



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Evaluatie van de regeling voor het milieuplanstelsel in hoofdstuk 4 Wet milieubeheer

Veldkamp, A.M.E.; van der Grijp, N.M.; Uylenburg, R.

**Publication date**

2010

**Document Version**

Final published version

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Veldkamp, A. M. E., van der Grijp, N. M., & Uylenburg, R. (2010). *Evaluatie van de regeling voor het milieuplanstelsel in hoofdstuk 4 Wet milieubeheer*. (STEM publicatie; No. 2010/6). STEM. <http://www.jur.uva.nl/cvm/download.cfm/BE5B15DA-7D39-4E8B-A4ED98D365DACF73>

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# **EVALUATIE VAN DE REGELING VOOR HET MILIEUPLANSTELSEL IN HOOFDSTUK 4 WET MILIEUBEHEER**

STRUCTURELE EVALUATIE MILIEUWETGEVING (STEM)



Structurele Evaluatie Milieuwetgeving

Auteurs:

Mw. mr. A.M.E. Veldkamp

Mw. mr. N.M. van der Grijp

Mw. prof. mr. R. Uylenburg

STEM publicatie 2010/6

STEM is het samenwerkingsverband tussen het Centrum voor Milieurecht (CvM, Universiteit van Amsterdam), Maastrichts Europees instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek (METRO, Universiteit Maastricht), het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM, Vrije Universiteit Amsterdam) en ARCADIS.

Oktober 2010

ISBN: 978-90-8958-178-5

B02023/CE0/0I7/000040



## STEM

STEM staat voor "Structurele Evaluatie Milieuwetgeving".

Het programma, en alle binnen dit programma uitgevoerde evaluatieonderzoeken, worden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het onderzoeksprogramma loopt van september 2004 tot en met december 2010, en is een concreet vervolg op de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) die de evaluatie van milieuwetgeving tot 1 januari 2004 op zich heeft genomen.

In het onderzoeksprogramma worden zowel ex ante als ex post evaluatie van milieuwetgeving verricht. De resultaten van de onderzoeken dragen bij aan kennis inzake regulering op het milieubeleidsterrein, dat wil zeggen inzake de mogelijkheden om via wetgeving het milieu in brede zin te beschermen. De resultaten van de onderzoeken zullen tevens gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van regelgeving in brede zin, waaronder in ieder geval worden begrepen vraagstukken van subsidiariteit (is regelgeving (in de gegeven vorm) wenselijk), de effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving, de vormgeving van de waarborgen voor burgers (kenbaarheid, inspraak, rechtsbescherming) en de rechtmatigheid.

Per jaar wordt, mede aan de hand van dit meerjarig onderzoeksprogramma, een jaarprogramma opgesteld waarin de concreet uit te voeren evaluatiestudies worden benoemd.

Eerder is in het kader van STEM verschenen:

- 2005/1: Implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid; een verkenning naar de bevoegde instantie(s) in Nederland
- 2005/2: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 1: Inleidend rapport
- 2005/3: Decentraliseren of dereguleren? Milieuregulering door decentrale overheden bij deregulering van VROM-wetgeving
- 2005/4: Het milieujaarverslag, zes jaar later
- 2005/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 2: Praktijkonderzoek
- 2005/6: Modernisering van VROM-pseudowetgeving
- 2005/7: De verdeling van broeikasgasemissierechten in de EU bezien in het licht van concurrentieverhoudingen
- 2006/1: Bijdrage aan de startnotitie evaluatie emissiehandel, juridisch deel
- 2006/2: Evaluatie Besluit financiële zekerheid
- 2006/3: Bodembescherming via ruimtelijke ordening, milieu- en waterspoor
- 2006/4: Evaluatie Kernenergiewet
- 2006/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 3: buitenlandse inspiratie voor besluitvorming in Nederland
- 2007/1: Het beoordelingskader van de IPPC Richtlijn; implementatie, interpretatie en toepassing
- 2007/2: Evaluatie Wet handavingsstructuur en Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer
- 2007/3: Nut en noodzaak van kwaliteitseisen voor handhaving in het rode spoor
- 2007/4: Europese grenzen aan de regulering van milieugevolgen van bedrijven door algemene regels

- 2007/5: De burger als consument van het milieu; een vergelijking naar alternatieve mogelijkheden ter versterking van de handhaving van het milieurecht
- 2008/1: Evaluatie 'De verwerking verantwoord'
- 2008/2: De rol van conformiteitsbeoordelingen bij de handhaving van het milieurecht
- 2008/3: Ambtshalve wijziging van de milieuvergunning; het richtlijn voorstel industriële emissies en de actualisatie van milieuvergunning
- 2008/4: Openbaarmaking van milieu-informatie; evaluatie van de uitvoering van verplichtingen uit het Aarhus-verdrag en richtlijn 2003/4/EG
- 2009/1: Aangrijpingspunten voor regulering van milieubelastende activiteiten in het licht van nationale en Europeesrechtelijke ontwikkelingen.
- 2010/1: Onderzoeksverplichtingen in milieuvergunningen
- 2010/2: Klimaatwetgeving in Nederland: Stand van zaken anno 2010
- 2010/3: Praktijkervaringen met het begrip inrichting en visies op mogelijke alternatieven
- 2010/4: Milieumaatregelen in m.e.r.-plichtige bestemmingsplannen en projectbesluiten
- 2010/5: Regulering van onzekere risico's van nanomaterialen

Verdere informatie is te vinden op [www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl). Daar zijn ook de uitgebrachte evaluatiestudies te downloaden.

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Aanleiding tot het onderzoek	11
1.2 Doel en functies van milieubeleidsplannen	13
1.3 Soorten (milieu)plannen	16
1.4 Inhoud milieubeleidsplannen	17
1.5 Doel en vraagstelling van het onderzoek	18
1.6 Methode van onderzoek	18
1.7 Indeling van het rapport	20
<b>2 Afstemming en integratie in de omgevingsplanning</b>	<b>21</b>
2.1 Inleiding	21
2.2 Eerder onderzoek met betrekking tot planprocedures en onderlinge afstemming van plannen op het terrein van het omgevingsrecht	21
2.3 Gebiedsgericht milieubeleid	25
<b>3 Het planstelsel van hoofdstuk 4 Wet milieubeheer en andere planstelsels voor het omgevingsbeleid</b>	<b>33</b>
3.1 Inleiding	33
3.2 Beschrijving planstelsel Wet milieubeheer	33
3.2.1 Hoofdstuk 4 Wet milieubeheer	33
3.2.2 Andere plannen in de Wet milieubeheer	42
3.3 Andere planstelsels voor het omgevingsbeleid	45
3.3.1 Wet ruimtelijke ordening	45
3.3.2 Waterwet	49
3.3.3 Natuurbeschermingswet 1998	54
3.3.4 Planwet verkeer en vervoer	57
3.3.5 Reconstructiewet concentratiegebieden	60
3.4 Afstemming van plannen voor het omgevingsbeleid	63
3.4.1 Verschillende afstemmingsregelingen	65
3.4.2 Tendens naar verdere integratie van plannen	71
3.5 Knelpunten bij afstemming en verdergaande integratie van plannen	72
3.6 Conclusie	75
<b>4 Europese verplichtingen ten aanzien van plannen en programma's voor omgevingsbeleid</b>	<b>79</b>
4.1 Inleiding	79
4.2 Inventarisatie van Europese verplichtingen	79
4.2.1 Sectorale verplichtingen tot opstellen plannen en programma's	80
4.2.2 Horizontale verplichtingen met betrekking tot plannen en programma's	82
4.2.3 Verplichting tot externe integratie van milieubeleid in andere plannen en programma's voor omgevingsbeleid	83

4.3	Omzetting in dwingende regels van nationaal recht	84
4.4	Het planstelsel van hoofdstuk 4 Wet milieubeheer in Europeesrechtelijk perspectief	85
4.5	Conclusie	87
<b>5</b>	<b>De ervaringen met het planstelsel uit de Wet milieubeheer in de praktijk</b>	<b>89</b>
5.1	Inleiding	89
5.2	Praktijk van planvorming	89
5.2.1	Aard en structuur van het planstelsel	90
5.2.2	Integrale planvorming	94
5.3	Proces van planvorming en inspraakreacties	96
5.4	Afstemming met plannen van de eigen organisatie	99
5.5	Afstemming met plannen van andere overheden	101
5.6	Functie en gebruik plannen en programma's	103
5.7	Toekomstige ontwikkelingen	106
5.8	Conclusie	109
<b>6</b>	<b>Knelpunten in het milieuplanstelsel en mogelijke oplossingsrichtingen</b>	<b>113</b>
6.1	Inleiding	113
6.2	Conclusies inzake karakter en functies van het milieuplanstelsel	113
6.2.1	Karakterisering milieubeleidsplan en -programma	113
6.2.2	Doorwerking	114
6.2.3	Kenbaarheid voor derden	115
6.2.4	Afstemming	116
6.3	Conclusies inzake internationale en Europese eisen aan het milieu-planstelsel	116
6.4	Conclusies in het licht van nieuwe planstelsels ruimtelijke ordening en water en integrale planvorming in de praktijk	117
6.4.1	Planverplichting	117
6.4.2	Doorwerking en kenbaarheid	118
6.4.3	Afstemming en verdergaande integratie	118
6.5	Toekomst voor het milieubeleidsplan; oplossingsrichtingen	119
	Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie	123
	Bijlage 2 Onderzoek met betrekking tot (knelpunten in) planprocedures en andere relevante stukken daterend van na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Plannen Wm (1993)	125
	Bijlage 3 Vragenlijsten	141
	Bijlage 4 Europese verplichtingen ten aanzien van plannen en programma's voor omgevingsbeleid	153
	Bijlage 5 Vergelijking planstelsel hoofdstuk 4 Wm met de andere planstelsels voor het omgevingsbeleid	165

## Colofon

# Samenvatting

## ***Aanleiding en vraagstelling***

In hoofdstuk 4 van de Wet milieubeheer (Wm) is een regeling opgenomen voor milieubeleidsplannen en milieuprogramma's. In 2003 is in het Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving (de herijkingsbrief) het voornemen geuit om de verplichtingen tot het opstellen van milieubeleidsplannen en milieuprogramma's op grond van hoofdstuk 4 Wm te schrappen. Tot op heden is aan dit voornemen geen uitvoering gegeven. Het kabinet heeft in 2008 aangekondigd eerst nader onderzoek te willen verrichten naar het afschaffen van de plan- en programmaverplichtingen, mede in het licht van de tendens naar integrale beleidsplanning. Tegen deze achtergrond luidde de vraagstelling van dit onderzoek als volgt:

*In hoeverre is de huidige regeling voor het planstelsel in de Wet milieubeheer juridisch adequaat en praktisch wenselijk (vraag 1) en welke opties zijn er ter verbetering van het planstelsel (vraag 2)?*

Om de eerste vraag te beantwoorden zijn de wettelijke regeling én de praktische uitvoering daarvan getoetst, aan:

- de onderscheiden drie functies van de milieubeleidsplannen en milieuprogramma's:
  - de functie van doorwerking in de besluitvorming;
  - de functie van kenbaarheid van het milieubeleid voor derden; en
  - de afstemmingsfunctie met beleid op aanpalende beleidsterreinen;
- de eisen in het Europese recht ten aanzien van plannen voor het milieu.

De beantwoording van de tweede vraag heeft plaats gevonden door middel van toetsing aan recente ontwikkelingen op het terrein van omgevingsbeleid, in het bijzonder:

- de vernieuwde planstelsels op andere terreinen van het omgevingsbeleid: ruimtelijke ordening en water;
- de ontwikkelingen in de richting van integraal omgevingsbeleid en in het bijzonder van gebiedsgericht milieubeleid.

## ***Onderzoeksmethodiek***

Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van bestudering van wet- en regelgeving, parlementaire stukken, beleidsstukken en literatuur. Daarnaast is een empirisch onderzoek uitgevoerd door middel van enquêtes bij het ministerie van VROM, provincies en gemeenten en enkele interviews met provincies en milieuorganisaties.



### **Onderzoeksresultaten**

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek zijn de volgende. In de praktijk blijkt het regelmatig voor te komen dat de milieubeleidsplannen een andere insteek hebben dan in de Wm is neergelegd. Zo wordt het milieubeleidsplan door sommige bestuursorganen samengevoegd met andere plannen, waardoor geen separaat milieubeleidsplan meer wordt opgesteld, maar een plan dat meer dan alleen het milieubeleid omvat. Dit betreffen de zogenaamde omgevingsplannen en duurzaamheidsplannen. Daarnaast is uit het onderzoek naar voren gekomen dat de eisen die hoofdstuk 4 Wm aan het milieubeleidsplan stelt niet steeds naar de letter nageleefd wat betreft de plantermijnen, de voorgeschreven inhoud van het plan en het vereiste om inspraakmogelijkheden op het ontwerpplan aan te bieden.

Uit het onderzoek is voorts gebleken dat in de praktijk op uiteenlopende wijze invulling wordt gegeven aan de wettelijke plicht om een milieuprogramma op te stellen. Zo worden soms in plaats van één integraal milieuprogramma uitvoeringsprogramma's per milieusector gemaakt, een uitvoeringsagenda opgesteld of het milieuprogramma als onderdeel van de begroting opgenomen.

Als gevolg van deze wijze van uitvoering van hoofdstuk 4 Wm wordt op diverse punten niet voldaan aan de wettelijke vereisten. Dit heeft als gevolg dat de functies van milieubeleidsplannen en milieuprogramma's in de praktijk niet altijd voldoende tot hun recht komen. Het gebrek aan *doorwerking* van het beleidsplan in de vergunningverlening heeft vooral te maken met het sterk strategische karakter van het milieubeleidsplan in de praktijk. Het is daardoor niet gemakkelijk concrete besluiten aan het plan te toetsen. Op provinciaal niveau wordt om die reden vaak een extra uitvoeringsgericht beleidsdocument gemaakt om de kloof tussen het plan en vergunningverlening te dichten. De *kenbaarheid* van het milieubeleid voor derden is niet altijd voldoende doordat op rijksniveau en ook in diverse gemeenten de ontwerpplannen voor milieubeleid niet ter inzage worden gelegd. Uit het onderzoek blijkt tevens dat de regeling die in hoofdstuk 4 Wm is opgenomen voor de *afstemming* van het milieubeleidsplan met andere plannen op het terrein van het omgevingsbeleid op punten als knellend wordt ervaren voor een effectieve afstemming en integratie. Dit wordt met name veroorzaakt doordat voor diverse verplichte plannen verschillende plantermijnen worden voorgeschreven.

Op grond van het Europese recht kan, gelet op de analyse in dit onderzoek, niet worden geconcludeerd dat een noodzaak bestaat tot een regeling voor een planstelsel voor integrale, strategische milieubeleidsplannen, zoals thans is neergelegd in hoofdstuk 4 Wm. Dit neemt niet weg dat, gelet op de bestaande 'versnippering' van milieubeleidsplannen in de Wm (binnen en buiten hoofdstuk 4) en tegen de achtergrond van de doelstelling van Richtlijn 2003/4/EG om milieu-informatie voor het publiek goed toegankelijk te maken, er goede argumenten zijn voor het opstellen van een overkoepelend, integraal strategisch milieubeleidsplan waarin ook de samenhang tussen de verschillende plannen tot uitdrukking komt.

### **Conclusies en aanbevelingen**

De bevindingen van dit onderzoek leiden *niet* tot de aanbeveling om de regeling voor milieubeleidsplannen in hoofdstuk 4 Wm af te schaffen. Redenen daarvoor zijn:

- Er bestaat bij provincies en gemeenten behoefte aan strategische planning van het milieubeleid;
- Er bestaan planverplichtingen op grond van de Wet ruimtelijke ordening en de Waterwet voor ruimtelijk beleid en waterbeleid. Wanneer voor het milieubeleid geen apart kader voor planning bestaat, bestaat het gevaar dat het milieubelang ondersneeuwt ten opzichte van andere belangen.

Ook de ontwikkelingen richting integrale gebiedsplanung zijn geen aanleiding tot het schrappen van de verplichte milieubeleidsplannen. Redenen daarvoor zijn:

- De gebiedsgerichte plannen hebben meestal een concreet, op de uitvoering gericht, karakter en zijn daarmee wezenlijk anders dan de *strategische* milieubeleidsplannen;
- Het ontbreken in de gebiedsgerichte plannen van een compartimentsgerichte benadering, een stoffenbenadering en doelgroepgerichte benadering. Bedacht moet worden dat niet al het milieubeleid 'ruimtelijk' is te vertalen en derhalve zijn weerslag kan vinden in een gebiedsgericht plan.

Uit dit onderzoek volgt *wel* dat het wenselijk is de wettelijke regeling voor milieubeleidsplannen te verbeteren. Daartoe zijn in dit rapport voorstellen gedaan.

Deze voorstellen zijn gericht op:

- Het bereiken van een grotere flexibiliteit in het stelsel, vooral inzake de vorm van de plannen en de termijnen voor herziening van de plannen. Aanbevolen is bijvoorbeeld om te onderzoeken op welke wijze een plan actueel kan worden gehouden, zonder steeds het gehele plan opnieuw vast te stellen;
- Het wegnemen van belemmeringen voor het uitvoeren van een integraal omgevingsbeleid, mede door aanpassingen in de andere planstelsels. Aanbevolen is bijvoorbeeld om een verbreding te overwegen van de reikwijdte van de plannen van hoofdstuk 4 Wm tot andere beleidsterreinen dan het milieubeleid zelf, wanneer deze relevant zijn voor het fysieke milieu.



# HOOFDSTUK 1 Inleiding

## 1.1 AANLEIDING TOT HET ONDERZOEK

In de Wet milieubeheer (Wm) is in hoofdstuk 4 een regeling opgenomen voor milieubeleidsplannen. Voor de inwerkingtreding van hoofdstuk 4 Wm bestond geen samenhangende regeling voor milieubeleidsplanning. Wel werden sectorale indicatieve meerjarenprogramma's gemaakt, voor onder andere bodem (op grond van de Wet bodembescherming), voor geluid (op grond van de Wet geluidhinder) en lucht (op grond van de Wet inzake de luchtverontreiniging). De algemene regeling in hoofdstuk 4 had derhalve een belangrijke functie bij de integratie van het milieubeleid.

De regeling voor milieubeleidsplanning in de Wet milieubeheer bevat bepalingen op grond waarvan de ministers van VROM, van Verkeer en Waterstaat, van LNV, Economische Zaken en van OCW, verplicht zijn tot het één maal per vier jaar vaststellen van een Nationaal milieubeleidsplan (art. 4.3 Wm). Voor Provinciale Staten geldt een vergelijkbare verplichting (art. 4.9 Wm). De gemeenteraad en het algemeen bestuur van een plusregio in de zin van art. 104 Wet gemeenschappelijke regelingen hebben de bevoegdheid tot het vaststellen van een milieubeleidsplan, niet de plicht, voor een zelf te bepalen periode.

Al vooruitlopend op de inwerkingtreding van hoofdstuk 4 Wm is in 1989 het eerste Nationale milieubeleidsplan vastgesteld.<sup>1</sup> Een jaar later verscheen een bijgestelde versie: het NMP-plus.<sup>2</sup> Opmerkelijk genoeg, dateert het laatste nationale milieubeleidsplan - het NMP-4<sup>3</sup> - van 2001. Daarna is geen formeel nationaal milieubeleidsplan meer vastgesteld. Nu beschrijft de 'Toekomstagenda Milieu'<sup>4</sup> de manier waarop uitvoering wordt gegeven aan het milieubeleid. Het voorgeschreven nationale milieuprogramma wordt niet meer als zelfstandig document gepubliceerd maar als een onderdeel in de begroting.

Provincies, regio-besturen en gemeenten hebben de laatste jaren op uiteenlopende wijze invulling gegeven aan de verplichting, respectievelijk bevoegdheid tot het maken van milieubeleidsplannen. In het bijzonder worden steeds vaker zogenaamde omgevingsplannen (in het bijzonder op provinciaal niveau) en duurzaamheidsplannen gemaakt. In dergelijke plannen zijn beleidsvoornemens

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1988/89, 21 137, nrs. 1-2.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1988/89, 21 137, nrs. 20-21.

<sup>3</sup> 'Een wereld en een wil: werken aan duurzaamheid', Kamerstukken II 2000/01, 27 801, nr.1.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 535, nr. 1.

opgenomen die een breder bereik hebben dan de milieuaspecten waarop de Wet milieubeheer ziet. Zie hiervoor uitgebreider par. 5.2 van dit rapport.

In 2003 is door de toenmalige bewindslieden van VROM in het Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving (de herijkingsbrief) het voornemen geuit om de verplichtingen tot het opstellen van milieubeleidsplannen en milieuprogramma's ex hoofdstuk 4 Wm te schrappen.<sup>5</sup> Tot op heden is aan dit voornemen geen uitvoering gegeven. Het kabinet heeft aangekondigd eerst nader onderzoek te verrichten naar het afschaffen van de plan- en programmaverplichtingen.<sup>6</sup>

Sinds de herijkingsbrief hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan, die er bij nadere beschouwing toe zouden kunnen leiden dat het niet (langer) mogelijk, noodzakelijk of wenselijk is om de verplichting tot het opstellen van milieubeleidsplannen te laten vervallen.

In de eerste plaats worden er vanuit internationaal- en Europees recht eisen aan de (openbaarheid van) milieubeleidsplanning gesteld. Deze eisen kunnen van invloed zijn op de inrichting van het nationale milieubeleidsplanstelsel en op de (on)mogelijkheid om dit stelsel, waaronder de verplichting om deze plannen op te stellen, te veranderen.

In de tweede plaats zijn de planstelsels op het terrein van ruimtelijke ordening en water vernieuwd. Dit brengt onder meer veranderingen in de wijze van onderlinge afstemming tussen de verschillende omgevingsrechtelijke plannen. Zo is bijvoorbeeld de regeling van de zogenaamde "haasje-overconstructie" ter afstemming van provinciale structuurvisies (voorheen: streekplannen) met provinciale milieu- en waterbeleidsplannen en verkeers- en vervoerplannen onder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) vervallen, terwijl omgekeerd deze wijze van verplichte afstemming van laatstgenoemde plannen met de ruimtelijke plannen (vooralnog) is gehandhaafd. Een andere in dit verband te noemen wijziging is, dat strategische nationale- en regionale waterplannen op grond van de Waterwet (Wtw) voor wat betreft de ruimtelijke aspecten daarin, tevens worden aangemerkt als structuurvisie in de zin van de Wro (art. 4.1 en 4.4 Wtw).

Ten slotte bevordert de overheid de laatste jaren een integrale benadering van de fysieke leefomgeving. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de totstandkoming van wetgeving (de Wabo)<sup>7</sup> en integrale beleidsplanning (provinciale omgevingsplannen en rapportages van het Planbureau voor de Leefomgeving). Recent is met de Crisis- en herstelwet het zogenoemde *gebiedsontwikkelingsplan* geïntroduceerd, waarin integratie van het milieu- en ruimtelijk beleid plaatsvindt op uitvoeringsniveau.

<sup>5</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 XI, nr. 7, p. 27-28.

<sup>6</sup> Zie het werkprogramma "Slimmer, beter, minder", bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 29 383, nr. 117.

<sup>7</sup> In het bijzonder in het bevorderen van verdere integratie van de toetsingskaders die daarmee samenhangt (*Kamerstukken II* 2008/09 30 844, nr. 44). Dit vormt een onderdeel van het Actieprogramma "Vernieuwing instrumentarium milieu en ruimtelijke ontwikkeling". De minister van VROM is voornemens de planning en nadere uitwerking van dit programma binnenkort aan de Tweede Kamer aan te bieden (*Kamerstukken II* 2008/09 31 953, nr. 7).

Deze ontwikkelingen zullen betrokken moeten worden bij de beoordeling van de huidige en toekomstige (zelfstandige) betekenis van milieubeleidsplannen. Nagegaan zal worden of op basis hiervan reden bestaat voor een herbezinning op de inrichting van het huidige milieubeleidsplanstelsel en op eerder gedane suggesties tot het aanbrengen van veranderingen daarin.

## 1.2

### DOEL EN FUNCTIES VAN MILIEUBELEIDSPLANNEN

Het planstelsel in de Wet milieubeheer had tot doel de in het 'Project Integratie Milieubeleid'<sup>8</sup> gesignaleerde knelpunten op het terrein van de milieubeleidsplanning, ongedaan te maken. Die knelpunten betroffen enerzijds het grote aantal plannen, de gebrekkige samenhang daartussen en het verschil in inhoud tussen de verschillende plannen. Daarnaast werd toen al gesignaleerd dat er onvoldoende samenhang was tussen de plannen op het terrein van het milieubeleid en de plannen op de aanpalende beleidsterreinen. Ook werd vastgesteld dat in de plannen die tot dan bestonden, vaak een visie voor de langere termijn ontbrak en dat niet altijd duidelijk was hoe de planning zich verhoudt tot andere instrumenten van milieubeleid.

In de nota "Meer dan de som der delen" van 1984 is een stelsel voor algemene milieubeleidsplannen en milieuprogramma's neergelegd. Dit stelsel bevat de basisgedachten voor het wetsvoorstel "Plannen" en daarmee voor hoofdstuk 4 Wm.

De algemene beschouwingen in de nota 'Meer dan de som der delen', gewijd aan het doel van planning hebben, ook voor dit onderzoek, nog niet aan actualiteitswaarde ingeboet:

"Voor de meeste specifieke milieuwetten geldt dat relatief veel verantwoordelijkheid is toegekend aan de bestuursorganen die met de uitvoering, bijvoorbeeld de toepassing van vergunningstelsels, zijn belast. Zij hebben daarbij in het algemeen een vrij grote eigen beleidsruimte. (...) De milieuwetten geven in zekere mate richting aan de wijze van benutting van deze beleidsruimte.

Waar de richtinggeving die van de wetten uitgaat (te) globaal is, kan *overheidsplanning* voor het bestuur aanvullend een belangrijke rol spelen. Met behulp daarvan kan de betrokken overheid de bestaande onzekerheden beperken, bijvoorbeeld door het verrichten van onderzoek naar relevante ontwikkelingen en effecten, en tevens zich zelf meer concrete richtsnoeren voor het toekomstige handelen verschaffen. Tegelijkertijd kan van de wijze waarop de overheid duidelijk maakt hoe zij haar bevoegdheden denkt te gaan uitoefenen, een wervende kracht naar derden uitgaan, namelijk doordat zij een perspectief aanbiedt dat ook anderen uitnodigt en stimuleert tot bepaalde handelingen. Dit laatste is essentieel voor het milieubeleid: het dient er immers toe bij te dragen dat een ieder wordt doordrongen van de ecologische begrenzingsen die hij bij zijn handelingen in acht moet nemen."<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Kamerstukken II 1982/83, 17 931, nr. 6.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 1983/84, 18 292, nrs. 1-2, p. 8.

Tegen deze achtergrond wordt “planning” in de nota als volgt omschreven: “het ontwikkelen en bijhouden van richtinggevend kaders in de vorm van plannen om toekomstige beslissingen rationeel en in hun onderlinge samenhang te kunnen nemen en om derden (andere overheden, bedrijven, burgers) ertoe te bewegen zich bij hun handelingen en beslissingen daarop mede te richten”.

Op basis van deze algemene doelstelling van planning worden in de nota verschillende functies van (strategische<sup>10</sup>) plannen aangegeven, die door de wetgever in het wetsvoorstel ‘Plannen’ zijn overgenomen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe functies van plannen.

*De interne functie betreft de doorwerking van een plan in de besluitvorming*<sup>11</sup>. Het plan heeft de functie richting te geven aan toekomstige, samenhangende beslissingen en handelingen van het planvaststellende bestuursorgaan.<sup>12</sup> Met deze functie wordt bedoeld op de doorwerking van het plan in de *eigen* besluitvorming van het betrokken bestuursorgaan. Het doel is het besluitvormingsproces te structureren en zodoende een hogere kwaliteit van de besluitvorming volgend op het plan te bereiken.<sup>13</sup> De richtinggevende functie van het plan voor latere besluitvorming is in de Wm tot uitdrukking gebracht door voor de uitoefening van bevoegdheden, zoals de verlening van een vergunning, te bepalen dat ‘rekening gehouden moet worden met’ het milieubeleidsplan.<sup>14</sup> Specifiek voor het milieubeleidsplan is, dat de Wm daarnaast ook uitdrukkelijk voorziet in doorwerking van een milieubeleidsplan in besluitvorming op grond van *andere* wetten dan de Wm (genoemd in bijlage 1 van de Wm).

De interne functie van milieuplannen kan gebruikt worden voor verschillende doelen. Dat is in de eerste plaats de verhoging van de *kwaliteit van de besluitvorming*, maar in het bijzonder heeft de regeling voor milieubeleidsplanning in hoofdstuk 4 Wm ook tot doel: de verbetering van de integratie van het milieubeleid, waar voorheen planning en uitvoering per milieusector plaatsvond én het bereiken van *afstemming* met andere beleidsterreinen<sup>15</sup>: het plan dient een rol te spelen bij de afstemming met andere beleidsterreinen die de fysieke leefomgeving betreffen, met name het beleid voor de ruimtelijke ordening en het waterbeleid. De afstemming dient volgens de wetgever zo veel mogelijk te geschieden met behulp van het algemeen strategisch plan (het milieubeleidsplan).<sup>16</sup>

<sup>10</sup> Lange termijn: 8 tot 10 jaar.

<sup>11</sup> Nota Meer dan de som der delen (1984), p. 12 en MvT, *Kamerstukken II 1988/89*, 21 163, nr. 3, p. 13.

<sup>12</sup> Deze doorwerking moet worden onderscheiden van de doorwerking van beleid naar andere overheden door middel van materiële regelgeving (amvb's, ministeriële regeling en/of provinciale verordening), zie MvT, *Kamerstukken II 1988/89*, 21 163, nr. 3, p. 54.

<sup>13</sup> Frans Coenen, Doorwerking van plannen in de dagelijkse beleidsvoering, *Beleidswetenschap 1998/1*, p. 3-25, op p. 3.

<sup>14</sup> MvT, *Kamerstukken II 1988/89*, 21 163, nr. 3, p. 20.

<sup>15</sup> Nota Meer dan de som der delen (1984), p. 39-49. MvT, *Kamerstukken II 1988/89*, 21 163, nr. 3, p. 30-39.

<sup>16</sup> MvT, *Kamerstukken II 1988/89*, 21 163, nr. 3, p. 15.

Met de externe functie wordt bedoeld op de kenbaarheid van het beleid voor derden:<sup>17</sup> het plan krijgt door openbaarmaking een externe functie.<sup>18</sup> Derden (andere overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers) krijgen daarmee inzicht in het voorgenomen beleid en de gedragslijn die zij van de overheid kunnen verwachten, waardoor zij hun eigen beslissingen en handelingen daarop kunnen afstemmen. De mate van externe invloed van plannen is behalve van de kwaliteit van die plannen ook afhankelijk van de wijze waarop en de mate waarin degenen die het bestuursorgaan met het plan hopen te beïnvloeden, bij de voorbereiding daarvan zijn betrokken.<sup>19</sup> Mede met het oog op de kenbaarheid zijn daarom de sectorale milieubeleidsplannen in één plan geïntegreerd.

In de Nota 'Met recht verantwoordelijk' van 2001<sup>20</sup> worden vier doeleinden van de milieubeleidsplannen beschreven:

- Het voorschrijven van het vastleggen van het milieubeleid van de betreffende overheid ten aanzien van verschillende milieufactoren (lucht, geluid, bodem, veiligheid enz.) in één milieubeleidsplan bevordert integrale afwegingen en samenhang van het beleid en geeft daarmee een evenwichtige afstemmingsmogelijkheid met plannen op andere beleidsterreinen;
- Door het beleid op het terrein van milieu te concentreren in een document wordt de vindbaarheid en de kenbaarheid van dat beleid voor burgers, belangengroeperingen en bedrijfsleven sterk bevorderd;
- Er wordt voorzien in een democratisch gelegitimeerde wijze van besluitvorming;
- De rechtsgevolgen die eruit bestaan dat de overheid bij uitvoeringsbeslissingen rekening moet houden met het eigen plan.<sup>21</sup>

In dit evaluatieonderzoek zal worden onderzocht of met de wettelijke regeling voor milieubeleidsplanning in hoofdstuk 4 de beoogde functies kunnen worden bereikt. Op basis van bovenstaande analyse zal daarbij steeds worden nagegaan in hoeverre de regeling en de praktische uitvoering daarvan voldoet aan de volgende functies:

- Het plan biedt een voldoende grondslag voor de daarop gebaseerde besluitvorming op het terrein van het milieubeleid (doorwerking);
- Het plan leidt tot kenbaarheid van het milieubeleid voor derden (kenbaarheid);
- Het plan biedt basis voor afstemming van het milieubeleid met het beleid op de aanpalende beleidsterreinen, in het bijzonder betreffende de ruimtelijke ordening, water- en natuurbeleid (afstemming).

<sup>17</sup> Nota Meer dan de som der delen (1984), p. 13 en MvT, *Kamerstukken II 1988/89*, 21 163, nr. 3, p. 11, 12 en 18.

<sup>18</sup> De externe functie van het plan moet onderscheiden worden van de vraag of het plan juridisch bindend is voor derden. Juridische binding voor derden is met de externe functie uitdrukkelijk niet beoogd, zie Nota Meer dan de som der delen (1984), p. 13.

<sup>19</sup> Nota Meer dan de som der delen (1984), p. 35.

<sup>20</sup> Met recht verantwoordelijk!, Discussienota over de toekomst van een op duurzame ontwikkeling gerichte milieuwetgeving in een verantwoordelijke samenleving. *Kamerstukken II 2000/01*, 27 664, nr. 2

<sup>21</sup> Ook voor het ruimtelijke plan worden deze vier functies onderscheiden, zie de Nota fundamentele herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening, *Kamerstukken II 1999/00*, 27 029, nr. 2, p. 15.



## 1.3

## SOORTEN (MILIEU)PLANNEN

Bij planning als beleidsinstrument wordt onderscheid gemaakt tussen informatieve, indicatieve, normatieve en operationele planning c.q. plannen.<sup>22</sup> In hoofdstuk 4 Wm heeft de wetgever beoogd twee soorten plannen te introduceren: een *strategisch plan* voor de middellange termijn (het milieubeleidsplan), en een *operationeel plan* voor de korte termijn, (het milieuprogramma). Het strategische plan is indicatief van aard, terwijl het operationele plan meer uitvoerend, operationeel van aard is.

In het strategische plan dienen de belangrijkste beleidskeuzen voor het milieubeleid voor een termijn van acht a tien jaar uiteengezet te worden, tegen de achtergrond van een visie voor de lange termijn. In het operationele plan kunnen de beleidskeuzen worden uitgewerkt met het oog op de uitvoering in een periode van ten hoogste vier jaar, zo stelt de wetgever. De nadruk ligt in een dergelijk plan op de organisatie, het tijdpad en de verdeling van menskracht en middelen over de verschillende taken. Tegen deze achtergrond noemt de wetgever twee *functies* van het *milieuprogramma*: het bevorderen van een doelmatige interne organisatie en van een goed middelenbeheer.<sup>23</sup> Daarnaast kan een operationeel plan een rol vervullen bij de evaluatie en aanpassing van het beleid en bij de afstemming van de uitvoeringsactiviteiten van verschillende overheden.<sup>24</sup> De milieuprogramma's zijn sterk intern gericht.<sup>25</sup> Een vergelijkbare doorwerking in de besluitvorming zoals voor het milieubeleidsplan is voor het milieuprogramma niet beoogd.<sup>26</sup>

Het begrip *operationeel plan* wordt door de wetgever in andere regelingen, zo zal in het onderzoek blijken, niet in altijd op eenzelfde manier gebruikt als voor het milieuprogramma van hoofdstuk 4 Wm. Zo wordt het waterbeheerplan door de wetgever ook bestempeld als een operationeel plan, terwijl dit naast de uitvoering van het regionale en nationale waterbeleid (mede) kan strekken tot *aanvulling* van dit beleid. Ook geldt dit beheerplan, net als het nationaal en regionaal waterplan, voor zes jaar en behoeft dit plan provinciale goedkeuring. Geconstateerd moet worden dat het onderscheid tussen strategische plannen en operationele plannen niet altijd even sterk gemaakt kan worden.

Behalve het onderscheid tussen strategische en operationele plannen, is voor dit onderzoek het onderscheid tussen *integrale milieuplannen* en *sectorale milieuplannen* van belang. In een sectoraal plan worden de beleidsvoornemens voor één of enkele aspecten van het milieubeleid neergelegd. Zo wordt voor het beleid ten aanzien van afvalstoffen een Nationaal afvalbeheersplan vastgesteld op grond van art. 10.3 Wm en is in titel 5.2 van de Wet milieubeheer de regeling neergelegd voor een

<sup>22</sup> Zie Advies van de VROM-Raad, De sturing van een duurzame samenleving, Advies 006, 24 april 1998, p. 37.

<sup>23</sup> MvT, *Kamerstukken II 1988/89*, 21 163, nr. 3, p. 28.

<sup>24</sup> MvT, *Kamerstukken II 1988/89*, 21 163, nr. 3, p. 14.

<sup>25</sup> Nota Meer dan de som der delen (1984), p. 13 en 18. Hierbij gaat het om afstemming van de uitvoering en dus niet om de hiervoor bedoelde derde functie van het milieubeleidsplan: afstemming met ander beleid.

<sup>26</sup> Nota Meer dan der som der delen (1984), p. 32.

planstelsel voor luchtkwaliteit. Met een integraal milieubeleidsplan wordt beoogd het milieubeleid voor een bepaald bestuursniveau neer te leggen waarin, in samenhang, beleid wordt neergelegd ter bescherming van het milieu als geheel.

In dit onderzoek staat de evaluatie van het strategische, integrale milieubeleidsplanstelsel, zoals neergelegd in hoofdstuk 4 Wm, centraal. In het bijzonder bij de bespreking van vraagstukken inzake de implementatie van Europese planverplichtingen en bij vraagstukken inzake de (on)mogelijkheden tot afstemming en integratie van milieubeleidsplannen en plannen op aanpalende rechtsterreinen, zal echter ook aandacht besteed worden aan operationele en sectorale plannen. Zo is het bijvoorbeeld van belang na te gaan of en in hoeverre het mogelijk is Europese verplichtingen tot het maken van een sectoraal plan te implementeren middels het integrale milieubeleidsplan. Bij de afstemming is het van groot belang een afweging te maken inzake de aard en functie van de af te stemmen plannen.

## 1.4

### INHOUD MILIEUBELEIDSPLANNEN

In de Nota Meer dan de som der delen is onderstreept dat om tot een geïntegreerd milieubeleid te komen, waarin de dwarsverbanden tussen deelsterreinen zichtbaar en hanteerbaar worden gemaakt, het van belang is dat bij de planvorming de milieuvraagstukken en mogelijke oplossingen daarvoor vanuit verschillende invalshoeken worden beschouwd. Een doelmatig milieubeleid vereist in aanvulling op de tot dan toe gebruikelijke *compartimentsgerichte benadering*, ook een *stofgerichte* en een *doelgroepgerichte* benadering. Tevens is een *gebiedsgerichte benadering* zinvol en, naast de doelgroepgerichte benadering, van wezenlijke betekenis voor de *afstemming* met de ruimtelijke ordening en de waterhuishouding, aldus de Nota. Ten slotte kan ook een *themagerichte* benadering nodig zijn.<sup>27</sup>

In de MvT van het wetsvoorstel Plannen wordt aangegeven dat het milieubeleidsplan de doeleinden van het effectgerichte beleid en van het brongerichte beleid dient weer te geven en dat daarin de gebieden worden aangeduid waarvan de milieukwaliteit bijzondere bescherming behoeft. Het plan moet tevens aangeven hoe de beleidsdoeleinden nagestreefd zullen worden en welke prioriteiten daarbij zullen worden gehanteerd.<sup>28</sup>

Hoewel de afgelopen jaren met name het gebiedsgerichte milieubeleid en -recht sterk in de belangstelling staat<sup>29</sup>, zal bij de evaluatie van de functie en betekenis van het milieubeleidsplan niet uit het oog verloren moeten worden dat de wetgever

<sup>27</sup> Nota Meer dan de som der delen (1984), p. 26 en 27. Milieuproblemen werden begin jaren tachtig in navolging van de Nota thematisch geordend in de zogenaamde ver-thema's: verandering van klimaat, verzuring, vermesting, verspreiding, verwijdering, verstoring, verdroging, verspilling en versnippering. Ook de doelgroepen gingen in het beleid een belangrijke rol spelen: zie Advies 006/1998 VROM-Raad, p. 54.

<sup>28</sup> MvT, *Kamerstukken II* 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 74 en 75.

<sup>29</sup> Getuige onder meer het VROM-Raad advies "Dynamiek in het gebiedsgericht milieurecht" (2009) en het ontwerp voor een Crisis- en herstelwet, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127. Zie voorts hoofdstuk 2 van dit rapport.

voor wat betreft de inhoud van het plan de bedoeling heeft gehad om het milieubeleid vanuit de verschillende invalshoeken te benaderen.

## 1.5 DOEL EN VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK

Doel van het onderzoek is om na te gaan of, tegen de achtergrond van bovengenoemde ontwikkelingen, aanpassingen in het huidige milieubeleidsplanstelsel van hoofdstuk 4 Wm noodzakelijk, mogelijk en/of wenselijk zijn, en zo ja, welke deze aanpassingen zijn. Daaruit vloeit de volgende vraagstelling van het onderzoek voort:

*In hoeverre is de huidige regeling voor het planstelsel in de Wet milieubeheer juridisch adequaat en praktisch wenselijk (1) en welke opties zijn er ter verbetering van het planstelsel (2)?*

1. De vraag in hoeverre er sprake is van een juridisch adequaat en praktisch wenselijk stelsel wordt uitgewerkt in de volgende vragen:
  - a) In hoeverre voldoet de huidige regeling van het milieubeleidsplanstelsel in hoofdstuk 4 Wm, blijkens de wettelijke regeling daarvoor én de praktische uitvoering daarvan, aan de functies van dat planstelsel?
    - biedt het milieubeleidsplan voldoende grondslag voor de besluitvorming op het milieubeleidsterrein;
    - biedt het milieubeleidsplan voldoende kenbaarheid voor derden;
    - biedt het milieubeleidsplan voldoende grondslag voor afstemming met de plannen op aanpalende beleidsterreinen;
  - b) Voldoet het huidige milieubeleidsplanstelsel aan de eisen die het internationale en Europese recht stellen ten aanzien van de milieubeleidsplanning?
  
2. De vraag in hoeverre verbeteringen van het stelsel wenselijk zijn wordt beantwoord in het licht van de antwoorden op de onderzoeksvragen 1a en 1b, maar ook zal daarbij een oordeel worden gegeven over de mate waarin het huidige milieubeleidsplanstelsel aansluit bij recente ontwikkelingen op het terrein van de milieubeleidsplanning, in het bijzonder:
  - de vernieuwde planstelsels op andere terreinen van het omgevingsbeleid (ruimtelijke ordening en water);
  - de ontwikkelingen in de richting van integraal omgevingsbeleid en in het bijzonder richting gebiedsgericht milieubeleid.

## 1.6 METHODE VAN ONDERZOEK

Dit onderzoek is uitgevoerd met klassieke juridische methoden en met empirische onderzoeksmethoden. Het juridisch onderzoek heeft plaatsgevonden door bestudering van wet- en regelgeving, parlementaire stukken, beleidsstukken en literatuur. Bij dit onderzoek is tevens gebruik gemaakt van delen van het

onderzoek 'Planstelsel milieu. Onderzoek naar het herijkingsvoornemen om de milieuplanverplichtingen uit hoofdstuk 4 Wet milieubeheer te schrappen'.<sup>30</sup>

Het empirisch onderzoek heeft in de eerste plaats plaatsgevonden door middel van een enquête bij provincies en gemeenten. Ter verkrijging van de benodigde informatie op rijksniveau is een telefonisch interview uitgevoerd met een beleidsmedewerker van het ministerie van VROM die betrokken is geweest bij de totstandkoming van de Toekomstagenda Milieu. Met de enquête en het interview is beoogd inzicht te verkrijgen in de praktijkervaringen met het opstellen en gebruiken van milieubeleidsplannen en -programma's, mede in het licht van de tendens naar integraal omgevingsbeleid. De gestelde vragen hadden betrekking op vorm, proces, functie en gebruik van beleidsplannen en programma's waarin milieu aan de orde komt en besteedden met name aandacht aan aspecten van afstemming en integratie. Voor de gebruikte vragenlijst wordt verwezen naar bijlage 3 van dit rapport.

Met de enquête zijn alle provincies (12 in totaal) benaderd, alle gemeenten boven de 100.000 inwoners (25 in totaal) en een steekproef van kleinere gemeenten onder de 100.000 inwoners (26 van de 406 in totaal). Er is voor gekozen om het verzoek tot medewerking te richten tot een zo hoog mogelijk bestuurlijk niveau, namelijk respectievelijk de gedeputeerde en de wethouder met milieu in de portefeuille. Als wordt uitgegaan van een doorsnee respons van omstreeks 30-40% bij vergelijkbare enquêtes, kan worden geconcludeerd dat de respons bij de provincies zeer hoog is geweest en de respons bij zowel de grote als de kleinere gemeenten ruim boven het gemiddelde heeft gelegen (zie tabel 1.1). De respons voor de gezamenlijke overheidsniveaus lag op 67%.

**Tabel 1.1**

Benaderde overheden en respons

Type overheid	Totaal (in aantal)	Benaderd (in aantal)	Respons (in aantal)	Respons als percentage (in %)
Provincies	12	12	11	92
Gemeenten	431	51	31	61
>100.000	25	25	14	56
<100.000	406	26	17	65

Ter toetsing van de enquêteresultaten zijn de websites bekeken van alle in het onderzoek betrokken provincies en gemeenten. Nagegaan is of informatie beschikbaar is gesteld over strategische plannen waarin milieu aan de orde komt.

In de tweede plaats zijn telefonische interviews uitgevoerd. Deze interviews zijn gehouden met beleidsmedewerkers en een gedeputeerde van vier provincies (Flevoland, Groningen, Limburg en Zuid-Holland) en met medewerkers van twee provinciale milieufederaties. In de interviews is nader ingegaan op de structuur van het planstelsel, de inhoud van de inspraakreacties, de functies van planvorming, de knelpunten bij integratie en afstemming en de toekomstige inrichting van het planstelsel.

<sup>30</sup> T. Lavrijsen, Planstelsel milieu. Onderzoek naar het herijkingsvoornemen om de milieuplanverplichtingen uit hoofdstuk 4 Wet milieubeheer te schrappen', Scriptie Universiteit Tilburg, 21 mei 2010; de scriptie is beschikbaar via de website van de bibliotheek van de Universiteit van Tilburg.

## 1.7

### INDELING VAN HET RAPPORT

Voorafgaand aan de beschrijvingen van de relevante milieuplanstelsels is in dit rapport een analyse weergegeven van de ontwikkelingen richting afstemming en integratie van milieuplannen en plannen voor de aanpalende beleidsterreinen, in het bijzonder de ruimtelijke ordening (hoofdstuk 2). Daarna zijn de planstelsels van hoofdstuk 4 Wm, alsmede de andere milieuplanstelsels beschreven en in het licht geplaatst van de functies van milieuplannen en in het bijzonder in het licht van de onderlinge afstemming van deze plannen (hoofdstuk 3). De Europeesrechtelijke verplichtingen ten aanzien van plannen in het omgevingsbeleid zijn in hoofdstuk 4 opgenomen. Hoofdstuk 5 bevat een verslag van het empirisch onderzoek en de conclusies die daarop zijn gebaseerd. In het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 6) worden de onderzoeksvragen beantwoord.

# HOOFDSTUK 2 Afstemming en integratie in de omgevingsplanning

## 2.1 **INLEIDING**

Het milieubeleidsplanstelsel van hoofdstuk 4 Wm heeft mede tot doel om de afstemming met andere beleidsterreinen die de fysieke leefomgeving betreffen te bevorderen. Op provinciaal niveau worden de milieubeleidsplannen bijna overal geïntegreerd met andere plannen uitgebracht in de vorm van omgevingsplannen (zie hoofdstuk 5 van dit rapport). Ook in beleid en (in beperkte mate) in regelgeving heeft een ontwikkeling plaatsgevonden die gericht is op het meer integraal afwegen van ruimtelijke en milieuaspecten, in het bijzonder in een gebiedsgerichte benadering.

Teneinde het onderzoek inzake de functie van milieubeleidsplannen bij de afstemming binnen het omgevingsbeleid te plaatsen in het licht van deze ontwikkelingen, is in dit hoofdstuk een korte weergave opgenomen van een analyse van eerder onderzoek inzake de afstemming van plannen op het terrein van het omgevingsrecht (paragraaf 2.2). De bevindingen en aanbevelingen uit deze onderzoeken vormen in zekere zin het vertrekpunt voor het onderhavige onderzoek. Daarnaast zijn in dit hoofdstuk de belangrijkste ontwikkelingen in beleid en wetgeving naar een gebiedsgerichte benadering beschreven (paragraaf 2.3). Afgesloten wordt met een concretisering van de onderzoeksvraag inzake de evaluatie van het planstelsel van hoofdstuk 4 Wm in het licht van de ontwikkelingen inzake afstemming en integratie van omgevingsplanning (paragraaf 2.4).

## 2.2 **EERDER ONDERZOEK MET BETREKKING TOT PLANPROCEDURES EN ONDERLINGE AFSTEMMING VAN PLANNEN OP HET TERREIN VAN HET OMGEVINGSRECHT**

Het stroomlijnen en vereenvoudigen van planstelsels in het kader van het omgevingsrecht met als achterliggend motief om tot een betere samenhang in het omgevingsbeleid te komen is al langer onderwerp van onderzoek en discussienota's.

Enkele jaren na de inwerkingtreding van hoofdstuk 4 Wm werd door de VROM-Raad geconstateerd dat de kwaliteit van de leefomgeving gebaat zou zijn met een verdergaande integratie van beleid, vooral op het vlak van milieu en ruimte.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Advies VROM-raad, De sturing van een duurzame leefomgeving, Advies 006, 24 april 1998.

Niettemin werd een maximale inhoudelijke integratie van het ruimtelijke- en milieubeleid zoals voorgestaan in het NMP-3 (Nota voor de leefomgeving)<sup>32</sup> zeer onwenselijk geacht, omdat dit zou leiden tot plannen met een (te) hoog abstractieniveau, waardoor de richtinggevende betekenis (in de zin van het zijn van toetsingskader voor latere besluitvorming) daarvan verloren zou gaan. Deze constatering van de raad laat zien dat verdergaande integratie van omgevingsplannen, die feitelijk samenhangt met de verbetering van de afstemmingsfunctie van beleidsplannen, op gespannen voet kan komen te staan met de richtinggevende functie van dergelijke plannen.

Een belangrijk onderzoek naar de mogelijkheden tot harmonisatie van planprocedures van de MDW-werkgroep (2000)<sup>33</sup> heeft laten zien dat de toen bestaande wettelijke constructie voor onderlinge afstemming van de verschillende provinciale omgevingsplannen (haasje-over) op juridische bezwaren stuitte en in de praktijk niet goed werkte. Met name de kenbaarheid van het beleid voor derden, één van de drie door de wetgever beoogde functies van onder meer het milieubeleidsplan, bleek door de gebreken in deze afstemmingsconstructie in het geding te komen. De werkgroep stelde zich op het standpunt dat de haasje-overconstructie uit de wet moest worden geschrapt. Zoals hierna nog zal blijken, is dit inmiddels in de Wro en de Waterwet ook gebeurd.

De werkgroep pleitte voor het vergroten van de wettelijke mogelijkheden voor integratie van omgevingsbeleid in één integraal omgevingsplan, vanwege de meerwaarde in het proces van totstandkoming, de afstemming/consistentie en de kenbaarheid van beleid. In feite zag de werkgroep in het opstellen van een integraal omgevingsplan een middel tot betere (externe) afstemming en kenbaarheid van beleid, niet als doel op zich. De wetgever zou zich moeten beperken tot het opheffen van de belemmeringen voor een omgevingsplan, door in de bijzondere wetgeving te bepalen dat het integrale plan gebruikt mag worden als toetsingskader. Hiermee zouden eventuele problemen met het specialiteitsbeginsel worden voorkomen.

Tevens betoonde de werkgroep zich voorstander van het afschaffen van de wettelijke planverplichtingen voor plannen die uitsluitend zelfbinding beogen, waaronder de milieubeleidsplannen van hoofdstuk 4 Wm. Veel van de aanbevelingen nam het toenmalige kabinet over, maar voor het afschaffen van de wettelijk verplichte milieubeleidsplannen achtte het kabinet het in 2000 nog te vroeg.

In de discussienota Met recht verantwoordelijk (2001)<sup>34</sup> wordt gewaarschuwd dat het streven naar het aanbrengen van een sterkere samenhang tussen beleidsterreinen niet mag doorslaan naar het verdwijnen van de eigen functie van

<sup>32</sup> Ministerie van VROM, Nationaal Milieubeleidsplan 3 (Den Haag, 1997).

<sup>33</sup> MDW rapport Harmonisatie Planprocedures, Te veel van het goede, (2000) en de daarin genoemde literatuur.

<sup>34</sup> Discussienota Met recht verantwoordelijk!, Discussienota over de toekomst van een op duurzame ontwikkeling gerichte milieuwetgeving in een verantwoordelijke samenleving, *Kamerstukken II 2000/01*, nr. 2.

het afzonderlijke beleidsterrein en de daarbij behorende overheidstaken. Hoewel niet met zo veel woorden gesteld lijkt hier bedoeld te worden op het spanningsveld dat bestaat tussen het streven naar verdergaande integratie van beleidsplannen (afstemmingsfunctie) en het verlies aan richtinggevendheid van deze plannen, meer specifiek het milieubeleidsplan.

De nota spreekt zich uitdrukkelijk uit tegen afschaffing van de planverplichtingen uit hoofdstuk 4 Wm, zoals voorgesteld door de MDW-werkgroep. Van belang wordt onder meer geacht dat de wetgever met het milieubeleidsplanstelsel een ordenende functie voor ogen heeft gestaan. Bij afschaffing van de planverplichting is er in de toekomst altijd het risico van het (opnieuw) ontstaan van talloze sectorale deelplannen op onderdelen van het milieubeleid.

Tevens wordt in de nota in de wettelijke verplichting tot het vaststellen van één integraal milieubeleidsplan een voorwaarde gezien om tot een evenwichtige afstemming met plannen op andere beleidsterreinen te komen (externe integratie). Ook wordt erop gewezen dat in de praktijk is gebleken dat het (verplichte) planstelsel een belangrijke meerwaarde heeft uit het oogpunt van integratie van beleidsvorming (interne integratie).

Ook in de nota zijn voorstellen gedaan tot aanpassing van hoofdstuk 4 Wm. Naast procedurele aanpassingen (looptijd en herziening plan; flexibiliteit in termijnen), mede met het oog op het faciliteren van een meer integrale omgevingsplanning, wordt voorgesteld om de inhoudelijke eisen aan het milieubeleidsplan en – programma te vereenvoudigen. Tevens wordt onderzoek aangekondigd naar de wenselijkheid van een milieubeleidsplanverplichting, in plaats van de bestaande bevoegdheid, voor gemeenten.

In 2001 bracht de ECW<sup>35</sup> advies uit over deze laatstgenoemde kwestie (gemeentelijke milieubeleidsplannen). Het advies luidde dat geen wettelijke verplichting tot het opstellen van een integraal gemeentelijk milieubeleidsplan in het leven geroepen zou moeten worden, omdat de pluriforme praktijk niet in een uniforme regeling gevangen zou kunnen worden. Ook achtte de commissie het niet zinvol om een wettelijke verplichting tot 'extern integreren' via het milieubeleidsplan op te nemen.

In 2003 was ook de provinciale omgevingsplanning (opnieuw) onderwerp van onderzoek en advies van de ECWM. Het onderzoek richtte zich op de wijze van afstemming tussen de verschillende provinciale beleidsplannen en de rol van een omgevingsplan daarbij.

De ECWM pleitte naar aanleiding van het onderzoek eveneens voor afschaffing van de haasje-over constructie. Verschillen in verbindendheid van de plannen bleek afstemming via haasje-over te blokkeren en ook de kenbaarheid van het beleid was in het geding. Tevens blijkt toepassing van deze constructie te leiden tot passieve afstemming.

<sup>35</sup> Advies ECWM 2001/4, Het gemeentelijk milieubeleidsplan (2001).



De ECWM ziet in het *proces* van omgevingsplanning grote voordelen: het leidt tot actievere afstemming, meer integraal denken en handelen en meer samenhangende uitvoering van het beleid. Ook hier wordt het omgevingsplan gezien als middel en niet zo zeer als doel op zich.

Voorts wordt in het advies en onderzoek dieper ingegaan op de problematiek van de doorwerking van het omgevingsplan in de provinciale besluitvorming en het specialiteitsbeginsel. Met het oog op de bevordering van integrale omgevingsplanning adviseert de commissie om het toetsingskader van de Wm zodanig aan te passen dat de gevolgen van een inrichting voor de kwaliteit van de ruimtelijke leefomgeving een rol kunnen spelen bij de beoordeling van de aanvraag.

Uit de Herijkingsbrief (2003)<sup>36</sup> blijkt dat de minister van VROM in de verbreding van de doelstelling van de nieuwe Wro (bevordering van een duurzame ruimtelijke kwaliteit) aanvankelijk dé oplossing ziet om aan de aanbevelingen om de belemmeringen voor het opstellen van integrale strategische omgevingsplannen uit de weg te ruimen, tegemoet te komen.

Het uitgangspunt dient te zijn: in beginsel geen wettelijke plannen, maar indien toch plannen noodzakelijk zijn, dan integrale plannen of plannen die eenvoudig deel kunnen uitmaken van andere plannen.

Later geeft de minister aan dat als gevolg van het feit dat de structuurvisie een verplicht karakter heeft gekregen, de integratie van een milieuvisie met de structuurvisie minder eenvoudig is.<sup>37</sup>

In een onderzoek naar nut en noodzaak van planverplichtingen die het Rijk oplegt aan decentrale overheden in opdracht van het ministerie van BZK (Rapport "Is het middel erger dan de kwaal? (2005)"))<sup>38</sup> is naar aanleiding van een case studie naar het provinciaal milieubeleidsplan geconcludeerd dat de betrokken planverplichting geschrapt zou moeten worden. Dit biedt provincies de meeste ruimte om integraal omgevingsbeleid te formuleren en te realiseren, omdat procedurele en inhoudelijke planvoorschriften met betrekking tot het milieubeleidsplan dan vervallen. Aan de doorwerking van dit beleid in de besluitvorming, de problematiek van toetsing en het specialiteitsbeginsel, wordt echter geen aandacht besteed.

In het recente VROM-raad advies "Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid" (2009)<sup>39</sup> staat de integratie van het *gebiedsgerichte* milieubeleid en het ruimtelijke beleid tegen de achtergrond van het begrip duurzame ontwikkeling centraal.

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2003/04 29 200 XI, nr. 7.

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 32, p. 14.

<sup>38</sup> S. Meijerink, R. Hoekstra, B. Needham, H. Goverde, Is het middel erger dan de kwaal, De ontwikkeling van een beoordelingskader voor planverplichtingen die het Rijk oplegt aan de decentrale overheden, onderzoek door de Radboud Universiteit Nijmegen, Onderzoeksgroep Governance and Places, in opdracht van het Ministerie van BZK (2005).

<sup>39</sup> VROMRaad, Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid. Ontwikkelen door herschikken, Advies 075, juli 2009.

Hoewel het advies geen directe uitspraken doet over (strategische) milieubeleids- of omgevingsplanning, is het voorstel van de raad tot het introduceren van een milieu-ruimteplan daarvoor wel degelijk van belang. Het milieu-ruimteplan heeft inmiddels een basis gekregen als “gebiedsontwikkelingsplan” in de Crisis- en herstelwet. Op deze ontwikkelingen wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

## 2.3

### GEBIEDSGERICHT MILIEUBELEID

#### *Inleiding*

Gebiedsgericht milieubeleid, in de zin van beleid gericht op het integreren van milieubeleid en beleid inzake de ruimtelijke ordening, is niet nieuw. In de jaren 80 van de vorige eeuw ontstaat beleid en regelgeving om de kwaliteit van bepaalde gebieden te verbeteren. Instrumenten voor dat beleid zijn de milieubeschermingsgebieden en de milieukwaliteitseisen. In 1990 voert het ministerie van VROM het zogenaamde ROM-gebiedenbeleid in. Dat beleid is gericht op een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak, waarbij op een regionaal niveau gestreefd wordt naar afstemming van doelstellingen van ruimtelijke ontwikkeling en milieubeleid. Door het instrument milieueffectrapportage worden de gevolgen voor het milieu van ruimtelijke ingrepen, in het proces van besluitvorming voor die ruimtelijke projecten geïntegreerd.

Op planniveau is, zoals beschreven in hoofdstuk 4 van dit rapport, geen expliciete voorziening getroffen voor de afstemming van nationale plannen inzake de ruimtelijke ordening en de milieubeleidsplannen. Voor de afstemming tussen provinciale milieubeleidsplannen en de provinciale structuurvisies is in de Wet milieubeheer wél een regeling getroffen voor een haasje-over-constructie. In de Wro is de spiegelbeeldverplichting tot afstemming niet opgenomen. Tot een *wettelijke* regeling voor een integraal omgevingsplan is het niet gekomen. In tegendeel, zo zou men kunnen zeggen. Door voor een nieuw stelsel voor de planning van het waterbeleid en ruimtelijke ordening te kiezen is impliciet een keuze gemaakt voor het niet integreren van de planstelsels voor milieubeleid met het beleid op het terrein van water en ruimtelijke ordening. Wel wordt van de structuurvisie in de nieuwe Wro verwacht dat daarin op zowel provinciaal als gemeentelijk niveau ruimte is voor een integrale benadering van de ruimtelijke kwaliteit en het rekening houden met de milieubelasting van de plangebieden.<sup>40</sup>

Verskillende ontwikkelingen geven op dit moment echter een nieuwe impuls aan de integratie van beleid inzake milieu en ruimte. Onderscheid kan worden gemaakt tussen de ontwikkelingen die gericht zijn op het integreren van de besluitvorming inzake de ruimtelijke- en de milieuaspecten voor activiteiten (de Wabo) en de ontwikkelingen die gericht zijn op het wegnemen van belemmeringen voor ruimtelijke ontwikkelingen die gelegen zijn in milieukwaliteitsnormen. Deze laatste ontwikkelingen hebben een gebiedsgericht karakter. Per gebied wordt gezocht naar mogelijkheden om ruimtelijke ontwikkelingen af te stemmen op de daarvoor beschikbare milieuruimte.

<sup>40</sup> MvT, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 916, nr. 3, p. 10 en 16.

Beide ontwikkelingen kunnen relevant zijn voor de milieubeleidsplannen.

***Integratie van de besluitvorming; Wet algemene bepalingen omgevingsrecht***

Het voorstel voor de Wabo voorziet in een omgevingsvergunning waarin vele vergunningen en toestemmingen, onder andere op het terrein van de ruimtelijke ordening én de milieuvergunning, zijn opgenomen. De voorgestelde regeling gaat op dit moment nog uit van een “integrale vergunning met schotten”. Bedoeld wordt dat weliswaar van één besluit sprake is, maar dat de inhoudelijke toetsing van dat besluit plaatsvindt aan de hand van de optelsom van relevante toetsingsgronden zoals die voorheen voor de afzonderlijke toestemmingen golden en die in de specifieke wetten verder zijn uitgewerkt. Het bevoegde gezag moet de vergunningaanvraag beoordelen aan de hand van de in de specifieke wetten uitgewerkte toetsingskaders. Een belangrijke bepaling van het wetsvoorstel is de verantwoordelijkheid voor het bevoegd gezag om de diverse aspecten van een besluit (bouwen, monumenten, milieu, etc.) in samenhang met elkaar te beoordelen en de voorschriften goed op elkaar af te stemmen. Op deze wijze kan het bevoegd gezag kennis en ervaring opdoen met het binnen één procedure beoordelen van de verschillende aspecten.<sup>41</sup> Geconstateerd moet worden dat nu niet is voorzien in een plan dat als grondslag kan dienen voor een dergelijke samenhangende beoordeling.

Het ligt wel in de bedoeling om de werkingssfeer van de Wabo op termijn uit te breiden. De gedachten gaan daarbij onder meer uit naar het stroomlijnen van de bestaande planverplichtingen en deze onderbrengen in de Wabo.<sup>42</sup>

Ook wordt op langere termijn gedacht aan het samenvoegen of op elkaar afstemmen van de toetsingskaders uit de betrokken wetten. Daarbij wijst de wetgever echter op het probleem dat het karakter en de status van de diverse toetsingskaders verschillend zijn. Eén van de methodes om tot een meer samenhangend toetsingskader te komen is door de toetsingskaders uit de diverse wetten te lichten en te vervangen door een nieuw toetsingskader, bijvoorbeeld “het belang van een duurzame leefomgeving”, aldus de wetgever.<sup>43</sup> Een integrale besluitvorming vergt een integraal beleid. Indien niet langer afzonderlijke toetsingskaders voor de verschillende onderdelen van de omgevingsvergunning bestaan, maar sprake is van één integraal beoordelingskader, zal meer behoefte bestaan aan plannen waarin zowel het ruimtelijke beleid als het milieubeleid voor een gebied, geïntegreerd zijn opgenomen.

***Wegnemen van belemmeringen voor ruimtelijke ontwikkelingen***

Met een geïntegreerde besluitvorming kan worden voorkomen dat besluiten ter uitvoering van ruimtelijk beleid onnodig strijden met die op grond van milieubeleid. Soms is een botsing echter onvermijdelijk. In toenemende mate is in de laatste jaren frustratie ontstaan over het feit dat bij het realiseren van grote ruimtelijke projecten de ‘milieuregels’ soms belemmerend werken. Die belemmeringen kunnen gelegen zijn in de wetgeving op het terrein van bijvoorbeeld het natuurbeschermingsrecht, de regelgeving inzake

<sup>41</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 8, p. 7.

<sup>42</sup> MvT, Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 11.

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 8.

luchtverontreiniging of geluidhinder. Initiatiefnemers van ruimtelijke projecten, en ook politici, roepen dan dat Nederland 'op slot' zit. De ruimtelijke ontwikkeling stagneert omdat men tegen de (Europese) milieugrenzen aanloopt. Oplossingen voor dit probleem worden gezocht door op zoek te gaan naar:

- mogelijkheden tot het afwijken van de milieunormen ten behoeve van de realisering van ruimtelijke projecten, onder de verplichting de afwijking van de milieunormen te compenseren.
- het nemen van maatregelen ter verbetering van de milieukwaliteit in het gebied van een voorgenomen ruimtelijk project, zodat afwijking van de milieukwaliteitsnormen niet nodig is.

In het eerste geval is sprake van compensatie achteraf, in het tweede geval van compensatie vooraf. Beide oplossingen vergen aandacht voor de mogelijkheden tot verbetering van de milieukwaliteit in de omgeving van het voorgenomen ruimtelijk project en vergen daarmee beleid inzake een – afhankelijk van de aard van de milieukwaliteit en het ruimtelijk project – kleiner of groter gebied. Door de regulering per gebied en niet alleen per bron van verontreiniging in te richten, kan door uiteenlopende maatregelen, 'milieuruimte' worden gecreëerd, waar die zonder een dergelijke gebiedsgerichte aanpak niet zou bestaan. Ook kan een gebiedsgerichte aanpak een grondslag vormen voor het uitruilen van milieugevolgen van verschillende bronnen van verontreiniging per gebied: bij compensatie van een beperkte toename van verontreiniging op één plaats met een grotere afname van verontreiniging op een andere plaats, kan per saldo verbetering van de milieukwaliteit worden bereikt.

Inmiddels is in de wetgeving al beperkt de mogelijkheid geopend om, ten behoeve van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, onder de verplichting tot compensatie of saldering, af te wijken van milieunormen.

#### ***Stad- en milieubenadering***

Halverwege de jaren negentig wordt een start gemaakt met het beleid om ten behoeve van het ruimtelijk concept van de compacte stad af te wijken van voor de realisering van die compacte stad, belemmerende milieunormen.<sup>44</sup> Eerst is op basis van de Experimentenwet Stad en Milieu<sup>45</sup> met een concreet aantal, aangewezen stedelijke projecten geëxperimenteerd met het afwijken van milieukwaliteitsnormen; nu geldt voor heel Nederland de Interimwet stad- en milieubenadering. Op grond van deze wet kan de gemeenteraad in het belang van een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en het bereiken van een optimale leefomgevingskwaliteit ten aanzien van een door hem aangewezen projectgebied afwijken van milieukwaliteitsnormen met betrekking tot bodem, geluid en lucht en bepaalde wettelijke normen met betrekking tot stank en ammoniak. In het systeem is voorzien in de verplichting om bij afwijking van milieukwaliteitsnormen de gevolgen daarvan te compenseren. De Interimwet stad- en milieubenadering kent geen planverplichting. Het 'afwijkingsbesluit' staat centraal. Wel dient de motivering van het afwijkingsbesluit een visie te bevatten op de gewenste leefomgevingskwaliteit van het projectgebied (art. 6, onder a). Bovendien is een

<sup>44</sup> Stad en Milieurapportage, Waar vele willen zijn, is ook een weg. Den Haag, Ministerie van VROM 1995.

<sup>45</sup> Stb. 1998, 684.

directe relatie gelegd tussen het afwijkingsbesluit en het bestemmingsplan. De totstandkoming van het afwijkingsbesluit vindt tegelijk plaats met de voorbereiding van een (wijziging van het) bestemmingsplan voor het projectgebied. Het afwijkingsbesluit moet worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. Wanneer gedeputeerde staten die goedkeuring onthouden wordt tegelijk een aanwijzing gegeven ten aanzien van het bestemmingsplan.

De Zeeuw en anderen hebben er begin 2009 voor gepleit de stad en milieubenadering te laten uitgroeien tot een 'Wet gebiedsontwikkeling en milieu'.<sup>46</sup> Op grond van die wet zou afgeweken moeten kunnen worden van milieunormen, binnen de normen die de Europese kaders daarvoor stellen, ten behoeve van trajecten van gebiedsontwikkeling. De Zeeuw pleit daarbij niet voor een planmatige aanpak voor gebieden en biedt daarmee ook geen grondslag voor saldering of anderszins het nemen van maatregelen ter voorkoming van een verslechtering van de kwaliteit van het milieu.

### ***Samenwerkingsprogramma's luchtkwaliteit***

De mogelijkheid voor het afwijken van normen inzake de luchtkwaliteit ten behoeve van het mogelijk maken van ontwikkelingen in gebieden waar de luchtkwaliteitsnormen reeds worden overschreden, kent wel een 'planmatige aanpak'. De basis voor deze afwijking is opgenomen in titel 5.2 van de Wet milieubeheer. In de artikelen 5.12 en verder is een regeling opgenomen voor het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en de programma's van lagere overheden. De programma's worden opgesteld indien een bepaalde grenswaarde voor de luchtkwaliteit wordt of dreigt te worden overschreden en is gericht op het alsnog bereiken van de grenswaarde. Het NSL dient voor bepaalde, bij ministeriële regeling aangewezen gebieden beschrijvingen te omvatten van onder andere de aanwezige concentraties verontreinigende stoffen en de ontwikkelingen daarvan; een overzicht van de te treffen maatregelen die bijdragen aan het bereiken van de grenswaarden; een beschrijving van de ontwikkelingen die naar verwachting in betekenende mate bijdragen aan de luchtverontreiniging. Wanneer bestuursorganen vervolgens bevoegdheden uitoefenen, zoals het verlenen of wijzigen van een milieuvergunning, of het geven van vrijstelling van het bestemmingsplan ten behoeve van een infrastructureel project, waarbij een toename ontstaat van een bepaalde luchtverontreinigende stof in de buitenlucht, dan is dat toegestaan indien als gevolg van een met die uitoefening of toepassing van die bevoegdheid uitgevoerde maatregel of door een als gevolg van de uitoefening of toepassing van de bevoegdheid optredend effect, de luchtkwaliteit per saldo verbetert. In dit systeem vormt het programma derhalve de grondslag voor het besluit tot afwijken van een milieukwaliteitsnorm.<sup>47</sup>

### ***Het milieu-ruimteplan***

Recent is opnieuw aandacht voor het zoeken naar ruimte voor gewenste ruimtelijke ontwikkelingen door een gebiedsgerichte aanpak. De VROM-Raad

<sup>46</sup>F. de Zeeuw, H. Puylaert, H. Werksma, Doorbreek de impasse. Tussen milieu en gebiedsontwikkeling. TU Delft, februari 2009.

<sup>47</sup> Inmiddels heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld dat deze systematiek niet strijdig is met Europees recht en meebrengt dat, wanneer een project in het NSL is opgenomen, de omstandigheden dat een project gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit niet aan het uitoefenen van de bevoegdheid in de weg staat ABRvS 31 maart 2010, 200900883/1/H1.

kiest in haar advies Dynamiek in gebiedsgericht milieurecht, Ontwikkelen door herschikken<sup>48</sup> wel voor een planmatige, gebiedsgerichte aanpak. In dit advies pleit de VROM-Raad voor het experimenteren met een milieu-ruimteplan als onderdeel van het bestemmingsplan. Het initiatief tot het vrijmaken van milieugebruiksruimte zou van de bestuurders moeten komen, volgens de VROM-Raad. De bestuurders zouden bevoegdheden moeten krijgen op basis van een 'contextgebonden planmatig afwegingskader'.<sup>49</sup> Daarbij zou een gecombineerde aanpak van ontwikkelen en saneren plaatsvinden en kunnen in één kader bron- en effectgerichte maatregelen worden gepland.

Concreet stelt de VROM-Raad voor om de mogelijkheid te creëren om een milieu-ruimteplan te voegen bij een bestemmingsplan. In dat milieu-ruimteplan wordt dan aangegeven hoe een bepaald ruimtelijk initiatief kan worden ingepast, in combinatie met het handhaven of zelfs verbeteren van de milieukwaliteit. Het plan vormt, zo zegt de VROM-Raad een planmatig afwegingskader. Het resultaat daarvan is een serie geselecteerde en onderbouwde maatregelen waarmee de vereiste milieuruimte kan worden vrijgemaakt. De uitvoerbaarheid van het milieu-ruimteplan zou aangetoond moeten worden, waarbij ook aangegeven zou moeten worden wie de kosten van saneringsmaatregelen draagt. De VROM-Raad geeft aan dat inzake de te nemen maatregelen afspraken in een convenant of overeenkomst kunnen worden vastgelegd door betrokken partijen (de overheid, het bedrijf dat maatregelen moet treffen, de nieuwkomer die profiteert van de ruimte).

De VROM-Raad stelt voor het milieu-ruimteplan tegelijk met een bestemmingsplan, inpassingsplan of projectbesluit in procedure te brengen. Daarmee staat tegen het milieu-ruimteplan beroep open. Voorzien zou moeten worden in een aanvulling van een bestaand bestemmingsplan met een milieu-ruimteplan, in het geval dat voor de inpassing van het ruimtelijke plan, geen wijziging van het bestemmingsplan nodig is.

De VROM-Raad heeft onderkend dat een regeling moet worden getroffen om te voorkomen dat de op papier vrijgemaakt milieugebruiksruimte wordt gebruikt, terwijl de voorgenomen maatregelen niet worden getroffen. De VROM-Raad stelt voor een wettelijke verplichting vast te leggen tot het uitvoeren van de maatregelen in het milieu-ruimte plan.<sup>50</sup>

Backes heeft enkele kanttekeningen gemaakt bij het milieu-ruimteplan. Hij vindt het advies van de VROM-Raad niet geheel duidelijk met betrekking tot de vraag of in het voorstel afwijking van wetten en milieunormen wordt toegestaan. Indien en voorzover dat het geval is, voorziet Backes mogelijke strijd met het Europees recht. Een tweede belangrijke aantekening is dat het voorstel van de VROM-Raad zoals dat nu is geformuleerd kan leiden tot normopvulling. In het advies is immers

<sup>48</sup> VROMRaad, Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid. Ontwikkelen door herschikken, Advies 075, juli 2009.

<sup>49</sup> VROMRaad, Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid. Ontwikkelen door herschikken, Advies 075, juli 2009, p. 62.

<sup>50</sup> VROMRaad, Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid. Ontwikkelen door herschikken, Advies 075, juli 2009, p. 65.

slechts aangegeven dat op de middellange termijn onderzocht kan worden of het milieu-ruimteplan ingezet kan worden om te komen tot verbetering of herstel van het milieu.

De voorstellen van de VROMRaad doen denken aan de reconstructieplannen op grond van de Reconstructiewet concentratiegebieden. Deze wet voorziet in de mogelijkheid om in bepaalde gebieden, vooral in de oostelijke en zuidelijke provincies van Nederland, intensieve veehouderijen te verplaatsen en te saneren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen landbouwontwikkelingsgebieden, extensiveringsgebieden en (de tussencategorie:) verweveningsgebieden. Het belangrijkste instrument voor de reconstructie is het reconstructieplan. Voorzien is in een directe doorwerking van de ruimtelijke relevante onderdelen van het plan in de structuurvisie en bestemmingsplannen.

Reconstructieplannen op grond van de Reconstructiewet concentratiegebieden wijken in zoverre af van het milieuruimte-plan (en ook van het hierna te bespreken gebiedsontwikkelingsplan op grond van de Crisis- en herstelwet), dat de te behalen 'milieuwinst' slechts door middel van verplaatsing van activiteiten wordt bereikt. De VROM-Raad beoogt met haar voorstellen ook mogelijkheden te openen voor het nemen van heel andere maatregelen om de milieugebruiksruimte te vergroten.

Het kan echter zeer zinvol zijn om bij het nadenken over gebiedsontwikkelingsplannen te kijken naar de ervaringen met de uitvoering van de reconstructieplannen. Belangrijkste leerpunt is wellicht dat de daadwerkelijke uitvoering van de reconstructieplannen, de verplaatsing van intensieve veehouderijen, sterk afhankelijk is van de financiële middelen die daarvoor beschikbaar zijn.<sup>51</sup>

#### ***Het gebiedsontwikkelingsplan in de Crisis- en Herstelwet***

In de Crisis- en herstelwet<sup>52</sup> (hierna Chw) is voorzien in een gebiedsontwikkelingsplan, dat in veel opzichten lijkt op het milieu-ruimteplan zoals door de VROM-Raad geadviseerd. Bij algemene maatregel van bestuur kan bij wijze van experiment voor de duur van ten hoogste tien jaar een gebied worden aangewezen als ontwikkelingsgebied, indien dat met het oog op het versterken van de duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling van dat gebied bijzonder aangewezen is (art. 2.2 Chw). Voor een dergelijk gebied wordt door de gemeenteraad een gebiedsontwikkelingsplan vastgesteld, dat deel uitmaakt van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan en het exploitatieplan worden tegelijk met het gebiedsontwikkelingsplan, (opnieuw) vastgesteld. Doel van het gebiedsontwikkelingsplan is 'het optimaliseren van de milieugebruiksruimte met het oog op het versterken van een duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling van dat gebied in samenhang met het tot stand brengen van een goede milieukwaliteit' (art. 2.3, eerste lid Chw). Doel is derhalve het vinden van milieuruimte voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen door het planmatig 'koppelen' van maatregelen ter verbetering van de milieukwaliteit aan de

<sup>51</sup> N.M. de Vries, De Reconstructiewet concentratiegebieden: stand van zaken, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2005/1, p. 12-20.

<sup>52</sup> *Stb.* 2010, 135.

ruimtelijke initiatieven. Over die maatregelen stelt de wet slechts dat een gebiedsontwikkelingsplan ten minste bevat: de in het gebied noodzakelijke maatregelen en werken ter compensatie van het beslag op milieugebruiksruimte door de in het gebiedsontwikkelingsplan voorziene ruimtelijke ontwikkeling' (art. 2, lid 2, aanhef en onder c). Het plan dient, zo nodig, informatie te bevatten over de fasering en koppeling bij de tenuitvoerlegging van de voorgenomen projecten, de maatregelen en werken ten behoeve van een goede milieukwaliteit en de maatregelen en werken ter compensatie van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen (art 2, lid 2, aanhef en onder d). De gemeente draagt zorg voor het uitvoeren van de geplande maatregelen en werken ten behoeve van een goede milieukwaliteit en de maatregelen en werken ter compensatie van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen binnen een termijn die in het plan is opgenomen (art. 2.3, lid 10 Chw).

Het gebiedsontwikkelingsplan komt tot stand met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Tegen het plan staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het gebiedsontwikkelingsplan van de Crisis- en herstelwet gaat een stapje verder dan het voorstel voor een milieu-ruimteplan van de VROM-Raad. Het gebiedsontwikkelingsplan wordt immers gekoppeld aan de mogelijkheid om af te wijken van milieunormen. Als voor de uitvoering van de maatregelen en werken ten behoeve van de milieukwaliteit of ten behoeve van het compenseren van de ruimtelijke ontwikkelingen op grond van een onherroepelijk gebiedsontwikkelingsplan, enig besluit is vereist, kunnen burgemeester en wethouders dat besluit nemen in afwijking van bij amvb aangegeven bepaling bij of krachtens: de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet, de Wet ammoniak- en veehouderij, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet geurhinder en veehouderij, de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet milieubeheer, met uitzondering van art. 5.2b en titel 5.2. Aan die mogelijkheid zijn echter beperkingen gesteld. Een dergelijk besluit mag niet afwijken van de Europese wetgeving en een dergelijk besluit mag niet worden genomen dan nadat een verklaring van geen bedenkingen is verkregen van het gezag dat inzake de betrokken wet anders bevoegd zou zijn te beslissen. Bovendien is bepaald dat uiterlijk 10 jaar na vaststelling van het plan alsnog moet worden voldaan aan de bij of krachtens de wet gestelde milieukwaliteitsnormen. Als dat niet het geval is, moeten burgemeester en wethouders aangeven hoe alsnog aan die normen zal worden voldaan. Tenslotte kunnen bij amvb regels worden gesteld over de maximale afwijking van milieukwaliteitsnormen (art. 2.3, vijfde lid Chw).

Het is de vraag of, in het bijzonder gelet op de Europese 'achtergrond' van de meeste normen in de milieu- en natuurwetgeving, deze regeling feitelijk ruimte geeft voor afwijking. De Chw-regeling voor het gebiedsontwikkelingsplan is echter duidelijk minder gericht op het – op basis van een plan – ruimte maken door bestaande rechten aan te pakken, en meer op het ruimte maken door afwijken van milieunormen.



***Het milieubeleidsplan en gebiedsgerichte planning***

De aandacht voor afstemming en integratie van plannen op het terrein van het omgevingsrecht bestaat, zo blijkt uit de voorgaande beschrijvingen, al heel lang. Sinds de inwerkingtreding van hoofdstuk 4 is, zo blijkt, dit thema voortdurend onderwerp van onderzoek geweest. Toch is niet gekozen voor een wettelijke regeling voor de integratie van planstelsels voor milieu en ruimtelijke ordening. Wel is aangegeven dat de verwachting bestaat dat de structuurvisie in de nieuwe Wro meer ruimte biedt voor een integrale benadering van de ruimtelijke kwaliteit, waarvan de milieukwaliteit onderdeel uitmaakt.

De gebiedsgerichte benadering van het milieubeleid heeft recent wel tot een wettelijke regeling geleid. In de Crisis- en herstelwet is bij wijze van experiment de figuur van het gebiedsontwikkelingsplan ingevoerd. In dit plan voor aangewezen ontwikkelingsgebieden wordt het ruimtelijk- én milieubeleid geïntegreerd neergelegd.

Op grond van het voorgaande kan de onderzoeksvraag betreffende de mogelijke verbetering van het milieuplanstel van hoofdstuk 4 als volgt worden geconcretiseerd:

- Bevat de regeling in hoofdstuk 4 Wm voor de milieubeleidsplannen knelpunten voor het maken en het uitvoeren van integraal omgevingsbeleid, en in het bijzonder voor gebiedsgericht milieubeleid?
- Is een apart stelsel voor strategische milieubeleidsplannen in de toekomst nog noodzakelijk en wenselijk in het licht van de ontwikkelingen richting integraal omgevingsbeleid en in het bijzonder gebiedsgericht milieubeleid?

De beantwoording van deze vragen vindt plaats in hoofdstuk 6 van dit rapport, mede op grond van de onderzoeksresultaten van het juridische en empirische onderzoek ter evaluatie van de regeling van hoofdstuk 4 Wm.

## HOOFDSTUK

## 3

# Het planstelsel van hoofdstuk 4 Wet milieubeheer en andere planstelsels voor het omgevingsbeleid

## 3.1

**INLEIDING**

In dit hoofdstuk wordt allereerst een beschrijving gegeven van het planstelsel van de Wet milieubeheer, in het bijzonder hoofdstuk 4 Wm (paragraaf 3.2), mede tegen de achtergrond van de in hoofdstuk 1 geschetste functies die de wetgever aan de plannen van hoofdstuk 4 heeft toebedacht. Vervolgens passeren in paragraaf 3.3 de andere planstelsels voor het omgevingsbeleid de revue. In paragraaf 3.4 wordt dieper ingegaan op de bestaande regelingen voor de onderlinge afstemming van de betrokken omgevingsplannen en het streven naar verdergaande integratie van plannen. De juridische knelpunten daarbij worden beschreven in paragraaf 3.5. Paragraaf 3.6 bevat conclusies.

## 3.2

**BESCHRIJVING PLANSTELSEL WET MILIEUBEHEER**

## 3.2.1

**HOOFDSTUK 4 WET MILIEUBEHEER**

Bij wet van 2 juli 1992 tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (Stb. 1992, 415) is de wettelijke regeling voor de milieubeleidsplanning en – programmering in de Wet milieubeheer in haar huidige vorm, toen nog Wabm, geïntroduceerd. Hiermee werden de toenmalige afzonderlijke plannen voor onderdelen van het milieubeleid vervangen door een strategisch milieubeleidsplan voor de diverse overheidsniveaus met een geldingsduur van vier jaar, in combinatie met een jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma.

Voor Rijk en provincies werd het opstellen van een vierjaarlijks milieubeleidsplan en een jaarlijks milieuprogramma *verplicht* gesteld. De wetgever achtte een wettelijke planverplichting noodzakelijk om te waarborgen dat de functies die de toenmalige afzonderlijke plannen vervulden voor de totstandkoming en uitvoering van het eigen milieubeleid, voor de externe afstemming en voor de kenbaarheid van het beleid voor derden, door het milieubeleidsplan en het milieuprogramma

zouden worden overgenomen.<sup>53</sup> Het bijkomende effect van de verplichting was dat het aantal verplichtte rijksplannen werd teruggebracht.<sup>54</sup> Voor de provincies zouden de planningsinspanningen naar verwachting van de wetgever gelijk blijven.<sup>55</sup>

Voor gemeenten werd het milieubeleidsplan facultatief. De wetgever sprak in dit verband de verwachting uit dat gemeenten alleen over zouden gaan tot het opstellen van een plan indien vast zou staan dat de inzet van middelen voor het plan later wordt 'terugverdiend' door de richtinggeving die van het plan uitgaat resulterend in een efficiëntere en meer op prioriteiten gebaseerde beleidsuitvoering.<sup>56</sup>

Niettemin zijn ook gemeenten verplicht om ieder jaar een milieuprogramma op te stellen.

### ***Algemene bepalingen***

Hoofdstuk 4 opent met een bepaling waarin beschreven wordt welke ministers, naast de minister van VROM, bij de uitvoering daarvan betrokken zijn (art. 4.1 Wm). Vervolgens zijn twee bepalingen opgenomen die dienen ter implementatie van de EG- inspraakrichtlijn, Richtlijn 2003/35/EG (artikelen 4.1a en 4.1b Wm). Op deze bepalingen wordt teruggekomen in paragraaf 4.4.

Artikel 4.2b Wm bevat een algemene bepaling die ziet op het uitwisselen van alle informatie (feitelijke gegevens en beleid) tussen overheidsorganen die redelijkerwijs nodig is voor het opstellen van milieubeleidsplannen en – programma's.<sup>57</sup>

### ***Milieuverkenning en milieubalans***

Artikel 4.2, lid 1, Wm legt aan het RIVM, inmiddels het Planbureau voor de leefomgeving, de verplichting op om aan de minister van VROM eens in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uit te brengen over de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu in de eerstvolgende periode van ten minste tien jaar. Dit rapport wordt aangeduid als milieuverkenning. Dit rapport moet een jaar tot uiterlijk een half jaar voor de vaststelling van het nationaal milieubeleidsplan worden uitgebracht. De wetgever heeft voor het uitbrengen van de milieuverkenning gekozen voor een frequentie van vier jaar om deze rapporten te kunnen gebruiken als bouwstenen voor het nationale milieubeleidsplan, dat ook eens in de vier jaar moet worden opgesteld. De milieuverkenning heeft primair de functie van verkenning van mogelijke beleidsopties.<sup>58</sup>

Tevens moet het Planbureau jaarlijks een zogenaamde milieubalans opstellen (art. 4.2, lid 2). Dit is een rapport waarin de resultaten met betrekking tot de uitvoering van de milieubeleidsmaatregelen (zoals neergelegd in het nationale

<sup>53</sup> *Kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 18.*

<sup>54</sup> *Kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 39.*

<sup>55</sup> *Kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 40.*

<sup>56</sup> *Kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 40.*

<sup>57</sup> Meer uitgebreid: M.N. Boeve, T&C Milieurecht (2009), aant. bij art. 4.2b Wm.

<sup>58</sup> *Kamerstukken II 1994/95, 24 031, nr. 3, p. 3 en 5.*

milieubeleidsplan) in het jaar waarop het rapport betrekking heeft wordt beschreven. De milieubalans heeft primair een beleidsevaluerend karakter.<sup>59</sup>

### **Milieubeleidsplannen: algemeen**

Het milieubeleidsplan is een *strategisch plan*. In het plan moeten de belangrijkste beleidskeuzen voor het milieubeleid voor de middellange termijn van acht à tien jaar worden uiteengezet, tegen de achtergrond van een visie voor de lange termijn.<sup>60</sup>

Aangezien in het algemeen wordt aangenomen dat plannen geen rechtsgevolgen hebben en dus geen besluiten zijn in de zin van de Awb, staat tegen milieubeleidsplannen *geen beroep* open bij de bestuursrechter (art. 20.2, lid 1, onder a).<sup>61</sup>

De wetgever heeft niet beoogd *planhiërarchie* tussen de beleidsplannen van de verschillende overheidsniveaus aan te brengen in de zin dat een hoger plan automatisch doorwerkt in een lager plan. Dit paste volgens de wetgever niet bij de richtinggevende, interne functie van het plan.<sup>62</sup>

“Andere overheden zijn niet rechtstreeks gebonden aan de inhoud van het plan, tenzij sprake is van uitoefening van taken en bevoegdheden krachtens delegatie. Binding kan, zoals ook nu het geval is, slechts tot stand gebracht worden door middel van onderlinge afspraken of door gebruik te maken van daartoe geëigende bevoegdheden, zoals bij voorbeeld bevoegdheden tot het vaststellen van algemene regels of tot het nemen van beschikkingen. Hierover zal het plan zich wel kunnen uitlaten, maar het vervangt deze afspraken, regels of beschikkingen, die volgens een zelfstandige procedure tot stand zullen moeten komen, niet (...). Het bovenstaande laat onverlet dat de beleidsvorming en beleidsuitvoering van de verschillende betrokken overheden op elkaar zullen moeten worden afgestemd. (...) wij (gaan) er van uit dat de afstemming van beleid en plannen in beginsel op basis van onderlinge afspraken tot stand moet kunnen komen. Het wetsvoorstel schrijft daartoe voor dat bij de voorbereiding van een milieubeleidsplan de meest betrokken andere overheden moeten worden betrokken (...). Verder bepaalt artikel 3.2 (art. 4.2b: auteurs) dat de verschillende overheidsorganen elkaar alle voor het opstellen van plannen en programma’s de nodige informatie moeten verschaffen. Daarnaast kan van de inhoud van de plannen zelf een impuls tot afstemming uitgaan, zeker als die plannen een wervend karakter hebben en duidelijk maken op welke punten er behoefte bestaat aan eenheid van beleid binnen de milieubeleidssector.”<sup>63</sup>

Mocht afstemming toch niet in goed overleg tot stand komen, dan kan verticale doorwerking van rijksmilieubeleid in een provinciaal milieubeleidsplan zo nodig bereikt worden via de *aanwijzingsbevoegdheid* van de minister (art. 4.13, lid 2).

<sup>59</sup> Kamerstukken II 1994/95, 24 031, nr. 3, p. 5. Zie meer uitgebreid, ook over de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van de milieuverkenning en de verzending aan de Staten-Generaal (art. 4.2a): M.N. Boeve, T&C Milieurecht (2009), art. 4.2, aant. 1 tot en met 5.

<sup>60</sup> MvT, Kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 14.

<sup>61</sup> M.N. Boeve, T&C Milieurecht (2009), Hfst. 4 Wm, Inleidende opmerkingen, aant. 6.

<sup>62</sup> Kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 28.

<sup>63</sup> Kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 28.

Verticale doorwerking van het provinciale beleid in het gemeentelijke rioleringsplan kan gerealiseerd worden door gebruik te maken van de provinciale aanwijzingsbevoegdheid (art. 4.24).<sup>64</sup>

Het milieubeleidsplan dient richting te geven aan de beslissingen van het overheidsorgaan dat het plan heeft opgesteld (art. 4.3, lid 1, art. 4.9, lid 1 en art. 4.16, lid 1). Hierin komt de interne functie van het plan tot uitdrukking oftewel de *doorwerking* van het plan in de *besluitvorming* van het eigen bestuursorgaan.<sup>65</sup>

De doorwerking in de besluitvorming wordt expliciet tot uitdrukking gebracht in de artikelen 4.6, lid 3, 4.12, lid 3 en 4.19, lid 3 Wm waarin is bepaald dat de betrokken overheidsorganen met het voor hen geldende milieubeleidsplan *rekening* moeten *houden* bij het nemen van bepaalde besluiten op grond van de Wm. De verplichting tot rekening houden met een milieubeleidsplan betekent dat slechts om gewichtige redenen en gemotiveerd van het plan mag worden afgeweken.<sup>66</sup>

Daarnaast moet ook rekening worden gehouden met de milieubeleidsplannen bij het nemen van besluiten krachtens één van de in bijlage 1 bij de Wm genoemde wetten, voor zover daarbij het belang van de bescherming van het milieu in beschouwing moet of kan worden genomen.<sup>67</sup> Hierbij gaat het om de *externe integratie van milieubelangen* in andere wetten.

De wetgever heeft de betrokken verplichting om rekening te houden met het milieubeleidsplan op wetsniveau alleen aan die bevoegdheden gekoppeld waarvan het gelet op hun aard aangenomen kon worden dat zij steeds van belang zouden zijn voor de realisering van de doelstelling van de plannen. Dit betekent echter niet dat het milieubeleidsplan niet ook richtinggevend kan zijn voor andere bevoegdheden, zoals bevoegdheden ingevolge de WRO (nu: Wro), aldus de wetgever. De planvaststellers kunnen ook ten aanzien van andere bevoegdheden dan die in de wet of de bijlage voornemens in het plan opnemen, om zodoende ook aan de uitoefening daarvan richting te geven.<sup>68</sup>

Externe doorwerking van het milieubeleidsplan is voorzien voor besluitvorming op grond van, voor zover hier relevant, onder meer de Natuurbeschermingswet 1998 en de Waterwet. In de literatuur is eind jaren negentig al gewezen op het feit dat het *specialiteitsbeginsel*, inhoudende dat de discretionaire bevoegdheid van bestuursorganen zich alleen uitstrekt tot die belangen waarop de betreffende wet uitdrukkelijk betrekking heeft, nog roet in het eten kan gooien in de effectuering

<sup>64</sup> Gelet op de verwachting dat de afstemming van beleid meestal in goed overleg tot stand zal kunnen komen, achtte de wetgever een wettelijke verplichting tot goedkeuring van hogerhand van de provinciale en gemeentelijke plannen, te zwaar. *Kamerstukken II 1988/89*, 21 163, nr. 3, p. 29.

<sup>65</sup> MvT, *Kamerstukken II 1988/89*, 21 163, nr. 3, p. 13.

<sup>66</sup> MvT, *Kamerstukken II 1988/89*, 21 163, nr. 3, p. 21.

<sup>67</sup> Deze verplichting geldt echter niet voor besluiten met betrekking tot een nationaal waterplan, hiervoor geldt de haasje-over constructie op grond van art. 4.3, lid 4 Wm, en evenmin in het geval het Rijk een besluit neemt in de plaats van een orgaan van een openbaar lichaam dat in gebreke blijft daartoe over te gaan (art. 4.6, lid 4 Wm).

<sup>68</sup> MvT, *Kamerstukken II 1988/89*, 21 163, nr. 3, p. 21. Dit blijkt ook uit de betrokken wetsbepalingen (art. 4.6, lid 3; 4.12, lid 3 en 4.19, lid 3, Wm) waar sprake is van "in elk geval".

van deze externe integratiebepalingen als in de toepasselijke sectorwet niet uitdrukkelijk ook het milieubelang is opgenomen als af te wegen belang.<sup>69</sup>

### **Nationaal milieubeleidsplan**

De minister van VROM moet samen met de ministers van VenW, LNV, EZ en OCW, voor zover het onderdelen van het milieubeleid betreft die tot hun verantwoordelijkheid behoren, eens in de vier jaar een nationaal milieubeleidsplan vaststellen dat “met het oog op de bescherming van het milieu *richting geeft* aan van rijkswege in de eerstvolgende vier jaar te nemen beslissingen, en dat naar verwachting tevens richting zal kunnen geven aan in de daarop volgende vier jaar te nemen beslissingen.”(art. 4.3, lid 1). In deze bepaling komt de richtinggevende functie van het nationaal milieubeleidsplan tot uitdrukking.

Sinds de vaststelling van het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP-4) in 2001 is geen nieuw nationaal milieubeleidsplan meer opgesteld. In vervolg hierop heeft het kabinet in april 2006 de “Toekomstagenda Milieu” aan de Tweede Kamer aangeboden. Hierin is de aanpak van het nationale milieubeleid aangegeven zoals het de regering voor ogen staat. De agenda richt zich op de modernisering van het milieubeleid, van de instrumenten die worden ingezet om de doelstellingen van het NMP-4 te realiseren. Vanwege voortschrijdend inzicht of nieuwe internationale verplichtingen zijn enkele doelen toegevoegd.<sup>70</sup> De laatste stand van zaken met betrekking tot de uitvoering hiervan is aangegeven in de Voortgangsrapportage Toekomstagenda Milieu 2007.<sup>71</sup>

De *inhoud* van het nationaal milieubeleidsplan wordt bepaald door artikel 4.3, lid 2, Wm. Het plan dient de hoofdzaken van het door het rijk te voeren milieubeleid te bevatten. In lid 3 van genoemde bepaling wordt aangegeven welke hoofdzaken het plan ten minste moet bevatten. Het gaat daarbij om:

- de op lange termijn (8, zo mogelijk 12 jaar) beoogde resultaten inzake de kwaliteit van de onderscheidene onderdelen van het milieu (het effectgerichte beleid);
- de op lange termijn (idem) beoogde resultaten inzake het voorkomen, beperken of ongedaan maken van gevolgen van menselijke activiteiten die het milieu verontreinigen, aantasten of uitputten (het brongerichte beleid);
- de aanduiding van gebieden waarin de kwaliteit van (onderdelen van) het milieu bijzondere bescherming behoeft (aankwijzing milieubeschermingsgebieden);
- de wijze waarop, de termijnen waarbinnen en de prioriteiten ten aanzien van het bereiken en instandhouden van de onder a, b en c bedoelde resultaten;
- de financiële, economische en ruimtelijke gevolgen van het te voeren milieubeleid.

<sup>69</sup> Th.G.,Drupsteen, P.C. Gilhuis, C.J. Kleijs-Wijn Nobel, J.M. Verschuuren (1998), De toekomst van de Wet milieubeheer, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 168 en 177. De auteurs wijzen er echter ook op dat over de mogelijkheid van externe integratie in het licht van het specialiteitsbeginsel en de voorwaarde dat het milieubelang in de sectorwet verankerd moet worden in de literatuur ook anders, in de zin van minder strikt, wordt gedacht (zie p. 178).

<sup>70</sup> Aldus de inleiding op de Voortgangsrapportage van de Toekomstagenda Milieu 2007, p. 7.

<sup>71</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 535, nr. 7.

Van belang is dat het nationaal afvalbeleid niet is opgenomen in het nationaal milieubeleidsplan. Dit beleid is afzonderlijk opgenomen in het landelijke afvalbeheersplan op grond van titel 10.2 (zie verder paragraaf 3.2.2). Hiervoor is gekozen omdat milieubeleidsplannen geen verticale werking kennen en het afvalbeheersplan juist wel dient door te werken in de besluitvorming van andere bestuursorganen.<sup>72</sup>

Bij de *voorbereiding* van het nationaal milieubeleidsplan moeten de ministers de meest belanghebbende bestuursorganen, instellingen en organisaties betrekken.<sup>73</sup> In ieder geval zijn dit gedeputeerde staten van de provincies (art. 4.4, lid 1). Het nationaal milieubeleidsplan wordt voorbereid overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb. Een ieder kan zienswijzen naar voren brengen (art. 4.4, lid 2). Na vaststelling wordt het nationaal milieubeleidsplan aan de Staten-Generaal toegezonden en aan gedeputeerde staten van de provincies. De vaststelling wordt bekendgemaakt in de Staatscourant. Met deze toezending en bekendmaking wordt het plan openbaar en krijgt het dus zijn externe functie. Het lag volgens de wetgever in de rede dat het plan algemeen verkrijgbaar wordt gesteld. Een wettelijke bepaling is daarvoor volgens hem dan ook niet nodig.<sup>74</sup>

De ministers kunnen pas een besluit nemen over het tijdstip waarop het plan gaat gelden, nadat de Staten-Generaal in de gelegenheid zijn gesteld daarover in het openbaar te beraadslagen (artikel 4.6, lid 1). Wensen van het parlement kunnen leiden tot wijziging van het vastgestelde milieubeleid.<sup>75</sup>

Het nationaal milieubeleidsplan geldt voor *vier jaar* (artikel 4.6, lid 2), tenzij eerder een nieuw plan is vastgesteld. Het plan kan eenmaal met ten hoogste twee jaar worden verlengd.<sup>76</sup>

De tijdhorizon van acht jaar en geldingsduur van in beginsel vier jaar was volgens de wetgever noodzakelijk omdat op het strategisch niveau (van het milieubeleidsplan), waar de voornaamste keuzes worden gemaakt met betrekking tot de inhoud van het te voeren beleid, de behoefte bestaat aan een zekere bestendigheid van beleid.<sup>77</sup>

De verlenging tot zes jaar werd door de wetgever als maximaal aanvaardbare termijn beschouwd, gelet op de snelle ontwikkelingen in het milieubeleid.<sup>78</sup>

<sup>72</sup> MvT, *Kamerstukken II* 1998/99, 26 638, nr. 3, p. 11-12.

<sup>73</sup> Dit wordt aangeduid als 'open planning'. Daarmee wordt bedoeld dat de bij de planning te volgen werkwijze in voldoende mate moet voorzien in de mogelijkheid tot het betrekken van derden. Deze planningsstijl voorkomt zware planprocedures, zoals tervisielegging en bezwaarmogelijkheden, MvT, *Kamerstukken II* 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 14.

<sup>74</sup> *Kamerstukken II* 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 76.

<sup>75</sup> *Kamerstukken II* 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 76.

<sup>76</sup> De verlenging tot zes jaar werd door de wetgever als maximaal aanvaardbare termijn beschouwd, gelet op de snelle ontwikkelingen in het milieubeleid, zie MvT, *Kamerstukken II* 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 76.

<sup>77</sup> *Kamerstukken II* 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 17 en 24.

<sup>78</sup> MvT, *Kamerstukken II* 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 76.

### **Provinciaal milieubeleidsplan**

Ook provinciale staten zijn *verplicht* om eens in de vier jaar een provinciaal milieubeleidsplan vast te stellen (artikel 4.9, lid 1), “dat met het oog op de bescherming van het milieu *richting geeft* aan in de eerstvolgende vier jaar te nemen beslissingen van provinciale staten en gedeputeerde staten en van bestuursorganen waaraan provinciale bevoegdheden zijn gedelegeerd bij de uitoefening waarvan met het plan rekening moet worden gehouden, en dat naar verwachting tevens richting zal kunnen geven aan in de daarop volgende vier jaar te nemen beslissingen.” Ook hier is de richtinggevende functie van het plan geëxpliciteerd.

De *inhoud* van het provinciale milieubeleidsplan wordt bepaald door artikel 4.9, lid 3, waarin is aangegeven welke hoofdzaken het plan in ieder geval moet bevatten. De inhoud van deze bepaling komt grotendeels overeen met artikel 4.3, lid 2 (inhoud nationaal milieubeleidsplan), met dit verschil dat in het provinciale plan geen lange termijn visie gegeven hoeft te worden op de gewenste ontwikkeling van de milieukwaliteit. De wetgever heeft dit aan de provincies willen overlaten.<sup>79</sup> Provinciale staten moeten in ieder geval gebiedsgericht beleid ontwikkelen voor aangewezen beschermde natuurmonumenten, wetlands en archeologische attentiegebieden, tenzij bij de betrokken aanwijzingen anders is bepaald (artikel 4.9, lid 4).

Met betrekking tot het effectgerichte beleid moet in het provinciale milieubeleidsplan ook worden aangegeven hoe de ingevolge artikel 5.1, lid 1 vastgestelde milieukwaliteitseisen en de in bijlage 2 bij de Wm opgenomen luchtkwaliteitseisen moeten worden gerealiseerd.

Wie bij de *voorbereiding* van het provinciale milieubeleidsplan moet worden betrokken is op een met het nationaal milieubeleidsplan vergelijkbare wijze geregeld in art. 4.10. Ingezetenen en andere belanghebbenden moeten bij de voorbereiding worden betrokken op de wijze zoals voorzien in de provinciale inspraakverordening. Daarnaast moet ook de provinciale milieucommissie worden gehoord (artikel 2.41).

Na vaststelling van het provinciale milieubeleidsplan door provinciale staten sturen gedeputeerde staten het plan toe aan de minister van VROM en aan de bestuursorganen waaraan provinciale bevoegdheden zijn gedelegeerd. De vaststelling van het plan wordt bekendgemaakt in de Staatscourant (art. 4.11). Daarmee kan het plan zijn externe functie vervullen.

De geldingsduur van het plan is *vier jaar*, tenzij eerder een nieuw plan is vastgesteld. Het plan kan eenmaal met ten hoogste twee jaar worden verlengd (art. 4.12, lid 1 en 2).

### **Gemeentelijk milieubeleidsplan**

De gemeenteraad is *bevoegd* om een gemeentelijk milieubeleidsplan vast te stellen (art. 4.16, lid 1). De wetgever zag geen aanleiding om een wettelijke verplichting tot het opstellen van gemeentelijke milieubeleidsplannen in het leven te roepen

<sup>79</sup> MvT, *Kamerstukken II 1988/89*, 21 163, nr. 3, p. 77.



onder meer vanwege de grote onderlinge verschillen in aard en omvang van de milieuproblematiek tussen gemeenten.<sup>80</sup>

De *inhoud* van het gemeentelijke milieubeleidsplan is vanwege het facultatieve karakter niet nader in de wet geconcretiseerd. Artikel 4.16, lid 2, bepaalt zodoende alleen dat het plan de hoofdzaken van het gemeentelijk milieubeleid dient te bevatten.

De *voorbereiding* van het gemeentelijk milieubeleidsplan is op een met het nationaal milieubeleidsplan vergelijkbare wijze geregeld in art. 4.17. Ingezetenen en andere belanghebbenden moeten bij de voorbereiding worden betrokken op de wijze zoals voorzien in de gemeentelijke inspraakverordening.

Na vaststelling van het gemeentelijk milieubeleidsplan door de gemeenteraad, moet het plan worden toegezonden aan gedeputeerde staten en de inspecteur en moet de vaststelling bekend worden gemaakt in één of meer gemeentelijke dag- of nieuwsbladen (art. 4.18).

Aangezien het gemeentelijk milieubeleidsplan niet verplicht is, is het bepalen van de *termijn* waarvoor het plan geldt overgelaten aan de gemeenteraad. Wel is bij wet bepaald dat deze geldingsduur maar één keer met maximaal twee jaar kan worden verlengd (art. 4.19, lid 2).

### **Regionaal milieubeleidsplan**

Ook het algemeen bestuur van een plusregio is *bevoegd* om een regionaal milieubeleidsplan vast te stellen (art. 4.15a). De bepalingen over het gemeentelijk milieubeleidsplan zijn voor een groot deel van overeenkomstige toepassing.

### **Milieuprogramma's: algemeen**

Het milieuprogramma is een *operationeel* plan. Het milieuprogramma beoogt een doelmatige organisatie van de uitvoering en een goed begrotingsbeleid te bewerkstelligen. De belangrijkste keuzes dienen in het milieubeleidsplan te zijn gedaan. Bij de uitvoering zal dat plan steeds het voornaamste inhoudelijke richtsnoer moeten zijn.<sup>81</sup> Daarnaast kan het programma een rol vervullen bij de evaluatie en aanpassing van het beleid.<sup>82</sup>

Tegen de vaststelling van een milieuprogramma staat *geen beroep* op de bestuursrechter open, omdat uit jurisprudentie blijkt dat het programma niet gericht is op rechtsgevolg en dus geen besluit is in de zin van de Awb.<sup>83</sup>

### **Nationaal milieuprogramma**

De ministers zijn *verplicht* om ieder jaar een nationaal milieuprogramma vast te stellen (artikel 4.7, lid 1). De wetgever achtte jaarlijkse actualisering van het

<sup>80</sup> MvT, *Kamerstukken II* 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 19.

<sup>81</sup> MvT, *Kamerstukken II* 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 22.

<sup>82</sup> MvT, *Kamerstukken II* 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 14.

<sup>83</sup> M.N. Boeve, T&C Milieurecht (2009), Hfst. 4, Inleidende opmerkingen, aant. 6. Zij wijst erop dat mogelijk wel de weg naar de burgerlijke rechter open zou kunnen staan.

programma, dat steeds een periode van vier jaar bestrijkt, noodzakelijk vanwege de behoefte aan flexibiliteit.<sup>84</sup>

De *inhoud* van het nationaal milieuprogramma bestaat uit een programma van activiteiten voor de komende vier jaar, een programma voor de vaststelling en herziening van milieukwaliteitseisen en de daarbij beoogde resultaten, een overzicht van de begrotingsposten op het gebied van het milieubeheer en de financiële gevolgen van de geprogrammeerde activiteiten alsmede een voortgangsverslag van de uitvoering van het nationaal milieubeleidsplan (art. 4.7, lid 2).

### ***Nationaal milieuprogramma als onderdeel van VROM-begroting***

In de Ministerraad van 24 augustus 2001 is besloten om vanaf de begroting 2003 een Overzichtsconstructie Milieu op te nemen als vervanging van het milieuprogramma. Dit is een overzicht waarin informatie bijeen wordt gebracht van (onderdelen van) beleidsartikelen van verschillende begrotingen met een milieudoelstelling. Sinds 2003 is er dan ook geen afzonderlijk nationaal milieuprogramma meer opgesteld.

Het voortgangsverslag over de uitvoering van het nationaal milieubeleidsplan heeft een plaats gekregen in het jaarverslag van de begroting. Dit jaarverslag bestaat uit een algemeen gedeelte, een beleidsverslag, een bedrijfsvoeringsparagraaf, de jaarrekening en enkele bijlagen. In het beleidsverslag staat het gevoerde beleid centraal op de beleidsterreinen van ruimte en milieu en de budgettaire gevolgen van dit beleid. Het beleidsverslag is opgebouwd uit twee delen: de beleidsprioriteiten en de beleids- en niet-beleidsartikelen. In het hoofdstuk over de beleidsprioriteiten wordt verantwoording afgelegd over de bereikte resultaten van de beleidsagenda in de begroting 2008.<sup>85/86</sup>

Het nationale milieuprogramma moet worden voorbereid overeenkomstig afdeling 3.4 Awb. Een ieder kan zienswijzen inbrengen (artikel 4.7, lid 4). Of en hoe de inspraak geregeld is, nu het nationale milieuprogramma sinds 2003 in praktijk onderdeel uitmaakt van de VROM-begroting, wordt duidelijk in hoofdstuk 5. Het milieuprogramma moet door de minister bekendgemaakt worden door het met de rijksbegroting aan de Staten-Generaal te overleggen (art. 4.8). Tevens moet het programma aan gedeputeerde staten van de provincies worden toegezonden.

<sup>84</sup> In tegenstelling tot de hiervoor genoemde behoefte aan bestendigheid voor het milieubeleidsplan: zie *Kamerstukken II* 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 17.

<sup>85</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 31 924, nrs. 1-3, p. 11.

<sup>86</sup> Empirische onderzoeksvraag: in hoeverre stemt de invulling die wordt gegeven in de Overzichtsconstructie Milieu en het Jaarverslag inhoudelijk overeen met de inhoudelijke eisen aan het nationale milieuprogramma zoals de wetgever die voor ogen stond? Zijn er verschillen? Zijn eventuele verschillen het gevolg van verandering van inzicht over wat een milieuprogramma zou moeten inhouden? Hoe wordt de betrokkenheid van burgers en anderen vormgegeven?

**Provinciaal milieuprogramma**

Gedeputeerde staten zijn *verplicht* om ieder jaar een milieuprogramma vast te stellen (artikel 4.14, lid 1). De *inhoud* van het provinciaal milieuprogramma wordt bepaald door artikel 4.14, lid 2. In het programma wordt voor de eerstvolgende vier jaar aangegeven welke activiteiten gedeputeerde staten zullen ondernemen ter bescherming van het milieu. In ieder geval moet daarin een overzicht worden gegeven van de onderzoeksgevallen en gevallen van ernstige bodemverontreiniging en de in dat verband door of vanwege gedeputeerde staten of derden te ondernemen activiteiten en het tijdstip waarop deze zullen worden aangevangen. Ook moet aangegeven worden welke geluidbestrijdingsmaatregelen in de komende vier jaar genomen zullen worden, met inbegrip van de financiële gevolgen van deze maatregelen. Een milieuprogramma moet tevens een voortgangsverslag inhouden van de uitvoering van het geldende provinciale milieubeleidsplan.

**Gemeentelijk milieuprogramma**

De gemeenteraad is *verplicht* om ieder jaar een milieuprogramma vast te stellen (artikel 4.20, lid 1).

**Regionaal milieuprogramma**

Het algemeen bestuur van een plusregio moet jaarlijks een milieuprogramma vaststellen (art. 4.15b). De bepalingen over het gemeentelijke milieuprogramma zijn voor een groot deel van overeenkomstige toepassing.

**Gemeentelijk rioleringsplan**

Aangezien gemeenten een belangrijke taak hebben in het rioleringsbeheer, zijn zij tevens verplicht om een rioleringsplan vast te stellen (art. 4.22, lid 1). Het plan is een specifiek operationeel plan dat sinds de inwerkingtreding van de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken (Stb. 2007, 276) ziet op de maatregelen ter uitvoering van de gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater en de gemeentelijke zorgplicht op het gebied van hemelwater en grondwater (het zogenaamde ‘verbrede’ rioleringsplan). Het gemeentelijke rioleringsplan kan onderdeel uitmaken van het gemeentelijke milieubeleidsplan. Tegen de vaststelling van een rioleringsplan staat geen rechtsbescherming open, omdat het niet gericht is op rechtsgevolg.<sup>87</sup>

**3.2.2****ANDERE PLANNEN IN DE WET MILIEUBEHEER**

Ondanks het feit dat met de introductie van het planstelsel van hoofdstuk 4 Wm in 1993 een groot aantal toen bestaande deelplannen zijn opgegaan in het integrale milieubeleidsplan – en programma, bestaan er daarnaast nog een aantal andere plannen binnen de Wet milieubeheer. Het gaat om de volgende plan- en/of programmafiguren:

- Luchtkwaliteitsplannen en – actieplannen (hoofdstuk 5, titel 5.2 Wm);
- Het nationaal afvalbeheerplan (hoofdstuk 10, titel 10.2 Wm);
- Het nationaal toewijzingsplan broeikasgasemissierechten (hoofdstuk 16, titel 16.2, afdeling 16.2.3 Wm).

<sup>87</sup> M.N. Boeve, T&C Milieurecht (2009), Hfst. 4, Inleidende opmerkingen, aant. 6.

De betrokken plan- en programmaverplichtingen vinden hun basis in de Europese milieureggeving en zullen daarom bij eventuele aanpassingen in het milieuplanstelsel in ieder geval niet mogen worden geschrapt (zie bijlage 3).

***Actieplan en programma luchtkwaliteit (hoofdstuk 5, titel 5.2 Wm)***

De lidstaten zijn op grond van de verschillende Europese richtlijnen op het gebied van luchtkwaliteit verplicht tot het opstellen van korte termijn actieplannen en luchtkwaliteitsplannen en –programma’s. Ook moeten zij het publiek betrekken bij de voorbereiding en herziening van de plannen en –programma’s. De richtlijnen stellen geen eisen ten aanzien van de periodieke herziening van deze nationale beleidsinstrumenten (zie meer uitgebreid bijlage 3).

Op 1 augustus 2009 is de Wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteitseisen) in werking getreden welke tot doel heeft de verplichtingen uit de nieuwe kaderrichtlijn luchtkwaliteit (Richtlijn 2008/50/EG) in het Nederlandse planstelsel voor luchtkwaliteit te implementeren.<sup>88</sup>

De basis voor *gemeentelijke actieplannen* luchtkwaliteit is neergelegd in art. 5.9 Wm. Het *nationale programma* (het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)) en programma’s van andere overheden zijn geregeld in artt. 5.12 en 5.13 Wm. Het nationale programma heeft betrekking op een periode van vijf jaar.

De *inhoud* van de plannen en programma’s wordt bepaald door artikel 5.11 Wm, waarbij wordt verwezen naar de inhoudelijke eisen uit de nieuwe Kaderrichtlijn luchtkwaliteit (Richtlijn 2008/50/EG).

De *voorbereiding* van plannen en programma’s vindt plaats overeenkomstig afdeling 3.4 Awb, waarbij een ieder de mogelijkheid tot inspraak krijgt. Tegen programma’s staat geen beroep open (art. 20.2, lid 1, onder b Wm).

Interessant is te vermelden dat in artikel 5.15, onder a Wm is bepaald dat bij of krachtens amvb regels kunnen worden gesteld over de wijze van *afstemming* van het nationale programma of een ander programma met andere bij of krachtens wettelijk voorschrift vast te stellen of vastgestelde plannen. De wetgever blijkt hierbij met name het oog te hebben op plannen op het gebied van ruimtelijke ordening en verkeer.<sup>89</sup>

***Nationaal afvalbeheerplan (hoofdstuk 10, titel 10.2 Wm)***

De Europese richtlijnen met betrekking tot het beheer van afvalstoffen verplichten tot het opstellen van algemene afvalbeheersplannen, beheersplannen voor specifieke categorieën afvalstoffen, al dan niet als (herkenbaar) onderdeel van het algemene afvalstoffenplan, en een nationale strategie tot het verminderen van het storten van biologisch afbreekbare afvalstoffen. De meest recente kaderrichtlijn voor afvalstoffen schrijft daarnaast een nationaal afvalpreventieprogramma voor. Tevens vereist deze richtlijn periodieke toetsing en zo nodig herziening van plannen en programma’s (minimaal eens in de 6 jaar). Lidstaten zijn gehouden om

<sup>88</sup> *Stb.* 2009, 158 en 291.

<sup>89</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 489, nr. 3, p. 26.

het publiek inspraak te geven bij de voorbereiding van plannen en programma's (zie meer uitgebreid bijlage 3).

Eens in de vier jaar moet de minister van VROM een afvalbeheersplan vaststellen (art. 10.3). De *inhoud* van het plan is geregeld in artikel 10.7 Wm. Dit plan moet in ieder geval de op grond van de Europese afvalstoffenrichtlijnen vereiste onderwerpen bevatten. Dit impliceert dat het plan ook de volgens de Europese afvalstoffenrichtlijnen voorgeschreven specifieke plannen dient te omvatten.

De *voorbereiding* van het afvalbeheersplan vindt plaats met afdeling 3.4 Awb. Zienswijzen kunnen worden ingebracht door belanghebbenden. Er staat geen beroep open tegen het plan (art. 20.2, lid 1, onder c Wm). Het ontwerpplan moet tevens aan beide kamers van de Staten-Generaal worden toegezonden (voorhangprocedure) (art. 10.9 Wm).

Bij de vaststelling van het afvalbeheersplan moet de minister rekening houden met het geldende nationale milieubeleidsplan (art. 10.6). Zodoende is afstemming met het algemene milieubeleid verzekerd. Omgekeerd moet bij de vaststelling van milieubeleidsplannen en -programma's voor zover daarin het onderwerp afvalstoffen aan de orde komt, rekening worden gehouden met het afvalbeheersplan (art. 10.14 Wm).

Het plan geldt voor *vier jaar* en kan door de minister één keer met ten hoogste twee jaar worden verlengd (art. 10.12 Wm). Deze termijnen zijn gelijk aan die voor het milieubeleidsplan. Ook kan het plan worden gewijzigd (art. 10.13 Wm).

#### *Doorwerking plan in besluitvorming andere overheden*

Het afvalbeheersplan bindt niet alleen de minister, maar alle bestuursorganen die krachtens de Wm bevoegdheden uitoefenen met betrekking tot afvalstoffen (art. 10.14 Wm). Deze overheden dienen bij hun besluitvorming rekening te houden met het plan, wat impliceert dat zij daarvan alleen gemotiveerd mogen afwijken. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de verplichting van art. 8 van Richtlijn 1999/31/EG om bij vergunningverlening betreffende het storten van afvalstoffen te toetsen aan het nationale afvalbeheersplan.

#### ***Nationaal toewijzingsplan broeikasgasemissierechten (hoofdstuk 16, titel 16.2, afdeling 16.2.3 Wm)***

In het kader van klimaatbescherming zijn de lidstaten verplicht om een nationaal toewijzingsplan voor emissierechten vast te stellen. Het publiek moet bij de voorbereiding van het plan worden betrokken (zie meer uitgebreid bijlage 3).

De ministers van VROM en EZ zijn verplicht om een nationaal toewijzingsplan op te stellen (16.23 Wm). De plannen gelden voor vijf jaar.

De eisen aan de vaststelling en inhoud van het plan in de artikelen 16.24 en 16.25 Wm beogen de verplichtingen uit Richtlijn 2003/87/EG betreffende de handel in broeikasgasemissierechten te implementeren.

Het plan wordt *voorbereid* met afdeling 3.4 Awb. Zienswijzen kunnen worden ingebracht door een ieder. Het ontwerpplan moet ook ter inzage worden gelegd ter griffie van de provincies en moet worden toegezonden aan de beide kamers van de Staten-Generaal (art. 16.26 Wm). De ministers moeten het plan uiterlijk twaalf weken na de terinzagelegging van het ontwerp vaststellen. Tevens is voorzien in een procedure voor hernieuwde vaststelling van het plan wanneer de Europese

Commissie het nationale toewijzingsplan geheel of gedeeltelijk verworpen heeft (art. 16.27 Wm). Voor het plan gelden met het oog op de beoordeling door de Commissie bijzondere bepalingen met betrekking tot inwerkingtreding (art. 16.28 Wm).

Tegen het plan kan geen beroep worden ingesteld (art. 20.2, onder d Wm).

### 3.3 **ANDERE PLANSTELSLS VOOR HET OMGEVINGSBELEID**

#### 3.3.1 **WET RUIMTELIJKE ORDENING**

Op 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Deze wet heeft de Wet op de Ruimtelijke Ordening vervangen. Het planstelsel uit laatstgenoemde wet werd op belangrijke punten gewijzigd omdat bij de planvorming belangrijke knelpunten bleken te bestaan.

Al in 1998, tijdens de behandeling van de wijziging van de WRO in de Tweede Kamer, vormde de versnippering van het ruimtelijke planningstelsel een belangrijk punt van zorg. Ook de voorzieningen in de wet om het ruimtelijk relevante sectorbeleid integraal af te wegen werden als zwak bestempeld.<sup>90</sup>

Hoewel de beleidsplanvormen onder de WRO (planologische kernbeslissing, streekplan en structuurplan) oorspronkelijk door de wetgever als indicatief bedoeld waren, kregen deze in de loop der tijd steeds meer een hybride karakter. Naast strategische beleidsuitspraken bevatten deze vaak ook voor andere overheden juridisch bindende elementen. Als gevolg hiervan waren deze plannen veelal onderworpen aan een zware totstandkomingsprocedure, waardoor het strategische (lees: richtinggevende) en communicatieve (lees: externe) karakter van dergelijke plannen in het gedrang kwam.<sup>91</sup>

Tegen deze achtergrond heeft de wetgever ervoor gekozen om in de Wro een duidelijk onderscheid te maken tussen beleid, normstelling en uitvoering. Het strategisch omgevingsbeleid krijgt vorm in beleidsdocumenten: de structuurvisies. Het juridisch bindende, normatieve beleid wordt vastgelegd in bestemmingsplannen en in algemeen verbindende voorschriften van Rijk en provincies. Met dit onderscheid is, zo stelt de wetgever, een zuivere invulling gegeven aan de betekenis van het ruimtelijk beleidsplan, te weten: beleidskader van de vaststellende overheid en richtinggevend kader voor haar bestuurlijk handelen.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> MvT, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 916, nr. 3, p. 7.

<sup>91</sup> MvT, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 916, nr. 3, p. 10.

<sup>92</sup> MvT, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 916, nr. 3, p. 11.

### **Structuurvisie Rijk, provincie en gemeente**

De structuurvisie is een *strategisch, richtinggevend* beleidsplan voor het eigen bestuurlijke handelen van het vaststellend overheidsorgaan.<sup>93</sup> Ook de structuurvisie heeft dus, net als het milieubeleidsplan, een *interne functie* met de bedoeling om via de doorwerking in de latere besluitvorming de kwaliteit daarvan te optimaliseren.

De *termijn* waarvoor een structuurvisie geldt is niet bij wet geregeld.

Een structuurvisie is geen besluit in de zin van de Awb, met als gevolg dat er *geen bezwaar en beroep* tegen open staat.<sup>94</sup>

Er bestaat geen *planhiërarchie*. Structuurvisies binden alleen het vaststellende bestuursorgaan.<sup>95</sup> Zo nodig kunnen onderdelen van de structuurvisie echter via normstelling (algemene regels en/of aanwijzingen) verticaal doorwerken in ruimtelijke besluitvorming (bestemmingsplannen, etc.).<sup>96</sup>

De in het wetvoorstel gekozen methodiek van doorwerking door middel van algemene regels en aanwijzingen is essentieel anders dan de doorwerking van het rijks- en provinciale beleid onder vigeur van de toenmalige WRO (middels goedkeuring door GS).<sup>97</sup>

De hier bedoelde bevoegdheden van rijk en provincie tot het stellen van algemene regels en/of geven van aanwijzingen met betrekking tot bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten van lagere overheden zijn te vinden in hoofdstuk 4 van de Wro.

De wetgever heeft er, anders dan voor de milieubeleidsplannen, niet voor gekozen om een formeel-wettelijke koppeling tussen structuurvisies en bestemmingsplannen in de wet op te nemen (in de zin dat bij de vaststelling van een structuurvisie rekening moet worden gehouden met de structuurvisie). Een dergelijke koppeling zou er volgens de wetgever op neerkomen dat de wettelijke verplichting zou worden opgenomen om een bestemmingsplan te baseren op een actuele structuurvisie.<sup>98</sup>

### **Verplichting/bevoegdheid**

De Minister van VROM is *verplicht* om ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening, in overeenstemming met de ministers wie dat aangaat, één of meer rijksstructuurvisies vast te stellen voor het hele Nederlandse grondgebied. Het

<sup>93</sup> MvT, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 916, nr. 3, p. 11. Bij nota van wijziging heeft de wetgever de inhoudelijke eisen met betrekking tot de structuurvisie nader geconcretiseerd door te bepalen dat de structuurvisie richting gevend dient te zijn voor de te nemen beslissingen. Hiermee werd tegemoetgekomen aan de zorg van verschillende fracties over de te globale omschrijving van structuurvisies en de relatie van de structuurvisie met de uitoefening van bevoegdheden. Zie Nota naar aanleiding van het verslag, *Kamerstukken II 2004/05*, 28 916, nr. 12, 18.

<sup>94</sup> Eventuele beleidsregels zijn wel als besluit te kwalificeren, maar ook daar staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen open. Zie P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer, J. Robbe, *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, 2009 (7<sup>e</sup> druk), Deventer: Kluwer, p. 23.

<sup>95</sup> MvT, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 916, nr. 3, p. 14.

<sup>96</sup> Nota naar aanleiding van het verslag, *Kamerstukken II 2004/05*, 28 916, nr. 12, p. 16.

<sup>97</sup> Memorie van Antwoord, *Kamerstukken I 28 916*, nr. C, p. 19.

<sup>98</sup> MvT, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 916, nr. 3, p. 14.

vaststellen van structuurvisies voor bepaalde aspecten van het nationale ruimtelijke beleid is *facultatief* (art. 2.3).

Ook provinciale staten en de gemeenteraad zijn verplicht om ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening één of meer structuurvisies voor het gehele grondgebied vast te stellen (art. 2.1 en 2.2). Voor bepaalde aspecten geldt de bevoegdheid om aparte structuurvisies op te stellen.

Aanvankelijk was de wetgever niet van plan een wettelijke verplichting tot het opstellen van structuurvisies op te nemen. De meerderheid van de Tweede Kamer pleitte echter uit het oogpunt van overzichtelijkheid, kwaliteitsborging en integrale strategische beleidsbenadering voor verplicht stellen van de structuurvisie.<sup>99</sup>

### *Inhoud plan*

De wet bevat ten aanzien van de inhoud van de structuurvisies op de verschillende bestuursniveaus globale voorschriften (zie art. 2.1, 2.2 en 2.3). De gemeentelijke en provinciale algemene structuurvisies moeten de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het betrokken gebied en de hoofdzaken van het door de gemeente/provincie te voeren ruimtelijk beleid bevatten. Tevens moeten de structuurvisies op alle bestuursniveaus aangeven hoe de voorgenomen ontwikkeling verwezenlijkt zal worden. In de wet wordt niet nader omschreven wat de hoofdzaken van het ruimtelijk beleid in ieder geval zouden moeten inhouden.

De wetgever heeft met het oog op verbetering van de *afstemming* van verschillende beleidsterreinen aan de inhoud van structuurvisies niet te veel wettelijke eisen willen stellen.

In dit verband wijst de wetgever op de tendens bij overheden om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving veel sterker integraal te benaderen en in één visiedocument vast te leggen, om zo de onderlinge afstemming van het beleid op uiteenlopende terreinen mogelijk te maken. De verbondenheid van ruimtelijke ordening en ontwikkeling met leefbaarheid, duurzaamheid en milieu staat daarom volgens de wetgever aan het stellen van precieze bepalingen over de inhoud van structuurvisies in de weg.<sup>100</sup>

De inhoud van de structuurvisie wordt mede bepaald door het begrip “goede ruimtelijke ordening”. Dit begrip is in de wet bewust niet nader omschreven. De wetgever heeft, zo blijkt uit de MvT, beoogd aan dit begrip echter een ruimere strekking te geven dan er onder de WRO in de loop der jaren aan is toegedacht. Een dergelijke begripsverruiming wordt daarmee in feite tevens een ‘middel’ om afstemming met ander beleid te vergemakkelijken. Een goede ruimtelijke ordening dient bij te dragen aan de kwaliteit van de leefomgeving. De wetgever licht dit als volgt toe:

“Dat wil zeggen dat niet alleen het verschaffen van voldoende ruimte voor allerlei maatschappelijke functies als wonen, werken, recreëren, maatschappelijke

<sup>99</sup> Nota naar aanleiding van het verslag, *Kamerstukken II 2004/05*, 28 916, nr. 12, p. 14.

<sup>100</sup> MvT, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 916, nr. 3, p. 12.



voorzieningen en verkeer en vervoer in de beleidsafwegingen moeten worden betrokken, maar ook het gebruik dat daarvan wordt gemaakt. Ook bij de vormgeving van de fysieke ruimte kunnen, meer dan tot nu toe, vanuit verschillende beleidsterreinen en niet te vergeten vanuit de ruimtelijke ordening zelf, eisen worden gesteld aan het gebruik van de ruimte. Die eisen krijgen een wisselende nadruk, afhankelijk van de aard van het gebied, van de problematiek die aan de orde is, en van maatschappelijke opvattingen over de kwaliteit van de omgeving. Het beleid ten aanzien van de ruimtelijke inrichting van een bepaald gebied of ten aanzien van bepaalde aspecten daarvan, komt derhalve tot stand na afweging van alle ruimtelijke relevante belangen.

Juist in een structuurvisie kunnen alle maatschappelijke activiteiten en natuurlijke en culturele waarden die ruimtelijke consequenties hebben in één afwegingskader bijeen worden gebracht, zoals bijvoorbeeld milieu en waterkwaliteitseisen, waterbeheersingsdoelstellingen, behoud van cultureel erfgoed, voorzieningen voor verkeer en vervoer. Daarnaast kan een structuurvisie ook een bepaald aspect belichten, zoals verdeling van asielzoekerscentra over een bepaald gebied en ideeën over locaties voor windenergie of afvalverwerking.”<sup>101</sup>

### *Vorbereidingsprocedure*

De wet bepaalt niet welke voorbereidingsprocedure voor het vaststellen van een structuurvisie moet worden gevolgd.<sup>102</sup> Wel biedt de wet een grondslag voor het stellen van nadere voorschriften voor de voorbereiding, vormgeving, inrichting en verstrekking van structuurvisies (art. 2.4, lid 2). Buiten de bepaling dat bij de structuurvisie moet worden aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding daarvan zijn bestrooken (art. 2.1.1 Bro) is hiervan vooralsnog geen gebruik gemaakt.

In het wetsvoorstel is gekozen voor een uiterst terughoudende opstelling voor het opnemen van voorschriften, die de procedure voor de opstelling van structuurvisies regelen. De achterliggende reden hiervan is, dat wettelijke procedurevoorschriften ertoe dwingen om voor het doorvoeren van beleidswijzingen in het plan de wettelijke procedure opnieuw te doorlopen. De wetgever vreesde voor ongewenste vertraging van besluitvorming of tot ongewenste bestuurlasten wanneer de zwaarte van de wettelijk voorgeschreven procedure niet in verhouding staat tot de omvang van de gewenste beleidswijziging.<sup>103</sup>

Een structuurvisie moet worden aangemerkt als een beleidsnota. De normale besluitvormingsprocedures bieden volgens de wetgever voldoende garantie voor openbaarheid, terinzagelegging, brede kennisgeving en inspraak. De wetgever achtte het daarom niet noodzakelijk om de uniforme openbare voorbereidingsprocedure voor te schrijven.<sup>104</sup> Feitelijk stelt de wetgever zich hier

<sup>101</sup> MvT, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 916, nr. 3, p. 92.

<sup>102</sup> Een gemeentelijke structuurvisie kan ingevolge de gemeentelijke inspraakverordening niettemin aan inspraak onderworpen zijn, aldus P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer, J. Robbe, *Hoofddlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, 2009 (7<sup>e</sup> druk), Deventer: Kluwer, p.22. Hetzelfde kan naar analogie aan de orde zijn voor een provinciale structuurvisie.

<sup>103</sup> Brief van de Minister van VROM, *Kamerstukken II 2003/04*, 28 916, nr. 8, p. 4.

<sup>104</sup> Nota naar aanleiding van het verslag, *Kamerstukken II 2004/05*, 28 916, nr. 12, p. 16 en 17.

dus op het standpunt dat ter verzekering van de externe functie van het plan niet langer (extra) wettelijke waarborgen in het leven geroepen behoeven te worden.

Artikel 2.3, lid 3, regelt de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de opstelling van een rijksstructuurvisie. Op grond daarvan wordt de Tweede Kamer in de gelegenheid gesteld om binnen vier weken te besluiten om de voorgenomen structuurvisie in het openbaar te behandelen aan de hand van een beschrijving van de inrichting van de voorgenomen structuurvisie. Pas na openbare behandeling door de Tweede Kamer of, in geval van het uitblijven van openbare behandeling, na verloop van de termijn van vier weken na overlegging van de beschrijving, mag met het *vaststellen* van de structuurvisie worden begonnen.

Met het *verwezenlijken* van de rijksstructuurvisie mag pas worden begonnen acht weken nadat deze aan de Staten-Generaal is toegezonden (art. 2.3, lid 4). Binnen deze acht weken kan één van de Kamers aangeven de structuurvisie openbaar te willen behandelen. In dat geval moet met de verwezenlijking van de structuurvisie worden gewacht tot zes maanden na toezending of, wanneer de openbare beraadslagingen eerder eindigen, tot na die beraadslagingen. Bij het uitblijven van behandeling door de Staten-Generaal is het aannemelijk dat de externe functie van een rijksstructuurvisie minder tot zijn recht zal komen.

### 3.3.2

#### WATERWET

Het planstelsel in de Waterwet (en voorheen de Wet op de waterhuishouding) wordt sterk 'ingekleurd' door de verschillende Europese waterrichtlijnen en de daaruit voortvloeiend verplichtingen met betrekking tot de inhoud en totstandkoming van plannen en programma's (zie bijlage 3).<sup>105</sup>

De Waterwet beoogt onderscheid te maken tussen beleid en operationeel beheer. Tegen deze achtergrond is in hoofdstuk 4 van de wet een onderscheid gemaakt tussen strategische waterplannen en operationele waterbeheerplannen.<sup>106</sup>

Op nationaal en provinciaal niveau worden strategische plannen opgesteld: het nationaal waterplan en het regionaal waterplan. Beheerplannen worden opgesteld voor de rijkswateren respectievelijk de regionale wateren. De beheerplannen geven de mede door de Kaderrichtlijn water (KRW) vereiste sturing aan de operationele activiteiten binnen het waterbeheer.<sup>107</sup>

#### **Waterplannen: algemeen**

De *termijn* waarvoor een strategisch waterplan en waterbeheerplan geldt, bedraagt maximaal zes jaar. Tussentijdse herziening is mogelijk (art. 4.8). Bij amvb kan worden bepaald binnen welke termijn een herziening van een plan operationeel moet zijn.

<sup>105</sup> Dit blijkt ook uit het feit dat het planstelsel zoals in het oorspronkelijke wetsvoorstel Waterwet was neergelegd, gedurende de parlementaire behandeling nog ingrijpend gewijzigd is als gevolg van de inwerkingtreding van drie essentiële Europese richtlijnen. Zie Nota van wijziging, *Kamerstukken II* 2007/08, 30 818, nr. 7, p. 19 en 20.

<sup>106</sup> MvT, *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 32.

<sup>107</sup> MvT, *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 32.

Hiervan is gebruik gemaakt in art. 4.6, lid 3, van het Waterbesluit waarin is bepaald dat maatregelen als bedoeld in artikel 11 van de kaderrichtlijn water uiterlijk drie jaren na de zesjaarlijkse herziening operationeel moeten zijn.

Tussen het nationale waterplan en de regionale waterplannen bestaat *geen planhiërarchie*. De plannen binden in beginsel alleen het vaststellende bestuursorgaan (interne functie). Aangenomen mag echter worden dat afstemming via bestuurlijk overleg tot stand zal worden gebracht.

Mocht dit niet gebeuren dan kan voor onderdelen van het hogere plan via normstelling (algemene regels/aanwijzing) desgewenst verticale doorwerking worden gerealiseerd naar lagere bestuursorganen.<sup>108</sup>

Gedeputeerde staten en de minister kunnen gebruik maken van de algemene aanwijzingsbevoegdheid op grond van art. 3.12 en 3.13 Wtw. Art. 3.11 Wtw biedt de grondslag voor het stellen van algemene regels bij provinciale verordening of amvb met betrekking tot onder meer de inhoud van een waterplan of beheerplan.

Voor zover een nationaal of regionaal waterplan tevens een *structuurvisie* is in de zin van de Wro kan daarnaast zo nodig, bijvoorbeeld ten behoeve van de ruimtelijke vastlegging van bepaalde functies, gebruik worden gemaakt van het instrumentarium van de Wro om doorwerking te bewerkstelligen (algemene regels en/of aanwijzing).

Tussen het regionale waterplan en het beheerplan voor regionale wateren bestaat *wel planhiërarchie*.

Bij het opstellen van een beheerplan voor regionale wateren moet het waterschap rekening houden met het regionale waterplan van de provincie (art. 4.6, lid 1). Het beheerplan is onderworpen aan provinciale *goedkeuring* (art. 4.7, lid 1, onder c).

De eis om bij de vaststelling van een beheerplan rekening te houden met het regionale waterplan is volgens de wetgever van belang voor de inbedding van de beheerplanning van de waterschappen, zijnde functionele bestuursorganen, in de bredere algemene afweging op provinciaal niveau (de “algemene democratie”; auteurs) en raakt niet aan de onderlinge verhouding tussen plannen van rijk en provincie die tevens het karakter van structuurvisie hebben. Ook het handhaven van het vereiste van provinciale goedkeuring van decentrale beheerplannen, dient, zo blijkt uit de MvT, tegen deze achtergrond begrepen te worden.<sup>109</sup>

Op grond van artikel 6.1a van het Waterbesluit moet met de betrokken plannen rekening worden gehouden bij de verlening van een watervergunning. De wetgever heeft hiermee beoogd de doorwerking van de plannen in de latere besluitvorming uitdrukkelijk vast te leggen, echter om een andere reden dan is gebeurd voor de milieubeleidsplannen.

<sup>108</sup> De wetgever heeft beoogd de verticale doorwerking van strategische waterplannen op dezelfde manier vorm te geven als voor de structuurvisie in de Wro. Essentieel is volgens de wetgever dat in het plan wordt vastgelegd waar en wanneer er zonodig dwingende instrumenten zullen worden ingezet om de verticale doorwerking te bewerkstelligen en dat er daarbij geen sprake is van automatisme. Nota naar aanleiding van het verslag, *Kamerstukken II 2007/08*, 30 818, nr. 6, p. 11.

<sup>109</sup> MvT, *Kamerstukken II 2006/07*, 30 818, nr. 3, p. 35.

“In diverse bepalingen van de oude waterwetten was geregeld dat het bevoegd gezag bij het verlenen van een vergunning rekening diende te houden met de door het betreffende overheidslichaam vastgestelde plannen op grond van de oude Wet op de waterhuishouding. (...) Deze bepalingen waren in feite enigszins overbodig. Uit het vereiste van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten vloeit immers al voort dat een bestuursorgaan rekening houdt met de plannen die op het betreffende beleidsterrein zijn vastgesteld door het overheidslichaam waartoe het bestuursorgaan behoort. Ook bij de verlening van vergunningen waarvoor dit niet expliciet was geregeld (zoals de vergunning op grond van artikel 2 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken) werd rekening gehouden met de relevante plannen (zoals, in het genoemde voorbeeld, het beheersplan voor de rijkswateren).

In dit artikel is desalniettemin een vergelijkbare bepaling opgenomen. In de regeling van de watervergunning in de Waterwet ligt een aanvullende reden besloten om expliciet te bepalen dat het bevoegd gezag bij de verlening van een watervergunning rekening houdt met de plannen die op grond van de Waterwet voor het betreffende watersysteem zijn vastgesteld. Op grond van artikel 6.17 van de Waterwet wordt immers voor een samenstel van handelingen, waarvoor meer dan één bestuursorgaan bevoegd is, één watervergunning verleend door één bevoegd gezag. Dat heeft tot gevolg dat het bevoegd gezag niet alleen rekening moet houden met de plannen die zijn vastgesteld door het overheidsorgaan waartoe hij behoort, maar ook met de plannen die door andere betrokken overheidsorganen zijn vastgesteld. Een watervergunning voor zo’n samenstel van handelingen zal immers ook betrekking hebben op handelingen waarvoor het bevoegd gezag in de regel niet bevoegd is, en waarvoor het dus in zijn «eigen» plannen geen beleid of voornemens tot beheer heeft opgenomen.”<sup>110</sup>

Tegen de strategische waterplannen staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.<sup>111</sup> Voor beheerplannen kan dit, in voorkomend geval, wel zo zijn.<sup>112</sup>

### ***Nationaal waterplan***

Onze ministers<sup>113</sup> zijn *verplicht* om een nationaal waterplan vast te stellen (art. 4.1, lid 1). Het nationale waterplan moet de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het nationale ruimtelijke beleid bevatten (art. 4.1, lid 1, Wtw). Welke hoofdlijnen dit zijn is niet-uitputtend voorgeschreven in lid 2.<sup>114</sup>

<sup>110</sup> Besluit van 30 november 2009 (Waterbesluit), *Stb.* 2009, 548, Nota van Toelichting, artikel 6.1a.

<sup>111</sup> Deze plannen zijn geplaatst op de negatieve lijst als bedoeld in artikel 8:5, lid 1, Awb.

<sup>112</sup> Zie F.A.G. Groothuijse, *Water weren, Het publiekrechtelijk instrumentarium voor de aanpassing en bescherming van watersystemen ter voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen* (diss. Utrecht), 2009, p. 119.

<sup>113</sup> “Onze ministers”: Minister van VenW tezamen met Ministers van VROM en LNV ieder voor zover het aangelegenheden betreft die mede tot zijn verantwoordelijkheid behoren.

<sup>114</sup> “2. De hoofdlijnen omvatten in ieder geval:

a. een aanduiding, in het licht van de wettelijke doelstellingen en normen, van de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de watersystemen, alsmede van de bijbehorende termijnen;

Voor wat betreft de ruimtelijke aspecten wordt het plan aangemerkt als een structuurvisie in de zin van artikel 2.3, lid 2, Wro. De wetgever heeft dit aangeduid als afstemming op planniveau.<sup>115</sup> Zie verder hoofdstuk 4.

Tevens is bepaald dat de stroomgebiedbeheerplannen, het Noordzeebeleid en de functies van rijkswateren in het nationale waterplan moeten worden opgenomen. De grondslag voor nadere regels met betrekking tot de inhoud van het nationale waterplan biedt art. 4.3, lid 1 Wtw. Hiervan is gebruik gemaakt in het *Waterbesluit* (art. 4.5 tot en met 4.8).<sup>116</sup> Met dit geheel aan regels zijn de plan- en programmaverplichtingen uit de kaderrichtlijn water, de Grondwaterrichtlijn, de Richtlijn overstromingsrisico's en de kaderrichtlijn mariene strategie verankerd in het nationale recht.

Op de *voorbereiding* van het nationale waterplan is afdeling 3.4 Awb van toepassing (art. 4.1, lid 1, Waterbesluit). Zienswijzen op het ontwerp kunnen worden ingebracht door een ieder gedurende *zes maanden*. Deze verplichting vloeit voort uit de kaderrichtlijn water (Richtlijn 2000/60/EG). Zienswijzen op het ontwerp van tussentijdse wijzigingen van het plan kunnen worden ingebracht gedurende zes weken, voor zover deze wijzigingen geen betrekking hebben op ene stroomgebiedbeheerplan of overstromingsrisicobeheerplan (artikel 4.2 Waterbesluit). In het Waterbesluit worden aanvullende eisen gesteld aan de ter inzage legging van bepaalde stukken bij en ter voorbereiding van het ontwerp nationaal waterplan (artikel 4.3). Tevens wordt daarin bepaald welke instanties bij de voorbereiding van het plan door de betrokken ministers geraadpleegd moeten worden (artikel 4.4).

Na vaststelling wordt het nationale waterplan toegestuurd aan de Staten Generaal (art. 4.2). Toepassing van afdeling 3.4 Awb leidt ertoe dat een (ontwerp) waterplan ook voor het brede publiek ter inzage gelegd zal moeten worden, waardoor de externe functie van het plan tot zijn recht kan komen.

### **Regionaal waterplan**

Provinciale staten zijn *verplicht* om een regionaal waterplan op te stellen (art. 4.4, lid 1). In het regionale waterplan moeten de hoofdlijnen van het provinciale waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het provinciale ruimtelijke beleid worden vastgelegd. Voor wat betreft de ruimtelijke aspecten wordt het plan aangemerkt als een structuurvisie (artikel 4.4, lid 1 Wtw). Welke hoofdlijnen het plan in ieder geval moet bevatten, is uitwerkt in het tweede lid van artikel 4.4.

In art. 4.10 – 4.12 Waterbesluit zijn nadere bepalingen opgenomen over de inhoud van het regionale waterplan. Op grond van artikel 4.13 Waterbesluit kunnen bij

- 
- b. een uiteenzetting van de maatregelen en voorzieningen, die met het oog op die ontwikkeling, werking en bescherming nodig zijn;
  - c. een aanduiding van de redelijkerwijze te verwachten financiële en economische gevolgen van het te voeren beleid.”

<sup>115</sup> MvT, *Kamerstukken II 2006/07*, 30 818, nr. 3, p. 33.

<sup>116</sup> Het gaat daarbij om bepalingen m.b.t. het opnemen van overstromingsrisicobeheerplannen, de aanwijzing van bepaalde rijksoppervlaktewateren, de ingevolge verschillende Europese richtlijnen op te nemen aanvullende doelstellingen en maatregelen en de functietoekenning drinkwateronttrekking en zwemwater.

ministeriële regeling aanvullende regels aan de inhoud van regionale waterplannen worden gesteld, indien internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken.

Hiervan is gebruik gemaakt in artikel 4.1. van de Waterregeling. Hierin is bepaald dat een regionaal waterplan ter uitvoering van de verplichtingen uit de kaderrichtlijn water mede een overzicht van de toestandklasse per stof en kwaliteitselement van elk waterlichaam over de voorgaande planperiode moet bevatten. Dit om aan het eind van de planperiode te kunnen bepalen of een waterlichaam voor een stof of een kwaliteitselement in een lagere toestandklasse terecht is gekomen.<sup>117</sup> Aangezien de waterbeheerder bij het vaststellen van een beheerplan rekening moet houden met het bovenliggende regionale waterplan is het niet nodig om voor te schrijven dat deze gegevens inzake de huidige toestand ook in de beheerplannen van de waterschappen moeten worden opgenomen.<sup>118</sup>

De *voorbereiding* van het regionale waterplan moet bij provinciale verordening worden geregeld (artikel 4.5, lid 1 Wtw). In ieder geval moeten daarin regels worden gesteld over het overleg ter voorbereiding van het plan met waterbeheerders en gemeentebesturen en de raadpleging van de minister, gedeputeerde staten van aangrenzende provincies en, voor zover aan de orde, bevoegde Duitse of Belgische autoriteiten. Ook de inspraak van belanghebbenden en ingezetenen van de provincie moet in de verordening geregeld worden. Een vastgesteld regionaal plan moet worden toegestuurd aan de minister (artikel 4.5).

De Waterwet heeft *geen* afzonderlijke planfiguur geïntroduceerd voor *gemeentelijke waterplannen*. Wel blijken de toenemende gemeentelijke activiteiten met betrekking tot water geleid te hebben tot afspraken over het opstellen van dergelijke plannen. De gemeentelijke plannen kunnen, zo meende de wetgever, gestalte krijgen in het reeds in de Wet milieubeheer geregelde rioleringsplan en, voor ruimtelijke aspecten, in gemeentelijke structuurvisies en bestemmingsplannen.<sup>119</sup>

#### ***Beheerplan Rijkswaterstaat en waterschappen***

De beheerder (Rijkswaterstaat (RWS) of waterschap) is *verplicht* om voor de watersystemen onder zijn beheer een beheerplan vast te stellen (art. 4.6, lid 1). De *inhoud* van het waterbeheerplan bestaat uit a) een programma van maatregelen en voorzieningen ter aanvulling op en uitvoering van de maatregelen uit het nationale of regionale plan onder vermelding van termijnen, b) aanvullende toekenning van functies aan rijkswateren of regionale wateren, voor zover het nationale- of regionale plan daar ruimte voor geeft, c) de voornemens voor de wijze waarop het beheer wordt gevoerd en d) een overzicht van de financiële middelen, die voor de uitvoering van het programma en het te voeren beheer nodig zijn (art. 4.6, lid 2).

Nadere regels met betrekking tot vormgeving en inrichting van beheerplannen zijn op grond van artikel 4.7 Wtw gesteld in het Waterbesluit (voor rijkswateren:

<sup>117</sup> Nota van toelichting op artikel 4.1 Waterregeling.

<sup>118</sup> Aldus de nota van toelichting op art. 4.1 Waterregeling.

<sup>119</sup> MvT, *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 32.

artikelen 4.16 en 4.17 Waterbesluit) en de provinciale verordeningen (voor regionale wateren).

Artikel 4.18 Waterbesluit biedt een grondslag voor het stellen van nadere regels over de inhoud van beheerplannen wanneer internationale verplichtingen of bovenregionale belangen hiertoe noodzaken.

De *voorbereiding* van beheerplannen is nader geregeld bij of krachtens het Waterbesluit of provinciale verordening (art. 4.7 Wtw). Deze regels moeten in ieder geval betrekking hebben op a) de raadpleging van andere bestuursorganen en, voor zover aan de orde, buitenlandse autoriteiten, b) inspraak van belanghebbenden en ingezetenen van het beheersgebied en c) de goedkeuring van een beheerplan betreffende regionale wateren door gedeputeerde staten. Ook dient voorzien te worden in toezending van het beheerplan aan de geraadpleegde instanties en de minister van VenW.

Op grond van art. 4.14 Waterbesluit wordt het beheerplan voor de rijkswateren voorbereid overeenkomstig afdeling 3.4 Awb. Zienswijzen kunnen worden ingebracht door een ieder.

Bij de opstelling door een waterschap van een beheerplan voor regionale wateren moet rekening worden gehouden met het strategische regionale waterplan van de betrokken provincie(s). Het regionale waterplan dient dus door te werken in het beheerplan (planhiërarchie).

### 3.3.3

#### NATUURBESCHERMINGSWET 1998

##### ***Nationaal Natuurbeleidsplan***

De minister van LNV is *verplicht* om, samen met de ministers van VROM en VenW voor zover het aangelegenheden betreft die tot hun verantwoordelijkheid behoren, ten minste één keer in de acht jaar een natuurbeleidsplan vast te stellen (art. 4).

De achtergrond van deze verplichting is gelegen in het streven om de versnippering van natuur- en landschapsbeleid over verschillende beleidsnota's die in de jaren tachtig bestond, tegen te gaan door één strategisch nationaal beleidsplan te introduceren.<sup>120</sup>

De toenmalige minister vond het onwenselijk om ook aan de provincies een verplichting tot het opstellen van een natuurbeleidsplan op te leggen, gelet op de aanbevelingen in het Eindrapport van de Adviescommissie sanering planprocedures (1985) en het daarover geformuleerde standpunt van het toenmalige kabinet (Kamerstukken II 1985/86, 19 579, nrs. 1-2) waarin terughoudendheid met het opleggen van dergelijke planverplichtingen aan andere overheden werd bepleit.<sup>121</sup>

Het Natuurbeleidsplan is een *strategisch plan* dat naast eenheid in nationaal beleid mede bedoeld is om *afstemming* met en doorwerking in het beleid voor landbouw, ruimtelijke ordening, milieu en water te realiseren. De wetgever stelt het als volgt:

<sup>120</sup> MvT, *Kamerstukken II* 1993/94, 23 580, nr. 3, p. 3.

<sup>121</sup> *Kamerstukken II* 1993/94, 23 580, nr. 3, p. 7.

“Het Natuurbeleidsplan is een strategisch plan waarin de doelstellingen en strategieën met betrekking tot alle onderdelen van het beleid terzake van natuur en landschap in onderlinge samenhang met inachtneming van de nieuwe feiten en inzichten, zijn opgenomen. Een zodanig plan waarborgt niet alleen de eenheid in het natuur- en landschapsbeleid, maar vormt tevens de basis voor de afstemming van dit beleid op dat met betrekking tot de belangrijke sectoren in het landelijk gebied zoals de landbouw. Bovendien kan het plan de grondslag vormen voor de afstemming en de doorwerking van het natuur- en landschapsbeleid op andere beleidsvelden, met name die van ruimtelijke ordening en van milieubeheer en waterhuishouding. Ook zal het plan aandacht moeten besteden aan de samenhang van nationaal en internationaal beleid.”<sup>122</sup>

De wetgever stelt zich op het standpunt dat het Natuurbeleidsplan een drieluik vormt met het nationaal milieubeleidsplan en de nota waterhuishouding (nu: nationaal waterplan).

“Hoewel elk plan een eigen karakter heeft, moeten de plannen in relatie tot elkaar worden gezien. Door de wederzijdse afstemming komt een integratie van het beleid inzake natuur, milieu en water tot stand. De in het Natuurbeleidsplan beoogde duurzaamheid van natuur- en landschapswaarden vereist nauwe afstemming met het milieu- en waterbeleid. Hier raken de natuurbeleidsplannen aan de nationale milieubeleidsplannen en de nota's waterhuishouding, omdat in deze laatste plannen de doelstellingen ter zake van de kwaliteit van milieu en water worden geformuleerd. In sommige gevallen zal die afstemming moeten geschieden middels op de specifieke natuurdoelstellingen gerichte milieukwaliteitseisen (natuurgerichte normstelling).

In genoemde plannen wordt naast een beleid gericht op het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden van de meer algemene natuur en landschapswaarden, onder meer voorzien in een gebiedsgerichte aanpak. Hiermee wordt beoogd om in gebieden met mogelijkheden voor herstel of ontwikkeling van bijzondere natuur- en landschapswaarden de kwaliteit van milieu en water op het niveau te brengen dat is vereist om deze waarden op termijn duurzaam in stand te houden. De natuurdoeltypen omvatten hiertoe derhalve concrete parameters, waaronder de benodigde kwaliteit en kwantiteit van water en luchtkwaliteit. Omgekeerd ondersteunen de doelstellingen van het beleid gericht op de duurzame instandhouding van natuur- en landschapswaarden, de doelstellingen zoals vastgelegd in de nationale plannen op de beleidsterreinen van milieu en waterhuishouding. Op deze manier draagt elk van de plannen op eigen wijze bij aan het integraal nationaal natuur- en milieubeleid.”<sup>123</sup>

<sup>122</sup> *Kamerstukken II 1993/94, 23 580, nr. 3, p. 3.*

<sup>123</sup> *Kamerstukken II 1993/94, 23 580, nr. 3, p. 6.*



Het Europese recht verplicht niet tot het opstellen van een nationaal natuurbeleidsplan als zodanig (zie bijlage 3). Niettemin wordt met het nationaal natuurbeleidsplan mede invulling gegeven aan internationale verplichtingen uit het Verdrag inzake biologische diversiteit (1993). Het verdrag verplicht partijen om nationale strategieën te ontwikkelen als kader voor concrete activiteiten. De strategie voor biologische diversiteit van de Nederlandse overheid is opgebouwd uit de beleidsplannen voor natuurbeheer, ruimtelijke ordening, milieu, water en ontwikkelingssamenwerking en het Strategisch Plan van Aanpak Biologische Diversiteit.<sup>124</sup>

Het plan dient met het oog op een duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van de natuurlijke en landschappelijke waarden voor de korte, middellange en langere termijn *richtinggevend* te zijn voor van rijkswege te nemen beslissingen (art. 4). Het plan bindt dus alleen de minister (interne functie). Het plan kan via de ruimtelijke vertaling in de Structuurvisie Natuur en Landschap niettemin wel doorwerken in onder meer het beleid dat gevoerd wordt met betrekking tot de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten. Op grond van art. 10, lid 1, geschiedt deze aanwijzing mede op grondslag van de Structuurvisie Natuur en Landschap.<sup>125</sup>

Het plan moet ten minste de hoofdlijnen van het nationale beleid bevatten (art. 5, lid 1). Het gaat om beleid ter zake van (art. 5, lid 1):

- de algemene natuur- en landschapswaarden;
- bescherming van de in het plan aangeduide gebieden en gebiedscategorieën waar sprake is van bijzondere natuur- en landschapswaarden;
- de in het plan aangegeven soorten dieren en planten waaraan bijzondere aandacht zal worden gegeven;
- voorlichting en onderzoek op het terrein van natuur en landschap;
- de internationale ontwikkelingen van het natuurbeleid.

In het beleidsplan moet worden aangegeven op welke wijze en met welke maatregelen uitvoering zal worden gegeven aan het plan. Ook de financiële en economische gevolgen moeten in het plan aan de orde komen (art. 5, lid 2).

Op de *voorbereiding* van het plan is afdeling 3.4 Awb van toepassing. Zienswijzen kunnen worden ingebracht door een ieder (artikel 7, lid 2).

Het plan of een besluit tot aanpassing van het plan moet worden toegezonden aan de Staten-Generaal en gedeputeerde staten van de provincies. De vaststelling van het plan en een besluit tot aanpassing van het plan wordt bekendgemaakt in de Staatscourant (artikel 8). Hiermee krijgt het beleidsplan ook externe betekenis.

Het plan is niet gericht op rechtsgevolg. Hierdoor staat er *geen beroep* open bij de bestuursrechter.<sup>126</sup>

<sup>124</sup> Zie <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=19373>.

<sup>125</sup> M.M. Kaajan, T&C Milieurecht (2009), Natuurbeschermingswet 1998, Inleidende opmerkingen bij Hoofdstuk II, aant. 5.

<sup>126</sup> M.M. Kaajan, T&C Milieurecht (2009), Natuurbeschermingswet 1998, Inleidende opmerkingen bij Hoofdstuk 2, aant. 6.

Het plan geldt voor *acht jaar*, tenzij eerder een nieuw plan is vastgesteld. Na vier jaar kan het plan worden aangepast naar aanleiding van een beoordeling van de in die eerste vier jaar opgedane ervaringen (artikel 8).

Op de beheerplannen ex artikel 17 en 19a Nb-wet 1998 voor aangewezen gebieden wordt hier niet ingegaan. Het betreft geen strategische- of operationele beleidsplannen zoals centraal staan in dit onderzoek.

### 3.3.4

#### PLANWET VERKEER EN VERVOER

Het planstelsel uit de Planwet verkeer en vervoer en haar specifieke kenmerken moeten, zo blijkt uit de parlementaire geschiedenis, beschouwd worden tegen de achtergrond van de complexiteit van de materie die de wetgever daarmee beoogd heeft te reguleren. Afstemming met andere beleidsterreinen en tussen bestuurslagen speelt daarbij een cruciale rol.

“Het beleidsterrein verkeer en vervoer is complex (...) Verkeers- en vervoerstromen beperken zich niet meer tot de schaal van de afzonderlijke gemeente, maar manifesteren zich in toenemende mate op regionale schaal. De verkeers- en vervoerproblematiek beperkt zich niet tot de sector zelf, maar hangt nauw samen met andere beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, economie en milieu. Daarnaast is het beleidsterrein verkeer en vervoer complex door de bestuurlijke samenhang. Verkeer en vervoer behoort evenals genoemde aangrenzende beleidsterreinen niet tot de uitsluitende bemoeienis van één overheid. Alle overheden worden met de verkeers- en vervoerproblematiek geconfronteerd. (...) Deze complexiteit vereist dat er zowel binnen de verkeers- en vervoersector als met andere sectoren wordt afgestemd. Bovendien dient afstemming tussen de bestuurslagen plaats te hebben. Door de verkeers- en vervoerproblemen vanuit een integrale benadering en in onderlinge samenhang aan te pakken, kunnen de beste resultaten worden bereikt bij het oplossen daarvan. De inzet van provincies, gemeenten en kaderwetgebieden is daarbij onmisbaar, temeer daar een groot deel van de problematiek zich voordoet op het niveau waarop zij bevoegd zijn en het meest effectief kunnen handelen.”<sup>127</sup>

#### ***Verkeer- en vervoerplan: algemeen***

Het karakter van het nationale verkeer- en vervoerplan is strategisch van aard. De provincies en gemeenten werken dit strategische beleid uit in hun eigen plannen of beleid, gericht op specifieke provinciale en gemeentelijke situatie.<sup>128</sup> Deze plannen zijn dus deels ook meer uitvoeringsgericht.

De plannen en ook het gemeentelijk verkeer- en vervoersbeleid zijn niet louter richtinggevend voor de beslissingen van de betrokken bestuursorganen die het beleid hebben vastgesteld (interne functie).

Voor onderdelen van de plannen is sprake van *planhiërarchie*. De provincies moeten de essentiële onderdelen van het nationale verkeer- en vervoersbeleid bij de vaststelling van hun provinciale plannen *in acht nemen* (art. 5, lid 1). Dit betekent

<sup>127</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 337, nr. 3, p. 3 en 4

<sup>128</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 337, nr. 3, p. 8.

dat van deze onderdelen niet mag worden afgeweken. Ook moeten zij deze essentiële onderdelen in hun plannen nader uitwerken (art. 5, lid 3, onder a).

De minister van VenW kan zo nodig een aanwijzing geven omtrent de inhoud van het provinciale verkeer- en vervoersplan (art.7, lid 1).

Een vergelijkbare aanwijzingsbevoegdheid richting gemeenteraad komt gedeputeerde staten toe met betrekking tot essentiële onderdelen van het nationale of provinciale plan (art. 11, lid 1).

Bij de vaststelling van het gemeentelijk beleid moeten de essentiële onderdelen van het nationale en provinciale verkeers- en vervoerplan in acht worden genomen en moet rekening worden gehouden met het beleid van naburige gemeenten (art. 8).

Of tegen de vaststelling van een verkeer- en vervoerplan *beroep* kan worden ingesteld, is afhankelijk van de vraag of daarin elementen zijn opgenomen die als besluit in de zin van artikel 1:3 Awb gekwalificeerd kunnen worden.

Onder de oude WRO werd het nationale verkeer- en vervoerplan tevens aangemerkt als een planologische kernbeslissing (pkb) als bedoeld in artikel 2a van die wet. Een belanghebbende kon tegen concrete beleidsbeslissingen in een dergelijk plan beroep instellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit volgde uit artikel 54, lid 2, onder a, WRO (oud). Voor de verkeer- en vervoerplannen van de provincies en gemeenten was een vergelijkbare koppeling met de WRO niet gelegd. Tegen deze plannen stond enkel bezwaar en beroep open voorzover inhoud daarvan als besluiten als bedoeld in artikel 1:3 Awb konden worden aangemerkt.<sup>129</sup>

Als gevolg van de inwerkingtreding van de nieuwe Wro wordt het nationaal verkeer- en vervoerplan niet langer aangemerkt als een pkb. In plaats daarvan kan de minister bepalen in hoeverre het plan, voor wat de ruimtelijke aspecten daarvan, heeft te gelden als structuurvisie. Tegen de vaststelling van een structuurvisie staat geen rechtsbescherming open (zie hiervoor).

### ***Nationaal verkeer- en vervoerplan***

De minister van VenW is *verplicht* tot het vaststellen van een nationaal verkeer- en vervoersplan (art. 2). Een planverplichting achtte de toenmalige wetgever onder meer noodzakelijk om inhoudelijke afstemming van de ontwikkeling en uitvoering van het verkeer- en vervoerbeleid tussen de betrokken overheden te realiseren.

In het plan moet worden aangegeven in hoeverre dit tevens een ruimtelijke structuurvisie is. Hierin komt de afstemmingsfunctie van het plan met andere beleidsterreinen tot uitdrukking. De wetgever achtte deze wijze van afstemming wenselijk uit het oogpunt van soberheid en complementariteit op reeds bestaande wetgeving, de WRO (oud).<sup>130</sup>

Het plan moet de hoofdzaken van het nationale verkeer- en vervoersbeleid bevatten en moet rekening houden met mogelijke economische, milieu-, ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen en met de van belang zijnde internationale ontwikkelingen (art. 3, lid 1 en 2).

Het plan moet verder in ieder geval de in lid 3 genoemde onderwerpen bevatten, waaronder de zogenoemde essentiële onderdelen van het nationale verkeer- en

<sup>129</sup> *Kamerstukken II 1996/97, 25 337, nr. 3, p. 26 en 28-29 en nr. 6, p. 7 en 8.*

<sup>130</sup> *Kamerstukken II 1996/97, 25 337, nr. 3, p. 2 en 3.*

vervoersbeleid, de *afstemming* met aangrenzende beleidsterreinen, zoals economie en milieu, en de termijn waarbinnen de provinciale plannen moeten worden vastgesteld of herzien.

Tevens is bepaald dat het rijksbeleid moet worden neergelegd in een afzonderlijk hoofdstuk van het nationale plan (artikel 4, lid 1). Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport geldt als uitvoeringsprogramma van dit hoofdstuk (artikel 4, lid 2).

Het plan wordt voorbereid door de minister van VenW in overleg met gedeputeerde staten en de colleges van B&W (artikel 2, lid 2).

“De nauwe samenhang tussen de verantwoordelijkheden en het te voeren beleid van de verschillende overheden heeft gevolgen voor de inrichting van het beleidsproces inzake het verkeer en vervoer: het is noodzakelijk dat alle betrokken overheden gezamenlijk de koers bepalen en mede-verantwoordelijkheid dragen voor de vaststelling en de uitvoering van het nationale verkeer- en vervoerbeleid. (...) Iedere overheid brengt, - al dan niet op basis van een eigen plan - in met welke verkeer- en vervoerproblemen zij worden geconfronteerd en op welke wijze effectief aan de oplossing daarvan kan worden gewerkt. Afsproken wordt welke doelstellingen worden nagestreefd, welk instrumentarium daarvoor wordt ingezet en welke onderdelen van het beleid zo essentieel zijn dat elke overheid zich verplicht tot het daadwerkelijk leveren van een bijdrage daaraan. (...) Daarmee wordt het in te zetten beleid ook werkelijk nationaal beleid (i.t.t. rijksbeleid: auteurs).”<sup>131</sup>

### **Provinciaal verkeer- en vervoersplan**

Ook voor provinciale staten geldt een *verplichting* om één of meerdere provinciale verkeer- en vervoersplannen vast te stellen (art. 5, lid 1). Het provinciale plan moet de hoofdzaken van het door de provincie te voeren verkeer- en vervoersbeleid bevatten (artikel 5, lid 2). In ieder geval moeten in het plan de uitwerking van de essentiële onderdelen van het nationale verkeer- en vervoersbeleid worden opgenomen en de afstemming met andere beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, economie en milieu (art. 5, lid 3).

Bij de *voorbereiding* van het provinciale plan moeten in ieder geval de minister van VenW, de colleges van B&W, gedeputeerde staten van aangrenzende provincies en de besturen van waterschappen die tevens wegbeheerder zijn, worden betrokken (artikel 6, lid 1).

Op de voorbereiding van het provinciale plan is *afdeling 3.4 Awb* van toepassing verklaard (art. 6, lid 2). Hierdoor wordt het plan openbaar en verkrijgt het tevens een externe functie. Zienswijzen kunnen worden ingebracht door belanghebbenden.<sup>132</sup>

Het nationale plan bepaalt de *termijn* waarbinnen de provinciale plannen moeten worden vastgesteld of herzien (art. 3, lid 3, onder e). Het provinciale plan bevat de

<sup>131</sup> MvT, *Kamerstukken II 1996/97*, 25 337, nr. 3, p. 4.

<sup>132</sup> Het inbrengen van zienswijzen is beperkt tot belanghebbenden omdat niet expliciet is bepaald dat deze kunnen worden ingebracht door een ieder.

termijn waarbinnen het gemeentelijk beleid in overeenstemming moet zijn gebracht met het provinciale plan (art. 5, lid 3, onder e).

**Regionaal verkeer- en vervoerplan (art. 16)**

Voor het bestuur van een plusregio<sup>133</sup> geldt een *verplichting* om een regionaal verkeer- en vervoerplan op te stellen (artikel 16, lid 1).

**Gemeentelijke zorgplicht (beleid of plan)**

Voor gemeenten geldt in beginsel geen planverplichting, maar een zorgplicht. Gemeenteraad respectievelijk B&W zijn verplicht om een geïntegreerd en uitvoeringsgericht gemeentelijk verkeer- en vervoerbeleid te voeren en dit beleid inzichtelijk te maken (art. 8).

De manier waarop gemeenten hun beleid weergeven is vormvrij en hoeft niet per definitie in een plan te worden gegoten. Hieraan ligt onder andere de grote diversiteit van gemeenten ten grondslag.<sup>134</sup>

Wanneer gemeenteraad of B&W deze zorgplicht echter niet nakomen, kunnen gedeputeerde staten de verplichting opleggen om binnen een bepaalde termijn alsnog een gemeentelijk verkeer- en vervoerplan vast te stellen. Ook kunnen zij een aanwijzing geven met betrekking tot de inhoud van het plan (artikel 9, lid 1 en 3). De minimale eisen ten aanzien van de inhoud van een door gedeputeerde staten voorgeschreven gemeentelijk verkeer- en vervoersplan zijn bepaald in art. 9, lid 2.

Bij de voorbereiding van het *gemeentelijk verkeer- en vervoersbeleid of – plan* moeten in ieder geval gedeputeerde staten van de provincie, de colleges van B&W van de aangrenzende gemeenten, de besturen van de betrokken waterschappen die tevens wegbeheerder zijn en, in voorkomende gevallen, de minister van VenW worden betrokken (art.10, lid 1).

Op de voorbereiding van het gemeentelijke plan is *afdeling 3.4 Awb* van toepassing (art. 10, lid 2). Zienswijzen kunnen worden ingebracht door belanghebbenden.

### 3.3.5

#### RECONSTRUCTIEWET CONCENTRATIEGEBIEDEN

Concentratiegebieden zijn de in bijlage I bij de Meststoffenwet aangewezen gebieden (Zuid en Oost) waar het overgrote deel van de Nederlandse intensieve veehouderij is gevestigd. In de concentratiegebieden is sprake van een stapeling van samenhangende problemen (veterinaire risico's; ernstige gevolgen voor de kwaliteit van bodem, water en lucht als gevolg van verzuring, vermisting, verdroging, geurhinder; ruimtelijke kwaliteit). De wetgever was van oordeel dat de provincies bij de aanpak van de gestapelde problematiek aanvullend instrumentarium moest worden geboden om een voortvarende aanpak te kunnen realiseren. Met het oog op deze voortvarendheid is het stelsel zo vormgegeven dat als eenmaal een reconstructieplan is vastgesteld, de uitvoering van het plan onmiddellijk ter hand kan worden genomen. Voorzien is in rechtstreekse doorwerking van ruimtelijk relevante onderdelen van het reconstructieplan in streek (nu: structuurvisie) - en bestemmingsplannen, waardoor afwegingen die in

<sup>133</sup> Art. 104 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

<sup>134</sup> Zie MvT, *Kamerstukken II 1996/97*, 25 337, nr. 3, p. 4.

het kader van het reconstructieplan zijn gemaakt niet opnieuw hoeven te worden gemaakt in het ruimtelijk ordeningskader.<sup>135</sup>

### **Provinciaal reconstructieplan**

Provinciale staten zijn *verplicht* om voor elk concentratiegebied één of meer reconstructieplannen vast te stellen (art. 11, lid 1). Het plan kan worden gekarakteriseerd als uitvoeringsgericht. In het verlengde daarvan valt te verklaren dat het plan (voor wat betreft het rijk: *beleid*) niet uitsluitend een interne functie heeft voor het vaststellende overheidsorgaan, maar ook gekenmerkt wordt door een sterke doorwerking naar beleid en besluiten van andere bestuursorganen. Zo wordt *verticale doorwerking* van het nationale reconstructiebeleid in het beleid van de provincie gerealiseerd via de ministeriële goedkeuring van het provinciale plan, bestuursafspraken over beleidsprioriteiten en de verplichting tot planwijziging.

Er is geen plan op rijksniveau. Wel is bepaald dat de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het reconstructieplan moet plaatsvinden in overeenstemming met de rijksuitgangspunten van bijlage 1 bij de wet (artikel 9, lid 1). De resultaten van de reconstructieplannen worden getoetst aan deze uitgangspunten (artikel 9, lid 2). Dit biedt het Rijk de mogelijkheid om op de inhoud van de provinciale reconstructieplannen te sturen.<sup>136</sup>

De ministers van LNV en VROM en de provincies maken jaarlijks bestuurlijke afspraken over de *beleidsprioriteiten* voor een termijn van vier jaar (artikel 10), welke afspraken kunnen leiden tot wijziging van het reconstructieplan (artikel 12, lid 2). De ministers kunnen gedeputeerde staten verzoeken om het plan te wijzigen. Gedeputeerde staten moeten aan een dergelijk verzoek gehoor geven (artikel 12, lid 3).

De ministers kunnen ook om zwaarwegende redenen van algemeen belang gedeputeerde staten verzoeken om een wijziging van het reconstructieplan voor te bereiden (artikel 26, lid 2).

Daarnaast kan het provinciale reconstructiebeleid desgewenst rechtstreeks doorwerken in de *ruimtelijke besluitvorming* van gemeenten.

In het plan moet worden aangegeven voor welke delen van het plangebied het plan geldt als een *voorbereidingsbesluit* als bedoeld in artikel 3.7 Wro.

Dit resulteert erin dat aanvragen om bouwvergunningen worden aangehouden totdat het betrokken bestemmingsplan in overeenstemming is gebracht met het reconstructieplan. Bouwvergunningaanvragen die strekken ter uitvoering van het reconstructieplan hoeven niet te worden aangehouden (artikel 27, lid 1 en 2).

Voor zover de delen van het reconstructieplan die als voorbereidingsbesluit zijn aangemerkt niet in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan of de beheersverordening, geldt het reconstructieplan voor de uitvoering daarvan als projectbesluit ex artikel 1.1, lid 1, onder f dan wel besluit tot buiten toepassing laten van de beheersverordening ex artikel 3.40 Wro.

Deze bepalingen inzake de rechtstreekse planologische doorwerking van het reconstructieplan (oftewel het van toepassing verklaren van artikel 27 van de wet)

<sup>135</sup> MvT, *Kamerstukken II 1998/99*, 26 356, nr. 3, p. 2 en 19.

<sup>136</sup> MvT, *Kamerstukken II 1998/99*, 26 356, nr. 3, p. 19.

moeten volgens de wetgever als sluitstuk worden beschouwd. Uitgangspunt dient te zijn het reconstructieproces waarin de provincie zo veel mogelijk zich verzekert van de medewerking van de betrokken gemeenten. Tot toepassing van artikel 27 dient het volgens de wetgever niet te komen als de gemeente op voldoende wijze is betrokken bij het gehele reconstructieproces en daarmee ook in staat is gesteld om op het daartoe aangewezen tijdstip bestemmingsplannen vast te stellen of te herzien waardoor deze in lijn zijn met het reconstructieplan.<sup>137</sup>

Voorts moet een bestuursorgaan het reconstructieplan bij de beoordeling van vergunningaanvragen in het kader van de uitvoering van het plan *in acht nemen* (art. 45).

Deze bepaling strekt tot meer inhoudelijke afstemming tussen uitvoeringsbesluiten op basis van andere wetgeving en het reconstructieplan. Het plan vormt een extra toetsingskader voor de betrokken besluiten, dat geldt naast de criteria die op grond van de wettelijke voorschriften waaraan het betrokken uitvoeringsbesluit is ontleend, al gelden. De bepaling gaat aldus de wetgever echter niet zo ver dat een eenmaal vastgesteld reconstructieplan in die zin leidend is, dat daardoor wettelijke bepalingen die bij de beslissing omtrent uitvoeringsbesluiten gelden, opzij zouden kunnen worden gezet.<sup>138</sup>

De *inhoud* van het reconstructieplan plan is uitputtend beschreven in artikel 11, lid 2. In het plan worden de bestaande en gewenste toestand in het reconstructiegebied tegenover elkaar geplaatst, onder gelijktijdige beschrijving op hoofdlijnen van de maatregelen en voorzieningen die noodzakelijk worden geacht om de gewenste resultaten te bereiken.

Een groot deel van de maatregelen en voorzieningen zal bestaan uit het formuleren van een gewijzigde ruimtelijke inrichting en een herverdeling van gebruiksfuncties in het reconstructiegebied, vergezeld van een aantal stimulerende maatregelen die de verwezenlijking van de herinrichtingsmaatregelen kunnen bevorderen. In het planstelsel is voorzien in mogelijkheden tot flexibiliteit in de uitvoering, zodat steeds rekening kan worden gehouden met de meest recente ontwikkelingen. De wet bevat hiertoe vergaande mogelijkheden om het reconstructieplan uit te werken (tot op perceelsniveau).<sup>139</sup> Ook kan het plan worden gewijzigd.

Op de *voorbereiding* van het reconstructieplan is afdeling 3.4 Awb van toepassing. Hierdoor verkrijgt het plan ook bekendheid voor derden (externe functie). Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder (artikel 15).

Voorafgaand aan de opstelling van het ontwerp moeten gedeputeerde staten een *bestuursovereenkomst* sluiten met de besturen van de betrokken gemeenten en waterschappen over de betrokkenheid van deze overheden bij de totstandkoming

<sup>137</sup> MvT, *Kamerstukken II 1998/99*, 26 356, nr. 3, p. 35.

<sup>138</sup> MvT, *Kamerstukken II 1998/99*, 26 356, nr. 3, p. 44. Het “in acht nemen” van het plan mag, zo lijkt bedoeld te zijn, niet leiden tot het verlenen van een vergunning in strijd met de weigeringsgrond(en) van de betrokken wet.

<sup>139</sup> MvT, *Kamerstukken II 1998/99*, 26 356, nr. 3, p. 30.

en uitvoering van het reconstructieplan. Dit is bedoeld om de *afstemming* met de hiertoe benodigde bestemmingsplan- en projectbesluitprocedures te garanderen (artikel 14, lid 2).<sup>140</sup>

Provinciale staten moeten het plan acht weken nadat de termijn voor het indienen van zienswijzen is verstreken vaststellen (artikel 16 lid 1). Laten zij dit na, dan kunnen de ministers van LNV en VROM hiertoe zelf overgaan (artikel 16, lid 3).

Het reconstructieplan moet worden *goedgekeurd* door de ministers van LNV en VROM.<sup>141</sup> Het goedkeuringsbesluit moet worden genomen in overeenstemming met de minister die het mede aangaat.

Wanneer de goedkeuring niet wordt verleend binnen de wettelijke termijn, wordt deze geacht te zijn verleend.

In het geval dat goedkeuring wordt onthouden, moeten provinciale staten binnen een door de ministers vast te stellen termijn een gewijzigd reconstructieplan vaststellen. Ook dit gewijzigde plan behoeft ministeriële goedkeuring. Wordt een gewijzigd reconstructieplan niet tijdig vastgesteld of wordt dit opnieuw niet goedgekeurd, dan kunnen de ministers zelf het gewijzigde reconstructieplan vaststellen (artikel 17).

Belanghebbenden kunnen *beroep* instellen tegen een besluit tot vaststelling, wijziging of uitwerking van het reconstructieplan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het besluit tot goedkeuring maakt voor wat betreft de mogelijkheid van beroep deel uit van het daaraan ten grondslag liggende besluit tot vaststelling, wijziging of uitwerking van het plan (artikel 29, lid 1 en 2).

Het reconstructieplan bestrijkt een maximale termijn van twaalf jaar. Het plan moet ten minste éénmaal in de vier jaar worden bezien in het licht van de jaarlijks te maken bestuursafspraken tussen Rijk en provincies over de beleidsprioriteiten voor de betrokken concentratiegebieden. Zo nodig wordt het plan gewijzigd (art. 12).

### 3.4

#### **AFSTEMMING VAN PLANNEN VOOR HET OMGEVINGSBELEID**

Al in 1984 werd in de Nota Meer dan de som der delen aandacht besteed aan inhoudelijke afstemming van plannen (milieubeleidsplan en waterhuishoudingsplan). Integratie van plannen werd toen echter nog uitdrukkelijk ontraden.<sup>142</sup> Haasje-over van plannen en gezamenlijke en/of

<sup>140</sup> De gedachte van de wetgever achter deze bepaling is, dat door de reconstructie van aanvang aan vorm te geven als een gezamenlijk proces, ook de resultaten van de planvorming vlot kunnen worden verwezenlijkt, zie MvT, *Kamerstukken II 1998/99*, 26 356, nr. 3, p. 26.

<sup>141</sup> Dit is voorzien vanuit de gewenste onderlinge samenhang tussen reconstructie en vigerend rijksbeleid, zoals deze samenhang in de rijksuitgangspunten en daarop gebaseerde bestuurlijke afspraken nader is gepreciseerd, *Kamerstukken II 1998/99*, 26 356, nr. 3, p. 31.

<sup>142</sup> Nota meer dan de som der delen, p. 44. Zie voor het onderscheid tussen beleidsafstemming en beleidsintegratie: A.A.J. de Gier, Het provinciale omgevingsplan, *BR 1998/3*, p. 191-195, p. 191.



gelijktijdige vaststelling van plannen werden toen als de oplossing gezien om tot de gewenste afstemming te komen.<sup>143</sup>

Sinds begin jaren negentig staat de discussie naar verbetering van de samenhang tussen het milieubeleid en het overige omgevingsbeleid hoog op de politieke agenda. De afstemming van plannen en de (juridische) problemen daarbij is dan ook vaker onderwerp van discussie en onderzoek geweest.<sup>144</sup> Gezien de wetsgeschiedenis van de nieuwe planstelsels van de Wro en de Waterwet staat de wetgever, anders dan begin jaren tachtig, inmiddels niet meer uitsluitend afstemming van plannen, maar ook (gedeeltelijke) verdergaande *integratie op planniveau* voor ogen.

Afstemming en gedeeltelijke integratie van plannen op verschillende beleidsterreinen roept vragen op over het al dan niet bestaan van belemmeringen van juridische, bestuurlijke, organisatorische en/of andere aard. Voor wat betreft juridische belemmeringen kan gedacht worden aan verschillen in totstandkomingsprocedure, inhoud en geldingsduur van plannen. Ook kan gedacht worden aan de beperkende werking van het *specialiteitsbeginsel*, dat inhoudt dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van een bevoegdheid, zoals vergunningverlening, alleen die belangen mag afwegen die de betrokken wettelijke regeling beoogd te beschermen. Vraag is in hoeverre dit beginsel in de weg staat aan de verdergaande inhoudelijke afstemming of integratie van *plannen* als zodanig. Vast staat echter wel dat het specialiteitsbeginsel in juridische zin problemen oplevert in de fase van besluitvorming volgend op een plan dat meerdere beleidsterreinen omvat, zoals milieu en ruimtelijke ordening, wanneer de betrokken bevoegdheid zoals voor de Wm het geval is, zich niet mede uitstrekt tot belangen van ruimtelijke ordening.<sup>145</sup>

In deze paragraaf worden allereerst de wettelijke voorzieningen beschreven die op dit moment bestaan om milieubeleidsplannen en de andere beschreven plannen voor het omgevingsbeleid inhoudelijk op elkaar af te stemmen. Bij het door ons gebruikte begrip 'afstemmen' past enige uitleg. In navolging van de Gier kan onderscheid gemaakt worden tussen *beleidsafstemming* en *beleidsintegratie*. Het eerste begrip veronderstelt het blijvend voortbestaan van verschillende beleidskaders, of plannen, het tweede gaat uit van de samenvoeging van de beleidskaders. Beleidsintegratie leidt tot samensmelting van plannen, zoals bij een omgevingsplan in de ware zin van het woord, en gaat aanzienlijk verder dan beleidsafstemming.<sup>146</sup> Hoewel met name de provinciale praktijk vormen van (gedeeltelijk) geïntegreerde beleidsplannen laat zien, wordt voor wat betreft de beschrijving van de verschillende wettelijke voorzieningen in deze paragraaf vooralsnog het begrip afstemming als term gehanteerd. Dit neemt niet weg dat in deze regelingen, zo zal hierna blijken, inmiddels ook elementen worden

<sup>143</sup> Nota meer dan de som der delen, p. 45 en 57.

<sup>144</sup> Zie voor een overzicht van betrokken onderzoeken en stukken bijlage 1 van dit rapport.

<sup>145</sup> Zie in deze zin: ECWM advies, Het gemeentelijk milieubeleidsplan (2001), p. 26.

<sup>146</sup> Aldus A.A.J. de Gier, Het provinciale omgevingsplan, *BR* 1998/3, p. 191-195, p. 191. Dit neemt niet weg dat er zich ook bij vergaande integratie van beleidskaders afstemmingsproblemen zullen blijven voordoen. In deze zin: Th. G. Drupsteen, De toekomst van de wet milieubeheer, Deventer (1998), p. 174.

aangetroffen die gericht zijn op (gedeeltelijke) beleidsintegratie van sectorbeleid met het ruimtelijke beleid. Daar waar dit het geval is, zal dit uitdrukkelijk worden aangegeven.

Vervolgens wordt kort ingegaan op ontwikkelingen rond de integratie van omgevingsplannen.

### 3.4.1

#### VERSCHILLENDE AFSTEMMINGSREGELINGEN

De betrokken planstelsels geven verschillende vormen (en gradaties) van afstemming te zien:

- de verplichting om bij de vaststelling van het van een plan “rekening te houden met” andere plannen;
- het gezamenlijk vaststellen van een plan door twee of meer medeverantwoordelijke ministers;
- de haasje-over constructie
- gelijkstelling van (de ruimtelijke aspecten van) het plan met een structuurvisie; en/of
- rechtstreekse wijziging door (de ruimtelijke aspecten van) het plan van een al bestaande structuurvisie.

Beide laatste varianten gaan strikt genomen verder dan *afstemming* alleen, maar leiden tot *integratie* van (onderdelen) van het betrokken plan met het ruimtelijk beleid.

#### ***Afstemming van nationale omgevingsplannen***

##### ***Afstemming nationaal milieubeleidsplan op nationaal waterplan en nationaal natuurbeleidsplan: gezamenlijke vaststelling en haasje over***

Het nationale milieubeleidsplan wordt door de ministers van VROM, VenW, LNV, EZ en OCW *gezamenlijk* vastgesteld (artikel 4.3, lid 1). Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid impliceert afstemming van het nationale milieubeleid op de andere betrokken beleidsvelden.

Daarnaast moet het nationale milieubeleidsplan met behulp van de zogenaamde *haasje-over constructie* worden afgestemd op het nationale waterbeleid en het nationale natuurbeleid (artikel 4.3, lid 4 Wm). Dit houdt in dat in het nationaal milieubeleidsplan door de betrokken ministers moet worden aangegeven in hoeverre het voorgenomen beleid is afgestemd op of leidt tot aanpassing van het beleid op deze andere beleidsterreinen en in hoeverre en binnen welke termijn zij voornemens zijn het nationaal waterplan respectievelijk het Natuurbeleidsplan aan te passen. Met deze constructie worden de inzichten uit het nieuwste plan gevolgd bij de interpretatie van het betrokken onderdeel van het plan, waarin de gewijzigde inzichten nog moeten worden verwerkt. Met deze constructie mag echter niet de reikwijdte van plannen van andere beleidsterreinen worden verruimd of nieuwe bevoegdheden voor de afwijking van de plannen worden gecreëerd, indien de wet daarvoor een bijzondere procedure vergt.<sup>147</sup>

In de Natuurbeschermingswet 1998 is in verband met de vereiste afstemming van het nationale natuurbeleid op het nationale milieu- en waterbeleid ook een haasje-over bepaling opgenomen (artikel 6, lid 1). Daarnaast wordt inhoudelijke

<sup>147</sup> Kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 31. M.N. Boeve, T&C Milieurecht (2009), art. 4.3 Wm, aant. 4.

afstemming nagestreefd door de verplichting tot opstelling en vaststelling van het nationale natuurbeleidsplan door de ministers van LNV, VROM en VenW gezamenlijk.<sup>148</sup>

Tot voor kort was ook in de Wet op de waterhuishouding een haasje-over bepaling te vinden (artikel 3, lid 3). Deze wet is opgegaan in de Waterwet, waarin een vergelijkbare afstemmingsbepaling niet meer is teruggekeerd. De wetgever motiveerde deze keuze als volgt:

“Haasje-over” kan worden gemist omdat de haasje-over voorzieningen van toepassing zijn voor plannen waarvoor zowel op rijksniveau als op provinciaal niveau tekens alle bij de diverse beleidsterreinen betrokken bestuursorganen (mede)verantwoordelijk zijn. De afstemming kan en moet ook zonder dit mechanisme binnen de kring van die bestuursorganen plaatsvinden. (...) ook (is) van belang dat bij de voorbereiding van het nationale waterplan en van de regionale waterplannen een zogenaamde strategische milieubeoordeling zal worden uitgevoerd.”<sup>149</sup>

De afstemming van het nationale waterplan op het nationale milieubeleidsplan en nationale natuurbeleidsplan dient als gevolg van deze wetwijziging gestalte te krijgen in de gezamenlijke opstelling en vaststelling van het plan door de betrokken ministers (VenW, VROM en LNV).<sup>150</sup>

*Afstemming nationaal verkeer- en vervoerplan met nationaal milieubeleidsplan: afstemming met milieubeleid in plan expliciteren*

Op grond van artikel 3, lid 3, onder c, Planwet verkeer en vervoer moet het nationale verkeer- en vervoerplan in ieder geval “de afstemming bevatten met aangrenzende beleidsterreinen, zoals economie en milieu”.

Dat het nationale verkeer- en vervoerplan moet worden afgestemd met het nationale milieubeleidsplan volgt ook uit de laatste volzin van artikel 4, lid 3, Wm:

“Met het geldende nationale milieubeleidsplan wordt tevens rekening gehouden bij de vaststelling van beleid op andere beleidsterreinen, voor zover daarbij het belang van de bescherming van het milieu wordt geraakt.”<sup>151</sup>

*Afstemming nationaal waterplan en nationaal verkeer- en vervoerplan met het nationale ruimtelijke beleid: gedeeltelijke integratie van plannen*

De afstemming van het nationale waterplan en het nationale verkeer- en vervoerplan op het nationale ruimtelijke beleid vindt plaats door het betrokken plan voor wat betreft de ruimtelijke aspecten van rechtswege aan te merken als een rijksstructuurvisie in de zin van artikel 2.3, lid 2, Wro.<sup>152</sup> De ruimtelijke aspecten

<sup>148</sup> Artikelen 3 en 4 Nb-wet 1998.

<sup>149</sup> MvT, *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 35.

<sup>150</sup> Dit volgt uit artikel 4.1, lid 1 en artikel 4.2 in samenlezing met artikel 1.1, lid 1, waar gesproken wordt van “Onze ministers”.

<sup>151</sup> Eenzelfde verplichting geldt voor de afstemming met het nationale natuurbeleidsplan, zie artikel 6, lid 2, Nb-wet 1998.

<sup>152</sup> Artikel 4, lid 1, Wtw en artikel 2, lid 1, Planwet verkeer en vervoer. Zie voor wat betreft de doorwerking van de strategische waterplannen in het ruimtelijke beleid uitgebreid: F.A.G. Groothuijse, Water weren, Het publiekrechtelijk instrumentarium voor de aanpassing en bescherming van

van het betrokken water- respectievelijk verkeer- en vervoerbeleid zijn daarmee tevens ruimtelijk beleid.

Uit de MvT op de Waterwet blijkt dat de wetgever hierbij *integratie op planniveau* voor ogen heeft gestaan, wat feitelijk verder gaat dan afstemming:

“Om water integraal onderdeel te laten uitmaken van de ruimtelijke planning, is het nodig dat de ruimtelijke gevolgen van de wateropgaven in ruimtelijke plannen worden uitgewerkt. Om dit effectief te kunnen doen, wordt in het planstelsel een koppeling gelegd met het planstelsel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening: de nationale en regionale waterplannen zullen voor de ruimtelijke aspecten tevens structuurvisie zijn op basis van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

Deze koppeling wordt, zo blijkt uit de MvT, ingegeven door het feit dat de overheden die verantwoordelijk zijn voor het waterbeheer zich gesteld zien voor de opgave om ruimte te maken voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water. Dit vergt gecoördineerde inspanningen van diverse overheden in de ruimtelijke sfeer. Het hierop betrekking hebbende deel van beleidsontwikkeling voor het waterbeheer moet daarom plaatsvinden in nauwe samenhang met het ruimtelijk beleid.<sup>153</sup>

De ruimtelijke diensten en daarvoor verantwoordelijke bestuurders worden op het niveau van rijk en provincie betrokken bij de waterplanvorming, zodat later niet een afzonderlijke vertaalslag meer nodig is om de in de plannen gemaakte keuzen te laten doorwerken in het ruimtelijke beleid. In de koppeling van het waterbeleid met het ruimtelijke beleid ligt, zo stelt de wetgever, de meerwaarde van het planstelsel van de Waterwet.<sup>154</sup>

De wetgever stelt zich blijkens de MvT op het standpunt dat het Rijk en provincies gelet op het belang van een goede doorwerking van water in de ruimtelijke ordening *verplicht* zijn om in ieder geval water en ruimte in *één plan* te integreren.<sup>155</sup>

***Afstemming nationaal natuurbeleidsplan met nationale ruimtelijke beleid: gedeeltelijk integratie van plannen via structuurvisie Natuur en Landschap***

Voor wat betreft de afstemming van het *nationale natuurbeleidsplan* op het nationale ruimtelijke beleid is van belang dat op grond van artikel 9 Nb-wet 1998 een structuurvisie Natuur en Landschap moet worden opgesteld, die ‘inzicht (geeft) in de ruimtelijke aspecten van het rijksbeleid inzake natuur en landschap’. Deze structuurvisie is een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.3, lid 2, van de Wro (artikel 9, lid 3). Het nationale natuurbeleidsplan zal via de ruimtelijke vertaling in de Structuurvisie Natuur en Landschap doorwerken in het ruimtelijke beleid, in het bijzonder in het beleid met betrekking tot de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten. Artikel 10, lid 1, van de Nb-wet bepaalt daartoe dat deze aanwijzing mede op de grondslag van de structuurvisie moet plaatsvinden.

Tevens vloeit uit artikel 6, lid 2, Nb-wet 1998 voort dat bij de vaststelling van een rijksstructuurvisie rekening gehouden moet worden met het nationale

---

watersystemen ter voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen (diss. Utrecht), 2009, p. 88-91.

<sup>153</sup> MvT, *Kamerstukken II 2006/07*, 30 818, nr. 3, p. 33.

<sup>154</sup> Memorie van Antwoord, *Kamerstukken I 30 818*, C, p. 4.

<sup>155</sup> MvT, *Kamerstukken II 2006/07*, 30 818, nr. 3, p. 34.

natuurbeleidsplan, voor zover daarbij het belang van duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden wordt geraakt.

*Afstemming nationaal ruimtelijk beleid met het nationale milieubeleidsplan: rekening houden met milieubeleidsplan en expliciteren ruimtelijke gevolgen*

De Wm voorziet ter afstemming van het nationaal ruimtelijk beleid met het *nationale milieubeleidsplan* in de algemene verplichting om bij de vaststelling van ander dan milieubeleid, in dit geval ruimtelijk beleid, rekening te houden met het geldende nationale milieubeleidsplan, voor zover daarbij de bescherming van het milieu geraakt wordt (artikel 4.3, lid 4, laatste volzin Wm). Dit is één van de bepalingen uit de Wm die specifiek gericht is op externe integratie van het belang van milieubescherming in het *beleid* of de *besluitvorming* op grond van andere wetten.<sup>156</sup> Verder blijkt uit artikel 4.3, lid 3, onder e), Wm dat het nationale milieubeleidsplan in ieder geval de ruimtelijke gevolgen van het te voeren beleid moet bevatten. Ook veronderstelt het feit dat het nationale ruimtelijke beleid en het nationale milieubeleid onder (hoofd)verantwoordelijkheid van dezelfde minister valt, dat beide plannen inhoudelijk op elkaar worden afgestemd.

De door de wetgever beoogde rol van het milieubeleidsplan, met name het *gebiedsgerichte milieubeleid*, bij de *afstemming* met de plannen voor de ruimtelijke ordening komt in de volgende passages uit de MvT helder naar voren:

“Met de voorgestelde regeling wordt beoogd te bereiken dat in de toekomst in het kader van de milieubeleidsplanning systematisch wordt nagegaan welke gebieden vanuit nationaal of regionaal oogpunt in aanmerking komen voor bijzondere bescherming, hoe ver die bescherming moet gaan, alsmede hoe die bescherming het meest doeltreffend en doelmatig kan geschieden. Daardoor zal het milieubeleidsplan richting kunnen geven aan de hantering van taken en bevoegdheden – op basis van diverse wetten – die van betekenis kunnen zijn voor het bereiken van de gewenste bescherming. (...)”

De beoogde richtinggeving zal vaak een aanvulling zijn op richtinggeving vanuit andere beleidskaders, zoals ruimtelijke en waterhuishoudkundige plannen. In beide laatstgenoemde plannen zullen – na afweging van alle betrokken belangen – primair de functies aan gebieden worden toegekend, terwijl het milieubeleidsplan primair duidelijkheid moet bieden ten aanzien van de vereiste milieuecondities en de daarbij behorende bescherming. Het in paragraaf 2.4.2 beschreven systeem van onderlinge afstemming (haasje over: auteurs) van deze plannen biedt een waarborg dat de richtinggeving vanuit de verschillende kaders voldoende consistent zal zijn. Bij de afstemming zal ook de relatie tussen milieubeschermingsgebieden in het milieubeleidsplan en de functietoekenning aan gebieden in de ruimtelijke en waterhuishoudingsplannen aan de orde komen. Deze relatie kan bij voorbeeld

<sup>156</sup> Bij artikel 4.3, lid 4, gaat het om externe integratie van beleid in ander *beleid* of andere beleidsplannen. In de andere bepalingen gaat het om externe integratie van het milieubeleid in de *besluitvorming* op grond van de in bijlage 1 Wm aangewezen wetten (artikelen 4.6, lid 3; 4.12, lid 3; 4.15a, lid 2 en 4.19, lid 3 Wm). Daarbij gaat het niet om afstemming, maar om *doorwerking* van het beleid in besluitvorming, voor zover voor dit onderzoek relevant, op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Waterwet. Th.G. Drupsteen, P.C. Gilhuis, C.J. Kleijs-Wijn Nobel, J.M. Verschuuren (1998), De toekomst van de Wet milieubeheer, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 175.

inhouden dat het milieubeleidsplan richting geeft aan te treffen effect- of brongerichte maatregelen die vanuit het milieubeleid nodig of gewenst worden geacht met het oog op de in de andere plannen aan de desbetreffende gebieden toegekende of toe te kunnen functies. (...) Als zodanig betekent de aanduiding tot milieubeschermingsgebied dan ook niet dat vanuit het milieubeleid nieuwe gebiedscategorieën in de zin van functietoekenning worden gecreëerd.<sup>157</sup>

Niettemin voorziet de wet in aanvulling op deze algemene bepalingen niet in een verdergaande afstemmingsverplichting in de vorm van een haasje-over constructie.<sup>158</sup>

Onder de oude WRO heeft de wetgever als reden hiervoor gegeven dat de verschillende nationale ruimtelijke plannen (planologische kernbeslissingen) een eigen totstandkomingsprocedure kenden, met steeds verschillende combinaties van eerstverantwoordelijke ministers. Ook de inhoud van deze plannen was op een aantal punten niet vergelijkbaar met het nationale milieubeleidsplan, zodat naar het oordeel van de wetgever een regeling van “haasje-over” minder goed hanteerbaar zou zijn.<sup>159</sup>

### ***Afstemming van provinciale omgevingsplannen***

#### ***Afstemming provinciaal milieubeleidsplan op regionaal waterplan, provinciale structuurvisie(s) en provinciaal verkeer- en vervoerplan: haasje over***

Ook voor het provinciale milieubeleidsplan is voorzien in een *haasje-over constructie* ter afstemming met de provinciale plannen voor het waterbeleid, het ruimtelijke beleid en het beleid voor verkeer en vervoer (artikel 4.9, lid 5).

Een spiegelbeeldbepaling is alleen nog te vinden in artikel 5, lid 5, van de Planwet verkeer en vervoer.

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wro en de Waterwet zijn de haasje-over constructie in 2008 respectievelijk 2009 uit deze wetten verdwenen. De wetgever bleek het feit dat de betrokken plannen door hetzelfde bestuursorgaan (PS) worden vastgesteld een voldoende garantie te vinden voor inhoudelijke afstemming.<sup>160</sup>

Voorts moet in het provinciale verkeer- en vervoerplan expliciet aandacht worden besteed aan de afstemming met andere beleidsterreinen. Hierbij wordt, naast economie en milieu, ook het ruimtelijke ordeningsbeleid genoemd. Dit hangt waarschijnlijk samen met het feit dat het provinciale plan, anders dan het nationale

<sup>157</sup> MvT, *Kamerstukken II 1988/89*, 21 163, nr. 3, p. 61 en 62.

<sup>158</sup> Dat voor wat betreft dit plan ook geen sprake is van een gelijkstelling met een structuurvisie hangt samen met het feit dat het planstelsel van hoofdstuk 4 Wm dateert van ver voor de inwerkingtreding van de nieuwe Wro.

<sup>159</sup> MvT, *Kamerstukken II 1988/89*, 21 163, nr. 3, p. 34.

<sup>160</sup> Opmerkelijk is dat in artikel 5, lid 5, wel gesproken wordt over het in het betrokken plan expliciteren van de aanpassingen van ruimtelijk en milieubeleid die hiervan het gevolg zijn, maar niet van de aanpassingen van het waterbeleid. Dit terwijl in het vervolg van de bepaling wel wordt gesproken over het regionale waterplan.

plan, op grond van de Planwet verkeer en vervoer niet expliciet is aangemerkt als structuurvisie.<sup>161</sup>

*Afstemming regionaal waterplan met provinciaal ruimtelijk beleid: gedeeltelijke integratie van plannen*

Het regionale waterplan van de provincie wordt voor wat betreft de ruimtelijke aspecten aangemerkt als structuurvisie in de zin van de Wro (artikel 4.4, lid 1, Wtw).

*Afstemming provinciaal reconstructieplan met provinciaal ruimtelijk beleid: rechtstreekse wijziging van structuurvisie*

Op grond van artikel 11, lid 5, Reconstructiewet concentratiegebieden moet wanneer voor het betrokken concentratiegebied of delen daarvan een provinciale structuurvisie is vastgesteld, in het reconstructieplan worden aangegeven op welke onderdelen dit plan afwijkt van die structuurvisie.

Op grond van artikel 16, lid 2, geldt de vaststelling van het reconstructieplan voor wat betreft deze van de structuurvisie afwijkende onderdelen als besluit tot herziening van de structuurvisie. Daarmee is afzonderlijke wijziging van de structuurvisie dus niet nodig, maar werkt het reconstructiebeleid zonder meer door in de structuurvisie.

De wetgever heeft expliciet aangegeven voor de afstemming met het provinciaal milieubeleidsplan en provinciale waterhuishoudingsplannen (nu: regionaal waterplan) niet voor een vergelijkbare afstemmingsconstructie te kiezen. Hij meende dat, hoewel ook deze omgevingsplannen ruimtelijk relevante elementen kunnen bevatten, de relatie van deze plannen met het reconstructieplan toch een minder directe was dan met het streekplan (nu: structuurvisie). Het is volgens de wetgever aan de provinciale besturen zelf of zij het noodzakelijk achten om bestaande omgevingsplannen aan te passen aan een reconstructieplan of dat het provinciaal beleid met inbegrip van eventuele wijzigingen in dat beleid die uit het reconstructieplan voortvloeien, met de vaststelling van het reconstructieplan voldoende kenbaar blijft uit de bestaande plannen en het reconstructieplan in onderling verband bezien.<sup>162</sup>

***Afstemming van gemeentelijke omgevingsplannen***

*Afstemming gemeentelijke milieubeleidsplan en gemeentelijk rioleringsplan: rekening houden met gemeentelijk milieubeleidsplan*

Hoewel op gemeentelijk niveau meerdere plannen kunnen of moeten worden vastgesteld (te denken valt aan een actieplan luchtkwaliteit, geluidactieplan, verkeer en vervoerplan, etc.), bevatten de beschreven planstelsels geen of nauwelijks bepalingen die relevant zijn voor de onderlinge afstemming van deze omgevingsplannen op gemeentelijk niveau.

Gewezen kan worden op artikel 4.22, lid 3, Wm dat bepaalt dat wanneer in een gemeente een milieubeleidsplan geldt, de gemeenteraad hiermee rekening moet houden bij de vaststelling van het gemeentelijk rioleringsplan.

<sup>161</sup> Dit neemt niet weg dat een provincie desgewenst een structuurvisie inzake verkeer en vervoer kan opstellen op grond van artikel 2.2, lid 2, Wro.

<sup>162</sup> MvT, *Kamerstukken II 1998/99*, 26 356, nr. 3p. 36.

### *Afstemming gemeentelijk verkeer en vervoerbeleid op gemeentelijk ruimtelijke procedures*

Verder blijkt uit artikel 10, lid 3, Planwet verkeer en vervoer dat in het gemeentelijk verkeer- en vervoerplan aangegeven moet worden binnen welke termijn de voor uitvoering van het plan aangewezen ruimtelijke procedures in gang zullen worden gezet. Ook hierin schuilt een afstemmingsverplichting met het ruimtelijk beleid.

Onderzoek uit 2001 van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer laat zien (ECWM), dat toen slechts 30 % van de gemeenten in Nederland een integraal milieubeleidsplan bleek op te stellen als bedoeld in artikel 4.16 Wm. Hoewel werd vastgesteld dat het milieu in alle gevallen een min of meer volwaardige plaats had in het lokale beleid, werd ook vastgesteld dat de externe integratie via het milieubeleidsplan naar andere gemeentelijke beleidsvelden niet goed van de grond kwam.<sup>163</sup> Hieruit blijkt dat, ondanks het ontbreken van de wettelijke verplichting tot afstemming van plannen (zoals in de vorm van haasje-over), bepaalde gemeenten ook toen al oog hadden voor de afstemming van de verschillende onderdelen van het gemeentelijke omgevingsbeleid. De ECWM vond een wettelijke verplichting om via het gemeentelijk milieubeleidsplan 'extern te integreren' niet zinvol, maar stelde dat externe integratie alleen door aanpassingen in de gemeentelijke organisatie (verder) bevorderd zou kunnen worden.<sup>164</sup>

## 3.4.2

### TENDENS NAAR VERDERE INTEGRATIE VAN PLANNEN

Het streven om het milieubeleid door te laten werken in andere beleidsterreinen, met name de ruimtelijke ordening en economie, stamt al uit het begin van de jaren negentig.<sup>165</sup> Een van de eerste *juridische* onderzoeken naar de wijze waarop externe integratie, in bredere zin<sup>166</sup>, tot stand kan worden gebracht, werd enkele jaren daarna uitgevoerd.<sup>167</sup>

Ook de hiervoor beschreven afstemmingsregelingen geven vanaf 1998 een tendens naar verdere integratie van (delen van) plannen te zien met de ruimtelijke plannen (Planwet verkeer en vervoer (1998), Natuurbeschermingswet 1998, Reconstructiewet concentratiegebieden (2002) en de Waterwet (2009)).

Met name het nieuwe planstelsels van de Wro beoogt, zo blijkt uit de wetgeschiedenis, de integratie van plannen voor het omgevingsbeleid te faciliteren.

De behoefte tot het opstellen van een beleidsvisie (structuurvisie) vormde voor de wetgever het uitgangspunt bij het inrichten van het planstelsel van de Wro. Met een zodanige visie moeten de bestuursorganen op elk niveau de mogelijkheid

<sup>163</sup> ECWM advies, Het gemeentelijk milieubeleidsplan (2001), p. 3.

<sup>164</sup> ECWM advies, Het gemeentelijke milieubeleidsplan (2001), p. 7.

<sup>165</sup> Zie Advies van de VROM-Raad, 1998/006, De sturing van een duurzame samenleving, Advies over de Sturing van het leefomgevingsbeleid, en daar genoemde beleidsdocumenten en voorbeelden, p. 55 en 56.

<sup>166</sup> Gericht op besluitvorming in bredere zin, dus niet alleen de vaststelling van beleid(splannen).

<sup>167</sup> Zie uitgebreid Th.G. Drupsteen, P.C. Gilhuis, C.J. Kleijs-Wijn Nobel, J.M. Verschuuren (1998), De toekomst van de Wet milieubeheer, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 167-184.



hebben om vanuit meerdere invalshoeken en beleidsterreinen hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de leefomgeving te expliciteren.<sup>168</sup>

De structuurvisie heeft volgens de wetgever in de optiek van de integrale benadering van ruimtelijke kwaliteit en de daarmee samenhangende ontwikkelingen op provinciaal niveau met omgevingsplanning meer te bieden dan het streekplan onder de WRO.<sup>169</sup>

De gemeentelijke structuurvisie biedt een basis voor het gemeentelijk milieubeleid, door in relatie tot de beoogde functies voor het betrokken gebied rekening te houden met de milieubelasting ervan.<sup>170</sup>

Het wetsvoorstel maakt, zo stelt de wetgever, een sterkere integratie van het water-, milieu- en ander beleid en de ruimtelijke ordening mogelijk. De structuurvisie kan worden gehanteerd als instrument voor de strategische planning en integratie van de verschillende beleidsdoelstellingen. Door algemeen verbindende voorschriften kunnen eisen worden gesteld aan de inhoud van bestemmingsplannen, met betrekking tot het waterbeheer en het voorkomen van wateroverlast en de geschiktheid van functies in relatie tot (hoog)waterproblematiek.<sup>171</sup>

De wetgever verwacht, kortom, dat van de bevoegdheid tot het maken van een structuurvisie een sterke impuls kan uitgaan voor een integrale benadering van het leefomgevingsbeleid.

### 3.5

#### **KNELPUNTEN BIJ AFSTEMMING EN VERDERGAANDE INTEGRATIE VAN PLANNEN**

Ook de (juridische) problemen bij de afstemming van plannen hebben vanaf het begin van de jaren negentig regelmatig de aandacht gekregen in literatuur en onderzoeksrapporten.<sup>172</sup> Toen waren de problemen met name te herleiden tot belemmeringen als gevolg van verschillende graden van verbindendheid van de betrokken plannen, het specialiteitsbeginsel, ongelijke looptijd van totstandkomingsprocedures en verschillende herzieningstermijnen.

Inmiddels zijn bepaalde toen gesignaleerde knelpunten als gevolg van wetswijzigingen en modernisering van planstelsels opgelost of verzacht. Deze paragraaf heeft tot doel om te bezien of en zo ja welke juridische problemen zich nu bij de afstemming en verdergaande integratie van plannen nog (kunnen) voordoen. Daarbij zijn de verschillen tussen de beschreven planstelsels (zie bijlage 4) tot uitgangspunt genomen en de vraag of deze al dan niet aan verdere integratie van de betrokken plannen in de weg staan.

#### ***Ontbreken verplichting tot opstellen beleidsplan***

De vraag kan worden gesteld of het ontbreken van een wettelijke verplichting tot het opstellen van een milieubeleidsplan een belemmering zou opleveren voor het komen tot integrale omgevingsplanning. In de literatuur is gewezen op het gevaar dat het milieubelang ondersneeuwt door andere, zoals economische en ruimtelijke,

<sup>168</sup> MvT, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 916, nr. 3, p. 10.

<sup>169</sup> MvT, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 916, nr. 3, p. 16.

<sup>170</sup> MvT, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 916, nr. 3, p. 16.

<sup>171</sup> MvT, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 916, nr. 3, p. 47.

<sup>172</sup> Zie o.m. MDW rapport *Harmonisatie Planprocedures, Te veel van het goede*, (2000) en de daarin genoemde literatuur.

belangen. Aan de andere kant is uit eerder onderzoek ook gebleken dat juist het *planproces* de motor vormt tot beleidsintegratie en niet de *verplichting* tot het opstellen van plannen.<sup>173</sup>

### ***Karakterisering/juridische status plannen***

In het verleden leverde verschil in juridische status van omgevingsplannen problemen op bij afstemming en pogingen tot verdergaande planintegratie. Dit deed zich voor bij het streekplan dat naast indicatief beleid ook juridisch bindende elementen (besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb) bevatte wat aan integratie met het puur indicatieve milieubeleidsplan en waterhuishoudingsplan in de weg stond. Ook leverde dit verschillen op in rechtsbeschermingmogelijkheden.<sup>174</sup>

Dit probleem doet zich onder de huidige planstelsels bij de strategische plannen niet meer voor. Alleen het provinciale reconstructieplan bevat naast indicatief beleid ook juridisch bindende elementen. Mocht er in praktijk behoefte bestaan om dit plan te integreren met met andere strategische omgevingsplannen, wat in dit onderzoek niet is onderzocht, dan zullen deze juridisch bindende elementen apart herkenbaar moeten zijn, uit het oogpunt van de daartegen openstaande rechtsbescherming.

### ***Wettelijk bepaalde inhoud plan***

Niet ondenkbaar is dat ook de wettelijk voorgeschreven *inhoud* en met name de gedetailleerdheid van de betrokken omgevingsplannen belemmerend werkt voor afstemming en verdergaande integratie. In het MDW rapport Harmonisatie planprocedures wordt gesteld dat de afstemming van plannen (via haasje-over) makkelijker is naarmate het plan abstracter van aard is.<sup>175</sup>

### ***Verschillen in totstandkomingsprocedure en rechtsbescherming***

Uit bijlage 4 blijkt dat er relatief veel verschillen bestaan tussen de totstandkomingsprocedures voor de verschillende nationale, provinciale en gemeentelijke beleidsplannen, met name voor wat betreft bij de voorbereiding te betrekken bestuursorganen en instanties.

Daarnaast springt de zienswijze termijn van zes maanden op het ontwerp van het nationale waterplan in het oog. Deze termijn vloeit voort uit de verschillende Europese watterrichtlijnen. Gelijkstelling van proceduretermijnen vindt zijn begrenzing in dergelijke Europeesrechtelijke verplichtingen. Daarnaast zijn er ook verschillen in het moment waarop nationale plannen in werking treden.

In het algemeen zal op de totstandkoming van de provinciale en gemeentelijke beleidsplannen afdeling 3.4 Awb van toepassing zijn, maar de provinciale en gemeentelijke inspraakverordening kan ook anders bepalen. Daar komt bij dat het provinciale reconstructieplan aan *goedkeuring* is onderworpen van de betrokken minister. Tegen de betrokken beleidsplannen staat geen rechtsbescherming open, met uitzondering van het reconstructieplan. Dit soort procedurele verschillen zullen naar verwachting ook nu nog belemmeringen opleveren vanuit het oogpunt van verdergaande integratie van plannen.<sup>176</sup>

<sup>173</sup> ECW rapport Gemeentelijke milieubeleidsplannen (2001).

<sup>174</sup> A.A.J. de Gier, Het provinciale omgevingsplan, *BR* 1998, 191-195, p. 193.

<sup>175</sup> MDW-rapport Harmonisatie Planprocedures (2000), p. 13.

<sup>176</sup> Vgl. MDW-rapport Harmonisatie Planprocedures (2000), p. 14.

***Geldingsduur en herziening plan***

De variatie in wettelijke bepalingen met betrekking tot de geldingsduur en herziening van plannen is groot. Aangenomen mag worden dat ook dit, net als in het MDW rapport Harmonisatie van planprocedures is aangegeven, ook nu nog problematisch is vanuit het oogpunt van verdergaande integratie van plannen.

***Verdere integratie plannen en het specialiteitsbeginsel***

Alleen voor de milieubeleidsplannen van hoofdstuk 4 Wm is expliciet voorzien in externe doorwerking van het plan in de besluitvorming op grond van andere wetten dan de Wm. Ook dit kan als een vorm van afstemming worden beschouwd. In de literatuur is erop gewezen dat het specialiteitsbeginsel, inhoudende dat de discretionaire bevoegdheid van bestuursorganen zich alleen uitstrekt tot die belangen waarop de betreffende wet uitdrukkelijk betrekking heeft, problemen oplevert bij de effectuering van deze externe integratiebepalingen als in de toepasselijke sectorwet niet uitdrukkelijk ook het milieubelang is opgenomen als af te wegen belang.<sup>177</sup>

Naar analogie van de problemen bij de externe doorwerking van het milieubeleidsplan zal het specialiteitsbeginsel naar verwachting ook belemmerend werken bij het streven naar verdere integratie van plannen. Doorwerking van bredere omgevingsplannen naar besluiten op grond van wetten die deelbelangen beogen te behartigen (zoals water en natuur) is niet zonder meer vanzelfsprekend.

De juridische mogelijkheden tot verdergaande integratie van omgevingsplannen is, zo lang er (nog) geen algemene wet op de fysieke leefomgeving bestaat en er sprake is van sectorale planstelsels, dus afhankelijk van het antwoord op de vraag of dergelijke plannen op grond van de wet al dan niet ook een inhoudelijke rol moeten spelen bij de toetsing van besluiten op grond van andere wetten en zo ja, of dit gelet op de door die andere wet te beschermen belangen ook daadwerkelijk kan (specialiteitsbeginsel).

Van belang hierbij lijkt te zijn dat tussen de plannen op grond van de Wro en de Waterwet, anders dan de Wm, voor een andere vorm van externe integratie lijkt te zijn gekozen. Zoals hiervoor bleek is gekozen voor (gedeeltelijke) integratie op planniveau door de ruimtelijke aspecten van het waterbeleid aan te merken als structuurvisie. Vervolgens voorziet de wet niet uitdrukkelijk in doorwerking van deze waterstructuurvisie als zodanig in de ruimtelijke besluitvorming. Op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dient het planvaststellend bestuursorgaan echter wel rekening te houden met het eigen vastgestelde beleid.

***Afstemming door haasje-over***

De Wm, Nb-wet 1998 en de Planwet verkeer en vervoer bevatten een haasje over constructie voor afstemming met andere omgevingsplannen. Eerder onderzoek heeft uitgewezen dat de haasje-over constructie in praktijk weinig werd toegepast en ook in rechtstheoretisch oogpunt op bezwaren stuitte. Daarbij speelde ook de verschillen in juridische verbindendheid van de af te stemmen plannen een rol.

<sup>177</sup> Th.G. Drupsteen, P.C. Gilhuis, C.J. Kleijs-Wijn Nobel, J.M. Verschuuren (1998), De toekomst van de Wet milieubeheer, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 168 en 177. De auteurs wijzen er echter ook op dat over de mogelijkheid van externe integratie in het licht van het specialiteitsbeginsel en de voorwaarde dat het milieubelang in de sectorwet verankerd moet worden in de literatuur ook anders, in de zin van minder strikt, wordt gedacht (zie p. 178).

Haasje-over was niet mogelijk met een concrete beleidsbeslissing in een streekplan. Dit laatste aspect speelt, zo bleek hiervoor, op dit moment niet meer nu de structuurvisie geen juridisch bindende elementen bevat. Ook wordt gewezen op het probleem van haasje-over wanneer sprake is van planhiërarchie zoals bij onderdelen van een verkeer- en vervoerplan. Haasje-over is alleen mogelijk voor zover het hogere plan dat toelaat. Gelet op de bestaande haasje-over constructie in de Planwet verkeer en vervoer, kan dit probleem zich in de huidige praktijk nog steeds voordoen.<sup>178</sup>

Los van de vraag of, nu een deel van de eerder gesignaleerde problemen met de haasje-over constructie tot het verleden behoren, deze constructie in juridische zin nu nog steeds als achterhaald zou moeten worden bestempeld, heeft de wetgever ervoor gekozen deze constructie niet te laten terugkeren in de Wro en de Waterwet. Dit pleit ervoor deze constructie ook uit de Wm, de Nb-wet 1998 en de Planwet verkeer en vervoer te verwijderen.

### ***Planhiërarchie***

Alleen voor het nationale verkeers- en vervoerplan voorziet de wet in *gedeeltelijke* planhiërarchie in de zin dat het hogere beleid niet alleen het planvastellende bestuursorgaan bindt (zelfbinding), maar tevens rechtstreeks doorwerkt in de plannen van lagere bestuursorganen. Van de essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoerbeleid mag bij de vaststelling van het provinciale- c.q. gemeentelijke verkeers- en vervoerplan niet worden afgeweken. Deze onderdelen werken dus automatisch door in de plannen van lagere overheden.

Ondanks het ontbreken van planhiërarchie bieden de verschillende wetten mogelijkheden om bepaalde onderdelen van het nationale of provinciale beleid zo nodig toch bindend te maken voor het beleid van de lagere overheden. Dit gebeurt door het stellen van *algemene regels* bij amvb/provinciale verordening en/of door het geven van *aanwijzingen* met betrekking tot de inhoud van een lager plan.

De vraag dient zich aan of deze constructie niet ook voor de Planwet verkeer en vervoer gehanteerd zou kunnen worden, waardoor de gedeeltelijke planhiërarchie van het betrokken planstelsel geen belemmering meer behoeft te vormen voor integratie van het verkeer- en vervoerplan met andere omgevingsplannen.

## 3.6

### CONCLUSIE

#### ***Waarborgt de wettelijke regeling van hoofdstuk 4 Wm de drie functies van het milieubeleidsplan?***

Op basis van de in dit hoofdstuk gegeven analyse van het milieubeleidsplanstelsel van hoofdstuk 4 Wm kunnen de volgende conclusies worden getrokken met betrekking tot de vraag of de huidige regeling voldoet aan de door de wetgever beoogde drie functies van het milieubeleidsplan: het bieden van een grondslag voor doorwerking in de besluitvorming op het milieubeleidsterrein, het vergroten van de kenbaarheid van het milieubeleid voor derden en het bieden van een grondslag voor afstemming met andere beleidsterreinen (onderzoeksvraag 1a).

<sup>178</sup> MDW rapport Harmonisatie Planprocedures (2000), p. 12 en 13.

***Doorwerking***

De doorwerking van het milieubeleidsplan in de eigen besluitvorming is stevig verankerd in hoofdstuk 4 Wm door in verschillende bepalingen vast te leggen dat het betrokken overheidsorgaan met het voor hem geldende milieubeleidsplan *rekening moet houden* bij het nemen van bepaalde besluiten op grond van de Wm.

Daarnaast is kenmerkend voor het milieubeleidsplanstelsel van hoofdstuk 4 Wm dat de wetgever ook heeft voorzien in doorwerking van het milieubeleidsplan in besluiten op grond van *andere* wetten dan de Wm. De wetgever heeft hiermee het oog gehad op de *externe integratie* van het milieubelang op andere beleidsterreinen. Het succes van externe integratie kan, zo blijkt uit de juridische literatuur, niettemin belemmerd worden door het specialiteitsbeginsel wanneer de betrokken wetten niet ook zien op de bescherming van het milieu als af te wegen belang.

***Kenbaarheid voor derden***

De wettelijke regeling van hoofdstuk 4 Wm waarborgt de kenbaarheid van het milieubeleidsplan voor derden door te bepalen wie bij de voorbereiding daarvan in ieder geval betrokken moeten worden en door afdeling 3.4 Awb (zienswijzen door een ieder) of de provinciale dan wel de gemeentelijke inspraakverordening op de totstandkoming daarvan van toepassing te verklaren.

***Afstemming***

De Wm voorziet voor de afstemming van het nationaal milieubeleidsplan op het nationale waterplan en het nationale natuurbeleidsplan in een wettelijke haasje-over constructie en in gezamenlijke vaststelling van het plan door betrokken ministers. Voor de afstemming van het provinciale milieubeleidsplan op het regionale waterplan, de provinciale structuurvisie en het provinciale verkeer- en vervoerplan voorziet de Wm eveneens in een haasje-over constructie.

Toepassing van de haasje-over constructie blijkt vanuit juridisch-theoretisch oogpunt nog steeds bezwaren te ontmoeten als gevolg van verschillen in planhiërarchie van (onderdelen van) plannen en ook vanuit het oogpunt van kenbaarheid van beleid. Belangrijk is ook dat eerder onderzoek heeft uitgewezen dat toepassing van deze constructie leidt tot passieve afstemming.<sup>179</sup> Tegen deze achtergrond moet worden geconcludeerd dat de huidige regeling uit hoofdstuk 4 Wm voor de afstemming van het milieubeleidsplan op andere omgevingsplannen niet leidt tot de door de wetgever gewenste optimale afstemming.

***Sluit de wettelijke regeling voor het milieubeleidsplan voldoende aan bij de vernieuwde planstelsels voor omgevingsbeleid?***

Een volgende (deel)vraag waarop in dit onderzoek antwoord moet worden gegeven is in hoeverre het huidige milieubeleidsplanstelsel al dan niet aansluit bij recente ontwikkelingen op het terrein van de milieubeleidsplanning, in het bijzonder in het licht van de vernieuwde planstelsels op andere terreinen van het omgevingsbeleid (ruimtelijke ordening en water) (onderzoeksvraag 2).

***Algemeen***

Een globale<sup>180</sup> vergelijking van het planstelsel van hoofdstuk 4 Wm met de andere beschreven planstelsels geeft het volgende beeld. Voor de meeste strategische (of

<sup>179</sup> ECWM, Provinciale omgevingsplanning (2003).

<sup>180</sup> Voor een meer uitgebreide vergelijking van de betrokken planstelsels wordt verwezen naar bijlage 4.

deels strategische) beleidsplannen geldt een planverplichting, met uitzondering van het gemeentelijk milieubeleidsplan, het gemeentelijk verkeer- en vervoerplan en de bijzondere structuurvisies (voor aspecten van ruimtelijk beleid). De redenen waarom de wetgever tot invoering van een planverplichting heeft besloten blijken niettemin uit een te lopen: streven naar interne integratie van milieu- en natuurbeleid (voorkomen/saneren van deelplannen), het bestaan van een Europeesrechtelijke planverplichting, het streven naar overzichtelijkheid en kwaliteitsborging.

De betrokken wetten stellen duidelijk omschreven eisen aan de inhoud van de verplichte strategische plannen. Alleen de inhoud van de structuurvisie vormt hierop een uitzondering. Dit blijkt een doelbewuste keuze van de wetgever te zijn om met het betrokken plan een integrale benadering van het beleid voor kwaliteit van de fysieke leefomgeving te faciliteren.

Voor de verschillen in totstandkomingsprocedure voor de betrokken strategische omgevingsplannen, geldingsduur en herzieningstermijnen voor deze plannen en verschillen in planhiërarchie wordt verwezen naar bijlage 4.

### **Doorwerking**

Voor de meeste strategische plannen bepaalt de wet dat het plan “richting dient te geven aan” de door het vaststellende bestuursorgaan te nemen beslissingen op grond van de betrokken wet (met uitzondering van het waterplan). Hierin komt de *interne functie* van het plan (zelfbinding) tot uitdrukking.

Opvallend is dat in de Wm de interne functie (zelfbinding) van milieubeleidsplannen in vele bepalingen van de wet tot uitdrukking is gebracht door expliciet te bepalen dat met het geldende milieubeleidsplan “rekening gehouden moet worden” bij de betrokken besluitvorming. Ook in het Waterbesluit is de verplichting opgenomen om bij het verlenen van een watervergunning rekening te houden met water(beheer)plannen. De achtergrond hiervan blijkt echter gelegen te zijn in het feit dat in bepaalde gevallen bij het verlenen van een watervergunning sprake is van samenloop van bevoegdheden, waardoor het beslissende bestuursorgaan ook rekening moet houden met het waterplan van andere betrokken overheidsorganen. Het expliciteren van de verplichting om met het *eigen* waterplan rekening te houden, achtte de wetgever overbodig. Uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur vloeit immers al voort dat bij besluitvorming met het eigen beleidsplan rekening gehouden moet worden.

Tegen deze achtergrond zou enerzijds gesteld kunnen worden dat ook de bepalingen uit de Wm die betrekking hebben op de doorwerking van het eigen milieubeleidsplan in de eigen besluitvorming van het planvaststellende bestuursorgaan op grond van de Wm als achterhaald kunnen worden beschouwd. Anderzijds wordt met een dergelijke explicitering de verplichting om rekening te houden met eigen beleidsplannen zoals het milieubeleidsplan nog eens extra benadrukt.

De bepalingen uit de Wm die zien op de toetsing aan het milieubeleidsplan bij het nemen van besluiten op grond van wetten *buiten* de Wm (*externe integratie*) kunnen ons inziens niet worden gemist. De doorwerking van het milieubeleidsplan strekt daarmee immers feitelijk verder dan die van de andere strategische plannen. Het

verschil met artikel 6.1a Waterbesluit is dat het bij deze bepaling gaat om toetsing aan plannen en besluiten binnen het kader van de Waterwet. Bij de externe integratiebepalingen van de Wm gaat het echter om toetsing aan een plan dat buiten het kader van de wet waarop het betrokken besluit wordt genomen, tot stand is gekomen. Zolang geoordeeld moet worden dat behoefte bestaat aan externe doorwerking van het milieubeleidsplan, zal een dergelijke toetsing expliciet geregeld moeten worden door de wetgever.

### ***Kenbaarheid voor derden***

De wettelijke regeling voor de kenbaarheid van het milieubeleidsplan stemt overeen met de meeste strategische plannen. Kenbaarheid wordt naast openbaarmaking van het definitieve plan tevens wettelijk gewaarborgd door afdeling 3.4 Awb (in voorkomend geval via de provinciale/gemeentelijke inspraakverordening) op de totstandkoming van het plan van toepassing te verklaren, waarbij zienswijzen kunnen worden ingebracht door, in de regel, een ieder. Alleen voor de rijksstructuurvisie en het nationale verkeer- en vervoersplan is afdeling 3.4 Awb niet van toepassing. Voor de rijksstructuurvisie is echter wel voorzien in de betrokkenheid van de Tweede Kamer.

### ***Afstemming***

Voor alle hiervoor beschreven strategische plannen geldt dat de wetgever daaraan ook een meer of minder vergaande functie in het kader van de *afstemming* met ander (vaak ruimtelijk) beleid heeft toebedacht.

In de Wro en de Waterwet heeft de wetgever voor de afstemming van plannen bewust gekozen voor een andere vorm dan de haasje-over constructie. Gekozen is voor integratie op planniveau: de ruimtelijke aspecten van het nationale en regionale waterplan worden, zo is wettelijk bepaald, ook aangemerkt als structuurvisie. Dezelfde constructie is gehanteerd voor de ruimtelijke aspecten van het nationale natuur- en landschapsbeleid en het nationale verkeer- en vervoerbeleid.

De haasje-over constructie uit hoofdstuk 4 Wm moet tegen de achtergrond van de afstemmingsregeling in de Wro en de Waterwet en de juridische-theoretische problemen bij de toepassing daarvan (zie hiervoor) als achterhaald worden beschouwd.

### ***Nog steeds bestaande knelpunten in afstemming van omgevingsplannen***

Voor de beschreven strategische plannen kan in zijn algemeenheid worden gesteld dat verschillen in procedurebepalingen en termijnen vanuit juridisch oogpunt naar verwachting nog steeds in de weg zullen staan aan verdergaande integratie van omgevingsplannen.

Voor wat betreft de provinciale en gemeentelijke verkeer- en vervoerplannen komt daar nog bij dat de planhiërarchie van bepaalde onderdelen van dergelijke plannen aan integratie met andere provinciale omgevingsplannen in de weg kan staan. De vraag is of de verticale doorwerking van deze onderdelen van het beleid niet net als voor de andere plannen niet beter via algemene normstelling en/of aanwijzing gerealiseerd kan worden. Mocht integratie van het provinciale reconstructieplan met andere provinciale omgevingsplannen wenselijk of noodzakelijk zijn, dan zullen de juridisch bindende elementen in dit plan in een dergelijk integraal plan herkenbaar moeten blijven vanuit het oogpunt van rechtsbescherming.

## HOOFDSTUK

## 4 Europese

verplichtingen ten aanzien van  
plannen en programma's voor  
omgevingsbeleid

## 4.1

**INLEIDING**

De Europese milieuwetgeving kent een keur aan plannen en programma's van uiteenlopende aard.<sup>181</sup> In paragraaf 4.2 wordt beschreven in hoeverre deze Europese wetgeving de lidstaten verplicht tot het maken van plannen voor milieu- of omgevingsbeleid en welke eisen daarbij gesteld worden aan de inhoud, totstandkoming, afstemming en openbaarheid daarvan. Ook wordt kort ingegaan op de vraag of en hoe deze Europese verplichtingen verankerd moeten worden in het nationale recht. In paragraaf 4.3 wordt vervolgens ingegaan op de vraag welke gevolgen dit samenstel van Europeesrechtelijke verplichtingen en eisen heeft voor de inrichting van het planstelsel van hoofdstuk 4 Wm en de (on)mogelijkheden om daarin veranderingen, zoals het afschaffen van een milieubeleidsplanverplichting, door te voeren. Paragraaf 4.4 bevat conclusies.

## 4.2

**INVENTARISATIE VAN EUROPESE VERPLICHTINGEN**

Het merendeel van het Europese plan- en programmaverplichtingen zijn sectoraal van aard, wat voortvloeit uit het feit dat op EU-niveau de milieuproblemen veelal sectoraal en per milieucompartiment worden benaderd.<sup>182</sup> Deze sectorale verplichtingen worden in paragraaf 4.2.1 beschreven. Daarnaast zijn er ook horizontale verplichtingen die gelden voor plannen- en programma's op milieugebied in algemene zin, dus niet per sector of milieucompartiment. Op deze verplichtingen wordt ingegaan in paragraaf 4.2.2. Ten slotte wordt in paragraaf 4.2.3 ingegaan op het Europese beginsel van externe integratie dat mogelijk ook van betekenis is bij de afstemming of verdere integratie van milieubeleidsplannen met andere plannen voor het omgevingsbeleid.

<sup>181</sup> E.M. Vogelesang-Stoute, M.N. Boeve, N.M. van der Grijp, F.A.G. Groothuijse, N.S.J. Koeman, L. van Middelkoop, M.G.W.M. Peeters, R. Uylenburg, , STEM-publicatie 2009/2, p. 59.

<sup>182</sup> E.M. Vogelesang-Stoute, M.N. Boeve, N.M. van der Grijp, F.A.G. Groothuijse, N.S.J. Koeman, L. van Middelkoop, M.G.W.M. Peeters, R. Uylenburg, De Wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving, STEM-publicatie 2009/2, p. 61.



## 4.2.1

## SECTORALE VERPLICHTINGEN TOT OPSTELLEN PLANNEN EN PROGRAMMA'S

In bijlage 3 is een uitgebreide inventarisatie opgenomen van de voor het omgevingsbeleid relevante plannen en programma's. De nadruk is daarbij gelegd op plannen en –programma's die bedoeld zijn om het milieu- c.q. omgevingsbeleid voor de middellange en/of lange termijn vast te leggen. Daaronder worden in ieder geval *strategische* beleidsplannen begrepen, maar kunnen ook meer uitvoeringsgerichte (*operationele*) plannen en programma's vallen.<sup>183</sup>

De Europese plan- en programmaverplichtingen hangen veelal samen met rapportageverplichtingen aan de Europese Commissie.<sup>184</sup> Op deze verplichtingen is alleen ingegaan voor zover daaruit voor de lidstaten een verplichting zou kunnen voortvloeien om een bepaald beleidsplan op te stellen.

Niet is ingegaan op plan- en programmaverplichtingen die zijn opgenomen in internationale verdragen, omdat het overgrote deel van deze verplichtingen is geïmplementeerd in de betrokken Europese regelgeving.

Hieronder worden de belangrijkste uitkomsten van de inventarisatie beschreven.

**Afvalstoffen**

De Europese richtlijnen met betrekking tot het beheer van afvalstoffen verplichten tot het opstellen van algemene afvalbeheersplannen en beheersplannen voor specifieke categorieën afvalstoffen, al dan niet als (herkenbaar) onderdeel van het algemene afvalstoffenplan, en een nationale strategie tot het verminderen van het storten van biologisch afbreekbare afvalstoffen. Naast bepalingen over de inhoud van de betrokken plannen, bevatten sommige van deze richtlijnen ook bepalingen die zien op de doorwerking van de plannen in de latere besluitvorming en op de openbaarmaking daarvan. De meest recente kaderrichtlijn voor afvalstoffen (Richtlijn 2008/89/EG<sup>185</sup>) schrijft naast de hiervoor bedoelde plannen ook een nationaal afvalpreventieprogramma voor. Tevens vereist deze richtlijn periodieke toetsing en zo nodig herziening van plannen en programma's (minimaal eens in de 6 jaar). Ten slotte zijn de lidstaten op grond van deze richtlijn gehouden om het publiek inspraak te geven bij de voorbereiding van plannen en programma's en moeten zij deze via het internet beschikbaar stellen voor het publiek.

**Lucht**

De lidstaten zijn op grond van de verschillende Europese richtlijnen op het gebied van luchtkwaliteit verplicht tot het opstellen van korte termijn actieplannen en luchtkwaliteitsplannen en –programma's. Ook moeten zij het publiek betrekken bij de voorbereiding en herziening van de plannen en –programma's en moeten zij deze stukken openbaar maken via toegankelijke media, zoals internet. De betrokken richtlijnen stellen geen eisen ten aanzien van de periodieke herziening van deze beleidsinstrumenten.

<sup>183</sup> Een waterdichte onderverdeling naar soorten plannen valt echter moeilijk te maken, omdat het karakter van de verschillende plannen en programma's naar inhoud sterk uiteen loopt.

<sup>184</sup> E.M. Vogelesang-Stoute, M.N. Boeve, N.M. van der Grijp, F.A.G. Groothuijse, N.S.J. Koeman, L. van Middelkoop, M.G.W.M. Peeters, R. Uylenburg, De Wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving, STEM-publicatie 2009/2, p. 61.

<sup>185</sup> Deze dient op 12 december 2010 in het nationale recht van de lidstaten te zijn geïmplementeerd.

Richtlijn 2008/50/EG bevat tevens een verplichting om luchtkwaliteitsplannen zo veel mogelijk af te stemmen op bepaalde specifieke nationale plannen die verband houden met bescherming van de luchtkwaliteit.

### ***Geluid***

De richtlijn omgevingslawaai (Richtlijn 2002/49/EG) draagt de lidstaten op om actieplannen op te stellen om lawaai-uitstoot en lawaai-effecten te beheersen. Deze actieplannen moeten naast maatregelen, waaronder maatregelen in het kader van de verkeersplanning en ruimtelijke ordening, in ieder geval ook een langetermijnstrategie bevatten.

De richtlijn bepaalt dat de plannen om de vijf jaar opnieuw moeten worden gezien en zo nodig moeten worden aangepast. De lidstaten moeten het publiek de mogelijkheid bieden tot inspraak op de voorstellen voor actieplannen en zijn gehouden om de uitkomsten van de inspraak daadwerkelijk mee te nemen bij de uiteindelijke vaststelling van de plannen. De plannen moeten aan het publiek beschikbaar worden gesteld en worden verspreid (openbaarmaking).

### ***Klimaat***

In het kader van klimaatbescherming zijn de lidstaten verplicht om twee nationale plannen vast te stellen: een nationaal toewijzingsplan voor emissierechten en een nationaal actieplan voor energie uit hernieuwbare bronnen. Het eerste plan is feitelijk geen beleidsplan, maar een instrument ter (rechtvaardige) verdeling. Voor wat betreft het laatstgenoemde plan bepaalt de betrokken richtlijn dat het publiek moet bij de voorbereiding van het laatste plan worden betrokken. De Commissie maakt de nationale plannen openbaar via het zogenaamde Transparantieplatform. Ook de lidstaten zijn gehouden om het plan openbaar te maken en te verspreiden.

### ***Water***

De verschillende Europese richtlijnen op het gebied van water behelzen voor de lidstaten vele beleidsplan- en -programmaverplichtingen. De richtlijnen bepalen de inhoud van de betrokken plannen en maatregelenprogramma's in vergaande mate. Voor wat betreft de nationale (deel)stroomgebiedsbeheersplannen en maatregelenprogramma's (in Nederland neergelegd in het nationale waterplan) bepaalt de kaderrichtlijn water dat deze ten minste eens in de 6 jaar moeten worden getoetst en zo nodig worden geactualiseerd. Ook moet aan het publiek ten minste 6 maanden de mogelijkheid tot inspraak worden geboden bij voorbereiding, herziening en wijziging van stroomgebiedsbeheersplannen.

In een tweetal andere waterrichtlijnen is voorzien in een uitdrukkelijk verplichting tot afstemming van een waterbeleidsplan met andere sectoren van het omgevingsbeleid (ruimtelijke ordening en/of natuur) of zelfs een verplichting tot integratie van zodanig beleid in een water gerelateerd maatregelenprogramma.

### ***Natuur***

Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (de Habitatrictlijn)<sup>186</sup> verplicht lidstaten tot het treffen van de nodige instandhoudingsmaatregelen voor de speciale beschermingszones. Deze maatregelen kunnen, zo nodig, *beheersplannen* omvatten. Er bestaat dus *geen* verplichting als zodanig om dergelijke plannen op te stellen. De richtlijn vereist

<sup>186</sup> PbEG 1992, L 206/7.

geen op zichzelf staand plan. Expliciet wordt gesteld dat dit plan ook onderdeel mag zijn van een ruimtelijk plan (art. 6, lid 1).

#### 4.2.2

#### HORIZONTALA VERPLICHTINGEN MET BETREKKING TOT PLANNEN EN PROGRAMMA'S

Uit *Richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie*<sup>187</sup> vloeit in de eerste plaats de verplichting voor de lidstaten voort om strategische en operationele milieu-, water- en natuurbeleidsplannen die centraal staan in dit onderzoek *actief* openbaar te maken. De richtlijn bepaalt dat beleidsmaatregelen, plannen en programma's in verband met het milieu "op passende wijze (worden) bijgewerkt, beschikbaar gesteld en verspreid" en zo veel mogelijk langs digitale/elektronische weg moeten worden verspreid (zie meer uitgebreid bijlage 3).

In de tweede plaats verplicht de richtlijn de lidstaten ertoe ervoor te zorgen dat door hen of op hun verzoek samengestelde informatie "actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar" is. Deze verplichtingen tot bijwerken en actualiseren van milieu-informatie zijn van belang vanuit het oogpunt van *herziening* van beleidsplannen en -programma's op het terrein van het omgevingsbeleid. Lidstaten zullen voor de omgevingsbeleidsplannen waarvoor het Europese recht geen herzieningstermijn voorschrijft moeten bepalen binnen welke termijn een beleidsplan of -programma opnieuw getoetst en, zo nodig, bijgesteld moet worden. De uitkomst zal dan naar verwachting zijn dat per plan of programma een bepaalde herzieningstermijn in de wet wordt opgenomen.

Verder bevat de richtlijn een termijn voor bijwerking en publicatie van *verslagen* over de toestand van het milieu. Lidstaten dienen deze nationale en waar passend regionale of lokale verslagen met regelmatige tussenpozen van ten hoogste *vier jaar* te publiceren (en bij te werken), onverminderd eventuele specifieke Europese rapportageverplichtingen.

Ten slotte verdient vermelding, dat de verplichtingen uit de richtlijn van toepassing zijn op wettelijke verplichtte plannen, maar ook op niet-wettelijke plannen.

*Richtlijn 2003/35/EG tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu*<sup>188</sup> is niet van toepassing op het milieubeleidsplan, het water(beheer)plan, de structuurvisie, het verkeer- en vervoersplan of het reconstructieplan.<sup>189</sup>

<sup>187</sup> "en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad, *PbEG* 2003, L 41/26.

<sup>188</sup> "en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad", *PbEG* 2003, L 156/17.

<sup>189</sup> Op grond van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus geldt niettemin wel een verplichting tot inspraak op deze plannen voor zover deze (mede) betrekking hebben op 'milieu' in de zin van dit verdrag. Zie T. Lavrijsen, Planstelsel milieu, Onderzoek naar het herijkingsvoornemen om de milieuplanverplichtingen uit hoofdstuk 4 Wet milieubeheer te schrappen, afstudeerscriptie Universiteit van Tilburg, mei 2010, p. 70.

## 4.2.3

VERPLICHTING TOT EXTERNE INTEGRATIE VAN MILIEUBELEID IN ANDERE PLANNEN EN PROGRAMMA'S VOOR OMGEVINGSBELEID

Bij externe integratie gaat het om het integreren van milieudoelstellingen en – uitgangspunten in het beleid op andere terreinen, zoals het verkeer en vervoer, de landbouw, de energievoorziening en de ruimtelijke ordening.<sup>190</sup> Doel hiervan is te bereiken dat door het tijdig meewegen van het milieubelang bij activiteiten, onbedoelde negatieve effecten voor het milieu kunnen worden voorkomen of beperkt.<sup>191</sup>

Het beginsel van externe integratie is opgenomen in artikel 6 EG-Verdrag (inmiddels art. 11 VwEU<sup>192</sup>) en luidt als volgt:

“De eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling.”

Op Europees niveau blijkt het beginsel al geruime tijd bij de opstelling van wetgeving te worden toegepast.<sup>193</sup> Het beginsel als zodanig roept geen directe verplichtingen voor de lidstaten in het leven.<sup>194</sup> Bepalingen zoals in de Richtlijn beoordeling en beheer van overstromingsrisico's die lidstaten ertoe verplichten om in het betrokken beheerplan “rekening te houden met” aspecten zoals ruimtelijke ordening en natuurbehoud kunnen worden gezien als een invulling of afgeleide van het beginsel van externe integratie. Dergelijke bepalingen verplichten de lidstaten tot (een zekere mate van<sup>195</sup>) externe integratie van buiten het betrokken beleidsveld gelegen belangen in het waterbeleid.<sup>196</sup>

De verplichting tot externe integratie van milieubelangen in beleidsplannen en – programma's op andere terreinen van (omgevings)beleid vloeit wel voort uit *Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's*.

Artikel 3, lid 2, van de richtlijn bepaalt voor welke *wettelijk verplichte* plannen en programma's een milieubeoordeling in de zin van de richtlijn moet plaatsvinden. Genoemd worden de plannen en programma's op het terrein van het *waterbeheer*,

<sup>190</sup> Zie: Ch. W. Backes, P.C. Gilhuis, N.S.J. Koeman, *Milieurecht*, zesde druk, Deventer (2006), nr. 42, pp 22 en 23, eveneens voor de uitleg van het begrip interne integratie en voor verdere literatuurverwijzingen.

<sup>191</sup> Nele Dhondt, Rosa Uylenburg, Het beginsel van externe integratie, *Milieu en Recht* 2000/5, pp. 120-128, p. 120.

<sup>192</sup> Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

<sup>193</sup> J.M. Verschuuren, hoofdstuk 5 Externe integratie, in: Th.G., Drupsteen, P.C. Gilhuis, C.J. Kleijs-Wijn Nobel, J.M. Verschuuren (1998), *De toekomst van de Wet milieubeheer*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 169. Zie voor een goed recent voorbeeld art. 1, lid 4 van de Kaderrichtlijn mariene strategie.

<sup>194</sup> Zo blijkt uit de jurisprudentie van het HvJEG, aldus Nele Dhondt, Rosa Uylenburg, Het beginsel van externe integratie, *Milieu en Recht* 2000/5, p. 127.

<sup>195</sup> Daar waar sprake is van “rekening houden met” kan wellicht niet gesproken worden van volledige externe integratie, maar eerder van afstemming.

<sup>196</sup> Zie voor het standpunt dat dergelijke bepalingen *verplichtingen* voor de lidstaten in het leven roepen: Nele Dhondt, Rosa Uylenburg, Het beginsel van externe integratie, *Milieu en Recht* 2000/5, p. 127.

het vervoer, de ruimtelijke ordening en het afvalstoffenbeheer. Voorwaarde is dat deze plannen en programma's "het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG (mer-richtlijn) genoemde projecten" of dat het gaat om plannen en programma's waarvoor een passende beoordeling in de zin van de Habitatrichtlijn vereist is.<sup>197</sup>

Voor wat betreft dit onderzoek is ook relevant dat financiële of begrotingsplannen en –programma's niet onder de richtlijn vallen.

Gesteld kan worden dat wanneer uit de richtlijn een verplichting voortvloeit om een voor dit onderzoek relevant beleidsplan of –programma aan een milieubeoordeling<sup>198</sup> te onderwerpen, de betrokken opsteller van het plan milieubelangen in het plan zal moeten laten meewegen. Om daaruit ook daadwerkelijk een *verplichting tot afstemming* van plannen als zodanig af te leiden, lijkt te ver te voeren. Wel rust op de planopsteller een inspanningsverplichting om rekening te houden met milieubelangen, al dan niet vastgelegd in een milieubeleidsplan.

Van belang is te vermelden dat op grond van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 in voorkomend geval voor structuurvisies, het nationale en regionale waterplan, het nationale natuurbeleidsplan, het provinciale en gemeentelijke verkeer- en vervoersplan respectievelijk het provinciale reconstructieplan een planmer moet worden gemaakt. Voorwaarde is dat het plan kaderstellend is voor bepaalde bij het Besluit m.e.r. aangewezen besluiten of omdat voor het betrokken plan een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 19f, eerste lid, Nb-wet 1998.<sup>199</sup>

### 4.3

#### OMZETTING IN DWINGENDE REGELS VAN NATIONAAL RECHT

Aangenomen moet worden dat de hiervoor beschreven richtlijnverplichtingen tot het opstellen van plannen en programma's een wettelijke basis en verankering zullen moeten hebben of krijgen in de nationale wetgeving van de lidstaten. Door middel van *dwingende regels* zullen de overheden moeten worden *verplicht* tot het opstellen daarvan.<sup>200</sup> Naast een wettelijke verplichting tot het opstellen van een

<sup>197</sup> Voor andere kaderstellende plannen en programma's dienen de lidstaten zelf te beoordelen of een milieubeoordeling moet plaatsvinden zie art. 3, lid 4 en 5 jo. lid 1.

<sup>198</sup> Als omschreven in artikel 2, onder b, van de richtlijn inhoudende: "het opstellen van een milieurapport, het raadplegen (van het publiek) het rekening houden met het milieurapport en de resultaten van de raadpleging bij de besluitvorming alsmede het verstrekken van informatie over het besluit, overeenkomstig de artikel 4 tot en met 9".

<sup>199</sup> Zie uitbreider: Soppe 2009, (T&C Milieurecht), art. 7.2 WMB, aant. 4.

<sup>200</sup> Dit kan worden afgeleid uit de jurisprudentie van het HvJEG in de zaak *Janecek*, zaak C-237/07, Jur. EG 2008, p. I-6221. Zie daartoe J.H. Jans in noot onder M en R 2008/8, nr. 75. Ook het feit dat in Europese richtlijnen in toenemende mate planverplichtingen worden opgenomen pleit voor vastleggen daarvan in bindende regels. Zie in deze zin: .M. Voegelzang-Stoute, M.N. Boeve, N.M. van der Grijp, F.A.G. Groothuijse, N.S.J. Koeman, L. van Middelkoop, M.G.W.M. Peeters, R. Uylenburg, De Wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving, STEM-publicatie 2009/2, p. 28. Zie in vergelijkbare zin: J.H. Jans (red.), Europees milieurecht in Nederland, Den Haag (2000), p. 194. omdat

plan of programma zullen daarbij, wanneer de richtlijn daar aanleiding toe geeft, ook dwingende eisen aan de *inhoud* van een plan of programma moeten worden gesteld. Eenzelfde redenering met betrekking tot de verplichting tot wettelijke verankering kan naar analogie gevolgd worden voor de richtlijnverplichtingen met betrekking tot *periodieke herziening* van de betrokken plannen en programma's. De Europeesrechtelijke verplichtingen over inspraak van het publiek bij plannen en programma's en openbaarmaking daarvan moeten ook door lidstaten gewaarborgd worden door bepalingen van dwingend recht.

Voor plannen en programma's waarvoor een strategische milieubeoordeling gemaakt moet worden, vindt in ieder geval een bepaalde afstemming met milieubelangen plaats. Of dit leidt tot een verplichting tot afstemming van plannen als zodanig, die verankerd zou moeten worden in het nationale recht, is minder waarschijnlijk.

#### 4.4

#### **HET PLANSTELSEL VAN HOOFDSTUK 4 WET MILIEUBEHEER IN EUROPEESRECHTELIJK PERSPECTIEF**

De hiervoor beschreven Europese richtlijnen laten specifieke verplichtingen zien met betrekking tot het opstellen en de inhoud van bepaalde *sectorale* plannen en programma's, de periodieke toetsing en herziening daarvan, de afstemming van plannen met plannen op andere beleidsterreinen en de inspraak van het publiek bij de totstandkoming. Voor wat betreft de externe integratie van milieubelangen zoals ook voorzien is in hoofdstuk 4 Wm is van belang te vermelden dat op grond van Richtlijn 2001/42/EG voor alle strategische beleidsplannen, met uitzondering van het milieubeleidsplan, in voorkomend geval een verplichting geldt tot het maken van een plan-m.e.r. De betrokken Europese verplichtingen zijn in feite 'kaderstellend' voor de mogelijkheden om tot aanpassing van het planstelsel voor milieubeleid of, breder, omgevingsbeleid te komen, omdat deze verplichtingen in ieder geval een basis in het nationale recht zullen moeten behouden.

De inventarisatie van de Europeesrechtelijke planverplichtingen laat zien dat er strikt gezien geen Europeesrechtelijke verplichting bestaat tot het opstellen van een algemeen en integraal (strategisch of meer uitvoeringsgericht) milieubeleidsplan of -programma zoals is bedoeld in hoofdstuk 4 Wm. Het gaat om sectorale plannen en programma's, die deels binnen en deels buiten de Wm een regeling hebben gevonden. Dit neemt niet weg dat, gelet op de bestaande 'versnippering' van milieuplannen in de Wm (binnen en buiten hoofdstuk 4) en tegen de achtergrond van de doelstelling van Richtlijn 2003/4/EG om milieu-informatie voor het publiek goed toegankelijk te maken, wel een voorkeur zou kunnen uitgaan naar het opstellen van een overkoepelend, integraal strategische milieubeleidsplan waarin ook de samenhang tussen de verschillende plannen tot uitdrukking komt. Vanuit de kenbaarheid van het milieubeleid en de afstemming met het overige omgevingsbeleid zou hier wellicht wat voor te zeggen zijn.

---

van dit soort procedurele regels mag worden aangenomen dat zij ook rechten of verlichtingen beogen te creëren voor particulieren.

Los van de vraag of er al dan niet een *Europese planverplichting* bestaat tot het vaststellen van een algemeen en integraal milieubeleidsplan, gelden wanneer een dergelijk plan wordt vastgesteld niettemin wel Europese verplichtingen met betrekking tot de voorbereiding en openbaarmaking op grond van het Verdrag van Aarhus en de Europese richtlijnen die dit verdrag beogen te implementeren. Hoofdstuk 4 Wm is met het oog op deze internationale en Europese verplichtingen in 2005 gewijzigd.

In februari 2005 is een aantal artikelen uit hoofdstuk 4 Wm gewijzigd om deze in overeenstemming te brengen met bepaalde *inspraakverplichtingen* uit het Verdrag van Aarhus.<sup>201</sup> Als gevolg hiervan werd op de voorbereiding van het nationaal milieubeleidsplan afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard en werd de kring van inspraakgerechtigden verruimd tot een ieder. De regeling van de publieke inspraak op provinciale en gemeentelijke milieubeleidsplannen waren volgens de wetgever in overeenstemming met het verdrag.<sup>202</sup> Inspraak op grond van de provinciale en gemeentelijke inspraakverordening vindt in de regel plaats op grond van afdeling 3.4 Awb, tenzij in de verordening anders wordt bepaald. Een dergelijke inspraakregeling ontbrak toen echter voor het provinciale- en gemeentelijke milieuprogramma, met als gevolg dat deze op eenzelfde manier geregeld werd als voor de milieubeleidsplannen.<sup>203</sup>

De verdragsverplichtingen met betrekking tot *actieve openbaarmaking* van milieu-informatie op grond van Richtlijn 2003/4/EG behoeften volgens de wetgever geen afzonderlijke implementatie, omdat hierin voorzien wordt door de verplichting voor het Planbureau voor de leefomgeving (RIVM) om een vierjaarlijkse milieuverkenning en een jaarlijkse milieubalans uit te brengen.<sup>204</sup> Dit lijkt een te beperkte interpretatie van de richtlijnverplichtingen. Ook voor de milieubeleidsplannen en –programma's vloeit uit deze richtlijn immers een verplichting tot actieve openbaarmaking voort. Voor zover de *inspraak* op deze plannen en –programma's geregeld is via afdeling 3.4 Awb, kan echter genuanceerd worden dat toepassing van deze procedure impliceert dat deze tevens actief openbaar gemaakt worden.

Hiervoor bleek dat niet duidelijk is hoe de inspraak voor een ieder op het nationaal milieuprogramma geregeld is, nu dit programma onderdeel uitmaakt van de begroting. Voor zover dit nationale milieuprogramma, het provinciale milieubeleidsplan en –programma of het gemeentelijk milieubeleidsplan- of programma anders wordt voorbereid dan met afdeling 3.4 Awb, rijst de vraag of daarmee wel wordt voldaan aan de Europeesrechtelijke verplichting tot actieve openbaarmaking van dergelijke stukken. In ieder geval zal de planvaststellende overheid zich bewust moeten zijn van de verplichting om deze plannen aan het brede publiek bekend te maken.

<sup>201</sup> Bij Wet van 30 september 2004 tot wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten, *Stb.* 2004, 519 en *Stb.* 2005, 66. Dit was nodig om het verdrag te kunnen ratificeren.

<sup>202</sup> Zie daartoe artikel 147 Provinciewet respectievelijk artikel 150 Gemeentewet.

<sup>203</sup> *Kamerstukken II* 2002/03, 28 835, nr. 3, p. 20 en 21.

<sup>204</sup> *Kamerstukken II* 2002/03, 28 835, nr. 3, p. 14.

Enkele maanden later trad de Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus in werking.<sup>205</sup> Met deze wet werden Richtlijn 2003/4/EEG (toegang tot milieu-informatie) en Richtlijn 2003/35/EG (inspraak milieuplannen en -programma's) in het Nederlandse recht omgezet. In dit kader werden twee artikelen aan hoofdstuk 4 toegevoegd: de artikelen 4.1a en 4.1b Wm. Eerstgenoemde bepaling voorziet in een algemeen geformuleerde inspraakbepaling voor de plannen en programma's die onder de EG-inspraakrichtlijn vallen, maar geen wettelijk basis in de Wm of daarbuiten hebben. Op deze plannen is afdeling 3.4 Awb van toepassing, waarbij inspraak open staat voor een ieder. De wetgever stond hierbij vooral het Actieprogramma Nitraatrichtlijn voor ogen. Het artikel is echter algemeen geformuleerd om ook een voorziening te kunnen bieden voor het geval de lijst van plannen en programma's in bijlage I bij de richtlijn in de toekomst wordt uitgebreid.<sup>206</sup>

Artikel 4.1b Wm is ingevoerd om conform artikel 2, lid 5, van de EG-inspraakrichtlijn samenloop van de inspraakprocedure op grond van de Kaderrichtlijn water (2000/60/EG) en Richtlijn 20001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's te voorkomen. Beide laatstgenoemde inspraakprocedures dienen volgens de EG-inspraakrichtlijn voor te gaan. Artikel 4.1b Wm regelt deze afstemming.

## 4.5

### CONCLUSIE

Op grond van de Europese milieuwetgeving kan strikt genomen geen *planverplichting* voor algemene en integrale milieubeleidsplannen of -programma's worden aangenomen. Wel bestaat er een *verplichting* om vierjaarlijks een evaluerend verslag over de toestand van het milieu uit te brengen. In Nederland wordt hieraan voldaan door de vierjaarlijkse milieuverkenning en de jaarlijkse milieubalans die door het Planbureau voor de leefomgeving (RIVM) worden uitgebracht.

Verder vloeit uit het Europese recht de verplichting voort om milieubeleidsplannen – en programma's *actief openbaar* te maken. Tevens moeten deze plannen en programma's *actueel* gehouden worden, wat periodieke toetsing en herziening van de betrokken plannen vereist. Anders dan voor afvalbeheersplannen en waterplannen geldt hiervoor echter vanuit het Europese recht geen specifieke termijn.

<sup>205</sup> Wet van 23 juni 2005, houdende wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en de Archiefwet 1995 ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (*PbEU* L 41) en van richtlijn nr. 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (*PbEU* L 156), *Stb.* 2005 341 en 342.

<sup>206</sup> *Kamerstukken II* 004/05, 29 877, nr. 3, p. 7.



Hoofdstuk 4 Wm is in 2005 in overeenstemming gebracht met de betrokken Europeesrechtelijke verplichtingen. Deze wettelijk verankerde verplichtingen zullen bij wijzigingen in het planstelsel milieu niet verloren mogen gaan.

De in dit hoofdstuk beschreven Europese richtlijnen laten specifieke verplichtingen zien met betrekking tot bepaalde *sectorale* plannen en programma's. Deze zijn 'kaderstellend' voor de mogelijkheden om tot aanpassing van het planstelsel voor milieubeleid of, breder, omgevingsbeleid te komen. Concreet betekent dit dat een eventuele herziening van hoofdstuk 4 Wm niet (indirect) tot afschaffing van de wettelijke basis voor de betrokken sectorale plannen mag leiden. Ook de Europese verplichtingen met betrekking tot de inhoud van deze sectorale plannen en programma's, de periodieke toetsing en herziening daarvan, de afstemming van deze plannen met plannen op andere beleidsterreinen en de inspraak van het publiek bij de totstandkoming daarvan, zullen behouden moeten blijven. Nu deze verplichtingen op dit moment buiten het kader van hoofdstuk 4 Wm zijn geregeld, hoeft voor het verlies van wettelijke verankering van deze verplichtingen niet te worden gevreesd.

Herziening van hoofdstuk 4 Wm mag daarnaast niet leiden tot afschaffing van de bepalingen uit dit hoofdstuk zelf, die zien op de vanuit het Europese recht verplichtte inspraak van een ieder bij de totstandkoming van milieubeleidsplannen en andere beleidsplannen die het milieu betreffen en de openbaarmaking daarvan. Concreet betekent dit dat voorzien zal moeten blijven worden in openbare voorbereiding van dergelijke plannen conform afdeling 3.4 Awb met inspraak voor een ieder. Ook verplichtingen uit de huidige artikelen 4.1a, 4.1b en 4.2 Wm zullen een wettelijke basis moeten blijven behouden.

# HOOFDSTUK 5

## De ervaringen met het planstelsel uit de Wet milieubeheer in de praktijk

### 5.1

#### INLEIDING

Doel van dit hoofdstuk is om een beeld te geven van de praktijkervaringen met het planstelsel uit de Wet milieubeheer (Wm). Zoals is toegelicht in paragraaf 1.5, is daarbij gebruik gemaakt van onderzoeksmateriaal dat is verzameld door middel van een schriftelijke enquête onder provincies en gemeenten, een gesprek met een medewerker van het ministerie van VROM en aanvullende interviews met personen werkzaam bij vier provincies en twee provinciale milieufederaties.

De indeling van het hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 5.2 gaat in op de praktijk van de planvorming in Nederland en voornamelijk op de aard en de structuur van het planstelsel en de mate van integrale planvorming. Paragraaf 5.3 behandelt het proces van planvorming vanuit het oogpunt van participatie door belanghebbenden en de mogelijkheden tot inspraak. Paragraaf 5.4 stelt de afstemming met andere strategische beleidsplannen van de eigen organisatie aan de orde en de knelpunten daarbij. Paragraaf 5.5 bespreekt op een vergelijkbare wijze de afstemming met strategische plannen van andere overheden. Paragraaf 5.6 behandelt de functies en het gebruik van het planstelsel in de praktijk. Paragraaf 5.7 bespreekt relevante toekomstige ontwikkelingen en suggesties voor de inrichting van het planstelsel. Paragraaf 5.8 bevat conclusies.

### 5.2

#### PRAKTIJK VAN PLANVORMING

De Wet milieubeheer (Wm) schrijft in hoofdstuk 4 aan het Rijk en de provincies voor om eens in de vier jaar een strategisch milieubeleidsplan en jaarlijks een milieuprogramma vast te stellen. Voor de gemeenten bevat hoofdstuk 4 een regeling van het milieubeleidsplan op vrijwillige basis en een verplichting tot het jaarlijks vaststellen van een milieuprogramma. Voor een uitgebreide beschrijving van het planstelsel in de Wm wordt hierbij verwezen naar hoofdstuk 3. Hieronder wordt allereerst ingegaan op de aard en structuur van het planstelsel op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. Vervolgens wordt aandacht besteed aan integrale planvorming en de knelpunten die zich daarbij voordoen.

## 5.2.1

## AARD EN STRUCTUUR VAN HET PLANSTELSEL

**Nationaal niveau**

Op strategisch niveau is het NMP-4 uit 2001 (Een wereld en een wil: werken aan duurzaamheid) nog steeds van kracht. Dat betekent dat de doelen uit het NMP-4 onverkort zijn gehandhaafd, tenzij deze later in andere beleidsdocumenten zijn aangepast. De Toekomstagenda Milieu (TAM) die onder staatssecretaris Pieter van Geel is opgesteld in 2006 is vooral gericht op een betere uitvoering van het milieubeleid en bevat concrete voorstellen die het beleid slimmer en moderner moeten maken, vooral door het actief betrekken van de stakeholders bij de uitvoering. De TAM is dus niet bedoeld als een nieuw NMP. Vervolgens heeft Jacqueline Cramer als minister van VROM het in het TAM neergelegde beleid gecontinueerd en enige intensiveringen aangebracht met het Coalitieakkoord Samen Werken, Samen Leven, de prioriteitenbrief en het Beleidsprogramma Schoon en Zuinig. Volgens de geïnterviewde van het ministerie van VROM vond zij het wellicht niet wenselijk om met een nieuw NMP te komen omdat dit de aandacht van de klimaatdoelen zou kunnen wegnemen.

Wat betreft de overeenkomsten tussen het NMP en de TAM betreft het volgens de geïnterviewde in beide gevallen een document dat de gehele breedte van het milieubeleid omvat en waaraan een interdepartementale aanpak ten grondslag ligt. De verschillen hebben betrekking op de insteek en de geldingsduur. In vergelijking met NMP is de TAM minder visionair en meer op de uitvoering gericht. Het NMP heeft een tijdshorizon die loopt tot 2030/2040; het TAM heeft een geldingsduur tot 2010.

Op operationeel niveau wordt sinds 2003 jaarlijks de Overzichtsconstructie Milieu vastgesteld als onderdeel van de begroting. Deze beslissing is gebaseerd op het argument dat een milieuprogramma dubbelop zou zijn ten opzichte van de begroting. De geïnterviewde van het ministerie heeft toegelicht dat op basis van het VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) uit 1999 de begroting tegenwoordig meer op afrekenbaarheid is ingericht en dat daarin scherp wordt aangegeven hoe menskracht en middelen worden ingezet.<sup>207</sup>

Gevraagd naar de frictie tussen wet en praktijk is door de geïnterviewde beaamd dat het ministerie van VROM de wettelijke regeling inzake het planstelsel niet naar de letter opvolgt. Het ministerie zou echter wel naar de geest van de regeling handelen. Volgens de geïnterviewde zou het huidige klimaat zodanig zijn dat het er vooral om gaat dat de overheid laat zien wat zij doet.

In de vier telefonische interviews met de provincies is gevraagd of zij er moeite mee hebben dat er geen recent nationaal milieubeleidsplan is. In één provincie wordt een NMP van deze tijd gemist. Deze provincie heeft behoefte aan

<sup>207</sup> VBTB betekent: Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording. VBTB introduceerde een nieuwe structuur van de Rijksbegroting en het jaarverslag, waarbij het doel van het beleid wordt gekoppeld aan de behaalde resultaten en het geld dat daarvoor nodig is. Hierdoor kan het parlement de begroting en het jaarverslag beter beoordelen.

inhoudelijke doelstellingen op rijksniveau als houvast bij het invullen van de eigen ontwikkelopgave. In de drie andere provincies is er geen behoefte aan een NMP zoals deze voorheen werd opgesteld. Volgens de gedeputeerde van Zuid-Holland voldoet de TAM in de praktijk en is een uitgebreid NMP niet noodzakelijk. Het zou echter wel tijd worden dat het ministerie van VROM met een nieuwe versie van de agenda komt, aangezien er om de zoveel tijd behoefte is aan duidelijkheid over het beleid op hoofdlijnen. De geïnterviewden van de provincie Limburg vinden het handig voor het overzicht om een boekje te hebben waar alles in staat, zeker gezien de grote dynamiek in het beleid. Dat hoeft niet per se een nieuw NMP te zijn. De TAM is volgens hen echter onvoldoende omdat deze voornamelijk is gericht op het onderwerp energie.

### **Provinciaal en gemeentelijk niveau**

In de enquête onder provincies en gemeenten is gevraagd in hoeverre deze overheden inderdaad over strategische beleidsplannen en operationele programma's beschikken waarin milieu-onderwerpen aan de orde komen. Uit het overzicht in tabel 5.1 blijkt dat de meeste provincies en gemeenten zowel een strategisch plan als een operationeel programma hebben vastgesteld. Het is echter opvallend dat gezien de verplichting voor provincies en gemeenten om een operationeel programma vast te stellen, 4 van de 11 provincies en 3 van de 17 kleinere gemeenten niet over een geldig programma beschikken en daarmee dus niet aan de Wm voldoen.

**Tabel 5.1**

Aanwezigheid strategisch beleidsplan en operationeel programma (in %)

	Provincies (n=11)	Grote gemeenten (n=14)	Kleinere gemeenten (n=17)
Wel strategisch plan	100	86	76
Geen strategisch plan	0	14	24
Wel operationeel programma	64	100	82
Geen operationeel programma	36	0	18

Het niet voldoen aan de wettelijke voorschriften hangt deels samen met het feit dat een aantal provincies heeft gekozen voor een structuur van het planstelsel die afwijkt van hetgeen is neergelegd in de Wm. Daarmee wordt bedoeld op de verschillende lagen in de planvorming en de strategische dan wel operationele oriëntatie van die lagen. In de interviews met de vier provincies is doorgevraagd hoe de structuur van het planstelsel er precies uitziet, welke lagen er zijn op strategisch en operationeel niveau en wat de overwegingen zijn geweest om voor een afwijkende structuur te kiezen.

Limburg werkt sinds 2006 met een dynamisch POL-stelsel (POL2006). Dit houdt in dat het plan geen vaste looptijd heeft, maar partieel wordt geactualiseerd (aangevuld of gewijzigd) indien nodig. Sinds 2006 zijn er 10 POL aanvullingen gedaan. Bij het POL2006 is ervoor gekozen om een document op hoofdlijnen vast te stellen, aangezien de hoge mate van detail van het eerdere POL uit 2001 tot verstikking leidde. Dit betekent wel dat er vele uitwerkingsdocumenten nodig zijn. Op de speciale provinciale website gewijd aan het POL2006 is steeds digitaal de meest actuele versie van het POL beschikbaar plus de bijbehorende uitwerkingsdocumenten. Een provinciaal milieuprogramma wordt door Limburg

al sinds 1998 niet meer gemaakt. De provincie ziet geen meerwaarde in een sectoraal milieuprogramma of integraal uitvoeringsprogramma. Op onderdelen worden wel uitvoerings- of actieprogramma's gemaakt, bijvoorbeeld voor energie, geluid, lucht, water, klimaatadaptatie en bodem.

Het Groningse POP 2009-2013 is evenals zijn voorgangers sterk strategisch gericht. Het POP bestaat uit drie delen: A) visie, B) beleid, en C) gebiedsopgaven. In het visie-gedeelte zijn de hoofddoelstellingen van het beleid samengebracht. Het beleidsdeel is gericht op zes thema's die aansluiten bij de gebruikelijke beleidsterreinen, zoals milieu, mobiliteit en economie. De gebiedsopgaven betreffen specifieke gebieden en bevatten de eerste overgang naar de uitvoering. Op operationeel niveau is het Provinciale Uitvoeringsprogramma (PUP) op dit moment in voorbereiding. Het is een uitvoeringsprogramma dat 17 thematische, gebiedsgerichte en majeure, integrale projecten bevat, waaronder bevolkingsdaling, energie, klimaat en ruimtelijke kwaliteit. Wat betreft de kleinere projecten uit het POP worden uitvoeringsdocumenten opgesteld. Verder is gelijktijdig met het POP 2009-2013 de Omgevingsverordening provincie Groningen 2009 vastgesteld. Het zwaartepunt in de verordening ligt bij de vastlegging van afspraken over ruimtelijke ordening. Hiermee heeft Groningen gekozen voor een sturend model. In andere provincies zou eerder sprake zijn van een overlegmodel.

Het planstelsel in Flevoland heeft een simpele structuur bestaande uit twee lagen: het Omgevingsplan Flevoland en jaarlijkse milieuprogramma's in de vorm van programmabegrotingen. Er is nog even gedacht aan een omgevingsprogramma maar daar werd geen meerwaarde in gezien. Tussentijds hebben vier partiële herzieningen van het omgevingsplan plaatsgevonden. Het omgevingsplan van Flevoland is sterk uitvoeringsgericht, zeker in vergelijking met omgevingsplannen van andere provincies. Het plan bestaat uit een ontwikkelingsvisie, een beleidskader en een uitvoeringsagenda. Bij de meeste provincies zou het met een ontwikkelingsvisie en een beleidskader ophouden. Flevoland heeft een deel van het beleid uit het plan uitgewerkt in een verordening voor de fysieke leefomgeving.

Het planstelsel in Zuid-Holland heeft ook een simpele structuur, bestaande uit twee lagen. Op strategisch niveau is het Beleidsplan Groen, Water en Milieu 2006 vastgesteld, waarin gekozen is voor een gezamenlijk visiedeel en aparte beleidsdelen voor groen, water en milieu. In het plan worden verder 22 sectorale en 10 integrale programma's onderscheiden, waarvan er verscheidene zijn uitgewerkt in aparte documenten. Op operationeel niveau is het milieuprogramma vastgesteld als onderdeel van de provinciale begroting en productraming. Zuid-Holland heeft het programma gedetailleerd uitgewerkt naar de productraming toe en is hiermee een van de voorlopers onder de provincies. Begroting en productraming bepalen in hoge mate welke beleidsproducten met welke kosten worden uitgevoerd.

De strategische beleidsplannen zijn in de meeste provincies en gemeenten opgesteld door de eigen beleidsmedewerkers. Vooral bij de kleinere gemeenten komt het echter regelmatig voor dat assistentie wordt gevraagd aan een extern bureau. De looptijd van de plannen verschilt, maar beslaat meestal een periode van

4 à 5 jaar. Bij één provincie heeft het plan echter een geldingsduur van 10 jaar en bij een andere provincie heeft het plan geen vaste looptijd maar wordt partieel geactualiseerd zoals hierboven reeds is genoemd. Bij enkele gemeenten zijn er ook plannen met een veel langere geldingsduur van 10 tot 15 jaar of zelfs van onbepaalde tijd.

Zoals hierboven al is vermeld, houden niet alle ondervraagde overheden zich aan de verplichting tot het vaststellen van een milieuprogramma. Sommige provincies hebben voor een andere vorm van operationalisering gekozen, zoals thematische deelplannen, ontwikkelplannen of uitvoerings- en actieprogramma's op onderdelen. Sommige kleinere gemeenten zijn er niet aan toegekomen om een programma voor te bereiden vanwege reorganisatie en/of capaciteitsgebrek. Zoals tabel 5.2 aangeeft, hebben de meeste overheden het programma vastgelegd in een apart document, bij sommigen is het geïntegreerd in de begroting en bij weer anderen is er zowel een apart document als een onderdeel in de begroting. Het komt ook voor dat het programma geen afzonderlijk onderdeel vormt van de begroting maar is verspreid over meerdere hoofdstukken ervan.

De meeste operationele programma's van provincies en gemeenten hebben een geldingsduur van een jaar maar er zijn ook programma's die voor de gehele collegeperiode gelden. De programma's zijn bij vrijwel alle overheden door de eigen beleidsmedewerkers opgesteld. Incidenteel is daarbij de hulp ingeroepen van een adviesbureau.

Tabel 5.2

Vorm operationeel programma  
(in %)

	Provincies (n=11)	Grotere gemeenten (n=14)	Kleinere gemeenten (n=17)
Wel operationeel programma	64	100	75
<i>Apart document</i>	18	69	56
<i>Onderdeel begroting</i>	18	15	13
<i>Apart document en onderdeel begroting</i>	27	15	13
Geen operationeel programma	36	0	25

Ter toetsing van de enquêteresultaten zijn de websites bekeken van alle in het onderzoek betrokken overheden, inclusief degenen die zijn benaderd met de enquête maar deze niet hebben ingevuld. De bestudering van de op de websites beschikbare informatie suggereert dat de gemeenten die geen plan hebben eerder geneigd zijn geweest om de vragenlijst niet in te vullen. Daarbij moet echter wel de kanttekening worden gemaakt dat er grote verschillen zijn in de overzichtelijkheid van de gemeentelijke websites en de efficiëntie van de zoekfuncties. Er kan daardoor niet een geheel betrouwbaar beeld worden gevormd op basis van de beschikbare informatie op het internet. Ter (gedeeltelijke) ondervanging van het effect dat degenen zonder plan en/of programma minder animo zouden hebben om de vragenlijst in te vullen, zijn in het begeleidend schrijven bij de enquête nadrukkelijk alle organisaties uitgenodigd om aan het onderzoek deel te nemen en is aan hen die daarom vroegen een vertrouwelijke behandeling van de verschaftte gegevens toegezegd.

## 5.2.2

## INTEGRALE PLANVORMING

Een belangrijke tendens in het overheidsbeleid voor de planvorming is het streven naar een integrale benadering van de aspecten die de kwaliteit van de leefomgeving bepalen. In de enquête is gevraagd hoe de ondervraagde overheden het plan van hun eigen organisatie typeren gezien de mate van integratie: als een plan hoofdzakelijk gericht op milieu (milieubeleidsplan), als een plan gericht op meerdere aspecten van de leefomgeving (omgevingsplan), of als een plan gericht op meerdere aspecten van duurzaamheid (duurzaamheidsplan). Zoals tabel 5.3 laat zien, blijkt het beeld behoorlijk divers te zijn. De meerderheid van de overheden heeft op de één of andere manier een meer omvattende planvorm gerealiseerd dan een milieubeleidsplan, dus een omgevings- of een duurzaamheidsplan. Sommige overheden hebben aangegeven dat het door hen gemaakte plan het midden houdt tussen een milieubeleidsplan en een omgevings- of duurzaamheidsplan. Dit houdt in dat het plan elementen van een omgevings- of duurzaamheidsplan bevat maar dat het te ver gaat om het plan als zodanig te kenschetsen. Deze categorie is in de tabel aangeduid met de term mengvorm.

Tabel 5.3

Typering beleidsplan naar mate van integratie (in %)

	Provincies (n=11)	Grotere gemeenten (n=12)	Kleinere gemeenten (n=13)
Milieubeleidsplan	36	49	8
Omgevingsplan	55	17	23
Duurzaamheidsplan	0	17	46
Mengvorm	9	17	23

De helft van de provincies heeft een omgevingsplan vastgesteld (Drenthe, Flevoland, Groningen, Limburg, Overijssel en Zeeland). De andere provincies hebben een milieubeleidsplan (Friesland, Gelderland, Noord-Brabant, Noord-Holland en Utrecht) of een deels geïntegreerd plan (Zuid-Holland). Deze laatste provincie heeft aangegeven zoveel mogelijk integratie te hebben nagestreefd maar dat de beleidsopgaven te complex zijn om een integraal plan met een ruimtelijke component op te stellen dat daadwerkelijk kan sturen op de uitvoering. De provincies met een integraal omgevingsplan hebben als beweegredenen genoemd dat zij deze aanpak effectiever en efficiënter vinden aangezien er op die manier minder plannen nodig zijn en er behoefte aan hebben om de inhoudelijke samenhang van aspecten van de fysieke leefomgeving nadrukkelijk in beeld te brengen.

In de interviews is gevraagd naar de plannen die in het omgevingsplannen zijn geïntegreerd. In het Groningse POP 2009-2013 zijn vier plannen geïntegreerd, namelijk het milieubeleidsplan, de ruimtelijke structuurvisie, het mobiliteitsplan en het waterhuishoudingsplan (met inbegrip van het grondwaterplan). Daarnaast zijn uit de Sociale Agenda de onderdelen die met de fysieke leefomgeving te maken hebben geïntegreerd onder het thema 'Leven en wonen in Groningen' en zijn plannen inzake natuur en landschap in het POP zijn meegenomen. Relevant voor de toekomst zou kunnen zijn dat Groningen overweegt om het voorbeeld van Drenthe te volgen en behalve een structuurvisie voor de bovengrond ook een structuurvisie te ontwikkelen voor de diepe ondergrond.

In het omgevingsplan van Flevoland zijn vier plannen geïntegreerd, namelijk het provinciaal milieubeleidsplan, de provinciale structuurvisie, het provinciaal waterplan / waterhuishoudingsplan en het provinciaal verkeers- en vervoerplan. Verder zijn ook het natuurbeleid alsmede het economisch en sociaal beleid geïntegreerd. Niet geïntegreerd is het onderwerp integrale veiligheid (externe veiligheid is wel opgenomen, evenals waterveiligheid en verkeersveiligheid). Het is wel de bedoeling om dit integraal mee te nemen in het volgende omgevingsplan. Voor Limburg geldt dat alle provinciale plannen voor de leefomgeving zijn geïntegreerd in het POL2006. Dat betekent dat ook het economisch en welzijnsbeleid er deel van uitmaken. Alleen het onderwerp jeugdzorg wordt niet in het POL behandeld.

Bij de gemeenten is de variatie in plannen nog groter dan bij de provincies: van plannen gericht op enkele milieuthema's tot plannen met een allesomvattende duurzaamheidsbenadering. Het omgevingsplan is bij de gemeenten minder courant. Opvallend is dat er een groep gemeenten is die heeft gekozen voor het duurzaamheidsplan of een mengvorm van het milieubeleids-, omgevings- en duurzaamheidsplan. Sommige van de gemeentelijke respondenten hebben toegelicht dat zij duurzaamheid zien als iets dat veel breder is als milieu. Binnen deze groep heeft een aantal gemeenten grote ambities op het gebied van duurzaamheid, zoals ook blijkt uit de titel van sommige beleidsplannen door het gebruik van termen in de trant van "duurzaam aan de top" en "duurzaamste stad". Eén van de respondenten heeft opgemerkt dat de gemeente het duurzaamheidsplan ziet als een middel om communicatie en participatie op gang te brengen en daarmee duurzame projecten te stimuleren en op te tuigen.

In de enquête is vervolgens aan degenen met een meer integrale planvorm de vraag gesteld of zich knelpunten hebben voorgedaan bij de planvorming. Een derde van de overheden met een min of meer integrale planvorm blijkt daarbij inderdaad problemen te hebben ondervonden (zie tabel 5.4). De provincies kampten vooral met juridische problemen, zoals de verschillen in wettelijke looptijden en procedures van de te integreren plannen en het bepalen van de juiste rechtsvorm voor het plan. Verder is door één van de respondenten opgemerkt dat de integrale planvorming voornamelijk een kwestie is geweest van goed organiseren en volharden en dat als leidraad is aangehouden om te handelen naar de geest van de toepasselijke wetten en niet naar de letter, omdat er anders onoverkomelijke moeilijkheden zouden ontstaan. In een grote gemeente was het een vraagpunt of het plan wel voldeed aan de formele verplichtingen voor een milieubeleidsplan. Het werd als lastig ondervonden om een goede balans in abstractieniveau te vinden tussen het vastleggen van ambities en het voldoen aan wettelijke taken. De kleinere gemeenten hebben vooral organisatorische problemen ondervonden bij het toepassen van een integrale benadering, hetgeen samenhangt met de beschikbare capaciteit en middelen.



**Tabel 5.4**

Knelpunten bij integrale benadering planvorming (in %)\*

	Provincies (n=7)	Grote gemeenten (n=6)	Kleinere gemeenten (n=12)
Geen knelpunt	57	83	50
Wel knelpunt	43	17	42
- <i>juridisch</i>	43	17	0
- <i>bestuurlijk</i>	0	0	0
- <i>politiek</i>	0	0	0
- <i>organisatorisch</i>	14	0	33
- <i>financieel</i>	0	0	8
Geen antwoord	0	0	8

\*Meerdere antwoorden mogelijk

In de interviews met de vier provincies is dieper ingegaan op de ervaren knelpunten bij de integrale planvorming. Daaruit blijkt dat het juridische knelpunt van de verschillende wettelijke looptijden van strategische plannen het meest zwaarwegend te zijn. Daarnaast wordt de 4-jarige planduur van het milieubeleidsplan als erg kort ervaren gezien de grote beleidsinspanning en hoge kosten van de planvorming.

De provincie Groningen heeft daarnaast nog het kiezen van de meest geschikte rechtsvorm voor het omgevingsplan genoemd (structuurvisie of integraal plan met vier nevensgeschikte plannen) en de vertaling van het beleid in de provinciale omgevingsverordening. Flevoland heeft opgemerkt dat het actualiseren van de verordening voor de fysieke leefomgeving ook (impliciete) wijzigingen van het beleid in het Omgevingsplan met zich meekan brengen, hetgeen tot onduidelijkheden kan leiden. In Limburg riepen de verschillende culturen binnen de provinciale organisatie en de verschillen in terminologie en begrippenkader enige problemen op. Tijdens het planproces is veel energie gestoken om onderling op één lijn te komen. Het is daarbij wel slikken geweest voor diverse sectoren bij het besef dat zij hun 'eigen' plandocument kwijt raakten. Verder is in Limburg bediscussieerd hoe kan worden aangegeven welk deel van het POL op welk beleidsterrein betrekking heeft. Aanvankelijk is geopperd dit met kleuren aan te geven, later is dit idee weer losgelaten. In het POL dat er nu ligt is er naar gestreefd om steeds vanuit de inhoud duidelijk te maken om welk sectorbeleid het gaat.

### 5.3

#### PROCES VAN PLANVORMING EN INSPRAAKREACTIES

Tijdens de diverse stadia in de voorbereiding van een strategisch beleidsplan kan in meerdere of mindere mate ruimte zijn voor participatie van betrokkenen van binnen en buiten de eigen organisatie. In het interview met het ministerie van VROM en de enquête onder provincies en gemeenten is gevraagd hoe men achteraf gezien het proces van de planvorming in de eigen organisatie zou willen karakteriseren: als een gesloten planproces (zonder participatie van betrokkenen), als een half open planproces (met participatie van betrokkenen van andere afdelingen binnen de organisatie) of als een open planproces (met participatie van betrokkenen van zowel binnen als buiten de organisatie).

Op nationaal niveau kan het voorbereidingsproces inzake de TAM worden gekarakteriseerd als een open planproces (met participatie van betrokkenen van

zowel binnen als buiten de eigen organisatie). De volgende actoren hebben er aan deelgenomen: ministeries, provincies, waterschappen, gemeenten, kennisinstellingen, milieuorganisaties en bedrijfsleven. Er is een klankbordgroep geformeerd van circa 20 personen die gedurende het gehele proces betrokken is geweest bij de opstelling van het document. Zij hebben ook commentaar kunnen leveren op conceptstukken. Daarnaast zijn er 4 à 5 externe bijeenkomsten geweest over specifieke thema's. Deze waren groot opgezet en er namen telkens rond de 100 personen aan deel.

Zoals tabel 5.5 laat zien, heeft het merendeel van de lagere overheden ook een open planproces toegepast. Dit geldt zonder uitzondering voor de provincies en in iets mindere mate voor de grote en kleinere gemeenten. Meestal gaat het daarbij om de mogelijkheid voor externe actoren om commentaar te leveren op conceptstukken. In sommige gevallen hebben actoren van buitenaf ook deelgenomen aan het projectteam. Daarnaast hebben vooral de provincies bij de planvorming een rijk scala aan participatieve technieken toegepast, waaronder oriënterende gesprekken, stakeholder workshops, werksessies, gebiedsbijeenkomsten, burgerjury's, internetfora en externe adviescommissies. Er zijn ook gemeenten die veel werk van het planproces hebben gemaakt: in één gemeente zijn bewoners op straat gevraagd om ideeën aan te leveren en is een conferentie georganiseerd voor een brede groep betrokkenen, in een andere gemeente zijn expertmeetings gehouden en in weer een andere gemeente is er eerst een consultatieronde voor bewoners en organisaties geweest en op basis daarvan een klankbordgroep voor de verdere planvorming ingesteld.

Tabel 5.5

Proces van planvorming (in %)

	Provincies (n=11)	Grote gemeenten (n=12)	Kleinere gemeenten (n=13)
Gesloten planproces	0	0	8
Half open planproces	0	33	22
Open planproces	100	67	62
Geen antwoord	0	0	8

Behalve via directe deelname aan de planvorming kunnen betrokkenen hun zienswijze kenbaar maken via de daarvoor aangewezen inspraakprocedure. Op nationaal niveau blijkt deze mogelijkheid echter niet te zijn geboden met betrekking tot de concept-TAM en de concept-begrotingsonderdelen milieu. Volgens de geïnterviewde van het ministerie zijn de TAM en het begrotingsonderdeel welbeschouwd ook geen plan en programma in de zin van de Wet milieubeheer, dus hoeven zij formeel gezien niet aan inspraak te worden onderworpen. Die mogelijkheid is er voorheen met de NMPs en de milieuprogramma's ook nooit geweest. Hierover is geen parlementaire of publieke commotie geweest. Dat zou samenhangen met het feit dat alle partijen hun inbreng hebben kunnen geven tijdens de open processen van plan- en programmavorming, al was dat niet in formele zin.

In aansluiting hierop is in de enquête gevraagd hoe provincies en gemeenten de formele inspraak voor ingezetenen op het ontwerpplan op grond van hoofdstuk 4 Wm hebben geregeld: of zij dit via afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (uniforme openbare voorbereidingsprocedure) of via een verordening op grond

van art. 147 Provinciewet dan wel art. 150 Gemeentewet hebben gedaan. Het merendeel blijkt naar de uniforme openbare voorbereidingsprocedure te verwijzen, een minderheid heeft een inspraakverordening opgesteld op grond van de Provinciewet of Gemeentewet (zie tabel 5.6). Opvallend is echter dat in 4 van de 12 grote gemeenten de inspraakprocedure op het ontwerp beleidsplan op geen enkele wijze is geregeld en het plan formeel niet ter inzage is gelegd. Bij een vijfde grote gemeente is degene die de enquête heeft ingevuld niet op de hoogte hoe de inspraak is geregeld.

Tabel 5.6

Regeling inspraak op ontwerp beleidsplan (in %)

	Provincies (n=11)	Grote gemeenten (n=12)	Kleinere gemeenten (n=13)
Uniforme openbare voorbereidingsprocedure	82	17	62
Provinciale/gemeentelijke inspraakverordening	9	42	23
Geen regeling	0	32	0
Weet niet	9	8	15

De provincies met een omgevingsplan blijken verreweg de meeste inspraakreacties te hebben ontvangen: het aantal varieert tussen 120 en 347 reacties. De gemeenten hebben veel minder inspraakreacties gekregen. Voor de meeste gemeenten ligt het aantal tussen 0 en 10, bij een enkele grotere gemeente zijn iets meer reacties binnengekomen.

In de interviews met de provincies is doorgevraagd naar de inhoud van de inspraakreacties. De provincie Groningen heeft in totaal 347 zienswijzen op het ontwerp-POP, de ontwerp-POV en het PlanMER ontvangen. De meeste reacties waren afkomstig van gemeenten en agrarische ondernemers. De betreffende gemeenten vond de POV te centralistisch en de termijn van twee jaar om bestemmingsplannen in overeenstemming te brengen met de POV te kort. De agrarische ondernemers hadden vooral moeite met de aanwijzing van grondwaterbeschermingsgebieden, het verbod op nieuw vestiging en de beperkte uitbreidingsmogelijkheden voor de intensieve veehouderij, de aanleg van een buisleidingenstraat, de toekomstige begrenzing van verbindingzones, het beleid inzake windturbines en de beschermde status van een aantal sloten. Volgens de geïnterviewde heeft het grote aantal inspraakreacties niet alleen te maken met ruimtelijke ordeningsaspecten, maar ook met het feit dat er een grote betrokkenheid bij het beleid is ontstaan door het interactieve proces van planvorming.

De provincie Limburg heeft 307 inspraakreacties op het POL2006 ontvangen. Het merendeel daarvan kan op het conto van de landbouw worden geschreven en betrof het beleid inzake de uitbreidingsmogelijkheden voor de glastuinbouw. Over milieu-onderwerpen zijn circa 25 reacties binnengekomen. Deze hadden onder meer betrekking op licht en donkerte, luchtkwaliteit, bodemkwaliteit, externe veiligheid en geluid.

Bij de provincie Flevoland zijn 250 inspraakreacties binnengekomen waarvan circa 100 betrekking hadden bezwaren van agrariërs tegen de voorgenomen aanleg van het natuurgebied OostvaardersWold. Rond de 75 reacties hadden betrekking op milieu. In vergelijking met andere provincies heeft Zuid-Holland aanzienlijk minder inspraakreacties ontvangen namelijk 61 waarvan 12 betrekking hadden op milieu. Gevraagd naar de achtergrond van dit verschil lijkt het aannemelijk dat het aantal reacties flink toeneemt naar gelang er ruimtelijke claims op het grondgebruik worden gelegd.

## 5.4

### AFSTEMMING MET PLANNEN VAN DE EIGEN ORGANISATIE

Bij het opstellen van een strategisch plan waarin milieu-onderwerpen aan de orde komen kan het van belang zijn om afstemming te zoeken met andere beleidsplannen van de eigen organisatie, de zogenaamde interne afstemming. Op nationaal niveau is bij de voorbereiding van de TAM niet in formele zin afgestemd maar is wel rekening gehouden met andere beleidsplannen van de rijksoverheid. Indien nodig heeft daartoe ad hoc overleg plaatsgevonden.

Bij de meeste provincies en gemeenten is ook intern afgestemd met andere strategische plannen. Het ligt voor de hand dat dit in mindere mate gold voor de provincies met een integraal omgevingsplan. Zoals tabel 5.7 aangeeft, heeft de afstemming bij de overheden vooral plaatsgevonden door overleg, hetzij structureel, hetzij ad hoc.

Tabel 5.7

Wijze van interne afstemming  
(in %)\*

	Provincies (n=7)	Grote gemeenten (n=12)	Kleinere gemeenten (n=13)
Haasje-over	29	25	31
Koepelnotitie	14	0	15
Structureel overleg	71	25	62
Ad hoc overleg	43	75	38

\*Meerdere antwoorden mogelijk

Bij de interne afstemming heeft bijna de helft van de ondervraagde provincies en gemeenten knelpunten ervaren. Tabel 5.8 laat zien dat het daarbij vooral gaat om organisatorische, bestuurlijke en politieke knelpunten. De scheidslijnen tussen de drie categorieën zijn niet altijd even duidelijk te trekken. Op organisatorisch gebied kan het soms ingewikkeld zijn om met andere onderdelen van de organisatie tot afstemming te komen en kampen sommige gemeenten met capaciteitsgebrek. Op bestuurlijk terrein kan het lastig zijn om de ambitieniveaus op de verschillende terreinen te bepalen en afspraken te maken over de financiële consequenties daarvan. In concreto is bijvoorbeeld de afstemming tussen maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit tegenover gewenste ruimtelijke ontwikkelingen genoemd als een complex probleem. Op het politiek vlak is het bepalen van het thema met structureel primaat (economie versus milieu of ruimte versus milieu) niet altijd onomstreden. Qua juridische aspecten is tot slot door één provincie genoemd dat de vertaling van het beleid in een provinciale omgevingsverordening problemen heeft opgeleverd. Dit hangt samen met de keuze voor een sturend karakter van de betreffende verordening.

**Tabel 5.8**

Knelpunten bij interne afstemming (in %)\*

	Provincies (n=7)	Grote gemeenten (n=12)	Kleinere gemeenten (n=13)
Geen knelpunten	43	67	46
Wel knelpunten	57	33	54
- <i>juridisch</i>	14	0	8
- <i>bestuurlijk</i>	14	17	8
- <i>politiek</i>	0	17	0
- <i>organisatorisch</i>	14	17	23
- <i>financieel</i>	0	0	8

\*Meerdere antwoorden mogelijk

In aansluiting op de inventarisatie van knelpunten is aan degenen die over meerdere strategische plannen beschikken die onderwerpen inzake de leefomgeving betreffen gevraagd of zij vinden dat de mogelijkheden tot interne afstemming zijn verbeterd door de vernieuwde planstelsels op basis van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) en de Waterwet. Zoals tabel 5.9 weergeeft, vindt het merendeel van niet of heeft daarover geen mening. De argumenten die door degenen die geen verbetering zien worden gebruikt komen erop neer dat de mogelijkheden voor afstemming niet afhankelijk zijn van wettelijke mogelijkheden of verplichtingen en dat afstemming geen juridisch instrument is maar mensenwerk en dat het erom gaat dat de werkwijze integraal is. Degenen die vinden dat de nieuwe wetgeving wel de mogelijkheden tot afstemming heeft verbeterd hebben onder meer aangevoerd dat de Wro dwingt om aandacht te besteden aan de motivering van het belang dat via het ruimtelijke spoor moet worden gerealiseerd.

**Tabel 5.9**

Verbetering interne afstemming door nieuwe Wro en Waterwet (in %)

	Provincies (n=7)	Grote gemeenten (n=12)	Kleinere gemeenten (n=13)
Ja	14	33	16
Nee	43	50	38
Weet niet	43	17	38

Vervolgens is gevraagd of de geënquêteerden denken dat de mogelijkheden tot interne afstemming zullen verbeteren met de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Zoals tabel 5.10 laat zien is ook deze vraag door verreweg de meeste respondenten ontkennend beantwoord of men heeft aangegeven daarover geen mening te hebben. Als argumenten zijn genoemd dat de Wabo op een te operationeel niveau gaat functioneren en dat er wel een integrale vergunning komt maar dat de bevoegdheden bij verschillende overheden en bestuurders blijven liggen. Daarnaast is opgemerkt dat planstelsels en nieuwe juridische teksten weinig invloed hebben op de praktijk van afstemmen.

**Tabel 5.10**

Verbetering interne afstemming door komst Wabo (in %)

	Provincies (n=7)	Grote gemeenten (n=12)	Kleinere gemeenten (n=13)
Ja	14	0	31
Nee	72	42	38
Deels	0	8	0
Weet niet	14	50	31

## 5.5

**AFSTEMMING MET PLANNEN VAN ANDERE OVERHEDEN**

Behalve de noodzaak tot interne afstemming kan het bij het opstellen van een strategisch plan waarin milieu-onderwerpen aan de orde komen ook van belang zijn om afstemming te zoeken met strategische plannen van andere overheden die de leefomgeving betreffen, de zogenaamde externe afstemming. Dit blijken de meeste ondervraagde overheden inderdaad in meer of mindere mate te hebben gedaan, al zijn er één provincie en enkele gemeenten die niet aan afstemming zijn toegekomen. Daarnaast blijken er behoorlijke verschillen in de mate van afstemming te bestaan: sommige overheden zijn daar heel consciëntieus in en stemmen af met alle mogelijke relevante plannen, anderen beperken zich tot een selectie daarvan.

Bij de overheden waar extern is afgestemd, heeft de afstemming voornamelijk plaatsgevonden door overleg (zie tabel 5.11). Bij de provincies is dat deels op structurele basis, deels ad hoc gebeurd, bij de gemeenten voornamelijk ad hoc. De provincies hebben vooral afgestemd met plannen op rijks- en regionaal niveau en waterplannen van de waterschappen en de gemeenten met provinciale en waterschapsplannen. Regionale plannen zijn in veel minder mate genoemd.

In de interviews met de provincies is bevestigd dat bij de planvoorbereiding zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met allerlei plannen op nationaal niveau. In dit verband is ook het Europese beleid genoemd als een factor van belang. De provincie Limburg heeft het als volgt verwoord: “Meer in algemene zin wordt door de provincie waar relevant gereageerd en zo mogelijk ook geanticipeerd op nationaal en Europees beleid.”

**Tabel 5.11**

Wijze van externe afstemming  
(in %)\*

	Provincies (n=10)	Grote gemeenten (n=9)	Kleinere gemeenten (n=11)
Haasje-over	10	11	9
Koepelnotitie	0	0	0
Structureel overleg	50	33	27
Ad hoc overleg	60	56	55
Geen antwoord	0	0	9

\*Meerdere antwoorden mogelijk

Bij de externe afstemming hebben meerdere overheden knelpunten ervaren. Zoals tabel 5.12 laat zien, betreft het vooral de provincies en het gaat voornamelijk om bestuurlijke knelpunten, zoals verschillen in ambities tussen overheden en verschillende visies over bevoegdheden. Zo zijn er al geruime tijd een paar heikele punten tussen het Rijk en de provincie Groningen. Het betreft de aanwijzing van de Eemshaven als eventuele locatie voor een tweede kerncentrale en de mogelijke opslag van radioactief afval in de diepe ondergrond. Over deze onderwerpen is in het POP een politiek signaal afgegeven en het Groningse standpunt is ook genoemd in het POV: de provincie is niet van plan om medewerking te verlenen aan de betreffende voornemens van het Rijk.

Daarnaast is genoemd dat het tegelijkertijd opstellen van het omgevingsplan en het waterbeheerplan veel knelpunten kan opleveren tussen provincie en waterschap.

Opgemerkt is dat de sectoraal perfecte regeling in de Waterwet de nodige flexibiliteit ontbeert waardoor de integratie naar andere sectoren er niet noodzakelijkerwijs beter op is geworden. Op gemeentelijk niveau hebben vergelijkbare bestuurlijke problemen gespeeld. Daar zijn bijvoorbeeld discussies met andere overheden geweest over doelstellingen op het gebied van CO<sub>2</sub>-uitstoot en over ambities wat betreft windenergie.

Op juridisch gebied is het belangrijkste knelpunt bij de afstemming de termijnstelling waardoor de plannen niet parallel lopen. Verder kan het lastig zijn dat de milieuwetgeving flexibel omgaan met kwaliteitsnormen nauwelijks toestaat. Het zou regelmatig voorkomen dat situaties op slot zitten door specifieke normstelling en de gebrekkige mogelijkheden tot salderen.

Tabel 5.12

Knelpunten bij externe afstemming (in %)\*

	Provincies (n=10)	Grote gemeenten (n=9)	Kleinere gemeenten (n=11)
Geen knelpunten	30	89	55
Wel knelpunten	70	11	45
- <i>juridisch</i>	20	11	0
- <i>bestuurlijk</i>	50	11	9
- <i>politiek</i>	20	11	9
- <i>organisatorisch</i>	10	0	27

\*Meerdere antwoorden mogelijk

In aansluiting op de inventarisatie van knelpunten is aan degenen die over meerdere strategische plannen beschikken gevraagd of zij vinden dat de mogelijkheden tot externe afstemming zijn verbeterd door de vernieuwde planstelsels op basis van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) en de Waterwet. Verreweg de meerderheid vindt van niet of heeft daarover geen mening (zie tabel 5.13). De provincies hebben als argumenten genoemd dat het bij het maken van een omgevingsplan gaat om (supra) nationale, sectorale wetten versus provinciale, integrale beleidsvorming en dat de mogelijkheden tot afstemming vooral worden bepaald door de bestuurlijke attitude en niet zozeer door de juridische inrichting van het planstelsel. Langs vergelijkbare lijnen hebben de gemeenten opgemerkt dat het vooral om de werkwijze gaat en niet om de wettelijke bepalingen. Er zijn ook enkele overheden die vinden dat de mogelijkheden tot externe afstemming met de Wro en de Waterwet wel zijn verbeterd. Dit hangt samen met het feit dat de onderlinge relaties nu meer zijn geformaliseerd en er daardoor meer helderheid is verkregen over wie welke verantwoordelijkheid draagt.

Tabel 5.13

Verbetering externe afstemming door nieuwe Wro en Waterwet (in %)

	Provincies (n=10)	Grote gemeenten (n=9)	Kleinere gemeenten (n=11)
Ja	10	11	9
Nee	40	22	36
Deels	10	11	0
Weet niet	40	56	55

Vervolgens is aan de geënquêteerden gevraagd of zij denken dat de mogelijkheden tot externe afstemming zullen verbeteren met de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Zoals tabel 5.14 laat zien, heeft men bij de meeste provincies en gemeenten daarover geen mening of zijn de verwachtingen niet erg hooggespannen. Dit laatste hangt samen met het feit dat de onderliggende wetgeving niet wordt geïntegreerd en de Wabo niet of nauwelijks betrekking heeft op de strategische planvorming.

**Tabel 5.14**

Verbetering externe afstemming door komst Wabo (in %)

	Provincies (n=10)	Grote gemeenten (n=9)	Kleinere gemeenten (n=11)
Ja	0	12	18
Nee	60	44	36
Weet niet	40	44	46

## 5.6

### FUNCTIE EN GEBRUIK PLANNEN EN PROGRAMMA'S

In de enquête onder provincies en gemeenten is gevraagd naar de specifieke functies die het milieubeleidsplan vervult ter bevordering van doorwerking en kenbaarheid van beleid. Zoals tabel 5.15 weergeeft, kan worden geconcludeerd dat de strategische beleidsplannen voor de meeste geënquêteerde overheden meerdere specifieke functies vervullen. Expliciet gevraagd naar de belangrijkste functies zijn het aangeven van kaders en lange termijn doelstellingen en het bevorderen van samenhang door zowel provincies als gemeenten het meest genoemd. Beide betreffen het stimuleren van de doorwerking van het beleid. Het profileren van het beleid van de verantwoordelijke bestuurder en het genereren van financiële middelen blijken niet voor alle overheden functies van het plan te zijn.

**Tabel 5.15**

Functies strategisch beleidsplannen (in %)\*

Functie	Specifieke functie	Provincies (n=11)	Grote gemeenten (n=12)	Kleinere gemeenten (n=13)
Doorwerking	Aangeven van beleidskaders in algemene zin	100	92	92
	Aangeven van lange termijn doelstellingen	100	92	77
	Profileren van het beleid binnen de organisatie	91	92	85
	Bevorderen van samenhang in het beleid	100	92	92
	Vergroten van draagvlak binnen de organisatie	91	83	92



Functie	Specifieke functie	Provincies (n=11)	Grote gemeenten (n=12)	Kleinere gemeenten (n=13)
Kenbaarheid	Op de hoogte stellen van derden van het beleid	91	83	92
	Vergroten van draagvlak voor het beleid bij derden	91	92	77
Overig	Profileren van het beleid van de bestuurder	36	75	46
	Genereren van financiële middelen	45	67	62

\*Meerdere antwoorden mogelijk

In de interviews is gevraagd hoe de doorwerking van het plan in de praktijk gestalte krijgt en of er zich knelpunten voordoen. Op nationaal niveau zijn volgens de geïnterviewde van het ministerie van VROM de acties uit de TAM deels uitgevoerd en komen deels terug in andere beleidsplannen. Er zouden geen actiepunten zijn blijven liggen en er hebben zich geen zwaarwegende knelpunten voorgedaan.

In de provincie Groningen is qua doorwerking gekozen voor het sturende model. Het beleid uit de POP is grotendeels vastgelegd via de Provinciale Omgevingsverordening (POV). Of er bij de doorwerking knelpunten optreden zal nog moeten blijken. Volgens de geïnterviewde is het denkbaar dat er verschil van mening kan ontstaan over nieuw vestiging en uitbreidingsplannen voor de (intensieve) veehouderij. In Flevoland wordt de doorwerking vooral gerealiseerd via het strategische plan en met name via het beleid voor de speerpuntgebieden. De aandacht gaat momenteel vooral uit naar duurzame energie. In Limburg zijn er ter stimulering van de doorwerking vertaalslagen gemaakt van het POL2006 (o.a. Kader Vergunningverlening Wm). Het POL2006 zelf stuurt nog het meest richting voorbereiding van projecten, maar dan vooral in ruimtelijk economische zin.

In Zuid-Holland vindt de doorwerking plaats via zowel het plan als het programma. In eerste instantie vervult het plan vooral de functie om het beleid te richten en dient daarnaast als basis voor de monitoring. De inhoud van het beleidsplan werkt door in de provinciale begroting voor wat betreft ambities en doelstellingen; de uitvoering van het beleid is gebaseerd op begroting en beleidsplan. Volgens de geïnterviewde komt de interne functie van planvorming in Zuid-Holland voldoende tot zijn recht aangezien er een stevige koppeling is tussen beleid en uitvoering en zijn er in de praktijk geen zwaarwegende knelpunten.

In de interviews is ook gevraagd hoe de kenbaarheid van het plan in de praktijk gestalte krijgt. Op nationaal niveau gebeurt dit via een samenstel aan beleidsdocumenten, aangezien de geldende beleidsdoelstellingen over meerdere documenten verspreid zijn vastgelegd. Bij de meer complexe vraagstukken kan het daarom lastig zijn om te achterhalen wat precies het beleid is. Volgens de geïnterviewde is een NMP echter ook geen Bijbel waarin alle beleid is verwoord.

In de provincie Groningen krijgt de kenbaarheid van de inhoud van het plan vooral gestalte via de plaatsing van het POP op de provinciale website. Daarnaast is het beleid op een aantal terreinen nader uitgewerkt in specifieke nota's. Volgens de geïnterviewde levert de kenbaarheid geen knelpunten op. Op basis van de nieuwe Wro moeten bovendien nieuwe ruimtelijke plannen worden gedigitaliseerd hetgeen de kenbaarheid van het beleid verder zal bevorderen. In Flevoland wordt de kenbaarheid ook bewerkstelligd via het strategische plan, maar de kenbaarheid van het beleid voor derden is volgens de geïnterviewde nog niet goed genoeg verzekerd in de plancyclus als geheel. Er is nog te weinig nagedacht over hoe de kenbaarheid van het beleid te vergroten tijdens de uitvoering. In Limburg krijgt de kenbaarheid van het beleid passief gestalte via de website gewijd aan het POL-stelsel. Daarnaast benadert de provincie de stakeholders proactief om te kijken of er een slag kan worden gemaakt en zijn er diverse overlegstructuren waarin met de belangenorganisaties van gedachten wordt gewisseld. In Zuid-Holland speelt ook het plan de voornaamste rol bij de kenbaarheid en is het open planproces daarbij een factor van belang.

Voor de geïnterviewden van de milieufederaties is de kenbaarheid de belangrijkste functie van het plan. Zij wil graag een overzicht van de milieuthema's hebben waarop de provincie beleid voert en het ambitieniveau dat de provincie beoogt. Ook kan met het plan een juridische basis aan bepaalde beleidsafwegingen worden gegeven. De operationele programma's worden vooral gebruikt om te kijken in hoeverre de doelen worden bereikt. Via het milieuprogramma kan dus een uitvoeringstoets worden gedaan, hetgeen de controleerbaarheid van het beleid vergroot.

In de enquête onder provincies en gemeenten is gevraagd bij welke activiteiten het strategische plan als leidraad wordt gebruikt. Uit de beantwoording blijkt dat het plan het meest wordt gebruikt bij de voorbereiding van projecten en bij de voorbereiding van operationele milieuprogramma's (zie tabel 5.16). Dit laatste geldt echter in beduidend mindere mate voor de provincies. Dit hangt deels samen met het feit dat vier provincies geen jaarlijks milieuprogramma hebben maar voor een andere wijze van operationalisering van het strategische plan hebben gekozen.

Verder wordt het plan door de meeste provincies gebruikt bij de vergunningverlening op basis van de Wm. Door een aantal provincies is echter verklaard dat het abstractieniveau van het plan niet aansluit bij de praktijk van vergunningverlening. Zoals één van hen het heeft uitgedrukt: "Er zit een lichtjaar aan ruimte tussen het omgevingsplan en de Wm-vergunningverlening en handhaving." Daarom zijn in een aantal provincies vertaalslagen van het strategische plan gemaakt naar kaders voor vergunningverlening en thematische

programma's. In vergelijking met de provincies, gebruiken de gemeenten het plan in aanzienlijk mindere mate bij de vergunningverlening.

**Tabel 5.16**

Gebruik strategisch plan (in %)\*

	Provincies (n=11)	Grote gemeenten (n=12)	Kleinere gemeenten (n=13)
Bij voorbereiding van operationeel milieuprogramma	36	83	77
Bij verlening van vergunningen op basis van de Wm	73	25	15
Bij uitoefening van handhavingstaken	36	33	31
Bij voorbereiding van projecten	82	75	77
Bij uitvoering van projecten	55	25	54

\*Meerdere antwoorden mogelijk

Zoals tabel 5.17 laat zien, wordt in de praktijk het operationele programma vooral als leidraad gebruikt bij de voorbereiding en uitvoering van projecten. Bij de gemeenten worden de programma's ook bij andere activiteiten gebruikt dan de in de vraagstelling genoemde. Enkele van hen hebben genoemd dat het programma wordt gebruikt om de gemeenteraad te informeren over de stand van zaken wat betreft de uitvoering van de wettelijke taken en het strategisch beleidsplan. Ook worden de programma's wel gebruikt om burgers te informeren en voor het maken van op de eigen situatie toegesneden uitvoeringsinstrumenten.

**Tabel 5.17**

Gebruik operationeel programma\*

	Provincies (n=7)	Grote gemeenten (n=14)	Kleinere gemeenten (n=14)
Bij verlening van vergunningen op basis van de Wm	29	43	29
Bij uitoefening van handhavingstaken	29	57	43
Bij voorbereiding van projecten	71	64	71
Bij uitvoering van projecten	43	64	64

\*Meerdere antwoorden mogelijk

## 5.7

### TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

Uit het onderzoek komt naar voren dat vrijwel alle ondervraagde overheden specifieke voornemens hebben op het gebied van de planvorming tussen nu en 2015, al is er meermaals op gewezen dat de te volgen koers mede afhankelijk is van de toekomstige samenstelling van het bestuur. Dit laatste geldt misschien wel het

sterkste voor het nationale niveau. Bij de provincies is men overwegend van plan om op de ingeslagen weg van de meer integrale planvorming voort te gaan. Bij de gemeenten vallen de verschillende richtingen in ambitieniveau op. Voor sommigen gaat het om een verdergaande integratie van gebiedsgericht beleid, bij anderen staat de verdere uitwerking van duurzaamheids- en klimaatambities centraal. Voorbeelden van dit laatste zijn het streven naar een volledig duurzame, energie-neutrale en/of klimaatneutrale gemeente. Voor de gemeenten die niet over een beleidsplan beschikken waarin milieu-onderwerpen aan de orde komen geldt over het algemeen dat er ook weinig voornemens op het gebied van de planvorming bestaan of hoogstens met betrekking tot een selectie van thema's.

Gevraagd naar de meningen over het overheidsstreven naar een integraal planstelsel voor de leefomgeving, blijkt dat de meeste provincies en gemeenten daar positief over denken. Dit beeld is echter iets meer genuanceerd voor de grote gemeenten. Sommigen vinden dat de overheid de lokale overheid meer beleidsruimte moet laten. Anderen hebben de zorg geuit dat integrale plannen kunnen leiden tot nivellering en verwatering van milieubeleid en daardoor een onvoldoende duidelijk kader bieden. Ook is erop gewezen dat op rijksniveau de verkokering nog volop aanwezig is en dat het een goede zaak zou zijn als de rijksoverheid hier iets aan zou doen. Verder is opgemerkt dat sommige discussies op rijksniveau moeten worden gevoerd en niet naar aanleiding van specifieke planologisch processen en projecten op lokaal niveau. Er is vooral meer aandacht nodig vanuit de centrale overheid voor een explicitering van het beleid gericht op de gezondheidsbelangen van kwetsbare groepen. Te denken valt aan onderwerpen zoals antennes voor mobiele telecommunicatie, hoogspanningsleidingen en luchtkwaliteit.

Vervolgens is aan de orde gesteld in hoeverre de wettelijke regeling van het planstelsel in de Wm bestaansrecht heeft gezien vanuit het perspectief van de praktijk. Aan de geïnterviewde van het ministerie van VROM is gevraagd of er een wijziging nodig is van de regeling van het planstelsel in de Wm. Daarop is geantwoord dat het te ver zou gaan om de huidige regeling inzake het planstelsel uit de wet te halen. Het zou wel gewenst zijn dat er iets in de Wm wordt geformuleerd over een samenhangend plan. Echter het dwangmatige dat er iedere 4 jaar een plan moet worden gemaakt zou niet nodig zijn en de termijnen zouden kunnen worden geschrappt. Wat betreft het milieuprogramma zou ook een flexibilisering op zijn plaats zijn. Volgens de geïnterviewde is het verder belangrijk om te realiseren dat het milieubeleid voor een groot deel door Europa wordt bepaald en dat de Europese regels vaak dwingender zijn dan de eigen regels en er dus steeds minder ruimte is voor eigen nationaal beleid.

Aan de provincies is expliciet gevraagd of zij van mening zijn dat er ook in de toekomst een verplichting moet blijven bestaan tot het vaststellen van een provinciaal milieubeleidsplan en een milieuprogramma. De meerderheid heeft deze vraag bevestigend beantwoord. Vrijwel alle voorstanders van een wettelijke verplichting hebben daarbij wel de kanttekening gemaakt dat de nodige flexibiliteit moet worden ingebouwd in de wettelijke regeling zodat het milieubeleidsplan kan worden ingebed in een integraal omgevingsplan. Op procedureel vlak houdt dit in dat de plantermijnen gelijkgeschakeld moeten

worden. Ook zijn er enkele provincies die vinden dat er wel een planverplichting moet blijven bestaan maar dat de verplichting om een milieuprogramma vast te stellen moet worden geschrapt. Eén van hen heeft in dit verband opgemerkt dat het betrekken van andere overheden en maatschappelijke organisaties bij het ontwikkelen van een breed (milieu)beleid van essentieel belang is voor de uitvoering en doorwerking van dit beleid en dat een wettelijke verplichting tot planvorming de samenwerking ondersteunt. Daarnaast is het voor burgers en bedrijven van groot belang dat het milieubeleid kenbaar wordt gemaakt, mede in het licht van het Verdrag van Aarhus.

De tegenstanders van een verplichting tot het vaststellen van een strategisch beleidsplan en een operationeel programma vinden dat deze verplichtingen niets (meer) toevoegen en dat er meer vrijheid nodig is omdat de wettelijke voorwaarden niet goed aansluiten bij de wensen en behoeften vanuit de praktijk. Bovendien zouden er in het democratische proces voldoende instrumenten aanwezig zijn om zo nodig te corrigeren als er te weinig aandacht aan milieubelangen zou worden geschonken.

De geïnterviewden van de milieufederaties vinden dat de wettelijke verplichtingen tot het opstellen van plannen en programma's voor provincies moeten worden gehandhaafd vanuit het oogpunt van de kenbaarheid van het beleid. Vanuit de ene organisatie is voorgesteld om te opteren voor een globaler plan maar dan wel met duidelijke beleidskeuzes dat kan worden ingebed in een omgevingsplan. Vanuit de andere organisatie is gesuggereerd om meer flexibiliteit in het stelsel te brengen zodat steeds aan de eisen vanuit Europa wordt voldaan (dynamisch planstelsel) en daarnaast een maximale plantermijn van 6 jaar te hanteren.

In aansluiting op vraag naar de wenselijkheid van de plan- en programmaverplichting is aan de provincies gevraagd in hoeverre een wijziging van de regeling van het planstelsel nodig is ter verbetering en/of modernisering ervan. De meeste van hen vinden dat er wijzigingen nodig zijn in de zin dat de regeling beter zou moeten aansluiten bij de praktijk van integrale planvorming en dat daarbij ruimte moet worden gelaten voor de eigen provinciale invulling. Daarnaast is genoemd dat de plantermijn van vier jaar erg kort is, niet alleen vanwege de vereiste beleidsinspanning maar ook vanwege de tijd die nodig is voor de uitvoering van het plan. In aanvulling daarop is gesuggereerd om de plantermijnen van de diverse planstelsels te harmoniseren en actualisatie op eenvoudige wijze mogelijk te maken.

In één van de interviews is verwezen naar de discussie die momenteel gaande is over de toekomst van provincies en gemeenten, mede in het licht van ambtelijke voorstellen voor bezuinigingen van het rijk.<sup>208</sup> Deze discussie zou er toe kunnen leiden dat de provincies deels worden samengevoegd, dan wel nauwer gaan samenwerken. Ook wordt er op nationaal niveau gediscussieerd over het eventueel samengaan van de Wro en de Wm in een Wet gebiedsontwikkeling en milieu. Op basis daarvan is een nationaal plan voor de fysieke leefomgeving

<sup>208</sup> Zie: [http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Begroting/Brede\\_heroverwegingen/Alle\\_rapporten\\_brede\\_heroverwegingen](http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Begroting/Brede_heroverwegingen/Alle_rapporten_brede_heroverwegingen).

denkbaar dat kaderstellend is. Echter, per regio moet er ook maatwerk mogelijk zijn, want alle regio's hebben hun eigen kenmerken en problematiek. De regeling van een nationaal planstelsel moet in deze context worden gezien en daaruit voortvloeiend en vanuit de voornoemde decentralisatie gedachte, alsmede het provinciaal belang is het nodig te bepalen wat de provincies willen en kunnen doen.

Bij de gemeenten is de enquêtevraag naar het bestaansrecht van het huidige stelsel voor de planvorming iets anders geformuleerd. Aan hen is gevraagd of zij van mening zijn dat er ook in de toekomst een regeling moet blijven bestaan inzake een gemeentelijk beleidsplan en een milieuprogramma. De meeste kleinere gemeenten zijn overtuigd van het bestaansrecht van een dergelijke regeling. Dit geldt echter in veel mindere mate voor de grote gemeenten. Een aantal van hen zou de regeling liever geschrapt zien. De meest gebruikte argumenten tegen een regeling zijn dat het een autonome bevoegdheid betreft en dat een regeling geen toegevoegde waarde heeft. Degenen die voorstanders zijn van een regeling zouden wel graag willen dat in de Wm expliciet wordt gemaakt dat integrale planvorming wenselijk is en dat beter wordt gefaciliteerd om integraal in steken. Voor een aantal gemeenten hoort daar nadrukkelijk ook de verbreding naar duurzaamheid bij.

Gevraagd naar andere suggesties ter verbetering en/of modernisering van het planstelsel is door verschillende ondervraagden genoemd dat het te veel willen formaliseren van de planvorming geen goed idee is. Het plan moet geen doel op zich zijn. Het gaat erom overheden te stimuleren om planmatig te werken, lange termijn doelstellingen te formuleren en samenhang binnen het beleid te creëren. Over afstemming bij de planvorming zijn vergelijkbare opmerkingen gemaakt. Daarbij zouden niet zozeer de juridische kaders doorslaggevend zijn, maar vooral de intenties van de betrokkenen.

In de interviews is verder nog genoemd dat het Rijk meer bevoegdheden en geld aan lagere overheden zou moeten toekennen, zodat ze het beleid ook kunnen uitvoeren. De centrale overheid kan daarmee afslanken ten gunste van een meer substantiële middenoverheid, die (inter)regionaal echt wat kan betekenen en zo herkenbaarder wordt voor zijn bedrijven en burgers. Opgemerkt is dat vanuit de EU de regio, en niet alleen de nationale lidstaat, allang een zelfstandige gesprekspartner vormt.

## 5.8

### CONCLUSIE

Op basis van het empirisch onderzoek kan worden geconcludeerd dat de huidige wettelijke regeling van het planstelsel in de Wm en de praktijk van het omgaan met dit planstelsel niet goed op elkaar aansluiten en dat er een zekere frictie bestaat tussen wet en praktijk. Ten eerste wordt de regeling niet door alle overheden nagekomen wat betreft de plantermijnen, de programmaverplichting, en de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze. Met betrekking tot de plantermijn van 4 jaar blijkt het op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau voor te komen dat er een langere plantermijn wordt gehanteerd. Qua programmaverplichting zijn er verschillende provincies en gemeenten die om uiteenlopende redenen de verplichting tot het vaststellen van een operationeel

programma niet nakomen of zich niet aan de verplichting houden dit op een jaarlijkse basis te doen. Wat betreft de indiening van zienswijzen is gebleken dat, ondanks de wettelijke verplichting daartoe, het rijk en meerdere grote gemeenten het ontwerpplan niet formeel ter inzage hebben gelegd.

Ten tweede verschillen de strategische plannen en operationele programma's onderling in hoge mate qua abstractie-, ambitie- en integratie-niveau. Een aantal daarvan heeft een andere insteek dan in de Wm is voorzien en past daardoor strikt genomen niet binnen het huidige kader van de Wm. Er zijn bijvoorbeeld provincies die vergevorderd zijn met de integratie van het omgevingsbeleid op planniveau. Daarnaast zijn er gemeenten die ervoor gekozen hebben om zich sterk te profileren op een vooruitstrevend duurzaamheidsbeleid dat meer omvattend is dan alleen milieu. De operationele programma's blijken in de praktijk ook uiteenlopend van aard te zijn en zijn zeker bij de provincies vaak op een afwijkende leest geschoeid, zoals thematische deelplannen en actieprogramma's.

Ten derde vindt de doorwerking van het in het plan neergelegde beleid regelmatig plaats via andere wegen dan in de Wm zijn voorzien. Het plan vervult weliswaar een belangrijke functie in de zin van het aangeven van beleidskaders en lange termijn doelstellingen en het bevorderen van samenhang in het beleid, maar het wordt lang niet altijd gebruikt als kader voor de verlening van vergunningen op basis van de Wm zoals de wet vereist. Dit hangt samen met verschillen in abstractieniveau. Een aantal overheden heeft daarom een speciale vertaalslag gemaakt naar kaders voor Wm-vergunningverlening. In de praktijk blijken strategische plannen vooral te worden gebruikt bij de voorbereiding en uitvoering van projecten en als basis voor operationele programma's. Ook de operationele programma's blijken vooral te worden ingezet bij de voorbereiding en uitvoering van projecten, maar daarnaast opvallend vaak bij vergunningverlening en handhaving.

Wat betreft integrale planvorming en afstemming met andere plannen kan worden geconcludeerd dat de knelpunten in de praktijk vooral op het bestuurlijke, politieke en organisatorische vlak liggen en in mindere mate op juridisch gebied. Herhaaldelijk is opgemerkt dat het bij integratie en afstemming gaat om bestuurlijke attitude en ambtelijke werkwijze en niet zozeer om wettelijke regels. Op juridisch gebied hebben de provincies juridische knelpunten ervaren wat betreft de verschillen in wettelijke looptijden en procedures van de te integreren en af te stemmen plannen en het bepalen van de juiste rechtsvorm voor een geïntegreerd omgevingsplan. Verder kan de vertaalslag van het integrale omgevingsplan naar de provinciale omgevingsverordening lastig zijn. Wat betreft de mogelijkheden om tot betere afstemming te komen op basis van de recent geïntroduceerde Wro en de Waterwet en de binnenkort in te voeren Wabo, zijn de verwachtingen gematigd aangezien de onderliggende wetgeving niet wordt geïntegreerd.

Over de toekomstige inrichting van het planstelsel in de Wm is de conclusie dat de meningen bij de provincies weliswaar verdeeld zijn over de noodzaak van wettelijke plan- en programmaverplichtingen maar dat tegelijkertijd het belang van strategische planvorming voor het milieu breed wordt onderschreven. De

voorstanders van een wettelijke verplichting hebben daarbij wel de kanttekening gemaakt dat de nodige flexibiliteit moet worden ingebouwd zodat het milieubeleidsplan kan worden ingebed in een integraal omgevingsplan. De tegenstanders van de planverplichting vinden dat een verplichting niets toevoegt en dat er meer vrijheid nodig is omdat de wettelijke voorwaarden niet goed aansluiten bij de wensen en behoeften vanuit de praktijk.

De meningen zijn ook verdeeld over de wenselijkheid van een wettelijke regeling voor het gemeentelijk beleidsplan en milieuprogramma, waarbij opvalt dat vooral de kleinere gemeenten tot de voorstanders behoren. De gemeenten zijn er wel over eens dat in de Wm expliciet moet worden gemaakt dat integrale planvorming wenselijk is en dat beter moet worden gefaciliteerd om integraal in steken. Voor een aantal gemeenten hoort daar nadrukkelijk de verbreding naar duurzaamheid bij.





## HOOFDSTUK

## 6

## Knelpunten in het milieuplanstelsel en mogelijke oplossingsrichtingen

## 6.1

**INLEIDING**

In dit onderzoek heeft de vraag centraal gestaan in hoeverre de huidige regeling voor het planstelsel in de Wet milieubeheer juridisch adequaat en praktisch wenselijk is, en welke opties er zijn ter verbetering van het planstelsel. Ter beantwoording van deze vraag is een juridische analyse (hoofdstukken 2 t/m 4) en een empirisch onderzoek (hoofdstuk 5) uitgevoerd. Dit slothoofdstuk bevat de geïntegreerde conclusies op basis van de onderzoeksresultaten naar thema gerangschikt.

Paragraaf 6.2 gaat in op karakter en functies van het planstelsel. Paragraaf 6.3 behandelt de internationale en Europese eisen aan het milieuplanstelsel. Paragraaf 6.4 stelt de nieuwe planstelsels voor de ruimtelijke ordening en water centraal en de tendens tot integrale planvorming. Paragraaf 6.5 plaatst de bevindingen in het licht van de toekomst van het planstelsel voor het milieu.

## 6.2

**CONCLUSIES INZAKE KARAKTER EN FUNCTIES VAN HET MILIEUPLANSTELSEL**

## 6.2.1

**KARAKTERISERING MILIEUBELEIDSPLAN EN -PROGRAMMA**

Het *milieubeleidsplan* van hoofdstuk 4 Wm is volgens de wetgever een strategisch plan dat het gehele milieubeleidsveld omvat en is bedoeld om richting te geven aan de besluitvorming van het planvaststellende overheidsorgaan. Het milieubeleidsplan vervult verschillende functies. Het plan biedt grondslag voor de daarop gebaseerde besluitvorming, het plan leidt tot kenbaarheid van het milieubeleid voor derden en is basis voor afstemming van het milieubeleid met beleid op aanpalende terreinen. Het *milieuprogramma* als bedoeld in hoofdstuk 4 Wm is volgens de wetgever sterk operationeel gericht op de inzet van menskracht en financiële middelen. Een vergelijkbare doorwerking in de besluitvorming zoals voor het milieubeleidsplan is voor het milieuprogramma door de wetgever niet beoogd.

Het beeld van een *algemeen*, integraal milieubeleidsplan, zoals dit de wetgever begin jaren negentig voor ogen heeft gestaan om de toen bestaande sectorale milieubeleidsplannen te integreren, vraagt anno 2010 om enige nuancering. Als

gevolg van verschillende Europese plan- en programmaverplichtingen is het milieubeleidsplan van hoofdstuk 4 Wm niet meer het enige (strategische) plan binnen de Wm. Gewezen kan worden op het nationaal afvalbeheerplan (LAP), het nationale samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit (NSL) en het nationaal toewijzigingsplan broeikasgasemissierechten. In die zin kan worden gesteld dat het oorspronkelijke integratiestreven van de wetgever gedeeltelijk is 'doorkruist' door deze Europese verplichtingen.

In de praktijk blijkt het regelmatig voor te komen dat strategische plannen en operationele programma's een andere insteek hebben dan in de Wm is voorzien. Voor wat betreft de plannen gaat het daarbij onder meer om plannen die meer dan alleen het milieubeleid omvatten, zoals gebiedsgerichte omgevingsplannen en duurzaamheidsplannen. Ook de operationele programma's blijken uiteenlopend van aard te zijn. Geconcludeerd kan worden dat sommige van de in de praktijk voorkomende plannen en programma's qua reikwijdte en inhoud niet geheel passen binnen de wettelijke regeling van hoofdstuk 4 Wm.

## 6.2.2

### DOORWERKING

De doorwerking van het strategische milieubeleidsplan in de eigen besluitvorming is in verschillende bepalingen in hoofdstuk 4 Wm verankerd door uitdrukkelijk te bepalen dat het betrokken overheidsorgaan met het voor hem geldende milieubeleidsplan *rekening moet houden* bij het nemen van bepaalde besluiten op grond van de Wm. Feitelijk bestaat de verplichting om rekening te houden met eigen beleidsplannen ook al op grond van de vereisten voor zorgvuldige besluitvorming op grond van de Awb.

Daarnaast is kenmerkend voor het milieubeleidsplanstelsel van hoofdstuk 4 Wm dat de wetgever ook heeft voorzien in doorwerking van het milieubeleidsplan in besluiten op grond van *andere* wetten dan de Wm. De wetgever heeft hiermee het oog gehad op de *externe integratie* van het milieubelang in andere beleidsterreinen. Het succes van externe integratie kan, zo blijkt uit de juridische literatuur, niettemin belemmerd worden door het specialiteitsbeginsel wanneer de betrokken wetten niet ook zien op de bescherming van het milieu als af te wegen belang.

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat de betrokken overheden het eigen strategische beleidsplan vooral gebruiken bij de voorbereiding en uitvoering van projecten en als basis voor operationele programma's. Lang niet altijd gebruiken overheden het plan echter bij de vergunningverlening en andere besluitvorming op grond van de Wm, zoals de wet wel vereist. Aangegeven is dat dit een gevolg is van het abstractieniveau van het plan. Een aantal overheden heeft het plan daarom vertaald naar kaders voor Wm-vergunningverlening. Ook komt het regelmatig voor dat overheden het operationele programma gebruiken bij de vergunningverlening. Op grond van het praktijkonderzoek kan niet worden vastgesteld in hoeverre het strategische plan ook doorwerkt in besluitvorming op grond van andere wetten dan de Wm.

De doorwerking die de wetgever voor ogen heeft gestaan lijkt in de praktijk derhalve niet ten volle te worden waargemaakt, ondanks het feit dat de doorwerkingsfunctie in de wet uitdrukkelijk is verwoord. Het abstractieniveau van het plan blijkt hieraan debet te zijn. Meer in zijn algemeenheid lijkt hieruit te

kunnen worden afgeleid dat de doorwerking van een strategisch beleidsplan in de vergunningverlening afneemt als het plan integraler is.<sup>209</sup> De behoefte aan een nadere concretisering/uitwerking in de vorm van een meer uitvoeringsgericht plan wordt dan groter.

### 6.2.3

#### KENBAARHEID VOOR DERDEN

##### ***Milieubeleidsplannen***

De externe functie (kenbaarheid) van het *nationaal milieubeleidsplan* is in de wet gewaarborgd door afdeling 3.4 Awb op de totstandkoming van het plan van toepassing te verklaren, waarbij zienswijzen kunnen worden ingebracht door een ieder. Voor het provinciale en gemeentelijke milieubeleidsplan moet de inspraak en daarmee de kenbaarheid van het plan voor derden geregeld worden in de inspraakverordening, waarin in de regel ook afdeling 3.4 Awb van toepassing zal zijn verklaard.

In de praktijk blijkt dat het rijk en meerdere gemeenten het ontwerpplan niet ter inzage hebben gelegd, waardoor derden niet de kans hebben gekregen om zienswijzen in te brengen. Dit draagt niet bij aan de kenbaarheid van het beleid. Voorts blijkt dat het nationale milieubeleid is neergelegd in meerdere documenten. Bij meer complexe vraagstukken kan het daardoor in de praktijk lastig te zijn om te achterhalen wat precies geldend beleid is.

Het Europese recht vereist het actief openbaar maken van milieuplannen. Voor zover de betrokken gemeenten de terinzagelegging van hun milieu- of omgevingsbeleidsplannen achterwege laten, handelen ook zij niet in overeenstemming met deze Europeesrechtelijke verplichtingen. Al met al blijkt de door de wetgever beoogde kenbaarheid van het milieubeleid in de praktijk in het gedrang te (kunnen) komen. Wel kan worden opgemerkt dat de meeste overheden hun milieubeleidsplannen en milieuprogramma's via hun website beschikbaar stellen.

##### ***Milieuprogramma***

Ook de kenbaarheid van het nationale milieuprogramma moet volgens de wet verzekerd worden door deze voor te bereiden overeenkomstig afdeling 3.4 Awb, waarbij het brede publiek de mogelijkheid tot inspraak moet worden geboden. Provincies en gemeenten moeten volgens de wet eveneens inspraak bieden op hun milieuprogramma overeenkomstig hun inspraakverordening, waarin veelal ook afdeling 3.4 Awb van toepassing zal zijn.

Sinds 2003 maakt het nationaal milieuprogramma als "Overzichtsconstructie Milieu" onderdeel uit van de begroting. Een aantal provincies en gemeenten volgt dezelfde methode en hebben geen afzonderlijk operationeel programma. In deze gevallen wordt afdeling 3.4 Awb niet toegepast en zijn derden dus niet betrokken bij de voorbereiding van het programma. Deze praktijk staat haaks op de door de wetgever beoogde kenbaarheid van het programma.

<sup>209</sup> Dit werd ook al geconstateerd door de VROM-raad in het advies De sturing van een duurzame leefomgeving (1998).

## 6.2.4

**AFSTEMMING**

Hoofdstuk 4 Wm voorziet voor de afstemming van het nationaal milieubeleidsplan met het nationale waterplan en het nationale natuurbeleidsplan in een wettelijke haasje-over constructie en in gezamenlijke vaststelling van het plan door betrokken ministers. Voor de afstemming van het provinciale milieubeleidsplan op het regionale waterplan, de provinciale structuurvisie en het provinciale verkeer- en vervoerplan voorziet de Wm eveneens in een haasje-over constructie.

Toepassing van de haasje-over constructie blijkt vanuit juridisch-theoretisch oogpunt nog steeds bezwaren te ontmoeten als gevolg van verschillen in planhiërarchie (van onderdelen) van plannen en ook vanuit het oogpunt van kenbaarheid van beleid. Belangrijk is ook dat eerder onderzoek heeft uitgewezen dat toepassing van deze constructie leidt tot passieve afstemming.<sup>210</sup>

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat een minderheid van de provincies en gemeenten de haasje-over constructie nog wel hanteert bij de afstemming van strategische plannen van de eigen organisatie en soms ook voor de afstemming met strategische plannen van andere overheden. Afstemming blijkt echter vaak op andere wijze plaats te vinden, in het overgrote deel van de gevallen door overleg, hetzij structureel, hetzij ad-hoc.

Tegen deze achtergrond kan worden vastgesteld dat de wettelijke haasje-over constructie in hoofdstuk 4 Wm niet langer wenselijk noch noodzakelijk is uit het oogpunt van de daaraan verbonden juridisch-theoretische bezwaren en gelet op het feit dat afstemming in de praktijk in het merendeel van de gevallen op andere wijze wordt gerealiseerd.

## 6.3

**CONCLUSIES INZAKE INTERNATIONALE EN EUROPESE EISEN AAN HET MILIEU-PLANSTELSEL**

Op grond van de Europese milieuwetgeving kan strikt genomen geen planverplichting voor algemene of integrale milieubeleidsplannen worden aangenomen. Wel bestaat de verplichting op nationaal niveau om vierjaarlijks een evaluerend verslag over de toestand van het milieu uit te brengen. In Nederland wordt hieraan voldaan door de vierjaarlijkse milieuverkenning en de jaarlijkse milieubalans die door het Planbureau voor de leefomgeving (RIVM) worden uitgebracht.

Uit het Europese recht volgen wel planverplichtingen voor sectoren van het milieubeleid. Deze planverplichtingen betreffen soms plannen van strategische aard, soms worden operationele plannen vereist en vaak ook betreffen de verplichtingen plannen met een gemengd karakter.

Op grond van het Europese recht kan, gelet op de analyse in dit onderzoek, niet worden geconcludeerd dat een noodzaak bestaat tot een regeling voor een planstelsel voor integrale, strategische milieubeleidsplannen, zoals thans neergelegd in hoofdstuk 4 Wm. Als gevolg van de uiteenlopende Europese plan-

<sup>210</sup> ECWM, Provinciale omgevingsplanning (2003).

verplichtingen op uiteenlopende sectoren van milieubeleid, zijn ook thans die Europese planverplichtingen niet geïmplementeerd middels het (nationale) milieubeleidsplan van hoofdstuk 4 Wm. Dit neemt niet weg dat, gelet op de bestaande ‘versnippering’ van milieuplannen in de Wm (binnen en buiten hoofdstuk 4) en tegen de achtergrond van de doelstelling van Richtlijn 2003/4/EG om milieu-informatie voor het publiek goed toegankelijk te maken, wel een voorkeur zou kunnen uitgaan naar het opstellen van een overkoepelend, integraal strategische milieubeleidsplan waarin ook de samenhang tussen de verschillende plannen tot uitdrukking komt.

Ten slotte moet hier worden opgemerkt dat, wanneer plannen op het terrein van het milieubeleid worden opgesteld (sectoraal of integraal) het internationale en Europese recht eisen stelt met betrekking tot de voorbereiding en openbaarmaking van de plannen. De regeling van hoofdstuk 4 is op die verplichtingen afgestemd.

## 6.4

### **CONCLUSIES IN HET LICHT VAN NIEUWE PLANSTELSLS RUIMTELIJKE ORDENING EN WATER EN INTEGRALE PLANVORMING IN DE PRAKTIJK**

Het empirisch onderzoek laat zien dat de huidige wettelijke regeling van het planstelsel milieu van hoofdstuk 4 Wm en de praktijk niet goed op elkaar aansluiten. De wettelijke regeling wordt in ieder geval niet naar de letter nageleefd, wat betreft de plantermijnen, de programmaverplichtingen, inspraakmogelijkheden, doorwerking en afstemming. Gedeeltelijk kan dit worden verklaard door ontwikkelingen in de praktijk van, met name de provincies, naar meer integrale planvormen en daarmee samenhangende keuzes voor een afwijkende planstructuur.

### 6.4.1

#### **PLANVERPLICHTING**

Aangezien algemene structuurvisies en strategische waterplannen van rijk en provincies verplichte planfiguren zijn, ligt het vanuit wetgevingsoogpunt voor de hand om de bestaande verplichting met betrekking tot het strategische milieubeleidsplan uit hoofdstuk 4 van de Wm eveneens te handhaven. Daar komt bij dat ook andere, met name voor de provinciale omgevingsplanning van belang zijnde plannen, verplicht zijn. In eerder onderzoek is er tevens op gewezen dat in het schrappen van de milieubeleidsplanverplichting het gevaar schuilt dat het milieubelang ondersneeuwt ten opzichte van andere belangen, wat aan de afstemming met andere beleidsterreinen in de weg staat.<sup>211</sup> Hoewel aannemelijk is dat bestuursorganen waar nodig ook zonder wettelijke verplichting zullen overgaan tot het opstellen van milieubeleidsplannen, is het afschaffen van de wettelijk verplichting daartoe tegen de achtergrond van de bestaande planverplichtingen op het terrein van het omgevingsbeleid ons inziens in ieder geval minder goed verdedigbaar.

Provincies en gemeenten blijken verdeeld te zijn over de wenselijkheid van een wettelijke regeling voor het planstelsel. Het belang van strategische planvorming

<sup>211</sup> Zie in deze zin Discussienota Met recht verantwoordelijk!, Discussienota over de toekomst van een op duurzame ontwikkeling gerichte milieuwetgeving in een verantwoordelijke samenleving, Kamerstukken II 2000/01, nr. 2.

voor het milieu wordt wel breed onderschreven. De voorstanders stellen zich wel op het standpunt dat de wettelijke regeling flexibeler moet worden om zodoende integrale planvorming te faciliteren. De tegenstanders van de planverplichting vinden dat een verplichting niets toevoegt en dat er meer vrijheid nodig is omdat de wettelijke voorwaarden niet goed aansluiten bij de wensen en behoeften vanuit de praktijk.

Geconcludeerd kan worden dat de huidige vormgeving van het planstelsel in hoofdstuk 4 Wm door de betrokken overheden als te knellend wordt ervaren vanuit het oogpunt van hun streven naar verdergaande afstemming en integratie van plannen.

#### 6.4.2 DOORWERKING EN KENBAARHEID

Wat de door de wetgever beoogde *doorwerking* van het milieubeleidsplan betreft bestaat er op het eerste gezicht geen verschil met de nieuwe planstelsels. Ook de structuurvisie en het waterplan dienen richtinggevend te zijn voor de besluitvorming van het planvaststellende overheidsorgaan. De interne functie van het milieubeleidsplan heeft in de Wm echter een grotere nadruk gekregen door in diverse bepalingen te expliciteren dat met het plan “rekening moet worden gehouden” bij het nemen van bepaalde besluiten. Ook de verplichting tot toetsing aan het milieubeleidsplan bij het nemen van besluiten op grond van wetten *buiten* de Wm (*externe integratie*) is specifiek voor het milieuplanstelsel.

De *kenbaarheid* van het plan heeft ook in de nieuwere planstelsels de aandacht van de wetgever. De manier waarop de wetgever de externe functie van het plan beoogd te waarborgen, verschilt echter. Voor de structuurvisie heeft de wetgever zich bewust zeer terughoudend opgesteld bij het formuleren van procedurele eisen om tussentijdse beleidswijzigingen te vergemakkelijken. De kenbaarheid van het plan voor derden wordt volgens de wetgever voldoende verzekerd door toepassing van de normale procedures voor de totstandkoming van beleidsnota's. De procedure voor de totstandkoming van waterplannen is mede door Europeesrechtelijke verplichtingen gekleurd, waarbij met name de verplichting om het ontwerp-plan zes maanden ter inzage te leggen in het oog springt. Het water(beheer)plan komt tot stand met toepassing van afdeling 3.4 Awb of een andere door provincie of waterschap voorgeschreven inspraakprocedure en krijgt langs deze weg publieke bekendheid. Het huidige milieubeleidsplan van hoofdstuk 4 Wm dient op eenzelfde manier openbaar te worden gemaakt.

#### 6.4.3 AFSTEMMING EN VERDERGAANDE INTEGRATIE

In de Wro en de Waterwet heeft de wetgever voor de afstemming van plannen bewust gekozen voor een andere vorm dan de haasje-over constructie. Gekozen is voor integratie op planniveau: de ruimtelijke aspecten van het nationale en regionale waterplan worden, zo is wettelijk bepaald, ook aangemerkt als structuurvisie. Dezelfde constructie is gehanteerd voor de ruimtelijke aspecten van het nationale natuur- en landschapsbeleid en het nationale verkeer- en vervoerbeleid.

Gelet op deze ontwikkeling lijkt het voor de hand te liggen om de haasje-over constructie ook uit hoofdstuk 4 Wm te schrappen en de ruimtelijke aspecten van

een milieu- (of breder omgevings)plan ook als structuurvisie te bestempelen. Dit komt in ieder geval de onderlinge afstemming van al het ruimtelijk relevante omgevingsbeleid ten goede. Het voordeel is ook dat langs de weg van de structuurvisie en algemene normering/aanwijzingen op grond van de Wro ook de ruimtelijke aspecten van het milieubeleid desgewenst door kunnen werken tot op het bestemmingsplanniveau.

Het ruimtelijk milieubeleid aanmerken als structuurvisie lijkt ook goed te passen in de ontwikkelingen met betrekking tot het gebiedsgericht milieubeleid, waarop in de volgende paragraaf dieper wordt ingegaan.

Juridisch gezien moet worden aangenomen dat er ook onder de nieuwe planstelsels nog steeds bepaalde knelpunten bestaan in de afstemming van omgevingsplannen als gevolg van verschillen in procedurebepalingen en termijnen. Voor wat betreft de provinciale en gemeentelijke verkeer- en vervoerplannen komt daar nog bij dat de planhiërarchie van bepaalde onderdelen van dergelijke plannen aan integratie met andere provinciale omgevingsplannen in de weg kan staan. Mocht integratie van het provinciale reconstructieplan met andere provinciale omgevingsplannen wenselijk of noodzakelijk zijn, dan zullen de juridisch bindende elementen in dit plan in een dergelijk integraal plan herkenbaar moeten blijven vanuit het oogpunt van rechtsbescherming.

Uit het praktijkonderzoek kan worden geconcludeerd dat overheden in de praktijk bij integrale planvorming niet zo zeer juridische knelpunten ervaren als wel bestuurlijke, politieke en organisatorische. Het succes van afstemming en integrale planvorming blijkt vooral af te hangen van bestuurlijke attitude en ambtelijke werkwijze. Juridische knelpunten doen zich alleen bij de provincies voor, waarbij de verschillende wettelijke looptijden van de strategische plannen als het meest zwaarwegend worden gezien en de korte geldingsduur van het milieubeleidsplan.

Geconcludeerd kan worden dat de huidige afstemmingsregeling uit hoofdstuk 4 Wm knelpunten bevat voor de afstemming en integratie van omgevingsplannen. Ook de nieuwe planstelsels van de Wro en Waterwet lossen naar verwachting niet alle juridische knelpunten bij afstemming op. Niettemin wijst de praktijk uit dat problemen bij afstemming meestal geen juridische achtergrond hebben, maar hun oorsprong vinden in het feit dat goede afstemming en integrale planvorming vooral gebaseerd zijn op de wil tot samenwerken.

## 6.5

### TOEKOMST VOOR HET MILIEUBELEIDSPLAN; OPLOSSINGSRICHTINGEN

In het kader van de Herijking van de milieuwetgeving is het voornemen geuit om de regeling voor de milieubeleidsplanning van hoofdstuk 4 Wm af te schaffen.<sup>212</sup> In deze laatste paragraaf worden de op de bevindingen van dit onderzoek gebaseerde argumenten voor en tegen dit voornemen op een rij gezet. Nagegaan wordt of er, gelet op dit onderzoek, toekomst is voor het planstelsel van hoofdstuk 4 Wet milieubeheer.

<sup>212</sup> *Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI nr. 7, p. 27-28.*



Op grond van dit onderzoek is vastgesteld dat:

- het stelsel van de strategische milieubeleidsplannen van hoofdstuk 4 niet geschikt is als kader voor het voldoen aan alle planverplichtingen die gebaseerd zijn op Europese wetgeving; er bestaan derhalve meer milieuplannen dan alleen de milieubeleidsplannen van hoofdstuk 4 Wm;
- in de praktijk sterk uiteenlopende en op verschillende punten van het wettelijk stelsel afwijkende plannen en programma's voor het milieubeleid worden gemaakt;
- het wettelijk stelsel van hoofdstuk 4 Wm in beginsel geschikt is om aan de daaraan toegeschreven functies te voldoen inzake doorwerking en kenbaarheid, maar dat de uitvoering van de planverplichtingen in de praktijk ertoe leidt dat op enkele punten niet aan alle eisen inzake doorwerking en kenbaarheid wordt voldaan;
- het wettelijk stelsel op punten knellend is voor een effectieve afstemming en integratie van milieubeleidsplannen met andere plannen op het terrein van het omgevingsbeleid.

Moet op grond van deze conclusies worden gekozen voor afschaffing van het milieuplanstelsel van hoofdstuk 4 Wm? Dat is ons inziens **niet** het geval. Belangrijkste argumenten daartegen zijn dat er:

- behoefte bestaat aan strategische planning van het milieubeleid in de praktijk. Deze plannen kunnen worden geïntegreerd of afgestemd met plannen voor beleid inzake ruimtelijke ordening, water, natuur enz.; dat doet niet af aan de behoefte tot planning op zichzelf. Een wettelijke verplichting tot planning voorkomt dat mogelijkheden tot afstemming van plannen verloren gaan, wanneer overheden op verschillende wijzen invulling geven aan de *bevoegdheid* tot planning. Dezelfde overweging geldt overigens ten aanzien van de milieuprogramma's: in de praktijk worden (weliswaar op uiteenlopende wijze) voor de uitvoering van het milieubeleid programma's gemaakt;
- gekozen is voor separate planning van het ruimtelijke en waterbeleid (op grond van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de Waterwet). Wanneer voor het milieubeleid geen apart kader voor planning bestaat, bestaat het gevaar dat het milieubelang ondersneeuwt ten opzichte van andere belangen.

Overigens is met deze conclusie geen oordeel gegeven over de wenselijkheid van één integraal planstelsel voor het beleid inzake ruimte, milieu en water op de lange termijn. Dit onderzoek biedt geen basis voor een oordeel daarover. Opgemerkt kan worden dat bij de overweging inzake verdere integratie in het bijzonder ook gekeken moet worden naar Europese ontwikkelingen op grond waarvan ook thema's die nu niet altijd nadrukkelijk in de (milieu)beleidsplannen zijn opgenomen, planmatig aangepakt moeten (gaan) worden. Gedacht kan worden aan plannen inzake biodiversiteit, adaptatiestrategieën en energie.

Een andere vraag is of op grond van de ontwikkelingen richting gebiedsgericht milieubeleid, nog ruimte bestaat voor strategische milieubeleidsplannen zoals gereguleerd in hoofdstuk 4 Wm?

Ons inziens bestaan goede argumenten voor het behoud van een wettelijk stelsel voor strategische milieubeleidsplannen, naast een systeem voor integrale gebiedsplanung.

- De gebiedsgerichte plannen, zoals nu voorgesteld en in de Chw neergelegd bij wijze van experiment, hebben een concreet, op de uitvoering gericht karakter. Deze plannen zijn gekoppeld aan of maken onderdeel uit van een bestemmingsplan. Deze gebiedsgerichte plannen hebben daarmee een wezenlijk ander karakter dan de *strategische* milieubeleidsplannen;
- De strategische milieubeleidsplannen hebben niet slechts een gebiedsgerichte benadering, maar kennen ook een compartimentsgerichte benadering, een stoffenbenadering en doelgroepgerichte benadering (zie par. 1.4 van dit rapport). Bedacht moet worden dat niet al het milieubeleid 'ruimtelijk te vertalen is' en derhalve zijn weerslag kan vinden in een gebiedsgericht plan.

Er zijn geen redenen voor afschaffing van de wettelijke verplichtingen tot het maken van strategische milieubeleidsplannen, maar wel is op basis van dit onderzoek de wenselijkheid van verbetering van het stelsel naar voren gekomen. Die verbeteringen zouden ertoe moeten leiden dat:

1. een grotere flexibiliteit in het stelsel wordt aangebracht; én
2. belemmeringen voor het uitvoeren van een integraal omgevingsbeleid en gebiedsgericht milieubeleid worden weggenomen.

#### **Ad.1 Flexibiliteit**

Meer flexibiliteit kan worden ingevoerd door het schrappen van overbodige procedurebepalingen uit hoofdstuk 4 Wm. Daarbij kan in het bijzonder gedacht worden aan de bepalingen inzake de maximale doorlooptijd van de milieubeleidsplannen (artt. 4.6, 4.12 en 4.19) en de opsomming van de bij de voorbereiding te betrekken bestuursorganen en instanties (artt. 4.4, 4.10 en 4.17). Ook zou overwogen kunnen worden de eisen inzake de inhoud van de milieubeleidsplannen (art. 4.3 en 4.9) globaler in de wet aan te geven, eventueel met de mogelijkheid om nadere inhoudseisen bij amvb te stellen. Wel moet hierbij in het oog worden gehouden dat de plannen kenbaar zijn voor derden, zoals bedrijven, bewoners en milieuorganisaties én moeten de Europese eisen inzake inspraak en openbaarheid in acht worden genomen. Ook is flexibiliteit wenselijk inzake *de vorm* van de milieuprogramma's. Ook hier geldt dat de informatie inzake de (financiële aspecten van de) uitvoering van het milieubeleid wel kenbaar moet zijn voor derden.

De termijnen voor herziening van de milieubeleidsplannen zouden zoveel mogelijk geharmoniseerd moeten worden met de termijnen voor herziening van andere wettelijk verplichte plannen op het terrein van het omgevingsbeleid. Overwogen kan worden de termijn voor herziening aan het oordeel van het bestuursorgaan over te laten binnen een bepaalde maximumtermijn.

Daarnaast lijkt het wenselijk om de uitvoerbaarheid van een systeem te onderzoeken, waarbij milieubeleidsplannen 'voortdurend' actueel gehouden worden, door –onafhankelijk van de termijn voor algehele herziening van het plandelen van de plannen aan te passen (aan bijvoorbeeld belangrijke beleidsontwikkelingen op Europees niveau), zonder dat het plan als geheel opnieuw moet

worden vastgesteld. Wel moet dan voor de gedeeltelijke wijziging inspraak worden georganiseerd en moet het geactualiseerde plan openbaar en kenbaar zijn (bijvoorbeeld via de website).

De haasje-over-constructie voor de afstemming met andere plannen kan worden afgeschaft (zie ook de conclusie van paragraaf 6.2).

***Ad. 2 Wegnemen belemmeringen voor integraal omgevingsplanning en gebieds-gerichte planning***

De maatregelen ter vergroting van de flexibiliteit zullen reeds enkele, praktisch-juridische knelpunten wegnemen bij het realiseren van plannen die naast het milieubeleid ook andere terrein bestrijken.

Daarnaast kan gedacht worden aan het wegnemen van knelpunten in *andere* planstelsels die een integrale benadering van het omgevingsbeleid in de weg staan. Hierbij kan in het bijzonder gedacht worden aan de planhiërarchie in het verkeer- en vervoerplan.

Een belangrijke stap naar een inhoudelijke afstemming en integratie van omgevingsplannen kan voorts worden bereikt door de reikwijdte van de plannen in hoofdstuk 4 Wm uitdrukkelijk te verbreden. Daarmee wordt hier niet bedoeld dat de plannen behalve op het milieu ook betrekking dienen te hebben op andere terreinen van het omgevingsbeleid. De verbreding die wordt gewenst betreft de relatie tussen milieubeleid en beleid op terreinen als ruimtelijke ordening, waterbeheer, natuurbeheer, gezondheid, recreatie, economie enz. In hoofdstuk 4 Wm zou kunnen worden aangegeven dat het strategische milieubeleidsplan mede betrekking kan hebben op aspecten van andere beleidsterreinen dan het milieubeleid zelf, wanneer deze relevant zijn voor het fysieke milieu.

Een positieve bijdrage aan een gebiedsgerichte benadering van het milieubeleid is het invoeren van een regeling op grond waarvan de ruimtelijke aspecten van een milieu- (of breder omgevings)plan ook als structuurvisie op grond van de Wro worden bestempeld. Langs de weg van de structuurvisie en algemene normering/aanwijzingen op grond van de Wro kunnen de ruimtelijke aspecten van het milieubeleid vervolgens doorwerken tot op het bestemmingsplanniveau.

## BIJLAGE 1

## Samenstelling begeleidingscommissie

Dhr. mr. drs. ing. T. Lavrijsen, ministerie VROM, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken

Mevr. mr. A. Bus, provincie Gelderland, Afdeling Beleid en Strategie, Milieu, Water, Landelijk gebied

Dhr. drs. E.R. de Haan, provincie Zuid Holland, afdeling Milieu, bureau Beleidsanalyse en Strategie

Mevr. E. Verkoelen, mede-directeur Galob en lid van de Raad voor het Landelijk gebied

Mevr. mr. M. Robesin, Stichting Natuur en Milieu (agendalid)



## BIJLAGE 2

## Onderzoek met betrekking tot (knelpunten in) planprocedures en andere relevante stukken daterend van na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Plannen Wm (1993)

### ***Advies van de VROM-Raad, De sturing van een duurzame leefomgeving (1998)***<sup>213</sup>

In dit advies wordt erop gewezen dat eind jaren negentig meer en meer de opvatting geventileerd wordt dat de kwaliteit van de leefomgeving gebaat is bij een meer *integraal beleid*, vooral op het vlak van milieu en ruimte. Dit integratieproces wordt echter op dat moment, zo wordt gesteld, bemoeilijkt door het ontbreken van harde criteria voor ruimtelijke kwaliteit. De gebiedsgerichte benadering van het leefomgevingsbeleid (ROM-gebiedenbeleid) hangt nauw samen met het streven naar integratie.<sup>214</sup>

De VROM-Raad spreekt zich positief uit over het streven naar betere inhoudelijke afstemming van het beleid binnen VROM (interne integratie) en betere inhoudelijke afstemming met beleid van andere departementen (externe integratie). De Raad uitte echter ernstige bedenkingen tegen een Nota op de Leefomgeving zoals aangekondigd in het NMP3, wanneer deze gericht zou zijn op maximale inhoudelijke integratie van het ruimtelijk- en milieubeleid. Het gevaar, aldus de Raad, zou zijn dat de inhoud daarvan zodanig veelomvattend wordt dat slechts conclusies op een hoog abstractieniveau kunnen worden getrokken, waardoor de *richtinggevende betekenis* (cursief: auteurs) verloren zou gaan, tegenstrijdige belangen zouden worden toegedekt en feitelijke keuzen zouden worden uitgesteld.

De Raad wijst er in dit verband ook op dat een dergelijke vergaande beleidsintegratie van milieu en ruimtelijke ordening afbreuk doet aan het essentiële karakter van ruimtelijke ordening als neutraal afwegingskader, waarbij het ene belang, in casu het milieubelang, niet op voorhand zwaarder weegt dan andere belangen.<sup>215</sup>

Afstemming, inhoudelijk en procesmatig, van het beleid voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer acht de Raad zinvol, maar dat maakt de afzonderlijke beleidsnota's, gelet op de verschillen in materie, niet overbodig.<sup>216</sup>

De Raad pleitte ervoor om ook de ministers van andere departementen die beleid voeren dat consequenties heeft voor de kwaliteit van de leefomgeving, jaarlijks bij

<sup>213</sup> Advies 006, 24 april 1998.

<sup>214</sup> Advies 006, p. 62.

<sup>215</sup> Advies 006, p. 83 en 84.

<sup>216</sup> Advies 006, p. 85.

de begroting, verantwoording te laten afleggen over het halen van doelen betreffende het leefomgevingsbeleid.<sup>217</sup>

### ***MDW werkgroep Harmonisatie Planprocedures (2000)*<sup>218</sup>**

#### ***Afschaffing haasje-over constructie voor ruimtelijk relevante provinciale beleidsplannen***

Het onderzoek van de werkgroep toonde onder meer aan dat aan de haasje-overconstructie voor de provinciale plannen (milieubeleidsplan, streekplan, verkeer- en vervoerplan en waterhuishoudingsplan) verschillende (rechts)theoretische en praktische bezwaren kleefden, onder meer als gevolg van de verschillen in verbindendheid van de betrokken plannen en kenbaarheid van vigerend beleid.

Overigens wijst de werkgroep erop dat de haasje-over constructie voor de rijksplannen (milieubeleidsplan en waterhuishoudingsplan) wel redelijk goed werken, wat wellicht samenhangt met het hogere abstractieniveau van deze plannen en het feit dat het slechts om twee plannen gaat.<sup>219</sup> De werkgroep beveelt aan om de haasje-over constructie voor provinciale plannen te schrappen.<sup>220</sup>

#### ***Wettelijke voorziening voor integraal omgevingsplan***

De werkgroep acht het wenselijk dat de wettelijke mogelijkheden voor integratie van omgevingsbeleid in één integraal omgevingsplan vergroot worden, vanwege de meerwaarde in het proces van totstandkoming, de afstemming/consistentie en de kenbaarheid van het beleid.<sup>221</sup>

“(de pogingen van bepaalde provincies tot het opstellen van een integraal omgevingsplan zijn) vooral waardevol omdat bij de totstandkoming van een dergelijk plan verschillende ambtelijke diensten die vanuit verschillende beleidsterreinen bezig zijn met ‘de’ ruimte gedwongen zijn intensief samen te werken. De afstemming tussen de beleidsterreinen verbetert dus aanmerkelijk omdat opneming in één document dwingt tot consistentie. Vanuit de burger bezien is één integraal plan voordelig, omdat er dan tenminste slechts één document is waar hij op af kan gaan, dat beleid bevat dat consistent is en dat daarmee een garantie biedt tegen verrassingen. De drie plannen zijn onderling sterk gerelateerd en kennen veel overlap; dit wordt des te duidelijker als het onderling verschillende taalgebruik en begrippenkader wordt geharmoniseerd.”<sup>222</sup>

Interessant te vermelden is dat de werkgroep sterk twijfelt aan de belemmerende werking van het *specialiteitsbeginsel* bij de besluitvorming volgend op een integraal omgevingsplan waarbij de toetsingskaders van de verschillende ruimtelijk

<sup>217</sup> Advies 006, p. 98-99.

<sup>218</sup> Het rapport bevat veel interessante informatie, die op sommige punten als gevolg van wetwijzigingen niet meer actueel is. Het voert echter te ver om hierop in dit kader uitgebreid in te gaan. Daarom zullen alleen die conclusies en aanbevelingen uit het rapport worden weergegeven die voor het onderhavige onderzoek het meest relevant zijn.

<sup>219</sup> MDW-rapport Harmonisatie Planprocedures (2000), p. 12 en 13. Zie ook de daar genoemde literatuur.

<sup>220</sup> MDW-rapport, p. 35.

<sup>221</sup> MDW-rapport, p. 34.

<sup>222</sup> MDW-rapport, p. 13.

relevante plannen volledig zijn geïntegreerd, maar constateert dat deze angst leeft in de praktijk.<sup>223</sup>

Niettemin beveelt de werkgroep, gelet op het risico dat werkelijke integratie van wettelijke plannen zonder daartoe strekkende wettelijke grondslag op rechtstatelijke problemen stuit in verband met het specialiteitsbeginsel, aan daartoe een wettelijke voorziening te treffen. De wetgever zou zich daarbij moeten beperken tot het opheffen van de belemmeringen voor een omgevingsplan door in de bijzondere wetgeving te bepalen dat in plaats van het specifieke plan het integrale plan gebruikt mag worden als toetsingskader.<sup>224</sup> De vraag of in een bepaald geval tot integratie van de haasje-overplannen dient te worden overgegaan kan alleen maar zinnig door de betrokken provinciebesturen beantwoord worden.<sup>225</sup>

#### *Procedurele aanpassingen ter verbetering van afstemming*

Wanneer integratie tot een integraal omgevingsplan niet haalbaar mocht zijn, beveelt de werkgroep aan om voor de haasje-over plannen dezelfde procedures (dezelfde looptijd en afdeling 3.4 Awb) te laten doorlopen, opdat de mogelijkheid bestaat om de plannen volledig parallel tot stand te laten komen.

Ook pleit de werkgroep voor een voorziening om bij vaststelling van het enen plan het andere te kunnen wijzigen.<sup>226</sup>

#### *Geen wettelijke planverplichting meer voor milieubeleidsplannen*

De werkgroep stelt zich op het standpunt dat plannen die slechts zelfbinding van het bestuur beogen, om verschillende redenen geen wettelijke basis zouden moeten hebben. In dit verband wordt opgemerkt dat het provinciaal, regionaal en gemeentelijke milieubeleidsplan in de huidige vorm wel een wettelijke basis nodig hebben omdat ze worden vastgesteld door de algemeen bevoegde organen (provinciale staten, raad, algemeen bestuur) terwijl de milieuwetgeving grotendeels wordt uitgevoerd door de dagelijkse besturen (gedeputeerde staten, B&W, dagelijks bestuur). Dat is geen pure zelfbinding, aldus de werkgroep. Verder stelt de werkgroep:

“Voorts is er de ogenschijnlijke bijzonderheid van de ‘externe integratie’. Aangezien deze plannen echter een mate van binding kennen die zeker niet sterker is dan ‘zelfbinding’ zou geprobeerd moeten worden ook deze plannen om te vormen tot niet wettelijke plannen. Hierbij behoort aandacht geschonken te worden aan de verdienste die het plan heeft gehad als integratiekader voor destijds bestaande plannen op deelterreinen van het milieubeleid en aan eventueel gewijzigde aard of functie van het plan als gevolg van thans lopende discussies.”<sup>227</sup>

Elders in het rapport wordt erop gewezen dat de wetgever een bijzondere reden gehad kan hebben om voor een plan dat alleen zelfbinding beoogt toch een wettelijke planverplichting op te nemen, bijvoorbeeld omdat het wenselijk is om jaarlijks een bepaalde informatievoorziening te garanderen, om landelijk een

<sup>223</sup> MDW-rapport, p. 13 en 14. Zie over specialiteitsbeginsel ook p. 23 en 24.

<sup>224</sup> MDW-rapport, p. 34.

<sup>225</sup> MDW-rapport, p. 14.

<sup>226</sup> MDW-rapport, p. 34.

<sup>227</sup> MDW-rapport, p. 37.



uniforme procedure te laten volgen of om belanghebbenden toegang te verschaffen tot bepaalde informatie die overal onder dezelfde naam beschikbaar is (rechtszekerheid). Niettemin is de werkgroep van oordeel dat ook dan een wettelijke planverplichting niet de voorkeur verdient.<sup>228</sup>

De werkgroep beveelt aan het nationaal milieubeleidsplan, het beheersplan voor de rijkswateren, het natuurbeleidsplan en het beheersplan rijksoppervlaktewateren om te vormen tot niet-wettelijke plannen.

Wanneer aard en functie van gemeentelijke, provinciale en regionale milieubeleidsplannen niet zullen wijzigen (op dat moment stonden de plannen ter discussie, zie p. 27 rapport) beveelt de werkgroep aan ook deze om te vormen tot niet-wettelijke plannen.<sup>229</sup>

#### *Beperking van wettelijke procedurebepalingen*

De werkgroep beveelt aan *overlegverplichtingen*, *adviesverplichtingen* en wettelijke *looptijdbepalingen* zo veel mogelijk uit de wetgeving te weren.

Daarnaast doet de werkgroep de aanbeveling om de bestaande *overlegverplichtingen* uit de planprocedures voor, onder meer, het nationaal milieubeleidsplan, het natuurbeleidsplan, het provinciale milieubeleidsplan, het provinciale verkeers- en vervoerplan, het gemeentelijke milieubeleidsplan en het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid te schrappen.

Ook de bestaande bepalingen met betrekking tot de looptijd van, onder meer, het nationaal milieubeleidsplan, het natuurbeleidsplan en het provinciale milieubeleidsplan zouden moeten worden geschrapt.<sup>230</sup>

In navolging van de aanbevelingen van de MDW werkgroep geeft het kabinet in 2000 aan de volgende aspecten met betrekking tot de planprocedures te zullen wijzigen in een verzamelwetsvoorstel:

- afschaffing van de “haasje-over” constructie voor het streekplan (nu: structuurvisie), waterhuishoudingsplan, provinciaal milieubeleidsplan of verkeers- en vervoerplan. Ter afschaffing van de haasje-over constructie zou, zo stelde het toenmalige kabinet, een verzamelwetsvoorstel<sup>231</sup> worden opgesteld. Inmiddels is in hoofdstuk 3 (of 4?) gebleken dat de wettelijke “haasje-over” verplichting voor de ruimtelijke structuurvisie en voor het nationale en regionale waterplan is afgeschaft;<sup>232</sup>
- in plaats van “haasje-over” stelt het kabinet voor om de mogelijkheid te bieden om desgewenst voornoemde plannen te integreren tot één plan of de andere plannen rechtstreeks te wijzigen. Met het oog hierop zou, zo stelde het kabinet, afdeling 3.4 Awb op de voorbereiding van deze plannen van toepassing worden verklaard en zouden in beginsel geen wettelijke geldigheidstermijn meer aan de plannen worden verbonden;<sup>233</sup>

<sup>228</sup> MDW-rapport, p. 27 en 28.

<sup>229</sup> MDW-rapport, p. 37.

<sup>230</sup> MDW-rapport, p. 38.

<sup>231</sup> Dit indiening van dit verzamelwetsvoorstel blijkt uitgesteld te zijn als gevolg van de discussie over de fundamentele herziening van de WRO. Zie *Kamerstukken II 24 036*, nr. 284, p. 7.

<sup>232</sup> *Kamerstukken II 2000/01*, 24 036, nr. 181, p. 4.

<sup>233</sup> *Kamerstukken II 2000/01*, 24 036, nr. 181, p. 4.

- Het kabinet stelt dat ter uitvoering van aanbeveling 12 van de werkgroep (omvorming rijksplannen, waaronder het NMP, tot niet-wettelijke plannen) voor om in de Wet op de waterhuishouding en de Natuurbeschermingswet 1998 de bepalingen met betrekking tot het beheersplan voor de rijkswateren respectievelijk het Natuurbeleidsplan te laten vervallen;
- Het kabinet stelt voornemens te zijn om de wettelijke overlegverplichtingen en de wettelijke beperkingen van de looptijd van een aantal plannen op te heffen (Ontgrondingswet, Planwet verkeer en vervoer, Natuurbeschermingswet 1998, Wet op de waterkering en Wet op de waterhuishouding).

Voor wat betreft de andere aanbevelingen van de werkgroep, onder meer met betrekking tot het planstelsel milieu, achtte het kabinet de tijd in 2000 nog niet rijp om daarover een definitief standpunt in te nemen. Er werd voor gekozen om de uitkomst van de lopende discussie over de toekomst van het stelsel van milieubeleidsplannen af te wachten en de betrokken aanbevelingen in die discussie in te brengen.<sup>234</sup>

#### ***Discussienota "Met recht verantwoordelijk" (2001)***<sup>235</sup>

De nota beschrijft elementen van een visie op de toekomst van de milieuwetgeving over een periode van vijf tot tien jaar, waarover een brede discussie wenselijk wordt geacht. Eén van de discussiepunten in de visie is, hoe de toekomstige milieuwetgeving zodanig aan te passen dat deze "goede mogelijkheden biedt om tot een versterkte samenhang te komen van het milieubeleid en andere beleidsterreinen, die de kwaliteit van de leefomgeving betreffen".<sup>236</sup>

De volgende meer algemene passages uit de discussienota zijn ons inziens mede van belang voor de ontwikkeling van gedachten met betrekking tot wenselijke aanpassingen van het milieubeleidsplanstelsel:

"Het aanbrengen van een sterkere samenhang tussen beleidsterreinen en het daarbij behorende instrumentarium mag niet doorslaan naar een verdwijnen van de eigen functie van het afzonderlijke beleidsterrein en de daarbij behorende overheidstaken. (...) Met inachtneming van deze kanttekeningen (het pleidooi voor het behoud van ene zelfstandig milieubeleid; auteurs) kan in de praktijk een duidelijke behoefte worden geconstateerd om ervaring op te doen met een omgevingsgerichte aanpak. De vraag rijst dan al snel, in hoeverre de bestaande relevante wetgeving een dergelijke aanpak toestaat: loopt men niet ergens tegen juridische grenzen aan? Vormt het zogenaamde specialiteitsbeginsel geen belemmering? Maar waar het eigenlijk om gaat is natuurlijk, in hoeverre de wetgever een dergelijke aanpak ook werkelijk *gewenst* vindt."<sup>237</sup>

<sup>234</sup> *Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 181, p. 5.*

<sup>235</sup> *Kamerstukken II 2000/01, 27 664, nr. 2.*

<sup>236</sup> Discussienota Met recht verantwoordelijk!, Discussienota over de toekomst van een op duurzame ontwikkeling gerichte milieuwetgeving in een verantwoordelijke samenleving, *Kamerstukken II 2000/01, nr. 2, p. II.*

<sup>237</sup> Discussienota Met recht verantwoordelijk, p. 13.

Het milieubeleidsplan vormt, zo wordt gesteld, een belangrijke prikkel tot externe integratie van het milieubelang op andere terreinen van overheidsbeleid via de doorwerking van de plannen naar besluitvorming op grond van de wetten genoemd in de bijlage bij de Wm.<sup>238</sup>

In hoofdstuk 5 'Planning van het milieubeleid' van de discussienota wordt onder meer het volgende opgemerkt met betrekking tot de milieubeleidsplanverplichting:

"De aanbevelingen van de Werkgroep (bedoeld is: MDW-Werkgroep) met betrekking tot de planverplichtingen zijn overigens sterk ingegeven door harmonisatie-motieven. In het kader van deze discussienota wordt een breder perspectief gehanteerd. Zoals (...) is beschreven dient de regeling van het milieubeleidsplanstelsel meerdere doeleinden. (...) Een functie die wetgeving, naast het laten ontstaan van rechtsbetrekkingen tussen burgers of overheid en burgers, ook kan hebben is de functie van ordening. De regeling van het milieuplanstelsel (waarmee een sanering tot stand is gebracht van 6 in de praktijk bestaande planverplichtingen naar 1) uit 1993 is hier een goed voorbeeld van. Bij afschaffing van de planverplichting is er in de toekomst altijd het risico van het ontstaan van talloze sectorale deelplannen op onderdelen van het milieubeleid. De waarde van wetgeving op dit punt is bovendien dat, waar het hier een belangenafweging van de overheid betreft, voorzien wordt in een democratisch gelegitimeerde wijze van besluitvorming. (...) Bovendien hebben milieubeleidsplannen indirect wel degelijk rechtsgevolgen, doordat de overheid bij uitvoeringsbeslissingen rekening moet houden met het eigen plan (...). In het kader van de Wet milieubeheer wordt wel degelijk een blijvend nut van wettelijke vastlegging van planverplichtingen gezien. Wettelijke vastlegging dient daarbij, zoals gezegd, met name de volgende doeleinden:

- het voorschrijven van het vastleggen van het milieubeleid van de betreffende overheid ten aanzien van verschillende milieufactoren (lucht, geluid, bodem, veiligheid, enzovoorts) in één milieubeleidsplan bevordert integrale afwegingen en de samenhang van het beleid en geeft daarmee een evenwichtige afstemmingsmogelijkheid met plannen op andere beleidsterreinen;
- door het beleid op het terrein van milieu te concentreren in een document wordt de vindbaarheid en dus kenbaarheid van dat beleid voor burgers, belangengroeperingen en bedrijfsleven sterk bevorderd;
- er wordt voorzien in een democratisch gelegitimeerde wijze van besluitvorming;
- de rechtsgevolgen die eruit bestaan dat de overheid bij uitvoeringsbeslissingen rekening moet houden met het eigen plan.

Voor wat betreft het Nationaal milieubeleidsplan komt daar nog bij de meerwaarde van de vastlegging dat het plan wordt vastgesteld door de minister van VROM, tezamen met de ministers van Verkeer en Waterstaat, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Economische Zaken. Hiermee wordt nadrukkelijk de samenhang van het beleid gericht op een duurzame ontwikkeling ook procedureel in de wetgeving verankerd. Bovendien is van belang dat in de praktijk sinds de introductie van het planstelsel in 1993 is gebleken (onder meer uit wetenschappelijk onderzoek van de ECW) dat het planstelsel wel degelijk een belangrijke meerwaarde heeft uit het oogpunt van integratie van

<sup>238</sup> Discussienota, p. 29.

beleidsvorming. Omgekeerd is van problemen ook geen sprake: uit de bestuurspraktijk is niet het signaal ontvangen dat de wettelijke vastlegging van de planverplichtingen van rijk en provincie tot knelpunten zou leiden.<sup>239</sup>

Tegen deze achtergrond zijn in de discussienota de volgende voorstellen tot aanpassing van hoofdstuk 4 Wm gedaan (verkort weergegeven):

- voorstel 11, onder a: afschaffing van de verplichting om iedere vier jaar een geheel nieuw milieubeleidsplan vast te stellen – in plaats daarvan zou gekozen kunnen worden voor (beperkte) actualisatie of een meer flexibele regeling van de verlenging van het plan – flexibiliteit in termijnen is ook van belang in verband met het wegnemen van belemmeringen voor een meer integrale omgevingsplanning – tussentijdse actualiseringingen moeten eenvoudig kunnen worden gerealiseerd;
- voorstel 11, onder b: eisen aan inhoud van milieubeleidsplan en milieuprogramma dienen vereenvoudigd te worden – verantwoordelijke bewindslieden c.q. bestuurders bepalen de vormgeving;
- voorstel 11, onder c: interne samenhang, vindbaarheid en kenbaarheid van het gemeentelijk milieubeleid pleiten voor een planmatig, samenhangend (milieu)kwaliteitsbeleid op gemeentelijk niveau – overwogen wordt om in de Wet geluidhinder voor de gemeente de verplichting op te nemen om het gemeentelijke geluidbeleid in een gemeentelijk plan vast te leggen<sup>240</sup> – wenselijkheid van een uitbreiding van deze planverplichting op andere milieuterreinen zal worden onderzocht.<sup>241</sup>

In de discussienota wordt ook aandacht besteed aan de provinciale praktijk met betrekking tot omgevingsplanning. Vaak gaat het daarbij om het samenvoegen van het streekplan (nu: structuurvisie), het waterhuishoudingsplan (nu: waterplan) en het provinciaal milieubeleidsplan tot één plan voor de fysieke leefomgeving, aldus de nota. In dit verband wordt het *specialiteitsbeginsel* (cursief auteurs), dat inhoudt dat een planregeling alleen mag worden gebruikt voor datgene dat in de wet wordt bedoeld, als juridische belemmering genoemd om verschillende plannen samen te voegen.<sup>242</sup>

In voorstel 12, onder b, wordt over de ontwikkeling in de richting van omgevingsplanning gesteld dat:

“Vergaande wettelijke voorziening op dit punt zijn daarvoor niet nodig, indien wordt gekozen voor de constructie waarbij ene milieuplan deel uitmaakt van een breder plan, mits is voldaan aan de wettelijke vereisten t.a.v. het milieubeleidsplan (zowel inhoudelijk als procedureel) en het milieubeleid duidelijk herkenbaar is.”  
Voorgesteld wordt om in hoofdstuk 4 Wm een wettelijke experimenteerbepaling

<sup>239</sup> Discussienota, p. 73 en 74.

<sup>240</sup> Uiteindelijk is deze verplichting niet in de Wet geluidhinder opgenomen, maar geformuleerd als een facultatief op te stellen plan, zie art. 164 Wgh.

<sup>241</sup> Discussienota, p. 75.

<sup>242</sup> Discussienota, p. 78.

op te nemen, die het mogelijk maakt om van procedurele bepalingen en bepalingen ten aanzien van bevoegdheden af te wijken.<sup>243</sup>

***Advies ECW over gemeentelijke milieubeleidsplannen (2001)*<sup>244</sup>**

Aanleiding voor het onderzoek was de veranderende rol van de gemeenten bij de milieubeleidsplanning ten opzichte van hun rol ten tijde van de introductie van het milieuplanstelsel in 1993, van uitvoerend naar meer een strategische. Dit riep de vraag op of niet ook op gemeentelijk niveau de behoefte bestaat aan een integraal milieubeleidsplan, zoals op nationaal en provinciaal niveau, en of en in hoeverre de wetgever daartoe nadere regels zou moeten stellen, bijvoorbeeld door een verplichting tot het opstellen van een dergelijk plan te introduceren.

Uit het onderzoek blijkt dat op dat moment 30% van de Nederlandse gemeenten een integraal milieubeleidsplan, zoals bedoeld in artikel 4.16 Wm heeft opgesteld. Andere gemeenten beperken zich tot sectorale beleidsnotities op een specifiek onderwerp, zoals afval. Voor sommige gemeenten lijkt de noodzaak tot het opstellen van een integraal plan niet aanwezig, omdat zij slechts met een of enkele milieuproblemen te kampen hebben. Andere gemeenten ontwikkelen milieubeleid in het kader van een integrale stadsvisie of andere vorm van een omgevingsplan. De situatie van de betreffende gemeente bepaalt in hoge mate vorm, inhoud en planproces van die gemeente, aldus het advies. De doelstelling van de wetgever, het bewerkstelligen van interne integratie binnen het milieubeleid van de gemeente is slechts beperkt gerealiseerd en ook de externe integratie via het milieubeleidsplan is niet goed van de grond gekomen. De bestaande beleids- en organisatiecultuur bepaalt de mate van externe integratie via het milieubeleidsplan (wanneer 'de ambtelijke en bestuurlijke muren tussen de verschillende beleidsvelden reeds zijn geslecht').<sup>245</sup>

Voor de gemeenten waar wel een milieubeleidsplan is opgesteld, heeft dit een meerwaarde voor de positie en de ontwikkeling van het milieubeleid in de gemeentelijke organisatie. Deze meerwaarde ligt vooral in het planproces en niet zozeer in de uitkomst van dit proces, het plan zelf. Het proces brengt interne en externe communicatie op gang, zorgt voor professionalisering van het beleid en voor het bestemmen van financiële middelen.<sup>246</sup>

Ondanks het feit dat maar een klein gedeelte van de gemeenten een gemeentelijk milieubeleidsplan hebben en de doorwerking daarvan beperkt is, blijkt er volgens de ECWM een duidelijke behoefte te bestaan aan een strategische 'onderlegger', in welke vorm dan ook, voor beslissingen van gemeenten die verband houden met het milieu. De ECWM stelt zich ten aanzien van de aard en inhoud van een dergelijk strategisch document op het standpunt dat het milieubelang daarin herkenbaar moet zijn en een volwaardige plaats moet krijgen in het gemeentelijk beleid. Dit betekent volgens het ECWM niet dat er per se één document voor het milieubeleid zou moeten zijn.

<sup>243</sup> Discussienota, p. 82.

<sup>244</sup> Advies ECWM 2001/4, Het gemeentelijk milieubeleidsplan.

<sup>245</sup> Advies ECWM 2001/4, p. 3.

<sup>246</sup> Advies ECWM 2001/4, p. 4.

***Geen wettelijke verplichting tot opstellen gemeentelijk milieubeleidsplan***

Het planproces zorgt voor deze (interne) profilering van het milieubeleid binnen de gemeente. Het was in de ogen van de ECWM dan ook niet noodzakelijk om tot een gemeentelijk milieubeleidsplan te komen zoals de wetgever dat in 1993 heeft beoogd. De pluriforme praktijk kan niet in een uniforme regeling worden gevangen, aldus de ECWM. Geadviseerd wordt het vaststellen van een integraal gemeentelijk milieubeleidsplan niet verplicht te stellen, maar als bevoegdheid te laten bestaan.<sup>247</sup>

Wel pleitte de ECWM er voor dat gemeenten bij de opstelling van het gemeentelijk milieubeleid zich rekenschap geven van het vastgestelde provinciale milieubeleid. Een wettelijke verplichting daartoe achtte de commissie echter niet op zijn plaats, gelet op de gemeentelijke autonomie.

***Geen wettelijke verplichting tot 'extern integreren'***

Verder achtte de ECWM een wettelijke verplichting om via het milieubeleidsplan 'extern te integreren' niet zinvol. Dit wordt alleen gerealiseerd indien en voor zover de organisatie, werkwijze, instelling van mensen en cultuur binnen de gemeente zelf daartoe stimuleert en aanzet, aldus de commissie. Ten slotte pleitte de ECWM voor een open planproces waarbij zo veel mogelijk bij de algemene planning- en controlecyclus van de gemeente wordt aangesloten.<sup>248</sup>

***Advies en rapport ECWM inzake Provinciale omgevingsplanning<sup>249</sup>***

Doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in de verschillende wijzen waarop provincies de onderlinge afstemming tussen het milieubeleidsplan, het waterhuishoudingsplan, het streekplan en het verkeers- en vervoerplan vormgeven en in het bijzonder na te gaan welke rol een geïntegreerd plan – het provinciaal omgevingsplan – kan spelen in een betere afstemming om het beleid voor de fysieke leefomgeving effectiever, doelmatiger en herkenbaarder te maken. Om dit inzicht te verkrijgen is gezocht naar ervaringen bij provincies met de haasje-over constructie, eventuele andere afstemmingsvarianten en provinciale omgevingsplannen. Ook is gekeken naar de huidige en toekomstige wettelijke mogelijkheden om tot provinciale omgevingsplannen te komen.<sup>250</sup>

***Schrappen haasje-over voor provinciale plannen***

Uit het onderzoek blijkt dat de haasje-over constructie ten tijde van de uitvoering van het onderzoek niet (meer) werd toegepast door provincies.

In het betrokken rapport is uitvoerig ingegaan op de juridische problemen met betrekking tot de toepassing van de haasje-over-constructie bij de afstemming van provinciale plannen. Zo kan de toepassing van deze constructie niet tot onmiddellijke 'aanpassing' leiden van ander provinciaal beleid dat een andere juridische (meer of minder bindende) status heeft (concrete beleidsbeslissing of beleidsregel). Uitsluitend *indicatief* (cursief: auteurs) beleid uit wettelijke plannen zou onder toepassing van de haasje-over-constructie met onmiddellijke ingang

<sup>247</sup> Advies ECWM 2001/4p. 5 en 6.

<sup>248</sup> Advies ECWM 2001/4, p. 7.

<sup>249</sup> ECWM 2003/13, januari 2003.

<sup>250</sup> ECWM 2003/13, p. 2 en 3.

kunnen worden verruild voor het bij de vaststelling van het andere plan geformuleerde nieuwe beleid.

Tegen de haasje-over-constructie bestaan echter ook juridische bezwaren vanuit het oogpunt van *kenbaarheid* (cursief: auteurs) van beleid. (Ongebreidelde) toepassing van de constructie kan ertoe leiden dat men nooit kan volstaan met het raadplegen van het wettelijke plan op het desbetreffende beleidsterrein.

Ten slotte wordt gewezen op het feit dat de constructie leidt tot *passieve afstemming* in de zin van het voorkomen van lacunes en tegenstrijdigheden in het provinciaal beleid en niet tot het op gang brengen van een zodanige interactie tussen beleidsterreinen dat zij van elkaars potenties gebruik kunnen maken om de complexe problemen betreffende de kwaliteit van de fysieke leefomgeving aan te pakken.<sup>251</sup>

Tegen deze achtergrond pleitte de ECWM voor het schrappen van de haasje-over constructie uit de Wet milieubeheer, de Wet op de ruimtelijke ordening, de Wet op de waterhuishouding en de Planwet verkeer en vervoer.<sup>252</sup>

#### *Omgevingsplan en specialiteitsbeginsel*

Hoewel de ECWM zorgen uit met betrekking tot de inhoud van de vier betrokken provinciale omgevingsplannen (ruimtelijke functies nog bepalend voor inhoud, terwijl duurzaamheid en omgevingskwaliteit daarin nog onvoldoende tot uitdrukking komen), ziet de commissie duidelijke voordelen in het proces van omgevingsplanning, te weten:

- een actievere afstemming van het beleid dan bij de andere afstemmingsconstructies;
- een meer integraal denken en handelen binnen het provinciaal bestuur en het ambtelijk apparaat;
- een meer samenhangende uitvoering van het beleid.<sup>253</sup>

Met betrekking tot de juridische aspecten van het provinciaal omgevingsplan, wordt in het rapport gewezen op de noodzaak dat bepaalde onderdelen (hetzij beleidsonderdelen, hetzij 'besluit'-onderdelen) in het plan identificeerbaar moeten blijven, gelet op de specifieke wettelijke functie die een plan bij de provinciale besluitvorming heeft (bijvoorbeeld rekening houden met het milieubeleidsplan bij de vergunningverlening op grond van artikel 8.8, lid 2, onder a, Wm) of vanwege rechtsbeschermingsaspecten.<sup>254</sup>

Volgens het rapport vormt het eigenlijke probleem echter de werking van het 'specialiteitsbeginsel' bij de provinciale besluiten in relatie tot het omgevingsplan als referentiekader bij de besluiten. In dit verband wordt opgemerkt:

“De bevoegdheid inzake vergunningverlening is GS door de Wm-wetgever met het speciale – in de zin van uitsluitende – doel van behartiging van het milieubelang

<sup>251</sup> ECWM 2003/13, p. 21 en 22. In dat opzicht zou de haasje-over-constructie voor de afstemming van het provinciaal milieubeleidsplan met de provinciale structuurvisie nog steeds van dienst kunnen zijn. Er zijn echter andere bezwaren tegen toepassing van de haasje-over-constructie, zoals hierboven blijkt.

<sup>252</sup> ECWM 2003/13, p. 8.

<sup>253</sup> ECWM 2003/13, p. 6.

<sup>254</sup> ECWM 2003/13, p. 26.

gegeven, zoals iedere bestuurlijke bevoegdheid door de wetgever met een bijzonder doel wordt gegeven (het specialiteitsbeginsel). Dit is uiteraard bij de bevoegdheid van GS inzake de goedkeuring van bestemmingsplannen (WRO) of die inzake de goedkeuring van waterbeheersplannen (Wet op de waterhuishouding) niet anders, zij het dat de planologische afweging intrinsiek een veel bredere is dan die op het terrein van het milieu- en ook het waterrecht, als gevolg waarvan het specialiteitsbeginsel bij de eerstgenoemde minder problemen oplevert.

Dat maakt, dat delen van het omgevingsplan voor specifieke (uitvoerings)besluiten een eigen functie hebben, welke functies in juridisch opzicht onderscheiden moeten worden.<sup>255</sup>

In lijn hiermee beveelt de commissie aan om het toetsingskader voor de Wm-vergunning zodanig aan te passen dat de gevolgen van een inrichting voor de kwaliteit van de ruimtelijke leefomgeving een rol kunnen spelen bij de beoordeling van de aanvraag.

Interessant is nog te vermelden dat de commissie pleit voor het afschaffen van het zelfstandige provinciale milieuprogramma en dit onderdeel te laten zijn van de provinciale begroting of van een meer algemeen uitvoeringsprogramma voor het hele omgevingsbeleid. De wettelijke regeling biedt die mogelijkheid reeds, aldus de commissie.<sup>256</sup>

Ten slotte doet de commissie een aantal aanbevelingen aan de provincies, waaronder de aanbeveling om in een omgevingsplan duidelijk aan te geven welke elementen een toetsende functie hebben, en welke een stimulerende functie.<sup>257</sup>

***Brief minister VROM over voorgenomen herijking VROM-regelgeving van 17 oktober 2003 (Herijkingsbrief)<sup>258</sup>***

In de zogenaamde herijkingsbrief van 17 oktober 2003 trekt de minister van VROM de volgende algemene conclusie met betrekking tot de verbetering van de relatie tussen het planstelsel voor de ruimtelijke ordening en het planstelsel milieu:

“Het voorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening draagt in verschillende opzichten bij aan de doelstellingen van de herijking. Het wetsvoorstel introduceert een overzichtelijker en eenvoudiger planstelsel. Planologische kernbeslissing, streekplan en (regionaal) structuurplan maken plaats voor de bevoegdheid om een vergaand vormvrije structuurvisie te maken. De concrete beleidsbeslissing en de zelfstandige projectprocedure (artikel 19-vrijstelling) vervallen. Het bestemmingsplan wordt hét instrument om ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren. Hiermee wordt voldaan aan het uitgangspunt «zo min mogelijk plannen».

<sup>255</sup> ECWM 2003/13, p. 26. Zie ook: A.J.J. de Gier, Het provinciale omgevingsplan; Enkele bestuursrechtelijke bedenkingen bij een populair fenomeen, Bouwrecht 1998, pp. 191-196.

<sup>256</sup> ECWM 2003/13, p. 8.

<sup>257</sup> ECWM 2003/13, p. 9.

<sup>258</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7, p. 52.



De *verbreding van de doelstelling* (cursief: auteurs) van het wetsvoorstel («ter bevordering van een duurzame ruimtelijke kwaliteit») maakt het mogelijk om te komen tot integrale visie- en planvorming op tactisch/strategisch niveau (structuurvisies en milieubeleidsplannen/omgevingsplannen). Hiermee worden de belemmeringen weggenomen voor het maken van een visie op de ontwikkeling en het beheer van de fysieke leefomgeving, waarin ruimtelijk beleid, milieubeleid, natuurbeleid, verkeers- en vervoerbeleid en bijvoorbeeld ook een woonvisie kunnen worden geïntegreerd. Dit draagt bij aan het uitgangspunt «in beginsel geen wettelijke plannen, maar indien toch plannen noodzakelijk zijn, dan integrale plannen of plannen die eenvoudig deel kunnen uitmaken van andere plannen».”

In deze brief wordt ook een aantal knelpunten met betrekking tot de plannen voor milieu, ruimtelijke ordening en wonen genoemd:

“De verschillen in de mate van plicht/bevoegdheid, gedetailleerdheid, termijnen en procedures van de verschillende plannen staan de gewenste ontwikkeling naar integraal omgevingsbeleid in de weg. Er wordt zeer weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheden tot inspraak.

De vele planverplichtingen leiden ertoe dat de bestuursorganen zich richten op het maken van beleid, maar ze hinderen vaak de uitvoering daarvan.”<sup>259</sup>

Tevens worden de volgende voornemens aangekondigd met betrekking tot het planstelsel van hoofdstuk 4 Wm:

- “De verplichting tot het opstellen van milieubeleidsplannen zal worden geschrapt. Aansluiting zal worden gezocht bij de structuurvisie van het wetsvoorstel voor de nieuwe Wro;
- De verplichting tot het opstellen van een zelfstandig milieuprogramma zal op alle bestuursniveaus worden geschrapt. Wel wordt het milieuprogramma op de bestuursniveaus van provincie en gemeente als verplicht onderdeel van de begroting gehandhaafd. Met een dergelijke aanpak kan namelijk worden voldaan aan een aantal Europese verplichtingen.
- Waar mogelijk worden de door de EU voorgeschreven actieplannen geluid en lucht samengevoegd. Nader zal worden onderzocht of het milieuprogramma als onderdeel van de begroting hiervoor voldoende ruimte biedt.”<sup>260</sup>

#### *Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving(2003 – heden)*

In het Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving wordt in eerste instantie zonder meer gesteld dat de verplichting tot het opstellen van milieubeleidsplannen zal worden geschrapt en dat aansluiting gezocht zal worden bij de structuurvisie van het wetsvoorstel voor de nieuwe Wro. Ook het vervallen van de verplichting tot het opstellen van zelfstandige milieuprogramma’s voor provincies en gemeenten wordt daarin aangekondigd. Het milieuprogramma wordt, zo is de bedoeling van de minister, wel gehandhaafd als verplicht onderdeel van de provinciale respectievelijk gemeentelijke begroting.<sup>261</sup>

<sup>259</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7, p. 27.

<sup>260</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7, p. 27 en 28.

<sup>261</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 383, nr. 1, p. 19.

Ter onderbouwing van het voornemen om de verplichting tot het vaststellen van milieubeleidsplannen door het Rijk en provincies te schrappen wordt verwezen naar de nota ter bevordering van de bruikbaarheid van de rechtsorde.<sup>262</sup>

In deze nota wordt ten aanzien van planverplichtingen het volgende gesteld:

“Het voeren van beleid en daarmee het op planmatige wijze invullen van de vrije beleidsruimte is een wezenskenmerk van de taak van bestuursorganen. De wetgever zou zijn bemoeienis met het besluitvormingsproces moeten beperken tot het scheppen van noodzakelijke waarborgen. Dit betekent:

- bestaande en toekomstige planprocedures waarvan de wettelijke basis niet aantoonbaar juridisch noodzakelijk is, om te vormen tot of vorm te geven als niet wettelijke plannen;
- bepaalde planprocedurele voorschriften zonder duidelijke meerwaarde die wel belemmerend zijn voor afstemming en regie zoveel mogelijk te schrappen en in het vervolg te weren;
- binding van procedurestappen aan bepaalde tijdstippen te beperken tot waar nodig als waarborg;
- de formeelwettelijk verplichte toepassing van inspraakverordeningen bij andere WRO-planprocedures dan het bestemmingsplan te schrappen (structuurplan) of te heroverwegen.”<sup>263</sup>

Tevens wordt de kanttekening geplaatst dat het schrappen van planverplichtingen zijn begrenzing vindt in Europese verplichtingen tot het opstellen van plannen, meestal actieprogramma's.<sup>264</sup> Tegen de achtergrond van deze Europese planverplichtingen wordt het voornemen om de milieubeleidsplanverplichting zonder meer te schrappen later enigszins genuanceerd. In aansluiting op de structuurvisie in het (toen nog) wetsvoorstel Wet ruimtelijke ordening is ervoor gekozen om het opstellen van een “milieuvisie” als een *bevoegdheid* (cursief: auteurs) van het Rijk en provincies te benoemen. Aansluiting bij de structuurvisie is ook in inhoudelijk opzicht aanbevelenswaardig, aldus de minister van VROM. Omdat de structuurvisie inmiddels echter tijdens de parlementaire behandeling een *verplicht* (cursief: auteurs) element was geworden, is de vergelijking met de milieuvisie volgens de minister minder eenvoudig geworden. De minister kondigt aan nader te willen bezien in hoeverre integratie van een milieuvisie met de structuurvisie mogelijk is.<sup>265</sup>

#### *Rapport “Is het middel erger dan de kwaal?” (jaar?)<sup>266</sup>*

In dit rapport is onder meer een case studie naar het provinciaal milieubeleidsplan gedaan, tegen de achtergrond van het regeringstreven om de verplichting tot vaststelling van dit plan te schrappen.

<sup>262</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 383, nr. 17, p. 11.

<sup>263</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 9, p. 25 en 26.

<sup>264</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 9, p. 11.

<sup>265</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 32, p. 14.

<sup>266</sup> S. Meijerink, R. Hoekstra, B. Needham, H. Goverde, Is het middel erger dan de kwaal, De ontwikkeling van een beoordelingskader voor planverplichtingen die het Rijk oplegt aan de decentrale overheden, onderzoek door de Radboud Universiteit Nijmegen, Onderzoeksgroep Governance and Places, in opdracht van het Ministerie van BZK (2005).

Het rapport noemt een aantal redenen die het schrappen van deze planverplichting rechtvaardigen:

- het provinciaal milieubeleid is in hoge mate geïnstitutionaliseerd – een planmatige aanpak van milieuproblemen is een vanzelfsprekend onderdeel geworden van de provinciale beleidspraktijk;
- provincies ondervinden als gevolg van verschillende procedurele en inhoudelijke planvoorschriften voor de fysieke plannen problemen bij de vormgeving van integraal omgevingsbeleid. Het schrappen van de verplichting tot het maken van een milieubeleidsplan kan de integrale beleidsvoering vergemakkelijken. Daarvoor is van belang dat wordt aangesloten bij de systematiek van de nieuwe Wro.

Met betrekking tot het tweede argument wordt er echter aansluitend de kanttekening geplaatst dat de structuurvisie inmiddels toch een wettelijke basis zou krijgen in de Wro, waardoor dit tweede argument komt te vervallen.<sup>267</sup>

In het rapport wordt voorts het volgende opgemerkt:

“Het schrappen van de verplichting tot het maken van een provinciaal milieubeleidsplan (...) biedt de provincies de meeste ruimte om integraal omgevingsbeleid te formuleren en realiseren. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs uit te monden in een integraal omgevingsplan. De Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer geeft aan dat er in de loop van de jaren negentig vier verschillende oplossingsrichtingen zijn bedacht. Samengevat gaat het dan om: het gelijktijdig vaststellen van plannen, het opstellen van een koepelnotitie, het komen tot een integraal omgevingsplan of integratie in de vormt van integrale gebiedsgerichte projecten (...). Elk van deze oplossingen heeft specifieke voor- en nadelen. Het spreekt voor zich dat opname van het beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving in een integraal omgevingsplan een positieve bijdrage levert aan de *kenbaarheid van het overheidsbeleid voor burgers en belanghebbenden* (cursief: auteurs).”<sup>268</sup>

“De huidige planvoorschriften zoals opgenomen in de Wm zijn echter onnodig gedetailleerd. Dat geldt voor zowel de procedurele als de inhoudelijke planvoorschriften.”<sup>269</sup>

*VROM-raad advies “Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid. Ontwikkelen door herschikken” (2009)*<sup>270</sup>

Hoewel het advies van de Raad niet de milieubeleidsplannen tot onderwerp heeft, is de inhoud van het advies wel van groot belang voor het verder doordenken van met name het toekomstige planstelsels voor het milieubeleid of, breder, het omgevingsbeleid. Dit is de reden dat hier in het kort ook iets over de inhoud en strekking van dit advies wordt vermeld.

<sup>267</sup> Rapport S. Meijerink, R. Hoekstra, B. Needham, H. Goverde (2005), p. 81 en 82.

<sup>268</sup> Rapport S. Meijerink, R. Hoekstra, B. Needham, H. Goverde (2005), p. 83.

<sup>269</sup> Rapport S. Meijerink, R. Hoekstra, B. Needham, H. Goverde (2005), p. 83.

<sup>270</sup> Advies 075, juli 2009, [http://www.vromraad.nl/Download/a075\\_Dynamiek-milieubeleid1.pdf](http://www.vromraad.nl/Download/a075_Dynamiek-milieubeleid1.pdf).

De raad acht een nieuwe opzet van het milieubeleid hoogstnoodzakelijk. 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. De raad wijst erop dat hij ook in het advies “Milieu en de kunst van het goede leven”(2005) de aanbeveling heeft gedaan 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, aldus de raad.<sup>271</sup>

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’.<sup>272</sup>

De raad wil daarnaast meer dynamiek brengen in het instrumentarium voor het vrijmaken van milieugebruiksruimte. In dit kader introduceert de raad het *milieu-ruimteplan*, in combinatie met het ruimtelijke plan.<sup>273</sup> Daartoe stelt de raad voor een experimenteer artikel op te nemen in de Wro. De raad geeft om een aantal redenen aan niet de voorkeur te hebben voor een regeling bij aparte wet of koppeling van het milieu-ruimteplan aan een structuurvisie of het provinciale of gemeentelijk milieubeleidsplan.<sup>274</sup>

Het kabinet heeft besloten om het voorstel van de VROM-raad voor een milieu-ruimteplan te volgen en heeft daartoe in het wetsvoorstel Crisis- en herstelwet de mogelijkheid geïntroduceerd om een zogenaamd *gebiedsontwikkelingsplan* op te stellen.<sup>275</sup>

#### *Actieprogramma vernieuwing instrumentarium gebiedsontwikkeling (2009)*

Naar aanleiding van het essay van De Zeeuw, “Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling” heeft de minister van VROM in april 2009 aangekondigd zijn inspanningen ter verbetering van procedures en eisen in wet- en regelgeving<sup>276</sup> gelet op de voortgang van ruimtelijke ontwikkelingen op een aantal punten te zullen intensiveren, gebundeld in het *Actieprogramma Vernieuwing instrumentarium milieu en ruimtelijke ontwikkeling*.<sup>277</sup> Onderdeel van dit programma zal onder meer zijn het doen van voorstellen voor integratie van de toetsingskaders binnen de Wabo, aldus de minister.

Een dergelijke ineenhuiving van toetsingskaders heeft ook gevolgen voor het milieubeleidsplanstelsel en het streven naar meer integrale omgevingsplanning.

<sup>271</sup> Advies VROM-raad (2009), p. 59 en 60.

<sup>272</sup> Advies VROM-raad (2009), p. 62.

<sup>273</sup> Advies VROM-raad (2009), p. 63 en 64.

<sup>274</sup> Zie voor argumenten, Advies VROM-raad (2009), p. 74.

<sup>275</sup> *Kamerstukken II 2009/10*, 30 844, nr. 47 en 32 127.

<sup>276</sup> Genoemd worden de Wabo, het NSL, de nieuwe Wro, het Actieplan Sneller en Beter als vervolg op aanbevelingen van de commissie Elverding.

<sup>277</sup> *Kamerstukken II 2008/09*, 30 844, nr. 44.

Bij brief van 4 december 2009 deed de minister van VROM verslag van de uitvoering van het betrokken actieprogramma, dat hernoemd is tot *Actieprogramma vernieuwing instrumentarium gebiedsontwikkeling*.<sup>278</sup> In deze brief maakt de minister tevens het kabinetsstandpunt op het VROM-raad advies “Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid” kenbaar.

De minister kondigt een brede bezinning op het leefomgevingsrecht aan, waarin ook de mogelijkheden tot verdere integratie van toetsingskaders (onder de Wabo) worden betrokken alsmede de ervaring met de Crisis- en herstelwet en de Wabo.

---

<sup>278</sup> *Kamerstukken II 2009/10 30 844, nr. 47.*

## BIJLAGE 3

## Vragenlijsten

*NB De bijgaande vragenlijst is gebruikt voor de provincies. De vragenlijst voor de gemeenten is in hoge mate identiek.*

***Enquête STEM onderzoek milieubeleidsplannen en milieuprogramma's***

Naam medewerker:

Functie:

Provincie:

Email-adres:

Datum:

***Inleiding***

Deze enquête maakt deel uit van een onderzoek naar het stelsel van milieubeleidsplannen en milieuprogramma's zoals is neergelegd in hoofdstuk 4 van de Wet milieubeheer. Het doel van dit onderzoek is na te gaan in hoeverre aanpassingen in de wettelijke regeling van het stelsel noodzakelijk, mogelijk en wenselijk zijn, en zo ja, welke opties er zijn voor verbetering en modernisering ervan. Met deze enquête wordt beoogd inzicht te verkrijgen in de praktijkervaringen met het opstellen en gebruiken van milieubeleidsplannen en milieuprogramma's, mede in het licht van de tendens naar integraal omgevingsbeleid. De uitkomsten van het onderzoek kunnen ertoe leiden dat aanbevelingen worden gedaan om de wettelijke regeling aan te passen.

Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VROM. Dit gebeurt in het kader van het onderzoeksprogramma STEM (Structurele Evaluatie Milieuwetgeving, [www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl)). De uitvoering van het onderzoek is in handen van onderzoekers van het Centrum voor Milieurecht (CvM) van de Universiteit van Amsterdam en het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM) van de Vrije Universiteit.

De vragen in de enquête hebben betrekking op vorm, proces, functie en gebruik van beleidsplannen en programma's waarin milieu aan de orde komt en besteden met name aandacht aan aspecten van afstemming en integratie. In de vragenlijst wordt een onderscheid gemaakt tussen beleidsplannen op strategisch niveau en (uitvoerings)programma's op operationeel niveau. De vragen 1 tot en met 7 hebben betrekking op strategische beleidsplannen waarin milieu-onderwerpen aan de orde komen, de vragen 8 en 9 op operationele programma's en vraag 10 op nieuwe ontwikkelingen en suggesties voor verbetering.

In de vragenlijst zijn doorverwijzingen opgenomen: bij iedere (sub-)vraag is telkens het nummer aangegeven van de volgende te beantwoorden vraag. De vragenlijst is in word-format opgesteld zodat u alle ruimte heeft om toelichtingen op uw antwoorden te geven. U kunt zelf bepalen of u de enquête schriftelijk of

elektronisch wilt beantwoorden en hoe u de juiste antwoorden op de meerkeuzevragen wilt aangeven. Dit laatste kunt u bijvoorbeeld doen door een X voor of achter het antwoord van uw keuze te plaatsen.

Met vragen over het onderzoek kunt u zich richten tot mw. N.M. van der Grijp (IVM, 020 5989501, [nicolien.van.der.grijp@ivm.vu.nl](mailto:nicolien.van.der.grijp@ivm.vu.nl)) of dhr. T. Lavrijsen (VROM, 070 33 94935, [ton.lavrijsen@minvrom.nl](mailto:ton.lavrijsen@minvrom.nl)). Ik wil u verzoeken de ingevulde enquête **uiterlijk op 18 december 2009** te retourneren.

#### *Vraag 1: Strategisch plan*

De Wet milieubeheer voorziet in hoofdstuk 4 in een verplichting tot het opstellen van een provinciaal milieubeleidsplan.

1a.	Beschikt uw provincie over een strategisch beleidsplan waarin milieu-onderwerpen aan de orde komen? <input type="radio"/> Ja → naar vraag 1b <input type="radio"/> Nee → naar vraag 1f
1b.	Welke titel draagt het plan? Titel:  → naar vraag 1c
1c.	Wanneer is het plan opgesteld? Jaar:  → naar vraag 1d
1d.	Welke periode beslaat het plan? Van/tot:  → naar vraag 1e
1e.	Wie heeft het plan opgesteld? <input type="radio"/> Eigen beleidsmedewerkers <input type="radio"/> Extern bureau <input type="radio"/> Anders, te weten:  → naar vraag 2
1f.	Zo nee, waarom niet?  → naar vraag 8

#### *Vraag 2: Proces van planvorming*

Tijdens de diverse stadia in de voorbereiding van het strategische beleidsplan kan in meerdere of mindere mate ruimte zijn voor participatie van betrokkenen binnen en buiten de provinciale organisatie. Daarnaast kunnen betrokkenen van buiten de organisatie hun zienswijzen kenbaar maken via de daarvoor bestemde inspraakprocedure

2a.	<p>Hoe zou u achteraf gezien het proces van de planvorming in uw provincie karakteriseren?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gesloten planproces (zonder participatie van betrokkenen) → naar vraag 2d</li> <li>○ Half open planproces (met participatie van betrokkenen van andere afdelingen binnen de provinciale organisatie) → naar vraag 2d</li> <li>○ Open planproces (met participatie van betrokkenen van zowel binnen als buiten de provinciale organisatie) → naar vraag 2b</li> <li>○ Anders, te weten:</li> </ul> <p>→ naar vraag 2d</p>
2b.	<p>Welke van de onderstaande actoren van buiten de provinciale organisatie hebben deelgenomen aan de voorbereiding van het plan? (meerdere antwoorden mogelijk)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Provinciale milieufederatie</li> <li>○ Bewonersorganisaties</li> <li>○ Individuele burgers</li> <li>○ Bedrijfsleven</li> <li>○ Gemeenten</li> <li>○ Waterschappen</li> <li>○ Andere provincies</li> <li>○ Anders, te weten:</li> </ul> <p>→ naar vraag 2c</p>
2c.	<p>Op welke wijze zijn deze externe actoren betrokken geweest bij de voorbereiding van het plan? (meerdere antwoorden mogelijk)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Van meet af aan deelgenomen in projectteam</li> <li>○ In een later stadium toegetreden tot projectteam</li> <li>○ Mogelijkheid gegeven tot het leveren van commentaar op conceptstukken</li> <li>○ Anders, te weten:</li> </ul> <p>→ naar vraag 2d</p>
2d.	<p>Op welke wijze heeft uw provincie de inspraak voor ingezetenen op het ontwerp-plan geregeld (o.g.v. art. 4.10 lid 3 Wm): via afd. 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (uniforme openbare voorbereidingsprocedure) of via een verordening op grond van art. 147 Provinciewet (provinciale inspraakverordening)?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Uniforme openbare voorbereidingsprocedure</li> <li>○ Provinciale inspraakverordening</li> </ul> <p>→ naar vraag 2e</p>
2e.	<p>Welke van de onderstaande externe actoren hebben gebruik gemaakt van de gelegenheid om hun zienswijze op het ontwerp-plan kenbaar te maken? (meerdere antwoorden mogelijk)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Provinciale milieufederatie</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bewonersorganisaties</li> <li>○ Individuele burgers</li> <li>○ Bedrijfsleven</li> <li>○ Gemeenten</li> <li>○ Waterschappen</li> <li>○ Andere provincies</li> <li>○ Anders, te weten:</li> </ul> <p>→ naar vraag 2f</p>
2f.	<p>Hoeveel inspraakreacties zijn er in totaal bij de terinzagelegging van het ontwerp-plan binnengekomen?</p> <p>Aantal:</p> <p>→ naar vraag 3</p>

### Vraag 3: Integrale benadering

Een belangrijke doelstelling van het overheidsbeleid inzake planvorming is het streven naar een integrale benadering van de aspecten die de kwaliteit van de leefomgeving bepalen.

3a.	<p>Hoe zou u het plan van uw provincie typeren gezien de mate van integratie: als een plan hoofdzakelijk gericht op milieu (milieubeleidsplan) of als een plan gericht op meerdere aspecten van de leefomgeving (omgevingsplan)?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Milieubeleidsplan → naar vraag 3e</li> <li>○ Omgevingsplan → naar vraag 3b</li> <li>○ Anders, te weten:</li> </ul>
3b.	<p>Wat is de voornaamste reden geweest om de meer integrale planvorm van het omgevingsplan te kiezen?</p> <p>Reden:</p> <p>→ naar vraag 3c</p>
3c.	<p>Hebben zich knelpunten voorgedaan bij de voorbereiding van het omgevingsplan?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ja → naar vraag 3d</li> <li>○ Nee → naar vraag 4</li> </ul>
3d.	<p>Welk type knelpunten zijn dit geweest? (meerdere antwoorden mogelijk)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Juridische knelpunten</li> <li>○ Bestuurlijke knelpunten</li> <li>○ Politieke knelpunten</li> <li>○ Organisatorische knelpunten</li> <li>○ Anders, te weten:</li> </ul> <p>Graag toelichten welke de belangrijkste knelpunten zijn geweest:</p> <p>→ naar vraag 4</p>

3e.	<p>Wat is de belangrijkste reden om een afzonderlijk milieubeleidsplan vast te stellen?</p> <p>Reden:</p> <p>→ naar vraag 4</p>
-----	---

*Vraag 4: Afstemming met andere provinciale beleidsplannen*

Bij het opstellen van een strategisch plan waarin milieu-onderwerpen aan de orde komen kan het van belang zijn om afstemming te zoeken met eventuele, andere provinciale beleidsplannen.

4a.	<p>Beschikt uw provincie over (nog) andere strategische plannen die onderwerpen inzake de leefomgeving betreffen?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ja → naar vraag 4b</li> <li>○ Nee → naar vraag 5</li> </ul>
4b.	<p>Welk type plannen betreft het? (meerdere antwoorden mogelijk)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Provinciaal natuurbeleidsplan</li> <li>○ Provinciale structuurvisie</li> <li>○ Provinciaal waterplan / waterhuishoudingsplan</li> <li>○ Provinciaal verkeers- en vervoerplan</li> <li>○ Anders, te weten:</li> </ul> <p>→ naar vraag 4c</p>
4c.	<p>Met welke plannen is afstemming gezocht bij het opstellen van het milieu- of omgevingsplan? (meerdere antwoorden mogelijk)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Provinciaal natuurbeleidsplan</li> <li>○ Provinciale structuurvisie</li> <li>○ Provinciaal waterplan / waterhuishoudingsplan</li> <li>○ Provinciaal verkeers- en vervoerplan</li> <li>○ Anders, te weten:</li> </ul> <p>→ naar vraag 4d</p>
4d.	<p>Hoe heeft de afstemming met de andere plannen plaatsgevonden? (meerdere antwoorden mogelijk)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Via haasje-over-constructie</li> <li>○ Via koepelnotitie</li> <li>○ Via structureel overleg</li> <li>○ Via ad hoc overleg</li> <li>○ Anders, te weten:</li> </ul> <p>Graag toelichten:</p> <p>→ naar vraag 4e</p>
4e.	<p>Zijn er bij de afstemming wel eens knelpunten opgetreden?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ja → naar vraag 4f</li> <li>○ Nee → naar vraag 4g</li> </ul>

4f.	<p>Welk type knelpunten zijn dit geweest? (meerdere antwoorden mogelijk)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Juridische knelpunten</li> <li><input type="radio"/> Bestuurlijke knelpunten</li> <li><input type="radio"/> Politieke knelpunten</li> <li><input type="radio"/> Organisatorische knelpunten</li> <li><input type="radio"/> Anders, te weten:</li> </ul> <p>Graag toelichten welke de belangrijkste knelpunten zijn geweest:</p> <p>→ naar vraag 4g</p>
4g.	<p>Vindt u dat de mogelijkheden tot afstemming met ander provinciaal beleid zijn verbeterd door de vernieuwde planstelsels op basis van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening en de Waterwet?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Ja</li> <li><input type="radio"/> Nee</li> <li><input type="radio"/> Weet niet</li> </ul> <p>Graag toelichten:</p> <p>→ naar vraag 4h</p>
4h.	<p>Denkt u dat de mogelijkheden tot afstemming met ander provinciaal beleid zullen verbeteren met de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Ja</li> <li><input type="radio"/> Nee</li> <li><input type="radio"/> Weet niet</li> </ul> <p>Graag toelichten:</p> <p>→ naar vraag 5</p>

**Vraag 5: Afstemming met beleidsplannen van andere overheden**

Bij het opstellen van een strategisch plan waarin milieu-onderwerpen aan de orde komen kan het van belang zijn om afstemming te zoeken met strategische plannen van andere overheden die de leefomgeving betreffen.

5a.	<p>Zijn er strategische plannen van andere overheden van belang geweest bij het opstellen van het milieu- of omgevingsplan in uw provincie?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Ja → naar vraag 5b</li> <li><input type="radio"/> Nee → naar vraag 6</li> </ul>
5b.	<p>Welk type plannen betreft het? (meerdere antwoorden mogelijk)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Nationaal milieubeleidsplan</li> <li><input type="radio"/> Regionaal milieubeleidsplan</li> <li><input type="radio"/> Regionale structuurvisie</li> <li><input type="radio"/> Gemeentelijk milieubeleidsplan</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Waterbeheerplan waterschap</li> <li>○ Anders, te weten:</li> </ul> <p>→ naar vraag 5c</p>
5c.	<p>Met welke plannen is daadwerkelijk afstemming gezocht bij het opstellen van het milieu- of omgevingsplan? (meerdere antwoorden mogelijk)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nationaal milieubeleidsplan</li> <li>○ Regionaal milieubeleidsplan</li> <li>○ Regionale structuurvisie</li> <li>○ Gemeentelijk milieubeleidsplan</li> <li>○ Waterbeheerplan waterschap</li> <li>○ Anders, te weten:</li> </ul> <p>→ naar vraag 5d</p>
5d.	<p>Hoe heeft de afstemming met de plannen van andere overheden plaatsgevonden? (meerdere antwoorden mogelijk)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Via haasje-over-constructie</li> <li>○ Via koepelnotitie</li> <li>○ Via structureel overleg</li> <li>○ Via ad hoc overleg</li> <li>○ Anders, te weten:</li> </ul> <p>Graag toelichten:</p> <p>→ naar vraag 5e</p>
5e.	<p>Zijn er bij de afstemming met de plannen van andere overheden wel eens knelpunten opgetreden?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ja → naar vraag 5f</li> <li>○ Nee → naar vraag 5g</li> </ul>
5f.	<p>Welk type knelpunten zijn dit geweest? (meerdere antwoorden mogelijk)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Juridische knelpunten</li> <li>○ Bestuurlijke knelpunten</li> <li>○ Politieke knelpunten</li> <li>○ Organisatorische knelpunten</li> <li>○ Anders, te weten:</li> </ul> <p>Graag toelichten welke de belangrijkste knelpunten zijn geweest:</p> <p>→ naar vraag 5g</p>
5g.	<p>Vindt u dat de mogelijkheden tot afstemming met beleidsplannen van andere overheden zijn verbeterd door de vernieuwde planstelsels op basis van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening en de Waterwet?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ja</li> <li>○ Nee</li> <li>○ Weet niet</li> </ul>

	<p>Graag toelichten:</p> <p>→ naar vraag 5h</p>
5h.	<p>Denkt u dat de mogelijkheden tot afstemming met beleidsplannen van andere overheden zullen verbeteren met de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ja</li> <li>○ Nee</li> <li>○ Weet niet</li> </ul> <p>Graag toelichten:</p> <p>→ naar vraag 6</p>

**Vraag 6: Functie van het plan**

Een strategisch plan waarin milieu-onderwerpen aan de orde komen kan in de praktijk meerdere functies vervullen.

6a.	<p>Welke functie vervult het strategische plan in uw provincie in de praktijk? (meerdere antwoorden mogelijk)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Aangeven van beleidskaders in algemene zin</li> <li>○ Aangeven van lange-termijndoelstellingen</li> <li>○ Profileren van het beleid binnen de organisatie</li> <li>○ Profileren van het beleid van de gedeputeerde</li> <li>○ Genereren van financiële middelen</li> <li>○ Bevorderen van samenhang in het provinciale beleid</li> <li>○ Op de hoogte stellen van derden van het beleid</li> <li>○ Vergroten van draagvlak voor het beleid binnen de organisatie</li> <li>○ Vergroten van draagvlak voor het beleid bij derden</li> <li>○ Anders, te weten:</li> </ul> <p>→ naar vraag 6b</p>
6b.	<p>Wat is naar uw mening de belangrijkste functie van het strategische plan?</p> <p>→ naar vraag 7</p>

**Vraag 7: Gebruik van het plan**

Een strategisch plan waarin milieu-onderwerpen aan de orde komen kan in de praktijk voor meerdere doelen worden gebruikt.

7.	<p>Hoe wordt het strategische beleidsplan in uw provincie in de praktijk gebruikt? Graag specificeren (meerdere antwoorden mogelijk):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bij voorbereiding van provinciaal milieuprogramma</li> <li>○ Bij verlening van vergunningen op grond van de Wm</li> <li>○ Bij uitvoering van handhavingstaken</li> </ul>
----	---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bij voorbereiding van projecten</li> <li>○ Bij uitvoering van projecten</li> <li>○ Anders, te weten:</li> </ul> <p>Graag toelichten:</p> <p>→ naar vraag 8</p>
--	---

**Vraag 8: Operationeel programma**

De Wet milieubeheer voorziet in hoofdstuk 4 in een verplichting tot het jaarlijks opstellen van een provinciaal milieuprogramma.

8a.	<p>Beschikt uw provincie over een operationeel programma waarin milieu-onderwerpen aan de orde komen?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ja → naar vraag 8b</li> <li>○ Nee → naar vraag 8g</li> </ul>
8b.	<p>Welke titel draagt het programma?</p> <p>Titel:</p> <p>→ naar vraag 8c</p>
8c.	<p>Is het programma opgenomen in een apart document of maakt het deel uit van de provinciale begroting?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Apart document</li> <li>○ Onderdeel van begroting</li> <li>○ Anders, te weten:</li> </ul> <p>→ naar vraag 8d</p>
8d.	<p>Wanneer is het programma opgesteld?</p> <p>Jaar:</p> <p>→ naar vraag 8e</p>
8e.	<p>Hoe lang is de geldingsduur van het programma?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1 jaar</li> <li>○ 2 jaar</li> <li>○ Anders, te weten:</li> </ul> <p>→ naar vraag 8f</p>
8f.	<p>Wie heeft het programma opgesteld?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Eigen beleidsmedewerkers</li> <li>○ Extern bureau</li> <li>○ Anders, te weten:</li> </ul> <p>→ naar vraag 9</p>
8g.	<p>Waarom niet?</p> <p>Reden:</p> <p>→ naar vraag 10</p>

**Vraag 9: Gebruik van het operationele programma**

Een operationeel programma waarin milieu-onderwerpen aan de orde komen kan in de praktijk voor meerdere doelen worden gebruikt.

9.	<p>Hoe wordt het operationele programma in uw provincie in de praktijk gebruikt? Graag specificeren (meerdere antwoorden mogelijk):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Bij verlening van vergunningen</li> <li><input type="radio"/> Bij uitoefening van handhavingstaken</li> <li><input type="radio"/> Bij voorbereiding van projecten</li> <li><input type="radio"/> Bij uitvoering van projecten</li> <li><input type="radio"/> Anders, te weten:</li> </ul> <p>Graag toelichten:</p> <p>→ naar vraag 10</p>
----	--

**Vraag 10: Afsluiting**

De afsluitende vragen hebben betrekking op relevante ontwikkelingen binnen uw eigen organisatie en binnen de overheid als geheel.

10a.	<p>Heeft uw organisatie nog specifieke voornemens op het gebied van de planvorming tussen nu en 2015?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Ja</li> <li><input type="radio"/> Nee</li> <li><input type="radio"/> Weet niet</li> </ul> <p>Graag toelichten:</p> <p>→ naar vraag 10b</p>
10b.	<p>Vindt u het overheidsstreven naar een integraal planstelsel voor de leefomgeving een positieve of juist een negatieve ontwikkeling?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Positieve ontwikkeling</li> <li><input type="radio"/> Negatieve ontwikkeling</li> <li><input type="radio"/> Anders, te weten:</li> <li><input type="radio"/> Weet niet</li> </ul> <p>Graag toelichten:</p> <p>→ naar vraag 10c</p>
10c.	<p>Bent u van mening dat er ook in de toekomst een verplichting voor provincies moet blijven bestaan tot het vaststellen van een provinciaal milieubeleidsplan en een milieuprogramma?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Ja</li> <li><input type="radio"/> Nee</li> <li><input type="radio"/> Weet niet</li> </ul> <p>Graag toelichten:</p>

	→ naar vraag 10d
10d.	<p>Is naar uw mening een wijziging van de regeling van het planstelsel in de Wet milieubeheer nodig ter verbetering en/of modernisering van het planstelsel?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Ja</li> <li><input type="radio"/> Nee</li> </ul> <p>Graag toelichten:</p> <p>→ naar vraag 10e</p>
10e.	<p>Heeft u een (andere) suggestie aan de centrale overheid ter verbetering en/of modernisering van het planstelsel?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Ja</li> <li><input type="radio"/> Nee</li> </ul> <p>Graag toelichten:</p> <p>→ naar vraag 10f</p>
10f.	<p>Heeft u tot slot nog iets op te merken?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Ja</li> <li><input type="radio"/> Nee</li> </ul> <p>Graag toelichten:</p> <p>Hartelijk dank voor uw medewerking! -</p>





## BIJLAGE 4

## Europese verplichtingen ten aanzien van plannen en programma's voor omgevingsbeleid

**1. Inleiding**

Het merendeel van het Europese plan- en programmaverplichtingen zijn sectoraal van aard, wat voortvloeit uit het feit dat op EU-niveau de milieuproblemen veelal sectoraal en per milieucompartment worden benaderd.<sup>279</sup> Deze sectorale verplichtingen worden hieronder in paragraaf 2 als eerste beschreven.<sup>280</sup> Daarnaast zijn er echter ook horizontale verplichtingen te onderscheiden die gelden voor plannen- en programma's op milieugebied in algemene zin, dus niet per sector of milieucompartment. Op deze verplichtingen wordt ingegaan in paragraaf 3.

**2. Sectorale verplichtingen***Afvalstoffen*

De Europese richtlijnen met betrekking tot het beheer van afvalstoffen verplichten tot het opstellen van algemene afvalbeheersplannen, beheersplannen voor specifieke categorieën afvalstoffen, al dan niet als (herkenbaar) onderdeel van het algemene afvalstoffenplan, en een nationale strategie tot het verminderen van het storten van biologisch afbreekbare afvalstoffen. De meest recente kaderrichtlijn voor afvalstoffen schrijft daarnaast een nationaal afvalpreventieprogramma voor. Tevens vereist deze richtlijn periodieke toetsing en zo nodig herziening van plannen en programma's (minimaal eens in de 6 jaar). Lidstaten zijn gehouden om het publiek inspraak te geven bij de voorbereiding van plannen en programma's.

De *Kaderrichtlijn afvalstoffen*<sup>281</sup> draagt de bevoegde instanties van de lidstaten in art. 7 op om één of meer afvalbeheersplannen op te stellen. De inhoud van deze plannen wordt niet-limitatief voorgeschreven. Zo kunnen de plannen de natuurlijke en rechtspersonen behelzen die gemachtigd zijn om afvalstoffen te beheren en stimulerende maatregelen voor de rationalisatie van de inzameling, sortering en behandeling van afvalstoffen. Ook mogen lidstaten maatregelen treffen om vervoer van afvalstoffen dat in strijd is met hun afvalbeheersplannen te voorkomen (lid 2). Hieruit kan worden afgeleid dat het plan geacht wordt een rol te spelen c.q. door te werken in de bij de besluitvorming van de bevoegde

<sup>279</sup> E.M. Vogelesang-Stoute, M.N. Boeve, N.M. van der Grijp, F.A.G. Groothuijse, N.S.J. Koeman, L. van Middelkoop, M.G.W.M. Peeters, R. Uylenburg, De Wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving, STEM-publicatie 2009/2, p. 61.

<sup>280</sup> Hiervoor is, naast onderzoek in Europese bronnen van wetgeving, mede geput uit hoofdstuk 4 van het afstudeeronderzoek verricht door T. Lavrijsen, Planstelsel milieu. Onderzoek naar het herijkingsvoornemen om de milieuplanverplichtingen uit hoofdstuk 4 Wet milieubeheer te schrappen', Scriptie Universiteit Tilburg, 21 mei 2010.

<sup>281</sup> Richtlijn 2006/12/EG betreffende afvalstoffen, *PbEG* 2006, L 114/9. Deze richtlijn heeft Richtlijn 75/442/EEG, *PbEG* L 194/39, zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening nr. 1882/2003, *PbEG* L 284/1, vervangen. In beide richtlijnen is de planverplichting opgenomen in artikel 7.

instanties. Zo nodig dienen de lidstaten bij de opstelling van de plannen samen te werken met de andere betrokken lidstaten en de Commissie.

Op grond van artikel 6 van *Richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen*<sup>282</sup> moeten de bevoegde instanties van de lidstaten een plan voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen opstellen. Het hoeft niet noodzakelijkerwijs te gaan om een afzonderlijk plan, maar het mag ook onderdeel uitmaken van de algemene afvalbeheerplannen als bedoeld in artikel 7 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. De plannen moeten openbaar worden gemaakt. De Commissie onderwerpt de plannen aan een vergelijkende evaluatie, wat impliceert dat de plannen in zijn geheel aan de Commissie moeten worden gezonden.

*Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval*<sup>283</sup> verplicht de lidstaten ertoe om in hun algemene afvalbeheerplannen op grond van art. 7 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen een apart hoofdstuk op te nemen over het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval, waaronder de maatregelen ter preventie van het ontstaan van verpakkingsafval en hergebruik van verpakkingen (art. 14).

*Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen*<sup>284</sup> vereist van de lidstaten een nationale strategie om de hoeveelheid van naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbare afvalstoffen te verminderen. De strategie dient maatregelen te bevatten met het oog op het behalen van verschillende reductiedoelstellingen op middellange(2006/2009) en lange termijn (2016/2020) (art. 5).

Uit art. 8, onder b, van de richtlijn vloeit voort dat een vergunningaanvraag voor een stortplaats getoetst moet worden aan het/de afvalbeheersplan(nen) als bedoeld in art. 7 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Het plan dient, met andere woorden, dus door te werken in de besluitvorming van de vergunningverlenende instanties van de lidstaten.

*Richtlijn 2008/89/EG betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen*<sup>285</sup> voorziet in intrekking van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, Richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen en Richtlijn 75/439/EEG inzake afgewerkte olie met ingang van 12 december 2010. De huidige planverplichtingen uit de twee eerstgenoemde richtlijnen gaan op in artikel 28 van de nieuwe afvalstoffenrichtlijn. Artikel 28 bevat daarnaast een aantal aanvullende bepalingen ten aanzien van de inhoud afvalbeheersplannen. Uitdrukkelijk is bepaald dat de betrokken afvalbeheerplannen in overeenstemming moeten zijn met art. 14 van Richtlijn 94/62/EG en art. 5 van Richtlijn 1999/31/EG.

Daarnaast dienen de lidstaten op grond van artikel 29 van de richtlijn afvalpreventieprogramma's op te stellen, hetzij als onderdeel van de afvalbeheerplannen of van andere milieubeleidsprogramma's, hetzij als afzonderlijk programma. In geval van integratie in het afvalbeheerplan of een ander milieubeleidsprogramma moeten de afvalpreventiemaatregelen duidelijk worden aangegeven.

<sup>282</sup> *PbEG* 1991, L 377/20.

<sup>283</sup> *PbEG* 1994, L 365/10, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2004/12/EG, *PbEG* 2004, L 47/26.

<sup>284</sup> *PbEG* 1999, L 182/1.

<sup>285</sup> *PbEG* 2008, L 312/3.

Afvalbeheerplannen en –preventieprogramma’s moeten ten minste eens in de zes jaar worden geëvalueerd en, zo nodig, worden herzien (art. 30).

De richtlijn verplicht tot het bieden van inspraakmogelijkheden overeenkomstig Richtlijn 2003/35/EG<sup>286</sup> bij het opstellen van de afvalbeheerplannen en afvalpreventieprogramma’s en, na vaststelling, tot openbaarmaking daarvan via een voor iedereen toegankelijk website (art. 31). Plannen en programma’s evenals de belangrijkste wijzigingen daarvan moeten ter kennis van de Commissie worden gebracht (art. 33). De richtlijn moet uiterlijk 12 december 2010 zijn omgezet door de lidstaten.

### *Lucht*

De lidstaten zijn op grond van de verschillende Europese richtlijnen op het gebied van luchtkwaliteit verplicht tot het opstellen van korte termijn actieplannen en luchtkwaliteitsplannen en –programma’s. Ook moeten zij het publiek betrekken bij de voorbereiding en herziening van de plannen en –programma’s. De richtlijnen stellen geen eisen ten aanzien van de periodieke herziening van deze nationale beleidsinstrumenten.

*Richtlijn 96/62/EG inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit*<sup>287</sup> voorziet in een verplicht door de lidstaten op te stellen actieplan wanneer de grenswaarden en/of alarmdrempels overschreden dreigen te worden. Het gaat hierbij om maatregelenprogramma’s voor de korte termijn om het risico op overschrijding te verkleinen en de duur ervan te beperken (art. 7, lid 3). Daarnaast moeten lidstaten voor zones en agglomeraties waar daadwerkelijk sprake is van overschrijding van de grenswaarden voor een of meer verontreinigende stoffen een (in geval van meerdere stoffen: geïntegreerd) plan of programma opstellen waarmee binnen de daarvoor gestelde termijn wel aan de grenswaarden zal worden voldaan (art. 8, lid 3). Bijlage IV bevat de informatie die in het plan of programma ten minste moet worden opgenomen.<sup>288</sup> Het publiek moet in de gelegenheid worden gesteld tot inspraak bij de opstelling, wijziging of herziening van de plannen en –programma’s op grond van Richtlijn 2003/35/EG.<sup>289</sup> De plannen en programma’s moeten aan de Commissie worden toegezonden en het publiek moet deze kunnen raadplegen (art. 11, lid 1, onder iii resp. art. 8, lid 3). Deze richtlijn zal op 11 juni 2010 worden ingetrokken, als gevolg van Richtlijn 2008/50/EG.

*Richtlijn 1999/13/EG inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen (VOS) ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen bij bepaalde werkzaamheden en in installaties*<sup>290</sup> biedt lidstaten de mogelijkheid om voor bestaande installaties een nationaal maatregelenplan op te stellen waarmee de jaarlijkse emissie van VOS ten minste evenveel daalt en binnen dezelfde tijd als bij toepassing van de van toepassing zijnde emissiegrenswaarden het geval zou zijn (art. 6). Het plan is dus facultatief en dient in feite als *alternatief instrument* om de

<sup>286</sup> De betrokken bepalingen uit deze richtlijn worden in paragraaf 2.2.2 beschreven.

<sup>287</sup> PbEG 1996, L 296/55.

<sup>288</sup> Overeenkomstig het ‘format’ zoals door de Commissie is vastgesteld bij Beschikking van 20 februari 2004, PbEG 2004, L 68/27.

<sup>289</sup> Zie hierna paragraaf 2.2.2.

<sup>290</sup> PbEG 1999, L 85/1.

doelstellingen van de betrokken richtlijn te bereiken. Het plan moet worden ingediend bij de Commissie die binnen zes maanden dient te beoordelen of de lidstaat corrigerende maatregelen zal moeten nemen (art. 6, lid 5).

*Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa*<sup>291</sup> zal met ingang van 11 juni 2010 Richtlijn 96/62/EG vervangen. De lidstaten moeten voor zones en agglomeraties waar sprake is van overschrijding van de grens- of streefwaarden (geïntegreerde) *luchtkwaliteitsplannen* opstellen (art. 24). In geval van grensoverschrijdende luchtverontreiniging samen met de betrokken andere lidstaten (art. 25, lid 1). De plannen moeten aan de Commissie worden meegedeeld (art. 23). Het opstellen van een dergelijk plan geldt tevens als voorwaarde om een beroep te kunnen doen op tijdelijk uitstel van het tijdstip waarop aan de grenswaarden van de richtlijn moet worden voldaan (derogatie, art. 22).

Art. 23, lid 2, draagt de lidstaten op ten aanzien van de luchtkwaliteitsplannen zo veel mogelijk te streven naar samenhang met de vereiste plannen op grond van *Richtlijn 2001/80/EG* inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties<sup>292</sup> (nationaal emissiereductieplan<sup>293</sup> en uitvoeringsprogramma's<sup>294</sup>), *Richtlijn 2001/81/EG* inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen<sup>295</sup> ((nationaal programma<sup>296</sup>) en *Richtlijn 2002/49/EG* inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (zie hierna).

In geval van dreigende overschrijding van de alarmdrempels moeten de lidstaten *actieplannen* opstellen met daarin de op korte termijn te nemen maatregelen (art. 24). Uit het feit dat de Commissie voorbeelden van beste praktijken voor de opstelling van dergelijke actieplannen zal publiceren, kan worden afgeleid dat deze plannen aan de Commissie toegestuurd moeten worden of in ieder geval voor de Commissie toegankelijk moeten zijn (art. 24, lid 4).<sup>297</sup> Het publiek moet in de gelegenheid worden gesteld tot inspraak bij de opstelling, wijziging of herziening van de luchtkwaliteitsplannen en -programma's op grond van Richtlijn 2003/35/EG.<sup>298</sup> De luchtkwaliteitsplannen moeten aan de bevolking en belanghebbende organisaties worden meegedeeld via algemeen toegankelijke media, zoals internet (art. 26).

<sup>291</sup> *PbEG* 2008, L 152/1.

<sup>292</sup> *PbEG* 2001, L 309/1.

<sup>293</sup> Art. 4, lid 6 (facultatief als alternatief middel om doelstellingen van de richtlijn te verwezenlijken, zie ook Richtlijn 1999/13/EG).

<sup>294</sup> Art. 3, lid 1 (verplicht).

<sup>295</sup> *PbEG* 2001, L 309/22.

<sup>296</sup> Art. 6, lid 1 (verplicht). Het nationale programma diende voor 1 oktober 2006 zo nodig te worden bijgesteld en herzien (lid 3). De programma's moeten beschikbaar worden gesteld aan het publiek en relevante organisaties en de daarin opgenomen informatie dien helder, begrijpelijk en gemakkelijk toegankelijk te zijn (lid 4).

<sup>297</sup> Art. 27 van de richtlijn (indiening gegevens en verslagen aan de Commissie) noemt de plannen en programma's niet als zodanig.

<sup>298</sup> Zie hierna paragraaf 2.2.2.

*Richtlijn 2002/3/EG betreffende ozon in de lucht*<sup>299</sup> bevat ook plan- en programmaverplichtingen. Deze zijn echter opgegaan in de hiervoor beschreven nieuwe richtlijn voor luchtkwaliteit (2008/50/EG). Als gevolg daarvan zal de ozonrichtlijn op 11 juni 2010 worden ingetrokken.

### **Geluid**

*Richtlijn 2002/49/EG inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai*<sup>300</sup> draagt de lidstaten op om voor hun grondgebied *actieplannen* op te stellen om lawaai-uitstoot en lawaai-effecten te beheersen (art. 8). Deze actieplannen moeten voldoen aan bepaalde minimumeisen, zoals opgenomen in bijlage V bij de richtlijn. Hieruit blijkt dat de plannen naast maatregelen, waaronder maatregelen in het kader van de verkeersplanning en ruimtelijke ordening, in ieder geval ook een langetermijnstrategie dienen te bevatten.

De plannen moeten om de vijf jaar opnieuw worden bezien en zo nodig worden aangepast. De richtlijn vereist door lidstaten gezamenlijk op te stellen internationale geluidactieplannen voor de lidstaten die aan elkaar grenzen. De richtlijn vereist inspraak van het publiek op de voorstellen voor actieplannen en dat de uitkomsten van de inspraak ook daadwerkelijk worden meegenomen bij de uiteindelijke vaststelling van de plannen. De plannen moeten aan het publiek beschikbaar worden gesteld en worden verspreid (art. 9). Een samenvatting van de actieplannen moet aan de Commissie worden gestuurd.

### **Klimaat**

In het kader van klimaatbescherming zijn de lidstaten verplicht om twee nationale plannen vast te stellen: een nationaal toewijzingsplan voor emissierechten en een nationaal actieplan voor energie uit hernieuwbare bronnen. Het publiek moet bij de voorbereiding van het laatste plan worden betrokken.

*Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap*<sup>301</sup> vereist een *nationaal toewijzingsplan* waarin de totale hoeveelheid en de wijze van verdeling van emissierechten wordt geregeld (art. 9). Het gaat hierbij niet om een beleidsplan, maar om een instrument ter (rechtvaardige) verdeling.

*Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen*<sup>302</sup> is op 5 juni 2009 van kracht geworden en moet op 5 december 2010 zijn omgezet door de lidstaten. De richtlijn bepaalt dat iedere lidstaat een *nationaal actieplan* voor energie uit hernieuwbare bronnen moet vaststellen (art. 4). Hierin moeten de nationale algemene streefcijfers voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen verbruikt in vervoer, elektriciteit en verwarming en koeling in 2020 zijn vermeld, rekening houdend met het effect van andere beleidsmaatregelen inzake energie-efficiëntie bij het eindverbruik van energie, en moeten passende maatregelen zijn opgenomen om deze nationale algemene streefcijfers te behalen. Het gaat dus om een plan waarin zowel het strategisch

<sup>299</sup> PbEG 2002, L 67/14.

<sup>300</sup> PbEG 2002, L 189/12.

<sup>301</sup> "en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad", PbEG 2003, L 275/32.

<sup>302</sup> "en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG", PbEG 2009, L 140/6.

beleid is opgenomen als de operationele (beleids)maatregelen om dit beleid te realiseren.

De Commissie moet een model voor de nationale actieplannen opstellen, waarin de minimumvereisten van bijlage VI van de richtlijn zijn vervat. In juli 2009 is het model door de Commissie bekend gemaakt. De lidstaten moeten dit model in acht nemen bij de presentatie van hun plannen. Uiterlijk op 30 juni 2010 moeten de lidstaten hun nationale actieplannen voor energie aanmelden bij de Commissie.

De Commissie kan naar aanleiding van de evaluatie van, met name, de maatregelen uit de nationale actieplannen aanbevelingen doen ten aanzien van een afzonderlijk nationaal plan (art. 4, lid 5).

Een nieuw fenomeen in deze richtlijn betreft het zogenaamde Transparantieplatform. Dit is een door de Commissie op te zetten online platform onder meer bedoeld voor de openbaarmaking van informatie die de Commissie of een lidstaat van wezenlijk belang acht voor deze richtlijn en het bereiken van de daarin vermelde doelstellingen (art. 24). De Commissie is verantwoordelijk voor de openbaarmaking van de nationale actieplannen. In overweging 90 van de richtlijn wordt erop gewezen dat bij de uitvoering van de richtlijn in voorkomend geval rekening moet worden gehouden met het Verdrag van Aarhus en Richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Hoewel niet expliciet in de bepalingen van de richtlijn zelf tot uitdrukking gebracht, vloeit hieruit voort dat het nationale actieplan openbaar gemaakt zal moeten worden en zal moeten worden verspreid (zie verder 2.2.2).

### *Bodem*

In september 2006 heeft de Commissie een voorstel gedaan voor een kaderrichtlijn bodem.<sup>303</sup> Dit voorstel werd toen afgewezen door de Milieuraad, waaronder door Nederland.<sup>304</sup> Ook in de Raad van 15 maart 2010 werd geen politiek akkoord bereikt. Het richtlijnvoorstel vereist dat lidstaten met betrekking tot aangewezen risicogebieden een *maatregelenprogramma* vaststellen ter bestrijding van erosie, verlies aan organische stof, verdichting, verzilting en aardverschuivingen (art. 8). Deze programma's moeten ten minste om de vijf jaar worden herzien. Ook moeten lidstaten een *nationale saneringsstrategie* opstellen, die ook eens in de vijf jaar moet worden herzien (art. 14). Interessant is te vermelden, dat het richtlijnvoorstel in art. 3 een expliciete bepaling over beleidsintegratie bevat, die als volgt luidt:

“Bij de ontwikkeling van sectoraal beleid waarvan kan worden verwacht dat het de processen van bodemaantasting zal intensiveren of verminderen, identificeren, omschrijven en evalueren de lidstaten de effecten van dat beleid op deze processen, met name op het stuk van regionale en stedelijke ruimtelijke ordening, vervoer, energie, landbouw, plattelandsontwikkeling, bosbouw, winning van grondstoffen, handel en industrie, productbeleid, toerisme, klimaatverandering, milieu, natuur en landschap.

De lidstaten maken hun bevindingen terzake bekend.”

<sup>303</sup> Voorstel voor een Richtlijn tot vaststelling van een kader voor de bescherming van de bodem en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG, COM(2006)232 definitief.

<sup>304</sup> Om reden dat het voorstel in strijd zou zijn met het subsidiariteitsbeginsel. Zie ook *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123 XI en 32 123 XVIII, nr. 62, p. 26.

Deze bepaling beoogt het beleid om bodemaantasting te voorkomen en te beperken ook door te laten werken in andere voor het bodembeleid relevante beleidsterreinen, met als doel om de bodemfuncties veilig te stellen.

### *Water*

De verschillende Europese richtlijnen op het gebied van water behelzen voor de lidstaten vele beleidsplan- en -programmaverplichtingen. Voor de meeste van deze plannen en -programma's is een minimale herzieningstermijn voorgeschreven (4 respectievelijk 6 jaar) en zijn verplichtingen opgenomen met betrekking tot het bieden van inspraak aan het publiek bij voorbereiding, herziening en wijziging daarvan. In een enkel geval is voorzien in een uitdrukkelijk verplichting tot afstemming van een waterbeleidsplan met andere sectoren van het omgevingsbeleid (ruimtelijke ordening en/of natuur) of zelfs een verplichting tot integratie van zodanig beleid in een water gerelateerd maatregelenprogramma.

*Richtlijn 91/271/EEG inzake de behandeling van stedelijk afvalwater*<sup>305</sup> verplicht lidstaten tot het opstellen van een nationaal programma voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn (art. 17). Om de twee jaar moeten de lidstaten een verslag over (de uitvoering van) hun nationale programma's aan de Commissie sturen. Voor het opstellen van deze verslagen heeft de Commissie een bepaald 'format' verplicht gesteld.<sup>306</sup> Het nationale programma als zodanig hoeft niet aan de Commissie te worden gezonden.

*Richtlijn 91/676/EEG inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen*<sup>307</sup> vereist een nationaal actieprogramma voor aangewezen kwetsbare zones om waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen. In plaats van een nationaal programma kunnen deelprogramma's voor verschillende zones of gedeelten daarvan worden opgesteld (art. 5, lid 1 en 2). Ingevolge Richtlijn 2003/35/EG moet aan het publiek de mogelijkheid tot inspraak worden geboden bij de opstelling, wijziging of herziening van deze programma's.<sup>308</sup> De actieprogramma's moeten binnen vier jaar na opstelling worden uitgevoerd en dienen de art. 5, lid 4, verplichtte maatregelen te bevatten. De actieprogramma's moeten ten minste eens in de vier jaar opnieuw worden gezien en zo nodig worden herzien. Wijzigingen in de actieprogramma's moeten ter kennis van de Commissie worden gebracht (art. 5, lid 7). Op grond van art. 10 moeten de lidstaten de Commissie om de vier jaar een verslag uitbrengen met de in bijlage V bij de richtlijn bedoelde informatie. De vereiste informatie omvat onder meer een uiteenzetting over het gevoerde preventieve beleid en een overzicht van de actieprogramma's, in het bijzonder de vereiste en aanvullende maatregelen. Het lijkt voor de hand te liggen dat lidstaten deze verslagverplichting invullen door hun actieprogramma's als zodanig op te sturen. Maar de richtlijn verplicht daar formeel niet toe.

<sup>305</sup> PbEG 1991, L 135/40, zoals gewijzigd bij Richtlijn 98/15/EG, PbEG 1998, L 67.

<sup>306</sup> Beschikking 93/481/EEG van de Commissie, PbEG 1993, L 226/23.

<sup>307</sup> PbEG 1991, L 375/1.

<sup>308</sup> Zie verder paragraaf 2.2.2.



De Kaderrichtlijn water (Richtlijn 2000/60/EG<sup>309</sup>) legt lidstaten zowel een programma als een planverplichting op. Ook bevat de richtlijn verplichtingen met betrekking tot de voorlichting en raadpleging van het publiek. In de eerste plaats zijn lidstaten gehouden om voor elke stroomgebiedsdistrict of voor het op zijn grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict een *maatregelenprogramma* op te stellen om de milieudoelstellingen van artikel 4 van de richtlijn te realiseren (art. 11, lid 1). De verplicht in het programma op te nemen maatregelen (“basismaatregelen”) zijn aangegeven in het tweede lid van art. 11. Daarnaast moeten daarin, zo nodig, “aanvullende maatregelen” worden opgenomen als bedoeld in art. 11, lid 4. De eerste maatregelenprogramma’s dienden door de lidstaten uiterlijk op 22 december 2009 te zijn vastgesteld. De maatregelen moeten op uiterlijk op 22 december 2012 operationeel zijn.

De richtlijn verplicht tot *herziening* van de betrokken programma’s. Ingevolge art. 11, lid 8, moeten de maatregelenprogramma’s uiterlijk op 22 december 2015 voor het eerst worden getoetst en zo nodig worden bijgesteld. Toetsing en eventuele herziening dient daarna om de zes jaar plaats te vinden. Nieuwe of herziene maatregelen die in het kader van een herzien programma worden genomen, moeten binnen drie jaar na de vaststelling operationeel zijn.

De Kaderrichtlijn water verplicht ook tot het opstellen van *stroomgebiedsbeheersplannen*, hetzij per volledig op het nationale grondgebied gelegen stroomgebied hetzij, in geval van internationale stroomgebiedsdistrict(en), voor op het nationale grondgebied liggende deel of delen van dat district (art. 13, lid 1 en 2). De inhoud van een dergelijk plan is dwingend voorgeschreven (art. 13, lid 4 jo. Bijlage VII). Gelet op de inhoud van Bijlage VII gaat het om plannen met beleidsmatig getinte elementen, waarvan (een samenvatting van) de maatregelenprogramma’s onderdeel uitmaken. Uit de bijlage blijkt ook welke aanvullende informatie daarenboven in *herziene* stroomgebiedsbeheersplannen moet worden opgenomen.

De eerste stroomgebiedsbeheersplannen dienden uiterlijk op 22 december 2009 te worden gepubliceerd. De plannen moeten om de zes jaar opnieuw tegen het licht worden gehouden en zo nodig worden bijgesteld (art. 13, lid 7).

Artikel 14 van de richtlijn verplicht lidstaten tot het bieden van de mogelijkheid tot *inspraak voor het publiek* op verschillende documenten in de verschillende fasen van de voorbereiding, de herziening en de aanpassing van stroomgebiedsbeheersplannen. De inspraakperiode moet ten minste zes maanden bedragen.

Afschriften van stroomgebiedsbeheersplannen moeten binnen drie maanden na publicatie aan de Commissie worden gestuurd (art. 15).

*Richtlijn 2007/60/EG over beoordeling en beheer van overstromingsrisico’s*<sup>310</sup> verplicht lidstaten tot het opstellen van (gecoördineerde) overstromingsrisicobeheersplannen. Hierin moeten “adequate doelstellingen” met het oog op de bescherming van bepaalde met name genoemde belangen (art. 7, lid 2) en de daartoe benodigde “maatregelen” (art. 7, lid 3) worden geformuleerd. Interessant te vermelden is, dat in de plannen ook rekening gehouden moet worden met aspecten, zoals ruimtelijke

<sup>309</sup> Richtlijn 2000/60/EG tot vaststelling van een kader voor communautair maatregelen betreffende het waterbeleid, *PbEG* 2000, L 327/1.

<sup>310</sup> *PbEG* 2007, L 288/27.

ordering en natuurbehoud. Hierin schuilt een verplichting tot inhoudelijke afstemming met andere plannen/beleid. De betrokken plannen moeten uiterlijk op 22 december 2015 voltooid en bekendgemaakt zijn (art. 7, lid 5). Toetsing en zo nodig bijstelling van de plannen dient om de zes jaar plaats te vinden (art. 14, lid 3).

Inspraak in de fase van totstandkoming, toetsing en herziening van overstromingsrisicobeheerplannen moet, waar passend, gecoördineerd worden met de inspraak op de stroomgebiedsbeheersplannen (art. 9, lid 3 en 10). De plannen moeten ter beschikking van het publiek worden gesteld.

De *Kaderrichtlijn mariene strategie*<sup>311</sup> verplicht de lidstaten tot het ontwikkelen van mariene *strategieën* per mariene regio of subregio van hun mariene wateren. Deze strategie omvat een actieplan, inhoudende de voorbereiding en het opstellen een *programma van maatregelen* (art. 5). Een programma van maatregelen moet *ruimtelijke* beschermingsmaatregelen bevatten “die bijdragen aan samenhangende en representatieve netwerken van beschermde mariene gebieden, waarbij de diversiteit van de samenstellende ecosystemen adequaat is gedekt” (art. 13, lid 4).<sup>312</sup> Hieruit blijkt een verplichting tot *integratie* van ruimtelijke aspecten van het natuurbeleid in het beleid ter bescherming van de zee. Deze verplichting moet worden beschouwd tegen de achtergrond van de integratiedoelstelling van de richtlijn.<sup>313</sup>

De programma’s van maatregelen moeten binnen drie maanden na vaststelling aan de Commissie en andere betrokken lidstaten worden gestuurd (art. 13, lid 9).

De mariene strategieën moeten om de 6 jaar worden getoetst en zo nodig worden geactualiseerd (art. 17). Het publiek moet in de gelegenheid worden gesteld om commentaar op de samenvatting van bepaalde elementen van de (voorbereiding van de) mariene strategie te leveren (art. 19).

### **Natuur**

Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (de Habitatrictlijn)<sup>314</sup> verplicht lidstaten tot het treffen van de nodige instandhoudingsmaatregelen voor de speciale beschermingszones. Deze maatregelen kunnen, zo nodig, *beheersplannen* omvatten. Er bestaat dus *geen* verplichting als zodanig om dergelijke plannen op te stellen. De richtlijn vereist geen op zichzelf staand plan. Expliciet wordt gesteld dat dit plan ook onderdeel mag zijn van een ruimtelijk plan (art. 6, lid 1).

<sup>311</sup> Richtlijn 2008/56/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het marien milieu, *PbEG* 2008, L 164/19.

<sup>312</sup> Genoemd worden de speciale instandhoudingszones respectievelijk beschermingszones op grond van de Habitat- en Vogelrichtlijn alsmede de beschermde mariene gebieden op grond van voor de Gemeenschap of lidstaten geldende internationale en/of regionale verdragen.

<sup>313</sup> Art. 1, lid 4.

<sup>314</sup> *PbEG* 1992, L 206/7.

### 3. Horizontale verplichtingen

Richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie<sup>315</sup> beoogt de verplichtingen met betrekking tot de toegang tot milieu-informatie uit het Verdrag van Aarhus te implementeren.<sup>316</sup> Met het oog op dit onderzoek naar de Europeesrechtelijke eisen met betrekking tot de inrichting van het nationale planstelsel milieu zijn met name de verplichtingen tot *actieve* openbaarmaking uit de richtlijn van belang.<sup>317</sup> Dit betreft de artikelen met betrekking tot het begrip milieu-informatie (art. 2) en met betrekking tot de verspreiding en kwaliteit van milieu-informatie (art. 7 en 8).

Uit artikel 2, lid 1, onder c blijkt, dat onder *milieu-informatie* ook beleidsmaatregelen, plannen en programma's worden begrepen die een uitwerking hebben of kunnen hebben op de onder a) genoemde elementen van het milieu en de onder b) genoemde factoren die deze elementen (waarschijnlijk) aantasten. De strategische en operationele milieu-, water-, en natuurbeleidsplannen en programma's die in dit onderzoek centraal staan, worden daarmee in ieder geval onder het begrip milieu-informatie gevat zoals gedefinieerd door de richtlijn.

Voor de betrokken beleidsplannen en –programma's is artikel 7, lid 2 aanhef en onder b) van belang. Deze bepaling vereist dat beleidsmaatregelen, plannen en programma's in verband met het milieu "op passende wijze (worden) bijgewerkt, beschikbaar gesteld en verspreid." Uit het eerste lid van artikel 7 vloeit voort dat deze beleidsmaatregelen, plannen en programma's zo veel mogelijk langs digitale/elektronische weg moeten worden verspreid.

Artikel 8, lid 1, verplicht lidstaten ertoe ervoor te zorgen dat door hen of op hun verzoek samengestelde informatie "actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar" is. De verplichtingen tot het op passende wijze bijwerken en actualiseren van milieu-informatie zijn van belang vanuit het oogpunt van *herziening* van beleidsplannen en –programma's op het terrein van het omgevingsbeleid. Hoewel hieruit geen *vaste* termijn tot periodieke herziening voortvloeit, zullen de lidstaten niettemin tegen de achtergrond van deze verplichtingen moeten bepalen binnen welke

<sup>315</sup> "en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad, *PbEG* 2003, L 41/26.

<sup>316</sup> Op de vraag of deze richtlijn de verplichtingen terzake uit het Verdrag volledig en correct heeft geïmplementeerd wordt in het kader van dit onderzoek niet ingegaan. Zie daartoe meer uitgebreid: E.M. Vogelesang-Stoute, N.M. van der Grijp, A. van der Flier, N.A.M. Priems, Openbaarmaking van milieu-informatie, Evaluatie van de uitvoering van verplichtingen uit het Aarhus-verdrag en van richtlijn 2003/4/EG, STEM publicatie 2008/4, in het bijzonder hoofdstuk 3 en 4. Zie voor achtergronden verder ook: de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus, *Kamerstukken II* 2002/03, 28 835, nr. 3 en de Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 877, nr. 3.

<sup>317</sup> Aangezien de verplichtingen uit de richtlijn ten aanzien van de *passieve* openbaarheid (het verstrekken van milieu-informatie op verzoek), ook voor milieubeleidsplannen, niet geregeld is in hoofdstuk 4 van de Wm, maar in de Wet openbaarheid van bestuur, de Awb en hoofdstuk 19 Wm, wordt hier niet dieper op deze verplichtingen ingegaan.

termijn een beleidsplan of –programma opnieuw getoetst en, zo nodig, bijgesteld moet worden. De uitkomst zal dan naar verwachting zijn dat per plan of programma een bepaalde herzieningstermijn in de wet wordt opgenomen.

De richtlijn bevat wel een uitdrukkelijke termijn voor bijwerking en publicatie van *verslagen* over de toestand van het milieu (art. 7, lid 2 en 3). Lidstaten dienen deze nationale en waar passend regionale of lokale verslagen met regelmatige tussenpozen van ten hoogste *vier jaar* te publiceren (en bij te werken), onverminderd eventuele specifieke Europese rapportageverplichtingen.

Ten slotte verdient vermelding, dat de richtlijn zich gelet op tekst niet beperkt tot bij wet verplicht gestelde plannen en programma's, maar dat de verplichtingen ook gelden ten aanzien van andere (facultatief) op te stellen plannen en programma's.

*Richtlijn 2003/35/EG tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu*<sup>318</sup> verplicht lidstaten ertoe het publiek reële inspraakmogelijkheden<sup>319</sup> te bieden bij de opstelling, wijziging of herziening van plannen en programma's genoemd in bijlage I (art. 2, lid 2). Concreet gaat het dan om de afvalstoffenplannen op grond van de Richtlijn 91/689/EG (gevaarlijke afvalstoffen), Richtlijn 2006/ 12/EG (Kaderrichtlijn afvalstoffen) en Richtlijn 94/62/EG (verpakking en verpakkingsafval), de nationale actieprogramma's op grond van de Richtlijn 91/676/EG (bescherming water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen) en de luchtkwaliteitsplannen en -programma's als bedoeld in Richtlijn 96/62/EG. Voor de inspraak moeten redelijke termijnen worden gesteld. Artikel 2 is echter niet van toepassing op de genoemde plannen wanneer daarvoor een plan-m.e.r. procedure<sup>320</sup> of een inspraakprocedure op grond van de Kaderrichtlijn water wordt gevolgd (art. 2, lid 5).

<sup>318</sup> "en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad", *PbEG* 2003, L 156/17.

<sup>319</sup> Zoals nader geconcretiseerd in onderdelen a) tot en met d) van art. 2, lid 2.

<sup>320</sup> Raadpleging van het publiek in het kader van een milieueffectbeoordeling is te beschouwen als een instrument waarmee aan de implementatie van artikel 7 van het Verdrag (van Aarhus, c.q. art. 2 van de Richtlijn) verder gestalte kan worden gegeven. Aldus *Kamerstukken II* 2002/03, 28835, nr. 3, p. 21.



## BIJLAGE 5

## Vergelijking planstelsel hoofdstuk 4 Wm met de andere planstelsels voor het omgevingsbeleid

De verschillende planstelsels zijn in hoofdstuk 3, paragraaf 3.2 en 3.3, op de belangrijkste onderwerpen beschreven. Op basis hiervan zijn de planstelsels vervolgens vergeleken. Deze vergelijking levert het volgende beeld op.

### 1. Vergelijking planstelsels op onderdelen

#### *Planverplichting of –bevoegdheid*

Voor de meeste plannen geldt een *planverplichting*. Een bevoegdheid geldt alleen voor het gemeentelijk milieubeleidsplan, het gemeentelijk verkeer- en vervoerplan en voor een structuurvisie (rijk, provincie, gemeente) voor bepaalde *aspecten* van het ruimtelijk beleid.

#### *Karakterisering plan*

Bepaalde planstelsels kennen een duidelijk onderscheid tussen *strategische* en *operationele* beleidsplannen (Wm en Wtw). Andere planstelsels kennen alleen een strategisch beleidsplan (Wro<sup>321</sup>). Er zijn ook ‘gemengde’ beleidsplannen die naast strategisch beleid tevens op onderdelen meer operationeel/uitvoeringsgericht zijn (Planwet verkeer en vervoer). Ten slotte zijn er plannen die naast een functie als beleidsinstrument ook elementen bevatten met een *juridisch bindend* karakter, zoals het verplichte beheerplan ex artikel 19a Nbwet 1998 en het reconstructieplan. Het eerste plan geldt tevens als vrijstelling voor bepaalde in het plan aangewezen activiteiten. Het tweede plan geldt voor bepaalde onderdelen tevens als (rechtstreekse herziening van) een structuurvisie (= strategisch) en werkt zo nodig voor aangegeven onderdelen rechtstreeks door in ruimtelijk besluiten (bestemmingsplan/beheersverordening). Deze plannen zijn voor die aspecten gericht op rechtsgevolg, met als gevolg dat tegen deze plannen rechtsbescherming open staat.

#### *Inhoud plan*

Met uitzondering van de structuurvisie wordt in de verschillende wetten met betrekking tot de *inhoud* van het verplichte *strategische plan* nader aangegeven welke hoofdzaken/hoofddlijnen dit plan in ieder geval moet bevatten. Alleen voor het reconstructieplan gaat het hierbij om een uitputtende opsomming.

Opvallend is dat in de Waterwet in aanvulling op deze wettelijke eisen ten aanzien van de inhoud van het nationale en regionale waterplan een wettelijke grondslag is geschapen voor nadere regels met betrekking tot de inhoud van deze plannen bij of krachtens amvb.

Bij nota van wijziging blijkt het planstelsel van de Wtw zoals geïntroduceerd in het oorspronkelijke wetsvoorstel op dit punt te zijn aangepast. De reden hiervoor was dat het planstelsel aanvankelijk alleen was toegespitst op de Kaderrichtlijn water.

<sup>321</sup> Het bestemmingsplan wordt hierbij buiten beschouwing gelaten omdat dit geen beleidsplan is, maar een op rechtsgevolg gericht besluit van algemene strekking.

Inmiddels waren echter ook andere voor het waterbeheer essentiële Europese richtlijnen van kracht geworden of zouden deze op korte termijn van kracht worden (Grondwaterrichtlijn, Richtlijn overstromingsrisico's en kaderrichtlijn mariene strategie). Met het oog op een adequate implementatie van deze richtlijnen werd het planstelsel van hoofdstuk 4 Wtw versoberd. De richtlijn-specifieke invullingen van de planstelsels uit de KRW en de andere richtlijnen dienden volgens de wetgever een plaats te krijgen in het Waterbesluit.<sup>322</sup>

Ook de inhoud van de operationele/uitvoeringsgerichte plannen (milieuprogramma, reconstructieplan, waterbeheerplan, beheerplan ex art. 19a Nbwet 1998) wordt in alle gevallen bij of krachtens de wet nader bepaald.

*Procedure strategische beleidsplannen (milieubeleidsplan, structuurvisie, waterplan, natuurbeleidsplan, verkeer-en vervoerplan)*

Voor alle *nationale strategische plannen* (NMP, verkeers- en vervoerplan, natuurbeleidsplan, structuurvisie en nationaal waterplan) geeft de wet expliciet aan welke bestuursorganen (in ieder geval) bij de *voorbereiding* moeten worden betrokken:

- gedeputeerde staten (NMP en Natuurbeleidsplan);
- gedeputeerde staten en gemeenten (verkeers- en vervoerplan);
- gedeputeerde staten, waterschappen, gemeenten en, in voorkomend geval, de bevoegde autoriteiten van andere staten (waterplan), of
- de Tweede Kamer (structuurvisie).

Een aantal nationale plannen moet worden voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb, waarbij bepaald is dat zienswijzen kunnen worden ingebracht door een ieder (NMP, Natuurbeleidsplan, nationaal waterplan).

In afwijking van de procedure van afdeling 3.4 moet echter op het ontwerp van het nationaal waterplan zes maanden inspraak open staan, in plaats van zes weken.<sup>323</sup>

Op de voorbereiding van het nationale verkeers- en vervoerplan is afdeling 3.4 Awb niet van toepassing verklaard.

Ook voor de voorbereiding van een rijksstructuurvisie is afdeling 3.4 Awb niet voorgeschreven. In plaats daarvan regelt de wet dat de Tweede Kamer in de gelegenheid moet worden gesteld om het voornemen om een rijksstructuurvisie vast te stellen in het openbaar te behandelen. Dat burgers en maatschappelijke organisaties niettemin ook bij de voorbereiding van een structuurvisie moeten worden betrokken, blijkt uit art. 2.1.1 Bro.

Vermeldenswaard is nog dat het nationaal milieubeleidsplan na vaststelling niet eerder in werking kan treden, dan nadat de Tweede Kamer dit desgewenst in het openbaar heeft kunnen behandelen. Het plan treedt op zijn vroegst acht weken en op zijn laatst zes maanden na overlegging aan de Tweede Kamer in werking.

Ook voor de rijksstructuurvisie geldt dat de Tweede Kamer in de gelegenheid moet worden gesteld deze te behandelen, voordat met de verwezenlijking daarvan kan worden begonnen.

<sup>322</sup> Zie Nota van Wijziging, *Kamerstukken II 2007/08*, 30 818, nr. 7, p.19 en 20.

<sup>323</sup> Zoals in hoofdstuk 2 bleek, hangt dit samen met Europeesrechtelijke verplichtingen.

Het Natuurbeleidsplan en het nationaal waterplan moeten na vaststelling ook aan de Tweede Kamer worden toegestuurd, maar hierbij is geen wettelijke voorziening gegeven om openbare behandeling te garanderen. Dit staat er niet aan in de weg dat de Tweede Kamer daar desgewenst toe kan overgaan.

Voor alle *provinciale strategische plannen* wordt bij of krachtens de wet aangegeven welke bestuursorganen of derden (in ieder geval) bij de *voorbereiding* moeten worden betrokken:

- gedeputeerde staten van de aangrenzende provincies, de bestuursorganen waaraan provinciale bevoegdheden zijn gedelegeerd en de minister VROM (milieubeleidsplan);
- ingezetenen en andere belanghebbenden zoals voorzien in provinciale inspraakverordening (milieubeleidsplan);
- provinciale milieucmissie (milieubeleidsplan);
- minister VenW, colleges B&W, gedeputeerde staten aangrenzende provincies en besturen waterschappen die tevens wegbeheerder zijn (verkeers- en vervoerplan);
- burgers en maatschappelijke organisaties (structuurvisie), of
- waterbeheerders, gemeentebesturen, minister Ven
- W, gedeputeerde staten aangrenzende provincies en, voor zover aan de orde, Duitse of Belgische autoriteiten (waterplan).

Derden worden bij de voorbereiding van de provinciale plannen betrokken op grond van de provinciale (inspraak)verordening (milieubeleidsplan, waterplan en, waarschijnlijk ook, structuurvisie)<sup>324</sup> of afdeling 3.4 Awb (verkeers- en vervoerplan).

Voor de *gemeentelijk strategische plannen* wordt bij wet aangegeven welke bestuursorganen of derden (in ieder geval) bij de *voorbereiding* moeten worden betrokken:

- gedeputeerde staten, colleges B&W aangrenzende gemeenten, minister VROM (milieubeleidsplan);
- ingezetenen en andere belanghebbenden zoals voorzien in gemeentelijke inspraakverordening (milieubeleidsplan);
- gedeputeerde staten, colleges B&W aangrenzende gemeenten, waterschappen/wegbeheerders en, in voorkomend geval, minister VenW (verkeers- en vervoerbeleid c.q. – plan), of
- burgers en maatschappelijke organisaties (structuurvisie).

Derden worden bij de voorbereiding van de gemeentelijke plannen betrokken op grond van de gemeentelijke (inspraak)verordening (milieubeleidsplan en, waarschijnlijk ook, structuurvisie)<sup>325</sup> of afdeling 3.4 Awb (verkeers- en vervoerplan).

<sup>324</sup> Uit art. 147 Provinciewet blijkt dat afdeling 3.4 de hoofdregel vormt, tenzij in de verordening anders is voorgeschreven.

<sup>325</sup> Uit art. 150 Gemeentewet blijkt dat afdeling 3.4 de hoofdregel vormt, tenzij in de verordening anders is voorgeschreven.



Tegen de betrokken plannen staat geen bezwaar en beroep open.

*Procedure milieuprogramma, waterbeheerplan, beheerplan ex artikel 17 en 19a Nb-wet 1998, reconstructieplan*

Voor de meeste van deze plannen wordt bij of krachtens de wet bepaald welke bestuursorganen bij de voorbereiding moeten worden betrokken. Voor het nationale milieuprogramma is dit niet het geval, maar dit programma wordt wel door de betrokken ministers gezamenlijk vastgesteld.

Een bijzonderheid betreft de fase van voorbereiding van een provinciaal reconstructieplan. Daarin moeten gedeputeerde staten een *bestuursovereenkomst* sluiten met de betrokken gemeenten en waterschappen.

Voor de operationele plannen geldt dat bepaald is dat deze voorbereid moeten worden overeenkomstig afdeling 3.4 Awb (nationaal milieuprogramma, beheerplan voor de rijkswateren, natuurbeheerplan ex artikel 19a Nb-wet 1998, reconstructieplan) of de provinciale respectievelijk gemeentelijke inspraakverordening (provinciaal en gemeentelijk milieuprogramma). In afwijking van de procedure van afdeling 3.4 is voor het reconstructieplan bepaald, dat dit plan acht weken na het verstrijken van de termijn voor het indienen van zienswijzen moet worden vastgesteld.

Het reconstructieplan en het beheerplan voor regionale wateren zijn onderworpen aan *goedkeuring* van de ministers van LNV en VROM respectievelijk gedeputeerde staten.

Alleen tegen het besluit tot vaststelling van een natuurbeheerplan ex 19a Nb-wet 1998 en een reconstructieplan staat beroep open voor belanghebbenden bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

*Geldingsduur en herziening plan*

De variatie in wettelijke bepalingen met betrekking tot de geldingsduur en herziening van plannen is groot. Voor het ene plan wordt een vaste termijn gegeven, die één keer mag worden verlengd en waarbij niet is voorzien in tussentijdse herziening (nationaal en provinciaal milieubeleidsplan), terwijl voor het andere plan een maximale termijn wordt gegeven met een verplichting om periodiek te bezien of herziening nodig is (reconstructieplan). Het natuurbeleidsplan geldt voor acht jaar en, zo is bepaald, kan niet eerder dan na verloop van vier jaar worden herzien. Voor structuurvisies en verkeers- en vervoerplannen gelden geen wettelijke termijnen. Waterplannen moeten eenmaal in de zes jaar worden getoetst en zo nodig worden herzien. Tussentijdse herziening is mogelijk, waarbij bepaald kan worden binnen welke termijn de herziening operationeel moet zijn.

Een natuurbeheerplan als bedoeld in artikel 19a Nb-wet 1998 geldt voor ten hoogste zes jaar en kan telkens voor zes jaar worden verlengd.

Milieuprogramma's moeten jaarlijks worden vastgesteld.

*Doorwerking plan in besluitvorming (interne functie)*

Voor de meeste plannen is in de wet niet meer bepaald dan dat het plan “richting dient te geven aan” de door het vaststellende bestuursorgaan te nemen beslissingen op grond van de betrokken wet (structuurvisie, verkeers- en vervoerplan, natuurbeleidsplan). Hierin komt de interne functie van het plan (zelfbinding) tot uitdrukking.

Opvallend is dat in de Wm de interne functie (zelfbinding) van milieubeleidsplannen in vele bepalingen van de wet tot uitdrukking is gebracht door expliciet te bepalen dat met het voor het betreffende bestuurorgaan geldende milieubeleidsplan “rekening gehouden moet worden” bij de betrokken besluitvorming.

De interne functie van het milieubeleidsplan strekt niettemin veel verder dan die van de andere strategische plannen. Met het milieubeleidsplan moet immers ook rekening worden gehouden bij het nemen van besluiten (door het planvaststellende bestuursorgaan) op grond van de wetten genoemd in bijlage 1 bij de Wm. De wetgever heeft hiermee het oog gehad op de *externe integratie* van het milieubelang in besluitvorming op grond van andere wetten dan de Wm.

*Planhiërarchie*

In geen van de planstelsels is sprake van planhiërarchie in de zin dat beleidsplannen van hogere bestuursorganen *zonder meer* en op *alle onderdelen* doorwerken in de beleidsplannen van lagere bestuursorganen. Er is met andere woorden geen sprake van “automatische” verticale doorwerking in beleid van lagere overheden.<sup>326</sup> Dit geldt voor de milieubeleidsplannen, het natuurbeleidsplan, de structuurvisie en het waterplan.

Voor het nationale verkeers- en vervoerplan voorziet de wet in *gedeeltelijke* planhiërarchie. Van de essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoerbeleid mag immers bij de vaststelling van het provinciale- c.q. gemeentelijke verkeers- en vervoerplan niet worden afgeweken (“in acht nemen”). Deze onderdelen werken dus wel automatisch door in de plannen van lagere overheden.

Het provinciale reconstructieplan neemt, gelet op het aspect doorwerking, een afzonderlijke positie in. Dit plan kan voor bepaalde delen van het plangebied ook het karakter hebben van een *ruimtelijk besluit*: een voorbereidingsbesluit, al dan niet in combinatie met een projectbesluit of een besluit tot buiten toepassing laten van een beheersverordening, of een besluit tot wijziging van een bestaande structuurvisie. In dat geval werkt dat gedeelte van het plan niet als *beleid*, maar als ruimtelijk *besluit* door in de besluitvorming van, veelal, de gemeente (bestemmingsplan, beheersverordening of besluit tot wijziging gemeentelijke structuurvisie). Het besluit-onderdeel van het betrokken plan komt in feite in de plaats van het gemeentelijke besluit.

Daarnaast moet het plan bij de vergunningverlening ter uitvoering van het plan *in acht* worden genomen, wat betekent dat het plan ook doorwerkt in de

<sup>326</sup> Deze omschrijving van het begrip “planhiërarchie” is ontleend aan *Kamerstukken II 2003/04, 29 435* (Nota ruimte), nr. 10, p. 62, onder punt 58.

*besluitvorming* van andere overheidsorganen dan provinciale staten c.q. gedeputeerde staten die het plan hebben vastgesteld.

Wanneer planhiërarchie ontbreekt, bieden de verschillende wetten niettemin mogelijkheden om bepaalde onderdelen van het nationale of provinciale beleid zo nodig toch bindend te maken voor het beleid van de lagere overheden. Dit gebeurt door het stellen van *algemene regels* bij amvb/provinciale verordening en/of door het geven van *aanwijzingen* met betrekking tot de inhoud van een lager plan. Tevens wordt met het oog op de verticale doorwerking van beleid in bepaalde planstelsels voorzien in *goedkeuring* van het plan door een hoger bestuursorgaan (reconstructieplan en beheerplan voor regionale wateren).

## ***2. Kenmerkende verschillen planstelsel hoofdstuk 4 Wm ten opzichte van andere planstelsels***

### ***Doorwerking milieubeleidsplan in besluitvorming op grond van andere wetten (externe integratie)***

Wellicht het meest in het oog springende verschil tussen het planstelsel van hoofdstuk 4 Wm en de andere beschreven planstelsels vormen de bepalingen die strekken tot externe integratie van het milieubeleid in de besluitvorming op grond van de wetten genoemd in bijlage 1 Wm.

### ***Procedurebepalingen***

Wat opvalt met betrekking tot het milieuplanstelsel is dat de bepalingen met betrekking tot de verplicht bij de voorbereiding te betrekken bestuursorganen en instanties uitgebreider lijken te zijn dan in de andere planstelsels.

Ook zijn er onderlinge verschillen in de te volgen voorbereidingsprocedure. Niet alle nationale plannen worden overeenkomstig afdeling 3.4 Awb voorbereid en in de gevallen waarin dat wel zo is gelden op bepaalde onderdelen, zoals de termijn voor indiening van zienswijzen, daarvan afwijkende bepalingen. Voor sommige nationale plannen is na vaststelling sprake van uitgestelde inwerkingtreding als gevolg van de verplichting tot overlegging aan de Tweede Kamer. Voor provinciale en gemeentelijke beleidsplannen geldt afdeling 3.4 in beginsel als voorbereidingsprocedure, tenzij in de betrokken inspraakverordening anders is bepaald. Hierin schuilt een potentieel verschil in procedure voor de totstandkoming van de verschillende omgevingsplannen.

Ervan uitgaande dat gelijktijdige vaststelling van de verschillende omgevingsplannen op hetzelfde bestuursniveau bijdraagt aan inhoudelijke afstemming en (verdergaande) integratie<sup>327</sup>, kunnen de hiervoor genoemde (potentiële) procedureverschillen een belemmering vormen voor onderlinge afstemming of integrale planvorming.

### ***Beperkte mogelijkheden tot verticale doorwerking milieubeleid***

Vergelijking van de verschillende planstelsels laat zien dat de wettelijke mogelijkheden voor rijk en provincie om zo nodig verticale doorwerking van onderdelen van milieubeleidsplannen te realiseren, beperkter zijn dan in de andere planstelsels. De minister beschikt alleen over een aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot de inhoud van het provinciale milieubeleidsplan. Gedeputeerde staten hebben deze bevoegdheid alleen met betrekking tot het gemeentelijke

<sup>327</sup> In die zin A.A.J. de Gier, Het provinciale omgevingsplan, BR 1998, 191-195, p. 193.

rioleringsplan. Dit wekt gelet op het ontbreken van een gemeentelijke verplichting tot het vaststellen van een milieubeleidsplan ook geen verbazing. Door het ontbreken van een koppeling/gelijkstelling met de structuurvisie, staan de mogelijkheden om via algemene regels of aanwijzingen op grond van de Wro op de inhoud van ruimtelijk relevante onderdelen van milieubeleidsplannen tot op het (juridisch-bindende) niveau van het gemeentelijk bestemmingsplan te sturen, echter niet ter beschikking.

*Zelfbinding (te?) nadrukkelijk in Wm vastgelegd*

Ten slotte is opmerkelijk dat in de Wm in veel wettelijke bepalingen de zelfbinding van het vaststellende bestuursorgaan aan het milieubeleidsplan tot uitdrukking is gebracht. Dit roept de vraag op of dit vanuit het oogpunt van rechtswaarborgen en/of vereenvoudiging van regelgeving noodzakelijk of wenselijk is.



## Colofon

Opdrachtgever:

Ministerie van VROM, Directoraat Generaal Milieu

Datum:

5 oktober 2010

Auteur(s):

mr. A.M.E. Veldkamp  
mr. N.M. van der Grijp  
prof. mr. R. Uylenburg

Secretariaat STEM  
ARCADIS Nederland BV  
dhr. drs. ing. Charles Nijssen  
Postbus 264  
6800 AG Arnhem  
Tel 026 3778 277  
Fax 026 4457 549  
[www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl)  
[charles.nijssen@arcadis.nl](mailto:charles.nijssen@arcadis.nl)

© STEM. Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitzonderingen door de wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbenden niets uit dit document worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotografie, digitale reproductie of anderszins.

