

---

# Praktisch Omgevingsrecht

---

Mr. H.M. Liedekerken

Eerste druk



Noordhoff Uitgevers



## **Praktisch Omgevingsrecht**

**In de serie Praktisch Recht zijn inmiddels verschenen**

Praktisch Arbeidsrecht  
Praktisch Bedrijfsrecht  
Praktisch Bestuursprocesrecht  
Praktisch Bestuursrecht  
Praktisch Bijzondere Overeenkomstenrecht  
Praktisch Burgerlijk Procesrecht  
Praktisch Consumentenrecht  
Praktisch Fiscaalrecht  
Praktisch Gemeenterecht  
Praktisch Gezondheidsrecht  
Praktisch Goederenrecht  
Praktisch Internationaal recht  
Praktisch Jeugd(straf)recht  
Praktisch Personen- en Familierecht  
Praktisch Socialezekerheidsrecht  
Praktisch Staatsrecht  
Praktisch Straf(proces)recht  
Praktisch Verbintenissenrecht

# **Praktisch Omgevingsrecht**

Mr. H.M. Liedekerken

Eerste druk

Noordhoff Uitgevers Groningen / Houten

Ontwerp omslag: G2K, Groningen/Amsterdam  
Omslagillustratie: iStockphoto  
Foto auteur achterkant: Jack Zweipfenning

Deze uitgave is gedrukt op FSC-papier.

Eventuele op- en aanmerkingen over deze of andere uitgaven kunt u richten aan: Noordhoff Uitgevers bv, Afdeling Hoger Onderwijs, Antwoordnummer 13, 9700 VB Groningen, e-mail: info@noordhoff.nl

Met betrekking tot sommige teksten en/of illustratiemateriaal is het de uitgever, ondanks zorgvuldige inspanningen daartoe, niet gelukt eventuele rechthebbende(n) te achterhalen. Mocht u van mening zijn (auteurs)rechten te kunnen doen gelden op teksten en/of illustratiemateriaal in deze uitgave dan verzoeken wij u contact op te nemen met de uitgever.

*Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die desondanks onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden auteur(s), redactie en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich aanbevolen.*

0 / 12

© 2012 Noordhoff Uitgevers bv Groningen/Houten, The Netherlands.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

*All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.*

ISBN (ebook) 978 90 01 84910 8  
ISBN 978 90 01 81334 5  
NUR 820

## Woord vooraf

Omgevingsrecht is een heel breed onderwerp waarin het ordenen van de ruimte, het milieubeheer en de natuurbescherming samenkomen. Een boeiend maar ook een gecompliceerd rechtsgebied, waarin zowel de bescherming van de das als de aanleg van een windpark in de Noordzee een plaats heeft. Een indrukwekkende reeks regels heb ik tijdens het schrijven onder ogen gehad. Nooit geweten dat er een 'Regeling negatieve effecten van het kleiduivenschieten' bestond. Het is voor mijzelf erg leerzaam geweest om over het omgevingsrecht te schrijven. Het omgevingsrecht op een toegankelijke manier schetsen en tegelijkertijd de diepgang bewaken was een uitdaging. Het maken van tussen- en eindvragen heb ik erg leuk gevonden om te doen.

Op deze plek wil ik collega-docent mr. Rigt Heuts bedanken. Zij heeft meegelezen en mij vooral attent gemaakt op passages waarin de lezer door de bomen het bos niet meer kon zien vanwege de hoeveelheid aan wetsartikelen. Omdat er alleen al zestig wetten het omgevingsrecht bepalen was het een valkuil ze ook allemaal te willen noemen. Ik bedank ook mijn man Cees Flipsen voor zijn steun in diverse vorm: van kopjes thee tot brainstormen. Door de combinatie van zijn jeugd op de boerderij en zijn werk in de chemische industrie was hij een geweldige praatpaal tijdens het schrijven.

Ik draag het boek op aan mijn eerste kleinkind, Annefay. Dat zij en alle andere kinderen in een mooie, schone en veilige omgeving mogen opgroeien.

Buchten, november 2011  
Riki Liedekerken





# Inhoudsopgave

- Inleiding 11
  
- 1 Mens in omgeving 13**
  - Casus: Uit je zonedak gaan 13
  - 1.1 Een baan in het omgevingsrecht 15
  - 1.2 Belangen van mens en omgeving 16
  - 1.3 Ruimte, milieu en natuur 21
  - 1.4 De omgevingsvergunning 29
  - 1.5 Het toekomstige omgevingsrecht 31
  - Samenvatting 32
  - Eindvragen 34
  
- 2 Internationale afspraken 37**
  - Casus: Steggelen over zeegrens 37
  - 2.1 Verdragen Verenigde Naties 38
  - 2.2 Europese richtlijnen en verordeningen 44
  - 2.3 Jurisprudentie 50
  - Samenvatting 54
  - Eindvragen 55
  
- 3 Ruimtelijke ordening 57**
  - Casus: Operatie Coffeecorner 57
  - 3.1 Beleid: structuurvisies 58
  - 3.2 Normstelling: het bestemmingsplan 66
  - 3.3 Uitvoering: vergunning 71
  - 3.4 Grondexploitatie: kostenverhaal 72
  - Samenvatting 75
  - Eindvragen 77
  
- 4 Milieubeheer 79**
  - Casus: Wecycle 79
  - 4.1 Milieubeleid 81
  - 4.2 Inrichtingen 85
  - 4.3 Stoffen en afvalstoffen 88
  - 4.4 Milieukwaliteitseisen 93
  - 4.5 De waterwet 99
  - Samenvatting 102
  - Eindvragen 104
  
- 5 Natuurrecht 107**
  - Casus: Dure ganzen 107
  - 5.1 Natuur beschermen 108
  - 5.2 Ecosysteemdiensten 110
  - 5.3 Gebiedsbescherming 113

- 5.4 Soortbescherming 116
- 5.5 Natura 2000: habitattoets 120
  - Samenvatting 125
  - Eindvragen 127
  
- 6 De omgevingsvergunning 129**
  - Casus: Het droomhuis 129
  - 6.1 Uitgangspunten Wabo 130
  - 6.2 Wabo-activiteiten 135
  - 6.3 Procedures 138
  - 6.4 Beoordeling aanvraag 142
    - Samenvatting 145
    - Eindvragen 146
  
- 7 Bouwactiviteiten 147**
  - Casus: Studentenkamers 147
  - 7.1 Vergunningvrij bouwen 148
  - 7.2 Omgevingsvergunning bouwen 152
  - 7.3 Slopen 157
  - 7.4 Bouwen met Ruimte voor Ruimte 159
    - Samenvatting 162
    - Eindvragen 163
  
- 8 Bedrijfsactiviteiten 165**
  - Casus: De raffinaderij Isla 165
  - 8.1 Omgevingsvergunning inrichtingen 166
  - 8.2 Beoordeling van de aanvraag 170
  - 8.3 Milieuvoorschriften 176
  - 8.4 Emissievergunning 178
    - Samenvatting 180
    - Eindvragen 182
  
- 9 Handhaving en rechtsbescherming 183**
  - Casus: Illegale handel in wit- en bruingoed 183
  - 9.1 Strafrechtelijke sancties 184
  - 9.2 Bestuurlijke handhaving 188
  - 9.3 Planschadevergoeding 191
  - 9.4 Rechtszaken omgevingsrecht 194
    - Samenvatting 199
    - Eindvragen 201

**Antwoorden tussenvragen 203**

**Begrippenlijst 211**

**Lijst met afkortingen 216**

**Register 219**



## Inleiding

Het omgevingsrecht bestrijkt een zeer breed scala aan onderwerpen; het biedt een boeiend samenspel van ruimtelijke ordening, milieubeheer en natuurbescherming. Uiteenlopende thema's als het bestemmen van gronden, de kwaliteit van de lucht, de bescherming van de vleermuis, het beheer van afvalstoffen en de verbouwing van een huis maken het omgevingsrecht naast boeiend ook ingewikkeld: voor elk thema zijn er aparte wetten, besluiten, regelingen en verordeningen. Op dit moment bepalen alleen al zestig formele wetten de kaders van het rechtsgebied.

In een boek met de omvang van *Praktisch Omgevingsrecht* zijn voortdurend keuzes gemaakt; over elk hoofdstuk apart is immers een dik boek te schrijven. Een belangrijke keuze is geweest om alleen te schrijven over de huidige regelgeving en niet ook over procedures die nog lopen onder oude regels, noch over overgangsrecht. Wel worden hier en daar toekomstige ontwikkelingen aangehaald, zoals nieuwe stappen op weg naar een integrale benadering bij gebiedsontwikkeling. Het hele omgevingsrecht op een toegankelijke manier schetsen en toch op meerdere punten de diepgang bewaken is het uitgangspunt geweest van de keuzes. Basiskennis van het bestuursrecht wordt voorondersteld.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) heeft de omgevingsvergunning geïntroduceerd. De burger die of het bedrijf dat een project wil realiseren kan volstaan met één aanvraagformulier, heeft te maken met slechts één bevoegd gezag en één procedure. Bij de beoordeling van de aanvraag komen alle verschillende regels uit de ruimtelijke ordening, milieubeheer en natuurrecht aan bod. Het is daarom dat *Praktisch Omgevingsrecht* als volgt is opgebouwd.

Na een algemene introductie van wat omgevingsrecht is, welke belangen daarin een rol spelen en waarom kennis van het omgevingsrecht van belang is voor hbo-studenten, worden in hoofdstuk 2 internationale aspecten besproken. De drie hoofdstukken daarna gaan over respectievelijk de ruimtelijke ordening, het milieu en de natuur. In hoofdstuk 6 is het tijd voor de Wabo in algemene zin en de verdieping volgt in hoofdstuk 7 met betrekking tot bouwactiviteiten en in hoofdstuk 8 met betrekking tot bedrijfsmatige activiteiten. Het laatste hoofdstuk 9 gaat over handhaving, planschadevergoeding en rechtsbescherming.

Het boek is didactisch van opzet door tussen- en eindvragen en door de mix van theorie en praktische voorbeelden. Een belangrijk aandachtspunt is dat de student, na het doornemen van dit boek met alle tussen- en eindvragen, geoefend moet zijn in het opzoeken van artikelen in niet alleen wetten, maar

ook in besluiten, regelingen en verordeningen. Naast een papieren versie van basiswetten is het digitale bestand van wetten op [overheid.nl](http://overheid.nl) een onmisbare bron van informatie.

Reacties van gebruikers van dit boek worden zeer op prijs gesteld en kunnen via de uitgever ingestuurd worden.

# 1

## Mens in omgeving

- 1.1 Een baan in het omgevingsrecht
- 1.2 Belangen van mens en omgeving
- 1.3 Ruimte, milieu en natuur
- 1.4 De omgevingsvergunning
- 1.5 Het toekomstige omgevingsrecht

### Openingscasus

#### Uit je zonedak gaan

Muziekfestival Lowlands wil de eerste zonne-energiecentrale van Nederland bouwen en al haar afval op een verantwoorde manier verwerken. Festivaldirecteur Eric van Eerdenburg legt uit waarom. 'Alles wat op Lowlands kan, kan ook in jouw stad.' Duurzaamheid betekent volgens Eric 'dat je met oog voor je omgeving handelt. Je kunt heel makkelijk alleen maar je eigen doelen centraal stellen, maar je moet ook rekening houden met milieu, mensheid en omgeving. Als je zoiets als Lowlands organiseert, belast je je omgeving enorm. Ik denk dat je daar een verantwoordelijkheid in hebt. Ik vind ook dat het past bij een festival om er een maatschappelijke ideologie op na te houden. Popfestivals zijn begonnen als samenkomst van een tegenstroom. Op Woodstock stond vrede centraal. Ik denk dat vandaag de dag duurzaamheid en de toekomst van de aarde in zijn algemeenheid die plek zouden moeten hebben. Ik hoop dat Lowlands ook een inspiratie is voor jonge bezoekers!'

Lowlands gaat als eerste festival in Nederland een zonne-energiecentrale bouwen. Elke editie van Lowlands wordt er zo'n 865.000 kWh aan stroom doorgejaagd. Dat is meer dan bijvoorbeeld een middelgrote stad in drie dagen gebruikt. Nu wordt al die energie nog opgewekt door stinkende dieselgeneratoren die daarvoor 130.000 liter diesel nodig hebben. Behalve een besparing

### Openingscasus (vervolg)

van zo'n kwart op de brandstof wil de Lowlandsdirectie nu ook groene energie op gaan wekken. Daarvoor krijgt de grootste festivaltent waarin 12.500 man past een vaste kap die dan de eerste zonne-energiecentrale van Nederland moet worden. De eerste resultaten van de berekeningen zijn bemoedigend. Eerder al lanceerde oud-astronaut Wubbo Ockels het idee om kaartjes in de vorm van zonnepanelen te maken. Daardoor zou het festival energieneutraal kunnen draaien. Het idee is dat tienduizenden kaartjes samen één gigantisch zonnepaneel vormen zodat geen energie van buiten nodig is. Gratis pendelbussen, biobekers, statiegeld, afvalscheiding, bescherming van sloten, water uit de vijver voor de toiletten en nog veel meer milieuvriendelijke maatregelen maken Lowlands tot een steeds groener festival.

Bron: [duurzaamnieuws.nl](http://duurzaamnieuws.nl)

Bij een festival als Lowlands gaat het om menselijke activiteiten die ruimte in beslag nemen en bovendien van invloed kunnen zijn op de natuur en het milieu. Dat is precies waar het bij omgevingsrecht om gaat: activiteiten in de ruimte die invloed kunnen hebben op milieu en natuur. Rondom activiteiten moeten uiteenlopende beslissingen genomen worden: waar mogen honden loslopen, welke plek is geschikt voor een festival, onder welke voorschriften mag bier gebrouwen worden, hoe kan het lawaai van een vliegveld verminderd worden, moet een monument worden opgeknapt of gesloopt en wat te doen met de energievoorziening, zijn slechts een paar voorbeelden.

Dit hoofdstuk is een kennismaking met diverse aspecten van het omgevingsrecht. Om te beginnen wordt in paragraaf 1.1 de vraag beantwoord in welk werkveld kennis van het omgevingsrecht nuttig is. In paragraaf 1.2 worden belangen die meespelen bij het inrichten van de omgeving besproken: belangen van mens en omgeving met betrekking tot ruimte, economie, milieu en natuur. Die belangen kunnen botsen. In paragraaf 1.3 passeren uitgangspunten van de drie facetten ruimte, milieu en natuur van het omgevingsrecht de revue. Paragraaf 1.4 gaat over de omgevingsvergunning en over hoe in dit boek toegewerkt wordt naar de gedetailleerde behandeling van de omgevingsvergunning in de hoofdstukken 7 en 8. Het omgevingsrecht is toe aan een volgende uitdaging: na de introductie van de omgevingsvergunning is het tijd voor een omgevingswet. De nieuwste plannen van de minister van Infrastructuur en Milieu zijn onderwerp van paragraaf 1.5.



## 1.1 Een baan in het omgevingsrecht

Waarom verdiept een hbo-student zich in het omgevingsrecht? Een interessant rechtsgebied is het zeker. In het omgevingsrecht komen de verschillende belangen van mens, milieu en natuur samen en tevens speelt de economische haalbaarheid van plannen en projecten mee. Door bestudering van al die aspecten binnen het omgevingsrecht worden competenties aangesproken en ontwikkeld die goed van pas komen in multidisciplinaire projecten. In personeelsadvertenties worden de volgende algemene competenties geregeld genoemd: goed kunnen samenwerken, een goede gesprekspartner zijn in een divers gezelschap, creatief zijn in het bedenken van oplossingen, diverse belangen met elkaar in balans brengen en complexe situaties als uitdaging zien.

### *Algemene competenties*

### *Functies Overheid*

Bij rijk, provincies en gemeenten zijn veel functies waarbij kennis van het omgevingsrecht gevraagd wordt. Denk hierbij aan (juridische) medewerkers die zich bezighouden met:

- grondzaken;
- bodemonderzoek en -sanering;
- duurzaamheidsbeleid;
- gebiedsontwikkeling;
- handhaving;
- milieumanagementsystemen;
- behandeling bezwaarschriften;
- contacten bevolking.

De medewerkers adviseren, communiceren en corresponderen over vergunningen die betrekking hebben op bouwen en bedrijfsprocessen, ze bereiden bestemmingsplannen voor en in het geval van overtredingen van milieuwetgeving, bouwregelgeving of natuurbescherming moet handhaving ingezet worden.

### *Particuliere bureaus*

Niet alleen bij de overheid, ook bij particuliere advies- en ingenieursbureaus, architecten, vastgoedontwikkelaars, kamers van koophandel of land- en tuinbouwbonden is plek voor hbo'ers met kennis van het omgevingsrecht. Gebieden in kaart brengen, quickscans van de omgeving maken, omgevingsvergunningen voorbereiden, milieugevolgen in kaart brengen of de externe veiligheid, het zijn werkzaamheden van overheid en particuliere bureaus. Particuliere bureaus leveren ook veel diensten aan de overheid. Tot slot hebben bedrijven zelf ook medewerkers nodig om vergunningsprocessen aan te vragen en te begeleiden, en om bedrijfsprocessen te monitoren.

Een voorbeeld waarbij veel medewerkers lange tijd zijn betrokken en waarbij kennis en competenties samenkomen is de gebiedsontwikkeling van voorbeeld 1.1.

### Voorbeeld 1.1 Gemeente start met opkopen woningen

De provincie Limburg en de gemeente Sittard-Geleen hebben begin 2011 met een aantal partijen een akkoord bereikt over de aanleg van een railterminal op Chemelot en realisatie van een zuidelijke spoorontsluiting. De 34 woningen in het aangrenzende Mauritspark moeten definitief wijken voor een nieuw bedrijventerrein. De woonwijk wordt gesloopt en getransformeerd in een bedrijvenpark. Een verbeterde railinfrastructuur moet immers nieuwe bedrijvigheid in de directe omgeving van de railterminal genereren. Binnenkort wordt gestart met het verwerven van de 34 woningen. De wethouder rekent in circa 28 gevallen op een minnelijke schikking. Zonodig wordt een onteigeningsprocedure opgestart. Om van de railterminal een economisch succes te maken, hebben de transporteurs Meulenberg uit Urmond en Ewals uit Tegelen het havenbedrijf Antwerpen als derde partij gestrikt voor de private joint venture. Het havenbedrijf ziet de regio als een stukje achterland; een *extended gateway*. Samen investeren de drie partners en overheid 28 miljoen euro in het 'goederenoverslagperron', een eerste werkraam en drie sporen van circa 700 meter. Ook Sabic en DSM zullen gebruik gaan maken van de railterminal.

Bron: *Dagblad de Limburger*, 3 juni 2011

Vacatures in het omgevingsrecht vindt de werkzoekende zowel bij de overheid als bij private ondernemingen, zowel bij profit- als bij non-profitorganisaties.

## 1.2 Belangen van mens en omgeving

Een hot issue in Europa is het behoud van de biodiversiteit. Met biodiversiteit wordt het aantal soorten planten, dieren en ecosystemen bedoeld. De milieu-ministers van de EU hebben in maart 2010 opnieuw gezegd dat het verlies aan soorten in Europa in 2020 moet zijn gestopt, maar niet alleen gestopt: de biodiversiteit moet bovendien zo veel mogelijk hersteld zijn.

De Nederlandse overheid heeft in dat kader 162 gebieden aangewezen om de biodiversiteit te behouden en uit te breiden. Uit alle hoeken van de maatschappij is gereageerd op de plannen; de aanwijzing betekent dat de gebieden extra beschermd gaan worden en dat heeft weer gevolgen voor wat de mens in die gebieden nog mag ondernemen. In een eerste inspraakronde werden 7.773 reacties ingediend. Geregeld werd door burgers opgemerkt dat bescherming van de biodiversiteit een groot goed is en steun verdient. Het is goed om met uitsterving bedreigde kranswierwateren, de geelbuikvuurpad of de kempaan te beschermen. Maar, de mens moet daarbij echter niet vergeten worden, aldus de reacties: de mens die wil vissen, een festival organiseren, kamperen, een boerenbedrijf heeft, zijn hond wil uitlaten in een natuurgebied of landelijk wil wonen.

### Spanningsveld

De reacties zijn een voorbeeld van het spanningsveld tussen bescherming van natuur en milieu enerzijds en de wens van de mensen om bepaalde activiteiten te ontplooiën. Het is ook een aanduiding van de vele aspecten die in het omgevingsrecht spelen.

De belangen die in het omgevingsrecht aan de orde komen, zijn op de eerste plaats te rangschikken naar blikveld: richt men de blik op de omgeving van straat en wijk, of op Nederland, Europa of de hele aarde? In de eigen kleine omgeving is misschien het kunnen parkeren van de tweede auto een belang, in Nederland de bescherming tegen het water, in de wereld het tegengaan van de uitputting van de oliebronnen. Belangen zijn ook te rangschikken volgens de facetten ruimte, milieu en natuur of naar economische belangen of voor een bepaalde sector, zoals de recreatiesector.

Het klimaat, veiligheid en gezondheid, en grondstoffen vertegenwoordigen gezamenlijke belangen. Daarnaast hebben mensen specifieke belangen als ze activiteiten ontplooiën. In de volgende subparagrafen wordt ingegaan op het klimaat, veiligheid en gezondheid, grondstoffen en menselijke activiteiten.

### 1.2.1 Klimaat

Iedereen is erbij gebaat dat het op aarde niet meer dan 2 graden warmer wordt. Dit is althans het uitgangspunt van het IPCC, het door de Verenigde Naties (VN) opgericht Intergovernmental Panel on Climate Change. Opwarming van de aarde heeft klimaatverandering tot gevolg en daardoor worden de volksgezondheid, de landbouw, het waterbeheer en onze veiligheid beïnvloed. Gebieden kunnen extreem droog worden en extreem nat, de zeespiegel kan onbeheersbaar stijgen en de voedselvoorziening kan in gevaar komen. In 2009 werd in Kopenhagen een VN-klimaatopgave gehouden en is de inhoud van een nieuw op te stellen internationaal klimaatverdrag besproken. In het akkoord van Kopenhagen is afgesproken dat gevaarlijke verstoring van het klimaatsysteem voorkomen moet worden en dat daarom de wereldgemiddelde opwarming moet worden beperkt tot maximaal 2 °C.

### Klimaat- verandering

---

#### Tussenvraag 1.1

Het uitgangspunt is dat het op aarde niet meer dan 2 graden warmer mag worden. Maar 2 graden warmer dan wat?

---

Onderzoek heeft aangetoond dat dit economisch en technisch mogelijk is. De uitstoot van vervuilende stoffen moet verminderen en het consumptiepatroon moet veranderen.

Ook de Nederlandse overheid heeft ambitieuze doelstellingen geformuleerd op het gebied van energiebesparing, het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen en de inzet van duurzame energie. Om de tweegradendoelstelling te bereiken zijn sterke emissiebeperkingen nodig.

### Tussenvraag 1.2

Wat betekent emissie en welke emissie wordt bedoeld met emissiebeperkingen in het kader van klimaatbeheersing?

Een van de Nederlandse initiatieven is het programma 'Meer met minder'. Het is een nationaal energiebesparingsprogramma voor bestaande gebouwen. Overheid, woningcorporaties en bouw-, installatie- en energiebedrijven werken samen met als doel tot 2020 2,4 miljoen bestaande woningen en gebouwen gemiddeld 30% energiezuiniger te maken.

### 1.2.2 Veiligheid en gezondheid

#### Veiligheid

Het gevoel van veiligheid is een basisbehoefte van de mens. Een veilige omgeving is een omgeving waar de risico's beheersbaar zijn. Ook onze gezondheid is een groot goed. Veilig en gezond leven kan als bijvoorbeeld bedrijven degelijke veiligheidsmaatregelen nemen, de dijken het water tegenhouden, de lucht die we inademen schoon is, het LPG-tankstation op veilige afstand ligt en rond het vliegveld de woningen tegen geluidsoverlast geïsoleerd zijn. Elke dag verschijnen er in kranten en tijdschriften artikelen over veiligheid en omgeving. Het volgende krantenartikel is er een van. Het gaat over het vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen.

OSS – Het treinverkeer tussen Oss en Den Bosch heeft maandag ongeveer vier uur stilgelegen door een gaslek in de buurt van het NS-station in het centrum van Oss. Het lek in de hogedrukleiding aan de Spoorlaan ontstond rond kwart voor elf door graafwerkzaamheden. Een nabijgelegen restaurant werd ontruimd. Volgens netwerkbedrijf Enexis was het lek rond kwart over een gedicht. De situatie was toen veilig om de leiding te repareren, legde een woordvoerder uit. Maar omdat de leiding dicht bij het spoor ligt en

het risico op een nieuwe lekkage bestond, werd het spoor nog niet vrijgegeven. De brandweer gaf het spoor rond drie uur vrij, aldus ProRail.

#### Vertragingen

Reizigers kregen te maken met grote vertragingen. Voor doorgaande reizigers was het advies omreizen via Utrecht. Er hebben geen mensen zonder gas gegeten, aldus Enexis.

Bron: nu.nl, 23 maart 2011

In Nederland ligt ongeveer 300.000 km buisleiding voor het transport van stoffen, waaronder aardgas, brandstoffen, drinkwater en afvalwater. Hiervan is ruim 18.000 km buisleidingen bestemd voor het transport van gevaarlijke stoffen. Een exploitant mag geen gevaarlijke stoffen in een buisleiding hebben of vervoeren indien niet wordt voldaan aan bepaalde eisen. Hij moet bij het vervoer van gevaarlijke stoffen door een buisleiding de technische of organisatorische maatregelen nemen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om de effecten voor de gezondheid van de mens en op het milieu te beperken. De regels staan in het Besluit externe veiligheid buisleidingen.

#### Gezondheid

**Geo-informatie-systemen**

De moderne geo-informatiesystemen, op te roepen via mobiele informatie-dragers, zullen in de nabije toekomst naar verwachting voor minder ongelukken zorgen. De moderne systemen zijn gebruiksvriendelijker dan de papieren gegevenskaarten en up to date.

**Binnenmilieu**

Schoon water en schone lucht zijn van wezenlijk belang voor onze gezondheid. Als het om gezondheidsaspecten gaat, is de aandacht veelal gericht op invloeden van buitenaf die nadelig zijn. Het binnenmilieu wordt vaak vergeten, maar is zeker zo belangrijk. Verbrandingsgassen, open haarden, vocht, stof, schimmels en straling in gebouwen hebben een schadelijke invloed op de gezondheid. De overheid wil daarom ook het binnenklimaat in huizen, scholen en kantoren verbeteren.

---

**Tussenvraag 1.3**

Sprekend over gezondheid en milieu wordt wel gesteld dat milieufactoren uiteraard een belangrijke rol spelen, maar dat evenzeer mensfactoren van grote invloed zijn. Wat wordt hiermee bedoeld?

---

**1.2.3 Grondstoffen****Brand- en grondstoffen**

Fossiele brand- en grondstoffen zoals gas, steenkool, olie en ertsen zijn niet duurzaam. Het zijn stoffen die zich in miljoenen jaren hebben gevormd en niet hernieuwbaar zijn. De voorraden zijn eindig. Wel hernieuwbaar zijn koolzaad, de jatrophanoot, zout, zand, wind en zon. Vervangende grondstoffen vinden voor fossiele brandstoffen en veel zuiniger omgaan met de beschikbare voorraden is een mondiaal belang. De groei van de consumptie wereldwijd betekent een grotere vraag naar energiebronnen, niet alleen als brandstof maar ook als grondstof voor allerlei producten, bijvoorbeeld plastics en medicijnen. Fossiele brandstoffen zullen plaats moeten maken voor schone energiebronnen zoals wind- en zonne-energie. Om in de toekomst het milieu gezond te houden, moet de energievoorziening in Nederland binnen vijftig jaar volledig duurzaam worden: schoon, altijd en overal beschikbaar en voor iedereen betaalbaar. Daarnaast wordt ingezet op een veiligere nieuwe generatie van kerncentrales.

**Trias Energetica**

Het overgangsproces naar een duurzame energiehuishouding wordt energietransitie genoemd. Om tot een zo duurzaam mogelijke energievoorziening te komen geldt het basisprincipe van de Trias Energetica:

- 1 Beperk de energievraag;
- 2 Gebruik duurzame energiebronnen;
- 3 Gebruik eindige energiebronnen zo efficiënt mogelijk.

---

### Tussenvraag 1.4

Hoe kan de vraag naar energie beperkt worden en hoe kunnen energiebronnen zo efficiënt mogelijk worden gebruikt?

---

#### 1.2.4 Menselijke activiteiten

Zonder menselijke activiteit zou er geen omgevingsrecht zijn. In Nederland zijn 16.699.813 burgers in de gemeentelijke basisadministratie opgenomen (cijfers CBS, augustus 2011). Al die mensen ontplooiën activiteiten die de omgeving beïnvloeden: wonen, werken, recreëren, autorijden en fietsen, zwemmen, motorcrossen enzovoort. Om de diverse belangen in het oog te houden treedt de overheid regulerend op door beleid en in de uitvoering daarvan. Iemand die in een molen van Kinderdijk een ijssalon wil beginnen, ziet zich geconfronteerd met de beschermde status van dit werelderfgoed op grond van de Monumentenwet. Iemand die graag zijn groenten in een volkstuin verbouwt, zal merken dat de overheid dit soort recreatieve groenvoorzieningen stimuleert. De organisator van een festival krijgt geen vergunning voor een bepaald terrein als er zich een dassenburcht op bevindt, omdat de das in Europa een beschermde diersoort is.

#### Strijdige belangen

De snelheidsverhoging op de weg is een mooi voorbeeld van belangen van economie, mens en natuur die door elkaar spelen. Automobilisten willen over het algemeen harder rijden dan is toegestaan. De minister van Infrastructuur en Milieu wil die automobilisten tegemoetkomen en tevens de economie helpen door het verhogen van de maximumsnelheid naar 130, 120 of 100 km/u op wegen waar dat kan. Hoe verschillend over de snelheidsverhoging gedacht wordt, is op te maken uit wat politieke partijen erover zeggen. Wat de PVV betreft, kan een proeffase overgeslagen worden. Zij vertrekken liefst meteen al naar de grensovergangen om de bordjes met 120 km/u uit de grond te trekken en te vervangen door een bord van 130 km/u. Groen Links wijst de minister erop dat 130 km/u rijden zorgt voor een draaikolk in de tank want tien kilometer harder rijden betekent gemiddeld 10% meer brandstof verstoken en dus 10% extra uitstoot van broeikasgassen. Het is net zo veel extra benzine als is uitgespaard met bijvoorbeeld het fiscale beleid van de overheid om zuiniger auto's te stimuleren. De SP is voor variabele snelheden. Dat kan 130 km/u zijn, maar ook 150 of vrije snelheden. Zij stelt wel een aantal voorwaarden, zoals geen extra doden, CO<sub>2</sub>-uitstoot of herrie voor omwonenden. Ook mogen de kosten de pan niet uitrijzen. Zij hebben geen bezwaar tegen een proef, maar willen weten wat bepaalt of de proef nu is gelukt of niet. Is er bijvoorbeeld een nulmeting? Ook de PvdA wil uitleg over de normen. De minister zegt in dat commissie-overleg:

'Er is lang gediscussieerd over veiligheid. Op dat punt zet ik het beleid van mijn voorganger onverkort door: in 2020 maximaal 500 verkeersdoden en 10.600 ernstige gewonden in het verkeer. Naast technische eisen aan op- en afritten die een hogere maximumsnelheid met zich brengen, is er ook flankerend beleid, zoals het puntenrijbewijs. De heer De Rouwe heeft hier met nadruk om gevraagd. Wij zijn bezig, een recidiveregeling te maken die in de zomer in werking moet treden. Dat is een soort puntenrijbewijs met vooral strafpunten in plaats van bonuspunten, zoals je wel in andere landen ziet.

Is het goed voor de economie? Er is een tijdwinst van 8%. Jaarlijks wordt er tussen 2,8 mld. en 3,6 mld. verlies geleden door het bedrijfsleven als gevolg van files. Ook het milieu ondervindt daar nadeel van, dat loopt ook in de miljarden. Dat zegt al heel wat. Het ligt niet vast in een rapport, maar hoogleraar Henk Meurs heeft berekend dat de maatschappelijke baten van enkele minuten reistijdwinst slechts enkele euro's per keer bedragen. Daarbij moet je echter bedenken dat er jaarlijks 50 miljard voertuigkilometers op het hoofdwegennet worden afgelegd met een gemiddelde ritlengte van 15 à 20 kilometer. Het gaat om 3,5 miljard ritten per jaar over het hoofdwegennet ofwel 10 miljoen ritjes per dag. Al die dingen tellen op. Er is geen rapport, want niemand heeft daar een studie aan gewijd. Deze voorbeelden geven wel klip-en-klaar aan waarom deze maatregel de economie mede steunt!

Bron: Kamerstuk 2010-2011, 32646 nr. 4

---

### Tussenvraag 1.5

Van welke partij is de minister van Infrastructuur en Milieu? Is zij verplicht Tweede en Eerste Kamerleden inlichtingen te verstrekken over haar beleidsterrein?

---

## 1.3 Ruimte, milieu en natuur

Het omgevingsrecht heeft tot doel de ruimte te ordenen, het milieu te beheren en de natuur te beschermen. Het ordenen van de ruimte gebeurt onder meer met behulp van de Wet ruimtelijke ordening. Milieubeheer vindt onder andere plaats door middel van de Wet milieubeheer en om de natuur te beschermen is bijvoorbeeld de Natuurbeschermingswet in het leven geroepen. Deze drie facetten van het omgevingsrecht worden behandeld in de subparagrafen 1.3.1, 1.3.2 en 1.3.3.

### 1.3.1 De ruimte ordenen

In het dichtbevolkte Nederland moet een plek zijn om te wonen en te werken, om te recreëren en om de natuur te behouden; een goede infrastructuur is daarbij nodig. Het nationaal ruimtelijk beleid gaat uit van *ruimtevragede functies*. Enkele uitgangspunten daarbij zijn:

*Ruimtevragede functies*

- Vier algemene doelen: versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, borging en ontwikkeling van belangrijke ruimtelijke waarden, en borging van de veiligheid.
- Inzet op ontwikkeling van stedelijke gebieden die belangrijk zijn voor de economische groei: de mainports, brainports en greenports in de regio's rond Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven.
- Overheden moeten zich meer gaan opstellen als partner van ondernemende mensen en bedrijven en de dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels.

In het kader van de versterking van de concurrentiepositie van Nederland en versterking van de dynamiek is onder het vorige kabinet (Balkenende III) de Crisis- en herstelwet (Chw) tot stand gekomen. De Chw is in werking getreden in maart 2010 en zou vervallen per 1 januari 2014. Onder het huidige kabinet Rutte is een wetsvoorstel ingediend waarmee de Chw permanent kan worden gemaakt. Om de betekenis van de Chw op de ruimtelijke ordening te duiden volgt hieronder de considerans zoals in Staatsblad 2010 nr. 135 opgenomen.

Wet van 18 maart 2010, houdende regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is bijzondere

wettelijke voorzieningen te treffen voor een versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten, teneinde bij te dragen aan de bestrijding van de economische crisis alsmede met dat doel diverse wettelijke bepalingen te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze: [...] ■

Bron: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2010, nr. 135

### Versnelde projecten

De Chw betekent dat aanpassingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), tijdelijke afwijkingen van milieunormen, vereenvoudigde procedures, andere onteigeningsprocedures en kortere beslistermijnen maken dat bouwprojecten versneld kunnen worden uitgevoerd. Huizen die in de verkoop staan, kunnen tijdelijk verhuurd worden. Dit moet bijdragen aan de bestrijding van de economische crisis. De Chw versnelt een aantal belangrijke duurzame, innovatieve ontwikkelingen en maakt het eenvoudiger om windmolenparken, oplaadpunten voor elektrische auto's en warmte-koudeopslag te realiseren. Ook kunnen procedures voor projecten voor duurzame energie, zoals de winning van duurzame energie uit mest, sneller en eenvoudiger verlopen. De wet is vooral van belang voor grote projecten.



### Tussenvraag 1.6

Waarom staat in de aanhef van het Staatsblad 'Wij Beatrix' en 'Wij in overweging genomen hebben'?

#### *Uitgangspunten*

Verdere uitgangspunten van het ruimtelijk beleid zijn:

- Centraal wat moet, decentraal wat kan. Het Rijk moet vóóraf duidelijk aangeven in de structuurvisie welke nationale doelen provincies en gemeenten in hun plannen moeten zetten, en hoe. De provincies geven ook vooraf aan welke provinciale doelen zij in gemeentelijke plannen willen zien. Vervolgens is er veel vrijheid voor provincies en gemeenten om de omgeving in te richten.
- Om de veiligheid tegen overstromingen te waarborgen geeft het rijk meer ruimte aan de grote rivieren en aan de kustverdediging. Water moet meer gezien worden als een belangrijk structurerend principe voor bestemming, inrichting en gebruik van de ruimte.
- Via publiek-private samenwerking (PPS) werken de Rijksoverheid en bedrijven samen aan ontwerp, bouw en beheer van bijvoorbeeld wegen, scholen en ziekenhuizen. Huisvesting en infrastructuur zijn belangrijk voor de samenleving, maar kosten ook veel geld. Met PPS wil het Rijk goede projecten realiseren tegen een marktconforme prijs. Bedrijven voeren uit, het Rijk regisseert.

#### *Publiek-private samenwerking*

De tweede Coentunnel is een voorbeeld van publiek-private samenwerking, zoals wordt toegelicht in voorbeeld 1.2.

#### **Voorbeeld 1.2 Tweede Coentunnel en Westrandweg**

De Coentunnel werkt als een flessenhals tussen de gebieden ten zuiden en ten noorden van het Noordzeekanaal. Dit zorgt iedere ochtend- en avondspits voor veel files en opstoppingen. Daarom is er een tweede Coentunnel gepland. Ook de oude Coentunnel zal gerenoveerd worden en de wegen A8 en A10 zullen onder handen genomen worden. Tot slot zal er een nieuwe weg aangelegd worden: de Westrandweg (A5), die tussen het knooppunt Raasdorp en de tweede Coentunnel zal komen te liggen.

#### **Contractvorm**

Het project Tweede Coentunnel en Westrandweg heeft een DBFM-contract met een looptijd van 29 jaar (5 jaar bouw en 24 jaar onderhoud).

#### **Status en planning**

Het consortium dat zich met deze opdracht bezighoudt, is Coentunnel Company BV. Dit consortium bestaat uit Arcadis, BESIX Group, CFE, Dredging International, Dura Vermeer Group, TBI Bouwgroep en Vinci. Volgens de planning zal de bouw van de tunnel in de zomer van 2009 starten en in 2013 moet de tweede Coentunnel gereed zijn.

---

**Tussenvraag 1.7**

Waar staat de afkorting DBFM-contract voor?

**Tussenvraag 1.8**

'Centraal wat moet, decentraal wat kan' is een van de uitgangspunten van het ruimtelijk beleid. Leg uit dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is.

---

**Zonering**

In beleid, wetgeving en rechtspraak wordt steeds meer gestreefd naar de afstemming tussen ruimtelijke ordening, milieubeheer, natuurbescherming en economie door een gebiedsgerichte benadering. Bestemmingsplannen leggen vast waar gewoond, gewerkt of gerecreëerd mag worden. Bedrijven die zich vestigen moeten voldoen aan milieu-eisen. Bij een goede afstemming is zowel de economie als de natuur gebaat. Een goede zonering, dat wil zeggen een goede afstand scheppen tussen activiteiten die zich niet met elkaar verdragen, zal veelal conflicten kunnen voorkomen. Tussen wonen en industrieterreinen bijvoorbeeld moet een overgangsgebied zijn.

**1.3.2 Milieubeheer****Milieubeleid**

Luchtvervuiling waait van het ene land naar het andere en ontbossing ver weg kan in Nederland tot overstromingen leiden. Internationaal en Europees zijn veel inspanningen verricht om gezamenlijk het milieu te beschermen. Hoofdstuk 3 is geheel gewijd aan milieurecht. In deze subparagraaf worden uitgangspunten besproken van milieubeleid.

In de Nederlandse Grondwet is in het hoofdstuk Grondrechten in art. 21 opgenomen dat de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Niet alleen beschermen dus, maar ook verbeteren. Dit zijn de eerste twee uitgangspunten.

---

**Tussenvraag 1.9**

Motiveer dat art. 21 Grondwet een sociaal grondrecht betreft.

---

Voor het welbevinden van de burgers zijn milieu-aspecten bijzonder belangrijk. Aanwezigheid of afwezigheid van geluid, trillingen, licht, stank, water, groen of hoogspanningsleidingen kan bijvoorbeeld een wereld van verschil maken.

**Doelstellingen**

Het beleid van de Europese Unie streeft op milieugebied de volgende doelstellingen na:

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- bescherming van de gezondheid van de mens;

- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering.

### Beginselen

Beginselen die daarbij in acht worden genomen, zijn de beginselen van preventie, voorzorg, bron, beste beschikbare technieken en de vervuiler betaalt. Deze beginselen zijn opgenomen in art. 191 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en in art. 8.11 lid 3 Wet milieubeheer. Hierna worden deze vijf beginselen kort besproken.

### Preventie

Het preventiebeginsel gaat erover dat nadelige gevolgen van menselijke activiteiten moeten worden voorkomen. Preventie heeft te maken met beschermende maatregelen tegen reële risico's. Als milieuvervuiling kan worden voorkomen dan is dat de eerste optie.

### Voorzorg

Het voorzorgbeginsel is met name belangrijk met betrekking tot gezondheid en veiligheid. De gevaarlijkheid van een activiteit, een stof of een product staat niet altijd meteen of onomstotelijk vast; het voorzorgbeginsel betekent dat, ook al staat de schadelijkheid (nog) niet vast, er bij onzekerheid in een zo vroeg mogelijk stadium risico-inschattingen worden gedaan en maatregelen worden getroffen. Bij angst voor een ramp bijvoorbeeld kunnen er al maatregelen worden genomen, ook al is er geen bewijs dat die ramp zich zal voordoen. In voorbeeld 1.3 voeren twee verenigingen het voorzorgbeginsel aan als zij protesteren tegen de vergunning voor het houden van een proefproject met een zeppelin, waarbij gedurende vier weken overdag ieder uur een zeppelinvlucht wordt uitgevoerd.

#### Voorbeeld 1.3 Zeppelinvluchten boven Ameland

De Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee en de vereniging It Fryske Gea betogen dat ten onrechte geen passende beoordeling is gemaakt van de effecten van de vergunde zeppelinvluchten op de natuurgebieden Waddenzee, Duinen Ameland en de Noordzeekustzone. Nu geen wetenschappelijk onderzoek voorhanden is naar de effecten van een zeppelinvlucht op natuurwaarden had het college op grond van het voorzorgsbeginsel de gevraagde vergunning moeten weigeren, zo voeren de verenigingen aan.

Bron: LJV:BG3420

### Aan de bron

Het bronbeginsel beoogt dat nadelige milieu-effecten bij voorkeur aangepakt worden aan de bron. De nadelige gevolgen voorkomen of beperken bij de fabriek is beter dan verderop in het proces bij de waterzuivering bijvoorbeeld.

### Beste beschikbare technieken

De beste beschikbare technieken (BBT) die in aanmerking komen voor een bepaalde inrichting, een bepaald bedrijf, moeten ten minste worden toegepast. Ten minste, een minimum dus. Hoe moet een bedrijf weten welke technieken

de beste zijn en moeten die met verandering in de stand van de techniek steeds aangepast worden? Hiervoor bestaan regelingen, op de eerste plaats de Regeling aanwijzing BBT-documenten.

### Tussenvraag 1.10

Geef de definitie van een inrichting volgens art. 1.1 Wm.

**Vervuiler betaalt** De vervuiler betaalt is een principe dat is terug te vinden in beleidsstukken en belastingmaatregelen als grondwaterbelasting, afvalstoffenbelasting of verpakkingenbelasting. Gemeenten die het DIFTAR-systeem hebben ingevoerd om het huishoudelijk afval op te halen staan hetzelfde beginsel voor: niet een gemiddelde per inwoner wordt berekend, maar precies de aantallen liters afval en ledigingen per huishouden. DIFTAR is de afkorting van geDIFferentieerd TARief. Voorbeeld 1.4 gaat over studenten op kamers en het betalen van de gemeentelijke afvalstoffenheffing.

#### Voorbeeld 1.4 De vervuiler betaalt?

Studente Vera woont in G. samen met twee andere studentes op een bovenwoning met drie kamers, een keuken, toilet en douche. Samen, in de zin van ieder huurt voor zich en gebruikt ook voor zich de keuken. Ze voeren dus geen gezamenlijke huishouding. Op een dag krijgt Vera post van de gemeente, zij moet de afvalstoffenheffing 2010 van 120 euro betalen. Vera maakt bezwaar tegen de aanslag: zij is zelfs anderhalve maand niet op haar kamer geweest omdat ze op stage was en waarom krijgen de andere bewoonsters geen aanslag? Die zijn bovendien al verhuisd, nu wonen er anderen.

Het bezwaar van Vera wordt in de rechtszaken die volgen uiteindelijk niet gevolgd en zij moet het hele bedrag betalen. Het zit met afvalstoffenheffing in de gemeente G. namelijk als volgt: de bovenwoning wordt als één perceel gezien en alle feitelijke gebruikers van één perceel zijn belastingplichtigen van dat perceel. De aanslag van het ene perceel kan ten name van een van de belastingplichtigen worden gesteld. Alle feitelijke gebruikers zijn als hoofdelijke schuldenaar verbonden, ongeacht of de namen van alle schuldenaren op het aanslagbiljet staan vermeld. Degene aan wie de aanslag wordt opgelegd, heeft het recht van regres op de medegebruikers. De gemeente kan de aangeslagene helpen bij het uitoefenen van het regresrecht door hiervan melding te maken bij het opleggen van de aanslag.

Bron: LJN: BD0984

### 1.3.3 Natuurbescherming

#### Natuurbeschermingswet

De Natuurbeschermingswet regelt de natuurbescherming van gebieden. Beschermde gebieden zijn bijvoorbeeld natuurmonumenten, Natura 2000-gebieden en wetlands. Voor de natuurbescherming in Nederland speelt

ook de zogeheten Ecologische Hoofd Structuur (EHS) een grote rol. Verder is de Flora- en faunawet van belang.

**Natuurmonument** Een natuurmonument is volgens de Natuurbeschermingswet een terrein of water, dan wel samenstel van terreinen of wateren, dat van algemeen belang is om zijn natuurwetenschappelijke betekenis of zijn natuurschoon. Een van de 355 natuurgebieden is het Vollenhovermeer in de Kop van Overijssel. Het is een ondiep meer met brede rietkragen. Dit maakt het tot een geliefde plek van allerlei soorten moerasvogels. Natuurmonumenten heeft het gebied sinds 2009 in beheer en probeert het rietland zo afwisselend mogelijk te houden voor deze vogels.

**Natura 2000-gebied** Een Natura 2000-gebied is onderdeel van een Europees ecologisch netwerk dat bestaat uit speciale beschermingszones. De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie kan gebieden aanwijzen als beschermd natuurmonument of als Natura 2000-gebied.

**Wetlands** Wetlands zijn ook beschermd. Het zijn moerassen, vennen, veen- of plasgebieden, waarvan Nederland ruim 1.000.000 hectare heeft en waar specifieke flora en fauna voorkomt. Kenmerkend is dat wetlands bij hevige regenval veel water kunnen vasthouden. Dit voorkomt dat elders gebieden overstromen, bijvoorbeeld een gebied waar veel mensen wonen.

**Ecologische Hoofd Structuur** Grotere natuurgebieden zijn gevarieerder. De Ecologische Hoofd Structuur (EHS) is in 1990 geïntroduceerd als antwoord op de achteruitgang van de natuur en biodiversiteit in Nederland. De EHS is een Nederlands netwerk van beschermde natuurgebieden die bijna allemaal ook onder het Natura 2000-netwerk vallen. Door robuuste verbindingen kan er uitwisseling tussen soorten planten en dieren plaatsvinden. Een voorbeeld van zo'n verbindingzone is het Oostvaarderswold, het natuurgebied tussen de Oostvaardersplassen en de Veluwe. Verder bieden grotere natuurgebieden meer mogelijkheden voor recreatie. Het kabinet-Rutte wil dat dit netwerk in 2018 in aangepaste vorm klaar is. Het kabinet wil vooral inzetten op het beheer van de bestaande Ecologische Hoofdstructuur en minder op aankoop van nieuwe natuurgebieden. Vanwege de bezuinigingen heeft het kabinet-Rutte besloten verbindingen te schrappen, zoals blijkt uit het volgende krantenartikel.

**Verbindingszone**

## Bezuiniging Bleker onthutst Noorden

GRONINGEN, 22 okt. Bestuurders van de noordelijke provincies zijn verbijsterd over de brief waarmee staatssecretaris Henk Bleker (Landbouw, CDA) aankondigt dat ze minder geld krijgen om grond aan te kopen voor verbindingzones tussen natuurgebieden, voor ruilverkaveling en voor agrarisch natuurbeheer.

Het voornemen om te bezuinigen was al bekend uit het regeerakkoord. Toch spreekt de Drentse gedeputeerde Rein Munniksma (PvdA) van een onbetrouwbare overheid. 'We verwachtten wel dat hij met scherp zou schieten, maar hij komt nu met een schot hagel waardoor alle plattelandsontwikkelingsopslotkomentstaan.' Als

voorbeeld noemt Munnikma de vernatting van het laatste deel van het Dwingelderveld. Dat project staat nu op losse schroeven. Daarmee is 15 miljoen euro gemoeid, waarvan 5 miljoen uit Brussel en 2 miljoen van het Rijk. 'Aan dat project hebben we

dertig jaar gewerkt. De laatste boeren zijn uitgekocht en de aanbesteding kon bijna los. Nu moet ik tegen de grondverzetbedrijven zeggen dat het onzeker is of het werk kan beginnen. Dat moeten we nu minstens een half jaar uitstellen.' [...] ■

Bron: NRC, 22 oktober 2010

### Flora- en faunawet

Gaat de Natuurbeschermingswet over gebiedsgerichte bescherming, de Flora- en faunawet beschermt de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten. Beschermden planten en dieren moeten met rust gelaten worden. De wet regelt het doden en vangen, het plukken en uitsteken. Als illustratie van botsende belangen, ook in de natuur, een bericht van Natuurmonumenten.

## Vernielde dassenburcht Wapserveen kwajongenswerk

Begin maart bleek een van de grootste dassenburchten in Drenthe bij Wapserveen gebruikt te worden als een springschans door illegale crossers. Na onderzoek van de Algemene Inspectiedienst en de provincie Drenthe bleek dat jongens van 14 en 15 jaar met een crossmotor, een crossbrommer en een quad een illegaal motorcrossparcours hadden 'aangelegd'. De dassenburcht maakte daar onderdeel van uit en deed dienst als een drie meter hoge springschans. Uit een gesprek met

de crossende jongeren bleek dat ze niet op de hoogte waren van de aanwezigheid van de dassenburcht. Ook omwonenden benadrukken dat niemand in de buurt wist dat in het bos een grote dassenburcht zit. Dat neemt niet weg dat crossen door natuurgebieden gewoon bij wet verboden is. In overleg met Justitie is besloten dat de jongens worden doorverwezen naar bureau Halt wegens overtreding van de Flora- en faunawet. Ook is er proces-verbaal opgemaakt. [...] ■

Bron: Natuurmonumenten, 15 maart 2011

Uit evaluatie van de wetten voor natuurbescherming blijkt dat vooral de Flora- en faunawet ingewikkeld is. De overheid wil daarom de wetgeving, de handhaving van de wet en de uitvoering ervan verbeteren. Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) heeft voorgesteld de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet en de Boswet samen te voegen tot één wet. Daarnaast is ook het natuurbeleid gericht op decentralisatie: provincies krijgen meer taken en vrijheid om het natuurbeschermingsbeleid uit te voeren.

## 1.4 De omgevingsvergunning

### Omgevings- vergunning

#### Integratie

Activiteiten van mensen die negatieve effecten (kunnen) hebben op de leefomgeving zijn veelal verboden, tenzij vergunning is verleend. Het kan een enkele activiteit zijn waarvoor een vergunning is vereist, maar ook een project dat bestaat uit meerdere activiteiten. Voor een nieuwe aanbouw aan het huis kan het nodig zijn om eerst een boom te vellen en een stal te slopen. De omgevingsvergunning is een geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Of het project nu bestaat uit een of meer activiteiten, het betreft één enkele aanvraag. Een burger hoeft niet meer met klappers vol verschillende aanvragen voor verschillende activiteiten naar verschillende loketten te lopen. Er is sprake van één procedure die leidt tot één besluit. Het bevoegd gezag kan op deze manier een samenhangende beoordeling geven. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), in werking getreden in 2010, maakt de omgevingsvergunning mogelijk.

#### Gebiedsgericht

De omgevingsvergunning wordt gezien als een verdere stap op weg naar een omgevingsrecht dat meer integraal en gebiedsgericht wordt bekeken. In de huidige maatschappij zijn de eisen en belangen van sectoren (bijvoorbeeld de transportsector), van facetten (bijvoorbeeld milieu) en van gebruikers (bijvoorbeeld bewoners) nauw verweven en daarbij zijn ook nog afwegingen van budgettaire aard te maken. Honderd jaar geleden was dat anders. Met het woord milieu werd toen nog bedoeld de familie waaruit iemand kwam. Met 5 miljoen inwoners zag ons land er rond 1900 dan ook totaal anders uit. Problemen met betrekking tot bouwen en landbouw werden opgelost met wetgeving. Het specifieke probleem dat zich voordeed, werd aangepakt, meestal ingegeven door sectorale belangen: de belangen van landbouw of van visserij, van de transportsector of de recreatieve sector. Gaandeweg kwamen er steeds meer losse wetten. Het omgevingsrecht bestaat momenteel uit ruim zestig afzonderlijke wetten en honderden regelingen. Alle met hun eigen uitgangspunten, procedures en vereisten.

Ook al is er bij een omgevingsvergunning sprake van maar één procedure en een enkel besluit, de afwegingen voor de vergunningverlening zijn nog gebaseerd op al die verschillende regels. Regels uit de wetgeving ruimtelijke ordening, het milieubeheer en de natuurbescherming. Daarnaast kunnen van toepassing zijn de Waterwet, de Monumentenwet, de Ontheffingswet, de Crisis- en herstelwet enzovoort. Voordat de omgevingsvergunning uitgebreid behandeld wordt, is het goed bekend te zijn met de wetgeving waaraan wordt getoetst of, en onder welke voorwaarden een project vergund wordt.

De opbouw van dit boek werkt toe naar de praktijk van de omgevingsvergunning. In figuur 1.1 is dit te zien.

Figuur 1.1 **Opbouw van het boek****Hoofdstuk 1** Mens in omgeving**Doel:** inleiding in het omgevingsrecht

Omgevingsrecht is niet beperkt tot Nederland

**Hoofdstuk 2** Internationale afspraken**Doel:** introductie internationale afspraken en EU-regels

Deze beïnvloeden en/of vullen de Nederlandse wetgeving aan

**Hoofdstuk 3**

Ruimtelijke ordening

**Doel:** toetsingskaders voor omgevingsvergunning**Hoofdstuk 4**

Milieubeheer (incl. water)

**Hoofdstuk 5**

Natuurrecht



Activiteiten in de ruimte die effect hebben op natuur en milieu zijn verboden, tenzij vergunning. Voor 25 vergunningen is de eenloketedachte in de vorm van de omgevingsvergunning mogelijk gemaakt door de Wet algemene bepalingen omgevingsvergunning.

**Hoofdstuk 6** De omgevingsvergunning**Doel:** algemene behandeling van de Wabo**Hoofdstuk 7** Bouwactiviteiten

Omgevingsvergunning om te bouwen

**Doel:** verdieping omgevingsvergunning**Hoofdstuk 8** Bedrijfsactiviteiten

Omgevingsvergunning voor bedrijfsprocessen

**Hoofdstuk 9** Handhaving en rechtsbescherming**Doel:** hoe zijn handhaving en rechtsbescherming geregeld?



## 1.5 Het toekomstige omgevingsrecht

### Omgevingswet

Binnen het omgevingsrecht van nu is door de bomen het bos niet meer te zien: te veel wetten, besluiten en regelingen maken dat sprake is van versnipperde regelgeving en dat de samenhang tussen al die regels vaak ontbreekt. De omgevingsvergunning is er al, maar een omgevingswet ontbreekt nog. De minister van Infrastructuur en Milieu heeft aangekondigd een 'Raamwet omgevingsrecht' voor te bereiden waarin de regelgeving op dit punt gebundeld, vereenvoudigd, gemoderniseerd en versoberd wordt. In het voorjaar van 2012 is een eerste uitgewerkt wetsvoorstel gepland.

### Tussenvraag 1.11

Is art. 83 Grondwet van toepassing als de minister het wetsvoorstel Raamwet omgevingsrecht naar de Tweede Kamer zendt? Welke goedkeuringen zijn vereist voordat het voorstel Raamwet omgevingsrecht tot wet wordt?

Het moet sneller en beter in het omgevingsrecht. De minister heeft geconstateerd dat zelfs deskundigen vaak geen zekerheid meer kunnen geven of een ruimtelijk project in overeenstemming met de regels kan worden toegestaan. Het is met name de optelsom van de regels met elk hun eigen kaders, uitgangspunten en vereisten die ervoor zorgt dat deze niet meer helder zijn voor de partijen die er in de praktijk mee aan de slag moeten. Enkele andere belangrijke knelpunten zijn: hoge onderzoekslasten, stroperige en lange besluitvormingsprocessen en het ontbreken van bestuurlijke ruimte om gebiedsgerichte afwegingen te maken.

Met het volgende citaat sluit de minister haar brief aan de Tweede Kamer (kenmerk 2011041481) af.

'De vernieuwing van het omgevingsrecht is een kabinetsbrede ambitie die gezamenlijk wordt aangepakt. Dat vereist een intensief samenspel. Niet alleen met mijn collega's van EL&I, BZK, V&J, OCW, BuZa en Defensie maar ook met de decentrale overheden, maatschappelijke organisaties, wetenschap en praktijk. Bovenal vereist het een vruchtbare samenwerking met uw Kamer. Samen moeten wij ons inzetten voor een nieuw stelsel van het omgevingsrecht dat eenvoudig beter is voor de gebruikers in de praktijk en voor het realiseren van maatschappelijke opgaven op het terrein van de fysieke leefomgeving. Zo versterken wij onze ruimtelijk-economische structuur op een duurzame manier en verbeteren de kwaliteit van de leefomgeving.

Hoogachtend, DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU  
mw. drs. M.H. Schultz van Haegen'

---

### Tussenvraag 1.12

De minister gebruikt de afkortingen EL&I, BZK, V&J, OCW en BuZa. Waar staan die afkortingen voor?

---

#### Afstemming

Het besef dat een integrale benadering van het omgevingsrecht wenselijk is, is verder gegroeid. Een goede waterkwaliteit bijvoorbeeld kan niet worden gerealiseerd zonder afstemming in ruimtelijke ordening en milieu- en natuurbeleid. Een Natura 2000-netwerk kan niet worden gerealiseerd zonder ruimtelijke ordening en milieu- en waterbeleid.

Het is te verwachten dat diegenen die nu het omgevingsrecht bestuderen, na de inwerkingtreding van de Raamwet omgevingsrecht, geen moeite zullen hebben zich de nieuwe opzet eigen te maken. Een van de doelstellingen is immers: opschonen en vereenvoudigen van regels door aan te sluiten bij wat in Europees verband verplicht is gesteld, eenduidigheid in bevoegd gezag en het schrappen van overbodige regels. Of dat ook echt gaat lukken, valt te bezien.

---

### Tussenvraag 1.13

Wat is de stand van zaken met betrekking tot het wetsvoorstel Raamwet omgevingsrecht?

---

## Samenvatting

Sinds de Woningwet van 1901 is Nederland met elf miljoen inwoners gegroeid en is de maatschappij ook door technische ontwikkelingen drastisch veranderd. De wetgeving met betrekking tot de leefomgeving moest telkens aan de ontwikkelingen worden aangepast. In beleid en regelgeving is steeds meer geprobeerd tot integratie van sectorale en facetafwegingen te komen. Tegenwoordig wordt de gebiedsgerichte benadering voorgestaan. In dat verband zijn nu, naast het ruimtelijk ordeningsrecht, het milieurecht (inclusief het waterrecht) en het natuurbeschermingsrecht, ook de begrippen omgevingsrecht en de omgevingsvergunning geïntroduceerd.

Met omgevingsrecht heeft iedereen te maken. Van speeltuintje in de buurt of een dakkapel tot een windmolenpark of de bouw van een winkelcentrum, van industriële bedrijfsprocessen tot afvalverwerking, dat alles heeft met omgevingsrecht van doen. Daarom is het ook nuttig voor hbo-studenten om zich te verdiepen in dit rechtsgebied. In het omgevingsrecht spelen gezamenlijke belangen een rol als behoud van klimaat en natuur, gezondheid en veiligheid. Belangen kunnen ook botsen: de een wil rustig wandelen en een ander wil

motorcrossen. Zonering is een goed middel om conflicterende activiteiten te ordenen. Het beleid van de overheid – en niet alleen bij het omgevingsrecht – is sterk gericht op versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland; minder complexe regels en kostenbesparing zijn hierin belangrijke elementen. Ook het doorvoeren van de decentralisatiegedachte is een speerpunt onder het motto: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Gebiedsgerichte aanpak vereist tot slot een goede samenwerking tussen publieke en private partijen. Een Raamwet omgevingsrecht wordt voorbereid.

## Eindvragen

- 1.1** Rijkswaterstaat heeft de dagelijkse zorg voor het aanleggen, beheren en onderhouden van de rijkswegen en rijksvaarwegen. Een van de kerntaken van Rijkswaterstaat is zorgen voor veilig vaarverkeer. Scheepvaartverkeerscentrales, stewards, regels en controles dragen hiertoe bij.

Om ervoor te zorgen dat Nederland beschermd blijft tegen het water, zijn er waterkeringen aangelegd. Maar er is meer nodig om in de toekomst de grotere hoeveelheid water aan te kunnen. Alleen hogere dijken bouwen is niet voldoende. Rivieren worden daarom verruimd zodat ze meer water kunnen afvoeren. Dat verruimen gebeurt bij de Waal door kribverlaging. Kribben zijn gezichtsbepalende elementen in het Nederlandse rivierlandschap. Ze hebben als voornaamste functie de rivier de Waal stabiel te houden en de vaarweg voor de scheepvaart bevaarbaar te houden. Kribben spelen een belangrijke rol bij de afvoer van water, sediment en ijs. Het doel van de kribverlaging is waterstanddaling, waarmee de hoogwaterveiligheid van het rivierengebied wordt vergroot.

In de huidige situatie zijn de kribben gemiddeld 230 dagen per jaar voor sportvissers toegankelijk; sportvissers maken veel gebruik van de kribben voor het vissen. Na de kribverlaging is de situatie veel slechter. De sportvisser kan dan gemiddeld nog maar 45 dagen per jaar op de krib terecht. Per jaar kan de toegankelijkheid overigens sterk verschillen, door verschil in waterstand. Verder zullen de kribben door de manier van verlagen veel ruwer worden en daardoor minder goed begaanbaar.

Al met al kan de kribverlaging een grote negatieve impact hebben op de sportvisserij langs de Waal. De Federatie Midden Nederland en Sportvisserij Nederland zijn daarom in overleg getreden met Rijkswaterstaat om na te gaan hoe de sportvisserij gecompenseerd kan worden.

- a** Van welk ministerie is Rijkswaterstaat de uitvoeringsinstantie?
  - b** Een van de kerntaken van Rijkswaterstaat is zorgen voor veilig vaarverkeer. Duidt een taak op een sectoraal of op een facetmatig uitgangspunt?
  - c** Welke belangen worden afgewogen bij een integrale, gebiedsgerichte aanpak van het probleem?
  - d** Bedenk mogelijkheden om bij de werkzaamheden ook de belangen van de sportvissers mee te nemen.
- 1.2** Zal het voorzorgbeginsel in tijden van economische crises onder druk staan of juist niet?
- 1.3** Het provinciebestuur van Noord-Brabant heeft een initiatief genomen om de zogeheten 'Ruimte-voor-Ruimteregeling' van de overheid uit te voeren. Veestallen slopen en daarvoor in de plaats aan de rand van steden en dorpen

hoogwaardige bouwkavels ontwikkelen. Dit zal voor een fraaier aanzicht zorgen. In Brabant is zo de ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte CV tot stand gekomen, waarin de volgende partijen deelnemen: BNG Gebiedsontwikkeling BV, NIBC Bank, Grontmij NV en de provincie Noord-Brabant. Hoe wordt een dergelijke samenwerking genoemd?

- 1.4** Regelmatig duikt het ministerie van VROM (Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu) op in boeken en kamerstukken over omgevingsrecht, maar het ministerie bestaat niet meer. Wat is er gebeurd met het ministerie van VROM?
- 1.5** In artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) staat dat eenieder het recht heeft op respect voor zijn privé-, familie- en gezinsleven, mede omvattend het recht op bescherming van eenieders lichamelijke en geestelijke gezondheid.
- a** Is dit een direct werkende verdragsbepaling?
  - b** Kan een persoon die protesteert tegen de plaatsing van een antennemast naast een basisschool de verdragsbepaling aanvoeren omdat die plaatsing in strijd is met de bescherming waar eenieder recht op heeft, dit vanwege stralingsgevaar?
  - c** Kan in dezelfde kwestie het voorzorgbeginsel worden opgevoerd?
- 1.6** De minister bereidt een Raamwet omgevingsrecht voor. Wat wordt bedoeld met raamwet?
- 1.7** Volgens het IPCC is het een enorme uitdaging om aan de tweegradendoelstelling te voldoen, maar is het in technisch opzicht wel mogelijk tegen directe, jaarlijkse kosten van maximaal 2% van het wereldwijde Bruto Nationaal Product. Wat wordt verstaan onder Bruto Nationaal Product en hoeveel is 2% daarvan?