



Van sectoraliteit naar integraliteit?

De relatie tussen het realiseren van natuurdoelen en omgevingsbeleid

Uit recente evaluaties en verkenningen blijkt dat het zeer moeilijk zal zijn om de beleidsdoelen uit het natuurbeleid volledig te realiseren. Zelfs bij maximale inspanning om de terrestrische natuurdoelen te realiseren blijft er naar verwachting een fors beleidstekort bestaan. Wij menen dat dit samenhangt met het ontbreken van integraal omgevingsbeleid en -recht.

Het omgevingsbeleid en het daarbij behorende omgevingsrecht is naar onze mening niet goed afgestemd op het realiseren van de doelen uit het natuurbeleid. Doordat omgevingsbeleid en omgevingswetgeving tekortschieten zullen stikstofdepositie (vermesting en verzuring), fosfaatoverschot, slechte ecologische waterkwaliteit en verdroging de realisatie van natuurdoelen blijven ondermijnen. Bij de juridische sturing is er sprake van aparte regelgevingssporen (gescheiden wetsfamilies). Niet zonder reden spreekt men wel van het groene (natuurbescherming), blauwe (water), grijze (afvalstoffen en industriële milieurecht) en rode omgevingsrecht (ruimtelijke ordening). Zo lang het omgevingsbeleid niet wordt aangescherpt en geen integrale toepassing krijgt is het ten aanzien van het natuurbeleid dan ook dweilen met de kraan open. Het is zeer de vraag of de komende Omgevingswet deze gefragmenteerde benadering kan doorbreken.

Uit de eerste Lerende Evaluatie van het Natuurpact (PBL & WUR, 2017) bleek dat het doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) voor landnatuur in Nederland, bij volledige uitvoering van de voorgenomen beleidsplannen, maximaal 65% zal zijn in 2027. Dit betekent dat er, ondanks de bestaande beleidsinspanningen, nog altijd een resterende opgave van 35% overblijft voor het VHR-beleid (PBL & WUR, 2017). Ook blijkt dat er een beleidstekort zal blijven bestaan, zelfs bij een forse extra inspanning ten aanzien van het realiseren van de natuurdoelen. Een belangrijke verklaring voor het achter-

blijven van het doelbereik voor de natuur- en biodiversiteitsdoelen ligt in de milieudruk van buiten de natuurgebieden (PBL & WUR, 2017; PBL, 2018). Zaken als vermessing, verzuring en verdroging hebben dermate negatieve effecten op de natuurkwaliteit dat het zonder effectief milieubeleid en integrale wetgeving heel moeilijk, zo niet onmogelijk wordt om de natuurdoelen te realiseren. In dit essay geven we een beknopt overzicht van de ontwikkelingen in het natuur- en omgevingsbeleid van de afgelopen decennia en duiden we het achterblijven van de natuurkwaliteit in het licht van beleid en recht. We beargumenteren dat het loont om te investeren in integraal omgevingsbeleid en -recht. Vooral het recht kenmerkt zich naar onze mening evenwel als hardnekkig sectoraal, ook onder de komende Omgevingswet.

Natuurbeleid in Nederland

Het natuurbeleid in Nederland bestaat in essentie uit gebiedsgericht beleid gericht op de bescherming van natuurgebieden, alsmede de bescherming van soorten en het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Voor de bescherming van natuurgebieden zijn het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en de Natura 2000-gebieden de belangrijke dragers (Dirkx et al., 2019; Kistenkas et al., 2017). Deze gebieden worden wettelijk beschermd door een 'nee, tenzij'-regime (de Natura 2000-habitattoets en de NNN-toets). Daarbij wordt getoetst op ecologische instandhoudingsdoelstellingen (habitattoets) of natuurwaarden (wezenlijke kenmerken en waarden in het

natuurdoelen
omgevingsbeleid
omgevingsrecht
omgevingswet

F.H. (Fred) Kistenkas
Leerstoelgroep Bestuurskunde,
Wageningen Universiteit/
Wageningen Environmental
Research, Postbus 47, 6700
AA Wageningen
fred.kistenkas@wur.nl

B.C. (Bas) Breman
Wageningen Environmental
Research

J.G. (Nienke) Nuesink
Wageningen Environmental
Research

Foto **Mark van Veen**.
Schimmel en alg vormen
samen een korstmoss.

Figuur 1 Integrale beleidswens maar sectoraal omgevingsrecht.

Figure 1 Integral policy wish but sectoral environmental law.

LUCHT	NATUUR	WATER	MEST
EU Luchtqualiteitsrichtlijnen	EU Natuurrichtlijnen	EU Kaderrichtlijn Water (KRW)	EU Nitraatrichtlijn
NEC-richtlijn Luchtqualiteitsrichtlijn 2008/50	Vogelrichtlijn Habitatrichtlijn		
↓	↓	↓	↓
Wet milieubeheer (Wm)	Wet natuurbescherming (Wnb)	Waterwet	Meststoffenwet
Luchtqualiteitstoets	Natura 2000-habitattoets	Watertoets	Mest(uitrij)regels

NNN). Of deze doelstellingen en waarden behaald worden is echter ook afhankelijk van omgevingscondities buiten deze gebieden. De sleutel voor het realiseren van de hierboven genoemde natuuropgaven ligt volgens ons niet in uitbreiding of aanscherping van het natuurbeleid zelf, maar vooral in de versterking van aanpalend milieubeleid ten aanzien van onder andere verduurzaming van de landbouw (PBL & WUR, 2017), stikstofbronbeleid (PBL, 2018) en effectief bronbeleid voor nitraat en fosfaat uit mest, bestrijdingsmiddelen en ‘nieuwe stoffen’ zoals medicijnresten (Natuur en Milieu, 2019).

Problemen van de sectorale aanpak

Sinds 2000 neemt het tempo waarin het milieu in Nederland verbetert af (PBL, 2015). Deze ontwikkeling is ook direct van invloed op de effectiviteit van het natuur- en biodiversiteitsbeleid in Nederland. De gescheiden normeringssporen in het omgevingsrecht zijn een belangrijk obstakel bij het vergroten van deze effectiviteit. Eind jaren zeventig werd een stevige basis gelegd voor het omgevingsrecht in Nederland (toen doorgaans nog ‘milieurecht’ genoemd) met de introductie van diverse sectorale wetgeving. Elke milieusector heeft zijn eigen EU-richtlijn en/of EU-verordening met daarin gescheiden sectorale normen en instrumenten (figuur 1). Die sectoraliteit is heel duidelijk te zien bij stikstof en

natuur. De depositie van stikstof heeft een negatieve invloed op het duurzaam voortbestaan van een aantal beschermde soorten en habitats. Stikstofdepositie wordt in Nederland met name veroorzaakt door stikstof vanuit de landbouw (ammoniak) en stikstof door verbranding van fossiele brandstoffen (stikstofoxiden; PBL, 2018). De Europese Luchtqualiteitsrichtlijnen stellen emissieplafonds en emissiereductiedoelen voor stoffen zoals stikstofoxiden en ammoniak, in Nederland vertaald naar de Wet milieubeheer (Wm). Daarnaast eist Europa het realiseren van ‘een duurzaam voortbestaan van beschermde soorten en habitats’ via de VHR. Deze richtlijnen zijn in Nederland vertaald naar de Wet natuurbescherming (Wnb). Een generieke grenswaarde voor stikstofdepositie wordt vanuit de VHR en de Wnb niet gesteld; er worden immers slechts habitattypen beschermd die ieder meer of minder stikstofgevoelig zijn.

De raming uit de Balans van de Leefomgeving 2018 is dat de Europese luchtverontreinigingsdoelstellingen met het voorgenomen beleid wel gehaald zullen worden. Toch blijven er dan nog steeds nadelige effecten op lokale milieucondities en natuur (PBL, 2018) omdat de emissiedoelstellingen in het milieubeleid voor luchtkwaliteit niet uitgaan van de ‘kritische waarden voor natuur’ (PBL, 2018). Ondanks emissies onder de gestelde EU-plafonds kampt ongeveer driekwart van het totale oppervlak aan landna-

tuur met een te hoge stikstofdepositie en volgens de ramingen zal in 2030 bij ongeveer de helft van het stikstofgevoelige natuuroppervlak nog steeds sprake zijn van overbelasting, ondanks de verwachte stikstofdepositiedaling door het huidige en voorgenomen beleid (RIVM, 2018). De nieuwe Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) uit 2020 legt inmiddels 50% stikstofreductie wettelijk vast: in 2030 zou de depositie op 50% van het areaal van de voor stikstof gevoelige Natura 2000-habitats niet groter mogen zijn dan de hoeveelheid mol per hectare per jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet is uit te sluiten. Deze Wsn is daarmee zelf ook weer een voorbeeld van een (sub)sectorale wet op het spoor van het natuurbeschermingsrecht. Ook luchtkwaliteitsnormen uit de Wm (implementatiewet van de EU Luchtkwaliteitsrichtlijnen), waterkwaliteitsnormen uit de Waterwet (implementatiewet van de KRW) en mest(uitrij)regels uit de Meststoffenwet (implementatiewet van de Nitraatrichtlijn) hebben niet de bescherming van Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen van de habitattoets op het oog, maar hebben andere (op zichzelf ook zinvolle) doelen, zoals bijvoorbeeld grondwater- en drinkwaterdoelen.

Meer integraliteit in de Omgevingswet?

Deze gefragmenteerde en sectorale benadering wordt in de komende Omgevingswet niet opgelost. Het beleid lijkt in toenemende mate in te zetten op integraliteit: de Omgevingswet kent een beleidsplan van omgevingsvisies die door alle bestuurslagen worden opgesteld en geacht worden een integrale afweging te maken. De juridische doorvertaling van die integraliteit in provinciale omgevingsverordeningen en gemeentelijke omgevingsplannen is echter allerminst gegarandeerd. Sterker nog: de ene omgevingsvisie hoeft totaal geen rekening te houden met de andere. Zo hoeft bijvoorbeeld de Nationale

Omgevingsvisie (NOVI) niet vertaald te worden naar omgevingsvisies van de lagere overheden. Er is slechts 'zelfbinding' in verband met de scheiding van het vrijblijvende beleid en het uiteindelijk dwingende recht in verordeningen en omgevingsplannen. Een omgevingsvisie is slechts een beleidsdocument (een 'politiek-bestuurlijk document dat beleid omschrijft') en dus niet afdwingbaar. Gevolg is dat er twee aparte werelden zijn: enerzijds integrale omgevingsvisies die fraai zijn opgesteld met behulp van de Sustainable Development Goals van de VN (SDGs), anderzijds traditionele sectorale rechtsregels in provinciale verordeningen en gemeentelijke omgevingsplannen. Bij de uiteindelijke verlening van de omgevingsvergunning zijn die laatste twee beslissend. De nationale Omgevingswet kán dit ook niet oplossen omdat het (in de normenhiërarchie hogere) EU-milieurecht blijft uitgaan van gescheiden normering en toetsing. De luchtkwaliteitstoets blijft rechtens dus los staan van de Natura 2000-habitattoets. Nu is de VHR geïmplementeerd in de Wnb. Zowel de Wnb en Wm zullen weliswaar later opgaan in de komende Omgevingswet met zijn onderliggende algemene maatregelen van bestuur (AMvBs), maar de normering en toetsing blijft inhoudelijk dezelfde en blijft inhoudelijk los van elkaar bestaan. Daarmee is de Omgevingswet in feite oude wijn in nieuwe zakken (Buys & Boonstra, 2020).

Een overkoepelend duurzaamheidsbeginsel?

Deze sectorale benadering is mogelijk te doorbreken met het Nieuw-Zeelandse model van omgevingswetgeving (Resource Management Act, de RMA). In Nieuw-Zeeland geldt niet alleen voor beleid maar ook voor het recht een overkoepelend duurzaamheidsbeginsel, zodat lagere overheden in hun regelgeving, en dus ook bij hun uiteindelijke vergunningverlening, een integrale benadering moeten kiezen. Geclaimd wordt dat in deze

wetssystematiek de sectorale milieutoetsen *overruled* kunnen worden met een algemene *overarching* toets op duurzaamheid (*sustainability apex*) (Grinlinton, 2016; Kistenkas et al., 2020). Duurzame gebiedsontwikkeling is als hoogste rechtsbeginsel opgenomen in de wet (artikel 5 RMA). Daarbij kunnen alle voor een project relevante ecosysteemdiensten worden meegewogen en in de plus worden gezet (Grinlinton, 2016; Kistenkas, 2018). Met enkel het afvinken van sectorale toetsen van lucht, water en natuur hoeft men dan geen genoegen meer te nemen, want bovenop de afzonderlijke sectorale toetsen kan nog een algehele supertoets op duurzaamheid worden gezet. Probleem is dat in Nederland het EU-recht als bovenste rechtslaag geldt. Daar geldt vooralsnog geen opperst rechtsbeginsel van duurzame gebiedsontwikkeling dat sectorale milieutoetsen zou kunnen overrulen of corrigeren. Lidstaten mogen rechtens niet afwijken van de de EU-benadering van gescheiden sporen. Nieuw-Zeeland kon vrijelijk zijn eigen omgevingswet maken. Hoewel dit in Nederland niet kan lijkt nader rechtsvergelijkend onderzoek naar dit Nieuw-Zeelandse Model nuttig, al was het alleen maar om aan te geven dat het ook anders zou kunnen.

Overigens is men ook in Nieuw-Zeeland momenteel weer zoekende. In de laatste wetsevaluatie van de RMA wil men het beginsel van duurzaamheid als rechtsbeginsel handhaven, maar ook de sectorale milieutoetsen behouden. De evaluatiecommissie wil zelfs weer de sectorale milieuwetten terug, al was het alleen maar voor de overzichtelijkheid (Ministry for the Environment, 2020). Ook worden vraagtekens gezet bij schaal en expertise van de gemeente als bevoegd gezag voor de milieutoetsing en de overkoepelende duurzaamheidstoets (meer 'mandatory national direction'). Wel wordt het systeem van sectorale toetsen met daarboven een integrale duurzaamheidseis nog steeds als vernieuwend ge-

zien (Upton, 2020).

In Nederland is het duurzaamheidsbeginsel slechts als een vrijblijvend beleidsbeginsel neergelegd in artikel 1.3 van de komende Omgevingswet. Daarmee volgt men de EU die duurzaamheid ook slechts als beleidsbeginsel heeft geformuleerd in het Verdrag van de EU en het EU-Handvest (Kistenkas, 2013). Beleidsbeginselen kunnen evenwel uitgroeien tot een rechtsbeginsel in *status nascendi* (De Sadeleer, 2002), door bijvoorbeeld jurisprudentie of herformulering van de verdragtekst. Misschien is het duurzaamheidsbeginsel binnenkort ook zo'n rechtsbeginsel in *status nascendi*.

Conclusie

Voor het realiseren van de natuurdoelen is het noodzakelijk dat ook het omgevingsbeleid wordt aangescherpt en afgestemd op natuurdoelen, tegengesteld aan de trend van de afgelopen tien tot vijftien jaar waarin het omgevingsbeleid en -recht steeds verder is gefragmentariseerd en 'versectoraliseerd'. De Omgevingswet voegt weliswaar diverse sectorale milieuwetten samen in één wet, maar de verschillende (Europees te implementeren) toetsen keren gewoon weer terug in de onderliggende AMvBs van de nieuwe wet. Optisch is sprake van integraliteit, maar inhoudelijk-juridisch zal sectoraliteit blijven bestaan. Het lijkt intussen zinvol een andere wetssystematiek te onderzoeken, zoals het Nieuw-Zeelandse model van omgevingswetgeving onder een integrerend rechtsbeginsel van duurzame gebiedsontwikkeling.

Dit onderzoek was onderdeel van het WOT-project (Wettelijke Onderzoekstaken) Natuur als Basis. Dank gaat uit naar de inbreng van programmaleiders van WOt Natuur en Milieu en de twee anonieme reviewers.

Summary

From a sectoral to an integrated approach - nature conservation policy goals and environmental policy

Fred Kistenkas, Bas Breman & Nienke Nuesink

environmental law, environmental policy, nature conservation objectives

Environmental law and policy are both highly fragmented in an enormous amount of sectoral legislation and policy goals. Whereas policy documents increasingly call for a more integrated approach, especially European and hence also member state legislation currently seems to do the contrary. This counterpoint also

applies to the newly drafted Dutch 'Omgevingswet'. Under the *Omgevingswet* some policy integration might perhaps be reached in a policy document like the '*Omgevingsvisie*', covering all environmental sectors, but these documents are of no binding force whatsoever. Legislative norms and assessments, however, are binding but also still sectoral norms and assessments. The New Zealand integrated environmental legislation (the Resource Management Act) with an overarching sustainability law principle was considered to be an interesting next step towards a novel integrated approach, but this Act has recently been evaluated and environmental legislation will probably be sectoralized again.

Literatuur

Buijs, A. & F. Boonstra, 2020. Natuurbeleid betwist. Visies op legitimiteit en natuurbeleid. Zeist. KNNV Uitgeverij.

Dirkx, G.H.P., B.C. Breman, P.M. van Egmond *et al.*, 2019. Natuurbescherming in Nederland. Tijd voor een nieuwe praktijk? *LANDSCHAP* 36(3): 167-173.

Grinlinton, D., 2016. Horizontal and vertical integration of sustainability into policymaking, planning and implementation of renewable energy projects. The New Zealand Model. In: Mauerhofer, V., 2016. Legal aspects of sustainable development. Heidelberg. Springer.

Kistenkas, F.H., 2013. Rethinking European nature conservation legislation: towards sustainable development. *Journal for European Environmental & Planning Law* 10.1: 72-84.

Kistenkas, F.H., H.C. Borgers & M.E.A. Kistenkas, 2017. Recht voor de groene ruimte. Wageningen. Wageningen Academic Publishers.

Kistenkas, F.H., 2018. Duurzaamheid als leidend principe in Nieuw-Zeeland. De gemiste kans van de *Omgevingswet*. *ROMagazine* 36(5): 38-41.

Kistenkas, F.H., M.J. Smits & D.A. Kamphorst, 2020. Implementing sustainable development into one integrated domestic environmental legislative act. A law comparison between two frontrunners: New Zealand and The Netherlands. *European Energy and Environmental Law Review* 29(6): 240-244.

Ministry for the Environment, 2020. New directions for resource management in New Zealand. Wellington, New Zealand. Crown copyright Wellington.

Natuur & Milieu, 2019. Waterkwaliteit en biodiversiteit. Utrecht. Natuur & Milieu.

PBL, 2016. Waterkwaliteit nu en in de toekomst. Eindrapport ex ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL & WUR, 2017. Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving. Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL, 2018. Balans van de Leefomgeving 2018. Nederland duurzaam vernieuwen. Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving.

RIVM, 2018. PAS Monitoringsrapportage Stikstof: Addendum op de stand van zaken 2016. Bilthoven. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, RIVM rapport 2017-0163.

Sadeleer, N. de, 2002. Environmental principles. From political slogans to legal rules. Oxford. Oxford University Press.

Upton, S. 2020. RMA reform: coming full circle. Auckland. RMLA Salmon Lecture 2020.