

Een gehavend schip in zwaar weer

Prof. mr. F.A.G. (Frank) Groothuijse*

We bevinden ons omgevingsrechtelijk gezien momenteel in zwaar weer op een wilde zee en de storm zal voorlopig nog niet gaan liggen. Er komen meerdere opgaven voor de fysieke leefomgeving op ons af die min of meer tegelijkertijd en het liefst integraal moeten worden opgelost. Met de stikstofcrisis blijft het hozen, maar zo snel als het water wordt gehoosd, zo snel stroomt het ook weer het schip binnen. Het lek lijkt maar niet te kunnen worden gedicht. De Kaderrichtlijn water (Krw) dreigt een nieuwe bres te slaan in het stuurloos rakende schip. Uiterlijk eind 2027 zullen oppervlaktewater- en grondwaterlichamen aan de doelstellingen van de Krw moeten voldoen en nu is al duidelijk dat daaraan niet zal worden voldaan, ondanks dat Nederland toch op vrijwel alle uitzonderingsmogelijkheden van de richtlijn een beroep heeft gedaan. Evenals bij het stikstofdossier is er te laat begonnen met het serieus nemen van de doelstellingen en zijn de noodzakelijke maatregelen steeds zo veel mogelijk vooruitgeschoven. Als je een schip niet tijdig onderhoudt, krijg je zwakke plekken... Dat zal na 2027 dus waarschijnlijk nog meer hozen worden.

Ondertussen komt er een klimaatcrisis op ons af, waarvoor nu ingrijpende maatregelen moeten worden getroffen om een Titanic-scenario in de toekomst te voorkomen. Het orkest dat tijdens het zinken van het schip gewoon doorspeelt alsof er niets aan de hand is, is daarbij een treffende vergelijking. De vergelijking met de Titanic gaat overigens niet helemaal op, omdat een aanvaring met een ijsschots een steeds onwaarschijnlijker scenario wordt.

Gelet op de woningbouwopgave moet ook de hutten capaciteit op het schip in speedbootvaart fors worden uit-

gebreed, moet het schip bestand worden gemaakt tegen hogere golven en weersextremen die in de toekomst worden verwacht, en moet de oude stoomaandrijving geheel worden vervangen door een aandrijving op elektriciteit of waterstof. Ook wordt de kans steeds groter dat het schip door het stelselmatig zakkende waterpeil te zijner tijd op de (zee)bodem zal vastlopen.

Alsof dit allemaal nog niet genoeg is, moeten al deze opgaven worden opgelost terwijl het schip zelf grondig wordt gerenoveerd door de Omgevingswet. Dat is een bijzonder ongelukkige samenloop van omstandigheden *to put it mildly*. Die renovatie heeft namelijk heel wat voeten in de aarde en vergt een hele andere manier van werken, waar niet alleen de bemanningsleden, maar alle opvarenden mee te maken krijgen. Bovendien is het momenteel nog onzeker of het gerenoveerde schip op korte termijn überhaupt wel het ruime sop kan kiezen vanwege digitaliseringsproblemen. De voltooiing van de renovatie zal nog veel extra tijd, inspanningen en investeringen kosten van zowel bemanning als andere opvarenden, terwijl die extra tijd, inspanningen en investeringen eigenlijk zouden moeten worden ingezet voor het oplossen van de grote opgaven waar we voor staan. Met andere woorden: je moet het dak renoveren als het droog is, zoals mijn opa altijd zei...

Wat het niet makkelijker maakt om het gehavende omgevingsrechtelijke schip veilig de haven binnen te loodsen, is dat de bevelsstructuren van de bemanning langs sectorale lijnen lopen en deze voor de bemanning onderling niet altijd duidelijk zijn. Bovendien bevinden zich meerdere kapiteins op het schip; in geen enkel kabinet zijn er zoveel ministers aangesteld die ieder eigen verantwoordelijkheden hebben voor delen van de fysieke leefomgeving. Dat bemoeilijkt het vinden van integrale oplossingen voor de sectorale opgaven in die fysieke leefomgeving.

* Prof. mr. F.A.G. (Frank) Groothuijse is hoogleraar Europees en nationaal omgevingsrecht aan het Utrecht University Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht en lid van de redactie van het Tijdschrift voor Omgevingsrecht.

Ik ben me ervan bewust dat de beste stuurder altijd aan wal staan, maar ik zou toch een aantal koersen willen uitzetten, waarbij ik overigens geen volledigheid beoog:

- Pak als Rijk de regie bij de meest acute opgaven en ontkoppel deze van de gebiedsprocessen die meer tijd vergen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de aanpak van piekbelasters, zodat PAS-melders kunnen worden gelegaliseerd. Die verantwoordelijkheid hoort ook thuis bij het Rijk, omdat het Rijk de problemen voor de PAS-melders met de Programmatische Aanpak Stikstof heeft veroorzaakt. Op grond daarvan hadden de PAS-melders voor hun stikstofemitterende activiteiten namelijk geen vergunning nodig, maar sinds de rechter een streep door de PAS heeft gezet, moeten zij wel over een Wnb-vergunning beschikken. Maak daarbij zo nodig gebruik van het gehele arsenaal aan ter beschikking staand juridisch instrumentarium in de gereedschapskoffer: (ruime) uitkoopregelingen, subsidies voor omschakelen naar extensievere landbouw, intrekking en aanscherping van vergunningen, vestiging van voorkeursrechten en onteigening. Het recent uitgelekte kabinetsbeleid van innoveren, verhuizen of stoppen lijkt een stap in de goede richting.
- Pak als Rijk je verantwoordelijkheid in het waterkwaliteitsdossier waar het gaat om het terugdringen van verontreiniging door het gebruik van meststoffen, geneesmiddelen en microplastics. Met name de diffuse bronnen vormen een groot probleem voor het bereiken van de doelstellingen van de Krw. Het Rijk heeft voor de generieke aanpak van deze diffuse bronnen een grote verantwoordelijkheid. Het Rijk zou op dit dossier scherper aan de wind moeten varen. Het afbouwen en uiteindelijk vervallen van de derogatie op grond van de Nitraatrichtlijn is wat betreft de mestaanpak alvast een goede katalysator.
- Neem voldoende tijd voor regionale gebiedsprocessen voor zover de opgaven dat toelaten, maar stel daarbij wel zo veel mogelijk duidelijke en afrekenbare doelen. Om te komen tot structurele en duurzame oplossingen zijn gebiedsprocessen nodig, die nu eenmaal veel tijd kosten. De opgaven voor het landelijk gebied en ook de belangen daarbinnen zijn talrijk en omvangrijk. Bekijk of en in hoeverre er voor de sectorale opgaven binnen een bepaald gebied integrale, efficiënte en duurzame oplossingen mogelijk zijn, waarbij ook de omgeving actief wordt betrokken. Het landinrichtingsinstrumentarium, dat ook onder de Omgevingswet behouden blijft, kan daarnaast nog van groot nut zijn bij de juridische implementatie van de resultaten van deze regionale gebiedsprocessen. Nu worden deze gebiedsprocessen min of meer 'gegijzeld' door de stikstofproblematiek. Door de meest acute stikstofproblematiek daarvan los te koppelen en deze bij het Rijk te beleggen ontstaat meer ruimte voor gebiedsprocessen die gericht zijn op meer structurele en duurzame oplossingen. Ook biedt dat bedrijven meer tijd en ruimte om hun bedrijfsvoe-

ring aan te passen aan de omgevingskwaliteit die de gezamenlijke overheden voor een bepaald gebied willen bereiken, en om nieuwe verdienmodellen te ontwikkelen.

- Zet de inwerkingtreding van de Omgevingswet voorlopig on hold en experimenteer op grond van de Crisis- en herstelwet verder met de mogelijkheden die de Omgevingswet wil bieden. De ervaringen die met die experimenten worden opgedaan, kunnen worden gebruikt voor een verbetering van het stelsel. Dat biedt overheden ook de mogelijkheid om in het stelsel te groeien. De jurisprudentie kan zich dan in relatieve rust ontwikkelen en het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) kan beter worden doordacht. Overigens zou het ook goed zijn om, nu het hele stelsel is opgetuigd (met uitzondering van het DSO), nog eens goed te kijken in hoeverre de doelen die bij aanvang van de stelselherziening zijn gesteld ook daadwerkelijk met het ontwikkelde stelsel (kunnen) worden bereikt. De eerdergenoemde experimenten kunnen daarvoor van toegevoegde waarde zijn. Alle aandacht gaat nu uit naar de problemen met het DSO, waardoor de achterliggende juridische systematiek en de uitwerking daarvan mijns inziens te weinig aandacht krijgen, terwijl die aandacht wel hard nodig is en blijft.
- Ga niet uit van de welwillendheid van de EU bij verzoeken van Nederland om de EU-milieudoelstellingen te versoepelen. Die suggestie wordt nu wel eens gedaan door politici in het kader van het stikstofdossier: ga naar Brussel en sla daar met de vuist op tafel. De Europese Commissie heeft bij het terugschroeven van de derogatie voor Nederland vanwege een achterblijvende waterkwaliteit echter al duidelijk laten doorschemeren dat het wel een beetje klaar is met de lidstaat Nederland. Nederland voldoet op veel vlakken niet aan de EU-milieudoelstellingen, dreigt daar niet aan te voldoen (Hrl en Krw) en doet bovendien stelselmatig een beroep op uitzonderingsgronden, zoals bij de implementatie van de Krw. Kom maar terug als jullie je zaakjes in Nederland wat beter op orde hebben, zo lees ik de gedachte van de Europese Commissie.

De reputatie van Nederland als zeemacht is groot. Wellicht kan daar het vertrouwen uit worden geput dat we deze stormen doorkomen en het schip uiteindelijk in veilige haven komt. Dat vereist politiek leiderschap, regie, durf, koersvastheid, standvastigheid, duidelijke bevelsstructuren en teamwork. Of dat op dit moment in voldoende mate aanwezig is, laat ik hier maar even in het midden, maar als het schip onverhoopt toch mocht kapseizen, dan houd ik me maar vast aan de wapenspreuk: luctor et emergo!