



Foto's Hans van den Bos, bewerking Aukje Corter

# Duurzaam ontwikkelen met de programmatische aanpak

De programmatische aanpak in het omgevingsrecht is vooral bekend geworden door het Programma Aanpak Stikstof, maar ook waterprogramma's en het nieuwe Programma Natuur zijn er voorbeelden van. In mijn promotieonderzoek staan aanbevelingen om tot een juridisch kader voor de programmatische aanpak te komen waarmee daadwerkelijk duurzaamheid wordt nagestreefd.

tekst Lolke Braaksma (Rijksuniversiteit Groningen)

> De traditionele wijze waarop het omgevingsrecht is vormgegeven schiet tekort voor een duurzame verstandhouding tussen mens en natuur. Ecosystemen – waar de mens ook deel van uit maakt – zijn namelijk complexe adaptieve systemen die zich moeilijk laten vatten in statische en sectorale regels. Daarnaast wordt in het traditionele omgevingsrecht te veel nadruk gelegd op het bevorderen van sociaaleconomische ontwikkeling, wat ten koste gaat van de bescherming van de natuur. Door overbelasting van de natuurlijke systemen zijn diverse milieuproblemen ontstaan,

zoals luchtvervuiling, droogte en biodiversiteitsverlies. Om het tij te keren en de ontstane milieuproblemen het hoofd te bieden heb ik een aanpak onderzocht die de afgelopen decennia een grote vlucht heeft genomen in de Europese Unie en in Nederland: de programmatische aanpak. Deze aanpak is meermaals in verband gebracht met duurzame ontwikkeling en wordt steeds vaker ingezet om milieudoelstellingen te behalen. Ook in de Omgevingswet, die op 1 januari 2024 in werking treedt en waarin praktisch alles wordt geregeld ten aanzien van de fysieke omgeving, is deze aanpak een centrale rol toebedeeld.

## Tussen recht, beleid en uitvoering

De programmatische aanpak kan worden gedefinieerd als: het binnen een voorgeschreven tijdsbestek bereiken van milieudoelstellingen door middel van een programma dat samenhangende en consistente maatregelen bevat. De aanpak doorloopt een cyclisch besluitvormingsproces dat bestaat uit drie stappen: (1) voorbereiding, (2) uitvoering en toezicht, en (3) evaluatie en aanpassing. Dat is een mond vol. In de kern komt het erop neer dat de algemene doelen die voor de omgeving zijn geformuleerd, bijvoorbeeld in een (omgevings)visie, concreet worden gemaakt. Daartoe worden de milieudoelstellingen voor een bepaald gebied geformuleerd – bijvoorbeeld voor een oppervlaktewater of een Natura 2000-gebied – en vervolgens worden beleidsmatige keuzes gemaakt. Zo moet worden gekozen op welke plek welk type maatregel wordt ingezet om de betreffende doelstelling te behalen. Deze keuzes moeten binnen de daarvoor geldende juridische randvoorwaarden passen. Bijvoorbeeld dat de doelstellingen tijdig worden bereikt, dat inspraak

mogelijkheden voor belanghebbenden worden gegarandeerd en dat monitoring plaatsvindt op geschikte locaties. Sommige programma's bevatten niet alleen maatregelen om doelen te halen maar ook nieuwe milieubelastende activiteiten. De 'positieve' effecten van de maatregelen en de 'negatieve' effecten van de activiteiten worden zodanig uitgebalanceerd, dat het programma als geheel de milieudoelstellingen bereikt binnen de daarvoor gestelde termijn. Voorbeelden van dergelijke programma's zijn het Programma Aanpak Stikstof en het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. De rol van het recht is over het algemeen nadrukkelijker aanwezig bij dit type programma's dan bij programma's die enkel maatregelen bevatten om het doel te bereiken. Dit is logisch, aangezien er bijvoorbeeld ook regels zijn over welke activiteiten worden toegestaan en onder welke voorwaarden. De precieze ruimte voor het bevoegd gezag om beleidsmatige keuzes te maken is daarbij onder meer afhankelijk van de relatie tussen de nieuw te realiseren milieubelastende activiteit (zoals een veehouderijbedrijf), het programma en de milieudoelstellingen.

## Ruimte voor milieubelastende activiteiten

Dat zit zo. Wanneer elk te realiseren activiteit individueel in het licht van de doelstelling moet worden beoordeeld, zal als reeds sprake is van een (bijna-)overschrijding van deze doelstelling in principe geen vergunning kunnen worden verleend. Dat zou leiden tot een onrechtmatige overschrijding van de doelstelling. Wordt het programma als geheel beoordeeld in het licht van de doelstelling, dan kan mogelijk wel een nieuwe activiteit worden toegestaan als de effecten ervan zijn meegenomen en het programma als geheel de doelstelling wel bereikt. In dit laatste geval is er meer ruimte om milieubelastende activiteiten toe te staan, zeker wanneer softwareprogramma's worden gebruikt die op gebiedsniveau kunnen berekenen wanneer de activiteiten en de maatregelen (modelmatig) in balans zijn en de doelstelling wordt gehaald. Het succesvol procederen tegen een besluit om een vergunning te verlenen voor een activiteit is in het laatste geval vaak een stuk lastiger: er moet aannemelijk worden gemaakt dat het gehele programma – waarin ook de nieuwe activiteit is opgenomen – het halen van de doelstelling belemmert. Wel kan het aantonen gemakkelijker worden wanneer het Unierecht om de hoek komt kijken en het gebruik van programmatische aanpakken aan strikte voorwaarden worden verbonden. Zo wordt in de Habitatrictlijn een individuele beoordeling vereist van het project in het licht van de doelstelling. Met andere woorden: de Habitatrictlijn sluit in principe het tweede systeem uit waarbij een beleidsprogramma wordt gebruikt om projecten toe te staan. Het Programma Aanpak Stikstof werd daarom strijdig geacht met de Habitatrictlijn, omdat vanwege het ontbreken van een individuele beoordeling het te onzeker werd bevonden hoe het toestaan van de projecten zich zou verhouden tot het bereiken van de doelstelling.

## Heilige graal

In mijn proefschrift *The programmatic approach in environmental law* betoog ik dat de programmatische aanpak de potentie heeft om duurzaamheid na te streven. Duurzaamheid verwijst naar het bestaan van een mens-ecosysteemevenwicht en wordt vaak gezien als de situatie waarin de drie P's van People (sociaal), Planet (milieu) en Profit (economisch) in balans zijn. Het voorzien in sociale en economische behoeften op de lange termijn is echter onmogelijk als dit ten koste gaat van het milieu. Tussen de drie P's moet daarom een rangorde bestaan waarin Planet boven People en Profit gaat om uiting te geven aan het feit dat sociale en economische behoeften alleen kunnen worden vervuld binnen de grenzen van wat het ecosysteem aankan. Er worden diverse concepten en theorieën gelinkt aan duurzaamheid, zoals *resilience theory* (weerbaarheid van ecosystemen), *the ecosystem approach* (ecosysteembenadering) en *adaptive management* (adaptief beheer). Met duurzaamheid als uitgangspunt ben ik aan de hand van deze concepten en theorieën tot tien principes gekomen waaraan een aanpak moet

voldoen om duurzaamheid na te streven:

**Principe 1: Het beheer is gebaseerd op het ecosysteem**

De verschillende componenten van ecosystemen worden op coherente wijze beheerd en binnen gebieden wordt een op ecologische eisen gebaseerde aanpak toegepast.

**Principe 2: Effectieve participatie**

Alle relevante sectoren van de samenleving en wetenschappelijke disciplines worden betrokken bij de besluitvormingsprocessen (zoals de vaststelling, uitvoering en wijziging van de aanpak) en er wordt rekening gehouden met alle vormen van relevante informatie, zoals wetenschappelijke en lokale kennis, gebruiken en ontwikkelingen.

**Principe 3: Hiërarchische verhouding**

Ecosystemen worden binnen de grenzen van hun functioneren beheerd en het belang van het behoud van de integriteit van ecosystemen wordt hiërarchisch boven sociaaleconomische belangen geplaatst.

**Principe 4: Eerlijke toedeling van milieugebruiksruimte**

Het ecosysteem wordt begrepen en beheerd binnen een sociaaleconomische context. Hiervoor is het noodzakelijk dat vergunningaanvragen voor milieubelastende activiteiten worden beoordeeld op basis van een brede evaluatie van de kosten en baten, waarbij het behoud van de biodiversiteit en het duurzaam gebruik worden bevorderd, en waarbij de kosten en baten van ontwikkelingen zoveel mogelijk in het betrokken ecosysteem worden geïnternaliseerd.

**Principe 5: Voorzorg**

Ecosysteembeheerders laten nieuwe activiteiten niet toe als er wetenschappelijke onzekerheid bestaat over de effecten daarvan op het betreffende, maar ook op andere ecosystemen en deze effecten niet kunnen worden weggenomen door maatregelen, eventueel in combinatie met monitoring.

**Principe 6: Kennis nastreven**

De informatiebasis en het wetenschappelijk inzicht in de ecosystemen worden verbeterd door de bevordering, uitvoering en toepassing van onderzoek en de integratie van deze informatie in de besluitvorming.

**Principe 7: Aanpasbaar**

Verandering van omstandigheden is onvermijdelijk, ook al worden voorzorgsmaatregelen genomen en wordt de vooruitgang gevolgd. Daarom moet een aanpak aanpasbaar zijn.

**Principe 8: Duidelijke regels**

De betekenis van duidelijke regels spreekt voor zich: de juridische normen zijn zo precies mogelijk en in duidelijke taal opgeschreven.

**Principe 9: Handhaafbare regels**  
Dit principe heeft betrekking op de mogelijkheid om voor de rechter materiële rechten af te dwingen, zoals het bereiken van een milieudoelstelling.

**Principe 10: Rechtsbescherming**  
Rechtsbescherming gaat over de mogelijkheid om voor je eigen rechten op te komen tegen een besluit, bijvoorbeeld wanneer de overheid je rechten schendt door een besluit om een windturbine te bouwen.

Met de programmatische aanpak is het mogelijk om aan alle principes te voldoen. Het is namelijk een gebiedsgerichte en adaptieve aanpak waarin het vervullen van sociaaleconomische behoeften kan worden verenigd met het behalen van milieudoelstellingen. Niettemin is er, om deze potentie waar te maken, wel een juridisch kader vereist waardoor deze principes zijn gewaarborgd.

**Reflectie en aanbevelingen**

Het is bekend dat theorie en praktijk nog wel eens uiteenlopen. En hoewel programma's in theorie de potentie hebben om duurzaamheid na te streven, leert de praktijk dat lang niet altijd de beoogde doelstellingen worden bereikt. Dit komt (vooral) omdat de juridische kaders die de programma's reguleren, tekortschieten. Dit tekort-

schieten kan op veel manieren optreden. Er kan bijvoorbeeld te veel ruimte zijn om 'verkeerde' beleidsmatige keuzes te maken of er zijn onvoldoende effectieve middelen voor omwonenden, natuurorganisaties en anderen zijn om voor de rechter een programma af te dwingen waarmee de milieudoelstellingen worden behaald. Met andere woorden: de hiervoor vermelde principes worden onvoldoende gewaarborgd. Dit was bijvoorbeeld ook het geval in het Programma Aanpak Stikstof.

In de Omgevingswet lijkt de beoogde revolutionaire stap naar duurzaam omgevingsrecht ook niet volledig te worden gerealiseerd. Uiteindelijk worden de echte (moeilijke) keuzes over hoe de ecologische en sociaaleconomische belangen moeten worden afgewogen en met elkaar moeten worden verenigd in het licht van het bereiken van milieudoelstellingen slechts gedeeltelijk gemaakt. Dit betekent dat de keuzes vooruit worden geschoven en op een later moment nog moeten worden gemaakt. Dit zien we nu ook bij de nieuwe stikstofaanpak, die in de gebiedsprogramma's van de provincies langzaam vorm begint te krijgen. Enerzijds is het begrijpelijk dat de wet niet alles regelt aangezien de meeste van deze keuzes moeten worden gemaakt in een specifieke context, hetgeen een zekere flexibiliteit vergt. Anderzijds roept de aanzienlijke flexibiliteit

die wordt geboden wel de vraag op of de wet uiteindelijk voldoende waarborgen biedt om duurzame ontwikkeling af te dwingen. Naar mijn mening blijft deze vraag te veel afhankelijk van de ambities van de verschillende overheden. Dit kan anders zijn indien het Unierecht van toepassing is, aangezien Nederland gebonden is om de in de milieurichtlijnen vervatte normen te implementeren. Helaas blijkt uit mijn onderzoek ook dat het Unierecht op veel punten tekortschiet om duurzame ontwikkeling te garanderen. Het motto van de Omgevingswet 'ruimte voor ontwikkeling, garanties voor kwaliteit' klopt daarom niet: er is veel ruimte voor ontwikkeling, maar er zijn vooralsnog slechts beperkte garanties voor kwaliteit.

**Meer holistische benadering van wet- en regelgeving**

Om de geconstateerde gebreken het hoofd te bieden pleit ik voor een meer holistische benadering van wet- en regelgeving door de Europese en Nederlandse wetgevers. Er zou bijvoorbeeld beter moeten worden gekeken naar de (in)directe consequenties van ons handelen op ecosystemen buiten Nederland en de EU, bijvoorbeeld in de milieueffectrapportage. Een andere waarborg om niet met te veel milieubelastende activiteiten te worden geconfronteerd in Nederland, is om deze activiteiten pas toe te staan als het

Het juridisch kader van het Programma Aanpak Stikstof was onder meer in strijd met principes 1, 3, 4 en 5. Zo werd onvoldoende gewaarborgd dat de Natura 2000-gebieden binnen de ecologische grenzen worden beheerd, doordat het programma niet vereiste dat de gestelde doelen binnen een bepaalde termijn worden gehaald. Er werd ook geen hiërarchische relatie gegarandeerd tussen het beschermen van de natuur en de sociaaleconomische ontwikkeling, waarbij het beschermen van de natuur voorrang heeft. Zo werd vooruitgelopen op de positieve effecten van maatregelen, terwijl deze effecten niet vaststonden, waardoor op verschillende plekken de doelen van het Natura 2000-gebied (verder) in het gedrang zouden komen. Ten slotte werd het toedelen van de beschikbare milieugebruiksruimte grotendeels gebaseerd op het 'wie het eerst komt, het eerst maakt'-principe. Dit betekent dat degene die het eerst een aanvraag doet, de activiteit mag ontplooiën totdat er juridisch gezien geen ruimte meer bestaat om een nieuwe activiteit toe te staan. Uiteindelijk bleef onduidelijk of er een duurzame toedeling van milieugebruiksruimte tot stand zou komen met het programma, of dat de verkeerde activiteiten op de verkeerde plek zouden terechtkomen.

milieudoel is gehaald, of in ieder geval pas zodra de effecten van maatregelen zijn gerealiseerd. Het uitrusten van negatieve effecten tegen de te verwachten positieve effecten van het programma als geheel moet dus worden uitgesloten. Daarnaast pleit ik voor meer mogelijkheden voor het publiek en milieuorganisaties om direct bij de vaststelling van een programma te kunnen procederen. Uiteindelijk zullen dit soort juridische waarborgen moeten leiden tot programmatische aanpakken waarmee in de praktijk duurzaamheid wordt nagestreefd. Daarbij moet worden opgemerkt dat met recht alleen de transitie naar een duurzame wereld niet tot stand kan worden gebracht. Hoewel het recht onmisbaar is, zullen de tien principes ook in de praktijk moeten worden nagestreefd om tot de noodzakelijke systeemverandering over te gaan. Ter afsluiting citeer ik Aldo Leopold in *A Sand County Almanac*: 'We shall never achieve harmony with land, any more than we shall achieve absolute justice or liberty for people. In these higher aspirations the important thing is not to achieve, but to strive.'

*l.s.braaksma@rug.nl*

*mr. dr. L.S. (Lolke) Braaksma is universitair docent bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen*

