

TOETSVERSIE OMGEVINGSWET

DE OMGEVINGSWET EEN STAP VERDER

In TOETS 2012/2 is aandacht besteed aan de Kabinetsnotitie van 9 maart 2012 over de nieuwe Omgevingswet. Nu, een jaar later, ligt er een toetsversie van de nieuwe wet. Er is dus reden voor een update. In dit artikel wordt in eerste instantie kort ingegaan op de belangrijkste algemene ontwikkelingen rondom de Omgevingswet. Vervolgens zoomen we in op het hoofdstuk Milieueffectrapportage. Welke veranderingen zijn daarin waar te nemen en welke gevolgen heeft dat?

Willem-Jan Langenbach en Willie Fikken

16

TOETS 03 13

Na het uitbrengen van de kabinetsnotitie stelselherziening omgevingsrecht in maart 2012, is begin 2013 de eerste uitgewerkte versie van de Omgevingswet door het ministerie van Infrastructuur en Milieu naar buiten gebracht. Het is een omvangrijk wetsvoorstel. Deze zogenoemde toetsversie bestaat uit 19 hoofdstukken, een uitgebreide Memorie van Toelichting (MvT) en een artikelsgewijze toelichting. In de toetsversie worden de zes kerninstrumenten, die in het artikel 'De Omgevingswet komt eraan' in Toets 2012/2 kort zijn toegelicht, verder uitgewerkt. Het gaat om de omgevingsvisie, plannen en programma's, decentrale regelgeving (omgevingsplan en verordeningen), algemene regels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. De eerder aangekondigde gemeentelijke omgevingsverordening wordt in de toetsversie omgevingsplan genoemd. In dit plan worden locatieontwikkelingsregels opgenomen. Dat wil zeggen functie- en locatiegebonden regels over bouwactiviteiten die bepalend zijn voor de mogelijkheid om een locatie te ontwikkelen. Daarmee komen de bestemmingsplannen en beheersverordeningen te vervallen.

Het ministerie van I&M is in gesprek met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) over de invoering van het gemeentelijk omgevingsplan door de lokale overheden. Het lijkt erop dat in ieder geval is gekozen voor een gefaseerde invoering. Dit houdt in dat straks in de invoeringswet voor de Omgevingswet wordt bepaald dat alle bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden aangemerkt als een gemeentelijk omgevingsplan. Vervolgens kunnen gemeenten in eigen tempo werken aan een geïntegreerde versie van het gemeentelijk plan. Het tijdstip waarop deze

transitie moet zijn afgerond is nog niet bekend, en is dus nog punt van overleg met de VNG in het kader van het overgangsrecht.

Milieueffectrapportage

Hoofdstuk 7 van de Toetsversie van de nieuwe Omgevingswet behandelt milieueffectrapportage. Het hoofdstuk is opgebouwd uit drie afdelingen. Afdeling 7.1 bevat een aantal algemene bepalingen, Afdeling 7.2 gaat in op milieueffectrapportage voor plannen of programma's en Afdeling 7.3 betreft milieueffectrapportage voor besluiten. Het eerste dat opvalt bij lezing van de wetteksten is de eenvoud, zeker in verhouding tot de huidige regeling. In die zin lijkt een van de doelen de stelselwijziging, namelijk vereenvoudiging, meteen al gehaald. Bij nadere bestudering blijken er toch nog wat adders onder het gras te zitten.

DE AUTEURS

Willem-Jan Langenbach (06-24352138, wjnlangenbach@legisadvies.nl) is zelfstandig adviseur op het gebied van omgevingsrecht. Willie Fikken (06-52629288, w.fikken@williefikken.nl) is zelfstandig adviseur op het raakvlak van milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur, met milieueffectrapportage als specialisatie.



GERILNDE NIENS

De spoorzone in Delft met de spoortunnel, het nieuwe stadskantoor en de daaraan verbonden stationshal in aanbouw.

Algemene bepalingen

Bij de algemene bepalingen in het voorstel voor de Omgevingswet wordt een aantal voorbeelden van instrumenten genoemd die als plan of programma moeten worden gezien en daardoor mogelijk m.e.r.-plichtig zijn. Dit zijn: de omgevingsvisie, het gemeentelijke omgevingsplan en de voorkeursbeslissing.

Dat de omgevingsvisie en het gemeentelijke omgevingsplan als mogelijk m.e.r.-plichtige planvormen worden gezien is niet verwonderlijk. Uitgaande van de huidige opzet van de Omgevingswet wordt het voor rijk en provincies verplicht om een omgevingsvisie op te stellen. Gemeenten moeten voor hun grondgebied een omgevingsplan opstellen. Omgevingsvisie en omgevingsplan betreffen daarmee wettelijk voorgeschreven plannen die een kader voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige besluiten kunnen vormen of waarvoor een passende beoordeling op grond van de Wet natuurbescherming nodig is. Een m.e.r.-procedure ligt dan in de rede.

Een belangrijk verschil met de huidige situatie is dat gemeenten volgens de nieuwe wet niet meer verplicht zijn om voor hun grondgebied een omgevings- of structuurvisie op te stellen. Dat wil overigens niet zeggen dat voor een vrijwillige gemeentelijke omgevingsvisie geen plan-m.e.r. nodig is. Als zo'n vrijwillige omgevingsvisie kaderstellende uitspraken over m.e.r.-plichtige besluiten doet, dan wel een passende beoordeling vergt, dan is een plan-MER verplicht. De artikelsgewijze toelichting op de toetsversie van de wet spreekt in dit verband over 'facultatieve plannen of programma's die wettelijk of bestuursrechtelijk zijn voorgeschreven'. In lijn met een uitspraak van het Europese Hof van Justitie kunnen deze dus plan- m.e.r.-plichtig zijn.

Ook wordt bij de algemene bepalingen nog ingegaan op het bevoegd gezag in het kader van m.e.r. In lijn met het begrippenkader van de Europese m.e.r.-richtlijn wordt hiervoor de nieuwe term bevoegde instantie geïntroduceerd. Hiermee wordt, aldus de artikelsgewijze toelichting op de wet, beter tot uitdrukking gebracht dat niet alleen de instantie die een plan, programma of besluit vaststelt bevoegde instantie kan zijn in het kader van milieueffectrapportage, maar ook de instantie die de betreffende documenten voorbereidt. Of deze wijziging een vereenvoudiging of verbetering betreft, valt te betwisten. Wel voorkomt het verwarring en onzekerheid, zoals nu nog regelmatig aan de orde is, bijvoorbeeld bij de publicatie van een m.e.r.-plichtig voorontwerp-bestemmingsplan.

M.e.r. voor plannen of programma's

Uit de MvT bij de toetsversie van de wet blijkt dat het voornemen is voor plannen en programma's te volstaan met het noemen van de bekende criteria voor m.e.r.-plichtigheid (kaderstellend, passende beoordeling). De uitputtende lijst van activiteiten en gevallen die nu is opgenomen in de C- en D-lijsten van het Besluit m.e.r. vervalt. Hoewel dit ook onduidelijkheid met zich mee zal brengen, sluit deze aanpak beter aan op de Europese richtlijn. Voordeel is in elk geval dat er geen plan of programma ontbreekt op de 'uitputtende lijst'.

Een verbetering ten opzichte van de huidige wet betreft de introductie van de zogenaamde plan-m.e.r.-beoordeling, de beoordeling van de m.e.r.-plichtigheid van plannen en programma's die betrekking hebben op 'kleine gebieden op lokaal niveau' en 'kleine wijzigingen van plannen en program-



De aanleg van een tunnel onder het spoor in Delft brengt tijdelijk ongemakken met zich mee.

ma's'. Wanneer dergelijke kleine aanpassingen geen 'aanzienlijke milieueffecten' hebben hoeft geen m.e.r.-procedure doorlopen te worden. Wel is een motivatie nodig in het ontwerp van het betreffende plan of programma.

In de tweede paragraaf is een artikel over de inhoud van het plan-MER opgenomen. Daarin is een passage opgenomen om overlapping van milieueffectrapporten te voorkomen, onder andere door het detailniveau van het milieueffectrapport af te stemmen op het detailniveau van het plan of programma waarvoor het opgesteld wordt. Ook wordt aangegeven dat gebruik mag worden gemaakt van andere milieueffectrapporten. In de MvT wordt de betreffende passage gemotiveerd vanuit de gedachte om hiermee de onderzoekslasten te verminderen. Dit komt wat gekunsteld over, ook op basis van de huidige wet is immers afstemming van detailniveau en gebruik van bestaande rapportages mogelijk en in de praktijk gebeurt dat ook, hoewel het altijd beter kan.

De derde paragraaf van Afdeling 7.2 gaat in op de procedure voor een MER gekoppeld aan een plan of programma. Nadrukkelijker dan in de huidige situatie wordt aangesloten op de voorbereidingsprocedure op grond van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. De consequentie hiervan is dat de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen op het voornemen om een MER op te stellen, vervalt. Dit is een belangrijke procedurele wijziging. Ook inhoudelijk en procesmatig kan dit consequenties hebben: wettelijke belangen komen nu mogelijk pas later in beeld. Het wordt aan de bevoegde instantie overgelaten om in concrete gevallen aanvullend te voorzien in de mogelijke behoefte aan participatie.

De vierde paragraaf van Afdeling 7.2 behandelt de evaluatie. Milieueffectrapportage betreft voor een belangrijke deel voorspellingen, geen waarheden. Voor de effectiviteit van het instrument MER is evaluatie van groot belang. De betreffende artikelen in de toetsversie van de wet sluiten voor plannen nagenoeg één op één aan op de huidige regeling. De huidige regeling wordt in de praktijk echter nauwelijks gevolgd. Bovendien heeft de Raad van State herhaalde malen uitgesproken dat het ontbreken van een evaluatieprogramma geen gebrek is van het besluit. Een en ander roept de vraag op of kan worden volstaan met een kopie van de huidige regeling.

M.e.r. voor besluiten

De eerste paragraaf van Afdeling 7.3 gaat over de besluiten waarvoor het maken van een milieueffectrapport verplicht is. Nieuw is het cumulatief artikel: in lijn met de Europese richtlijn en de vaste jurisprudentie van de afgelopen jaren wordt nu bij wet vastgelegd dat projecten ook m.e.r.-plichtig kunnen zijn wanneer ze in samenhang met andere projecten belangrijke milieugevolgen kunnen hebben.

De tweede paragraaf behandelt de m.e.r.-beoordeling. Thans bestaan hiervoor twee procedures, waaronder de in de praktijk vaak vergeten vormvrije m.e.r.-beoordeling. Het wetsvoorstel voorziet in één, vereenvoudigd systeem. Onderdeel van de vereenvoudiging is de wijze waarop het besluit over de noodzaak van een m.e.r.-procedure kenbaar wordt gemaakt. Wanneer geen MER hoeft te worden opgesteld is in de huidige situatie een afzonderlijke kennisgeving nodig. In de nieuwe situatie kan worden volstaan met een motivering in het (ontwerp-)besluit.

De derde paragraaf geeft inhoudelijke en procedurele bepalingen voor een MER voor besluiten. Daarin is onder meer een artikel opgenomen voor het geval er al een MER is: er hoeft dan geen nieuw MER te worden opgesteld. Ook bevat deze paragraaf de voorbode van een Algemene Maatregel van Besluit (AMvB) waarin regels worden gesteld over de te onderzoeken alternatieven. Vooralsnog wordt in de wet gesproken over 'de voornaamste alternatieven'. In de MvT wordt een nadere toelichting gegeven. Zo wordt onder meer opgemerkt dat het alternatievenonderzoek beperkt kan worden tot die alternatieven die het bestuursorgaan in staat stelt een goede afweging te kunnen maken. De aanpassingen zijn bedoeld als vereenvoudiging, maar het is de vraag of dat op deze wijze bereikt wordt. Onredelijke alternatieven hoeven nu immers ook al niet onderzocht te worden.

De vierde paragraaf gaat in op het uiteindelijke besluit. Daarbij komen procedurele zaken (toepassing afdeling 3.4 Awb) aan bod, alsmede de wijze waarop de uitkomsten van de milieueffectbeoordeling door kunnen werken in de besluiten, bijvoorbeeld door voorwaarden of voorschriften op te nemen. Een belangrijke wijziging ten opzichte van de huidige regeling is dat de verplichting om de Commissie voor de m.e.r. in te schakelen, vervalt. Hoewel dit wel een vereenvoudiging betekent, is het de vraag of het ook een verbetering is. Tot op heden hechten niet alleen de bevoegde instanties, maar ook de Raad van State grote waarde aan een positief advies van de Commissie.

Tot slot

Uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat de Omgevingswet en ook het hoofdstuk Milieueffectrapportage het afgelopen jaar een flinke duw in de

goede richting hebben gekregen. Er dreigen echter ook enkele zekerheden verloren te gaan. Uiteindelijk komt het aan op de details, in dit geval onder meer om de nadere uitwerking in de aangekondigde AMvB('s). Na verwerking van het verzamelde commentaar is het conceptwetsvoorstel voor advies aan de Raad van State voorgelegd. De planning is er vooralsnog op gericht eind 2013 een conceptwetstekst naar de Tweede Kamer te sturen. ■

REACTIES UIT HET VELD

Commissie voor de m.e.r., brief van 25 april 2013

In haar brief ondersteunt de Commissie voor de m.e.r. de wens om te komen tot meer integrale besluitvorming. Ook de keuze om tot integratie van (onderdelen van) de natuurwetgeving in de Omgevingswet te komen wordt als een positieve ontwikkeling gezien. Hetzelfde geldt voor de integratie van m.e.r. in de plan- en besluitvormingsprocedures. Dit laatste komt echter naar de mening van de Commissie nog onvoldoende tot uiting in de opbouw van de nieuwe wet. "Echte integratie verdient een vertaling in de wetsystematiek", aldus de Commissie. Ook het in elkaar schuiven van de bepalingen voor plan- en project-m.e.r. zou de overzichtelijkheid van de wet ten goede komen. "De overeenkomsten tussen de twee typen m.e.r. zijn namelijk vele malen groter dan de verschillen", aldus de Commissie.

Een belangrijk inhoudelijk kritiekpunt van de Commissie betreft de borging van de Elverding-aanpak. Een aantal elementen uit deze aanpak heeft geen of onvoldoende invulling gekregen. Zo vervalt de verplichting om het publiek te betrekken bij het bepalen van de reikwijdte en het detailniveau van het milieuonderzoek. Dit staat haaks op het advies van Elverding om juist te investeren in de kwaliteit van de voorbereidingsfase. Bovendien conflicteert het met het recente voorstel tot wijziging van de Europese m.e.r.-richtlijn. Ook plaatst de Commissie de nodige kanttekeningen bij het schrappen van de verplichtingen om in project-m.e.r. alternatieven te onderzoeken, het project-MER te laten toetsen door de (onafhankelijke) Commissie voor de m.e.r. en het project-MER te evalueren.

Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-notitie mei 2013

Het PBL heeft de toetsversie van de Omgevingswet onderworpen aan een 'milieueffecttoets'. De toets was gericht op kansen en bedreigingen voor de natuur- en milieubescherming.

Een belangrijke conclusie is dat de mogelijkheden die de wet biedt om af te wijken van de regelgeving, risico's opleveren voor natuur en milieu. Ook de aanpassingen die zijn voorzien in de m.e.r.-procedure (onder andere afschaffing verplichte toets door de Commissie voor de m.e.r. voor projecten) leiden tot risico's voor natuur en milieu, aldus het PBL.

Werken aan verbeteringen in de fysieke omgeving in Delft.

