

Laat m.e.r. de Omgevingswet maximaal ondersteunen

16 september 2016

Algemeen

Graag reageert de Commissie op de consultatieversies van het Omgevingsbesluit en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Allereerst onze waardering voor de hoeveelheid werk die de afgelopen maanden is verzet om te komen tot een bundeling van de omgevingsregelgeving. Door de samenvoeging van alle amvb's zijn veel hinderlijke verschillen in terminologie uit de bestaande amvb's weggenomen. Specifiek voor m.e.r. geldt dat veel aandacht is geschonken aan de vereenvoudiging, overzichtelijkheid en leesbaarheid van de bestaande bijlage bij het Besluit m.e.r., de lijst met m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten.

Tegelijkertijd constateert de Commissie dat de toelichting op de amvb's zeer weinig aandacht besteedt aan de kansen die het instrument milieueffectrapportage (m.e.r.) biedt om de doelstellingen van de Omgevingswet te bereiken. Dit valt op omdat het instrument m.e.r. juist gericht is op een integrale beoordeling van effecten op de omgeving (zowel natuur, landschap, klimaatverandering, gezondheid als klassieke milieuaspecten komen aan de orde).

Nu de Omgevingswet (en uitvoeringsregelgeving) veel vrijheid laat aan het bevoegd gezag, is het risico op onbedoelde effecten ook groter. Dit geldt met name voor die terreinen waar brede afwijkingmogelijkheden (soms ook van bestaande milieunormen) worden gecreëerd. Het instrument m.e.r. kan juist in die gevallen een rol vervullen om de effecten van afwijkingen in beeld te brengen en keuzes zorgvuldig te onderbouwen. Ook leent het instrument m.e.r. zich er bij uitstek voor om de ambities van de Omgevingswet, zoals het verbeteren van de leefomgevingskwaliteit, in de besluitvorming te laten doorwerken. M.e.r. kan bijvoorbeeld worden ingezet om alternatieven gericht op gezondheidswinst integraal te vergelijken, en zo gezondheidkundige advies- en streefwaarden als prikkel voor het behalen van gezondheidswinst mee te wegen in de besluitvorming. Ook kan m.e.r. hulpmiddel zijn in het vaststellen van omgevingswaarden en instructieregels.

De Commissie stelt vast dat zo min mogelijk verplichtend is voorgeschreven hoe de doelen van de Omgevingswet moeten worden bereikt. Echter, de tekst en de toelichting van de uitvoeringsregelgeving kunnen wel stimuleren om die doelen te bereiken zodat voorkomen wordt dat besluitvorming zich beperkt tot het minimaal vereiste wettelijke (Europese) kader. Het is een uitgelezen kans om m.e.r. als ijkpunt in te zetten voor de doelstelling om een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit te bereiken en in stand te houden (artikel 1.3 Omgevingswet).

Daarnaast geeft de Commissie u graag de volgende punten mee:

1. Geef in het Omgevingsbesluit duidelijk aan dat de begrippen milieu en fysieke leefomgeving hetzelfde inhouden.
2. Verduidelijk in het Omgevingsbesluit dat participatie in de voorfase ook betrekking kan hebben op de reikwijdte en het detailniveau van het milieueffectrapport (MER).
3. Breid de verplichte voorkeursbeslissing van de projectprocedure uit tot ingrijpende projecten die niet onder de Tracéwet vallen en in de huidige regeling plan-m.e.r.-plichtig zijn.
4. Voorkom verschraving van de m.e.r.-plicht:
 - Verduidelijk de term 'kleine wijzigingen' bij de plan-m.e.r.-plicht door deze te koppelen aan de omvang (gevallen) zoals nu omschreven in de D-lijst bij het Besluit m.e.r.

- Maak expliciet dat het delegatiebesluit een plan-m.e.r.-(beoordelings)plichtig plan kan zijn, aangezien dit kaderstellend is voor vervolgbesluitvorming.
 - Waarborg dat de m.e.r.-(beoordelings)plicht bij vergunningen aan het eerste te nemen besluit wordt gekoppeld.
5. Scherp de monitoringverplichting in plannen en projecten aan.

Deze punten worden hieronder nader toegelicht. Voor de meer technische opmerkingen over onder andere de bijlage bij het Omgevingsbesluit verwijs ik u naar de bijlage bij deze brief.

1. Koppel de begrippen ‘milieu’ en ‘fysieke leefomgeving’

De Omgevingswet is met het oog op duurzame ontwikkeling onder andere gericht op het in onderlinge samenhang bereiken en verbeteren van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. De Omgevingswet (Ow) kent alleen een begripsbepaling voor (gevolgen voor) de fysieke leefomgeving (artikel 1.2, tweede en derde lid, Ow). De huidige begripsbepaling voor ‘gevolgen voor het milieu’ van artikel 1.1, tweede lid, Wm komt te vervallen.

De Commissie pleit er voor om in het Omgevingsbesluit duidelijk aan te geven dat geen verschil is tussen de begrippen milieu en fysieke leefomgeving. Een nadere duiding zal voor de praktijk duidelijkheid verschaffen dat de reikwijdte van het MER mede betrekking heeft op het benutten van kansen om de fysieke leefomgeving te verbeteren. Daarmee wordt veel beter aangesloten bij zowel de huidige m.e.r.-praktijk als bij de ambitie van de Omgevingswet, te weten het verbeteren van de fysieke leefomgeving en het reduceren van complexiteit van wetgeving door het hanteren van eenduidige begrippen.

Ter toelichting

In de Omgevingswet is er voor gekozen om het begrip m.e.r. niet te wijzigen, maar wel het begrippenkader waarbinnen de m.e.r. wordt toegepast. Dit doet de vraag rijzen of milieu iets anders is dan de fysieke leefomgeving. En zo ja, waar houdt milieu op en begint de leefomgeving? Het begrip «milieu» is de afgelopen decennia veel breder geworden, mede gegeven de vereisten van de Europese richtlijnen voor plan- en project-m.e.r. Naast de klassieke milieuthema's als luchtkwaliteit en geluidhinder worden aspecten als natuur, cultuurhistorie, landschap, gezondheid en klimaatverandering nu al meegenomen in m.e.r. In het instrument m.e.r. worden milieueffecten in die thema's integraal en in onderlinge samenhang beoordeeld. Het is dus al jaren praktijk dat niet alleen wordt gekeken naar hinderaspecten, maar juist ook naar mogelijkheden en kansen om de ruimtelijke kwaliteit van de woon- en leefomgeving te verbeteren.

2. Richt participatie in de voorfase ook op m.e.r.

In het Omgevingsbesluit zijn de bepalingen over participatie geïntegreerd in de procedurebepalingen voor het projectbesluit, het omgevingsplan, de omgevingsvisie en een programma. Hierdoor is niet duidelijk dat belanghebbenden - in geval van een m.e.r. - in de voorfase ook kunnen inspreken op de reikwijdte en het detailniveau van het MER. De Commissie pleit er voor dat in het Omgevingsbesluit wordt verduidelijkt dat participatie bij plannen en projecten ook betrekking kan hebben op de reikwijdte en het detailniveau van het MER.

Ter toelichting

In het huidige stelsel is participatie van belanghebbenden heel expliciet aan de m.e.r.-procedure gekoppeld. Dit betekent dat voor m.e.r.-plichtige plannen en projecten kennisgeving moet worden gedaan van het voornemen. Bij de kennisgeving van het voornemen wordt ook ingegaan op de

reikwijdte (welke milieuaspecten moeten worden betrokken/onderzocht en welke alternatieven) en het detailniveau (wat is de diepgang) van het MER. In zienswijzen in de voorfase komen reikwijdte en diepgang van het op te stellen MER vaak aan de orde. Deze vroegtijdige inspraakmogelijkheid is van groot belang voor de scope van het onderzoek naar kansrijke alternatieven. Want als alternatieven pas in een latere fase worden aangedragen, is de kans groot dat deze niet meer worden meegenomen in het vervolgproces.

Alle evaluaties van besluitvormingsprocedures, waaronder die van de «sneller en beter»-aanpak van de Commissie Elverding, wijzen uit dat vroege participatie van stakeholders het draagvlak voor plannen en projecten vergroot en daarmee het proces van besluitvorming versnelt. Omdat de wetgever het belang van vroegtijdige participatie ook onderkent, is er in de Omgevingswet voor gekozen om dit niet langer te beperken tot m.e.r.-plichtige plannen en projecten. De Commissie m.e.r. ondersteunt de verbrede inzet van vroegtijdige participatie van harte.

Uit een eerder dit jaar door de Commissie georganiseerde themabijeenkomst bleek duidelijk dat de ontkoppeling van m.e.r. en participatie ongewenst is en tot veel vertraging in de besluitvorming kan leiden. Want als in gebiedsprocessen een voorkeursvariant wordt overeengekomen die later in het MER veel slechter blijkt te scoren, moet het gebiedsproces voor een deel weer worden overgedaan. De geloofwaardigheid van het participatietraject komt dan onder druk te staan. Door de m.e.r.-procedure en de participatieprocessen gelijktijdig op te laten lopen, wordt voorkomen dat er 'fact free' over alternatieven wordt gesproken en dat het gebrek aan informatie later moet worden gerepareerd.

3. Verbreed voorkeursbeslissing projectprocedure

De Commissie pleit er voor om de verplichte voorkeursbeslissing bij het nieuwe instrument projectprocedure niet te beperken tot de huidige Tracéwetbesluiten. Maak de voorkeursbeslissing verplicht voor alle besluiten die opgaan in de projectprocedure zodat (locatie)alternatieven volwaardig in plan-m.e.r. aan de orde kunnen komen.

Ter toelichting

Het toepassingsbereik van de uitgebreide projectprocedure (eerst plan-MER voor de voorkeursbeslissing en daarna project-MER voor het daarop volgende besluit) in het Omgevingsbesluit is beperkt tot de besluiten waarop voorheen ook de uitgebreide Tracéwetprocedure van toepassing was.

De projectbesluitprocedure vervangt echter niet alleen de Tracéwetprocedure maar ook de projectplanprocedure uit de Waterwet en de procedure voor inpassingsplannen en daarmee samenhangende coördinatieregelingen van de Wro waarvoor in de in de huidige systematiek altijd een plan-m.e.r.-plicht geldt. Voor inpassingsplannen waar voorheen standaard een plan-m.e.r.-plicht gold, geldt in beginsel alleen nog maar een project-m.e.r.-(beoordelings)procedure. Dit is een verschraling ten opzichte van de huidige regelgeving. Zeker wanneer het, zoals de toelichting op het Omgevingsbesluit aangeeft, gaat om doorgaans complexe en grote projecten met een publiek belang.

Het risico bestaat dat bij grote ingrijpende projecten met publieke belangen als de aanleg, wijziging of uitbreiding van havens, luchthavens, buisleidingen, hoogspanningsleidingen, stuwdammen en primaire waterkeringen in de besluitvorming minder aandacht zal zijn voor milieuoverwegingen bij de locatiekeuze en het alternatievenonderzoek. De voorkeursbeslissing heeft immers een belangrijke meerwaarde in de trechtering van een abstracte opgave naar een concreet

projectbesluit. Daarbij worden belangrijke keuzes over (locatie)alternatieven gemaakt die mede op hun milieugevolgen beoordeeld worden.

4. Voorkom verschralling van de m.e.r.-plicht

In het Omgevingsbesluit wordt de m.e.r.-plicht langs drie verschillende lijnen uitgehoud.

4.1. Definieer 'kleine wijzigingen' en 'kleine gebieden'

In het Omgevingsbesluit wordt een plan-m.e.r.-beoordeling gekoppeld aan de vraag of sprake is van 'kleine gebieden op lokaal niveau' of van 'kleine wijzigingen'. Wat bedoelt wordt met 'kleine' wordt niet éénduidig vastgelegd. Ervaring leert uit dat dan snel geconcludeerd wordt dat een activiteit of gebied 'klein' is en dat cumulatie van vele 'kleine' activiteiten wordt genegeerd. De Commissie pleit ervoor om de term 'kleine wijzigingen' te koppelen aan de omvang (gevallen) zoals nu omschreven in de D-lijst bij het Besluit m.e.r.

Ter toelichting

In de huidige situatie geldt een directe plan-m.e.r.-plicht voor plannen die kaderstellend zijn voor besluiten die de zogenoemde C- of D-drempel overschrijden. Voor plannen die kaderstellend zijn voor besluiten die onder de D-drempel blijven, geldt een vormvrije plan-m.e.r.-beoordelingsplicht.

Ook onder de Omgevingswet moet een plan-MER worden opgesteld voor een plan of programma dat kaderstellend is voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige besluiten. De drempel van de D-lijst komt echter te vervallen. De vraag of sprake is van een directe plan-m.e.r.-plicht of een plan-m.e.r.-beoordeling hangt onder de Omgevingswet af van de vraag of een plan of programma het gebruik bepaalt van 'kleine gebieden op lokaal niveau' of dat sprake is van 'kleine wijzigingen'.

Echter, wanneer sprake is van een kleine wijziging of een klein gebied op lokaal niveau is niet strak ingekaderd. De enige 'wijziging' die expliciet niet als klein wordt aangemerkt is een direct m.e.r.-plichtig project. Bij 'kleine gebieden op lokaal niveau' moet het gaan om een plan op gemeentelijk niveau, *dat niet de gehele gemeente beslaat*.

Door het vervallen van de D-drempel wordt de uitleg van wat plan-m.e.r.-beoordelingsplichtig is, aan de uitvoeringspraktijk overgelaten. Bij ieder plan zal bepaald moeten worden of sprake is van een 'kleine wijziging' of 'een klein gebied op lokaal niveau'. Hiermee wordt de plan-m.e.r.-beoordeling feitelijk de hoofdregel. Voor zover de Commissie bekend, heeft een plan-m.e.r.-beoordeling tot nu toe vrijwel nooit tot (plan-)m.e.r. geleid. Als plan-m.e.r.-beoordeling de hoofdregel wordt, verschaalt de plan-m.e.r.-plicht dus aanzienlijk. Ook rijst de vraag in hoeverre dan nog aan de Smb-richtlijn wordt voldaan, nu plan-m.e.r.-beoordeling daarin als uitzondering is opgenomen.

Als een voornemen wordt bestempeld als 'kleine wijziging', dan zal daarbij ook de vraag betrokken moeten worden of de wijziging zo gering is dat geen cumulatie te verwachten is met andere (kleine) wijzigingen. Gaan er door een opeenstapeling van kleine wijzigingen ongewenste cumulatieve milieueffecten ontstaan? De vraag is of en hoe de bevoegde gezagen dit in de praktijk gaan beoordelen. Een handvat zoals de huidige drempel van de D-lijst nu biedt, wordt dan erg gemist.

4.2 Maak het delegatiebesluit plan-m.e.r.-(beoordelings)plichtig

Het delegatiebesluit is een nieuwe figuur in de Omgevingswet. Een delegatiebesluit kan kaderstellende uitspraken doen over ontwikkelingen of activiteiten met aanzienlijke milieueffecten. Volgens de Nota van toelichting worden in het delegatiebesluit immers voorwaarden over onderwerpen of locaties opgenomen die in acht moeten worden genomen bij de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid. Of dan een plan-m.e.r.-plicht geldt, maakt het Omgevingsbesluit niet duidelijk. De Commissie pleit er voor te verduidelijken dat delegatiebesluiten mogelijk plan-m.e.r.-(beoordelings)plichtig zijn.

Ter toelichting

De enige voorwaarde voor delegatie aan B&W onder de Omgevingswet is dat het geen betrekking mag hebben op het gehele grondgebied van de gemeente. Dat biedt ruime mogelijkheden voor delegatie.

Het delegatiebesluit is niet expliciet genoemd in artikel 16.34, tweede lid, Ow als mogelijk plan-m.e.r.-(beoordelings)plichtig. In bijlage V van het Omgevingsbesluit wordt evenmin een door B&W te nemen besluit aangewezen als zijnde project-m.e.r.-(beoordeling)plichtig.

Uit de toelichting op de delegatiebevoegdheid zoals opgenomen in de Omgevingswet (artikel 2.8) blijkt dat het omgevingsplan *wordt gewijzigd* als het college van burgemeester en wethouders op grond van een delegatiebesluit een besluit tot aanpassing van de regels van een omgevingsplan neemt. De Nota van Toelichting van het Omgevingsbesluit stelt verder dat een delegatiebesluit een afzonderlijk besluit is dat *geen onderdeel uitmaakt van het omgevingsplan* of de omgevingsverordening. De gedachte is, zo blijkt uit de toelichting, dat eventuele relevante delegatiebesluiten meegenomen worden bij een m.e.r.-(beoordeling) over een omgevingsplan. Omdat een delegatiebesluit afzonderlijk van het plan wordt genomen en ook op ieder moment ná vaststelling van het omgevingsplan kan worden genomen, zullen de milieueffecten van delegatiebesluiten vaak nog niet aan bod (kunnen) komen in het MER voor het omgevingsplan. De veronderstelling dat de delegatiebesluiten, zoals nu voorzien in het Omgevingsbesluit, kunnen worden meegenomen in het MER voor het omgevingsplan, is dus niet juist.

4.3 Koppel m.e.r. aan het eerste besluit dat in aanleg voorziet

Onder de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit komt de onlosmakelijkheid van omgevingsvergunningplichtige activiteiten geheel te vervallen. Deelvergunningen, zoals kapvergunningen, ontgrondingenvergunningen en Natura 2000-vergunningen kunnen apart aangevraagd worden. Dit maakt dat een MER als mosterd na de maaltijd kan komen als al andere vergunningen verleend zijn. De Commissie pleit er voor om de m.e.r.-plicht te koppelen aan het eerste besluit dat in de aanleg c.q. realisatie voorziet.

Ter toelichting

Omdat in de Omgevingswet de zogenaamde 'onlosmakelijkheid' van sommige omgevingsvergunningplichtige activiteiten geheel komt te vervallen, komt de figuur van de gefaseerde omgevingsvergunning eveneens te vervallen. De aanvrager van de vergunning kan er dan voor kiezen om de benodigde vergunningen gefaseerd aan te vragen.

Voor de huidige gefaseerde omgevingsvergunning bepaalt artikel 4.5, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht, dat als daarvoor een MER moet worden opgesteld, dit MER moet worden ingediend bij de aanvraag om een vergunning met betrekking tot de eerste fase. De M.e.r.-richtlijn vereist immers een m.e.r.-(beoordeling) voorafgaand aan de vergunningverlening. Onder de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit bestaat geen vergelijkbaar artikel, zodat het mogelijk is dat in strijd met Europese verplichtingen deelvergunningen voor een project worden verleend zonder dat een m.e.r.-(beoordeling) is gedaan. Milieuvriendelijkere oplossingen blijven dan uit beeld. De Nota van toelichting biedt onvoldoende waarborg dat de m.e.r.-(beoordelings)plicht daadwerkelijk aan het eerste te nemen besluit wordt gekoppeld.

5. Scherp de monitoringsverplichting bij m.e.r. voor plannen en projecten aan

Plan-m.e.r.

De Commissie pleit er voor om bij plan-m.e.r. niet alleen een monitoringsverplichting op te nemen, maar ook een beschrijving van in te zetten 'maatregelen achter de hand'.

Ter toelichting

Onder de Omgevingswet kunnen plannen een globaler karakter krijgen, waardoor milieueffecten vooraf minder precies kunnen worden bepaald.

Ook in de bestaande m.e.r.-praktijk dringt de Commissie erop aan om niet tot vele cijfers achter de komma effecten door te rekenen, aangezien dit schijnzekerheid oplevert die ook nog eens veel geld kost. Wetenschappelijk gezien is deze vergaande doorrekening niet zinvol. Het is veel effectiever om de effecten globaal in beeld te brengen en vervolgens te monitoren in hoeverre deze effecten daadwerkelijk optreden. Daarbij dienen ook maatregelen achter de hand te worden geïdentificeerd om ongewenste effecten tegen te gaan.

Deze aanpak is volledig in lijn met de adviezen van de Commissie Elverding. Zij adviseerde al in 2008 om een beperkte onderzoeklast in het voortraject te combineren met evaluatie achteraf en maatregelen 'achter de hand'. In het licht van uitnodigingsplanologie, waarbij meer ruimte wordt geboden voor nieuwe ontwikkelingen zonder dat het eindbeeld uitgekristalliseerd is, is een nog grotere rol weggelegd voor evaluatie.

In het Omgevingsbesluit is alleen voorgeschreven dat in het plan-MER en bij de vaststelling van het plan monitoringsmaatregelen worden opgenomen. De Commissie pleit ervoor om daarbij ook maatregelen achter de hand voor te schrijven. Monitoring is immers niet zinvol als negatieve uitkomsten ervan niet kunnen worden gemitigeerd. Het MER is bij uitstek geschikt om de te verwachten effecten te onderzoeken en te omschrijven welke maatregelen 'achter de hand' ongewenste effecten kunnen wegnemen.

Project-m.e.r.

Breid ook op projectniveau de monitoringsverplichting uit met een verplichte beschrijving van maatregelen 'achter de hand' die ingezet kunnen worden bij tegenvallende effecten.

Ter toelichting

Evaluatie is zeker ook bij project-m.e.r. op zijn plaats. Immers, na project-m.e.r. wordt direct tot uitvoering overgegaan. M.e.r.-evaluatie kan laten zien of verwachte effecten van een project ook daadwerkelijk zijn opgetreden en in hoeverre bepaalde effecten daadwerkelijk aan het betreffende besluit zijn toe te rekenen. Denk aan de monitoring van bodemdaling bij de gas- en zoutwinning in de Waddenzee of de toename van fijn stof door meer verkeer.

De m.e.r.-evaluatie kan niet één op één worden ingewisseld door de algemene monitoring van omgevingswaarden. Natuurlijk kan waar mogelijk gebruik gemaakt worden van de gegevens uit deze algemene monitoring, hoewel deze meestal niet zijn toegespitst op het specifieke project.

Voorkomen moet worden dat de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit ten opzichte van de huidige situatie verder af komen te staan van de recent gewijzigde M.e.r.-richtlijn. Want daarin is bepaald dat op projectniveau uitvoering van mitigerende en compenserende maatregelen moet worden geborgd en monitoringsprocedures moeten worden vastgesteld om passende corrigerende maatregelen te kunnen nemen bij onvoorziene effecten en eventuele onomkeerbare milieugevolgen te voorkomen.

6. Ten slotte

De Commissie m.e.r. wordt in de Omgevingswet geschaard onder de Adviesorganen van het rijk. Het is de bedoeling dat daarmee de huidige positionering en opzet niet wijzigen. Gelet hierop behoeft het tweede deel van de toelichting op artikel 10.4 van het Omgevingsbesluit aanpassing. Deze passage gaat er van uit dat de plaatsvervangend voorzitters een bepaalde inhoudelijke expertise inbrengen in het advies en dat er alleen deskundigen betrokken worden bij het adviestraject wanneer bij de plaatsvervangend voorzitters onvoldoende expertise aanwezig is.

De rol van de werkgroepvoorzitter bij de Commissie m.e.r. is echter niet het inbrengen van een specifieke inhoudelijke expertise. Hij/zij draagt er zorg voor dat het advies aansluit bij de bestuurlijke context van het plan of project. In alle werkgroepen brengen de deskundigen de noodzakelijke specifieke expertise in.

Voorstel is om de zinsnede "Omdat het niet mogelijk is al de deskundigheden te verenigen in 14 plaatsvervangend voorzitters (...)maar ook andere deskundigen." te vervangen door: "Voor het advies wordt door de voorzitter of zijn plaatsvervanger een werkgroep samengesteld van deskundigen".

Opmerkingen over Bijlage V bij het Omgevingsbesluit treft u als bijlage bij deze brief aan.

Een aantal artikelen over project-m.e.r. en over monitoring zijn nog niet uitgewerkt in het Omgevingsbesluit, aangezien deze (deels) afhankelijk zijn van de implementatie van de herziening van de M.e.r.-richtlijn. Het is daardoor niet mogelijk om nu een totaalbeeld te krijgen van de regeling voor m.e.r. In de herziening worden onder meer zaken geregeld over kwaliteitsborging, passende scheiding wanneer initiatiefnemer en besluitnemer dezelfde zijn, monitoring en de termijn voor de m.e.r.-beoordeling (90 dagen). De Commissie m.e.r. gaat er van uit dat zij te zijner tijd in de gelegenheid gesteld wordt te reageren op de inhoud van de Invoeringswet.

Met vriendelijke groet,

Dr. C.A. Linse
Voorzitter Commissie m.e.r.

Opmerkingen over Bijlage V bij het Omgevingsbesluit

- De huidige C- en D-lijsten van de Bijlage van het Besluit m.e.r. worden in het Omgevingsbesluit ingrijpend gewijzigd. De ambitie om alle projecten in één overzichtelijke lijst met verschillende tussenkopjes te plaatsen, is vanzelfsprekend toe te juichen. Helaas ontbreekt een toelichting bij alle projectcategorieën en zijn geen definities toegevoegd. Voor de praktijk is het na een dergelijke ingrijpende wijziging echter van groot belang om te weten in hoeverre de oude toelichtingen nog relevant zijn en wat eventuele nieuwe terminologie inhoudt (bijvoorbeeld intensieve veehouderij, A1).
- Daarnaast biedt de nieuwe bijlage ook de mogelijkheid om langlopende discussies over de interpretatie van enkele categorieën te beslechten. Denk bijvoorbeeld aan ontgrondingen, de vraag of mestverwerking onder afvalverwijdering valt (zie ook hierna) en vragen rond het begrip ‘stedelijke ontwikkeling’. Het zou een gemiste kans zijn om de praktijk geen duidelijkheid te verschaffen.
- Kolom 4 en de uitzonderingen en toevoegingen daarop zouden eenvoudiger en beter worden, indien deze vervangen worden door een formulering die jaren geleden in het Besluit m.e.r. 1994 werd gebruikt: ‘het eerste, ruimtelijke besluit dat voorziet in ...’. Een dergelijke formulering verzekert dat de m.e.r.-beoordeling wordt gedaan of het MER wordt opgesteld bij het eerste besluit dat het project (voor een deel) mogelijk maakt. Daarmee wordt voorkomen dat al besluitvorming over een project heeft plaatsgevonden, voorafgaand aan de m.e.r.-procedure. Hiermee kan de Nederlandse regelgeving meer in overeenstemming met het Europese recht worden gebracht. Zie in dit verband ook blz. 70 van de Nota van Toelichting, waarin is uiteengezet dat het in principe om het eerste besluit gaat dat in kolom 4 is vermeld.
- Kolom 4 zoals nu geformuleerd, verdient nog extra aandacht. De besluiten genoemd in de algemene kop, zijn geformuleerd als uitzondering, maar volgens de Nota van Toelichting is juist bedoeld dat deze altijd het relevante m.e.r.-besluit zijn.
- Door het stellen van steeds meer algemene regels al dan niet in combinatie met een meldplicht in een omgevingsplan, bestaat de kans dat geen voorafgaande vergunning voorhanden is waaraan de project-m.e.r.-plicht gekoppeld is. Zo komt bijvoorbeeld de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) met de daaraan gekoppelde m.e.r.-beoordeling niet meer terug. Volgens de toelichting op artikel 9.7, tweede lid, van het Omgevingsbesluit is die bepaling opgenomen om de mogelijke lacune en strijd met de M.e.r.-richtlijn te voorkomen. De Commissie betwijfelt of dit voldoende waarborgen zal bieden in de praktijk. De facultatieve aanwijzing van een besluit door het bevoegd gezag betreft een onder-implementatie van de M.e.r.-richtlijn.
- Volgens artikel 9.7, derde lid, van het Omgevingsbesluit kan ook een vergunning voor een afwijkactiviteit het m.e.r.- (beoordelings)plichtige besluit zijn. Dit blijkt niet uit de tabel in bijlage V en verschaft niet de gewenste duidelijkheid voor de praktijk. Onduidelijk is waarom de vergunning voor een afwijkactiviteit niet is opgenomen in kolom 4 van Bijlage V.
- De Omgevingswet brengt enkele nieuwe instrumenten met zich. Er moet dan ook goed worden gekeken naar de formulering van de instrumenten in de kolom 4. Kan een programmatische aanpak op onderdelen ook een besluitkarakter hebben? En als het omgevingsplan is opgenomen in de vierde kolom, wordt daar dan ook de wijziging of herziening van dat plan onder verstaan? Uit de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit blijkt niet of het in delegatie genomen besluit van B&W de benaming ‘omgevingsplan’ heeft en daarmee een project-m.e.r.- (beoordelings)plichtig besluit is.

- Over de categorieën merkt de Commissie op dat een vergelijking tussen de huidige en de nieuwe regeling duidelijke verschillen laat zien. De Commissie pleit ervoor de verschillen weg te nemen dan wel toe te lichten waarom een wijziging is doorgevoerd. De verschillen betreffen:

A1, kolom 1:

De omschrijving 'intensieve veehouderij' heeft geen betrekking op alle huidige veehouderijen van categorie D14 (ook konijnen, struisvogels, runderen, paarden en pony's). E.e.a. blijkt ook niet uit de toelichting op categorie A1.

B2, toelichting:

In strijd met de M.e.r.-richtlijn is in de toelichting vermeld dat het *doel* van de ontgronding oppervlaktedelfstoffenwinning moet zijn. Volgens vaste jurisprudentie moeten de M.e.r.-richtlijn en de daarin opgenomen categorieën ruim worden uitgelegd (Kraaijeveld-arrest). Dit betekent dat lidstaten niet de vrijheid hebben om eigen beperkte interpretaties aan de richtlijn categorieën te geven. Nu de richtlijn deze beperking niet geeft, past het de wetgever niet om deze beperking aan te brengen. De M.e.r.-richtlijn is immers gericht op het in beeld brengen van milieueffecten. Het ligt dan ook voor de hand dat niet het doel van de ontgronding maar juist de vraag of deze aanzienlijke milieueffecten heeft, bepalend is voor de vraag of een m.e.r.-plicht bestaat.

B4, J11, K3, K4, K6 en A3, kolom 4:

Het omgevingsplan is niet opgenomen (vgl. categorieën D3.2, D5, D12 resp. D13).

C2, kolom 3:

Hier ontbreekt 'of het wijzigen van het tijdstip van de buitengebruikstelling of van de ontmanteling' (vgl. categorie D22.3).

C5, kolom 1:

Hier zijn alleen onderdelen b en e van C4 genoemd (vgl. D23.2, het gaat daar om samenhangende installaties).

I2, kolom 4:

Hier staat de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit vermeld. De toelichting noemt echter de omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit.

I7, kolom 3:

Het betreft 'oprichting' (vanwege bouwen) in plaats van 'aanleg' (vgl. D25.3)

J2, kolom 2:

De 'wijziging of uitbreiding' van een spoorweg over lange afstand (vgl. C2) is komen te vervallen.

J4, kolom 2:

De verlegging van het zomerbed over een oppervlakte van 50 hectare of meer (vgl. C3, onder b, onder ten derde) komen te vervallen.

J7, kolommen 1 en 2:

In C6.1 gaat het over 'de aanleg, inrichting of het gebruik van een luchthaven'. Dat is ruimer dan alleen de start- en landingsbanen.

J7, toelichting:

Hier ontbreekt de vermelding dat het ook om militaire luchthavens kan gaan of de wijziging van de vliegroutes of luchtverkeerwegen (vgl. D6.2).

K3, toelichting:

In de toelichting ontbreekt dat het naast primaire waterkeringen ook kan gaan om rivierdijken (vgl. D3.2).

L2:

Hier ontbreekt het in de diepe ondergrond brengen van niet-gevaarlijk afval (vgl. D18.3). De toelichting geeft daar geen richting aan.

Verder geeft de toelichting aan dat het niet alleen om 'verwijdering van afval' gaat maar ook om de nuttige toepassing ervan. Daarbij wordt verwezen naar het Massafra-arrest. Voor de praktijk is het eenvoudiger als 'nuttige toepassing' ook in de tekst van het Omgevingsbesluit wordt genoemd, en niet alleen in de toelichting. Dit is geen kop op de Europese richtlijn, gelet op de uitleg die het Europese Hof van Justitie eraan geeft. De afgelopen jaren zijn veel rechterlijke uitspraken geweest over de onduidelijkheid van de tekst van het huidige besluit. Door het opnemen in de tekst wordt deze onduidelijkheid weggenomen.

Daarnaast pleit de Commissie ervoor om in de toelichting ook aan te geven dat meststoffen onder 'niet-gevaarlijk afval' kunnen worden gevat. Hierover zijn ook al enkele rechterlijke uitspraken geweest. Door dit in de toelichting te verduidelijken, wordt de praktijk verder geholpen.