

Omgevingswet en de weging van het milieubelang

Input Commissie voor de milieueffectrapportage voor het rondetafelgesprek met de Tweede Kamerfracties op woensdag 10 september 2014

De Omgevingswet heeft een aantal zeer lovenswaardige doelen. Integrale besluitvorming zodat sectorale belangen en invalshoeken op een zorgvuldige wijze onderling kunnen worden afgewogen. Flexibiliteit en maatwerk in planvorming zodat adequaat gereageerd kan worden op zich wijzigende (economische) ontwikkelingen en lokale omstandigheden. Vereenvoudiging van procedures en het verkleinen van de onderzoeklast om snel en doeltreffend besluiten te kunnen nemen. Het zorgdragen voor het milieu daarbinnen ziet de Commissie voor de milieueffectrapportage als een constructieve taak voor alle partijen.

In de toelichting van de Omgevingswet vraagt de wetgever om vertrouwen van de maatschappij in de overheid op het punt van een zorgvuldig besluitvormingsproces, het maken van integere afwegingen en het beschikken over voldoende kennis. Vertrouwen alleen is echter niet voldoende. De wetgever moet voldoende ijkpunten in de wet opnemen om te waarborgen dat belangengroepen voldoende worden gehoord, rechtszekerheid wordt geboden aan betrokken burgers en bedrijven en keuzes zijn onderbouwd met goede kennis. Zo voorkom je dat uiteindelijk de rechter regeert. Dit moet efficiënt en transparant gebeuren. Het proces van milieueffectrapportage (m.e.r.) is hiervoor bij uitstek geschikt. Op de volgende punten vraagt dit om een aanscherping van de Omgevingswet.

1. De Omgevingswet wil meer gebruik van generieke voorschriften en minder van specifieke vergunningverlening mogelijk maken. In algemene rijksregels en provinciale en waterschapverordeningen kunnen functie- en locatiespecifieke regels worden opgenomen. Een transparante, zorgvuldige afweging van belangen en milieugevolgen met milieueffectrapportage is hierbij noodzakelijk te meer daar de algemene regels en verordeningen het kader kunnen bieden voor concrete activiteiten met aanzienlijke milieugevolgen. De Omgevingswet voorziet hier nu niet in.
2. De Omgevingswet beoogt flexibelere planvorming op gemeentelijk niveau in omgevingsplannen mogelijk te maken. Dit betekent dat de (milieu-)afwegingen voorafgaand aan het vaststellen van het Omgevingsplan slechts globaal kunnen zijn. De milieueffecten zullen feitelijk pas op projectniveau in beeld komen. Daarnaast wil de Omgevingswet op zeer veel manieren ruimte geven om op projectniveau af te wijken van algemene regels c.q. omgevingswaarden.
Wij herkennen de behoefte in de praktijk aan meer flexibiliteit. Dit vraagt echter om waarborgen die de zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden op projectniveau garanderen (zie ook Advies van Raad van State, p. 2). M.e.r. en onafhankelijke toetsing

door de Commissie voorziet in deze waarborg¹. Het schrappen van de verplichte toetsing door de Commissie bij complexe projecten, zoals nu opgenomen in de wetstekst, is hiermee volledig contrair.

3. De Omgevingswet wil besluitvorming versnellen. Alle evaluaties van besluitvormingsprocedures, waaronder die van de geestelijke vader van Sneller en Beter, de Commissie Elverding, wijzen uit dat vroege participatie van stakeholders het draagvlak voor plannen en projecten vergroot en daarmee het proces van besluitvorming versnelt. De huidige verplichting om bij plannen en projecten met aanzienlijke milieugevolgen stakeholders vanaf de start van het besluitvormingstraject input te geven over de scope van het uit te voeren onderzoek in een MER moet daarom niet gewijzigd worden.
4. De m.e.r.-regelgeving is in 2010 en 2011 ingrijpend gemoderniseerd. Dit jaar is bovendien de stap gezet om de kosten van de advisering van de Commissie volledig door te berekenen. Wacht met nieuwe substantiële wijzigingen van een instrument dat zijn meerwaarde heeft bewezen, tot meer zicht is op de manier waarop de Omgevingswet in de praktijk haar ambities gaat waarmaken. De Commissie pleit voor een gefaseerde stapsgewijze aanpassing van het instrument m.e.r. en de rol van de Commissie daarbinnen.

¹ Daarbij zij opgemerkt dat de recente wijziging van de EU-richtlijn voor project-m.e.r. vraagt om een scheiding van functies in het geval de overheid tevens initiatiefnemer is zodat belangenverstrengeling voorkomen wordt.