

Omgevingswet en de weging van het milieubelang

Input Commissie voor de milieueffectrapportage voor de Hoorzitting in de Tweede Kamer op donderdag 21 mei 2015

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 en de Nota van de minister naar aanleiding van het verslag 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 worden onderbouwd met goede en objectieve kennis. Ijkpunten voorkomen dat er zoveel interpretatieruimte ontstaat dat er in de uitvoering grote verschillen ontstaan en de rechter geregeld de knoop moet doorhakken.

1. Flexibele globale plannen en afwijken van normen vereisen zorgvuldigheid

De Omgevingswet beoogt flexibelere planvorming mogelijk te maken. De (milieu-)afwegingen in omgevingsvisies en ook die in omgevingsplannen zullen dus vaker globaal zijn.

Keuzen met groot verschil in milieueffecten worden dan feitelijk pas op projectniveau zichtbaar. Bij milieueffectrapportages gaat het altijd om projecten met potentieel aanzienlijke milieugevolgen. Waar wordt een industrie exact gevestigd? vindt zonering plaats? hoe wordt het terrein ontsloten en wat betekent dat voor geluidhinder en trillingen voor aanwonenden? welke maatregelen treffen bedrijven om hinder voor omwonenden te voorkomen? Deze concrete effecten zullen nog niet duidelijk zijn in (de milieueffectrapportage voor) de strategische plannen; zij worden pas op concreet projectniveau duidelijk. Van burgers kan niet verwacht worden dat zij de consequenties doorzien van globale, strategische plannen voor hun leefomgeving, op dat moment al hun inbreng in de discussie leveren en zij zich committeren. Daarnaast wil de Omgevingswet op veel manieren ruimte geven om op projectniveau af te wijken van algemene regels.

Wij herkennen de behoefte in de praktijk aan meer flexibiliteit om plannen en projecten snel te kunnen aanpassen aan zich wijzigende (economische) omstandigheden. Deze flexibiliteit kan echter niet zonder waarborgen. En zeker het afwijken van normen op projectniveau vraagt om zorgvuldige onderbouwing (zie ook Advies van Raad van State, p. 2).

Zorgvuldigheid moet ingebouwd worden met:

- een vroegtijdige dialoog met belanghebbenden over de (milieu)consequenties van de voorgenomen afwijking **via een verplichte participatie in de voorfase over de noodzakelijke inhoud van het milieueffectrapport**. 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. Zeker bij een keuze om (tijdelijk) af te wijken van normen is participatie essentieel. De Omgevingswet moet dan ook de huidige verplichting om bij plannen en projecten met aanzienlijke milieugevolgen stakeholders vanaf de start van het besluitvormingstraject de gelegenheid te bieden om input te geven over de scope van het uit te voeren onderzoek in een MER, ongewijzigd laten.
- een **onafhankelijke toetsing op projectniveau door de Commissie m.e.r.** die voorziet in de noodzakelijke waarborg dat sprake is van kwalitatief goede en objectieve informatie. Zeker gesteld is dat alternatieven met minder gevolgen voor de omgeving in beeld komen en dat het (tijdelijk) afwijken van normen zorgvuldig wordt onderbouwd.

In het geval dat de overheid zelf initiatiefnemer is, klemmt de waarborg van objectieve informatie op projectniveau des te meer. Bovendien wordt dan ook direct invulling gegeven aan de eis in de recent gewijzigde EU-richtlijn voor project-m.e.r., namelijk de eis van scheiding van functies zodat belangenverstrengeling voorkomen wordt. Het schrappen van de huidige verplichte toetsing door de Commissie bij complexe projecten, zoals nu opgenomen in de wetstekst, is hiermee volledig contrair. Hoewel de implementatie van de wijziging van de EU-richtlijn via een apart wetgevingsspoor loopt, kan het niet zo zijn dat de Omgevingswet met het oog op dit punt een verslechtering ten opzichte van de huidige situatie inhoudt.

- een **verplichte zorgvuldige (publieke) evaluatie van de milieueffecten van projecten met de borging in het besluit van de inzet van maatregelen achter de hand wanneer (milieu) effecten in de praktijk tegenvallen**. Alleen wanneer aan deze zorgvuldigheidseis wordt voldaan, kan van belanghebbenden worden verwacht dat zij er vertrouwen in hebben dat het besluit zorgvuldig wordt genomen. De huidige Wet milieubeheer kent de verplichte evaluatie op projectniveau en de nieuwe Europese richtlijn vraagt er om.

2. M.e.r. plicht voor generieke regels

De Omgevingswet wil meer gebruik maken van generieke voorschriften en minder van specifieke case-by-case vergunningverlening. In algemene rijksregels en provinciale en waterschapsverordeningen worden deze generieke voorschriften vastgelegd. Daarin kunnen ook functie- en locatiespecifieke regels worden opgenomen. Op zich prima, mits bij het besluit over de algemene voorschriften de (milieu)consequenties in beeld zijn gekomen.

Bijvoorbeeld: de effecten van een vergistingsinstallatie of windmolen op één agrarisch perceel zijn mogelijk beperkt, maar wanneer er een vergistingsinstallatie of turbine op ieder perceel komt te staan zullen de effecten aanzienlijk zijn. Waar wil je ze dan wel en waar niet en onder welke voorwaarden? Deze vragen moeten vooraf beantwoord worden voor een goede afweging. Een transparante, zorgvuldige afweging van belangen en milieugevolgen met milieueffectrapportage is noodzakelijk, zowel voor de bestuurders die verantwoorde besluiten moeten nemen als voor de burgers. De Omgevingswet voorziet hier nu onvoldoende in.

In de Omgevingswet moet **dus de verplichting opgenomen worden dat omwille van goede locatieafwegingen en vanwege het risico op cumulatie van effecten er plan-m.er.-plicht geldt voor algemene regels, instructieregels of verordeningen wanneer deze functie- en locatiespecifieke regels bevatten die m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten mogelijk maken.**