

Rondetafelgesprek over de Omgevingswet

Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken

11 december 2019

Inleiding

Eén van de uitgangspunten van de Omgevingswet is dat het moet gaan om gelijkwaardige bescherming: het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit blijft gelijkwaardig aan het oude niveau. Ook de rechtsbescherming mag niet minder worden.

Deze uitgangspunten staan op gespannen voet met de volgende verbeterdoelen van de wet:

- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving, en
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Vooruitlopend op de inwerking van de wet is deze spanning al zichtbaar. Voor de uitgangspunten gelijkwaardige bescherming leefomgeving en rechtsbescherming zijn waarborgen nodig.

Waarborgen die echter juist als een sta-in-de-weg worden gezien voor de verbeterdoelen afwegingsruimte en versnelling besluitvorming.

In de volgende zeven punten wordt de vraag gesteld of onder de Omgevingswet waarborgen dusdanig zijn of worden verzwakt dat nog sprake kan zijn van een gelijkwaardige bescherming van de fysieke leefomgeving.

1. Omgevingsvisie en milieueffectrapportage

Allereerst valt het de Commissie op dat voor veel omgevingsvisies die nu in voorbereiding zijn geen milieueffectrapport wordt opgesteld. Bevoegde instanties laten weten dat ze vinden dat hun visie geen richtinggevende uitspraken doet waardoor geen sprake is of zou zijn van de noodzaak een milieueffectrapport te maken. Dit baart de Commissie zorgen. Als visies geen richtinggevende uitspraken doen, dan is de vraag wat de meerwaarde van dergelijke visies is. En als ze wel degelijk richtinggevende uitspraken doen, dan is het nodig dat de gevolgen hiervan worden onderzocht in een milieueffectrapport en dat hierop wordt toegezien.

2. Omgevingsplannen en overgangsrecht

Het baart de Commissie ook zorgen dat gemeenten actief worden gestimuleerd om niet een nieuw omgevingsplan te maken. In plaats daarvan wordt hen geadviseerd de oude bestemmingsplannen 'met de bruidsschat' door te laten lopen en alleen kleine wijzigingen aan te brengen. Deze werkwijze tast het integrale karakter van het instrument aan. Bovendien is voor

belanghebbenden onduidelijk wat de effecten van de wijzigingen behelzen en hoe die zich tot andere wijzigingen verhouden.

3. Nieuwe planfiguren die niet in de wet staan

Het valt de Commissie op dat in aanloop naar de Omgevingswet veel nieuwe planfiguren in het leven zijn geroepen die geen instrument in de zin van de Omgevingswet zijn. Doel van de wet was juist om het aantal plan- en besluitfiguren te uniformeren. In plaats daarvan ontstaan nieuwe figuren als Regionale energiestrategieën, landbouwvisie, regionale omgevingsagenda's en gemeentelijke 'spelregelkaders'. Daarmee wordt het kind met het badwater weggegooid. Voor deze nieuwe figuren zijn procedurele waarborgen, waaronder participatie en milieueffectrapportage, niet gereguleerd.

4. Verkenning bij projectbesluiten

Voor de nieuwe projectprocedure geldt dat deze onder andere in de plaats komt van bestaande inpassingsplannen en projectplannen Waterwet. Het gaat hier over het algemeen over ingrijpende projecten die niet via het gebruikelijke spoor van een bestemmingsplan kunnen worden afgedaan. Voor de strategische keuzes (waarom en waar?) over dergelijke projecten, zoals waterkeringen, havens, (provinciale) wegen, windparken en luchthavens, is onder de Omgevingswet een verkenningsfase met milieueffectrapportage niet meer verplicht. In de huidige praktijk merkt de Commissie al dat een niet-verplichte verkenningsfase geregeld wordt overgeslagen en de milieueffecten van deze keuzes niet meer in beeld komen.

5. Complexe projecten minder waarborgen

Onder het huidige recht is het verplicht om milieueffectrapporten voor complexe projecten, zoals wegen en dijkversterkingen, te laten toetsen door de Commissie. Deze verplichting vervalt onder de Omgevingswet. Het is dan facultatief om advies aan de Commissie te vragen. Bevoegde instanties wordt geadviseerd met projecten te wachten tot de inwerkingtreding zodat geen toetsing meer nodig is. Het baart de Commissie zorgen dat de informatie over de gevolgen van juist dit type ingrijpende projecten niet meer getoetst wordt.

6. Plan-m.e.r.-beoordeling

Bij de invoering van de Omgevingswet wordt de figuur van plan-m.e.r.-beoordeling ingevoerd. Dit betekent dat voortaan bij ieder plan wordt gekeken of het plan niet dusdanig klein is dat het opstellen van een milieueffectrapport niet nodig is. Uit het [Investico-onderzoek](#) blijkt dat de bestaande project-m.e.r.-beoordeling in meer dan 99% van de gevallen leidt tot het oordeel dat geen milieueffectrapport nodig is. Dit zal bij plan-m.e.r.-beoordeling waarschijnlijk niet anders zijn. Dat betekent dat veel minder vaak dan nu het geval is met belanghebbenden wordt bekeken of het plan ook met minder gevolgen voor de omgeving kan worden uitgevoerd.

7. Inhoud van omgevingsvisies

In de tussentijd zijn de milieueffectrapporten voor een aantal (veelal provinciale) omgevingsvisies ter toetsing voorgelegd aan de Commissie. Daaruit blijkt dat het voor overheden nog een zoektocht is hoe de verschillende wensen en opgaven integraal te moeten afwegen. Als oplossing hiervoor wordt meestal gekozen voor verregaande abstracties, waardoor amper concrete keuzes worden gemaakt. Dat leidt ertoe dat veel visies ambities hebben die in de praktijk moeilijk samen gaan. Daarom adviseert de Commissie hierbij zogenoemde botsproeven te doen waarbij wordt onderzocht waar ambities elkaar in de weg zitten of juist kunnen versterken. Zie hiervoor ook het [advies over het rapport voor de NOVI](#).

Tot slot

Tot slot ziet de Commissie graag dat milieueffectrapportage wordt omgedoopt tot omgevingseffectrapportage. De beperkte term 'milieu' past niet meer bij de verschillende onderwerpen, van cultuurhistorie tot natuur en van gezondheid tot energietransitie, die in een dergelijke rapportage aan de orde komen. Zij ziet graag dat omgevingseffectrapportage een plek krijgt in het hart van het nieuwe omgevingsstelsel, als hulpmiddel voor het aanpakken van complexe integrale vraagstukken.