

Totstandkoming besluit en consultatie

1. Totstandkoming besluit

Bij de totstandkoming van het Omgevingsbesluit is een veelheid aan organisaties en partijen betrokken geweest. In artikel 23.5 van de Omgevingswet is de betrokkenheid van het parlement voor het Omgevingsbesluit via de voorhangprocedure geregeld. Daarnaast hebben ook veel maatschappelijke organisaties en partijen uit de uitvoeringspraktijk inbreng geleverd voor de ontwikkeling van het Omgevingsbesluit, zowel tijdens de formele consultatie als op andere momenten in het proces. In deze paragraaf worden de processen voor de informele en formele consultatie beschreven. Daarna wordt in de tweede paragraaf een aantal centrale onderwerpen uit de consultatie uitgelicht. De wijze waarop de consultatie per hoofdstuk is verwerkt wordt nader toegelicht in de derde paragraaf.

Informele consultatie

Bij de totstandkoming van het Omgevingsbesluit is een zorgvuldig en uitgebreid proces doorlopen. Voor een zo groot mogelijk draagvlak en een goede beleids- en wetgevingskwaliteit werden kennis en ervaringen uit de praktijk op veel manieren betrokken bij de ontwikkeling van de ontwerpversie van de AMvB's onder de Omgevingswet. Er heeft veelvuldig overleg plaatsgevonden met de medeoverheden, het bedrijfsleven, de wetenschap en belangenorganisaties op het gebied van milieu, natuur, landschap, erfgoed, landbouw, recreatie en water, en met het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu (OIM). In zogenoemde "botsproeven" werden de belangrijkste onderdelen van de AMvB's nadrukkelijk getest met praktijkcasussen. Hierbij was een brede vertegenwoordiging vanuit die praktijk betrokken. Voorafgaand aan de toetsing en consultatie is het Omgevingsbesluit samen met de drie andere AMvB's doorgelicht door de bestuurlijke koepels, de stichting Natuur&Milieu, VNO-NCW en het OIM. Dit gehele proces heeft veel verbetervoorstellen opgeleverd. De AMvB's werden tussentijds regelmatig aangescherpt met resultaten van deze overleggen, botsproeven en commentaarrondes.

Formele consultatie

In de periode 1 juli tot en met 16 september 2016 heeft de internetconsultatie op de ontwerp-AMvB's plaatsgevonden en de formele toetsing was van 1 juli tot en met 1 oktober 2016. In totaal hebben circa 250 organisaties en individuen gebruik gemaakt van de consultatiemogelijkheid, waaronder VNO/NCW, de Stichting Natuur en Milieu, de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM), de Commissie voor de Milieueffectrapportage (Commissie mer), Omgevingsdienst NL, het Overleg Platform Bouwregelgeving (OPB), het Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM), Vereniging van Waterbedrijven (VEWIN), de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), ProRail, Brandweer Nederland, GGD Nederland en GHOR Nederland, Geonovum, de Federatie Grote Monumentengemeenten (FGM) en het College van Rijksadviseurs (CRA). Ook zijn de ontwerp-AMvB's vanwege de code Interbestuurlijke Verhoudingen voorgelegd aan het IPO, de VNG en de UvW. De wijze waarop de consultatiereacties zijn verwerkt in het Omgevingsbesluit en de toelichting wordt in de onderstaande paragrafen 2 en 3 toegelicht. Tijdens de consultatie zijn ook reacties ingediend over de invoeringsregelgeving, de implementatie en het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Deze reacties worden betrokken bij de trajecten voor die onderdelen van het stelsel.

Gelijktijdig met de consultatie werden de ontwerp-AMvB's onderworpen aan een toets op administratieve en bestuurlijke lasten door het Adviescollege toetsing regeldruk, op milieueffecten door het RIVM en op gevolgen voor de rechtspraak door de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De resultaten van de toetsen en de

verwerking ervan in het Omgevingsbesluit zijn beschreven in het hoofdstuk 7 van de toelichting bij het Omgevingsbesluit.

2. Centrale thema's in consultatiereacties

De toetsversies van de AMvB's zijn overwegend positief ontvangen. In de consultatiereacties is veel waardering en steun uitgesproken voor de ingeslagen richting met meer samenhang en flexibiliteit in de regelgeving, een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en het vroegtijdig betrekken van burgers, bedrijven en belanghebbenden. Veel partijen hebben aangegeven dat het werken met aanvullingswetten voor grote beleidswijzigingen het lastig maakt in de consultatiefase al een overkoepelend oordeel te geven. De regering begrijpt dit, maar hecht aan een zorgvuldige behandeling van deze wijzigingen in het parlement in eigenstandige trajecten.

Hoewel de meeste punten uit de toetsing en de consultatie gingen over specifieke en veelal technische aspecten, was er ook een aantal centrale thema's uit de consultatiereacties te destilleren. Dit zijn de thema's afwegingsruimte voor gemeenten, sturen op gebruikruimte, gezondheid, complexe bedrijven, participatie, energietransitie en Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Voor zover deze centrale thema's ook voor het Omgevingsbesluit relevant zijn, worden ze hieronder toegelicht. Het gaat dan om complexe bedrijven, participatie, energietransitie en Digitaal Stelsel Omgevingswet. Voor de andere onderwerpen is een toelichting opgenomen in de nota van toelichting van het relevante besluit, of besluiten, zie onderstaand:

- Afwegingsruimte voor gemeenten: opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving.
- Sturen op gebruikruimte: opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving.
- Gezondheid: opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Complexe bedrijven

In de consultatie hebben IPO en de chemische industrie hun waardering uitgesproken voor de voorgestelde regeling in de AMvB's voor complexe bedrijven. Wel hadden zij en andere partijen diverse vragen bij dit onderwerp. Ook uitten verschillende partijen hun zorgen over enkele aspecten van de regeling. De koepels van bedrijven hadden zorgen over de verhouding tussen de algemene regels en voorschriften in de vergunning en over de toepassing van het begrip 'significante verontreiniging' bij het beoordelingskader voor de milieuvergunning. Ook wezen zij op onduidelijkheden die kunnen ontstaan over het samenstel van de algemene regels en de omgevingsvergunning. Het IPO vond dat provincies voor complexe bedrijven een integrale beoordeling moet kunnen maken. Daarom wilde zij dat gemeenten alleen een adviesrol krijgen bij afwijking van het omgevingsplan. De VNG wilde niet slechts een adviesrol voor gemeenten, maar vond juist dat het omgevingsplan een belangrijkere rol moet krijgen als beoordelingskader voor een vergunning van milieubelastende activiteiten.

Complexe bedrijven hebben een bijzondere positie binnen het stelsel. Het gaat om bedrijven die bovenlokale milieurisico's veroorzaken en die grote invloed kunnen hebben op ruimtelijke keuzes in de omgeving. Naar aanleiding van de consultatiereacties heeft de regering een aantal zaken gewijzigd om de bijzondere positie van complexe bedrijven in het stelsel verder te verduidelijken en versterken. In het Omgevingsbesluit is vanwege de nauwe relatie tussen regels in de omgevingsvergunning en de regels in het omgevingsplan een bijzondere regeling voor de betrokkenheid van de gemeente bij het verlenen van een afwijkvergunning opgenomen. Bij complexe bedrijven heeft het college van B&W geen instemmingsrecht op omgevingsvergunningen voor het afwijken van het omgevingsplan als de afwijking nodig is voor een goede uitvoering van de Seveso-richtlijn en de richtlijn industriële emissies. Wel heeft het college van B&W in dat geval adviesrecht.

Bij het Besluit kwaliteit leefomgeving waren de consultatiereacties aanleiding om in het besluit en de artikelsgewijze toelichting de betekenis van het omgevingsplan bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten te verduidelijken. Hiervoor is aangegeven dat het omgevingsplan een informatiebron is om invulling te geven aan het (Europeesrechtelijke) begrip 'significante milieuverontreiniging'. Daardoor moet het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit motiveren op welke wijze de regels in het omgevingsplan de inhoud van het besluit hebben beïnvloed.

Bij het Besluit activiteiten leefomgeving heeft de regering vanwege de consultatiereacties over de verhouding tussen algemene rijksregels en de vergunning gekeken naar de balans tussen de vergunning en algemene regels en de vindbaarheid van de regels voor deze bedrijven. Dit heeft geleid tot een aanpassing in de structuur van het besluit, zodat regels voor complexe bedrijven bij elkaar zijn gebracht in afdeling 3.3. Ook worden de richtingaanwijzers in deze afdeling beperkt tot regels die specifiek op deze bedrijven zijn gericht en vooral, maar niet alleen, vanwege Europeesrechtelijke verplichtingen zijn gesteld. De richtingaanwijzers van afdeling 3.4 en verder zijn niet meer van toepassing bij een complex bedrijf. Daardoor zijn algemene rijksregels die bij complexe bedrijven onduidelijkheden zouden kunnen opleveren, niet van toepassing voor complexe bedrijven. Dit betekent niet dat de regels voor complexe bedrijven soepeler worden. Via de vergunningvoorschriften worden regels op maat vastgesteld. Het overgangsrecht voorziet er in dat de algemene rijksregels die nu wel gelden voor complexe bedrijven maar in het Besluit activiteiten leefomgeving niet meer, zullen blijven gelden totdat de vergunning is aangepast. Op die manier blijft het beschermingsniveau gewaarborgd. Deze wijziging is de nota van toelichting van dat besluit nader toegelicht.

Participatie

In de consultatie is brede steun uitgesproken voor de kansen die het nieuwe stelsel biedt voor participatie, zoals de motiveringsplicht voor participatie bij verschillende instrumenten en de ruimte voor de vergunningaanvrager om te bepalen hoe de participatie wordt georganiseerd. Maar tegelijkertijd pleitten veel partijen voor het opnemen van minimale (kwaliteits)eisen voor participatie en andere aanpassingen in de AMvB's. Eneco vond dat de participatieregels van de projectprocedure ook moeten gelden voor omgevingsvisies en –plannen. GGD-GHOR wilde dat een verplichte verantwoording over het resultaat van de participatie wordt opgenomen. De Commissie voor de mer wilde dat wordt verduidelijkt dat wanneer een MER wordt opgesteld, participatie bij plannen en projecten ook betrekking kan hebben op de reikwijdte en het detailniveau van het MER.

De regering vindt net als deze partijen dat participatie belangrijk is om juist bij de start een initiatief, plan of programma te verrijken met ideeën en oplossingen. Dit is nodig om te zorgen dat iedereen die wil meedenken goed betrokken wordt en weet wanneer hij of zij zijn inbreng kan leveren. Daarom zijn in het Omgevingsbesluit waarborgen opgenomen.

De consultatiereacties en de mondelinge behandeling in de Tweede kamer waarbij een gewijzigde motie van lid Van Veldhoven¹ is aangenomen, hebben geleid tot een aanvullende eis voor de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen. Daarin wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijk organisaties en andere overheden bij de voorbereiding van het omgevingsplan zullen worden betrokken.

Ook is bij de mondelinge behandeling in de Tweede kamer een motie van het lid Smaling² aangenomen, waardoor bij de projectprocedure is geregeld dat de benodigde informatie voor het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen op een toegankelijke wijze beschikbaar is, zodat alle partijen op een gelijkwaardige wijze kunnen participeren.

¹ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 80.

² Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 76.

Naar aanleiding van de consultatiereacties en de behandeling in de Eerste Kamer heeft de regering besloten om bij de motiveringsplicht voor participatie aanvullend op te nemen dat aangegeven moet worden wat de resultaten van het participatietraject zijn. Hierbij kan vanzelfsprekend aandacht worden besteed aan hoe partijen zijn benaderd, wie waren betrokken, hoe partijen hun inbreng hebben gegeven, en wat met de inbreng is gedaan, dus welke afwegingen gemaakt zijn. Op deze wijze blijkt uit de motivering ook of aan de gelijkwaardigheid van alle partijen recht is gedaan. In paragraaf 3.4.4 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit wordt dit nader toegelicht.

Ook is de nota van toelichting van het Omgevingsbesluit op deze en enkele andere punten aangescherpt naar aanleiding van de consultatiereacties. Zo wordt nader toegelicht dat de regering in de ministeriële regeling wil regelen dat initiatiefnemers bij een aanvraag voor omgevingsvergunning gegevens over het participatieproces moeten aanleveren. De relatie tussen participatie en de rechtsbescherming volgens de Algemene wet bestuursrecht is verduidelijkt.

Energietransitie en doelmatig gebruik van energie

Diverse organisaties zoals de NVDE, Eneco, de Gasunie, Energie Nederland, NUON, Netbeheer Nederland en Tennet gaven aan dat de Omgevingswet essentieel is voor een goede uitwerking van de energietransitie. Zij vonden dat de AMvB's er in samenhang voor moeten zorgen dat in omgevingsplannen aandacht wordt besteed aan de energie- en klimaatdoelen, inclusief doorvertaling van deze doelen naar de gemeente. Ook zouden de AMvB's veranderingen in energie-infrastructuur soepel moeten faciliteren. De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied had vragen over energiebesparende maatregelen na 2020 en het niet regelen van de onderzoeksplicht voor grote energieverbruikers (EED) in het Besluit activiteiten leefomgeving.

De regering onderschrijft het belang van de energietransitie, zoals ook blijkt uit de in december 2016 gepresenteerde Energieagenda, en de rol van de Omgevingswet met de bijbehorende AMvB's voor die transitie. In de toelichting van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt nu duidelijker uitgelegd dat een nieuw en samenhangend stelsel van energiebesparende regels voor respectievelijk milieubelastende activiteiten en utiliteitsgebouwen zal worden opgenomen. Verder wordt verduidelijkt dat de internationale en nationale afspraken over energiebesparing ook na 2020 worden uitgevoerd en dat daarbij rekening wordt gehouden met lopende ontwikkelingen, zoals de voorziene herziening van de richtlijn energieprestatie gebouwen (EPBD), het Energieakkoord en de Energieagenda. De regels die voortkomen uit deze ontwikkelingen zullen worden opgenomen in het nieuwe stelsel en het is nadrukkelijk niet de bedoeling om de huidige verplichtingen na 2020 te versoepelen. Voor de richtlijn energie-efficiëntie (EED), inclusief de onderzoeksplicht voor grotere energiegebruikers wordt onderzocht op welke manier de implementatie van de richtlijn in het Besluit bouwwerken leefomgeving en Besluit activiteiten leefomgeving vorm kan krijgen. Daarom is gekozen om deze regels met het Invoeringsbesluit te verwerken in de regelgeving.

Digitaal Stelsel Omgevingswet

Uit de consultatiereacties bleek dat veel partijen belang hechten aan een goede en tijdige digitale ondersteuning bij de uitvoering van de wet. Verschillende partijen benadrukten het belang van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) voor de realisatie van de verbeterdoelen inzichtelijkheid en bruikbaarheid bij de wet. Ook wezen diverse partijen in hun consultatiereactie op een reeks aandachtspunten en gebruikerswensen voor het DSO. Onder meer VNO-NCW, de G4 en de G32 gaven aan dat zij willen meedenken over de ontwikkeling van het DSO.

De wettelijke borging van het DSO is niet uitgewerkt in de ontwerpversie van de AMvB's, maar wordt vormgegeven in het voorstel voor de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit. Ook zullen uitvoeringsonderzoeken worden gedaan naar de verschillende onderdelen van het digitaal stelsel. Het kabinet zal de aandachtspunten die zijn ingebracht bij de consultatie zoveel mogelijk in die

trajecten meenemen en betreft partijen zoals VNO-NCW, de G4 en G32 graag bij de ontwikkeling van het DSO. De opmerkingen die in de consultatie zijn gemaakt over omgevingsdocumenten zijn uiteraard wel betrokken bij de vormgeving van hoofdstuk 9 van het Omgevingsbesluit en de bijbehorende toelichting.

3. Verwerking consultatie naar hoofdstuk van het Omgevingsbesluit

Het Omgevingsbesluit is bedoeld voor alle partijen die actief zijn in de fysieke leefomgeving: burgers, bedrijven en de overheid. Het Omgevingsbesluit geeft in aanvulling op de wet eenduidig aan welke procedures gelden, wie het bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning en hoe andere bestuursorganen, adviesorganen en adviseurs bij de besluitvorming zijn betrokken. Daarnaast regelt het Omgevingsbesluit een aantal onderwerpen, zoals de milieueffectrapportage, kostenverhaal en de financiële zekerheidsstelling.

Op al deze onderwerpen zijn consultatiereacties binnengekomen. Onderstaand worden de belangrijkste thema's van de reacties beschreven, en wordt vervolgens toegelicht hoe de regering met de reacties is omgegaan. De volgorde van de reacties volgt de inhoud van het Omgevingsbesluit.

3.1 Consultatiereacties op het Omgevingsplan

Het omgevingsplan is één van de onderwerpen waarvan de regelgeving verspreid is over verschillende besluiten, maar waarvoor het wenselijk is dat er in de toelichting één totaalbeeld wordt gegeven, om zo bij te dragen aan het algemeen begrip van een onderwerp. De nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit beschrijft drie onderwerpen: het omgevingsplan, de Noordzee en participatie. Onderstaande reacties gaan over het omgevingsplan.

Meer toelichting op de mogelijke onderwerpen in een omgevingsplan

De VNG heeft in de consultatie aangegeven te zien dat het gebruiksgemak en de bestuurlijke afwegingsruimte bij het omgevingsplan zijn vergroot. Tegelijk pleitte de VNG om verdere versterking van de functie van het Omgevingsbesluit als richtingaanwijzer door in toelichting een overzicht te geven van de onderwerpen die in het omgevingsplan moeten of kunnen worden geregeld. Het gaat dan om onderwerpen waarover maatwerkregels kunnen worden opgenomen en onderwerpen die niet meer op provinciaal en rijksniveau worden geregeld. Dit helpt gemeenten bij het vormgeven van het plan als veelzijdig en veelomvattend kerninstrument.

De regering is aan de vraag van VNG tegemoet gekomen en heeft de toelichting bij het Omgevingsbesluit hierop aangevuld, dit is terug te vinden in paragraaf 3.2.1 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit. Het overzicht van de onderwerpen die niet meer op rijksniveau worden gereguleerd wordt gegeven in paragraaf 4.2.3 van de nota toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving.

Verplichting voor algemene toelichting bij het omgevingsplan

De VNG heeft gevraagd om de algemene toelichting bij het omgevingsplan als verplichting op te nemen in het Omgevingsbesluit. Deze verplichting geldt nu ook voor bestemmingsplannen. Een algemene toelichting is van belang voor een goed begrip van de planregels en voor de verantwoording van de gemaakte keuzes over bijvoorbeeld de afwegingsruimte.

De regering acht een aparte verplichting in het Omgevingsbesluit om een toelichting op te nemen niet nodig. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht moet een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan al deugdelijk worden gemotiveerd. Daarbij moet onder meer aandacht worden geschonken aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, aan het besluit ten grondslag gelegd onderzoek en zienswijzen die bij de voorbereiding zijn ingekomen.

Omdat zo'n besluit appellabel is zal de rechter hierop toetsen. Veelal zal een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan bestaan uit wijzigingen die in het geldende plan worden aangebracht. In de motivering van zo'n wijzigingsbesluit moet ook worden aangeduid om welke reden het omgevingsplan op welke onderdelen wordt aangepast. Gemeenten kunnen zelf kiezen om bij een omgevingsplan ook een actuele artikelsgewijze toelichting te voegen. In dat geval moet deze, net als het plan, beschikbaar worden gesteld via het Digitaal Stelsel Omgevingswet. De vormgeving van deze verplichting wordt momenteel uitgewerkt en zal onder meer met de VNG en andere gebruikers van het digitaal stelsel worden besproken.

Vasthouden aan gestandaardiseerd overgangsrecht voor omgevingsplannen

De Raad voor de Rechtspraak heeft in de consultatie aangegeven geen voorstander te zijn van het loslaten van het gestandaardiseerde overgangsrecht voor omgevingsplannen, zoals dat gold voor bestemmingsplannen op grond van het Besluit ruimtelijke ordening. De Raad stelt dat dit zal leiden tot verschillen tussen gemeenten en daarmee tot onduidelijkheid.

De regering acht het ontstaan van verschillen tussen de gemeenten niet bezwaarlijk. Het is juist belangrijk dat het overgangsrecht in het omgevingsplan is toegesneden op de lokale situatie. De standaardregels over eerbiedigend overgangsrecht in het Besluit ruimtelijke ordening leidden ertoe dat legaal bestaand gebruik praktisch altijd mocht worden voortgezet, ondanks een bestemmingswijziging of aanscherping van de regels. Dit beperkte de mogelijkheid voor gemeenten om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken of ongewenst geworden situaties tegen te gaan. Daarom is gekozen om het opnemen van deze standaardregels voor overgangsrecht in omgevingsplannen niet langer verplicht te stellen. Wat hierbij ook speelt, is dat het omgevingsplan ook regels zal bevatten over onderwerpen die voorheen in gemeentelijke verordeningen waren geregeld. Voor die onderwerpen zou een verplichte opname van eerbiedigend overgangsrecht nieuw zijn en de mogelijkheden van gemeenten om die regels aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen en inzichten verregaand beperken. Dit wil niet zeggen dat de overgangsrechtelijke regels uit het Besluit ruimtelijke ordening geheel zullen verdwijnen. Gemeenten mogen deze uiteraard wel gebruiken als zij dat passend achten. Als een gemeente een nieuwe ontwikkeling mogelijk wil maken, kan zij dat bereiken door binnen de grenzen van rechtszekerheid, evenredigheid en zorgvuldigheid een (overgangsrechtelijke) regeling op maat te treffen. Overigens wordt samen met de VNG gewerkt aan een modelomgevingsplan met modelbepalingen, waaruit gemeenten naar wens kunnen putten. Daarbij zal ook aandacht worden geschonken aan vormen van overgangsrecht en de consequenties daarvan voor bestaande (zakelijke) rechten.

Vernietigingsberoep

De Raad voor de Rechtspraak stelde dat het vernietigingsberoep tegen het omgevingsplan aan betekenis zal verliezen, omdat het omgevingsplan open normen zal bevatten.

De regering verwacht dat gemeenten niet overal voor het gebruik van open normen zullen kiezen. Het werken met open normen is bij uitstek geschikt voor gebieden waar het wenselijk is om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken, zonder dat het eindbeeld in detail vaststaat. Voor gebieden waar geen ontwikkelingen zijn voorzien, zal het werken met concrete, gedetailleerdere normen meer voor de hand liggen.

Als gekozen wordt voor open normen, dan verschuift het accent van de rechtsbescherming naar de besluitvorming over de concrete ontwikkelingen, zoals de Raad voor de Rechtspraak stelde. De discussie over de aanvaardbaarheid van een concrete activiteit op een bepaalde locatie wordt dan gevoerd in het kader van de vergunning.

De mogelijkheid om beroep in te kunnen stellen tegen een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan is wel nadrukkelijk gehandhaafd. Hiertoe is gekozen vanwege het bijzondere en locatiespecifieke karakter van het omgevingsplan. Daarbij kan de bestuursrechter beoordelen of de

gemeente in redelijkheid open normen in het omgevingsplan heeft kunnen opnemen en of de in het plan opgenomen regeling in voldoende mate een evenwichtige toedeling van functies aan locaties borgt. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is hierbij geen onderscheid gemaakt tussen regels die nu in bestemmingsplannen kunnen worden opgenomen en andere regels (die nu veelal nog in verordeningen staan). Voor alle regels in het omgevingsplan wordt voorzien in een uniforme regeling. Dit is eenvoudiger en voorkomt juridische disputen over de vraag of regels nu wel of niet appellabel zijn.

3.2 Consultatiereacties bij bevoegd gezag omgevingsvergunning en betrokkenheid andere bestuursorganen

Bestuursorganen die niet zelf het bevoegd gezag zijn voor vergunningverlening, maar die wel betrokken zijn vanuit hun taken of verantwoordelijkheden, hebben het recht op advies of op advies met instemming. In het eerste geval mag het bevoegd gezag alleen gemotiveerd afwijken van het advies. Bij advies met instemming mag een vergunning zonder instemming niet worden verleend. Dit is vergelijkbaar met de verklaringen van geen bedenkingen uit de huidige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Bij het toedelen van deze rechten is zoveel mogelijk aangesloten op de huidige situatie. De regering gaat uit van vertrouwen en een professionele samenwerking tussen en binnen overheden, zoals vastgelegd in artikel 2.2 van de Omgevingswet. Dit geldt ook op rijksniveau. Daarom zijn in het Omgevingsbesluit geen bepalingen opgenomen waarin een rijksvergunning wordt verleend «in overeenstemming met» een andere Minister. Het gaat hier om medeparaafconstructies uit het omgevingsrecht, die niet hebben geresulteerd in een afzonderlijke vergunningplicht of een advies met instemming. De regering wil deze medeparaafconstructies niet continueren in het Omgevingsbesluit. In plaats daarvan zullen binnen het kabinet afspraken worden gemaakt hoe Ministers elkaar betrekken bij de vergunningverlening.

Adviesrecht op het omgevingsplan

De GGD GHOR, de brandweer en de Unie van Waterschappen hebben in de consultatie gevraagd om (beter) adviesrecht op het omgevingsplan. Ook Vewin heeft gevraagd om een dergelijk adviesrecht te mogen krijgen. IPO en VNG hebben aangegeven geen voorstander te zijn van een dergelijke adviesverplichting.

De regering acht het opnemen van een dergelijk adviesrecht in het Omgevingsbesluit onwenselijk. Voor de veiligheidsregio's en de GGD's geldt dat advisering al wordt geregeld via andere regelgeving. De Omgevingswet voegt daaraan in artikel 2.2 de opdracht toe aan bestuursorganen om goed samen te werken. Voor Vewin geldt dat de waterbeheerders het drinkwaterbelang meewegen bij het uitvoeren van de watertoets. Verder wordt in het nieuwe stelsel terughoudend omgegaan met het opleggen van procesverplichtingen als adviesrechten die werken «aan de achterkant» en met de bijbehorende «vinkjescultuur». De wet kent daarom ook geen grondslagen voor verplichte advisering over omgevingsplannen, omgevingsvisies en programma's. In plaats daarvan stelt het Besluit kwaliteit leefomgeving inhoudelijke instructieregels aan overheden. Die sturen aan de voorkant van het proces op een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving en op daarbij horende belangen als gezondheid en veiligheid.

Advies met instemming voor waterschappen bij indirecte lozingen

De Unie van Waterschappen heeft gevraagd om advies met instemming te krijgen op de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten met betrekking tot indirecte lozingen.

Bij de recente evaluatie van de handhaving met betrekking tot indirecte lozingen³ is geconstateerd dat de adviezen van waterbeheerders over indirecte lozingen goed worden opgevolgd door het bevoegd gezag. De problemen die in de uitvoeringspraktijk worden ervaren, ontstaan juist vaak bij

³ Kamerstukken I 2014/15, 30 818, H.

incidenten of illegale lozingen. Kenmerkend voor deze situaties is dat hiervoor geen vergunning wordt verleend, zodat een advies of advies met instemming ook geen oplossing biedt. Bovendien zou een advies met instemming leiden tot een aanmerkelijke lastenverzwaring voor zowel bestuursorganen als het bedrijfsleven, omdat de vergunningenprocedure hierdoor standaard vier weken langer zou duren. Bovendien moeten de waterschappen dan ook in alle gevallen adviseren en instemmen (of verklaren dat de instemming niet nodig is), anders kan er niet worden vergund. In het omgevingsrecht is het merendeel van de adviezen dat door de waterschappen wordt gegeven niet bindend. Ook kan het waterschap kiezen om helemaal niet te adviseren over indirecte lozingen die van ondergeschikt belang zijn. De regering ziet de oplossing daarom in een betere afstemming tussen waterschap en gemeente, het overdragen van kennis en een rol bij de handhaving.

Advies met instemming van de gemeenteraad bij afwijken van het omgevingsplan

Er zijn enkele opmerkingen gemaakt over de positie van de gemeenteraad bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan. Als hoofdregel geldt dat burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn voor deze omgevingsvergunning. In enkele reacties is gesteld dat de gemeenteraad hierbij niet alleen het voorziene adviesrecht, maar ook een instemmingsbevoegdheid zou moeten krijgen.

De positie van de gemeenteraad wordt in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet al versterkt door de instelling van een adviesrecht voor de omgevingsvergunningen voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan. Naar aanleiding van de reacties is nader gesproken met de VNG. De VNG stelt zich op het standpunt dat de Omgevingswet optimale ruimte moet laten om afspraken te maken tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders over het verlenen van afwijkvergunningen. Uitgangspunt zijn de duale verhoudingen en het generieke instrumentarium uit de Gemeentewet. De Omgevingswet moet deze verhoudingen niet doorkruisen met bijzondere instemmingsconstructies. Binnen hetzelfde bestuursapparaat is advies met instemming een te zwaar en weinig flexibel instrument. Daarmee zou ook bij eenvoudige gevallen formele besluitvorming van de gemeenteraad nodig, waardoor procedures al snel zouden uitlopen. Met de gekozen werkwijze kunnen relatief eenvoudige zaken snel door het college worden afgehandeld, terwijl voor de meer wezenlijke afwijkingen van het omgevingsplan de kaders gesteld vanuit de raad bepalend zijn. De regering zal in de nota van toelichting in samenspraak met de VNG goede voorbeelden geven van werkprocessen, waarbij de raad in effectievere en snellere vorm betrokken wordt bij de vergunningverlening door het college. Moderne technische middelen maken daarbij meer mogelijk dan vroeger.

Bevoegdheidsverdeling bij open bodemenergiesystemen

Er zijn verschillende opmerkingen binnengekomen over de bevoegdheidsverdeling voor open bodemenergiesystemen. Gedeputeerde staten zijn bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Bij een meervoudige aanvraag (een gelijktijdige aanvraag van meerdere activiteiten) is de gemeente bevoegd gezag. Gevraagd is om gedeputeerde staten hierbij advies met instemming te geven.

Dit was een omissie in het Omgevingsbesluit. De beleidslijn is dat het bestuursorgaan dat bevoegd is voor de enkelvoudige aanvraag, advies met instemming krijgt voor de meervoudige aanvraag. Deze omissie is gerepareerd.

Bevoegd gezag, aanwijzing magneetactiviteiten

IPO heeft gevraagd om open bodemenergiesystemen en mestverwerking aan te wijzen als magneetactiviteiten.

Voor open bodemenergiesystemen is de betrokkenheid en inbreng van de provincie goed geborgd door een advies met instemming. Dit soort systemen zijn aangewezen als milieubelastende activiteit, maar zijn niet een zodanig dominante activiteit dat ze bepalend zouden moeten zijn voor wie het bevoegd gezag is. Grote mestverwerkers zijn wel aangewezen als magneetactiviteit. Het gaat om grote, gemeentegrensoverschrijdende belangen, waarbij het doelmatiger is als de provincie de vergunning verleend.

3.3 Consultatiereacties op de projectprocedure

Voor complexe projecten met een publiek belang kunnen Rijk, provincies of waterschappen een projectbesluit nemen. Het Omgevingsbesluit werkt de regels over de projectprocedure uit de Omgevingswet verder uit. Het Omgevingsbesluit geeft onder meer aan in welke gevallen een verplichte voorkeursbeslissing geldt als tussenstap naar het projectbesluit. Dit is het geval bij de aanleg of aanzienlijke uitbreiding van auto(snel)wegen en spoorwegen en bij de aanleg van vaarwegen. Dit komt overeen met hoe het was geregeld in de Tracéwet. In alle andere gevallen is de voorkeursbeslissing facultatief.

Meer verplichte voorkeursbeslissingen

De VNG, Natuur&Milieu en de Commissie voor de mer pleitten voor het aanwijzen van meer (typen) complexe projecten waarvoor een verplichte voorkeursbeslissing zou moeten gelden. Als voorbeeld werden windparken, infrastructurele werken (wegen, vaarwegen, spoor en dijken), (lucht)havens, buisleidingen, hoogspanningsleidingen, stuwdammen en primaire waterkeringen genoemd. De VNG ziet de verplichte voorkeursbeslissing als waarborg voor de betrokkenheid van gemeenten.

De regering deelt de behoefte van de insprekers aan zorgvuldigheid en betrokkenheid. Participatie gaat echter verder dan het indienen van zienswijzen. Participatie is voor de projectprocedure juist al gegarandeerd door de verplichte verkenningsfase. Sleutelwoorden hierbij zijn een brede verkenning van mogelijke oplossingen en vroegtijdige participatie. In het Omgevingsbesluit is bovendien opgenomen dat in de kennisgeving (over de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen worden betrokken) kenbaar moet worden gemaakt wie worden betrokken, waarover en wanneer. Op deze manier is betrokkenheid bij alle projectbesluiten geregeld en niet beperkt tot alleen een mogelijke voorkeursbeslissing. Ten slotte is in artikel 2.2 van de Omgevingswet bepaald dat een bestuursorgaan rekening moet houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en hiermee moet afstemmen. Voor de gevallen waarbij de voorkeursbeslissing facultatief is, bepaalt het bevoegd gezag zelf of de aard en complexiteit van het project om een voorkeursbeslissing vraagt. Een voorkeursbeslissing heeft vooral toegevoegde waarde wanneer grote keuzes (over alternatieven) moeten worden gemaakt op planniveau en wanneer een plan maatschappelijk complex is. Aangezien op voorhand voor de (door de insprekers) genoemde projecten niet te zeggen is of deze elementen aan de orde zijn, zou de uitbreiding van het aantal gevallen van een verplichte voorkeursbeslissing kunnen leiden tot vermindering van de bestuurlijke afweegruimte en tot een disproportionele lastenverzwaring.

3.4 Consultatiereacties op kostenverhaal

Bij het ontwikkelen en bouwrijp maken van bouwlocaties moeten gemeenten kosten maken. In het merendeel van de gevallen kunnen gemeenten een privaatrechtelijke overeenkomst sluiten over hoe deze kosten worden verhaald op de bouwers en ontwikkelaars. In een enkel geval lukt dit niet. Voor die gevallen is de regeling voor kostenverhaal een stok achter de deur. Het Omgevingsbesluit bevat een uitwerking van de regels over kostenverhaal in de Omgevingswet. Bij de behandeling van de Omgevingswet is de motie de Vries 4 aangenomen, waarin is verzocht om na te gaan of de

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 121.

bepalingen over de grondexploitatie aanvulling of herziening behoeven om zo de werking voor de uitvoeringspraktijk te verbeteren. Hieraan wordt invulling gegeven via het spoor van de Aanvullingswet grondeigendom.

Voortzetten regeling bovenplanse verevening

VNG en IPO pleitten beide voor het behoud van de huidige regeling voor bovenplanse verevening en de mogelijkheid om een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling door te berekenen.

Bij het opstellen van de wet zijn de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (PPT) leidend gemaakt voor het verhaal van kosten. De regering is van mening dat het Omgevingsbesluit daar goed invulling aan geeft en voldoende ruimte biedt. In de kostensoortenlijst wordt geen onderscheid gemaakt tussen voorzieningen binnen of buiten het desbetreffende gebied. Dat betekent dat de kosten die voorheen via bovenplanse verevening en de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling werden verhaald, nog steeds kunnen worden verhaald, voor zover aan de criteria wordt voldaan.

Kostensoortenlijst is onduidelijk

Alle kosten die de gemeente moet verhalen staan weergegeven op de kostensoortenlijst. In de consultatie heeft onder meer VNG aangegeven dat deze lijst nog onvoldoende duidelijk is.

In reactie daarop heeft de regering de kostensoortenlijst en de toelichting daarbij verder verduidelijkt.

3.5 Consultatiereacties bij financiële zekerheidsstelling

In het Omgevingsbesluit zijn drie gevallen aangewezen, waarvoor het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning een voorschrift kan opnemen over het stellen van financiële zekerheid. Deze financiële zekerheid is bedoeld om niet verhaalbare financiële risico's af te dekken na een incident, bij bedrijfsbeëindiging of na een faillissement. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om de kosten voor het ontmantelen van een windturbine na beëindiging van de activiteiten. Op grond van de Waterwet en de Ontgrondingenwet kon het bevoegd gezag al voorschriften over financiële zekerheid verbinden aan een vergunning voor een wateractiviteit of een ontgrondingsactiviteit. In het Omgevingsbesluit zijn daar majeure risicobedrijven aan toegevoegd.

Financiële zekerheidsstelling bij majeure risicobedrijven en aanvullende toelichting

In de consultatie hebben VNO-NCW en de VNCI aangegeven financiële zekerheid bij majeure risicobedrijven te zien als een ongewenste verzwaring. Zij voerden aan dat geen sprake is van een beleidsneutrale omzetting. Zij gaven aan dat de verkenning nog gaande is en er onvoldoende draagvlak is voor een dergelijke regeling. IPO en stichting Natuur&Milieu hebben daarentegen aangegeven juist tevreden te zijn met de bevoegdheid om financiële zekerheid te kunnen stellen bij majeure risicobedrijven. IPO heeft zelfs de wens geuit om deze bevoegdheid uit te breiden door hiervoor meer gevallen aan te wijzen. Actal heeft geadviseerd om aan te geven waarom de afweging met betrekking tot de noodzaak en wenselijkheid om financiële zekerheid te kunnen stellen nu anders is dan bij het intrekken van het Besluit financiële zekerheid milieubeheer (Befize) in 2009. Ook heeft Actal gevraagd om de noodzaak van het continueren van de bevoegdheid voor financiële zekerheidsstelling bij water- en ontgrondingsactiviteiten nader toe te lichten.

Met de voorgestelde regeling, waarin een bevoegdheid is opgenomen voor het stellen van financiële zekerheid in het Omgevingsbesluit, geeft de regering uitvoering aan eerdere moties uit 2013 en 2014⁵ en wordt invulling gegeven aan het beginsel 'de vervuiler betaalt'. IPO enerzijds en

⁵ *Kamerstukken II 2013/14*, 26 956, nr. 192 (motie van het lid van Tongeren) en *Kamerstukken II 2012/13*, 29 826, 54 (motie van de leden Verhoeven en Lucas).

VNO-NCW en de VNCI anderzijds zijn verdeeld over het draagvlak voor de regeling voor majeure risicobedrijven. Alle stakeholders zijn gedurende het proces betrokken bij de mogelijkheden en afweging om financiële zekerheidsstelling in de vergunning voor majeure risicobedrijven op te nemen. Dit heeft geleid tot een regeling die enerzijds voor zorgt dat wordt voorkomen dat de overheid (en daarmee de samenleving) opdraait voor schade aan de fysieke leefomgeving die niet (meer) verhaald kan worden op het bedrijf dat de schade heeft veroorzaakt, maar anderzijds ook ruimte biedt aan de initiatiefnemer om te kunnen kiezen voor een passende vorm van risicoafdekking, mits de gekozen vorm voldoende zekerheid biedt. De adviezen van Actal om de gemaakte keuzes nader toe te lichten heeft de regering opgevolgd, dit is te vinden in paragraaf 4.6 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit.

3.6 Consultatiereacties op de voorbereidingsprocedure omgevingsvergunningen

Net als onder de huidige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, schrijft het Omgevingsbesluit voor in welke gevallen bij de aanvraag van een omgevingsvergunning de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van zes maanden moet worden toegepast (volgens afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht). Voor de in het Omgevingsbesluit genoemde gevallen geldt in principe dat dit is terug te voeren op internationaalrechtelijke verplichtingen. In alle andere gevallen geldt de reguliere procedure van acht weken.

Bevoegd gezag moet zelf uitgebreide voorbereidingsprocedure kunnen kiezen

VNG, IPO en UvW hebben in de consultatie gevraagd om de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om zelf te kunnen bepalen in welke gevallen de uitgebreide procedure wordt toegepast op het nemen van een beslissing op een vergunningaanvraag. Dit zou betere mogelijkheden geven om belanghebbenden te kunnen laten participeren en zienswijzen in te dienen. Ook werd in dit verband gewezen op de verantwoordingsplicht aan de democratisch gelegitimeerde bestuursorganen. De Raad voor de rechtspraak heeft gevraagd om in de nota van toelichting verder in te gaan op de vraag welke voorbereidingsprocedure het beste past bij het karakter van het omgevingsrecht. De Raad vindt de reguliere procedure in het omgevingsrecht vaak minder geschikt, omdat het in veel gevallen om meerpartijen- en complexe geschillen gaat.

De regering kan niet meegaan in de wens om meer gevallen onder de uitgebreide procedure te laten vallen. De regering wil procedures juist versnellen en voorkomen dat een aanvrager, afhankelijk van een eenzijdig oordeel van het bevoegd gezag, een half jaar moet wachten op een besluit. Met de Invoeringswet Omgevingswet wordt voorgesteld dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht ook wordt toegepast op verzoek van of met instemming van de aanvrager. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie Meijer c.s.⁶. Het bevoegd gezag heeft hiermee de mogelijkheid om het initiatief te nemen voor het toepassen van de uitgebreide procedure. Het moet hiervoor wel eerst met de aanvrager afstemmen en gezamenlijk met hem tot het oordeel komen dat de uitgebreide procedure het meest geschikt is voor de te nemen beslissing op de aanvraag die in concreto voorligt.

De reguliere procedure blijft het uitgangspunt. Deze procedure is effectief en met goede waarborgen omkleed. Bovendien leent de reguliere procedure zich bij uitstek voor een op maat gesneden participatie. Deze kan in overleg met de aanvrager worden geboden op een effectief en vroegtijdig moment, voorafgaand aan de indiening van de formele aanvraag. In dat stadium van het project is inspraak immers het meest effectief, omdat nog niet alle keuzes vastliggen. In overeenkomst met het advies van de Raad voor de rechtspraak is hierop in de nota van toelichting nader ingegaan. Daarbij is ook het bijzondere karakter van het omgevingsrecht betrokken. Om betrokkenheid van belanghebbenden te borgen zal in de ministeriële regeling worden bepaald, dat een initiatiefnemer bij zijn vergunningaanvraag moet aangeven op welke wijze hij belanghebbenden heeft geïnformeerd of betrokken. Aan de hand hiervan kan het bevoegd gezag

⁶ Kamerstukken I 2016/17, 33 118, AB.

een afweging maken of een aanvullende gelegenheid tot het geven van zienswijzen nodig is. Hiertoe kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om de beslistermijn met zes weken te verlengen. Ook kan de gemeente gebruik maken van de mogelijkheid uit de Algemene wet bestuursrecht, om met instemming van de aanvrager de beslistermijn verder op te schorten.

Eén van de redenen die is aangedragen in de consultatie om zelf te mogen kiezen voor een uitgebreide procedure is om de gemeenteraad, de provinciale staten of het algemeen bestuur van het waterschap beter te kunnen betrekken bij de concrete besluitvorming op ingekomen aanvragen. De voorbereidingsprocedure is hierop niet standaard toegerust. Binnen de duale verhoudingen beschikken de democratisch gelegitimeerde organen over een toereikend instrumentarium om kaders te stellen, actief om informatie te vragen en het dagelijks bestuur te controleren en waar nodig ter verantwoording te roepen. Het dagelijks bestuur heeft hierin ook een eigen verantwoordelijkheid. Het toepassing geven aan afdeling 3.4 van de Awb is niet het geëigende middel om invulling te kunnen geven aan een intern besluitvormingsproces en het afleggen van politieke verantwoording. De eerder genoemde mogelijkheden tot het verlengen en opschorten van de beslistermijn kunnen hier evenwel in incidentele gevallen faciliterend in zijn.

'Niet belangrijke wijziging' als opvolger van 'milieuneutrale wijziging'

In aansluiting op het bestaande omgevingsrecht regelt het Omgevingsbesluit dat de reguliere procedure van toepassing is op niet-belangrijke wijzigingen van vergunningen, waarvoor de uitgebreide procedure is voorgeschreven. Hiermee is beoogd om een opvolger te maken voor de milieuneutrale wijziging uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, waarbij beter wordt aangesloten op de terminologie uit de Europese milieurichtlijnen. Uit de consultatiereacties bleek dat deze bepaling als onvoldoende duidelijk werd ervaren. Ook tijdens de behandeling in de Eerste Kamer is gevraagd om de term niet-belangrijke wijziging aan te passen.

In de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit is dit onderdeel nader verduidelijkt, dit is terug te vinden in paragraaf 4.7.2.

3.7 Consultatiereacties op de milieueffectrapportage

De belangrijkste keuzes met betrekking tot de milieueffectrapportage (mer) zijn al gemaakt in de wet, zoals de generieke aanwijzing van plannen en programma's waarvoor een milieueffectrapportage moet worden gemaakt en verplicht alternatievenonderzoek bij project-mer. In het Omgevingsbesluit is verder invulling gegeven aan de plan-mer en de project-mer.

Monitoring opnemen bij mer, inclusief 'maatregelen achter de hand'

De Commissie voor de mer en Stichting Natuur&Milieu pleitten om bij de plan-mer en project-mer niet alleen een monitoringsverplichting op te nemen op basis van de herziene mer-richtlijn, maar ook een beschrijving van de in te zetten 'maatregelen achter de hand'.

De gevraagde monitoringsverplichting zit nog niet in deze versie van het Omgevingsbesluit, maar wordt hierin nog wel opgenomen via het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Daarvoor wordt eerst een grondslag gerealiseerd met het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. De inhoud van die bepaling zal aansluiten bij de smb-richtlijn en de herziene mer-richtlijn. Het doel van deze monitoring is om passende herstellende maatregelen te kunnen nemen bij onvoorziene effecten. In specifieke situaties kan het gewenst zijn om deze maatregelen van te voren te definiëren in het plan of project. Dat geldt echter niet voor alle gevallen. In het Omgevingsbesluit zal daarom worden opgenomen dat het bevoegd gezag, wanneer nodig passende herstellende maatregelen neemt om de eventuele onvoorziene nadelige milieueffecten zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

Drempelwaarden verdwenen in Bijlage V

De opzet van de aanwijzing van de mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten en besluiten is in het Omgevingsbesluit vereenvoudigd en overzichtelijk gemaakt. De Commissie voor de mer heeft hierover haar waardering uitgesproken. De Unie van Waterschappen, het Havenbedrijf Rotterdam en een aantal bedrijven en gemeenten hebben wel opgemerkt dat in Bijlage V bij het Omgevingsbesluit de drempelwaarden bij de mer-beoordeling zijn verdwenen. De vrees is dat dit zou kunnen leiden tot extra mer-beoordelingen en daarmee tot extra lasten.

Deze drempelwaarden zijn inderdaad verdwenen. In de huidige regelgeving vormen deze waarden nog het onderscheid tussen de vormvrije en de formele mer-beoordeling. De drempelwaarden zijn dus niet van invloed op de vraag of er een mer-beoordeling moet plaatsvinden. In het nieuwe stelsel bestaat nog maar één procedure voor de mer-beoordeling met eisen om te voldoen aan de mer-richtlijn. Deze procedure is lichter dan de huidige formele mer-beoordeling, waardoor eerder sprake zal zijn van een lastenverlichting. Naar aanleiding van deze consultatiereactie is ook de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit in paragraaf 4.8.3 aangepast.

Betekenis van 'milieu' bij milieueffectrapportage

De Commissie voor de mer, GGD GHOR en verschillende gemeenten hebben vragen gesteld over de betekenis van «milieu» in milieueffectrapportage. Suggesties waren onder meer om het begrip synoniem te stellen aan het begrip fysieke leefomgeving. Ook is voorgesteld om hieraan «gezondheid» en «veiligheid» toe te voegen.

De inhoudelijke vereisten voor de mer sluiten dicht bij de Europese regelgeving. Die keuze sluit aan op het vaste uitgangspunt voor de stelselherziening dat niets méér wordt vastgelegd dan de EU-richtlijnen voorschrijven. De reikwijdte van «milieu» in de mer wordt bepaald door de mer-richtlijn en de smb-richtlijn. Deze reikwijdte is heel breed en omvat ook gezondheid, externe veiligheid, gevolgen voor drinkwater, cultureel erfgoed en natuur. Het is tegelijkertijd wel smaller dan de fysieke leefomgeving, omdat aspecten als bouwwerken en infrastructuur er niet onder vallen. Deze toelichting is ook opgenomen in paragraaf 4.8.1 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit.

Betekenis van 'wijziging' en 'uitbreiding' bij milieueffectrapportage

In het Omgevingsbesluit wordt gebruik gemaakt van de termen «wijziging» en «uitbreiding», zonder dat deze in het Omgevingsbesluit zelf worden uitgelegd. Een aantal gemeenten, RUD's en de Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie hebben terecht gevraagd om deze termen te verduidelijken.

Beide termen zijn nu opgenomen in artikel 9.6 van het Omgevingsbesluit.