

Peter J.A. van de Laak
Milieuregie
T.G. Gibsonstraat 20 F12
7411 RR Deventer
www.milieuregie.nl
M: 06-41979398

Deventer, 14-9-2016

Betreft: zienswijze ontwerp Omgevingsbesluit

Naar aanleiding van het ontwerp Omgevingsbesluit heb ik de volgende zienswijzen:

1. Het laten vervallen van de kennisgeving voor de start van de m.e.r.-procedure wordt niet ondersteund door een motivering. Dit voornemen benadeelt het milieu.
2. De Omgevingswet streeft een samenhangende benadering na, maar in het ontwerp Omgevingsbesluit wordt die samenhangende benadering gemist met betrekking tot omgevingsvisie, omgevingsplan en programma, het omgaan met onzekerheden en de rol van milieueffectrapportage.
3. De projectprocedure moet een slagvaardige procedure bieden voor complexe projecten met een groot maatschappelijk belang. In het kader van de 'sneller-en-beter' aanpak wordt geen aandacht besteed aan zinvolle effectbepaling. Het omgevingsbesluit dient een wettelijke grondslag te bieden voor het toepassen van de principes van zinvolle effectbepaling.
4. In het hoofdstuk doorsnijdende thema's wordt de samenhang gemist met de ondergrond bij de toelichting over het omgevingsplan.

Hieronder geef ik een toelichting op deze vier punten.

1. Vervallen van de verplichte kennisgeving bij de start van de plan-m.e.r.

In het ontwerp Omgevingsbesluit ontbreekt de motivering voor het laten vervallen van de verplichte kennisgeving van de start van de m.e.r.-procedure. Niet alleen is het opmerkelijk dat er geen nadere motivering is van dit voornemen, het is ook een slecht idee met het oog op het behartigen van de belangen van het milieu. Ik geef hiervoor drie argumenten:

- a) Met de verplichte kennisgeving wordt het bevoegd gezag tijdig ertoe aangezet om de voorwaarden te creëren voor een goede afstemming tussen planproces en m.e.r. Dat is van belang met het oog op de rol van milieueffectrapportage in het planproces. Milieueffectrapportage kan dan de meerwaarde leveren door tijdig de relevante kennis en informatie over het milieu in te brengen.
- b) De m.e.r. wetgeving is er gekomen om het milieubelang een nadrukkelijke rol te geven in de besluitvorming. Het argument dat de m.e.r.-procedure een minder op zichzelf staande procedure is, gaat voorbij aan het krachtenveld waarin besluiten over omgevingsvisies, omgevingsplannen en programma's tot stand komen. Van belang is dat de m.e.r. op volwaardige wijze de belangen van het milieu kan dienen. Zodra de m.e.r.-procedure ondergeschikt wordt aan de planprocedure verstoort dit de machtsbalans tussen het milieubelang en de andere belangen (economie, infrastructuur) in het nadeel van het milieu. Milieueffectrapportage moet een op

zichzelf staande procedure blijven en derhalve dient de verplichte kennisgeving bij de start van de m.e.r.-procedure gehandhaafd te blijven.

- c) Eén van de redenen voor de komst van de Omgevingswet is de verandering die plaatsvindt in de ruimtelijke planning. In de ruimtelijke planning gaat het niet meer om het maken van een keuze uit alternatieve toekomstbeelden. Omgevingsvisies en omgevingsplannen moeten meer ruimte open laten voor onverwachte initiatieven, daartoe uitnodigen en meer flexibiliteit bieden. Kaderstelling wordt belangrijker en om die reden is er een noodzaak voor meer participatie. Milieueffectrapportage kan de onderbouwing leveren voor de kaders van omgevingsvisie en omgevingsplan. Vanuit het perspectief van milieueffectrapportage kunnen fundamenteel andere alternatieven worden aangedragen dan vanuit de initiële doelstellingen van het plan. Met die inbreng kan je niet vroeg genoeg beginnen.

2. Samenhang omgevingsvisie, omgevingsplan en programma en m.e.r.

De Omgevingswet streeft een samenhangende benadering na. In 3.2.12 van het ontwerp Omgevingsbesluit (Het omgevingsplan in verhouding tot andere kerninstrumenten) wordt de samenhang tussen de kerninstrumenten van de Omgevingswet summier toegelicht. Wat daarbij onderbelicht blijft is de rol van de instrumenten programma en monitoring om achteraf mitigerende milieumaatregelen te treffen en die te onderbouwen.

Het voornemen is om in het omgevingsplan te werken met open normen en toekenning van functies aan gebieden in plaats van stringente normstelling en concrete bestemmingen. Hierdoor is er meer ruimte voor nieuwe initiatieven en meer flexibiliteit. Ook worden er mogelijkheden geboden voor het naar achteren schuiven van de (milieu)onderzoeken voor het omgevingsplan. Met het bieden van meer flexibiliteit aan de voorkant van de besluitvorming zijn er ook meer onzekerheden en is er discussie over de rechtszekerheid. De rol van de instrumenten programma en monitoring kan zijn om waarborgen te bieden voor het handhaven van omgevingswaarden. Die rol wordt onderbelicht, alsmede de rol van milieueffectrapportage hierbij. In het MER dient te worden onderbouwd welke onzekerheden er zijn en hoe daarmee dient te worden omgegaan, bijvoorbeeld door hiervoor waarborgen te bieden en verzekeren via programma en monitoring.

3. Zinnvolle effectbepaling ter voorbereiding van het voorkeursbesluit (Projectbesluit).

De projectprocedure moet een slagvaardige procedure bieden voor omvangrijke projecten waarin publieke doelen en private doelen met een groot maatschappelijk belang (windparken) worden nagestreefd. Deze procedure moet bijdragen aan een snellere en betere besluitvorming door in de vroege fase (verkenning) van de besluitvorming participatie zoveel mogelijk te stimuleren. Via een politiek-bestuurlijk proces wordt al dan niet via een voorkeursbeslissing getrechterd naar een projectbesluit.

Wat in 4.4 projectprocedure onderbelicht blijft is het onderwerp zinnvolle effectbepaling. Het toepassen van vuistregels, gebruik van kaartmateriaal en expert judgement is voor de verkenningsfase van wezenlijk belang voor het waarborgen van een snelle en goed onderbouwde besluitvorming (sneller-en-beter aanpak). Met behulp van zinnvolle

effectbepaling kan worden bespaard op onderzoekslasten en kunnen oplossingsrichtingen die wat betreft kosten, milieu- en natuureffecten en lokale condities niet haalbaar zijn tijdig worden uitgefilterd.

Het toepassen van zinvolle effectbepaling kan een belangrijke grondslag bieden voor een zinvolle toepassing van milieueffectrapportage bij complexe gebiedsontwikkeling. In het Omgevingsbesluit dient een wettelijke basis te worden gelegd voor het verantwoord toepassen van zinvolle effectbepaling in de projectprocedure en m.e.r.-procedure. Dat voorkomt discussies achteraf over het wel of niet terecht toepassen van zinvolle effectbepaling.

4. De samenhang met de ondergrond in het omgevingsplan blijft onderbelicht

In de Nota van Toelichting bij het ontwerp Omgevingsbesluit wordt in hoofdstuk 3 (doorsnijdende thema's) ruim aandacht besteed aan het omgevingsplan. In dit hoofdstuk mis ik bij het onderdeel omgevingsplan de samenhang met de ondergrond. In het omgevingsplan staat een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving voorop. Eén van de grotere opgaven voor de fysieke leefomgeving is het vormgeven van de energietransitie en klimaatbestendige stad. Lokaal opwekken van duurzame energie, elektrisch laadinfrastructuur, smart grids, de ontwikkeling van een warmtenet, warmte- en koudeopslag en geothermie hebben implicaties voor het gebruik van de ondergrond. De relatie tussen de transitie van de fysieke leefomgeving bovengronds met de ondergrond wordt niet belicht. Het omgevingsplan is het instrument dat hiervoor de kaders kan stellen.

Ook voor het thema ondergrond is de samenhang tussen omgevingsvisie, omgevingsplan en programma van belang. Met het oog op duurzame ontwikkeling zijn integrale afwegingen nodig tussen bovengrondse en ondergrondse ruimtelijke ontwikkelingen. In de omgevingsvisie kan hiervoor een samenhangende visie worden uitgewerkt en vervolgens vertaald in regels voor het benutten en beschermen van de ondergrond. De rol van het programma is om concrete maatregelen en projecten te realiseren in het kader van bijvoorbeeld de energietransitie en klimaatbestendige stad.