



## BUNDELING EN VEREENVOUDIGING

# DE OMGEVINGSWET KOMT ERAAN

Op 9 maart stuurde minister Melanie Schultz van Haegen (I&M) een uitgebreide brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Onderwerp was de in het regeerakkoord aangekondigde stelselwijziging van het omgevingsrecht. De Kabinetsnotitie, zoals de brief ook wel wordt genoemd, gaat in op de bundeling en vereenvoudiging van de wet- en regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving. De wijzigingen moeten volgens de huidige planning in 2014 leiden tot de inwerkingtreding van de zogenoemde Omgevingswet. Wat zijn de hoofdlijnen, het doel en de ontwerpprincipes van de nieuwe Omgevingswet? Welke rechtsfiguren worden voorzien? En wat kan of gaat er veranderen voor de milieueffectrapportage?

Willem-Jan Langenbach en Willie Fikken

**D**e afgelopen decennia (en zelfs eeuwen, de Mijnewet dateert van 1815) hebben vele wetten, AMvB's en ministeriële regelingen voor de leefomgeving het licht gezien. Al deze regels waren op het moment van totstandkoming van belang, maar anno 2012 is er sprake van een onoverzichtelijk geheel.

Een geheel dat eigenlijk niet geschikt is om huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven in de leefomgeving effectief aan te pakken. Er is behoefte aan samenhang, flexibiliteit en maatwerk.

De afgelopen jaren zijn diverse verbeteringen aangebracht in het omgevingsrecht. Een belangrijke ontwikkeling is bijvoorbeeld de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, die in 2008 in werking is getreden. Deze wet heeft geleid tot snellere besluitvorming, minder 'bestuurlijke drukte' en betere verhaalsmogelijkheden van kosten bij bouwplannen. Van recenter datum, en hiermee zijn we verre van uitputtend, zijn de Waterwet (2009), een wet waarin acht verschillende waterwetten zijn samengevoegd, en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (2010). Met deze laatste wet is een groot aantal vergunningen gebundeld en gestroomlijnd. Een wet die in dit rijtje niet mag ontbreken is de Crisis- en herstelwet van 2010. Deze wet biedt flexibiliteit en ruimte voor maatwerk, iets wat de minister ook voor ogen heeft met de nieuwe Omgevingswet.

## Doel

"De hoofddoelstelling van de Omgevingswet is een veilige en gezonde leefomgeving te bewerkstelligen en deze op een duurzame en doelmatige wijze te kunnen behouden, beheren, gebruiken en ontwikkelen", aldus de Kabinetsnotitie.

De kern van de wet wordt gevormd door zes rechtsfiguren die dienen als opvolger van tientallen figuren die op dit moment te vinden zijn in de diverse wetten. De Omgevingswet zal daardoor voorzien in een integraal kader voor locatiegebonden activiteiten van overheden, bedrijven en particulieren in de leefomgeving. Bedoeling is dat deze rechtsfiguren eenheid aanbrengen in de wijze en structuur van normstelling, planontwikkeling en besluitvorming. Daarnaast hoopt de minister met de wet tot een grotere doelmatigheid van het voor ontwikkelingen noodzakelijke onderzoek te komen en tot een grotere flexibiliteit. De genoemde zes rechtsfiguren zijn:

### 1. De omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een strategisch plan waarin een bestuursorgaan langetermijnkeuzes voor de fysieke leefomgeving in samenhang vastlegt. Het

## ONTWERPPRINCIPES OMGEVINGSWET

- Gelijkwaardige bescherming: kwaliteit behouden waar deze goed is en verbeteren waar deze tekort schiet.
- Ontwikkelingsgericht en integraal: de wet stelt de gebruiker centraal en bevordert integrale oplossingen.
- Een betere aansluiting op Europese wet- en regelgeving, onder andere voor wat betreft doelen, terminologie (inrichting versus installatie) en instrumentarium.
- Uitgaan van bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk. Eventuele toekomstige verschuivingen in de verantwoordelijkheden kunnen binnen de wet worden opgevangen.
- Vertrouwen als vertrekpunt: de Omgevingswet regelt de ruimte die nodig is voor overheden en marktpartijen om hun verantwoordelijkheden te nemen en waar te maken. Een stelsel van toezicht en handhaving dient als achtervang voor het geval het vertrouwen wordt geschaad.

opstellen van een omgevingsvisie is verplicht voor het Rijk en de provincies. Zij stellen elk één eigen omgevingsvisie vast. Voor gemeenten geldt de verplichting niet. Wel wordt aanbevolen zo'n visie op te stellen wanneer veel ontwikkelingen verwacht worden. De omgevingsvisie vervangt vijf sectorale plannen: de huidige structuurvisie op grond van de Wet ruimtelijke ordening, het waterplan, het milieubeleidsplan, het verkeers- en vervoersplan en de ruimtelijke aspecten van de natuurvisie uit de in voorbereiding zijnde Wet natuurbescherming.

### 2. Het programma

Een programma wordt gericht opgesteld en ingezet voor onderdelen van de fysieke leefomgeving waar actieve overheidsinzet vereist is. Daarbij kan het gaan om situaties waarin normen niet worden gehaald (een bestaand voorbeeld in dit verband is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) of waarin het nodig wordt gevonden een gebiedsgerichte uitwerking van beleid op te stellen (een voorbeeld daarvan is het thans lopende Rijksregioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer). Programma's zijn vormvrij en binden alleen het bestuursorgaan dat ze vaststelt. Soms zullen programma's verplicht zijn op grond van Europese richtlijnen.

### 3. Algemene regels activiteiten in leefomgeving

In de afgelopen jaren zijn grote stappen gezet in het vervangen van vergunningen door algemene regels. Maar er is meer mogelijk. De Omgevingswet voorziet in meer algemene regels en minder vergunningen. Met oog op de gewenste flexibiliteit wordt in de algemene regels zo veel mogelijk met doelvoorschriften gewerkt. Dat biedt de initiatiefnemer de mogelijkheid te kiezen tussen (gelijkwaardige) alternatieven om uiteindelijk hetzelfde doel te bereiken.

## DE AUTEURS

Willem-Jan Langenbach (06 24352138, w.langenbach@devriesjuristen.nl) is commercieel directeur bij De Vries Juristen te Woerden. Willie Fikken (06 52629288, w.fikken@williefikken.nl) is zelfstandig adviseur op het raakvlak van milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur, met milieueffectrapportage als specialisatie.



Verkeershinder tijdens de bouw van de spoortunnel in Delft.

#### 4. De omgevingsverordening

De omgevingsverordening is bedoeld als integrale samenhangende verordening met regels die betrekking hebben op de leefomgeving. Elke gemeente, elk waterschap en elke provincie maakt één gebiedsdekkende verordening die kan worden gebruikt voor gebiedsontwikkeling en voor beheer. Op gemeentelijk niveau vervangt de omgevingsverordening de bestemmingsplannen en eventuele beheersverordeningen.

#### 5. De omgevingsvergunning

Met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn al 26 vergunningstelsels gebundeld. De Omgevingswet voorziet in een verdere uitbouw van de Wabo door de nog resterende zelfstandige vergunningstelsels toe te voegen. Uiteindelijk gaat het om één procedure en één vergunning waarin alle omgevingsaspecten worden geregeld.

#### 6. Het projectbesluit

Het projectbesluit is bedoeld voor complexe initiatieven met algemeen (publiek) belang. Daarbij kan het gaan om initiatieven van de overheid, zoals de aanleg van nieuwe infrastructuur, maar ook om private projecten met een publiek belang, zoals de herstructurering van bestaand stedelijk gebied of projecten gericht op energie- en grondstoffenwinning. Het projectbesluit vervangt een aantal sectorale besluiten, zoals het inpassings-

plan en het Tracébesluit. Ook hier is het voornemen te komen tot een uniforme regeling met een overzichtelijke procedure. Het projectbesluit kan de omgevingsvergunning vervangen als bij het vaststellen van het besluit getoetst is aan de toetsingskaders van die vergunning.

### Milieueffectrapportage

Op drie plaatsen rept de Kabinetsnotitie over milieueffectrapportage. Op de plek waar het nog gaat over de kern van de nieuwe wet stelt de minister de integratie van de m.e.r.-procedure in de procedure van het projectbesluit in het vooruitzicht. Verderop in de notitie wordt dit onder de noemer doelmatig onderzoek globaal uitgewerkt. In bijlage 3 van de notitie volgt een meer inhoudelijke invulling. De bestaande regels voor de m.e.r. uit hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer worden zo veel mogelijk integraal in de nieuwe wet opgenomen. Toch zal er ook voor de m.e.r. een en ander gaan veranderen. Bij de inbouw van de m.e.r.-regelgeving in de Omgevingswet hanteert de minister de volgende uitgangspunten:

- De m.e.r.-procedure moet zo veel mogelijk worden geïntegreerd in de moederprocedures. Dat wil zeggen, in de procedurele stappen van de plannen en besluiten waarvoor een m.e.r.-plicht geldt. Hiermee wordt vooral bereikt dat de relevante milieu-informatie van meet af aan betrokken wordt bij de afwegingen en medebepalend is voor de inhoud van het plan of project.

- Het bevoegd gezag is primair de verantwoordelijke instantie voor de juiste uitvoering van het m.e.r.-onderzoek, voor de reikwijdte en het detailniveau van het milieuonderzoek, maar zeker ook voor de keuze van de alternatieven die in kaart moeten worden gebracht.
- De m.e.r.-regels die straks in de Omgevingswet worden opgenomen moeten zo goed mogelijk voldoen aan de EU-regelgeving<sup>1</sup>. Blijkbaar wil het kabinet hiermee geen risico's meer lopen.

Het in kaart brengen van alternatieven is een belangrijk onderdeel van de huidige m.e.r. In de plan-m.e.r.-richtlijn is het onderzoeken van redelijke alternatieven nu verplicht. Dit blijft in de nieuwe wet zo. Voor de project-m.e.r. is dit straks niet in alle gevallen meer nodig. In de Omgevingswet zal het bevoegd gezag hiervoor namelijk een eigen afwegingsruimte krijgen: alleen die alternatieven hoeven te worden onderzocht die bijdragen aan de besluitvorming. Het alternatievenonderzoek kan achterwege blijven als de meerwaarde ontbreekt. Het bevoegd gezag kan er ook voor kiezen een beperkt aantal alternatieven in kaart te laten brengen.

De wijze waarop de bepaling van de plan-m.e.r.-plicht nu plaatsvindt moet naar het oordeel van de minister anders. De criteria voor de bepaling van de m.e.r.-plicht voor plannen worden opgenomen in de wet. Dus straks is niet meer bepalend of een plan voorkomt op een lijst met mogelijk m.e.r.-plichtige plannen (zoals nu op de C- en D-lijst van het Besluit m.e.r.), maar of voldaan wordt aan de criteria uit artikel 3 van de plan-m.e.r.-richtlijn<sup>2</sup>. Overigens kunnen drie van de nieuwe planfiguren die voorzien zijn in de Omgevingswet – namelijk de omgevingsvisie, het programma en de omgevingsverordening – in bepaalde gevallen onder de plan-m.e.r.-verplichting komen te vallen. Voor projecten blijft wel een lijst met activiteiten maatgevend voor de vraag of er sprake is van een m.e.r.-plicht.

Een belangrijke doelstelling van de Omgevingswet is het verminderen van de onderzoekslasten. Ook de m.e.r.-procedures zijn daarvoor tegen het licht gehouden. Het voorstel is de zogenoemde stapeling van milieueffectrapporten te stoppen door de invoering van een plan-m.e.r.-beoordeling. Aan de hand hiervan kan worden bepaald of een nieuw plan of programma dat alleen kleine wijzigingen ondergaat ten opzichte van eerdere plannen of programma's en waarvoor eerder een plan-m.e.r. is uitgevoerd, opnieuw onderwerp wordt van een m.e.r.-studie. Is er slechts sprake van een kleine wijziging, dan hoeft er niet opnieuw een plan-m.e.r. uitgevoerd te worden. Voorts zal in de Omgevingswet een eenvoudiger systeem van m.e.r.-beoordeling voor projecten worden opgenomen. De m.e.r.-beoordeling en de vormvrije m.e.r.-beoordeling worden samengevoegd tot een lichtere vorm van m.e.r.-beoordeling. In de brief van de minister wordt ook aandacht besteed aan de positie van de Commissie voor de m.e.r. Vanwege de belangrijke rol die deze Commissie vervult bij de kwaliteitsborging van de milieueffectrapporten wordt de rol van de Commissie herbevestigd in de Omgevingswet, althans voor wat betreft plannen. De verplichte raadpleging van

## REACTIES UIT HET VELD

Inmiddels zijn diverse reacties op de Kabinetsnotitie verschenen. Twee daarvan willen wij kort voor het voetlicht brengen.

### Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), brief van 12 april 2012

De VNG is gematigd positief in haar reactie en vindt het een goede zaak dat het bevoegd gezag meer mogelijkheden krijgt om het milieueffectrapport beter te laten aansluiten bij de totale vereiste beslisinformatie. Ook het voorstel van de minister om de stapeling van milieueffectrapporten te verminderen is door de VNG positief ontvangen. De voorstellen om de m.e.r.-procedures meer te integreren in de moederprocedures vindt de VNG nog wat mager. De uitwerking lijkt beperkt tot het projectbesluit. Ook bij andere instrumenten zoals omgevingsverordening is een sterkere koppeling van de m.e.r.-procedure en de moederprocedure mogelijk.

### Commissie voor de m.e.r., brief van 11 april 2012

De Commissie vraagt zich om te beginnen af of nieuwe wetgeving nodig is om de doelstelling van een veilige en gezonde leefomgeving te bereiken. De huidige Wabo en de structuurvisie op grond van de Wet ruimtelijke ordening bieden mogelijkheden om in de behoefte te voorzien, aldus de Commissie. Mocht toch besloten worden tot een stelselwijziging, dan vindt de Commissie kwaliteit belangrijker dan snelheid. De Commissie kan zich, in navolging van de Raad van State (die inmiddels geadviseerd heeft over de nieuwe wet), voorstellen dat een tweesporenbeleid wordt gevoerd: één spoor gericht op maatregelen die (vrij) snel kunnen worden gerealiseerd en een tweede spoor dat op langere termijn uitmondt in de Omgevingswet. In het kader van het eerste spoor zou gewerkt kunnen worden aan een nieuwe regeling voor de m.e.r.-beoordeling. Door deze te koppelen aan de moederprocedures is op korte termijn aanzienlijke winst te boeken, met name in de gemeentelijke praktijk. Na deze inleidende bespiegelingen komt de Commissie met een groot aantal suggesties voor het tweede spoor. Er worden er twee gememoreerd:

- De Commissie wijst op het voordeel van (vrijwillige) advisering over reikwijdte en detailniveau van milieueffectrapporten. Hiermee wordt voorkomen dat onnodig onderzoek wordt uitgevoerd.
- Ook pleit de Commissie voor de wettelijke verankering van het Elverding-gedachtegoed (o.a. startbesluit, vroegtijdige participatie, brede verkenning, voorkeursbeslissing, oplevertoets), niet alleen voor projectbesluiten, maar ook voor andere rechtsfiguren.

1 M.e.r.-richtlijn 2011/92/EU en plan-m.e.r.-richtlijn 2011/42/EG.

2 Is er sprake van een wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plan of programma en vormt het plan of programma het kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten of is er sprake van een passende beoordeling?



Spoorzone Delft is een complex project met een algemeen belang.

de Commissie blijft bestaan. Voor de project-m.e.r. komt er een facultatief toetsingsadvies. Dit betekent dat het bevoegd gezag zelf de afweging kan maken of ze gebruik maakt van de deskundigheid van de Commissie.

## Kanttekeningen

De intentie van de wetgever is goed, laat dat duidelijk zijn. Ook de keuzes die tot nu toe gemaakt zijn, zien er op het eerste gezicht goed uit. Toch zijn er ook wel enkele kanttekeningen bij de voornemens te plaatsen:

1. Belangrijke pijlers van de nieuwe wet zijn maatwerk, flexibiliteit, vraaggerichtheid en snelheid. Dit als reactie op de sectorale, stroperige besluitvormingsprocessen van nu. De genoemde pijlers staan haaks op belangrijke pijlers van openbaar bestuur, namelijk rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Vraag is hoe je voorkomt dat met de nieuwe Omgevingswet het kind met het badwater wordt weggespoeld.
2. De Omgevingswet moet leiden tot een reductie van de plankosten met minimaal 10 procent, zo valt te lezen in de Kabinetsnotitie. Wij vinden dit een bijzonder lage ambitie. Wanneer straks sprake is van goed functionerende rechtsfiguren, dan moeten de plankosten met een veel hoger percentage ten opzichte van nu omlaag kunnen. Een en ander roept wel de vraag op hoeveel inspanning er nodig is voor de implementatie van de wet.
3. Waarom is er een apart projectbesluit nodig voor activiteiten met een algemeen belang? Is het Elverding-gedachtegoed (sneller en beter, brede

afweging in de beginfase van planvorming enzovoorts.) niet altijd en overall bruikbaar en hoef je dus eigenlijk geen onderscheid te maken tussen grotere en kleinere of particuliere en algemene belangen?

4. En ten slotte, zijn de voorstellen voor de integratie van de m.e.r.-procedure ook daadwerkelijk nieuw? Ook nu worden kennisgeving van plannen m.e.r.-procedure al gecombineerd, ook nu worden reikwijdte en detailniveau al afgestemd op de aard van het project of plan, ook nu worden alleen redelijke alternatieven onderzocht, ook nu wordt zo mogelijk al gebruik gemaakt van bestaande milieueffectrapporten.

## Tot slot

De planning is erop gericht eind van dit jaar een wetsvoorstel aan de Raad van State voor te leggen. De behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer staat gepland voor de tweede helft van 2013. De behandeling in de Eerste Kamer en de inwerkingtreding van de wet zijn voorzien in 2014. Inmiddels zijn de nodige vraagtekens gezet bij de haalbaarheid van deze planning. Terecht of onterecht, de toekomst zal het leren. In hoeverre de val van het kabinet in april en de nieuwe verkiezingen het wetgevingsproces beïnvloeden is moeilijk aan te geven. Zeker is wel dat er in dit jaar en in 2013 volgende stappen gezet zullen worden. Zodra zich belangrijke ontwikkelingen voordoen rond de nieuwe Omgevingswet, wordt daarvan melding gemaakt in *Toets*. ■