



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Programmadirectie Eenvoudig Beter  
t.a.v. de heer E. Stigter, directeur  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

**uw kenmerk**

**uw brief**

**ons kenmerk**  
2013-04/HI/bt  
**behandeld door**

**doorkiesnummer**  
(030) 234 76 27

*Datum: 25 april 2013*  
*Onderwerp: Omgevingswet toetsversie*

Geachte heer Stigter,

Op 28 februari 2013 zond u de Toetsversie van de Omgevingswet aan de Commissie voor de m.e.r. met de uitnodiging om vóór 1 mei 2013 hierop te reageren. Graag maakt de Commissie voor de m.e.r. gebruik van deze uitnodiging.

Onze reactie bestaat uit twee delen: een eerste deel met daarin de hoofdpunten van onze reactie en een tweede deel met concrete voorstellen voor aanpassing van de tekst van enkele wetsartikelen over m.e.r. met bijbehorende toelichting.

### **Deel I: Algemene reactie**

Zoals de Commissie in eerdere reacties heeft aangegeven, is zij van mening dat via recente wetgeving als de Wro en Wabo al veel mogelijkheden voorhanden zijn voor een gecoördineerde en integrale besluitvorming. Een ingrijpend nieuw wettelijk instrumentarium als de Omgevingswet is daarom alleen gerechtvaardigd wanneer de nieuwe wet duidelijke meerwaarde biedt ten opzichte van de bestaande wettelijke mogelijkheden. Of deze meerwaarde daadwerkelijk gecreëerd wordt is nu nog onduidelijk. Deze meerwaarde zal in hoge mate afhankelijk zijn van de concrete uitwerking van de hoofdlijnen van de wet in de uitvoeringsregelgeving zoals het Omgevingsbesluit. De Commissie pleit er voor om ook bij de invulling van dit Omgevingsbesluit maatschappelijke actoren te betrekken en hiervoor voldoende tijd te nemen.

De Commissie ondersteunt de wens om te komen tot meer integrale besluitvorming. Dit sluit heel goed aan bij de m.e.r.-systematiek die uitgaat van een integrale beoordeling van milieueffecten.

De recente keuze van de regering om elementen van de nieuwe Wet natuurbescherming, waaronder de vergunningverlening, te integreren in de Omgevingswet is een positieve ontwikkeling. In de m.e.r.-praktijk blijkt namelijk keer op keer dat natuurbehoud en -ontwikkeling niet los gezien kunnen worden van ruimtelijke planvorming. Het gaat daarbij zowel om gebieds- als soortenbescherming. M.e.r. biedt dan een goede basis om deze problematiek integraal in beeld te brengen zoals via het ontwikkelen van integrale alternatieven.

Ook het integreren van m.e.r. in de plan- en besluitvormingsprocedure wordt door ons ondersteund. Hiervoor is wel vereist dat wordt geborgd dat het instrument tijdig in de procedure wordt ingezet, zodat er nog keuzeruimte voor alternatieven bestaat. Want het mag niet zo zijn dat procedurele integratie tot inhoudelijke beperkingen voor m.e.r. leidt. Naar wij hopen en verwachten zal deze integratie in de moederprocedure de positie van m.e.r. versterken als hulpmiddel voor de plan- en besluitvorming.

Het uitgangspunt van procedurele integratie heeft zich echter (nog) niet vertaald in de opbouw van de wet. Vanuit de integratiegedachte is het namelijk voor de hand liggend en wenselijk om de m.e.r.-procedure in hoofdstuk 6 onder te brengen als één van de te doorlopen procedures. Daarmee wordt bewerkstelligd dat m.e.r. als regulier onderdeel van het planproces wordt ingevuld en niet als een op zichzelf staande verplichting bij het besluit. We zijn ons ervan bewust dat m.e.r. ook op andere dan de in de wet genoemde instrumenten van toepassing is (bijvoorbeeld Kernenergievergunning en Ontgrondingenvergunning). In de huidige Wet milieubeheer is het toepassingsbereik van m.e.r. echter ook groter dan de wet waarin het instrument is geregeld. Dat kan dus geen reden zijn om voor een apart m.e.r.-hoofdstuk te kiezen. Echte integratie verdient een vertaling in de wetsystematiek.

De tweede mogelijkheid om een toegankelijke wetsystematiek te creëren, is het in elkaar schuiven van de bepalingen ten aanzien van respectievelijk plan-m.e.r. en project-m.e.r. De overeenkomsten tussen de twee typen m.e.r. zijn namelijk vele malen groter dan de verschillen. Het komt de overzichtelijkheid van de wet ten goede wanneer uitgegaan wordt van een brede basisprocedure die op enkele onderdelen gespecificeerd wordt voor plan-m.e.r. dan wel project-m.e.r.

In haar beoordeling van de nu voorliggende inhoud van de wet en Memorie van Toelichting<sup>1</sup> laat de Commissie voor de m.e.r. zich met u leiden door de bevindingen van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (de Commissie 'Elverding'). De Commissie Elverding benadrukt het belang van investeren in de kwaliteit van de voorbereidingsfase. Een vroegtijdige probleemanalyse, brede verkenning van oplossingsvarianten en milieueffectbeoordeling met vroegtijdige publieksparticipatie leidt volgens hen tot besluitvorming met groter draagvlak en tot aanzienlijke tijd- en geldwinst.

---

<sup>1</sup> Memorie van Toelichting, Algemeen Deel, pag. 22.

Wanneer wij de toetsversie van de Omgevingswet naast deze bevindingen leggen, kunnen wij echter niet anders concluderen dan dat een aantal belangrijke elementen niet of onvoldoende invulling heeft gekregen. Hieronder volgt een toelichting.

### **Onvoldoende borging van de Elverding-aanpak**

1. In het wetsvoorstel vervalt de verplichting voor de bevoegde instantie, zoals we die nu kennen bij plannen<sup>2</sup> en complexe projecten, om bij de start van het m.e.r.-traject de reikwijdte en het detailniveau van het milieuonderzoek vast te stellen en hierbij ook het publiek te betrekken door het kunnen indienen van zienswijzen.

De Memorie van Toelichting (pag. 125) geeft aan dat in het wetsvoorstel 'de voorbereidingsprocedure sober is ingevuld om deze niet te laten conflicteren met de voorbereidingsprocedure voor het vast te stellen plan of programma of het te nemen besluit'. In de praktijk blijkt keer op keer dat **vroegtijdige participatie** belangrijk is voor de kwaliteit van de voorbereiding en het draagvlak voor het besluit en daarmee voor de snelheid van het totale besluitvormingsproces. Door de voorgestelde versoering zit er nu geen enkele garantie in de wet dat adequate participatie plaatsvindt. Vroegtijdige participatie in het kader van m.e.r. staat een efficiënte en effectieve combinatie met de voorbereidingsprocedures van het plan of besluit geheel niet in de weg. Het laten vervallen van de verplichting om vroegtijdig het publiek te betrekken bij de scope van het onderzoek in m.e.r. staat haaks op de investering in de kwaliteit van de voorbereidingsfase zoals bedoeld door de Commissie Elverding. Ook internationale verplichtingen, zoals op basis van het Verdrag van Aarhus, vragen om vroegtijdige participatie van het publiek. Het recente voorstel voor wijziging van de Europese M.e.r.-richtlijn bevat juist het voorstel om de vroegtijdige bepaling van de reikwijdte en het detailniveau van het milieueffectrapport verplicht te maken en daar onafhankelijke deskundigen bij te betrekken. Vanuit de wens om te komen tot snelle en zorgvuldige besluitvorming en met het oog op toekomstige Europese vereisten ligt het voor de hand de voorfase van m.e.r. te versterken in plaats van te verzwakken.

2. Het zichtbaar maken van **alternatieven** met hun effecten levert een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van en het draagvlak voor besluiten. Meerdere evaluaties van het m.e.r.-instrument wijzen dit uit. Onderzoek naar alternatieven is daarmee de essentie van m.e.r. Het wetsvoorstel schrapt de verplichting om op projectniveau alternatieven te ontwikkelen.

---

<sup>2</sup> Het wetsvoorstel kent bij plannen uitsluitend nog de verplichting om adviseurs en bestuursorganen over de reikwijdte en het detailniveau van het MER te raadplegen (art. 7.4).

Het wetsvoorstel stelt dat alternatievenontwikkeling op projectniveau niet meer nodig zou zijn omdat op planniveau een locatie of tracé al is aangewezen. Dit gaat uit van de veronderstelling dat aan ieder project-m.e.r. een plan-m.e.r. is voorafgegaan en dat in dit plan-m.e.r. op een voldoende concreet niveau alternatieven al zijn onderzocht. Op rijksniveau en specifiek bij infrastructuur zal dit doorgaans het geval zijn. Echter de praktijk laat zien dat bij andere type activiteiten dan rijksinfrastructuur (bij provinciale en gemeentelijke plannen) regelmatig concrete kaderstelling onderbouwd met m.e.r. ontbreekt. Voorbeelden hiervan zijn omgevingsvisies waarin op een globaal niveau ruimte voor waterberging, zoekgebieden voor windmolenparken en de noodzaak van provinciale infrastructuur is opgenomen zonder dat dit voldoende concreet is ingevuld op planniveau. Daarbij wordt ook miskend dat naast locatiealternatieven en tracéalternatieven andere alternatieven op projectniveau voor het milieu relevant kunnen zijn, zoals ten aanzien van de inrichting, techniek en uitvoering. Denk aan de hoogte en opstelling van windturbines of de brandstofkeuze van een elektriciteitscentrale. Dit type alternatieven komt veelal pas in project-m.e.r. aan de orde. De angst van de wetgever dat met een verplichting tot alternatievenonderzoek op projectniveau een dubbeling plaatsvindt met het onderzoek op plan-m.e.r.-niveau, is dus volledig ongegrond. De huidige m.e.r.-praktijk is dat verwezen kan worden naar alternatievenonderzoek dat in een eerder stadium al is uitgevoerd. Dit is volledig in lijn met de Elverding-aanpak. Mocht een plan dermate concreet en specifiek zijn dat dubbeling met project-m.e.r. dreigt, dan is nu al de praktijk dat een zogenoemd 'gecombineerd plan-/project-m.e.r. wordt doorlopen, zodat dubbeling wordt voorkomen. Rechterlijke uitspraken hebben de juistheid van deze werkwijze vele malen bevestigd. De praktijk kan dus prima uit de voeten met een verplichting in de wet om op projectniveau, net als op planniveau, de *'redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven te beschrijven'*. Een dergelijke formulering is ook opgenomen in het voorstel van de EU voor herziening van de Richtlijn voor project-m.e.r.

3. In het wetsvoorstel vervalt de verplichting voor **onafhankelijke toetsing** van het project-m.e.r. door de Commissie voor de m.e.r. Alle evaluaties concluderen dat de advisering door de Commissie voor de m.e.r. een essentiële bijdrage levert aan de kwaliteit van milieueffectrapportages. In de afgelopen jaren moest de Commissie tot haar spijt bij eerste toetsing van het MER concluderen dat in ruim 50% van de getoetste milieueffectrapporten essentiële informatie ontbreekt. Het wegvallen van haar kwaliteitsborging betekent minder robuuste besluiten, tijdverlies en verhoging van de onderzoekslast. Recent onderzoek geeft aan dat sprake is van een hoge doorwerking van de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. in het plan of besluit van de bevoegde instantie.

Het is opvallend dat de Nederlandse wetgever de verplichte kwaliteitsborging wil laten vervallen, terwijl deze verplichting in het recente wijzigingsvoorstel voor de Europese M.e.r.-richtlijn juist is opgenomen. Het is dan ook in lijn met de Elverding-aanpak en Europese verplichtingen<sup>3</sup> om een verplichte toetsing op project-m.e.r.-niveau te handhaven. In ieder geval zou deze verplichting moeten gelden voor projecten met aanzienlijke milieugevolgen (huidige C-lijst van het Besluit m.e.r. ) en voor projecten waar de initiatiefnemer dezelfde is als de bevoegde instantie.

De Memorie van Toelichting meldt dat bevoegde gezagen altijd de Commissie op vrijwillige basis om advies kunnen vragen. Daarmee wordt ten onrechte de indruk gewekt dat er geen barrière is voor een dergelijk vrijwillig advies. Voor de vrijwillige adviezen van de Commissie voor de m.e.r. wordt namelijk sinds 2010 een tarief in rekening gebracht. Dit tarief zal de komende jaren aanzienlijk verhoogd moeten worden omdat de budgetsubsidie van de rijksoverheid in de toekomst komt te vervallen.

De beperkte recente verhoging van de tarieven per 1 juli 2012 heeft al een substantiële daling van het aantal vrijwillige adviezen met 50% laten zien. Verdere tariefstijging zal een zeer grote barrière op gaan werpen.

4. Het wetsvoorstel introduceert de figuur van het 'projectbesluit'. Projectbesluiten zijn besluiten met én een zeer grote directe doorwerking én gericht op complexe projecten. De bevoegde instantie heeft de keuze om een verkenning uit te voeren die uitmondt in een voorkeursbeslissing. Daarna volgt de concrete inrichting van het project. De **voorkeursbeslissing** is naar onze mening ten onrechte niet appellabel. In de praktijk leidt dit er toe dat discussies over nut, noodzaak en locatie tijdens het gehele proces blijven terugkomen. Dit leidt eveneens tot een vergroting van de onderzoekslast bij het projectbesluit (en dus in project-m.e.r.) en een zwaardere beroepsprocedure waarin ook bijv. locatiealternatieven terugkomen. Daar komt bij dat de wet maar in enkele gevallen een voorkeursbeslissing verplicht stelt (afkomstig uit de huidige Tracéwet), terwijl deze procedure op veel meer voor de omgeving ingrijpende projecten van toepassing kan zijn. Het kan niet zo zijn dat bij al deze projecten, denk aan provinciale wegen, grote windparken of stationsgebieden, zonder voorkeursbeslissing direct over de concrete inrichting wordt beslist.

---

<sup>3</sup> Department of the Environment for Northern Ireland, HvJ EU 20 oktober 2011, C-474/10, AB 2012/I, m.nt. Backes en Soppe.

5. In het wetsvoorstel vervalt de verplichting tot **evaluatie** van het MER op projectniveau. Met de wetgever is de Commissie voor de m.e.r. van mening dat evaluatie een essentieel onderdeel van de beleidscyclus vormt.<sup>4</sup> Niet alleen is het van groot belang dat na realisatie wordt gecontroleerd of in het MER voorspelde gevolgen daadwerkelijk optreden en waar nodig extra maatregelen worden genomen om effecten te beperken. Evaluatie van de effectbeoordeling is ook essentieel om in de plan- en besluitvoorbereiding de onderzoekslast te beperken door te kunnen werken met eenvoudiger effectbepalingen, zoals vuistregels en expert judgment (onderdeel van de Elverding-aanpak). Tenslotte is evaluatie van het MER van belang om de kwaliteit van toekomstige effectbeoordelingen te verbeteren. Voor plannen wordt dit erkend, voor besluiten geldt dit niet anders. De evaluatie van het MER is een beperkte inspanning omdat voor een belangrijk deel gebruik gemaakt kan worden van de monitoring en evaluatie van het besluit zelf.

Bij eerdere versies van de Omgevingswet heeft de Commissie voor de m.e.r. gepleit voor het verplicht maken van de omgevingsvisie op gemeentelijk niveau. Reden was dat de omgevingsvisie het noodzakelijke kader zou moeten gaan bieden voor concrete projecten waarmee het ten onrechte doorschuiven van onderzoekslast naar projectniveau zou moeten worden voorkomen.

De toetsversie van de Omgevingswet introduceert nu de figuur van het omgevingsplan. Wanneer dit omgevingsplan inderdaad bedoeld is als kaderstellend plan waarin o.a. locatieafwegingen een plek krijgen, ontbreekt de directe noodzaak van een verplichting voor een gemeentelijke omgevingsvisie. Mocht het omgevingsplan echter een andere invulling gaan krijgen, dan blijft de noodzaak van een verplichte omgevingsvisie op gemeentelijk niveau ons inziens onverkort aanwezig.

Tenslotte vraag ik uw aandacht voor de volgende punten.

- *Adviestermijn Commissie voor de m.e.r.*  
Met het van kracht worden van de Wet modernisering m.e.r. (per 1 juli 2010) is de adviestertermijn van de Commissie voor de m.e.r. drastisch teruggebracht, namelijk van elf naar zes weken. Tegelijkertijd is de complexiteit van de advisering door het accent op plan-m.e.r. toegenomen. In de afgelopen jaren is gebleken dat de kwaliteit van de advisering hierdoor onder druk komt te staan. De korte adviestertermijn werkt ook in de hand dat de Commissie minder vaak in de gelegenheid gesteld wordt om kennis te nemen van zienswijzen. De Commissie doet daarom een dringend beroep op de wetgever om de adviestertermijn in de Omgevingswet op negen weken te stellen zodat de kwaliteit van haar advisering gewaarborgd is. De drie weken extra adviestertermijn valt volledig weg tegen de lange doorlooptijd van een plan of project.

---

<sup>4</sup> Memorie van Toelichting, Algemeen deel, blz. 126.

- *Status Commissie voor de m.e.r.*  
In de Toetsversie wordt in hoofdstuk 17 de Commissie voor de m.e.r. aangemerkt als Adviesorgaan op rijksniveau. Het model van Adviesorgaan sluit echter niet aan bij haar positionering als onafhankelijk adviescollege en haar huidige werkwijze. De leden van de Commissie worden niet benoemd door de Minister maar door de Voorzitter van de Commissie. De Commissie brengt bijna 70% van haar adviezen uit aan gemeenten en niet aan het rijk. De Commissie brengt daarnaast geen ongevraagd advies uit. Zij bepaalt zelf het moment van uitbrengen van het advies. Haar medewerkers zijn geen ambtenaar.
- *Tariefstelling*  
Uw Ministerie heeft een wijziging van de Wet milieubeheer in voorbereiding op basis waarvan de Commissie voor de m.e.r. voor haar adviezen door de Minister goedgekeurde tarieven in rekening kan brengen. Een dergelijk bepaling dient ook in de Omgevingswet een plaats te krijgen.

#### **Tenslotte**

Bijgevoegd treft u op de hierboven aangegeven onderwerpen concrete tekstvoorstellen aan voor de wettekst en de Memorie van Toelichting.

Wij hopen met deze reactie een constructieve bijdrage te leveren aan de totstandkoming van een kwalitatief goede Omgevingswet. Mocht onze reactie om toelichting vragen, dan zijn wij daartoe gaarne bereid.

Met vriendelijke groet,



Ir. N.G. Ketting,  
Voorzitter Commissie voor de m.e.r.

Bijlage