



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Algemene Bestuursdienst
T.a.v. de heer drs. E.J. van Kempen
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

ons kenmerk
-
behandeld door
Ir. V.J.H.M. ten Holder
doorkiesnummer
(030) 234 76 27

Datum: 20 december 2018
Onderwerp: reactie consultatie Invoeringsbesluit –
wijzigingen Omgevingsbesluit

Geachte heer Van Kempen,

Met de consultatieversie van het Invoeringsbesluit is nu een totaalbeeld van de nieuwe regeling voor m.e.r. onder de Omgevingswet voorhanden. De implementatie van de Wijziging van de M.e.r.-richtlijn is nu ook ondergebracht in de nieuwe regelgeving. De Commissie m.e.r. vraagt aandacht voor de volgende onderwerpen.

1. Borging kwaliteit projectbesluit

De Commissie pleit ervoor om in de gevallen waarin geen onafhankelijke toets van de milieu-informatie voor een voorkeursbeslissing heeft plaatsgevonden, een toetsing van de milieu-informatie voor het projectbesluit plaats te laten vinden.

Het instrument projectbesluit zal een aantal bestaande plannen en besluiten vervangen, zoals tracébesluiten en inpassingsplannen. Bij projectbesluiten gaat het altijd om complexe ruimtelijke projecten als dijkversterkingen, windmolenparken, havens en wegen.¹ Het zijn grote projecten waarbij besluitvorming op het meest concrete niveau plaatsvindt. Daarbij kan het projectbesluit één of meer omgevingsplannen wijzigen en toestemming verlenen voor activiteiten ter uitvoering van het projectbesluit. Juist bij deze projecten is het van belang dat een extra waarborg is ingebouwd.

¹ Ook de regering stelt dat het projectbesluit het instrument in de wet is 'voor het realiseren van complexe ruimtelijke projecten'. Zie Stbb. 2018, 290, blz. 134.



Alleen voor specifieke rijkswegenprojecten waarvoor nu en onder de Omgevingswet een voorkeursbeslissing moet worden opgesteld, is onafhankelijke toetsing vereist. Voor de overige projecten kan worden volstaan met een project-m.e.r. waar geen onafhankelijke toets meer voor geldt. Daarmee is iedere waarborg verdwenen dat de effecten van deze projecten voldoende zijn getoetst. Dit klemt temeer omdat het gaat om projecten waarbij de overheid zelf initiatiefnemer is. Daarom is volgens de Commissie een waarborg in de vorm van een onafhankelijke toets op zijn plaats. Dat is in lijn met de verscherpte vereisten van de gewijzigde M.e.r.-richtlijn ten aanzien van de kwaliteit van m.e.r. en de objectiviteit van het bevoegd gezag.

2. M.e.r. gaat ook over bouwwerken en infrastructuur

De Commissie pleit ervoor om in de Omgevingswet expliciet aan te geven dat er geen verschil is tussen het begrip ‘milieu’ in de zin van de m.e.r.-regelgeving en ‘fysieke leefomgeving’ in de Omgevingswet, of verschillen expliciet te benoemen. Bouwwerken en infrastructuur behoren ook tot het begrip ‘milieu’ van de M.e.r.-richtlijn.

Waar de Wet milieubeheer over milieu gaat, gaat de Omgevingswet over de fysieke leefomgeving. In haar reactie op de consultatieversie van het Omgevingsbesluit vroeg de Commissie om duidelijk te maken wat het verschil tussen beide begrippen behelst. Bij de implementatie van de Wijziging van de M.e.r.-richtlijn is nog een aparte definitie van ‘gevolgen voor het milieu’ in de Wet milieubeheer opgenomen.² Deze definitie komt niet terug in de Omgevingswet. Daardoor is niet duidelijk wat er nu onder wordt verstaan. Zeker omdat de regelgeving nu soms apart over milieu en gezondheid spreekt, terwijl gezondheid voor m.e.r. onder het begrip ‘milieu’ valt.

De regering stelt dat het begrip ‘milieu’ in de m.e.r.-regelgeving heel breed is, maar tegelijkertijd wel smaller is dan fysieke leefomgeving “omdat aspecten als bouwwerken en infrastructuur er niet onder vallen.”³ Dat bevreemdt de Commissie omdat de M.e.r.-richtlijn expliciet stelt dat het ook gaat om “materiële goederen.”⁴ Deze categorie is ook opgenomen in de hiervoor genoemde definitie van de Wm en in de inhoudsvereisten van artikel 11.16 van het Omgevingsbesluit. In een milieueffectrapport moet dan ook worden gekeken naar de effecten van een plan of project op bouwwerken en infrastructuur, zoals het veroorzaken van trilling, scheuren, congestie en verkeersonveilige situaties. Ook gaat een milieueffectrapport in op de samenhang van factoren, als materiële goederen en de

² Zie artikel 7.1, zesde lid, Wm.

³ Zie Stb. 2018, 290, blz. 189 en 237.

⁴ Zie artikel 3, eerste lid, onder d, en Bijlage IV, van de M.e.r.-richtlijn.



menselijke gezondheid.⁵ Uit jurisprudentie van het Europese Hof blijkt dat hierbij kan worden gedacht aan de gevolgen van geluidhinder op het gebruik van gebouwen door de mens.⁶

3. Ook participatie in voorfase m.e.r.-procedure

De Commissie pleit er voor dat in het Omgevingsbesluit wordt verduidelijkt dat participatie bij plannen en projecten ook betrekking kan hebben op de reikwijdte en het detailniveau van het milieueffectrapport.⁷

De bepalingen over participatie zijn in het Omgevingsbesluit geïntegreerd in de procedurebepalingen voor projectbesluit, omgevingsplan, omgevingsvisie en programma. Anders dan in de huidige regelgeving is hiermee voor belanghebbenden niet direct duidelijk dat zij, in voorkomend geval, ook hun zienswijzen kunnen geven over hetgeen in het milieueffectrapport moet worden onderzocht.

Het is echter van groot belang om belanghebbenden te laten inspreken over de opzet van het rapport, de daarin te onderzoeken alternatieven en milieuaspecten en de methoden die daarbij worden gehanteerd. De regering wijst er ook zelf op dat voorafgaand aan de indiening van de formele aanvraag inspraak het meest effectief is, omdat dan nog niet alle keuzes vastliggen.⁸ Om het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming te laten spelen, zal dus dan al relevante milieu-informatie beschikbaar moeten zijn. Als een milieueffectrapport moet worden opgesteld, zal de procedure daarvoor al opgestart moeten zijn. Alleen dan kan enerzijds het milieueffectrapport de zorgen van belanghebbenden onderzoeken, en anderzijds de resultaten van het rapport in de participatie kunnen worden meegenomen. Uit de toelichting blijkt niet helder dat milieueffectrapportage tijdig moet worden opgestart om een wisselwerking met participatie aan te kunnen gaan.

⁵ Zie artikel 3, eerste lid, onder e, en bijlage IV, van de M.e.r.-richtlijn.

⁶ Zie HvJ EU 14 maart 2013, ECLI:NL:XX:2013:BZ5291. Volgens het Hof valt de vermogensschade die het rechtstreekse gevolg is van de milieueffecten van een m.e.r.-(beoordelings)plichtig project onder de beschermingsdoelstelling van de M.e.r.-richtlijn.

⁷ Hiervoor heeft de Commissie ook gepleit in haar reactie op het Omgevingsbesluit. Hoewel de regering heeft aangegeven het ook belangrijk te vinden om bij de start ene initiatief, plan of programma te verrijken met ideeën en oplossingen heeft dit niet tot aanpassing geleid. Zie Stb. 2018, 290, blz. 226.

⁸ Zie Stb. 2018, 290, blz. 235.



4. Verduidelijk status van de wijziging van omgevingsplannen

De Commissie pleit ervoor om in de regelgeving te verduidelijken in welke gevallen de wijziging van omgevingsplannen plan- of project-m.e.r.-(beoordelings)plichtig is.

Onder de Omgevingswet komen de instrumenten wijzigingsplan en uitwerkingsplan te vervallen. Toch zal een eenmaal vastgesteld omgevingsplan tussentijds worden gewijzigd als zich nieuwe ontwikkelingen voordoen. Deze wijzigingen kunnen leiden tot een plan- of project-m.e.r.-(beoordelings)plicht als het om projecten op bijlage V van het Omgevingsbesluit gaat of als er een Passende beoordeling voor moet worden opgesteld. De wijziging van het Omgevingsplan is echter niet terug te vinden als potentieel plan-m.e.r.-plichtig plan in artikel 16.34, tweede lid, Ow of project-m.e.r.-plichtig besluit in kolom 4 van bijlage V van het Omgevingsbesluit.⁹ Volgens de Commissie behoeft dit aanpassing of toelichting. Zij verzoekt daarbij ook in te gaan op wijzigingen van het omgevingsplan die via delegatie aan het college van B&W (of GS of het dagelijks bestuur van het waterschap¹⁰) plaatsvinden.¹¹

5. Koppel m.e.r. aan het eerste besluit dat de activiteit mogelijk maakt

De Commissie pleit ervoor om m.e.r. te koppelen aan het eerste besluit dat de activiteit mogelijk maakt.

Anders dan de huidige regelgeving geeft de vierde kolom van bijlage V specifiek aan voor welke activiteit de omgevingsvergunning is aangevraagd waarvoor m.e.r.-(beoordeling) wordt gedaan. Dat is gelet op het integrale karakter van zowel de Omgevingswet en de milieueffectrapportage niet wenselijk. Dat blijkt ook uit het nieuwe artikel 11.8. Zoals de regering zelf ook aangeeft, moeten bij m.e.r.-(beoordeling) “altijd alle relevante milieuaspecten van het project worden beschouwd die mogelijk aanzienlijke milieueffecten met zich meebrengen”.¹² Dit betekent dat ook de wateractiviteit, de omgevingsplanactiviteit en later ook de natuuractiviteit zullen moeten worden meegenomen. Dat is nu niet eenvoudig te doorgronden. Een van de doelstellingen van de wetgeving is juist om het eenvoudiger te maken. De Commissie meent dat dit het beste

⁹ Dit klemt temeer nu de regering in de toelichting bij het Omgevingsbesluit spreekt van een ‘wijzigingsbesluit’ dat suggereert dat geen sprake is van een plan dat plan-m.e.r.-(beoordelings)plichtig kan zijn. Zie Stb. 2018, 290, blz. 229.

¹⁰ Zie artikel 2.8 van de Omgevingswet. Hetzelfde als hierna over het omgevingsplan is betoogd, kan ook gelden voor de waterschapsverordening en de omgevingsverordening als deze kaderstellende regels bevatten met betrekking tot de fysieke leefomgeving voor milieubelastende activiteiten.

¹¹ Zie blz. 81 MvT Omgevingswet.

¹² Zie Nota van Toelichting, blz. 176.



kan door de eerste activiteit waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd aan te merken als het besluit waaraan de m.e.r.-plicht wordt gekoppeld.

Daar komt bij dat onder de Omgevingswet de onlosmakelijkheid van omgevingsvergunningplichtige activiteiten vervalt. In het huidige stelsel is milieueffectrapportage bij gefaseerde besluitvorming gekoppeld aan de aanvraag voor het eerste-fasebesluit, omdat de M.e.r.-richtlijn een m.e.r.(–beoordeling) vereist voorafgaand aan de toestemmingsverlening voor het project. Onder de Omgevingswet bestaat geen vergelijkbaar artikel, zodat het mogelijk wordt dat deelvergunningen voor een project zonder voorafgaande m.e.r.(–beoordeling) worden verleend. Dat kan ertoe leiden dat al deelvergunningen over milieuaspecten zijn verleend, terwijl het milieueffectrapport nog moet worden opgesteld. Dit kan de nuttige toepassing van de M.e.r.-richtlijn frustreren.

6. Onderzoek maatregelen om onvoorziene effecten te beperken

De Commissie pleit ervoor om in het milieueffectrapport de maatregelen om onvoorziene effecten te beperken, te onderzoeken.

Volgens de regering is het in specifieke situaties gewenst om passende herstellende maatregelen voor onvoorziene effecten van tevoren te definiëren in het plan of project. De Commissie verzoekt toe te lichten in welke gevallen dit het geval is. Zij merkt op dat het over het algemeen niet mogelijk is om vooraf zekerheid te verkrijgen of bepaalde effecten optreden. Modellen die effecten voorspellen gaan namelijk uit van aannames die zich in werkelijkheid niet of anders voordoen. Daarom adviseert de Commissie in haar adviezen om uit te gaan van bandbreedtes in de effectbepaling om schijnzekerheden te voorkomen. Vervolgens kan worden gemonitord of de daadwerkelijke effecten binnen de bandbreedte blijven. Als dat niet het geval is, kunnen passende maatregelen worden genomen om nadelige effecten teniet te doen. Het moet dan wel op voorhand duidelijk zijn dat dergelijke maatregelen voorhanden zijn, of ze de onbedoelde effecten voldoende kunnen mitigeren, en op zichzelf geen andere negatieve milieugevolgen veroorzaken. Daarom is het gewenst om in een milieueffectrapport te onderzoeken welke passende maatregelen kunnen worden genomen.

Dit klemmt temeer omdat de Omgevingswet van meer globale plannen uitgaat. Bij deze plannen wordt het lastiger om vooraf precies te voorspellen welke effecten optreden. Des te belangrijker wordt het om vooraf mogelijke maatregelen achter de hand te onderzoeken op hun haalbaarheid, effectiviteit en eventuele nadelige milieugevolgen.



7. Sancties in geval van niet naleven bepalingen uit M.e.r.-richtlijn

De Commissie pleit ervoor om doeltreffende en evenredige sancties in te voeren conform de vereisten van de M.e.r.-richtlijn, om te waarborgen dat ook niet-appellabele verplichtingen van het bevoegd gezag nageleefd worden.

Bij de implementatie van de gewijzigde M.e.r.-richtlijn is toegelicht dat het invoeren van voldoende afschrikkende sancties ingeval de bepalingen van de richtlijn niet worden nageleefd, in de Nederlandse situatie niet nodig zou zijn omdat aanvragen buiten behandeling gesteld kunnen worden. De Commissie constateert dat op het niet naleven van verplichtingen die aan het bevoegd gezag gericht zijn, in het geheel geen sancties mogelijk zijn en zelfs niet altijd rechtsmiddelen openstaan.

Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- het treffen van passende maatregelen om onvoorziene nadelige milieueffecten te beperken of ongedaan te maken (artikel 11.20, tweede lid en derde lid van het Omgevingsbesluit);
- geen participatie bieden in een buurland ingeval van grensoverschrijdende milieueffecten, zoals het voeren van overleg en het beschikbaar stellen van het besluit (artikel 11.29, 11.30 van het Omgevingsbesluit);
- het ten onrechte niet hebben doorlopen van een m.e.r. en het betreffende besluit is onherroepelijk geworden.

8. Wie is bevoegd gezag voor milieueffectrapportage?


De Commissie pleit ervoor om in het Omgevingsbesluit te verduidelijken wie het bevoegd gezag is voor de m.e.r.-procedure.

Het huidige artikel 7.1, vierde lid, Wm bepaalt dat voor milieueffectrapportage het bestuursorgaan dat bevoegd is tot voorbereiden dan wel vaststellen van een plan of besluit als bevoegd gezag wordt aangemerkt. Dit artikel is niet overgenomen, zodat niet duidelijk is welk orgaan onder bevoegd gezag moet worden verstaan ten aanzien van milieueffectrapportage. Toch vereist artikel 1, tweede lid, van de M.e.r.-richtlijn dat lidstaten instantie(s) aanwijzen om de taken uit te voeren, die uit de richtlijn voortvloeien.



In de bijlage bij deze reactie gaat de Commissie specifiek in op bijlage V bij het Omgevingsbesluit.

De Commissie m.e.r. hoopt met deze reactie een bijdrage te leveren aan efficiënte en integrale regels voor het omgevingsrecht.



dr. C.A. Linse
voorzitter Commissie voor de m.e.r.

bijlage: 1

BIJLAGE Opmerkingen Commissie over m.e.r.–(beoordelings)plichtige projecten, bijlage V bij het Omgevingsbesluit

De Bijlage is in zijn algemeenheid overzichtelijk en duidelijk. De Commissie pleit er voor om de volgende punten in bijlage V van het Omgevingsbesluit aan te passen:

- *Opnemen definities*
De huidige C- en D-lijsten van de Bijlage van het Besluit m.e.r. worden in het Omgevingsbesluit ingrijpend gewijzigd. De ambitie om alle projecten in één overzichtelijke lijst met verschillende tussenkopjes te plaatsen, is vanzelfsprekend toe te juichen. Helaas zijn, afgezien van ‘wijziging’ en ‘uitbreiding’¹³ geen definities toegevoegd. Voor de praktijk is het na een dergelijke ingrijpende wijziging van groot belang om te weten wat de terminologie precies inhoudt.
- *Oplossen praktijkvragen over bepaalde categorieën*
Daarnaast biedt de nieuwe bijlage ook de mogelijkheid om langlopende discussies over de interpretatie van enkele categorieën te beslechten. Denk bijvoorbeeld aan mestvergisters (zie ook hierna onder L2), zonneweides en vragen rond het begrip ‘stedelijke ontwikkeling’.¹⁴ Het zou een gemiste kans zijn om de praktijk hierover niet meer duidelijkheid te verschaffen.
- *Verduidelijken dat met de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit in kolom 4 twee soorten vergunningen bedoeld kunnen zijn en hoe de procedure verloopt*
De M.e.r.–richtlijn stelt als eis dat voor projecten met aanzienlijke milieugevolgen niet alleen een m.e.r. wordt doorlopen maar ook een vergunning is vereist. Dit betekent voor projecten waarvoor een m.e.r.–beoordeling wordt gedaan, ook een vergunning is vereist op het moment dat is geoordeeld dat een milieueffectrapport moet worden opgesteld.
In de huidige regelgeving werd dit ondervangen met de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM). Deze vergunning komt onder de Omgevingswet niet terug, blijkt uit artikel 3.201 en artikel 3.202 van het Besluit activiteiten leefomgeving, uit paragraaf 5.4.2 van de nota van toelichting bij dat besluit en de

¹³ Artikel 11.7, vierde lid, Omgevingsbesluit.

¹⁴ Opvallend is dat de toelichting bij het begrip ‘stedelijke ontwikkeling’ (categorie J11) er evenals in de toelichting op categorie D11.2 vanuit gaat dat het begrip geen zelfstandige betekenis toekomt en dat de beoordeling plaatsvindt aan de hand van te verwachten milieueffecten. Inmiddels is in de jurisprudentie invulling gegeven aan het begrip. Daarbij speelt een rol of sprake is van een functiewijziging en uitbreiding van het bebouwde oppervlak,



nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit (blz. 378, Staatsblad 2018, 290). Voor de praktijk is na raadpleging van Bijlage V bij het Omgevingsbesluit niet duidelijk dat er twee soorten omgevingsvergunningen voor een milieubelastende activiteit zijn zodat vanzelfsprekend zal worden gedacht dat geen m.e.r.-beoordeling nodig is als geen ‘volwaardige’ omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit vereist is. Ook valt uit de bepalingen en toelichtingen niet op te maken dat een m.e.r.-beoordeling nodig is, nu de m.e.r.-beoordeling alleen in het opschrift van de artikelen wordt genoemd en niet in de artikelen zelf. Wat de vervolgstappen zijn als uit de m.e.r.-beoordeling blijkt dat een MER nodig is, blijkt evenmin uit de artikelen en de toelichtingen.

- *Oplossen onder-implementatie M.e.r.-richtlijn*

Door het stellen van steeds meer algemene regels al dan niet in combinatie met een meldplicht in een omgevingsplan, bestaat de kans dat geen voorafgaande vergunning voorhanden is waaraan de project-m.e.r.-plicht is gekoppeld. Volgens de toelichting op artikel 11.8, tweede lid, van het Omgevingsbesluit is die bepaling opgenomen om de mogelijke lacune en strijd met de M.e.r.-richtlijn te voorkomen. De Commissie betwijfelt of dit voldoende waarborgen zal bieden in de praktijk. De facultatieve aanwijzing van een besluit door het bevoegd gezag betreft een onder-implementatie van de M.e.r.-richtlijn.

- *Omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteit voor het houden van landbouwhuisdieren, ongeacht het aantal dieren*

In de toelichting is uiteengezet welke diercategorieën vallen onder de activiteit ‘intensieve veehouderij’. De toelichting verwijst naar de definitie voor landbouwhuisdieren in het Besluit activiteiten leefomgeving. Volgens die definitie is een landbouwhuisdier: ‘zoogdier of vogel voor de productie van vlees, eieren, melk, wol, pels of veren of een paard of pony voor het fokken’.

In artikel 3.202 van het Bal worden categorieën landbouwhuisdieren aangewezen waar een vergunningplicht voor bestaat. Voor diercategorieën die daar niet in genoemd zijn, dan wel die onder de drempel van de vergunningplicht worden gehouden, volstaat een melding en is dus geen besluit in kolom 4 van bijlage V van het Omgevingsbesluit opgenomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een melkveehouderij onder de 200 dieren, een pluimveehouderij met minder dan 2.500 dieren en een struisvogelhouderij. De regering is blijkbaar van mening dat in die gevallen geen sprake is van ‘intensieve’ veehouderij. Dit betekent echter dat een veehouderij steeds kan uitbreiden met dieraantallen onder de drempel van artikel 3.202 van het Bal, zonder dat hier ooit m.e.r. of zelfs m.e.r.-beoordeling voor hoeft te worden doorlopen. In de huidige praktijk wordt van deze lacune ook



gebruik gemaakt. De Commissie dringt daarom aan op een kolom-4-besluit voor intensieve veehouderij, in plaats van deze te beperken tot bepaalde aantallen landbouwhuisdieren.

- *Toevoegen omgevingsplan dan wel toelichting waarom ontbreken bij sommige categorieën in kolom 4 (A3, A5, B4, J13, K3, K4, K6)*

Onduidelijk is waarom het omgevingsplan, als opvolger van het bestemmingsplan, bij deze categorieën is komen te vervallen. In de huidige categorieën in de bijlage bij het Besluit m.e.r. fungeert het bestemmingsplan als vangnetbesluit. Met name primaire waterkeringen worden vaak via het bestemmingsplan gerealiseerd. (vgl. categorieën D13, D28, D17.2, D5, C15.2 en D15.3, D3.2, D12 van de bijlage bij het Besluit m.e.r.).

- *Verduidelijking rivierdijken (K4)*

In de toelichting bij deze categorie ontbreekt dat het niet alleen om primaire waterkeringen, maar ook om rivierdijken kan gaan (vgl. D3.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r.). De Commissie verzoekt dit te verduidelijken.

- *Verduidelijking van het begrip 'afval' (L2)*

Hier ontbreekt in de beschrijving en in de toelichting dat deze categorie ook betrekking kan hebben op het in de diepe ondergrond brengen van niet-gevaarlijk afval (vgl. D18.3 van de bijlage bij het Besluit m.e.r.). De Commissie verzoekt dit te verduidelijken.

Verder geeft de toelichting aan dat het niet alleen om 'verwijdering van afval' gaat, maar ook om de nuttige toepassing ervan. Daarbij wordt verwezen naar het Massafra-arrest. Voor de praktijk is het eenvoudiger als 'nuttige toepassing' ook in de tekst van het Omgevingsbesluit wordt genoemd, en niet alleen in de toelichting. Dit is geen kop op de Europese richtlijn, gelet op de uitleg die het Europese Hof van Justitie eraan geeft. De afgelopen jaren zijn veel rechterlijke uitspraken geweest over de onduidelijkheid van de tekst van het huidige besluit. Door het opnemen in de tekst wordt deze onduidelijkheid weggenomen. Daarnaast pleit de Commissie ervoor om in de toelichting ook aan te geven dat meststoffen onder 'niet-gevaarlijk afval' kunnen worden gevat. Hierover zijn ook al enkele rechterlijke uitspraken geweest. Door dit in de toelichting te verduidelijken, wordt de praktijk verder geholpen.

