



Position Paper Omgevingswet Natuur & Milieu en Natuurmonumenten

Aan: Eerste Kamer

Datum: 2 maart 2023

Contactpersoon:

Inleiding

De vaste commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving en voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van de Eerste Kamer hebben onze organisaties verzocht om zich uit te laten over de uitvoerbaarheid van de Omgevingswet en de werking van het DSO. In dit position paper lichten wij ons standpunt toe. We concluderen dat, door een gebrekkig DSO, invoering op 1 januari 2024 grote risico's meebrengt, zowel voor de natuur als voor de rechtsbescherming.

DSO nog niet betrouwbaar

Een goed functionerend DSO is een ingangsvoorwaarde voor invoering van de Omgevingswet. Aangezien plannen via het DSO worden bekendgemaakt, moet absoluut voorkomen worden dat de Omgevingswet wordt ingevoerd terwijl juiste publicatie van plannen nog niet gegarandeerd is. Uit het veld vernemen wij dat het nu nog te vaak mis gaat en dat wijzigingen van omgevingsplannen te vaak niet (juist) in het DSO verschijnen. Een voorbeeld is dat bij een wijzigingsbesluit door een systeemfout enerzijds wel een wijziging van de nieuwe regels wordt gepubliceerd (de tekst), maar niet de bijbehorende plankaarten. Op zo'n moment zijn de nieuwe regels niet geldig gepubliceerd. Het is nog onduidelijk hoe rechters hiermee om zullen gaan en of hierdoor tijdelijk lacunes in plankaarten kunnen ontstaan. Naast de chaos en rechtsonzekerheid die dit oplevert, kunnen lacunes in de regelgeving onbedoeld activiteiten mogelijk maken die schadelijk zijn voor de natuur.

Iets soortgelijks kan gebeuren wanneer de Afdeling bestuursrechtspraak een onderdeel van een omgevingsplan vernietigt. Ook dat kan leiden tot een lacune in het omgevingsplan. Als bijvoorbeeld een regel over het maximale vermogen van een biomassacentrale door de Afdeling wordt vernietigd, geldt er in principe helemaal geen maximum meer. Dit kan grote nadelige gevolgen hebben voor de natuur. Daarom kan de Afdeling een voorziening treffen waardoor bijvoorbeeld de voorheen geldende regels geldig blijven totdat de gemeente een vervangend voorschrift heeft aangenomen. Zoals de Afdeling in haar position paper opmerkt is het van groot belang dat uitspraken die omgevingsplannen wijzigen op een goed raadpleegbare wijze in het DSO verwerkt worden. Op dit moment is dat nog niet mogelijk. Dit probleem moet voordat de Omgevingswet van kracht wordt zijn opgelost.

Minder controle op natuur vanuit provincies

Wanneer het DSO niet naar behoren functioneert, bestaat het risico dat gemeenten ervoor kiezen om – in plaats van omgevingsplannen te wijzigen - in toenemende mate te werken met vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA). Zo worden activiteiten toch toegestaan hoewel ze niet passen binnen het vigerende omgevingsplan. Dit maakt de ruimtelijke situatie voor burgers onvoorspelbaar en maakt het lastiger voor provincies om te controleren of gemeenten de natuurregels wel goed toepassen. Het is daarom essentieel dat wijzigingsbesluiten goed kunnen worden doorgevoerd in het DSO en dat dit systeem voldoende functioneert. Onze indruk is dat dit nu nog niet het geval is.

Daarnaast werken veel provincies onder de Wro met een geautomatiseerd systeem waarbij nieuwe gemeentelijke plannen en besluiten worden gescreend op overeenstemming met de provinciale regels (waaronder regels over

natuur en soorten). Wij hebben vernomen dat onder de Omgevingswet een dergelijke geautomatiseerd systeem nog niet is ontwikkeld en bovendien lastiger te ontwikkelen is doordat gemeentelijke wijzigingsbesluiten in vorm en standaard erg van elkaar kunnen verschillen door de open normen en gebrek aan sturing in de Omgevingswet. Dit zal de controle door provincies, o.a. waar het natuur- en soortenbescherming betreft, lastiger maken.

Participatie voorafgaand aan besluit nog niet mogelijk

Onder de Omgevingswet wordt veel belang gehecht aan participatie door burgers bij de besluitvorming. Voor een goede participatie is publicatie van concept-besluiten en voornemens nodig. Hierin voorziet het DSO nog niet, wat in de weg staat aan effectieve participatie door burgers en milieuorganisaties. Ook dit probleem moet opgelost worden voordat de Omgevingswet van kracht wordt.

Rechtsbescherming

Het DSO vervult een belangrijke rol bij de rechtsbescherming van de burger die door raadpleging van het DSO weet wat zijn rechten zijn en daarop kan besluiten over een eventuele bezwaar- of beroepsprocedure. Om kansrijke gronden aan te voeren, is het eveneens van belang dat alle geldende lokale regels gemakkelijk zijn terug te vinden in het DSO. Wij hebben de module 'Regels op de Kaart' van het Omgevingsloket uitgetest en zijn er niet van overtuigd dat de gemiddelde burger hierin zijn weg kan vinden. We hebben twijfels bij de gebruiksvriendelijkheid van het DSO en onderstrepen daarom het belang van een uitgebreid onderzoek naar de ervaring van gebruikers (zowel burgers als professionals). Deze testfase zou afgerond moeten zijn voordat de Omgevingswet van kracht wordt. Zo kan, waar nodig, het DSO voor die tijd nog verbeterd kan worden. Voor zover wij weten heeft een dergelijke testfase onder gebruikers niet plaatsgevonden.

Daarnaast is het belangrijk dat het DSO ook regels uit het verleden laat zien. De bestuursrechter toetst een besluit namelijk aan het recht dat gold ten tijden van het besluit. Via het Omgevingsloket (Regels op de Kaart) kunnen regels uit het verleden weliswaar worden ingezien, maar enkel regels van na 1-7-2022. Dit is onvoldoende. Aangezien juridische conflicten en rechtszaken vaak jaren duren, is het van groot belang dat ook de regels van voor invoering van de Omgevingswet gemakkelijk zijn terug te halen. Deze mogelijkheid moet worden toegevoegd aan het Omgevingsloket.

Conclusie

We concluderen dat, door een gebrekkig DSO, invoering op 1 januari 2024 grote risico's meebrengt voor de natuur en rechtsbescherming voor burgers. We vragen de Eerste Kamer om de invoering van de Omgevingswet fundamenteel te heroverwegen. Experts, wetenschappers en professionals uit het veld waarschuwen al jaren voor een wet die zo complex is geworden dat deze onuitvoerbaar en voor burgers onbegrijpelijk is. Daar komt bij dat er nog steeds problemen zijn met het DSO en dat bij veel overheden expertise ontbreekt. We voorzien dan ook grote problemen bij de uitvoering van de Omgevingswet. Problemen die zowel de overheid, burgers, bedrijven en natuur schade kunnen toebrengen. Het niettemin invoeren van de Omgevingswet per 1 januari 2024 getuigt van een gebrek aan realisme. Hoewel de Omgevingswet voor sommigen misschien 'too big to fail' lijkt, is invoering van deze wet – in weerwil van alle waarschuwingen uit het veld – gedoemd 'to fail big'.