

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

915

Vragen van het lid **Dassen** (Volt) aan de Minister en Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat over *het toepassen van een milieueffectrapportage voorafgaand aan het vaststellen van de besluitvorming rondom de Regionale Energie Strategieën* (ingezonden 21 september 2021).

Antwoord van Staatssecretaris Yeşilgöz-Zegerius (Economische Zaken en Klimaat), mede namens de Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (ontvangen 3 december 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 656.

Vraag 1

Deelt u de mening dat aan de voorwaarde als vermeld in uw brief aan de Kamer van 6 juli 2021,¹ te weten dat normen die bevoegde gezagen vaststellen in een omgevingsvergunning of bestemmingsplan voorzien moeten zijn van een deugdelijke motivering, alleen kan worden voldaan na en op basis van een voorafgaande milieueffectrapportage die voldoet aan de eisen van de EU-richtlijn voor Strategische Milieubeoordeling (SMB-richtlijn)?

Antwoord 1

Nee. Voor een toelichting wordt verwezen naar het antwoord op vraag 2.

Vraag 2

Indien u de mening als genoemd in de eerste vraag niet onderschrijft, op grond waarvan bent u van oordeel dat het Unierechtelijk rechtmatig is dat bevoegde lokale gezagen regels en normen vaststellen zonder een voorafgaande milieueffectrapportage die voldoet aan de eisen van de SMB-richtlijn?

Antwoord 2

Besluiten tot het verlenen een omgevingsvergunning of het vaststellen van een bestemmingsplan moeten op grond van de Algemene wet bestuursrecht berusten op een deugdelijke motivering. Het vereiste van een deugdelijke motivering betekent echter niet dat een milieueffectrapportage moet worden gemaakt. De verplichting tot het uitvoeren van een milieueffectrapportage voor plannen (plan-mer) geldt op grond van de SMB-richtlijn alleen voor «plannen en programma's» die onder het toepassingsbereik van de SMB-richtlijn vallen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

¹ Kamerstuk 33 612, nr. 76.

(hierna: de Afdeling) heeft geoordeeld dat de algemene milieuregels voor windturbines in het Activiteitenbesluit milieubeheer onder het toepassingsbereik van deze richtlijn vallen. Dat betekent echter niet dat milieunormen die door het lokale bevoegd gezag worden opgelegd aan windturbineparken, ook altijd onder het toepassingsbereik van de SMB-richtlijn vallen. Als er op grond van de SMB-richtlijn geen verplichting bestaat een plan-mer uit te voeren, kan het niet uitvoeren van een plan-mer ook niet leiden tot een Unierechtelijke onrechtmatigheid.

Overigens wijs ik erop dat wij gemeenten bij het maken van een deugdelijke motivering ondersteunen met praktische en achtergrondinformatie via het nationale Kenniscentrum InfoMil. Bij InfoMil is een helpdesk beschikbaar voor vragen van gemeenten naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021.

Vraag 3 en 4

Heeft u kennisgenomen van uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU),² waarin het Hof, kort gezegd, oordeelt dat nationale autoriteiten gehouden zijn om alles te doen wat in hun vermogen ligt om de rechtsgevolgen van handelen in strijd met het Unierecht ongedaan te maken, daaronder begrepen het opschorten en intrekken van vergunningen, ook als die naar nationaal recht onherroepelijk zijn geworden?

Op welke wijze gaat u voldoen aan de aldus ook op u rustende Unierechtelijke verplichtingen, niet alleen in relatie tot geplande of in aanbouw zijnde windparken, maar ook in relatie tot bestaande windparken?

Antwoord 3 en 4

De Afdeling heeft op 30 juni jl. geoordeeld dat voor de algemene milieuregels voor windturbines in het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer een plan-mer uitgevoerd had moeten worden op grond van de SMB-richtlijn.³ Dat is niet gebeurd en dat maakt dat deze algemene milieuregels wegens strijd met het EU-recht buiten toepassing moeten worden gelaten voor windturbineparken. Uit deze uitspraak, de uitspraken van de Afdeling van 28 juli jl.⁴ en de jurisprudentie van het Europees Hof kan naar mijn mening niet worden afgeleid dat dit procedurele gebrek doorwerkt naar (onherroepelijk verleende) vergunningen voor windturbineparken. De Afdeling stelt in de genoemde uitspraken ook niet dat de bestreden vergunningen (die uitgaan van de toepasselijkheid van de algemene milieuregels) in strijd zijn met het Unierecht, maar dat deze besluiten in strijd zijn met in het Nederlands recht vastgelegde zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. Als er geen strijd bestaat met het Unierecht, is er ook geen Unierechtelijke verplichting tot het intrekken of opschorten van vergunningen.

Verder zijn de uitspraken van het Hof van Justitie genuanceerder dan in de vraag tot uitdrukking komt. Zo volgt uit de uitspraken dat het Unierecht niet vereist dat een bestuursorgaan in beginsel moet terugkomen op een onherroepelijk besluit, ook niet als dat besluit blijkens een latere uitspraak van het Europees Hof in strijd is met het Unierecht. Ook dwingen zijn uitspraken niet automatisch tot intrekking of opschorting. De nationale procesautonomie wordt door het Europees Hof gerespecteerd.

Voorts zijn er mogelijkheden om de gevolgen van het buiten toepassing moeten laten van de algemene regels voor windturbines op te vangen. Het bevoegd gezag kan, op basis van een eigenstandige, locatie-specifieke afweging voorschriften aan omgevingsvergunningen verbinden, of zij kan maatwerkvoorschriften vaststellen op basis van de zorgplicht van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Gemeenten en provincies worden daarbij zo nodig ondersteund door een samenwerkingsverband van het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nationaal Programma RES.

² Onder andere de zaken C-261/18 en C-24/19.

³ ECLI:NL:RVS:2021:1395.

⁴ ECLI:NL:RVS:2021:1681, ECLI:NL:RVS:2021:1679.

Vraag 5 en 6

Deelt u de mening dat er voorafgaand aan het vaststellen van de al in besluitvorming zijnde Regionale Energie Strategieën (RES-sen) een milieueffectrapportage moet worden uitgevoerd omdat ook een RES aangemerkt moet worden als «plan» of «programma» in de zin van de SMB-richtlijn, met in potentie aanzienlijke milieugevolgen?

Indien u de mening als genoemd in de vijfde vraag niet onderschrijft, op grond waarvan bent u van oordeel dat de SMB-richtlijn niet van toepassing is op de RES-sen en de besluitvorming ter zake?

Antwoord 5 en 6

De verplichting op grond van de SMB-richtlijn tot het uitvoeren van een plan-mer geldt voor bepaalde «plannen en programma's» die onder de werkingssfeer van de SMB-richtlijn vallen. «Plannen en programma's in zin van de SMB-richtlijn zijn plannen en programma's die door een overheidsinstantie worden opgesteld of vastgesteld en die door wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven. Een al in besluitvorming zijnde RES is geen «plan of programma» in de zin van de SMB-richtlijn, omdat een RES geen plan of programma is dat door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven. Als er geen sprake is van een «plan of programma», is er op grond van de SMB-richtlijn ook geen verplichting om een plan-mer uit te voeren. Voor de totstandkoming van de RES 1.0 is een plan-mer dus niet verplicht.

Voor een RES 1.0 kan uiteraard wel een vrijwillige plan-mer worden uitgevoerd. Hier is afgelopen jaar in een aantal regio's ook al ervaring mee opgedaan. Die keuze is aan de regio, omdat de RES door de regio wordt voorbereid. Een vrijwillige plan-mer kan voordelen hebben: met een plan-mer wordt de relevante milieu-informatie in kaart gebracht met inbreng en betrokkenheid van eenieder. Ook kan een plan-mer helpen bij het trechteren van alternatieven en kan het voordelen bieden bij de latere verwerking in omgevingsvisies en omgevingsplannen, omdat bijvoorbeeld de onderzoeken en onderbouwing in het plan-MER bij een RES gebruikt kan worden in die latere plannen.

Het Nationaal Programma RES zal een werkgroep met vertegenwoordigers van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen vragen om tot een gedeeld beeld te komen over de vraag of en wanneer plan-mer op grond van de SMB-richtlijn vereist of gewenst is bij de nadere uitwerking van de RES en de verankering hiervan in instrumenten van de Omgevingswet. Ik streef ernaar u voor het eind van dit jaar met mijn volgende voortgangsbrief over de RES te berichten over de uitkomsten hiervan.

Vraag 7

Deelt u de mening dat er tot op heden in het RES-proces niet voldaan wordt aan de eisen van inspraak als omschreven in het Verdrag van Aarhus, te weten dat het betrokken publiek de gelegenheid tot inspraak krijgt op het moment dat alle opties nog open zijn en het daarmee samenhangende Unierecht ter implementatie van dat Verdrag?

Antwoord 7

Tot op heden is niet gebleken dat in het RES-proces niet wordt voldaan aan het Verdrag van Aarhus. Zie ook antwoord bij vraag 8.

Vraag 8

Indien u de mening als genoemd in de zevende vraag niet onderschrijft, op grond waarvan bent u van oordeel dat er in de besluitvorming over de RES-sen voldaan wordt aan de eisen van het Verdrag van Aarhus en het toepasselijke Unierecht?

Antwoord 8

Op grond van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus dienen de betrokken overheden passende praktische en/of andere voorzieningen te treffen voor inspraak voor het publiek gedurende de voorbereiding van plannen en programma's betrekking hebbende op het milieu. Bureau Emma heeft met het rapport «Verbonden aan de energietransitie» een momentopname gemaakt van de activiteiten rond participatie en communicatie als onderdeel van de Regionale Energiestrategieën. Zij constateren dat er weliswaar

verschillen bestaan tussen regio's maar dat in alle regio's stakeholders goed in beeld waren, regelmatig met hen werd gesproken over de ontwikkeling van de RES'en en dat zij daar ook input voor konden leveren. Ook in de handreiking voor het opstellen van de RES 2.0 wordt onder verwijzing naar het Verdrag van Aarhus benadrukt dat de manier waarop participatie georganiseerd wordt, maatwerk is en niet vrijblijvend. In december presenteert het Planbureau voor de Leefomgeving een monitor voor de RES 1.0. Ook zij zullen ingaan op participatie in het RES-proces.