

Vergaderjaar 2023–2024

34 287

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn)

29 383

Regelgeving Ruimtelijke Ordening en Milieu

Z¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 11 januari 2024

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving² hadden kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 26 oktober 2023³, waarin de Staatssecretaris de Kamer conform toezegging T03581⁴ informeerde over de stand van zaken van de opvolging van de acties voortvloeiend uit het zogenoemde Nevele-arrest.⁵ De leden van de fractie van de **BBB** wensten de regering naar aanleiding van deze brief een aantal vragen te stellen. De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** wensten de regering, mede namens de leden van de fractie van de **PvdD**, naar aanleiding van bedoelde brief eveneens een aantal vragen voor te leggen. De leden van de fractie van de BBB sloten zich bij de door de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA en de PvdD gestelde vragen aan. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA sloten zich op hun beurt bij de vragen van de leden van de fractie van de BBB aan.

Naar aanleiding hiervan is op 21 november 2023 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

De Staatssecretaris heeft op 22 december 2023 gereageerd.

¹ De letter Z heeft alleen betrekking op 34 287.

² Samenstelling:

Van Wijk (BBB), Kemperman (BBB) (*voorzitter*), Van Langen (BBB), Jaspers (BBB), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Klip-Martin (VVD), Meijer (VVD), Kaljouw (VVD), Rietkerk (CDA) (*ondervoorzitter*), Prins (CDA), Van Meenen (D66), Aerdts (D66), Bezaan (PVV), Nicolai (PvdD), Nanninga (JA21), Janssen (SP), Holterhues (CU), Dessing (FVD), De Vries (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

³ *Kamerstukken I 2023/24, 34 287/29 383, Y.*

⁴ Toezegging T03581 ziet op toezending van een brief met de stand van zaken en de consequenties van de uitspraak Nevele op de Omgevingswet in den brede.

⁵ HvJ EU 25 juni 2020, C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503 (Nevele).

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en
Omgeving,
Dragstra

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING

Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

Den Haag, 21 november 2023

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 26 oktober 2023⁶, waarin u de Kamer conform toezegging T03581⁷ informeert over de stand van zaken van de opvolging van de acties voortvloeiend uit het zogenoemde Nevele-arrest.⁸ De leden van de fractie van de **BBB** wensen de regering naar aanleiding van deze brief enkele vragen te stellen. De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** wensen de regering, mede namens de leden van de fractie van de **PvdD**, naar aanleiding van bedoelde brief eveneens enkele vragen voor te leggen. De leden van de fractie van de BBB sluiten zich bij de door de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA en de PvdD gestelde vragen aan. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA sluiten zich op hun beurt bij de vragen van de leden van de fractie van de BBB aan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

De leden van de fractie van de **BBB** wensen de regering de volgende vragen te stellen:

1. Is de geschetste planning voor het plan-MER, met een verwachte inwerkingtreding begin 2024, nog steeds realistisch?
2. Is het juist dat hiermee de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 voor een deel in strijd is met Europees recht? Deze leden verzoeken de regering haar antwoord op deze vraag toe te lichten.
3. Heeft de regering hierover overleg gevoerd met de Minister die verantwoordelijk is voor de invoering van de Omgevingswet? Zo ja, welke afspraken zijn hieruit voortgekomen? Zo nee, waarom niet?
4. In hoeverre is de keuze voor de Omgevingswet hiermee ook een keuze om vaker een plan-MER te moeten maken?
5. De leden van de fractie van de BBB vragen de regering of de eerder gedane schatting van tien rechtszaken per jaar in dit kader nog steeds realistisch is. Deze leden vragen de regering verder wat dit betekent voor de werkdruk bij de betrokken organisaties zoals gemeenten, omgevingsdiensten en rechtbanken. Worden hiervoor extra middelen beschikbaar gesteld?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

De leden van de fractie van de **GroenLinks-PvdA** wensen de regering de volgende vragen voor te leggen:

1. Hoe is het mogelijk dat er geen plan-MER is gemaakt voor de regels in de bruidsschat terwijl de Europese richtlijn over strategische milieubeoordeling (smb-richtlijn)⁹ daar wel om vraagt? Is er ooit sprake van geweest om wel een milieueffectrapport (MER) te maken? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is daarvan afgezien?

⁶ Kamerstukken I 2023/24, 34 287/29 383, Y.

⁷ Toezegging T03581 ziet op toezending van een brief met de stand van zaken en de consequenties van de uitspraak Nevele op de Omgevingswet in den brede.

⁸ HvJ EU 25 juni 2020, C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503 (Nevele).

⁹ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's.

2. Kan de regering aangeven of er een relatie is tussen de noodzaak van het Programma bruidsschat en de inbreukprocedure die de Europese Commissie eerder is gestart rond de gebrekkige implementatie van Europese mer-richtlijn? Zo ja, kan de regering dit toelichten? Zo nee, kan de regering uitsluiten dat deze inbreukprocedure nog tot problemen gaat leiden?
3. Kan de regering de Kamer een overzicht doen toekomen van waterschaps- en omgevingsverordeningen en aangeven welke niet voorzien zijn van een MER?
4. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat er veel onduidelijk blijft voor aanvragers en beoordelaars van vergelijkbare zaken («breder werking»). De conclusie is dat niet voor alle algemene milieuregels een plan-MER-plicht geldt. Deze leden wijzen erop dat er een vage analyse / toetsing heeft plaatsgevonden, waarvan de conclusie was dat het niet mogelijk is om de algemene milieuregels zwart/wit in te delen in wel of niet plan-MER-plichtig. Deze leden vragen de regering op welke wijze er meer helderheid kan worden geboden zodat betrokkenen meer houvast krijgen. Hoeveel regels bevat de bruidsschat en welk percentage daarvan voldoet aan de vijf criteria waar in de brief naar verwezen wordt?¹⁰
5. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat de bruidsschat onder meer kaderstellende regels bevat die van het Rijk naar gemeentelijk niveau worden overgeheveld. Deze leden wijzen erop dat projecten die onder de Omgevingswet gerealiseerd worden, te maken krijgen met het gegeven dat lokale kaderstellende milieuregels niet in lijn zijn met het Europees recht waardoor deze appellabel zijn bij de rechter. Dit kan naar mening van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA tot grote vertragingen bij de rechter leiden. Welke noodmaatregelen kan de regering treffen om dit te voorkomen? Wat kan de regering doen om op versnelde wijze zich voordoende problemen op te lossen? Is de regering bereid om alle juridische kosten bij decentrale overheden te dekken die voortkomen uit rechtszaken waarbij de kaderstellende normen van de bruidsschat in de zaak worden ingebracht?
6. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering wanneer precies in begin 2024 de nieuwe algemene milieuregels voor windturbines op basis van de plan-MER in werking gaan treden.
7. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat voor nieuwe windturbineparken de aan de orde zijnde uitspraak leidt tot complexere vergunningprocedures. Wat betekent dit voor de realisatie van de wind-op-land-doelstellingen per 2030? In het geval deze doelstellingen niet worden gehaald, hoe worden de misgelopen terawatturen (Twh) gecompenseerd via andere hernieuwbare bronnen?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag **binnen vier weken** na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
E. Kemperman

¹⁰ Kamerstukken I 2023/24, 34 287/29 383, Y, p. 5–6.

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2023

Met deze brief beantwoord ik, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de nadere vragen van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving over de stand van zaken van de opvolging van de acties voortvloeiend uit het Nevele-arrest.

De vragen 1 tot en met 5 zijn afkomstig van de leden van de BBB-fractie, de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en van PvdD sluiten zich hierbij aan.

De vragen 6 tot en met 12 zijn afkomstig van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, mede namens de leden van de fractie van de PvdD, de leden van de fractie van de BBB sluiten zich hierbij aan.

De eerste drie vragen gaan over het programma bruidsschat en het plan-MER dat daarvoor wordt opgesteld:

Vraag 1:

Is de geschetste planning voor het plan-MER, met een verwachte inwerkingtreding begin 2024, nog steeds realistisch?

Antwoord 1:

De planning van het Programma bruidsschat en het plan-MER is iets naar achteren verschoven. Naar verwachting zal het ontwerp Programma bruidsschat in het voorjaar van 2024 worden vastgesteld.¹¹ Reden voor de verschuiving is dat er voorrang is gegeven aan het opstellen van een handreiking voor decentrale overheden hoe om te gaan met de milieuregels in de bruidsschat. Ook is ervoor gekozen om de Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor het plan-MER, hoewel niet verplicht, wel voor te leggen aan de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.). Dit is gedaan omdat deze plan-MER uniek in zijn soort is en een advies van de Commissie m.e.r. over de reikwijdte en detailniveau helpt om te komen tot een goed plan-MER. Het Programma bruidsschat in het kader waarvan het plan-MER wordt gemaakt, hoeft niet voor inwerkingtreding van de Omgevingswet af te zijn. Gemeenten hebben tot 1 januari 2032 de tijd om regels uit de Bruidsschat om te zetten in een nieuw omgevingsplan. Het programma beschrijft keuzes over de wijze waarop de komende jaren kan worden omgegaan met de bruidsschat.

Vraag 2:

Is het juist dat hiermee de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 voor een deel in strijd is met Europees recht? Deze leden verzoeken de regering haar antwoord op deze vraag toe te lichten

Antwoord 2:

Nee. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft alleen de algemene milieuregels voor windturbineparken in strijd met de richtlijn strategische milieubeoordeling (smb-richtlijn) geacht.¹² De Afdeling heeft daarbij belang gehecht aan de materieel grote gelijkheid tussen de Vlaamse algemene milieuregels voor windturbines, waar het Hof van

¹¹ Zie voor de actuele planning Programma Milieuregels Bruidsschat Omgevingswet | Platform Participatie.

¹² Zie ECLI:NL:RVS:2021:1395.

Justitie van de Europese Unie in het Nevele-arrest over heeft geoordeeld, en de Nederlandse algemene milieuregels voor windturbines in het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer. Uit de beperkte jurisprudentie is niet eenduidig af te leiden welke milieuregels plan-mer-plichtig zijn. De analyse van de regelgeving in het licht van die jurisprudentie leidt tot de conclusie dat de meeste regels onder de Omgevingswet niet plan-mer-plichtig zijn.¹³ Bij een beperkt aantal milieuregels uit de Bruidsschat is het risico groter dat een rechter alsnog zou oordelen dat deze regels plan-mer-plichtig zouden zijn; er is op dit moment geen strijdigheid vastgesteld. Hiervoor wordt het Programma en het plan-MER Bruidsschat opgesteld. Enkele regels over windturbines, waarvoor die strijdigheid wel onherroepelijk is vastgesteld, zijn met de Tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken geschrapd uit het stelsel van de Omgevingswet.¹⁴

Vraag 3:

Heeft de regering hierover overleg gevoerd met de Minister die verantwoordelijk is voor de invoering van de Omgevingswet? Zo ja, welke afspraken zijn hieruit voortgekomen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 3:

Ja, de opstelling van het Programma bruidsschat en het bijbehorende plan-MER wordt gezamenlijk uitgevoerd door het Ministerie van BZK en mijn ministerie. Zoals beschreven in mijn brief van 26 oktober 2023¹⁵ is interbestuurlijk afgesproken dat de hele bruidsschat alsnog aan een plan-mer wordt onderworpen, met inbegrip van regels waarvoor er geen enkele indicatie is dat die plan-mer-plichtig zouden kunnen zijn. Hier is het Programma en plan-MER Bruidsschat voor. Ook is in die brief gemeld dat de ministerraad heeft besloten dat bij wijziging van andere bestaande algemene milieuregels of voor nieuwe algemene milieuregels per geval zal worden beoordeeld of een plan-mer-plicht aan de orde is.

Vraag 4:

Vraag 4 betreft de relatie tussen de Omgevingswet en de verplichting om een plan-MER te maken: In hoeverre is de keuze voor de Omgevingswet hiermee ook een keuze om vaker een plan-MER te moeten maken?

Antwoord 4:

Onder de Omgevingswet is de verplichting om een plan-MER te maken iets anders geïmplementeerd dan onder het huidige recht. Plannen en programma's waarvoor een plan-MER moet worden gemaakt, worden niet meer expliciet aangewezen zoals onder het huidige recht in het Besluit milieueffectrapportage. Onder de Omgevingswet moet een plan-MER gemaakt worden voor elk plan of programma dat aan bepaalde vereisten voldoet. Deze vereisten zijn: 1) wettelijk of bestuursrechtelijk verplicht én 2) kaderstellend voor te nemen besluiten voor projecten die mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig zijn, óf 3) als er een passende beoordeling voor wordt gemaakt. Onder een plan of programma wordt in ieder geval verstaan een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan en een voorkeursbeslissing. Met deze systematiek wordt beter aangesloten bij de systematiek van de artikelen 2 en 3 van de smb-richtlijn en wordt voorkomen dat een bepaald plan of programma waarvoor een plan-MER gemaakt moet worden ten onrechte niet op de limitatieve lijst is opgenomen.

¹³ Kamerstukken I 2023/24, 34 287/29 383, Y, p. 3–4.

¹⁴ Stb. 2022, 181.

¹⁵ Kamerstukken I 2023/24, 34 287/29 383, Y.

Net als nu het geval is, beslissen bevoegde gezagen zelf (behoudens de zogenoemde verplichte programma's) of het wenselijk of noodzakelijk is om een plan of programma op te stellen. Wel is te zien dat veel bevoegde gezagen nu al anticiperen op de mogelijkheid om onder de Omgevingswet gebruik te maken van het instrument «vrijwillig programma». Voor dergelijke programma's is vaak een plan-MER verplicht omdat deze vaak kaderstellend zijn. Daarnaast kunnen onder de Omgevingswet wijzigingen van algemene regels (in bijvoorbeeld omgevingsplannen en verordeningen van provincies en waterschappen) soms plan-mer-plichtig zijn. Dat mogelijk vaker een plan-MER zal moeten worden gemaakt bij opstellen van kaderstellende algemene milieuregels (op rijksniveau of decentraal) heeft te maken met ontwikkeling van de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie over de plan-mer voor plannen en programma's. Het is slechts toeval dat deze rechtsontwikkeling op Europees niveau in de tijd min of meer samenvalt met de invoering van de Omgevingswet in Nederland.

Vraag 5:

De leden van de fractie van de BBB vragen de regering of de eerder gedane schatting van tien rechtszaken per jaar in dit kader nog steeds realistisch is. Deze leden vragen de regering verder wat dit betekent voor de werkdruk bij de betrokken organisaties zoals gemeenten, omgevingsdiensten en rechtbanken. Worden hiervoor extra middelen beschikbaar gesteld?

Antwoord 5:

Het is mij niet bekend waar de schatting van 10 rechtszaken eerder is gedaan. Ik heb aangegeven in de brief van 26 oktober 2023¹⁶ dat er op basis van ervaringen jaarlijks circa 10 inhoudelijke AMvB-wijzigingen in het stelsel van de Omgevingswet zijn. Een inschatting van het aantal rechtszaken en de daaraan gekoppelde werkdruk is niet mogelijk, ook omdat de meeste plannen en programma's niet appellabel zijn bij de bestuursrechter. Er worden daarom ook geen extra middelen beschikbaar gesteld.

Vraag 6:

Hoe is het mogelijk dat er geen plan-MER is gemaakt voor de regels in de bruidsschat terwijl de Europese richtlijn over strategische milieubeoordeling (smb-richtlijn)¹⁷ daar wel om vraagt? Is er ooit sprake van geweest om wel een milieueffectrapport (MER) te maken? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is daarvan afgezien?

Antwoord 6:

De keuze voor de bruidsschat en de uitwerking daarvan heeft plaatsgevonden voordat uit het Europese arrest en de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onzekerheid ontstond over de plan-mer plicht voor de algemene milieuregels. De bruidsschat maakt onderdeel uit van het Invoeringsbesluit Omgevingswet, dat op 28 oktober 2018 in consultatie is gegaan. Weliswaar lag er sinds 2017 een eerste arrest van het Europees Hof van Justitie (HvJ) in de Waalse zaak d'Oultremont, maar de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State leidde daar in haar uitspraak over het bestemmingsplan «Windlocatie Battenoord» van 3 april 2019¹⁸ niet uit af dat Nederlandse algemene milieuregels over windturbines buiten toepassing verklaard zouden moeten worden. De Afdeling kwam wel tot

¹⁶ Kamerstukken I 2023/24, 34 287/29 383, Y.

¹⁷ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's.

¹⁸ ECLI:NL:RVS:2019:1064.

die conclusie in de uitspraak van 30 juni 2021, dus na de vaststelling van het Invoeringsbesluit Omgevingswet op 16 september 2020.

De jurisprudentie zelf geeft onvoldoende duidelijkheid over andere regels dan waarop die uitspraak betrekking had (windparken). Na de uitspraak over regels over windparken is het Actieprogramma Verankering milieubescherming na Nevele gestart, waarin onder meer is geanalyseerd¹⁹ hoe met bestaande en toekomstige regels om te gaan in relatie tot een plan-mer. Wat de bruidsschat betreft zijn volgens die analyse verreweg de meeste regels daarvan niet plan-mer-plichtig. Zie ook het antwoord op vraag 9 hierna. In overleg met de koepels is besloten om de gehele bruidsschat alsnog aan een plan-mer te onderwerpen, in het kader van overdracht van regels aan gemeenten en waterschappen. Met die plan-mer hebben ze – ongeacht de verplichtingen van de smb-richtlijn – milieu-informatie over regels in de bruidsschat en alternatieven daarvoor, die ze kunnen gebruiken bij keuzes over het aanpassen daarvan, en die ze dus zelf niet hoeven te vergaren.

Vraag 7:

Vraag 7 betreft de relatie met het Programma bruidsschat en de laatste inbreukprocedure van de Europese Commissie: Kan de regering aangeven of er een relatie is tussen de noodzaak van het Programma bruidsschat en de inbreukprocedure die de Europese Commissie eerder is gestart rond de gebrekkige implementatie van Europese mer-richtlijn? Zo ja, kan de regering dit toelichten? Zo nee, kan de regering uitsluiten dat deze inbreukprocedure nog tot problemen gaat leiden?

Antwoord 7:

De genoemde inbreukprocedure is door de Europese Commissie in de zomer van 2023 afgesloten.²⁰ Er was overigens geen relatie tussen het Programma bruidsschat en deze inbreukprocedure.²¹ Dit komt omdat de inbreukprocedure betrekking had op de Europese mer-richtlijn (de richtlijn voor mer bij projecten) en niet op de smb-richtlijn, de richtlijn voor de plan-mer. De inbreuk richtte zich dus niet op de wetgeving of uitvoering van de plan-mer in Nederland.

Vraag 8:

Kan de regering de Kamer een overzicht doen toekomen van waterschaps- en omgevingsverordeningen en aangeven welke niet voorzien zijn van een MER?

Antwoord 8:

Alle provincies hebben een omgevingsverordening vastgesteld. Een overzicht van de meest recente provinciale verordeningen is te vinden op de website van Informatiepunt Leefomgeving, zie: Omgevingsverordening per provincie | Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl).

Waterschappen hebben op grond van artikel 22.15 van de Omgevingswet, in samenhang met het koninklijk besluit van 10 juli 2023 (Stb. 2023, nr. 267), tot 1 januari 2026 de tijd om een waterschapsverordening conform de Omgevingswet vast te stellen. Maar alle 21 waterschappen

¹⁹ Zie voetnoot 2.

²⁰ Dit is terug te vinden via Inbreuken (europa.eu), met het zaaknummer INFR(2019)2023.

²¹ Het gaat hier om INFR(2019)2023, zoals toegelicht in Inbreukenpakket voor maart: voornaamste beslissingen (europa.eu): «In Nederland lijken bepaalde vereisten inzake kwaliteitsborging te ontbreken, en ziet de wetgeving alleen op projecten met significante negatieve effecten, terwijl alle significante effecten van een project moeten worden bestreken.»

hebben al een vernieuwde waterschapsverordening bekendgemaakt en de oude verordening ingetrokken.

Deze zijn te vinden via het Omgevingsloket: Regels op de kaart – Omgevingsloket (overheid.nl).

Uit de openbare informatie over verleende adviezen van de Commissie m.e.r. blijkt dat er tot dusver geen mer is doorlopen voor een verordening. Wel is waar nodig een mer doorlopen voor de beleidskeuzes in omgevingsvisies, die mede de basis vormen voor omgevingsverordeningen.

Vraag 9:

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat er veel onduidelijk blijft voor aanvragers en beoordelaars van vergelijkbare zaken («bredere werking»). De conclusie is dat niet voor alle algemene milieuregels een plan-MER-plicht geldt. Deze leden wijzen erop dat er een vage analyse / toetsing heeft plaatsgevonden, waarvan de conclusie was dat het niet mogelijk is om de algemene milieuregels zwart/wit in te delen in wel of niet plan-MER-plichtig.

Deze leden vragen de regering op welke wijze er meer helderheid kan worden geboden zodat betrokkenen meer houvast krijgen. Hoeveel regels bevat de bruidsschat en welk percentage daarvan voldoet aan de vijf criteria waar in de brief naar verwezen wordt?²²

Antwoord 9:

Ik sluit mij aan bij de constatering van de leden dat er veel onduidelijk blijft over de bredere werking. Dat komt doordat de uitleg die het Europees Hof van Justitie geeft aan de smb-richtlijn altijd betrekking heeft op een specifiek geval, in de context van de nationale regels van de desbetreffende lidstaat. Een gedegen analyse van de beschikbare jurisprudentie leidt, zoals beschreven in mijn brief van 26 oktober 2023²³, tot de conclusie dat het niet mogelijk is om de algemene milieuregels zwart-wit in te delen in wel of niet plan-mer-plichtig.

Meer houvast kan slechts worden geboden door nieuwe jurisprudentie. Naar aanleiding van signalen van lidstaten die zich zorgen maken over deze uitspraak heeft de Europese Commissie ambtelijk aangegeven dat er nog geen stevige conclusies getrokken kunnen worden uit de beschikbare jurisprudentie en wacht zij verdere jurisprudentie af.²⁴

De afdeling van de bruidsschat die regels bevat over milieubelastende activiteiten bestaat uit 26 paragrafen. De analyse heeft plaats gevonden op het niveau van deze paragrafen. Hooguit een à twee paragrafen voldoen aan vier of vijf criteria waar in de brief naar verwezen wordt. Het gaat dus om een zeer beperkt percentage van de bruidsschat. Zoals in het antwoord bij vraag 6 al is vermeld, is in overleg met de VNG, UvW en het IPO, besloten om wel de hele bruidsschat aan een plan-MER te onderwerpen.

Vraag 10:

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat de bruidsschat onder meer kaderstellende regels bevat die van het Rijk naar gemeentelijk niveau worden overgeheveld. Deze leden wijzen erop dat projecten die onder de Omgevingswet gerealiseerd worden, te maken

²² Kamerstukken I 2023/24, 34 287/29 383, Y, p. 5–6.

²³ Zie voetnoot 2.

²⁴ Evaluation of the Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, Commission staff working document SWD(2019) 414 final, 22 november 2019.

krijgen met het gegeven dat lokale kaderstellende milieuregels niet in lijn zijn met het Europees recht waardoor deze appellabel zijn bij de rechter. Dit kan naar mening van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA tot grote vertragingen bij de rechter leiden. Welke noodmaatregelen kan de regering treffen om dit te voorkomen? Wat kan de regering doen om op versnelde wijze zich voordoende problemen op te lossen? Is de regering bereid om alle juridische kosten bij decentrale overheden te dekken die voortkomen uit rechtszaken waarbij de kaderstellende normen van de bruidsschat in de zaak worden ingebracht?

Antwoord 10:

De lokale milieuregels in de bruidsschat zijn niet kaderstellend voor projecten die worden gerealiseerd met een omgevingsplan of projectbesluit. Die milieuregels vormen in het stelsel van de Omgevingswet geen kader voor een dergelijk besluit, omdat ze onderdeel zijn van het besluit zelf. Bij wijziging van een omgevingsplan of vaststelling van een projectbesluit kunnen deze regels aangepast worden, zo nodig op basis van de resultaten van een mer. Het doorlopen van een mer of mer-beoordeling als onderdeel van de plan- en besluitvorming voor een project is al geruime tijd vereist op grond van de Wet milieubeheer en dat blijft onverkort het geval onder de Omgevingswet. Ook de Nevele-jurisprudentie verandert daar niets aan. Ik zie dan ook geen aanleiding om te veronderstellen dat de beschreven noodsituaties bij besluitvorming over projecten ontstaan.

Wel kunnen zoals beschreven in het antwoord op vraag 9 enkele lokale milieuregels in de bruidsschat worden beschouwd als kaderstellend voor het verlenen van een omgevingsvergunning, omdat het bevoegd gezag rekening houdt met het omgevingsplan bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Uiterlijk op 1 januari 2032 zullen deze regels zijn vervangen door regels in het definitieve omgevingsplan waarvoor dan aan de mer-verplichtingen is voldaan. Het Programma bruidsschat helpt decentrale overheden hierbij. Als deze regels voor die tijd naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak niet meer gehanteerd zouden kunnen worden, zal het bevoegd gezag deze regels buiten toepassing moeten laten en zelf via vergunningvoorschriften in toereikende milieubescherming moeten voorzien. Dit is vergelijkbaar met de werkwijze die van oudsher al geldt voor de meeste vergunningsplichtige activiteiten en die sinds de uitspraak van 2021 ook voor windturbines weer gehanteerd wordt.

Decentrale overheden hebben een eigen verantwoordelijkheid om de Europese mer-regelgeving correct na te leven. Wel helpt het kabinet de decentrale overheden waar mogelijk, onder meer door een plan-mer voor de regels in de bruidsschat op te stellen en met een handreiking hoe om te gaan met de milieuregels in de bruidsschat.

De vragen 11 en 12 gaan over de opvolging van de uitspraak van de Raad van State met betrekking tot de algemene regels over windturbines²⁵.

Vraag 11:

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering wanneer precies in begin 2024 de nieuwe algemene milieuregels voor windturbines op basis van de plan-MER in werking gaan treden.

Antwoord 11:

De ontwerpwindturbinebepalingen en het bijbehorende plan-MER hebben van 12 oktober tot en met 22 november 2023 ter inzage gelegen. Er zijn

²⁵ ECLI:NL:RVS:2021:1395

meer dan 500 zienswijzen ontvangen. De planning is erop gericht om ervoor te zorgen dat uiterlijk op 1 juli 2025 de nieuwe algemene milieu-regels voor windturbines in werking kunnen treden. Dat is ook de datum waarop de Tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken afloopt. De nog te doorlopen stappen zijn onder meer het zorgvuldig beoordelen en verwerken van de zienswijzen en van het advies van de Commissie m.e.r., het voorhangen van het wijzigingsbesluit bij Uw Kamer en de Tweede Kamer en het vragen van advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Vraag 12:

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat voor nieuwe windturbineparken de aan de orde zijnde uitspraak leidt tot complexere vergunningprocedures. Wat betekent dit voor de realisatie van de wind-op-land-doelstellingen per 2030? In het geval deze doelstellingen niet worden gehaald, hoe worden de misgelopen terawatturen (Twh) gecompenseerd via andere hernieuwbare bronnen?

Antwoord 12:

Met de voorgestelde ontwerpwindturbinebepalingen worden weer nationale regels ingesteld. Daarmee komt een einde aan de tussenfase waarin er minder duidelijkheid was voor vergunningprocedures. Overigens is het ook in afwachting van de nieuwe milieubepalingen mogelijk om nieuwe windparken te realiseren. Zie hiervoor ook de antwoorden op Kamervragen van 3 september jl.²⁶

Voor nieuwe windturbineparken kan het bevoegd gezag op basis van een lokale milieubeoordeling milieuvoorschriften opnemen in de omgevingsvergunning en het bestemmings- of omgevingsplan om milieubescherming te bieden voor omwonenden. Bekend is dat er bij circa 20 windparken wordt gewerkt met lokale milieunormen. Voor ongeveer de helft hiervan is reeds een vergunning afgegeven. De doelstelling van 35 TWh hernieuwbare elektriciteit op land in 2030 kan behaald worden met zonne-energie en windenergie op land. Het is aan de regio's om in regionale energiestrategieën gebieden aan te wijzen voor wind- en /of zonne-energie op land. De regio's liggen momenteel op koers om de doelstelling van 35 TWh in 2030 te behalen.²⁷

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

²⁶ Kamervragen (Aanhangsel) 2022–2023, nr. 3590 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

²⁷ Foto NP RES 6 juli 2023 (regionale-energiestrategie.nl)