



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Programma Milieuregels Bruidsschat Omgevingswet

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

13 december 2023 / projectnummer: 3787



# 1 Advies voor de inhoud van het MER

Op dit moment heeft het Rijk milieuregels vastgesteld voor allerlei activiteiten in de leefomgeving. Met de komst van de nieuwe Omgevingswet krijgt een deel van die regels voortaan een plek bij gemeenten en waterschappen. Die overheden gaan dan zelf over bijvoorbeeld lokale milieuhinder (geluid, geur, trillingen), voedselbereiding in bedrijfskantines of in de horeca en lozingen op riolen, bodem en water.

Om gemeenten en waterschappen voldoende tijd te geven voor het vaststellen van eigen milieuregels heeft het Rijk in 2020 de zogenaamde bruidsschatregels vastgesteld. Dit zijn overgangsregels die gelden totdat gemeenten en waterschappen eigen keuzes maken. De regels zijn onderdeel van de Omgevingswet en treden dus op 1 januari 2024 in werking.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat willen in een nieuw beleidsdocument (omgevingsprogramma) aangeven hoe gemeenten en waterschappen kunnen omgaan met de regels uit de bruidsschat. Voor het besluit over dit programma wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De minister heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (de Commissie) gevraagd te adviseren over de inhoud van het op te stellen MER.

## **Focus het MER op bruidsschatregels met aanzienlijke milieueffecten**

Er zijn twee aanleidingen voor dit MER. De eerste aanleiding is het afdekken van een risico voor de juridische houdbaarheid van de bruidsschatregels. Voor de bruidsschat is, zo stelt de minister, mogelijk ten onrechte geen MER gemaakt. De tweede aanleiding is het bieden van handvatten aan gemeenten en waterschappen om de bruidsschatregels op de lokale situatie toe te spitsen. Het voorstel van de minister is om het MER te richten op beide doelstellingen.

De Commissie adviseert om in het MER te focussen op bruidsschatregels met aanzienlijke milieueffecten. Daar is het instrument milieueffectrapportage namelijk voor bedoeld. Slechts een deel van de regels uit de bruidsschat veroorzaakt of voorkomt dat activiteiten aanzienlijke milieueffecten hebben. Het juridische risico heeft daardoor slechts betrekking op een deel van de regels. Ook om het MER overzichtelijk en bruikbaar te houden is een afbakening noodzakelijk. In het programma zelf of in een losse handreiking kan het Rijk dan ingaan op de wijze waarop decentrale overheden de bruidsschatregels kunnen aanpassen aan de lokale situatie. De Commissie doet in hoofdstuk 3 suggesties voor manieren waarop deze afbakening kan worden vormgegeven.

## **Essentiële informatie voor het MER**

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het MER. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in het besluit over (het programma over) de bruidsschat het MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- **Reikwijdte voornemen.** Het in de NRD beschreven voornemen is niet eenduidig. Het voornemen lijkt een programma, maar mogelijk leidt het MER ook tot aanpassing van regelgeving. Het MER kan dus verschillende uitkomsten hebben. Neem in het MER een beschrijving op van de potentiële uitkomsten en geef aan welke gevolgen dit heeft voor de noodzakelijke reikwijdte van het MER.

- **Afbakening MER.** Focus het MER op de bruidsschatregels die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en geef een juridisch houdbare en navolgbare motivering voor de gekozen afbakening. De voorschriften in de bruidsschat die geen aanzienlijke milieueffecten hebben, kunnen in het programma beschreven worden.
- **Verschillen met huidige regels.** Beschrijf in hoeverre de bruidsschatregels verschillen van de milieuregels die tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet gelden.
- **Huidige milieusituatie.** Beschrijf het beschermingsniveau van de milieuregels van vóór de Omgevingswet en de feitelijke toestand van de leefomgeving op 1 januari 2024, die onder invloed van die regels is ontstaan.
- **Alternatieven en varianten (decentraal).** Beschrijf alternatieven en varianten voor (clusters van) de bruidsschat. Onderzoek in ieder geval strengere en soepelere regels.
- **Alternatieven en varianten (centraal).** Onderzoek, afhankelijk van het doel van het MER, een alternatief waarin de bruidsschatregels weer geheel of gedeeltelijk op rijksniveau worden vastgesteld. Geef aan welke overwegingen daarbij voor het Rijk van belang zijn.
- **Vergelijking alternatieven met milieusituatie.** Stel (op basis van de gekozen afbakening van het MER) een beoordelingskader op voor het in beeld brengen van milieueffecten. Vergelijk de milieueffecten van alternatieven en varianten met het huidige milieubeschermingsniveau.
- **Monitoringsplan.** Werk op rijksniveau een monitoringsplan uit. Richt dit op de ontwikkeling van het milieu in de tijd én op de ontwikkeling van aangepaste of nieuwe milieuregels van gemeenten en waterschappen. Ondersteun gemeenten en waterschappen zo bij het toespitsen van de bruidsschat op de lokale situatie. Betrek in het monitoringsplan ook knelpunten waar gemeenten en waterschappen tegenaan kunnen lopen bij de ontwikkeling en toepassing van hun milieuregels.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Vanwege de complexiteit van dit voornemen verdient de samenvatting bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER. De Commissie beveelt aan om twee samenvattingen te maken met een eigen insteek: een juridische en een meer milieutechnische.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. Ze bouwt in haar advies voort op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.<sup>1</sup> Ze herhaalt slechts punten die al in de NRD aan de orde komen als dat voor een goed begrip van het advies nodig is of als ze voorstelt de aanpak op onderdelen aan te passen.

#### **Aanleiding MER**

*De bruidsschat bevat in totaal ongeveer 300 artikelen over onderwerpen die voorafgaand aan de Omgevingswet nog door het Rijk zijn vastgesteld.<sup>2</sup> Een deel van de regels gaat over milieuhinder en een deel over lozingen in rioolstelsels, de bodem en het water (zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreidere beschrijving). Zodra de Omgevingswet in werking treedt, gaat de verantwoordelijkheid over de regels naar de gemeenten en waterschappen. Deze regels worden dan automatisch onderdeel van de*

<sup>1</sup> 'Conceptnotitie Reikwijdte en Detailniveau voor het plan-milieueffectrapport bij het programma Milieuregels Bruidsschat Omgevingswet', ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 14 november 2023.

<sup>2</sup> In (onder andere) artikel 7.1 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet (oktober 2020) staan de regels die op basis van artikel 22.2, eerste lid, van de Omgevingswet als omgevingsplanregels van rechtswege in het tijdelijk deel van het omgevingsplan komen. In (onder andere) artikel 7.3 van het Invoeringsbesluit staan de regels die op basis van artikel 22.14, eerste lid, van de Omgevingswet als regels in de waterschapsverordening komen. Al deze regels samen worden ook wel aangeduid als de 'bruidsschat' of 'de bruidsschatregels'.

waterschapsverordening of het tijdelijke deel van het gemeentelijke omgevingsplan. De komende jaren kunnen gemeenten en waterschappen zelf deze bruidsschatregels aanpassen aan de lokale situatie.

Voor de bruidsschatregels zelf, die al in 2020 zijn vastgesteld door de regering, is geen plan-milieueffectrapport (plan-MER) opgesteld. Dit is een juridisch risico voor het omgevingsplan of de waterschapsverordening. Om juridische onzekerheid en dubbel werk te voorkomen wil de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nu een plan-MER opstellen voor de bruidsschatregels. Het plan-MER wordt gekoppeld aan een nieuw programma 'Milieuregels Bruidsschat Omgevingswet', een programma onder de Omgevingswet. Het programma is kaderstellend voor activiteiten waar (mogelijk) een MER voor opgesteld moet worden, zoals veehouderijen, windparken en industriële installaties.

#### **Rol van de Commissie**

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer (in dit geval de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat). Het bevoegd gezag – in dit geval ook de minister en de staatssecretaris – besluit over het Programma Bruidsschat.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3787 op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.

## 2 Afbakenen van het voornemen

#### **Inleiding: bruidsschat Omgevingswet**

De bruidsschat bevat een uiteenlopende set aan regels die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet nog rijksregels waren over activiteiten in de leefomgeving. Het gaat bijvoorbeeld om regels over lokale milieuhinder (geluid, geur en trillingen) en voedselbereiding in bedrijfskantines. En het gaat om regels over de aansluiting van gebouwen op nutsvoorzieningen, open erven en terreinen bij bouwwerken en lozingen op riolen, bodem en water (waaronder huishoudelijk afvalwater, regenwater van daken en verhardingen, grondwater bij ontwatering, lozingen vanuit gemeentelijke rioolstelsels en lozingen bij het reinigen of conserveren van bouwwerken).

In de Omgevingswet is de keuze gemaakt om deze regels niet langer door het Rijk vast te laten stellen, maar door gemeenten en waterschappen. Zij krijgen zo de ruimte om eigen locatie-/contextspecifieke regels te kiezen. De bruidsschat is op rijksniveau vastgesteld om te voorkomen dat er op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen milieuregels zouden gelden. De bruidsschatregels gelden per 1 januari 2024 als voorschriften in decentrale regelingen van waterschappen en gemeenten (respectievelijk de waterschapsverordening en het tijdelijk deel van het omgevingsplan). Sommige van de hiervoor genoemde regels gelden dus voor gemeenten, andere voor waterschappen.

Gemeenten moeten de voor hen geldende regels ofwel ongewijzigd<sup>3</sup> ofwel gewijzigd (aangepast, versoepeld of aangescherpt) in hun omgevingsplan omzetten. Die omzetting kan betrekking hebben op het hele grondgebied of op specifieke locaties. Gemeenten hebben hiervoor tot 1 januari 2032 de tijd.

<sup>3</sup> Waarbij overigens steeds geldt dat – ook bij ongewijzigde overzetting – voor een deel van de milieuregels voldaan moet worden aan de instructieregels van in ieder geval hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Een aantal bruidsschatregels voldoet namelijk niet volledig aan de instructieregels uit genoemd hoofdstuk.

*Voor waterschappen geldt geen verplichting om eigen keuzes te maken. De relevante bruidsschatregels komen per 1 januari 2024 in het nieuwe, permanente gedeelte van de waterschapsverordening.*

## 2.1 Beschrijf de aanleiding voor het MER

De NRD beschrijft duidelijk waarom het programma inclusief MER wordt opgesteld. De aanleiding voor dit MER is tweeledig: (1) het afdekken van een risico voor de juridische houdbaarheid van de bruidsschatregels (waar, zo stelt de minister, ten onrechte geen MER voor is gemaakt<sup>4</sup>) en (2) het bieden van handvatten aan gemeenten en waterschappen om de bruidsschatregels op de lokale situatie toe te spitsen. Neem deze aanleiding ook op in het MER. Geef aan voor welke regels uit de bruidsschat het juridische risico geldt, en voor welke niet (zie ook hoofdstuk 3 van dit advies).

## 2.2 Beschrijf de potentiële reikwijdte van het voornemen

Het voornemen is complex en heeft betrekking op meer dan één document of set regels. De Commissie adviseert om het voornemen duidelijk af te bakenen. Het voornemen is namelijk bepalend voor de reikwijdte van het MER.

De alternatieven die de NRD voorstelt, geven inzicht in de potentiële reikwijdte van het MER. De NRD stelt de volgende alternatieven voor:

- **Decentraal-alternatief.** Dit alternatief gaat uit van het huidige uitgangspunt van de Omgevingswet en de bruidsschat dat de milieuregels (die tijdelijk in de bruidsschat staan) uiteindelijk op decentraal niveau worden vastgesteld. De verschillende manieren waarop gemeenten en waterschappen kunnen omgaan met de bruidsschatregels vormen varianten binnen dit alternatief en worden beschreven in het MER/programma.
- **Rijksregels-alternatief.** Dit alternatief gaat uit van het uitgangspunt dat de milieuregels in de bruidsschat weer op nationaal niveau worden vastgesteld in een algemene maatregel van bestuur (amvb). Het Rijk trekt de verantwoordelijkheid voor deze milieuregels dan dus weer naar zich toe. Dit kan door de regel ongewijzigd vast te stellen of door een strengere of minder strenge regel vast te stellen.

Samen moet het beschrijven van de milieueffecten van deze alternatieven leiden tot een juridisch houdbare bruidsschat, stelt de NRD.

De Commissie concludeert hieruit het volgende over de reikwijdte van het voornemen:

- **Het voornemen kan rijksregels omvatten (milieuregels).** Het MER dient ter onderbouwing van de bruidsschat zelf, zo staat in hoofdstuk 1 van de NRD. De bruidsschat staat in een amvb, het Invoeringsbesluit, onder de Omgevingswet. Logischerwijs zou het voornemen dan de vaststelling van het Invoeringsbesluit zijn. Een MER wordt doorgaans namelijk vastgesteld voorafgaand aan het plan of programma waar het bij hoort. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kan de bruidsschat echter niet meer aangepast worden, omdat de regels dan onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten en

---

<sup>4</sup> Tegen de bruidsschat zelf staat geen beroep open bij een rechter. Het juridische risico geldt bijvoorbeeld voor een besluit dat uitgaat van de regels uit de bruidsschat, zoals een wijziging van het omgevingsplan door een gemeente of een omgevingsvergunning. Een persoon of organisatie kan daartegen beroep instellen en kan bij de rechter aanvoeren dat de wijziging van het omgevingsplan uitgaat van regels uit de bruidsschat waarvoor ten onrechte geen plan-MER is opgesteld.

waterschappen vallen.<sup>5</sup> Schep in het MER duidelijkheid over de verhouding tussen het MER en de bruidsschatregels zelf. Besteed hierbij aandacht aan het feit dat de uitkomsten van het MER moeten kunnen doorwerken in de besluitvorming. De Commissie acht het in dat kader denkbaar dat de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) aangepast worden naar aanleiding van het MER. Het aanpassen van het Bkl kan dan het voornemen zijn. Ga ook daar in het MER op in.

- **Het voornemen is ook een programma (beleidsinstrument).** Het voornemen is in ieder geval ook het vaststellen van een programma onder de Omgevingswet. Daarin wordt beschreven hoe decentrale overheden kunnen omgaan met de bruidsschat.
- **De NRD houdt het weer centraliseren van milieuregels open.** In hoofdstuk 5 constateert de NRD dat het programma, afhankelijk van de uitkomsten van het MER, het startpunt kan vormen 'van het wetgevingstraject waarmee het stellen van regels door het Rijk wordt opgepakt'. Dit zou niet een regel in de bruidsschat (het Invoeringsbesluit) zijn, maar in een andere amvb, zoals het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) of het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). De Commissie concludeert hieruit dat het weer centraliseren van de milieuregels een reële optie is voor het Rijk.

Uit het voorgaande blijkt dat het voornemen allerlei vormen kan hebben. De Commissie acht het in dit geval aanvaardbaar dat het voornemen in eerste instantie open wordt gehouden: nu nog het vaststellen van het programma, maar als daar aanleiding toe is ook het eventueel aanpassen van een amvb. Dat laatste kan dan in de vorm van een aanpassing van instructieregels uit het Bkl en/of in de vorm van de centralisering van (een deel van) de milieuregels (in het Bbl of Bal).

Wees in het MER duidelijk over deze potentiële reikwijdte van het voornemen. Geef in het MER helder en ondubbelzinnig aan wat de verhouding is tussen de verschillende documenten die worden opgesteld: het programma, decentrale regelgeving en (het nut van) het MER hierbij.

## 3 Bepalen van de reikwijdte van het MER

### 3.1 Focus MER op aanzienlijke milieueffecten

#### Onduidelijkheid over verhouding onderzoeksopzet en doel van het MER

De onduidelijkheid over het voornemen, zoals hiervoor geconstateerd, werkt deels door in de voorgestelde opzet van het MER. Uit de NRD blijkt nog niet goed welke keuzes in het MER specifiek gemaakt worden om de decentrale overheden te ondersteunen. Ook blijkt niet welke keuzes specifiek worden gemaakt om de juridische houdbaarheid van de bruidsschat zelf te verzekeren. Deze onduidelijkheid speelt op drie punten:

1. De referentiesituatie, zoals voorgesteld door de NRD, gaat uit van de bruidsschatregels zelf (zie hoofdstuk 4 van dit advies). Dat lijkt te botsen met het doel om een MER op te stellen ter onderbouwing van de bruidsschat.
2. De voorgestelde varianten binnen de decentrale alternatieven zijn niet allemaal relevant voor de onderbouwing van de bruidsschat zelf (zie paragraaf 5.1 van dit advies).
3. Het rijksregels-alternatief is niet relevant voor het programma dat beschrijft hoe gemeenten en waterschappen kunnen omgaan met de bruidsschat.

---

<sup>5</sup> Zie hoofdstukken 1 en 5 van de NRD.

### **Beperk reikwijdte van het MER tot regels met aanzienlijke milieueffecten**

De NRD suggereert dat het MER zich zal richten op alle milieuvoorschriften uit de bruidsschat en alle mogelijkheden van gemeenten en waterschappen om met de regels om te gaan. Zonder afbakening vooraf bestaat de kans dat dan een MER van enorme omvang ontstaat. De bruidsschat bevat ruim 300 artikelen van diverse aard met als gemene deler dat zij betrekking hebben op milieuaspecten van activiteiten in de leefomgeving. In de voorgestelde opzet zou het MER alternatieven en varianten onderzoeken voor ruim 300 artikelen en nog meer individuele voorschriften. Daarbij zou het MER de praktijk van meer dan 360 bevoegde gezagen meenemen. Ook zou het een groot aantal milieuaspecten beschrijven die zowel in de regels zelf als in de effectbepaling per bruidsschatregel kunnen verschillen (onder andere energie, geluid, geur, externe veiligheid, en lozingen op bodem en water). Niet al die regels hebben echter aanzienlijke milieueffecten.

Op basis van deze constatering adviseert de Commissie om het MER een beperktere reikwijdte te geven dan de NRD. Het instrument plan-m.e.r. is bedoeld voor plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Waarschijnlijk veroorzaken of voorkomen niet alle regels uit de bruidsschat aanzienlijke milieueffecten.<sup>6</sup> Het juridische risico (mede de aanleiding voor het MER) heeft daardoor slechts betrekking op een deel van de bruidsschatregels. De Commissie adviseert om het MER vooral op die regels te richten en de alternatieven en varianten daarvoor. Dit houdt het MER overzichtelijk en verhoogt de meerwaarde ervan.

In het programma zelf of een aparte handreiking kunnen handvatten worden gegeven waarmee decentrale overheden de bruidsschatregels kunnen aanpassen aan de lokale situatie.<sup>7</sup> In de volgende paragraaf geeft de Commissie mogelijke manieren om het MER nader af te bakenen.

De Commissie vindt het dus niet nodig om in het MER voor ieder voorschrift uit de bruidsschat de milieueffecten te onderzoeken inclusief alternatieven of varianten. Ook zonder dat te doen kan de minister een besluit nemen over het programma waarin het milieubelang volwaardig wordt meegenomen.

## **3.2 Hulpvragen voor het bepalen van de reikwijdte van het MER**

Het aanbrengen van focus in het MER voor de bruidsschat is complex, maar noodzakelijk. De Commissie adviseert om de reikwijdte van het MER te bepalen met:

- **het juridische kader:** de bruidsschat in combinatie met m.e.r.-regelgeving en -jurisprudentie;
- **de activiteiten:** de activiteiten waarop de bruidsschatregels van toepassing zijn, het detailniveau van die regels en de ruimte die bevoegde gezagen hebben om van deze voorschriften af te wijken;
- **de uitgangssituatie:** de te beschermen of te verbeteren kwaliteit van de leefomgeving (het milieu).

<sup>6</sup> De Commissie schat in dat dit voor een minderheid van de regels geldt.

<sup>7</sup> Daarbij kan eventueel gebruik worden gemaakt van de inzichten uit het MER, bijvoorbeeld over de milieueffecten van de bruidsschatregels die in het MER worden beschreven. Zie ook paragraaf 3.3 van dit advies.

Geef bij het bepalen van de reikwijdte de volgende overwegingen een plek:

- **Activiteiten met aanzienlijke milieueffecten.** Milieueffectrapportage (m.e.r.) heeft zijn basis in de urgentie om het milieubelang mee te wegen in besluitvorming over projecten en plannen met aanzienlijke milieueffecten. Het is niet in alle gevallen vooraf (in regelgeving) vast te stellen welke projecten aanzienlijke milieueffecten hebben. Daarom bestaat voor een aantal gevallen binnen de lijst met projecten (Omgevingsbesluit, bijlage V) de mogelijkheid om eerst een m.e.r.-beoordeling uit te voeren. Daarin wordt getoetst of een MER nodig is. Een vergelijkbare toetsing vooraf bestaat ook voor plannen (plan-m.e.r.-beoordeling). Het MER moet zich dus vooral richten op activiteiten die mogelijk aanzienlijke milieueffecten hebben. De Commissie zegt hiermee niet dat een m.e.r.-beoordeling voor de bruidsschat nodig is, maar wel dat met een ‘aanzienlijke milieueffecten’-bril naar de bruidsschatregels gekeken moet worden.
- **Zorgplicht en vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten.** De bruidsschat omgevingsplan bevat voor milieubelastende activiteiten een specifieke zorgplicht (artikel 22.44) en de mogelijkheid deze te specificeren voor lokale situaties (maatwerkvoorschriften via artikel 22.45). De Commissie acht de zorgplicht onvoldoende gedetailleerd om in het MER te betrekken. Het MER hoeft ook niet te gaan over het aanwijzen van vergunningplichtige activiteiten in de bruidsschat zelf.

De Commissie adviseert om op basis van bovengenoemde overwegingen een selectie te maken van onderwerpen (voorschriften of clusters van voorschriften) die in het MER onderzocht worden. Doe dit per paragraaf van de bruidsschat, oftewel per milieuaspect voor algemene voorschriften en per activiteit voor specifieke voorschriften. Motiveer de gekozen afbakening in het MER, zodat voor eenieder navolgbaar is welke keuzes hierin gemaakt zijn.

Onderzoek in het MER in ieder geval de voorschriften op de milieuthema's die voor milieueffectrapportage relevant zijn, zoals geur- en geluidhinder. Waarschijnlijk is het niet nodig om regels over onderwerpen als zwerfafval en acculaders in het MER mee te nemen.

De volgende hulpvragen ondersteunen bij het verder afbakenen van het MER:

- Reguleert het voorschrift of cluster van voorschriften activiteiten met mogelijk aanzienlijke milieueffecten (op alle milieuaspecten waar m.e.r. over gaat)?
  - a. Zo nee: omgaan met voorschrift niet verder in het MER onderzoeken.
  - b. Zo ja: volgende afweging.
- Zijn er niet-vergunningplichtige activiteiten denkbaar waarbij het voorschrift of cluster van voorschriften bepalend is voor het voorkómen van aanzienlijke milieueffecten.
  - a. Zo nee: omgaan met voorschrift niet verder in het MER onderzoeken.
  - b. Zo ja: volgende afweging.
- Kan lokaal maatwerk (aanpassing van milieuregels door gemeenten en waterschappen) leiden tot aanzienlijke milieueffecten, ook rekening houdend met locatiespecifieke omstandigheden?
  - a. Zo nee: omgaan met voorschrift niet verder in het MER onderzoeken.
  - b. Zo ja: volgende afweging.
- Geeft de regel een milieubeschermingsniveau aan (zie ook hoofdstuk 4 van dit advies) waarover in een bredere context<sup>8</sup> geen consensus bestaat of waarvan het denkbaar is dat rechterlijke uitspraken de norm buiten toepassing kunnen verklaren?
  - a. Zo nee: overweeg om het voorschrift niet verder in het MER te onderzoeken.
  - b. Zo ja: voorschrift of cluster van voorschriften onderzoeken in het MER.

---

<sup>8</sup> Bredere context is dus niet een of enkele individuen, en kan ook in wetenschappelijk opzicht zijn.



Met dit afwegingskader kan binnen de bruidsschat een selectie gemaakt worden van onderwerpen (bij voorkeur clusters van voorschriften) die in het MER in meer detail onderzocht worden. Dit leidt tot een afbakening op basis van inhoudelijke criteria waarbij bescherming van het milieu het uitgangspunt is en waarbij recht wordt gedaan aan de kern van milieueffectrapportage. De Commissie voorziet dat het MER hiermee gericht kan worden op een beperkt(er) aantal hoofdonderwerpen (milieuthema en/of activiteitencluster).<sup>9</sup>

Het hele programma ‘Milieuregels Bruidsschat Omgevingswet’ blijft overigens binnen de reikwijdte van het MER. Er ontstaat alleen een onderscheid tussen voorschriften of clusters van voorschriften die vooral in het programma zelf worden toegelicht en voorschriften of clusters van voorschriften waarbij de m.e.r.-systematiek in meer detail (met alternatieven/varianten) wordt doorlopen. De Commissie gaat in dit advies verder uit van deze (nog uit te werken) concretere invulling van de reikwijdte van het MER.

### 3.3 MER en programma vormen parallelle processen

De Commissie ziet dit MER en het programma niet als gescheiden processen, maar als parallelle processen die elkaar kunnen verrijken. Beschouw de wijze waarop overheden kunnen omgaan met de bruidsschatregels vooral in het programma. Dit zorgt ervoor dat het MER zich kan focussen op waar het voor bedoeld is: het met meer diepgang beschouwen van de aanzienlijke milieueffecten van (clusters van) bruidsschatregels. De uitkomsten uit het MER kunnen ook goed gebruikt worden voor de inhoud van het programma.

Beide documenten moeten samen bovendien de basis leggen voor een monitoringsplan, een noodzakelijk onderdeel van dit MER en het bijbehorende programma (zie hoofdstuk 6 van dit advies). Uit het MER volgt op welke thema’s onzekerheid bestaat over de milieueffecten. Uit het programma volgt welke bandbreedtes én onzekerheden er zijn over de wijze waarop decentrale overheden omgaan met de bruidsschat. Vooral op basis van de monitoring kan het Rijk eventueel besluiten tot het weer centraliseren van milieuregels.

### 3.4 Beschrijf verschillen met voorgaande milieuregels

Zet in het MER uiteen in hoeverre de te onderzoeken milieuregels (en de daarbij toegepaste begrippen en regelsystematiek) in de huidige versie van de bruidsschat verschillen van de bestaande milieuregels (die voorafgaand aan de Omgevingswet gelden). Dit is nodig om helderheid te kunnen bieden over het voornemen en de milieueffecten. Beschrijf ook wat de aanleiding was voor aanpassing(en) aan de milieuregels via de bruidsschat. In dit verband wijst de Commissie op beperkte aanpassingen van hoogten van normen, bijvoorbeeld vanwege de toepassing van nieuwe begrippen of een anders geformuleerd toepassingsbereik van een artikel(lid). Hier gaat de NRD nog niet op in.

---

<sup>9</sup> In juridisch opzicht is een afbakening via deze weg ook aanvaardbaar. Doorgaans wordt bij het bepalen van de reikwijdte van een plan-MER het totale plan of programma als afbakening gekozen, omdat de activiteiten daarbinnen samenhangen en samen de milieueffecten van het plan of programma bepalen. De bruidsschatregels zijn echter zeer divers van aard en staan grotendeels los van elkaar. Bovendien zijn de cumulatieve gevolgen van de voorschriften binnen het programma onbekend, omdat die afhankelijk zijn van alle keuzes die gemeenten en waterschappen in de tijd zullen maken.

## 4 Referentiesituatie

Bij het opstellen van een MER is het van belang om de referentiesituatie te bepalen om de milieueffecten van het voornemen en de alternatieven in kaart te brengen. Onderdeel van de referentiesituatie is de te verwachten milieutoestand als gevolg van de autonome ontwikkeling. Dat is de toekomstige milieutoestand zonder dat de voorgenomen activiteit of één van de alternatieven wordt gerealiseerd. Bij beschrijving van deze ontwikkeling moet uitgegaan worden van veranderingen in de leefomgeving waarvan zeker is dat ze optreden.

### **Bestaande milieuregels (van voor de Omgevingswet) vormen formeel de referentiesituatie**

De vraag is wat in het kader van dit MER de referentiesituatie is. De relevante bestaande wet- en regelgeving inclusief de milieuregels zoals die gelden tot 1 januari 2024 vormen de 'huidige' situatie, de situatie voorafgaand aan het vaststellen van de bruidsschat. Vanaf dat moment treedt namelijk de bruidsschat in werking en ontstaat voor gemeenten en waterschappen de mogelijkheid om de bruidsschatregels aan te passen.

Dat uitgegaan wordt van deze (huidige) milieuregels acht de Commissie in lijn met de Europese SMB-richtlijn. Dat is wel onder de voorwaarde dat de bestaande milieusituatie die is ontstaan door de betreffende milieuregels wordt beoordeeld. De milieuregels van voor de Omgevingswet mogen dus als referentie worden genomen mits wordt aangegeven wat het milieubeschermingsniveau van die regels is.<sup>10</sup> Op die manier wordt het mogelijk om de milieueffecten van de bruidsschat te vergelijken met een referentie.

De conclusie is dat voor de referentiesituatie uitgegaan kan worden van de milieuregels die gelden tot 1 januari 2024. Onderdeel van de referentie is ook de feitelijke toestand van de leefomgeving op 1 januari 2024. Deze feitelijke toestand moet worden bepaald aan de hand van een set indicatoren die minimaal de werkingssfeer van de bruidsschatregels weerspiegelt. Idealiter vindt eind 2023 vaststelling van de milieusituatie plaats.

### **Voorstel NRD: bruidsschat zelf vormt de referentiesituatie**

De NRD stelt voor om de bruidsschatregels zelf (dus de milieuregels vanaf 1 januari 2024) als referentie te nemen. Op pagina 16 van de NRD wordt dit onderbouwd. Daar staat: 'belangrijk argument daarvoor is dat met die keuze de terminologie en het omgaan met maatwerk binnen de referentiesituatie aansluit bij de Omgevingswet, en daarmee ook goede vergelijking met onder die wet ontwikkelde varianten mogelijk maakt. Om ook recht te doen aan de voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldende regels wordt bij het beschrijven van de referentiesituatie waar relevant wel in gegaan op eventuele verschillen met het voorgaande recht. Hierbij wordt gekeken naar de inhoud van de verplichtingen en naar het omgaan met maatwerk.'

### **Advies: omwille van vergelijkbaarheid mag bruidsschat zelf ook referentie zijn**

De Commissie constateert dat het voorstel van de NRD afwijkt van de zuivere invulling van de referentiesituatie. Zuiverder zou het namelijk zijn om de milieuregels voorafgaand aan de

---

<sup>10</sup> Het beschermingsniveau is het milieueffect dat ontstaat door een regel in de bruidsschat. Laden en lossen bij supermarkten is bijvoorbeeld economisch essentieel, maar door het inperken van de laad- en lostijden blijft de hinder beperkt tot een bepaald aantal uur. Dat aantal is in dit geval de maat voor het beschermingsniveau (bruidsschat). Dat beschermingsniveau kan met locatiebepalingen verhoogd of verlaagd worden (lokaal maatwerk in omgevingsplan).

Omgevingswet als referentie te nemen (zie hiervoor), en de bruidsschatregels te zien als een alternatief ‘ongewijzigde regels’. De Commissie kan zich echter ook in het voorstel van de NRD vinden. Het is inderdaad belangrijk om alternatieven/varianten te kunnen vergelijken met de bruidsschatregels zelf.

Bij die conclusie weegt de Commissie mee dat de bruidsschatregels voortkomen uit regels die al voor inwerkingtreding van de Omgevingswet golden en dat de verschillen met de huidige milieuregels minimaal zijn. Wel benadrukt de Commissie dat het, zoals de NRD ook voorstelt, essentieel is om in te gaan op de verschillen met de milieuregels die tot 1 januari 2024 gelden (bijvoorbeeld vanwege het wegvallen van het begrip inrichting uit de Wet milieubeheer) (zie ook paragraaf 3.4 van dit advies).

Wat betreft de autonome ontwikkeling binnen deze referentiesituatie is onzeker óf gemeenten en waterschappen van de mogelijkheid gebruikmaken om de bruidsschatregels aan de lokale situatie aan te passen. Als dit wordt gedaan is onzeker op welke wijze, in welk tempo, op welke schaal en in welke milieucontext dit zal gebeuren. Met andere woorden: er is geen zekere uitspraak te doen over de autonome ontwikkeling indien de bruidsschat als referentie wordt gekozen. Deze constatering doet de NRD ook.

Zie figuur 1 in paragraaf 5.1 van dit advies voor een samenvattend overzicht van de verschillende milieusituaties.

## 5 Alternatieven en milieueffecten

### 5.1 Alternatieven en varianten

Een MER moet de aanzienlijke milieueffecten van de milieuregels in de bruidsschat zélf onderzoeken, en de alternatieven en varianten die voor die milieuregels bestaan. Het alternatievenonderzoek is een essentieel onderdeel van een MER.

#### **Varianten volgens de NRD**

De NRD stelt voor om in het milieuonderzoek mee te nemen welke mogelijkheden gemeenten en waterschappen hebben om de bruidsschatregels aan te passen aan de lokale situatie. Dat kan het overnemen van de bruidsschatregel zijn (eventueel na aanpassing aan het Bkl, variant D0, zie ook eerder voetnoot 2), maar ook een andere algemene regel (variant D1), een locatiespecifieke regel (variant D2) of het schrappen van de regel (variant D3). Ook stelt de NRD voor om de milieueffecten te onderzoeken van het weer centraliseren van de bruidsschatregels. Dit kan door dezelfde regel als de bruidsschatregel weer op rijksniveau vast te stellen (optie beleidsneutraal, door de Commissie R0 genoemd) of door een andere regel te stellen (door de Commissie R1 genoemd).

#### **Beoordeel strengere en soepelere milieuregels dan bruidsschat zelf**

In een MER voor nationale milieuregels moeten, voor zover mogelijk, zowel strengere als soepelere milieuregels worden onderzocht dan de voorgestelde milieuregels. Dat betekent dat in het MER voor de bruidsschat in principe ook strengere en soepelere milieuregels dan

de bruidsschatregels zelf onderzocht moeten worden, indien dit reële varianten zijn op de bruidsschatregels zelf.

Een strengere of soepelere variant kan de vorm hebben van een andere normhoogte (meer of minder decibel geluidhinder), maar ook de vorm van een ander type regel (een andere laad- en lostijd, als het MER zich op dit onderwerp richt). Het gaat er hierbij niet om dat alle mogelijke varianten op een regel worden vergeleken. Onderzoek en vergelijk alleen die varianten die onderscheidend en reëel zijn. Doe dat zodanig dat de besluitvormers en omgeving een oordeel kunnen vellen over de aanvaardbaarheid van de bruidsschatregel.

### **Beperk het aantal varianten**

Niet alle door de NRD voorgestelde varianten zijn relevant voor de onderbouwing van de bruidsschat zelf. Dit is samengevat in tabel 1 en figuur 1 van dit advies. De Commissie constateert dat alleen de varianten D0, D1 en R1 relevant zijn. Dat komt door het volgende:

- Via variant D0 wordt duidelijk wat het milieueffect is van de bruidsschatregel zelf als deze overgenomen wordt door een gemeente of waterschap. De Commissie onderschrijft dat dit relevant is voor de milieueffecten van de milieuregels uit de bruidsschat (zie aan de rechterzijde in figuur 1). De mate waarin de bruidsschat conflicteert met de instructieregels uit het Bkl moet daarom goed in het MER worden beschreven.
- Variant D1 is een ándere regel dan de bruidsschat die gemeentebreed of waterschapsbreed geldt, zoals een strengere of soepelere milieuregel. Dat is inderdaad een relevante variant om in het MER voor de bruidsschat te beschrijven, maar dan in de vorm van een aangepaste bruidsschatregel (en niet in de vorm van een aangepaste regel in het omgevingsplan of de waterschapsverordening).
- Varianten D2 en D3 zijn niet relevant voor het zekerstellen van de juridische houdbaarheid van de bruidsschat zelf. In die varianten gaat een gemeente of waterschap niet uit van de bruidsschatregel. In plaats daarvan wordt volledig uitgegaan van de instructieregels uit het Bkl en de beoordelingsruimte voor gemeenten in het kader van de 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'.<sup>11</sup>
- Variant R0 komt qua milieueffect overeen met D0. Daarmee is deze niet relevant om apart in het MER voor de bruidsschat te onderzoeken.
- Variant R1 is een soepelere of strengere regel dan de bruidsschat die bovendien in het Bbl of Bal komt te staan. Ook dat is een relevante variant, mits het Rijk, conform de NRD, de centralisatie van een deel van de bruidsschatregels als realistisch alternatief beschouwt (zie paragraaf 2.2 van dit advies).

---

<sup>11</sup> Voor de volledigheid wijst de Commissie erop dat een gemeente of waterschap ook in varianten D0 en D1 een wijziging van de regelgeving baseert op afwegingsruimte die niet volgt uit de bruidsschat zelf. Die varianten zijn echter in een andere vorm wel relevant voor het MER. Zie de vorige punten in de opsomming.

Tabel 1: relevante varianten voor het MER over de bruidsschat

Variant-nummer uit NRD	Inhoud variant uit NRD	Relevant voor onderbouwing bruidsschat zelf?	Gevolg: meenemen in MER?
D0	Bruidsschatregel met inachtneming Bkl	Ja, hieruit volgt het milieueffect van de bruidsschatregel zelf	Ja
D1	Andere gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel met inachtneming Bkl	Ja, dit kan een alternatieve regel zijn voor de al vastgestelde bruidsschatregel	Ja
D2	Locatiegedifferentieerde regel, met inachtneming Bkl	Nee	Nee
D3	Geheel of gedeeltelijk intrekken van de regel	Nee	Nee
R0	Landelijk geldende regel, beleidsneutraal, met inachtneming Bkl	Ja, maar komt qua milieueffect overeen met D0	Nee
R1	Strengere of soepelere landelijke regel, met al dan niet decentrale ruimte voor maatwerk	Ja, als centraal alternatief voor de decentraal geldende bruidsschatregel	Ja



Figuur 1: overzicht rol huidige milieuregels en bruidsschatregels in het MER

### Centralisatie van milieuregels in de alternatieven

De Commissie acht het ook aanvaardbaar om – in afwijking van de NRD – het weer centraliseren van een deel van de milieuregels op dit moment niet als alternatief in het MER mee te nemen. Dit alternatief hoeft niet essentieel te zijn voor een besluit over het oorspronkelijke voornemen: het vaststellen van overgangsregels voor gemeenten en waterschappen conform afdeling 22.1 van de Omgevingswet.

Hierbij neemt de Commissie in aanmerking dat het MER op dit moment waarschijnlijk nog geen doorslaggevende informatie kan bieden over het al dan niet centraliseren van de milieuregels. De Commissie schat in dat vooral uit monitoring (milieu-)argumenten zullen volgen om dat te doen (zie hoofdstuk 6 van dit advies). Vanaf 1 januari 2024 ontwikkelt zich een nieuwe decentrale beleidspraktijk waarbij gemeenten zelfs tot eind 2031 de tijd hebben om de regels van de bruidsschat te laten vervallen. Voor een centralisatie van milieuregels zullen waarschijnlijk met name toekomstige resultaten van die beleidspraktijk aanleiding zijn. Denk aan de wijze waarop gemeenten en waterschappen daadwerkelijk omgaan met de bruidsschat, de milieusituatie die daardoor ontstaat en eventuele uitvoeringsproblematiek.

Over de nieuwe beleidspraktijk zal bij het opstellen van het MER nog grote onduidelijkheid bestaan. Het lijkt daarom nu niet reëel om een alternatief te onderzoeken dat uitgaat van centralisering. Deze keuze is aan de minister en staatssecretaris.

### **Onderzoek in afzonderlijke varianten de milieueffecten van maatwerk**

De NRD stelt voor om in het rijksregels-alternatief mee te nemen dat aan gemeenten en waterschappen maatwerkmogelijkheden geboden kunnen worden. Dat kan bijvoorbeeld door in de varianten een bevoegdheid mee te nemen om lokaal strengere of soepelere milieuregels te stellen.<sup>12</sup>

De Commissie adviseert om de milieueffecten van eventueel maatwerk (binnen bandbreedten) te onderzoeken via afzonderlijke varianten. Neem dus niet een bandbreedte van maatwerk in een variant zelf mee, maar richt bijvoorbeeld twee afzonderlijke varianten op de uitersten van een bandbreedte. Op die manier wordt duidelijk wat de uiterste milieueffecten van maatwerk zijn en kan een goede vergelijking plaatsvinden tussen de verschillende milieunormen. Het is vervolgens aan het bevoegd gezag voor de amvb om maatwerk ook daadwerkelijk in de regelgeving toe te staan.

## **5.2 Milieubeschermingsniveau en milieueffecten**

De milieueffecten van de alternatieven moeten onderling én met de referentiesituatie worden vergeleken. Doel van de vergelijking is te laten zien in hoeverre de alternatieven andere effecten veroorzaken.

### **Geef inzicht in de absolute effecten op de leefomgeving**

Door de verschillende varianten voor de bruidsschatregels te vergelijken met de referentie ontstaat inzicht in de relatieve verbetering of verslechtering van het (milieu)beschermingsniveau.

Een vergelijking tussen (de hoogten van) twee milieunormen op zichzelf is echter niet voldoende. Een strengere regel heeft logischerwijs positieve gevolgen voor veel milieuthema's, een soepelere regel heeft negatievere gevolgen. Om zicht te krijgen op de (milieu)meerwaarde van een aangepaste regel (variant) moet er ook inzicht bestaan in het absolute beschermingsniveau dat de regel biedt, zoals de acceptatie van een relatief hoog of laag aantal geluidgehinderden vanwege het economische belang van een activiteit. Ook zijn situaties denkbaar waar regels al zorgen voor een minimale milieubelasting en aanscherpen van de regels een minimaal verschil in milieueffecten veroorzaakt.

Voor een zinvolle vergelijking tussen milieuregels moet daarom telkens aangegeven worden wat het concrete milieueffect is. Geef aan wat er in de leefomgeving verandert en welke activiteiten meer bescherming zullen genieten en welke minder. De meerwaarde van lokaal maatwerk en lokale ruimtelijke keuzes kan dan ook goed beoordeeld worden.

---

<sup>12</sup> Zie pagina 19-20 van de NRD.

### **Werk beoordelingskader uit na nadere afbakening MER**

De NRD bevat geen per milieuthema uitgewerkt beoordelingskader voor het in beeld brengen van milieueffecten van de bruidsschat. De NRD is dus niet compleet. Omdat de uitkomsten van de nadere afbakening van het MER (zie hoofdstuk 3) nu nog niet bekend zijn, kan de Commissie zelf op dit moment ook geen concretere adviezen geven over de wijze van het in beeld brengen van de milieueffecten. Wel is de Commissie graag bereid om in een tussentijds, openbaar advies na het afbakenen van het MER mee te denken over de verdere invulling van het MER.

## **6 Monitoringsplan**

De Commissie constateert dat monitoring van de fysieke leefomgeving (artikel 20.18 Omgevingswet) en evaluatie van de uitwerking van de Omgevingswet (artikel 23.9 Omgevingswet) belangrijke onderwerpen zijn voor het Rijk. Onderdeel van de monitoring en evaluatie is de decentrale praktijk van regelgeving en de vraag hoe gemeenten en waterschappen omgaan met de door het Rijk geboden afwegingsruimte.

De Commissie erkent dat monitoring en evaluatie van groot belang zijn. Ze ziet dat de werkelijke milieueffecten van de bruidsschat in de praktijk sterk afhankelijk zullen zijn van de wijze waarop gemeenten en waterschappen omgaan met de regels. Bovendien zal de keuze om regels weer te centraliseren (het rijksregels-alternatief uit de NRD) sterk afhankelijk zijn van de wijze waarop de bruidsschat daadwerkelijk uitwerkt. De Commissie beschouwt monitoring van al die effecten daarom als een belangrijk onderdeel van het nieuwe programma, maar ziet ook dat dit nog onderbelicht is in de NRD.

Hierna doet de Commissie een aanzet voor een monitoringssysteem dat aansluit bij het programma en de bruidsschat.

### **Ontwerp zowel een toestands- als een beleidsmonitor**

Het monitoringssysteem dat de Commissie voor ogen heeft, heeft een tweeledig karakter. Het is niet alleen een **toestandsmonitor** (de decentrale milieusituatie), maar heeft ook het karakter van een lerende, reflexieve **beleidsmonitor**. Het monitoringssysteem geeft informatie die niet alleen relevant is voor de rijksoverheid, maar ook voor decentrale overheden.

Voor de rijksoverheid geeft het systeem inzicht in hoe decentrale overheden omgaan met de bruidsschatregels. Het vormt zo een belangrijke informatiebron voor de evaluatie die 5 jaar na invoering van de Omgevingswet plaatsvindt. Voor decentrale overheden vormt het monitoringssysteem (in het bijzonder de toestandsmonitor) een referentiepunt bij de besluitvorming over (het overnemen, aanpassen, versoepelen of aanscherpen van) de bruidsschatregels. Daarnaast biedt met name de beleidsmonitor de decentrale overheden de mogelijkheid te leren van de ervaringen van andere overheden.

### **Uitwerking en toepassing van de toestandsmonitor**

De Commissie adviseert om ervoor te zorgen dat een monitoringssysteem op 1 januari 2024 operationeel is of zo spoedig mogelijk daarna. Daarmee kan de ontwikkeling van de milieusituatie in de tijd worden gevolgd en kan inzicht worden gekregen in de effecten van

de inpassing en aanpassing van de bruidsschatregels. Sla ten minste een set aan indicatoren op die alle regels uit de bruidsschat afdekken.

Belangrijke randvoorwaarde voor een monitoringssysteem is dat de uitwerking op een zo laag mogelijk aggregatieniveau meetbaar en beschikbaar (te maken) is en regelmatig geactualiseerd kan worden. Vervolgens kan voor iedere gemeente/waterschap de milieusituatie vastgesteld worden. Door herhaald te meten wordt aan de hand van de indicatorscores vastgesteld of en hoe de milieusituatie verandert. Daardoor ontstaan indicaties over milieueffecten die veranderingen van (clusters van) bruidsschatregels hebben.

### **Uitwerking en toepassing van de beleidsmonitor**

Naast monitoring van (veranderingen in) de milieusituatie, is het van belang in de beleidsmonitoring in kaart te brengen hoe gemeenten en waterschappen omgaan met de regels, wat de achtergrond/aanleiding is van eventuele aanpassingen en welke belemmeringen bij decentrale regelgeving ontstaan. Op deze wijze ontstaat een beeld van de nieuwe juridische werkelijkheid. Dit kan aanleiding zijn voor aanpassingen aan het programma 'Milieuregels Bruidsschat Omgevingswet', voor centralisering van (delen van) de bruidsschatregels en voor aanpassingen aan de instructieregels van het Bkl.

In deze beleidsmonitor zouden per gemeente/waterschap gegevens verzameld moeten worden over:

- de specifieke regelmix: overgenomen/niet aangepaste bruidsschatregels en nieuwe regels (gemeente-/waterschapsbreed, locatiespecifiek);
- het tijdstip waarop de regels ingevoerd worden;
- wijzigingen van de mix in de tijd;
- aanvullende maatregelen ter vergroting van de effectiviteit van de regels;
- de toezichts- en handhavingspraktijk en eventuele knelpunten daarbij.

Bij voorkeur worden deze gegevens opgeslagen in een openbare database. Dit draagt bij aan de versterking van het lerend vermogen (zowel van decentrale overheden als het Rijk). Het draagt ook bij aan de mogelijkheid om secundaire analyses op de database uit te voeren. Deze analyses geven inzicht in de effecten van bepaalde regelmixen en in de mate waarin de 'oude' landelijke regels integraal overgenomen zijn in de lokale regelmixen.

## **7 Vorm, presentatie en samenvatting MER**

### **7.1 Vorm en presentatie**

De vergelijking van de alternatieven verdient bijzondere aandacht. Presenteer de vergelijking bij voorkeur met behulp van tabellen, figuren en kaarten. Zorg voor:

- een zo beknopt mogelijk MER, onder andere door achtergrondgegevens niet in de hoofdtekst zelf te vermelden, maar in een bijlage op te nemen;
- een verklarende woordenlijst, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst;
- recent, goed leesbaar kaartmateriaal, met duidelijke legenda.



## 7.2 Samenvatting van het MER

De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers en het verdient daarom bijzondere aandacht. Het MER zal zowel in juridische als in milieutechnische zin een complex rapport worden. Dit stelt hoge eisen aan de samenvatting.

De Commissie beveelt aan om in ieder geval twee afzonderlijke samenvattingen te maken met een eigen focus: een juridische en een meer milieutechnische. De inhoud van het MER kan zo toegankelijk samengevat worden voor zowel juridische stakeholders (bijvoorbeeld de wetgever) als milieustakeholders (bijvoorbeeld omgevingsdiensten en milieuorganisaties).

Verder wijst de Commissie erop dat de samenvatting(en) als zelfstandig document leesbaar moet(en) zijn en een goede afspiegeling moet(en) zijn van de inhoud van het MER. Daarbij moeten de belangrijkste zaken zijn weergegeven, zoals:

- de aanleiding voor het MER (zie hoofdstuk 2 van dit advies);
- de afbakening van het MER en de relatie met het programma (zie hoofdstuk 3 van dit advies);
- de alternatieven en varianten (zie paragraaf 5.1 van dit advies);
- de belangrijkste effecten voor het milieu, de vergelijking van de alternatieven en de onzekerheden die daarbij aan de orde zijn (zie paragraaf 5.2 van dit advies);
- de wijze waarop met leemten in kennis wordt omgegaan, bijvoorbeeld in een monitoringsplan (zie hoofdstuk 6 van dit advies);
- de gevolgen van de uitkomsten van het MER.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens**

### **Advies van de Commissie over het op te stellen MER**

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep op 13 oktober 2023 het voornemen besproken met vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

### **Samenstelling van de werkgroep**

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

mr. Lukas Baars

drs. John Dagevos

mr. Roel Sillevius Smitt (secretaris)

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

drs. Gerrit de Zoeten

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld**

Programma Milieuregels Bruidsschat Omgevingswet.

### **Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?**

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. Bijlage V van het Omgevingsbesluit onder de Omgevingswet, de opvolger van onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, geeft aan om welke projecten het gaat. Voor deze procedure gaat het bijvoorbeeld om installaties voor intensieve veehouderij (A1), windparken (C2), spoorwegen (J2), werkzaamheden voor het onttrekken of kunstmatig aanvullen van grondwater (K1) en rioolwaterzuiveringsinstallaties (L3). Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

### **Bevoegd gezag besluit**

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

### **Initiatiefnemer besluit**

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

### **Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?**

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

### **Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) projectnummer [3787](#) in te vullen in het zoekvak.

**Commissie voor de milieueffectrapportage**  
A. v. Schendelstraat 760  
3511 MK Utrecht

t 030-2347666  
e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)  
w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

