

Conceptnotitie Reikwijdte en Detailniveau voor het plan-milieueffectrapport bij het programma Milieuregels Bruidsschat Omgevingswet

Colofon

Versie NRD voor consultatie van andere bestuursorganen en wettelijk adviseurs, zienswijzen en advies Commissie voor de m.e.r.

Datum: 14 november 2023

Dit is de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) voor het plan-milieueffectrapport (plan-MER) bij het *programma Milieuregels Bruidsschat Omgevingswet (hierna 'programma Bruidsschat')*.

Inhoudsopgave

1 - Aanleiding programma Bruidsschat en plan-mer	2
Nevele-arrest.....	2
Decentraal wijzigen van bruidsschatregels	2
Programma Bruidsschat en plan-mer.....	3
2 - Plaats Notitie Reikwijdte en Detailniveau in de plan-mer-procedure.....	4
3 - Plaats programma Bruidsschat in het geheel van acties n.a.v. Nevele-arrest	5
Handreikingen	5
4 - Beleidsachtergrond en inhoud bruidsschat.....	6
Beleidsachtergrond bruidsschat.....	6
Inhoud van de bruidsschat.....	7
5 - Doelstelling, inhoud en ambitie van het programma Bruidsschat.....	9
Keuze voor een vrijwillig programma.....	9
Inhoud van het programma Bruidsschat en het plan-MER.....	9
Het decentraal-alternatief	9
Het rijksregels-alternatief.....	9
De aanpak bij het programma	10
6 - Rol van de plan-mer voor de bruidsschat in de context van totstandkoming van nationale en decentrale regelgeving	12
Rol 1: leveren milieu-informatie over de wenselijkheid van algemene regels.....	12
Rol 2: leveren milieu-informatie over de milieuaspecten die in de regels een plek moeten krijgen.....	12
Rol 3: leveren van milieu-informatie over de inhoud van de regels (zoals de hoogte van een milieunorm of het 'soort regel').....	13
7 - Referentiesituatie	15
Keuze referentiesituatie	15
Aandachtspunten bij beschouwen milieueffecten referentiesituatie.....	16
8 - In het programma Bruidsschat opgenomen alternatieven, varianten en opties	17
Decentraal alternatief	17
Rijksregels-alternatief.....	19

1 - Aanleiding programma Bruidsschat en plan-mer

Nevele-arrest

Het opstellen van het programma Bruidsschat en het in samenhang daarmee uitvoeren van een plan-milieueffectrapportage (verder: plan-mer¹) is een van de acties die voortvloeien uit het zogenoemde Nevele-arrest van het Europees Hof van Justitie van 25 juni 2020² en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding van 30 juni 2021.³ Uit dat arrest volgt dat regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer in bepaalde gevallen op grond van de Europese richtlijn over strategische milieubeoordeling (smb-richtlijn)⁴ als een plan worden gezien waarvoor een plan-mer vereist kan zijn.

Bij de totstandkoming van de Omgevingswet is besloten om voor een deel van de rijksregels over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam en een zuiveringstechnisch werk (verder: milieuregels⁵) een verschuiving aan te brengen in de verhouding tussen decentrale regels en rijksregels. Hierdoor krijgen meer milieuregels voortaan een decentrale plek in de omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Als bijzondere vorm van overgangsrecht is daarbij de zogenoemde bruidsschat vastgesteld. De bruidsschat milieu bevat ongeveer 400 regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit lozing afvalwater huishoudens en bijbehorende ministeriële regelingen. Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet gaan deze rijksregels naar de gemeenten en waterschappen en worden deze automatisch onderdeel van het zogenaamde tijdelijk deel van het omgevingsplan of van de waterschapsverordening. Deze milieuregels, die als rijksregels al vele jaren een belangrijke rol hebben gespeeld in de bescherming van de leefomgeving, zijn vastgesteld zonder een plan-mer te hebben doorlopen. Deels omdat deze regels inhoudelijk zijn ontwikkeld nog voordat de smb-richtlijn van kracht werd en het vraagstuk van een plan-mer dus niet aan de orde was. En deels omdat er na het van kracht worden van de smb-richtlijn niet vanuit is gegaan dat op grond daarvan bij totstandkoming van landelijke algemene milieuregels een plan-mer vereist zou kunnen zijn. Ook bij het opnieuw vaststellen van die regels als bruidsschatregels in het kader van het Invoeringsbesluit Omgevingswet is geen plan-mer doorlopen.

Of al deze regels onder de reikwijdte van de smb-richtlijn vallen en of voor deze regels in alle gevallen ook echt een plan-MER gemaakt had moeten worden, staat overigens niet vast. De EU-jurisprudentie biedt nog onvoldoende handvatten om dat te beoordelen. En in de Nederlandse jurisprudentie kristalliseert met name het begrip 'kaderstellend plan of programma' zich ook steeds verder uit.

Decentraal wijzigen van bruidsschatregels

De komende jaren gaan gemeenten en waterschappen zelf de bruidsschatregels wijzigen. Bij het omgevingsplan is dat verplicht omdat deze regels, al dan niet aangepast, moeten worden opgenomen in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Ook waterschappen zullen de bruidsschatregels veelal wijzigen, al was het alleen om ze beter in te passen in de structuur van de van rechtswege ontstane waterschapsverordening.

Gemeenten en waterschappen kunnen daarbij voor het gehele grondgebied of gebiedsgericht bepalen of de betreffende regels nodig zijn of niet. En zo ja, dan ook beslissen over het al dan niet aanpassen van de regels. Zij zijn hierbij gebonden aan:

- de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Op onderdelen moeten de bruidsschatregels worden aangepast om aan de instructieregels te voldoen;

¹ Terminologie: Het plan-MER = het milieueffectrapport
De plan-mer = het plan-MER en de procedure daarvoor

² ECLI:EU:C:2020:503.

³ ECLI:NL:RVS:2021:1395.

⁴ 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

⁵ In deze notitie wordt het begrip "milieuregels" korthedshalve ook gebruikt voor regels over lozingen in een oppervlaktewaterlichaam, ondanks het feit dat de Omgevingswet deze deels uitzondert van regels over milieubelastende activiteiten. Het gebruik van het woord "milieuregels" is in lijn met het brede begrip milieu waar de smb-richtlijn van uit gaat.

- voor zover de regels betrekking hebben op activiteiten waarop ook regels van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) of Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) van toepassing zijn de ruimte die deze besluiten bieden voor het stellen van maatwerkregels;
- de bepalingen die de Omgevingswet op een hoger abstractieniveau met betrekking tot stellen van regels bevat, zoals:
 - specifiek voor gemeenten: artikel 4.3, waarin bepaald is dat het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels bevat die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;
 - de verplichting van artikel 2.2 om bij de uitoefening van taken en bevoegdheden rekening te houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en daarmee zonodig af te stemmen;
 - artikel 2.1, waarin bepaald is dat een bestuursorgaan zijn taken en bevoegdheden uitvoert met het oog op de doelen van de wet;
 - de doelen zelf, vastgelegd in artikel 1.3, dat naast beschermen ook doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften noemt.

Bij het stellen van de regels is het de vraag of voor de wijziging van de bruidsschatregels een plan-mer vereist is. Dat zou het geval kunnen zijn als gevolg van het hierboven genoemde Nevele-arrest. Ook als het omzetten van de bruidsschatregels samengaat met een gebiedsontwikkeling waarvoor een plan-mer of project-mer vereist is, kan een inhoudelijke aanpassing van de bruidsschatregels gewenst zijn.

In gevallen dat voor deze nieuwe regels een mer wordt uitgevoerd, kan dit extra werk voor gemeenten en waterschappen met zich meebrengen.

Programma Bruidsschat en plan-mer

De bruidsschat kan niet van een landelijke plan-mer worden voorzien, omdat na overdracht van de bruidsschat (digitaal per juli 2023, formeel per 1 januari 2024), de bruidsschat van gemeenten/waterschappen is.

Op grond van de nu bekende inzichten wordt niet verwacht dat alle milieuregels in de bruidsschat plan-mer-plichtig zijn. Hetzelfde geldt als gemeenten en waterschappen deze regels wijzigen. Mede afhankelijk van de keuzes die gemeenten en waterschappen maken kan echter wel sprake zijn van een plan-mer-plicht. Om dubbel werk te voorkomen is interbestuurlijk afgesproken om uit voorzorg samen tot een plan-mer voor alle milieuregels van de bruidsschat te komen. Om een plan-mer te kunnen uitvoeren is een plan of programma nodig. De plan-mer voor de bruidsschat wordt gekoppeld aan het programma Bruidsschat, een vrijwillig programma onder de Omgevingswet.

Interbestuurlijk is afgesproken dat het Rijk deze plan-mer uitvoert. Op de achtergrond van deze keuze wordt ingegaan in hoofdstuk 5.

In de plan-mer wordt gekeken naar de mogelijke alternatieven voor het wijzigen van deze regels binnen het nieuwe deel van het omgevingsplan of binnen de waterschapsverordening. Het betreft alternatieven, waarvan de inschatting is dat deze in de praktijk bij meerdere gemeenten en waterschappen aan de orde kunnen zijn.

Het plan-MER over het programma levert aldus informatie die gebruikt kan worden bij de beoordeling van wijzigingen van het omgevingsplan of de waterschapsverordening.

Het landelijk uitvoeren van een plan-mer voor deze alternatieven kan de afweging van gemeenten en waterschappen over de eventuele aanpassing van bruidsschatregels vergemakkelijken. Ook ondersteunt het hen bij het zo nodig uitvoeren van een mer voor een door gemeenten en waterschappen gekozen alternatief voor aanpassing van de regels, toegepast in een specifieke context. Daarnaast wordt in het plan-MER een alternatief beschreven waarbij milieuregels uit de bruidsschat worden teruggebracht naar rijksniveau.

Het programma wordt voorbereid in een gezamenlijk interbestuurlijk project van BZK, IenW, VNG, Unie van Waterschappen en IPO. Vervolgens wordt het programma formeel vastgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Dit omdat de koepels geen bestuursorganen zijn, en formeel dus geen programma kunnen vaststellen.

2 - Plaats Notitie Reikwijdte en Detailniveau in de plan-mer-procedure

De plan-mer-procedure kent een aantal stappen. Deze zijn hieronder aangegeven. Naast de verplichte stappen kan het bevoegd gezag binnen de procedure nog verschillende keuzes maken. Enkele zijn hieronder in cursief aangegeven, met name waar het gaat om participatie:

- *openbare kennisgeving van voornemen (verplicht op grond van de nu nog geldende Wet milieubeheer)*
- opstellen Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD)
- vragen van advies aan de wettelijke adviseurs over reikwijdte en detailniveau (*verplicht op grond van de nu nog geldende Wet milieubeheer en straks op grond van de Ow*)
- *advies vragen aan de Commissie voor de m.e.r. over reikwijdte en detailniveau (onverplicht onder zowel Wet milieubeheer als Omgevingswet).*
- *uitnodigen van andere partijen om mee te denken over de reikwijdte en het detailniveau, bijvoorbeeld door ter inzage leggen voor eenieder (verplicht op grond van de nu nog geldende Wet milieubeheer)*
- opstellen milieueffectrapport (plan-MER) (*verplicht op grond van de nu nog geldende Wet milieubeheer en straks op grond van de Omgevingswet*)
- ter inzage leggen plan-MER met ontwerpprogramma, inclusief toetsingsadvies Commissie m.e.r. (*verplicht op grond van de nu nog geldende Wet milieubeheer en straks op grond van de Omgevingswet*)
- vaststellen plan-MER tezamen met het programma (*verplicht op grond van de nu nog geldende Wet milieubeheer en straks op grond van de Omgevingswet*)

Deze NRD vormt samen met de openbare kennisgeving de eerste twee stappen.

Doel van de plan-mer is om de milieueffectbeoordeling van de verschillende in het programma opgenomen alternatieven op een gestructureerde manier te laten plaatsvinden, zodat het milieubelang een volwaardige plek krijgt in de bestuurlijke besluitvorming daarover. In vervolg daarop kunnen ook decentrale overheden daarvan gebruik maken bij het beoordelen van de milieueffecten bij maken van keuzes over het omgaan met de bruidsschat.

Het milieueffectrapport, het plan-MER, maakt de milieugevolgen van algemeen geldende voorschriften in de bruidsschat en de verschillende alternatieven voor de bruidsschatregels inzichtelijk.

Deze NRD is bedoeld om de reikwijdte en het detailniveau van het plan-MER te bepalen. Daarvoor worden bestuursorganen en wettelijke adviseurs geraadpleegd en geeft de Commissie voor de m.e.r. een advies. Daarnaast kan eenieder reageren op de NRD door een zienswijze naar voren te brengen.

De NRD gaat in op:

Reikwijdte: welke onderdelen worden in het plan-MER onderzocht?

Detailniveau: hoe worden de milieueffecten in beeld gebracht en met welke diepgang?

Verder geeft de NRD aan wat de *referentiesituatie* is en welke alternatieven en varianten in het plan-MER worden beschouwd.

3 - Plaats programma Bruidsschat in het geheel van acties n.a.v. Nevele-arrest

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat het opstellen van het programma Bruidsschat en in samenhang daarmee uitvoeren van een plan-mer een van de acties is die voortvloeien uit het zogenoemde Nevele-arrest van het Europees Hof van Justitie en daaropvolgende rechterlijke uitspraken.

Naar aanleiding van deze uitspraken is het Actieprogramma Verankering milieubescherming na Nevele opgezet. Binnen het actieprogramma is gestart met het opstellen van nieuwe algemene milieuregels voor windturbines en het opstellen van een plan-MER daarvoor. De Commissie voor de m.e.r. is gevraagd om te adviseren over de Notitie reikwijdte en detailniveau, en heeft inmiddels een advies uitgebracht. Een ontwerp-AMvB met de nieuwe algemene milieuregels is op 12 oktober 2023 samen met het plan-MER gepubliceerd, waarbij eenieder in gelegenheid wordt gesteld om te reageren, en de Commissie voor de m.e.r. om advies is gevraagd. Omdat dit traject in het najaar zal plaatsvinden kunnen ontwikkelingen daarbinnen ook relevant zijn voor de plan-mer bij het programma Bruidsschat. Het opstellen van een plan-MER voor regelgeving is immers relatief nieuw, er is nog betrekkelijk weinig ervaring mee opgedaan.

Vanaf het begin van het Actieprogramma Nevele is binnen dat programma ook beschouwd of de rechterlijke uitspraken over windparken mogelijk ook gevolgen hebben voor de toepasbaarheid van andere milieuregels, en dus sprake kan zijn van mogelijke bredere werking. Daartoe zijn de volgende stappen gezet:

1. analyse van de relevante jurisprudentie over de smb-richtlijn en van de regelgeving waarvoor dit mogelijk relevant kan zijn;
2. vaststellen van een vervolgaanpak;
3. verspreiding van de opgedane kennis.

De conclusie van de eerste stap is dat het niet mogelijk is om de algemene milieuregels zwart/wit in te delen in wel of niet plan-mer-plichtig.

Daarvan uitgaande is een gefaseerde vervolgaanpak opgesteld, waarbij onderscheid wordt gemaakt in bestaande en nieuwe regelgeving. Voor bestaande, al vastgestelde regelgeving is geconcludeerd dat het op basis van de bestaande jurisprudentie en kennis niet zeker is of een plan-mer-plicht geldt. Vanwege de juridische onzekerheid wordt er vooralsnog van uitgegaan dat de bestaande regels blijven gelden (totdat een rechter in een concreet geval oordeelt dat dat niet het geval is), en wordt voor die bestaande regels ook geen plan-mer opgesteld. Voor wijziging van bestaande landelijke algemene milieuregels of voor nieuwe landelijke algemene milieuregels wordt per geval beoordeeld of een plan-mer-plicht mogelijk aan de orde is.

Handreikingen

Hiervoor is, als onderdeel van verspreiding van opgedane kennis, een handreiking ontwikkeld voor beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen. Deze handreiking biedt handvatten om per geval te kunnen beslissen of een plan-mer moet worden uitgevoerd en, zo ja, voor de wijze waarop deze kan worden uitgevoerd. Deze handreiking is opgesteld op basis van de (weinig) ervaringen die zijn opgedaan met de plan-mer voor nieuwe landelijke milieuregels voor windturbines en uitgaande van bestaande jurisprudentie. De handreiking zal steeds worden aangepast aan nieuwe ervaringen en ontwikkelingen. Als sprake is van voorgenomen wijzigingen van bestaande algemene milieuregels wordt in ieder geval ook beoordeeld of er aanleiding is om samenhangende bestaande regels (die dus niet worden gewijzigd) mee te nemen in het eventueel op te stellen plan-MER.

Als onderdeel van de verspreiding van opgedane kennis wordt in samenhang met het programma Bruidsschat en de plan-mer bruidsschat aanvullend een handreiking plan-mer voor decentrale milieuregels opgesteld. De handreiking geeft handvatten hoe kan worden omgegaan met aanpassing van de bruidsschatregels, en bij het vaststellen van andere decentrale milieuregels.

Omdat een plan-mer bij regelgeving een nieuw terrein is zijn de ervaringen daarmee zich nog volop aan het ontwikkelen. Gaandeweg het traject van het programma Bruidsschat en het opstellen van de plan-MER in het kader van dat programma wordt daarom steeds bezien, of ontwikkelingen bij andere trajecten rondom plan-mer bij regelgeving aanleiding zijn tot bijsturing.

4 - Beleidsachtergrond en inhoud bruidsschat

Beleidsachtergrond bruidsschat

Aan de bruidsschat liggen beleidskeuzes ten grondslag die zijn beschreven in de parlementaire stukken met betrekking tot de Omgevingswet en de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving. Daarbij was vooral de keuze over het omgaan met twee soorten milieuregels van belang: de zogenoemde "stand der techniek regels" en de regels over "de restgevolgen"⁶.

Deze in de toelichting van het Bal beschreven twee soorten regels sluiten aan op de twee invalshoeken die een rol spelen in het Nederlandse en Europese milieubeleid van de afgelopen decennia:

- het primaat van de preventieve aanpak, waarbij in beginsel onafhankelijk van de locatie maatregelen worden genomen gebaseerd op gezond verstand en de "stand der techniek" (in terminologie van de Omgevingswet: passende preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken), los van de exacte omvang van de gevolgen, die de activiteit voor de specifieke omgeving heeft;
- aanvullend daarop aandacht voor de gevolgen die na toepassing van de preventieve aanpak nog kunnen optreden voor de fysieke leefomgeving. Beoordeeld moet worden, of deze "restgevolgen" acceptabel zijn, gelet op de beschikbare gebruiksruimte op een concrete locatie.

Bij het stellen van regels onder de Omgevingswet vormen wat betreft de verdeling tussen rijksregels en decentrale regels de algemene criteria opgenomen in het derde lid van artikel 2.3⁷ het uitgangspunt. Bij de voorbereiding van de algemene rijksregels onder de Omgevingswet is in het licht van deze algemene criteria in de nota van toelichting bij het Bal aangegeven dat:

- algemene rijksregels en door het Rijk ingestelde vergunningplichten uitermate geschikt zijn om locatieonafhankelijke preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken vast te leggen. Daarmee kan ook een bijdrage worden geleverd aan het "level playing field";
- de algemene rijksregels zich veel minder lenen voor het reguleren van de "restgevolgen" die na de toepassing van de preventieve aanpak nog kunnen optreden. Dat heeft er mee te maken dat de algemene rijksregels primair kijken vanuit een activiteit en niet vanuit de specifieke locatie. Om toch recht te doen aan de hierboven genoemde tweede invalshoek bevatten rijksregels die hierop betrekking hebben veel maatwerkmogelijkheden. Dat is in het voorafgaand aan de Omgevingswet geldende recht al zo, en wordt voortgezet onder de Omgevingswet, waarbij met name mogelijkheden voor gebiedsgericht maatwerk zijn vergroot.

Bij de voorbereiding van de Omgevingswet is de vraag aan de orde geweest of het bij onderwerpen waarbij de lokale situatie een grote rol speelt doelmatig en doeltreffend is om rijksregels met maatwerkmogelijkheden te stellen, zoals in het voorafgaand aan de Omgevingswet geldend recht vaak is gedaan, of dat het beter is het stellen van regels door de gemeenten en waterschappen te laten plaatsvinden. Bij toepassing van de algemene criteria uit artikel 2.3 heeft de regering gekozen voor het stellen van dergelijke regels primair in het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Belangrijke reden daarbij was, dat de gemeente en het waterschap naast de mogelijkheid om in het omgevingsplan en de waterschapsverordening regels voor het hele grondgebied te stellen (zoals het Rijk het doet in algemene rijksregels), ook de mogelijkheid heeft om regels via werkingsgebieden aan specifieke locaties te koppelen en direct op die locaties toe te spitsen. Daardoor wordt, volgens de toelichting bij het Bal, die regel niet alleen korter, maar ook duidelijker. Als de gemeente kiest voor op de locatie toegesneden regels, kan dat regels opleveren die daadwerkelijk eenvoudig en beter zijn, en die de afweging die een bedrijf maakt over locatiekeuze of uitvoering van zijn activiteit vergemakkelijken.

⁶ Zie paragraaf 4.2.1 van de nota van toelichting bij het Bal, Stb. 2018, 293, p. 559-562.

⁷ **Artikel 2.3 (algemene criteria verdeling van taken en bevoegdheden)**

...

3. Een bestuursorgaan van het Rijk oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:

- a. met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd, of
- b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Aan de keuze voor meer decentralisering van deze milieuregels liggen aldus hoofdzakelijk twee beleidskeuzes ten grondslag:

- a) de keuze om in navolging van voorheen geldend recht veel afwegingsruimte te bieden aan decentrale overheden bij regels die aanvullend op eventuele "stand der techniek regels" het uiteindelijke milieueffect ("de restgevolgen") op een locatie bepalen;
- b) de keuze om daarbij te streven naar toegankelijke, duidelijke en eenvoudige regels voor zowel degene die de activiteit verricht als de omgeving.

Waar de keuze onder a) op zich ook nog binnen algemene rijksregels kon worden vormgegeven via ruimte voor maatwerkvoorschriften en maatwerkregels, heeft de onder b) aangegeven keuze uiteindelijk de doorslag gegeven voor verschuiving van bepaalde regels naar decentrale regelgeving.

Door deze keuze voor decentralisering van delen van het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit lozing afvalwater huishoudens en bijbehorende ministeriële regelingen is de noodzaak van overgangsrecht ontstaan, om te voorkomen dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet deze regels wegvallen. Dit overgangsrecht is vormgegeven via de zogenoemde "bruidsschat" waarbij de bestaande rijksregels vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet onderdeel zijn van het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Het gaat hier om een feitelijke overdracht van deze bruidsschatregels aan de 342 gemeenten en 21 waterschappen. Met de bruidsschat wordt verzekerd dat diegenen die activiteiten verrichten zich aan de onder het huidige recht geldende verplichtingen moeten blijven houden, totdat door de gemeente of het waterschap een afweging is gemaakt of die bruidsschatregels aanpassing behoeven en de al dan niet aangepaste regels een plaats in het definitieve omgevingsplan of de waterschapsverordening hebben gekregen.

Inhoud van de bruidsschat

Omdat de bruidsschat primair de rol van overgangsrecht heeft, is bij het opstellen daarvan uitsluitend gekeken naar welke regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit lozing afvalwater huishoudens en bijbehorende ministeriële regelingen gelet op de gemaakte keuze over verhouding tussen rijksregels en decentrale regels niet meer als rijksregels terugkomen, maar ook niet direct landelijk kunnen vervallen. Voor zover wijzigingen ten opzichte van de geldende milieuregels zijn doorgevoerd hebben deze vooral betrekking op de terminologie en structuur van de Omgevingswet en de daarbij behorende AMvB's.

De bij de Omgevingswet gemaakte keuze over de verhouding tussen rijksregels en decentrale regels, brengt met zich mee dat de bruidsschat geen allesomvattende regeling van milieugevolgen van bepaalde bedrijfsmatige activiteiten bevat. Er worden slechts bepaalde milieugevolgen geregeld, de hierboven genoemde "restgevolgen".

Voor een beperkt deel van de activiteiten zijn er verder geen milieuregels meer op rijksniveau gesteld, zodat die activiteiten na het geven van de bruidsschat geen onderwerp meer blijven van rijksregelgeving voor milieubelastende activiteiten.

Voor veel activiteiten blijven de andere milieugevolgen van de activiteiten geregeld in rijksregelgeving, in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Het Bal bevat dan vooral aanwijzing van vergunningplichtige en meldingsplichtige activiteiten, informatieverplichtingen, uitwerking van de passende preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken, en soms ook regels over restgevolgen, als het regelen daarvan op rijksniveau voldoende eenduidig kan plaatsvinden.

In de bijlage bij deze NRD is de bruidsschat van het omgevingsplan en de waterschapsverordening opgenomen. De milieuregels van de bruidsschat betreffen hoofdzakelijk de onderwerpen geluid, geur en lozingen.

Onder "milieuregels" worden in het programma Bruidsschat verstaan regels van Afdeling 22.3 (Milieubelastende activiteiten) van de Bruidsschat omgevingsplan en de regels van hoofdstuk 2 (Lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk) van de Bruidsschat waterschapsverordening.

In beginsel worden alle paragrafen binnen de afdeling 22.3 Bruidsschat omgevingsplan en alle afdelingen binnen hoofdstuk 2 van de Bruidsschat waterschapsverordening meegenomen in het programma en de plan-mer. De afdelingen met algemene bepalingen (algemeen toepassingsbereik, oogmerken, normadressaat, specifieke zorgplicht,

maatwerkvoorschriftbevoegdheid), vergunningplichten, beoordelingsregels en aanvraagvereisten hebben een ander karakter dan de paragrafen en afdelingen die algemene regels bevatten, het programma zal er in ieder geval op ingaan, maar ze lenen zich minder voor de plan-mer.

De regels van de bruidsschat zijn te raadplegen via de website van IPLO:

[Bruidsschat omgevingsplan | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

[Bruidsschat waterschapsverordening | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

5 - Doelstelling, inhoud en ambitie van het programma Bruidsschat

Keuze voor een vrijwillig programma

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, vormde de bestuurlijke afspraak om alsnog een plan-mer voor de bruidsschat te maken de aanleiding tot het opstellen van het programma Bruidsschat.

Bij de uitwerking van de afspraak is de vraag naar voren gekomen aan welk besluit de plan-mer kan worden gekoppeld. Daarbij is relevant dat zowel een concrete wijziging van regelgeving als een op regelgeving gericht programma kunnen worden gezien als plannen en programma's als bedoeld in artikel 2, onder a, van de smb-richtlijn.

Voorgaande leidde tot de keuze of de afgesproken plan-mer wordt gekoppeld aan:

- een concreet wetgevingsproces waarvan de bruidsschatregels onderdeel uitmaken, of
- een programma, waarin het na inwerkingtreding van de Omgevingswet omgaan met de bruidsschat, inclusief te beschouwen alternatieven voor huidige bruidsschatregels, centraal staat.

Gegeven het karakter en de beleidsachtergrond van de bruidsschat is het voor de gehele bruidsschat direct starten van een concreet wetgevingsproces op rijksniveau niet een voor de hand liggende weg.

Het kiezen voor een programma, waarin het na inwerkingtreding van de Omgevingswet omgaan met de bruidsschat, inclusief te beschouwen alternatieven voor huidige bruidsschatregels, centraal staat, past bij het karakter en de beleidsachtergrond van de regels die in de bruidsschat zijn geland. Dat laat onverlet dat de beschouwing in het kader van het programma tot de keuze kan leiden om een deel van de milieuregels alsnog weer naar rijksniveau te verplaatsen.

Inhoud van het programma Bruidsschat en het plan-MER

Het programma Bruidsschat start met een inhoudelijke beschouwing van elk van de bruidsschatregels zoals die zal luiden bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarbij wordt ook de oorspronkelijke onderbouwing van die regels meegenomen, veelal afkomstig uit geldende AMvB's onder het huidige recht, of de voorlopers daarvan. Er wordt echter niet alleen naar de ontstaansgeschiedenis gekeken, maar ook naar het gebruik van de regels in de uitvoeringspraktijk, zoals de wijze van omgaan met maatwerk mogelijkheden, als de regels daarvoor ruimte bieden.

Het programma Bruidsschat kent twee alternatieven voor het omgaan met de verschillende regels van de bruidsschat: het decentraal-alternatief en het rijksregels-alternatief

Het decentraal-alternatief

Bij dit alternatief blijft de milieuregel op decentraal niveau gesteld. Gemeenten en waterschappen maken zelf keuzes over het omgaan daarmee in het omgevingsplan en de waterschapsverordening, waar relevant begrensd door instructieregels van het Rijk of provincie. Voor de omzetting van de bruidsschatregel bestaan verschillende varianten, waarop hierna wordt ingegaan. Het programma biedt samen met de plan-mer informatie en handelingsperspectieven die door gemeenten en waterschappen gebruikt kunnen worden. In lijn met in hoofdstuk 4 beschreven beleidsachtergrond van de bruidsschat hoeft die aanpassing niet ambities op milieugebied als reden hebben. Het is immers mogelijk dat de milieueffecten van activiteiten in de specifieke situatie niet tot aanpassing van de regels noodzaken, maar dat voor aanpassing gekozen wordt bijvoorbeeld vanwege eenvoud en toegankelijkheid van de regels.

Het rijksregels-alternatief

Bij dit alternatief wordt een milieuregel uit de bruidsschat gehaald en opnieuw vastgesteld door het Rijk, waarbij de mogelijkheid van lokaal maatwerk geborgd wordt via bijvoorbeeld maatwerkregels, maatwerkvoorschriften, vergunningvoorschriften of met de regels over de toedeling van functies aan locaties. Eventuele varianten op dit alternatief betreffen vooral het milieubeschermingsniveau dat met de regel wordt vastgelegd, de inzet van de instrumenten (zoals keuze tussen algemene regels en vergunningplicht) en de ruimte voor maatwerk. Deze varianten worden ontwikkeld, parallel aan en in samenhang met het decentrale alternatief.

Uit het programma moet per regel de keuze voortvloeien of het rijksregels-alternatief de voorkeur geniet boven het decentraal-alternatief. Daarbij spelen naast milieugevolgen ook andere gevolgen

een rol, zoals gevolgen voor toegankelijkheid van de regels (het voornaamste argument voor de bruidsschat) effecten op nalevingskosten, administratieve en bestuurlijke lasten, waaronder ook duur van eventuele procedures, gevolgen voor toezicht en handhaving en gevolgen voor de rechterlijke macht. Ook nieuwe beleidsvoornemens van het Rijk kunnen van invloed zijn op deze keuze. Als voor het rijksregels-alternatief wordt gekozen, vormt het programma het startpunt van het wetgevingstraject waarmee het stellen van regels door het Rijk wordt opgepakt. Binnen dat traject vindt vervolgens een keuze plaats tussen de verschillende varianten van het rijksregels-alternatief. Als voor het decentraal-alternatief wordt gekozen, biedt het programma handelingsperspectieven voor gemeenten en waterschappen bij het omzetten van de bruidsschatregel; daarbij kan de informatie uit het plan-mer worden hergebruikt.

In het plan-MER worden binnen de twee alternatieven varianten voor de bruidsschatregels beschouwd. Nu decentrale regels onder de Omgevingswet breder kunnen worden toegepast speelt bij het beschouwen van de alternatieven ook de vraag of de gemeente een regel uniform voor het hele gemeentelijke grondgebied vormgeeft, of een regel kiest die gebiedsgericht vormgegeven is, afgestemd op het specifieke gebied. Dit is overigens onder voorafgaand aan de Omgevingswet geldend recht niet altijd of in mindere mate mogelijk geweest, omdat de wetgeving daarvoor niet altijd die ruimte gaf.

De aanpak bij het programma

Per paragraaf van de bruidsschat worden voor de twee verschillende alternatieven een aantal varianten beschouwd. Die beschouwing kan er ook toe leiden, dat voor een bepaalde variant meerdere opties worden uitgewerkt.

Ad 1 Decentraal-alternatief - varianten

Variant D0 (nul-variant): de bruidsschatregel, voor zover relevant met inachtneming van het Bkl

Variant D1: andere gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel, voor zover relevant met inachtneming van het Bkl

Variant D2: locatiegedifferentieerde regel, waarbij verschillende regels gelden voor verschillende delen van het grondgebied van een gemeente of waterschap, voor zover relevant met inachtneming van het Bkl

Bij varianten D1 en D2 wordt waar beschikbaar gebruik gemaakt van reeds decentraal ontwikkelde regels (staalkaart, of bijvoorbeeld Chw-experiment)

Ad 2 Rijksregels-alternatief-varianten

Variant rijksregels: landelijk geldende regel, met al dan niet decentrale ruimte voor maatwerk. Omdat het gaat om een variant waarbij de regels voor het hele land gelden en dus ook voor het hele grondgebied van alle gemeenten en waterschappen zijn er naar verwachting inhoudelijk veel overeenkomsten met varianten D0 en D1.

In hoofdstuk 8 van deze NRD wordt op de varianten nader ingegaan.

Na de beschrijving van de varianten worden de milieueffecten van de verschillende varianten beschreven. Het gaat daarbij zowel om de milieueffecten van de regels als om eventuele milieueffecten van de regels voor andere milieuthema's. Het is immers denkbaar dat bij aanpassing van een regel op een bepaald aspect gevolgen voor een ander milieuaspect aan de orde kunnen zijn. Deze gevolgen kunnen zowel negatief als positief zijn. Deze beschouwing op andere thema's blijft echter beperkt tot effecten die onmiskenbaar voortvloeien uit de regelvariant.

Op het abstractieniveau van dit plan-MER is geen volledig beeld te geven van de milieueffecten van maatregelen die degene die activiteiten verrichten en aan de regels moeten voldoen kunnen treffen om aan een regel te voldoen.⁸

⁸ Een variant zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat (nieuwe) activiteiten op een bedrijventerrein minder geluid mogen produceren dan toegelaten zou zijn geweest op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dit kan ertoe leiden dat een bedrijf dat tegen de geluidgrenzen aanloopt niet uitbreidt maar zich elders vestigt, het geluid beter afschermt, of gaat werken met stille elektrische installaties. Die maatregelen hebben sterk verschillende milieueffecten op andere thema's dan geluid.

De milieueffectbeschrijving moet rekening houden met verschillende gebiedssituaties, omdat het bij regels die restgevolgen regelen zo kan zijn dat een regel gekoppeld aan een bepaald gebied optimale bescherming biedt, terwijl diezelfde regel in een ander gebied te weinig milieubescherming biedt, of vanuit milieueffect onnodig streng is. Deze beschouwing vindt per onderwerp/thema plaats.

Voorbeeld: Zo speelt de inrichting van het watersysteem bij de regels over lozingen een belangrijke rol, terwijl bij de regels over geluid en geur de onderlinge positionering van activiteiten (zoals bedrijvigheid en wonen) van belang is.

Naast de milieueffecten hebben varianten uiteraard ook andere effecten, zoals effecten op toegankelijkheid van de regels, nalevingskosten, administratieve en bestuurlijke lasten, waaronder ook duur van eventuele procedures, gevolgen voor toezicht en handhaving en gevolgen voor de rechterlijke macht. Deze andere effecten betreffen niet de focus van het instrument plan-mer, maar hebben wel gevolgen voor de keuzes die op basis van het plan-mer vervolgens worden gemaakt in het programma. Waar relevant wordt op die effecten in het programma Bruidsschat ingegaan, omdat ze een rol kunnen spelen bij de keuzes op decentraal niveau en Rijksniveau naar aanleiding van het programma.

Het programma met plan-MER vormen een herbruikbaar document voor vervolgbesluitvorming door gemeenten, waterschappen en Rijk. Daarbij is de volgorde dat er eerst besluitvorming plaatsvinden over de keuze tussen het decentraal alternatief en het rijksregels-alternatief. Bij keuze voor een rijksregel wordt een keuze gemaakt uit de varianten en opties voor het aanpassen van de rijksregels. De decentrale varianten en opties van de bruidsschatregels kunnen als inspiratie dienen voor gemeenten en waterschappen bij de keuze welke regels de gemeente en het waterschap, al dan niet gebiedsgedifferentieerd, gaat stellen.

In het decentraal alternatief is de keuze hoe en wanneer de regels van de bruidsschat na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden aangepast uiteindelijk een decentrale politieke keuze, die verschillende motieven kan hebben. Dat kunnen motieven zijn die aansluiten bij de argumenten waarom het Rijk voor de nieuwe verhouding tussen algemene rijksregels en decentrale regels heeft gekozen, maar het kunnen ook andere motieven zijn.

Indien gekozen wordt voor het rijksregels-alternatief, dan kan indien nodig de milieu-informatie uit het plan-MER voor die regelgeving hergebruikt worden.

Bij het decentrale alternatief zal hergebruik in ieder geval kunnen voor zover het gaat om beschouwing van de milieueffecten van de bruidsschat. Als de gemeente of waterschap een variant kiezen die in het programma is beschreven en waarvan de plan-mer de milieueffecten beschrijft, kan ook die beschrijving hergebruikt worden.

6 - Rol van de plan-mer voor de bruidsschat in de context van totstandkoming van nationale en decentrale regelgeving

De toepassing van de plan-mer bij de totstandkoming van nationale of decentrale milieuregels is betrekkelijk nieuw, en mede ingegeven door het Nevele-arrest.

Naar aanleiding van het Nevele-arrest is voor de windturbines gekozen voor het vaststellen van nieuwe algemene regels. Daartoe is een plan-mer proces gestart. In het advies van de Commissie voor de m.e.r. over de reikwijdte en het detailniveau van het milieueffectrapport over de Nationale windturbinebepalingen leefomgeving is de Commissie op de mogelijke rollen bij totstandkoming van nationale regelgeving ingegaan.⁹ Daarbij zijn door de Commissie drie mogelijke rollen genoemd die bestaan uit het leveren van voor besluitvorming benodigde milieu-informatie over:

1. de wenselijkheid van algemene regels;
2. de milieuaspecten die in de regels een plek moeten krijgen;
3. de inhoud van de regels (zoals de hoogte van een milieunorm of het 'soort regel').

De Commissie bepleitte dat een plan-MER bij regelgeving aangeeft welke (combinatie) van deze rollen het heeft.

Hieronder gaan we de drie benoemde rollen na, en gaan we in op de relevantie voor deze plan-mer bij het programma Bruidsschat. Daarbij spelen ook de in het traject van totstandkoming van de Omgevingswet gemaakte keuzes over het decentraal of centraal stellen van regels en de daaruit volgende afbakening van de bruidsschat een rol.

Rol 1: leveren milieu-informatie over de wenselijkheid van algemene regels

Bruidsschatregels zijn in feite bestaande regels, die een andere plaats hebben gekregen, namelijk in het tijdelijk deel omgevingsplan en in de waterschapsverordening. De meeste van die regels bestaan soms tientallen jaren, waarbij bij de vaststelling daarvan, de noodzaak/wenselijkheid van die regels uitgebreid aan de orde is geweest. Omdat het milieurecht in de afgelopen decennia verschillende keren tegen het licht is gehouden bij opeenvolgende stappen van integratie van milieuregels, is ook de afweging over wenselijkheid van landelijke algemene regels meerdere keren aan de orde geweest. Voor de bruidsschatregels staat, gezien hun oorsprong in de landelijke algemene regels (het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit lozing afvalwater huishoudens en bijbehorende ministeriële regelingen) de wenselijkheid van het stellen van regels niet ter discussie.

Gelet hierop is het doel van het programma en dus de rol van de plan-mer, niet primair gericht op een hernieuwde afweging over de noodzaak van de regels die in de bruidsschat een plaats hebben gekregen. Wel kan het voorkomen dat een bepaalde regel wel relevant is vanuit landelijk niveau bezien, maar niet relevant hoeft te zijn bij een specifieke gemeente of waterschap, of in een deel van het grondgebied van de gemeente of waterschap. Dit kan aan de orde zijn als de geregelde activiteit daar niet voorkomt, zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn bij traditioneel schieten. In dat geval kan een gemeente of waterschap er voor kiezen de regel (gebiedsgericht) te schrappen.

Rol 2: leveren milieu-informatie over de milieuaspecten die in de regels een plek moeten krijgen

Vanwege het overgangsrechtelijke karakter van de bruidsschat staat op zich vast welke milieuaspecten in de regels een plek moeten krijgen. Dit zijn de milieuaspecten waarop de regels die in de bruidsschat zijn terechtgekomen betrekking hebben. De varianten die in het programma worden beschreven zijn dan ook primair op die milieuaspecten gericht. Het is echter niet uitgesloten dat ook andere milieuaspecten bij de beoordeling aandacht krijgen. Zoals in hoofdstuk 5 al is aangegeven is het immers denkbaar dat aanpassing van een regel op een bepaald aspect de initiatiefnemers tot bepaalde aanpassingen dwingt of daarvoor ruimte biedt, waardoor gevolgen voor een ander milieuaspect aan de orde kunnen zijn. Deze gevolgen kunnen zowel negatief als positief zijn. Dit speelt vooral bij varianten, waarbij de milieuambitie van de variant afwijkt van die van de bruidsschatregel, en het dus gaat om een ten opzichte van de bruidsschat strengere of minder strenge regel. Veelal zal het overigens zo zijn dat voor de andere milieuaspecten ook al regels staan in de rijksregels. Zo gelden bijvoorbeeld voor het energiegebruik van vele activiteiten

⁹ Zie <https://commissiemer.nl/docs/mer/p36/p3615/a3615rd.pdf>

regels in het Bal. Als de wijziging van de regels op afvalwatergebied tot meer energieverbruik leidt, zal in ieder geval aan die regels voldaan moeten worden.

Rol 3: leveren van milieu-informatie over de inhoud van de regels (zoals de hoogte van een milieunorm of het 'soort regel')

Het leveren van milieu-informatie over de inhoud van de regels is de hoofdrol die het plan-MER voor programma Bruidsschat vervult.

Dit geldt zowel voor de regels zoals die in de bruidsschat staan, als regels die als variant voor de bruidsschat worden voorgesteld.

Bij het beoordelen van milieueffecten van regels is het van groot belang om in de beoordeling te betrekken of de regel op zichzelf al de ambitie heeft om voor alle situaties in het gebied waarin de regel geldt adequate bescherming van de leefomgeving te waarborgen, of dat die adequate bescherming in bepaalde situaties niet door de regel zelf kan worden gewaarborgd, en dus ook naar andere regels of maatregelen in de fysieke leefomgeving moet worden gekeken.

Wat het voorgaande betreft kunnen verschillende situaties aan de orde zijn:

- a) De regel zelf beoogt voor alle situaties adequate bescherming te bieden.
- b) De regel beoogt voor de meeste situaties adequate bescherming te bieden, maar houdt er rekening mee dat in specifieke gevallen aanvullende maatregelen en/of regels nodig zijn, ofwel bij individuele activiteiten, ofwel in het kader van gebruiksruimteverdeling in een gebied. Hiertoe bevat de regel zelf mogelijkheden, of maakt gebruik van mogelijkheden die samenhangende regels binnen het stelsel van de Omgevingswet bieden.
- c) De regel biedt, kijkend vanuit een individuele activiteit, een basisbescherming die veelal alleen in combinatie met andere regels onder de Omgevingswet (zoals bijvoorbeeld de regels over de toedeling van functies aan locaties of regels over aanleg van vuilwaterriolering) tot een adequate bescherming leidt.
- d) De regel beoogt de inspanning van een initiatiefnemer te normeren, wetende, dat deze inspanning slechts ten dele bescherming van het milieu bewerkstelligt, en dat adequate bescherming alleen in combinatie met inzet van andere beleidsinstrumenten buiten de Omgevingswet mogelijk is.

Ad a

Van situatie a) is in milieuregelgeving veelal sprake als door technische maatregelen (passende preventieve maatregelen of beste beschikbare technieken) de mogelijke gevolgen voor het milieu volledig kunnen worden weggenomen, en de regel deze maatregelen voorschrijft.

Zoals uit het voorgaande blijkt zijn dergelijke technische maatregelen in de meeste gevallen in het Bal zelf opgenomen, en komen deze dus in beginsel niet terug als bruidsschatregel.

Van situatie a) kan ook sprake zijn als een bepaalde instrumentenkeuze het optreden van onaanvaardbare milieugevolgen in beginsel uitsluit. Dat kan aan de orde zijn bij een verbod een bepaalde handeling te verrichten, of een verbod om zonder vergunning een bepaalde handeling te verrichten. Omdat een vergunning in geval van onaanvaardbare gevolgen voor het milieu moet worden geweigerd, voorkomt het vergunningeninstrument – indien adequaat toegepast – bij nieuwe activiteiten en wijziging van bestaande activiteiten voor onderwerpen die onder het bereik van de vergunning vallen onaanvaardbare situaties. Dit is alleen anders, als beoordelingsregels voor die vergunning in de weg staan aan het opnemen van bepaalde voor de bescherming van het milieu cruciale voorschriften.

Vanuit de bruidsschat bezien zijn in dit verband de zogenoemde vangnetvergunningplichten voor lozen in het oppervlaktewater, de bodem en schoonwaterriolen relevant.

Ad b

Situatie b) is bij veel milieuonderwerpen in de bruidsschat aan de orde.

Een belangrijke reden is dat bij veel milieuonderwerpen sprake is van een groot aantal activiteiten die het milieueffect uiteindelijk mede bepalen. Een algemene regel kan de cumulatieproblematiek niet volledig meenemen, omdat vanuit het Rijksniveau onvoldoende zicht bestaat op de ruimtelijke spreiding van activiteiten. De oplossing van het cumulatievraagstuk door elke nieuwe activiteit of wijziging van een activiteit vergunningplichtig te maken is bij onderwerpen die bij een groot aantal activiteiten terugkomen ook niet realistisch. In milieuregelgeving heeft zich door de jaren heen met betrekking tot het omgaan met cumulatieve gevolgen een werkwijze ontwikkeld waarbij algemene regels worden gesteld gericht op de individuele verhouding tussen de activiteit en het te beschermen deel van de fysieke leefomgeving. Het is duidelijk dat met die regeling cumulatieve problemen bij grotere concentratie van activiteiten bij sommige onderwerpen niet voldoende kunnen worden voorkomen. Voor de aanpak daarvan is het gewenst dat in bepaalde gevallen

aanvullende regels worden gesteld. De regelgeving biedt er dan ook ruimte toe. Dat kan via maatwerkvoorschriften, vergunningvoorschriften als naast de algemene regels een vergunningplicht geldt, of via "ruimtelijke regels" in het bestemmingsplan/omgevingsplan.

Vanuit de bruidsschat bezien is van deze situatie sprake bij de regels over geluid van bedrijfsmatige activiteiten. Zie verder hoofdstuk 8.

Naast cumulatie kunnen grote verschillen in de kwetsbaarheid van het ontvangende milieu een andere reden zijn die de wetgever bij algemene regels voor het dilemma brengt van welke situatie bij stellen van regels moet worden uitgegaan. Als de meest kwetsbare situatie als uitgangspunt wordt gekozen, is de algemene regel voor veel situaties te beperkend. Als geen algemeen omschreven criterium beschikbaar is dat ook de meest kwetsbare situaties beschermt, wordt voor die bescherming uitgegaan van toepassing van maatwerk.

Vanuit de bruidsschat bezien is van deze situatie sprake bij de regels over lozingen, waarbij voor de haarvaten van het watersysteem de regels niet altijd afdoende bescherming bieden. Zie verder hoofdstuk 8.

Ad c

Situatie c) is bij een deel van de milieuonderwerpen in de bruidsschat aan de orde.

De regel biedt een landelijke basisbescherming die een gelijk speelveld voor bedrijven biedt en het aantal benodigde vergunningen sterk reduceert, maar niet op alle locaties zorgt voor afdoende bescherming. Door te bepalen welke typen bedrijven zich op een bepaalde locatie mogen vestigen, kan een gemeente zorgen voor een adequaat beschermingsniveau. Door bijvoorbeeld bedrijven in bepaalde milieuklasse te concentreren op bedrijventerreinen op voldoende afstand van woningen kunnen gemeenten zorgen voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor de functie wonen.

Vanuit de bruidsschat bezien is van deze situatie sprake bij de regels over geluid door bedrijven, die niet altijd op alle locaties afdoende bescherming bieden. Zie verder hoofdstuk 8.

Ad d

Van situatie d) is vooral sprake als het stelsel van Omgevingswet niet de instrumenten bevat waarvan een bijdrage voor een adequate bescherming van het milieu nodig is. De vraag is dan vooral, of de mogelijkheden die de Omgevingswet wél biedt adequaat worden benut, en de regels onder de Omgevingswet dus voldoende bijdragen aan het oplossen van het desbetreffende milieuvraagstuk.

Vanuit de bruidsschat bezien is van deze situatie sprake bij de regels over lozingen van huishoudelijk afvalwater in een vuilwaterriool. De samenstelling van huishoudelijk afvalwater wordt in belangrijke mate beïnvloed door stoffen en producten die door de mens worden ingenomen en bij huishoudelijke werkzaamheden worden gebruikt. Voor het beïnvloeden daarvan ligt vooral inzet van stoffen- en productenbeleid voor de hand. Dat beleid ligt grotendeels vast in milieuregelgeving die nog niet in de Omgevingswet is geïntegreerd. Zie verder hoofdstuk 8.

7 - Referentiesituatie

Keuze referentiesituatie

In een MER over een plan of programma dat een bepaalde ontwikkeling in de leefomgeving beschouwt is de referentiesituatie de huidige toestand van het milieu plus de 'autonome ontwikkeling': de toekomstige milieutoestand zonder dat het voornemen (= de ontwikkeling, die het plan- of programma beschrijft) wordt gerealiseerd.

Het programma Bruidsschat is niet gericht op een concrete ontwikkeling in de leefomgeving, maar op regelgeving, die zowel geldt voor vele activiteiten die al plaatsvinden als voor toekomstige ontwikkelingen in de leefomgeving. De meeste regels van de bruidsschat hebben betrekking op soorten activiteiten die vaak al tientallen jaren in de fysieke leefomgeving in grote delen van Nederland aan de orde zijn. De regels zijn niet nieuw, ze zijn het resultaat van stapsgewijze ontwikkeling van milieuregelgeving, die – waar het gaat om algemene milieuregels voor activiteiten – inmiddels al tientallen jaren duurt. Deze regels hebben daarmee in belangrijke mate bijgedragen aan de milieusituatie zoals die op dit moment in Nederland is.

De referentiesituatie wordt – wat de toestand van het milieu betreft – gevormd door deze huidige milieusituatie, bij het ontwikkelen waarvan de bruidsschatregels dus een belangrijke rol hebben gespeeld en spelen. Het benoemen van een referentiesituatie waarin gemeenten en waterschappen voor de in de bruidsschat geregelde activiteiten en onderwerpen geen milieuregels meer opnemen en de werking van concrete milieuregels dus volledig wegvalt is niet realistisch. Het zou er dan op neerkomen dat in de toekomst voor de in de bruidsschat geregelde onderwerpen slechts de algemene en soms specifieke zorgplicht van de wet en het Bal geldt, en waarbij activiteiten steeds aan deze zorgplichten moeten worden getoetst. Voor een deel van de bruidsschatregels verzetten ook de instructieregels van het Bkl zich tegen het schrappen van uitgewerkte regels. Een referentiesituatie die uitgaat van wegvallen van de regels is daarom niet gekozen.

Nu in de referentiesituatie wel van het bestaan van door gemeenten en waterschappen gestelde milieuregels wordt uitgegaan, zijn er feitelijk drie opties:

- de regels zoals die gelden voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet als onderdeel van de referentiesituatie nemen;
- de regels van Bal, Bkl en de bruidsschat, zoals vastgesteld bij totstandkoming van de Omgevingswet, als onderdeel van de referentiesituatie nemen;
- de regels van Bal, Bkl en de bruidsschat, waar nodig aangepast aan de instructieregels van het Bkl, als onderdeel van de referentiesituatie te nemen. In deze optie wordt het technisch aanpassen van de regels aan het Bkl als autonome ontwikkeling beschouwd.

In de eerste optie gaat het voornamelijk om regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit lozing afvalwater huishoudens, en bijbehorende ministeriële regelingen.

In de tweede optie gaat het om regels van de bruidsschat, zoals vastgesteld bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet, en op onderdelen daarna aangevuld of gewijzigd bij het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet, het Verzamelbesluit Omgevingswet 2022, en het Besluit tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en enkele besluiten op grond van de Omgevingswet (tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken)¹⁰.

Omdat de bruidsschat een bijzondere vorm van overgangsrecht is, was het uitgangspunt daarvan dat de regels inhoudelijk niet wijzigen. Anders ontstaan binnen het overgangsrecht situaties waardoor bedrijven met strengere regels worden geconfronteerd, of de leefomgeving minder bescherming krijgt. Voor de inhoud van de regels maakt keuze tussen de eerste en de tweede opties daarom nauwelijks uit. Wel is er op onderdelen een verschil in de mate waarin het bevoegd gezag maatwerk kan toepassen. Deze mogelijkheden zijn onder de bruidsschat soms ruimer dan de mogelijkheden die het daaraan voorafgaande recht biedt.

De keuze van de derde optie voor het formuleren van de referentiesituatie brengt het probleem met zich mee, dat niet eenduidig is hoe de gemeente of het waterschap, daar waar aanpassing vanwege instructieregels van het Bkl nodig is, deze aanpassing zouden vormgeven. Dat maakt het

¹⁰ Stb. 2022, 181.

betrekken daarvan in de referentiesituatie niet goed mogelijk. Het zou bovendien niet juist zijn een keuze die nog gemaakt moet worden als autonome ontwikkeling te zien.

In afweging van deze drie opties wordt ervoor gekozen om de vastgestelde bruidsschatregels als referentiesituatie te nemen. 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.

Het waar nodig aanpassen van de regels aan het Bkl (derde optie hierboven) krijgt wel aandacht binnen de beschreven varianten. Die geven dus ook verschillende handelingsperspectieven om aan de Bkl-instructieregels te voldoen.

Aandachtspunten bij beschouwen milieueffecten referentiesituatie

In hoofdstuk 5 is aangegeven dat bij het beoordelen van milieueffecten van regels van groot belang is om in de beoordeling te betrekken of de regel op zichzelf al de ambitie heeft om voor alle situaties in het gebied waarin de regel geldt adequate bescherming van de leefomgeving te waarborgen, of dat die adequate bescherming in bepaalde situaties niet door de regel zelf kan worden gewaarborgd, en dus ook naar andere regels of maatregelen in de fysieke leefomgeving moet worden gekeken. Veel van de bruidsschatregels zijn niet bedoeld en kunnen ook niet zelfstandig een adequate bescherming van de leefomgeving in alle situaties waarborgen, maar steunen voor die adequate bescherming mede op andere regels of op maatwerk.

Het is daarom van belang om bij het beoordelen van de milieueffecten van de bruidsschatregels deze andere regels of maatwerk mee te nemen.

Zo is in hoofdstuk 6) al aangegeven dat geluid van industriële en agrarische activiteiten tot de regels behoort die voor adequate bescherming van de omgeving afhankelijk is van andere regels die binnen de Omgevingswet plaats hebben gekregen (situatie c), of het daarbinnen toepassen van maatwerkinstrumenten.

Het Activiteitenbesluit milieubeheer bevat een geluidvoorschrift, waarin een basisregeling van de geluidbelasting van 'geluidgevoelige objecten' is uitgewerkt. Van deze regeling kan (binnen bepaalde grenzen) decentraal worden afgeweken met maatwerkvoorschriften, vergunningvoorschriften of regels in een verordening.

Maar ook daarmee kan adequate bescherming niet in alle situaties worden gewaarborgd. Bij de voorbereiding van de algemene milieuregels die aan de wieg stonden van de regels in het Activiteitenbesluit is dat ook onderkend, en is gewezen op het feit dat algemene milieuregels ondersteund moeten worden door ruimtelijke regels. Dit is door de regering als volgt toegelicht:

"De ruimtelijke ordening is het primaire kader om vestiging van (milieubelastende) activiteiten te kanaliseren. Het bestemmingsplan fungeert als primaire beslissingsgrondslag om de vestiging van bedrijven te reguleren. De algemene (milieu)regels van het Rijk gaan uit van een zorgvuldig gemeentelijk planologisch afwegingsproces en vestigingsbeleid".

Dit uitgangspunt heeft ertoe geleid, dat de situering van een bedrijf geen bepalende rol speelde bij de keuze tussen vergunningplicht en algemene regels en bij het formuleren van de algemene regels. Dat maakte het mogelijk om veel meer bedrijven in plaats van onder vergunningplicht onder algemene rijksregels te brengen dan tot dan toe het geval was, maar betekent tegelijkertijd dat voor adequate bescherming van de leefomgeving niet geheel op de regels van het Activiteitenbesluit kan worden vertrouwd.

Bij het beoordelen van de milieueffecten van de bruidsschatregels moet gelet hierop ook naar de ruimtelijke regels en het toepassen van maatwerk worden gekeken. Zo is bij de evaluatie van het Activiteitenbesluit milieubeheer gebleken dat het stellen van maatwerkvoorschriften relatief veel voorkomt bij geluidregels, en zijn ook verschillende experimenten in het kader van de Crisis- en herstelwet mogelijk gemaakt om adequate bescherming tegen geluidhinder mogelijk te maken.

Voorgaande betekent, dat als het niet de ambitie van een regel is zelfstandig in adequate bescherming te voorzien, bij de beschouwing van de milieueffecten ook aandacht moet worden geschonken aan de noodzaak dat zo nodig andere maatregelen getroffen worden, en de mate waarin dat in de praktijk gebeurt.

8 - In het programma Bruidsschat opgenomen alternatieven, varianten en opties

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de alternatieven, varianten en opties die in hoofdstuk 5 al kort zijn genoemd.

Zoals in hoofdstuk 4 is toegelicht lagen aan de verschuiving van een aantal regels vanuit rijksregels naar decentrale regels verschillende argumenten ten grondslag. Verschillende in het MER beschreven varianten sluiten aan bij één of meer van deze argumenten om voor decentralisatie van de milieuregels te kiezen door:

1. het gebruikmaken van de mogelijkheid die de Omgevingswet biedt voor gebiedsgerichte aanscherping of versoepeling van een regel ten opzichte van de oorspronkelijke bruidsschatregel, en daarmee betere afstemming op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (dus bijvoorbeeld stellen van een strengere algemene decentrale regel in een gebied waar vanwege cumulatie de gebruiksruimte is overschreden);
2. het gebruikmaken van de mogelijkheid die de Omgevingswet biedt voor de keuze van een ander instrument. Dat kan, als de bruidsschat een uitgewerkte algemene regel bevat, bijvoorbeeld alleen het instrument specifieke zorgplicht zijn, of als andere uiterste het instrument vergunningplicht. In een aantal gevallen bevat de bruidsschat ook een vergunningplicht. Het alternatief daarvoor is dan een algemene regel;
3. het door koppeling van regels aan werkingsgebieden de mogelijkheid bieden om een regel duidelijker te maken voor initiatiefnemers, en deze daarbij ook te vrijwaren van het kennismaken van regels die in het werkingsgebied irrelevant zijn.

De beschreven opties bij de verschillende varianten hoeven overigens niet altijd milieueffecten te hebben ten opzichte van de referentiesituatie. Het programma Bruidsschat is niet uitsluitend gericht op aanpassingen die milieueffecten met zich meebrengen.

De gemeente en het waterschap zijn niet gehouden om een optie te kiezen die aansluit bij de argumenten die het Rijk voor de bruidsschat had, en kunnen ook voor een aanpassing kiezen, die andere motieven heeft. Het programma Bruidsschat houdt hier rekening mee, onder andere door variant D0 mee te nemen, dat andere motieven heeft.

Decentraal alternatief

Variant D0: de bruidsschatregel, voor zover relevant met inachtneming van het Bkl

Een gemeente of het waterschap kan besluiten dat bij de eerste aanpassing na inwerkingtreding van de Ow vooral een snelle inbouw in de structuur van het omgevingsplan of de waterschapsverordening van belang is, en de regels in beginsel beleidsneutraal en met als werkingsgebied het gehele grondgebied van een gemeente of waterschap vaststellen. Als de staat van de leefomgeving niet om aanpassing van de regels vraagt kan dit voor een eerste aanpassing een pragmatische keuze zijn, die snel leidt tot een bijgewerkt omgevingsplan of waterschapsverordening. De gemeente of waterschap moeten dan wel nagaan of de instructieregels van het Bkl niet tot enige aanpassing noodzaken. Op de website van IPLO is een tabel opgenomen die een verband legt tussen bruidsschatregels en instructieregels van het Bkl. Zie: [Bruidsschat voor milieubelastende activiteiten in omgevingsplan | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](https://www.iplo.nl/bruidsschat-voor-milieubelastende-activiteiten-in-omgevingsplan).

Of deze variant milieugevolgen heeft ten opzichte van de bruidsschatregels hangt af van de instructieregel in verhouding tot het bestaande recht, en indien deze instructieregel tot aanpassing dwingt, de eventuele milieugevolgen van die aanpassing.

Variant D1: een andere gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel, voor zover relevant met inachtneming van het Bkl

Indien de gemeente of waterschap een andere gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel overweegt is het van belang wat de beleidskeuze daarachter is. En hoe die beleidskeuze zich verhoudt tot aan het begin van dit hoofdstuk genoemde argumenten. Dat bepaalt in belangrijke mate of de omschakeling van de bruidsschatregel naar de nieuwe regel milieueffecten beoogt. Dat zal bij argument 1 wel aan de orde zijn, maar bij argumenten 2 en 3 hoeft dat niet.

Voor lozen van huishoudelijk afvalwater bestaat de bruidsschat van zowel omgevingsplan als waterschapsverordening in grote lijnen uit drie onderdelen;

- binnen de bebouwde kom mag niet direct op oppervlaktewater of bodem worden geloosd, er moet op het vuilwaterriool worden aangesloten;
- buiten de bebouwde kom is van belang of aansluiting op een vuilwaterriool mogelijk is binnen een in de bruidsschat bepaalde afstand, die afhankelijk is van de omvang van de lozing. Als dat zo is, mag niet worden geloosd, de regel gaat uit van het aansluiten op dat vuilwaterriool;
- als de afstand tot het vuilwaterriool groter is behoeft niet te worden aangesloten en bepalen de regels hoe het afvalwater voorafgaand aan lozen in oppervlaktewater of bodem individueel moet worden gezuiverd. De regels bevatten ook de mogelijkheid om in specifieke situaties waar de rijksregels onvoldoende bescherming bieden via maatwerkvoorschrift betere bescherming af te dwingen (beter zuiveren of toch aansluiten, ook al is de afstand langer).

Als een gemeente of het waterschap zouden besluiten om de afstand waarbinnen buiten de bebouwde kom moet worden aangesloten binnen het hele gemeentelijk- of waterschapsgebied te verkleinen of te vergroten heeft dat milieugevolgen: het zou kunnen leiden tot meer of minder lozingen op regionaal water of de bodem. Dat zou ook het geval zijn als de gemeente of waterschap verdergaande eisen dan in de bruidsschat zouden stellen aan het behandelen van het afvalwater voordat het in bodem of oppervlaktewater wordt geloosd. De gemeente of het waterschap kan ook besluiten om de afstanden of zuiveringseisen niet te veranderen, maar voor alle nieuwe lozingen direct in oppervlaktewater of bodem een vergunningplicht in te stellen. Dat zou kunnen, omdat inmiddels de meeste gebieden zijn gerioleerd en nieuwe lozingen op oppervlaktewater of bodem daarom weinig voorkomen. Het voordeel voor het bevoegd gezag zou kunnen zijn dat vooraf kan worden gecheckt of in het specifieke geval de afstand tot de riolering en de mate van zuivering klopt, en zo ja, of er aanleiding is om in het specifiek geval maatwerk toe te passen. Het instrument maatwerkvoorschrift, dat in de bruidsschat staat, is ten opzichte van een vergunning meer reactief, omdat de actie bij het bevoegd gezag ligt en pas op het moment dat is aangegeven dat de lozing binnen vier weken gaat plaatsvinden. Het instellen van vergunningplicht in plaats van werken met maatwerkvoorschrift zou wel gevolgen hebben voor administratieve en bestuurlijke lasten, maar in beginsel niet voor het milieu, ervan uitgaande dat bevoegde instanties waar nodig nu al de maatwerkvoorschriften stellen, als in specifieke gevallen blijkt dat afstand of type zuivering onvoldoende bescherming waarborgt.

Voorgaande houdt in, dat in theorie voor de aanpassing van de bruidsschatregel verschillende opties mogelijk zijn. Bij de voorbereiding van het programma en het plan-MER kunnen dus verschillende opties van gemeente- en waterschapsbrede regels als variant voor de bruidsschatregel over huishoudelijk afvalwater worden beschouwd, en beoordeeld op het realiteitsgehalte. De reële opties kunnen dan onderscheiden worden in opties met of zonder milieugevolgen, waarbij de optie met milieugevolgen in de plan-MER terugkomen.

Per bruidsschatregel wordt bekeken of voor het daarin gereguleerde onderwerp een of meerdere reële opties voor een gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel zijn uit te werken. Als dat zo is, worden voor die opties de milieueffecten beschouwd. Als een optie geen milieueffecten beoogt, vormt de milieueffectbeoordeling van de optie de check of daadwerkelijk geen milieueffecten optreden.

Variant D2: locatiedifferentieerde regel, waarbij verschillende regels gelden voor verschillende delen van het grondgebied van een gemeente of waterschap, voor zover relevant met inachtneming van het Bkl

Ook bij de locatiedifferentieerde regels is de beleidskeuze van belang, en bepaalt deze keuze of er milieugevolgen zijn beoogd. Omdat de regels per locatie/gebied kunnen verschillen, kan ook de beleidskeuze meer dan bij gemeente- of waterschapsbrede regels per locatie/gebied verschillen. Ten opzichte van de gemeente- of waterschapsbrede variant komen er (in lijn met argumenten voor de bruidsschat) mogelijkheden bij:

- via aanwijzing in werkingsgebieden kunnen de regels ruimtelijk worden afgebakend, wat bijvoorbeeld anders omgaan met regels in kwetsbare en minder kwetsbare gebieden vergemakkelijkt;
- gebruikmaken van werkingsgebieden biedt ook de mogelijkheid om regels aan locaties te koppelen, ongeachte de activiteit die wordt verricht. Daarmee kan bijvoorbeeld een

gebruiksruimte (zoals een emissieplafond) aan een locatie worden gekoppeld. Dergelijke wijze van regelen biedt voordelen in gebieden waar planmatige verdeling van gebruiksruimte wordt nagestreefd, in het belang van evenwicht tussen beschermen als ontwikkelen.

Het kunnen koppelen van regels aan werkingsgebieden biedt de mogelijkheid om in het hiervoor genoemde voorbeeld van regels voor lozingen van huishoudelijk afvalwater in grote delen van de gemeente de initiatiefnemers niet te confronteren met ingewikkelde regels over afstanden en zuiveringsvoorzieningen. Die regels zijn immers niet relevant als op het vuilwaterriool moet worden aangesloten. Gebruikmaken van die mogelijkheid is geheel in lijn met argument 3 genoemd aan het begin van dit hoofdstuk. In buitengebieden wordt vaak gerioleerd via rioleringsystemen met beperkte capaciteit (drukriolering). In specifieke situaties zou het vanuit oogpunt van doelmatige werking van voorzieningen voor het beheer van afvalwater nuttig kunnen zijn om een plafond aan de maximaal te lozen hoeveelheid afvalwater te stellen. Naast deze twee opties kunnen de opties van variant D1 ook gebiedsgericht worden ingezet. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door daarin genoemde instellen van vergunningplicht of aanscherping van afstand of zuiveringsregels te beperken tot de meest kwetsbare gebieden.

Per bruidsschatregel wordt gekeken of voor het daarin gereguleerde onderwerp een of meerdere reële opties zijn om gebiedsgericht uit te werken. Als dat zo is, wordt ingegaan op milieueffecten die de opties met zich meebrengen. Daarbij is het niet mogelijk om de milieueffecten te kwantificeren, omdat daarvoor ook de gebiedsaanwijzing, vertaald in werkingsgebieden van de regels, betrokken moet worden. Pas als de regels in een specifieke gemeente of waterschap voor een specifiek gebied worden voorbereid, zijn die bekend. Bij een landelijke, van concrete gebieden geabstraheerde beschouwing is dat lastig te bepalen. De milieueffectbeoordeling is daarom kwalitatief en daarmee abstracter dan de milieueffectbeoordeling van een omgevingsplan of waterschapsverordening voor een specifiek gebied.

Variant D3: inzetten op het geheel of gedeeltelijk intrekken van de regel, als deze niet meer nodig is voor bescherming van de leefomgeving

Zoals in hoofdstuk 6 bij Rol 1 is aangegeven, ligt geheel schrappen van regels niet voor de hand voor de meeste bruidsschatregels. Bij een deel van de regels staan bovendien instructieregels in het Bkl in de weg aan het schrappen daarvan. Gebiedsgericht kan echter wel reden zijn voor het schrappen van regels. Dit kan, afhankelijk van de regel, milieugevolgen hebben, die zowel negatief als positief kunnen zijn.

Een van de regels voor het lozen van huishoudelijk afvalwater verbiedt om afvalwater te lozen dat afkomstig is van het bereiden van voedingsmiddelen in een huishouden en daarmee samenhangende activiteiten, als dat afvalwater afvalstoffen bevat die door versnijdende of vernalende apparatuur zijn versneden of vernalen. Deze regel is in het verleden opgesteld aansluitend op de klassieke manier van rioleren en zuiveren. Er zijn echter ook nieuwe vormen van sanitatie denkbaar, en in de praktijk wordt er ook mee geëxperimenteerd, waarbij het verbod niet nodig is of zelfs onwenselijk is¹¹. Dit kan leiden tot het schrappen van de regel in bepaalde gebieden.

Per bruidsschatregel wordt bekeken of voor het daarin gereguleerde onderwerp het gebiedsgericht schrappen van een regel een reële optie is. Als dat zo is, wordt op de mogelijke milieueffecten ingegaan. Daarbij is het niet mogelijk om de milieueffecten te kwantificeren, omdat daarvoor ook de gebiedsaanwijzing, vertaald in werkingsgebieden van de regels, betrokken moet worden. De milieueffectbeoordeling is daarom kwalitatief en daarmee abstracter dan die bij de voorbereiding van omgevingsplan of waterschapsverordening voor dat specifieke gebied.

Rijksregels-alternatief

Landelijk geldende regel, opgenomen in het Bal, met decentrale ruimte voor maatwerk

Er bestaan verschillende opties om opnieuw een rijksregel te formuleren in plaats van een decentrale regel in de bruidsschat.

Optie beleidsneutraal

¹¹ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/crisis-en-herstelwet/afd-2-innovatie/aangewezen/ruimte/nieuwe-sanitatie-artikel-7ai/>

In beginsel is het mogelijk om een regel in rijksregels in te bouwen die exact overeenkomt met de voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldende regel, voor zover relevant met inachtneming van het Bkl. In veel gevallen komt een dergelijke regel overeen met de regel die is beschreven in variant D0. Daar waar de keuze voor een decentrale regel heeft geleid tot het opnemen van een instructieregel in het Bkl is het van belang de instructieregel samen met de nieuwe beoogde rijksregel te beschouwen. Dit kan eventueel leiden tot aanpassing van die instructieregel, of zelfs het schrappen daarvan. Immers, de instructieregel ging ervan uit dat geen rijksregels geldt en het vanwege de doelen van de wet nodig is om over het in decentrale regelgeving omgaan met het onderwerp instructieregels te stellen. Nu het Rijk in deze variant toch weer voor rijksregels kiest, kan de afweging over noodzaak of inhoud van instructieregel wijzigen.

Andere opties bij rijksregels

In variant D1 worden andere gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regels beschouwd. Die beschouwing kan leiden tot inzet van andere instrumenten, of ook wijziging van de inhoud, waarbij expliciet strengere of minder strenge regels worden beoogd. In beginsel moet het mogelijk zijn om een op die manier beschouwde gemeentebreed of waterschapsbreed geldende regel als landelijke regel voor heel Nederland te laten gelden. In vervolg op de D1 variant en daarbinnen beschreven opties worden daarom ook opties voor rijksregels uitgewerkt. Daarbij wordt specifiek aandacht besteed aan het al dan niet bieden van maatwerk mogelijkheden omdat de keuze daarover de milieueffecten van de rijksregel sterk kan beïnvloeden.