
NOTA VAN ANTWOORD

Zienswijzen over de Notitie reikwijdte en detailniveau van het programma en plan-mer Milieuregels Bruidsschat Omgevingswet

Colofon

Opgesteld door: Ministerie van BZK in samenwerking met ministerie van IenW

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
1.1	Aanleiding.....	2
1.2	Inhoud zienswijzen.....	3
1.3	Vervolg	3
1.4	Leeswijzer	4
2.	Beantwoording zienswijze	5
2.1	Procedureel	5
2.2	Alternatieven en Reikwijdte	6
2.2.1	Alternatieven.....	6
2.2.2	Reikwijdte.....	7
2.3	Detailniveau	7
2.4	Referentiesituatie.....	8
2.5	Effectbeoordeling.....	8
2.6	Water	9
2.7	Lasten	10
2.8	Industriële windturbines	10
2.9	Overige	11
2.10	Reacties wettelijke adviseurs	12

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is een deel van de rijksregels over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam en een zuiveringstechnisch werk (hierna: milieuregels) verschoven naar decentrale regels in (het tijdelijke deel van) omgevingsplannen en in waterschapsverordeningen. Deze regels zijn in de voorbereiding op de Omgevingswet met de term “bruidsschat” aangeduid. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 zijn deze regels overgedragen aan de gemeenten en waterschappen. In dit stuk zal hierna worden gesproken over “overgedragen milieuregels”.

Naar aanleiding van het zogenoemde Nevele-arrest van het Europees Hof van Justitie van 25 juni 2020¹ en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding van 30 juni 2021², is interbestuurlijk afgesproken dat het Rijk uit voorzorg een plan-mer voor alle overgedragen milieuregels uitvoert. Om een plan-mer uit te voeren is een plan of programma nodig. Het plan-MER voor de overgedragen regels wordt gekoppeld aan het Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet (hierna: het programma).

In het plan-MER wordt gekeken naar de milieueffecten van mogelijke alternatieven voor het wijzigen van de overgedragen milieuregels 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. Ook ondersteunt het hen bij het zo nodig uitvoeren van een mer- procedure voor een door gemeenten en waterschappen gekozen alternatief voor aanpassing van de regels, toegepast in een specifieke context. Daarnaast wordt in het programma en het plan-MER een alternatief beschreven waarbij de overgedragen milieuregel wordt teruggebracht naar rijksniveau.

De eerste stap naar een plan-MER is het opstellen van een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). Daarin staat welke onderwerpen (reikwijdte) in het plan-MER onderzocht worden en met welke diepgang (detailniveau). De NRD beschrijft welke milieueffecten we onderzoeken, welke mogelijke alternatieven we bekijken en hoe we dit gaan doen.

Van dinsdag 28 november 2023 tot en met maandag 28 januari 2024 bestond de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen over de NRD van het programma via de website PlatformParticipatie.nl.

Deze Nota van Antwoord bevat de reactie van het Rijk op de ingediende zienswijzen.

Ook de Commissie mer is gevraagd om advies te geven over de NRD. De Commissie mer heeft haar advies op 13 december 2023 uitgebracht. Het advies is geen onderdeel van dit reactiedocument maar wordt wel

¹ ECLI:EU:C:2020:503.

² ECLI:NL:RVS:2021:1395.

betrokken bij het op te stellen plan-MER. In het plan-MER zal worden beschreven hoe de adviezen van de Commissie mer zijn meegenomen.

1.2 Inhoud zienswijzen

Er zijn 41 zienswijzen ingediend die helpen het onderzoek voor het plan-MER te verbeteren en bij de totstandkoming van het programma. De zienswijzen zijn ingediend door zowel particulieren als maatschappelijke instanties en medeoverheden. Er zit een groot overlap in een deel van de zienswijzen; van meerdere indieners zijn dezelfde zienswijze ontvangen, soms op één of meerdere punten aangevuld. Er zijn 10 geheel eigen zienswijzen ingediend.

Daarnaast is een reactie van de wettelijke adviseurs ontvangen, zijnde het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE).

Iedere zienswijze is gelezen, geanalyseerd en – waar toepasselijk – opgesplitst in deelreacties. De zienswijzen zijn op hoofdlijnen samengevat en naar inhoud geclusterd. Alle relevante zienswijzen zijn zo goed mogelijk beantwoord en afgestemd met de betrokken departementen. In de beantwoording is aangegeven of de zienswijzen aanleiding geven om het onderzoek voor het plan-MER te wijzigen. De beantwoording is te lezen in Hoofdstuk 2 van deze nota.

Uit de zienswijzen blijkt dat er procedurele vragen zijn over de overgang van regels in relatie tot de SMB-richtlijn. Daarnaast hebben veel vragen betrekking op de regels voor windturbines en het Ontwerpbesluit Windturbines Leefomgeving³.

Een deel van de zienswijzen vallen buiten de scope van dit zienswijze traject. Dit zijn bijvoorbeeld vragen over de bevoegdheden van milieuregels en wie hierin bepaalt, toetst en handhaaft. Toezicht en handhaving waren altijd al taken van de decentrale overheden. Met de overgang van de regels van het Rijk naar decentrale overheden is ook de bevoegdheid tot het vaststellen van deze regels overgegaan naar deze decentrale overheden.

Vragen over de werking van het stelsel van de Omgevingswet zijn alleen meegenomen voor zover ze betrekking hebben op de overgedragen milieuregels en/of de milieueffecten hiervan.

1.3 Vervolg

De Nota van Antwoord wordt naar alle indieners van de zienswijzen gestuurd. De Nota van Antwoord geeft een samenvatting van de inhoud van de zienswijzen en de reactie van het Rijk daarop. Hier is geen bezwaar en beroep op mogelijk.

De ingediende zienswijzen worden, voor zover relevant, meegenomen bij het opstellen van het ontwerp programma en het bijbehorende plan-MER. Deze stukken zijn naar verwachting in Q4 gereed.

³ Link toevoegen

Nadat het plan-MER is opgesteld, toets de onafhankelijke Commissie mer het rapport op volledigheid en kwaliteit. Het Rijk gebruikt het plan-MER en het advies van de Commissie mer voor het verbeteren van het programma. Tenslotte wordt het programma definitief vastgesteld, waarbij het Rijk ook de ingediende zienswijzen voor het ontwerp Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet en het plan-MER worden betrokken.

1.4 Leeswijzer

De deelreacties uit de zienswijzen zijn geclusterd per onderwerp. Per onderwerp wordt hier op ingegaan. De Nota van Antwoord is als volgt opgebouwd.

- 2.1 Procedureel
- 2.2 Alternatieven en Reikwijdte
- 2.3 Detailniveau
- 2.4 Referentiesituatie
- 2.5 Effectbeoordeling
- 2.6 Water
- 2.7 Lasten
- 2.8 Industriële windturbines
- 2.9 Overige

2. Beantwoording zienswijze

2.1 Procedureel

Samenvatting zienswijzen:

Indieners betogen dat de volgorde waarop de procedure nu verloopt niet in overeenstemming met de SMB-richtlijn is. Allereerst wordt gesteld dat de bedoeling van de SMB-richtlijn reeds lang bekend is en dat Nederlandse jurisprudentie daarom niet zo relevant is. Een plan-MER had daarom al bij invoering van de Omgevingswet en de Bruidsschat uitgevoerd moeten worden. Dat het doel van het plan-MER en programma is het milieubelang een volwaardige plek te geven in de bestuurlijke besluitvorming kan daarom niet kloppen, aldus indieners. De vraag wordt opgeworpen waarom er geen advies van de Commissie mer wordt gevraagd.

Verder betogen indieners dat bij de terinzagelegging van de NRD relevante stukken ontbraken, zoals de bruidsschat die als bijlage in de NRD genoemd wordt en de handreiking⁴. Om die reden zou de NRD ingetrokken moeten worden en zou de procedure opnieuw gestart moeten worden.

Volgens indieners is er een gebrek aan interdepartementale oplijning, aangezien IenW rond 12 oktober 2023 ook een zienswijzeprocedure heeft gehouden over de integrale tekst Bal.

Antwoord:

Er wordt ten onrechte een beeld geschetst dat uit de SMB-richtlijn eenduidig is af te leiden dat regelgeving plan-mer-plichtig kan zijn. Dat is niet zo. Op het moment dat het stelsel van de Omgevingswet en daarbinnen ook de over te dragen milieuregels in de maak waren kon op basis van de beschikbare kennis en jurisprudentie worden aangenomen dat deze regelgeving niet zou gelden als 'plan of programma' in de zin van de SMB-richtlijn. Uit het Nevele-arrest en de daarop volgende uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat ook algemene regels soms een kaderstellend plan of programma zijn. Voor welke overgedragen regels een plan-mer had moeten worden gemaakt, is niet eenduidig uit de rechtspraak af te leiden. Op basis van de huidige jurisprudentie kan enkel een risico-inschatting hiervoor gemaakt worden. Om gemeenten en waterschappen te helpen, stelt het Rijk daarom een programma en een plan-MER op. Gemeenten en waterschappen kunnen de informatie uit het programma en het plan-MER gebruiken bij het omzetten van de tijdelijke regels naar definitieve regels in het omgevingsplan en zo het risico verkleinen. Bij deze omzetting dient het milieubelang een volwaardige plek te krijgen in de bestuurlijke besluitvorming van een gemeente dan wel waterschap. In zoverre klopt het doel van het programma en plan-MER wel degelijk.

De kennisgeving voor de NRD is gepubliceerd in de Staatscourant (Stct. 2023, 31995). Daarbij zijn alle relevante stukken genoemd en te vinden via de website

www.platformparticipatie.nl/bruidsschatOmgevingswet. De Bruidsschat is een onderdeel van het Invoeringsbesluit Omgevingswet, dat is bekendgemaakt. Een geconsolideerde versie is beschikbaar via IPLO⁵. In de NRD was een link naar de website van IPLO opgenomen. Daarmee was deze voldoende kenbaar. Wat betreft de genoemde handreiking kan deze als hulpmiddel dienen bij het maken van een MER, maar is die handreiking op zichzelf geen stuk dat ten grondslag heeft gelegen aan de NRD.

⁴ <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/handreiking-plan-mer-decentrale-regels/>

⁵ <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/introductie/totstandkoming/invoeringsspoor-omgevingswet/bruidsschat/>

Bovendien bestaat er geen verplichting om een NRD op te stellen, dan wel deze ter inzage te leggen. Op deze NRD is participatie toegepast in de vorm van een zienswijzeprocedure om inzicht in de meningen en ideeën van burgers en organisaties te krijgen en deze, voor zover relevant, te betrekken. Hiertoe bestond echter geen verplichting.

Anders dan verondersteld is er een advies van de Commissie mer gevraagd. Het advies, uitgebracht op 13 december 2023, is te lezen op de website van de commissie: [Adviezen - Commissiener.nl](https://adviezen-commissiener.nl)

De consultatie op de tekst van het Bal heeft al plaatsgevonden in de zomer van 2016 vanuit het toenmalige ministerie voor Infrastructuur en Milieu. De consultatie door IenW in oktober 2023 betrof alleen gewijzigde regels voor windturbines, waarbij als service een doorlopende tekst van het Bal is aangeboden.

Conclusie: er is geen aanleiding om de NRD in te trekken en opnieuw in procedure te brengen.

2.2 Alternatieven en Reikwijdte

2.2.1 Alternatieven

Samenvatting zienswijzen:

Indieners kunnen zich niet vinden in de beschreven alternatieven. Het terugbrengen van de milieuregels uit de bruidsschat naar rijksniveau is één van de alternatieven. Een MER moet bestaan uit meerdere alternatieven. Ten onrechte wordt er geen alternatief genoemd waarin onderscheid in centraal of decentraal in Afdeling 22.2 en 22.3 van de gemeentelijke bruidsschat wordt gemaakt. Het onderscheid in de bruidsschat van de waterschappen en van gemeenten komt onvoldoende naar voren. Ook wordt er een suggestie gedaan om de milieueffecten per activiteit te onderzoeken en is een alternatief waar de provincie een rol speelt ook denkbaar. Verder wordt het wijzigen van regels binnen het omgevingsplan of waterschapverordening ten onrechte als alternatief aangemerkt. Dit is een variant van de huidige regels, aldus indieners.

Naast afwegingsruimte lokaal en het streven naar toegankelijke regels, zoals uit de NRD volgt dat dit tot de keuze decentrale regelgeving heeft geleid, zouden grensoverschrijdende milieueffecten ook een beleidskeuze kunnen zijn. Overigens is niet omschreven wat als toegankelijk moet worden beschouwd. Als regels per locatie kunnen verschillen, hoe kan een betrokkene dan een goede keuze maken over een geschikte locatie? Ook het falen, de beperkingen en de problemen van de huidige regelgeving zou beschreven moeten worden. Denk daarbij aan fijnstof, PFAS en asbest.

Indieners zoeken naar de afwegingen die gemaakt zijn om de bruidsschatregels in eerste instantie decentraal over te dragen en vragen zich af of het plan-MER daarop in zal gaan. Verder vraagt men zich af hoe omgegaan moet worden met strijdigheden tussen de bruidsschat en het Bkl.

Antwoord:

De NRD noemt twee alternatieven die onderzocht zullen worden: 1) het decentraal-alternatief en 2) het rijksregels-alternatief. Bij deze alternatieven worden enkele varianten onderscheiden. Het alternatief, waarin het wijzigen van regels binnen het omgevingsplan of waterschapsverordening wordt beschreven, is de bestaande situaties en valt onder het decentrale alternatief. Dit zogenoemde 0-alternatief is wel degelijk een alternatief. Het programma wil immers onderzoeken of dit het beste beschermingsniveau oplevert. Een omschrijving van wat onder toegankelijke regels moet worden verstaan kan worden

gegeven.

PM

De omstandigheid dat milieueffecten grensoverschrijdend zijn is op zichzelf onvoldoende om de regel weer terug te brengen naar rijksniveau. Overigens zullen gemeenten bij de evenwichtige toedeling van functies ook rekening moeten houden met grensoverschrijdende effecten (en cumulatie van effecten) van een buurgemeente. Hoewel er tussen gemeenten verschillen kunnen ontstaan over de invulling van de concrete normering, gaat de wetgever ervan uit dat dit niet tot onoverkomelijke problemen zal leiden. Milieuregels zijn in de afgelopen decennia verschillende keren tegen het licht gehouden. Het doel van het programma, en als gevolg daarvan ook het plan-MER, is niet gericht op het maken van een hernieuwde afweging over de noodzaak van de regels, zoals die nu in de overgedragen regels terecht zijn gekomen. Beperkingen en niet functionerende regels, voor zover ze samenhangen met de overgedragen regels, zullen zeker aan de orde komen. De overgedragen regels bevatten geen regels over fijnstof, PFAS en effecten van stikstof op de natuur.

Conclusie: er zal een omschrijving worden opgesteld over wat onder toegankelijke regels moet worden verstaan. Verder geeft de zienswijze geen nieuwe inzichten voor het MER.

2.2.2 Reikwijdte

Samenvatting zienswijzen:

Volgens indieners zou het MER meer afgebakend moeten worden. Alle 400 regels van de bruidsschat meenemen is te ruim en voldoet niet aan artikel 3 van het Verdrag van Aarhus. De NRD bevat geen beschouwing over de gevolgen van al deze regels als geheel (project). Verder mist er een opsomming van de regels die onderwerp van het MER moeten zijn.

Antwoord:

De mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige activiteiten waar de overgedragen regels een rol in zouden kunnen spelen zijn maar beperkt. Gedacht kan worden aan stedelijke ontwikkeling, jachthavens en milieubelastende bedrijven. Bij deze activiteiten kunnen echter meerdere milieuaspecten een rol spelen. Het is daarom lastig om een scherp onderscheid te maken in regels die kaderstellend zijn voor genoemde mer-plichtige activiteiten en welke niet. Bovendien is het doel van het programma en het MER om lagere overheden te helpen om een goede afweging te maken bij het omzetten van de overgedragen regels in plaatselijke regels. Daarom is ervoor gekozen om geen selectie van regels te maken maar alle regels te betrekken. Artikel 3 van het Verdrag van Aarhus verzet zich hier niet tegen. Dat artikel bevat algemene opdrachten aan de verdragsstaten, onder meer over inspraak.

Bij de NRD is een bijlage gevoegd waarin alle overgedragen milieuregels zijn genoemd, waarbij ook is aangegeven of het om een kaderstellende bepaling is voor mer-plichtige activiteit.

Conclusie: de zienswijze geeft geen nieuwe inzichten voor het MER.

2.3 Detailniveau

Samenvatting zienswijze:

Indieners menen dat in de NRD het detailniveau onvoldoende uitgebreid is en dat een kwalitatieve MER weinig zinvol is.

Antwoord: een milieueffectrapportage houdt niet per definitie in dat alle milieueffecten in cijfers moeten worden uitgedrukt en dat dus overal berekeningen op losgelaten moeten worden. Bij het bepalen van het detailniveau speelt vaak ook mee welke stappen vooraf zijn gegaan en welke stappen er in een later stadium nog zullen volgen. Een MER van een plan of programma's dat op hoger abstractieniveau wordt gemaakt zal eerder kwalitatief vormgegeven worden dan de concrete uitwerking daarvan later.

Conclusie: de zienswijze geeft geen nieuwe inzichten voor het MER.

2.4 Referentiesituatie

Samenvatting zienswijze:

Indieners achten de keuze om de vastgestelde bruidsschatregels als referentiesituatie te hanteren onjuist. Omdat een plan-MER niet is uitgevoerd ten aanzien van de Omgevingswet, zou de situatie als vóór de invoering van die wet als referentie moeten dienen. Alleen dan kan een goed afweging worden gemaakt.

Antwoord:

De enkele omstandigheid dat bij de Omgevingswet geen plan-MER uitgevoerd is, maakt nog niet dat de situatie als voor de invoering van die wet als referentie moet dienen. Voor de situatie voor de invoering had misschien ook wel een MER gemaakt moeten worden. Dit levert een eindeloze redeneerlijn op. Het gaat er in het MER om dat er een situatie wordt gekozen, waar mee de alternatieven/varianten goede vergeleken kunnen worden. De Commissie mer kan zich met de gemaakte keuze verenigen. Omdat de overgedragen regels de rol van overgangsrecht vervullen, verschilt de inhoud daarvan onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet in beginsel niet van de inhoud direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Wel is er bij verschillende regels verschil in de mogelijkheden voor decentraal maatwerk. Deze zijn na de inwerkingtreding over het algemeen groter dan voor de inwerkingtreding. Waar relevant wordt dit aangegeven.

Conclusie: De huidige situatie is een goede referentiesituatie voor de vergelijking van de milieueffecten van alternatieven en varianten.

2.5 Effectbeoordeling

Samenvatting zienswijze:

Indieners zijn ervan overtuigd dat veel milieuaspecten niet goed geregeld zijn in de Bruidsschat en vrezen voor meer problemen in de toekomst. Zo geldt er geen goede normering voor inundatiegebieden waardoor er wateroverlast dreigt en vraagt men zich af welke afstanden er nu gelden tussen veehouderijen en aangrenzende woonkernen en of gemeenten dat nu zelfstandig kunnen wijzigen. Indieners stellen dat grensoverschrijdende effecten van alle milieueffecten onvoldoende zijn betrokken. Zo kunnen de milieueffecten van decentrale regelgeving de plaatselijke grenzen overschrijden. Ten onrechte ziet de NRD niet in grensoverschrijdende erosie/vervuiling, neerslag van vervuilingen, vervuild oppervlaktewater, geluidbelasting en cumulatie van geluid, horizonvervuiling (van Natura 2000-

gebieden), calamiteiten en cybercrime. Ongelijke regelgeving in twee aangrenzende gemeenten is vanuit de Grondwet en het daarin neergelegde gelijkheidsbeginsel, onacceptabel.

Antwoord:

Het programma heeft niet als doel te onderzoeken welke milieuaspecten onvoldoende geregeld zijn in Nederlandse regelgeving. Daarvoor vinden er verschillende evaluaties plaats. Het uitgangspunt is de nu geldende regels zoals die zijn neergelegd in de overgedragen regels. Het programma heeft als doel te bezien of op welk niveau de overgedragen regels het beste geregeld kunnen worden. De overgedragen regels zien niet op alle genoemde milieuaspecten.

Wat betreft de afstanden tussen veehouderijen en woningen gelden er via de overgedragen regels en het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) minimale afstanden. Gemeenten kunnen via het ruimtelijke spoor in het omgevingsplan afwijkende afstanden bepalen, binnen de grenzen die het Bkl stelt. Die grenzen zijn niet anders dan voorheen.

Verder zal het MER op een hoger abstractieniveau plaatsvinden en zal niet ieder milieueffect uitvoerig beschreven worden. Nog daargelaten dat veel van de genoemde effecten niet via de overgedragen regels geregeld worden, maar via het Bkl, Bal of Omgevingsbesluit. Het is overigens een misvatting dat grensoverschrijdende effecten of cumulatie niet beoordeeld zullen worden. Via het criterium “evenwichtige toedeling van functies aan locaties” zullen effecten niet bij een gemeentegrens ophouden en dient cumulatie ook betrokken te worden.

Conclusie: de zienswijze geeft geen nieuwe inzichten voor het MER.

2.6 Water

Samenvatting zienswijze:

Indieners vrezen voor onvoldoende bescherming van de duurzame openbare drinkwatervoorzieningen en verzoeken zoveel mogelijk landelijk te regelen. Zij vragen zich af of de toets voor nieuwe projecten (in het Bkl) volstaat en of wordt voldaan aan de Kaderrichtlijn water (hierna: KRW) en de Grondwaterrichtlijn. Ook bestaat er onduidelijkheid in hoeverre er rekening is gehouden met cumulatie van lozingen.

Antwoord:

De vragen van de indieners hebben betrekking op het algemeen beleid ten aanzien van de belasting van het oppervlaktewater en grondwater, waarvan de overgedragen regels maar een zeer klein onderdeel vormen. Zo is de vraag wat voor effect de potentiële milieubelastingen en lozingen, onttrekkingen, bebouwingen, lozingen via riolering, landbouw hebben op de drinkwatervoorziening veel breder dan waar de overgedragen regels over gaan. Ook de vraag of wordt voldaan aan KRW eis om de goede toestand van oppervlaktewater te behouden/verbeteren en achteruitgang te voorkomen is niet vanuit de overgedragen regels alleen te beantwoorden. Het ligt niet voor de hand om in het programma gericht op de overgedragen regels een beschouwing te geven over het geheel van beleid gericht op bescherming van oppervlaktewater en grondwater, en daaronder ook de bronnen voor de openbare drinkwatervoorziening.

Deels kunnen de vragen van de indieners wel worden geïnterpreteerd als vragen over de overgedragen regels en de te beschouwen varianten. Voor dat deel worden ze wel meegenomen in het Programma en

de plan-MER. Zo wordt voor de overgedragen regels over lozingen ook gekeken naar cumulatie, en komt voor die lozingen ook soms een vergunningplicht als decentrale variant naar voren.

Conclusie: Voor zover de zienswijze op de overgedragen regels betrekking heeft wordt hieraan in het programma en plan-MER gevolg gegeven.

2.7 Lasten

Samenvatting:

Indieners zien dat de NRD aan de problematiek rondom de omgevingsdiensten en VTH voorbij gaat en dat de NRD geen beschouwing ten aanzien van uniformiteit van regelgeving bevat. Volgens indieners ontbreekt in de NRD een beschouwing over de belasting van de decentrale regels voor de rechterlijke macht.

Antwoord:

Het programma zal niet specifiek ingaan op de regelgeving die zien op het functioneren van de omgevingsdiensten en VTH. Daarvoor is het programma Interbestuurlijk Programma Versterking VTH opgericht.

De bestuurlijke lasten zijn bij de totstandkoming van de bruidsschat afgewogen. Bestuurlijke lasten spelen in het kader van het MER geen rol, omdat het geen te onderzoeken milieueffect is. In het kader van dit programma kunnen bestuurlijke lasten wel een mogelijke rol spelen. Mocht de uitkomst van het programma luiden dat een regel weer door het Rijk moet worden gereguleerd, zal er een nieuw wetgevingstraject worden gestart waar de bestuurlijke lasten meegewogen zullen worden.

Conclusie: de zienswijze geeft geen nieuwe inzichten voor het MER.

2.8 Industriële windturbines

Samenvatting zienswijzen:

Indieners richten zich tegen de overbruggingsregeling voor de windturbineparken.⁶ Volgens hen voldoet hij niet aan de SMB-richtlijn en is er strijd met het Unierecht. Het tijdelijke karakter van de regeling verzet zich tegen de lange termijneffecten van mogelijke negatieve effecten voor de leefomgeving. Ook had een MER al gedaan moeten worden voordat er vergunningen zijn afgegeven. De NRD kan zich dan ook niet uitspreken over windturbines die na juni 2021 onwettig zijn vergund. Legalisering van deze onrechtmatige windturbines komt neer op misbruik van bevoegdheid. Volgens indieners zijn milieueffecten onvoldoende betrokken, waaronder weer en klimaat, de stikstofemissies bij aanleg van de windturbines, de gezondheidsrisico's en in het bijzonder windturbines, slagschaduw. Ook niet-akoestische factoren (zoals bijvoorbeeld trillingen) worden ten onrechte niet betrokken. Erosie is niet meegenomen als variant of effectbeoordeling.

Indieners zijn van mening dat de handhaafbaarheid van de regels onvoldoende in beschouwing is genomen. Volgens indieners zijn de geluidsnormen en bijbehorende contouren ten onrechte nog steeds gebaseerd op L_{den} , dB(A) en computermodellen waarvan de input niet duidelijk is en niet correspondeert met de werkelijkheid. Handhaving van ervaren overlast kan dan niet op grond van deze papieren werkelijkheid. Omwonenden worden hierdoor onvoldoende beschermd door hetgeen geregeld wordt in

⁶ Stb. 2022, 181.

dit ontwerpbesluit. Handhaving aan de hand van bronmetingen is zinvoller en effectiever, omdat Hertz banden beter teruggerekend kunnen worden bij constatering van hinder door o.a. ook trillingen.

L_{den} geeft een jaargemiddelde weer. Dit betekent dat er pas achteraf een beoordeling plaats vindt, terwijl piekgeluiden je wakker kunnen maken en je nachtrust kunnen verstoren. Daarbij komt dat de normen voor toegestaan geluid uitgaan van bijvoorbeeld een veel lagere as-hoogte. In de praktijk dragen de geluidscontouren veel verder. Ter onderbouwing hiervoor wordt verwezen naar verschillende onderzoeksrapporten. De Nederlandse overheid is gebonden aan het voorzorgbeginsel. De gedane onderzoeken ten behoeve van windturbines bevatten leemten in kennis en zijn daarmee onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd. Volgens indieners is bijvoorbeeld de Vercammencurven niet geschikt om windturbine lawaai te valideren.

Indieners menen dat de omstandigheid dat één of twee windturbines geen windpark zijn in de zin van de MER-wetgeving niet betekent dat er geen aanzienlijke milieugevolgen kunnen zijn. In de praktijk blijkt overigens dat grenzende gemeenten ieder twee windturbines kunnen realiseren en op deze wijze aan de verplichtingen van een mer-procedure kunnen onderuit komen.

Antwoord:

Deze zienswijzen zien op het Ontwerpbesluit IWT, die met bijbehorende MER al ter inzage heeft gelegen, en de overbruggingsregeling die in het Bal is opgenomen en al in werking is. Nu de zienswijzen niet zien op het programma dan wel het MER, wordt er niet inhoudelijk ingegaan op de betogen.

Over één of twee windturbines het volgende. Het is juist dat één of twee windturbines niet als windpark worden aangemerkt. Hiervoor is, afgezien van de regels die het omgevingsplan eventueel hiervoor stelt voor het oprichten van een dergelijk installatie, geen besluit nodig. Ten overvloede kan nog worden meegegeven dat het project-begrip voorkomt dat windturbines op een gemeentegrens op zichzelf gezien worden. Als er ruimtelijk dan wel functionele samenhang is met windturbines in een andere gemeente zullen ze in totaliteit beoordeeld moeten worden. Ook als het losse projecten zijn zal er via het ruimtelijke spoor ook naar cumulatie van het geluid en andere milieueffecten gekeken moeten worden.

Conclusie: de zienswijze kan niet worden betrokken bij het MER.

2.9 Overige

Samenvatting:

Indieners vinden de naam “Bruidsschat” aanstootgevend en niet van deze tijd. Verder stellen indieners algemene vragen zoals, wie bepaalde normeringen stelt of wie voor bepaalde onderwerpen het bevoegde gezag is of toezicht houdt of hoe bepaalde onderwerpen meer in detail geregeld zijn in Nederland. Indieners stellen uitgebreid vragen die betrekking hebben op het programma danwel de uitkomsten daarvan. Ook wordt gevraagd op veel onderdelen een toelichting te geven of wordt verzocht in te gaan op de feitelijke uitwerking van de overgedragen regels.

Tot slot zien indieners het Programma Bruidsschat eerder als een plan dan een programma.

Antwoord:

De term “bruidsschat” zal in het programma en het plan-MER alleen nog worden gebruikt wanneer naar de geschreven tekst, zoals die gold voor 1 januari 2024, wordt verwezen. Ook is de naam ‘Bruidsschat’ gebruikt in het Invoeringsbesluit Omgevingswet en kan niet meer op basis van de uitkomst van de NRD of het MER veranderd worden. Wel wordt deze term alleen nog historisch gebruikt. De overgedragen regels

noch het programma beoogt staatsrechtelijk wijzigingen aan te brengen in hoe bepaalde zaken in Nederland geregeld zijn. De gestelde fundamentele vragen kunnen derhalve geen rol spelen bij het MER. Het strekt te ver om in deze beantwoording van de vragen met betrekking tot het programma en de uitkomsten te bespreken. Noch het programma noch het MER heeft als doel om een concrete uitgewerkte situatie te beoordelen.

De Omgevingswet kent een beperkte set instrumenten en daarom is er geen aparte planfiguur voor een situatie zoals die nu voorligt, waarin onderzocht wordt of regels decentraal beter belegd zouden moeten worden dan wel bij het Rijk. Wel kent de Omgevingswet een omschrijving van wat een programma kan bevatten. Het Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet kan daar onder gebracht worden. Overigens maakt het juridisch gezien voor het MER geen verschil of er sprake is van een plan dan wel programma.

Conclusie: de term 'bruidsschat' wordt alleen nog historisch gebruikt. Verder wordt gesproken over overgedragen milieuregels.

2.10 Reacties wettelijke adviseurs

Samenvatting:

Indieners merken over de alternatieven op dat het de vraag is hoe de genoemde varianten zullen worden benut in het kader van het cultureel erfgoed. Voor een ondergrens, waar een archeologische onderzoeksplicht geldt, kunnen indieners zich een decentraal alternatief goed voorstellen. Ten aanzien van de overige regels die zijn overgedragen aan gemeenten, denk aan de vergunningvrije ruimtelijke bouwactiviteiten, zijn er volgens de indieners - gezien de aard van de regels - geen negatieve milieugevolgen te verwachten. De indieners kunnen zich vinden in de gekozen onderzoeksmethode. Wat betreft andere activiteiten dan cultuurhistorische activiteiten, zouden volgens indieners wel effecten kunnen hebben op het cultureel erfgoed en werelderfgoed. Zij adviseren derhalve het cultureel erfgoed als kwalitatief aspect in het beoordelingskader mee te nemen.

Antwoord:

Het MER zal voldoen aan de criteria zoals genoemd in Bijlage II van de Europese Smb-Richtlijn⁷.

⁷ Richtlijn 2001/42/EG