

Vergaderjaar 2023–2024

34 287

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

29 383

Regelgeving Ruimtelijke Ordening en Milieu

AB¹

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 26 maart 2024

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving² hadden kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 22 december 2023³, waarin de Staatssecretaris eerder gestelde vragen beantwoordde – in het kader van toezegging T03581⁴ – over de stand van zaken van de opvolging van de acties voortvloeiend uit het zogenoemde Nevele-arrest.⁵ De leden van de fractie van de **BBB** wensten de regering naar aanleiding van deze brief aanvullende vragen te stellen. De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en de **PvdD** wensten gezamenlijk eveneens een aantal vervolgvragen te stellen. Het lid van de fractie van **OPNL** sloot zich bij laatstgemelde vragen aan.

Naar aanleiding hiervan is op 6 februari 2024 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

De Staatssecretaris heeft op 29 februari 2024 een uitstelbericht gestuurd en op 25 maart 2024 inhoudelijk gereageerd.

¹ De letters AB hebben alleen betrekking op 34 287.

² Samenstelling:

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

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

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

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

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

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

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

Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

Den Haag, 6 februari 2024

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 22 december 2023⁶, waarin u eerder gestelde vragen beantwoordt – in het kader van toezegging T03581⁷ – over de stand van zaken van de opvolging van de acties voortvloeiend uit het zogenoemde Nevele-arrest.⁸ De leden van de fractie van de **BBB** wensen de regering naar aanleiding van deze brief aanvullende vragen te stellen. De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en de **PvdD** wensen gezamenlijk eveneens een aantal vervolgvragen te stellen. Het lid van de fractie van **OPNL** sluit zich bij laatstgemelde vragen aan.

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

De leden van de fractie van de **BBB** stellen voorop dat windturbines door onder ander erosie, slijtage en schade van de rotorbladen de schadelijke stof Bisfenol A (BPA) afgeven. Deze leden constateren dat wetenschappers het er niet over eens zijn in welke mate Bisfenol het milieu vervuult en belast. Wel schijnen rotorbladen die behandeld zijn met een beschermde coating minder te slijten of te eroderen en dus minder milieuvervuilend te zijn dan onbehandelde bladen, die meer Bisfenol of T4BP of toxische verfstoffen in het milieu brengen. Echter, wetende dat circa 5.6% van de wieken per jaar geraakt wordt door blikseminslag, is schade als gevolg daarvan ook relevant om te onderzoeken in de visie van deze leden. Ook de toren waarop de gondel en wieken zijn geplaatst, kunnen door weersinvloeden stoffen in het milieu uitstoten. Zo tranen onder invloed van regen, wind en zon bepaalde coatings of verflagen, waarvan bekend is dat deze toxisch zijn. Olie- of SF6-verlies uit gondels door gebreken of onderhoud of calamiteiten zijn eveneens milieubelastend. In aanmerking nemende het voorgaande hebben de leden van de fractie van de BBB de regering de volgende vragen te stellen:

- 1) Is er onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek, inclusief veldonderzoek, in Nederland gedaan naar voormelde bekende erosie, slijtage, schade en de belasting hierdoor van schadelijke stoffen voor en op het milieu?
- 2) Zo ja, kan de regering de Kamer de resultaten van deze onderzoeken doen toekomen?
- 3) De leden van de fractie van de BBB vragen de regering om de Kamer gevalideerde en geverifieerde data van veldonderzoek in Nederland over te leggen waaruit blijkt dat de belasting van het milieu door slijtage en afgifte van Bisfenol – en mogelijk andere schadelijke stoffen, welke in bijvoorbeeld toxische verf- of coatingresten zitten – voor de gezondheid van mens en dier binnen de wettelijke normen valt. In hoeverre zijn omwonenden van windturbines onderzocht op de aanwezigheid van bepaalde stoffen in hun bloed zoals is geschied voor PFAS-belasting?
- 4) De leden van de fractie van de BBB vragen de regering of zij beschikt over data (aantallen) van windturbines waarvan de rotorbladen zijn

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

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

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

gecoat en windturbines waarvan de rotorbladen niet zijn gecoat. Zo nee, op welke wijze beoordeelt de regering dan het gezondheidsrisico ten gevolge van afgifte van schadelijke stoffen door erosie, slijtage en schade als coatings ontbreken?

- 5) Zo ja, is de regering bereid om de Kamer deze data doen toekomen, inclusief de motivering van de regering op grond waarvan deze een beoordeling maakt voor het gezondheids- c.q. milieurisico?
- 6) Waarom zijn of worden er geen eisen gesteld aan windturbinebouwers – door het gebruik van veilige niet schadelijke materialen in de windturbines en hun onderdelen voor te schrijven – nu deze «crosscountry» in Nederland op kwetsbaar land, water, natuur en in de zee worden geplaatst?
- 7) Is er door de regering een risico-assessment gedaan op alle gebruikte stoffen en materialen, en op de mogelijke gevolgen?
- 8) Zo ja, kan de regering de Kamer de resultaten van deze onderzoeken doen toekomen?
- 9) Is er een risico-assessment gedaan op het afbreken van (verouderde/ versleten) windturbines en hun infrastructuur en fundering? Zo ja, kan de regering de Kamer de resultaten van deze onderzoeken doen toekomen?
- 10) Is er een risico-assessment gedaan naar het verbranden of recyclen van afgeschreven windturbines? Zo ja, kan de regering de Kamer de resultaten van deze onderzoeken doen toekomen?

De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat windturbines trillingen in de grond en in het water veroorzaken. De leden van de fractie van de BBB nemen daarbij de toenemende en onverklaarbare desoriëntatie van bijvoorbeeld walvissen en dolfijnen in aanmerking, die hierdoor – mogelijk – vaker stranden op land of buiten hun leefgebieden, trekroutes of paargebieden terecht komen. Maar deze leden wijzen ook op het mijden van windturbine locaties door onder andere mollen. Van grotere zeezoogdieren als walvissen is inmiddels bekend dat er (negatieve) impact is (of schijnt te zijn) door de massale aanleg van windturbineparken, aldus deze leden. In acht nemende het voorgaande leggen de leden van de fractie van de BBB de regering de volgende vragen voor.

- 11) De leden van de fractie van de BBB vragen de regering of er onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar de effecten van deze trillingen op flora en fauna, bodem- en zeeleven.
- 12) Is er ook recentelijk (veld)onderzoek gedaan naar de effecten van zowel de aanleg als van de exploitatie en het beheer van grootschalige windturbineparken op andere flora en fauna in de omgeving van de windturbines? De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat wetenschappelijk is aangetoond dat geluidsoverlast kan optreden bij bepaalde fauna en vogels waardoor ouder-jong-communicatie wordt verstoord. Ook voor mensen is dit een niet te verwaarlozen effect.
- 13) En indien vorenbedoeld onderzoek is verricht, is de regering dan bereid om de Kamer de resultaten van deze onderzoeken en hun data te doen toekomen, inclusief de analyse, afwegingen en conclusies die de regering hieraan heeft verbonden?
- 14) Indien dergelijk onderzoek nog niet is verricht, is de regering dan van mening dat er eerst zorgvuldig onderzoek moet worden gedaan naar de bovengemelde effecten op het milieu en zeeleven voordat de aanleg van grootschalige windturbineparken kan doorgaan?
- 15) Kan de regering uiteenzetten waarom er in de afgelopen 20 jaar zo weinig onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek is opgezet voor het meten en in kaart brengen van hinderincidentie, uitval, ziekte, effecten, en de impact voor omwonenden van windturbineparken in Nederland, terwijl daar wel vele redenen voor waren. Hoe het kan zijn dat Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)) nimmer

onafhankelijk prudent en proactief adviezen voor verbetering aan regering en parlement heeft verstrekt? Immers, in het verleden werd dit door het RIVM wel gedaan, terwijl tegenwoordig het RIVM zijn adviezen reactief en in opdracht van het bevoegd gezag geeft. Hoe is deze passieve advieshouding te rijmen met de Wet op het RIVM?

De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat het Nevele-arrest dwingt tot een zorgvuldige en complete afweging. Deze leden merken daarbij op dat ook bij de planvorming van de Tweede Maasvlakte de Raad van State destijds oordeelde dat de overheid zorgvuldiger onderzoek had moeten doen naar de effecten op het milieu, het zeeleven en de aanwezige flora- en faunasoorten.

Immers, de overheid heeft de volledige bewijslast om aan te tonen dat alles is onderzocht. De leden van de fractie van de BBB constateren dat de selecties en de censuur zoals die in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD)⁹ van het Nationaal Programma Landelijk Gebied voor het wettelijk instrument PlanMER windturbijnennormen- en bepalingen zijn toegepast, strijdig zijn met de SMB-richtlijn¹⁰ en het Nevele-arrest. Het gevolg van deze handelwijze is dat dit, volgens deze leden, leidt tot schade en vertraging, alsmede zal leiden tot aanvullend onderzoek. Daarnaast bestaat de kans dat de eerste rechtszaak direct alles weer op slot kan gooien, aldus deze leden.

- 16) De leden van de fractie van de BBB vragen de regering op welke wijze bovenbedoelde besluitvorming tot stand is gekomen en hoe zij de fundamentele gebreken zal wegnemen?

De leden van de fractie van de BBB merken verder op dat de grote vraag vanuit samenleving is om tijdig effectief beschermende normen voor omwonenden te ontwerpen en dat hinderincidentie en impact (gezondheidseffecten) «real-time» worden beperkt tot nihil. Het streven is daarbij om omwonenden heel, fit en gezond te houden en dat hun welzijn op peil blijft. De leden van de fractie van de BBB constateren dat de oude rijksnormen hieraan niet zonder meer voldoen. Deze leden wijzen erop dat onder andere de gehele Geluidcontouren rekensystematiek om de grootheden L_{den} en L_{night} te berekenen en te bepalen in het veld, geheel ten onrechte buiten de PlanMER-onderzoeken is gelaten op grond van de NRD. Immers, de geluidsoverdrachtsmodellen en hindermodellen zijn nimmer door onafhankelijke wetenschappers in het veld gevalideerd, geverifieerd en/of gekalibreerd voor grote windturbines en windturbineparken. Bovendien worden verouderde en niet geldige internationale standaarden en methoden toegepast. Er is juist alle reden om geluid onafhankelijk en fundamenteel wetenschappelijk te onderzoeken, aldus de leden van de fractie van de BBB. Waarbij deze leden opmerken dat Arcadis ongeschikt is omdat zij niet werkt onder de «code of conduct of science». Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat er betere modellen zijn en gidslanden hanteren zonder meer andere en betere beschermende normen.

Ook het onderzoek naar Bisfenol A (BPA) is nu niet meegenomen vanwege vermeend kennisgebrek, hetgeen volgens deze leden geheel in strijd is met de waarheid. Immers de Vrije Universiteit Amsterdam zou dit prima kunnen onderzoeken en doet dit ook al in Nederland.

⁹ Zie hiervoor: <https://www.platformparticipatie.nl/nationaalprogrammalandelijkgebied/nrd-nplg/default.aspx>.

¹⁰ 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.

De censuur en selectie die volgens de leden van de fractie van de BBB is toegepast in de NRD om de PlanMER niet alle aspecten te laten onderzoeken, is onbegrijpelijk en de motivering geheel in strijd met de feiten is onaanvaardbaar.

- 17) Welke acties gaat de regering – gelet op het bovenstaande – in dit kader ondernemen en op welke wijze is zij voornemens om deze ernstige gebreken herstellen?

De leden van de fractie van de BBB merken op dat de MER-rapportage van de Tweede Maasvlakte hierin destijds tekortschoot, met name ten aanzien van het effect op de verstoring van de stroming richting de Waddenzee als paargronden en foerageergebieden van vissoorten (kraamkamer) en het effect van de aanleg op kwetsbare bodemsoorten in zee en op de kuststrook.

- 18) Is hier bij de aanleg van windturbineparken rekening mee gehouden?
- 19) Zo ja, graag ontvangen deze leden hierover van de Staatssecretaris de onderzoeken en bestuurlijke afwegingen.
- 20) Door het Nevele-arrest dient er per (individueel) windturbinepark een complete en volledige afweging gemaakt te worden van onder andere alle milieueffecten, zoals – maar niet beperkt tot – trilling, geluid, slagschaduw en milieuvervuiling door slijtage. Kan de regering deze leden aangeven in hoeverre de Omgevingswet hierin voorziet en alle aspecten gespecificeerd afdekt? Deze leden denken daarbij onder andere aan de volgende aspecten:
- de kwaliteitsborging; hoe is of wordt kwaliteit op onafhankelijk gezaghebbend en professoraal universitair niveau ingericht? Hoe wordt de kwaliteitscontrole ingericht en voorgeschreven?
 - het methodologisch en wiskundig statistisch aspect. Er worden immers (big) data gemeten, berekend en verwerkt;
 - procedurele en juridische aspecten;
 - technische aspecten;
 - functionele aspecten;
 - natuurkundige en chemische aspecten;
 - (bio)medische aspecten;
 - (bio)fysische aspecten;
 - (bio)chemische en organische aspecten;
 - geologische en seismische aspecten;
 - ecologische en biologische aspecten;
 - hydrologische aspecten;
 - meteorologische aspecten
 - klimaataspecten;
 - (fijn)stoffen en helix (chemische) reacties in lucht;
 - diverse andere milieuaspecten; direct, indirect en alle dynamische effecten op natuur, flora & fauna en leefomgeving.
- 21) Hoe gaat de regering alle blinde vlekken dan wel gebreken herstellen?
- 22) Kan de regering aangeven waar in de Omgevingswet een dergelijke procedure – onder andere met betrekking tot een gezaghebbende onafhankelijke kwaliteitsborging en kwaliteitscontrole en toetsing van de data – is voorzien?
- 23) Op welke wijze is in het ondersteunende geautomatiseerde systeem Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) een dergelijke procedure uitgebreid getest, gevalideerd en op onderdelen gekalibreerd?
- 24) Door welke onafhankelijke universiteit en/of specialistische wetenschappelijke afdeling is dit uitgevoerd?
- 25) Kan de regering aangeven of het DSO geëquipeerd is om een dergelijke procedure en toets voor de ontwikkeling van windturbineparken te faciliteren?

- 26) Zo ja, zijn er met het DSO pilotprojecten gedaan in de voorbereiding van de inwerkingtreding van de Omgevingswet? De leden van de fractie van de BBB ontvangen graag de resultaten van deze pilots.
- 27) De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat de grootschalige aanleg van windturbineparken een zorgvuldige en complete afweging eist volgens het Nevele-arrest. Veel zaken in het beleid worden gesteld zonder de resultaten van een actueel gevalideerd en geverifieerd representatief onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd door een gezaghebbende universiteit of specialistische wetenschapsafdeling als onderbouwing te tonen.
Is de regering het met de leden van de fractie van de BBB eens dat, zolang deze onderzoeken niet zijn gedaan en er dus geen verantwoorde afweging kan worden gemaakt, de aanleg van windturbineparken op land en/of op zee «on hold» moet worden gezet en er geen vergunningen kunnen worden afgegeven of afgegeven vergunningen, waar nog niet met de realisatie is gestart, geen stand kunnen houden?
- 28) Is de regering het met de leden van de fractie van de BBB eens dat de werkwijze met onbewezen stellingname niet langer toelaatbaar is bij het opstellen van beleid, wet- en regelgeving en daarom direct gestaakt moet worden? Een dergelijke werkwijze – op onbewezen gronden – in het bestuursrecht kan tot groot onrecht en rechtsongelijkheid leiden waardoor belanghebbenden in hun rechten worden aangetast. Dit kan tot aansprakelijkheidsstelling leiden en tot schadevergoedingen, maar vooral voor (onherstelbare) schade aan gezondheid en welzijn zorgen.
- 29) De leden van de fractie van de BBB wijzen op het omdraaien van de bewijslast, zoals door overheden meermalen is gedaan. Dit houdt in dat maar wordt aangenomen dat een aanname (stelling) wel in orde is en burgers en samenleving met een bewijslast worden opgezadeld.
Is de regering het met de leden van de fractie van de BBB eens dat dit niet gepast is en onrechtmatig is?

Andere rechterlijke uitspraken

De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat de Rechtbank Midden-Nederland in haar uitspraak van 17 februari 2023¹¹ duidelijk heeft gemaakt dat de Tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken in strijd is met de SMB-richtlijn, zodat dit geen doeltreffende maatregel is als alternatief voor intrekking van vergunningen. Hieruit volgt dat het college in deze casus bij zijn besluitvorming niet heeft onderkend dat de schending van het Unierecht, die in het Nevele-arrest en de daarop gebaseerde Delfzijl-uitspraak¹² is vastgesteld, wel degelijk door kan werken naar de omgevingsvergunningen voor het betreffende windplan en dat er omstandigheden kunnen zijn waarin tot opschorting of intrekking van die vergunningen moet worden overgegaan. Het besluit van 29 maart 2022 van het college waarbij het verzoek van eiseres Windbrekers Swifterband – om de verleende omgevingsvergunning(en) voor Windplan Blauw in te trekken – af te wijzen, heeft daarom een motiveringsgebrek. De beroepsgrond van eiseres Windbrekers Swifterband in deze casus slaagde in zoverre. Met inachtneming van het vorenstaande wensen de leden van de fractie van de BBB de regering de volgende vragen voor te leggen.

- 30) Welke consequenties trekt de regering uit voormelde rechterlijke uitspraken?

¹¹ Rb Midden Nederland 17 februari 2023 ECLI:NL:RBMNE:2023:627.

¹² ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395.

- 31) Heeft de regering hoogleraren in het bestuursrecht over dit onderwerp geraadpleegd die een interpretatie hebben gegeven over de gevolgen van het beleid dat op deze (deels door de rechter herroepen) aannames is gefundeerd?
- 32) Zo ja, wat zijn de conclusies en/of aanbevelingen van deze hoogleraren? De leden van de fractie van de BBB ontvangen hierover graag de relevante analyses en aanbevelingen, ook indien dit interne ministeriële adviezen betreft.
- 33) Zo nee, waarom is er niet nader onderzocht wat de gevolgen van de rechterlijke correcties zijn en hoe deze doorwerken in het vigerend beleid ter zake?

De leden van de fractie van de BBB merken op dat de Regionale Energie Strategieën (RES-en) ook onder de SMB-richtlijn vallen en op dit moment niet (meer) worden ontzien. Het geitenpaadje van de Raad van State berust op een onwetenschappelijke redenering, namelijk dat de L_{den} & L_{night} -rekensystematiek blijkbaar niet getroffen wordt door SMB-richtlijn. Dit is – naar mening van de leden van de fractie van de BBB – onjuist. Deze moet in de visie van deze leden ook volledig worden onderzocht op validiteit, effectiviteit en afgewogen worden ten opzichte van andere wetenschappelijke indicatoren en modellen. Bovendien, zo lijkt het, moet door het besluit van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Nevele-arrest) terug worden gegaan naar de referentiesituatie van vóór het jaar 2011. Echter, de oude rijksnormen van 2011 zijn daarvoor niet ontworpen en onvoldoende tijdig effectief, mede gelet op de vele probleemwindparken in Nederland. De leden van de fractie van de BBB stellen de regering tot slot de volgende vragen naar aanleiding van het voorgaande.

- 34) Is de regering zich ervan bewust dat op dit moment de Nederlandse en Europese wet- en regelgeving – waaronder de SMB richtlijn – overtreden worden door het negeren van bekende wetenschappelijke feiten en door het volgen van onbewezen aannames?
- 35) Wat is het oordeel van de regering in dit kader?
- 36) Kan de regering aantonen dat op dit moment de wet- en regelgeving alsmede de SMB-richtlijn worden toegepast dan wel betrokken in het (v)oordeel met betrekking tot het beschermen van de gezondheid van burgers?
- 37) De leden van de fractie van de BBB vragen met betrekking tot de drie voorgaande vragen nog of hier door de regering (extern) deskundig juridisch advies met betrekking tot de consequenties voor de houdbaarheid van plannen en vergunningen voor windparken is ingewonnen. Zo ja, is de regering bereid dit advies met de Kamer te delen? Zo nee, waarom niet?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD gezamenlijk

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD wijzen erop dat tijdens het debat in de Kamer over de Invoeringswet Omgevingswet uitgebreid is stilgestaan bij het nut en de noodzaak van het instrument van de milieueffectrapportage (mer) onder de Omgevingswet. Ook omdat er toentertijd al signalen waren dat decentrale overheden voor omgevingsvisies dan wel omgevingsplannen nalieten een Plan-Mer te doorlopen. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD verwijzen naar de volgende passages uit de brief van de regering van 22 december 2023:

«Plannen en programma's waarvoor een plan-MER moet worden gemaakt, worden niet meer expliciet aangewezen zoals onder het huidig

recht in het Besluitmilieueffectrapportage. Onder de Omgevingswet moet een plan-MER gemaakt worden voor elk plan of programma dat aan bepaalde vereisten voldoet»¹³

en

«Net als nu het geval is, beslissen bevoegde gezagen zelf (behoudens de zogenoemde verplichte Programma's) of het wenselijk of noodzakelijk is om een plan-MER op te stellen»¹⁴.

De toenmalige Minister voor Milieu en Wonen stelde tijdens het debat over de Invoeringswet Omgevingswet: *«het type projecten en plannen waarvoor een MER-plicht geldt, is onder de Omgevingswet hetzelfde als onder de Wet milieubeheer.»¹⁵* Ook stelde de toenmalig Minister voor Milieu en Wonen in antwoord op de vraag «Wilt u de gemeentes eraan herinneren dat het hun taak is MER's op te stellen?» *«Ja, dat zal ik zeker met mijn collega van Infrastructuur en Waterstaat oppakken»¹⁶.* Deze leden brengen daarnaast graag de motie-Kluit c.s. over gemeentelijke milieueffectrapportages¹⁷ in herinnering. Deze leden wensen de regering met inachtneming van het voorgaande de volgende aanvullende vragen te stellen.

- 1) Kan de regering reflecteren op hetgeen in de beantwoording van de eerder door de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA gestelde vraag 6 staat¹⁸ en hetgeen in de debatten over de noodzaak van een mer in relatie tot omgevingsplannen/omgevingsvisies is gewisseld? In de ogen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD is het voor kaderstellende plannen als omgevingsvisies en omgevingsplannen vereist een mer op te stellen. Deelt de regering de mening van deze leden nu wel of niet? De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD wijzen de regering erop dat er nu in meerdere debatten en mondelinge overleggen door verschillende bewindspersonen verschillende antwoorden worden gegeven en dat dit de helderheid van de regels niet bevordert.
- 2) En wanneer de regering van mening is dat dit samenhangt met het antwoord op de vraag of een omgevingsvisie of omgevingsverordening kaderstellende regels bevat, kan de regering dan reflecteren op het gegeven dat er blijkbaar voor niet één omgevingsverordening een mer is opgesteld? Acht de regering het realistisch dat er in alle nieuwe omgevingsverordeningen niet één enkele is die voldoet aan de vereisten voor een mer?
- 3) Kan de regering ingaan op de reële situatie waarin een gemeente beleidsneutraal is overgegaan naar de omgevingsvisie en het nieuwe omgevingsplan en vervolgens via buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's) plannen gaat goedkeuren? Hoe kan een burger zich beroepen op kaderstellende randvoorwaarden die in zo'n BOPA tot stand worden gebracht? Hoe kan een burger voorkomen dat via BOPA's regels worden gesteld die op zichzelf niet kaderstellend zijn omdat ze te beperkt gelden, maar door een stapeling van BOPA's alsnog wel praktisch aanzienlijke werking krijgen in een gemeente of gebied? Hoe zouden burgers dat moeten aanpakken?

¹³ Kamerstukken I 2023/24, 34 287/29 383, Z, p. 6.

¹⁴ Kamerstukken I 2023/24, 34 287/29 383, Z, p. 6.

¹⁵ Kamerstukken I 2019/20, nr. 18, item 6, p. 20.

¹⁶ Kamerstukken I 2019/20, nr. 18, item 6, p. 58. Zie ook Toezegging Gemeentes eraan herinneren MER'en op te stellen (34.986) (T02871) – Eerste Kamer der Staten-Generaal.

¹⁷ Kamerstukken I 2022/23, 33 118/34 986, EZ.

¹⁸ Kamerstukken I 2023/24, 34 287/29 383, Z, p. 7.

- 4) Kan de regering ingaan op het vereiste dat is gesteld in voormelde motie-Kluit c.s. over gemeentelijke milieueffectrapportages en wat er in de brief van 22 december 2023 op de door de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA eerder gestelde vraag 8 is geantwoord?¹⁹ Hoe kan het dat er geen enkele omgevingsverordening voorzien is van een mer terwijl voormelde motie stelt dat in ieder geval bij gemeentelijke omgevingsverordeningen dit wel nodig is en de toenmalige Minister voor Milieu en Wonen bij het debat over de Invoeringswet Omgevingswet aangaf dat in algemene zin omgevingsvisies en omgevingsverordeningen gezien moeten worden als kaderstellende plannen waar een mer voor nodig is?
- 5) Kan de regering reageren op dit niet uitvoeren van de motie-Kluit c.s. over gemeentelijke milieueffectrapportages en daarbij ingaan op het aspect stelselverantwoordelijkheid dat bij de Minister (en bij de Staatssecretaris verantwoordelijk voor milieu) berust?
- 6) De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD realiseren zich dat sommige moties lastiger zijn uit te voeren dan andere. Echter, deze motie vraagt niets meer of minder dan wat de wet- en regelgeving vereisen. Kan de regering daarom ten eerste reflecteren op de rechtsstatelijke verhouding tussen de Kamers en de regering alsmede ten tweede aangeven wat een aangenomen motie daarin voor haar betekent?
- 7) In antwoord op de eerder door de leden van de fractie van BBB gestelde vraag 2 geeft de regering in de brief van 22 december 2023 het volgende aan:

*«Bij een beperkt aantal milieuregels uit de Bruidsschat is het risico groter dat een rechter alsnog oordelen dat deze regels plan-mer-plichtig zouden zijn».*²⁰

- a. Zien de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD het goed dat de bestuursrechter een besluit waarop zulke regels zijn toegepast, onrechtmatig zal achten indien er geen plan-mer is uitgevoerd?
- b. Hoeveel voorschriften van de Bruidsschat dienen tot de door de regering bedoelde milieuregels te worden gerekend?
- c. Wat betekent het voor de uitvoerbaarheid indien een deel van de voorschriften van het omgevingsplan onverbindend zullen worden geoordeeld en de besluiten die onder de reikwijdte van die voorschriften vallen, door de bestuursrechter in een beroep dat door belanghebbenden is ingesteld, zullen worden vernietigd?
- d. Welke zekerheid is er dat de rechter zal oordelen dat bij de andere milieuvoorschriften van de Bruidsschat geen plan-mer-plicht bestaat?

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

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

¹⁹ Kamerstukken I 2023/24, 34 287/29 383, Z, p. 8.

²⁰ Kamerstukken I 2023/24, 34 287/29 383, Z, p. 6.

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 februari 2024

Op 6 februari jl. hebben verschillende fracties (BBB, GroenLinks-PvdA, PvdD, gesteund door OPNL) vragen gesteld aan mij over de stand van zaken van de opvolging van de acties voortvloeiend uit het Nevele-arrest.

Voor de beantwoording van deze vragen is informatie nodig van onder andere de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken en Klimaat en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Daarom is meer tijd nodig voor de beantwoording.

Ik zal de beantwoording zo spoedig mogelijk aan Uw Kamer doen toekomen.

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

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2024

Hierbij doe ik u de beantwoording toekomen op uw vervolgvragen van 6 februari jl. met kenmerk 173364.01U over de opvolging van de acties voortvloeiend uit het Nevele-arrest.

In mijn brieven van 26 oktober jl. en 22 december jl.²¹ ben ik nader ingegaan op de bredere werking van het Nevele-arrest en de daaropvolgende uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State²². In voorliggende brief beantwoord ik uw vragen en ga ik in op de stand van zaken van acties die voortvloeien uit het Nevele-arrest. Ik ga ervan uit dat hiermee de eerder gedane toezegging hierover (T03581²³) is afgerond.

Aanvullend informeer ik u over toezegging T03276 (Toezegging Jaarlijkse mer-monitoring na inwerkingtreding Omgevingswet)²⁴. Nu de Omgevingswet per 1 januari 2024 in werking is getreden, is duidelijk wanneer deze toezegging kan worden uitgevoerd. Ik verwacht Uw Kamer de resultaten van de monitoring milieueffectrapportage over het jaar 2024 uiterlijk medio 2025 te kunnen toezenden.

Mijn eerdere brieven over het Nevele-arrest betroffen niet het (ontwerp-)besluit Windturbines leefomgeving. Dit besluit is nu in ontwikkeling. Omdat ik het parlement altijd tijdig en volledig wil informeren, ga ik in deze brief in op meerdere vragen die dit besluit betreffen. Gelijktijdig hecht ik aan een zorgvuldig wetgevingsproces en zie ik mij genoodzaakt uw Kamer erop te attenderen dat het moment om daaraan gerelateerde vragen te stellen zich voordoet zodra dit besluit bij uw Kamer zal worden voorgehangen. Dit is naar verwachting na de zomer van 2024. Overigens is het besluit Windturbines leefomgeving alleen van toepassing op windturbines op land omdat de uitspraak van de Raad van State geen betrekking heeft op de regels voor windturbines op zee. In dat verband heb ik uw vragen zo geïnterpreteerd dat deze betrekking hebben op het ontwerpbesluit Windturbines leefomgeving.

In de beantwoording ben ik ingegaan op meerdere vragen over onderwerpen waar de verantwoordelijkheid bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) ligt, te weten de werking van het Digitaal Stelsel Omgevingsrecht (DSO) en de motie Kluit²⁵. Deze brief wordt daarom mede namens hem verzonden.

Tot slot: het is mij opgevallen dat uw Kamer de ontwikkelingen op het belangrijke dossier van het instrument milieueffectrapportage in relatie tot de omgevingswet nauwgezet volgt. Daarom bied ik aan om Kamerleden hierover nader te informeren, bijvoorbeeld via een technische briefing.

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

²¹ Zie resp. Kamerstukken I 2023/24 34 287/29 383, Y en 34 287/29 383, Z.

²² ECLI:NL:RVS:2021:1395

²³ Toezegging Brief gevolgen uitspraak Nevele op Omgevingswet (34 287/29 383) (T03581) – Eerste Kamer der Staten-Generaal

²⁴ Toezegging Jaarlijkse mer-monitoring na inwerkingtreding Omgevingswet (34 287/29 383) (T03276) – Eerste Kamer der Staten-Generaal

²⁵ Motie-Kluit (GroenLinks) c.s. over gemeentelijke milieueffectrapportages (33 118/34 986, EZ) – Eerste Kamer der Staten-Generaal

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

De leden van de fractie van de BBB stellen voorop dat windturbines door onder ander erosie, slijtage en schade van de rotorbladen de schadelijke stof Bisfenol A (BPA) afgeven. Deze leden constateren dat wetenschappers het er niet over eens zijn in welke mate Bisfenol het milieu vervuult en belast. Wel schijnen rotorbladen die behandeld zijn met een beschermde coating minder te slijten of te eroderen en dus minder milieuvervuilend te zijn dan onbehandelde bladen, die meer Bisfenol of T4BP of toxische verfstoffen in het milieu brengen. Echter, wetende dat circa 5.6% van de wieken per jaar geraakt wordt door bliksem-inslag, is schade als gevolg daarvan ook relevant om te onderzoeken in de visie van deze leden. Ook de toren waarop de gondel en wieken zijn geplaatst, kunnen door weersinvloeden stoffen in het milieu uitstoten. Zo tranen onder invloed van regen, wind en zon bepaalde coatings of verflagen, waarvan bekend is dat deze toxisch zijn. Olie- of SF6-verlies uit gondels door gebreken of onderhoud of calamiteiten zijn eveneens milieubelastend. In aanmerking nemende het voorgaande hebben de leden van de fractie van de BBB de regering de volgende vragen te stellen:

1) Is er onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek, inclusief veldonderzoek, in Nederland gedaan naar voormelde bekende erosie, slijtage, schade en de belasting hierdoor van schadelijke stoffen voor en op het milieu?

Afgelopen jaren zijn er meerdere studies uitgevoerd, onder meer door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Analisten-netwerk Nationale Veiligheid, naar de veiligheids- en gezondheidsrisico's die samenhangen met fossiele en duurzame energie²⁶. De transitie naar duurzame energie is noodzakelijk en biedt kansen voor het reduceren van milieu en gezondheidsrisico's doordat veel fossiele hulpbronnen ook gevaarlijke stoffen bevatten, zoals benzeen.²⁷ Deze constatering betekent echter niet dat we klaar zijn. Zo werkt het Rijk aan uitgangspunten voor het verantwoord omgaan met veiligheid en gezondheid in de energietransitie²⁸, het beter zicht hebben op mogelijke kennishiaten en verder onderzoek. Zo heeft het RIVM, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), een verkennend onderzoek uitgevoerd naar emissies van chemische stoffen bij windturbines op land.²⁹ Hierbij zijn de gebruikte materialen, mogelijke emissies, initiële inschatting van mogelijke risico's en aanleidingen voor vervolgonderzoek in kaart gebracht.

De verkenning omvatte een literatuuronderzoek, aangevuld met andere openbare informatie zoals levenscyclusanalyses (LCA's) en productinformatie (inclusief veiligheidsinformatiebladen) van windturbines. Daarnaast is gerichte informatie opgevraagd bij producenten van windturbines. Omdat het een verkennend onderzoek betrof, zijn er geen uitgebreide berekeningen, modelleringen of veldmetingen verricht door het RIVM. Ook heeft het RIVM in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in het kader van het Impulsprogramma Chemische Stoffen

²⁶ <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2019-0076.pdf>;
<https://www.rivm.nl/sites/default/files/2019-10/Verkenning%20risicos%20energietransitie%202019.pdf>;
<https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2020-0143.pdf>;
<https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2021-0054.pdf>;

²⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2020/21, 32 813, nr. 813.

²⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022/23, 32 813 en 31239, nr. 1113.

²⁹ *Eerste inzicht in emissies van chemische stoffen bij wind op land. Resultaten quickscan* | RIVM.

2023–2026 een brede verkenning uitgevoerd naar het veilig gebruik van chemische stoffen in de energietransitie. Hierbij zullen ook de resultaten van eerdere studies betrokken worden. Deze brede verkenning is op 28 februari 2024 aangeboden bij de Tweede Kamer.³⁰

2) Zo ja, kan de regering de Kamer de resultaten van deze onderzoeken doen toekomen?

De verkennende onderzoeken naar emissies van chemische stoffen bij windturbines op land en zee zijn gepubliceerd op de website van het RIVM (zie de voetnoten bij de beantwoording van vraag 1). In de bij vraag 1 genoemde verkenning naar het gebruik van chemische stoffen in de energietransitie in het kader van het Impulsprogramma Chemische Stoffen 2023–2026 worden de resultaten van eerder onderzoek ook meegenomen. Resultaten van deze studie zijn op 28 februari 2024 met de Tweede Kamer gedeeld.³¹

3) De leden van de fractie van de BBB vragen de regering om de Kamer gevalideerde en geverifieerde data van veldonderzoek in Nederland over te leggen waaruit blijkt dat de belasting van het milieu door slijtage en afgifte van Bisfenol – en mogelijk andere schadelijke stoffen, welke in bijvoorbeeld toxische verf- of coatingresten zitten – voor de gezondheid van mens en dier binnen de wettelijke normen valt. In hoeverre zijn omwonenden van windturbines onderzocht op de aanwezigheid van bepaalde stoffen in hun bloed zoals is geschied voor PFAS-belasting?

De kwaliteit van het oppervlakte-, grond- en drinkwater wordt in Nederland uitgebreid gecontroleerd op chemische verontreinigingen. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de stof Bisfenol een bedreiging vormt voor de kwaliteit hiervan. De Europese REACH-verordening³² stelt strenge eisen aan het veilig gebruiken en toepassen van chemische stoffen. Dit geldt ook voor het gebruik van chemische stoffen in windmolens en coatings. Er is geen onderzoek uitgevoerd naar de effecten van Bisfenol en dergelijke stoffen op de omwonenden van windturbines en daar is op dit moment ook geen aanleiding toe. Overigens worden de stoffen die in windmolens en hun coatings worden gebruikt ook elders toegepast. Zo wordt de stof Bisfenol A gebruikt voor de productie van plastics en zit het in veel producten, zoals bouwmaterialen, elektronica, verpakkingsmateriaal van voedsel, speelgoed en medische hulpmiddelen.³³

4) De leden van de fractie van de BBB vragen de regering of zij beschikt over data (aantallen) van windturbines waarvan de rotorbladen zijn gecoat en windturbines waarvan de rotorbladen niet zijn gecoat. Zo nee, op welke wijze beoordeelt de regering dan het gezondheidsrisico ten gevolge van afgifte van schadelijke stoffen door erosie, slijtage en schade als coatings ontbreken?

Deze aantallen zijn mij niet bekend. Wanneer een chemische stof op de markt wordt gezet, moet hierover een registratiedossier worden ingediend door de registrant onder de Europese REACH-Verordening met informatie over milieu en gezondheidsrisico's. Het Europees Chemicaliën Agent-

³⁰ Brief regering 28 februari 2024. Kamerstuk nr. 22 343, nr. 392.

³¹ Brief regering 28 februari 2024. Kamerstuk nr 22343–392.

³² Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) [...]

³³ <https://waarzitwatin.nl/stoffen/bisfenol-a>

schap (ECHA) ziet toe op of de registratiedossiers de door de wetgeving vereiste informatie over chemische stoffen bevatten. Uit het dossier volgen eisen voor veilig gebruik en omgang met deze stoffen. Een windturbinebouwer moet voldoen aan deze eisen. Onder de REACH-Verordening kunnen daarnaast vergaande beperkingen worden opgelegd aan het gebruik van chemische stoffen met autorisaties en restricties, ook voor het gebruik van chemische stoffen in windmolens en coatings.

5) Zo ja, is de regering bereid om de Kamer deze data doen toekomen, inclusief de motivering van de regering op grond waarvan deze een beoordeling maakt voor het gezondheids- c.q. milieurisico?

Deze data zijn mij niet bekend en ik kan deze daarom niet toesturen. Zoals aangegeven in het voorgaande antwoord ziet het agentschap ECHA toe op de registratie van stoffen onder de REACH-verordening, waaronder ook voor het gebruik van chemische stoffen in windmolens en coatings. Een publieke database «ECHA CHEM» op de website van ECHA³⁴ bevat de informatie van alle registraties van chemische stoffen die het agentschap ontvangen heeft inclusief de stoffen die gebruikt worden in windmolens.

6) Waarom zijn of worden er geen eisen gesteld aan windturbinebouwers – door het gebruik van veilige niet schadelijke materialen in de windturbines en hun onderdelen voor te schrijven – nu deze «crosscountry» in Nederland op kwetsbaar land, water, natuur en in de zee worden geplaatst?

Er worden eisen gesteld aan windturbinebouwers omtrent het gebruik van chemische stoffen. Wanneer een chemische stof op de markt wordt gezet, moet hierover een registratiedossier worden ingediend volgens de Europese REACH-Verordening met informatie over milieu en gezondheidsrisico's. Het Europees Chemicaliën Agentschap (ECHA) ziet er op toe of de registratiedossiers de door de wetgeving vereiste informatie over chemische stoffen bevatten. Uit het dossier volgen eisen voor veilig gebruik en omgang met deze stoffen. Een windturbinebouwer moet voldoen aan deze eisen. Onder de Europese REACH-Verordening kunnen daarnaast vergaande beperkingen worden opgelegd aan het gebruik van chemische stoffen met autorisaties en restricties, ook voor het gebruik van chemische stoffen in windturbines. Bij de productie van windturbines gelden ook andere regels voor een windturbinebouwer, zoals bijvoorbeeld de arbeidsomstandighedenregelgeving.

7) Is er door de regering een risico-assessment gedaan op alle gebruikte stoffen en materialen, en op de mogelijke gevolgen?

Nee, dit is primair de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Wanneer een chemische stof op de markt wordt gezet, moet hierover bij het ECHA een registratiedossier worden ingediend door de registrant volgens de Europese REACH-Verordening met informatie over milieu en gezondheidsrisico's. Hieraan gekoppeld zijn eisen voor veilig gebruik. Een windturbinebouwer moet voldoen aan deze eisen. Onder de Europese REACH-Verordening kunnen daarnaast vergaande beperkingen worden opgelegd aan het gebruik van chemische stoffen met autorisaties en restricties, ook voor het gebruik van chemische stoffen in windturbines en coatings. Bij de productie van windturbines gelden ook andere regels voor een windturbinebouwer, zoals bijvoorbeeld de arbeidsomstandighedenregelgeving, waar mijn collega van SZW verantwoordelijk voor is.

³⁴ <https://echa.europa.eu/information-on-chemicals>

Daarnaast doet de overheid aanvullend onderzoek. Zie ook het antwoord op vraag 2.

8) Zo ja, kan de regering de Kamer de resultaten van deze onderzoeken doen toekomen?

Zoals hierboven aangegeven, is een dergelijk risico-assessment niet uitgevoerd; dit kan ik uw Kamer daarom niet doen toekomen.

9) Is er een risico-assessment gedaan op het afbreken van (verouderde/versleten) windturbines en hun infrastructuur en fundering? Zo ja, kan de regering de Kamer de resultaten van deze onderzoeken doen toekomen?

Ik interpreteer deze vraag of er landelijk onderzoek is gedaan naar het fysiek afbreken van onderdelen van verouderde windturbines. Ik heb geen opdracht voor zo'n onderzoek verleend en ik heb geen kennis van het bestaan van zo'n onderzoek. Het Kamerlid Van Haga heeft begin 2023 Tweede Kamervragen gesteld over oudere windturbines naar aanleiding van een incident in een windpark van Vattenfall bij Zeewolde, waarbij een windturbine afbrak (2023Z00034). De oorzaak hiervan was niet slijtage, maar een menselijke fout bij het onderhoud in combinatie met een verouderd ontwerp van de windturbine. Hierover heb ik de Tweede Kamer in oktober 2023 nader geïnformeerd.³⁵

Ik heb regelmatig contact met de Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA) over hoe om te gaan met oudere windturbines, gezien het feit dat steeds meer windturbines het einde van hun certificatieperiode naderen. Mede op initiatief van NWEA is in 2016/2017 een praktijkrichtlijn (NPR 8400) ontwikkeld door de NEN, waarmee kan worden beoordeeld of het gebruik van een windturbine voorbij de periode waarvoor deze is gecertificeerd (vaak 20 jaar) veilig kan worden voortgezet. Ik ben voornemens om dit op te nemen in wetgeving, zoals opgenomen in het ontwerpbesluit Windturbines leefomgeving. In de betreffende nieuwe bepaling zal de toepassing door de eigenaar van de windturbine van deze NPR 8400 verplicht worden gesteld.

10) Is er een risico-assessment gedaan naar het verbranden of recyclen van afgeschreven windturbines? Zo ja, kan de regering de Kamer de resultaten van deze onderzoeken doen toekomen?

Een specifiek risico-assessment is mij niet bekend. Dergelijke risicobeoordelingen behoren te worden uitgevoerd door afvalverwerkers en hun bevoegd gezag.

Veilige verwerking van afval wordt geregeld in de omgevingsvergunning van desbetreffende bedrijven en volgens het Besluit activiteiten leefomgeving. Bij vergunningverlening voor afvalverwerking moet bovendien rekening gehouden worden met de voorschriften in het Landelijk afvalbeheerplan (LAP3). Metalen in windturbines en beton uit de funderingen worden over het algemeen gerecycled. Voor de bladen van windturbines is het een bekend probleem dat recycling technisch lastig is en nog in ontwikkeling. Vooralsnog worden ze op stortplaatsen gebracht. Daar zijn voorzieningen om verspreiding van schadelijke stoffen naar het milieu te voorkomen. Dit is neergelegd in het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen. Ook andere onderdelen van windturbines die (nog) niet gerecycled kunnen worden en ook niet geschikt zijn voor verwerking in afvalverbrandingsinstallaties gaan naar stortplaatsen. In het Nationale Programma Circulaire Economie wordt, bij de bespreking van

³⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023/24, 33 612, nr. 83.

de inzet op circulaire windparken, ook ingegaan op recycling van materialen in de ontmantelingsfase van turbines.

De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat windturbines trillingen in de grond en in het water veroorzaken. De leden van de fractie van de BBB nemen daarbij de toenemende en onverklaarbare desoriëntatie van bijvoorbeeld walvissen en dolfijnen in aanmerking, die hierdoor – mogelijk – vaker stranden op land of buiten hun leefgebieden, trekroutes of paargebieden terechtkomen. Maar deze leden wijzen ook op het mijden van windturbine locaties door onder andere mollen. Van grotere zeezoogdieren als walvissen is inmiddels bekend dat er (negatieve) impact is (of schijnt te zijn) door de massale aanleg van windturbineparken, aldus deze leden. In acht nemende het voorgaande leggen de leden van de fractie van de BBB de regering de volgende vragen voor.

11) De leden van de fractie van de BBB vragen de regering of er onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar de effecten van deze trillingen op flora en fauna, bodem- en zeeleven.

Er is mij geen dergelijk onderzoek bekend. Het ontwerpbesluit Windturbines leefomgeving gaat alleen over windturbines op land, in het bijbehorend planMER is dat dus niet onderzocht. Het ontwerpbesluit heeft ook geen betrekking op de effecten van windturbineparken op beschermde diersoorten, omdat daar andere regelgeving op van toepassing is.

12) Is er ook recentelijk (veld)onderzoek gedaan naar de effecten van zowel de aanleg als van de exploitatie en het beheer van grootschalige windturbineparken op andere flora en fauna in de omgeving van de windturbines? De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat wetenschappelijk is aangetoond dat geluids-overlast kan optreden bij bepaalde fauna en vogels waardoor ouder-jong-communicatie wordt verstoord. Ook voor mensen is dit een niet te verwaarlozen effect.

Verstoring van communicatie als gevolg van geluid van windturbines is vooral onderzocht bij zeezoogdieren. Dit onderzoek is niet van toepassing bij windturbines op land, waarop het planMER voor het ontwerpbesluit Windturbines leefomgeving betrekking heeft. Effecten op mensen zijn meegenomen in het planMER. Zie ook het antwoord op vraag 11.

13) En indien vorenbedoeld onderzoek is verricht, is de regering dan bereid om de Kamer de resultaten van deze onderzoeken en hun data te doen toekomen, inclusief de analyse, afwegingen en conclusies die de regering hieraan heeft verbonden?

Er is ten behoeve van het ontwerpbesluit Windturbines leefomgeving in het planMER geen veldonderzoek gedaan.

14) Indien dergelijk onderzoek nog niet is verricht, is de regering dan van mening dat er eerst zorgvuldig onderzoek moet worden gedaan naar de bovengemelde effecten op het milieu en zeeleven voordat de aanleg van grootschalige windturbineparken kan doorgaan?

Nee, de regering heeft die mening niet. Het planMER bij het ontwerpbesluit Windturbines leefomgeving gaat in op de relevante milieu-informatie

ten behoeve van de opgestelde regels in dat besluit. Omdat het besluit betrekking heeft op windturbines op land, hoeven daarom bijvoorbeeld de effecten op het zeeleven niet te worden onderzocht. Verder voorziet het planMER reeds in de benodigde informatie over de milieueffecten, zoals ook in het advies van de Commissie mer³⁶ is terug te lezen. De regering meent daarom dat het benodigde onderzoek is verricht. Zie ook het antwoord op vraag 11.

15) Kan de regering uiteenzetten waarom er in de afgelopen 20 jaar zo weinig onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek is opgezet voor het meten en in kaart brengen van hinderincidentie, uitval, ziekte, effecten, en de impact voor omwonenden van windturbineparken in Nederland, terwijl daar wel vele redenen voor waren. Hoe het kan zijn dat Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)) nimmer onafhankelijk prudent en proactief adviezen voor verbetering aan regering en parlement heeft verstrekt? Immers, in het verleden werd dit door het RIVM wel gedaan, terwijl tegenwoordig het RIVM zijn adviezen reactief en in opdracht van het bevoegd gezag geeft. Hoe is deze passieve advieshouding te rijmen met de Wet op het RIVM?

Het RIVM doet al jaren onderzoek naar de gezondheidseffecten van geluid afkomstig van verschillende bronnen. Het RIVM heeft de laatste jaren ook onderzoek gedaan naar de gezondheidseffecten van windturbines.³⁷ Ook heeft het RIVM de afgelopen jaren door middel van uitgebreide overzichtsstudies de internationale stand van de kennis op het gebied van gezondheidseffecten van windturbines bijgehouden. Hieruit blijkt een duidelijke relatie tussen geluid van windturbines en hinder, en een mogelijk verband met slaapverstoring, terwijl voor andere gezondheidseffecten onvoldoende bewijs is gevonden. De regering hecht veel waarde aan de onafhankelijke en signalerende rol van het RIVM. Mede op basis van de meest recente review, waarin al het bestaande internationaal wetenschappelijk onderzoek bijeen is gebracht³⁸, heeft het Ministerie van EZK in 2021 aan het RIVM opdracht gegeven voor het opzetten van het Expertisepunt Windenergie en Gezondheid, dat het RIVM samen met de GGD- en vormt. Dit expertisepunt zorgt ervoor dat de wetenschappelijke kennis over windturbines en gezondheid actueel is en dat deze kennis ook in de praktijk wordt gebruikt. Op basis van genoemde overzichtsstudies heeft het RIVM een inventarisatie gemaakt van kennishiaten en de mogelijkheden om hier onderzoek naar te doen³⁹. In het kader van continue kennisontwikkeling zal het RIVM, in opdracht van de Ministeries van EZK en IenW in de komende jaren een onafhankelijk onderzoek uitvoeren naar de relatie tussen blootstelling aan windturbinegeluid en hinder en slaapverstoring in de Nederlandse situatie. De

³⁶ Zie persbericht persbericht (commissierner.nl), waarin o.a. staat: «De milieugevolgen van verschillende milieunormen zijn overwegend goed in beeld gebracht, oordeelt de Commissie. Er is gekeken naar geluidhinder, veiligheid, slagschaduw, lichthinder en aan te houden afstanden tussen windturbines en woningen.» De Commissie mer geeft ook aan dat er op enkele punten nog essentiële informatie mist, maar dat betreft niet benodigd aanvullend onderzoek zoals in de vraagstelling is opgenomen.

³⁷ Zie 2008: RIVM briefrapport 609333002 Windturbines: invloed op de beleving en gezondheid van omwonenden (platformstorm.nl);
2009: Evaluatie nieuwe normstelling windturbinegeluid. Invloed van verschillende grenswaarden op blootstelling, hinder en mogelijkheden ontwikkelingslocaties | RIVM;
2014: Windturbines: invloed op de beleving en gezondheid van omwonenden (rivm.nl) en
2015: Bianca DBO BN14250 18-6-2015 8:46:34 BC02_PostVB (eerstekamer.nl) (pilot kennisplatform).

³⁸ De internationale review studie uit 2017 is in 2022 geactualiseerd. Zie: 2020: RIVM-rapport 2020-0214 Gezondheidseffecten van windturbinegeluid (rivm.nl). <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2020-0214.pdf>

³⁹ Verkenning van opties voor gezondheidsonderzoek rond windturbines | RIVM.

resultaten hiervan worden in 2027 verwacht. Op voorhand zijn er volgens het planMER overigens geen aanwijzingen dat eerder opgestelde blootstelling- responsrelaties niet meer toepasbaar zouden zijn.

De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat het Nevele-arrest dwingt tot een zorgvuldige en complete afweging. Deze leden merken daarbij op dat ook bij de planvorming van de Tweede Maasvlakte de Raad van State destijds oordeelde dat de overheid zorgvuldiger onderzoek had moeten doen naar de effecten op het milieu, het zeeleven en de aanwezige flora- en faunasoorten. Immers, de overheid heeft de volledige bewijslast om aan te tonen dat alles is onderzocht. De leden van de fractie van de BBB constateren dat de selecties en de censuur zoals die in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD)⁴⁰ van het Nationaal Programma Landelijk Gebied voor het wettelijk instrument PlanMER windturbinenormen- en bepalingen zijn toegepast, strijdig zijn met de SMB-richtlijn⁴¹ en het Nevele-arrest. Het gevolg van deze handelwijze is dat dit, volgens deze leden, leidt tot schade en vertraging, alsmede zal leiden tot aanvullend onderzoek. Daarnaast bestaat de kans dat de eerste rechtszaak direct alles weer op slot kan gooien, aldus deze leden.

16) De leden van de fractie van de BBB vragen de regering op welke wijze bovenbedoelde besluitvorming tot stand is gekomen en hoe zij de fundamentele gebreken zal wegnemen?

Voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) is inmiddels een planMER gemaakt. Het ontwerp NPLG en het opgestelde planMER hebben van dinsdag 16 januari 2024 tot en met maandag 26 februari 2024 voor eenieder ter inzage gelegen voor het indienen van zienswijzen.⁴² De mer-plicht van het NPLG is overigens niet het gevolg van het Nevele-arrest en kan daar dan ook niet strijdig mee zijn, omdat het arrest alleen gevolgen heeft voor regelgeving.

Omdat er voor het NPLG een planMER wordt gemaakt, is de stelling dat de besluitvorming in strijd zou zijn met de SMB-richtlijn onjuist. De inhoud van het planMER is tevens voor advies voorgelegd aan de Commissie voor de milieueffectrapportage. Indien mocht blijken dat essentiële informatie ontbreekt, dan kan dat worden opgepakt en alsnog worden meegenomen voor de finale vaststelling van het NPLG.

De leden van de fractie van de BBB merken verder op dat de grote vraag vanuit samenleving is om tijdig effectief beschermende normen voor omwonenden te ontwerpen en dat hinderincidentie en impact (gezondheidseffecten) «real-time» worden beperkt tot nihil. Het streven is daarbij om omwonenden heel, fit en gezond te houden en dat hun welzijn op peil blijft. De leden van de fractie van de BBB constateren dat de oude rijksnormen hieraan niet zonder meer voldoen. Deze leden wijzen erop dat onder andere de gehele Geluidcontouren rekensystematiek om de grootheden L_{den} en L_{night} te berekenen en te bepalen in het veld, geheel ten onrechte buiten de PlanMER-onderzoeken is gelaten op grond van de NRD. Immers, de geluidsoverdrachtsmodellen en hindermodellen zijn nimmer door onafhankelijke wetenschappers in het veld gevalideerd, geverifieerd en/of gekalibreerd voor grote

⁴⁰ Zie hiervoor: Notitie Reikwijdte en Detailniveau | Nationaal Programma Landelijk Gebied | Platform Participatie.

⁴¹ 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.

⁴² Zie: Ontwerpprogramma | Nationaal Programma Landelijk Gebied | Platform Participatie.

windturbines en windturbineparken. Bovendien worden verouderde en niet geldige internationale standaarden en methoden toegepast. Er is juist alle reden om geluid onafhankelijk en fundamenteel wetenschappelijk te onderzoeken, aldus de leden van de fractie van de BBB. Waarbij deze leden opmerken dat Arcadis ongeschikt is omdat zij niet werkt onder de «code of conduct of science». Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat er betere modellen zijn en gidslanden hanteren zonder meer andere en betere beschermende normen.

Ook het onderzoek naar Bisfenol A (BPA) is nu niet meegenomen vanwege vermeend kennisgebrek, hetgeen volgens deze leden geheel in strijd is met de waarheid. Immers de Vrije Universiteit Amsterdam zou dit prima kunnen onderzoeken en doet dit ook al in Nederland. De censuur en selectie die volgens de leden van de fractie van de BBB is toegepast in de NRD om de PlanMER niet alle aspecten te laten onderzoeken, is onbegrijpelijk en de motivering geheel in strijd met de feiten is onaanvaardbaar.

17) Welke acties gaat de regering – gelet op het bovenstaande – in dit kader ondernemen en op welke wijze is zij voornemens om deze ernstige gebreken herstellen?

Bovenstaande passage benoemt drie hoofdpunten: 1. de vraag van de samenleving om hinderincidentie en gezondheidseffecten te beperken tot nihil, 2. het gebruik van verouderde standaarden en methoden als het gaat om geluid en 3. de censuur die zou zijn toegepast als het gaat om het meenemen van ander onderzoek.

Wat betreft het eerste hoofdpunt, het beperken van de gezondheidseffecten tot nihil, verwijs ik naar de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit Windturbines leefomgeving.⁴³ Het uitgangspunt is dat hinder zoveel mogelijk moet worden voorkomen en beperkt, zodat voor omwonenden in elk geval sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en een toereikende bescherming van hun gezondheid, maar niet dat omwonenden van windturbines (of andere milieubelastende activiteiten) daar helemaal geen last van mogen hebben. Ook de advieswaarden van de World Health Organisation (WHO) sluiten niet uit dat door het toelaten van activiteiten (ernstige) hinder kan optreden. Bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit Windturbines leefomgeving zijn de verschillende belangen die in het geding zijn, mede op basis van de informatie die het plan-MER heeft opgeleverd, opnieuw tegen elkaar afgewogen.

Het tweede hoofdpunt gaat over de gebruikte methoden voor de geluidberekeningen. De mate van bescherming door L_{den}/L_{night} ⁴⁴ is onderdeel van de planMER-onderzoeken. Daarbij is ook aandacht besteed aan de relatie met de (bescherming tegen) maximale niveaus en aan de handhaafbaarheid. Het beeld dat het verouderde en niet geldige internationale standaarden en methoden betreft klopt niet. Het planMER geeft aan dat L_{den} en L_{night} (zoals gedefinieerd in de Europese richtlijn voor omgevingslawaai⁴⁵) internationaal worden toegepast als beoordelingsmaten voor geluid van andere bronsoorten en ook de WHO drukt advieswaarden hierin uit. De hindermodellen zijn afkomstig uit onafhan-

⁴³ Zie voor een uitgebreidere toelichting: ontwerp-besluit-winturbines-leefomgeving-nota-van-toelichting-zienswijzenversie (platformparticipatie.nl), p. 6.

⁴⁴ L_{den} staat voor Level day, evening, night, ofwel het tijdgewogen jaargemiddelde geluidniveau in de dag, de avond en de nachtperiode. L_{night} is het jaargemiddelde geluidniveau in de nachtperiode.

⁴⁵ Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai.

kelijk wetenschappelijk onderzoek en er zijn volgens het planMER geen aanwijzingen dat deze modellen verouderd zijn. In het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage wordt in algemene zin aangegeven dat het gehanteerde onderzoek voldoende basis biedt om tot een compleet MER te komen en een besluit te nemen.⁴⁶

Het derde hoofdpunt is de censuur die zou zijn toegepast als het gaat om het meenemen van ander onderzoek. Hiervan is geen sprake. Zoals ook door de Commissie voor de milieueffectrapportage in haar advies is geconstateerd zal in iedere MER voor nationale milieunormen een balans gevonden moeten worden tussen enerzijds het gebruiken van bestaand onderzoek en anderzijds het uitvoeren van nieuw onderzoek. Van belang is de vraag of er voldoende (wetenschappelijke) milieu-informatie is om in het MER goed onderbouwde uitspraken te doen over milieugevolgen. De Commissie voor de milieueffectrapportage oordeelt dat het bestaande, nationale en internationale onderzoek, aangevuld met het onderzoek dat is uitgevoerd voor dit MER, voldoende basis biedt om tot een compleet MER te komen.⁴⁷ De Commissie voor de milieueffectrapportage geeft ook aan dat er op enkele punten nog essentiële informatie mist, maar dat betreft niet benodigd aanvullend onderzoek zoals in de vraagstelling is opgenomen.

De leden van de fractie van de BBB merken op dat de MER-rapportage van de Tweede Maasvlakte hierin destijds tekortschoot, met name ten aanzien van het effect op de verstoring van de stroming richting de Waddenzee als paargronden en foerageergebieden van vissoorten (kraamkamer) en het effect van de aanleg op kwetsbare bodemsoorten in zee en op de kuststrook.

18) Is hier bij de aanleg van windturbineparken rekening mee gehouden?

Het ontwerpbesluit Windturbines leefomgeving richt zich op windturbines op land. Windturbines op zee vallen niet binnen de scope van het ontwerpbesluit en dus ook niet van het bijbehorende planMER. Dergelijke onderzoeken en bestuurlijke afwegingen zijn om die reden niet relevant voor het ontwerpbesluit.

Daarnaast is in het planMER vastgesteld dat bepaalde zaken pas onderzocht kunnen worden als de locatie bekend is, en niet al kunnen worden onderzocht bij het opstellen van de algemene regels. Dat is dan ook een verschil met de aangehaalde MER voor de Maasvlakte, waar juist de locatie al bekend was. Zie ook de beantwoording van vraag 11.

19) Zo ja, graag ontvangen deze leden hierover van de Staatssecretaris de onderzoeken en bestuurlijke afwegingen.

Zoals in het antwoord op de vorige vraag nader toegelicht, acht ik deze onderzoeken en bestuurlijke afwegingen niet relevant voor het ontwerpbesluit Windturbines leefomgeving.

⁴⁶ Zie 3615 ts Titelblad (commissiemer.nl), p. 12.

⁴⁷ Zie het toetsingsadvies van de Commissie mer, p. 12: 3615 ts (commissiemer.nl)

20) Door het Nevele-arrest dient er per (individueel) windturbinepark een complete en volledige afweging gemaakt te worden van onder andere alle milieueffecten, zoals – maar niet beperkt tot – trilling, geluid, slagschaduw en milieuvervuiling door slijtage. Kan de regering deze leden aangeven in hoeverre de Omgevingswet hierin voorziet en alle aspecten gespecificeerd afdekt? Deze leden denken daarbij onder andere aan de volgende aspecten:

- **de kwaliteitsborging; hoe is of wordt kwaliteit op onafhankelijk gezaghebbend en professoraal universitair niveau ingericht? Hoe wordt de kwaliteitscontrole ingericht en voorgeschreven?**
- **het methodologisch en wiskundig statistisch aspect. Er worden immers (big) data gemeten, berekend en verwerkt;**
- **procedurele en juridische aspecten;**
- **technische aspecten;**
- **functionele aspecten;**
- **natuurkundige en chemische aspecten;**
- **(bio)medische aspecten;**
- **(bio)fysische aspecten;**
- **(bio)chemische en organische aspecten;**
- **geologische en seismische aspecten;**
- **ecologische en biologische aspecten;**
- **hydrologische aspecten;**
- **meteorologische aspecten**
- **klimaataspecten;**
- **(fijn)stoffen en helix (chemische) reacties in lucht;**
- **diverse andere milieuaspecten; direct, indirect en alle dynamische effecten op natuur, flora & fauna en leefomgeving.**

Het klopt dat zolang de algemene regels die met het ontwerpbesluit Windturbines leefomgeving worden gesteld niet in werking zijn, het bevoegd gezag zelf de normen moet onderbouwen. Dit is ook al verschillende malen gebeurd. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in april 2023 uitspraak gedaan over lokaal vastgestelde normen voor de windparken Delfzijl Zuid en Karolinapolder⁴⁸, en bevonden dat de in deze zaken vastgestelde normen voldeden aan de criteria die de Afdeling bestuursrechtspraak daaraan heeft gesteld in de tussenuitspraak over windpark Delfzijl Zuid van juni 2021⁴⁹. Daarbij gaat het erom dat de normen actueel en deugdelijk zijn, op zichzelf staan en op de lokale situatie zijn toegesneden. Dit vond plaats onder de voormalige regelgeving, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet milieubeheer. De Omgevingswet brengt in deze situatie geen verandering.

21) Hoe gaat de regering alle blinde vlekken dan wel gebreken herstellen?

Er zijn naar de mening van de regering geen blinde vlekken of gebreken.

22) Kan de regering aangeven waar in de Omgevingswet een dergelijke procedure – onder andere met betrekking tot een gezaghebbende onafhankelijke kwaliteitsborging en kwaliteitscontrole en toetsing van de data – is voorzien?

In het kader van de Omgevingswet moet een plan-mer worden verricht ten behoeve van de vaststelling van algemene regels voor windturbineparken en het omgevingsplan dat in een individueel windturbinepark

⁴⁸ Respectievelijk ECLI:NL:RVS:2023:1433 en ECLI:NL:RVS:2023:1446.

⁴⁹ ECLI:NL:RVS:2021:1395.

voorziet, alsmede een project-mer (beoordeling voor de omgevingsvergunning die voor het individueel windturbinepark is vereist). Hierbij moet worden uitgegaan van volledige en actuele wetenschappelijke informatie. Deze procedures voorzien in inspraak, advisering en consultatie, en ook de Commissie voor de milieueffectrapportage wordt hierbij geraadpleegd. Met dit alles wordt verzekerd dat het beste wat de samenleving te bieden heeft aan kennis en inzichten over de gevolgen van windturbines en de belangen die daarbij betrokken zijn, als uitgangspunt voor de besluitvorming wordt gebruikt en dat iedereen die dat wil daarover kan meedenken. Dat neemt niet weg dat er altijd verschillen van inzicht en mening kunnen blijven bestaan, dat belangen uiteen kunnen lopen en dat de wetgever en het bevoegd gezag keuzes moeten maken om te voorkomen dat impasses ontstaan. Voor de besluitvorming gelden de algemene vereisten van een zorgvuldige voorbereiding en toereikende motivering, die in de Algemene wet bestuursrecht zijn gesteld. Of hieraan wordt voldaan kan eventueel door de rechter worden getoetst.

23) Op welke wijze is in het ondersteunende geautomatiseerde systeem Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) een dergelijke procedure uitgebreid getest, gevalideerd en op onderdelen gekalibreerd?

Het DSO is een samenhangend stelsel van digitale voorzieningen, standaarden, gegevens, bronnen en onderlinge afspraken. Het bevat een centraal deel, waaronder de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen (LVBB) en de DSO-LV onderdelen en de decentrale onderdelen. Het DSO ondersteunt het indienen van aanvragen via het Omgevingsloket. Ook zorgt het DSO voor het ontsluiten van omgevingsdocumenten. Het toetsen van plannen gebeurt niet in het DSO zelf. Er is geen sprake van (geautomatiseerde) besluitvorming op basis van de informatie die in het Omgevingsloket bij een initiatief wordt opgenomen. De afweging, toetsing en verdere besluitvorming vindt plaats in de reguliere processen voor planvorming en vergunningverlening door de verschillende bevoegd gezagen.

24) Door welke onafhankelijke universiteit en/of specialistische wetenschappelijke afdeling is dit uitgevoerd?

Aangezien er geen sprake is van een geautomatiseerde besluitvorming is dit niet aan de orde. De afweging, toetsing en verdere besluitvorming vindt, zoals bij vraag 23 toegelicht, plaats in de reguliere processen voor planvorming en vergunningverlening door de verschillende bevoegd gezagen.

25) Kan de regering aangeven of het DSO geëquipeerd is om een dergelijke procedure en toets voor de ontwikkeling van windturbineparken te faciliteren?

Zoals in de beantwoording van vragen 23 en 24 nader toegelicht, vindt de afweging, toetsing en verdere besluitvorming plaats in de reguliere processen voor planvorming en vergunningverlening door de verschillende bevoegd gezagen.

26) Zo ja, zijn er met het DSO pilotprojecten gedaan in de voorbereiding van de inwerkingtreding van de Omgevingswet? De leden van de fractie van de BBB ontvangen graag de resultaten van deze pilots.

Er is zoals in de voorgaande vragen 23, 24 en 25 is toegelicht geen sprake van geautomatiseerde besluitvorming in het DSO. Gezien de procedure en

toets niet verloopt zoals u in de vraagstelling aangeeft, is er ook geen sprake geweest van dit soort pilotprojecten of resultaten hiervan.

27) De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat de grootschalige aanleg van windturbineparken een zorgvuldige en complete afweging eist volgens het Nevele-arrest. Veel zaken in het beleid worden gesteld zonder de resultaten van een actueel gevalideerd en geverifieerd representatief onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd door een gezaghebbende universiteit of specialistische wetenschapsafdeling als onderbouwing te tonen. Is de regering het met de leden van de fractie van de BBB eens dat, zolang deze onderzoeken niet zijn gedaan en er dus geen verantwoorde afweging kan worden gemaakt, de aanleg van windturbineparken op land en/of op zee «on hold» moet worden gezet en er geen vergunningen kunnen worden afgegeven of afgegeven vergunningen, waar nog niet met de realisatie is gestart, geen stand kunnen houden?

De regering onderschrijft niet de stelling dat er nu geen vergunningen kunnen worden afgegeven of dat de realisatie van windparken «on hold» moet worden gezet. Het Nevele-arrest heeft als zodanig geen gevolgen voor de aanleg van windparken. Wel moeten de normen voor een concreet windpark worden onderbouwd zolang er geen nieuwe algemene regels voor windparken zijn. Dit geldt alleen voor windparken op land, de uitspraak had geen toepassing op windparken op zee. Dit is ook door de Raad van State in haar uitspraak benoemd. Zie voor wat betreft lokaal vastgestelde normen ook het antwoord op vraag 20.

Decentrale overheden en ook het Rijk kunnen op dit moment zelf windparken realiseren en daarbij al milieuregels stellen onderbouwd door een planmilieueffectrapport (planMER) dan wel een projectmilieueffectrapport (projectMER) waarin de milieueffecten in beeld zijn gebracht. Gedegen onderzoek vormt de basis van een milieueffectrapport (MER); daarbij is het niet noodzakelijk dat een dergelijk onderzoek door een universiteit of wetenschapsafdeling gedaan wordt. Wel is het een vereiste dat bestaande regelgeving, het zorgvuldigheids- en voorzorgsbeginsel en de stand van de techniek in de besluitvorming meegenomen wordt.

Een MER moet berusten op de informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden. Als een windpark op een locatie is toegelaten, kan met de bouw worden gestart. Inmiddels zijn enkele windparken op deze wijze vergund, en de vergunningen hebben ook bij de rechter standgehouden. Overigens heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage in haar recente advies over het planMER dat ten behoeve van het ontwerpbesluit Windturbines leefomgeving is opgesteld aangegeven dat voor de algemene regels in het ontwerpbesluit goede informatie is gebruikt (representatief en wetenschappelijk).

28) Is de regering het met de leden van de fractie van de BBB eens dat de werkwijze met onbewezen stellingname niet langer toelaatbaar is bij het opstellen van beleid, wet- en regelgeving en daarom direct gestaakt moet worden? Een dergelijke werkwijze – op onbewezen gronden – in het bestuursrecht kan tot groot onrecht en rechtsongelijkheid leiden waardoor belanghebbenden in hun rechten worden aangetast. Dit kan tot aansprakelijkheidsstelling leiden en tot schadevergoedingen, maar vooral voor (onherstelbare) schade aan gezondheid en welzijn zorgen.

Het Rijk werkt aan nieuwe regels voor windparken op land waarbij de beleidskeuzes worden onderbouwd door een planMER (het ontwerpbesluit Windturbines leefomgeving). In het planMER worden de milieueffecten voorafgaand aan de besluitvorming in beeld gebracht. Dit leidt tot meer rationele besluitvorming.

29) De leden van de fractie van de BBB wijzen op het omdraaien van de bewijslast, zoals door overheden meermalen is gedaan. Dit houdt in dat maar wordt aangenomen dat een aanname (stelling) wel in orde is en burgers en samenleving met een bewijslast worden opgezadeld. Is de regering het met de leden van de fractie van de BBB eens dat dit niet gepast is en onrechtmatig is?

Ik sta achter het zorgvuldig nemen van besluiten en het invullen van de zorgplicht van de overheid. Het Rijk werkt aan nieuwe regels voor windparken waarbij de beleidskeuzes worden onderbouwd door een planMER (het ontwerpbesluit Windturbines leefomgeving). In het planMER worden de milieueffecten voorafgaand aan de besluitvorming in beeld gebracht. Decentrale overheden en ook het Rijk kunnen op dit moment al zelf windparken realiseren en daarbij milieuregels stellen onderbouwd door een planmilieueffectrapport (planMER) dan wel een projectmilieueffectrapport (projectMER) waarin de milieueffecten in beeld zijn gebracht. Gedegen onderzoek vormt de basis van een MER. Een MER moet berusten op de informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden. Het is daarbij een vereiste dat bestaande regelgeving, het zorgvuldigheids- en voorzorgsbeginsel en de stand van de techniek in de besluitvorming meegenomen wordt. De mening dat wordt aangenomen dat een aanname (stelling) wel in orde is en dat de bewijslast wordt omgedraaid, deel ik daarom niet.

Andere rechterlijke uitspraken

De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat de Rechtbank Midden- Nederland in haar uitspraak van 17 februari 2023⁵⁰ duidelijk heeft gemaakt dat de Tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken in strijd is met de SMB-richtlijn, zodat dit geen doeltreffende maatregel is als alternatief voor intrekking van vergunningen. Hieruit volgt dat het college in deze casus bij zijn besluitvorming niet heeft onderkend dat de schending van het Unierecht, die in het Nevele-arrest en de daarop gebaseerde Delfzijl-uitspraak⁵¹ is vastgesteld, wel degelijk door kan werken naar de omgevingsvergunningen voor het betreffende windplan en dat er omstandigheden kunnen zijn waarin tot opschorting of intrekking van die vergunningen moet worden overgegaan. Het besluit van 29 maart 2022 van het college waarbij het verzoek van eiseres Windbrekers Swifterbant – om de verleende omgevingsvergunning(en) voor Windplan Blauw in te trekken – af

⁵⁰ Rb Midden Nederland 17 februari 2023 ECLI:NL:RBMNE:2023:627.

⁵¹ ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395.

te wijzen, heeft daarom een motiveringsgebrek. De beroepsgrond van eiseres Windbrekers Swifterbant in deze casus slaagde in zoverre. Met inachtneming van het vorenstaande wensen de leden van de fractie van de BBB de regering de volgende vragen voor te leggen.

30) Welke consequenties trekt de regering uit voormelde rechterlijke uitspraken?

Ik ben bekend met de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 17 februari 2023. De Rechtbank Zeeland-West-Brabant heeft op 2 mei 2023 een vergelijkbare uitspraak gedaan (ECLI:NL:RBZWB:2023:3073). De jurisprudentie is echter niet eenduidig.

De Rechtbank Oost-Brabant had eerder namelijk geoordeeld (uitspraak van 11 juli 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:2833) dat het Unierecht er niet toe verplicht de omgevingsvergunning voor Windpark De Rietvelden in te trekken. Die rechtbank achtte onder meer relevant dat het Rijk een plan-MER laat opstellen met het oog op nieuw op te stellen regels voor windturbineparken. Ook wees die rechtbank er op dat ten tijde van het bestreden besluit bekend was dat er in afwachting van die nieuwe regels een Tijdelijke overbruggingsregeling zou komen met tijdelijke milieuregels voor bestaande windturbineparken. Bij uitspraak van 20 oktober 2023 (ECLI:NL:RBOBR:2023:5049) heeft de Rechtbank Oost-Brabant haar oordeel in de uitspraak van 11 juli 2022 bevestigd. Zij gaf daarbij expliciet aan dat zij een andere benadering hanteert dan de Rechtbank Midden-Nederland.

Tegen de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 17 februari 2023 en de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 11 juli 2022 is hoger beroep ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De zitting van beide zaken heeft plaatsgevonden op 24 november 2023. Ik ben in beide hoger beroepsprocedures in de gelegenheid gesteld inlichtingen te geven, waarin ik heb toegelicht dat ik van mening ben dat de Tijdelijke overbruggingsregeling niet in strijd is met de SMB-richtlijn. De Afdeling Bestuursrechtspraak heeft, als hoogste bestuursrechter, nog geen uitspraak gedaan. De Tijdelijke overbruggingsregeling is noch door de Rechtbank Midden-Nederland noch door de Rechtbank Zeeland-West-Brabant onverbindend verklaard en is dus nu geldend recht.

31) Heeft de regering hoogleraren in het bestuursrecht over dit onderwerp geraadpleegd die een interpretatie hebben gegeven over de gevolgen van het beleid dat op deze (deels door de rechter herroepen) aannames is gefundeerd?

Nee.

32) Zo ja, wat zijn de conclusies en/of aanbevelingen van deze hoogleraren? De leden van de fractie van de BBB ontvangen hierover graag de relevante analyses en aanbevelingen, ook indien dit interne ministeriële adviezen betreft.

Niet van toepassing.

33) Zo nee, waarom is er niet nader onderzocht wat de gevolgen van de rechterlijke correcties zijn en hoe deze doorwerken in het vigerend beleid ter zake?

Na het Nevele-arrest en de Delfzijl-uitspraak (zie voetnoot aan het begin van mijn brief) heeft mijn ministerie in het Actieprogramma Verankering milieubescherming na Nevele samen met de Ministeries van EZK en BZK geanalyseerd wat juridisch nodig is voor opvolging van dat arrest. Dat heeft geleid tot het starten van een plan-mer-procedure en het met spoed vaststellen van de Tijdelijke overbruggingsregeling, waarbij ook de toen geldende windturbinebepalingen voor windturbineparken formeel zijn ingetrokken. De relevante juridische literatuur en uitspraken zijn daarbij betrokken en ook latere ontwikkelingen worden nauwgezet gevolgd en bestudeerd. Volgens mijn juridische analyse is het intrekken (of wijzigen) van omgevingsvergunningen niet nodig. De Tijdelijke overbruggingsregeling heeft de strijdigheid met het Unierecht al ongedaan gemaakt door wijziging van het toepassingsbereik van de strijdige paragrafen 3.2.3, waardoor zij niet meer van toepassing zijn op windturbineparken. De Tijdelijke overbruggingsregeling voorziet daarnaast in adequate milieubescherming voor bestaande windparken.

De Europese verplichtingen vereisen dat Nederland de geconstateerde tekortkomingen bij de voorbereiding van de regelgeving zo snel mogelijk herstelt, daarbij tevens rekening houdend met het beginsel van de rechtszekerheid voor exploitanten van bestaande windturbineparken. De belangrijkste eis is dat een plan-mer wordt verricht en dat de regels op grond daarvan worden heroverwogen en opnieuw vastgesteld. Daar is de regering momenteel mee bezig. Intussen kunnen voor nieuwe windturbineparken individuele toestemmingsbesluiten worden genomen, waarvan er al een aantal door de rechter is getoetst en stand heeft gehouden (zie ook het antwoord op vraag 20).

De leden van de fractie van de BBB merken op dat de Regionale Energie Strategieën (RES-en) ook onder de SMB-richtlijn vallen en op dit moment niet (meer) worden ontzien. Het geitenpaadje van de Raad van State berust op een onwetenschappelijke redenering, namelijk dat de L_{den} & L_{night} rekensystematiek blijkbaar niet getroffen wordt door SMB-richtlijn. Dit is – naar mening van de leden van de fractie van de BBB – onjuist. Deze moet in de visie van deze leden ook volledig worden onderzocht op validiteit, effectiviteit en afgewogen worden ten opzichte van andere wetenschappelijke indicatoren en modellen. Bovendien, zo lijkt het, moet door het besluit van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (Nevele-arrest) terug worden gegaan naar de referentiesituatie van vóór het jaar 2011. Echter, de oude rijksnormen van 2011 zijn daarvoor niet ontworpen en onvoldoende tijdig effectief, mede gelet op de vele probleem-windparken in Nederland. De leden van de fractie van de BBB stellen de regering tot slot de volgende vragen naar aanleiding van het voorgaande.

34) Is de regering zich ervan bewust dat op dit moment de Nederlandse en Europese wet- en regelgeving – waaronder de SMB richtlijn – overtreden worden door het negeren van bekende wetenschappelijke feiten en door het volgen van onbewezen aannames?

Nee. Er is mij geen uitspraak bekend van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State of van het Europees Hof van Justitie waaruit dit blijkt.

35) Wat is het oordeel van de regering in dit kader?

Er is geen sprake van strijd met de Nederlandse en Europese wet- en regelgeving. Voor windparken gelden vanaf de inwerkingtreding van de Tijdelijke overbruggingsregeling geen algemene regels meer waarvan de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat deze in strijd zijn met de SMB-richtlijn.

36) Kan de regering aantonen dat op dit moment de wet- en regelgeving alsmede de SMB-richtlijn worden toegepast dan wel betrokken in het (v)oordeel met betrekking tot het beschermen van de gezondheid van burgers?

Voor de toepassing van de SMB-richtlijn als gevolg van het Nevele-arrest en de latere uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, is een vervolgaanpak geformuleerd. Deze is opgenomen in mijn eerdere brief van 26 oktober 2023.⁵² Voor nieuwe regelgeving is een handreiking ontwikkeld die waar nodig wordt toegepast.

37) De leden van de fractie van de BBB vragen met betrekking tot de drie voorgaande vragen nog of hier door de regering (extern) deskundig juridisch advies met betrekking tot de consequenties voor de houdbaarheid van plannen en vergunningen voor windparken is ingewonnen. Zo ja, is de regering bereid dit advies met de Kamer te delen? Zo nee, waarom niet?

De regering heeft hierover met het oog op eventuele procedures een second opinion van de eigen juridische analyse ingewonnen bij de Landsadvocaat over de gevolgen van het Nevele-arrest. De jurisprudentie naar aanleiding van het Nevele-arrest is nog volop in ontwikkeling. In lijn met het algemene kabinetsbeleid inzake het verstrekken van adviezen van de Landsadvocaat heb ik besloten om het uitgebrachte advies van de Landsadvocaat niet met uw Kamer te delen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks- PvdA en de PvdD gezamenlijk

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD wijzen erop dat tijdens het debat in de Kamer over de Invoeringswet Omgevingswet uitgebreid is stilgestaan bij het nut en de noodzaak van het instrument van de milieueffectrapportage (mer) onder de Omgevingswet. Ook omdat er toentertijd al signalen waren dat decentrale overheden voor omgevingsvisies dan wel omgevingsplannen nalieten een Plan-Mer te doorlopen. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD verwijzen naar de volgende passages uit de brief van de regering van 22 december 2023:

«Plannen en programma's waarvoor een plan-MER moet worden gemaakt, worden niet meer expliciet aangewezen zoals onder het huidig recht in het Besluit milieueffectrapportage. Onder de Omgevingswet moet een plan-MER gemaakt worden voor elk plan of programma dat aan bepaalde vereisten voldoet»⁵³
en

«Net als nu het geval is, beslissen bevoegde gezagen zelf (behoudens de zogenoemde verplichte Programma's) of het wenselijk of noodzakelijk is om een plan-MER op te stellen.»⁵⁴

⁵² Zie Kamerstukken I 2023/24, 34 287, Y, p. 4.

⁵³ Kamerstukken I 2023/24, 34 287/29 383, Z, p. 6.

⁵⁴ Kamerstukken I 2023/24, 34 287/29 383, Z, p. 6.

De toenmalige Minister voor Milieu en Wonen stelde tijdens het debat over de Invoeringswet Omgevingswet: «het type projecten en plannen waarvoor een MER-plicht geldt, is onder de Omgevingswet hetzelfde als onder de Wet milieubeheer.»⁵⁵ Ook stelde de toenmalig Minister voor Milieu en Wonen in antwoord op de vraag «Wilt u de gemeentes eraan herinneren dat het hun taak is MER's op te stellen?» «Ja, dat zal ik zeker met mijn collega van Infrastructuur en Waterstaat oppakken»⁵⁶ Deze leden brengen daarnaast graag de motie-Kluit c.s. over gemeentelijke milieueffectrapportages⁵⁷ in herinnering. Deze leden wensen de regering met inachtneming van het voorgaande de volgende aanvullende vragen te stellen.

1) Kan de regering reflecteren op hetgeen in de beantwoording van de eerder door de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA gestelde vraag 6 staat⁵⁸ en hetgeen in de debatten over de noodzaak van een mer in relatie tot omgevingsplannen/ omgevingsvisies is gewisseld? In de ogen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD is het voor kaderstellende plannen als omgevingsvisies en omgevingsplannen vereist een mer op te stellen. Deelt de regering de mening van deze leden nu wel of niet? De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD wijzen de regering erop dat er nu in meerdere debatten en mondelinge overleggen door verschillende bewindspersonen verschillende antwoorden worden gegeven en dat dit de helderheid van de regels niet bevordert.

De regering onderschrijft dat het vereist is een MER op te stellen voor kaderstellende plannen en programma's. Onder een plan of programma wordt in ieder geval verstaan een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan en een voorkeursbeslissing. Uit het Nevele-arrest en de daaropvolgende uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat ook algemene regels soms een kaderstellend plan of programma zijn. Onder de Omgevingswet is de verplichting om een planMER te maken niet meer limitatief aangewezen, zoals onder het vorige recht (Besluit milieueffectrapportage). Onder de Omgevingswet moet een planMER gemaakt worden voor elk plan of programma dat aan bepaalde vereisten voldoet. Deze vereisten zijn: 1) wettelijk of bestuursrechtelijk verplicht én 2) kaderstellend voor te nemen besluiten voor projecten die mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig zijn, óf 3) als er een passende beoordeling voor wordt gemaakt. Net als voorheen het geval was, beslissen bevoegde gezagen zelf (voor niet verplichte plannen of programma's) of het wenselijk of noodzakelijk is om een plan of programma op te stellen. Dit is in lijn met eerdere antwoorden.

⁵⁵ Kamerstukken I 2019/20, nr. 18, item 6, p. 20.

⁵⁶ Kamerstukken I 2019/20, nr. 18, item 6, p. 58. Zie ook Toezegging Gemeentes eraan herinneren MER'en op te stellen (34 986) (T02871) – Eerste Kamer der Staten-Generaal.

⁵⁷ Kamerstukken I 2022/23, 33 118/34 986, EZ.

⁵⁸ Kamerstukken I 2023/24, 34 287/29 383, Z, p. 7.

2) En wanneer de regering van mening is dat dit samenhangt met het antwoord op de vraag of een omgevingsvisie of omgevingsverordening kaderstellende regels bevat, kan de regering dan reflecteren op het gegeven dat er blijkbaar voor niet één omgevingsverordening een mer is opgesteld? Acht de regering het realistisch dat er in alle nieuwe omgevingsverordeningen niet één enkele is die voldoet aan de vereisten voor een mer?

De provincies hebben hun omgevingsverordeningen vastgesteld vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Zij hebben hun ontwerp omgevingsverordeningen in het algemeen ter inzage gelegd op het moment dat zij op basis van de beschikbare kennis en jurisprudentie mochten aannemen dat een omgevingsverordening niet zou gelden als «plan of programma» in de zin van de SMB-richtlijn. Daarom heeft geen van de provincies een MER gemaakt en ter inzage gelegd tegelijk met haar ontwerp omgevingsverordening.

In mijn brief van 26 oktober jl. heb ik in algemene zin aangegeven hoe met verschillende situaties wordt omgegaan sinds de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 juni 2021.⁵⁹ Voor bestaande regelgeving, zoals een omgevingsverordening, 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 uit gegaan dat de bestaande regels blijven gelden (totdat een rechter in een concreet geval oordeelt dat dat niet het geval is).

De jurisprudentie maakt wel duidelijk dat voor kaderstellende algemene regels een plan-mer-procedure moet worden doorlopen. Decentrale overheden hebben echter een eigen verantwoordelijkheid om de Europese mer-regelgeving correct na te leven en kunnen daarin eigen keuzes maken.

3) Kan de regering ingaan op de reële situatie waarin een gemeente beleidsneutraal is overgegaan naar de omgevingsvisie en het nieuwe omgevingsplan en vervolgens via buitenlandse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's) plannen gaat goedkeuren? Hoe kan een burger zich beroepen op kaderstellende randvoorwaarden die in zo'n BOPA tot stand worden gebracht? Hoe kan een burger voorkomen dat via BOPA's regels worden gesteld die op zichzelf niet kaderstellend zijn omdat ze te beperkt gelden, maar door een stapeling van BOPA's alsnog wel praktisch aanzienlijke werking krijgen in een gemeente of gebied? Hoe zouden burgers dat moeten aanpakken?

Een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) laat een activiteit toe die afwijkt van de regels in het omgevingsplan. Bij een omgevingsvergunning – waaronder een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit – horen project-mer-verplichtingen voor de activiteit die wordt vergund. In de omgevingsvergunning die vervolgens wordt verleend voor die BOPA kunnen alleen voorschriften worden opgenomen over de activiteit waarop de aanvraag ziet. Die zijn handhaafbaar jegens degene die de activiteit gaat verrichten en daar kunnen burgers zich op beroepen. Als een burger het niet eens is met de omgevingsvergunning en daarin opgenomen voorschriften voor een BOPA in een bepaald gebied, is het mogelijk om zienswijzen naar voren te brengen (in geval van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure) of bezwaar te maken (in geval van de reguliere

⁵⁹ Zie Kamerstukken I 2023/24, 34 287, Y, p. 4.

procedure). Ook kan een burger zich richten tot de gemeenteraad. Tot slot is er de mogelijkheid tot beroep bij de bestuursrechter.

Bij veelvuldig gebruik van vergunningen, zoals de BOPA, of «postzegelwijzigingen» van het omgevingsplan kunnen er inderdaad gevolgen zijn voor het leefmilieu die het belang van het individuele project overstijgen. Bij project-mer en project-mer- beoordeling wordt daarom gekeken naar de cumulatie van effecten van het voorgenoemd project met de effecten van andere bestaande of goedgekeurde projecten.⁶⁰

4) Kan de regering ingaan op het vereiste dat is gesteld in voormelde motie-Kluit c.s. over gemeentelijke milieueffectrapportages en wat er in de brief van 22 december 2023 op de door de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA eerder gestelde vraag 8 is geantwoord?⁶¹ Hoe kan het dat er geen enkele omgevingsverordening voorzien is van een mer terwijl voormelde motie stelt dat in ieder geval bij gemeentelijke omgevingsverordeningen dit wel nodig is en de toenmalige Minister voor Milieu en Wonen bij het debat over de Invoeringswet Omgevingswet aangaf dat in algemene zin omgevingsvisies en omgevingsverordeningen gezien moeten worden als kaderstellende plannen waar een mer voor nodig is?

Deze vraag verwijst terug naar teksten uit de motie Kluit van 7 maart 2023.⁶² Daarbij is echter het citaat niet correct overgenomen, waardoor er onduidelijkheid lijkt te ontstaan. De motie vraagt om ervoor zorg te dragen dat, voor zover relevant voor 1 januari 2024, alle gemeenten een milieueffectrapportage maken voor de omgevingsvisies en/of het omgevingsplan. Er staat niet, zoals in bovenstaande vraagstelling is aangehaald, dat in algemene zin omgevingsvisies en omgevingsverordeningen die op grond van de Omgevingswet worden vastgesteld gezien moeten worden als kaderstellende plannen waar een mer voor nodig is. Of een plan kaderstellend is hangt immers af van de inhoud van het plan en het vaststellende bestuursorgaan moet beoordelen of een mer vereist is.

Verder brengen gemeenten pas sinds 1 januari 2024 ontwerpen van wijzigingen van hun omgevingsplannen in procedure en gebruikten zij tot die datum het instrument bestemmingsplan. De omgevingsverordening is in de Omgevingswet een instrument van de provincie.

Deze motie had overigens geen betrekking op de omgevingsverordeningen, die op het moment dat de motie werd aangenomen al in procedure waren. Voor het antwoord op de vraag waarom geen enkele omgevingsverordening van een MER is voorzien verwijs ik kortheidshalve terug naar het antwoord op vraag 2 van GL- PvdA/PvdD.

5) Kan de regering reageren op dit niet uitvoeren van de motie-Kluit c.s. over gemeentelijke milieueffectrapportages en daarbij ingaan op het aspect stelselverantwoordelijkheid dat bij de Minister (en bij de Staatssecretaris verantwoordelijk voor milieu) berust?

De motie is in uitvoering. Uw Kamer wordt door de Minister van BZK over de voortgang geïnformeerd.

⁶⁰ Artikel 11.18, eerste lid, onder e, respectievelijk artikel 11.11, derde lid, onder a van het Omgevingsbesluit.

⁶¹ Kamerstukken I 2023/24, 34 287/29 383, Z, p. 8.

⁶² Kamerstukken I 2022/23. 33 118 /34 986, EZ.

6) De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD realiseren zich dat sommige moties lastiger zijn uit te voeren dan andere. Echter, deze motie vraagt niets meer of minder dan wat de wet- en regelgeving vereisen. Kan de regering daarom ten eerste reflecteren op de rechtsstatelijke verhouding tussen de Kamers en de regering alsmede ten tweede aangeven wat een aangenomen motie daarin voor haar betekent?

De aangenomen motie is een uitspraak van uw Kamer met een verzoek aan de regering. Bewindspersonen geven normaliter een oordeel over de motie voorafgaand aan de stemming. Het is aan de regering om te beslissen wat er met een aangenomen motie gebeurt. In dit geval is het oordeel aan uw Kamer gelaten en is de motie aangenomen. De wijze van uitvoering van de motie is vervolgens aan de betreffende bewindspersoon. Die wijze hangt mede af van de inhoud daarvan. Zoals de motie aangeeft en dat is in het betreffende debat benadrukt, wordt alleen een milieueffectrapportage gemaakt voor zover dat relevant is. Verder gaat het in de motie over een inspanning om een handelen door medeoverheden te bevorderen. Daarbij geldt dat de decentrale bestuursorganen ook een eigen verantwoordelijkheid hebben bij de beoordeling, waar ook in het genoemde debat op is gewezen. Zoals bij vraag 5 van GL-PvdA/PvdD aangegeven, is de motie in uitvoering en wordt uw Kamer door de Minister van BZK geïnformeerd over de voortgang.

7) In antwoord op de eerder door de leden van de fractie van BBB gestelde vraag 2 geeft de regering in de brief van 22 december 2023 het volgende aan: «Bij een beperkt aantal milieuregels uit de Bruidsschat is het risico groter dat een rechter alsnog zou oordelen dat deze regels plan- mer-plichtig zouden zijn».

a. Zien de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD het goed dat de bestuursrechter een besluit waarop zulke regels zijn toegepast, onrechtmatig zal achten indien er geen plan-mer is uitgevoerd?

Voor welke regels uit de Bruidsschat 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. Het is mogelijk dat de bestuursrechter in een concreet geval een deel van de decentrale milieuregels in de bruidsschat buiten toepassing laat. Om gemeenten en waterschappen te helpen, stelt het Rijk daarom het programma en het plan-MER decentrale milieuregels Bruidsschat op. Gemeenten en waterschappen kunnen de informatie uit het programma en het plan-MER gebruiken bij het omzetten van de tijdelijke regels van de Bruidsschat naar definitieve regels in het omgevingsplan en zo het risico verkleinen.

b. Hoeveel voorschriften van de Bruidsschat dienen tot de door de regering bedoelde milieuregels te worden gerekend?

Zoals in de brief van 23 december 2023⁶³ is aangegeven, is dit niet op het niveau van voorschriften bekeken, maar op het niveau van paragrafen

⁶³ Kamerstukken I 34 287/29 383, Z.

daarvan. De conclusie is dat het om een zeer beperkt percentage van de Bruidsschat gaat.⁶⁴

c. Wat betekent het voor de uitvoerbaarheid indien een deel van de voorschriften van het omgevingsplan onverbindend zullen worden geoordeeld en de besluiten die onder de reikwijdte van die voorschriften vallen, door de bestuursrechter in een beroep dat door belanghebbenden is ingesteld, zullen worden vernietigd?

In antwoord op vraag 10 van de eerdergenoemde brief van 23 december 2023 is beschreven dat de lokale milieuregels in het omgevingsplan niet kaderstellend zijn voor projecten die worden gerealiseerd met een omgevingsplan of projectbesluit. Die milieuregels vormen in het stelsel van de Omgevingswet geen kader voor een dergelijk besluit, omdat ze onderdeel zijn van het besluit zelf. Op grond daarvan verwacht de regering niet dat zulke regels buiten toepassing worden verklaard.

Het is op basis van de jurisprudentie wel denkbaar dat de bestuursrechter oordeelt dat de regels die via de Bruidsschat in het omgevingsplan zijn ingevoegd niet mogen worden gebruikt als kader voor een omgevingsvergunning voor een mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige activiteit. Het bestuursorgaan zal dan alsnog moeten voorzien in voorschriften voor het project die zijn voorzien van een actuele, deugdelijke, op zichzelf staande en op de aan de orde zijnde situatie toegesneden motivering van de toelaatbare milieueffecten. Reeds onherroepelijk geworden besluiten waar de regels op van toepassing zijn, zullen niet worden vernietigd.

d. Welke zekerheid is er dat de rechter zal oordelen dat bij de andere milieuvoorschriften van de Bruidsschat geen plan-merplicht bestaat?

Zoals hierboven onder antwoord 7a al beschreven, is er geen zekerheid te geven. Zoals beschreven in dat antwoord werken het Ministerie van BZK en mijn ministerie aan een programma en een planMER bruidsschat, wat de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van eventuele uitspraken kan beperken.

⁶⁴ Zie Kamerstukken I 2023/24, 34 287, Z, p. 9: «De afdeling van de bruidsschat die regels bevat over milieubelastende activiteiten bestaat uit 26 paragrafen. De analyse heeft plaats gevonden op het niveau van deze paragrafen. Hooguit een à twee paragrafen voldoen aan vier of vijf criteria waar in de brief naar verwezen wordt. Het gaat dus om een zeer beperkt percentage van de bruidsschat.»