

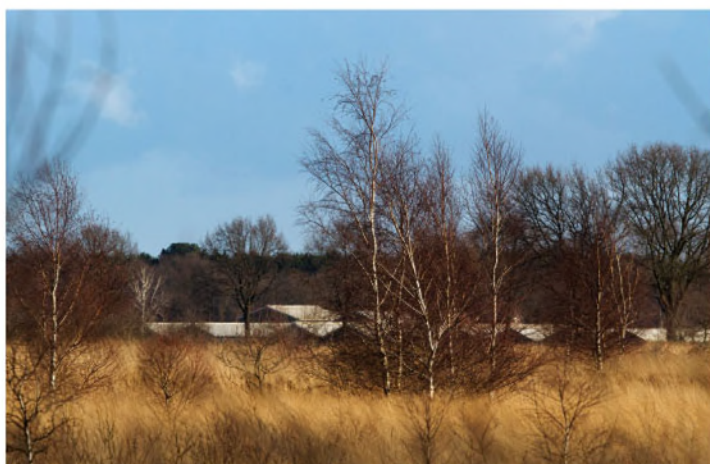


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet (POMO)

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

18 juni 2025 / projectnummer: 3787



1 Advies over het MER in het kort

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 hebben gemeenten en waterschappen meer juridische ruimte gekregen dan voorheen om regels te stellen over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Die overheden gaan nu bijvoorbeeld over lokale milieuhinder (geluid, geur, trillingen), voedselbereiding in bedrijfskantines of in de horeca en lozingen op riolen, bodem en water. Voor dergelijke onderwerpen golden voor 1 januari 2024 landelijke milieuregels, vastgesteld door het Rijk.

Het Rijk heeft in 2020 overgangsregels vastgesteld met vergelijkbare inhoud als de regels die eerder landelijk golden.¹ Door deze overgangsregels hebben gemeenten en waterschappen voldoende tijd voor het vaststellen van eigen milieuregels. De overgangsregels gelden totdat gemeenten en waterschappen eigen keuzes maken. De regels waren eerder bekend als de 'bruidsschatregels'. Deze regels zijn op 1 januari 2024 in werking getreden en staan sinds die datum in de omgevingsplannen van gemeenten en in de waterschapsverordeningen.²

Voor de overgedragen regels is nooit een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Het Rijk heeft nu alsnog een MER gemaakt omdat het ontbreken ervan een juridisch risico is voor gemeenten en waterschappen.³ Het MER is gekoppeld aan het Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet en gaat in op de regels die over milieu gaan. Dit is een programma van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en de staatssecretaris van IenW. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage ('de Commissie') zich uit over de juistheid en volledigheid van het MER.

Waar gaat het programma over?

De Commissie beoordeelt in dit advies of het MER de essentiële milieu-informatie bevat voor de beleidskeuzes in het programma. De beoogde beleidskeuzes in het programma zijn bepalend voor de reikwijdte van de te onderzoeken alternatieven en het schaal- en detailniveau van de effectbeoordeling in het MER.

De Commissie constateert dat de beleidsuitspraken in het programma gaan over het al dan niet 're-centraliseren' van een eerder overgedragen regel. Het programma besluit per overgedragen regel of deze weer als rijksregel gesteld zal worden (de overdracht van de regel wordt dan 'teruggedraaid') of dat deze als decentrale regel blijft gelden. De Commissie beschouwt het maken van dergelijke beleidskeuzes daarom als het inhoudelijke voornemen (hoofddoel) van het programma. Zij heeft beoordeeld of het MER voldoende informatie bevat om het belang van de leefomgeving volwaardig bij deze beleidskeuze te betrekken.⁴

¹ In het Invoeringsbesluit Omgevingswet, Staatsblad 2020, 400.

² In paragraaf 2.1 van dit advies staat meer informatie over de aanleiding en inhoud van de overgedragen milieuregels.

³ *Plan-MER behorend bij het Ontwerp-Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet*, Ministerie van VRO in samenwerking met Ministerie van IenW, versie voor internetconsultatie 31 maart t/m 13 mei 2025.

⁴ Door een MER op te stellen wil het Rijk tegelijkertijd het genoemde juridische risico voor gemeenten en waterschappen wegnemen. Ook wil het Rijk aan gemeenten en waterschappen informatie bieden over de manieren waarop ze kunnen omgaan met de overgedragen milieuregels. Onderdeel van de toetsing van de Commissie is niet of het MER voldoende informatie bevat om deze 'nevendoelen' te bereiken, omdat die informatie niet essentieel is voor het maken van beleidskeuzes over re-centralisering. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 2.2 van dit advies.

Wat staat in het MER?

Het MER gaat alleen in op regels die aanzienlijke milieueffecten voorkomen of veroorzaken. Het gaat om clusters van milieuregels binnen de thema's geluid, geur en lozingen.

Per thema gaat het MER in op de milieueffecten van de overgedragen milieuregels op landelijk schaalniveau. Dat doet het MER door steeds de betreffende regel te duiden, de beleidsachtergrond en historie van de milieuregel te beschrijven en een landelijk beeld te geven van de milieutoestand die is ontstaan onder invloed van de regel. Daarna beschrijft het MER steeds twee alternatieven en hun milieueffecten. Het gaat om een rijksregels-alternatief (het opnieuw vaststellen van de milieuregel door het Rijk, in plaats van door gemeenten en waterschappen) en een decentraal alternatief (dezelfde of een andere lokale milieuregel). Het decentraal alternatief omvat meerdere varianten, omdat gemeenten en waterschappen de overgedragen milieuregel kunnen overnemen, aanpassen of (gedeeltelijk) kunnen intrekken. De varianten zijn bijvoorbeeld 'een andere gemeentebrede regel' en een andere regel voor een deelgebied.

Het MER concludeert dat de milieueffecten op landelijk schaalniveau nauwelijks verschillen tussen de alternatieven en varianten voor een milieuregel. De milieueffecten hangen vooral af van de wijze waarop gemeenten en waterschappen de regels aanpassen, zoals welk onderscheid naar deelgebieden zij maken en hoe zij bepaalde grenswaarden aanpassen.

Wat is het advies van de Commissie?

De Commissie waardeert het feit dat het MER focust op regels met aanzienlijke milieueffecten. Hierdoor is het MER compact en gaat het over de regels met de grootste milieu-impact. Dat is waar milieueffectrapportage in essentie voor bedoeld is. Wel is de inhoudelijke onderbouwing van deze afbakening te beperkt. Daar komt de Commissie later in dit advies nog op terug.

Het MER maakt soms gebruik van verouderde informatie over bijvoorbeeld overlast van regenwater en de relatie tussen geurhinder en gezondheid. Desondanks geeft het MER al met al een voldoende beeld van de huidige, landelijke milieusituatie en de milieueffecten van de overgedragen milieuregels en hun varianten. Zo beschrijft het MER goed de voorgeschiedenis van de overgedragen milieuregels en de inhoud van de regels. Ook beschrijft het MER duidelijk de invloed van de overgedragen milieuregels op de huidige milieutoestand. De uitleg van de reikwijdte van de regels is verhelderend. Dit geldt ook voor de toelichting op de soorten overgedragen regels en de milieueffecten van de verschillende soorten regels.

Verder beschrijft het MER op hoofdlijnen goed welke alternatieven en varianten op de overgedragen milieuregels er zijn voor het Rijk, gemeenten en waterschappen. Het MER biedt zo voldoende milieu-informatie om, voor de milieuregels waar het MER op focust, af te wegen of de regel centraal of decentraal moet worden gesteld. Deze afwegingen zijn in het programma navolgbaar toegelicht, waarbij ook andere argumenten dan het belang van de leefomgeving een rol hebben gespeeld (zoals de toegankelijkheid/inzichtelijkheid van de regel en het bieden van ruimte voor decentraal maatwerk).

De Commissie constateert dat de potentiële milieueffecten van de regels zelf sterk afhangen van de wijze waarop gemeenten en waterschappen de regels aanpassen. De Commissie legt in paragraaf 2.2 van dit advies uit dat het MER de milieueffecten verder had kunnen uitwerken door een aantal decentrale varianten gedetailleerder uit te schrijven en hier de generieke milieueffecten van te beschouwen, maar dat zo'n uitwerking niet vereist is voor het maken van een afweging over de re-centralisering.

De Commissie is dus overwegend positief over de insteek van het MER en de milieu-informatie die het rapport biedt om een afweging te maken over het al dan niet re-centraliseren van een overgedragen milieuregel. **Toch ontbreekt er belangrijke informatie in het MER. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over het Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet. Het gaat om de volgende punten:**

- **Navolgbare afbakening.** Het MER beschrijft nu niet voldoende navolgbaar waarom het rapport alleen focust op milieuregels over geluid door activiteiten, geur en lozingen. De hulpvragen om tot deze focus te komen (door het MER ook 'zeven' genoemd) worden in algemene zin goed beschreven. De toepassing per (cluster van) regel(s) is echter zeer beknopt en nauwelijks onderbouwd. Daarnaast zijn de zeven niet voor alle overgedragen regels doorlopen.⁵ Niet duidelijk is nu bijvoorbeeld of het MER voor een aantal andere onderwerpen, zoals trillingen en geluid van wegen en spoorwegen zonder geluidproductieplafonds, terecht geen milieu-informatie biedt voor de beleidsafweging over re-centralisering. Beschrijf daarom uitgebreider de afwegingen die zijn gemaakt bij het afbakenen van het MER, bijvoorbeeld in een overzichtstabel.
- **Toegevoegde waarde en (her)bruikbaarheid MER in samenvatting.** In het programma en MER mist een samenvattende paragraaf over de toegevoegde waarde én beperkingen van het MER. Daardoor is voor gemeenten en waterschappen niet duidelijk of bijvoorbeeld het eerder genoemde juridische risico met dit MER nu wel of niet wordt weggenomen. Deze informatie is essentieel om de functie en inhoud van het MER goed te begrijpen. Beschrijf in de samenvatting van het MER daarom wat wel en niet in het rapport is opgenomen en wat de herbruikbaarheid en toegevoegde waarde is voor gemeenten en waterschappen. Geef aan welke stappen zij zelf nog moeten zetten voor (1) een juridisch houdbare set milieuregels en (2) het aanpassen van regels naar de lokale situatie.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over het programma. In hoofdstuk 2 licht de Commissie dit toe.

⁵ Het MER en programma gaan alleen in op de regels in afdeling 22.3 van het omgevingsplan (milieubelastende activiteiten) en hoofdstuk 2 van de waterschapsverordening (lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk).

Aanleiding MER

De overgedragen regels omvatten in totaal ongeveer 300 artikelen over onderwerpen die voorafgaand aan de Omgevingswet nog door het Rijk waren vastgesteld.² Een deel van de regels gaat over milieu en een ander deel over lozingen in rioolstelsels, de bodem en het water (zie paragraaf 2.1 voor een uitgebreidere beschrijving). Toen de Omgevingswet in werking trad, kregen gemeenten en waterschappen de verantwoordelijkheid voor deze regels. De regels zijn toen automatisch onderdeel geworden van het tijdelijke deel van het gemeentelijke omgevingsplan of de waterschapsverordening. Gemeenten moeten de voor hen geldende regels ongewijzigd of gewijzigd (aangepast, versoepeld of aangescherpt) in hun omgevingsplan omzetten of besluiten de regel niet op te nemen. Die omzetting kan betrekking hebben op het hele grondgebied of op specifieke locaties. Gemeenten hebben hiervoor tot 1 januari 2032 de tijd. Voor waterschappen geldt geen verplichting om binnen een bepaalde periode eigen keuzes te maken. De relevante regels zijn per 1 januari 2024 in het nieuwe, permanente gedeelte van de waterschapsverordening opgenomen.

Voor de overgedragen regels zelf, die al in 2020 zijn vastgesteld door de regering in het Invoeringsbesluit Omgevingswet, is geen plan-MER opgesteld.⁶ Dit is een juridisch risico voor het omgevingsplan of de waterschapsverordening. Om juridische onzekerheid en dubbel werk te voorkomen hebben de ministers van VRO en IenW en de staatssecretaris van IenW een plan-MER opgesteld. Het plan-MER is gekoppeld aan het programma 'Overgedragen Milieuregels Omgevingswet', een programma onder de Omgevingswet. Het programma is kaderstellend voor projecten waar (mogelijk) een MER voor opgesteld moet worden, zoals veehouderijen.

Afbakening MER en programma

Het programma en MER gaan over de milieuregels die via het Invoeringsbesluit Omgevingswet van rechtswege zijn gaan gelden in omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Beide documenten gaan alleen in op regels in afdeling 22.3 van het omgevingsplan (milieubelastende activiteiten) en hoofdstuk 2 van de waterschapsverordening (lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk). De documenten gaan niet over de andere (milieu)regels in de bruisschat, bijvoorbeeld in paragraaf 22.4, of over andere mogelijk kaderstellende regels binnen de Omgevingswet, zoals het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Eerder advies Commissie

Op 13 december 2023 adviseerde de Commissie over de onderzoeksopzet voor het MER (de 'notitie reikwijdte en detailniveau' (NRD)). Dat advies is te vinden op [de website](#) van de Commissie en is volgens het MER betrokken bij het opstellen van het rapport.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de ministers van VRO en IenW en de staatssecretaris van IenW – besluit over het programma.

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

⁶ Een plan-MER is ook nooit opgesteld voor de milieuregels waar de regels in het Invoeringsbesluit de opvolger van zijn, zoals het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit lozen afvalwater huishoudens.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Het uitvoeren ervan is essentieel om het leefomgeving volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door de ministers van VRO en IenW en de staatssecretaris van IenW.

2.1 Inleiding: overgedragen regels Omgevingswet

De overgedragen regels vormen uiteenlopende regels over activiteiten in de leefomgeving die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet nog rijksregels waren. Het gaat bijvoorbeeld om regels over lokale milieuhinder (geluid, geur en trillingen) en voedselbereiding in bedrijfskantines. En het gaat om regels over de aansluiting van gebouwen op nutsvoorzieningen, open erven en terreinen bij bouwwerken en lozingen op riolen, bodem en water (waaronder afvalwater⁷, regenwater van daken en verhardingen, grondwater bij ontwatering en lozingen vanuit gemeentelijke rioolstelsels).

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

2.2 MER heeft goede insteek voor afweging re-centralisering

De Commissie heeft zich gebogen over de vraag wat het voornemen en de hoofddoelstelling van het programma zijn. Dit is bepalend voor de reikwijdte van de te onderzoeken alternatieven en het schaal- en detailniveau van de effectbeoordeling.

Aanleidingen van het MER en programma

Uit hoofdstuk 1 van het programma leidt de Commissie af dat het programma twee aanleidingen heeft:

1. **Juridisch risico wegnemen.** Bij het vaststellen van de overgedragen regels in het Invoeringsbesluit Omgevingswet in 2020 heeft het Rijk mogelijk ten onrechte geen MER opgesteld. De regels zijn bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet 'van rechtswege' onderdeel geworden van het tijdelijk deel van het omgevingsplan van de gemeente en de waterschapsverordening.

⁷ Naast huishoudelijk afvalwater gaat het ook om afvalwater van een aantal specifieke bedrijven of activiteiten, zoals niet-industriële voedselbereiding, onderhoudswerkzaamheden van bouwwerken, koelwater, opslaan en overslaan van goederen (zie de bijlage bij het MER voor een overzicht).

Voor deze regelingen kan een plan-MER verplicht zijn. Dat er geen MER gemaakt is voor de overgedragen milieuregels in het Invoeringsbesluit en de milieuregels waar ze uit voortkomen, is daarom een juridisch risico voor het omgevingsplan of de waterschapsverordening. Het voorliggende MER moet gemeenten en waterschappen helpen om lokale regels te onderbouwen en moet voorkomen dat gemeenten en waterschappen daar een nieuw MER bij moeten maken.

2. **Handvatten bieden voor lokale aanpassing.** Gemeenten en waterschappen kunnen de voor hun geldende overgedragen regels aanpassen vanwege lokale omstandigheden, zoals de milieusituatie of het lokale beleid. Het MER moet handvatten bieden aan gemeenten en waterschappen om de milieuregels op de lokale situatie toe te spitsen. Daartoe gaat het MER per milieuregel of cluster van milieuregels in op verschillende 'decentrale varianten'.

Beleidskeuzes in programma gaan over 're-centralisering'

Hoewel de twee hiervoor beschreven aanleidingen 'doelstellingen' lijken, besluit het programma feitelijk niet over die zaken. De Commissie beschouwt deze onderwerpen daarom niet als onderdeel van het voornemen. Het programma maakt wel beleidskeuzes over het al dan niet 're-centraliseren' van een eerder overgedragen milieuregel. Het programma besluit per overgedragen milieuregel of deze weer als rijksregel gesteld zal worden (de overdracht van de milieuregel wordt dan 'teruggedraaid') of dat deze als decentrale regel blijft gelden. De Commissie beschouwt de beleidskeuze over re-centralisering daarom als het voornemen van het programma. Het MER biedt informatie om het belang van de leefomgeving volwaardig bij deze beleidskeuze te betrekken.

Gevolgen voor toetsingskader Commissie

Dat het programma uitsluitend beleidskeuzes bevat over het al dan niet re-centraliseren van overgedragen milieuregels betekent voor de inhoud van het MER en de toetsing van de Commissie het volgende:

- De Commissie beschouwt het maken van die beleidskeuze als het voornemen (hoofddoel) van het programma. Zij heeft het MER in het licht van dat voornemen beoordeeld.
- De twee aanleidingen, zoals hierboven beschreven, ziet de Commissie als 'nevendoelen' van het MER en programma. Onderdeel van de toetsing van de Commissie is niet of het MER voldoende informatie bevat om deze nevendoelen te bereiken, omdat die informatie niet essentieel is voor het maken van beleidskeuzes over re-centralisering. In paragraaf 2.4 adviseert de Commissie wel om in de samenvatting van het MER duidelijker te maken in hoeverre volgens het Rijk de nevendoelen met dit MER gehaald worden.

MER heeft goede insteek voor afweging over re-centralisering

De Commissie beschreef in hoofdstuk 1 al dat het MER goede informatie bevat over milieueffecten op nationale schaal om een afweging over re-centralisering te maken. Daarbij merkt ze wel op dat de decentrale varianten qua milieueffecten nauwelijks onderscheidend zijn. Voor meer onderscheidende varianten zou het MER meer in detail moeten aangeven wat potentiële decentrale regels over geur, geluid en lozingen zijn en wat daar de milieueffecten van zijn. In theorie is dat mogelijk, maar naar het oordeel van de Commissie zou dat geen meerwaarde voor de besluitvorming hebben over het al dan niet re-centraliseren van een milieuregel.

Het werkelijke effect van de overdracht van de milieuregels is immers sterk afhankelijk van de keuzes die gemeenten en waterschappen maken en de lokale context, zoals het MER ook zelf meermaals aangeeft. Verder uitgewerkte varianten zouden daarom niet meer inzicht bieden in de potentiële milieueffecten.

Binnen het alternatief 'rijksregels' had het MER eveneens varianten kunnen onderzoeken voor nationale milieunormen. Ook dat zou echter niet passen bij de insteek van het programma om een keuze te maken over het al dan niet re-centraliseren van een milieunorm.

Voorgaande bespiegelingen leiden tot de conclusie dat de huidige insteek van het MER, die bestaat uit een rijksregels-alternatief (zonder varianten) en een decentraal alternatief (met meerdere varianten) in combinatie met een landelijk beeld van milieueffecten, voldoende is om een afweging te maken over het re-centraliseren van overgedragen milieuregels.

2.3 Onderbouw focus op geluid, geur en lozingen

De Commissie adviseerde in haar advies over de NRD om in het MER te focussen op regels met aanzienlijke milieueffecten.⁸ Daar is het instrument milieueffectrapportage in essentie voor bedoeld. Slechts een deel van de overgedragen regels veroorzaakt aanzienlijke milieueffecten of voorkomt dat activiteiten die effecten hebben.

De Commissie waardeert dat het Rijk dit advies heeft overgenomen. Het MER gaat alleen in op die regels over milieu en die naar de inschatting van het Rijk aanzienlijke milieueffecten voorkomen of veroorzaken. Het gaat om een aantal clusters van milieuregels binnen drie thema's: geluid door activiteiten, geur en lozingen. Het gaat hierbij om regels in afdeling 22.3 van het omgevingsplan (milieubelastende activiteiten) en hoofdstuk 2 van de waterschapsverordening (lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk).

Motivatie afbakening essentieel

Essentieel is dat het MER motiveert op basis van welke informatie en aannames een afbakening is gekozen. Dit omdat de afbakening van het MER bepalend is voor de verdere inhoud van het rapport. Als een regel of cluster van regels onterecht niet is meegenomen in het MER, dan ontbreekt milieu-informatie om een beleidskeuze te maken over het al dan niet re-centraliseren van die regel.

Afbakening MER niet navolgbaar

De Commissie mist op twee manieren een goede uitleg en onderbouwing van de gekozen afbakening:

1. Het MER legt niet duidelijk uit op basis van welke informatie en aannames wel of niet de focus wordt gelegd op clusters van milieuregels. De hiertoe toegepaste 'zeven' worden slechts zeer beknopt behandeld in een bijlage bij het MER.
2. De 'zeven' zijn slechts toegepast voor regels binnen de thema's geluid door activiteiten, geur en lozingen. De overgedragen regels gaan echter over meer onderwerpen, zoals trillingen en geluid van wegen en spoorwegen zonder geluidproductieplafonds.

⁸ Zie paragraaf 3.1 van dat advies.

Deze regels staan ook in andere onderdelen dan afdeling 22.3 van het omgevingsplan. Het MER en programma stellen dat deze andere onderdelen buiten beschouwing zijn gelaten, maar de toelichting op deze keuze ontbreekt.

Advies

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, te beschrijven welke afwegingen zijn gemaakt bij het afbakenen van het MER tot milieuregels over geluid door activiteiten, geur en lozingen. Pas per (cluster van) overgedragen regel(s) de zeven/hulpvragen inhoudelijk toe, geef aan welke data bij de toepassing zijn gebruikt en beschrijf en onderbouw welke aannames worden gedaan. Werk dit bijvoorbeeld uit in een overzichtstabel en geef aan en onderbouw op welke zeef een regel of cluster van regels blijft liggen. Ga hierbij ook in op overgedragen regels uit andere onderdelen dan afdeling 22.3 van het omgevingsplan en hoofdstuk 2 van de waterschapsverordening of leg uit waarom deze niet in de beoordeling betrokken worden.

2.4 Vat de (her)bruikbaarheid en toegevoegde waarde van het MER samen

In paragraaf 2.2 van dit advies beschreef de Commissie dat het programma en MER, naast het hoofddoel/voornemen (beleidskeuzes over re-centraliseren van de milieuregels), twee aanleidingen/nevendoelen hebben. Het gaat om: (1) het wegnemen van een juridisch risico voor gemeenten en waterschappen en (2) het bieden van handvatten aan deze overheden voor het omgaan met de overgedragen milieuregels.

MER en programma gaan niet duidelijk in op (her)bruikbaarheid en toegevoegde waarde

In het programma en MER staat geen paragraaf waarin het Rijk samenvattend ingaat op de vraag in hoeverre de genoemde nevendoelen gehaald zijn. De (her)bruikbaarheid en toegevoegde waarde van het MER zijn niet samengevat. Daardoor is voor gemeenten en waterschappen onduidelijk waar zij nu aan toe zijn. In het MER en programma staat bijvoorbeeld niet welke informatie gemeenten en waterschappen zelf nog zouden moeten verzamelen om het juridische risico voor hun decentrale regelingen volledig weg te nemen.

De Commissie acht aanvulling van informatie over de (her)bruikbaarheid en toegevoegde waarde van het MER essentieel: in de hoofdtekst, maar vooral ook in de samenvatting. De aanleiding van het MER en programma was immers juist om een herbruikbaar document op te leveren dat handelingsperspectief geeft voor decentrale overheden. Ook voor het bevoegd gezag, dat besluit over het programma, is deze informatie essentieel, omdat dan duidelijk wordt welke meerwaarde het programma wel en niet heeft. Dat het MER zeer juridisch-technisch van aard is, versterkt de behoefte aan een duidelijke, begrijpelijke samenvatting van de toegevoegde waarde en beperkingen van het document.

De Commissie geeft in overweging om tegelijkertijd ook de afbakening van het voornemen (beleidskeuzes over re-centraliseren, zie paragraaf 2.2 van dit advies) expliciet te maken in de hoofdtekst van het MER, maar vooral ook in de samenvatting. Dan wordt voor gebruikers (gemeenten en waterschappen) duidelijker dat de primaire functie van het MER het bieden van milieu-informatie voor deze beleidsafweging is.

Advies

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, in de samenvatting van het MER duidelijk te maken wat de (her)bruikbaarheid en toegevoegde waarde van dit MER is voor gemeenten en waterschappen. Geef aan welke stappen deze overheden zelf nog moeten zetten voor (1) een juridisch houdbare set milieuregels en (2) het aanpassen van regels naar de lokale situatie. Geef ook duidelijk en zonder voorbehoud aan welke onderdelen van het MER, dus op tekst(-deel)niveau, door gemeenten en waterschappen opnieuw kunnen worden gebruikt.

De Commissie geeft hierna enkele overwegingen mee over de toegevoegde waarde en (her)bruikbaarheid van het MER.

Ad 1: juridisch risico wegnemen

Voor zover de Commissie kan overzien, neemt het MER waarschijnlijk niet het juridische risico weg dat een rechter een overgedragen milieuregel in een omgevingsplan of waterschapsverordening vernietigt of buiten toepassing of onverbindend verklaart.

De reden hiervoor is dat de aanvaardbaarheid van milieunormen (op zichzelf en in cumulatie) niet is beoordeeld in het MER. Onderdeel van de overgedragen milieuregels zijn geluid- en geurnormen en aan te houden afstanden tot geurgevoelige objecten. De hoogte van dergelijke normen heeft invloed op de milieusituatie in Nederland, omdat deze normen nu in omgevingsplannen staan. Dit MER beschouwt alleen in hoeverre de effecten van alternatieven en varianten voor milieunormen ten opzichte van elkaar (dus *in relatieve zin*) kunnen verschillen. Een plan-MER over milieunormen zou in principe echter ook informatie moeten bevatten over de effecten van de alternatieven en varianten (op zichzelf en in cumulatie) op bijvoorbeeld de gezondheidssituatie in Nederland.⁹ Dergelijke informatie is nodig om de aanvaardbaarheid van de milieunormen te beoordelen. De Commissie adviseerde daarom in haar advies over de NRD om inzicht te geven in de '*absolute effecten* op de leefomgeving'.¹⁰ Dat het MER niet op deze gevolgen ingaat en ook de reden hiervoor niet beschrijft, kan daarom betekenen dat decentrale overheden dat zelf nog moeten doen.

De Commissie merkt op dat informatie over de absolute milieueffecten ook bruikbaar zou zijn voor gemeenten die met wijzigingen van omgevingsplannen aan de slag gaan en die zich dan moeten houden aan de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Gemeenten hebben momenteel, voor zover de Commissie kan overzien, juist behoefte aan informatie over de aanvaardbaarheid van de milieunormen in de instructieregels, omdat deze informatie hen zou helpen bij het vormgeven van de eigen decentrale regels.

Ad 2: bieden van handvatten voor omgang met overgedragen milieuregels

Het MER biedt handvatten aan gemeenten en waterschappen voor het aanpassen van regels aan de lokale situatie. De meerwaarde van het MER zit nu vooral in het feit dat de opties voor decentrale milieuregels per cluster overzichtelijk op een rij zijn gezet. De volgende twee punten doen echter enigszins af aan die meerwaarde:

⁹ De Commissie merkt op dat het MER voor de nationale windturbinebepalingen leefomgeving wel dergelijke milieuinformatie biedt, zie [de website van de Commissie](#).

¹⁰ Zie paragraaf 5.2 van dat advies.

1. **Handvatten op hoofdlijnen.** Het MER biedt geen kant-en-klare clusters van potentiële, aangepaste milieuregels, maar beschrijft alleen in algemene zin de ruimte om met een overgedragen milieuregel om te gaan. Deze ruimte volgde al uit (de algemene maatregelen van bestuur onder) de Omgevingswet en is al toegelicht in de parlementaire stukken daarbij (zoals de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving¹¹).
2. **Deel informatie verouderd.** De Commissie constateert als laatste dat een deel van de informatie over lozingen en geurhinder verouderd is. Voor lozingen verwijst het MER op verschillende plekken naar bronnen uit 2013 of 2016, terwijl nieuwe informatie beschikbaar is.¹² Voor geur gaat het MER in op een al ingetrokken instrument om de relatie tussen geurhinder en gezondheid te bepalen.¹³ De Commissie acht aanpassing van deze informatie niet essentieel voor een afweging over re-centralisering, maar merkt wel op dat deze verouderde informatie afdoet aan de herbruikbaarheid van het MER.

¹¹ Staatsblad 2018, 292.

¹² Op pagina 112, onderdeel nadelige gevolgen wateroverlast, haalt het MER de Monitor gemeentelijke watertaken uit 2016 aan. Dat is niet meer actueel. In februari 2025 is een nieuwe monitor uitgebracht met diverse gegevens die relevant zijn voor hoofdstuk 11 van het MER. De negatieve milieugevolgen zijn waarschijnlijk nu groter dan in hoofdstuk 11 staat beschreven.

¹³ Op pagina 89 beschrijft het MER de relatie tussen geurhinder en milieugezondheidskwaliteit voor veehouderijen. Dit doet het MER aan de hand van de systematiek van de gezondheidseffectscreening (GES). GGD GHOR Nederland heeft dit instrument in 2022 echter ingetrokken, zie [haar website](#).

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van het voornemen heeft de werkgroep op 18 april 2025 gesproken met vertegenwoordigers van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

mr. Lukas Baars

ir. Tanja Bremer

ing. Cor Coenrady

drs. Gert Dekker

mr. Roel Sillevius Smitt (secretaris)

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Het programma is kaderstellend voor veehouderijen (categorie A1). Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de minister van Infrastructuur en Waterstaat en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

Bevoegd gezag mer-procedure

Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

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

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

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

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

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e info@commissiener.nl
w commissiener.nl

