

M en R 2024/4

Milieu en omgevingsplan

Verslag van de VMR Praktijkmiddag van 28 november 2023

G.A.H.M. van Ravensteijn, datum 19-12-2023

Datum	19-12-2023
Auteur	G.A.H.M. van Ravensteijn ^[1]
JCDI	JCDI:ADS938156:1
Vakgebied(en)	Milieurecht / Algemeen Milieurecht / Inrichtingen en activiteiten - vergunningen

Inleiding

Bij de opening van de Praktijkmiddag van de VMR over milieu en omgevingsplan benadrukt de moderator, Kars de Graaf, dat niet het oude recht centraal staat, maar dat de blik vandaag wordt gericht op (de implementatie van) de Omgevingswet. In het bijzonder ligt de nadruk op de relatie tussen het omgevingsplan en de regulering van verschillende compartimenten van het milieu. Zes deskundige sprekers belichten het onderwerp vanuit een praktisch perspectief, met als doel de aanwezigen goed voor te bereiden op de komende veranderingen en uitdagingen binnen het nieuwe juridische kader dat vanaf 1 januari 2024 zal gaan gelden. Daarnaast staat de praktijkmiddag in het teken van het uitreiken van de VMR scriptieprijs aan een van de drie genomineerden te weten: Celestine Kroon, Sjoerd Bakker en Rens Claerhoudt.

Omgevingsplan - ontwerp en keuzes

In haar presentatie deelde Nienke van Rensen, jurist, tot voor kort werkzaam bij de VNG, haar ervaringen met het ontwikkelen van het omgevingsplan op grond van de Omgevingswet. Ze belichtte de kern van de wet, maar legde de nadruk op de regulering van de fysieke leefomgeving door het gemeentelijke omgevingsplan, dat gericht zal zijn op het evenwichtig toedelen van functies aan locaties en waarin lokale afwegingen over het beschermingsniveau zullen moeten landen. Ze benadrukte dat die lokale afwegingen essentieel zijn voor het omgevingsplan: elke plek vraagt om een eigen afweging van specifieke belangen. Hoewel omgevingsplannen geen traditionele bestemmingsplannen zijn, vertonen ze wel enige vergelijkbare eigenschappen. Van Rensen duidde de verschillen, zoals geldigheid voor het gehele ambtsgebied voor onbepaalde tijd, het verordeningskarakter, waarin het idee van bestemmingen min of meer is losgelaten doordat de regels activiteiten normeren en niet zozeer functies. Ook de bekendmaking via de DSO geschiedt op een nieuwe manier. Ze benadrukte dat in het omgevingsplan de regels voor een locatie (de klassieke bestemming) en algemene regels voor het hele grondgebied, eventueel onder voorwaarden (zoals de regels uit het Activiteitenbesluit) samenkomen.

Aan de hand van de VNG-staalkaarten presenteerde Van Rensen de variëteit aan regeltechnieken, waarbij uitgangspunt is dat activiteiten zijn toegestaan tenzij anders wordt aangegeven. In de toekomstige omgevingsplannen kan dit het best worden weergegeven door het opnemen van zogenoemde 'openingszinnen'. De nadruk kan liggen op insluiting (alleen bepaalde activiteiten worden verricht), uitsluiting

(bepaalde activiteiten worden niet verricht) en randvoorwaarden (bij het verrichten van activiteiten op deze locatie wordt voldaan aan). Vervolgens besprak Van Renssen het ontwerpproces van een omgevingsplan in drie stappen: wat wil het bestuur regelen, wat kan of moet worden geregeld in het omgevingsplan en hoe wil het bestuur een activiteit regelen.^[2]

Opvallend is hoe de VNG de term 'activiteiten met gebruiksruimte' gebruikt als term voor activiteiten met milieugevolgen die in het omgevingsplan geregeld kunnen worden. Hiermee wordt het onderscheiden van de milieubelastende activiteiten zoals die uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) voortvloeien.

Bruidsschat

Gijs van Luyn, werkzaam als senior jurist omgevingsrecht bij Iplo, deelde in zijn presentatie inzichten over een cruciaal onderwerp in de context van het onderwerp van de middag: milieu en omgevingsplan. Dat onderwerp is de bruidsschat, de Rijksregels die van rechtswege onderdeel uitmaken van elk omgevingsplan in Nederland op 1 januari 2024. Van Luyn benadrukte dat er een significante verschuiving van milieunormen plaatsvindt van centraal (onder meer het Activiteitenbesluit) naar decentraal (in het omgevingsplan) onder de Omgevingswet. Van Luyn erkende ook dat het voor gemeenten een uitdaging is om op 1 januari 2024 direct helder voor ogen te hebben hoe en met welke inhoud zij het tijdelijk deel van het omgevingsplan gaan omzetten in het nieuwe deel dat voldoet aan de eisen die de Omgevingswet daaraan stelt. De bruidsschat, bedoeld om lacunes te vermijden, omvat regels uit diverse bronnen. Van Luyn legde de keuzes bij het opstellen ervan uit, met focus op uitgangspunten beleidsneutrale overname, het volgen van Omgevingswet-systematiek en het schrappen van overbodige artikelen. Hij behandelde de relatie tussen de regels in de bruidsschat en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en lichte specifieke regels en uitzonderingen, vooral voor het milieubelastende deel, toe. De bruidsschat behandelt milieuthema's via thematische paragrafen (behalve energiebesparing).

Aanpassingen aan de regels van de bruidsschat zijn vanaf 1 januari 2024 mogelijk. Daaraan kunnen verschillende redenen ten grondslag liggen, bijvoorbeeld het bereiken van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, met inbegrip voor de instructieregels daarvoor in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het uitvoeren van lokaal beleid, het aanbrengen van vereenvoudiging en het inspelen op nieuwe ontwikkelingen.

Milieubelastende activiteiten en het omgevingsplan

Valérie van 't Lam, partner bij Stibbe, belichtte enkele essentiële aspecten van milieubelastende activiteiten (MBA's) onder de Omgevingswet in relatie tot het omgevingsplan. Het tijdperk van de inrichting laten we achter ons en het omgevingsplan wordt een belangrijke figuur, (juist) ook voor milieu. Ze onderstreepte de brede definitie van een MBA: activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken niet zijnde en lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit. Hoofdstuk 3 van het Bal wijst specifieke MBA's aan, waarbij vergunningplicht afhangt van expliciete aanwijzing bij AMvB. Activiteiten die niet in hoofdstuk 3 van het Bal zijn aangewezen, zoals horeca, vallen volledig onder omgevingsplanregulering. Daarnaast bevat het omgevingsplan sowieso regels ten aanzien van milieucompartimenten, zoals geluid, geur, lucht en externe veiligheid. Van 't Lam presenteerde een verandering in regulering: momenteel wordt een inrichting die vergunningplichtig is door één vergunning en afhankelijk van de omstandigheden ook door algemene regels gereguleerd. Onder de Ow zal een bedrijf waarvan de activiteiten in hoofdstuk 3 van het Bal is aangewezen via vergunning en/of algemene regels worden gereguleerd. Dat bedrijf kan bestaan uit verschillende MBA's waarvoor dus steeds moet worden nagegaan of voor die MBA('s) een vergunningplicht geldt en/of algemene regels, terwijl het omgevingsplan de rest beheert.

Artikel 8.9 lid 3 van het Bkl identificeert een belangrijke link tussen de vergunningplichtige MBA en het omgevingsplan. Dit artikel bepaalt dat bij het beoordelen van significante milieuverontreiniging rekening wordt gehouden met het omgevingsplan. Van 't Lam illustreerde deze relatie door te memoreren dat de omgevingsplanopstellers, die in verband met de in het Bkl opgenomen instructieregels met decentrale bestuurlijke afwegingsruimte kunnen worden gekenschetst als de DJ's van een mengpaneel, de

aanvaardbaarheid van lokale milieugevolgen ten dele zelf kunnen reguleren. Dergelijke regels kunnen de (ontwikkelings)mogelijkheden op percelen nadelig beïnvloeden. Reden om afsluitend het onderwerp nadeelcompensatie volgens hoofdstuk 15 van de Omgevingswet te bespreken. Daarbij benoemde Van 't Lam verschillen met het huidige recht.

Modernisering omgevingsveiligheid

Sjoerd Post, External Safety Expert bij DCMR Milieudienst Rijnmond, belichtte de modernisering van omgevingsveiligheid na 1 januari 2024. Hoewel het plaatsgebonden risico van 10^{-6} gelijk blijft, zal de overgang naar het reguleren van zogenoemde aandachtsgebieden (voor brand, explosies en gifwolken) en voorschriftengebieden plaatsvinden, met aandacht voor (zeer) kwetsbare en beperkt kwetsbare gebouwen/locaties. Hierbij worden de normen ter bescherming van (zeer) kwetsbare gebouwen/locaties in acht genomen en rekening gehouden met die normen ter bescherming van beperkt kwetsbare gebouwen en locaties.

Objecten worden nu ingedeeld in 3 categorieën, maar dit zal stijgen naar 5 categorieën. De categorieën omvatten zeer kwetsbare gebouwen (zoals ziekenhuizen, kleuterscholen, gevangenissen), kwetsbare gebouwen (woningen, kantoren) en beperkt kwetsbare gebouwen en locaties (zoals elektriciteitshuisjes). Post benadrukte de relevantie voor kleinere gemeenten, waar tankstations en buisleidingen zorgen voor (relatief grote) aandachtsgebieden.

Wettelijke grondslagen voor voorschriftengebieden liggen in artikelen 5.14 en 5.15 van het Bkl, met een link naar het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Post presenteerde een 'gereedschapskist' van maatregelen, inclusief afstand houden, risicocommunicatie, personendichtheidsbeperking, vlucht- en schuilmaatregelen, en bouwmaatregelen in voorschriftengebieden. Ten slotte benadrukte Post de rol van het Register Externe Veiligheid (REV), waarin de bevoegde gezagen verantwoordelijk zijn voor het invoeren van informatie over activiteiten met gevaarlijke stoffen.

Normering van geluid in het omgevingsplan

Rachid Benhadi, partner bij Hekkelman advocaten, besprak de mogelijkheden om geluid te reguleren. De decentralisatie van geluidsnormering naar gemeenten, met een focus op het omgevingsplan, staat centraal. Deze overgang biedt gemeenten meer ruimte voor gebiedsgericht geluidsbeleid via juridisch bindende omgevingsplannen. Hierbij benadrukte hij het belang van maatwerk, waarbij differentiatie in geluidsnormen mogelijk is, variërend van globaal tot zeer gedetailleerd op kavel- en bronniveau. Het omgevingsplan speelt een cruciale rol door functies aan locaties toe te delen en geluidregels exact af te stemmen op toegestane activiteiten.

Benhadi belichtte het huidige en toekomstige systeem van geluidsnormen, waarbij het Bal - enkele uitzonderingen daargelaten - geen geluidsnormen voor milieubelastende activiteiten bevat. Net als Van 't Lam vroeg Benhadi aandacht voor het belang dat rekening wordt gehouden met milieunormen in het omgevingsplan, zoals geluidsregels, bij de verlening van omgevingsvergunningen voor een milieubelastende activiteit. In de presentatie legde hij de nadruk op bestuurlijke afwegingsruimte die de instructieregels de gemeentelijke overheid bieden, met mogelijkheden om af te wijken van standaardwaarden tot aan de grenswaarden. Verder werd ingegaan op de verschillende typen geluidsnormen die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen, met speciale aandacht voor bestaande activiteiten en de eerbiedigende werking. Benhadi benadrukte dat het omgevingsplan als instrument zowel bedrijfsbelangen als belangen van geluidgevoelige functies moet waarborgen, en illustreerde de flexibiliteit aan de hand van diverse artikelen uit het Bkl.

Warmtetransitie en omgevingsplan

Michelle de Rijke, partner energierecht en bestuursrecht bij Van der Feltz, besprak het stappenplan dat moet worden doorlopen voor het realiseren van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving. In die transitie is er zeker een rol voor het omgevingsplan. Alle stappen zien erop om wijkgericht te verduurzamen met een collectieve warmtevoorziening, onder leiding van de gemeente. Relevant is dat de huidige Warmtewet wordt vervangen door de Wet collectieve warmte, aangevuld met de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw).

De warmtetransitie voor gemeenten verloopt in 10 stappen. Eerst moeten gemeenten een warmteprogramma opstellen, nu verplicht onder het Klimaatakkoord als de 'transitievisie warmte'. Daaropvolgend motiveren gemeenten in het warmteprogramma en omgevingsplan hoe belanghebbenden zijn betrokken. Hierop stelt het college van B&W voorgenomen warmtekavels vast en vindt de aanwijzing van het warmtebedrijf of warmtegemeenschap plaats. Hierop volgen een uitgewerkt kavelplan en een uitvoeringsplan waarin het warmteprogramma wordt geconcretiseerd. In het omgevingsplan kan de gemeente maatwerkregels opnemen, zoals een verbod op fossiele brandstoffen en aardgastransport binnen een bepaald gebied. Dan vindt de inventarisatie van opt-out plaats. Gebouweigenaren mogen een aanbod om aangesloten te worden op het collectieve warmtesysteem weigeren en opteren voor een gelijkwaardig alternatief, bijvoorbeeld een duurzame individuele warmtevoorziening zoals een warmtepomp. Daarna moet het warmtebedrijf periodiek een investeringsplan indienen. Ten slotte vindt de aanleg en exploitatie plaats door het exclusief aangewezen warmtebedrijf, voor de duur van die aanwijzing.

De Rijke benadrukte de belangrijke scharnierfunctie van het omgevingsplan: een aansluitplicht geldt alleen als het plan verwarming met fossiele brandstoffen uitsluit. Zonder uitsluiting in het Omgevingsplan, biedt het aangewezen warmtebedrijf aansluiting op verzoek. Het bedrijf is dan niet verplicht alle gebouweigenaren in de kavel een aansluitingsaanbod te doen.

Discussies en Conclusie

In een middag vol levendige discussies en inzichten van experts, stond de schijnwerper op de regulering in het omgevingsplan van de milieugevolgen van activiteiten in de fysieke leefomgeving. De middag diende als een grondige verkenning, waarbij de aanwezigen werden ingewijd in de nuances van het stellen van milieugerelateerde normen in het gemeentelijke omgevingsplan.

Bij de discussierondes halverwege en aan het einde van de middag werden diverse boeiende vragen gesteld, zoals over de praktische implicaties van het aanpassen van een omgevingsplan op milieuthema's of voor het gehele grondgebied, en over het verkennen van de mogelijkheden die voorrangregels bij die aanpassing bieden. Daarnaast ontstond er een open discussie over wat zou moeten worden beschouwd als significante milieuverontreiniging als bedoeld in artikel 8.9 van het Bkl. Ook rezen vragen over het principe van 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt' bij het aanwijzen van de organisatie die de warmte mag gaan leveren. En wat zijn de potentiële gevolgen van gebiedsbepalingen voor externe veiligheid?

Er was ronduit veel gelegenheid tot hoogwaardige discussies. Desalniettemin werden frequent open eindjes waargenomen en geformuleerd en soms kwamen er meer vragen dan antwoorden op. De middag eindigde met een gezamenlijk begrip van de complexe opgave voor allen die te maken hebben of krijgen met omgevingsplannen.

Niet onbelangrijk en onderdeel van een lange traditie van de VMR, is dat tijdens deze VMR Praktijkmiddag ook de uitreiking plaatsvond van de VMR (Piet Gilhuis) scriptieprijs 2023. Nogmaals de hartelijke felicitaties voor Rens Claerhoudt voor zijn welverdiende overwinning van de VMR scriptieprijs 2023, evenals voor de eervolle vermeldingen voor Sjoerd Bakker en Celestine Kroon. De kwaliteit van de meeste ingezonden scripties was uitzonderlijk hoog. De scripties van de drie genomineerden en het juryrapport zijn te vinden op de website van de VMR.^[3]

Voetnoten

[1] G.A.H.M. (Ruda) van Ravensteijn is werkzaam als promovenda Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling bij de TU Delft.

[2] Zie VNG, *Handboek opstellen omgevingsplan*, 2022.

[3] De scripties van de drie genomineerden zijn Celestine Kroon, 'Let One Man's Trash Be Another Man's Treasure: To What Extent Can Waste Law Support High-Value, Circular Construction With Gypsum Waste In The Netherlands?'; Rens Claerhoudt, 'A Legal Protection of Metazoan Parasites Exploring Biopolitical Complexities Through Comparing Parasites and Invasive Alien Species'; en Sjoerd Bakker, 'De LULUCF-verordening en koolstofcertificaten: van twee walletjes eten? Een onderzoek naar het inzetten van koolstofverwijderingen uit de Nationale Koolstofmarkt om aan de LULUCF-verordening te voldoen'. U vindt de scripties en het juryrapport via <https://www.milieurecht.nl/piet-gilhuis-scriptieprijs>.