

De samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in de Omgevingswet

Verslag van de VMR-bijeenkomst van 11 april 2025

M en R 2025/67

1. Inleiding

In dit seminar deelt Frank Groothuijse in zijn openingswoord zijn gedachten over de centrale vraag van deze bijeenkomst: is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving bevorderd? Een thema dat zich bij uitstek leent voor een gezamenlijke bijeenkomst georganiseerd door de Vereniging voor Bouwrecht en de Vereniging voor Milieurecht.

Tijdens deze bijeenkomst bespreken vier deskundigen of en hoe de Omgevingswet daadwerkelijk bijdraagt aan een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving, of dat deze wet dat juist belemmert. Hanna Tolsma en Rogier Kegge geven een algemene inleiding, terwijl Harald Wiersema, Daan Korsse en Fleur Onrust ieder een specifiek milieuthema uitlichten, zoals het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de stikstofproblematiek.

Ondanks het doel van de Omgevingswet en van deze bijeenkomst om te streven naar (de bestudering van) een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving, ligt de focus in dit verslag op de gevolgen hiervan voor het milieurecht.²

2. Het einde van het sectorale omgevingsrecht? Over de fysieke leefomgeving en het specialiteitsbeginsel – Hanna Tolsma (Rijksuniversiteit Groningen) en Rogier Kegge (Universiteit Leiden)

Direct bij aanvang van haar bijdrage over het specialiteitsbeginsel en de omgevingsvergunning in relatie tot de omgevingswet en de samenhangende benadering in de fysieke leefomgeving neemt Hanna Tolsma stellingname: 'nee, met de komst van de Omgevingswet is geen einde gekomen aan het sectorale karakter van het omgevingsrecht en dat kan ook niet. Maar met de komst van de Omgevingswet is wel het een en ander veranderd.'

Het specialiteitsbeginsel is een fundamenteel beginsel dat erop ziet dat bestuursorganen van de wetgever slechts bevoegdheid krijgen tot behartiging van specifieke algemene belangen. Daaronder valt de plicht voor de wetgever om duidelijkheid te creëren over die bevoegdheid en de plicht voor bestuursorganen om relevante belangen af te wegen. Het brengt een belangrijke democratisch-rechtsstatelijke functie met zich mee: ongebreidelde machtsuitbreiding

door het bestuursorgaan moet uiteindelijk voorkomen worden. Met de komst van de Omgevingswet bestond dan ook veel discussie over de introductie van ruime, open normen waaronder veel ruimte zou ontstaan voor integrale afweging van belangen.

De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving (art. 1.2 lid 1 en 2 Ow) en de activiteiten die daarop gevolgen (kunnen) hebben. Steeds is de fysieke leefomgeving het middelpunt en dus een belangrijk afbakeningscriterium om te bepalen hoe ver de bevoegdheid reikt. Als een bepaald onderwerp al in andere wetgeving terugkomt en daar uitputtend is gereguleerd, dan is er geen ruimte meer om dat onderwerp aanvullend te reguleren onder de Omgevingswet.

Met name aan het begin van de beleidscyclus, in de beleidsfase ziet Tolsma ruimte voor de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Bij het opstellen van de visie zijn de maatschappelijke doelen richtinggevend en is er ruimte voor de integratie van al die verschillende sectorale belangen en een samenhangende benadering. Bij een omgevingsvergunning of een projectbesluit is de samenhangende benadering ook mogelijk, maar alleen als die activiteiten ook procedureel geïntegreerd zijn.

Ook art. 8.9 lid 3 Bkl biedt een kans. In deze bepaling gaat het om het algemene beoordelingskader voor de milieubelastende activiteit. Bij de beoordeling moet de vraag gesteld worden of de activiteit geen significante milieugevolgen heeft. Bij de beantwoording daarvan moet ook worden gekeken naar de regels die in het omgevingsplan zijn gesteld. Daarin is de koppeling te zien tussen de beoordeling van de vergunningaanvraag voor de milieubelastende activiteit en de regels die daar relevant voor zijn uit het omgevingsplan. Hier komt de samenhang in terug: past deze activiteit wel op die specifieke locatie die men voor ogen heeft.

Een mogelijk risico voor het realiseren van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving is het vervangen van het inrichtingen-begrip voor de milieubelastende activiteit. Als gevolg daarvan kan de voorheen één-vergunningplichtige inrichting, nu meerdere vergunningen voor milieubelastende activiteiten nodig hebben. Voor elk onderdeel kan dan een losse aanvraag of wijziging gedaan worden. Het is maar de vraag of dit bijdraagt aan een samenhangende benadering.

Rogier Kegge vervolgt het verhaal door in te gaan op ETFAL: de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Onder goede ruimtelijke ordening was de ruimtelijke relevantie het belangrijkste criterium. Wat ruimtelijk relevant was, wisselde wel nogal. In de loop van de tijd is te zien dat wat ruimtelijk relevant is in de jurisprudentie van de Afdeling steeds verder opgerekt is.

De vraag rijst nu: wat valt er onder ETFAL, wat eerst niet onder goede ruimtelijke ordening viel? Bij de bestudering

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

² Een verslag van deze bijeenkomst verschijnt ook in TBR, waarbij het verslag is opgesteld vanuit de invalshoek van het ruimtelijke ordeningsrecht.

van de memorie van toelichting komen dan naar boven: sociale veiligheid, verkeersveiligheid en een gezonde voedsel-omgeving. Dit brengt de vraag met zich mee wat daar precies onder valt en wat onder de APV geregeld moet of kan worden. Waar die exacte scheiding moet komen te liggen, is nu nog aan discussie onderhevig.

3. Actuele milieuthema's en het omgevingsplan

– Harald Wiersema (Holla legal & tax)

Harald Wiersema bespreekt in zijn bijdrage drie milieuthema's die eventueel in het omgevingsplan geregeld zouden kunnen worden: PFAS, gewasbeschermingsmiddelen en immobilisaat. Steeds staat daarbij centraal dat een milieuprobleem wordt gesignaleerd en of daarop regulering mogelijk is in het omgevingsplan. Daarbij moet steeds gekeken worden of de Omgevingswet en bijbehorende AMvB's in uitputtende regelgeving voorzien, of dat er ruimte is voor lokale regelgeving. Het gaat daarbij om het motief van de regelgeving. Bij hetzelfde motief is er geen ruimte voor aanvullende regelgeving, tenzij die bevoegdheid expliciet is opgenomen, bij een ander motief is er wel veel ruimte om (aanvullende) regels in het omgevingsplan op te nemen. Bovendien moeten de regels zien op het oogmerk van de Omgevingswet: de fysieke leefomgeving.

In het Bal is geregeld dat er in beginsel maatwerkregels worden opgesteld over alle milieubelastende activiteiten, tenzij een expliciete beperking geldt (art. 2.12 lid 1 en 2 Bal). Die maatwerkregels mogen worden gesteld met het oog op bepaalde belangen (art. 2.2 Bal) zoals de bescherming van de gezondheid en de bescherming van het milieu. Met de komst van de Omgevingswet wordt nu expliciet de verbetering van de luchtkwaliteit, bodem en water genoemd. Dat klinkt meer als een *'call to action'*, een actievare rol, in plaats van alleen *'wat willen we hier niet'*.

4. Milieu en de omgevingsverordening

– Daan Korsse (RNMW advocaten)

Daan Korsse bespreekt in deze bijeenkomst milieu en de omgevingsverordening aan de hand van het voorbeeld van bufferzones die door de provincie Gelderland gecreëerd worden rondom Natura 2000-gebieden. Als deze bufferzones juridisch bindend gemaakt worden, dan is het noodzakelijk dat daarover iets in de omgevingsverordening wordt opgenomen. Hoewel het hierbij eigenlijk om een *'natuur'*-thema gaat, zijn deze casus en de bijbehorende rechtsvraag ook van toepassing op de ruimtelijke ordening en het milieurecht.

In art. 4.1 Ow staat de grondslag voor het opnemen van regels in de omgevingsverordening over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Met het nemen van een voorbereidingsbesluit kunnen negatieve ontwikkelingen (in strijd met het beleid dat in voorbereiding is) worden voorkomen en kan tijdelijk het omgevingsplan *'overruled'* worden, totdat de regels in de verordening zijn vastgesteld. Die regels kunnen ook gesteld worden met

het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit moet – ingevolge art. 4.2 lid 2 Ow – in beginsel met een instructieregel. Daarmee worden eisen gesteld ten aanzien van de inhoud van het omgevingsplan dat moet worden vastgesteld door de gemeenteraad. In instructieregels (art. 2.23 Ow) worden eisen gesteld aan de inhoud of de motivering van het omgevingsplan. Instructieregels hebben een preventieve werking, het dient ter voorkoming van wijzigingen in het omgevingsplan waarmee wordt voorzien in activiteiten die in strijd zijn met het provinciaal beleid.

In de provincie Gelderland wordt het voorbereidingsbesluit ingezet om binnen een straal van 500 meter rondom enkele Natura 2000-gebieden een vergunningplicht in het leven te roepen voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken binnen een Natura 2000-gebied. Die vergunningplicht gaat gelden naast de vergunningplicht die geldt voor Natura 2000-activiteiten. Het voorbereidingsbesluit treedt per direct in werking en biedt provinciale staten de gelegenheid om algemene regels vast te stellen, waarmee de vergunningplicht definitief in de omgevingsverordening wordt opgenomen of de gemeenteraden de opdracht wordt gegeven om die vergunningplicht over te nemen in het omgevingsplan.

Regels kunnen – in lijn met het subsidiariteitsvereiste (art. 2.3 Ow) – alleen in de omgevingsverordening worden opgenomen als sprake is van een provinciaal belang dat niet door de gemeente(n) kan worden behartigd, of als het nodig is voor de doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken en bevoegdheden.

De tweede voorwaarde voor het vaststellen van instructieregels is het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. ETFAL is geen bestemming. Uit de wetsgeschiedenis (*Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3*) blijkt:

“Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan ook worden bereikt zonder dat in het omgevingsplan gewerkt wordt met uitdrukkelijk toegedeelde functie-aanduidingen. Artikel 4.2 moet dan ook niet worden uitgelegd als een opdracht om locaties evenwichtig te etiketteren met functie-aanduidingen.”

Dit maakt ETFAL ook direct heel breed. In het licht van de beperking van art. 4.2 lid 2 Ow brengt dit de vraag met zich mee welke zaken dan niet onder ETFAL vallen. De bestuursrechter zal gemakkelijk aannemen dat aan beide voorwaarden wordt voldaan, zodat het voor een belanghebbende lastig is om de inhoud van de regels in de omgevingsverordening in rechte te bestrijden.

Uit de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt dat in het ruimtelijk spoor strengere eisen kunnen worden gesteld aan de bescherming van natuurlijke waarden dan de eisen die gelden op grond van de natuurbeschermingswetgeving. Omdat de vergunningplicht in het voorbereidingsbesluit gaat gelden naast de vergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit, is het dan wel de vraag of de aanvullende bepalingen in het voorbereidingsbesluit en de daaropvolgende omgevingsverordening daadwerkelijk strenger zijn.

Alleen dan zijn die aanvullende bepalingen van toegevoegde waarde.

5. **Bouwen en stikstof: niet met en niet zonder elkaar?**

– Fleur Onrust (SIX advocaten)

In haar bijdrage bespreekt Fleur Onrust bouw en stikstof onder de Omgevingswet. Is met de komst van de Omgevingswet nu juist meer of minder samenhang ontstaan als het gaat om bouw en stikstof?

De omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit komt voort uit het Europees recht. Dit brengt met zich mee dat er niet veel ruimte bestaat voor afweging.

Onder het oude recht werd voor een passende beoordeling steeds gekeken naar de maximale planologische invulling. De vraag is nu of dit ook nog geldt voor het Omgevingsplan. Daarbij kan eerst stil worden gestaan bij de beoordeling of een omgevingsplan wel een plan is in de zin van de Habitatrichtlijn. Dat antwoord kan worden gevonden in de conclusie van de A-G bij een uitspraak bij het Hof van Justitie: ook bij een globaler plan wordt een daarop afgestelde globalere passende beoordeling gemaakt.

Door het vervallen van de aanhakende natuurvergunning (bij de BOPA), bestaat het risico dat de samenhangende benadering van stikstof en bouw onder de Omgevingswet juist afneemt. De verdwenen aanhaakverplichting kan ertoe leiden dat vanuit gemeenten minder zicht is op de Natura 2000-gebieden. Bovendien is de gemeente ook niet het bevoegde gezag en zal zich dus ook niet bezighouden met natuur bij de aanvraag van een bouwvergunning. Fleur Onrust kaart daarbij haar verwachting aan dat vooral voor de soortenbescherming meer overtredingen onder de radar zullen blijven, wat zou kunnen leiden tot meer handhaving(sverzoeken) voor de provincie.

6. **Conclusie en discussie**

Ook tijdens de discussie blijkt dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over de invulling van de begrippen fysieke leefomgeving en evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarnaast blijkt het vooralsnog pionieren voor gemeenten om (aanvullende) milieuregels op te nemen in het omgevingsplan. Zoals Frank Groothuijse in zijn inleidende woord al aankondigde vormt de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in de Omgevingswet een belangrijke doelstelling van de Omgevingswet. Die ambitie klinkt aantrekkelijk, maar blijkt in de praktijk lastiger te realiseren dan te formuleren.

U kunt de presentaties en literatuurtips van deze middag vinden via <https://www.milieurecht.nl/vbrvmrsamenhangendebenaderingomgevingswet>.