

Omgevingsverordening: naar provinciale regie voor een integrale gebiedsgerichte aanpak?

Verslag van de VMR-bijeenkomst van 11 juni 2025

M en R 2025/80

1. Inleiding

De rol van de provincie in het omgevingsrecht stond centraal tijdens de bijeenkomst van de Vereniging voor Milieurecht op 11 juni 2025. Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn provincies verplicht om één omgevingsverordening vast te stellen met regels over de fysieke leefomgeving. Daarmee beschikken zij over een instrument om het provinciale omgevingsbeleid juridisch bindend te laten doorwerken. Daarmee kunnen de provincies ook uitdrukking geven aan hun wettelijke taak om als 'gebiedsregisseur' verschillende maatschappelijke vraagstukken te coördineren. Ruim een jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde omgevingsverordeningen is het moment aangebroken voor een eerste reflectie. Tijdens de bijeenkomst werd de nieuwste VMR-bundel over dat onderwerp gepresenteerd, waarin een groep auteurs de omgevingsverordening vanuit zowel procedureel als inhoudelijk perspectief heeft onderzocht.² Na een welkomstwoord van middagvoorzitter Marlon Boeve³ presenteerde een deel van de auteurs hun bijdragen, waarna drie deskundigen hierop reflecteerden.⁴

2. Water en Bodem Sturend (WBS) en natuur

Julian Kevelam en Tessa Röttscheid⁵ gaan in hun bijdrage in op de mate waarin het beleid *Water en Bodem Sturend* (WBS) is neergedaald in het instrument van de omgevingsverordening. Provincies hebben een centrale rol in de uitvoering van WBS, onder andere als gebiedsregisseur en het houden van toezicht op het beheer van watersystemen voor zover dat is toegedeeld aan de waterschappen. Opvallend is echter dat veel (toelichtingen bij de) omgevingsverordeningen

geen expliciete verwijzing naar het WBS-beleid bevatten. Kevelam en Röttscheid geven hiervoor vier mogelijke verklaringen: regelgeving wordt niet altijd nodig of wenselijk geacht (bestuurlijke afspraken en/of programma's gaan soms voor), de implementatie van het WBS-beleid volgt een gefaseerde tijdslijn (zoals aangegeven in de borgingskalender), er kunnen conflicterende beleidskeuzes spelen en de beleidscyclus van de Omgevingswet speelt vermoedelijk een rol. Toch kunnen en moeten provincies volgens hen een voortrekkersrol vervullen bij de verdere invulling van het WBS-beleid, juist vanwege hun overheidsniveau en rol in interbestuurlijke afstemming. Via de herziening van omgevingsvisies en -programma's kan het WBS-beleid alsnog integraal (en gebiedsgericht) worden uitgewerkt, waarbij de omgevingsverordening kan worden ingezet om die uitwerking te borgen.

Ralph Frins⁶ behandelt in zijn bijdrage de wijze waarop omgevingsverordeningen voorzien in de bescherming van natuurwaarden buiten Natura 2000-gebieden en in hoeverre de betreffende regels in lijn zijn met de rijksinstructieregels. Daarnaast gaat hij in op de gevolgen van de recent in werking getreden Natuurherstelverordening en de noodzaak om de beschermingsregels aan te scherpen. Hij bespreekt in dit verband vooral de bescherming van het natuurnetwerk Nederland (NNN). De daarop betrekking hebbende rijksinstructieregels zijn sinds 1 januari 2024 opgenomen in paragraaf 7.3.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). In de nota van toelichting bij het Bkl wordt gesteld dat deze regels zijn aangescherpt ten opzichte van de voorheen geldende regels. Zo is bepaald dat de provinciale instructieregels moeten bijdragen aan verbetering van wezenlijke kenmerken en waarden en wordt nu gesproken over 'nadelige gevolgen' in plaats van over 'significante gevolgen'. Ook is vastgelegd dat natuurcompensatie tijdig moet plaatsvinden, al blijft onduidelijk wat als 'tijdig' wordt beschouwd. Frins concludeert dat de provincies de aanscherpingen slechts beperkt hebben verwerkt in hun omgevingsverordeningen. Volgens hem zijn vervolgstappen nodig, waaronder het vastleggen van een concrete periode waarbinnen natuurcompensatie moet worden gerealiseerd.

Frank Groothuijs⁷ trad op als referent. Bij de bijdrage van Kevelam en Röttscheid plaatste Groothuijs onder andere kanttekeningen bij de veronderstelde juridische binding van de voorkeursvolgorde rond WBS op grond waarvan

1 T. (Tessa) van Hooren is masterstudent Rechtswetenschappelijk onderzoek en Staats- en Bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen en zal daarna starten aan een promotieonderzoek bij de Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde in Groningen.

2 M.N. Boeve, R.H.W. Frins & P.P. van der Lee (red.), *De omgevingsverordening: een hernieuwd instrument voor regulering van de fysieke leefomgeving*, Den Haag: Boom juridisch 2025, VMR Publicatierreeks 2025. Deze bundel is voor leden beschikbaar als webpdf en in beperkte mate ook als gedrukte versie.

3 Prof. mr. dr. M.N. Boeve is voorzitter van de VMR en als hoogleraar omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling verbonden aan de Technische Universiteit Delft en is tevens werkzaam bij het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht. Per 11 juni heeft zij het voorzitterschap van de Vereniging voor Milieurecht overgenomen van Kars de Graaf.

4 De presentaties van de sprekers zijn terug te vinden op de website van de VMR (www.milieurecht.nl/vmr/bijeenkomstomgevingsverordening).

5 Mr. J. Kevelam is advocaat bij RNMW advocaten en geassocieerd medewerker bij het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht. Mr. T. Röttscheid is werkzaam als promovenda bij hetzelfde onderzoeksinstituut.

6 Mr. dr. R.H.W. Frins is als universitair hoofddocent omgevingsrecht verbonden aan Tilburg University.

7 Prof. mr. F.A.G. Groothuijs is als hoogleraar Europees en nationaal omgevingsrecht verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht.

doorwerking van WBS eerst moet worden bewerkstelligd door bestuurlijke afspraken, en pas als dat niet mogelijk is met behulp van regelgeving. Volgens hem is deze voorkeursvolgorde niet juridisch bindend voor decentrale overheden. Uit jurisprudentie kan bovendien worden afgeleid dat Rijk en provincie niet voor bestuursovereenkomsten kunnen kiezen als Rijk of provincie hun beleid juridisch bindend willen laten doorwerken naar gemeenten.⁸ In dat geval moeten ze kiezen voor instructieregels, die ook meer waarborgen bieden voor derden, onder meer omdat zij zich daar in rechte op kunnen beroepen. Rötscheid verduidelijkt daarop dat de voorkeursvolgorde, zijnde rijksbeleid, moet worden meegewogen, maar dat deze niet verplicht in acht moet worden genomen door decentrale overheden. Ten aanzien van de bijdrage van Frins vroeg Groothuysse zich af of er wel sprake is van een aanscherping van het beschermingsregime voor het NNN. Hij zag eerder een versoepeling: het 'nee, tenzij'-principe is vervangen door een 'ja, mits'-benadering, waarbij projecten zijn toegestaan zolang de nadelige gevolgen maar tijdig worden gecompenseerd.

3. Participatie, milieueffectrapportage en netcongestie

Fred Hobma⁹ onderzocht hoe participatie plaatsvond bij de totstandkoming van provinciale omgevingsverordeningen. Participatie heeft in de Omgevingswet al een stevigere wettelijke basis gekregen en de op 1 januari 2025 in werking getreden Wet versterking participatie op decentraal niveau onderstreept nogmaals het belang dat de wetgever hecht aan participatie, ook bij provinciale besluiten. Op basis van een enquête onder vijf provincies concludeert Hobma dat sommige provincies al invulling hebben geven aan participatie in dit proces voorafgaand aan de wettelijke plichten. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet bieden met name artikel 10.3b Omgevingsbesluit en de Wet versterking participatie hiervoor handvatten. Volgens Hobma mag een aanzienlijke versterking van de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties worden verwacht.

Sanne te Braake¹⁰ gaat in haar bijdrage in op de relatie tussen omgevingsverordeningen en de verplichting tot milieueffectrapportage. Sinds het *Nevele*-arrest van het Hof van Justitie EU en de *Delfzijl*-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is het juridisch kader rondom de milieueffectrapportage in beweging.¹¹ Daarbij zijn de begrippen 'plan of programma' en 'kader' uit de SMB-richtlijn verder ingekleurd, met als gevolg dat omgevingsverordeningen eerder onder de plan-mer-plicht

kunnen vallen dan voorheen werd aangenomen.¹² Te Braake stelt vast dat voor veel provinciale omgevingsverordeningen geen zelfstandige plan-mer is opgesteld, terwijl dat mogelijk wél vereist is. Provincies gingen er vaak vanuit dat sprake was van beleidsneutrale omzetting van bestaande regels, maar het standpunt dat dan geen plan-mer-plicht zou bestaan blijkt lang niet altijd houdbaar. Zeker als regels in de omgevingsverordening als kaderstellend kunnen worden aangemerkt, omdat zij van invloed zijn op toekomstige besluitvorming over projecten, is een milieueffectrapportage mogelijk toch vereist. Provincies zouden volgens haar strategischer moeten omgaan met de plan-mer-verplichting, bijvoorbeeld door het detailniveau van onderzoek naar milieueffecten af te stemmen op het voorliggende plan en milieu-informatie elektronisch te verzamelen en te hergebruiken.

Lianne Barnhoorn en Jacobine Buitenhuis¹³ behandelen in hun bijdrage de juridische ruimte voor provinciale sturing op netcongestie via instructieregels in de omgevingsverordening. Hoewel provincies bevoegd zijn om instructieregels te stellen ter bescherming van de fysieke leefomgeving (art. 2.22 Ow), bepaalt artikel 83 Elektriciteitswet 1998 dat decentrale overheden geen regels mogen stellen over opwekking, transport of levering van elektriciteit in het belang van de energievoorziening. Ook onder de Energiewet blijft dit verbod voortbestaan in artikel 6.12, lid 1 van deze wet. Dit betekent dat instructieregels die direct sturen op het gebruik van netcapaciteit, bijvoorbeeld door prioriteit te geven aan bepaalde typen aansluitingen, juridisch risicovol zijn. Wat volgens de auteurs wel mogelijk is, zijn instructieregels die zien op het reguleren van de ruimtelijke gevolgen van netcongestie, zoals regels die voorschrijven dat bij nieuwe initiatieven over de band van de uitvoerbaarheidstoets de aansluitmogelijkheden op het net worden verkend en regels die van gemeenten vragen om de ruimtelijke impact van een aan te leggen netaansluiting te laten meewegen in besluitvorming over een nieuw initiatief. Zo kan netcongestie indirect toch een plek krijgen in de omgevingsverordening, mits de focus ligt op de fysieke leefomgeving en niet op het energievraagstuk zelf. Daarnaast signaleren de auteurs dat onder de Energiewet mogelijk meer ruimte ontstaat voor instructieregels die sturen op netcongestie, omdat artikel 6.12, lid 2 Energiewet de mogelijkheid opent om bij AMvB gevallen aan te wijzen waarin het verbod van het eerste lid niet geldt voor het stellen van regels in het belang van de energietransitie. Om welke gevallen het zal gaan is nog niet bekend, omdat de AMvB nog in voorbereiding is.

Evert-Jan Laméris¹⁴ reflecteerde op de bovenstaande bijdragen en gaf een schets van de praktijk bij de provincie Zuid-Holland. Laméris besprak onder andere de recente

8 ABRvS 27 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9573 (*Hotel Gronsveld*) en HR 26 januari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AC0965 (*Windmill*).

9 Mr. F.A.M. Hobma is universitair hoofddocent omgevingsrecht aan de TU Delft. Hobma kon zelf niet aanwezig zijn bij de bijeenkomst. Zijn bijdrage is gepresenteerd door Marlon Boeve.

10 Mr. S.C.M. te Braake is senior jurist omgevingsrecht bij Rijkswaterstaat.

11 HvJ EU 25 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:503 (*Nevele*) en ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395 (*Delfzijl*).

12 Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (*PbEG* 2001, L 197).

13 Mr. C.E. Barnhoorn en mr. J.K.M. Buitenhuis zijn werkzaam als advocaat omgevingsrecht bij Pels Rijkken.

14 E. Laméris is strategisch adviseur Omgevingsbeleid bij de provincie Zuid-Holland.

herziening van het participatiebeleid, waarbij de verouderde inspraakverordening is vervangen door een participatieverordening die aansluit bij de Wet versterking participatie. De provincie Zuid-Holland experimenteert onder meer met burgerberaden en een zelfstandig participatieteam. Daarnaast ging hij in op de vraag wanneer een planmer verplicht is bij het wijzigen van provinciaal beleid. Bij beleidsneutrale omzettingen is doorgaans geen planmer vereist, maar bij inhoudelijke wijzigingen wordt dit per geval beoordeeld. Tot slot stond Laméris stil bij netcongestie. Hij wees op de beperkingen voor provinciale regelgeving vanuit de (toekomstige) Energiewet, maar liet zien dat Zuid-Holland in haar omgevingsverordening wel rekening houdt met de impact van ruimtelijke ontwikkelingen op de energie-infrastructuur, bijvoorbeeld via instructieregels in het kader van energietransitie.

4. Voorzorg, gezondheid en algemeen deel

Tim Wijgergans en Marieke Toonders¹⁵ gaan in hun bijdrage in op de rol van voorzorg en gezondheid in relatie tot de veehouderij binnen de provinciale omgevingsverordening. Aan de hand van de vraag hoe provincies kunnen omgaan met mogelijke gezondheidsrisico's door veehouderij, verkennen zij de juridische en bestuurlijke afwegingsruimte. Daarbij staat het voorzorgsbeginsel centraal: wetenschappelijke onzekerheid over gezondheidseffecten hoeft geen belemmering te zijn voor het nemen van maatregelen. Tegelijkertijd benadrukken zij het belang van het subsidiariteitsbeginsel. Het is niet vanzelfsprekend dat de provincie optreedt, gelet op de bevoegdheden van gemeenten en het Rijk. Wijgergans en Toonders bepleiten dat provinciaal ingrijpen eigenlijk enkel in uitzonderingssituaties gerechtvaardigd is.

Marlon Boeve, Arko van Helden en Daan Korsse¹⁶ hebben in het algemene deel van de bundel het instrument van de omgevingsverordening in brede zin verkend. In vervolg hierop werpt Daan Korsse tijdens de bijeenkomst kritische vragen op over de structuur en praktische toepasbaarheid van de regulering van de omgevingsverordening in de Omgevingswet, met name ten aanzien van artikel 2.23 Ow. Hij betoogt dat dit artikel, dat instructieregels voor het omgevingsplan mogelijk maakt, onoverzichtelijk is, onvoldoende grondslag biedt voor de praktijk en onduidelijk is over de reikwijdte, bijvoorbeeld ten aanzien van de norm 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Vanwege deze onduidelijkheden stelt Korsse in zijn presentatie voor om artikel 2.23 Ow te schrappen. Volgens hem roept het artikel meer vragen op dan het beantwoordt en is het daarom uiteindelijk overbodig.

Kars de Graaf verzorgde de afsluitende reflectie.¹⁷ Hij wees op het spanningsveld tussen de theoretische opzet van het instrument omgevingsverordening en de van oudsher gegroeide bestuurlijke praktijk waarin bijvoorbeeld 'haasje-overbeleid' en informele regionale afspraken een belangrijke rol spelen. In dat licht stelde hij kritische vragen bij de effectiviteit en toepasbaarheid van artikel 2.23 Ow als uitwerking van het subsidiariteitsbeginsel. Ook in de bijdrage over voorzorg en gezondheid zag hij een concrete illustratie van deze spanning. De Graaf stond verder stil bij de vraag of, en zo ja, hoe regionale deals en bestuurlijke afspraken voldoende verankerd zouden moeten worden in een wettelijk kader dat inzet op duidelijke taakverdeling en begrensde instructieregelbevoegdheden. Zijn reflectie bracht daarmee de onderliggende dilemma's scherp in beeld: hoe verhoudt gebiedsgericht maatwerk zich tot een gecodificeerd en juridisch afgebakend sturingsinstrument als de omgevingsverordening?

5. Afsluiting

Tijdens de bijeenkomst werd duidelijk dat de omgevingsverordening in de praktijk een beloftevol, maar weerbarstig instrument is. In alle bijdragen komt het spanningsveld naar voren tussen juridische systematiek en bestuurlijke realiteit, tussen centrale kaders en gebiedsgericht maatwerk. Tegelijkertijd blijkt dat provincies, juist vanwege hun coördinerende rol, sleutelposities innemen bij het verwezenlijken van een integrale benadering van de maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving. De bijeenkomst en de gepresenteerde VMR-bundel boden niet alleen een reflectie op de eerste ervaringen met een specifiek instrument uit de Omgevingswet, maar waren ook nuttig voor de verdere ontwikkeling van dit complexe instrument. De Vereniging voor Milieurecht bedankt alle auteurs en referenten voor hun waardevolle bijdragen aan deze bijeenkomst.

15 Mr. M.I.J. Toonders en mr. T.F.M. Wijgergans zijn als advocaat verbonden aan Toonders Wijgergans Advocaten.

16 Mr. drs. A.J. van Helden is werkzaam als jurist omgevingsrecht bij de Provincie Gelderland, mr. dr. D. Korsse is werkzaam als advocaat bij RNMW Advocaten, en de functie van prof. mr. dr. M.N. Boeve is opgenomen in voetnoot 2.

17 Prof. mr. K.J. de Graaf is hoogleraar Bestuursrecht en duurzaamheid aan de Rijksuniversiteit Groningen.