



Omgevingsverordening: hernieuwd instrument

H1. Introductie instrument

H8. Voorzorg en gezondheid i.r.t. veehouderij

Prof. mr. K.J. (Kars) de Graaf

1



Omgevingsverordening als lichtend voorbeeld onder Ow...?

- > Al jarenlange ervaring met 'haasje-over' in provinciaal beleid
- > Ook al voorafgaand aan 2024: provinciale omgevingsverordening (POV)
- > Waarom? Om 'beter in te spelen op de samenhang tussen opgaven'
- > Omgevingsverordeningen onder Ow klaar en vastgesteld voor/op 1-1-2024
 - Bundeling en misschien samenhang, maar geen integratie?
 - Gesteggel over bevoegdheid PS voorafgaand aan 1-1-2024

2



Relevante rol omgevingsverordening

- > Provinciale regels voor de fysieke leefomgeving
 - Reikwijdte Omgevingswet (netcongestie? participatie?)
- > Geen wijziging beoogd in taakverdeling
 - Decentraal, tenzij... subsidiariteitsvereiste
- > Scheiding beleid en bindende normstelling
 - Structuurvisie → omgevingsverordening
- > Vertrouwen tussen overheden
 - Overleg en samenwerking

- [Groningen](#)
- [Friesland](#)
- [Drenthe](#)
- [Overijssel](#)
- [Gelderland](#)
- [Flevoland](#)
- [Utrecht](#)
- [Noord-Holland](#)
- [Zuid-Holland](#)
- [Zeeland](#)
- [Noord-Brabant](#)
- [Limburg](#)

3



H1. Introductie instrument (I)

- > Regels?
 - a) enkel alg. regels activiteiten + ETFAL-regels indien instructieregels niet volstaan, b) omgevingswaarden c) instructieregels
 - In verband met gezondheid en voorzorg: (beoordelings)regels voor MBA's?
- > Decentralisatie/subsidiariteit: 124 Gw, 2.3 lid 2 Ow & instructieregels beperkt tot ETFAL
 - 'niet meer dan een oproep aan het provinciebestuur om terughoudendheid te betrachten bij het aanwijzen van provinciale belangen'. Mooi gecodificeerd. Eisen aan motivering?
 - 'Scheidslijn tussen instructieregels met opdracht voor gemeente en toekennen nieuwe taken aan gemeente (i.s.m. art. 124 Gemw) is erg dun'. Gaat de rechter ingrijpen?
 - 'beperking instructieregelbevoegdheid tot ETFAL-regels (art. 2.23(3c1) Ow) moet zo worden begrepen dat niet wordt bedoeld op een type regel in het omgevingsplan maar op de achterliggende doelstelling van de regel'. Gemeentelijke autonomie?

4



H1. Introductie instrument (II)

- > Instructieregels en regionale afstemming of samenwerking
 - Stellen vaak eisen aan/verwijzen naar regionale (bestuurlijke!) afspraken
 - 'In de clausulering v/d instructieregelbevoegdheid in art. 2.23 Ow is dus geen rekening gehouden met de rol van het provinciebestuur bij regionale interbestuurlijke programma's'
 - Provinciale rol in gebiedsgerichte coördinatie (art. 2.18 Ow), waardoor aanpassing van 2.23 Ow gewenst/noodzakelijk
- > Wat te denken van verwijzingen naar afspraken/regionale deals etc? Moeten die 'regionale afspraken' niet toch als provinciaal beleid (visie of programma met inspraak/participatie) terugkeren in instructieregels?

5



H8. Voorzorg en gezondheid i.r.t. veehouderij

- > Belangwekkend: voorzorgbeginsel en Ow
 - I.v.m. de bescherming van het milieu
 - I.v.m. de zorg voor de (volks?)gezondheid
 - I.v.m. het waarborgen van mensenrechten
- > 3 stappen →
- > 'Meerdere grondslagen en uiteenlopende invullingen'
- > 3.3 (visie), 23.6 (amvb) en '5.32' (vergunning)
- > 'door codificatie voorzorgsbeginsel zullen aspecten voorzorg en gezondheid een prominentere rol gaan spelen bij beoordeling risico's'
- > 'bescherming gezondheid in het milieuspoor nadrukkelijker rol'
- > ETFAL vs. beoordelingsregels MBA



Figuur door: Rogier Kege

6



Voorafgaand aan de Ow... (ECLI:NL:RVS:2022:556)

- > Milieuvergunning (belang bescherming milieu incl. gezondheid)
 - 'Naar het oordeel van de Afdeling geeft dit toetsingskader aan het bevoegd gezag **niet de ruimte om een omgevingsvergunning uitsluitend uit voorzorg te weigeren.**'
 - 'dat op grond van **algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten** moet vaststaan dat de activiteit [...] zodanige risico's oplevert, dat om die reden nadere voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden dan wel dat de vergunning om die reden moet worden geweigerd.'
- > Bestemmingsplan (goede ruimtelijke ordening)
 - 'Op grond van artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening moet het bevoegd gezag bij de vaststelling van een bestemmingsplan bestemmingen aanwijzen en regels geven die het bevoegd gezag uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Het bevoegd gezag heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. **Dit geeft het bevoegd gezag de ruimte om vanwege mogelijke gezondheidsrisico's van een activiteit, uit voorzorg die activiteit planologisch niet toe te laten.**'

7



Voorzorg en gezondheid in de Omgevingsverordening?

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> > VOOR <ul style="list-style-type: none"> • Provinciaal belang al snel aangenomen • Provincies hoeven niet terughoudender te zijn dan onder Wro • Regels o.g.v. voorzorg over uitbreiding geitenhouderijen met het oog op gezondheid vooralsnog toegestaan | <ul style="list-style-type: none"> > TEGEN <ul style="list-style-type: none"> • Pleitbaar dat gezondheidsrisico's op gemeentelijk niveau kunnen worden gewaarborgd • Er is geen noodzaak om het in de Omgevingsverordening te regelen en dat is wel vereist o.g.v. art. 2.3 Ow • Als al bovengemeentelijk, dan zou het Rijk moeten reguleren (uniformiteit) |
|---|---|

Voorzorg en gezondheid in het wettelijk stelsel?

- Instructieregels provincie en/of rijk? → ETFAL + beleidsruimte (voorzorg)
- MBA-vergunning: beoordelingsregels? Voorzorg alleen als ABRvS anders oordeelt...
- MBA-vergunning: bij significante verontreiniging rekening houden met Omgevingsverordening (?)
- MBA-vergunning: beoordelingsregels in Omgevingsverordening?
- MBA: Rijksregels in Bal? → o.g.v. voorzorg + wetenschappelijk aanvaarde inzichten (?)

8



Dilemma voor auteurs / PS

- › Geur kent wettelijke normen. Doorgaans lokaal probleem

 - Rol provincie voor gebiedsgerichte aanpak + cumulatieve geureffecten
 - › Geen wettelijke normen voor endotoxinen/zoönosen

 - Geen algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten; beoordelingsruimte wisselend ingevuld. Rol Rijk?
- › Zo kunnen provincies via de omgevingsverordening duiden op welke wijze gemeentelijke bestuursorganen de mogelijke gevolgen van de emissie van endotoxinen bij veehouderijen in de besluitvorming dienen te betrekken (gezondheidskundige advieswaarde verplicht)

VS

› Hierbij plaatsen bij nadrukkelijk de kanttekening dat er wel voldoende wetenschappelijk bewijs moet zijn voor het onderbouwen van de noodzaak van een dergelijke norm, maar ook voor de specifieke invulling van een te kiezen norm.

9



Bedankt voor uw aandacht

10