

Milieu in het omgevingsplan

Supplement 2017-2

Leergang Op dezelfde leest



Met medewerking van:

P.J. Woudstra, E.M. Hendriksen, M. Hoorn, R. Mathijssen en A.J.
Meeuwissen

Den Haag, december 2017



Ontwerp logo (leest): BügelHajema Adviseurs bv, Assen

Deze uitgave is een publicatie van Platform31, kennis- en netwerkorganisatie van stad en regio.

Koningin Julianaplein 10
2595 AA Den Haag
tel. 070 - 302 84 84
fax. 070 - 361 74 22
e-mail info@platform31.nl
www www.platform31.nl

Deze uitgave is mogelijk gemaakt door:
BügelHajema Adviseurs BV, Assen
BRO adviseurs in ruimtelijke ordening, economie en milieu, Boxtel
Pouderoyen Compagnons BV, Nijmegen
Rho adviseurs BV, Leeuwarden

© 2017, Platform31

Alle rechten voorbehouden. Aan deelnemers van de leergang is toegestaan voor eigen gebruik delen uit de tekst op te nemen in bestemmingsplannen.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave verder is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijke verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van een of meer gedeelten uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient u zich te richten tot Platform31, Postbus 30833, 2500 GV Den Haag.



Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doel	2
1.3	Leeswijzer	3
2	Wettelijk kader	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Huidig wettelijk kader	4
2.3	Omgevingswet en Invoeringswet Omgevingswet	5
2.4	Amvb's en uitvoeringsregelgeving	8
	2.4.1 Besluit activiteiten leefomgeving	8
	2.4.2 Besluit kwaliteit leefomgeving	9
2.5	Overgangsregeling	12
3	Milieuaspecten in het omgevingsplan	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Geluid (van activiteiten)	15
3.3	Trillingen	17
3.4	Geur	18
3.5	Externe veiligheid	19
3.6	Overige milieuaspecten	20
3.7	Algemene conclusies	20
4	Wijze van verwerking in omgevingsplan	22
4.1	Inleiding	22
4.2	Methodieken	22
	4.2.1 Scheiding van functies	23
	4.2.2 Effectgestuurde regeling	24
	4.2.3 Vergunningensysteem	24
	4.2.4 Melding en andere instrumenten	25
4.3	Bestaande methodieken in bestemmingsplannen	25
4.4	Aanbevelingen	26
4.5	Aanbevelingen overgangssituatie	28
5	Voorbeelden van regelingen	29
5.1	Inleiding	29
5.2	Voorbeelden	29
5.3	Aandachtspunten	31
6	Conclusies en de studiemiddag	32
6.1	Conclusies	32
6.2	Studiemiddag	32





1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Omgevingswet komt steeds dichterbij. Een herziene concept-versie van de Invoeringswet Omgevingswet (Iw) en van de uitvoeringsbesluiten (de vier AmvB's) is deze zomer (juni 2017) naar buiten gebracht (zie www.omgevingswetportaal.nl). Met de voorbereiding van het Invoeringsbesluit is inmiddels begonnen. Naar het zich laat aanzien zal de legessanctie op het niet actualiseren van bestemmingsplannen het komende voorjaar worden afgeschaft (voor zover deze op ruimtelijke plannen.nl zijn of worden geplaatst).

Het belangrijkste motief daarvoor is dat gemeenten tijd kunnen vrijmaken om alvast bezig te gaan met de voorbereiding van omgevingsplannen. Een belangrijk aspect dat blijkens de toelichting op de Invoeringswet zo snel mogelijk in het omgevingsplan moet worden verwerkt is het aspect milieu.

Dit moet blijkens de invoeringsplanning nog gebeuren voordat de overige onderwerpen, zoals die uit gemeentelijke verordeningen, moeten worden verwerkt in het omgevingsplan. Meer specifiek gaat het daarbij om de milieuaspecten van (bedrijfs) activiteiten, zoals geluid, trillingen, geur en externe veiligheid. Deze aspecten zijn anders dan bijvoorbeeld luchtkwaliteit of stikstofdepositie in principe beperkt tot een bepaald gebied rond de bron van de milieuhinder. Dit vormt een reden om deze primair in het omgevingsplan te regelen.

De regeling van deze milieuaspecten zal onder de Omgevingswet anders zijn dan nu. De aandacht verschuift meer van milieubelastende activiteiten (zoals bedrijven) naar milieugevoelige objecten (zoals woningen). Het Activiteitenbesluit vervalt. Dit betekent dat voor veel (lichtere) bedrijven dan geen algemene rijksregels meer gelden over de milieubelasting. De regeling hiervan wordt nu overgelaten aan gemeenten in het omgevingsplan.

Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) richt zich uitsluitend op zwaardere bedrijven. Milieubelastende activiteiten en milieugevoelige objecten moeten dus veel meer in het omgevingsplan worden geregeld dan nu in het bestemmingsplan. Dit geldt met name - maar niet alleen - voor de lichtere bedrijven, zoals horecabedrijven en winkels.

De gedachtenvorming over hoe deze (milieu)regeling zou moeten worden vormgegeven is op dit moment actueel. Momenteel worden in het kader van het (rijks)project Handvatten voor het Omgevingsplan inspiratiekaders ontwikkeld voor de uiteindelijke vormgeving van deze regeling (ook wel staalkaarten genoemd).

Daarnaast komt er in het kader van het Invoeringsbesluit een tijdelijke regeling voor onder andere dit onderwerp in algemene rijksregels als aanvulling op het van omgevingsplan dat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege ontstaat. Dit "omgevingsplan van rechtswege" bestaat uit het samenstel van de dan vigerende bestemmingsplannen, beheersverordeningen, inpassingsplannen e.d. (zie artikel 11.6 Iw).



Doorgaans bevatten deze bestemmingsplannen e.a. dan nog geen regeling van de betreffende milieuaspecten, dus wordt hierin voorzien in aanvullende rijksregels, de zogeheten “bruidsschat”.

Zodra evenwel een bestaand bestemmingsplan moet worden herzien (vanwege nieuwe ontwikkelingen) moet dit na inwerkingtreding van de Omgevingswet direct in de vorm van een omgevingsplan. Zoals het nu staat zullen daarin dan ook regelingen over de betreffende milieuaspecten moeten worden opgenomen, immers deze maken daar verplicht onderdeel van uit¹.

Vanwege de complexe aard van deze materie is het zaak om nu al na te denken over hoe het onderwerp milieu straks geregeld moet gaan worden in het omgevingsplan. Ook moet in de omgevingsvisies die gemeenten straks verplicht zijn te maken aandacht worden gegeven aan deze aspecten, bijvoorbeeld in de vorm van gebiedsgerichte milieunormen, die hoger of lager kunnen liggen dan de standaardnormen: op een bedrijventerrein of centrumgebied anders dan in een rustige woonwijk. Te denken valt hierbij aan een benadering zoals die nu al vaak wordt gekozen in gemeentelijk geluidbeleid of geurhinderverordeningen. Keuzes hierover kunnen worden gemaakt in de omgevingsvisie, eventueel vertaald in een of meer programma's. De regeling daarvan moet vervolgens plaats vinden in het omgevingsplan².

1.2 Doel

Het doel van dit supplement is inzicht te geven in de wijze waarop de milieuaspecten van activiteiten kunnen worden geregeld in het omgevingsplan. Daarbij is de aandacht niet zozeer gericht op de inhoud van de milieuaspecten zelf, maar meer op de systematiek van het opnemen van milieunormen in het omgevingsplan. Met de Omgevingswet verandert de regeling van de milieuaspecten van activiteiten namelijk ten opzichte van de huidige situatie.

Voor geluid zijn nu normen opgenomen voor bedrijven (in het Activiteitenbesluit), straks worden immissienormen gesteld ten aanzien van gevoelige objecten. Het omgevingsplan moet ervoor zorgen dat aan deze immissienormen wordt voldaan. Hiertoe worden instructienormen opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Voor trillinghinder wordt een soortgelijk systeem opgezet en ook voor geur gaat een dergelijk systeem gelden.

Gemeenten kunnen hierbij gebiedsgericht maatwerk leveren en ook een betere bescherming bieden aan bedrijven tegen oprukkende woonbebouwing (paragraaf 8.1.3 toelichting Bkl).

De normen voor bedrijven werken nu - via een goede ruimtelijke ordening - door bij het leggen van milieugevoelige bestemmingen, zoals wonen. Er zijn evenwel geen rechtstreekse normen voor deze bestemmingen, de normen gelden voor bedrijven (op basis van het Activiteitenbesluit). Via een goede ruimtelijke ordening wordt hieraan tot op zekere hoogte “omgekeerde werking” verleend, in die zin dat een milieunorm voor bedrijven ook een norm voor woningen e.a. wordt. Met het omgevingsplan wordt dit dus anders – directer - geregeld.

¹). De regeling van de bruidsschat is nog niet geheel duidelijk: het kan ook nog zijn dat de regels van de bruidsschat naast het omgevingsplan blijven gelden. Ook is nog niet bepaald of de bruidsschat een tijdelijk karakter heeft of niet.

²) Eventueel kunnen de keuzes ook direct worden gemaakt in het omgevingsplan.



Voor externe veiligheid geldt nu ook al een dergelijk systeem, immers de externe veiligheidsnormen gelden zowel voor de risicovolle inrichting als voor de risicogevoelige objecten.

In wezen wordt dit systeem onder de Omgevingswet voortgezet, maar wel met een aantal veranderingen, onder meer betreffende groepsrisico en de introductie van zeer kwetsbare objecten.

In de nota van toelichting op het Bkl wordt deze methodiek uiteengezet. In dit supplement wordt getracht inzicht te bieden in de wijze waarop aan deze methodiek gevolg kan worden gegeven in de regeling van het omgevingsplan. Dit onderwerp is ook al aangekondigd in het najaarssupplement van 2016: 'van bestemming naar functie'.

Met het opnemen van milieunormen is tot op zekere hoogte nu ook al ervaring opgedaan in bestemmingsplannen, onder meer – maar niet alleen – op grond van de Crisis- en herstelwet. Deze ervaring kan worden gebruikt om voorbeelden van regelingen in het omgevingsplan te geven.

Het is de bedoeling om in het supplement te laten zien hoe een bepaalde situatie onder de huidige regelgeving wordt opgelost en hoe dit straks zou kunnen met het omgevingsplan.

In het supplement wordt niet uitgebreid ingegaan op de inhoud van de milieunormen, dus de kwestie welke normen gesteld zouden moeten worden komt niet aan de orde. Er wordt bijvoorbeeld niet ingegaan op de vraag of een norm nu 50 of 40 dB(A) zou moeten zijn. Dit zal hooguit bij een casus tijdens de studiemiddag als voorbeeld worden beschouwd.

Ook zal niet worden ingegaan op de geluidzonering van wegen, spoorlijnen en industrieterreinen, deze vormt onderwerp van de aanvullingswet geluid en is een onderwerp op zich. Dit onderwerp is ook nog niet helemaal uitgekristalliseerd.

Wel wordt ingegaan op de situatie onmiddellijk na inwerkingtreding van de Omgevingswet, als er nog geen werkelijk omgevingsplan is, waarin de milieunormen zijn opgenomen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt kort de huidige regeling van het onderwerp geschetst. Daarna komt de nieuwe methodiek onder de Omgevingswet aan de orde. In het bijzonder wordt daarbij ingegaan op de nu voorziene regeling in het Bkl. Vervolgens wordt ingegaan op de overgangssituatie na inwerkintreding van de Omgevingswet.

In hoofdstuk 3 wordt concreet ingegaan op de normstelling ten aanzien van de aspecten geluid, trilling, geur en externe veiligheid. De nadruk ligt hierbij op de systematische veranderingen ten opzichte van het huidige normenstelsel.

In hoofdstuk 4 komt aan de orde hoe de in hoofdstuk 3 beschreven normstelling vertaald kan worden in het omgevingsplan. Hiervoor zijn een aantal methodieken denkbaar. Deze worden kort beschreven en deels uitgewerkt. Hierbij wordt ook aangegeven in hoeverre met bestemmingsplannen hier nu al ervaring mee is opgedaan.

In hoofdstuk 5 komt een aantal concrete voorbeelden van bepalingen aan de orde. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies en het verslag van de studiemiddag.