

Milieunormen in het omgevingsplan

‘Een onderzoek naar het opnemen van milieuaspecten in het omgevingsplan.’



Auteur:
Studentennummer:
Afstudeerorganisatie:
Plaats, datum:

D. Tahiri
2057120
Gemeente Roosendaal
Roosendaal, mei 2015

Milieunormen in het omgevingsplan

‘Een onderzoek naar het opnemen van milieuaspecten in het omgevingsplan.’

Auteur:	Dikra Tahiri
Functie auteur:	Studente
Studentennummer:	2057120
Opleiding:	HBO- Rechten
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool
Locatie onderwijsinstelling:	Tilburg

Afstudeerorganisatie:	Gemeente Roosendaal, team Ruimtelijke Ontwikkeling
Afstudeermentor:	Dhr. Mr. R. Kools
Eerste afstudeerdocent:	Dhr. Mr. W. Struijlaart
Tweede afstudeerdocent:	Mevr. Mr. M. Nieskens
Afstudeerperiode:	februari 2015 - mei 2015

Roosendaal, mei 2015.

Voorwoord

Voor u ligt het eindresultaat van mijn afstudeeronderzoek, namelijk mijn scriptie: 'Milieunormen in het omgevingsplan'. Deze scriptie heb ik uitgevoerd ter afsluiting van mijn opleiding HBO- Rechten en in opdracht van de gemeente Roosendaal.

In het kader van mijn afstuderen heb ik gedurende 14 weken stage mogen lopen bij de gemeente Roosendaal voor het team Ruimtelijke Ontwikkeling. Tijdens deze periode heb ik onderzoek verricht naar de mogelijkheden voor het opnemen van milieunormen in het toekomstige omgevingsplan. De bevindingen van dit rapport zijn voornamelijk bedoeld voor de gemeente Roosendaal, maar kan tevens als inspiratiebron dienen voor andere belanghebbenden.

Graag wil ik nog een aantal personen bedanken voor hun tijd, hulp en advies. Allereerst bedank ik mijn stagementor René Kools voor het bieden van een stageplaats en voor zijn begeleiding gedurende mijn afstudeerperiode, waarbij hij mij veel heeft geleerd. Ik heb de samenwerking en de stage als zeer prettig en leerzaam ervaren. Ook wil ik het gehele team van Ruimtelijke Ontwikkeling bedanken voor hun openheid, behulpzaamheid en vriendelijkheid.

Tevens bedank ik mijn afstudeerdocent Wim Struijlaart voor de begeleiding vanuit school. Dankzij zijn feedback kon ik mijn onderzoek goed afbakenen en kreeg ik ook meer inzicht in mijn onderzoek.

Verder bedank ik Hans Koning, Ger Meerts, Roeland Mathijssen, Fenna Gutter, Henk Kats en Armando Sniijders voor het nemen van hun tijd en moeite om mijn vragen te beantwoorden en het verschaffen van waardevolle informatie.

Ten slotte bedank ik mijn ouders, familie, vrienden en medestudenten voor de enorme steun en in het bijzonder bedank ik ook mijn medestudente en medestagiaire voor de leuke tijd samen op het afstudeeradres.

Ik wens u veel leesplezier en inspiratie toe.

Dikra Tahiri

Roosendaal, mei 2015

Inhoudsopgave

Samenvatting

Lijst met afkortingen

1. Inleiding	13
1.1 De organisatie	13
1.2 Aanleiding onderzoek	13
1.3 Probleembeschrijving	13
1.4 Doelstelling	15
1.5 Centrale vraagstelling	15
1.6 Onderzoeksmethode en verantwoording	15
1.7 Leeswijzer	17
2. Het huidige juridische kader	19
2.1 Een goede ruimtelijke ordening	19
2.2 Milieukwaliteitseisen	19
2.2.1 Milieunormen in Roosendaalse bestemmingsplannen	20
2.2.2 Externe veiligheid	21
2.2.3 Luchtkwaliteit	24
2.2.4 Geluid	26
2.2.5 Bedrijven en milieuzonering	27
2.3 Jurisprudentie	30
3. De Omgevingswet	33
3.1 Aanleiding en doel Omgevingswet	33
3.2 Omgevingsplan	34
3.3 Fysieke leefomgeving	34
3.4 Omgevingswaarden	36
3.4.1 Verplichte omgevingswaarden	37
3.4.2 Rechtsgevolgen omgevingswaarden	37
3.4.3 Onderbouwing	38
3.5 Rol gemeenten in de Omgevingswet	38
4. Programma 'Nu al eenvoudig beter'	41
4.1 Pilot Crisis- en herstelwet	41
4.1.1 Pilotgemeente Breda	42
4.1.2 Pilotgemeente Venlo	43
4.2 Ministerie van I&M	44
4.3 Adviesbureaus milieu en ruimtelijke ordening	44
5. De gevolgen voor de gemeente Roosendaal	47
5.1 Jurisprudentie	47
5.2 Voorbereidingshandelingen gemeente Roosendaal	47
5.3 Omgevingswaarden	48
5.4 Voorbeeld omgevingsplan en regels	49
6. Conclusies & Aanbevelingen	55
6.1 Huidige situatie	55
6.2 De omgevingswet m.b.t. het opnemen van milieunormen	55
6.3 Programma 'Nu al eenvoudig beter'	56
6.4 Gevolgen voor de gemeente Roosendaal	56
6.5 Aanbevelingen	57
7. Evaluatie & Vervolgonderzoek	59
7.1 Onderzoeksproces	59
7.2 Waarde onderzoeksresultaten	59
7.3 Vervolgonderzoek	59

Literatuurlijst

Bijlagen

Bijlage A	Interviewverslag H. Koning, pilotgemeente Breda.
Bijlage B	Interviewverslag G. Meerts, pilotgemeente Venlo.
Bijlage C	Interviewverslag R. Mathijssen, jurist Bro.
Bijlage D	Interviewverslag A. Snijders, seniorjurist Tonnaer.
Bijlage E	Interviewverslag F. Gutter en H. Kats, Ministerie van I en M.
Bijlage F	Planregels bestemmingsplan 'Borchwerf I.

De bijlagen zijn opgenomen in een aparte omslag.

Samenvatting

Het team Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Roosendaal vraagt zich af op welke manier zij milieunormen kan opnemen in het toekomstige omgevingsplan op het moment wanneer de wet van kracht wordt. De vraagstelling die in dit rapport centraal staat, luidt dan ook als volgt: *‘Op welke wijze kan de gemeente Roosendaal op het moment dat de toekomstige Omgevingswet van kracht is, milieunormen opnemen in een omgevingsplan met het oog op de fysieke leefomgeving?’*

De volgende doelstelling vormt de leidraad bij het beantwoorden van deze centrale vraag: *‘Op 1 juni 2015 wordt aan de opdrachtgever de heer René Kools, senior medewerker van het team Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Roosendaal, een onderzoeksrapport overhandigd omtrent de verhouding tussen milieurecht en ruimtelijke ordening, waarin advies wordt gegeven op welke wijze de gemeente Roosendaal milieunormen in haar omgevingsplannen kan opnemen, zodat de gemeente haar verantwoordelijkheid kan nemen voor het juridisch borgen van milieuaspecten in het omgevingsplan op het moment dat de toekomstige Omgevingswet in werking zal treden.’*

Aan de hand van parlementaire stukken, vakliteratuur en verschillende wet- en regelgeving wordt er een antwoord gegeven op de centrale vraag. Daarnaast zijn er verschillende interviews afgenomen met projectleiders van pilotgemeenten (die vooruitwerken met het omgevingsplan), vertegenwoordigers van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en juristen van adviesbureaus voor milieu en ruimtelijke ordening.

De belangrijkste conclusies die voortvloeien uit de onderzoeksresultaten zijn:

- De gemeente Roosendaal neemt op twee manieren milieunormen in haar plannen op. Zo wordt in de toelichting van het plan een milieuparagraaf opgenomen, waarin de milieuaspecten worden uitgewerkt. Indien nodig wordt er een aparte milieuraapportage opgesteld. Tevens kunnen milieunormen expliciet opgenomen worden in de planregels.
- Met de nieuwe wet wordt beoogd dat milieu een volwaardiger plek krijgt in ruimtelijke ordening. De milieuaspecten hoeven namelijk niet meer ruimtelijk relevant te zijn, omdat getoetst wordt aan de fysieke leefomgeving.
- Uit de kennis en ervaringen van de pilotgemeenten blijkt dat het handig is om als gemeente integraal te denken. Door met verschillende vakdisciplines aan tafel te zitten, elkaars belangen afwegen en één lijn zien te vinden in de concrete invulling van het begrip ‘fysieke leefomgeving’ wordt het integraal denken bereikt.
- De milieuthema's externe veiligheid en bedrijven en milieuzonering worden op dezelfde manier in het omgevingsplan opgenomen als in het bestemmingsplan. Voor het milieuaspect geluid kan de gemeente zelf geluidsnormen vaststellen en deze in het omgevingsplan expliciet opnemen. De luchtkwaliteit komt net als in het bestemmingsplan niet terug in de regels van het omgevingsplan. Alleen als het gaat om de luchtkwaliteit in de veehouderij kunnen er regels in het omgevingsplan worden opgenomen.

Aan de hand van de conclusies worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Alle relevante ambtenaren (van de teams: ruimtelijke ordening, milieu, beheer, mobiliteit et cetera) moeten in het proces betrokken worden.
- Als gemeente nadenken over welke regelingen (beleidstukken, visies, verordeningen) met betrekking tot milieu mee kan worden genomen in het omgevingsplan.
- De belangrijkste milieuambities, waarmee de gemeente zich wil onderscheiden, op papier zetten en meenemen in het omgevingsplan.

Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Art.	Artikel
Bevi	Besluit externe veiligheid inrichting
Bor	Besluit omgevingsrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
Bvo	Bruto-vloeroppervlakte
B&W	Burgemeester en wethouders, college van
Chw	Crisis- en herstelwet
I&M	Infrastructuur en Milieu
j ^o	Juncto
KB	Koninklijk Besluit
m.e.r.	Milieueffectrapportage
MER	Milieueffectrapport
MTG	Maximale Toegestane Geluidsbelasting
MvT	Memorie van Toelichting
NIBM	Niet in betekende mate bijdragen
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
OMWB	Omgevingsdienst West- Brabant
RRGS	Register Risico Situaties
RvS	Raad van State
Wgh	Wet geluidhinder
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het onderzoeksplan van het rapport uiteengezet. Allereerst wordt er ingegaan op de beschrijving van de afstudeerorganisatie. Vervolgens worden de aanleiding van het onderzoek en de probleembeschrijving uiteengezet. Op basis van de probleembeschrijving is er één centrale vraagstelling met de daarbij horende deelvragen uit voort gekomen. Tevens worden de bronnen en methoden besproken die zijn gehanteerd bij het maken van het onderzoeksrapport. De verantwoording van deze gekozen bronnen en methoden is ook terug te vinden in de inleiding. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer, waarin de opbouw van het onderzoeksrapport staat vermeld.

1.1 De organisatie

De afstudeerorganisatie is de gemeente Roosendaal. Deze gemeente bestaat uit de stad Roosendaal en de dorpen Wouw, Wouwse Plantage, Moerstraten, Heerle en Nispen. In de gemeente wonen 76.902 inwoners¹.

De gemeentelijke organisatie kent een zogeheten 'directiemodel'. De ambtelijke organisatie wordt aangestuurd door een directieteam onder leiding van de gemeentesecretaris/algemene directeur. De organisatie bestaat verder uit vakinhoudelijke teams en een aantal ondersteunende teams.² Dit onderzoek wordt verricht voor het team Ruimtelijke Ontwikkeling. Dit team is integraal verantwoordelijk voor de samenhang van de Ruimtelijke Ontwikkeling binnen de gemeente. Het team is onderverdeeld in drie verschillende clusters, namelijk Projecten en Vastgoed, Ruimte en Economie en Ruimtelijke Plannen. Deze drie clusters zijn weer onder te verdelen in verschillende zaken. Het cluster Projecten & Vastgoed bestaan uit de volgende zaken: planeconomie, projectmanagement, grondzaken, vastgoed en projectondersteuning. Het cluster Ruimte & Economie bestaan uit accountmanagers bedrijven en adviseurs voor: volkshuisvesting, evenementen, verkeer, stedenbouw, planologie, groen en landschap en economie (detailhandel, horeca, bedrijventerreinen). Ten slotte houdt het cluster Ruimtelijke plannen zich bezig met het opstellen van bestemmingsplannen en de procedures daarvan, planschadeprocedures, monumentenbeleid, erfgoed en cultuurhistorie. In totaal kent het team 43 werknemers.³

1.2 Aanleiding onderzoek

Op 17 juni 2014 is er een wetsvoorstel voor de Omgevingswet ingediend.⁴ Naar verwachting zal deze wet in 2018 in werking treden.⁵ In deze nieuwe wet zijn zowel milieuwetten als ruimtelijke regelgeving opgenomen.

Deze nieuwe wet zal gevolgen hebben voor de gemeenten voor het opstellen van ruimtelijke plannen. De gemeente Roosendaal, team Ruimtelijke Ontwikkeling zou graag in beeld willen krijgen op welke manier de gemeente Roosendaal milieunormen in haar ruimtelijke plannen kan opnemen op het moment dat de toekomstige Omgevingswet in werking zal treden.

1.3 Probleembeschrijving

Ruimtelijke ontwikkelingen kunnen effect hebben op de milieukwaliteit in een gebied. Daarom moeten de gemeenten bij het maken van ruimtelijke plannen rekening houden met milieuaspecten. De gemeenteraad is verplicht voor het gehele grondgebied één of

¹ 'Over de gemeente Roosendaal', *gemeente Roosendaal*, www.roosendaal.nl.

² 'Beschrijving organisatie', *gemeente Roosendaal*, www.roosendaal.nl.

³ 'Organisatieschema', *gemeente Roosendaal*, www.roosendaal.nl.

⁴ 'De organisatie', *SharePoint*, www.sharepoint-intranet-roosendaal.nl.

⁵ 'Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger', *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl.

meer bestemmingsplannen vast te stellen.⁶ Daarbij heeft de raad een grote mate van beleidsvrijheid. Wel moet de gemeenteraad motiveren waarom met de gekozen bestemmingsplansystematiek, een 'goede ruimtelijke ordening' wordt verkregen. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) geven regels over de wijze waarop verschillende plannen voor de verdeling van de ruimte moeten worden vastgesteld.⁷ De reikwijdte van de Wro wordt bepaald door het begrip een 'goede ruimtelijke ordening'.⁸ Wat het begrip inhoudt, wordt niet letterlijk in de wet of in het besluit omschreven. Wel wordt het begrip in de Memorie van Toelichting (MvT) uitgelegd, namelijk: *het zo goed mogelijk (her)inrichten en gebruiken van beschikbare ruimte (land en water) van een gebied, waarbij uit wordt gegaan van de mogelijkheden van de ruimte en de wensen van de samenleving*.⁹ Om tot een 'goede ruimtelijke ordening' te komen, is een belangenafweging noodzakelijk. Zo moeten er ook milieu- en natuurbelangen worden meegenomen in de afweging. Bij het maken van deze afweging mogen de milieukwaliteitseisen in een ruimtelijke plan niet alleen maar milieudoelen nastreven, omdat deze eisen ook ruimtelijk relevant moeten zijn. Milieukwaliteitseisen zijn de doorwerking van wet- en regelgeving uit andere sectoren naar de ruimtelijke ordening. Voorbeelden daarvan zijn eisen met betrekking tot extern veiligheid en met betrekking tot luchtkwaliteit. Deze milieukwaliteitseisen zijn specifieke instrumenten uit de Wet milieubeheer.¹⁰

Naar verwachting zal de Omgevingswet in 2018 in werking treden.¹¹ Deze wet biedt meer mogelijkheden voor het borgen van milieukwaliteit in bestemmingsplannen dan de huidige Wro en Wet milieubeheer (Wm), omdat in het wetsvoorstel zowel de milieuwetgeving als de ruimtelijke ordeningsregeling in één geheel is opgenomen. De bovengenoemde kernbegrippen als 'bestemmingsplan', 'milieukwaliteitseisen, en een 'goede ruimtelijke ordening' worden in het wetsvoorstel vervangen door de begrippen 'omgevingsplan', 'omgevingswaarden' en een 'fysieke leefomgeving'. Onderzocht moet worden op welke wijze deze omgevingswaarden in een omgevingsplan kunnen worden opgenomen met het oog op de fysieke leefomgeving.

De onderzoekseenheid in dit rapport is een juridische kwestie die bestaat uit het onderzoeken van de huidige wetgeving, jurisprudentie en nieuwe wetgeving.

De vraag, die van belang is voor het team Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Roosendaal, is hoe de gemeente Roosendaal milieunormen in haar ruimtelijke planvorming kan opnemen op het moment dat de nieuwe wetgeving in werking treedt. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moet er een praktisch inzicht worden gegeven in de mogelijkheden om milieueisen juridisch te waarborgen in de gemeentelijke ruimtelijke planvorming. Om te beginnen wordt de huidige wet- en regelgeving voor milieu in ruimtelijke ordening uiteengezet. Voor de milieuaspecten zal dit onderzoek zich beperken tot: externe veiligheid, luchtkwaliteit, geluid en bedrijven en milieuzonering. Deze milieuaspecten zullen aan de hand van twee bestemmingsplannen van de gemeente Roosendaal worden behandeld. Tevens zal er jurisprudentie worden geraadpleegd, om te kijken hoe de Afdeling Bestuursrechtspraak oordeelt over het opnemen van milieukwaliteitseisen in bestemmingsplannen. Uiteraard wordt vooral het wetsvoorstel Omgevingswet geraadpleegd, om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn in de toekomst voor het opnemen van milieukwaliteitseisen in ruimtelijke plannen. Ten slotte

⁶ Artikel 3.1 Wro.

⁷ Boeve 2013 p. 27.

⁸ Artikel 1.3 Wro.

⁹ Kamerstukken II 2002/03, 28916,3, p. 9.

¹⁰ Van Buuren e.a. 2014, p. 366.

¹¹ 'Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger', *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl.

wordt er een praktijkonderzoek uitgevoerd door middel van verschillende interviews met vertegenwoordigers van pilotgemeenten (die al enigszins ervaring hebben opgedaan met het wetsvoorstel), vertegenwoordigers van het ministerie van Infrastructuur en milieu (die de Omgevingswet hebben opgesteld) en juristen van adviesbureaus die gaan over milieu en ruimtelijke ordening.

1.4 Doelstelling

Op 1 juni 2015 wordt aan de opdrachtgever de heer René Kools, senior medewerker van het team Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Roosendaal, een onderzoeksrapport overhandigd omtrent de verhouding tussen milieurecht en ruimtelijke ordening, waarin advies wordt gegeven op welke wijze de gemeente Roosendaal milieunormen in haar omgevingsplannen kan opnemen, zodat de gemeente haar verantwoordelijkheid kan nemen voor het juridisch borgen van milieuaspecten in het omgevingsplan op het moment dat de toekomstige Omgevingswet in werking zal treden.

1.5 Centrale vraagstelling

Op welke wijze kan de gemeente Roosendaal op het moment dat de toekomstige Omgevingswet van kracht is, milieunormen opnemen in een omgevingsplan met het oog op de fysieke leefomgeving?

1.6 Onderzoeksmethode en verantwoording

Om de bovengenoemde centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden, is er voor gekozen om verschillende bronnen en methoden toe te passen. Deze keuzes zijn te verantwoorden en worden gemotiveerd. Hieronder wordt de motivatie voor de verantwoording gegeven.

Voor de eerste deelvraag “Wat is het huidige juridische kader voor het opnemen van milieueisen in ruimtelijke plannen?” is bewust gekozen om wet- en regelgeving als bronnen te gebruiken. Deze verschillende documenten worden door middel van een inhoudsanalyse toegepast. Bestaande wet- en regelgeving, literatuur, internet en kamerstukken worden bestudeerd. Daarnaast wordt er een jurisprudentieonderzoek gehouden. Deze bronnen betreffen feitelijke juridische gegevens voor dit onderzoek.

Voor de tweede deelvraag “Wat staat er in het wetsvoorstel Omgevingswet over milieu in ruimtelijke plannen?” wordt eveneens gebruik gemaakt van een inhoudsanalyse. Het wetsvoorstel Omgevingswet wordt bestudeerd. Omdat het toekomstige wetgeving betreft, is er nog nauwelijks literatuur hierover. Daardoor zullen voornamelijk internetbronnen over dit wetsvoorstel worden geraadpleegd. Om de betrouwbaarheid van deze internetbronnen te waarborgen, is gebruik gemaakt van de website van de Rijksoverheid.

Voor de derde deelvraag “Hoe nemen pilotgemeenten milieuaspecten op in een omgevingsplan?” wordt gebruik gemaakt van de onderzoeksmethode ‘interview’. Als interviewvorm is gekozen voor een half gestructureerd interview, waarbij gebruik wordt gemaakt van een vragenlijst of een lijst met onderwerpen. Daarnaast is er ruimte voor eigen inbreng van de geïnterviewde.¹² Voor dit onderzoek zijn vertegenwoordigers van een aantal gemeenten geïnterviewd die werken met een ‘pilot’, waarin vooruitgelopen wordt op de Omgevingswet. Tevens worden vertegenwoordigers van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (die de ‘pilot’ organiseren en het wetsvoorstel hebben opgesteld) en juristen van adviesbureaus voor milieu en ruimtelijke ordening (die samenwerken met pilotgemeenten) geïnterviewd. Hierdoor kunnen kennis en ervaringen over de opname van milieunormen in ruimtelijke plannen met de nieuwe Omgevingswet gebruikt worden voor het onderzoek.

¹² Van Schaaijk p. 88.

Voor de laatste deelvraag "Wat zijn de gevolgen van het wetsvoorstel voor de gemeente Roosendaal?" wordt zowel de onderzoeksmethode interview als de onderzoeksmethode inhoudsanalyse gebruikt. Literatuur en kamerstukken worden geraadpleegd om te kunnen onderzoeken wat voor gevolgen en mogelijkheden het wetsvoorstel voor de gemeente Roosendaal heeft. Tevens wordt bruikbare informatie voor de gemeente Roosendaal van de eerdergenoemde interviews gebruikt.

1.7 Leeswijzer

Aan de hand van zes hoofdstukken wordt beoogd inzicht te bieden in de wijze waarop milieunormen door kunnen werken in een omgevingsplan.

Hoofdstuk twee schetst de huidige regelgeving voor het opnemen van milieunormen in het bestemmingsplan op basis van de Wet ruimtelijk Ordening. Het begrip milieukwaliteitseisen wordt uitgelegd en de relevante milieukwaliteitseisen voor het onderzoek worden uitgewerkt. Ook wordt de huidige jurisprudentie geraadpleegd en wordt er gekeken naar de manier waarop de gemeente Roosendaal milieunormen in haar plannen opneemt. Dit gebeurt aan de hand van twee bestemmingsplannen, één voor een woonwijk en één voor een bedrijventerrein.

In hoofdstuk drie wordt ingegaan op het wetsvoorstel Omgevingswet, waarin beperkt wordt tot de onderdelen die in het belang zijn van dit onderzoek. De belangrijkste begrippen van de wet worden toegelicht en er wordt gekeken naar de rol van de gemeente bij het opstellen van een omgevingsplan en het vaststellen van omgevingswaarden.

Het vierde hoofdstuk gaat in op de 'pilotgemeenten' die op basis van de Crisis- en herstelwet vooruitwerken met de Omgevingswet. De kennis en ervaringen die de 'pilotgemeenten' Breda en Venlo op basis van het experiment hebben opgedaan, worden uitvoerig besproken. Daarnaast wordt er aandacht besteed aan het ministerie van Infrastructuur en Milieu (die de 'pilot' organiseren) en aan juristen van adviesbureaus voor milieu en ruimtelijke ordening, hoe zij denken over milieu in het omgevingsplan.

In het vijfde hoofdstuk wordt gekeken naar de mogelijke gevolgen van de Omgevingswet voor de gemeente Roosendaal. Er wordt gekeken of de huidige jurisprudentie nog relevant zal zijn en of er eventuele nieuwe jurisprudentie gevormd zal worden. Daarna worden de voorbereidingshandelingen die de gemeente moet verrichten en de maatregelen die de gemeente daarvoor moet treffen, behandeld. Vervolgens wordt de mogelijke aanpak voor de gemeente Roosendaal beschreven aan de hand voorbeeldregels met betrekking tot milieu, die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen.

In het zesde hoofdstuk worden de conclusies die voortvloeien uit de bovengenoemde hoofdstukken beschreven. Op basis hiervan volgen de aanbevelingen.

Tot slot wordt het onderzoeksproces geëvalueerd, waarin tevens enkele suggesties voor een vervolg onderzoek worden gedaan. Daarna volgt een literatuurlijst. Voor de bijlagen waarnaar in dit onderzoek wordt verwezen, is een aparte bundel bijgesloten bij dit rapport. De bijlagenbundel is tevens voorzien van een inhoudsopgave.

2. Het huidige juridische kader

Het huidige juridische kader voor milieu in ruimtelijke plannen wordt in dit hoofdstuk uiteengezet. Allereerst wordt besproken wat het begrip 'goede ruimtelijke ordening' inhoudt. Verder wordt behandeld wat milieukwaliteitseisen inhouden. Vervolgens worden vier van deze milieukwaliteitseisen uitgewerkt aan de hand van een tweetal bestemmingsplannen van de gemeente Roosendaal. Ten slotte zullen relevante rechtsuitspraken behandeld worden met betrekking tot het opnemen van milieunormen in een bestemmingsplan.

2.1 Een goede ruimtelijke ordening

Ruimtelijke ontwikkelingen kunnen effect hebben op de milieukwaliteit in een gebied. Daarom moeten de gemeenten bij het maken van ruimtelijke plannen rekening houden met milieuaspecten. De gemeenteraad is verplicht voor het gehele grondgebied één of meer bestemmingsplannen vast te stellen. Daarbij heeft de raad een grote mate van beleidsvrijheid. Wel moet de gemeenteraad motiveren waarom met de gekozen bestemmingsplansystematiek, een 'goede ruimtelijke ordening' wordt verkregen. De Wro en het Bro stellen regels over de wijze waarop verschillende plannen voor de verdeling van de ruimte moeten worden vastgesteld.¹³ Het begrip een 'goede ruimtelijke ordening' staat centraal in de Wro.¹⁴ Wat het begrip inhoudt, wordt niet letterlijk in de wet of in het besluit omschreven. Wel wordt het begrip in de MvT uitgelegd, namelijk: *het leiding geven bij de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied teneinde het ontstaan van een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel te bevorderen*.¹⁵ Om tot een 'goede ruimtelijke ordening' te komen, is een belangenafweging noodzakelijk. Zo moeten er ook milieu- en natuurbelangen worden meegenomen in de afweging. Bij het maken van deze afweging mogen de milieukwaliteitseisen in een ruimtelijke plan niet alleen milieudoelen nastreven, omdat deze eisen ruimtelijk relevant moeten zijn.

2.2 Milieukwaliteitseisen

Milieukwaliteitseisen zijn de doorwerking van wet- en regelgeving uit andere sectoren in de ruimtelijke ordening. Voorbeelden daarvan zijn eisen met betrekking tot externe veiligheid en met betrekking tot luchtkwaliteit. Deze milieukwaliteitseisen komen uit de Wet milieubeheer (Wm). Naast de directe doorwerking van de sectorale normen in de ruimtelijke ordening op basis van milieukwaliteitseisen kan doorwerking ook indirect geschieden. Het gaat dan vooral om onderzoeksverplichtingen die gelden bij het nemen van planologische besluiten. Deze onderzoeksverplichtingen zijn in twee soorten verplichtingen te onderscheiden.¹⁶

De eerste onderzoeksplicht moet op basis van sectorale wet- en regelgeving gebeuren. Bij het nemen van een planologisch besluit moet het deugdelijk gemotiveerd worden. De milieukwaliteitseis kan alleen indirect doorwerken wanneer deze nodig is voor een 'goede ruimtelijke ordening'. Met andere woorden: er moet worden aangetoond dat de doorwerking van de milieunormen ruimtelijk relevant is.¹⁷

Ten tweede geldt dat in bepaalde gevallen bij het vaststellen van een bestemmingsplan op basis van de Wro de verplichting ontstaat om een zogenoemde milieueffectrapportage

¹³ Boeve e.a. 2014, p. 27.

¹⁴ Zie artikel 1.3 Wro.

¹⁵ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, 3, p. 9.

¹⁶ Van Buuren e.a. 2014, p. 366.

¹⁷ Van Buuren e.a. 2014, p. 367.

(m.e.r.) te doorlopen en het daaruit voortvloeiende milieueffectrapport (MER) een noodzakelijke voorwaarde is om het planologisch besluit te kunnen nemen. Ook de m.e.r. verplichting is van groot belang voor de (rechts)praktijk van de ruimtelijke ordening.¹⁸

In het bestemmingsplan worden verschillende milieuthema's opgenomen. Deze milieunormen zijn niet uitputtend en zijn alleen verplicht wanneer dit relevant is voor een 'goede ruimtelijke ordening'. Deze milieuthema's zijn hieronder kort weergegeven:

- Wettelijke grondslag, zoals:
 - Externe veiligheid (Bevi)
 - Luchtkwaliteit (Wet luchtkwaliteit, Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, NSL)
 - Geluid (Wet geluidhinder)
 - Watertoets (Bro)
 - Natuurtoets (Natuurbeschermingswet)
 - Archeologie (Monumentenwet)
 - Bodem (Bro)
- Geurhinder
- Ammoniak
- Lichthinder
- Windhinder
- Afval
- Mobiliteit
- Soms verplicht: Plan MER, besluit MER
- Bedrijven en milieuzonering (richtlijn, jurisprudentie)
- Beleid Rijk, provincie, gemeente
- Eventuele relevante jurisprudentie¹⁹

2.2.1 Milieunormen in Roosendaalse bestemmingsplannen

Vier van deze milieukwaliteitseisen (bedrijven- en milieuzonering, luchtkwaliteit, externe veiligheid en geluid), die van belang zijn voor dit onderzoek, worden verder behandeld. Om inzicht te krijgen hoe de gemeente Roosendaal momenteel milieuaspecten in haar bestemmingsplannen opneemt, zullen deze kwaliteitseisen aan de hand van een tweetal bestemmingsplannen (één voor een bestaand woonwijk en één voor een bestaand bedrijventerrein) van de gemeente Roosendaal onder de loep worden genomen.

De gemeente Roosendaal heeft twee manieren om milieu op te nemen in haar bestemmingsplannen. Zo wordt in de toelichting van het plan een milieuparagraaf opgenomen die in de regel is opgesteld in opdracht van de gemeente aan het Omgevingsdienst West-Brabant (OMWB). Soms worden er aparte uitgebreide milieuraapportages opgesteld. Daarnaast kunnen er in de bestemmingsplanregels bepaalde milieunormen expliciet worden opgenomen.

Een van deze bestemmingsplannen die behandeld wordt, is het bestemmingsplan "Groot Tolberg". Dit is een bestemmingsplan voor de woonwijk Tolberg. Deze woonwijk is aan de zuidwestzijde van Roosendaal gesitueerd. Het plan is op 28 december 2011 vastgesteld en bestaat uit een viertal hoofdbestemmingen. Het gaat hier om een bestaand homogeen woongebied. De milieuaspecten zijn niet expliciet opgenomen in de planregels van het woongebied. Milieuvervuiling is niet snel aan de orde in een wijk met alleen woningen, een ziekenhuis en een buurtwinkelcentrum dan in een industriegebied met inrichtingen. Huizen produceren namelijk minder geluid en (gevaarlijke) afvalstoffen dan een inrichting.

¹⁸ Van Buuren e.a. 2014, p. 367.

¹⁹ Rothengatter & Mathijssen 2008, p.39.

veiligheid inrichtingen (Bevi) worden milieukwaliteitseisen gesteld ter bescherming van mensen in kwetsbare objecten.

Het Bevi heeft geen rechtstreekse werking (er kan geen beroep op worden gedaan door omwonenden), omdat het wordt geregeld via een bestemmingsplan en de omgevingsvergunning milieu. Dit betekent dat wanneer een bestemmingsplan gemaakt wordt, er rekening gehouden moet worden met het Bevi. Voor een omgevingsvergunning milieu moet het Bevi in acht worden genomen.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een kwetsbaar en een beperkt kwetsbaar object. Een kwetsbaar object is een object waar mensen verblijven, wonen en/of verzorgd worden.²³ Te denken valt aan woningen, ziekenhuizen, bejaardenhuizen en scholen. Het verschil tussen een kwetsbaar object en een beperkt kwetsbaar object is dat bij een beperkt kwetsbaar object het object een dienst- en/of bedrijfswoning (gebouwen die bij een inrichting horen) is, waarbij mensen er zelf voor kiezen om er te verblijven of het gaat om woningen met een dichtheid van maximaal twee woningen.²⁴

Het begrip plaatsgebonden risico wordt in de wet beschreven als: *“een risico op een plaats buiten een inrichting, uitgedrukt als de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof of gevaarlijke afvalstof betrokken is.”*²⁵

Voor het begrip groepsgebonden risico geeft de wet de volgende beschrijving: *“Cumulatieve kansen per jaar dat ten minste 10, 100 of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof of gevaarlijke afvalstof betrokken is.”*²⁶

Het verschil tussen deze twee begrippen is dat bij een plaatsgebonden risico gekeken wordt naar hoe groot de kans is dat iemand komt te overlijden en bij een groepsgebonden risico gaat het meer om het aantal mensen dat dan komt te overlijden. Hieronder is in tabel 1 weergegeven wanneer er sprake is van een grenswaarde en wanneer er sprake is van een richtwaarde.

Tabel 1: Externe veiligheid.

Object	Risico	Grens-/richtwaarde	Wetsartikel
Kwetsbaar	Plaatsgebonden	Grenswaarde	Art. 6 lid 1 Bevi j ^o Art. 2.14 sub a Wabo
Beperkt kwetsbaar	Plaatsgebonden	Richtwaarde	Art. 6 lid 2 Bevi j ^o Art. 2.14 sub b Wabo
Kwetsbaar	Groepsgebonden	Richtwaarde	Art. 12 Bevi
Beperkt kwetsbaar	Groepsgebonden	Richtwaarde	Art. 12 Bevi

²³ Zie artikel 1 lid 1 onder l Bevi.

²⁴ Zie artikel 1 lid 1 onder b Bevi.

²⁵ Zie artikel 1 lid 1 onder o Bevi.

²⁶ Zie artikel 1 lid 1 onder j Bevi.

De praktijk

Voor de woonwijk Tolberg in Roosendaal wordt in de planregels geen aandacht besteed aan externe veiligheid. Dit is niet nodig, omdat in het woongebied geen inrichtingen met gevaarlijke stoffen aanwezig zijn. Wel wordt de externe veiligheid in de toelichting van het plan behandeld voor de inrichtingen buiten het plangebied die redelijkerwijs van invloed kunnen zijn. Zo staat er in de toelichting dat het Register Risico Situaties Gevaarlijke Stoffen (RRGS) geraadpleegd wordt om te bepalen of er in (of in de directe omgeving van) het plangebied bedrijven zijn gelegen waarop het Bevi van toepassing is. Hieruit blijkt dat het plangebied binnen het invloedsgebied van een Bevi-inrichting is gelegen, namelijk het spoorwegemplacement Roosendaal. Voor het emplacement wordt geen plaatsgebonden risico van 10^{-6} per jaar berekend. Het maximaal berekende groepsrisico is gelijk aan de oriënterende waarde.²⁷

Anders dan de woonwijk Tolberg zijn in het bedrijventerrein 'Borchwerf I' wel nadrukkelijk regels in het bestemmingsplan met betrekking tot externe veiligheid opgenomen. Zo wordt in de bestemmingsomschrijving omschreven of en waar risicovolle inrichtingen worden opgericht.²⁸ Nieuwe risicovolle inrichtingen zijn niet toegestaan, tenzij de plaatsgebonden risicocontour van 10^{-6} binnen de eigen perceelsgrens van het bedrijf ligt.²⁹ Voor elk bedrijf is een apart artikel, waarin de plaatsgebonden risicocontour wordt opgenomen. In dit artikel wordt beschreven dat de burgemeester en wethouders van de gemeente Roosendaal met een omgevingsvergunning kunnen afwijken voor de vestiging van een nieuwe risicovolle inrichting met een plaatsgebonden risicocontour van 10^{-6} per jaar buiten de perceelsgrens of - grenzen van het bedrijf, onder de voorwaarden die in het artikel zijn opgesomd.³⁰ Ook is er een artikel over AMvB- inrichtingen krachtens artikel 8.40 van de Wet milieubeheer geldende afstanden met het oog op externe veiligheid opgenomen.³¹

Tevens wordt het thema externe veiligheid uitgewerkt in de toelichting van het plan. Zo staat in de toelichting dat het RRGS, het bedrijvenbestand van de gemeente en het bestemmingsplan dat van kracht is, zijn geraadpleegd om te bepalen of er in het plangebied of in de directe omgeving bedrijven zijn gelegen waarop het Bevi van toepassing is.

Op het moment dat het bestemmingsplan werd vastgesteld, bevonden zich op het bedrijventerrein vijf bedrijven waarvan het plaatsgebonden risico 10^{-6} contour buiten de grens van de inrichting is gelegen. Het bevoegd gezag dient ervoor te zorgen dat er wordt voldaan aan de afstanden tot kwetsbare objecten voor inrichtingen waarvoor in de Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi) afstanden zijn vastgesteld. In het bestemmingsplan komen geen saneringssituaties voor. Daarnaast is geregeld dat er geen kantoorgebouwen groter dan 1500 m^2 bruto-vloeroppervlakte (bvo) opgericht kunnen worden binnen de plaatsgebonden risicocontour van 10^{-6} . Ook is geregeld dat in beginsel geen bedrijven met een plaatsgebonden risicocontour van 10^{-6} buiten de grens van de inrichting zijn toegestaan behoudens ontheffing, waarbij als voorwaarde geldt dat het plaatsgebonden risico 10^{-6} per jaar ten opzichte van kwetsbare objecten in acht wordt genomen. Op deze wijze worden toekomstige saneringssituaties voorkomen.³²

Naast de toetsing van de grens- en richtwaarden van het plaatsgebonden risico is in het plan de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico opgenomen op basis van het Bevi.³³

²⁷ Toelichting Bestemmingsplan 'Tolberg Groot', Gemeente Roosendaal, december 2011, p.5.

²⁸ Zie Bijlage F. Planregels bestemmingsplan 'Borchwerf I', artikel 3.1 Planregels.

²⁹ Zie Bijlage F. Planregels bestemmingsplan 'Borchwerf I', artikel 3.1 sub f Planregels.

³⁰ Zie Bijlage F. Planregels bestemmingsplan 'Borchwerf I', artikel 3.5.2 Planregels.

³¹ Zie Bijlage F. Planregels bestemmingsplan 'Borchwerf', artikel 3.5.3 Planregels.

³² Toelichting Bestemmingsplan 'Borchwerf 1', Gemeente Roosendaal, december 2010, p.81.

³³ Artikel 13 Bevi.

Voor zover mogelijk is er invulling gegeven aan de verantwoordingsplicht groepsrisico. Op basis van het advies van de Regionale Brandweer en op basis van de uitgevoerde onderzoeken externe veiligheid is de verantwoordingsplicht met betrekking tot het groepsrisico verder uitgewerkt.³⁴

2.2.3 Luchtkwaliteit

Begripsomschrijving

Luchtverontreiniging wordt in de wet omschreven als: *aanwezigheid in de buitenlucht van verontreinigende stoffen*.³⁵ De regels om luchtverontreiniging te voorkomen kan worden onderscheiden in:

- regels aan toestellen, brandstoffen en verontreinigde handelingen;
- regels ter voorkoming en beperking van emissies bij inrichtingen;
- luchtkwaliteitseisen;
- de handel in emissierechten.³⁶

Voor dit onderzoek zijn de luchtkwaliteitseisen van belang. De belangrijkste bepalingen over luchtkwaliteitseisen staan in de Wet milieubeheer (hoofdstuk 5, titel 5.2 Wm). Titel 5.2 van de Wm staat ook wel bekend als de 'Wet luchtkwaliteit'.

De luchtkwaliteitseisen uit titel 5.2 van de Wm zijn gebaseerd op Europese richtlijnen. Net als de regels voor externe veiligheid zijn de normen die gelden ten aanzien van de luchtkwaliteit milieukwaliteitseisen. Voor verschillende stoffen die in de lucht voorkomen, gelden in ons land grens- en richtwaarden, die hun grondslag vinden in het Europese recht. In de praktijk is vooral het zogenoemde 'fijn stof' ook wel aangeduid als PM₁₀ van belang. De reden daarvoor is dat in ons dichtbevolkte land op veel plaatsen de lucht al meer fijn stof bevat dan volgens de regels is toegestaan.³⁷

De kern van titel 5.2 van de Wm is te vinden in artikel 5.16 Wm in combinatie met bijlage 2 van de Wm. In de bijlage van de Wm zijn de verschillende soort stoffen die in de lucht voorkomen, beschreven met de bijbehorende grenswaarde en wordt er aangegeven wanneer die grenswaarden moeten worden gehaald. In artikel 5.16 Wm is aangegeven wanneer aan de in de bijlage 2 genoemde grenswaarden moet worden getoetst.

In het tweede lid van artikel 5.16 Wm staan alle bevoegdheden bij de uitoefening waarvan de met het oog op de luchtkwaliteit gestelde grenswaarden in acht moet worden genomen opgesomd. Dit is een limitatieve opsomming. Onder andere worden het vaststellen van een bestemmingsplan³⁸ en het verlenen van een omgevingsvergunning (voor het afwijken van een bestemmingsplan)³⁹ genoemd, voor zover de uitoefening van deze bevoegdheden gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit.

Niet elke vaststelling van een bestemmingsplan en elke verlening van een omgevingsvergunning (voor een afwijking van een bestemmingsplan met mogelijke gevolgen voor de luchtkwaliteit) moet aan de in bijlage 2 van de Wm genoemde grenswaarde worden getoetst. Het kan namelijk zo zijn, dat een project onder een algemene regeling valt, waardoor een luchtkwaliteitsonderzoek voor dat besluit achterwege kan blijven. De bedoeling van de wetgever is dat de meerderheid van de gevallen een beroep op die algemene regeling kunnen doen. De algemene regeling bestaat uit het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en de Regeling niet in

³⁴ Toelichting Bestemmingsplan 'Borchwerf 1', Gemeente Roosendaal, december 2010, p.84.

³⁵ Zie artikel 5.7 Wm.

³⁶ Van der Meijden 2009, p. 207.

³⁷ Van Buuren e.a. 2014, p. 372.

³⁸ Zie artikel 3.1 Wro.

³⁹ Zie art. 2.12 lid 1 onder ten derde a j^o artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo.

betekende mate bijdragen (Regeling NIBM) gebaseerd op het Besluit nibm. Bij een beroep op deze regeling hoeft het te nemen (planologische) besluit niet afzonderlijk aan de luchtkwaliteitseisen hoeft te worden getoetst.⁴⁰

De grondslag voor het NSL is in artikel 5.12 Wm te vinden en heeft betrekking op een periode van vijf jaar.⁴¹ Het programma heeft een groot aantal bouwprojecten en infrastructurele projecten die gedurende de looptijd van het NSL in Nederland naar verwachting worden uitgevoerd. Het gaat om omvangrijke projecten die per regio of per gemeente worden opgesomd. Om de negatieve effecten op de luchtkwaliteit weg te nemen, bevat het NSL ook een uitgebreid pakket maatregelen dat tot een verbetering van de luchtkwaliteit moet leiden. Deze maatregelen zijn te onderscheiden op nationaal, regionaal en gemeentelijk niveau. Te denken valt aan het planten van bomen en het aanleggen en verbeteren van stedelijke fietsroutes.

De praktijk

Zowel voor het plangebied 'Tolberg Groot' als 'Borchwerf I' moet rekening worden gehouden met de luchtkwaliteit van het gebied, maar dit wordt niet expliciet geregeld in de planregels. Wel wordt in beide gevallen in de toelichting ingegaan op het toetsingskader van de luchtkwaliteit in het gebied. Voor het toetsingskader van de kwaliteit van de buitenlucht in de woonwijk Tolberg zijn de grenswaarde voor zwaveldioxide, stikstofdioxide (NO₂), stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM₁₀), lood, koolmonoxide en benzeen van belang. Uit de rapportages over de luchtkwaliteit in de gemeente Roosendaal die de laatste jaren zijn opgesteld, komt naar voren dat de concentraties van luchtverontreinigende stoffen in de buitenlucht in het plangebied 'Tolberg Groot' lager zijn dan de daarvoor geldende grenswaarden. In dit geval gaat het om een conserverend bestemmingsplan, dat wil zeggen dat er naast de groei niet wordt vooruitgelopen op eventuele nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Het is daarom aannemelijk dat de concentratie van stoffen in de buitenlucht als gevolg van het plan per saldo gelijk blijft.⁴²

Op grond van de Wm kan een conserverend bestemmingsplan worden vastgesteld, zonder toetsing aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit.⁴³ Een conserverend bestemmingsplan is een plan dat niet afwijkt van het voorheen geldende bestemmingsplan en alleen de bestaande situatie vastlegt. De achtergrondconcentraties in het plangebied 'Tolberg Groot' voor de stoffen NO₂ en PM₁₀ zijn relatief laag, zodat de luchtkwaliteitknelpunten niet direct te verwachten zijn. Indien in het plangebied toch ruimtelijke ontwikkelingen gaan plaatsvinden die gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit zal (conform de daarvoor geldende landelijke regels) een onderzoek naar de luchtkwaliteit worden uitgevoerd.⁴⁴

Ook in het geval voor het plangebied 'Borchwerf I' is er sprake van een conserverend bestemmingsplan. Om indruk te krijgen van de luchtkwaliteit in het plangebied zijn de achtergrondconcentraties van de twee belangrijkste stoffen bepaald met behulp van een computerprogramma. Met behulp van dit programma kunnen de concentraties van de luchtverontreinigde stoffen (als gevolg van het wegverkeer) worden berekend. In het programma zijn zowel van de afgelopen jaren als in de toekomstige jaren de gegevens over de achtergrondconcentraties beschikbaar. De achtergrondconcentraties in het plangebied, voor de stoffen NO₂ en PM₁₀ zijn relatief laag, zodat de luchtkwaliteitknelpunten niet direct te verwachten zijn. Indien in het plangebied toch

⁴⁰ Van Buuren e.a. 2014, p. 373.

Zie ook Artikel 5.16 lid 1 onder c Regeling nibm en onder d NSL j° artikel 5.16 lid 3 Wm.

⁴¹ Zie artikel 5.12 lid 1 Wm.

⁴² Toelichting Bestemmingsplan 'Tolberg Groot', Gemeente Roosendaal, december 2011, p.79.

⁴³ Artikel 5.16, eerste lid, sub b, onder 1 Wm.

⁴⁴ Toelichting Bestemmingsplan 'Tolberg Groot', Gemeente Roosendaal, december 2011, p.79.

ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt die gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit, zal in overeenstemming met de landelijke regelgeving, onderzoek worden uitgevoerd naar de luchtkwaliteit.⁴⁵

2.2.4 Geluid

Begripsomschrijving

Geluidsoverlast kan de gezondheid schaden en het woongenot verstoren. Hierdoor zijn er wettelijke normen voor geluid. De wettelijke grondslag voor het beperken en voorkomen van geluidhinder is in Nederland de Wet geluidhinder (Wgh). Deze wet is bedoeld om de mensen te beschermen tegen geluidhinder, dat veroorzaakt wordt door wegverkeer, railverkeer en industrielawaai. In de Wgh zijn alleen 'gezoneerde industrieterreinen' opgenomen. De bedrijven die niet op gezoneerde terreinen zijn gesitueerd, vallen onder de Wet milieubeheer.⁴⁶

Bij het geluid in het bestemmingsplan gaat het enerzijds om het ruimtelijk mogelijk maken van geluiden van industrie, spoor- en wegverkeer en anderzijds bestemmingen waar juist een zekere mate van rust behoeven, zoals een woonwijk of een ziekenhuis. In de Wgh is bepaald dat voor locaties in het bestemmingsplan waar woningen en andere gevoelige bestemmingen (ziekenhuizen en scholen) kunnen worden gerealiseerd, de geluidbelasting wordt onderzocht binnen de zones behorende bij industrieterreinen, spoorwegen en verkeerswegen. Voor inrichtingen in de zin van de Wm gelden de geluidsvoorschriften, verbonden aan de omgevingsvergunning voor het aspect milieu of de algemene maatregel van bestuur (AMvB) op grond van artikel 8.40 Wm. In deze voorschriften worden maxima gesteld aan geluidsniveaus die een inrichting mag veroorzaken, gemeten ter plaatse van de gevel van woningen van derden, dan wel ter plaatse van vastgestelde referentiepunten. Zo wordt geluidhinder voorkomen.

De gemeente, provincies en Rijksoverheid zijn verantwoordelijk voor ontheffing van geluidsnormen. De ontheffingswaarden zijn in de wetgeving vastgesteld.⁴⁷ Het is mogelijk om van de wettelijke geluidsnormen af te wijken, daarvoor moeten organisaties ontheffing vragen bij de gemeente, provincie of de Rijksoverheid. Zij beslissen hierover op hun eigen terrein. Zo beslist de gemeente Roosendaal over ontheffing bij een geluidsbron binnen haar gemeente.⁴⁸ Voorheen is bij het ontwerpen van een wijk al rekening gehouden met aanwezige geluidsbronnen (verkeerswegen en spoorlijnen).

De praktijk

Binnen het plangebied 'Tolberg Groot' zijn woningen en een ziekenhuis gesitueerd. De gronden ten westen van het plangebied zijn agrarisch in gebruik. Binnen het plangebied worden geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen voorzien. Gezien dit uitgangspunt is in het kader van dit bestemmingsplan de invloed van het wegverkeer, railverkeer en industrie voor de al aanwezige geluidgevoelige functies niet van belang. Er is daarom geen geluidsonderzoek uitgevoerd.⁴⁹

Voor een industrieterrein als Borchwerf wordt industrielawaai wel nadrukkelijk in de planregels beschreven. Zo wordt bijvoorbeeld in de planregels vermeld dat geluidshinderlijke inrichtingen als bedoeld in artikel 2.1 lid 3 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) dat als bijlage in de regels is opgenomen niet worden toegestaan⁵⁰

⁴⁵ Toelichting Bestemmingsplan 'Borchwerf 1', Gemeente Roosendaal, december 2010, p. 68-69.

⁴⁶ Zie hoofdstuk 11 Wet milieubeheer.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld artikel 55 Wgh.

⁴⁸ 'Geluidsoverlast in de wet', *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl (zoek op: geluidsoverlast).

⁴⁹ Toelichting Bestemmingsplan 'Tolberg Groot', Gemeente Roosendaal, december 2011, p.86.

⁵⁰ Zie Bijlage F. Planregels bestemmingsplan 'Borchwerf', artikel 3.5.1 Planregels.

en dat voor groen aangewezen gronden mede bestemd zijn voor geluidswerende voorzieningen.⁵¹

‘Borchwerf I’ is een gezoneerd bedrijventerrein. Een gezoneerd bedrijventerrein is een bedrijventerrein of een gedeelte daarvan waar bedrijven gevestigd mogen worden die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken. Het gaat om bedrijven die zijn omschreven in artikel 2.1 lid 3 van het Bor. Rondom een gezoneerd bedrijventerrein wordt een gebied aangewezen waarbuiten het geluidsniveau vanwege de activiteiten van alle bedrijven op het bedrijventerrein de 50 dB(A) niet mag overschrijden. De 50 dB(A)-contour vormt de grens van dit gebied. Deze contour geeft de grens aan tot waar in principe gevoelige objecten kunnen worden gerealiseerd. Indien de gevelbelasting als gevolg van activiteiten op het gezoneerd bedrijventerrein meer bedraagt dan 50 dB(A), maar maximaal 55 dB(A), dan is voor realisatie van een geluidgevoelige bestemming een ontheffing nodig. Deze ontheffing wordt door het college van burgemeester en wethouders (B&W) van de gemeente Roosendaal verleend.⁵²

Een deel van het bestemmingsplan Borchwerf I valt samen met een deel van het gezoneerde bedrijventerrein Borchwerf I/Stationsgebied. Een groot deel van het plangebied Borchwerf I is dus gelegen binnen de 50 dB(A)-contour van een gezoneerd industrieterrein op grond van de Wgh.

Binnen het plangebied is voor enkele woningen een zogenaamde Maximale Toegestane Geluidsbelasting (MTG) vastgesteld. Een MTG is de hoogst toegestane geluidsbelasting op de gevels van omliggende woningen of andere geluidgevoelige bestemmingen als gevolg van een gezoneerd bedrijventerrein. MTG's worden vastgesteld voor woningen of andere geluidgevoelige bestemmingen waar sprake is van een totale geluidbelasting vanwege alle op het gezoneerde bedrijventerrein gelegen bedrijven, die hoger is dan 55 dB(A).⁵³

Omdat het bestemmingsplan ‘Borchwerf I’ conserverend van karakter is, is de invloed van het gezoneerde bedrijventerrein Borchwerf I/Stationsgebied voor de al aanwezige geluidsgevoelige functies niet van belang. Voor deze functies is de situatie namelijk niet gewijzigd. In dit bestemmingsplan wordt alleen de huidige situatie vastgelegd. Nieuwe woningen of andere geluidgevoelige functies in het plangebied worden niet toegestaan. In de regels is voor het gedeelte van Borchwerf I dat valt binnen de 50 dB(A)-contour, een dubbelstemming ‘geluidzone-industrie’ opgenomen. De invloed van het wegverkeer voor de al aanwezige geluidgevoelige functies is niet van belang voor dit bestemmingsplan. Dit is omdat voor deze functies de situatie niet is gewijzigd. In het bestemmingsplan wordt immers alleen de huidige situatie vastgelegd. Om dezelfde redenen als bij industrie en wegverkeerslawaai hoeft ook tengevolge van railverkeerslawaai geen onderzoek te worden verricht.⁵⁴

2.2.5 Bedrijven en milieuzonering

Begripsomschrijving

Milieuzonering is het aanbrengen van een noodzakelijke ruimtelijke scheiding tussen milieubelastende functies (zoals bedrijven) en milieugevoelige functies (zoals woningen) ter bescherming of vergroting van de kwaliteit van de leefomgeving. Milieuzonering beperkt zich tot milieuaspecten met een ruimtelijke dimensie: geluid, geur, gevaar en stof. Milieuzonering zorgt ervoor dat nieuwe bedrijven een passende locatie in de nabijheid van

⁵¹ Zie Bijlage F. Planregels bestemmingsplan ‘Borchwerf’, artikel 10.1 Planregels.

⁵² Toelichting Bestemmingsplan ‘Borchwerf 1’, Gemeente Roosendaal, december 2010, p.74.

⁵³ Toelichting Bestemmingsplan ‘Borchwerf 1’, Gemeente Roosendaal, december 2010, p. 75.

⁵⁴ Toelichting Bestemmingsplan ‘Borchwerf 1’, Gemeente Roosendaal, december 2010, p. 75.

woningen krijgen en dat nieuwe woningen op een verantwoorde afstand van bedrijven gesitueerd worden. Het ruimtelijk scheiden van bedrijven en woningen heeft twee doelen. Ten eerste om hinder en gevaar voor woningen voorkomen of zoveel mogelijk beperken. Ten tweede het bieden van voldoende zekerheid aan bedrijven dat zij hun activiteiten duurzaam binnen aanvaardbare voorwaarden kunnen uitoefenen.

Een gemeente beslist zelf of ze op een bepaalde locatie bedrijven of woningen mogelijk willen maken ofwel de gemeente heeft daarin beleidsvrijheid. Wel dient de gemeente op een zorgvuldige wijze haar beslissing af te wegen en te verantwoorden.⁵⁵

De praktijk

In het plangebied en in de omgeving van het plangebied van de woonwijk Tolberg zijn diverse bedrijven en inrichtingen aanwezig die milieurelevant zijn. Bij het opstellen van het bestemmingsplan is een actuele bedrijvenlijst samengesteld. Deze lijst bevat zowel de aanwezige bedrijven in het plangebied als bedrijven en inrichtingen net daarbuiten, vanwege de mogelijke invloed die zij kunnen hebben op het plangebied.

Voor de bestaande bedrijven kan worden opgemerkt dat bij de verlening van de milieuvergunning of behandeling van de melding voor de bestaande bedrijven getoetst is aan de fysieke bestaande situatie, waarbij per milieuaspect een afweging is gemaakt met het oog op de omgeving. Bij vergunningplichtige bedrijven is de milieubelasting op basis daarvan door middel van voorschriften begrensd. Bij meldingsplichtige bedrijven zijn naast de algemeen geldende voorschriften, maatwerkvoorschriften opgelegd.

Het vestigen van nieuwe bedrijven in het plangebied binnen een bedrijfsbestemming is slechts mogelijk indien de beoogde bedrijfsactiviteiten daar milieuhygiënisch acceptabel zijn. In het plan is vastgesteld welke milieucategorieën toelaatbaar zijn. Vervolgens moeten de betreffende bedrijven nog voldoen aan de voorschriften die gesteld worden in de Wm.

Buiten het plangebied zijn milieurelevante bedrijven gelegen die mogelijk een invloed op het plangebied kunnen hebben. Bij toekomstige ontwikkelingen binnen het plangebied dient ook de milieu-invloed van deze bedrijven op de ontwikkelingen bekeken te worden.⁵⁶

Voor het bedrijventerrein 'Borchwerf I' is het milieuthema bedrijven en milieuzonering een belangrijk aspect voor in het bestemmingsplan. Dit milieuaspect wordt dan ook uitdrukkelijk in de planregels opgenomen. Zo staat er in de bestemmingsomschrijving dat voor de 'Bedrijventerrein I' aangewezen gronden bestemd zijn voor industriële bedrijven in de categorie 2 en 3.1.⁵⁷ De bestemming bedrijventerrein is uitgesplitst in BT-1, BT-2, BT-3 et cetera, waarin milieucategorieën zijn vastgesteld.

Op het bedrijventerrein is er sprake van een grote diversiteit aan bedrijven. Een overzicht van de aanwezige bedrijven is opgenomen in het bestemmingsplan.⁵⁸ Dit zijn bedrijven van zowel licht tot relatief zwaar bedrijvigheid. Bij de verlening van de omgevingsvergunning voor het aspect milieu is er getoetst aan de fysieke bestaande situatie, waarbij per milieuaspect een afweging is gemaakt met het oog op de omgeving. Vestiging van nieuwe bedrijven in het plangebied is slechts mogelijk indien de beoogde bedrijfsactiviteiten daar milieuhygiënisch acceptabel zijn. Voor alle deelgebieden binnen het plangebied is vastgesteld welke milieucategorie toelaatbaar is. Daarnaast zullen de

⁵⁵ Bruinsma & Brunner 2009, p 11.

⁵⁶ Toelichting Bestemmingsplan 'Tolberg Groot', Gemeente Roosendaal, december 2011, p.78.

⁵⁷ Zie Bijlage F. Planregels bestemmingsplan 'Borchwerf, artikel 3.1. Planregels.

⁵⁸ Zie bijlage 4 Milieuaspecten, Toelichting Bestemmingsplan 'Tolberg Groot', Gemeente Roosendaal, december 2011.

betreffende bedrijven nog moeten voldoen aan de voorschriften die in de Wet milieubeheer worden gesteld. Bij het vastleggen van de toelaatbare milieucategorieën in het plangebied Borchwerf I, langs de zuidelijke plangrens, is rekening gehouden met de ontwikkelingen van het plangebied Spoorhaven (Stadsoever). Het plangebied Spoorhaven, waarin wonen mogelijk wordt gemaakt, grenst namelijk aan de zuidzijde van 'Borchwerf I'.⁵⁹

Als leidraad voor de zonering heeft de gemeente Roosendaal gebruik gemaakt van de brochure 'Bedrijven en milieuzonering' van de VNG.⁶⁰ Het bedrijventerrein is inwaarts gezoneerd. Dit houdt in dat bij toenemende afstanden tot gevoelige functies hogere milieucategorieën zijn toegestaan.

De gemeente bepaalt de richtafstanden voor de ruimtelijke relevante milieuaspecten: geluid, geur, stof en gevaar. De grootste van de vier richtafstanden is bepalend voor de uiteindelijke toedeling van de milieucategorie. De richtafstanden worden naar omgevingstype gedifferentieerd, zoals in tabel 2 inzichtelijk is gemaakt.

Tabel 2: Milieucategorieën.⁶¹

Milieucategorie	Richtafstand tot omgevingstype rustig woonwijk/rustig buitengebied	Richtafstand tot omgevingstype gemengd gebied
1	10 m.	0 m.
2	30 m.	10 m.
3.1	50 m.	30 m.
3.2	100 m.	50 m.
4.1	200 m.	100 m.
4.2	300 m.	200 m.
5.1	500 m.	300 m.
5.2	700 m.	500 m.
5.3	1.000 m.	700 m.
6	1.500 m.	1.000 m.

De omgeving van het bedrijventerrein "Borchwerf I" is een gemengd gebied. Dit is een gebied waar wonen en werken samen gaat. In een gemengd gebied kunnen zich kantoorfuncties, ateliers en detailhandel naast woningen bevinden. In tegenstelling tot een rustige woonwijk, waarin sprake is van een functiescheiding. Er komen namelijk naast woningen geen andere functies (zoals: bedrijven of kantoren) voor in de wijk. De omgeving van het bedrijventerrein "Borchwerf I" is een gemengd gebied, omdat het terrein grenst aan een weg die een forse verkeersintensiteit kent en waar sprake is van een sterke mate van functiemenging. Zoals elk gebied is er sprake van inwaarts zonering. Dit houdt in dat in de omgeving met gevoelige objecten (woningen) lichtere milieucategorieën worden toegestaan en de zwaardere milieucategorieën op een grotere afstand van deze objecten moeten worden gevestigd. Wat wel anders is, is dat bij

⁵⁹ Toelichting Bestemmingsplan 'Borchwerf 1', Gemeente Roosendaal, december 2010, p.66.

⁶⁰ Zie Bruinsma & Brunner 2009.

⁶¹ Bewerkt van de toelichting Bestemmingsplan 'Borchwerf 1', Gemeente Roosendaal, december 2010, p. 67.

gemengde gebieden kortere afstanden gelden. Het plangebied is geschikt voor bedrijven uit milieucategorie 3 en 4.⁶²

2.3 Jurisprudentie

Onder de werking van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) werd indirecte doorwerking van milieukwaliteitseisen in bestemmingsplannen op grond van jurisprudentie al toegestaan.⁶³ Dit ligt anders bij het direct doorwerken van milieueisen in bestemmingsplannen. Met de oude WRO werd dit op grond van (oude) jurisprudentie niet toegestaan. Milieuaspecten mogen namelijk alleen doorwerken als deze een direct verband hebben met de bestemming. Dit betekent in feite dat kwaliteitseisen niet of nauwelijks bindend in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen.

Met de huidige Wro en jurisprudentie is er meer ruimte gelaten voor het opnemen van milieunormen in bestemmingsplannen. Het direct doorwerken van milieunormen wordt namelijk steeds meer toegestaan of zelfs noodzakelijk geacht ten behoeve van een 'goede ruimtelijke ordening'.⁶⁴ Hieronder wordt een aantal uitspraken kort uiteengezet, waarin de Afdeling zich heeft uitgesproken over het opnemen van milieunormen in een bestemmingsplan.

Middelharnis⁶⁵

*In de uitspraak van Middelharnis wordt het direct doorwerken van milieunormen toegelaten door de Afdeling. In deze zaak is in een bestemmingsplan van een nieuwe niet-grondgebonden veehouderij bepaald dat mestafzet uitsluitend plaats mag vinden op akkerbouwgronden of weilanden ter plaatse en dat deze evenredig naar milieuwettelijke criteria verdeeld wordt over die gronden. De afdeling laat dit toe, omdat het een zodanige eis van de mestafzet ruimtelijk relevant is. De betreffende bepaling is dan ook niet in strijd met artikel 10 van de oude WRO (nu als 3.1 Wro).*⁶⁶

Heerhugowaard⁶⁷

*In de uitspraak Heerhugowaard is een geluidsnorm voor de gevelbelasting van omliggende woonbebouwing vanwege een peuterbad aanvaard, met het oog op het woon- en leefklimaat van omwonenden. Mogelijk speelde hier een rol dat de geluidhinder van een buitenpad voor peuters niet wettelijk is geregeld. Het stemgeluid van bezoekers van het buitenbad voor peuters valt buiten de reikwijdte van het Besluit horeca, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer. Verweerder heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat zich voor de omgeving geen ernstige geluidhinder als gevolg van het buitenbad voor peuters met terras zal voordoen.*⁶⁸

Schouwen- Duivenland⁶⁹

*In het bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente Schouwen-Duiveland is een bepaling opgenomen dat kassenbedrijven zijn toegelaten, mits de kassen aan de binnenzijde volledig zijn afgeschermd tegen horizontale en verticale lichtuitstralingen als gevolg van het gebruik van assimilatiebelichting. De afdeling oordeelt dat het bestemmingplan een juridisch-planologisch kader biedt, waarin ook de mogelijke gevolgen voor het milieu, waaronder aantasting van de landschappelijke waarde van het gebied dienen te worden meegewogen. Het stellen van eisen aan het afschermen van kassen is daarmee ruimtelijk relevant en dus maakt het niet uit dat ook via milieuwetgeving eisen kunnen worden gesteld aan het afschermen van kassa.*⁷⁰

⁶² Toelichting Bestemmingsplan 'Borchwerf 1', Gemeente Roosendaal, december 2010, p. 67.

⁶³ KB 17 december 1987, AB, 1988, 388.

⁶⁴ Milieu in bestemmingsplannen Stadsgewest Haaglanden, p. 11-12.

⁶⁵ ABRS 7 augustus 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE6221.

⁶⁶ Milieu in bestemmingsplannen Stadsgewest Haaglanden, p. 11-12.

⁶⁷ ABRS 25 juni 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH8622.

⁶⁸ Milieu in bestemmingsplannen Stadsgewest Haaglanden, p. 11-12.

⁶⁹ ABRS 24 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE5781.

⁷⁰ Milieu in bestemmingsplannen Stadsgewest Haaglanden, p. 11-12.

Harderwijk Lorentz⁷¹

Met de uitspraak van de Raad van State van 4 februari 2015 is een einde gekomen aan het discussiepunt of het opnemen van geluidnormen in een bestemmingsplan wel of niet in strijd is met de wetgeving en of de geluidtoedeling als ruimtelijk relevant mag worden beschouwd. In het beroep wordt gesteld dat de planregeling ten onrechte milieunormen bevat, terwijl dit exclusief het terrein van de milieuwet- en regelgeving is. De afdeling stelt echter dat het doel van de regeling een ruimtelijk relevant karakter heeft, aangezien beoogd wordt een doelmatige verdeling van de beschikbare geluidruimte op een industrieterrein niet in het kader van de vergunningverlening kan worden getoetst.⁷² Ten slotte geeft de afdeling aan dat het opnemen van het geluidverdeelplan in het bestemmingsplan niet in strijd is met artikel 3.1, eerste lid van de Wro, noch met de milieuwet- en regelgeving.⁷³

⁷¹ ABRS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:237.

⁷² ABRS 2 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3124.

⁷³ 'Geluidruimte mag worden verdeeld in het bestemmingsplan', *Omgevingweb*, www.omgevingsweb.nl.

3. De Omgevingswet

Het vorige hoofdstuk gaf het huidige juridische kader voor milieu in ruimtelijke ordening weer. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de toekomstige Omgevingswet, waarin beperkt wordt tot de onderdelen die in het belang zijn van dit onderzoek. De aanleiding en het doel van het wetsvoorstel worden beschreven. Vervolgens worden de begrippen uit de Omgevingswet: omgevingsplan, fysieke leefomgeving en omgevingswaarden uitgewerkt. Tot slot wordt gekeken naar de rol van gemeenten bij het opstellen van een omgevingsplan en het vaststellen van omgevingswaarden.

3.1 Aanleiding en doel Omgevingswet

Het huidige omgevingsrecht bestaat uit 26 verschillende wetten en daaruit voortvloeiende besluiten en ministeriële regelingen. Deze versnippering leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen. Het voorstel beoogt het omgevingsrecht te bundelen in één Omgevingswet met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. Hiermee zijn er betere mogelijkheden om een integraal beleid te ontwikkelen en wordt het omgevingsrecht vereenvoudigd. Plannen en vergunningen worden zo veel mogelijk gebundeld en procedures worden sneller. Dankzij deze bundeling worden kosten bespaard en onderzoekslasten beperkt.⁷⁴

De uitgangspunten van het wetsvoorstel zijn:

- Eenvoudiger, efficiënter en beter te werk gaan, door projecten in samenhang en per gebied aan te pakken. Procedures mogen niet eindeloos duren, regelgeving moet voorspelbaar, betaalbaar en transparant zijn en onderzoekslasten moeten worden beperkt;
- Een balans creëren in het bieden van zekerheid en dynamiek. Dit wordt gerealiseerd door het beschermen van de burgers maar ook door het creëren van nieuwe initiatieven en ontwikkelingen;
- Ruimte creëren voor duurzame ontwikkeling door het ondersteunen en stimuleren van de transitie naar een duurzame samenleving;
- Regionale verschillen creëren. Wat voor de ene regio goed is, is lang niet altijd goed voor een ander regio. Doordat de nieuwe wet flexibel is, kan door provincies en gemeenten regionaal en lokaal maatwerk worden geleverd;
- Actieve en kwalitatief goede uitvoering. De nieuwe Omgevingswet biedt transparante en doelmatige procedures, waardoor bestuurders gestimuleerd worden tot actief gedrag dat is gebaseerd op vertrouwen en verantwoordelijkheden.⁷⁵

Het hoofddoel van de wet is een veilige en gezonde leefomgeving te creëren en deze op een duurzame en doelmatige wijze te behouden, te beheren, te gebruiken en te ontwikkelen. Om deze doelstelling te realiseren zal de kwaliteit van de leefomgeving moeten worden gewaarborgd en de wens om alle relevante deelaspecten van de leefomgeving te betrekken bij beleids- en besluitvorming.⁷⁶

De wet kent zes kerninstrumenten:

1. Omgevingsvisie: een samenhangend, strategisch plan voor de leefomgeving.

⁷⁴ 'Omgevingswet in het kort, ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit', ministerie van IenM.

⁷⁵ 'Omgevingswet in het kort, ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit', ministerie van IenM.

⁷⁶ 'Kst-II-33118-3 brief stelselwijziging omgevingsrecht', Omgevingswet, www.omgevingswet.nl.

2. Programma: een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen om omgevingswaarden of doelen in de leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen.
3. Decentrale regelgeving: het gemeentelijk omgevingsplan, de waterschapsverordening en de provinciale omgevingsverordening. Het decentrale bestuur legt daarin voor het hele gebied de algemene regels en vergunningplichten vast.
4. Algemene rijksregels: voor activiteiten in de leefomgeving.
5. Omgevingsvergunning: daarmee kan een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming krijgen voor het totaal aan activiteiten die hij of zij wil gaan uitvoeren.
6. Projectbesluit: een algemene regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang volgens een snelle en betere aanpak.⁷⁷

3.2 Omgevingsplan

Het omgevingsplan vervangt het huidige bestemmingsplan en tal van verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is per gemeente een omgevingsplan op te stellen. Meerdere omgevingsplannen per gemeenten zijn toegestaan, mits deze elkaar niet overlappen. Op termijn is wel de bedoeling dat één omgevingsplan het gehele grondgebied van de gemeente omvat.⁷⁸

Met andere woorden: het eindbeeld is één plan, waarin verschillende gebieden (woongebieden, industrieterreinen et cetera) kan worden aangewezen. De bedoeling is dus één kader (met één categorie begripsbeschrijving) met verschillende regels per gebied.⁷⁹

Op het moment zijn er verschillende regelingen per deelgebied. Deze verschillen kunnen onduidelijkheid scheppen, zoals welke begripsomschrijving van toepassing is. Door het samenvoegen van bestemmingsplannen en verordeningen wordt een integrale benadering van de fysieke leefomgeving mogelijk gemaakt.

In de gemeentelijke omgevingsplannen komen straks de volgende onderdelen terug:

- regels over de toedeling van functies aan locaties en locatiegebonden regels;
- omgevingswaarden (indien de gemeente dit nodig acht);
- maatwerkregels, daar waar algemene rijksregels daartoe ruimte laten;
- een toetsingskader voor vergunningen.⁸⁰

3.3 Fysieke leefomgeving

Het begrip 'goede ruimtelijke ordening' wordt vervangen door het begrip 'goede fysieke leefomgeving'. Met dit nieuwe centrale begrip, is 'ruimtelijke relevantie' niet meer langer een doorslaggevend criterium om zaken, zoals milieunormen, te regelen in het omgevingsplan. In plaats daarvan zal er gekeken worden of een milieunorm nodig is ter bescherming van de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel heeft betrekking op enerzijds de fysieke leefomgeving en anderzijds activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

Het begrip fysieke leefomgeving heeft een ruime strekking. De wetgever geeft in de MvT een opsomming wat in ieder geval onder het begrip valt: *bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed*.⁸¹ Voor

⁷⁷ 'Omgevingswet in het kort', Kenniscentrum InfoMil, www.infomil.nl.

⁷⁸ 'Het Omgevingsplan in de nieuwe Omgevingswet', *Omgevingsweb*, www.omgevingsweb.nl.

⁷⁹ Zie bijlage E, interview d.d. 10 april 2015 met mevr. F. Gutter en dhr. H. Kats.

⁸⁰ 'Het Omgevingsplan in de nieuwe Omgevingswet', *Omgevingsweb*, www.omgevingsweb.nl.

⁸¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 60.

de verdere invulling van het begrip heeft de gemeente beleidsvrijheid, omdat de opsomming niet-limitatief is. Verder is het niet uitgesloten dat de wetgever in de toekomst eventueel andere onderwerpen onder het begrip laat vallen. Daarnaast zal het begrip 'fysieke leefomgeving' nader gedefinieerd worden door jurisprudentie, zoals dit gedaan is met het begrip een 'goede ruimtelijke ordening'.

Tevens gaat het voorstel in op activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben op de fysieke leefomgeving. Burgers, bedrijven en overheden voeren activiteiten uit die invloed hebben op de fysieke leefomgeving of die de leefomgeving wijzigen. Een activiteit van de één verandert de bruikbaarheid, gezondheid of veiligheid van de fysieke leefomgeving voor een ander. Ook beïnvloedt een activiteit de waarde die de maatschappij aan onderdelen van de fysieke leefomgeving toekent.⁸² Doordat de maatschappelijke component mee wordt gewogen, wordt het begrip breder dan bij de huidige 'goede ruimtelijke ordening'. Wel zorgt het woordje 'fysiek' in het begrip weer voor afbakening.⁸³

Het toepassingsgebied van de omgevingswet wordt bepaald door artikel 1.2 van de Omgevingswet. In dit artikel wordt beschreven wat onder fysieke leefomgeving valt:

Artikel 1.2 (fysieke leefomgeving)

1. Deze wet gaat over:

- a. de fysieke leefomgeving, en*
- b. activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.*

2. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval:

- a. bouwwerken,*
- b. infrastructuur,*
- c. watersystemen,*
- d. water,*
- e. bodem,*
- f. lucht,*
- g. landschappen,*
- h. natuur,*
- i. cultureel erfgoed.*

3. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval aangemerkt gevolgen die kunnen voortvloeien uit:

- a. het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan,*
- b. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,*
- c. activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt,*
- d. het nalaten van activiteiten.*

4. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden ook aangemerkt gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.

In het eerste lid van het artikel is vastgesteld waar de wet betrekking op heeft, namelijk enerzijds de fysieke leefomgeving (sub a) en anderzijds activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (sub b). Het begrip fysieke leefomgeving zelf wordt niet gedefinieerd. De Omgevingswet heeft daarnaast betrekking op activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.⁸⁴ Er is geen definitie van het begrip activiteit in het wetsvoorstel opgenomen. Wat hieronder wordt verstaan, blijkt uit de context van de artikelen in de wet waarin het begrip wordt gebruikt. Aangenomen kan worden dat het zal gaan om een feitelijke handeling.

Het tweede lid van het artikel bevat alle fysieke onderdelen van de fysieke leefomgeving. Ter voorkoming van mogelijke rechtsvragen is gekozen voor een niet-limitatieve

⁸² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 5.

⁸³ Zie bijlage C, interview d.d. 25 maart 2015 met dhr. R. Mathijssen.

⁸⁴ Zie artikel 2.1 lid 1 sub b Omgevingswet.

opsomming van de onderdelen van de fysieke leefomgeving. Een limitatieve opsomming zou namelijk de vraag kunnen oproepen of een regel in een omgevingsplan wel verbindend is, omdat het fysieke voorwerp dat de regels beogen te beschermen naar oordeel van een belanghebbende niet tot een van de benoemde onderdelen van de fysieke leefomgeving zou behoren. Zo zou een belanghebbende bijvoorbeeld kunnen stellen dat een dode boom geen natuur is en dus voor het kappen van deze boom geen omgevingsvergunning nodig is.⁸⁵ Door een open formulering hoeft er alleen gekeken te worden of het gemeentebestuur redelijkerwijs tot het standpunt heeft kunnen komen dat het voorwerp een onderdeel is van de fysieke leefomgeving.⁸⁶

Het derde lid kleurt het toepassingsgebied van de wet nader in. Deze bepaling is opgenomen om duidelijk te maken welke aspecten verband houden met activiteiten in de fysieke leefomgeving en door de wet worden gereguleerd.⁸⁷

In het laatste lid wordt duidelijk gemaakt dat de gevolgen voor de fysieke leefomgeving ook betrekking hebben op de gevolgen voor de mens. De beschermende regels voor de fysieke leefomgeving, zijn vooral gericht op het beschermen van de veiligheid en de gezondheid van de mens en de omgevingskwaliteit voor de mens. De omgevingswaarden zijn gericht op het beschermen van de menselijke gezondheid.⁸⁸

3.4 Omgevingswaarden

Het wetsvoorstel geeft de mogelijkheid om in een omgevingsplan omgevingswaarden vast te stellen. Omgevingswaarden zijn normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan als beleidsdoel vastleggen.⁸⁹ De omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of in objectieve termen. Daarbij kan worden gedacht aan milieuthema's als geur- en geluidshinder, maar ook bodem- en luchtverontreiniging.

Een omgevingswaarde beschrijft de daadwerkelijke kwaliteit die op een bepaalde plaats op een bepaald moment moet worden bereikt, worden nagestreefd of in stand worden gehouden en die voornamelijk wordt bepaald door de optelsom van:

- de natuurlijke processen;
- de invloed van activiteit van burgers en bedrijven;
- de keuzes die de verschillende overheden maken bij het beheer van de fysieke leefomgeving.⁹⁰

De drie typen omgevingswaarden zijn:

- Objectieve omgevingswaarden (ofwel veiligheidsnormen). Een voorbeeld hiervan zijn veiligheidseisen voor een primaire waterkering. De veiligheidsnorm wordt op dit moment in de Waterwet uitgedrukt in de gemiddelde overschrijdingskans per jaar van de hoogste waterstand waarop de waterkering moet zijn berekend of de gemiddelde kans per jaar op een overstroming van het gebied door de waterkering wordt beschermd.
- In objectieve kwalitatieve termen geformuleerde omgevingswaarden voor objecten of gebieden, zoals geobjectiveerde kwaliteiten waaraan een natuurgebied moet voldoen.
- Omgevingswaarden voor het hele land of voor een bepaald gebied (ofwel kwantiteiten). Deze waarden worden uitgedrukt in meetbare eenheden, zoals

⁸⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 390.

⁸⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 390.

⁸⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 390.

⁸⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 390.

⁸⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 94.

⁹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.97.

maximale hoeveelheden geureenheden per m3. Die waarden kunnen worden toegespitst op een bepaald soort gebied dat een bijzondere functie heeft en beschermd moet worden. Te denken valt aan een natuurgebied met specifieke kenmerken of functies.⁹¹

3.4.1 Verplichte omgevingswaarden

In sommige gevallen bestaat een verplichting tot het stellen van omgevingswaarden. Voor provinciale omgevingswaarden⁹² verplicht de Omgevingswet het stellen van waarden die gaan over de veiligheid van andere dan primaire waterkeringen en de gemiddelde overstromingskans per jaar waaraan bij de verordening aangewezen gebieden zijn blootgesteld.⁹³

Ook het Rijk is verplicht tot het stellen van omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen.⁹⁴ Deze verplichtingen zijn een voortzetting van de regeling van de Waterwet. Daarnaast is het Rijk verplicht om omgevingswaarden met het oog op milieu vast te stellen, die direct voortvloeien uit EU- richtlijnen of andere internationaal rechtelijke verplichtingen.

Voor de gemeenten gelden geen verplicht vast te stellen omgevingswaarden. Wel kan de gemeenteraad via instructieregels (aanwijzingen van hogere aan lagere overheden) worden verplicht om omgevingswaarden in het omgevingsplan op te nemen.⁹⁵

3.4.2 Rechtsgevolgen omgevingswaarden

Op grond van de wet moeten de aard, termijn en locaties van de omgevingswaarden worden vastgesteld.⁹⁶ Allereerst moet de juridische kwalificatie van de waarde en verplichtingen die deze met zich brengt, worden omschreven. Dit kan een resultaatverplichting zijn om een in de omgevingswaarde gegeven maximale of minimale waarde niet te overschrijden (vroeger: grenswaarde). Daarnaast kan een omgevingswaarde een inspanningsverplichting of realisatieverplichting inhouden om een bepaalde waarde te bewerkstelligen. Bij deze juridische kwalificatie van de omgevingswaarde kan worden aangegeven wat de mogelijkheden tot afweging (zowel in zichzelf als ten opzichte van andere waarden) zijn en wat de mogelijkheden zijn voor afwijken of uitstel.

Daarnaast moet het tijdstip waarop de verplichting ingaat of de termijnen waarbinnen de verplichting voldaan moet zijn, worden omschreven. Ten slotte moet de geografische gelding van de omgevingswaarde worden vermeld. Met andere woorden de locatie of locaties waar de omgevingswaarde van toepassing is of de aanwijzing van de locaties waar moet worden vastgesteld of aan een waarde worden voldaan.

Aan de omgevingswaarde zijn twee rechtsgevolgen verbonden. Ten eerste zal het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld, ook een programma moeten vaststellen als niet of naar verwachting niet zal worden voldaan aan de vastgestelde omgevingswaarde.⁹⁷ Dat programma zal bestaan uit een pakket met beleids- of beheersmaatregelen om alsnog aan die waarde te voldoen.

⁹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.97.

⁹² Artikel 2.13 Omgevingswet.

⁹³ 'Omgevingswaarden in de Omgevingswet', www.dewabo.nl (zoek op: omgevingswaarden).

⁹⁴ Zie artikel 2.15 Omgevingswet.

⁹⁵ 'Omgevingswaarden in de Omgevingswet', www.dewabo.nl (zoek op: omgevingswaarden).

⁹⁶ Artikel 2.10 Omgevingswet.

⁹⁷ Zie artikel 3.9 Omgevingswet.

Een voorbeeld hiervan is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Met dit programma maken maatregelen die de luchtkwaliteit verbeteren, zoals roetfilters, het mogelijk dat de grenswaarden voor luchtkwaliteit tijdig worden bereikt en dat bepaalde bouwprojecten kunnen doorgaan. Zonder dit programma zou de luchtkwaliteit niet verbeteren en zouden bijvoorbeeld wegenprojecten stopgezet moeten worden, omdat de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit overschreden zijn of dreigen te worden.⁹⁸

Ten tweede moet voor iedere omgevingswaarde door middel van een systeem van monitoring worden bewaakt wat de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten, concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving is.⁹⁹ Het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld, moet op basis hiervan beoordelen of aan die omgevingswaarde wordt voldaan. Voor lucht- en waterkwaliteit en waterveiligheid worden Rijksomgevingswaarden geformuleerd. Daarvoor geldt de systematiek van verplichte monitoring en programma's bij dreigende overschrijdingen. Voor geluid en externe veiligheid is dat niet mogelijk en worden alleen instructieregels voor opgesteld.¹⁰⁰

3.4.3 Onderbouwing

In de Omgevingswet wordt bepaald dat bij de vaststelling van omgevingswaarden onderbouwd moet worden welke taken en bevoegdheden worden ingezet om de omgevingswaarden te verwezenlijken.¹⁰¹ Het artikel biedt mogelijkheden voor flexibiliteit en differentiatie. Zo zijn bij een omgevingswaarde voor de luchtkwaliteit andere handelingen en bevoegdheden van belang dan bijvoorbeeld een omgevingswaarde voor waterveiligheid. Voor het bereiken van sommige omgevingswaarde kan het voldoende zijn om een programma van maatregelen vast te stellen zonder een doorwerking naar individuele besluiten of handelingen via instructie- of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen.¹⁰²

3.5 Rol gemeenten in de Omgevingswet

Het omgevingsplan is onderverdeeld in landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. Voor dit onderzoek is het gemeentelijk niveau van belang. In de wet is uitdrukkelijk geregeld dat de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving eerst bij de gemeente ligt en daarna pas bij de provincie en het Rijk. Het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' wordt hiermee gehanteerd.¹⁰³

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk voor de gemeente om omgevingswaarden in het omgevingsplan op te nemen. Het gaat hierbij om omgevingswaarden voor effecten van activiteiten en bronnen binnen die gemeente op de omgevingskwaliteit van een daarbij te bepalen gebied. Te denken valt aan omgevingswaarden voor geluid, geur, lucht et cetera. Door het inzetten van beleidsinstrumenten van het gemeentebestuur kan die omgevingswaarde beïnvloed of beheerst worden, door bijvoorbeeld het treffen van bron- of effectgerichte maatregelen voor activiteiten binnen het gemeentelijk grondgebied.¹⁰⁴

⁹⁸ 'Veel gestelde vragen', www.veelgesteldevrageomgevingswet.pleio.nl (zoek op: instrumenten, programma).

⁹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 390.

¹⁰⁰ Brief I&M Kwaliteit leefomgeving, algemene informatie inhoud en proces, 16 juni 2014.

¹⁰¹ Zie artikel 2.10 lid 2 Omgevingswet.

¹⁰² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 390.

¹⁰³ 'Omgevingswaarden in de Omgevingswet', *De wabo*, www.dewabo.nl (zoek op: omgevingswaarden).

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 390.

Zie ook artikel 2.11 Omgevingswet.

Brongerichte maatregelen zijn gericht op de veroorzakers van milieubelasting en reduceren daarvan. Luchtfilters zijn hier een voorbeeld van. Effectgerichte maatregelen zijn gericht op de nadelige gevolgen van reeds aanwezige verontreiniging, aantasting en uitputting van het milieu. Een voorbeeld hiervan is afvalwaterzuivering.¹⁰⁵

De bevoegdheid van het bestuur om omgevingswaarden vast te stellen, kan beperkt worden door een regeling op provinciaal of landelijk niveau. De gemeente is namelijk afhankelijk van de provincie en het Rijk bij het vaststellen van omgevingswaarden.

Hierbij moet gedacht worden aan omgevingswaarden voor bijvoorbeeld lucht en waterveiligheid. Deze worden op rijksniveau opgesteld. Over deze omgevingswaarden hebben de gemeenten niks te zeggen en moeten ze zich aanhouden.¹⁰⁶

Een gemeenteraad kan geen omgevingswaarden in een omgevingsplan opnemen in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij een provinciale omgevingsverordening of AMvB's zijn vastgesteld, tenzij de vaststelling van de omgevingwaarde bij omgevingsverordening of AMvB wordt bepaald.¹⁰⁷ Dit is in het tweede lid van artikel 2.11 van de Omgevingswet geregeld. Afwijkende omgevingswaarden maken het mogelijk om een ander omgevingswaarde te vervangen, mits dit is toegestaan bij omgevingsverordening of AMvB. Dit kan dus een hogere of lagere eenheid zijn waarin de omgevingswaarde is gesteld door de provincie of het Rijk. Ook kan het een zwaarder of lichtere kwalificatie in objectieve termen betreffen. Met een aanvullende omgevingswaarde kan de gemeente naast de omgevingswaarde van de provincie of het Rijk voor hetzelfde aspect van de fysieke leefomgeving een andere omgevingswaarde stellen.¹⁰⁸

Met het wetsvoorstel heeft de gemeente de vrijheid om omgevingswaarden aan te passen op de fysieke leefomgeving van haar grondgebied. De gemeente krijgt als het ware meer stuur aan handen als het gaat om de kwaliteit van de leefomgeving op haar terrein.¹⁰⁹

Zo kan er in een gemeente aan de ene kant van haar grondgebied meer geluidhinder zijn dan aan de ander kant, waar het rustiger is, maar wel weer meer stank is. De gemeente kan dan met de Omgevingswet de omgevingswaarden flexibel inzetten, door omgevingswaarde geluid op te stellen voor de ene kant van het grondgebied en een omgevingswaarde voor geur voor de andere kant van het grondgebied.¹¹⁰

¹⁰⁵ 'Milieufocus', www.milieufocus.nl (zoek op: factsheets, zuiveringstechnieken).

¹⁰⁶ Zie bijlage E, interview d.d. 10 april 2015 met mevr. F. Gutter en dhr. H. Kats.

¹⁰⁷ Van der Velde, p. 70.

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 390.

¹⁰⁹ Zie bijlage E, interview d.d. 10 april 2015 met mevr. F. Gutter en dhr. H. Kats.

¹¹⁰ Zie bijlage E, interview d.d. 10 april 2015 met mevr. F. Gutter en dhr. H. Kats.

4. Programma 'Nu al eenvoudig beter'

In dit hoofdstuk wordt gekeken hoe de gemeenten zich op de toekomstige Omgevingswet, die in het vorige hoofdstuk is behandeld, kunnen voorbereiden en er na toe kunnen werken aan de hand van het programma 'Nu al eenvoudig beter'. In dit programma worden door zogenoemde 'pilotgemeenten' geëxperimenteerd met het omgevingsplan. De aanpak, kennis en ervaringen van een tweetal pilotgemeenten worden vervolgens uiteengezet. Tevens worden de kennis en ervaringen van vertegenwoordigers van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (die het wetsvoorstel hebben opgesteld en het programma organiseren) en juristen van adviesbureaus voor milieu en ruimtelijke ordening (die ook samenwerken met pilotgemeenten) besproken.

4.1 Pilot Crisis- en herstelwet

De Omgevingswet treedt naar verwachting in 2018 in werking. Dat betekent dat alle betrokkenen nog de tijd hebben om zich erop voor te bereiden en er naar toe te werken. De Rijksoverheid stimuleert het actief voorsorteren op de Omgevingswet met het programma 'Nu al eenvoudig beter' en door de inzet van de experimenteerregeling van de Crisis- en herstelwet (Chw). Hierdoor kunnen zogenoemde pilotgemeenten al met het instrument omgevingsplan experimenteren. Dit project wordt georganiseerd door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).

Zo kunnen momenteel 22 gemeenten een omgevingsplan (bestemmingsplan met verruimde reikwijdte) maken en worden door een aantal gemeenten omgevingsvisies gemaakt. Met de huidige pilots voor omgevingsplannen kan bijvoorbeeld afgeweken worden van het begrip een 'goede ruimtelijke ordening', zoals dat in de Wro centraal staat. De planregels mogen bij de pilots strekken ten behoeve van het 'bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit' en het 'doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies'.¹¹¹ Ook regels over milieu kunnen in de pilots in het bestemmingsplan worden opgenomen.

Op basis van de achtste tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet zijn er zes gemeenten, bestaande uit de gemeenten Bussum, Breda, Oldenzaal, Soest en Venlo, begonnen met het opstellen van een 'pilot' omgevingsplan. Het omgevingsplan (waar in de 'pilot' meegewerkt wordt) is eigenlijk een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Daarmee lopen zij vooruit op de mogelijkheden van het omgevingsplan zoals verwoord in de Omgevingswet.

Al deze gemeenten krijgen ruimte om met de volgende onderwerpen te experimenteren:

- Het plan gaat over de fysieke leefomgeving en niet alleen over de ruimtelijke aspecten daarbinnen. Dat betekent dat ook milieumaatregelen en aspecten als natuur in het integrale plan kunnen worden meegenomen.
- Verordeningen kunnen integraal onderdeel uitmaken van het plan, zoals ook is voorzien in de Omgevingswet.
- Grondexploitaties kunnen gefaseerd worden opgesteld. Een grondexploitatie is een begroting die wordt opgesteld om grondkosten en grondopbrengsten van een ruimtelijk ontwikkelingsplan (zoals een nieuw bestemmingsplan) in beeld te brengen.
- Onderzoeken kunnen gefaseerd worden gedaan. In het begin kunnen ze globaal zijn en hoe verder in het traject, des te gedetailleerder het onderzoek wordt.

¹¹¹ Van der Velde, p. 53.

- De termijn van tien jaar waarbinnen het plan gerealiseerd moet zijn (volgens de Raad van State is die niet meer van toepassing).¹¹²

Hieronder wordt ingegaan op twee van deze pilotgemeenten. Hun kennis en ervaringen met het vooruitwerken met het omgevingsplan en het opnemen van milieunormen worden besproken.

4.1.1. Gemeente Breda

*"Heel veel aspecten die je eerst niet mee hoefden te nemen bij bestemmingsplannen, moet je nu wel mee nemen bij het omgevingsplan."*¹¹³

- H. Konings, projectleider gemeente Breda.

De gemeente Breda is gestart met een soort groeimodel om uiteindelijk te komen tot een Omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente. Omdat de gemeente Breda de afgelopen vijf jaren veel tijd en geld heeft gestoken in het actualiseren van bestemmingsplannen, wil zij niet meteen voor heel het grondgebied een omgevingsplan opstellen. Wel is de gemeente gaan kijken naar plannen die tussentijds herzien moeten worden. Zo is er een viertal bestemmingsplangebieden, dat aaneengrenzend zijn, waarvan de tienjaarstermijn van het bestemmingsplan verstreken is. Hierdoor kunnen de kosten worden beperkt, omdat voor die gebieden een ander bestemmingsplan moet worden opgesteld. Voor deze vier gebieden (Heuvel, Boeimeer, Ruitersbos en Dr. Batenburglaan) wordt één bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, ofwel een omgevingsplan opgesteld.¹¹⁴

De heer Koning, beleidsmedewerker en projectleider van de gemeente Breda, ervaart de nieuwe wetgeving als een goed voorstel, omdat er momenteel een wildgroei is aan wetgeving op het gebied van 'fysieke leefomgeving'.¹¹⁵ Aan deze wildgroei komt een einde met het wetsvoorstel, waarin alle relevante wetten op het gebied van fysieke leefomgeving geïntegreerd zijn. Dat betekent ook dat bij een grote gemeente als Breda meer mensen aan tafel moeten zitten om een omgevingsplan op te stellen. Doordat het nieuwe centrale begrip niet meer een 'goede ruimtelijke ordening' is, maar 'fysieke leefomgeving' zal ook breder moeten worden gekeken. Bij het maken van een omgevingsplan zijn veel meer vakdisciplines betrokken dan bij een bestemmingsplan het geval is. Zo zijn mensen van beheer, mobiliteit, milieu et cetera betrokken bij het proces. Heel veel aspecten die niet meegenomen werden bij een bestemmingsplan moet dan wel meegenomen worden in een omgevingsplan. Daarnaast moet er ook naar beleid worden gekeken. Momenteel zijn er 97 documenten bij de gemeente Breda die iets zeggen over de fysieke leefomgeving, bestaande uit: beleidstukken, verordeningen, bestemmingsplannen en visies. Gekeken moet worden wat er allemaal uit deze documenten overgenomen kan worden in een omgevingsplan. Dit is nogal een opgave volgens Koning.¹¹⁶

Wat er onder het begrip 'fysieke leefomgeving' valt, is nog niet geheel duidelijk voor de gemeente Breda. De wet geeft een opsomming wat daaronder in ieder geval verstaan

¹¹² Eenvoudig Beter in de praktijk Crisis- en herstelwet projecten in beeld (7e en 8e tranche), Ministerie van IenM, p. 36.

Zie ook bijlage E, interview d.d. 10 april 2015 met mevr. F. Gutter en dhr. H. Kats.

¹¹³ Zie bijlage A, interview d.d. 18 maart 2015 met dhr. H. Koning.

¹¹⁴ Brief van de wethouder aan de leden van de gemeenteraad Breda 13 januari 2014.

Zie ook bijlage A, interview d.d. 18 maart 2015 met dhr. H. Koning.

¹¹⁵ Zie bijlage A, interview d.d. 18 maart 2015 met dhr. H. Koning.

¹¹⁶ Zie bijlage A, interview d.d. 18 maart 2015 met dhr. H. Koning.

moet worden, maar dit is geen limitatieve opsomming.¹¹⁷ Daardoor blijft er ruimte over voor interpretatie. Met andere woorden: er zijn meer aspecten die de fysieke leefomgeving kunnen raken. De gemeente heeft beleidsvrijheid om te bepalen wat in het kader van fysieke leefomgeving geregeld moet worden. De gemeente Breda heeft een aantal werkgroepen opgezet, waarin per thema gekeken wordt naar beleid, wetgeving en ambities. Wanneer alle sectorale thema's met alle ambities bij elkaar worden gezet, kunnen eventuele spanningsvelden ontstaan tussen deze ambities. Gekeken moet worden welke ambities worden losgelaten om andere ambities te kunnen realiseren. Die ambities worden door het bestuur van de gemeente bepaald en op papier gezet.

Volgens Koning kan de gemeente Breda op basis van de nieuwe Omgevingswet gemakkelijker zaken regelen ten aanzien van milieu in ruimtelijke plannen dan op basis van de huidige regelgeving het geval is. Zo kan met het wetsvoorstel milieunormen worden opgenomen in planregels, wat nu nog met de huidige regelgeving soms een probleem kan zijn. Met het bestemmingsplan wordt in de toelichting gesproken over milieuwaarden, maar deze worden vaak niet doorvertaald in de planregels. Uiteindelijk zijn alleen de planregels bindend. Die mogelijkheid is er wel op basis van de Omgevingswet, maar dan is de vraag in hoeverre ze nog moeten worden doorvertaald, als het AMvB daar heel duidelijk en stellig over is. Koning vraagt zich af wanneer er afgeweken moet worden van bepaalde omgevingswaarden. Daarnaast vraagt hij zich af als er dan afgeweken moet worden of daar onderzoek voor gedaan moet worden en of er dan maatregelen voor getroffen moet worden. Dit is een vertaalslag die volgens hem nog gemaakt moet worden.¹¹⁸

4.1.2. Gemeente Venlo

“ Waar ik enigszins bezorgd over ben, is dat de AMvB's van de Omgevingswet dichtgetimmerd gaan worden, waardoor de ruimte en bewegingsvrijheid van de gemeente op die manier ingeperkt gaan worden.”¹¹⁹

- G. Meers, projectleider gemeente Venlo.

Een ander pilotgemeente die zich bezig houdt met het omgevingsplan is de gemeente Venlo. Deze pilotgemeente heeft een proces opgesteld met sessies met veel medewerkers, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Het proces is in twee hoofddelen verdeeld. Dit jaar wordt in gegaan op de uitgangspunten, dat de basis vormt van het omgevingsplan. Er wordt onder andere gekeken naar hoe flexibel de gemeente bestemmingsplannen wil opstellen en welke verordeningen wel of niet gelden. In 2016, het tweede deel van het proces begint de gemeente het op te stellen omgevingsplan echt een inhoudelijke vorm te geven. De tijd die de gemeente daarvoor uitgetrokken heeft is tot 2018. Dan zal er een gebiedsdekkend omgevingsplan voor de hele gemeente Venlo gemaakt worden dat voldoet aan de nieuwe wet.

Momenteel is de gemeente Venlo nog in de voorbereidende fase. Volgens de heer Meerts, beleidsadviseur en projectleider van de gemeente Venlo, zijn de ervaringen tot nu toe binnen de gemeente dat iedereen het als een mooie uitdaging ziet om met het wetsvoorstel aan de slag te gaan en ook de nodige kansen van de wet zien. Aan de andere kant zijn de medewerkers van de gemeente ook terughoudend. Ze vragen zich af of het wetsvoorstel niet hetzelfde is als de huidige wetgeving, maar dan in een nieuw jasje.¹²⁰ Meerts maakt zich daarnaast zorgen over de uitwerking van de Omgevingswet en de AMvB's. Wanneer de opgestelde AMvB's de regelgeving dichttimert, wordt de

¹¹⁷ Artikel 1.2 Omgevingswet.

¹¹⁸ Zie bijlage A, interview d.d. 18 maart 2015 met dhr. H. Koning.

¹¹⁹ Zie bijlage B, interview d.d. 24 maart 2015 met dhr. G. Meerts.

¹²⁰ Zie bijlage B, interview d.d. 24 maart 2015 met dhr. G. Meerts.

beleidsvrijheid van de gemeente ingeperkt. Zo zou volgens hem de afwegingsruimte op het gebied van milieunormen dan dichtgetimmerd kunnen worden, waardoor er niet meer veranderd ten opzichte van de huidige situatie.¹²¹

Ook is het begrip 'fysieke leefomgeving' voor de gemeente Venlo nog niet helemaal duidelijk. De gemeente is nu in haar beginfase aan het stoeien met de concrete invulling van het begrip. Zo vraagt Meerts zich af wat de reikwijdte van het begrip is. Opgemerkt wordt dat binnen de gemeente Venlo iedereen het begrip op zijn eigen manier invult. De gemeente moet, binnen haar beleidsvrijheid, daar nog één lijn in zien te vinden.

4.2 Ministerie van IenM

*"Milieu is niet altijd ruimtelijk relevant en kan dan niet altijd in een ruimtelijke plan worden opgenomen. Dat mag straks allemaal wel met de Omgevingswet."*¹²²

- F. Gutter, vertegenwoordiger ministerie van I&M.

Mevrouw Gutter, programmamanager Chw en senior beleidsmedewerker Omgevingsmanagement en de heer Kats, juridisch adviseur en projectleider Omgevingswet en programmadirectie 'Eenvoudig Beter' zijn de vertegenwoordigers van het ministerie van I&M die het programma 'Eenvoudig Beter' organiseren en tevens betrokken zijn bij het opstellen van de Omgevingswet.

Volgens Kats is de Omgevingswet een heldere wet met een goede integratieslag, die goed de kaders uiteenzet. Gutter geeft aan dat de Omgevingswet de verbrede reikwijdte voor het omgevingsplan introduceert. Onder de Chw wordt daar ook veel ervaring mee opgedaan, als het gaat om integratie van milieu en ruimte in het omgevingsplan, maar ook met experimenten voor ontwikkelingsgebieden. Er zijn 20 ontwikkelingsgebieden aangewezen waar bestemmingsplannen opgesteld worden met daarin opgenomen milieumaatregelen, waardoor je de milieuproblematiek veel effectiever kunt aanpakken.

Tevens geeft Gutter aan dat met de huidige regelgeving milieunormen niet altijd in een ruimtelijke plan kunnen worden opgenomen, omdat deze niet altijd ruimtelijk relevant zijn. Dit mag straks wel met de Omgevingswet, omdat het een integrale wet is. Milieuthema's kunnen met de juridische instrumenten van de Omgevingswet dan ook beter worden aangepakt.¹²³

4.3 Adviesbureaus milieu en ruimtelijke ordening

Adviesbureau Tonnaer

*"Als je kijkt hoeveel gemeenten nu al via de Crisis- en herstelwet vooruitlopen op de Omgevingswet, moet je eigenlijk al concluderen dat de Omgevingswet in een behoefte voorziet."*¹²⁴

- A. Snijders, seniorjurist adviesbureau Tonnaer.

De heer Snijders, werkzaam als seniorjurist in het omgevingsrecht, werkt vanuit het juridisch adviesbureau Tonnaer aan het omgevingsplan voor de gemeente Bussum. Hij vindt het een uitdaging, maar ook leuk om vooruit te werken op de Omgevingswet en op deze manier vernieuwend en innovatief bezig te zijn. Doordat ze nog aan het experimenteren zijn, loopt het adviesbureau nog tegen zaken aan die nog niet duidelijk of

¹²¹ Zie bijlage B, interview d.d. 24 maart 2015 met dhr. G. Meerts.

¹²² Zie bijlage E, interview d.d. 10 april 2015 met mevr. F. Gutter en dhr. H. Kats.

¹²³ Zie bijlage C, interview d.d. 25 maart 2015 met dhr. R. Mathijsen.

¹²⁴ Zie bijlage E, interview d.d. 10 april 2015 met mevr. F. Gutter en dhr. H. Kats.

uitgekristalliseerd zijn. Doordat de gemeente Bussum werkt aan een bestaand woongebied houdt Snijders zich nog niet bezig met het opnemen van milieunormen in het omgevingsplan.¹²⁵

Wel denkt Snijders dat het criterium een 'goede fysieke leefomgeving' meer ruimte biedt voor een integrale benadering in het omgevingsplan en dus ook voor het volwaardig meenemen van het milieuaspect. Er zal niet alleen naar de ruimtelijke relevante milieuaspecten worden gekeken, maar ook naar zaken die nu bijvoorbeeld in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) of in de Geurverordening zijn geregeld. Voor het criterium 'fysieke leefomgeving' hanteert Snijders en het adviesbureau Tonnaer de praktische definitie: 'de ruimte waarin we wonen, werken en recreëren'.¹²⁶

Volgens Snijders dwingen omgevingsplannen gemeenten tot een integrale benadering, zowel qua inhoud als organisatorisch. De brede reikwijdte van de plannen geeft voor de burger meer duidelijkheid (alles op één plek en in samenhang raadpleegbaar) en voorkomt dubbele of tegenstrijdige regelingen. Het omgevingsplan heeft dus veel voordelen boven een bestemmingsplan. Ook geeft Snijders aan dat de Omgevingswet flexibele plannen stimuleert.¹²⁷

Adviesbureau Bro

*"De doelstelling van het wetsvoorstel is: 'Eenvoudig Beter', maar ik denk dat het op dit moment nog niet eenvoudig is."*¹²⁸

- R. Mathijssen, jurist Ruimte & Omgevingsrecht.

De heer Mathijssen, werkzaam als jurist adviesgroep Ruimte & Omgevingsrecht binnen het adviesbureau Bro, vindt het wetsvoorstel vergelijkbare instrumenten hebben als met de huidige wetgeving (zoals de structuurvisie die ook blijft in de Omgevingswet). Wel vindt hij de inhoud wezenlijk anders. Nu valt de milieuwetgeving samen met ruimtelijke ordening. Milieu krijgt nu een volwaardige plek in de ruimtelijke ordening, doordat milieuaspecten niet meer ruimtelijk relevant hoeven te zijn. Met de huidige regelgeving werden door jurisprudentie al veel milieunormen geaccepteerd, maar met het wetsvoorstel wordt het gelegaliseerd in de wet.¹²⁹

Doordat alle wetten samen geïntegreerd worden in één wet kan dit complexiteit met zich meebrengen volgens Mathijssen. Het is de vraag of de gemeente en vooral de kleinere gemeenten in staat zijn om dat allemaal samen te pakken en al die kennis bezitten om het in één plan toe te passen. De doelstelling van het wetsvoorstel is: 'Eenvoudig Beter', maar Mathijssen denkt dat het op dit moment nog niet eenvoudig is. Hij verwacht dat de gemeente eerst een aanbouwregeling maakt (die op een bestemmingsplan lijkt) en er langzamerhand beleid bijvoegt.¹³⁰

Ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving vindt Mathijssen het een verbetering dat nieuwe woningen en bedrijven met de Omgevingswet kunnen worden gerealiseerd, mits deze voldoen aan de gestelde milieunormen. Het maakt niet uit welke maatregel daar voor wordt getroffen (geluidswanden of isolatie).

¹²⁵ Zie bijlage D, interview d.d. 20 april 2015 met dhr. A. Snijders.

¹²⁶ Zie bijlage D, interview d.d. 20 april 2015 met dhr. A. Snijders.

¹²⁷ Zie bijlage D, interview d.d. 20 april 2015 met dhr. A. Snijders.

¹²⁸ Zie bijlage C, interview d.d. 25 maart 2015 met dhr. R. Mathijssen.

¹²⁹ Zie bijlage C, interview d.d. 25 maart 2015 met dhr. R. Mathijssen.

¹³⁰ Zie bijlage C, interview d.d. 25 maart 2015 met dhr. R. Mathijssen.

5. De gevolgen voor de gemeente Roosendaal

De mogelijke gevolgen van de Omgevingswet (met betrekking tot milieu) voor de gemeente Roosendaal wordt in dit hoofdstuk uiteengezet. Om te beginnen wordt gekeken of de huidige jurisprudentie nog relevant zal zijn en of er eventueel nieuwe jurisprudentie gevormd zal worden. Daarna worden de voorbereidingshandelingen die de gemeente moet verrichten en de maatregelen die de gemeente daarvoor moet treffen, behandeld. Tot slot wordt de mogelijke aanpak voor de gemeente Roosendaal beschreven aan de hand van voorbeeldregels met betrekking tot milieu, die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen.

5.1 Jurisprudentie

Wanneer het wettelijke kader verandert met de komst van de Omgevingswet, worden de grondslagen voor een rechtelijke toets hiermee ook anders. Zo is de reikwijdte van een omgevingsplan groter dan die van een bestemmingsplan. Uitspraken van de rechter kunnen dus anders worden dan nu. De huidige jurisprudentie is niet altijd door te trekken naar de instrumenten en besluiten van de Omgevingswet.¹³¹

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (a.b.b.b's) staan los van de huidige wetgeving en los van de Omgevingswet. Deze beginselen vloeien voort uit het Algemene wet bestuursrecht (Awb). De rechter moet in specifieke gevallen nagaan of voldaan wordt aan de a.b.b.b's. De aard van het instrument en de bedoelingen van de wetgever kunnen hierbij een rol spelen. Het beoordelen van het beginsel rechtszekerheid kan zich mogelijk bij een bestemmingsplan anders uiten dan bij een omgevingsplan. Het is aan de rechter hoe hij de toets aan dit beginsel en de andere beginselen van behoorlijk bestuur vormgeeft. De rechter bepaalt dus mede op welke wijze uitvoering gegeven kan worden aan de Omgevingswet.¹³²

Wel zal een aantal rechtsuitspraken zeker nog actueel blijven. Zo is al een aantal rechtsuitspraken zelfs gecodificeerd in de wet zelf of in de AMvB. De Omgevingswet is het vastleggen van de constante jurisprudentie. Echter zal nog heel veel nieuwe jurisprudentie gevormd gaan worden, onder andere over het begrip 'fysieke leefomgeving'. De rechter zal zich moeten uitspreken over de vraag wat allemaal onder het ruime begrip valt en wat daar allemaal mee gedaan kan worden.¹³³

Het ministerie van I&M geeft aan dat met de Omgevingswet jurisprudentie juist doorbroken wordt. Er zijn namelijk een aantal punten dat momenteel door jurisprudentie anders wordt uitgelegd dan dat door de wetgever bedoeld was. Zo is eigenlijk nooit in de Wro omschreven dat een bestemmingsplan binnen tien jaar uitgevoerd moet worden. De bedoeling van de wetgever is dat iedere tien jaar gekeken moet worden of de wet nog actueel is en de rechterspraak heeft er van gemaakt dat bij een bestemmingsplan aangetoond moet worden of dat het binnen tien jaar uitgevoerd kan worden. In het omgevingsplan wordt die tien jaar losgelaten.¹³⁴

5.2 Voorbereidingshandelingen gemeente Roosendaal

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de gemeente integraal moet denken. De gemeente Roosendaal zal met meerdere mensen aan tafel moeten zitten om een omgevingsplan op te stellen. Doordat de gemeente gaat werken met het criterium 'fysieke

¹³¹ Van der Velde, p. 81-82.

¹³² Van der Velde, p. 81-82.

¹³³ Zie bijlage C, interview d.d. 25 maart 2015 met dhr. R. Mathijsen.

¹³⁴ Zie bijlage E, interview d.d. 10 april 2015 met mevr. F. Gutter en dhr. H. Kats.

leefomgeving', zal zij met verschillende afdelingen binnen haar organisatie te maken hebben. Te denken valt aan mensen van beheer, mobiliteit, milieu et cetera.¹³⁵

Voor de concrete invulling van het begrip 'fysieke leefomgeving' krijgt de gemeente méér beleidsvrijheid. De gemeente Roosendaal moet daar als organisatie dan ook één lijn in zien te vinden. Dit doet de gemeente door de wet en de Memorie van toelichting erbij te nemen. Als praktische definitie kan de gemeente "de ruimte waarin we wonen, werken en recreëren", hanteren.¹³⁶ Daarnaast zal de gemeente Roosendaal moeten kijken welke documenten er allemaal zijn die handelen over fysieke leefomgeving. Dit zijn documenten die bestaan uit beleidstukken, verordeningen, bestemmingsplannen en visies. Gekeken moet worden naar de actualiteit van deze documenten en wat de gemeente uit de documenten gaat overnemen in haar omgevingsplan.¹³⁷

Het is aan de gemeente zelf om te bepalen wat zij precies wil regelen in het kader van de fysieke leefomgeving. Per thema kan bekeken worden welk beleid en wetgeving er zijn, maar ook wat de ambitie van de gemeente Roosendaal is. Wanneer alle sectorale thema's en de ambities bij elkaar wordt gezet, kan gekeken worden naar eventuele spanningsvelden tussen bepaalde ambities. Gezamenlijk kan worden gekeken naar de prioriteiten van de gemeente Roosendaal, welke ambities losgelaten moet worden om de andere ambitie te kunnen realiseren.¹³⁸

De Omgevingswet bevordert in een vroeg stadium met betrokken partijen aan tafel te gaan zitten. Het omgevingsplan biedt daarbij, meer dan het bestemmingsplan, een instrument om te komen tot een integrale afweging. Voor een optimaal gebruik van het omgevingsplan en het slagen van de doelstelling van de wetgever, *een veilige en gezonde leefomgeving creëren en deze op een duurzame en doelmatige wijze te behouden, te beheren, te gebruiken en te ontwikkelen*¹³⁹, zal de manier van werken van zowel gemeenten, burgers als bedrijven van essentieel belang zijn. Voorkomen moet worden dat het omgevingsplan enkel gebruikt wordt om sectorale regelgevingen te bundelen. In plaats van dat een ieder alleen aan zijn of haar eigen sectoraal belang denkt moet er een cultuur binnen de gemeente Roosendaal ontstaan waarbij men gezamenlijk tot een integrale afweging komt waarbij in beginsel evenveel gewicht wordt toegekend aan verschillende sectorale belangen.¹⁴⁰

5.3 Omgevingswaarden

De gemeente heeft nu meer beleidsvrijheid met omgevingswaarden. Een aantal zaken zal het Rijk zelf regelen en die gelden dan ook algemeen. Te denken valt aan zaken als lucht en water. Maar op andere gebieden kan de gemeente Roosendaal zelf regelen.¹⁴¹

*Een voorbeeld is dat als de gemeente zich wil profileren als een schone gemeente, dat zij daar een omgevingswaarde voor kunnen opnemen. De gemeente krijgt dus meer stuur aan handen als het gaat om de kwaliteit van de leefomgeving op haar terrein.*¹⁴²

Een ander voorbeeld is voor het milieunorm geluid. Momenteel is er de Wet geluidhinder "waarin geluidsnormen zijn vastgesteld op decibel". Inrichtingen

¹³⁵ Zie bijlage A, interview d.d. 18 maart 2015 met dhr. H. Koning.

¹³⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 61.

En zie ook bijlage C, interview d.d. 25 maart 2015 met dhr. R. Mathijssen.

¹³⁷ Zie bijlage A, interview d.d. 18 maart 2015 met dhr. H. Koning.

¹³⁸ Zie bijlage A, interview d.d. 18 maart 2015 met dhr. H. Koning.

¹³⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 59.

¹⁴⁰ Wingens 2014.

¹⁴¹ Zie bijlage E, interview d.d. 10 april 2015 met mevr. F. Gutter en dhr. H. Kats.

¹⁴² Zie bijlage E, interview d.d. 10 april 2015 met mevr. F. Gutter en dhr. H. Kats.

*moeten aan deze geluidsnormen houden, om geluidhinder zoveel mogelijk te voorkomen. Met de Omgevingswet gaat dit veranderen, omdat met deze wet de gemeente zelf een omgevingswaarde kunnen stellen als het gaat om geluidsbelasting. Er komen wel instructieregels, maar die zijn niet inhoudelijk.*¹⁴³

Milieunormen worden minder strikt. Er wordt alleen een harde boven- en ondergrens vastgesteld. De gemeente kijkt naar haar eigen fysieke leefomgeving voor het vaststellen van haar omgevingswaarden. De gemeente heeft hierdoor meer grip op de afweging voor het totale beeld.¹⁴⁴

De gemeente Roosendaal moet kijken naar haar gehele grondgebied, voor het bepalen van de omgevingswaarden die ze willen vaststellen. Zo zal in het bedrijventerrein Borchwerf, besproken in paragraaf 2.3.1, meer omgevingswaarden geregeld moeten worden (zoals: industrielawaai en externe veiligheid) dan in een woonwijk als Tolberg. Er moet dus worden gekeken in welke gebieden meer sprake is van geurhinder, geluidhinder of vervuiling. In die gebieden kan de gemeente meer milieunormen opstellen dan in de gebieden waar geen of weinig sprake is van de zojuist genoemde milieuhinder.

In paragraaf 3.5.2 werd al duidelijk gemaakt dat het college van burgemeester en wethouders verplicht is om een programma vast te stellen wanneer (naar verwachting) niet voldaan wordt aan een omgevingswaarde. De gemeente Roosendaal zal een pakket met beleids- of beheersmaatregelen moeten opstellen om alsnog aan de waarde te voldoen.

*Met het 'programma' als instrument wordt bijvoorbeeld de programmatische aanpak van de luchtkwaliteit door middel van het NPL voortgezet. Kern van die programmatische aanpak is dat aan milieukwaliteitsnormen wordt voldaan door een pakket maatregelen te treffen dat beoogt 'lucht' te creëren voor ruimtelijke ontwikkeling. Als gevolg van een dergelijke programmatische aanpak wordt meer flexibiliteit gecreëerd voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het aantonen dat wordt voldaan aan milieukwaliteitsnormen wordt niet langer gekoppeld aan een concreet project maar wordt gezien in samenhang met een pakket aan maatregelen.*¹⁴⁵

Een programmatische aanpak kan mogelijk een drempel worden voor de gemeenten, doordat de gemeenten extra dingen moeten doen. Ondanks dat het programmatische aanpak bedoeld is om als gemeente hogere ambities te hebben en die vast te leggen in het omgevingsplan, zullen de gemeenten geneigd zijn milieunormen toch meer op de automatische piloot opnemen, die standaard zijn en verder geen consequenties hebben.¹⁴⁶ Dit is dan ook een valkuil waar de gemeente Roosendaal zich voor moet behoeden.

Op de tweede plaats moet iedere vastgestelde omgevingswaarde door de gemeente Roosendaal door middel van een systeem van monitoring worden bewaard en moet worden beoordeeld of aan die omgevingswaarde wordt voldaan.

5.4 Voorbeeld omgevingsplan en regels

In opdracht van het ministerie van I&M is een prototype omgevingsplan opgesteld om te laten zien hoe een omgevingsplan op grond van de Omgevingswet er uit komt te zien. Het prototype biedt de mogelijkheid om als gemeente Roosendaal na te denken over de inhoud en opzet van een omgevingsplan en over de vorm en gebruiksmogelijkheden van het plan.¹⁴⁷

¹⁴³ Zie bijlage E, interview d.d. 10 april 2015 met mevr. F. Gutter en dhr. H. Kats.

¹⁴⁴ Zie bijlage E, interview d.d. 10 april 2015 met mevr. F. Gutter en dhr. H. Kats.

¹⁴⁵ Coenrady e.a. 2014. p.167.

¹⁴⁶ Zie ook bijlage C, interview d.d. 25 maart 2015 met dhr. R. Mathijssen.

¹⁴⁷ 'Prototype omgevingsplan', *Demo crotec*, www.democrotec.nl.

Bij het prototype gaat het om de opzet en vorm van het omgevingsplan. Het geeft een beeld van het plan en de mogelijke regels. Het gaat bij het prototype enkel om het beeld en niet om de inhoud van de regels, omdat deze fictief zijn en gekoppeld zijn aan fictieve vlakken van een gemeentelijk grondgebied.¹⁴⁸

In figuur 2 is een voorbeeld van een prototype omgevingsplan te zien:



Figuur 2: Prototype Omgevingsplan.¹⁴⁹

Bij het opstellen van het prototype is rekening gehouden met de huidige praktijk en de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt. Het prototype laat feitelijk zien hoe een omgevingsplan er uit kan komen te zien en hoe je ermee in de praktijk kunt werken.

De regels van het omgevingsplan zijn verdeeld in de volgende categorieën:

- Toegelaten functies
- Bouwen en verbouwen
- Omgevingsaspecten
- Milieu
- Duurzaamheid
- Groen
- Vuilnis en afval
- Wegen en parkeren
- Openbare ruimte
- Welstand
- Reclame
- Cultureel erfgoed
- Externe veiligheid
- Exploitatie¹⁵⁰

¹⁴⁸ Prototype omgevingsplan', *Demo crotec*, www.democrotec.nl.

¹⁴⁹ Bewerkt van prototype omgevingsplan', *Demo crotec*, www.democrotec.nl.

¹⁵⁰ Prototype omgevingsplan', *Demo crotec*, www.democrotec.nl.

Om de gemeente Roosendaal inzicht te geven hoe milieuaspecten in het toekomstige omgevingsplan kunnen doorwerken zijn hieronder voorbeeldregels opgenomen met betrekking tot milieu. De vier milieuaspecten die in paragraaf 2.3 besproken zijn, worden hieronder opnieuw behandeld.

Geluid

Zoals eerder in het rapport is aangegeven, kan de gemeente nu zelf geluidsnormen vaststellen als het gaat om geluidsbelasting.¹⁵¹ Deze geluidsnormen kunnen expliciet in het omgevingsplan worden opgenomen. Dit is niets nieuws voor geluidsnormen bij bedrijven, omdat dit al in het bestemmingsplan kan worden geregeld. Daarnaast is met het omgevingsplan mogelijk om geluidsnormen voor evenementen en wegverkeerslawaaai te regelen. Hieronder zijn ter illustratie voorbeeldregels opgenomen, hoe de gemeente Roosendaal geluid in haar toekomstige omgevingsplan kan regelen.

Voorbeeldregels: Geluid festiviteiten

De geluidsnormen bedoeld in de artikelen van gelden niet voor door het college per kalenderjaar aan te wijzen collectieve festiviteiten gedurende de daarbij aan te wijzen dagen of dagdelen.

Bij het ten gehore brengen van onversterkte muziek is de onder e. opgenomen tabel van toepassing, met dien verstande dat:

- 1. de in de tabel aangegeven waarden binnen in- of aanpandige gevoelige gebouwen niet gelden indien de gebruiker van deze gevoelige gebouwen geen toestemming geeft voor het in redelijkheid uitvoeren of doen uitvoeren van geluidsmetingen;*
- 2. de in de tabel aangegeven waarden binnen in- of aanpandige gevoelige gebouwen niet gelden indien de gebruiker van deze gevoelige gebouwen geen toestemming geeft voor het in redelijkheid uitvoeren of doen uitvoeren van geluidsmetingen;*
- 3. de in de tabel aangegeven waarden binnen in- of aanpandige gevoelige gebouwen niet gelden indien de gebruiker van deze gevoelige gebouwen geen toestemming geeft voor het in redelijkheid uitvoeren of doen uitvoeren van geluidsmetingen;*
- 4. de in de tabel aangegeven waarden binnen in- of aanpandige gevoelige gebouwen niet gelden indien de gebruiker van deze gevoelige gebouwen geen toestemming geeft voor het in redelijkheid uitvoeren of doen uitvoeren van geluidsmetingen.¹⁵²*

Voorbeeldregels: Wegverkeerslawaaai

Bouwregel

Geluidgevoelige objecten mogen worden gebouwd mits voor de aanvang van de bouw een geluidsscherm is gebouwd binnen ... meter vanaf het hart van de weg.

Gelijkwaardigheidsregel

Ten aanzien van de genoemde verplichting tot het realiseren van een geluidsscherm kan door initiatiefnemer in plaats daarvan een gelijkwaardige maatregel worden getroffen. Deze maatregel kan alleen worden getroffen voor zover daarmee ten minste hetzelfde resultaat wordt bereikt als met de verplichting voor het geluidsscherm.

De gelijkwaardige maatregel kan niet worden toegepast dan nadat burgemeester en wethouders, op basis van gegevens van de aanvrager waaruit de gelijkwaardigheid blijkt, met de gelijkwaardigheid van de maatregel hebben ingestemd. Burgemeester en wethouders beslissen binnen zes weken over de gelijkwaardigheid van de maatregel.¹⁵³

Voorbeeldregels: Geluidzoneringsplichtige inrichtingen

Toelichting op toegestane functies

De volgende functies zijn toegestaan:

- 1. bedrijven als genoemd in de categorieën 1 en 2 van bijlage 2, met uitzondering van geluidzoneringsplichtige inrichtingen, risicovolle inrichtingen en vuurwerkbedrijven;*
- 2. bedrijfswoningen.¹⁵⁴*

¹⁵¹ Zie ook bijlage E, interview d.d. 10 april 2015 met mevr. F. Gutter en dhr. H. Kats.

¹⁵² Prototype omgevingsplan', Demo crotec, www.democrotec.nl (zoek op planregels).

¹⁵³ Van der Velde, p. 131.

¹⁵⁴ Prototype omgevingsplan', Demo crotec, www.democrotec.nl, (zoek op planregels).

Externe veiligheid

Momenteel wordt externe veiligheid expliciet in de planregels van het bestemmingsplan geregeld. Dit zal ook het geval zijn bij het omgevingsplan. Ter verduidelijking is hieronder een voorbeeldregel voor externe veiligheid opgenomen, zoals die in een omgevingsplan komt uit te zien.

Voorbeeldregels: Externe veiligheid leidingen

Bouwregel

Gebouwen mogen worden gebouwd, mits dit geen kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten zijn.

Gebruiksregel

Het gebruiken van gronden en bouwwerken als kwetsbaar of beperkt kwetsbaar object is niet toegestaan. Het is verboden de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, en werkzaamheden uit te voeren:

- a. Het mengen, diepploegen, woelen, aanleggen van drainage, ontginnen, egaliseren en ophogen van gronden en/of overige grondbewerkingen;*
- b. Het uitvoeren van graafwerkzaamheden;*
- c. Het in de grond brengen van voorwerpen;*
- d. Het aanleggen van oppervlakteverhardingen;*
- e. Het rooien en planten van bomen en het aanbrengen van andere beplantingen;*
- f. Het permanent opslaan van goederen;*
- g. Het aanleggen, vergraven, verruimen of dempen van sloten, vijvers en andere wateren.*

Het hiervoor genoemde verbod is niet van toepassing op werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden die:

- h. Het normale onderhoud betreffen;*
- i. Graafwerkzaamheden betreffen als bedoeld in de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten;*
- j. Mogen worden uitgevoerd krachtens een reeds verleende vergunning*

Beoordelingsregel activiteiten belemmeringstrook leiding. De omgevingsvergunning om van het verbod af te wijken (omgevingsvergunning voor afwijkingsactiviteit) wordt in ieder geval verleend indien geen afbreuk zal worden gedaan aan een doelmatig en veilig functioneren van de leiding en schriftelijk advies is ingewonnen bij de leidingbeheerder.¹⁵⁵

Luchtkwaliteit

De luchtkwaliteit is een milieuaspect dat niet expliciet in de planregels terugkomt. Wel is het mogelijk om de luchtkwaliteit bij veehouderij expliciet in de planregels op te nemen. Bij de uitbreiding van veehouderij (of bij toename veestapel) is het mogelijk een concrete luchtkwaliteitsnorm vast te stellen. De gemeente Roosendaal doet dit al in het ontwerpbestemmingsplan 'Buitengebied' en de gemeente kan dit blijven doen in het omgevingsplan.

Voorbeeldregels: Luchtkwaliteit veehouderij

Er is aangetoond dat de achtergrondconcentratie, vermeerderd met de bijdrage voor het initiatief, een jaargemiddelde fijnstofconcentratie (PM_{10}) op gevoelige objecten veroorzaakt van maximaal $31,2 \mu g/m^3$.¹⁵⁶

Bedrijven en milieuzonering

Ook in het omgevingsplan zal het milieuaspect: bedrijven en milieuzonering expliciet worden geregeld, zoals dit momenteel in het bestemmingsplan wordt gedaan. Op de volgende pagina is te zien hoe de gemeente Roosendaal dit milieuaspect vorm kan geven in de (omgeving)planregels.

¹⁵⁵ Van der Velde, p. 129.

¹⁵⁶ Ontwerpbestemmingsplan Buitengebied Roosendaal Nispen
NL.IMRO.1674.2060BUITENGEBIEDR-0301.

Voorbeeldregels: Bedrijventerrein

De volgende functies zijn toegestaan:

- 1. bedrijven als genoemd in de categorieën 1 en 2 van bijlage 2, met uitzondering van geluidzoneringsplichtige inrichtingen, risicovolle inrichtingen en vuurwerkbedrijven;*
- 2. bedrijfswoningen;*
- 3. bijbehorende terreinen.*

Per bedrijf is één bedrijfswoning toegestaan.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Prototype omgevingsplan', *Demo crotec*, www.democrotec.nl (zoek op: planregels).

6. Conclusies & Aanbevelingen

De conclusies die voortvloeien uit de voorgaande hoofdstukken worden in dit hoofdstuk beschreven. Met deze conclusies kan er een antwoord worden gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek:

‘Op welke wijze kan de gemeente Roosendaal op het moment dat de toekomstige Omgevingswet van kracht is, milieunormen opnemen in een omgevingsplan met het oog op de fysieke leefomgeving?’

Gebaseerd op deze conclusies worden vervolgens aanbevelingen gegeven.

6.1 Huidige situatie

Voor het opnemen van milieunormen in ruimtelijke plannen op basis van de huidige regelgeving moet de milieunorm getoetst worden aan het centrale begrip: een ‘goede ruimtelijke ordening’. Deze milieunormen moeten ruimtelijk relevant zijn. De wettelijke grondslag voor het opnemen van milieunormen in ruimtelijke plannen zijn voornamelijk de Wro en Wm. Naast de directe doorwerking van de milieunormen kan de doorwerking ook indirect geschieden. Het gaat dan om onderzoeksverplichtingen die gelden bij het nemen van planologische besluiten.

De vier milieukwaliteitseisen: externe veiligheid, luchtkwaliteit, geluid en bedrijven en milieuzonering zijn in dit onderzoek onder de loep genomen. Dit is gedaan aan de hand van een tweetal bestemmingsplannen (één voor een bestaande woonwijk en één voor een bestaand bedrijventerrein) van de gemeente Roosendaal. Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Roosendaal milieunormen op een tweetal manieren opneemt in haar plannen. Zo wordt in de toelichting van het plan een milieuparagraaf opgenomen, waarin de milieuaspecten worden uitgewerkt. Indien nodig wordt er een aparte milieuraapportage opgesteld. Tevens kunnen milieunormen expliciet opgenomen worden in de planregels. Vaak gaat het dan om milieuthema’s als (industrie)geluid, bedrijven- en milieuzonering en externe veiligheid. Deze thema’s worden expliciet in planregels opgenomen voor industriegebieden (waar inrichtingen bevinden) als het bedrijventerrein ‘Borchwerf I’.

Met de huidige Wro en jurisprudentie is er meer ruimte gelaten voor het opnemen van milieunormen in bestemmingsplannen in vergelijking met de oude WRO. Het direct doorwerken van milieunormen wordt namelijk steeds meer toegestaan of zelfs noodzakelijk geacht ten behoeve van een ‘goede ruimtelijke ordening’.

6.2 De Omgevingswet m.b.t. het opnemen van milieunormen

De Omgevingswet biedt straks het integrale wettelijke kader voor beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan vervangt het huidige bestemmingsplan en tal van verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Elke gemeente stelt één of meerdere omgevingsplannen op. Meerdere omgevingsplannen per gemeente zijn toegestaan, mits deze elkaar niet overlappen. Op termijn is het wel de bedoeling dat één omgevingsplan het gehele grondgebied van de gemeente omvat. Het omgevingsplan bevat de volgende onderdelen:

- regels over de toedeling van functies aan locaties en locatiegebonden regels;
- omgevingswaarden (indien de gemeente dit nodig acht);
- maatwerkregels, daar waar algemene rijksregels daartoe ruimte laten;
- een toetsingskader voor vergunningen.¹⁵⁸

¹⁵⁸ ‘Het Omgevingsplan in de nieuwe Omgevingswet’, www.omgevingsweb.nl.

Het begrip 'goede ruimtelijke ordening' wordt vervangen door het begrip 'goede fysieke leefomgeving'. Met dit nieuwe centrale begrip is 'ruimtelijke relevantie' niet meer langer een doorslaggevend criterium om zaken, zoals milieunormen te regelen in het omgevingsplan. In plaats daarvan zal er gekeken worden of een milieunorm nodig is ter bescherming van de 'fysieke leefomgeving'. De wet geeft een limitatieve opsomming wat daar onder kan vallen. In de toekomst zal in de rechtspraak meer duidelijkheid komen wat nog meer onder het begrip valt.

Het wetsvoorstel geeft de mogelijkheid om in een omgevingsplan omgevingswaarden vast te stellen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving vastleggen. De omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of in objectieve termen. Een aantal normen zal op Rijksniveau worden vastgesteld. Dit zijn grenzen waaraan provincies en gemeenten zich moeten houden. Ook heeft de gemeente zelf de mogelijkheid om omgevingswaarden op te stellen en deze op te nemen in haar omgevingsplan. Dit zijn omgevingswaarden voor de fysieke leefomgeving van het gemeentelijke grondgebied. De gemeente kan zich hierbij profileren op bepaalde onderdelen.

6.3 Programma 'Nu al eenvoudig beter'

Geconcludeerd kan worden dat door de inzet van de experimenteerregeling van de Chw pilotgemeenten zich al voorbereiden op de Omgevingswet. De pilotgemeenten zien over het algemeen dat de Omgevingswet meer ruimte biedt voor het waarborgen van milieunormen in ruimtelijke plannen dan in de huidige wetgeving. De Omgevingswet biedt meer ruimte, omdat het een integrale wet is. Milieunormen kunnen in het omgevingsplan worden opgenomen als het de fysieke leefomgeving raakt, ongeacht of de milieunormen milieurelevant zijn of niet.

Wel is er nog een aantal vragen in het wetgevingstraject die in de praktijk beantwoord dienen te worden. Zoals de concrete invulling van het begrip 'fysieke leefomgeving' en de inhoud van de vier AMvB's die nog bekend moeten worden gemaakt. Afgewacht moet worden of de afwegingsruimte op het gebied van milieuaspecten niet dichtgetimmerd gaat worden door de uitvoeringsregeling.

Uit de kennis en ervaringen van zowel het ministerie van I&M, de pilotgemeenten en de adviesbureaus blijkt dat het handig is om als gemeente integraal te denken. Het integraal denken wordt bereikt door met verschillende teams (beheer, milieu, mobiliteit et cetera) aan tafel te gaan zitten en elkaars belangen af te gaan wegen.

6.4 Gevolgen voor de gemeente Roosendaal

Wanneer de Omgevingswet in werking treedt, zal de jurisprudentie zich ook moeten aanpassen aan de nieuwe wet. Zo is een aantal zaken anders in de Omgevingswet beschreven, dat momenteel door de jurisprudentie anders wordt uitgelegd dan door de wetgever bedoeld was. Wel zullen bepaalde rechtsregels nog relevant zijn, waarvan een aantal zelfs gecodificeerd is in de Omgevingswet. Uiteraard zal nog nieuwe jurisprudentie gevormd gaan worden, onder andere over het begrip 'fysieke leefomgeving'. De rechter zal zich uitspreken over de vraag wat allemaal onder het ruime begrip valt en wat daar allemaal mee gedaan kan worden.

Als gevolg van de nieuwe wet zal de gemeente Roosendaal integraal te werk moeten gaan. Zo zal de gemeente Roosendaal binnen haar organisatie met meerdere mensen aan tafel moeten zitten om een omgevingsplan op te stellen. Verschillende vakdisciplines komen samen om de ambities af te wegen die van belang zijn in het omgevingsplan. Ook moet de gemeente één lijn zien te vinden in de concrete invulling van het begrip 'fysieke leefomgeving'.

Daarnaast zal de gemeente Roosendaal moeten kijken welke documenten er allemaal zijn die handelen over de fysieke leefomgeving en moeten bezien of deze nog actueel zijn. De gemeente zal moeten kijken wat ze hiervan over gaat nemen in haar omgevingsplan. Als praktische definitie kan de gemeente 'de ruimte waarin we wonen, werken en recreëren' hanteren.

Voor het opnemen van omgevingswaarden in het omgevingsplan, moet de gemeente Roosendaal met een aantal zaken rekening houden. Zo zijn er Rijks- en provincieomgevingswaarden die algemeen gelden en waar de gemeente zich aan moet houden. Te denken valt aan zaken als lucht en water. Maar op andere gebieden kan de gemeente zelf omgevingswaarden opstellen. De gemeente kijkt hiervoor naar haar gehele grondgebied, welke omgevingswaarden van belang zijn. De ambities van de gemeente spelen daarbij een belangrijke rol.

De gemeente Roosendaal kan de milieuaspecten: externe veiligheid en bedrijven en milieuzonering nog steeds expliciet in de omgevingsplanregels regelen, zoals dat in het huidige bestemmingsplan wordt gedaan. Wat anders wordt, is dat de gemeente Roosendaal geluidsnormen kan opnemen die de gemeente zelf heeft opgesteld. De gemeente doet dit door een geluidsregeling voor bijvoorbeeld evenementen op te nemen in het omgevingsplan, waarin zij geluidsnormen vaststellen. De luchtkwaliteit zal net als in het bestemmingsplan niet expliciet terugkomen in de regels van het omgevingsplan. Wel heeft de gemeente Roosendaal de mogelijkheid om een regeling voor de luchtkwaliteit van de veehouderij in de planregels opnemen, zoals de gemeente dit nu al doet in het Ontwerpbestemmingsplan 'Buitengebied'.

6.5 Aanbevelingen

Aan de hand van de conclusies in de voorgaande paragrafen zijn in tabel 3 en 4 aanbevelingen in de vorm van 'tips en tricks' geformuleerd voor zowel het proces als de inhoud waar de gemeente Roosendaal rekening mee kan houden.

Tabel 3: Aanbevelingen Proces.

Aanbevelingen Proces
- Vanaf het begin alle relevante ambtenaren (van de vakdisciplines: ruimtelijke ordening, milieu, beheer, mobiliteit et cetera) in het proces betrekken en draagvlak en betrokkenheid creëren. - Startbijeenkomsten en brainstormsessies organiseren met de vakdisciplines. - Duidelijkheid creëren voor iedereen binnen de organisatie wat zijn/haar taken zijn, wat van ze verwacht worden en welke richting gezamenlijk wordt ingezet. - Binnen de gemeente één lijn zien te vinden voor de concrete invulling van het begrip 'fysieke leefomgeving'. - Belanghebbenden (burgers en omwonenden) uit de gemeente Roosendaal betrekken in zo vroeg mogelijk stadium door onder andere ze uit te nodigen voor bijeenkomsten. Een voorbeeld hiervan is een bijeenkomst voor buurtbewoners, waarin ideeën en mogelijkheden besproken worden over het beperken van geluidhinder binnen hun woonwijk.

Tabel 4: Aanbevelingen inhoud.

Aanbevelingen Inhoud	
-	Goed nadenken als gemeente welke regelingen (beleidsstukken, bestemmingsplannen, visies, verordeningen) met betrekking tot milieu mee worden genomen in het omgevingsplan;
-	Wanneer nog niet alle regelingen direct mee worden genomen, moet er nagedacht worden over de wijze waarop deze later logisch kunnen worden ingevoegd.
-	De belangrijke milieuambities, waarmee de gemeente zich wil onderscheiden van andere gemeenten, op papier zetten en meenemen in het omgevingsplan.
-	Bij het bepalen van de systematiek en de vorm van het omgevingsplan moet altijd de doelgroep (wie raadpleegt het plan en waarom) in het achterhoofd worden gehouden.

7. Evaluatie & Vervolgonderzoek

Tot slot wordt in dit hoofdstuk teruggeblikt op het verloop van het onderzoek. Het onderzoeksproces en de waarde van de onderzoeksresultaten worden behandeld. Ook worden enkele suggesties voor een vervolgonderzoek gegeven.

7.1 Onderzoeksproces

Het onderzoek is van start gegaan met een onderzoeksplan. In dit plan staat helder geformuleerd wat het doel is van het onderzoek, hoe het onderzoek wordt opgezet en op welke manier de uitkomsten gedocumenteerd worden. Het onderzoeksplan vormt de leidraad tijdens de uitvoering van het onderzoek.

Allereerst zou onderzoek worden gedaan naar 'milieunormen in ruimtelijke plannen'. Gezien de omvang van het onderwerp is er, na overleg met de stagedocent en stagebegeleider, gekozen om het onderzoek te beperken tot de Omgevingswet. Daarnaast zijn de milieunormen in het onderzoek beperkt tot de volgende onderdelen: geluid, luchtkwaliteit, bedrijven en milieuzonering en externe veiligheid.

7.2 Waarde onderzoeksresultaten

Op 17 juni 2014 is het wetsvoorstel van de Omgevingswet aan de Tweede Kamer aangeboden. Aan de hand van het wetsvoorstel en de bijbehorende MvT, is dit onderzoek verricht. Het wetsvoorstel is op dit moment in behandeling. Naar verwachting zal de Omgevingswet in 2018 in werking treden. De daarbij horende AMvB's zullen naar verwachting eind 2015 worden vastgesteld.

Dit rapport is geschreven aan de hand van beschikbare informatie van februari tot juni 2015. De informatie uit het rapport kan mogelijk na juni 2015 niet of gedeeltelijk niet meer up-to-date zijn. Toch is het van belang dat dit onderzoek is uitgevoerd. Dit rapport geeft namelijk een goed beeld van hoe milieunormen in het omgevingsplan opgenomen kunnen worden en welke voorbereidingsmaatregelen de gemeente Roosendaal hiervoor kan treffen.

7.3 Vervolgonderzoek

Doordat het onderzoek zich beperkt tot milieu in de Omgevingswet kan als eventueel vervolgonderzoek gekeken worden naar de Omgevingswet in zijn algemeenheid wat voor veranderingen en gevolgen het wetsvoorstel met zich mee brengt voor de gemeente Roosendaal.

Daarnaast is het mogelijk om verder in te gaan op één van de in paragraaf 7.2 genoemde milieuaspecten. In dit onderzoek zijn al deze milieuaspecten in zijn algemeenheid behandeld. Voor een mogelijk vervolgonderzoek kan bijvoorbeeld verdiepend worden ingegaan op de opname van geluidsnormen in het omgevingsplan.

8. Literatuurlijst

Literatuur

Bäcker e.a. 2014

R.J.G. Bäcker, *'Wetgeving omgevingsrecht 2014'*, Sdu Uitgevers, 2014.

Beijen 2012

B.A Beijen Boom, *'Hoofddlijnen milieubestursrecht'*, Juridische uitgevers Den Haag, 2012.

Boeve 2013

M.N. Boeve, F.A.G. Groothuijse, *'Omgevingsrecht'*, Europa Law Publishing, 2013.

Bruinsma & Brunner 2009

R. Bruinsma, C.M. B runner, *'Bedrijven en milieuzonering'*, Sdu Uitgevers 2009.

Coenrady e.a. 2014

C. Coenrady, R.D.Reinders, D.S.P. Roelands-Fransen, *'Luchtkwaliteit en omgeving'*, Berghauser Pont, 2014.

Liederkerken 2012

H.M. Liedekerken, *'Praktisch omgevingsrecht'*, Noordhoff Uitgevers 2012.

Mathijssen, Kramer en de Vroom 2012

R. Mathijssen, E. Kramer, N. de Vroom, *'Milieu in bestemmingsplannen Stadsgewest Haaglanden'*, BRO 2012.

Rothengatter & Mathijssen 2008

R. Rothengatter, R. Mathijssen *'Milieu in ruimtelijke plannen Gemeente'*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) 2008.

Tunissen 2012

M.J. Tunnissen, *'Het bestemmingsplan'*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2012.

Uylenburg & Visser 2012

R. Uylenburg, M.J.C. Visser, *'Toegang tot het milieurecht 2012/2013'*, Wolters Kluwers Juridisch, 2012.

Van Buuren e.a. 2014

P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer, J. Robbe, *'Hoofddlijnen ruimtelijk bestuursrecht'*, Deventer: Kluwer 2014

Van der Meijden 2009

D. van der Meijden, *'Milieurecht in de praktijk'*, Groningen: Noordhoff uitgevers 2009.

Van der Velden 2014

J. van der Velden, *'De omgevingswet 'terug naar de zandbak''*, Provero, november 2014.

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *'Praktijkgericht juridisch onderzoek'*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Van Schijndel 2011

B. van Schijndel, '*Basisboek Ruimtelijke ordening en Planologie*', Noordhoff Uitgevers, 2011.

Artikelen

Wingens 2014

R. Wingens, '*Het omgevingsplan: nu nóg integraler!*', Stibbe november 2014.

Kamerstukken

Kamerstukken II 2002/03, 28916,3.

Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3.

Jurisprudentie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRS 24 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE5781.

ABRS 7 augustus 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE6221.

ABRS 25 juni 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH8622.

ABRS 2 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3124.

ABRS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:237.

Koninklijke Besluit

KB 17 december 1987, AB, 1988, 388.

Bestemmingsplannen

Bestemmingsplan 'Borchwerf 1', Gemeente Roosendaal, december 2010.

Bestemmingsplan 'Tolberg Groot', Gemeente Roosendaal, december 2011.

Ontwerpbestemmingsplan Buitengebied Roosendaal Nispen
NL.IMRO.1674.2060BUITENGEBIEDR-0301.

Elektronische bronnen

aknroosendaal.nl

Plattegrond, *aknroosendaal*, www.aknroosendaal.nl (zoek op: plattegrond).

demo.crotec.nl

'Prototype Omgevingsplan', *Demo crotec*, www.demo.crotec.nl.

'Prototype Omgevingsplanregels', *Demo crotec*, www.demo.crotec.nl (zoek op: planregels).

gemeentebanen.nl

'Gemeente Roosendaal', *gemeentebanen*, www.gemeentebanen.nl.

infomil.nl

'Omgevingswet in het kort', *Kenniscentrum InfoMil*, www.infomil.nl

milieufocus.nl

'Milieufocus', www.milieufocus.nl (zoek op: factsheets, zuiveringstechnieken).

omgevingsweb.nl

'Het Omgevingsplan in de nieuwe Omgevingswet', *Omgevingsweb*, www.omgevingsweb.nl.

'Geluidruimte mag worden verdeeld in het bestemmingsplan', *Omgevingweb*, www.omgevingsweb.nl.

omgevingswet.nl

'Kst-II-33118-3 brief stelselwijziging omgevingsrecht', *Omgevingswet*, www.omgevingswet.nl.

omgevingswet.pleio.nl

'Eenvoudig Beter in de praktijk: Crisis- en herstelwet projecten in beeld (7e en 8e tranche)', Ministerie van IenM, www.omgevingswet.pleio.nl.

oozo.nl

'Wetenswaardigheden, cijfers en statistieken over de buurt Borchwerf-Noord in Roosendaal', *OOZO.nl*, www.oozo.nl. (zoek op Borchwerf-Noord).

platform31.nl

'Nu al Eenvoudig Beter in regio: Pilots in omgevingsplannen', www.platform31.nl (zoek op: Nu al eenvoudig beter).

rijksoverheid.nl

'Geluidsoverlast in de wet', *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl (zoek op: geluidsoverlast).
'Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger', *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl.

roosendaal.nl

'Over de gemeente Roosendaal', *gemeente Roosendaal*, www.roosendaal.nl.
'Beschrijving organisatie', *gemeente Roosendaal*, www.roosendaal.nl.
'Organisatieschema', *gemeente Roosendaal*, www.roosendaal.nl.

sharepoint-intranet-roosendaal.nl

'De organisatie', *sharepoint*, www.sharepoint-intranet-roosendaal.nl.

veelgestelde vragen omgevingswet.pleio.nl

'Veel gestelde vragen', www.veelgesteldevragenomgevingswet.pleio.nl (zoek op: instrumenten, programma).

Overige

Brief van de wethouder aan de leden van de gemeenteraad Breda 13 januari 2014 (online te raadplegen).