



WAT ZIJN KAUSEN
VANUIT DE
OMGEVINGSWET?



Whitepaper

Doelsturing met toepassing van de Omgevingswet

Handelingsperspectieven voor de duurzame regulering van veehouderij in Nederland

26 februari 2024

Auteurs: Harm Borgers, Lukas Baars, Laure d'Hondt

Illustraties: Essentieschetsen

KokxDeVoogd

Reykjavikstraat 1 | 3543 KH Utrecht | info@kokxdevoogd.nl

Oproep aan de lezer

KokxDeVoogd

Reykjavikstraat 1
3543 KH Utrecht

info@kokxdevoogd.nl

088 – 116 40 00

KvK 54502276

BTW NL8513.30.563.B01

IBAN NL68 RABO 0159 6635 47

Datum 26 februari 2024

Onderwerp Implicaties voor u als lezer van dit whitepaper *Doelsturing met de Omgevingswet*

Geachte lezer;

Geachte wetgever, minister, gedeputeerde, wethouder, vergunningverlener, veehouder en iedere andere professional die betrokken is bij de agrarische sector en het natuur- en milieubeheer,

Voor u ligt ons whitepaper ‘*Doelsturing met toepassing van de Omgevingswet*’. Dit hebben wij geschreven op verzoek van de initiatiefnemers van de Versnellingsaanpak voor een toekomstbestendige, duurzame Nederlandse landbouw, met name door innovaties in de landbouw op het gebied van stallen, mest en emissies. Wij informeren u met dit whitepaper over de kansen die er zijn met de Omgevingswet om veehouders een duidelijk, rechtmatig en rechtvaardig handelingsperspectief te bieden, inclusief keuzeruimte. De Omgevingswet biedt tegelijkertijd kansen om de natuur- en milieudoelen in gebieden te borgen en – waar nodig – aan te scherpen. De rode draad in dit whitepaper is doelsturing met het oog op verduurzaming van de veehouderij op het niveau van de stal, het bedrijf en het gebied.

In dit whitepaper houden wij een pleidooi voor het ontwarren van de juridische knoop die de afgelopen jaren is ontstaan in de vergunningverlening voor de veehouderij. Dat is mogelijk door anders te kijken naar het doel en de opgave. Wij bepleiten een beter gebruik van de instrumentenmix van de Omgevingswet. Die oplossingsrichting is vrijwel per direct inzetbaar om doelen te bereiken, bedrijvigheid te behouden op locaties waar dat kan en toekomstige opgaven beter beet te kunnen pakken met minder wrijving dan er nu is. Op onderdelen vereist dat wel een optimalisering van de Omgevingswet. Ook dat bepleiten wij in dit whitepaper.

In deze brief roepen wij u op uw rol te pakken en de juridische kansen te grijpen. Daar zijn mogelijkheden voor, die zelfs voor het oprapen liggen. Dit vraagt wel durf, actie en interacties van alle betrokkenen op alle niveaus. Dat kan volgens ons plaatsvinden terwijl nog lang niet sprake is van zekerheid over de mogelijkheden van de Omgevingswet. Wij realiseren ons dat dit in de praktijk uitdagingen met zich meebrengt. Het is duidelijk dat doelsturing kansrijk is, maar doelsturing is geen gemakkelijke opgave.

Vooruitlopend op uw lezing van dit whitepaper benoemen wij in deze brief graag op voorhand een aantal belangrijke implicaties van de inhoud van het paper. Dat doen wij bij wijze van een ‘boodschappenlijst’ met acties waar u nadere invulling aan kunt geven, passend bij uw rol en verantwoordelijkheid.

Wetgever,

Dit whitepaper legt uit dat de Omgevingswet al veel kansen biedt voor doelsturing op het niveau van stal, bedrijf en gebied. Toch kunnen die kansen worden versterkt door verbetering van de wet en de onderliggende regelgeving.

- **Stalniveau.** Zorg voor een betere koppeling tussen de reguleringssporen voor milieu en natuur in het juridische stelsel van de Omgevingswet. De brug kan worden gelegd in het milieuspoor, door de toevoeging van een vierde lid aan artikel 8.9 Bkl, zodat er bij beoordeling van de 'significantie' van een milieubelastende activiteit – zoals een veehouderij – rekening moet worden gehouden met de doelstellingen uit het beheerplan voor Natura 2000-gebieden.
- **Bedrijfsniveau.** Het vereist een juridisch brein om flexibiliteit voor de boer te vinden in het regelsysteem van milieu- en natuurbescherming. Dat is niet nodig; het stelsel kan eenvoudiger door de doelsturing op bedrijfsniveau van de veehouder het uitgangspunt te maken.
- **Gebiedsniveau.** De Omgevingswet is bij uitstek gebiedsgericht, dankzij de integrale beleidscyclus en de gebiedsinstrumenten als omgevingsvisie, gebiedsprogramma's en natuurlijk het gemeentelijk omgevingsplan en de omgevingsverordening van provincies. Als wetgever kunt u in artikel 2.18 Omgevingswet borgen dat de provincies een instrumentenmix moeten creëren – samen met de gebiedspartijen – ter borging en uitvoering van de programma's voor het landelijk gebied. Dat legt de basis voor doelbereik op gebiedsniveau.

Minister,

Dit whitepaper legt uit dat de Omgevingswet doelsturing mogelijk maakt. Maar niet zonder meer. De nieuwe wet gaat nog steeds uit van de juridische verknoping van milieu en natuur in de vergunningverlening voor stalwijzigingen en -uitbreidingen, op soortgelijke wijze als was geregeld in het oude recht van vóór de Omgevingswet. Dit kan beter, met als resultaat meer flexibiliteit voor de agrariër en tegelijkertijd meer zekerheid voor doelbereik voor natuur en milieu. Wij adviseren u in uw beleid te focussen op de combinatie van doelsturing op drie niveaus:

- **Stalniveau.** De eerste pilots om op stalniveau te werken met doelsturing zijn gaande. Zodra dat resultaten oplevert in de zin van gunstige jurisprudentie, kunt u de regels in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) voor stal-sturing aanpassen aan de nieuwe standaard van doelsturing.
- **Bedrijfsniveau.** De klassieke juridische focus op het stalsysteem doet geen recht aan de rijke mogelijkheden van de agrariër om binnen het gehele bedrijf te sturen op doelbereik. In uw beleid kan u bevorderen dat veehouders zo veel als mogelijk is binnen aanvaardbare bandbreedtes ruimte krijgen om eigen keuzes te maken om binnen het bedrijf te verduurzamen. Het zou ideaal zijn als het bevoegd gezag voor de doelvoorschriftvergunning kan gaan werken met een emissieplafond voor het geheel van de activiteiten van een bedrijf. Het doel is dat de emissies van alle bronnen in het bedrijf onder de grenswaarde blijven. Vanuit het perspectief van milieu en natuur kan daarbij worden gestuurd op een verlaging van dat plafond, indien dat nodig en mogelijk is.
- **Gebiedsniveau.** De provinciale programma's voor het landelijk gebied kunnen relatief eenvoudig worden uitgebreid met een gebiedspecifieke juridische instrumentenmix. Dat kan worden

gecoördineerd door de provincies (conform artikel 2.18 Omgevingswet). Met de instrumentenmix kan worden geborgd dat in ieder gebied sprake is van perspectief voor de agrarische sector terwijl ook sprake is van borging van doelbereik voor water, natuur, milieu en klimaat. Deze benadering past bij uitstek bij de bedoeling van de Omgevingswet: *ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit*.

Gedeputeerde,

Dit whitepaper legt uit dat u regie kunt voeren over de ontvanning van de huidige juridische verknoping van milieu- en natuurregels. De Omgevingswet voorziet in een passende provinciale rol en verantwoordelijkheid om te ontknopen. Wij adviseren u om uw provinciale programma's voor het landelijk gebied te voorzien van een instrumentenmix, zodat u zichzelf in staat stelt om te sturen op drie niveaus:

- **Stalniveau.** Er zijn reeds pilots gaande bij concrete veehouders, om doelvoorschriftvergunningen te verstrekken voor stalinnovaties. Die ontwikkeling kunt u stimuleren door binnen uw organisatie bestuurlijk richting te geven en ervoor te zorgen dat juridische onzekerheden – of de perceptie dat er sprake is van dergelijke onzekerheden – niet leiden tot stagnatie en opstapeling van 'oude' dossiers. De Omgevingswet biedt voldoende mogelijkheden om een weloverwogen risico te nemen met doelvoorschriftvergunningen.
 - **Bedrijfsniveau.** Het is mogelijk om verder te kijken dan het stalsysteem van een boer. Milieu en natuur zijn erbij gebaat als de blik (en dus normering) wordt gericht op het geheel van de bedrijfsvoering. Dat biedt tegelijkertijd flexibiliteit aan de agrariër om zelf keuzes te maken.
 - **Gebiedsniveau.** U kunt er – met behulp van de instrumenten uit de Omgevingswet – relatief eenvoudig voor zorgen dat de doelen uit de plannen voor de provinciale landelijke gebieden worden bestendigd in uw omgevingsvisie en omgevingsverordening, zodat deze doelen en waarden juridisch worden bestendigd. Daarbij is het belangrijk om rekening te houden met alle functies in een gebied en deze integraal mee te nemen in de gebiedsplannen. Dit veronderstelt afstemming met de gemeenten en de partijen in het gebied. De gemeente, omdat zij primair verantwoordelijk is voor de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De partijen, omdat zij stakeholders zijn die het plan kunnen kraken of maken.
- Het helpt als u bevordert dat permanent werken volgens de integrale beleidscyclus van de Omgevingswet wordt ingebed in de werkwijze van uw ambtelijke organisatie, zodat zo snel mogelijk op een goede manier de voordelen van het stelsel van de Omgevingswet worden benut in relatie tot de gebiedsprogrammering. Verlang daarbij een lerende houding van uw ambtenaren, zodat die programmering steeds wordt verbeterd en er aandacht bestaat voor doelrealisatie onder veranderende omstandigheden en voor de eigen rol en verantwoordelijkheid van anderen in de gebieden (m.n. gemeenten en agrariërs zelf).

Wethouder,

Dit whitepaper legt uit dat de Omgevingswet decentrale ruimte aan u verschaft voor doelsturing. Dat u een rol en verantwoordelijkheid heeft, past bij het principe van 'decentraal, tenzij'. Daarbij kunt u gebruik maken van de expertise van uw omgevingsdienst. In het gemeentelijk beleid kunt u sturen op drie niveaus:

- **Stalniveau.** Het college van B&W is het bevoegd gezag voor de meeste veehouderijen, behalve de zeer grote. Dat betekent dat u de doelvoorschriftvergunning kunt verlenen, als een boer een aanvraag doet voor een stalinnovatie. Het helpt als u deze wijze van vergunningverlening (doel in plaats van staltechniek) opneemt in uw VTH-beleid en in de opdracht voor de omgevingsdienst.
- **Bedrijfsniveau.** Binnen de regels voor milieubelastende activiteiten is het mogelijk om te sturen op doelen voor een geheel bedrijf, in plaats van een focus op stalniveau. Als bevoegd gezag kunt u die handschoen oppakken met normering en dus doelsturing op het geheel van de bedrijfsactiviteiten van een veehouder op diens locatie(s).
- **Gebiedsniveau.** De Omgevingswet voorziet u van alle instrumenten om te sturen op de kwaliteit en de benutting van het (landelijk) gebied van uw gemeente, zoals de omgevingsvisie, omgevingswaarden, het omgevingsplan en de vergunningplicht. Daarmee kunt u op lokaal niveau zorgen voor de juridische borging van doelsturing. Het helpt als u bevordert dat permanent werken volgens de integrale beleidscyclus van de Omgevingswet wordt ingebed in de werkwijze van de gemeentelijke dienst, zodat zo snel mogelijk op een goede manier de voordelen van het stelsel van de Omgevingswet worden benut. Verlang daarbij een lerende houding van uw ambtenaren, zodat doelsturing steeds wordt verbeterd en er aandacht bestaat voor veranderende omstandigheden en innovatie-kracht in de agrarische sector.

Vergunningverlener,

Dit whitepaper legt uit dat er mogelijkheden zijn om te vergunnen op basis van doelen in plaats van middelen en technieken. Daarbij kan er doelbereik plaatsvinden mét flexibiliteit voor de boer, door doelen te stellen op bedrijfsniveau die zowel nodig zijn in het belang van milieubescherming als tegelijkertijd in het belang van de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden.

- **Stalniveau.** Bepaal met zekerheid realistische grenswaarden, zoals die volgens het milieurecht moeten gelden voor een innovatieve stal. Gebruik die grenswaarden als het uitgangspunt voor de (voor-)toets van de kans op significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied.
- **Bedrijfsniveau.** Streef ernaar dat een boer een integrale (revisie-)vergunning aanvraagt voor het geheel van de bedrijfsactiviteiten, zodat het doel vergund kan op voor dat geheel. Wat vanuit milieu dan een integrale benadering is, is vanuit het perspectief van natuurbeschermingsrecht een interne saldering van de emissiebronnen. Ideaal is, wanneer latente ruimte in oude vergunningen wordt weggenomen en de boer de ruimte krijgt om optimaler te presteren dan het gestelde doel.

Professional op gebied van gebiedsprocessen,

Dit whitepaper legt uit dat de Omgevingswet aantrekkelijke mogelijkheden biedt om de natuur- en milieudoelen te vertalen naar individuele normstellingen voor innovatieve systemen en maatregelen.

Veehouder,

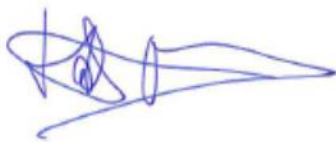
Dit whitepaper legt uit dat u kunt anticiperen op de ontwikkeling naar doelsturing op stal-, bedrijfs- en gebiedsniveau. Dat vereist dat u blijft met de juridische mogelijkheden voor doelgerichte emissie-

grenswaarden en met de technische aspecten van sensormetingen van reële emissiewaarden. Dit biedt voor u meer handelingsruimte op uw bedrijf. In de toekomst zal het waarschijnlijk nodig zijn te investeren in sensoren en eventueel in participatie in gebiedsprocessen. Houd daarbij rekening met de gevoelige kwestie dat niet alles overal zal kunnen. Dring daarom aan op duidelijkheid en zekerheid bij de overheid hierover en neem ook uw eigen verantwoordelijkheid om te reduceren door te innoveren.

Wij hopen dat dit whitepaper inzicht geeft in de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt voor doelsturing. Onze stellige overtuiging is dat die doelsturing een gezamenlijk handelingsperspectief geeft aan de stakeholders in het landelijk gebied om de impasse te doorbreken rond het verduurzamen van de veehouderij.

Met vriendelijke groet,

Harm Borgers



Partner KokxDeVoogd

Lukas Baars



Partner KokxDeVoogd

Laure d'Hondt



Adviseur fysieke leefomgeving

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Bedoeling met dit whitepaper	1
1.2 Doelsturing met de Omgevingswet	2
1.3 Leeswijzer	5
2. Omgevingswet: een beknopte introductie	6
2.1 Het doel van de Omgevingswet	6
2.2 Rolverdeling tussen bestuursorganen; ‘decentraal tenzij’	7
2.3 De regulering van luchtkwaliteit en geur in relatie tot milieu en natuur	14
3. Doorbraakinnovatie in de knoop van milieu en natuur	18
3.1 Uit de knoop: betere samenhang tussen natuur- en milieuregels	18
3.2 Uit de knoop: van reguleren op stalniveau naar bedrijfs- en gebiedsniveau	20
3.3 Een mix van instrumenten	27
4. Wat betekent dit in de praktijk? Een aantal casussen	29
4.1 Een casus op stalniveau: Varkenshouder wil een nieuw stalsysteem	29
4.2 Een casus op bedrijfsniveau; Biologische melkveehouder wil uitbreiden	32
4.3 Een casus op gebiedsniveau: Puzzelen met drie veehouderijen	34
5. Conclusies en aanbevelingen	36
5.1 Doelsturing op stalniveau	36
5.2 Doelsturing op bedrijfsniveau	37
5.3 Doelsturing op gebiedsniveau en samenhang tussen de verschillende niveaus	38
5.4 Doorontwikkeling Omgevingswet met de beleidscyclus	40
5.5 Anticiperen op toekomstige uitdagingen	41

1. Inleiding

De Omgevingswet is op 1 januari 2024 in werking getreden. Dit leidt tot een aanzienlijke wijziging van het omgevingsrecht, door integratie en verbetering van het voormalige recht. Twintig wetten zijn volledig opgenomen in de Omgevingswet en nog eens zes wetten -waaronder de Wet Milieubeheer en de Waterwet- zijn gedeeltelijk opgenomen.¹

Het nieuwe stelsel betekent méér dan een wets-integratie. Het is óók een paradigmawisseling ten opzichte van de oude wetgeving. Het is een wisseling ‘van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling.’² Korter gezegd is het motto bij het nieuwe paradigma: ‘ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit.’³

De Omgevingswet is volledig opgebouwd vanuit deze nieuwe benadering. Dat heeft impact op de regulering van de veehouderij. De wet biedt enerzijds mogelijkheden voor betere zorg voor de kwaliteit van bijvoorbeeld natuur en milieu, en voorziet anderzijds in meer mogelijkheden voor de veehouder om zijn bedrijf te ontwikkelen, innoveren en verduurzamen, en daarbij eigen keuzes te maken binnen de kaders van de wet. Met andere woorden: de Omgevingswet is geschikt voor doelsturing op gebiedskwaliteit in combinatie met bedrijfsperspectief.

1.1 Bedoeling met dit whitepaper

Dit whitepaper is bedoeld als informatief document over de impact van de Omgevingswet op de veehouderij. Het is geschreven in opdracht van de initiatiefnemers van de versnellingsaanpak van innovatie voor een toekomstbestendige, duurzame Nederlandse landbouw, met name innovaties in de landbouw op het gebied van stallen, mest en emissies.

Dit paper richt zich tot professionals van verschillende overheden en uit de sector die betrokken zijn bij de verduurzaming van de landbouw en op bestuurders van overheden en uit de agrarische sector. Dat gaat met name over de deelnemers aan het Regieorgaan *Versnellen Innovatie Emissiereductie Duurzame Veehouderij*. In het Regieorgaan werken zij samen aan de benodigde versnelling van emissiereductie in de veehouderij, rekening houdend met ieders eigen verantwoordelijkheid en doorbraakinnovaties



¹ Voor het overige deel blijven deze wetten zelfstandig bestaan.

² MvT bij Ow, blz. 7. Kamerstukken II, 2013–2014, 33 962, nr. 3.

³ MvT bij Ow, blz. 20. Kamerstukken II, 2013–2014, 33 962, nr. 3.

te ontwikkelen die bruikbaar zijn voor praktijktoepassing.⁴ De inzet is om op alle locaties waar dat kan via *doelsturing* innovaties mogelijk te maken, om zo verduurzamingskansen te versnellen. Dit whitepaper informeert hoe de Omgevingswet gebruikt kan worden om dit mogelijk te maken.

1.2 Doelsturing met de Omgevingswet

De ambitie is om doelsturing het vertrekpunt te laten zijn bij de regulering van de veehouderij. Dat wil zeggen dat het juridisch kader voor de handelingsruimte van een veehouder wordt afgestemd op doelen voor de fysieke leefomgeving.

Deze wijze van sturing verschilt van het oude wettelijke stelsel van de natuur- en milieuwetgeving. Dat gaat voornamelijk uit van het voorschrijven van specifieke technische aspecten bij stallen (middelen). Zulke middelvoorschriften beogen milieu en natuur te beschermen, maar doen dat op een grove uniforme manier. Het is niet situationeel, omdat niet wordt uitgegaan van de daadwerkelijke prestaties van de veehouder binnen het bedrijf en er geen grip is op de impact van diens activiteiten op de bescherming en – zo nodig – het herstel van het milieu en de natuur in de nabije omgeving. In het oude stelsel wordt gewerkt met generieke emissiefactoren die zijn gebaseerd op gemiddelden van enkele proefstallen. Die factoren worden bij iedere veehouder toegepast, ongeacht specifieke locatie of situatie, in de vorm van dezelfde grenswaarde voor een type stalsysteem.

Met doelsturing wordt de koppeling gemaakt tussen de daadwerkelijke emissies van een activiteit van de veehouder – zo nodig in een combinatie van activiteiten – en ontstaat er feitelijk grip op de impact en aanvaardbaarheid daarvan op de natuur- en milieudoelen.

1.2.1 Adequate verdeling van de gebruikruimte; de puzzel leggen met doelsturing

De Omgevingswet biedt een nieuw handelingsperspectief voor de regulering van de veehouderij en voor de verduurzaming van de sector. Dat perspectief zorgt voor onderlinge samenhang tussen de toegestane activiteiten op de bedrijfslocatie van een veehouder enerzijds, en de impact van die veehouder op de doelen voor de leefomgeving anderzijds. Prominente doelen gaan over natuur en milieu. Deze krijgen de vorm van omgevingswaarden voor de kwaliteit van de leefomgeving, of van emissiegrenswaarden voor de uitstoot van stoffen en regels voor de aanvaardbaarheid van effecten als geur, geluid en veiligheid.

Natuurlijk kan niet alles overal. In de juiste proporties kan veel wel.⁵ Met de Omgevingswet kan worden gestuurd op die proporties, met oog op de verdeling van gebruikruimte in een gebied. De puzzel van doelen en proporties moet dan wel goed worden gelegd.

Alle puzzelstukjes van individuele veehouderijen tezamen, met al hun activiteiten, moeten worden afgestemd op de doelen op gebiedsniveau. De puzzel maakt duidelijk waar de ruimte is voor functies als produceren, wonen, recreëren en mobiliteit, maar ook waar die ruimte niet beschikbaar is of pas door het treffen van maatregelen. Bij een adequate verdeling van milieugebruikruimte wordt een

⁴ Convenant Regieorgaan. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2023/12/04/regie-om-sneller-te-innoveren-naar-een-duurzame-veehouderij>

⁵ Twee rapporten; 1) Rapport Remkes: *Wat wel kan*, bijlage bij Kamerstukken II, 30 252, nr. 34; en 2) Rapport Remkes: *Niet alles kan overal*, bijlage bij Kamerstukken II, 35 334, nr. 86.

optimum gevonden, waarin de maatschappelijke natuur- en milieudoelen worden gehaald en ook de handelingsruimte voor de agrariërs en anderen in het gebied maximaal is, maar wel binnen wat mogelijk is gezien de natuur- en milieudoelen.

1.2.2 De Omgevingswet; meer dan rechtsregels en nieuwe instrumenten

Het nieuwe stelsel van de Omgevingswet betekent (gedeeltelijk nieuwe) rechtsregels en instrumenten, maar vooral een nieuwe systematiek. Het is een paradigmawisseling met een andere manier van werken. Decentrale overheden hebben meer afwegingsruimte gekregen.

Dat wil zeggen dat zij meer bevoegdheden en verantwoordelijkheid hebben om een balans te vinden tussen de verschillende functies in het gebied. Ze dragen zorg voor een zogenoemde 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' en dus het bewerkstelligen van een balans tussen verschillende functies binnen een gebied.



De Omgevingswet faciliteert deze balanceer-act, door kaders te geven met beoordelingsprocessen voor de feiten, belangen en doelen in gebieden. Om te kunnen balanceren is er flexibiliteit aangebracht in het juridisch stelsel, waaronder de mogelijkheden tot maatwerk in de normstelling voor veehouderijen.

Niet alles is Hosanna. Met de overgang van oud recht naar het nieuwe recht van de Omgevingswet bestaan er ook onzekerheden en risico's. Overheidsorganisaties en andere partijen zijn nog niet volledig vertrouwd met het stelsel en de wet is nog lang niet uitgekristalliseerd in haar interpretatie en reikwijdte. Het is onvermijdelijk dat het nog enige tijd duurt totdat met wettelijke aanpassingen, beleid, rechtelijke uitspraken (jurisprudentie) en ervaring in de praktijk meer zekerheid ontstaat over de exacte betekenis van verschillende aspecten van het nieuwe wettelijke stelsel.

Omgaan met nieuw recht en alle veranderingen en onzekerheden die dat met zich meebrengt vergt veel lenigheid van overheden en anderen betrokkenen, waaronder ook veehouders. Om stagnatie te voorkomen als reactie op de veranderingen en onzekerheden, pleiten wij in dit whitepaper voor het weloverwogen omgaan met de potentie van het handelingsperspectief van de Omgevingswet. Dat vereist acceptatie van de onzekerheden die er zijn, het durven nemen van aanvaardbare risico's en zo veel en snel mogelijk lering trekken uit opgedane ervaringen. Voorwaarts werken dus.

Het permanent doorlopen van de beleidscyclus is daarbij van groot belang. Die cyclus is een van de fundamenten onder het stelsel van de Omgevingswet. In dat stelsel wordt van overheden verwacht dat zij consequent hun beleid uitvoeren en monitoren, de resultaten evalueren en zondig de regels en het beleid bijstellen.

Door cyclisch te werken, in een redelijk hoog tempo, kan het bevoegd gezag alle relevante instrumenten van de Omgevingswet zo goed als mogelijk is inzetten om de doelen te bereiken. Dit tempo en het doelgericht beleid voeren is onderdeel van het 'anders werken' waar de Omgevingswet op aandringt. Daaronder valt ook het samenwerken als één overheid: dit staat zelfs letterlijk in hoofdstuk 2 van de wet. Daaronder valt ook het samenwerken met alle betrokken partijen: dit heet 'participatie' en dat is een cruciaal aspect van het 'anders werken'. Het gaat erom elkaar serieus te nemen.

Cyclisch werken geldt ook voor de wetgever. De opgaven voor de agrarische sector zijn groot en de leercurve met de Omgevingswet zal stijl zijn. Dat levert perspectieven op, die zo snel mogelijk in het wettelijk stelsel moeten landen als dat gaat om verbeteringen en versnellingen. Dat lijkt ons noodzakelijk met het oog op de opgaven van vandaag, maar vooral ook op de uitdagingen van de nabije toekomst op het gebied van circulariteit, wateropgaven en de versterking van de natuur.

1.2.3 De juridische knoop ontwarren

De Omgevingswet biedt mogelijkheden om uit de impasse te komen die is ontstaan bij het vergunnen van de veehouderij. Maar, in de huidige conditie is de wet nog geen wondermiddel. In de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel zien wij dat er nog altijd een complexe juridische knoop te ontwarren is. Dit gaat over de onderlinge verknoping van milieu- en natuurregels.

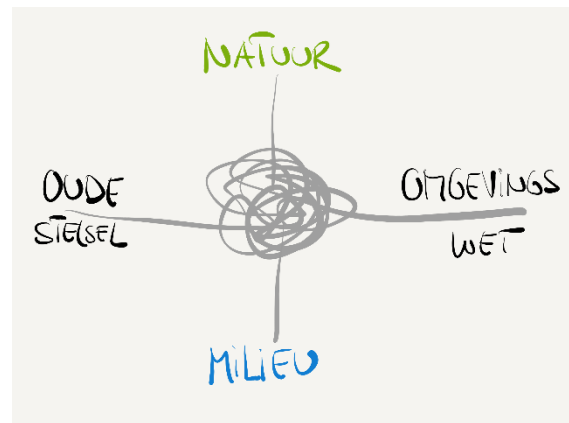
In de Omgevingswet en daaraan gekoppelde 'lagere' wet- en regelgeving zijn de regels uit het oude wettelijke stelsel vooralsnog simpelweg gekopieerd, zonder stelselmatige verbetering om de verknoping te ontwarren. In dit whitepaper bepleiten wij een verbeteringslag, die nog gemaakt moet worden om tot een koppeling te komen in plaats van verknoping.

Om de knoop te ontwarren biedt de Omgevingswet al wel de mogelijkheid op verschillende niveaus te sturen. Het oude stelsel is gebaseerd op regulering via middelsturing op stalniveau, zoals het voorschrijven van de toepassing van een specifieke stalvloer. In het nieuwe stelsel kan worden gewerkt met doelsturing op stalniveau. Ons ideaalbeeld – na de ontarring – is dat het uiteindelijk mogelijk om te werken met doelsturing op bedrijfs- en gebiedsniveau.

Deze overgang gaat niet zonder leerproces, die kan plaatsvinden aan de overlegtafel over concrete situaties van een boerenerf maar ook in gemeenteraden, statenvergaderingen en zelf in rechtszaken. In de praktijk zal geëxperimenteerd moeten worden met de toepassing van instrumenten uit de Omgevingswet, zodat deze kunnen worden (door)ontwikkeld.

Het ontwarren van de juridische knoop vereist concrete oplossingen. Dit whitepaper identificeert een aantal oplossingen die daaraan kunnen bijdragen, uitgaande van de Omgevingswet. Die wet voorziet in instrumenten om te sturen op de verschillende niveaus; stal, bedrijf en gebied. In de huidige praktijk zoeken verschillende partijen, zoals ministeries en provincies, de oplossing vaak voornamelijk bij één wettelijk instrument en op één niveau, zoals een bepaald type vergunning of een algemene regel voor een categorie van gevallen. In dit whitepaper benadrukken wij het belang van de mix van instrumenten die de Omgevingswet biedt om te kunnen sturen op de samenhang tussen de niveaus van stal, bedrijf en gebied. Denk aan de doelvoorschriftvergunning, koepelnormering voor alle bedrijfsactiviteiten tezamen met maatwerkregels en -voorschriften, het omgevingsplan voor de verdeling van schaarse ruimte in een gebied en (gebieds-)programma's voor het organiseren en borgen van maatregelen over doelrealisatie.

De mix is wat ons betreft nodig voor bestuurlijke grip op doelbereik en op het evenwichtig verdelen van de gebruiksruijme in gebieden voor de activiteiten voor ondernemers, bewoners en andere



gebruikers. Dit whitepaper beschrijft de instrumentmix en geeft richting aan het concreet toepassen van instrumenten om de knoop van natuur en milieu te ontwarren.

1.3 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) geeft een beknopte introductie in de Omgevingswet. Het gaat in op het doel van de Omgevingswet (§2.1), de rolverdeling in die wet tussen bestuursorganen en de grotere afwegingsruimte die decentrale overheden hebben gekregen (§2.2), de beleidscyclus in relatie tot de kerninstrumenten van de Omgevingswet en de noodzaak tot doorontwikkeling van het stelsel via de permanente toepassing van de beleidscyclus (§2.3) en tot slot de regulering van de milieu- en natuurregels op het gebied van luchtkwaliteit en geur (§2.4).

Daarna gaat het (hoofdstuk 3) over de juridische knoop die ontward moet worden. Wij houden een onderbouwd pleidooi dat een betere samenhang noodzakelijk is tussen natuur- en milieuregels. We doen een concreet voorstel tot een wettelijke aanpassing om dit mogelijk te maken (§3.1). Vervolgens beschrijven we hoe van het huidige stelsel met de klassieke werende benadering kan worden overgegaan naar doelsturing op stal-, bedrijfs- en gebiedsniveau (§3.2). Daarbij belichten wij de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt voor flexibiliteit, met maatwerk en experimenteerruimte. In ons pleidooi benadrukken wij het belang van de inzet van een mix van instrumenten (§3.3).

Dan vertalen wij (hoofdstuk 4) de juridische kaders van hoofdstuk 2 en 3 naar de praktijk. Dat doen wij met een beschrijving van een aantal korte casussen op stal-, bedrijfs- en gebiedsniveau. Dit is bedoeld als inspiratie en als perspectief op ons pleidooi voor ontwarring.

Tot slot doen wij (hoofdstuk 5) een aantal aanbevelingen. Deze hebben betrekking tot doelsturing. Daarbij maken wij onderscheid tussen doelsturing op stal-, bedrijfs- en gebiedsniveau. We doen ook aanbevelingen over de samenhang tussen deze niveaus. Daarnaast doen wij aanbevelingen over het gebruik van de integrale beleidscyclus van de Omgevingswet, met als advies om dit wettelijk stelsel zo snel mogelijk te optimaliseren om van de knoop af te komen. Dat helpt de praktijk van veehouders en bevoegd gezag aan een bruikbare instrumentenmix.

2. Omgevingswet: een beknopte introductie

Dit hoofdstuk introduceert de Omgevingswet. Gelet op de scope van dit whitepaper doen we dit beknopt. Wij gaan ervan uit dat de bedoeling, structuur en inhoud van dit nieuwe wettelijke stelsel de afgelopen jaren al zeer uitgebreid is beschreven in parlementaire documenten en in de literatuur (*voor diepgang verwijzen wij daarnaar*).

Wij richten ons hieronder op de essentie van de wet, zonder uitgebreide uitleg of uitweiding. In Hoofdstuk 3 zoomen we nader in op de betekenis van de Omgevingswet voor doorbraakinnovaties in de sector.

Hieronder wordt eerst ingegaan op de maatschappelijke doelstelling van de wet en de onderliggende verbeterprincipes die de wetgever heeft nagestreefd met de stelselwijziging die ontstaat door de Omgevingswet. Vervolgens wordt in het kort de structuur van de Omgevingswet beschreven, uitgaande van de rolverdeling tussen overheden ('decentraal tenzij') en de integrale beleidscyclus. Daarna leggen we verbinding tussen die beleidscyclus en het kerninstrumentarium van de wet. Dat legt het fundament voor de uitvoering en afstemming van taken, bevoegdheden en beleidsdoelen van alle bestuursorganen van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk in het kader van de fysieke leefomgeving.

De laatste paragraaf gaat in het kort in op de regulering van luchtkwaliteit en geur in relatie tot milieu en natuur, omdat deze thema's het meest wezenlijk zijn voor het onderwerp van dit whitepaper.

2.1 Het doel van de Omgevingswet

De Omgevingswet geldt per 1 januari 2024. Het doel van de wet is om een veilige en gezonde fysieke leefomgeving te bereiken en te behouden. Het doel is om tegelijkertijd te zorgen dat met de fysieke leefomgeving maatschappelijke behoeften kunnen worden vervuld. Deze dubbele doelstelling gebeurt onder het motto: *waarborgen voor kwaliteit, ruimte voor ontwikkelingen*.⁶

De wetgever heeft deze dubbele doelstelling verwerkt in de Omgevingswet zelf, in een artikel met de titel 'maatschappelijk doel van de wet'.

Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. Bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en*
- b. Doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.*

⁶ MvT Omgevingswet, Kamerstukken II, 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 20.

Dit maatschappelijke doel kan volgens de wetgever niet goed genoeg worden bereikt met de vroegere wet- en regelgeving, die in 26 wetten was geregeld.⁷ Daarom is de Omgevingswet ontwikkeld, met een bundeling van veel van de bestaande wet- en regelgeving voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur, water en erfgoed. Om tot een beter stelsel te komen dan die bestaande wet- en regelgeving, is naast de bundeling in één stelsel en de introductie van één dubbele doelstelling (artikel 1.3 Ow) bij het ontwerp van de Omgevingswet tevens uitgegaan van vier verbeterdoelen. De verbeterdoelen zijn, kortgezegd:⁸

- i. inzichtelijke regels en procedures;
- ii. samenhang in de beleidscyclus;
- iii. lokaal maatwerk en afwegingsruimte;
- iv. snellere besluitvorming.

Deze verbeterdoelen moeten de weg vrijmaken voor alle overheden én private partijen om het maatschappelijke doel van artikel 1.3 Omgevingswet te kunnen realiseren.

2.2 Rolverdeling tussen bestuursorganen; ‘decentraal tenzij’

Het realiseren van het maatschappelijk doel gebeurt volgens de wetgever bij voorkeur op decentraal niveau, door het bestuur van gemeenten. Eventueel door het bestuur van waterschappen en provincies. Pas in laatste instantie kan er aanleiding zijn voor rijksbevoegdheden.

De relevantie van het decentraal bestuur is daarom bewust en expliciet in artikel 2.3 van de Omgevingswet verwoord, in het richtinggevend principe van ‘*decentraal tenzij*’.⁹ Dit principe gaat uit van de subsidiariteit in de onderlinge verhoudingen tussen overheidsorganen, door eerst ruimte te geven aan het gemeentebestuur (en het waterschapsbestuur in geval van watertaken), daarna het provinciebestuur en daarna pas het Rijk.¹⁰

In de Omgevingswet krijgt de gemeente daarom zoveel mogelijk de gelegenheid om het maatschappelijke doel te realiseren met concreet eigen beleid, eigen lokale regels en eigen uitvoering van maatregelen. Dit principe van ‘decentraal tenzij’ betekent dat het Rijk niet de volledige vrijheid heeft om de wettelijke instrumenten van de Omgevingswet naar eigen inzicht toe te passen voor het sturen op de agrarische sector. De rijksoverheid moet uitgaan van de voorrang van de gemeente, en daarna ook de provincie.



⁷ Om precies te zijn: 20 wetten zijn volledig opgegaan in het nieuwe stelsel, andere wetten voor een gedeelte.

⁸ MvT Omgevingswet, Kamerstukken II, 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 25.

⁹ MvT Omgevingswet, Kamerstukken II, 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 75.

¹⁰ Beslissingen moeten genomen worden op het meest geschikte niveau.

Integrale beleidscyclus met ordening van de wettelijke instrumenten

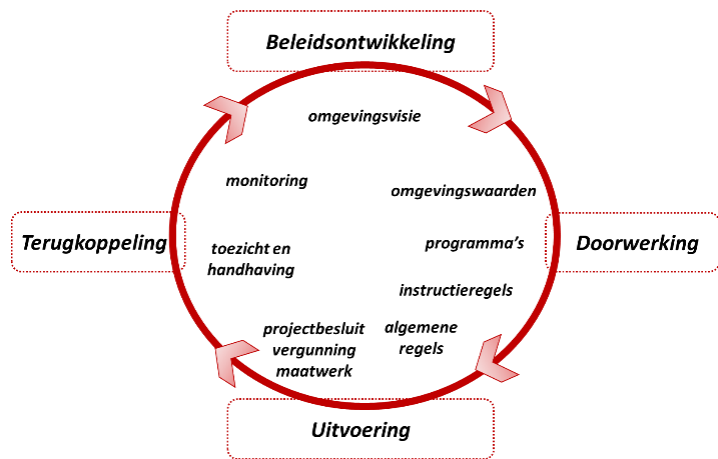
De opbouw van de Omgevingswet volgt een beleidscyclus die bestaat uit vier opeenvolgende fasen:

1. Beleidsontwikkeling
2. Beleidsdoorwerking
3. Uitvoering
4. Terugkoppeling.

Deze beleidscyclus biedt een goede basis om de juridische sturingsinstrumenten van de wet te ordenen.

De Omgevingswet voorziet in zes kerninstrumenten, die ieder voor zich toepasbaar zijn maar tezamen de beleidscyclus laten draaien. Dit zijn de

omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Sommige kerninstrumenten zijn van toepassing voor alle overheden, terwijl andere instrumenten alleen door bepaalde overheden kunnen worden toegepast.



Wij lichten deze instrumenten hieronder kort toe, in aansluiting op de ordening in de vier beleidsfasen.

2.2.1 Beleidsontwikkeling: omgevingsvisie

In het kader van de beleidsontwikkeling leggen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten hun beleidsdoelen en ambities vast in een Omgevingsvisie. Rijk, provincies en gemeenten zijn ieder voor zich verplicht één omgevingsvisie vast te stellen voor het gehele eigen grondgebied.

De omgevingsvisie is een samenhangend strategisch plan voor de leefomgeving, waarin belangen integraal tegen elkaar worden afgewogen en waarin rekening wordt gehouden met alle ontwikkelingen in een gebied. Art. 3.1 Omgevingswet bevat een beperkte omschrijving van de omgevingsvisie. De omgevingsvisie bevat:

- een beschrijving op hoofdlijnen van de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied;
- de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

De omgevingsvisie bevat dus zowel een omschrijving van de huidige situatie als de hoofdlijnen voor het toekomstig beleid. Een omgevingsvisie is daarmee het startpunt van de beleidscyclus en biedt een samenhangende beleidsmatige basis voor de inzet van juridische, financiële of andere instrumenten waarmee de beleidsdoelen van de omgevingsvisie worden nagestreefd.

Het Rijk heeft de beleidsdoelen en ambities vastgelegd in de Nationale Omgevingsvisie.¹¹ Deze zal naar verwachting in 2024 worden opgevolgd door een aangescherpte Nationale Omgevingsvisie (die Nota Ruimte wordt genoemd).

2.2.2 Beleidsuitwerking: programma's

Met een programma leggen Rijk, provincies en gemeenten uit hoe ze invulling willen geven aan de ambities, doelen en opgaves uit de omgevingsvisie. De inhoud van een programma moet betrekking hebben op één of meer delen of aspecten van de fysieke leefomgeving en moet inhoudelijk ten minste bevatten:¹²

- a) een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan,
- b) maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Bij het instrument programma staat de vraag centraal, hoe het desbetreffende bestuur invulling geeft aan de ambities, doelen en opgaves uit de omgevingsvisie. De Omgevingswet onderscheidt vijf soorten programma's:

1. **Wettelijk verplicht** programma's (art. 3.6 t/m 3.9 Ow) voor – kort gezegd – water, luchtkwaliteit (NEC-richtlijn emissieplafonds), Natura-2000 beheer, stikstof en geluid;
2. **Wettelijk verplicht** programma's bij (dreigende) overschrijding omgevingswaarden (art. 3.10 Ow);
3. **Wettelijk onverplicht** programma's (paragraaf 3.2.3 Ow) m.b.t riolering en landinrichting;
4. **Vrijwillige** programma's (art. 3.4 en art. 3.5 Omgevingswet) op basis van beleid van een overheid;
5. **Programmatische aanpak** (art.3.15 t/m 3.19 Omgevingswet).

Het concreet nut van een programma is dat voor een thema, doelgroep en/of gebied een samenhangend pakket aan maatregelen kan worden beschreven, met het oog op het behalen van bepaalde doelen. Dit heeft als voordeel dat de beleidscyclus van de Omgevingswet uitdrukkelijk een instrumentarium aanreikt voor de organisatie van adequaat bestuurlijk handelen, naast het gangbare instrumentarium voor bestuurlijke regulering van doelen en belangen.

2.2.3 Beleidsuitvoering: algemene regels, maatwerk en vergunningen

De Omgevingswet is een kaderwet, waarin niet of nauwelijks inhoudelijke regels staan. Die concrete regels staan in 'lagere' wet- en regelgeving die onder de Omgevingswet hangt. Dit betreft zowel decentrale als centrale regelgeving.

We vatten eerst de centrale regelgeving van het rijk samen, omdat dit in de praktijk leidend is voor de mate van decentrale beslissingsruimte van gemeenten, waterschappen en provincies.

¹¹ Novi, Ministerie van BZK, 2020.

¹² Artikel 3.5 Omgevingswet.

Vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en één ministeriële regeling.

Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

Hierin zijn rijksregels en -normen opgenomen die het rijk 'instrueert' aan andere bestuursorganen. Zij worden gesteld ter uitvoering van rijksbeleid, indien dat toegestaan is binnen de spelregels van het principe van 'decentraal tenzij'. Deze regels en normen moet het bevoegd gezag toepassen bij het uitoefenen van de wettelijke taken en bevoegdheden uit de Omgevingswet en dus bij de inzet van hun instrumenten.

Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

Hierin zijn rechtstreeks werkende rijksregels opgenomen die gelden voor burgers, bedrijven en overheden. Het gaat – in het kader van dit whitepaper - met name om regels voor milieubelastende activiteiten en natuuractiviteiten, maar er gelden ook rijksregels voor heel veel andere typen activiteiten. Dat is eenvoudig te zien in de inhoudsopgave van het Bal. Het Bal regelt tevens in welke situaties en bij welk bestuursorgaan een melding kan worden gedaan of een vergunning moet worden aangevraagd in aanvulling op de algemene regels van het Bal. Tevens biedt het Bal de mogelijkheid voor maatwerk, zodat via maatwerkregels in het omgevingsplan (soms de omgevingsverordening) en via maatwerkvoorschriften gemotiveerd kan worden afgeweken van de algemene rijksregels. Tot slot is belangrijk te vermelden dat er een specifieke zorgplicht geldt, bovenop de detailregels in het Bal en eventueel in een vergunning.

Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

Dit besluit bevat algemene, rechtstreeks werkende regels voor burgers, bedrijven en bestuursorganen met betrekking tot bouwwerken, waaronder regels voor bouwen en slopen. De algemene regels hebben betrekking op de veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid van bouwwerken.

Omgevingsbesluit (Ob)

Hierin zijn algemene regels en procedureregels opgenomen die moeten worden nageleefd bij toepassing van de instrumenten van de Omgevingswet. De regels zijn gericht op burgers, bedrijven en bestuursorganen. In het Omgevingsbesluit is onder andere opgenomen wie bevoegd gezag is voor het verlenen van de omgevingsvergunning, hoe procedures voor projectbesluiten en Milieueffectrapportages dienen te verlopen en welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de bestuursrechtelijke handhaving.

Op decentraal niveau hebben gemeenten, waterschappen en provincies hun eigen verordenende instrument, die zij kunnen inzetten ter uitvoering van het eigen beleid en ter uitvoering van de wettelijk opgedragen taken en bevoegdheden.

- Bij de gemeente heet de verordening ‘**omgevingsplan**’;¹³
- Bij het waterschap is het de **waterschapsverordening** (met daarnaast een keur);
- Bij de provincie gaat het om de **omgevingsverordening**.

Binnen de scope van dit whitepaper gaan we kort in op het omgevingsplan en de omgevingsverordening. In die instrumenten staan alle decentrale regels van de gemeente respectievelijk provincie over *activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving*.¹⁴ Ook worden daarin alle regels gesteld die nodig zijn vanwege de *evenwichtige toedeling van functies aan locaties*.¹⁵ Met deze regels kunnen provincies en gemeenten het eigen beleid uit de omgevingsvisie juridisch mogelijk maken door het toekennen van rechten en plichten:

- **Omgevingswaarden**;
- **Rechtstreeks werkende regels**;
- **Beoordelingsregels voor activiteiten** die in het plan, dan wel de verordening, worden toegestaan;
- **Provinciale instructieregels**;
- **Provinciale beoordelingsregels voor activiteiten** die het rijk vergunningplichtig heeft gemaakt.

Meer in detail merken wij op dat de **instructieregels van het rijk**, die in bovengenoemd Bkl zijn gesteld, betrekking hebben op het vaststellen van programma’s, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen, omgevingsvergunningen en projectbesluiten. Een deel van de rijks-instructieregels is afkomstig uit internationale verdragen, een ander deel is autonoom rijksbeleid. Zo zijn normen opgenomen waaraan (gemeentelijke) omgevingsplannen moeten voldoen voor geur, geluid en veiligheid van activiteiten. Tevens zijn (instructie)regels opgenomen die het bevoegd gezag dient te hanteren bij het beoordelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning of het opnemen van voorschriften in een omgevingsvergunning.

Het is mogelijk andere overheden te binden middels een instructieregel ter uitvoering van een omgevingswaarde. De bestuurlijke doorwerking van instructieregels is in 3 typen onder te verdelen:

- **Betrekken bij**: hierbij dient het bestuursorgaan feiten of verwachtingen ten aanzien van feiten te betrekken. Hierbij kunnen eigen afwegingen worden gemaakt binnen de ruimte die de instructieregels bieden.
- **Rekening houden met**: hierbij is in de instructieregel een zwaarwegend belang bij een bepaald beleidsdoel of rechtsregel opgenomen, waarbij het bestuursorgaan goed dient te motiveren indien daarop in een concreet geval wordt geamendeerd of ervan wordt afgeweken wegens een ander beleid of belang dat kennelijk doorslaggevend is.
- **In acht nemen**: Dit is een dwingende regel. Bijvoorbeeld bij het toestaan van een milieubelastende activiteit dient het bestuursorgaan altijd de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit in acht te nemen en toepassing te geven aan de beoordeling van beste beschikbare technieken (BBT).

¹³ Juridisch gezien is het omgevingsplan geen “plan”, maar een “verordening”.

¹⁴ Artikel 4.1 Omgevingswet.

¹⁵ Artikel 4.2 Omgevingswet.

Naast de instructieregels van het Rijk kunnen provincies ook instructieregels opnemen in de provinciale verordening ten aanzien van taken en bevoegdheden van gemeenten en waterschappen, tenzij dat wordt uitgesloten door de rijksregels omdat er geen provinciale beleidsruimte wordt gelaten en tenzij dat niet strookt met het principe van ‘decentraal tenzij’.

De **rechtstreeks werkende regels** voor burgers, bedrijven en bestuursorganen (opgenomen in Bal en Bbl) bepalen waaraan degene die de activiteit uitvoert zich heeft te houden. Er zijn verschillende typen van rechtstreeks werkende regels:

- **Doel- of middelvoorschriften** voor een bepaalde activiteit, met de strekking dat bepaalde handelingen nodig zijn of juist moeten worden nagelaten;
- **Specifieke zorgplichten** voor een activiteit, zoals ten aanzien van milieu¹⁶ en Natura2000¹⁷;
- **Informatieplichten** over de activiteit, bijvoorbeeld in verband met de meting op bepaalde indicatoren;
- **Meldplichten** voor activiteiten die het Rijk niet wil laten starten zonder dat het bevoegd gezag eerst een melding ontvangt, eventueel in combinatie met een informatieplicht;
- **Vergunningplichten voor activiteiten** waar het Rijk een voorafgaande beoordeling van de effecten door het bevoegd gezag wil laten uitvoeren, bijvoorbeeld met het oog op voorwaarden voor de activiteit om bij te dragen aan kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

De provincie kan dergelijke rechtstreeks werkende regels opnemen in de omgevingsverordening.

Het Bal en Bbl biedt provincies, waterschappen en gemeenten de mogelijkheid voor **maatwerk** in afwijking of in aanvulling op de algemene rijksregels. Het gaat dan bijvoorbeeld om onvoorziene situaties, bijzondere gevallen of het bereiken van de ambities voor de fysieke leefomgeving. Dit maatwerk geldt met name voor milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten (Bal) en het bouwen of gebruiken van bouwwerken (Bbl). Maatwerkregels gelden voor een geheel gebied of voor een gehele categorie van activiteiten. Met maatwerkvoorschriften kan een bestuursorgaan afwijken in een specifieke situatie of concreet geval.

Beleidsuitvoering: omgevingsvergunning

De Omgevingswet tracht zoveel mogelijk activiteiten te reguleren via algemene regels. Primair gaat dat dus om gemeentelijke algemene regels (‘decentraal tenzij’) maar in de praktijk zijn er veel algemene regels van provincies en het rijk. In sommige gevallen moet een initiatiefnemer, burger, bedrijf of overheid, wel eerst een melding doen voorafgaande aan het uitvoeren van diens activiteit die verder niet in detail wordt vergund maar gewoon onder de algemene regels valt.

In een beperkt aantal gevallen is een omgevingsvergunning noodzakelijk voor het kunnen uitvoeren van de activiteit. Het Rijk heeft de vergunningplichtige activiteiten die het rijk relevant vindt,

¹⁶ Artikel 2.11 Bal.

¹⁷ Artikel 12.6 Bal.

benoemd in Hoofdstuk 5 van de Omgevingswet. Dat is vervolgens aangevuld met regels voor de inhoud van de vergunningverlening, die in hoofdstuk 8 van het Bkl staan. Het gaat hierbij onder andere om milieubelastende activiteiten en Natura2000-activiteiten. Provincies en gemeenten kunnen in hun respectievelijke omgevingsverordening en omgevingsplan een informatie-, meldings-, of vergunningplicht voor deze activiteiten opnemen.

In het Bkl stelt het Rijk dus beoordelingsregels voor de behandeling van vergunningaanvragen die door het rijk zijn ingesteld in Hoofdstuk 5 Omgevingswet. Deze beoordelingsregels geven de voorwaarden waaronder het bevoegd gezag een vergunning kan verlenen of weigeren. De beoordelingsregels kunnen per activiteit verschillen.

De provincie mag in de omgevingsverordening 'eigen' provinciale beoordelingsregels toevoegen aan de rijks-beoordelingsregels voor de behandeling van vergunningaanvragen voor milieubelastende activiteiten.¹⁸ Dat gaat dan om beoordelingsregels in aanvulling op de beoordelingsregels die het Rijk al stelt in het Bkl. Daarnaast kunnen alle bestuursorganen beoordelingsregels stellen voor door henzelf ingestelde vergunningstelsels.

Beleidsuitvoering: projectbesluit

Het Rijk, provincies en waterschappen kunnen voor complexe projecten met een publiek belang een projectbesluit nemen, bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur of natuurgebied. Het projectbesluit is een uniforme procedure voor besluitvorming. Het projectbesluit kan ook gelden als een omgevingsvergunning.

Beleidsuitvoering: ontheffing

Ontheffing van een instructieregel van het Rijk voor een omgevingsplan is mogelijk (afdeling 5.3 Bkl) in bepaalde gevallen. Bijvoorbeeld als een noodzakelijke ontwikkeling niet kan plaatsvinden als gevolg van de instructieregel. De provincie kan in de omgevingsverordening bepalen dat er uitzonderingen mogelijk zijn, meestal onder bepaalde voorwaarden, op de provinciale instructieregels voor gemeenten en waterschappen (art. 2.32 OW).

Beleidsterugkoppeling

Het bevoegd gezag is het bestuursorgaan dat aanvragen voor vergunningen behandelt, meldingen ontvangt en tevens bevoegd is voor toezicht op naleving van rijksregels, decentrale regels en handhaving. In het Bal en Bbl is geregeld wie het bevoegd gezag is voor de, rechtstreeks werkende, algemene rijksregels. Dat kan de gemeente zijn voor de algemene regels in het omgevingsplan, de provincie voor de algemene regels in de omgevingsverordening en het waterschap voor de algemene regels in de waterschapsverordening. De kwaliteit van het toezicht en de handhaving moet op orde zijn, net als de kwaliteit van de vergunningverlening. Bepaalde taken worden verplicht uitgevoerd door een omgevingsdienst.

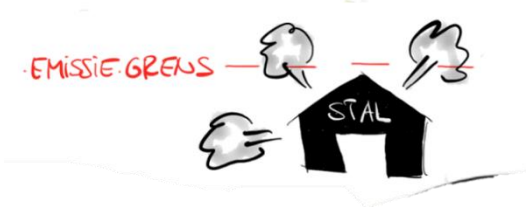
¹⁸ Artikel 5.19 Omgevingswet, in samenhang met art. 8.11 lid 2 Bkl en art. 8.21 Bkl in relatie tot het houden van pluimvee of varkens.

Monitoring en evaluatie zijn het sluitstuk van de beleidscyclus, maar tevens zijn zij het beginpunt van nieuw te formuleren beleid in de omgevingsvisie. Het gaat in de beleidscyclus om de continue verbetering van de kwaliteit leefomgeving. Via monitoring en evaluatie moet worden beoordeeld of de in de omgevingsvisie gestelde beleidsdoelen tijdig en volledig worden gehaald. Als dat niet het geval is, is dat aanleiding voor een bestuurlijke keuze om het beleid en de beleidsdoelen aan te passen of om de uitvoering van het beleid effectiever aan te pakken. Voor elke vastgestelde omgevingswaarde geldt de verplichting (artikel 20.1 OW) om via monitoring bij te houden en te beoordelen of aan de omgevingswaarde is voldaan. Als blijkt dat hieraan niet is voldaan, is het verantwoordelijk bestuursorgaan verplicht een programma op te stellen of – indien dit al bestaat – aan te passen en te voorzien van maatregelen waarmee wel wordt voldaan aan de omgevingswaarde (artikel 3.9 OW).

2.3 De regulering van luchtkwaliteit en geur in relatie tot milieu en natuur

2.3.1 Milieuregels

De doelstelling van de milieuregels die krachtens de Omgevingswet kunnen worden gesteld, is dat altijd sprake moet zijn van een **hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel** en tevens dat wordt gestreefd naar **verbetering van de milieukwaliteit**. Nieuw in de



Omgevingswet ten opzichte van het oude recht is dat voortaan expliciet sprake is van de doelstelling dat de **gezondheid moet worden beschermd**. De milieuregels gelden voor activiteiten die in hoofdstuk 3 van het Bal zijn aangewezen als **milieubelastende activiteit**.

Gelet op deze doelstellingen (oogmerken) vereist de Omgevingswet dat bij dergelijke activiteiten in ieder geval alle passende maatregelen worden getroffen ter bescherming van de gezondheid en ter bescherming én verbetering van het milieu.¹⁹ Dit gaat onder andere over het vermijden van verontreiniging van de lucht.²⁰

Ten aanzien van de emissie van ammoniak is het volgende geregeld:

- Specifieke zorgplicht om emissies zoveel mogelijk te voorkomen;²¹
- Experimenteerruimte gedurende 9 maanden voor testen of gebruiken van een nieuwe techniek;²²
- Beoordelingsregels voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten, indien het de depositie van ammoniak betreft.²³ De emissie-eisen voor ammoniak (en fijnstof) uit huisvestingssystemen bij veehouderijen zijn inhoudelijk vrijwel gelijk aan de voormalige eisen

¹⁹ Artikel 4.22 Omgevingswet.

²⁰ Rapportage: Juridische mogelijkheden om te komen tot scherp vergunnen in de veehouderij branche, KokxDeVoogd, november 2021.

²¹ Artikel 2.11 Bal.

²² Artikel 2.13, lid 3 Bal.

²³ Artikel 8.21 Bkl in combinatie met de provinciale omgevingsverordening.

uit het Activiteitenbesluit en het Besluit emissiearme huisvesting in combinatie met de Regeling ammoniak veehouderij (Rav).²⁴ De emissie van een huisvestingssysteem van een dierenverblijf (*ergo: de stal*), met inbegrip van aanvullende technieken, moet in elk geval voldoen aan de emissiegrenswaarden die in het Bal zijn opgenomen. Voor het beoordelen of daaraan wordt voldaan, wordt de emissie van ammoniak berekend aan de hand de emissiefactor van het desbetreffende systeem (evt. inclusief het verwijderingspercentage van de aanvullende techniek en managementmaatregelen).²⁵ Deze emissie moet lager of gelijk zijn aan de emissiegrenswaarde genoemd in artikel 4.818, 4.819 en 4.820 Bal.²⁶

- De mogelijkheid van maatwerk voor innovatieve stalsystemen, in afwijking van hiervoor genoemde algemene emissie-eisen in het Bal voor huisvestingsystemen.²⁷ Hiermee kan het bevoegd gezag toestemming geven, op basis van een stalspecifieke emissiegrenswaarde (doelvoorschrift) voor ammoniak. In dit geval moeten de emissies binnen twee jaar na het in gebruik nemen van het innovatieve huisvestingssysteem worden gemeten. Dat meten moet plaatsvinden volgens de bij ministeriële regeling gestelde regels.²⁸ Hiermee wordt geregeld dat via de meting van de werkelijke emissies van een innovatieve stal kan worden vastgesteld welke emissiereductie is bereikt met het innovatieve huisvestingssysteem en eventueel de daaraan verbonden aanvullende technieken en/of managementmaatregelen.

Wij merken op dat de Omgevingswet tot een wezenlijke verandering leidt in de wijze waarop de thema's geur, geluid, trillingen en veiligheidsrisico's worden geregeld ten opzichte van het voormalige recht. Deze thema's worden **voortaan op decentraal niveau geregeld**, in het omgevingsplan van de gemeente. Dat betekent dat de gemeente regels stelt over de aanvaardbaarheid van de effecten van activiteiten, waaronder ook veehouderij, ten aanzien van het veiligheidsniveau en de hoeveelheid geur, geluid en trillingen bij de beschermde gebouwen en locaties.²⁹ Onder de Omgevingswet worden voor deze thema's dus geen rechtstreeks werkende rijksregels gesteld, enkele uitzonderingen daargelaten.³⁰

²⁴ § 4.82 Bal.

²⁵ De aanvullende technieken met verwijderingspercentages staan in bijlage VI van de Omgevingsregeling. In de artikelen 4.6 (ammoniak) en 4.7 (fijnstof) van de Omgevingsregeling staan rekenregels om te bepalen wat de emissie is van een stalsysteem in combinatie met (een) aanvullende techniek(en).

²⁶ Dit is neergelegd in de ministeriële regeling. Met een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift kan voor een innovatief stalsysteem van de emissiefactoren of verwijderingspercentages worden afgeweken.

²⁷ Zie o.a. § 8.5.2 Bkl, waarin instructieregels voor het stellen van voorschriften in de vergunning zijn opgenomen.

²⁸ Artikel 4.824, eerste lid Bal.

²⁹ Zie Hoofdstuk 5 Bkl.

³⁰ Zie voor nadere informatie de NvT bij het Bkl in *Stb.* 2018, 292, p. 315 e.v.

2.3.2 Natura2000 en veehouderij

De bescherming van Natura2000 gebieden is overgeheveld van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet. Maar, onder de Omgevingswet blijft de opgave hetzelfde: er moet altijd worden voldaan aan de instandhoudingsdoelstelling van een dergelijk gebied. Activiteiten mogen daar geen significante gevolgen hebben.



Indien sprake is van een activiteit die mogelijkwelke wijze wel significant is,³¹ bepaalt de Omgevingswet dat dan sprake is van een ‘**Natura 2000-activiteit**’.³² Voor een Natura 2000-activiteit geldt over het algemeen een vergunningplicht (maar soms is sprake van een vergunningvrije activiteit)³³. In het Bkl staan vervolgens de regels voor de behandeling van de aanvraag van zo’n vergunning:

- Wie het **bevoegd gezag** is;
- De **beoordelingsregels** voor de aanvraag;
- Welke **voorschriften** in de omgevingsvergunning moeten staan.

Voor een activiteit die nadelige gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, maar die geen Natura 2000-activiteit is (*ergo: de kans op significantie ontbreekt*), geldt de vergunningplicht niet.

Om vast te stellen of een activiteit wel of niet significant kan zijn, kan het bevoegd gezag een ‘voortoets’ uitvoeren. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in 2021 een uitspraak gedaan die ook relevant is voor de voortoets op significantie.³⁴ De Raad van State heeft bepaald dat een activiteit vergunningvrij is, als op voorhand vaststaat dat de effecten door een gewijzigde activiteit niet toenemen ten opzichte van de referentiesituatie voorafgaand aan die activiteit. In feite is dit een variant van ‘intern salderen’.

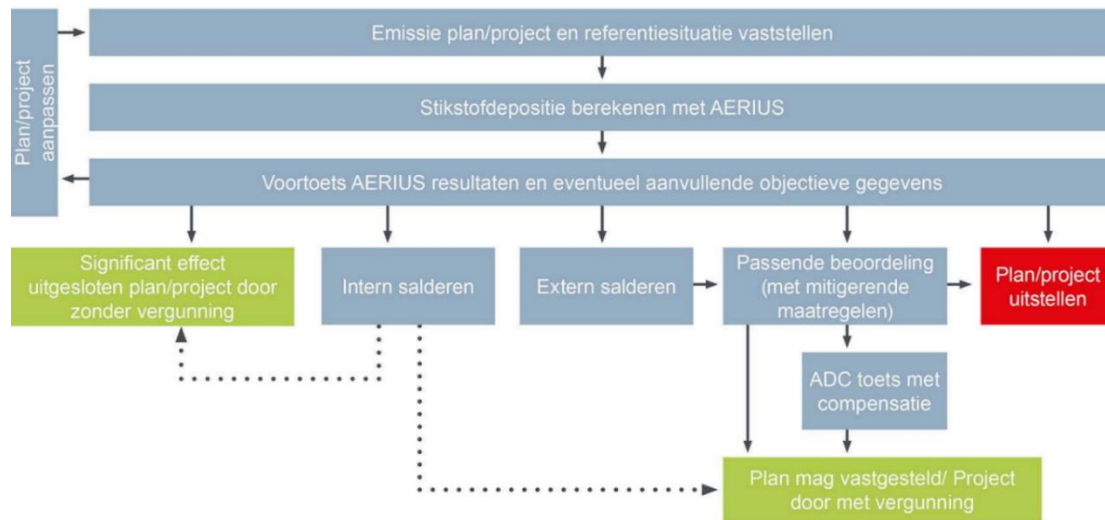
De provincies hebben een Handreiking opgesteld voor die voortoets. Daarin is de toets in een stroomschema uitgelegd. Voor de doorbraakinnovaties in de veehouderij is dit schema belangrijk, omdat het de voorwaarden aangeeft waaronder geen ‘passende beoordeling’ gemaakt hoeft te worden. Wij voegen het schema voor het gemak hieronder toe aan dit whitepaper.

³¹ Er is geen wettelijke definitie van ‘significant’. Het gaat om een situationele beoordeling van relevante factoren voor de instandhoudingsdoelstelling. Er is wel een *Leidraad bepaling significantie*, met handvatten om invulling te geven aan het criterium.

³² Bijlage A Omgevingswet: een Natura 2000-activiteit is een activiteit, inhoudende het realiseren van een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

³³ Vergunningvrije activiteiten: wettelijk toegestane Natura 2000-activiteiten (art. 11.16 Bal), bepaalde visserijactiviteiten (art. 11.16 Bal), vrijgestelde activiteiten in een programma (art 11.18 Bal), vergunningvrije regeling in de omgevingsregeling (Rijk) of omgevingsverordening (provincie) (artikelen 11.19 en 11.20 Bal).

³⁴ ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71.



Stroomschema voortoets significantie van activiteiten (projecten) ³⁵

Uit het stroomschema blijkt dat er gelegenheid om binnen de bedrijfsvoering van de desbetreffende veehouder te werken met interne saldering. Dat schept ruimte voor een doelvoorschrift voor het innovatieve stalsysteem en ook voor een doelvoorschrift die geldt voor het totaal van de emissiebronnen op de locatie van de agrariër.

Ongeacht de vergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit geldt er een zorgplicht voor alle activiteiten die verslechterende of significant verstorende gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied. Iedereen (bedrijven, personen) die weet of kan weten dat diens activiteit nadelig kan zijn, is verplicht:³⁶

- a. Alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd van diegene, om die gevolgen te voorkomen;
- b. Voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken; en
- c. Als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.

³⁵ Handreiking Voortoets Stikstof, blz. 4. Uitgave van BIJ12, februari 2021.

³⁶ Artikel 11.6 Bal

3. Doorbraakinnovatie in de knoop van milieu en natuur

De overgang van het oude juridische stelsel naar de Omgevingswet vergt het ontwarren van een juridische knoop. Een deel van die knoop bestaat omdat de regels voor natuur en milieu niet goed op elkaar aansluiten. Via doelsturing en de toepassing van een mix van de instrumenten uit de Omgevingswet zien wij aangrijpingspunten om de knoop te ontwarren. Als die aangrijpingspunten goed worden geregeld, in onderlinge samenhang, kan de knoop worden ontward.

3.1 Uit de knoop: betere samenhang tussen natuur- en milieuregels

Bij de veehouderij is sprake van een samenloop tussen de regels voor milieu en de regels voor natuur. Kort gezegd, zit dat als volgt. Bij de beoordeling van de kans op significante effecten van een activiteit van een veehouder voor een Natura2000-gebied wordt gebruik gemaakt van milieuregels voor de maximale emissies van ammoniak door diezelfde activiteit. In de praktijk is dit geen gemakkelijke samenloop en is sprake van een juridische knoop.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft beslist dat de emissie van diverse emissiearme stalsystemen niet met de vereiste zekerheid kan worden vastgesteld,³⁷ als daarbij gebruik wordt



gemaakt van de emissiefactor uit de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav). Die emissiefactor is weliswaar onderdeel van de beoordeling van de milieugevolgen van de desbetreffende veehouder, maar blijkt niet zonder meer te kunnen worden gebruikt om de significante impact op de natuur uit te sluiten (zie hierover het slot van Hoofdstuk 2 in dit whitepaper) of bij de passende beoordeling die moet worden uitgevoerd voor activiteiten (projecten) die wel significant kunnen zijn. De normering van de bescherming van het milieu verschilt van de bescherming van Natura 2000-gebieden, maar in de praktijk werd hiervoor de Rav toch ingezet. Tot de beslissing van de Raad van State.

De doorbraak die wordt gezocht, is dat innovatieve stalsystemen niet, of niet 'bij voorkeur', worden beoordeeld op basis van een generieke emissiefactor uit de Rav, maar dat via maatwerk wordt gewerkt met doelvoorschriften in combinatie met het meten en registreren van de daadwerkelijke emissies met sensorsystemen.

³⁷ Diverse uitspraken ABRvS, waaronder 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557 en ECLI:NL:RVS:2022:2624, alsook ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874. A1.13 en A1.28.

Dit heeft consequenties voor de milieuregels die gelden voor de veehouder. Dat gaat in beginsel over de emissiegrenswaarden uit het Bal. Die zijn gelijksoortig als de voormalige en reeds genoemde Rav alsmede het daarbij behorende Besluit emissiearme huisvesting veehouderij. In het Bal is geregeld dat via maatwerk van de standaard emissiefactoren kan worden afgeweken, met doelvoorschriften op basis van emissiemetingen.

De knoop blijft hier bestaan. Immers, het motief voor het maatwerk, met een doelgerichte norm op basis van emissiemetingen, ligt niet zozeer in het milieurecht maar in het natuurbeschermingsrecht. Terwijl die norm wel gesteld zal worden in het kader van het milieurecht, om vervolgens via de voortoets natuur en via de daaraan gerelateerde interne saldering tot de beoordeling van significantie voor een Natura2000-gebied te komen.

Kortom: in de Omgevingswet is de knoop niet doorgehakt.

Een oplossing zit in een wettelijke aanpassing van artikel 8.9 lid 1 onder e Bkl. Daarin wordt nu het begrip 'significantie' gebruikt als algemene beoordelingsregel in het kader van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit ('omgevingsvergunning-mba'). Wij stellen voor dat een vierde lid aan artikel 8.9 Bkl wordt toegevoegd, inhoudende een koppeling met het significantie-begrip zoals dat in de natuurregelgeving betekenis heeft. Hierdoor kan bij de vaststelling van emissiegrenswaarden voor de activiteiten van een veehouderij direct een norm worden gesteld met als motief dat het in stand houden van een Natura-2000 gebied niet wordt aangetast. Deze aanpassing aan artikel 8.9 Bkl is relatief eenvoudig te realiseren: dit komt omdat onder de Omgevingswet reeds is geregeld dat het bevoegd gezag bij het beoordelen van een omgevingsvergunning-mba ook rekening moet houden met het omgevingsplan, omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening.

Een voorbeeld van een dergelijke bepaling waarbij de koppeling 'natuur' en 'milieu' wordt gemaakt kan er als volgt uitzien.

Voorbeeldbepaling:

Artikel 8.9 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit algemeen)

(...)

lid 4. Bij de beoordeling of de milieubelastende activiteit voldoet aan het criterium, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder e, wordt in ieder geval rekening gehouden met de doelstellingen in beheerplannen als bedoeld in artikel 3.8, derde lid en 3.9, derde lid, van de wet.'

In het verlengde van het voorgaande doen wij ook de suggestie dat de samenhang tussen het milieu- en natuurtoetsingskader wellicht nog kan worden verbeterd door herintroductie van 'onlosmakelijke

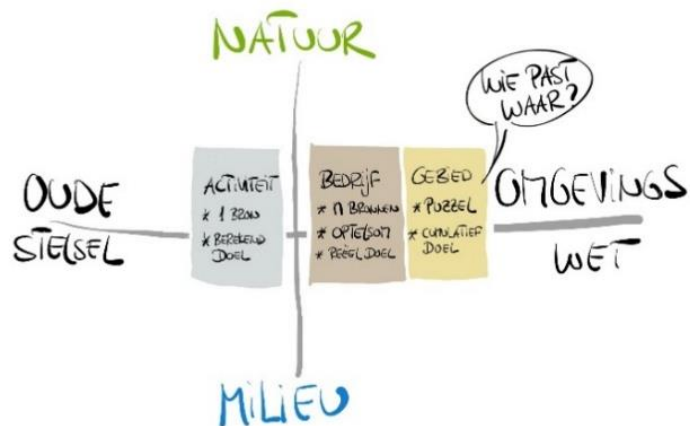
samenhang³⁸.³⁸ Die samenhang is relevant wanneer een aanvraag omgevingsvergunning wordt gedaan voor een milieubelastende activiteit, waarbij die activiteit tegelijkertijd een Natura-2000 activiteit is. Het vereist een nader praktijkonderzoek, maar wij vermoeden dat het efficiënt is om voor milieu en natuur de omgevingsvergunningen processueel te koppelen. In het kader hieronder is een aanzet gegeven voor een dergelijk regeling.

Voorbeeldbepaling:

Artikel XX (onlosmakelijke samenhang milieubelastende activiteit en Natura-2000-activiteit)
 1. De aanvrager van een omgevingsvergunning draagt er zorg voor dat de aanvraag betrekking heeft op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project.
 2. Van onlosmakelijke samenhang als bedoeld in lid 1 is sprake als een aanvraag wordt gedaan voor een omgevingsvergunning milieubelastende activiteit en een Natura-2000 activiteit.

3.2 Uit de knoop: van reguleren op stalniveau naar bedrijfs- en gebiedsniveau

Wij zien meer mogelijkheden om de knoop te ontwarren. De overgang van het oude juridische stelsel naar het nieuwe vereist aanpassingen om in onderlinge samenhang via doelsturing te zorgen voor onderlinge samenhang tussen de verschillende niveaus waarop een veehouder relevantie heeft voor de fysieke leefomgeving; het stal-, bedrijfs- en gebiedsniveau. Hiervoor biedt de Omgevingswet verschillende instrumenten, die in samenhang ingezet kunnen worden.



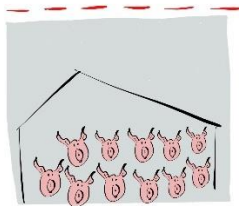
3.2.1 Doelsturing op stalniveau

De meest voor de hand liggende eerste stap is om op stalniveau over te gaan van technische stalgerichte voorschriften (middelvoorschriften) naar doelvoorschriften. Daarvoor zijn behalve technische ontwikkelingen – betrouwbare sensor-meetsystemen voor verschillende typen veehouderij – en toepassing door veehouders ook aanpassingen nodig in de regelgeving en in de vergunningverlening. Wat betreft de regelgeving moet de huidige, rigide regels uit de Rav (thans ondergebracht in paragraaf 4.82 Bal e.v.), geschikt worden gemaakt voor toepassing bij doelsturing op stalniveau. Dit kan door aan die systematiek geen exclusieve werking toe te kennen, maar juist meer flexibiliteit mogelijk te maken. Dit laatste kan bereikt worden door met doelvoorschriften te werken. Doelvoorschriften zijn voorschriften met een norm in de vorm van een grenswaarde. Indien er verder geen middelvoorschriften

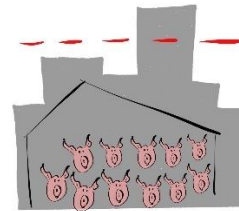
³⁸ Onlosmakelijke samenhang was voorheen geregeld in artikel 2.7 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

gesteld zijn aan de activiteit, dan bepaalt het bedrijf zelf welke techniek of maatregel het gebruikt om aan de norm (de grenswaarde) te voldoen.

① TECH STURING STAL
②



① DOELSTURING STAL
②

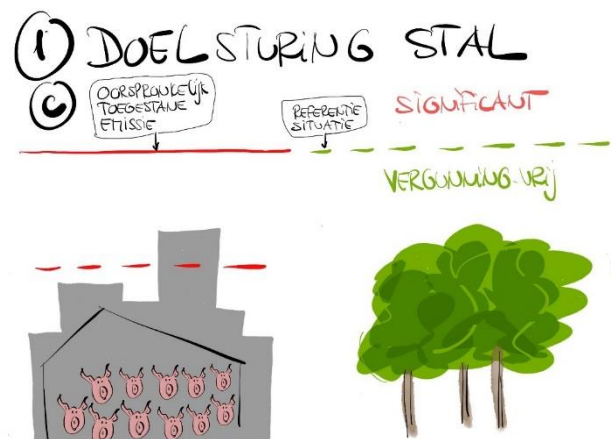


In het figuur is de emissiegrenswaarde visueel gemaakt met een rode stippellijn. In een normstelsel met doelsturing wordt de werkelijke emissie van de veehouder gemeten, waardoor het controleerbaar is dat die veehouder – met pieken en dalen – jaargemiddeld onder de grenswaarde blijft. In het oude normstelsel met emissiefactoren wordt uitgegaan van de aanname dat de emissie jaargemiddeld hetzelfde is.

Doelvoorschriften geven meer ruimte aan de veehouder om naar omstandigheden de passende maatregelen te nemen, om zodoende de in de vergunning opgenomen jaargemiddelde grenswaarde (het doel) te behalen. Hierdoor zal de (milieu-)impact op de bij veehouderijen in de buurt gelegen Natura 2000-gebieden uiteindelijk minder of zelfs niet significant meer kunnen zijn.

Het bevoegde gezag zal in de vergunning vastleggen wat het doel – bijvoorbeeld de te behalen emissiegrenswaarde – is voor een stal. Dit gebeurt dan met één of meerdere doelvoorschriften die aan de omgevingsvergunning (natura-2000 activiteit in combinatie met de milieubelastende activiteit) zullen worden verbonden.

De Omgevingswet geeft meer ruimte aan het gebruik van doelvoorschriften dan onder het oude recht het geval was. Dit volgt uit het feit dat de wetgever er uitdrukkelijk voor heeft gekozen om in de



Omgevingswet – waar mogelijk – doelvoorschriften te stellen en initiatiefnemers maximale flexibiliteit te bieden bij de keuze voor de maatregelen.³⁹

Belangrijk in dit kader is nog, dat onder het oude recht een aantal vereisten golden voor de doelvoorschriftenvergunning. Doelvoorschriften moeten gedetailleerd beschrijven hoe toezicht en handhaving plaatsvindt.⁴⁰ Wij denken dat het raadzaam is deze jurisprudentie in ieder geval in ogenschouw te nemen op het moment dat gekozen wordt voor het verbinden van doelvoorschriften aan een (al dan niet gecombineerde natura-2000- en mba-) vergunning.

In een aantal provincies wordt al geëxperimenteerd met doelvoorschriftenvergunningen op stalniveau. Dit betreft onder meer de provincie Noord-Brabant. In het document ‘Brabants beleidskader landbouw en voedsel 2030’⁴¹ geven Provinciale Staten aan meer met doelvoorschriften te willen gaan werken in combinatie met ‘real time’-meetsystemen.

Een andere mogelijkheid om te sturen op stalniveau is door gebruik te maken van de mogelijkheid om te experimenteren. De Omgevingswet biedt een uitgebreidere **experimenteerbepaling** dan de bepaling die tot 1 januari 2024 in de Crisis- en herstelwet was opgenomen. Uit artikel 23.3 lid 1 Omgevingswet volgt dat bij wijze van experiment kan worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens de Omgevingswet. Dit betekent dat van bepalingen uit het Bal (paragraaf 4.82 e.v.) of de Omgevingsregeling (oude Rav-emissiefactoren) kan worden afgeweken. Dat vereist dan wel eerst een besluit van het bevoegd gezag. Toegestane afwijkingen kunnen na afloop van het experiment vervolgens permanent toegestaan blijven (artikel 23.3 lid 1 onder i Ow). Dit mag als het gaat om afwijkingen die onderdeel zijn van het experiment en wanneer het in overeenstemming brengen met de regelgeving na afloop van het experiment onevenredig is in verhouding tot het te beschermen belang van de fysieke leefomgeving.

Wij zien kansen voor doelsturing op stalniveau met behulp van deze experimenteerregeling, wanneer kan worden aangetoond dat de afwijking een aanzienlijke verbetering oplevert voor de bescherming van de fysieke leefomgeving en dus ook de nabijgelegen natuur. Het voordeel is dat het experiment relatief snel kan worden toegestaan en uitgevoerd, en daarna permanent kan worden voortgezet als voldaan is aan de condities.⁴²

Het bevoegde gezag kan ook sturen met **maatwerk**.⁴³ Daarmee kan het bevoegd gezag afwijken van de algemene regels uit het Bal door *maatwerkvoorschriften* vast te stellen voor een individuele situatie. Zo kan bijvoorbeeld een nadere inhoudelijke invulling worden gegeven aan een algemene regel of kunnen strengere eisen worden gesteld. Dit kan nodig zijn vanwege lokale omstandigheden of in verband met het bereiken van bepaalde ambities voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Een variant is dat *maatwerkregels* worden gesteld in het gemeentelijk omgevingsplan of de provinciale

³⁹ Stb. 2018/293, p. 509 e.v.

⁴⁰ Zie in dit verband: ABRvS 21-08-2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE6726 en ABRvS 13-05-2009, ECLI:NL:RVS:BI3693.

⁴¹ <https://www.brabant.nl/onderwerpen/landbouw-en-voedsel/beleidskader-landbouw-en-voedsel-2030>, p. 20 en ook p. 129.

⁴² Voorwaarde is overigens wel dat het experiment per AMvB (lees: een besluit van de regering) moet worden toegestaan.

⁴³ Afdeling 2.5 Bal

omgevingsverordening.⁴⁴ Die maatwerkregels gelden voor alle situaties binnen het werkingsgebied van de regel.

In de tabel hieronder zijn opgenomen (1) een voorbeeldbepaling van maatwerkregels in het omgevingsplan en (2) een voorbeeldbepaling voor real-time meten, gebaseerd op de experimenteerbepaling ex. artikel 23.3 Ow.

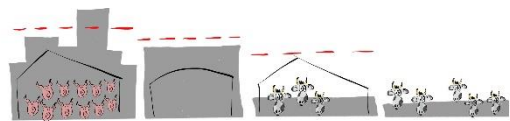
Voorbeeldbepaling maatwerkregels <i>(opgenomen in een omgevingsplan)</i>	Voorbeeldbepaling experimenteren met meten <i>(als doelvoorschrift verbonden aan de vergunning)</i>
<p>Artikel XX.XX</p> <p><i>Lid 1</i> <i>Binnen een afstand van 500 meter van het werkingsgebied 'intensieve veehouderijen – I' geldt een minimale afstand tot woningen van 100 meter.</i></p> <p><i>Lid 2</i> <i>Veehouderijen die niet aan de afstandeis als bedoeld in lid 1 voldoen, dienen binnen een termijn van twee jaar na inwerkingtreding van dit omgevingsplan maatregelen te treffen om de overlast voor omwonenden te verminderen tot een aanvaardbaar niveau.</i></p> <p><i>Lid 3</i> <i>De maatregelen bedoeld in lid 2 kunnen onder meer bestaan uit:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a. het plaatsen van geluidswerende schermen, en/of:</i> <i>b. het optimaliseren van de ventilatiesystemen, en/of:</i> <i>c. het implementeren van geurbeperkende technieken.</i> 	<p>Artikel XX.XX</p> <p><i>Lid 1</i> <i>Stal [naamtypering of nummer stal] wordt voorzien van een [naam experimentele toepassing/installatie] en deze wordt gebruikt volgens het meetplan [xx.xx] met projectnummer [xx.xx].</i></p> <p><i>Lid 2</i> <i>De emissie van ammoniak die vanuit [naam stal] wordt geëmitteerd naar de buitenlucht mag maximaal [aantal kg] NH3 per jaar bedragen.</i></p> <p><i>Lid 3</i> <i>Teneinde te voldoen aan de grenswaarde zoals bedoeld in lid 2 mag gebruik worden gemaakt van het middel [naam middel] zoals vastgesteld en gecertificeerd op [datum certificatie + datum vaststelling].</i></p>

⁴⁴ Artikel 2.12 lid 4 Bal

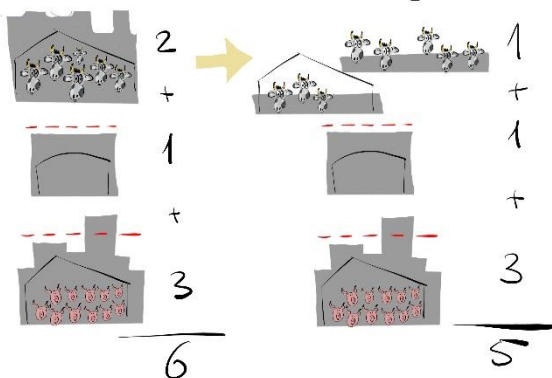
3.2.2 Doelsturing op bedrijfsniveau

Bovenbeschreven doelsturing op stalniveau (zie § 3.2.1) is een logische eerste stap in de overgang van oud naar nieuw stelsel. Die stap staat het dichtst bij de systematiek uit het oude stelsel. Maar doelsturing heeft een ruimere potentie. Het opent nog mogelijkheden om – binnen aanvaardbare bandbreedten – zoveel mogelijk ruimte te bieden aan de veehouder om eigen keuzes te maken om te verduurzamen. Wij zien als ideaal dat in de doelvoorschriftvergunning het emissieplafond wordt vastgesteld voor het gehele bedrijf met een cumulatie van alle activiteiten die daar plaatsvinden. Het doel is dat de emissie van alle bronnen in het bedrijf onder de grenswaarde blijft. Waarbij dan zowel een harde resultaatverplichting kan worden gesteld ('niet meer emissie dan X') in combinatie met een inspanningsverplichting ('vermindering van X tot Y').

③ DOELSTURING BEDRIJF
b



KRINGLOOP IN BEDRIJF



Het doelvoorschrift voor het gehele bedrijf zet als het ware een 'koepel' over het bedrijf. Daarmee kan worden gestuurd op de feitelijke emissies en de normen en grenswaarden van alle bedrijfsactiviteiten, zowel per stuk als in de optelsom. Als dit intelligent wordt voorgeschreven, ontstaat ruimte voor de veehouder om te variëren in maatregelen. Denk aan meer beweiden, andere emissiearmere stallen, andere mestopslag, ander voedsel. In termen van het natuurbeschermingsrecht komt dit neer op het intern salderen van de bedrijfsactiviteiten, maar dan met gebruikmaking van de mogelijkheden uit het

milieurecht om te werken met een koepelnorm voor het geheel. Dit schept voor het bevoegd gezag meer ruimte om te sturen op het verminderen van de significantie van de bedrijfsactiviteiten.

Koepelnorm

Om doelsturing op bedrijfsniveau te realiseren is het noodzakelijk een 'koepelnorm' te introduceren. Dat is een norm die het resultaat vormt (lees: de gewogen optelling is) van de maximaal (of minder) nadelige effecten op de leefomgeving. De koepelnorm kan worden gebaseerd op het belang van de bescherming van het milieu én op het belang van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden. Dit schept mogelijkheden om latent aanwezige stikstofruimte (binnen de oorspronkelijke natuurvergunning van een veehouderij) 'in te wisselen' tegen teveel toegekende milieuruimte. Daarbij is steeds een harde eis dat de vastgelegde koepelnorm niet wordt overschreden.

Het moge duidelijk zijn dat om beoordelingsregels voor zo'n koepelnorm te kunnen formuleren, het van belang is dat de beoordelingskaders voor milieu en natuur zo goed mogelijk worden afgestemd. Zoals wij hierboven hebben beschreven in § 3.2.1 is de processuele afstemming de meest eenvoudige

vorm daarvoor. Om richting en lading te geven aan deze afstemming van de beoordelingskaders, dienen de kaders echter ook inhoudelijk te worden geïntegreerd en niet louter processueel.

Het bestaande toetsingskader voor een milieubelastende activiteit kan worden ‘samengesmolten’ met het toetsingskader voor een natura-2000 activiteit, in die zin; er moet dan een evenwichtsbepaling komen om milieu- en natuureffecten intern te salderen of tegen elkaar uit te wisselen. In het oude recht was op kleine schaal al sprake van deze inhoudelijk samenhang. Een bedrijf mocht binnen het milieubeoordelingskader gelijkwaardige parameters gebruiken bij intern salderen, ook wel ‘bubbelen’ genoemd. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer niet ieder emissiepunt afzonderlijk, maar het gemiddelde van de emissiepunten wél aan de van toepassing zijnde emissiegrenswaarde kon voldoen. Intern salderen mocht alleen als het bedrijf een gelijkwaardig niveau van milieubescherming kon garanderen. Intern salderen of bubbelen is eerder door de bestuursrechter als methode aanvaard.⁴⁵

Een overkoepelende norm voor de gehele veehouderij als zijnde een milieubelastende activiteit als ook een Natura 2000-activiteit zou gericht kunnen zijn op het beperken van de uitstoot van stikstofverbindingen, om de impact op zowel de luchtkwaliteit als de nabijgelegen natuurlijke habitats te verminderen. Hieronder is een eerste aanzet gegeven om te komen tot een dergelijke koepel- c.q. verzamelnorm:

Integratie beoordelingskaders milieu en natuur		
Beoordelingskader ‘milieu’ (huidig)	Beoordelingskader ‘natuur’ (huidig)	Resultante: koepelnorm in de omgevingsvergunning mba-activiteit gecombineerd met Natura-2000-activiteit
<p><u>Artikel 8.9 Bkl (kort samengevat meest relevante items):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Milieuverontreiniging door de activiteit moet worden geïntegreerd worden voorkomen, of, wanneer dit niet mogelijk is, zoveel mogelijk worden beperkt. • Vermijden of beperken van emissies naar lucht, water en bodem, • Alle passende preventieve maatregelen treffen tegen milieuverontreiniging; 	<p><u>Artikel 8.74b Bkl (kort samengevat belangrijkste items):</u></p> <p>De zekerheid moet worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast door een activiteit.</p>	<p>Artikel XX.XX</p> <p>lid 1</p> <p>Met oog op het vermijden van emissies naar de lucht alsmede het voorkomen van significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden is de uitstoot van ammoniak (NH₃) door de veehouderij als bedoeld in § 3.6.1 binnen een straal van 2 kilometer van het Natura 2000-gebied 'X' niet hoger zijn dan [getal + maat], gemeten in [specifieke eenheid] per [specifieke tijdseenheid].</p> <p>Lid 2</p>

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 9-5-2012, ECLI: NL:RVS:2012:BW5270 en ECLI:NL:RVS:BW5268.

<ul style="list-style-type: none"> • <i>Toepassing van de beste beschikbare technieken;</i> • <i>Geen significante milieuverontreiniging veroorzaken</i> 		<p><i>Teneinde de (koepel-)grenswaarde als bedoeld in lid 1 te behalen mogen de emissies en effecten van alle natura 2000-activiteiten en milieubelastende activiteiten binnen de veehouderij intern worden gesaldeerd.</i></p> <p><i>Lid 3</i></p> <p><i>Interne saldering als bedoeld in lid 2 is mogelijk onder de volgende voorwaarden:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a. xx</i> <i>b. xx</i>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

De in het bovenstaande kader beschreven voorbeeld van een koepelnorm ‘ammoniak’ is bedoeld om het evenwicht (balans) te bewaren tussen de noodzaak van veehouderijen om economische activiteiten uit te voeren en de bescherming van kwetsbare natuurlijke habitats binnen Natura 2000-gebieden.

Indien de uitstoot de vastgestelde koepelnorm overschrijdt, moet de veehouder corrigerende maatregelen treffen om de uitstoot binnen aanvaardbare niveaus te brengen. Wij denken dat het goed mogelijk is om deze interventies op voorhand in beeld hebben ten tijde van de vergunningverlening, zodat het bevoegd gezag kan motiveren dat de koepelnorm – met flexibiliteit voor de boer om keuzes te maken over de bedrijfsvoering – voldoende zekerheid biedt voor het belang van de bescherming en verbetering van milieu en natuur.



3.2.3 Doelsturing op gebiedsniveau

In veel gebieden in Nederland is sprake van een situatie dat niet zondermeer op dezelfde voet kan worden doorgegaan met werken, wonen, recreëren en mobiliteit, zonder de milieu- of natuurdoelen te veel te schaden. Dat leidt tot hoofdbrekens vanwege de vraag of, en zo ja welke, activiteiten moeten veranderen of verdwijnen. Een alternatieve oplossing daarvoor bestaat uit innovaties, waarmee de ruimtelijke puzzel op zo’n manier kan worden gelegd dat de gebiedsdoelen gehaald worden met een evenwicht tussen de verschillende functies van een gebied.

Hierbij is artikel 2.18 Omgevingswet relevant, omdat daarin is geregeld dat de provincies een coördinerende rol hebben. Dat schept een verantwoordelijkheid om samen met alle gebiedspartners een passende instrumentenmix te creëren ter borging en uitvoering van de doelsturing op gebiedsniveau. Dat past ook bij de provinciale rol met de provinciale programma’s voor het landelijk gebied. Daarin ligt de basis voor doelbereik op gebiedsniveau.

Door te zoeken naar een passend evenwicht, met behulp van innovaties, kan optimaal gebruik worden gemaakt van de gebruikruimte binnen de normen voor natuur- en milieubescherming. De Omgevingswet heeft daarvoor een aantal instrumenten:

- **Gebiedsgerichte regels in het omgevingsplan**, om de activiteiten van de veehouder op diens locatie in evenwicht te brengen met de omliggende functies in de fysieke leefomgeving. Omdat het

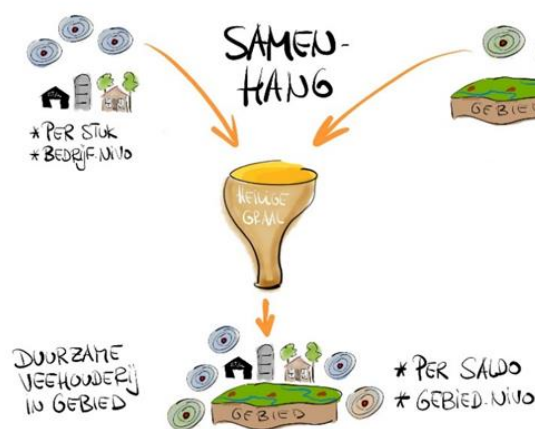
omgevingsplan moet worden vastgesteld op basis van de norm ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ (artikel 4.2 Omgevingswet) in samenhang met de in artikel 1.3 Omgevingswet beschreven integrale maatschappelijke doelstelling voor de fysieke leefomgeving, kan een brede bescherming/borging van de fysieke leefomgeving worden bereikt mét ruimte voor initiatieven.

- **Een koepelnorm op gebiedsniveau**, als variant op de koepelnorm voor de locatie van een veehouderij zoals hierboven gepresenteerd in § 3.2.2. Er wordt dan niet uitgegaan van intern salderen op bedrijfsniveau, maar op gebiedsniveau. Daarbij kan het dan tevens gaan om extern salderen. De koepelnorm wordt breder in toepassingsbereik en de interne en externe saldering vindt plaats tussen de agrarische bedrijven en eventueel andere typen activiteiten in het gebied. Mooie bijkomstigheid is ook dat gebiedsgerichte regels, zoals het behoud van open ruimten en landschappelijke waarden, kunnen worden betrokken in deze koepelnorm.
- **Kwaliteitsborging door middel van (gebieds-)programma’s** met maatregelen om te zorgen voor het behoud en herstel van de natuurgebieden. Dit is een taak voor het provinciebestuur, want die moet maatregelen treffen als de natuurwaarden achteruit dreigen te gaan.⁴⁶ De Provinciale Programma’s voor Landelijk Gebied (PPLGs) kunnen worden beschouwd als een programma in de zin van de Omgevingswet.
- **Landherinrichting** zoals geregeld in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet. Dit is de opvolger van het inrichtingsplan uit de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). In het stelsel van de Omgevingswet gaat het om een programma voor landinrichting; dit is een beleidsprogramma dat bindend is voor de provincie. Het is het fundament voor een inrichtingsbesluit, dat algemeen bindend is. Hiermee kunnen onroerende zaken worden samengevoegd, kunnen kavels worden verdeeld in een herverkavelingsblok en kunnen eigenaren nieuwe kavels in eigendom krijgen.

3.3 Een mix van instrumenten

De mix van instrumenten die nodig is om de knoop van milieu- en natuurbeschermingsrecht te ontwarren, is een situationele uitdaging. Er is geen vast repertoire dat geschikt is voor alle locaties en gebieden in heel Nederland. In plaats daarvan, zal per situatie de optimale keuze moeten worden gemaakt. Daarbij kan worden uitgegaan van de volgende combinatie van instrumenten en regels, die dus per geval op maat moeten worden gemaakt door de betrokken bestuursorganen.

De verbindende factor is het doel waarop gestuurd wordt, met als doelvariatie de sturing op stal-,



⁴⁶ Ook de bestuursrechter wijst hierop, zelfs in relatie tot de interne saldering van de veehouder. Zie ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71.

bedrijfs- en/of gebiedsniveau. Wij zien deze mix en samenhang als *heilige graal* voor de doorbaakinnovaties in de veehouderij.

- **Maatwerk** in de activiteitgerichte regels voor het stalsysteem (meten);
- **Intern salderen** tussen alle bedrijfsactiviteiten van de veehouder, om dáárop het doelvoorschrift te bepalen (dus niet op stalniveau, maar op bedrijfsniveau);
- **Gebiedsgerichte regels** in het omgevingsplan, om de activiteiten van de veehouder op diens locatie in evenwicht te brengen met de omliggende functies in de fysieke leefomgeving.
- **Borging van de uitvoering** door middel van (gebieds-)programma's met maatregelen om te zorgen voor het behoud en herstel van de natuurgebieden. Dit is een taak voor het provinciebestuur, want die moet maatregelen treffen als de natuurwaarden achteruit dreigen te gaan.⁴⁷
- **Land(her)inrichting** om het gebruik van kavels opnieuw in te delen, in het belang van het desbetreffende gebied maar ook in het belang van de betrokken eigenaren.



⁴⁷ Ook de bestuursrechter wijst hierop, zelfs in relatie tot de interne saldering van de veehouder. Zie ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71.

4. Wat betekent dit in de praktijk? Een aantal casussen

Hoofdstukken 2 en 3 benoemen de belangrijkste kenmerken en instrumenten van de Omgevingswet en laten zien wat de juridische knoop van natuur- en milieuregels inhoudt. Als wenkend perspectief beschrijven wij in die twee hoofdstukken een oplossingsrichtingen op het niveau van stal-, bedrijfs- en gebiedsdoelsturing. Naar onze interpretatie biedt de Omgevingswet ruimte om de knoop te ontwarren.

In dit hoofdstuk 4 draaien wij het perspectief om, van een theoretische uitleg van de wet naar de betekenis hiervan in concrete casussen waar veehouders, bevoegde gezagen en samenwerkende overheden mee te maken hebben. We beschrijven drie casussen; op stal- bedrijfs- en gebiedsniveau. Daarbij variëren we met de diersoorten, soorten emissie en hinder en de locatie ten opzichte van een Natura-2000 gebied en andere functies in het gebied.

4.1 Een casus op stalniveau: Varkenshouder wil een nieuw stalsysteem

Op 2 kilometer van een Natura-2000 gebied ligt een varkenshouderij met daarin 5300 vleesvarkens. De veehouder wil investeren in een nieuw, innovatief stalsysteem dat ervoor moet zorgen dat de ammoniakemissies dalen. Dit innovatieve stalsysteem staat niet vermeld op de 'Rav-lijst'. De varkenshouder heeft een natuurvergunning en alleen het gebruik van het innovatieve stalsysteem kan er (waarschijnlijk) voor zorgen dat de stikstofdepositie niet verder toeneemt (en dus geen nieuwe passende beoordeling nodig is).

Casus onder oud recht

In de oude situatie – van voor de invoering van de Omgevingswet – waren rigide milieuregels leidend, op basis van vastgestelde emissiefactoren. Het Activiteitenbesluit en het Besluit Emissiearme huisvesting definieerden de maximale emissiewaarden voor fijnstof en ammoniak voor varkens en andere landbouwdieren.⁴⁸ Of sprake was van overschrijding van die waarden werd getoetst aan de hand van de zogenaamde Rav-lijst.⁴⁹ Daarop stond een selectie van huisvestingssystemen met daaraan gekoppelde emissiefactoren. Met een berekening werd bepaald of het gebruikte systeem met zijn vastgestelde emissiefactor onder de maximale emissiewaarde bleef. De lijst was exclusief; wanneer een nieuw, innovatief stalsysteem (nog) niet op de lijst stond, was toetsing niet mogelijk en was het systeem niet toegestaan, zoals in geval van onze casus.⁵⁰

Alhoewel het Besluit Emissiearme huisvesting directe werking had en algemeen verbindend was, had de varkenshouderij uit de casus in het oude stelsel wel een milieuvergunning nodig. Die werd

⁴⁸ Dit besluit had directe werking.

⁴⁹ De Rav-lijst is een bijlage bij de regeling Regeling Ammoniak en Veehouderij waarmee is vastgelegd met welke emissiefactoren per stalsysteem gerekend moet worden.

⁵⁰ Vier provincies mochten hier wel van afwijken, bij wijze van experiment, op basis van artikel 7ae Besluit Crisis- en herstelwet.

verleend door B&W van de gemeente.⁵¹ De varkenshouderij uit de casus was tevens vergunningplichtig vanwege de Wet natuurbescherming (Wnb). Dat blijft ook zo in het nieuwe stelsel, waarbij het 'project' uit de Wnb voortaan een 'Natura2000-activiteit' is.⁵² Onder oud recht was een omgevingsvergunning voor het project vereist. In veel gevallen was de gemeente ook hier bevoegd gezag om deze verlenen en handhaven,⁵³ maar toetste de provincie of het project aan het toetsingskader uit de Wnb voldeed.⁵⁴ Als uit de voortoets bleek dat de kans was uitgesloten dat de stalaanpassing een significante impact had op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura-2000 gebied, verviel de vergunningplicht en kon de gemeente de omgevingsvergunning voor milieu verlenen.⁵⁵ Als de voortoets uitwees dat wel sprake was van een kans op significante effecten op een Natura-2000 gebied, moest eerst een passende beoordeling plaatsvinden.

Casus onder de Omgevingswet als deze optimaal wordt benut

In de ideale situatie, waarin optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van de Omgevingswet, blijven een aantal zaken hetzelfde als onder het oude recht. Een aantal cruciale onderdelen veranderen echter wel. De belangrijkste veranderingen betreffen de mogelijkheid over te stappen naar doelsturing en de toegenomen mogelijkheden tot maatwerk en flexibiliteit voor het bevoegde gezag.

Doelsturing op stalniveau

Doelsturing op stalniveau met de Omgevingswet betekent voor de varkenshouder uit de casus in eerste instantie dat er meer ruimte is om zelf maatregelen en technieken te kiezen die tezamen zorgen dat het emissiedoel (de emissiegrenswaarde) voor de stal wordt behaald. De inhoudelijke emissie-eisen zoals die golden vanuit het Activiteitenbesluit en Besluit emissiearme huisvesting zijn vrijwel ongewijzigd gebleven in het nieuwe Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Maar zolang bij aanpassingen in de bedrijfsvoering de emissie gelijk blijft of lager wordt dan deze emissiegrenswaarde,⁵⁶ kan de veehouder bepalen met welke maatregelen hij daaraan zal voldoen.

Belangrijkste instrument voor de veehouder om de doelsturing mogelijk te maken, is het aanvragen van een 'doelvoorschriftenvergunning'. Doelvoorschriften zijn, zoals gezegd, emissiegrenswaarden. Indien er verder geen middelvoorschriften gesteld zijn aan de beschreven activiteit, dan bepaalt het bedrijf zelf welke technieken en maatregelen het gebruikt om aan de grenswaarde te voldoen. Dat doelvoorschrift wordt opgenomen in de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit, waarbij het bevoegd gezag moet toetsen of voldaan wordt aan de condities voor de vergunningverlening. Belangrijkste conditie is dat het doelvoorschrift voldoende handhaafbaar is en aan het rechtszekerheidsbeginsel voldoet. Het moet immers voor de veehouder duidelijk zijn aan

⁵¹ Deze veehouderij wordt gecategoriseerd als een IPPC-installatie op basis van de Richtlijn industriële emissies, bijlage 1, categorie 6.6..

⁵² In het oude stelsel: art 2.2aa Bor. In de Omgevingswet: bijlage A.

⁵³ art 2.1, eerste lid en art 5.1 Wabo.

⁵⁴ De beoordelingsregels van de aanvraag stonden in art 5.21 Bor.

⁵⁵ Art 2.27, eerste lid, Wabo

⁵⁶ Art. 4.818, 4.819 en 4.820 Bal

welke verplichtingen hij moet voldoen bij uitvoering van zijn activiteiten en het moet voor de beschermde belangen (milieu, natuur) zeker zijn dat het doel behaald en gerespecteerd wordt.

Flexibiliteit en maatwerk

Wanneer bovengenoemde doelsturing de varkenshouder nog onvoldoende ruimte geeft om het innovatieve stalsysteem aan te leggen, omdat daarmee de emissiegrenswaarde uit het Bal wordt overschreden, bestaan twee mogelijkheden om de innovatie toch mogelijk te maken. In de vergunning kan een *experimenteerbepaling* worden opgenomen, waarmee de mogelijkheid wordt geboden om gedurende 9 maanden de nieuwe techniek te testen.⁵⁷

Daarnaast kan het bevoegde gezag besluiten het innovatieve systeem toe te staan op basis van *maatwerk*. Daarmee wijk het systeem af van de basis van een eigen emissiefactor zoals opgenomen in het Bal en de Omgevingsregeling. Voorwaarde is dat binnen twee jaar de werkelijke emissies moeten zijn gemeten, zodat kan worden vastgesteld of de emissiereductie is behaald of dat aanvullende maatregelen nodig zijn.⁵⁸ Verder kan ook aan de hand van de algemene experimenteerbepaling uit de Omgevingswet eventueel maatwerk worden mogelijk gemaakt.

Casus in de transitie van oud naar nieuw stelsel

In de transitie van het oude recht naar het optimaal werken met het nieuwe stelsel van de Omgevingswet zien wij een aantal interventies, waarmee het bevoegd gezag doelsturing op stalniveau robuust kan maken:

- **Maak werk van doelvoorschriften** en neem deze op in toekomstige omgevingsvergunningen. Het toepassingsbereik van doelvoorschriften is onder de Omgevingswet groter dan onder het oude recht. Sterker nog, de wetgever zet expliciet in op het meer werken met doelvoorschriften;
- **Geef ruimte aan het versneld operationaliseren van innovatieve technieken**, met name real-time meten. Bepaal daarbij een realistische frequentie waarmee gemeten en gerapporteerd moet worden, om een reëel, betrouwbaar beeld te genereren. Stel ook duidelijk vast hoe de nauwkeurigheid van de meting is geborgd. Dit geldt niet alleen voor het gesloten stalsysteem uit deze casus, maar ook voor open stalsystemen in andere casuïstiek. Dit vraagt om degelijke meettechnieken, waarbij het bevoegd gezag een belangrijke rol heeft om die versneld mogelijk te maken in pilots en experimenten;
- **Schep duidelijkheid over de vereisten van een doelvoorschriftvergunning**. In een aantal provincies (o.a. Noord-Brabant, Gelderland, Fryslân) wordt al geëxperimenteerd met het vergunnen op basis van doelvoorschriften.

⁵⁷ Art 2.13, lid 3 Bal

⁵⁸ Art 4.824, eerste lid Bal.

4.2 Een casus op bedrijfsniveau; Biologische melkveehouder wil uitbreiden

Op 2,5 kilometer van een Natura2000-gebied ligt een biologische melkveehouder die zijn veestapel wil uitbreiden van 200 naar 230 koeien. Door een combinatie van maatregelen, waaronder de aanpassing naar minder eiwitrijk voer, een nieuwe emissiearme stalvloer en meer beweiding zal naar verwachting een emissiereductie over het gehele bedrijf kunnen worden gerealiseerd. Binnen de oude Wnb-vergunning is nog latente stikstofruimte aanwezig.

De veehouder wil deze ruimte graag inzetten om de uitbreiding naar 230 koeien mogelijk te maken. De ruimte in de natuurvergunning kan volgens de veehouder worden opgeteld bij de milieuwinst die wordt bereikt met het minder eiwitrijk voer, een nieuwe stalvloer (emissieloos) en meer beweiding. Het resultaat van deze optelsom (minder emissie vanwege milieuwinst + inzet latente stikstofruimte) maakt de uitbreiding van 30 koeien, die zeker zal leiden tot een verhoging van de stikstofdepositie, mogelijk.

Casus onder oud recht

Onder het oude recht was het referentiepunt stevast de stal en de mogelijkheden tot aanpassingen daaraan. Deze aanpassingsmogelijkheden waren beperkt. Wat betreft de component 'natuur' zou een uitbreiding van het aantal koeien in de voortoets vrijwel zeker leiden tot de conclusie dat – ondanks de innovaties op stalniveau – een significante impact op de natuur niet is uitgesloten. In de uitgebreide passende beoordeling die daarop zou volgen, mag weliswaar rekening worden gehouden met mitigerende maatregelen, zoals intern en extern salderen, maar desondanks is de kans groot dat de impact van de stalemissie als significant wordt beoordeeld. De enige mogelijkheid die dan nog resteert is een Wnb-vergunning met gebruikmaking van een ADC-toets,⁵⁹ maar dat zijn lange procedures met zeer beperkte ruimte voor flexibiliteit om tot minder emissies te komen.

Casus onder de Omgevingswet als deze optimaal wordt benut

Onder de Omgevingswet wordt het in onze visie mogelijk om niet de stal, maar het bedrijf als referentiepunt te nemen. Daarmee wordt het mogelijk de uitbreidingen en aanpassingen van het bedrijf te toetsen aan een koepelnorm, die voor het geheel aan bedrijfsactiviteiten geldt. Als dit gebeurt, kan wat betreft sturing op de natuurdoelen in de voortoets al rekening worden gehouden met de mitigerende maatregelen (interne saldering) die op het bedrijf als geheel plaatsvinden. Een passende beoordeling zal in dat geval dus waarschijnlijk in veel gevallen achterwege kunnen blijven.

Concreet zou de koepelnorm voor bovengenoemde veehouderij er zo uit kunnen zien, dat de uitstoot van ammoniak (NH₃) binnen een bepaalde straal niet hoger mag zijn dan een bepaald getal (of maateenheid), gemeten op een bepaalde plaats en binnen een bepaalde specifieke tijdseenheid. De desbetreffende koepelnorm heeft het oogmerk om zowel (1) de luchtkwaliteit te beschermen – een doel

⁵⁹ Een ADC-toets verwijst naar de criteria dat er A) geen alternatieven zijn, D) er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, en C) de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

op basis van het milieurecht – alsook (2) om negatieve gevolgen van stikstofdepositie op de gevoelige habitats en soorten binnen nabijgelegen Natura-2000 gebieden te voorkomen. Dit laatste is een doel op basis van het natuurbeschermingsrecht.

Wij kunnen ons overigens voorstellen dat er meerdere koepelnormen tegelijkertijd moeten worden gehanteerd, maar het streven is om één koepelnorm op te nemen in de voorschriften van een gecombineerde omgevingsvergunning milieu- en natuur.

De koepelnorm kan op twee manieren worden ingezet:

1. Een interne saldering toepassen (dus: individuele natuur- of milieu effecten van de verschillende activiteiten binnen de veehouderij tegen elkaar ‘uitruilen’). De interne saldering (het meerdere versus het mindere) mag niet meer bedragen dan de koepelnorm toestaat;
2. Het mogelijk maken van het optellen van de specifieke milieueffecten en natuureffecten van de bedrijfsactiviteiten. Denk in dit verband bijvoorbeeld aan de optelling van de depositie van stikstofoxiden (zowel relevant in natuur- als milieuverband). Deze optelling mag dan niet meer bedragen dan de koepelnorm toestaat.

Casus in de transitie van oud naar nieuw stelsel

In de transitie van het oude naar optimaal werkende nieuwe stelsel zijn een aantal interventies denkbaar die doelsturing op het bedrijfsniveau beter mogelijk maken. Deze zijn hieronder opgenomen.

- De wetgever dient een aantal **wijzigingen in de wet- en regelgeving** door te voeren. Zo moet ten eerste processueel gezien een aanpassing worden gedaan: de vergunningverlening voor milieu moet expliciet aan de vergunningverlening voor natuur worden verbonden. Daarnaast is een inhoudelijke verbinding tussen de regels voor milieu en natuur nodig (bron: hoofdstuk 8 Bkl, meer specifiek artikel 8.9 Bkl en artikel 8.74b Bkl);
- Start snel met een **pilotproject**, met als doel het verder inhoudelijk integreren van het klassieke milieubeschermings-beoordelingskader en natuurkader. Deze kaders zitten immers nog steeds in de Omgevingswet (‘de knoop is niet doorgehakt’). Met bijvoorbeeld een deskundigenpanel zal inhoudelijk moeten worden bezien wat nodig is om de koepelnorm werkend te laten krijgen;
- Als experiment kan de **koepelnorm als vergunningvoorschrift** worden ingezet. Hiervoor is een aparte AMvB nodig (artikel 23.3 Omgevingswet).

4.3 Een casus op gebiedsniveau: Puzzelen met drie veehouderijen

In een gebied nabij een Natura-2000 gebied zijn een aantal veehouderijen gevestigd. Een grote varkenshouderij wil stoppen en zijn gronden verkopen aan een melkveehouder die wil extensiveren. Een geitenhouder in het gebied wil uitbreiden, maar is geleden zeer nabij het Natura 2000-gebied en tevens op korte afstand van een woonwijk.

Tot slot wil de in het gebied gelegen gemeente haar dorpskernen versterken en een aantal woonwijken realiseren binnen de geurcontouren van de geurverordening die in het tijdelijk deel van het omgevingsplan van de gemeente zit.

In deze casus blijkt dat de door de groep veehouders gewenste veranderingen niet mogelijk zijn als alleen op stal- of bedrijfsniveau wordt gekeken naar de milieu- en natuurregels. Daarnaast is het 'wegbestemmen' van de hierboven bedoelde woonwijk geen realistische optie. Met de Omgevingswet wordt het echter mogelijk om binnen het gebied 'te puzzelen' met alle belangen en benuttingen van 'milieugebruiksruimte'. Door puzzelen kunnen de natuur- en milieudoelen worden behaald en binnen de daarop gebaseerde gebruiksruimte optimaal wordt (her-)verdeeld onder de gebruikers. Dit betekent dat, binnen normatieve grenzen, de veehouders zoveel mogelijk handelingsruimte hebben voor hun bedrijfsvoering.

De Omgevingswet maakt het mogelijk om door middel van het omgevingsplan van de gemeente te zoeken naar een optimale verdeling van de milieugebruiksruimte. In het omgevingsplan staan gebiedsgerichte regels die evenwicht brengen in de verschillende functies in het gebied, waaronder de activiteiten van de veehouders, maar ook andere activiteiten zoals wonen en natuur. Het omgevingsplan moet de uitkomst zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 Omgevingswet). In het geval van de casus, kan in het omgevingsplan zijn bepaald dat dicht bij het Natura 2000-gebied en woonwijken bepaalde emissiewaarden gelden, zoals waarden voor geur, geluid, trillingen en 'externe veiligheid waardoor uitbreiding van de geitenhouder op die locatie niet aan de orde is. Maar uitbreiding zou wellicht wel mogelijk zijn indien wordt gepuzzeld en de geitenhouderij wordt verplaatst naar een locatie binnen een gebied van de gemeente waar meer milieugebruiksruimte is. Binnen zekere bandbreedten kan de gemeente namelijk op basis van hoofdstuk 5 van het Bkl sturen op lokale milieuthema's. Op deze manier kunnen de in de casus genoemde dorpskernen alsnog worden versterkt met meer woningbouw. Anders gezegd: wij stellen voor als het ware een koepel te plaatsen over het geheel van bedrijven en andere functies in een gebied; de optelsom (of interne uitruil, saldering, van functies) is de optimale verdeling van de beschikbare milieugebruiksruimte.

Vanuit de provincie kunnen verder via (gebieds-)programma's maatregelen worden genomen om de kwaliteit van natuurgebieden te borgen en te zorgen voor behoud en bestel.⁶⁰

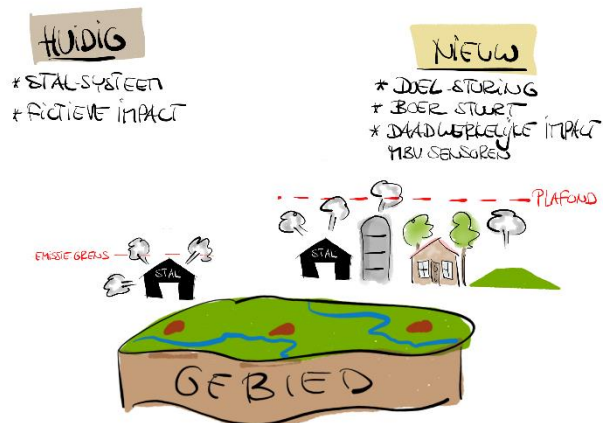
⁶⁰ Ook de bestuursrechter wijst hierop, zelfs in relatie tot de interne saldering van de veehouder. Zie ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71.

Doorontwikkeling naar
samenhang in doelsturing
op stal-, bedrijfs- en gebiedsniveau
& anticiperen op de toekomst

5. Conclusies en aanbevelingen

De Omgevingswet heeft als motto: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit van de fysieke leefomgeving.' Het nieuwe wettelijke stelsel voorziet het bestuur van een flink aantal bevoegdheden en instrumenten om te sturen op milieu- en natuurdoelen en de doelen. Met toepassing van de Omgevingswet kan het bevoegd gezag op drie manieren sturen op doelbereik.

1. **Emissienorm op stalniveau**
(emissiegrenswaarde o.b.v. factoren of realtime meting met sensoren);
2. **Koepelnorm op bedrijfsniveau**
(emissiegrenswaarde o.b.v. som van alle bronnen in het bedrijf);
3. **Evenwicht op gebiedsniveau**
(verdelingsmechanisme voor alle bronnen).



Hieronder trekken wij enkele conclusies en doen wij een aantal aanbevelingen, per sturingsniveau (stal, bedrijf, gebied). Ook adviseren wij meer in het algemeen over hoe het stelsel optimaal te ontwikkelen en te gebruiken is, ook met het oog op de toekomstige uitdagingen die een goede sturing vragen.

5.1 Doelsturing op stalniveau

In de overgang van het oude recht naar de Omgevingswet is een eerste, voor de hand liggende stap om op stalniveau over te gaan van middelsturing naar doelsturing.

De 'klassieke vorm' van regulering van de veehouderij vindt plaats door middelsturing op stalniveau; erkende stalsystemen hebben een vastgestelde emissiefactor toegekend gekregen waarmee de veronderstelde emissie wordt berekend, rekening houdend met het diertype en het aantal dieren in de stal. Op basis daarvan wordt beoordeeld of grenswaarden al dan niet worden overschreden, waarbij eventueel aanvullende maatregelen kunnen worden ingezet. Op deze manier wordt via een middelvoorschrift gestuurd op bescherming van milieu- en natuurdoelen. Deze vorm van rekenkundige sturing komt uit het voormalige milieurecht (Rav) en is ook beschikbaar onder de Omgevingswet. Dit is een relatief eenvoudige methode van regulering, die toepasbaar is op standaardsituaties. Tegelijkertijd is het ook rigide, geeft het weinig ruimte aan de veehouder om keuzes te maken binnen het gehele bedrijf en kan niet goed worden afgestemd op de specifieke milieu- en natuurdoelen die gelden in de omgeving van het bedrijf. Met doelsturing daarentegen, is een betere koppeling mogelijk tussen specifieke natuur- en milieudoelen in die omgeving, kan worden beoordeeld op basis van daadwerkelijke emissies, en heeft de veehouder meer grip en handelingsruimte om te zorgen dat hij emissies verlaagt en onder de grenswaarde blijft.

Om de overgang naar doelsturing te realiseren, zijn nog verschillende ontwikkelingen nodig op het gebied van meettechniek en de omgang met data. Maar ook juridisch moeten stappen worden gezet.

Er wordt inmiddels gewerkt aan pilots met doelvoorschriftvergunningen. Vanuit de wetgeving en jurisprudentie zijn al een aantal indicaties gegeven waaraan zo'n vergunning moet voldoen. De komende tijd zal ervaring moeten worden opgedaan om die kaders van de doelvoorschriftvergunning te verduidelijken en de toepassing te vergroten. Dat geldt ook voor de toepassing van de experimenteerbepaling voor innovatieve systemen en maatwerkvoorschriften waarmee overheden goed gemotiveerd meer flexibel kunnen zijn bij de beoordeling van aanvragen.

Belangrijk is dat overheden ervaring opdoen met de mogelijkheid om een aanvraag niet alleen te beoordelen aan de hand van vastgestelde emissiefactoren, maar desgewenst de aanvraag ook met eigen, goed onderbouwde beleidsbeoordelingen te toetsen aan emissiegrenswaarden. Als de veehouder kan aantonen (aannemelijk maken) dat hij onder de grenswaarde zal blijven, heeft het bevoegde gezag de mogelijkheid de doelvoorschriftvergunning te verlenen. In de praktijk moet ervaring worden opgedaan met de precieze kaders hiervoor.

Voor een betere koppeling tussen natuur en milieu, zeker ook relevant voor een doelsturing op stalniveau, is een wettelijke aanpassing van artikel 8.9 Bkl nodig, dat ziet op het begrip 'significantie'. Dat begrip is in dat artikel nu nog gericht op het thema milieu. Hier zou een artikellid aan kunnen worden toegevoegd dat stelt dat rekening moet worden gehouden met de significante gevolgen van de veehouder op de instandhoudingsdoelstellingen voor natuur. Op deze manier wordt over de bandbreedte van de milieuregels een integrale koppeling mogelijk tussen milieu en natuur.

5.2 Doelsturing op bedrijfsniveau

Wij bevelen bevoegde gezagen aan om niet alleen te concentreren op de stalemissies, maar om ook doelgerichte regels en voorschriften (*emissiegrenswaarden*) te stellen voor het geheel van activiteiten op de bedrijfslocatie(s) van een veehouderij.

Doelsturing op bedrijfsniveau betekent dat de optelsom van alle emissiebronnen van het bedrijf van belang zijn bij zowel de normstelling (emissiegrenswaarden) als bij de beoordeling of het bedrijf daaraan voldoet. Over het bedrijf als geheel – met alle bedrijfsactiviteiten zoals het beweiden, het bemesten, het vergisten, alle stallen en alle andere activiteiten – wordt als het ware een koepel geplaatst. Het gaat in de normstelling om de optelsom van al deze activiteiten. De grenswaarde voor het bedrijf is dan een 'koepelnorm'; een optelsom van de al bestaande en vastgelegde grenswaarden per activiteit, maar dan met mogelijkheid van interne saldering om tot een optimum (en dus verlaging) te komen met daarbinnen flexibiliteit 'om te kunnen boeren'.

Op basis van de aanvraag door de veehouder van een koepelnorm voor het geheel kan -net als bij doelsturing op stalniveau – het bevoegde gezag met een goed onderbouwde motivering beoordelen wat een passende grenswaarde is voor het geheel van de activiteiten ('de optelsom').

Het voordeel van doelsturing op bedrijfsniveau is dat de veehouder in de keuzes voor de bedrijfsvoering veel meer flexibiliteit heeft dan wanneer de beoordeling op basis van één activiteit – bijvoorbeeld één stal – plaatsvindt. Daardoor wordt het bijvoorbeeld makkelijker een kringloop van activiteiten, op basis van een gesloten stoffenbalans en/of op basis van KPI's, te organiseren. In wezen is dit intern salderen.

In het natuurspoor moet ook bij doelsturing op bedrijfsniveau – uiteraard – nog altijd worden getoetst of sprake is van significantie voor de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden en moet met zekerheid worden gesteld dat die doelstellingen niet worden aangetast. Naar onze verwachting zal doelsturing op bedrijfsniveau veel veehouders een prikkel geven om de optelsom van emissies te verlagen, juist omdat zij meer keuzeruimte krijgen en inzicht hebben in het effect van die keuzes op de daadwerkelijke emissies. De verwachting is daarmee ook dat de natuurtoets op significantie in veel gevallen positief zal zijn, en zelfs tot verbetering van de natuurdoelen kan leiden.

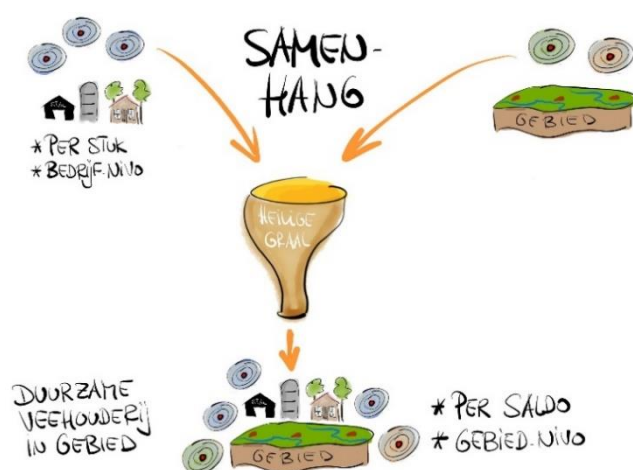
Ergo; in veel gevallen zal doelsturing op bedrijfsniveau voldoende ruimte geven aan agrariërs om te kunnen innoveren en verduurzamen, met bijdrage aan de realisatie van de milieu- en natuurdoelen.

5.3 Doelsturing op gebiedsniveau en samenhang tussen de verschillende niveaus

In sommige gevallen is doelsturing op bedrijfsniveau niet afdoende om te komen tot een situatie waar een bedrijf voldoende past in de leefomgeving, gelet op de kwaliteitsdoelen voor milieu, natuur of andere belangen in de leefomgeving. Dit kan het geval zijn vanwege cumulatie van veel veehouderijen of andere activiteiten in het gebied, of vanwege een ingewikkeld feitencomplex bij een agrariër. Doelsturing op gebiedsniveau kan dan een uitkomst bieden waarbij op basis van een transparant proces is gekomen tot een optimale verdeling van de milieugebruikersruimte, waarbij eventuele negatief ervaren consequenties goed onderbouwd zijn.

Doelsturing op gebiedsniveau betekent dat het bevoegd gezag de milieugebruikersruimte binnen een bepaald gebied bepaald, om deze daarna te kunnen verdelen over de locaties en activiteiten in dat gebied. Daarmee kan worden gestuurd op het evenwicht van de effecten tussen alle activiteiten en beschermde belangen in het gebied. Per locatie c.q. activiteit kan een gedeelte van de gebruikersruimte worden toebedeeld en die toedeling is vervolgens bepalend voor het emissieplafond dat geldt voor het individuele bedrijf met alle activiteiten op de locatie. Deze benadering is als een puzzel, waarbij alle activiteiten in het gebied als puzzelstukken worden meegenomen.

Hoe een veehouder het eigen gedeelte van de toegekende milieugebruikersruimte gebruikt, is naar eigen keuze. Uiteraard is wel een vergunning nodig indien de activiteit vergunningplichtig is. Overigens, deze vergunningplicht kan worden vermeden door de toedeling van milieugebruikersruimte te koppelen aan een programmatische aanpak. Ook is het mogelijk een salderingsmechanisme af te spreken met meerdere



partijen die onder dezelfde totale milieugebruiksruimte vallen. Dit is ook direct het voordeel van het afbakenen en van gebruiksruimte op gebiedsniveau; dat biedt de mogelijkheid aan het bevoegd gezag en de partijen in het gebied om samen te sturen op gebiedsdoelen, maar wel met flexibiliteit binnen de ruimte om optimaal activiteiten te kunnen verrichten. Ook kan – indien nodig – sprake zijn van een periodieke aanscherping van de doelen op gebiedsniveau; dat is dan aanleiding voor een herverdeling van de toebedeelde gebruiksruimte over de locaties en activiteiten in het gebied.

Ergo; met doelsturing op gebiedsniveau kan de milieugebruiksruimte optimaal worden verdeeld tussen verschillende activiteiten in een gebied, bijvoorbeeld tussen veehouderij, natuur, wonen en recreatie. De Omgevingswet voorziet in de instrumenten om slim en doeltreffend te sturen op realisatie van de natuur- en milieudoelen en overige gebiedsdoelen, terwijl er ruimte is voor economische activiteiten. De instrumenten zijn met name:

- Het **omgevingsplan**;
- Het **(gebieds-)programma** met maatregelen en bijbehorende financiering;
- Een **programmatische aanpak**, zijnde ook een (gebieds-)programma maar dan zodanig dat de maatregelen in het programma afdoende zijn om vergunningplichten te laten vervallen;
- Eventueel een **landherinrichting**, welke nuttig is als door optimalisatie van de kavels in een gebied de gebruiksruimte beter kan worden verdeeld over de activiteiten in het gebied; uiteraard vereist dit een goed gebiedsproces in overleg met de eigenaren.

Als deze instrumenten in een doordachte mix en op voorspelbare wijze voor een gebied worden ingezet, dan is het voor ondernemers (waaronder veehouders), bewoners en gebruikers van het gebied duidelijk wat hun kansen en opgaven zijn, in het heden en in de loop van de toekomstige tijd. De provincies kunnen hierin de regie nemen, in aansluiting op de programma's voor het landelijk gebied (uitwerking PPLG).⁶¹

Wij merken in onze praktijk dat de instrumenten voor doelsturing op gebiedsniveau nog maar sporadisch worden gebruikt met het potentieel dat zij hebben. Daardoor zijn er nog weinig voorbeelden of handreikingen ontwikkeld. Voor het gebied Veluwe heeft provincie Gelderland dit al wel laten uitwerken.⁶²

Betere afstemming van milieu- en natuuregels voor de veehouderij

Voor effectieve doelsturing op bedrijfsniveau en gebiedsniveau is het noodzakelijk de activiteitgerichte rijksregels voor milieu en natuur onderling beter op elkaar af te stemmen, ook gelet op de samenhang met de (rijks)regels voor andere bedrijfsactiviteiten zoals het bouwen, aanleggen en lozen.

In de Omgevingswet zijn veel materiële regels nog afkomstig uit het oude recht. De inhoud van die oude regels is simpelweg 'gekopieerd' naar de Omgevingswet, zonder dat sprake is van modernisering. Zo kent het oude stelsel verschillende losstaande en rigide milieuregels, zoals de Regeling ammoniak veehouderij (Rav). Deze milieuregeling wordt al tijden gebruikt voor de beoordeling of een stalsysteem in

⁶¹ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof-natuur-water-en-klimaat/gebiedsgerichte-en-samenhangende-aanpak-landelijk-gebied

⁶² Rapportage _ Het lange termijn perspectief voor de Veluwe in een juridisch daglicht. KokxDeVoogd, oktober 2023.

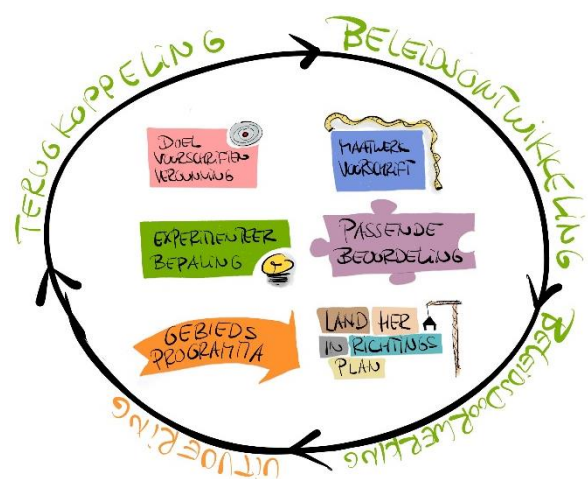
potentie significante effecten veroorzaakt voor een Natura2000 gebied. Als een stalsysteem misschien significant is, is dit onmiddellijk problematisch voor het toestaan van die activiteit. De Rav was echter nooit bedoeld voor toetsing aan natuurdoelen, omdat het een milieuregeling is.

Wij adviseren om de Omgevingswet zo spoedig mogelijk aan te passen, door middel van een betere afstemming tussen de milieu- en natuurregels voor de veehouderij. Dat is mogelijk door de regels voor de milieubelastende activiteit (artikel 4.22 Omgevingswet) uit te breiden met een beoordeling van de significantie voor Natura2000 gebieden. De huidige regeling in de Omgevingswet voor het milieu noemt reeds 'significantie' als toetsingscriterium,⁶³ maar deze is niet bedoeld voor een toetsing op de natuurdoelen. Ogenschoonlijk zijn het beoordelingskader voor milieu en natuur dus gescheiden. Zoals hierboven beschreven, is in de praktijk echter wel sprake van een verknoping. Wij achten het denkbaar om die verknoping te ontwarren door de beoordeling van de significantie van een milieubelastende activiteit tevens betrekking te laten hebben op de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden. In de huidige praktijk en jurisprudentie wordt dat reeds – impliciet – gedaan door de leentjebuurt met de toepassing van de Rav in de natuurtoets. Het is een kleine stap om dit te verbeteren met een inhoudelijke beoordeling van de significantie van een milieubelastende activiteit 'met het oog op het belang van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura2000 gebied'.

Door deze aanpassing kunnen de concrete doelvoorschriften voor een agrarische activiteit beter worden afgestemd om de samenhang tussen milieudoelen (emissies vermijden) en natuurdoelen (neerslag in gebieden vermijden).

5.4 Doorontwikkeling Omgevingswet met de beleidscyclus

Het recent ingevoerde wettelijke stelsel van de Omgevingswet is nog niet uitgekristalliseerd. De invoering van het nieuwe stelsel resulteert de eerstkomende tijd onvermijdelijk in onzekerheden en komt met gebreken. Er moet nog ervaring worden opgedaan met de praktische toepassing en de juridische kaders en betekenissen behoeven nog verheldering in pilots en projecten, zo mogelijk met als gevolg wettelijke aanpassingen en jurisprudentie. Dit kan leiden tot onzekerheden en stagnatie; overheden nemen dan een afwachtende houding aan tot duidelijke richtlijnen komen vanuit de centrale overheid of tot jurisprudentie meer invulling geeft aan de wettelijke kaders.



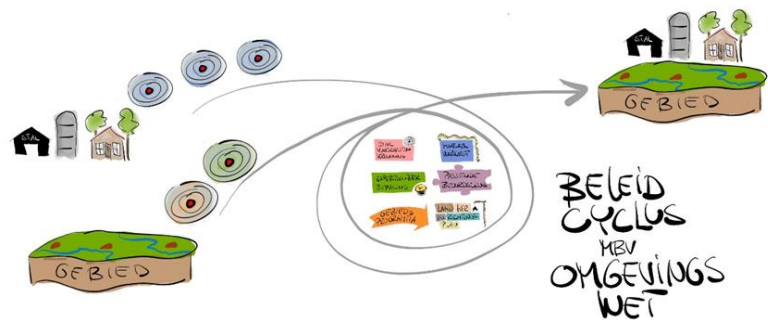
⁶³ Artikel 4.22, tweede lid onder d, Omgevingswet.

Ondanks het gevoel van onzekerheid zouden overheden wat ons betreft juist de kansen van de Omgevingswet moeten omarmen. Dat kan door zo spoedig mogelijk gebruik te gaan maken van de innovatieve mogelijkheden in het stelsel van de wet en door weloverwogen risico's te nemen en te leren van de ervaringen. Op die manier kan het stelsel continu worden aangepast en verbeterd.

Het goed inrichten en continue gebruiken van de beleidscyclus – een fundament van de Omgevingswet – is daarbij cruciaal. Dit is het continue herhalende proces van beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling. Een snelle, goede ontwikkeling van de Omgevingswet vraagt van overheden dat zij niet alleen formeel en op gezette tijden de cyclus doorlopen, maar dat het in hun dagelijkse praktijk steeds een rol speelt.

Door cyclisch te werken, kan het bevoegd gezag alle relevante instrumenten van de Omgevingswet gebruiken bij het reguleren van bedrijfslocaties en bij het realiseren van doelen voor gebieden. Zonder die cyclus is de verleiding groot om ééndimensionaal naar een casus op een bedrijf te kijken en daar één

instrument voor in te zetten, zoals gebruikelijk was in het oude stelsel. De Omgevingswet doorbreekt die onsamenhangendheid en stuurt juist aan op samenhang tussen beleid, uitvoering en doelrealisatie. Dat is het fundament voor doelsturing.



In de praktijk zal het cyclisch werken de komende tijd, waarin deze werkwijze nieuw is, zeker nog gepaard gaan met onzekerheden en gebreken. Om stagnatie te voorkomen bij toepassing van de wet moeten overheden weloverwogen oefenen met de instrumentenmix op praktijkcasuïstiek, daarbij weloverwogen risico's durven nemen en leren van de ervaringen om de toepassing door de eigen organisatie te verbeteren én verbeteringen van het wettelijke stelsel te inventariseren.

5.5 Anticiperen op toekomstige uitdagingen

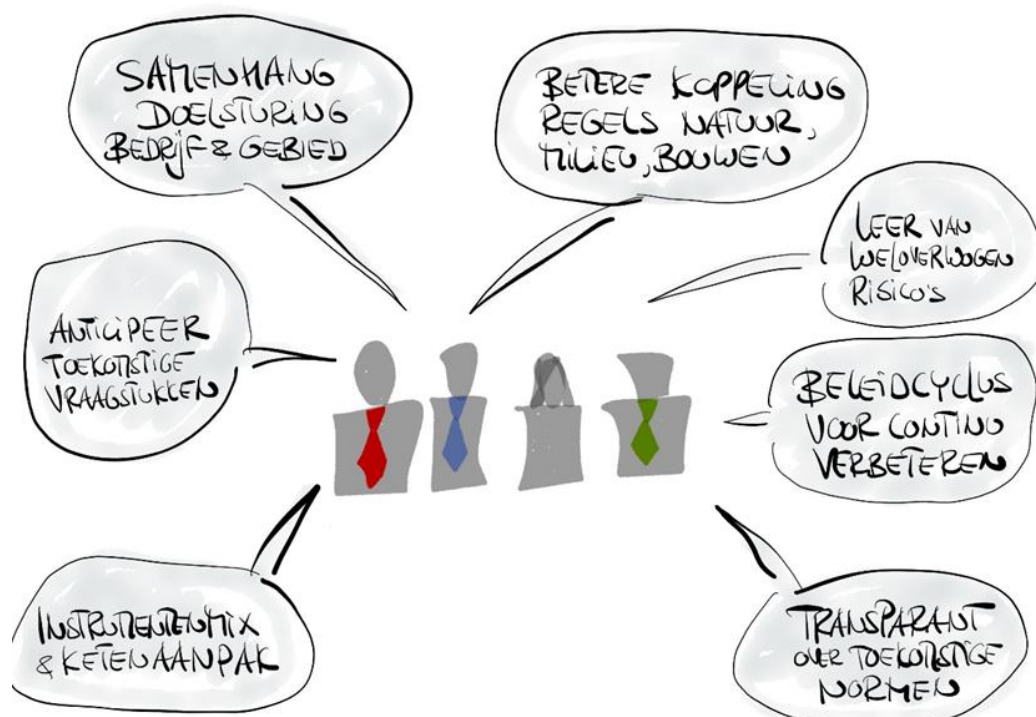
Er zijn veel uitdagingen in het landelijk gebied. Dat is onderwerp van het Nationaal Programma Landelijk Gebied en ook van alle uitwerkingen in de provinciale programma's voor landelijke gebieden. Het gaat om uitdagingen op het gebied van waterbeheer, duurzaamheid en circulariteit en de verbetering van de natuur. Wij bevelen aan om deze gebiedsprogramma's zo snel mogelijk te optimaliseren op de behoefte aan doelsturing op de agrarische sector. Dat vereist:

- **afstemming van de maatregelen** in die programma's op de regels en voorschriften voor de sector;
- **toepassing van een instrumentmix**, ter borging en uitvoering van het desbetreffende programma.

Daarnaast stellen wij voor om transparant te zijn naar burgers en bedrijven over de aanscherping van normen voor water, natuur, milieu en klimaat/duurzaamheid die zij in de nabije toekomst kunnen verwachten. Wij leven in de veronderstelling dat er niet te ontkomen is aan de urgentie van die doelen. Daarom bevelen wij aan dat in de gebiedsprogramma's en via de normen in de instrumentenmix gekozen wordt voor een geleidelijke aanscherping van de normen. Maar wel met duidelijkheid en zekerheid over die aanscherping en de termijnen om daar naar toe te kunnen werken als gebruiker en inwoner van het gebied. Wij adviseren daarom een duidelijke kalender op te stellen – bij wijze van handreiking aan de sectoren en het bevoegd gezag binnen de instrumentenmix – met een tijdpad voor de doelsturing. Op dat tijdpad wordt aangegeven op welke momenten een mix van instrumenten ingezet kan worden om de doelen te halen. De mix omvat vrijwillige, stimulerende en waar nodig ook dwingende instrumenten, die voorspelbaar zijn dankzij het duidelijke tijdpad en de duidelijke scope van de doelsturing.

Een doordachte instrumentenmix is ook belangrijk bij een ketenaanpak. Wij zien die ketenaanpak als de 'next step' van de doelsturing. Het is een aanpak waarmee op termijn niet primair wordt gestuurd op de belangen en verplichtingen van één economische actor – de veehouder – maar op die van alle actoren in de agrarische keten: van banken tot toeleveranciers en afnemers. In een ideaal handelingsperspectief zijn zij allen onderdeel van dezelfde doelsturing. De gedachte is dan dat iedere actor binnen de keten naar vermogen en verantwoordelijkheid een bijdrage levert aan het behalen van de doelen in het landelijk gebied op het gebied van water, natuur, milieu en klimaat. Binnen de 'ketenaanpak' is meer gelegenheid voor doelsturing op circulariteit en biodiversiteit.

Wij zien dat de Omgevingswet hiervoor potentieel heeft, maar ook dat ketengerichte doelsturing nog in de kinderschoenen staat. Een doorontwikkeling van de Omgevingswet is welhaast onvermijdelijk, om te zorgen voor een werkelijke verduurzaming in de gehele keten.





KokxDeVoogd B.V.

info@kokxdevoogd.nl

088 – 116 40 00

Bezoekersadres

Reykjavikstraat 1

3543 KH Utrecht

www.kokxdevoogd.nl

KokxDeVoogd bevindt zich vlakbij station Leidsche Rijn