

De Omgevingswet: een totale stelselwijziging voor de agrarische sector

Preadvies Vereniging voor Agrarisch Recht 2024

mr. L.A. Pronk

1. Inleiding

Niemand die betrokken is bij de agrarische sector zal betwisten dat deze sector de laatste jaren te maken heeft gekregen met veel veranderingen. Saillante voorbeelden zijn de vervroegde beëindiging van de pelsdierhouderij vanwege de coronacrisis,¹ de afbouw van de derogatie,² de introductie van bufferstroken³ en zeker ook de stikstofcrisis en de daarmee verbonden vernietiging van het Programma Aanpak Stikstof (PAS)⁴ als toestemming voor toekomstige stikstofveroorzakende activiteiten door de Raad van State. Veel van dergelijke veranderingen hebben een basis in nationale of Europese regelgeving. Maar ook regelgeving op lager niveau heeft soms vergaande gevolgen voor de agrarische sector. Denk aan de introductie van de stalderingsregeling en de Brabantse zorgvuldigheidsscore veehouderij in Noord-Brabant⁵ en het geitenmoratorium in Gelderland⁶ en Noord-Brabant (en later in de andere provincies). Kortom: de agrarische sector weet als geen ander dat regelgeving regelmatig kan veranderen.

Er zijn ook veranderingen in wetgeving in breder verband die toch van groot belang zijn voor (ook) de agrarische sector. Een belangrijke en vergaande actuele wetswijziging betreft de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024.

Deze wet is voor iedereen van belang omdat hierin zoveel mogelijk alle regels voor de fysieke leefomgeving zijn gebundeld. Maar omdat de agrari-

sche sector vaak te maken heeft met dergelijke regels (denk aan bouwen en aanpassen van stallen en milieunormen) is het goed deze wetswijziging eens te beschouwen met een agrarische bril.

Zoals gezegd wijzigt deze nieuwe wet veel. Als eerste worden er veel regels gebundeld in een wet. In de Omgevingswet zijn de regels uit 26 oude wetten gebundeld, die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving.⁷ Deze zijn overigens niet allemaal volledig vervangen door de Omgevingswet. Een enkele wet is zelfs aangevuld. De meest bekende, algemene wetten waarop de inwerkingtreding van de Omgevingswet van invloed was, zijn de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Crisis- en herstelwet, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet geurhinder en veehouderij en de Wet milieubeheer, maar ook hele sectorspecifieke wetten zoals de Spoorwegwet, de Wet luchtvaart en de Mijnbouwwet.⁸ De Omgevingswet regelt de hoofdlijnen. Onder de Omgevingswet komen vier algemene maatregelen van bestuur (amvb's) te hangen. Dat zijn lagere regels die de regels uit de Omgevingswet verder uitwerken. Deze vier amvb's vervangen een grote hoeveelheid aan lagere regelingen onder de oude wetgeving.

Dat betekent echter niet direct dat het ook *minder* regels zijn. Het doel van de wetgever was om de regelgeving op het gebied van de leefomgeving overzichtelijker en eenvoudiger te maken.⁹ De slogan van de wetgevingsoperatie luidde dan ook:

1 Wet verbod pelsdierhouderij, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032739/2020-12-25/>

2 <https://www.rvo.nl/onderwerpen/mest/derogatie>

3 <https://www.rvo.nl/onderwerpen/bufferstroken>

4 <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@115602/201600614-3-r2/>

5 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2017-3128.html>

6 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2017-3851.html>

7 <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/introductie>

8 De oudste wet op het gebied van de fysieke leefomgeving.

9 Bron: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>

Eenvoudig Beter

Het is echter de vraag of de praktijk de nieuwe wetgeving ook zo ziet. De ervaring leert dat minder regels niet altijd betekent dat het eenvoudiger gaat worden.

Het is goed om vooraf duidelijk voorop te stellen dat de nieuwe wetgeving méér is dan een samenvoeging en vertaling van de oude regels en instrumenten. De Omgevingswet voorziet in een volledige stelselwijziging. Het hele systeem is veranderd en er zijn nieuwe instrumenten gekomen.

Ik citeer uit de kamerbrief van de minister van Infrastructuur en Milieu:¹⁰

“Deze stelselwijziging ondersteunt een paradigmashift die leidt «van het projecteren van een forse hoeveelheid centraal beleid op projecten» naar het «voorop stellen van de ontwikkeling van gebieden met voortdurende inzet op een gezonde en veilige leefomgeving». Het nieuwe stelsel moet ervoor zorgen dat:

- doelen op het gebied van de leefomgeving sneller en beter behaald kunnen worden;*
- beleidsdoelstellingen en normen integraal en in een vroegtijdig stadium kunnen worden meegenomen in besluitvormingsprocessen. Bovendien moeten in meer gevallen normen of doelstellingen gekoppeld kunnen worden aan de ontwikkeling van gebieden in plaats van aan individuele projecten;*
- meer maatwerk en flexibiliteit mogelijk is om beter in te spelen op particuliere initiatieven, regionale verschillen en verschillen tussen gebiedstypen, als stad en platteland;*
- gebruikers meer zekerheid en duidelijkheid krijgen over de kansrijkheid van hun plannen en de te volgen procedure en bijbehorende termijnen;*
- besluitvorming over zowel ontwikkelingsprojecten als beheer wordt vereenvoudigd en versneld.*

Het gaat dus niet om een projectenwet, zoals de Raad van State in zijn voorlichting vraagt, maar om een fundamentele herziening van het omgevingsrecht. Belangrijk is dat er een nieuw samenhangend en vereenvoudigd wettelijk stelsel voor de leefomgeving komt.”

De Omgevingswet heeft dan ook tot doel om de regelgeving te stroomlijnen en te zorgen voor meer inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak.

Met dit doel lijkt de Omgevingswet zich vooral in te zetten voor degenen die initiatieven willen ontplooiën. Van tevoren zou beter ingeschat moeten kunnen worden in hoeverre een beoogd project haalbaar is. En daarbij zouden de procedures ook sneller moeten kunnen worden doorlopen. Dit lijkt goed nieuws voor de agrarische sector. Deze bevindt zich immers vaak aan de ontwikkelende kant. Denk aan veehouderijen die willen uitbreiden of omscha-

kelen, of nieuwe systemen willen inzetten voor een optimalere productie terwijl omgevingseffecten afnemen. De vraag is dan ook of de genoemde doelen van de Omgevingswet haalbaar zijn. Daarover mag de lezer aan het eind van deze bijdrage zelf oordelen.

Eerst is het goed om in te gaan op de nieuwe termen en instrumenten die de Omgevingswet heeft geïntroduceerd. Voor de sector en aanverwante sectoren zal het hoe dan ook wennen zijn aan de nieuwe instrumenten van de wet. De eerste vraag zal dan ook zijn of deze nieuwe termen en instrumenten het makkelijker maken voor de gebruikers, of toch niet.

In het volgende hoofdstuk worden de meest voorname nieuwe instrumenten besproken. Het doel van dit preadvies is zeker niet om een volledige beschouwing te geven van de Omgevingswet, inclusief achtergronden, implementatie enzovoort, maar om een beeld te geven wat de nieuwe wet ruwweg voor gevolgen kan hebben voor de agrarische sector. De uitdaging was om in dit preadvies bij de hoofdlijnen te blijven en niet te veel in detail te vervallen. Ik hoop dat de lezer dat ook zo (als niet te gedetailleerd) ervaart.

2. De relevantie van de Omgevingswet voor de agrarische sector

In dit hoofdstuk worden zoveel mogelijk de raakvlakken met de agrarische sector belicht, die de Omgevingswet tot gevolg heeft. Daarmee wordt bedoeld dat gemiddeld genomen voor de agrarische ondernemer relevante vragen als welke gebruiks- en uitbreidingsmogelijkheden er zijn voor een agrarisch bedrijf of perceel, welke beperkingen en milieuregels er gelden, moeten kunnen worden beantwoord.

Voor een antwoord op dergelijke vragen keken we onder de oude wetgeving in eerste instantie bijvoorbeeld naar het bestemmingsplan voor de bouw- en gebruiksregels en daarnaast naar het Besluit omgevingsrecht (Bor) voor de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen. Onder het nieuwe recht bestaat het bestemmingsplan als zodanig niet meer. Er is nu een omgevingsplan. Maar dit is niet een-op-een gelijk te stellen met het bestemmingsplan.

2.1. Het omgevingsplan: meer dan de voormalige bestemmingsplannen

Vanuit de achtergrond dat het belangrijkste criterium voor een bestemmingsplan onder het oude recht was dat het moest voldoen aan ‘een goede ruimtelijke

¹⁰ KamerstukkenII 2011/12, 33118, nr. 3, par. 2.2.

ordening' zou je het vergelijk kunnen maken dat een omgevingsplan moet voorzien in **'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'**. Dit geldt overigens ook voor afwijkingen daarvan, maar dat is voor een later moment. De vraag is of dit criterium nu alleen in andere bewoordingen is vervat, of vindt er ook daadwerkelijk een andere toetsing plaats? Dat laatste is uiteraard het geval. Het bestemmingsplan was een puur ruimtelijk instrument. Het omgevingsplan is breder van opzet. In het omgevingsplan kunnen verschillende soorten regels staan die betrekking hebben op de (hele) fysieke leefomgeving.

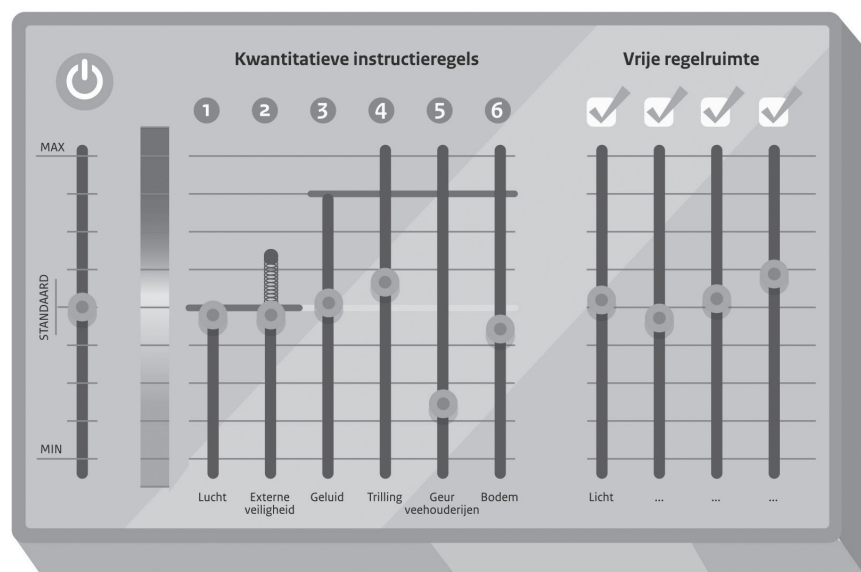
Dit klinkt wellicht wat vaag. Bedoeld wordt dat bestemmingsplannen alleen betrekking hadden op welk gebruik van gronden (waaronder ook het bouwen daarop) en van bouwwerken was toegestaan, terwijl in omgevingsplannen ook regels kunnen staan die voorheen niet in het bestemmingsplan konden worden opgenomen. Daarbij valt te denken aan regels over bijvoorbeeld het kappen van bomen, de toelaatbaarheid van geur- en geluidhinder en regels over gezondheid. Daarbij zou je kunnen denken aan regels over het stoken van houtvuur. Hierbij horen dus bijvoorbeeld regels die voorheen vaak in de Algemene Plaatselijke Verordening waren opgenomen, in gemeentelijke geurverordeningen of verordeningen over de lozing van afval- en hemelwater. Kort gezegd kunnen er alle soorten regels in het omgevingsplan worden opgenomen die zien op activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving.

Een ander noemenswaardig verschil tussen bestemmingsplannen en omgevingsplannen is dat bestemmingsplannen op het uitgangspunt van de toelatingsplanologie waren gebaseerd. Dat betekent dat bestemmingsplannen binnen de door de overheid ge-

stelde kaders, een zeker gebruik (waaronder bebouwing en toegelaten functies) van gronden toelieten. Onder de Omgevingswet is het echter ook mogelijk geworden om gebodsbepalingen in een omgevingsplan op te nemen. Daarmee kunnen bijvoorbeeld ook verplichtingen worden opgenomen die voorheen niet in een bestemmingsplan mochten worden opgenomen, zoals bijvoorbeeld een verplichting om een bepaald gebouw voor een specifieke functie op te richten die door het omgevingsplan mogelijk wordt gemaakt. Bijvoorbeeld de verplichting om, bij de vestiging van een bedrijfsbestemming op een voormalig agrarisch perceel, ook daadwerkelijk een bedrijfsgebouw te realiseren.

Om het verschil te duiden met het oude recht wordt niet meer van toelatingsplanologie maar van uitnodigingsplanologie gesproken.

Lagere overheden krijgen meer mogelijkheden om zelf normen te stellen voor bepaalde omgevingseffecten. Dit worden omgevingswaarden genoemd. Er zijn twee verschillende soorten. Aan de ene kant zijn er de normen die door het Rijk zijn geregeld met een standaardwaarde en een bandbreedte. Dit heten instructieregels. Binnen die bandbreedte mogen lagere overheden dan andere waarden (dan de standaardwaarde) vaststellen, bijvoorbeeld voor geur, geluid en trillinghinder. Aan de andere kant zijn er normen die geheel vrij zijn, zoals licht. Daarvoor geldt geen standaardwaarde en mogen bijvoorbeeld gemeenten helemaal zelf een waarde stellen. Met het voorbeeld van een mengpaneel¹¹ is te verduidelijken hoever gemeenten, voor welke normen, 'aan de knoppen kunnen draaien'. In onderstaande afbeelding staat de gele lijn voor de standaardwaarde en de rode lijn voor de maximaal te stellen waarde.



11 Bron: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/ondersteuning/publicaties-omgevingswet-bzk/overzicht/infographic-mengpaneel-milieu/>



Bestemmingsplan "Gemert-Bakel Buitengebied 2017"



"Omgevingsplan Buitengebied 2016" Boekel

Een ander belangrijk verschil is dat gemeenten onder het oude recht veel verschillende bestemmingsplannen hadden. In totaal waren er landelijk naar schatting 50.000 bestemmingsplannen en sommige gemeenten telden meer dan 100 bestemmingsplannen.¹² De meest kenmerkende waren de komplannen en de bestemmingsplannen voor het buitengebied. Ook voor een bebouwde kom waren doorgaans meerdere bestemmingsplannen vastgesteld. Denk aan een centrumplan en bestemmingsplannen voor verschillende woonwijken of bedrijventerreinen.

Onder de Omgevingswet is er nog slechts een omgevingsplan per gemeente. Dat bestaat voorlopig uit alle oude bestemmingsplannen van een gemeente samen (en andere regels waarin ruimtelijke regels waren opgenomen). Dit is het zogenaamde "tijdelijk deel van het omgevingsplan". Dit tijdelijk deel is bedoeld als overgangsfase. Het tijdelijk deel van het omgevingsplan geldt uiterlijk tot en met eind 2031. In het tijdelijk deel van het omgevingsplan komen ook rijksregels. Dat wordt de "bruidsschat" genoemd. Daarover later meer.

Naast het tijdelijk deel van het omgevingsplan is er ook een nieuw deel. Daar zitten in het begin in principe nog geen regels in. Alleen waar toevallig een voorbereidingsbesluit doorloopt, wordt dat onderdeel van het nieuwe deel van het omgevingsplan. De gemeenten kunnen het nieuwe deel van het om-

gevingsplan gaan vullen met regels. Het is de bedoeling dat dit uiterlijk eind 2031 gereed is. Dan vervalt het tijdelijk deel en bestaat het omgevingsplan uit het (nu) 'nieuwe' deel.

Een laatste verschil dat benoemd moet worden is dat het de bedoeling van de nieuwe wetgeving is dat gemeenten hun omgevingsplan meer globaal kunnen inrichten en flexibeler kunnen maken. Daarmee wordt bedoeld dat er meer ruimte wordt gelaten voor verschillende functies en initiatieven. Dit kan bijvoorbeeld worden geregeld door open normen op te nemen of door een verwijzing naar beleidsregels (die makkelijker gewijzigd kunnen worden). Onder het oude recht waren er overigens ook al mogelijkheden voor gemeenten om te experimenteren met globale en flexibele bestemmingsplannen. Dit kon op basis van de Crisis- en herstelwet. Vaak werd dan gesproken over een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Een goed voorbeeld van zo'n globaal bestemmingsplan is het bestemmingsplan "Omgevingsplan Buitengebied 2016" van de gemeente Boekel. In dat plan waren bijvoorbeeld al regels over het vellen van houtopstanden opgenomen en regels over uitbreiding van veehouderijen met emissiearme staltechnieken op basis van een emissie-standstill. Ondanks enkele gebreken in het plan, die met een reparatiebesluit zijn hersteld, is dit plan uiteindelijk door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad

12 Zie Kamerbrief 33118, nr. 3, 2012: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33118-3.html>

van State in de einduitspraak¹³ naar aanleiding van een vijftiental beroepen in stand gelaten (en werd dus aanvaardbaar geacht).

Om dit enigszins beeldend te maken, is hieronder een weergave opgenomen van een agrarische bestemming in een ‘traditioneel’ bestemmingsplan “Buitengebied” en de globale bestemmingen in het bestemmingsplan “Omgevingsplan Buitengebied 2016” Boekel. Onder de Omgevingswet zal dit veel meer het leidende voorbeeld worden van regels die gelden voor een locatie.

Dit voorbeeld laat duidelijk zien dat volgens de oude systematiek vrij snel duidelijk was, welke bestemming er gold en (met een blik op de bijbehorende planregels) welke functies en bebouwing hier waren toegelaten. In dit voorbeeld dus voor een agrarisch bedrijf, waarbij een intensieve veehouderij was toegestaan, maar ook grondgebonden agrarisch gebruik (een vollegrondse teeltbedrijf of een overig agrarisch bedrijf). Volgens de nieuwe systematiek zijn er meer verschillende functies mogelijk. Daarvoor moet naar de (globaal beschreven) gebiedsbeschrijving worden gekeken, maar ook naar het toelaatbaar gebruik (in de planregels) en de mogelijkheden voor functiewijziging.

2.2. Milieu: van inrichting naar milieubelastende activiteit

Zoals hiervoor al is aangestipt, hebben de regels in, en op basis van, de Omgevingswet betrekking op alle activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Deze focus op activiteiten heeft een belangrijke verandering van het systeem tot gevolg voor de regels die we voorheen onder de milieuregelgeving (volgens de Wet milieubeheer en de Wabo) schaalden. Het centrale begrip in de oude regelgeving was het inrichting-begrip. Hierover is veel geschreven en geprocedeerd. Het betrof ook een lastig begrip. Dat hield vooral verband met het feit dat dit bestond uit diverse vage normen (zoals ‘in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was’ en ‘binnen een zekere begrenzing’). Maar zoveel was wel duidelijk, dat normaliter een bedrijf op een locatie als een inrichting werd aangemerkt. Bij uitzondering kon ook wel sprake zijn van twee inrichtingen op een locatie of een inrichting met twee locaties (bijvoorbeeld een veehouderij met stallen aan weerszijden van een weg). Hoe dan ook, alle activiteiten vielen onder de inrichting. Deze konden dan in een milieuvergunning (later:

omgevingsvergunning milieu) of met een melding worden geregeld. Dit begrip wordt nu losgelaten.

Het centrale begrip is nu de milieubelastende activiteit. In de Omgevingswet is het begrip milieubelastende activiteit omschreven als: *‘een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit’*.

Het wordt op dit vlak (milieu) echt even wennen aan de nieuwe systematiek. Omdat de inrichting (het bedrijf als geheel) niet meer centraal staat, maar individuele activiteiten met gevolgen voor het milieu, zal goed nagedacht moeten worden welke activiteiten bijvoorbeeld bij een vestiging, wijziging of uitbreiding van een bedrijf aan de orde zijn en welke toestemmingen daarvoor eventueel moeten worden gevraagd. Dit zal overigens in lang niet alle gevallen nodig zijn. Het is wel goed om in gedachten te houden dat waar er onder het oude recht doorgaans sprake was van één inrichting (waarvoor al of niet een vergunning was vereist) er in de nieuwe systematiek meestal sprake zal zijn van méérdere milieubelastende activiteiten. Deze worden dus niet, zoals onder de oude wetgeving, gebundeld in een vergunning. Uitgangspunt is dat er per milieubelastende activiteit beoordeeld moet worden of deze al of niet vergunningplichtig is (waarvoor in dat geval een aparte vergunning moet komen). De aanvrager kan er overigens wel voor kiezen om voor meerdere activiteiten tegelijkertijd een omgevingsvergunning aan te vragen. Hij ontvangt dan één besluit op zijn aanvraag: de meervoudige omgevingsvergunning. Dit staat echter los van de hiervoor bedoelde beoordeling.

Veel activiteiten vallen echter onder algemene regels. Voorheen was dat het Activiteitenbesluit milieubeheer. Nu is dat het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Anders dan voorheen is in principe niet meer van belang of een activiteit bedrijfsmatig is. En ook niet of deze een beperkte tijdsduur heeft of gebonden is aan een bepaalde plaats. Ook mobiele activiteiten, zoals een mobiele mestscheider, kunnen onder de regels hiervoor vallen.

Alleen voor complexe bedrijven (IPPC-bedrijven met gemeentegrensoverstijgende milieugevolgen c.q. bedrijven die vallen onder de Seveso-richtlijn) is er sprake van een uitzondering. Een dergelijk complex bedrijf is in zijn geheel vergunningplichtig. Dit soort bedrijven is limitatief opgesomd in het Besluit

13 AbRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2772.

activiteiten leefomgeving. Een voorbeeld hiervan is Tata steel.

Een ander gevolg van de nieuwe wetgeving is dat activiteiten die voorheen niet onder een inrichting vielen, denk aan bodemenergiesystemen, nu onder een milieubelastende activiteit vallen.

Voor het vaststellen of sprake is van een milieubelastende activiteit zijn telkens drie stappen nodig:

1. Bepalen: wat is de kernactiviteit;
2. Nagaan of er functioneel ondersteunende andere milieubelastende activiteiten zijn;
3. Nagaan of er sprake is van een uitzondering.

Voorbeeld:

Een kernactiviteit is bijvoorbeeld het houden van – meer dan 15¹⁴ – varkens in een stal. Een functioneel ondersteunende activiteit hierbij is bijvoorbeeld het opslaan van drijfmest en digestaat. Zou er nu ook een mestvergiftingsinstallatie aanwezig zijn op hetzelfde bedrijf, waarbij eventueel ook mest van derden wordt vergist, dan is dat geen functioneel ondersteunende activiteit maar een tweede kernactiviteit. Hieruit volgt al dat er voor dit bedrijf (sowieso al) sprake is van twee milieubelastende activiteiten. De uitzondering die als derde stap wordt genoemd, kan hier aan de orde zijn als er bijvoorbeeld maar veertien varkens worden gehouden (met daarbij bijvoorbeeld opslag van mest). Dan is de omvang als hobbymatig aan te merken en wordt het niet als milieubelastende activiteit aangemerkt. Zou er nu ook nog een opslagtank voor brandstof aanwezig zijn, dan moet bepaald worden of sprake zijn van een derde kernactiviteit (bijvoorbeeld als er ook handel plaatsvindt) of van een functioneel ondersteunende activiteit.

Om na te gaan of een milieubelastende activiteit vergunningplichtig is, moet eerst gekeken worden naar hoofdstuk 3 van het Bal. Daarin staan de rijksregels voor milieubelastende activiteiten. Verder kunnen door gemeenten regels hiervoor worden gesteld in het omgevingsplan. Systeemtechnisch bekeken is het dus ook geheel nieuw dat voor ‘milieuregels’ in het omgevingsplan gekeken moet worden.

In het algemeen kan worden gesteld dat alleen zeer complexe bedrijven *in zijn geheel* vergunningplichtig zullen zijn als milieubelastende activiteit. Een voorbeeld van een dergelijk complex bedrijf is een bedrijf dat, op een andere locatie dan de productielocatie, meer dan 25.000 m³ mest per jaar verwerkt. Voor dergelijke complexe bedrijven omvat de

vergunning dus het gehele bedrijf en hiervoor zijn de algemene regels niet van toepassing.

Voor de meeste bedrijven zal dat slechts een deel van de bedrijfsvoering betreffen en gelden voor het overige algemene regels voor de overige milieubelastende activiteiten. Het is ook goed mogelijk dat een deel van het bedrijf niet als milieubelastende activiteit wordt aangemerkt. In het voorbeeld hiervoor zijn de gehouden varkens in de stal en de mestverwerkende installatie als milieubelastende activiteit aan te merken. Stel nou dat er ook nog enkele paarden en een tiental kippen worden gehouden, dan vallen deze niet onder de milieubelastende activiteit(en). Hiervoor kan dan ook geen sprake zijn van een vergunningplicht.

Ik ontkom er niet aan om op dit punt ook het begrip functioneel ondersteunende milieubelastende activiteiten even toe te lichten. Dit begrip (zie ook stap 2 hiervoor) is bedacht om voor de voorheen bestaande inrichtingen niet onnodig veel (aparte) milieubelastende activiteiten te laten ontstaan. Kort gezegd is een functioneel ondersteunende activiteit een activiteit die niet noodzakelijk verbonden is met de kernactiviteit maar zonder de kernactiviteit niet zou bestaan. Een eenvoudig voorbeeld (dat aansluit op het voorbeeld hiervoor) van een functioneel ondersteunende activiteit is een bedrijfskantine. Deze zou er niet zijn als de veehouderij er niet was. En de veehouderij zou zonder de bedrijfskantine ook wel kunnen functioneren. Hetzelfde geldt voor een stookinstallatie bijvoorbeeld.

Van belang voor – agrarische – bedrijven is het nu om na te gaan welke specifieke regels er gelden voor hun activiteiten. Los van alle hiervoor beschreven veranderingen, kan echter wel gesteld worden dat er vooralsnog weinig inhoudelijke veranderingen in de regels zullen optreden. Zoals gezegd, moeten zo goed als alle gemeentelijke omgevingsplannen nog gevuld worden in de periode tot en met 2031. Voorlopig zullen daar dus nog niet veel nieuwe regels in staan.

Kort samengevat: de milieubelastende activiteit vervangt het begrip inrichting. In het nieuwe systeemdenken kan de vergunningplicht of de toepasselijkheid van algemene regels voor een milieubelastende activiteit altijd beoordeeld worden aan de hand van de genoemde drie stappen: bepalen van de kernactiviteit, nagaan of er functioneel ondersteunende milieubelastende activiteiten zijn en nagaan of er sprake is van een uitzondering.

14 Er gelden drempelwaarden voor activiteiten; als de drempelwaarde niet overschreden wordt, is er geen sprake van een milieubelastende activiteit. Zo worden hobbymatige activiteiten hier tot op zekere hoogte buiten gehouden.

2.3. Bouwen: de 'knip' tussen de technische bouwvergunning en de ruimtelijke bouwactiviteit

Het is natuurlijk niet gauw mogelijk een nieuwvestiging of uitbreiding van een agrarisch bedrijf te realiseren die alleen uit een 'milieubelastende activiteit' bestaat. In verreweg de meeste gevallen zal daar ook iets voor gebouwd moeten worden. Denk aan een stal, een uitbreiding daarvan voor een luchtwasser of een (sleuf)silo voor opslag van voer of mest. Daarvoor was, onder de oude regelgeving, in beginsel een omgevingsvergunning voor bouwen nodig. Sommige bouwwerken konden ook vergunningsvrij worden gebouwd. De soorten vergunningsvrije bouwwerken waren uitputtend omschreven in een bijlage bij het Besluit omgevingsrecht.

Het uitgangspunt dat er in beginsel een omgevingsvergunning nodig is om een bouwwerk op te richten is onder de Omgevingswet niet veranderd. Alleen is deze als het ware opgeknipt (vandaar 'de knip') in een technische en ruimtelijke (bouw-)activiteit. Het meest opvallende verschil is dat voor de technische bouwactiviteit alleen een vergunning nodig is, als dat in de regelgeving¹⁵ is bepaald. Voor de ruimtelijke bouwactiviteit (de omgevingsplanactiviteit) is altijd een vergunning nodig, tenzij in de regelgeving anders is bepaald.

Dit volgt, meer precies gezegd, uit artikel 5.1 Omgevingswet. Het onderscheid laat zich duidelijk zien in het verschil tussen het eerste en het tweede lid.

In lid 1 is bepaald: 'Het is *verboden zonder omgevingsvergunning* de volgende activiteiten te verrichten:

a. een omgevingsplanactiviteit, [...]

tenzij het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval'.

In lid 2 is bepaald: Het is *verboden zonder omgevingsvergunning* de volgende activiteiten te verrichten:

a. een bouwactiviteit, [...]

voor zover het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval'.

2.3.1. Bouwactiviteit

Voor de volledigheid nog even de begripsomschrijvingen: onder een 'bouwactiviteit' verstaat de Omgevingswet een activiteit inhoudende het bouwen van een bouwwerk. Onder 'bouwen' wordt verstaan het plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten. Anders dan onder de

voorheen geldende wet, is er nu ook een wettelijke definitie van een bouwwerk opgenomen: een constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties anders dan een schip dat wordt gebruikt voor verblijf van personen en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart.

Het is duidelijk dat een activiteit al snel onder het bouwen valt. Voor het geval deze begripsomschrijving – deels – bekend voorkomt; deze is deels gebaseerd op de begripsomschrijving van een bouwwerk uit de vroegere modelbouwverordening.

2.3.2. Technische bouwactiviteit

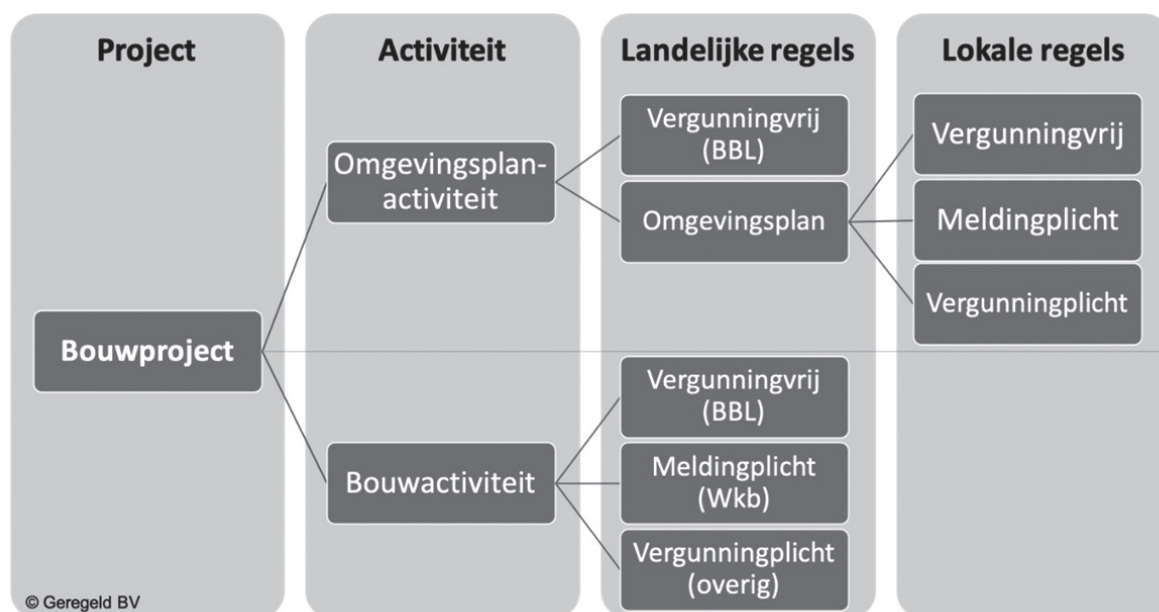
Zoals we hiervoor zagen, is het uitgangspunt voor de technische bouwactiviteit dus dat er in principe een aanwijzing nodig is voor de vergunningplicht voor het bouwen (technisch gedeelte). Voor de technische bouwactiviteit vervalt zodoende ook de aanwijzing van vergunningsvrije bouwwerken. Dat is logisch. Als het niet is aangewezen, is het bouwen niet vergunningplichtig. Daarnaast komt ook het meldingsplichtig bouwen weer terug.¹⁶ Aan de hand van een aantal criteria moet worden bepaald of een activiteit vergunningplichtig of (dus) vergunningsvrij is. Dit zijn rijksregels (opgenomen in de wet en dus voor alle gemeenten gelijk). Om te bepalen of er een vergunning nodig is, moet gekeken worden in artikel 2.25 of 2.26 van de Omgevingswet. Het onderscheid hangt af van de vraag of het een bouwwerk met een dak (2.25) of zonder dak (2.26) betreft. Heel ruw gezegd, kan er als vuistregel van uit worden gegaan dat als het een op de grond staand, relatief laag bouwwerk betreft (< 5 meter) en dat niet het hoofdgebouw wordt, er geen vergunning nodig is.¹⁷

Even terug naar ons voorbeeld: stel nu dat er grote stal wordt gebouwd (bijvoorbeeld ter vervanging van twee kleinere stallen, of naast een bestaande, kleinere stal) dan zal, behalve dat deze snel hoger dan 5 meter zal zijn, deze ook als hoofdgebouw worden aangemerkt omdat het het belangrijkste bouwwerk wordt dat dient ter verwezenlijking van de (agrarische) bestemming. Daarom zal deze in beginsel niet

¹⁵ In het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is aangewezen.

¹⁶ Onder de Woningwet 1991 was de mogelijkheid om meldingsplichtige bouwwerken op te richten mogelijk gemaakt. Met de inwerking-treding van de Wabo op 1 oktober 2010 verviel deze categorie.

¹⁷ Er is ook nog een aantal specifieke bouwwerken 'zonder dak' die hier niet zo relevant zijn, zoals speeltoestellen of schotelantennes en daarom buiten beschouwing zijn gelaten.



zonder omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit kunnen worden gebouwd. Er is echter nog een ‘maar’.

Er zijn namelijk nog enkele uitzonderingen op de vergunningplicht, ondanks dat het (als vergunningplichtig) aangewezen bouwwerken betreft. Deze zijn in artikel 2.27 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) opgesomd. Ik licht er alleen een paar relevante uit: als eerste is het gedeeltelijk vernieuwen of veranderen van een bouwwerk vergunningvrij (als de draagconstructie, brandcompartimentering en gevel(isolatie) niet wijzigen).

Verder zijn bouwwerken in de zogenaamde gevolgklasse I vergunningvrij. Dit zijn de (op grond van artikel 2.17 Bbl) onder het stelsel van kwaliteitsborging vallende – op grond van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen aangewezen – bouwwerken. Grof gezegd betreffen dit relatief eenvoudige bouwwerken. De term ‘eenvoudig’ moet hier niet te beperkt worden opgevat (in die zin dat het om hele basale bouwwerken zou moeten gaan). Van belang is dat de gevolgen voor de leefomgeving beperkt zijn bij calamiteiten (het zogenaamde *falen van het bouwwerk*). Onder gevolgklasse I vallen bijvoorbeeld (grondgebonden) woningen maar ook eenvoudige bedrijfsgebouwen van maximaal twee bouwlagen. Binnen deze context valt een agrarisch bedrijfsgebouw onder een industrie functie en zou daarom (als

het gebouw voldoet aan enkele voorwaarden)¹⁸ onder gevolgklasse I kunnen vallen.

De bouwwerken die vallen onder gevolgklasse I zijn dus uitgezonderd van de vergunningplicht (terwijl het eigenlijk vergunningplichtige bouwwerken betreft). Deze zijn echter wel meldingsplichtig (volgens artikel 2.18 Bbl). Zoals hiervoor al aangekondigd, is met de Omgevingswet het meldingsplichtige bouwwerk weer terug van weggeweest. Er moet vier weken voor aanvang van de bouwwerkzaamheden een melding ingediend worden bij het bevoegd gezag (meestal het college van burgemeester en wethouders). Daarna moeten de werkzaamheden wel binnen een jaar beginnen. Anders mag er niet – zonder een nieuwe melding – worden gebouwd.

De reden voor ‘de knip’ is dat de focus (van de technische bouwactiviteit) zo veel meer op de bouwtechnische risico’s komt te liggen en in deze beoordeling niet (meer) relevant is waar een bouwwerk wordt gerealiseerd. De beoordeling of een bouwwerk past (in de omgeving) komt op deze manier uitsluitend bij de ruimtelijke bouwactiviteit te liggen.

2.3.3. Ruimtelijke bouwactiviteit

Voor de ruimtelijke bouwactiviteit (het is zuiverder om te spreken van de omgevingsplanactiviteit)¹⁹ werkt het systeem in feite omgekeerd. Er is sprake

18 Enkel voor de volledigheid som ik de voorwaarden hier op: het gebouw mag niet meldingsplichtig zijn voor brandveilig gebruik, niet vergunningplichtig voor de milieubelastende activiteit en er dient geen gelijkwaardigheid te hoeven worden toegepast voor brandveiligheid en constructieve veiligheid.

19 Om hier verwarring te voorkomen: de omgevingsplanactiviteit is hier met name in deze paragraaf opgenomen om de ‘knip’ de opdeling van de vroegere omgevingsvergunning bouwen in twee onderdelen duidelijk te maken. Onder de omgevingsplanactiviteit kunnen echter ook andere activiteiten vallen die niets met bouwen te maken hebben, zoals kappen van houtopstand, aanleggen van uitwegen enzovoort.

van een vergunningplicht *tenzij* het een (in het Bbl) aangewezen activiteit betreft. Deze omgevingsplan-activiteit wordt (art. 1.1 Omgevingswet) driedig omschreven als:

- “– een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan;
- een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of;
- een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan”.

Kort en goed: de vergunningplicht volgt uit het omgevingsplan en of de activiteit daarmee al dan niet in strijd is, ook.

Een voorbeeldje dat ook opging onder de Wabo: als het omgevingsplan (vroeger: bestemmingsplan) niet bepaalt dat het aanleggen (uitvoeren van ‘een werk’) van bijvoorbeeld erfverharding vergunningplichtig is, kan dit zonder vergunning worden uitgevoerd.

2.3.4. *Uitstapje: tijdelijke regels*

Om nu te voorkomen dat er gedurende de overgangsperiode een aanzienlijk aantal activiteiten niet onder de vergunningplicht zou vallen, zijn er in de zogenaamde bruidsschat (waarbij een aantal regels van rijks- naar gemeenteniveau zijn overgeheveld) een verbod op bouwactiviteiten en in stand houden van bouwwerken zonder vergunning, en lijst met uitzonderingen op die vergunningplicht in het tijdelijk deel van het omgevingsplan opgenomen. Tijdens deze overgangsperiode kunnen gemeenten zelf bepalen in hoeverre zij dit verbod en de uitzonderingen daarop wenselijk vinden en dus al of niet overnemen in het omgevingsplan. Na het eind van 2031 moet dat in ieder geval geregeld zijn. Dan vervalt deze tijdelijke regeling.

De lijst met uitzonderingen op het verbod (artikel 22.27 van de bruidsschat) komt grotendeels overeen met de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen uit artikel 2 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht onder de Wabo. Dit betreft dus een tijdelijke regeling.

2.3.5. *Terug naar de omgevingsplanactiviteit; vergunningvrij bouwen*

Zoals gezegd, is het uitgangspunt dat er voor de omgevingsplanactiviteit een vergunningplicht geldt. Maar er zijn ook uitzonderingen op de vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit. Deze zijn

opgenomen in artikel 2.29 van het Bbl. De hierin opgenomen bouwwerken mogen dus, ongeacht wat het omgevingsplan bepaalt, zonder vergunning worden gebouwd. Het betreft hoofdzakelijk bouwwerken met niet al te grote gevolgen voor de omgeving. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de dakkapel en het dakraam, zonnecollectoren op een schuin dak, tuinmeubilair, erfafscheidingen, verschillende infrastructurele werken en gewoon onderhoud aan bestaande bouwwerken. Voor de agrarische sector zijn de uitzonderingen door de bank genomen niet zo relevant. Als vuistregel is het het beste om ervan uit te gaan dat in beginsel een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit nodig zal zijn.

Het volgende schema, dat komt van de Helpdesk bouwregelgeving,²⁰ maakt het verschil inzichtelijk:

2.3.6. *Bouwen in strijd met het omgevingsplan*

Stel nu dat een gewenst bouwwerk niet past binnen het omgevingsplan. Bijvoorbeeld omdat het buiten het bouwvlak valt. Dat zijn er (nog steeds) mogelijkheden om hiervoor een vergunning te krijgen. Er zijn echter iets minder smaken dan onder de oude regelgeving. Als het omgevingsplan zelf de mogelijkheid biedt om bij vergunning af te wijken dan kan dit met een (gewone) omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (Opa). Te vergelijken met de vroegere binnenplanse afwijking. Biedt het omgevingsplan geen (afwijkings-)mogelijkheid, dan kan er mogelijk een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa) worden gevraagd. Hierbij is uiteraard van belang of het college van burgemeester en wethouders al of niet medewerking wil verlenen aan het bouwplan, bijvoorbeeld omdat de afwijking in het gemeentelijk beleid past (of juist niet). Het blijft immers een *discretionaire bevoegdheid* van het college om af te wijken. Anders gezegd: zolang het college maar goed motiveert, heeft het de keuze om wel of niet mee te werken. Het criterium waaraan hierbij getoetst wordt is (net zoals hiervoor voor het omgevingsplan is genoemd, is) of sprake is van een *evenwichtige toedeling van functies aan locaties*. De beoordeling of hieraan voldaan is, is dus aan het bevoegd gezag. Dat kan die bevoegdheid overigens wel binden via beleidsregels. Dat komt de transparantie richting burger zonder meer ten goede. Dit is echter geen verandering ten opzichte van het oude recht. Veel gemeenten hadden voorheen bijvoorbeeld een ‘kruielgevallebeleid’.

Het is dan ook van belang dat de eerste ‘echte’ omgevingsplannen goed in elkaar zitten. Dat geldt niet alleen voor de overheid maar zeker voor de

²⁰ <https://www.helpdeskbouwregels.nl/vraag/791>.

agrarische ondernemer. Immers, als het omgevingsplan geen of te weinig ruimte biedt voor een ontwikkeling, zal afgeweken moeten worden via een Bopa, hetgeen afhankelijk is van de vraag of de overheid daar medewerking aan wil verlenen en in ieder geval ook extra kosten met zich meebrengt.

2.4. Natuur onder de Omgevingswet

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is ook de Wet natuurbescherming (Wnb) ingetrokken. Voorsortierend op een verdergaande integratie van de natuurwetgeving, is de Wnb in 2017 al gewijzigd en zijn hierin de Boswet, de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998 samengevoegd. De destijds geldende regelgeving werd al te ingewikkeld en niet meer op de praktijk toegesneden geacht.²¹ Bij die wetwijziging zijn de begrippen en instrumenten al gestroomlijnd. Met het oog op diezelfde integratie is toen de “aanhaakplicht” ingevoerd. Als op grond van de Wet natuurbescherming een vergunning of ontheffing vereist was en voor dezelfde activiteit ook een omgevingsvergunning was vereist, dan zou de natuurvergunning of -ontheffing onderdeel van de omgevingsvergunning worden. Zodoende was sprake van één aanvraagprocedure bij één loket en één integrale vergunning. Er was echter niet, anders dan de term doet vermoeden, sprake van een daadwerkelijke plicht. De aanvrager had namelijk de keuze om hiervoor ook een aparte aanvraag (voor een vergunning of ontheffing) in te dienen. Sterker nog, zelfs in de situatie waarin een aanvraag om omgevingsvergunning was ingediend, waarbij een aanvraag voor de activiteit handelen met gevolgen voor beschermde diersoorten was aangehaakt (en waarvoor een verklaring van geen bedenkingen nodig was), kon de aanvrager ervoor kiezen om gaandeweg de aanvraag voor die activiteit in te trekken en hiervoor een aparte aanvraag in te dienen.²²

Onder de Omgevingswet is ter vervanging van de Wnb-vergunning de omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit geïntroduceerd. De Omgevingswet omschrijft een Natura 2000-activiteit als: *‘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. De kern is (en blijft) dat bepalend is of een project significante gevolgen kan hebben voor het betreffende Natura 2000-gebied. Uitgangspunt is dat (op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Ow) een verbod geldt voor het verrichten van een Natura 2000-activiteit zonder omgevingsvergunning. De vergunningplicht geldt als sprake kan zijn van significante gevolgen.

Er kan een vergunning worden verleend op basis van een passende beoordeling. Voorts als de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. Voor het geval niet met zekerheid kan worden uitgesloten dat het project de natuurlijke kenmerken van een gebied aan zal tasten, is ook de ADC-toets gebleven als (laatste) mogelijkheid om toch een vergunning te kunnen verlenen.²³ Inhoudelijk is er dan ook weinig veranderd ten opzichte van de voorheen geldende regelgeving.

2.4.1. Zorgplichten

Er gelden ook (algemene en specifieke) zorgplichten. Onder de Omgevingswet heeft eenieder een continue zorg voor de fysieke leefomgeving. Deze komt tot uiting door de algemene zorgplicht van artikel 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet. De eerste is de meest algemene en luidt: ‘een ieder draagt voldoende zorg voor de leefomgeving’. Dit betreft een wel erg vage norm. Het ligt dan ook niet voor de hand dat hierop gehandhaafd zal worden, zeker niet strafrechtelijk. Deze norm heeft vooral bewustwording tot doel, namelijk dat de zorg voor de leefomgeving niet alleen een zorg van de overheid is, maar ieders eigen verantwoordelijkheid.²⁴

Verder gelden er nog specifieke zorgplichten. De specifieke zorgplichten gaan voor op de algemene zorgplicht.²⁵ De grondslag voor het opnemen van specifieke zorgplichten in de (eerdergenoemde) algemene maatregelen van bestuur is gelegen in artikel 4.3 van de Omgevingswet. Een duidelijk voorbeeld van een specifieke zorgplicht is de zorgplicht voor Natura 2000-gebieden (artikel 11.6 van het Bal). Handhavend optreden in verband met het niet

21 Kamerstukken 2013-2014, 33 962, nr. 3, par. 7.3.

22 Zie de uitspraak AbRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:803.

23 Deze toetst is bedoeld als ‘vervolg’ op de passende beoordeling om toch een vergunning te kunnen verlenen voor specifieke projecten, waarvan vooraf dus niet vaststaat dat zij geen aantasting van de natuurlijke kenmerken tot gevolg hebben. Er moet hierbij worden voldaan aan drie strikte voorwaarden, opgenomen in artikel 8.74b, tweede lid, van de Omgevingswet en artikel 10.24, tweede lid, van het Bkl:

a. er zijn geen alternatieven;

b. het project moet nodig zijn vanwege dringende redenen van groot openbaar belang;

c. de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

24 MvT Omgevingswet, Kst. 2013-2014, 33962, nr. 3, par. 4.1.4.

25 Dit volgt uit artikel 1.8 Omgevingswet.

naleven van een specifieke zorgplicht (ook strafrechtelijk) is wel mogelijk, met name vanwege het concrete(re) karakter ervan.²⁶ In zoverre is (handhaving van) een dergelijke zorgplicht vergelijkbaar met de handhaving van bijvoorbeeld artikel 2.1 van de Wabo of artikel 7.22 van het Bouwbesluit onder het oude recht.

2.4.2. De aanhaakplicht

Onder het oude recht gold er een aanhaakplicht. Als er een omgevingsvergunning werd aangevraagd voor een activiteit waar ook een natuurvergunning voor nodig was, was de aanvrager verplicht tegelijk ook een natuurvergunning aan te vragen. Dat betekent dus dat de Wet natuurbescherming ‘aanhaakte’ bij de Wabo. Als de aanvrager echter al beschikte over een natuurvergunning, gold de aanhaakplicht niet. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overwoog,²⁷ was sprake van onlosmakelijke samenhang als bedoeld in artikel 2.7 van de Wabo als een project waarvoor een omgevingsvergunning was aangevraagd, ook betrekking had op handelingen met gevolgen voor de natuur. In dat geval diende voor beide activiteiten tegelijkertijd een vergunning te worden aangevraagd.

Zoals volgt uit de memorie van toelichting²⁸ bij de Wet natuurbescherming was in deze ‘verplichte aanhaking’ voorzien vanwege het belang van een goede aansluiting van het natuurrecht op het omgevingsrecht en in aanloop naar de (toen nog toekomstige) Omgevingswet. Daarbij was van belang dat de Omgevingswet, anders dan de Wabo, de mogelijkheid zou bieden om voor verschillende activiteiten aparte omgevingsvergunningen aan te vragen (een enkelvoudige omgevingsvergunning) of voor alle activiteiten gelijktijdig (een meervoudige omgevingsvergunning). Voor de natuuractiviteit zou dan ook een enkelvoudige omgevingsvergunning kunnen worden aangevraagd.

2.4.3. Hoe zit dat dan onder de Omgevingswet?

Aangezien een uitgangspunt van de Omgevingswet is dat het college van burgemeester en wethouders in beginsel het bevoegd gezag is voor het besluiten op aanvragen om omgevingsvergunningen (te meer waar het de zogenoemde meervoudige omgevingsvergunning betreft) en het college van gede-

puteerde staten (en soms de Minister voor Natuur en Stikstof)²⁹ bevoegd gezag voor enkelvoudige omgevingsvergunningen voor een Natura 2000-activiteit, is voor een aanvraag om een meervoudige omgevingsvergunning, waaronder een Natura 2000-activiteit, het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag, terwijl dat voor een enkelvoudige aanvraag voor de Natura 2000-activiteit in beginsel het college van gedeputeerde staten is. De reden hiervoor is te vinden in artikel 5.7 van de Omgevingswet en de toelichting daarop. Het is de keuze van de aanvrager om een aanvraag voor een of meer activiteiten in te dienen. Het beginsel van onlosmakelijke samenhang (zoals in artikel 2.7 van de Wabo opgenomen) is hiermee losgelaten. De wet beoogt hiermee de aanvrager flexibiliteit te bieden.³⁰ Inhoudelijk zal er overigens in de praktijk niet veel veranderen, nu de Europese richtlijnen waarvoorheen de Wet natuurbescherming en nu deze activiteit een uitwerking van zijn, niet zijn gewijzigd.

3. Enkele specifieke onderwerpen

Een wetswijziging die niet alleen de Omgevingswet raakt, maar hier wel mee samen gaat, is de wijziging in het planschade- en nadeelcompensatierecht. Deze wijziging wilde ik in dit preadvies even kort aanstippen omdat de laatste tijd is gebleken dat, specifiek voor de agrarische sector, compensatie mogelijk is voor nieuwe regelgeving die in zekere zin nadelig voor de sector genoemd mag worden. Hieronder volgt eerst een korte uiteenzetting over nadeelcompensatie en vervolgens wordt in het licht hiervan gekeken naar de (Noord-Brabantse) stalderingsregeling, de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij en het geitenmoratorium.

3.1. Nadeelcompensatie

Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet bestonden in het bestuursrechtelijk schadevergoedingsrecht ruwweg twee mogelijkheden om een vergoeding (beter gezegd: tegemoetkoming) te krijgen als gevolg van *rechtmatig overheidshandelen*. Voor *onrechtmatig* overheidshandelen was men in principe aangewezen op de burgerlijke rechter. De bestuurs-

26 MvT Omgevingswet, Kst. 2013-2014, 33962, nr. 3, par. 4.1.4.

27 AbRvS 3 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2229, r.o. 5.1.

28 MvT Wet Natuurbescherming, Kst. 2015-2016, 33348, nr. 117, pag. 2-3.

29 In geval van een omgevingsplanactiviteit van nationaal belang; artikel 4.8, tweede lid, van het Omgevingsbesluit.

30 MvT Omgevingswet, Kst. 2013-2014, 33962, nr. 3, par. 4.5 en par 5.1.2.

rechtelijke regelingen waren de planschaderegeling van artikel 6.1 van de Wro en de nadeelcompensatieregeling.³¹ De planschaderegeling zag op compensatie van planologisch nadelige wijzigingen (zoals een wijziging van het bestemmingsplan) en nadeelcompensatie op overig nadeel door rechtmatig overheidshandelen waarbij men meer dan de gemiddelde andere werd benadeeld. Van dit onderscheid is de wetgever nu afgestapt: er is gekozen voor een algemene nadeelcompensatieregeling.

De nieuwe nadeelcompensatieregeling vindt zijn basis grotendeels in de Awb (de nieuwe titel 4.5). In de Omgevingswet is echter een aanvullende, specifieke regeling opgenomen (hoofdstuk 15). Gelet op het 'lex specialis'-beginsel gaat deze specifieke regeling, waar deze afwijkt van de algemene, vóór.

Over deze regeling wil ik niet teveel in detail treden. Het is wel van belang om de belangrijkste verschillen met het voorheen geldende recht te benoemen. Voorheen ontstond de aanspraak op planschadevergoeding door het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan. Daarbij was vooral sprake van theoretische schade. Het was niet van belang of het bestemmingsplan ook daadwerkelijk werd uitgevoerd. De planschade werd bepaald op basis van een vergelijking van de maximale mogelijkheden volgens het voorheen geldende bestemmingsplan versus de nieuwe planologische situatie. Volgens de nieuwe regeling wordt daarentegen de feitelijke situatie bepalend. Dus als er een omgevingsvergunning op grond van het nieuwe omgevingsplan wordt aangevraagd (en waar dat niet nodig is een vergunningvrij bouwwerk daadwerkelijk wordt gerealiseerd) ontstaat een aanspraak op nadeelcompensatie. Althans, dat betreft dan een omgevingsvergunning voor het bouwen. Als er (alleen) een omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan wordt aangevraagd (een binnenplanse omgevingsplanactiviteit of een Bopa) maar nog niet voor het bouwen, dan kan er nog geen nadeelcompensatie worden geclaimd. Dit wordt ook wel schaduwshade genoemd omdat het planologisch nadeel weliswaar zijn schaduw vooruit werpt, maar nog niet geclaimd kan worden.

De reden hiervoor is dat het omgevingsplan veel globaler en flexibeler van opzet is dan het bestemmingsplan was. Er treedt zodoende een verschuiving op van theoretische naar feitelijke schade. Dat is overigens minder aan de orde als het gaat om directe schade. Dus als de mogelijkheden voor het eigen perceel worden beperkt door de inwerkingtreding van het omgevingsplan, kan er nog steeds sprake zijn

van een rechtstreekse aanspraak op nadeelcompensatie op die grond.

Andere verschuivingen die optreden, hebben betrekking op risicoaanvaarding. Onder het oude recht kon een aanvrager worden tegengeworpen dat hij het risico op planschade had aanvaard als hij ten tijde van de aankoop had kunnen weten dat het bestemmingsplan zou wijzigen (actieve risicoaanvaarding) dan wel dat hij geen gebruik had gemaakt van mogelijkheden die het bestemmingsplan bood (voor bouwen of gebruik) voordat deze mogelijkheden verdwenen door een wijziging van het bestemmingsplan (passieve risicoaanvaarding). In de nieuwe regeling wordt hierop een uitzondering gemaakt. Als er voldaan is aan (in beide situatie) drie criteria, kan actieve risicoaanvaarding niet meer tegengeworpen worden dan wel passieve risicoaanvaarding juist wel worden tegengeworpen.

Van actieve risicoaanvaarding kan geen sprake zijn als:

- a. de aanvrager tot koop is overgegaan van een tot woning bestemde onroerende zaak ná de vaststelling of wijziging van het omgevingsplan,
- b. op de aanvraag om schadevergoeding artikel 15.1, tweede lid, of 15.4, eerste lid, van toepassing is, en
- c. de schade bestaat uit waardevermindering van de onroerende zaak.

Van passieve risicoaanvaarding is sprake zijn als:

- a. het bevoegd gezag ten minste een jaar voorafgaand aan de wijziging van de regel, van het voornemen daartoe kennis heeft gegeven,
- b. gedurende drie jaar onmiddellijk voorafgaand aan die kennisgeving, geen gebruik is gemaakt van de betreffende regel, en
- c. vanaf het tijdstip van die kennisgeving tot het tijdstip van de wijziging van die regel, geen activiteit is verricht die in overeenstemming is met de regels in het omgevingsplan of de omgevingsverordening die van toepassing waren of de voor een activiteit op die locatie benodigde voorbereidingen niet zijn getroffen.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat volgens het oude recht een drempel (aftrek) wegens normaal maatschappelijk risico op het schadebedrag in minder werd gebracht van ten minste 2% (van de waarde van de onroerende zaak van de aanvrager) als het ging om passieve risicoaanvaarding. Op grond van jurisprudentie kon deze onder omstandigheden oplopen tot 5%. Onder de Omgevingswet wordt stan-

31 Niet in zijn algemeenheid gecodificeerd in de wet, maar gebaseerd op het beginsel *égalité devant les charges publiques*.

daard een forfait van 4% aangehouden. Dat betekent dat het met succes claimen van nadeelcompensatie in beginsel lastiger wordt, omdat er sprake moet zijn van aanzienlijke schade, voordat de drempel wordt gehaald zodat een verzoek wordt toegewezen.

Dat betekent dat, bij wijze van voorbeeld, als je agrarisch bedrijf vanwege een beperking van de bouw mogelijkheden (zie ook hierna) minder waard wordt, er pas een vergoeding voor nadeelcompensatie wordt toegekend, als de vergoeding de drempelwaarde van 4% (van het bedrijf) overstijgt. Stel dat een veehouderij wordt gewaardeerd op € 2 mln. Vervolgens worden de bouw mogelijkheden beperkt door een wijziging van het omgevingsplan. De schade door die mindere bouw mogelijkheden wordt getaxeerd op € 100.000,-. Dan moet er 4% van de waarde van het bedrijf, dus € 80.000,00 als drempelbedrag op de compensatie in mindering worden gebracht, voordat tot uitkering wordt overgegaan. In dit voorbeeld wordt dan ook slechts € 20.000,00 als compensatie toegekend.

Nu was onder het oude recht wel (min of meer) helder wanneer een wijziging van het bestemmingsplan aanspraak gaf op een tegemoetkoming wegens geleden planschade of nadeelcompensatie in verband met een tracébesluit of inkomstenderving wegens groot wegonderhoud.³² Hoe het zat met schade als gevolg van verminderde gebruiksmogelijkheden door strengere provinciale regels, was niet direct helder. Zo werd in de Verordening ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant in eerste instantie een regeling geïntroduceerd die agrariërs verplichtte, als voorwaarde voor bedrijfsuitbreiding, te voldoen aan een aantal voorwaarden gericht op onder meer verbetering van de fysieke leefomgeving, dierenwelzijn et cetera. In de volgende versie van de Verordening ruimte, de actualisering 2017 werd de stalderingsregeling ingevoerd. Deze regeling verplichtte hokdierhouders om, als voorwaarde voor uitbreiding van de oppervlakte aan stallen, elders een grotere oppervlakte (in eerste instantie 110%) aan stallen te slopen of te laten herbestemmen zodat daar geen vee meer gehouden zou worden (zogenaamde stalderingsmeters aan te kopen). Een stalderingsbewijs was hierdoor vereist om een omgevingsvergunning te kunnen aanvragen voor het bouwen van stallen. Deze regeling gold direct als rechtstreeks werkende regel totdat deze in de gemeentelijke bestemmingsplannen zou zijn verwerkt. En volgens de instructieregel uit de veror-

dening waren gemeenten verplicht deze regeling in hun bestemmingsplannen op te nemen. Het spreekt voor zich dat deze regeling in ieder geval tot hogere kosten leidde voor veehouders. Een aanvraag omgevingsvergunning kon hier echter ook op worden geweigerd.

Een varkenshouder uit Elsendorp was de eerste die hiervoor een planschadeverzoek indiende aangezien hij zich op het standpunt stelde dat zijn bedrijf hierdoor minder waard werd. De aanvraag werd afgewezen door gedeputeerde staten omdat zij stelden dat de regelingen geen rechtstreekse weigeringsgrond opleverden voor een omgevingsvergunning, maar alleen als nadere eisen moesten worden aangemerkt. Die werden niet als planschadegrondslag aangemerkt onder de Wro. Uiteindelijk oordeelden de rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak anders. Beide regelingen konden wel degelijk als rechtstreekse weigeringsgrond worden aangemerkt (wegens strijd met de Verordening ruimte) voor een aanvraag omgevingsvergunning.³³ Daarom was niettemin sprake van een planschadegrondslag, en tevens van een planologisch nadeliger situatie.

3.1.1. *Les voor de praktijk*

Wat is nu de les voor de praktijk die uit deze zaak kan worden getrokken? Het is zeer wel mogelijk, mede ook vanwege de flexibelere en globalere regelingen die omgevingsplannen bieden, dat er in het vervolg vaker beperkende regelingen worden vastgesteld door hogere overheden, zoals de provincie. Daar komt bij dat tegen de vaststelling van dergelijke regelingen geen beroep openstaat. Dat beperkt de mogelijkheden om zo'n ontwikkeling tegen te gaan vergaand. Het is daarom goed om er alert op te zijn dat als hogere regelingen tot beperkingen leiden in bestaande (uitbreidings-)mogelijkheden voor agrarische bedrijven, hiervoor ten minste een vergoeding aangevraagd zou kunnen worden.

3.2 Stikstof

Een actueel onderwerp bij uitstek voor de agrarische sector is uiteraard stikstof. Hiervoor is al het een en ander over natuurtoestemming en Natura 2000 opgenomen. Voor de volledigheid wijs ik er nog op dat de drie omgevingswaarden voor stikstofdepositie, die sinds medio 2021 als voor de rijksoverheid geldende resultaatsverplichtingen al waren opgenomen

³² Zie bijv. AbRvS 22 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2764 en AbRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5105.

³³ Zie AbRvS 21 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:719.

in de Wnb (artikel 1.12a), nu zijn opgenomen in de Omgevingswet. Artikel 2.15a bepaalt dat:

- in 2025 in ten minste 40%,
- in 2030 in ten minste 50%, en
- in 2035 in ten minste 74%

van de Natura 2000-gebieden de kritische depositiewaarde niet mag worden overschreden.

Het feit dat het gaat om voor de rijksoverheid geldende resultaatsverplichtingen betekent ook dat als deze omgevingswaarden niet gehaald dreigen te worden in de betreffende peiljaren, hiervoor door de rijksoverheid (aanvullende) maatregelen moeten worden getroffen, zoals het vaststellen van programma's. Hier toont zich ook het verschil tussen omgevingswaarden 'sec' die alleen de overheid binden en omgevingswaarden die in het omgevingsplan zijn opgenomen. Alleen die laatste invulling ervan, voor zover passend binnen van hogerhand vastgestelde bandbreedtes, geeft een rechtstreekse norm voor de burger.

4. Conclusie

Zoals in de inleiding is aangegeven, zal uit de besproken aspecten duidelijk zijn geworden dat de Omgevingswet geen 'oude wijn in nieuwe zakken' is, maar het stelsel van het omgevingsrecht op verschillende manieren ingrijpend wijzigt. Niet alleen vervangt de Omgevingswet een groot aantal wetten geheel of gedeeltelijk, maar zij introduceert ook verschillende nieuwe instrumenten, rechtsfiguren en termen.

Zo is het omgevingsplan niet meer te vergelijken met bestemmingsplannen zoals we die al lang kenden. Behalve bouw- en gebruiksmogelijkheden kunnen hierin ook allerlei andere aspecten van de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Dit betreft niet alleen zaken als het vellen van houtopstanden maar ook omgevingswaarden zoals geur, geluid, licht en stikstof. Hieruit volgt al een duidelijke integratie van 'milieuregels'. Over milieu gesproken, is de meest in het oog springende wijziging het loslaten van het inrichting-begrip en de introductie van de milieubelastende activiteit. Dit zal voor de agrarische sector zonder meer wennen zijn, maar wellicht ook kansen bieden. Het geeft immers de mogelijkheid om zaken meer gesegmenteerd aan te pakken. Een vergunning voor een nieuwe of andere activiteit raakt niet meer het gehele bedrijf (de vroegere inrichting). Ook de

keuze voor de aanvrager om activiteiten in alle gevallen enkelvoudig of meervoudig aan te vragen biedt een nieuwe flexibiliteit. Dat betreft ook het bouwen, waar de 'knip' zorgt voor – weliswaar – twee soorten vergunningen, waar er voorheen slechts een bestond. Echter vanwege de verschillende vertrekpunten zijn niet alle bouwactiviteiten direct vergunningplichtig. De praktijk zal uitwijzen of dit tot een daadwerkelijke lastenverlichting leidt. Het zal in ieder geval wennen zijn aan de vele nieuwe facetten van deze wet. Om dit op onderdelen te bespreken, worden hierna nog enkele stellingen geponeerd.

Stellingen

1. Het omgevingsplan wordt een onleesbaar gedrocht, omdat het minder duidelijkheid biedt over de mogelijkheden van een perceel.
2. Door de milieubelastende activiteit als uitgangspunt te nemen in plaats van het inrichting-begrip worden onnodig veel activiteiten onder de regelgeving gebracht. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld ook 'gewone burgers' (huishoudens) ineens geconfronteerd worden met regelgeving.
3. Splitsing in een technische en ruimtelijke bouwactiviteit is onnodig. Hierdoor moest ook de meldingsplicht weer van stal gehaald worden. Het oude systeem van vergunningplichtig of vergunningvrij was beter.
4. De Bopa is een verbetering omdat deze meer ruimte laat dan de kruimelgevallenregeling en de zware afwijkmogelijkheid onder de Wabo; nu is de reguliere procedure altijd van toepassing en is er sneller duidelijkheid.
5. Het bieden van flexibiliteit zonder aanhaakplicht of onlosmakelijke samenhang is een verbetering omdat het de aanvrager de keuze laat wanneer hij een natuurtoestemming aanvraagt.
6. De omgevingswaarden voor stikstofdepositie zijn een bedreiging voor de agrarische sector.
7. De slogan van de Omgevingswet is 'Eenvoudig beter'; deze slogan dekt de lading van de wetswijziging omdat het omgevingsrecht voor de praktijk eenvoudiger wordt en beter.
8. De kans op schadevergoeding wordt fors uitgekleeft door de nieuwe nadeelcompensatieregeling, waarbij de feitelijke situatie voorop komt te staan.