

**Rein Bruinsma, Royal HaskoningDHV**  
**Juliette Barrois, Rho adviseurs voor leefruimte**

### **Artikel “De toekomst van bedrijven en milieuzonering onder de Omgevingswet”**

*De toekomstige Omgevingswet is volop in ontwikkeling. Het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving zullen er anders aan toe gaan dan we in de huidige situatie gewend zijn, plannen zullen er anders uitzien. Dit zorgt voor interessante discussiepunten over de manier waarop wij nu gewend zijn om de ruimte te regelen en de instrumenten die wij daarvoor hanteren. Zoals de VNG-uitgave ‘Bedrijven en milieuzonering’, die wij in ruimtelijke plannen gebruiken om tot een goede afstemming tussen woningen en bedrijvigheid te komen. Heeft de VNG-uitgave nog toekomstwaarde onder de Omgevingswet? Is de uitgave overbodig, kan de uitgave onaangetaast worden overgenomen, of is aanpassing noodzakelijk? In dit artikel beschrijven wij onze ideeën over de toekomst van ‘het groene boekje’ (zoals de VNG-uitgave in de praktijk nog steeds wordt genoemd). Deze ideeën zijn in verkorte vorm al verschenen in ROMagazine nr. 11 “Op naar een milieuzonering nieuwe stijl”.*

### **Filosofie Omgevingswet**

De Omgevingswet wil de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van instrumenten en de besluitvorming daarover vergroten. Dit gebeurt onder meer door de regelgeving op gebied van ruimtelijke ordening en van milieu bij elkaar te brengen. Daarnaast komt er meer afwegingsruimte op lokaal niveau. Gemeenten kunnen via de omgevingsvisie aangeven wat belangrijke omgevingswaarden zijn en keuzes maken hoe de fysieke leefomgeving zich moet ontwikkelen. In het omgevingsplan vindt vervolgens een evenwichtige toedeling van

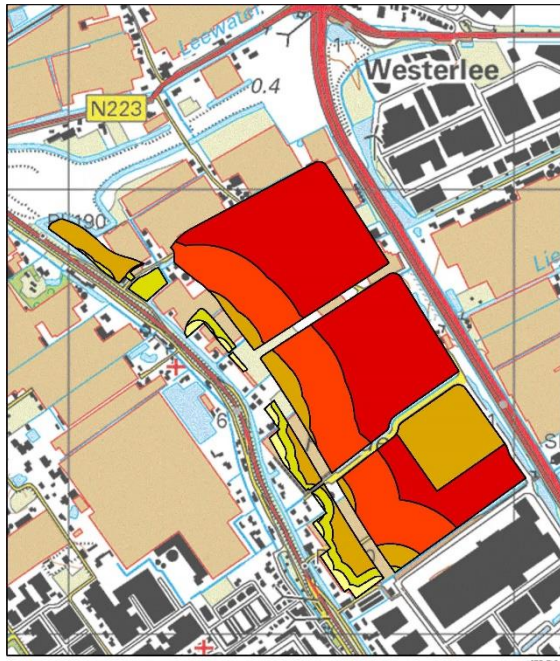
functies aan locaties plaats. Het is daarbij de bedoeling dat het omgevingsplan zo veel mogelijk een integrale set met regels voor de fysieke leefomgeving bevat. Het faciliteren van initiatieven moet op basis van het omgevingsplan eenvoudiger verlopen doordat meer gedacht is vanuit “ja, tenzij” in plaats van “nee, mits”. Wel kan het toestaan van initiatieven vaker afhangen van een nadere beleidsmatige of inhoudelijke afweging. Het omgevingsplan zal niet altijd aan de voorkant antwoord geven op de vraag of een initiatief wel of niet kan. Dit geldt, anders dan bij de huidige milieuzonering, dus ook voor de afstemming tussen wonen en bedrijvigheid. We zullen - in de filosofie van de Omgevingswet - ook onze werkwijze van milieuzonering kritisch tegen het licht moeten houden.



### **De plussen, maar ook minnen van de VNG-uitgave ‘Bedrijven en milieuzonering’**

De huidige milieuzoneringssystematiek is bruikbaar voor het inschatten van de omvang van hinder. Met deze systematiek houden gemeenten in hun ruimtelijk plan aan de ene kant grip op een goede kwaliteit van de leefomgeving voor hun burgers. En aan de andere kant beschermt de systematiek met richtafstanden en functiescheiding bedrijven en bedrijventerreinen tegen dichterbij komende woonbebouwing. Bij juiste toepassing er van helpt de systematiek bij het maken van een evenwichtige belangenafweging.

De milieuzoneringsystematiek draagt bij aan de rechtszekerheid voor bedrijven en burgers. Dat is dé meerwaarde van de VNG-uitgave. Bedrijven en burgers weten op grond van het ruimtelijk plan waar zij aan toe zijn.



Figuur: Milieuzonering

legenda

- bedrijf tot en met categorie 2
- bedrijf tot en met categorie 3.1
- bedrijf tot en met categorie 3.2
- bedrijf tot en met categorie 4.1
- bedrijf tot en met categorie 4.2



Zoals elke systematiek kent de VNG-uitgave ook nadelen. De limitatieve VNG-lijst van bedrijven met richtafstanden kan als statisch en beknellend worden ervaren. Zeker in de huidige tijd met een grote dynamiek en de wens om meer flexibiliteit en afwegingsruimte. Nieuwe (gecombineerde) bedrijfsvormen en bedrijfstypen ontstaan in razend tempo en niet elk bedrijf is in een eenvoudige richtafstand te vangen. Op basis van de bedrijvenlijst en de richtafstanden kan het zijn dat activiteiten niet zijn toegestaan, die in het milieuspoor prima inpasbaar zijn. Dit is in zowel nieuwe als bestaande situaties een lastige boodschap voor bedrijven en omwonenden. In de ogen van bewoners lijkt het alsof de gemeente, door mee te werken

aan het betreffende initiatief, zwaardere bedrijven toestaat dan zou mogen. In de ogen van bedrijven belemmert de gemeente door de milieuzonering de inpasbaarheid van nieuwe bedrijven. Ook kunnen in nieuwe situaties extra procedures vereist zijn, terwijl inhoudelijk de belangen tussen woningen en bedrijven goed in evenwicht zijn. Dat is een nadeel.

**Heeft milieuzonering toekomst onder de Omgevingswet?**

Met de komst van de nieuwe Omgevingswet wordt de roep om meer dynamiek, flexibiliteit en afwegingsruimte groter. Betekent dit dat we de milieuzonering onder de Omgevingswet in zijn geheel los moeten laten? Mogen bedrijven zich overal vestigen, als maar aan de normen wordt voldaan?

Wij vinden van niet. Er is in onze ogen dan geen sprake van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook onder de Omgevingswet moet de ruimte doelmatig worden benut en de omgeving goed worden beschermd. En de bedrijven en bedrijventerreinen moeten voldoende milieugebruiksruimte hebben en houden om te kunnen functioneren. Het volledig loslaten van een vorm van milieuzonering leidt naar onze verwachting tot zoveel voorwaarden in het omgevingsplan dat feitelijk niemand meer zonder grondige studie of zelfs onderzoek weet waar hij/zij aan toe is. De planregeling zal dan zeer ingewikkeld worden, vanwege alle onderlinge relaties en de potentiële cumulatie van verschillende milieubelastingen. Dus.... wat dan wel?

*Bepaal wat je wilt met een gebied en wat daarbinnen past....*

Wij vinden dat er in Nederland blijvend moet worden nagedacht over een evenwichtige toedeling van functies, iets wat nu nog 'een goede ruimtelijke ordening' heet. Dat

betekent in onze ogen: bepaal wat je met een gebied wil en welke ontwikkelingen daarin passen. Welke bedrijventerreinen zijn er binnen een gemeente en wat is de aard hiervan (lokaal/ regionaal/ nationaal, gericht op logistiek en groothandel, op productie, op chemische industrie)? Welke bedrijven zou je hier naartoe willen hebben? Of wil je juist een bedrijventerrein of deel daarvan meer richten op wonen en mengen van functies?

*...en regel het (ook met een vorm van milieuzonering).*

Dat past uitstekend in de filosofie van de Omgevingswet.

Een omgevingsplan moet erop gericht zijn om passende bedrijfsactiviteiten in een gebied mogelijk te maken en terughoudend om te gaan met woningbouw in de buurt van zwaardere bedrijventerreinen. Passend qua soort bedrijf, maar ook passend qua milieubelasting.

Een milieuzonering 'nieuwe stijl' kan dit regelen. Maar hoe kan zo iets eruit zien?

### **Ideeën voor milieuzonering 'nieuwe stijl'**

Wij schetsen onze ideeën aan de hand van een aantal vragen.

*Zijn het regels of is het beleid?*

Op dit moment wordt de milieuzonering op verbeelding en in planregels opgenomen en ligt alles hierin vast. Afwijking is in geringe mate mogelijk. Wij pleiten ervoor om beleid te maken dat helder maakt welke typen bedrijvigheid passen in bepaalde gebiedstypen die aanwezig zijn binnen de gemeente. De toedeling van functies in het omgevingsplan is hier vervolgens op gebaseerd. Hiermee ontstaat een globalere, flexibelere regeling.

*Dienen alle soorten bedrijfsactiviteiten in een milieuzonering te worden opgenomen?*

Wij zijn van mening van niet. Sommige activiteiten lenen zich niet voor opname in een milieuzonering. Voor veehouderijen geldt vanwege het geuraspect een zeer gericht toetsingskader, daar heeft milieuzonering aan de hand van lijst met bedrijfscategorieën geen toegevoegde waarde. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor horeca, in het bijzonder waar muziekgeluid bepalend is.

*Limitatieve lijst met SBI-codes of een indicatieve lijst met bedrijfsactiviteiten?*

Er is een grote diversiteit aan hinderlijke functies. Een olieraffinaderij is iets heel anders dan een autobeklederij. Sommige hinderlijke functies passen alleen op een zwaar industrieterrein zoals de Maasvlakte, andere zijn geschikt voor menging met gevoelige functies als wonen. Of een hinderlijke functie past binnen een bepaald gebied hangt dan ook sterk af van het gebiedstype.

De vraag is, hoe je regelt welke hinderlijke functies geschikt zijn voor welk gebiedstype. In de huidige systematiek wordt hiervoor de Staat van bedrijfsactiviteiten gehanteerd. Deze Staat koppelt een activiteit aan een milieucategorie, op basis van de SBI-code van de activiteit. De VNG-uitgave bevat een lijst met circa 700 activiteiten. Het bestemmingsplan regelt welke milieucategorieën wel en welke niet zijn toegelaten in een bepaald gebied, onder verwijzing naar de Staat van bedrijfsactiviteiten die bij de planregels is gevoegd.

Een alternatief is om de vaste koppeling aan de Staat van bedrijfsactiviteiten met bijbehorende milieu-categorie los te laten. Veel meer dan nu wordt de feitelijke beoogde/aangevraagde (bedrijfs)situatie bepalend voor de vraag of de activiteit past in

het gebied. De scheiding tussen het ruimtelijk spoor (het passende planologische kader, welke bedrijvigheid is toegelaten?) en het milieuspoor (de toetsing bij concrete activiteiten) wordt minder scherp. En de methodiek wordt flexibeler. Wel moet met het oog op de rechtszekerheid duidelijk zijn, binnen welk gebiedstype een hinderlijke activiteit mogelijk past en hoe dit wordt beoordeeld. Verder kan het behulpzaam zijn om een indicatieve lijst te publiceren, die een idee geeft over de soorten activiteiten die zijn toegestaan. Bij deze voorwaarden kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de schaal en intensiteit van de activiteiten, de periode van werkzaamheden (al dan niet in de nachtperiode), activiteiten in pandig of in de buitenlucht.

In onderstaand kader worden twee voorbeelden gegeven van het verschil in systematiek.

#### **Voorbeeld 1 machinefabriek**

Een machinefabriek valt in milieucategorie 4.1. Dit is een relatief zware milieucategorie. In een gemeente zijn op een bedrijventerrein voor relatief lichte bedrijven alleen bedrijven toegelaten tot maximaal categorie 3.1. Het bedrijf kan daardoor niet rechtstreeks worden toegelaten. Ook niet als uit de melding op grond van het Activiteitenbesluit blijkt, dat de geluidbelasting beperkt blijft. Er is dan een extra procedure noodzakelijk (omgevingsvergunning voor het binnenplans afwijken van het bestemmingsplan).

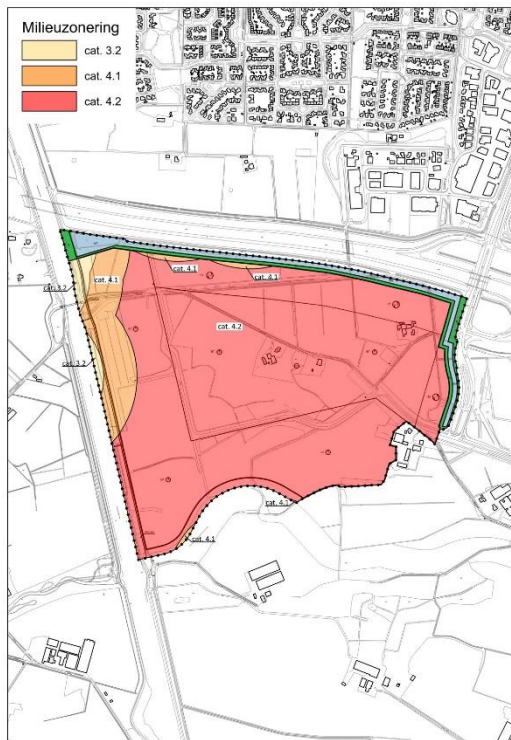
In het nieuwe systeem kan het bedrijf wel rechtstreeks worden toegelaten, omdat blijkt dat wordt voldaan aan de in het plan opgenomen voorwaarden ten aanzien van (het maatgevende thema) geluid (omgevingsvergunning binnenplans afwijken is niet nodig).

#### **Voorbeeld 2 viskramenopslag**

Op een bedrijventerrein zijn bedrijven tot categorie 2 toegelaten. Een visboer verkoopt vanuit zijn viswagen op het strand verse vis en in de wagen gefrituurde vis. De viskraam wordt elke dag in een loods opgeslagen. In de loods is een kleine spoelkeuken aanwezig en een koelcel. Er ontstaat discussie over de milieucategorie van het bedrijf: is dat 3.1 ('verwerken van vis anderszins')? En zo nee, wat voor soort bedrijf is dit dan wel? En welke milieucategorie hoort daar bij? In een systeem zonder een aan de regels gekoppelde Staat van bedrijfsactiviteiten is er geen discussie. De milieubelasting vanwege de opslag van de viskraam is nihil. Het aantal activiteiten in de loods zeer beperkt. De koelcel (ook aanwezig bij elke willekeurige slagerij in een winkelcentrum) geeft enige geluidbelasting, maar die is op 30 meter afstand nauwelijks meer hoorbaar. Toelating van dit bedrijf is zonder meer mogelijk.

#### *Over welke milieuaspecten moet het gaan?*

In de huidige VNG-uitgave gaat het om de ruimtelijk relevante milieuaspecten: geluid, geur, stof en gevaar. Wij zien voor de toekomst een verschuiving hierin. Ruimtelijk relevante gevaarsaspecten van bedrijven worden prima geregeld met het Bevi (dat een plek krijgt in de Omgevingswet) en specifieke regels voor risicorelevante activiteiten. En bij stofhinder geldt bij vergunningverlening (en op basis van het Activiteitenbesluit) dat buiten een inrichting in het algemeen geen stofhinder mag worden veroorzaakt. De noodzaak om deze twee aspecten in een milieuzonering nieuwe stijl op te nemen is hiermee ons inziens eigenlijk verdwenen. Maar wellicht zijn er wel andere aspecten die een rol kunnen of moeten krijgen in de milieuzonering nieuwe stijl. Denk aan lichthinder (zoals bij sportvelden/ evenemententerreinen).



*Is er sprake van een kwalitatieve of normatieve afbakening?*

Waar mogelijk wordt uitgegaan van een kwalitatieve benadering, zodat de inpassing van bedrijvigheid in standaardsituaties kan plaatsvinden zonder specifieke normtoetsing en zonder daarbij behorend kwantitatief onderzoek. Er zullen echter situaties blijven bestaan waarbij kwantitatief onderzoek nodig blijft. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij het in stand houden van functiescheiding bij oprukkende woonbebouwing: om de aanvaardbaarheid hiervan aan te tonen kan normtoetsing bijvoorbeeld aan geluidnormen noodzakelijk zijn.

*Blijven de omgevingstypen rustige woonwijk en gemengd gebied gehandhaafd?*

Bij een gebiedsgerichte benadering past het om rekening te houden met de verschillen in karakteristieken van gebieden, bijvoorbeeld een rustige woonwijk of gemengd gebied. Dit sluit ook goed aan bij de mogelijkheden om in het omgevingsplan gebiedsgerichte

grenswaarden te gaan hanteren, bijvoorbeeld voor geluid. Het is dan ook goed mogelijk dat het onderscheid nog verder wordt uitgewerkt naar meer gebiedstypen. Wij pleiten er in ieder geval voor om een omgevingstype toe te voegen, dat zich meer richt op de dynamiek die transformaties met zich meebrengt. In gebieden die getransformeerd gaan worden van bedrijventerrein naar meer gemengd gebied of woonwijk, is behoefte aan meer flexibiliteit in het toestaan van (tijdelijke) milieubelasting. Anders komen gewenste transformaties niet op gang, doordat ze worden tegengehouden door de huidige functies. Voor deze gebieden zou gedacht kunnen worden aan tijdelijk hogere normen en het soepeler omgaan met milieubelasting bij het toestaan van nieuwe functies.

*Blijft de indeling in 10 milieucategorieën (1,2, 3.1, 3.2 etc tm 6) gehandhaafd?*

Ons voorstel is om af te stappen van de 10 milieucategorieën met bijbehorende richtafstanden en om meer uit te gaan van gebiedstypen (zie kader). In welke soort gebieden zijn bedrijven wenselijk en mogelijk en om welke soort bedrijvigheid gaat het dan? En hoe zit dat omgekeerd met woningen en andere gevoelige objecten?

#### **Zwaar grootschalig industrieterrein**

Dit gebiedstype is bedoeld voor de zware industriële bedrijvigheid. Per definitie met geluidproductie-plafonds en in beginsel voorzien van een veiligheidszone. Het betreft de grootschalige industrieterreinen, bijvoorbeeld de Maasvlakte en het Chemelot-terrein.

#### **Industrieterrein**

Dit gebiedstype is bedoeld voor industriële bedrijvigheid. Per definitie met geluidproductieplafonds en bij voorkeur geluidsverdeling. Het betreft de middelgrote, veelal stedelijke industrieterreinen bijvoorbeeld De Mars in Zutphen en Lage Weide in Utrecht.

#### **Bedrijventerrein**

Dit gebiedstype is bedoeld voor de standaard hinderlijke bedrijvigheid. Per definitie niet

wettelijk voorzien van geluidproductieplafonds, eventueel wel vrijwillig. Het betreft de standaard bedrijventerreinen waarvan er vele in Nederland zijn.

#### **Gemengd zonder gevoelige functies**

Dit zijn de gemengde gebieden bedoeld voor lichte bedrijvigheid, alsmede andere hinderlijke activiteiten, zoals grootschalige detailhandel, recreatieve doeleinden, kantoren, hotels e.d.

#### **Gemengd met gevoelige functies**

Dit zijn de gemengde gebieden tevens geschikt voor lichte bedrijvigheid (hoofdzakelijk overdag en eventueel avond), in combinatie met gevoelige functies.

Hinderlijke activiteiten kunnen ook voorkomen in andere gebieden dan bovengenoemde gebiedstypen.

#### **Woongebieden**

In woongebieden wordt ook gewerkt, de toename van het aantal zzp'ers leidt ertoe dat steeds meer mensen aan huis werken. Bovendien kunnen in een woongebied ook objecten voor andere functies worden toegelaten, zoals scholen, winkelcentra en panden voor lichte bedrijfsactiviteiten. Hiermee verandert het gebiedstype van Woongebied in Gemengd.

Een Omgevingsvergunning maakt het mogelijk genoemde activiteiten en lichte bedrijfsactiviteiten toe te laten op locaties die daar nog niet voor zijn aangewezen. Hiervoor moet een gebiedsgericht toetsingskader worden opgesteld. Dat kader zal vooral betrekking hebben op geluid en op de verkeersaantrekkende werking.

Het alternatief is deze functies op voorhand overall binnen het woongebied toe te laten. In dat geval moeten bewoners er altijd rekening mee houden dat zich in hun directe nabijheid andere functies kunnen vestigen. Dit kan - net zoals in de huidige praktijk - leiden tot ernstige bezwaren, onder meer bij de toelating van een kinderdagverblijf, school of voorzieningencentrum in een rustige woonwijk. Verwachtingen-management kan hierbij helpen de onrust te beperken, maar uiteraard ook een heldere regeling in het Omgevingsplan.

#### **Buitengebied**

In het buitengebied worden naast agrarische bedrijven doorgaans alleen aan buitengebied gerelateerde vervolgfuncties toegelaten. Dit wordt vaak via een aparte procedure mogelijk

gemaakt als vervolgfunctie bij vrijkomende agrarische bebouwing (vab's). In dat geval moet een passend toetsingskader worden vastgesteld, bijvoorbeeld voor geluid of geur.

De huidige VNG-uitgave bevat richtafstanden voor veehouderijbedrijven, maar deze hebben weinig invloed op dergelijke bedrijven of hun omgeving. In de huidige situatie zijn het Activiteitenbesluit en de Wet geurhinder en veehouderijen leidend.

Het Omgevingsplan zal voor veehouderijbedrijven en andere bedrijvigheid een separaat – op dat gebied afgestemd - toelatingskader moeten bevatten.

#### **Transformatiegebieden**

Dit zijn onder andere gebieden die transformeren van industrie/bedrijventerrein naar gemengd gebied/woongebied. In deze gebieden worden veelal nieuwe gevoelige functies toegelaten nabij bestaande bedrijfsmatige activiteiten. Bij een directe toelating is het mogelijk dat bij de nieuwe gevoelige functies normoverschrijding optreedt gedurende de transformatiefase. Daarom is het aan te bevelen juist bij een transformatie, die veelal geleidelijk, organisch, plaatsvindt, in een gebiedsbeschrijving van een Omgevingsplan vooraf heldere keuzes te maken over de leefkwaliteit binnen het gebied in de tijdelijke situatie en de eindsituatie. Tijdens de transformatiefase kunnen dit eventueel tijdelijk hogere normen zijn.

Veel termen vragen om een nadere uitwerking, zoals gebiedsgericht toetsingskader en gebiedsbeschrijving. Een eerste uitwerking is opgenomen in de rapportage "Verkenning gebiedsgericht omgevingsplan" (12 oktober 2015) van de bureaus Cleton&Com en Royal HaskoningDHV, in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en milieu op initiatief en onder begeleiding van de VNG. Onderdelen van die rapportage gaan specifiek over milieuzonering. Bovenstaand kader is uit deze rapportage afkomstig.

#### *Blijven we richtafstanden hanteren?*

Met het loslaten van een aan de regels gekoppelde Staat van bedrijfsactiviteiten en van een onderverdeling in 10

milieucategorieën zijn er ook geen specifieke richtafstanden meer zoals die nu in de VNG-uitgave zijn opgenomen (10/30/50/100/200 m etc.). Wel kunnen richtafstanden een rol spelen bij het toedelen van functies in het omgevingsplan, bijvoorbeeld door tussen een geluidgezoneerd industrieterrein en een woongebied bij voorkeur 200 meter afstand aan te houden.

### **Slotsom: een milieuzoneringsystematiek 'nieuwe stijl' heeft de toekomst**

Wij vinden het noodzakelijk dat ook onder de nieuwe Omgevingswet een vorm van milieuzonering wordt toegepast. Dit vanuit het oogpunt van een (daadwerkelijk!) evenwichtige toedeling van functies aan locaties, vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en vanuit het oogpunt van goed toepasbare plannen. Een systematiek die meer past bij de dynamische processen in de maatschappij, met meer flexibiliteit en afwegingsruimte, meer ruimte voor een kwalitatieve benadering en met voorwaarden waaronder hinderlijke activiteiten binnen verschillende gebiedstypen zijn toegestaan. De nieuwe Omgevingswet vraagt in onze ogen om een nieuwe vorm van milieuzonering. In dit artikel hebben wij onze eerste ideeën hierover geschetst. Deze ideeën vragen uiteraard nog om verdere uitwerking en mogelijk ook aanpassing. In de nota van toelichting bij het ontwerp-Besluit kwaliteit leefomgeving staat vermeld dat de VNG kenbaar heeft gemaakt de handreiking te herzien of te vervangen. Wij werken daar graag aan mee!