

De toekomst van bedrijven en milieuzonering onder de Omgevingswet

# Op naar een milieuzonering nieuwe stijl

**Met de komst van de Omgevingswet wordt de roep om meer dynamiek, flexibiliteit en afwegingsruimte groter. Betekent dit dat we de milieuzonering onder de Omgevingswet in zijn geheel moeten loslaten? Mogen bedrijven zich overal vestigen, als maar aan de normen wordt voldaan? Nee, stellen Rein Bruinsma en Juliette Barrois, we hebben een milieuzonering nieuwe stijl nodig.**

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

**D**e Omgevingswet wil de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van instrumenten, en de besluitvorming daarover, vergroten. Gemeenten kunnen via de omgevingsvisie aangeven wat belangrijke omgevingswaarden zijn en keuzes maken over hoe de fysieke leefomgeving zich moet ontwikkelen. In het omgevingsplan vindt vervolgens een evenwichtige toedeling van functies plaats. Het omgevingsplan zal niet altijd aan de voorkant antwoord geven op de vraag of een initiatief wel of niet kan. Dit geldt ook voor de afstemming tussen wonen en bedrijvigheid. We zullen daarom onze werkwijze van milieuzonering kritisch tegen het licht moeten houden.

## Lastige boodschap

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. Aan de andere kant beschermt de systematiek met richtafstanden en functiescheiding bedrijven en bedrijventerreinen tegen dichterbij komende woonbebouwing. De milieuzoneringssystematiek draagt bij aan de rechtszekerheid voor bedrijven en burgers.

Deze systematiek gebaseerd op de VNG-uitgave 'Bedrijven en milieuzonering' kent ook nadelen. De limitatieve VNG-lijst van bedrijven met richtafstanden kan als statisch en beknellend worden ervaren. 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.

Maar het loslaten van milieuzonering is wat ons betreft geen goed idee. Er is 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 tot zoveel voorwaarden in het omgevingsplan dat feitelijk niemand meer zonder grondig onderzoek weet waar hij aan toe is. De planregeling zal dan zeer ingewikkeld worden, vanwege alle onderlinge relaties en de potentiële cumulatie van verschillende milieubelastingen.

## DE SCHEIDING TUSSEN RUIMTELIJK EN MILIEUSPOOR WORDT MINDER SCHERP

### Flexibelere regeling

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 wilt en welke ontwikkelingen daarin passen. Welke bedrijventerreinen zijn er binnen een gemeente en wat is de aard hiervan? Welke bedrijven zou je hierheen willen hebben? Of wil je juist een bedrijventerrein of deel daarvan meer richten op wonen en mengen van functies?

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.

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.

Er is een grote diversiteit aan hinderlijke functies. Een sieraffinaderij is iets heel anders dan een autobekleiderij. 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 »

## WELKE TYPEN BEDRIJVIGHEID PASSEN IN BEPAALDE GEBIEDSTYPEN?

wordt hiervoor de Staat van bedrijfsactiviteiten gehanteerd. De VNG-uitgave bevat een lijst met circa 700 activiteiten.

Een alternatief is om de vaste koppeling aan de Staat van bedrijfsactiviteiten met bijbehorende milieucategorie 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 worden gedacht aan de schaal en intensiteit van de activiteiten, de periode van werkzaamheden (al dan niet in de nachtperiode), activiteiten inpandig of in de buitenlucht.

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 is. 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.

### Gebiedstypen

Bij een gebiedsgerichte benadering past het om rekening te houden

## Gebiedstypologieën

### Zwaar grootschalig industrieterrein

Dit gebiedstype is bedoeld voor de zware industriële bedrijvigheid. Per definitie met geluidsproductie-plafonds en in beginsel voorzien van een veiligheidszone. Het betreft de grootschalige industrieterreinen, zoals 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, denk aan 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 en hotels.

### Gemengd met gevoelige functies

Dit zijn de gemengde gebieden tevens geschikt voor lichte bedrijvigheid (hoofdzakelijk overdag en eventueel 's avonds), 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

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.

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

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. Het genoemde kader is uit deze rapportage afkomstig.

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, 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.

«

**Gemengd.** Een omgevingsvergunning maakt het mogelijk genoemde activiteiten en lichte bedrijfsactiviteiten toe te laten op locaties die daar nog niet voor zijn aangewezen.

Het alternatief is deze functies op voorhand overal 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.

### **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).

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.