

1 Inleiding

De rol van de provincie in het omgevingsrecht staat meer dan ooit in de belangstelling. De provincie wordt een belangrijke ‘sleutelfunctie’ toegedacht in het oplossen van urgente maatschappelijke vraagstukken zoals netcongestie, de aantasting van natuurgebieden door de neerslag van stikstof en de belasting van het water- en bodemsysteem. Het provinciebestuur heeft daarbij een wettelijke taak om een regierol in te nemen en de verschillende opgaven voor de fysieke leefomgeving als ‘gebiedsregisseur’ te coördineren.¹ Om het provinciale omgevingsbeleid juridisch bindend te laten doorwerken hebben de provincies sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet een ‘nieuw’ instrument in handen: de omgevingsverordening. Iedere provincie is thans verplicht tot het vaststellen van één omgevingsverordening waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.² De verschillende sectorale provinciale verordeningen op het terrein van de fysieke leefomgeving, zoals de milieuverordening en de ruimtelijke verordening, zijn daarmee komen te vervallen. Door het bijeenbrengen van die regels in één ‘gebiedsdekkende’ omgevingsverordening beoogde de regering meer ‘inzichtelijkheid, samenhang en naleving van de regelgeving’ te bevorderen.³ Een deel van de provincies had overigens al voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een integrale omgevingsverordening avant la lettre vastgesteld, zodat al sprake was van enige ‘ervaring’.

Ruim een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet lijkt het een goed moment voor een eerste reflectie op het instrument omgevingsverordening. Over de omgevingsverordening is nog relatief weinig geschreven.⁴ Bovendien geldt er geen overgangsrecht voor bestaande provinciale verordeningen. In overleg met de provincies gaf de wetgever de voorkeur aan gelijktijdige inwerkingtreding van de omgevingsverordeningen met de Omgevingswet zelf.⁵ De thans geldende provinciale omgevingsverordeningen zijn dus in beginsel al conform de eisen van de Omgevingswet vormgegeven.⁶

1 Art. 2.18 lid 1 Omgevingswet.

2 Art. 2.6 Omgevingswet.

3 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 52.

4 Er is wel veel gepubliceerd over bijvoorbeeld het instrument ‘instructieregel’, maar weinig over het instrument omgevingsverordening als geheel, waarbij zowel materiële als procedurele aspecten worden besproken. Zie wel bijv. D. Korsse, ‘De omgevingsverordening’, in: Ch.W. Backes e.a. (red.), *Handboek Omgevingswet*, Den Haag: Boom 2024, p. 235-240, J.K. van de Poel, ‘Mogelijkheden om veehouderijen door middel van de provinciale omgevingsverordening te verplichten tot verduurzaming’, *MenR* 2020/88. Ook heeft het IPO een handreiking opgesteld voor de praktijk, zie IPO Handreiking omgevingsverordeningen 2.0 Omgevingswet, Invoeringsondersteuning implementatie Omgevingswet, https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/publish/library/219/handreiking_omgevingsverordening_2_0web2018update.pdf.

5 *Kamerstukken II* 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 111.

6 Anders dan bijvoorbeeld het omgevingsplan waarvoor een transitiefase tot 1 januari 2032 geldt.

Dit boek bestaat uit twee delen en gaat zowel over de algemene en procedurele aspecten van de omgevingsverordening (deel 1) als over een aantal inhoudelijke thema's (deel 2). Als rode draad is auteurs daarbij de vraag meegegeven hoe de bedoelingen van de wetgever met het instrument van de omgevingsverordening tot uiting komen in de huidige omgevingsverordeningen. Daarbij spelen onder meer de vragen of er al voortekenen zijn van een integrale (gebiedsgerichte) aanpak, of er nog ongebruikte mogelijkheden voor provincies zijn, hoe de provinciale regels zich verhouden tot het subsidiariteitsvereiste van artikel 2.3 Ow, hoe het beleid juridisch is geborgd en of de provincie eigenlijk wel het geschikte niveau is om het betreffende onderwerp te reguleren. In de bijdragen in dit boek komen deze vragen, voor zover relevant voor de bijdrage, terug.

Deel 1 van dit boek gaat over algemene en procedurele juridische aspecten van de omgevingsverordening. Het inleidende hoofdstuk van *Marlon Boeve, Arko van Helten en Daan Korsse* bespreekt de achtergrond, juridische regeling en inhoudelijke eisen voor de inhoud van de omgevingsverordening en vormt daarmee het startpunt voor de meer beleidsinhoudelijke bijdragen in de bundel. In de bijdrage wordt ingegaan op de waarborgen voor decentralisatie in de juridische regeling en op de vraag hoe de verbeterdoelstellingen van de Omgevingswet, zoals een integrale benadering, richting kunnen geven aan het vaststellen van provinciale regels. Ook wordt de bruikbaarheid van de omgevingsverordening ter ondersteuning van en regievoering op regionale samenwerking belicht.

Fred Hobma behandelt participatie bij de vaststelling en wijziging van de omgevingsverordeningen. Participatie heeft in de Omgevingswet een sterkere wettelijke basis gekregen. Hobma heeft onderzocht hoe participatie plaatsvond bij de omgevingsverordeningen die op 1 januari 2024 in werking zijn getreden. Ook gaat hij in op de regels voor participatie bij omgevingsverordeningen op grond van de Omgevingswet en de Wet versterking participatie op decentraal niveau. Hij concludeert dat een aanzienlijke versterking van de betrokkenheid van burgers en organisaties is te verwachten bij de voorbereiding van omgevingsverordeningen. Zijn bijdrage laat zien dat enkele provincies daartoe al grote stappen hebben gezet en vroegtijdige participatie bij de voorbereiding van de omgevingsverordening hebben toegepast, terwijl andere provincies dit nog niet hebben gedaan.

Sanne te Braake sluit het algemene deel af met een bijdrage over milieueffectrapportage en de omgevingsverordening. Zij laat zien dat bij enkele provincies thans nog sprake is van milieueffectrapportage als 'ondergeschoven kind'. Door provincies is veelal ten onrechte aangenomen dat voor de omgevingsverordeningen die per 1 januari 2024 in werking zijn getreden geen plan-MER of plan-mer-beoordeling vereist was, omdat sprake was van beleidsneutrale omzetting van bestaande verordeningen. Ook hebben provincies wellicht over het hoofd gezien dat reeds vastgestelde regels mogelijk kaderstellend zijn. Zij ziet echter wel kansen, waarbij het proces van de milieueffectrapportage zich kan ontwikkelen tot een onmisbaar hulpmiddel bij de provinciale beleidsvorming en doorwerking.

Deel 2 van dit boek is thematisch ingestoken. Daarbij is gekozen voor een aantal actuele beleidsinhoudelijke thema's.

Julian Kevelam en Tessa Röttscheid bespreken in hun bijdrage hoe het ‘water en bodem sturend’ beleid (WBS) is neergedaald (of juist niet) in de omgevingsverordening. Zij gaan onder meer in op de vraag welke ongebruikte mogelijkheden er zijn om structurerende keuzes op te nemen in de omgevingsverordening en op de vraag of de omgevingsverordening wel een geschikt instrument is en de provincie het juiste niveau is om het WBS-beleid te reguleren en te borgen. Zij laten onder meer zien dat in de omgevingsverordeningen vaak niet expliciet wordt verwezen naar het WBS-beleid, maar dat de verordeningen wel regels bevatten die aan de thema’s van het WBS-beleid raken. Als belangrijkste reden hiervoor zien zij dat er op verschillende overheidsniveaus in onderlinge afstemming nog keuzes moeten worden gemaakt, die vervolgens nog nader moeten worden uitgewerkt in concrete maatregelen.

Daarna verkennen *Lianne Barnhoorn* en *Jacobine Buitenhuis* de juridische grenzen en mogelijkheden van provinciale sturing op netcongestie met instructieregels in de omgevingsverordening. Sturing vanuit de provincie is mogelijk vanuit het belang van de fysieke leefomgeving, maar niet vanuit het belang van de energievoorziening. Zij bespreken drie mogelijke oplossingsrichtingen voor sturing op netcongestie door middel van instructieregels in een omgevingsverordening.

Vervolgens analyseert *Ralph Frins* de bescherming van natuurwaarden buiten de Natura 2000-gebieden. Hij beoordeelt allereerst of het beschermingsregime met betrekking tot het natuurnetwerk Nederland is aangescherpt, zoals in de parlementaire geschiedenis wordt gesteld, en analyseert daarna hoe dit beschermingsregime is geland in de verschillende omgevingsverordeningen. Vervolgens beziet Frins wat de invloed van de Natuurherstelverordening is op de bescherming van natuurwaarden buiten de Natura 2000-gebieden en in hoeverre deze verordening een stimulans kan vormen voor een aanscherping van de daarop betrekking hebbende beschermingsregels.

De ruimte voor het reguleren van voorzorg en gezondheid in relatie tot de veehouderij in de omgevingsverordening komt aan bod in de bijdrage van *Marieke Toonders* en *Tim Wijggers*. Zij concluderen dat gezondheidsrisico’s gerelateerd aan veehouders in veel gevallen voldoende op gemeentelijk niveau kunnen worden geborgd (o.a. door regels in het omgevingsplan). In de gevallen waarin de gezondheidsrisico’s van een zodanige aard zijn dat zij een bovengemeentelijk karakter krijgen, zal het eerder gerechtvaardigd zijn dat een nationaal belang wordt aangenomen, dat doelmatiger en doeltreffender op rijksniveau kan worden gereguleerd, in plaats van op provinciaal niveau. Voor regulering in de omgevingsverordening zal met name nog ruimte zijn voor de aspecten geur en endotoxinen (indien er voldoende wetenschappelijke noodzaak voor dergelijke regulering kan worden aangenomen).

Het thematische deel wordt afgesloten door *Tonny Nijmeijer* met een betoog over de omgevingsverordening als (toekomstige) waarborg voor een integrale benadering van landbouw en natuur. Hij stelt dat de verordening daarvoor een geschikt instrument is, maar signaleert ook een aantal knelpunten. Hij beveelt aan dat voor een werkelijk integraal planologisch regime directe doorwerking van de omgevingsverordening in het omgevingsplan mogelijk zou moeten zijn, waarbij delen van de omgevingsverordening rechtstreeks onderdeel uitmaken van het omgevingsplan. Nijmeijer doet daarvoor suggesties voor aanpassing van de Omgevingswet.

Gezien de uitdagingen in de fysieke leefomgeving en de borgende functie die een integrerende aanpak in de omgevingsverordening daarbij kan vervullen, denken wij dat dit boek een bijdrage kan leveren aan de verdere ontwikkeling van dit hernieuwde instrument.

We danken alle auteurs voor hun tijd en de bijdragen aan deze bundel, en Natasja Teesing van de Vereniging voor Milieurecht voor haar onmisbare hulp bij de totstandkoming van dit boek.

Marlon Boeve, Ralph Frins en Paul van der Lee