

Factsheet aanpassen grondgebruik voor KRW



Versie 2, 19 december 2023

Factsheet aanpassen grondgebruik voor KRW

Versie 2, 19 december 2023

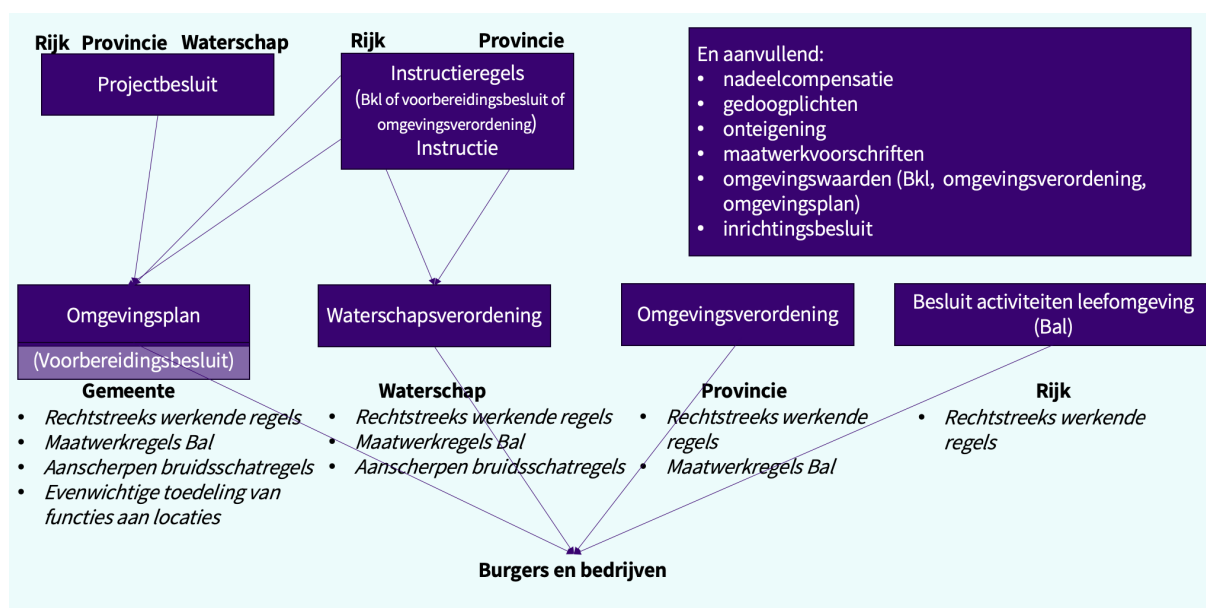
Auteurs: Sophie Hasselman, Simon Handgraaf

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	5
1. Inleiding	7
1.1. Doel.....	7
1.2. Opbouw	8
2. Instrumenten veranderen grondgebruik.....	11
2.1. Omgevingsplan.....	11
2.1.1. Maatwerkregels milieubelastende activiteiten	11
2.1.2. Functietoedeling	12
2.2. Omgevingsverordening.....	12
2.2.1. Instructieregels.....	13
2.2.2. Rechtstreeks werkende regels	13
2.3. Voorbereidingsbesluit.....	13
2.4. Waterschapsverordening.....	14
2.5. Projectbesluit.....	14
2.6. Landinrichting	15
2.7. Omgevingswaarden	15
2.8. Instructie	16
2.9. Rechtstreeks werkende rijksregels.....	16
2.10. Mogelijkheden om zelf gronden te gebruiken.....	17
2.10.1. Gedoogplichten.....	17
2.10.2. Onteigening	17
2.11. Mogelijk juridisch gevolg van inzet instrumentarium.....	18
3. Uitwerking scenario's.....	19
3.1. Inleiding.....	19
3.2. Scenario 1 landbouwgebruik aanpassen.....	19
3.3. Scenario 2 beekherstelproject.....	21
3.4. Scenario 3 aanpassen teeltvrije zone	23
3.5. Scenario 4 aanpassen landgebruik via functietoedeling	24
Bijlage 1. Voorbeelden instrumenten	26

Bestuurlijke samenvatting

Het huidige grondgebruik, bijvoorbeeld voor intensieve agrarische activiteiten, zorgt er mede voor dat de doelen van de Kaderrichtlijn water (KRW) niet gehaald kunnen worden. Deze factsheet geeft een beschrijving van de juridische instrumenten die overheden onder de Omgevingswet tot hun beschikking hebben om grondgebruik aan te passen of zelf grond te kunnen gebruiken, zodat de waterkwaliteit verbeterd kan worden, en de onderlinge relaties tussen die instrumenten – zie onderstaande figuur.



(voor een nadere toelichting bij dit figuur, zie de leeswijzer uit paragraaf 1.2 van de factsheet)

De waterbeheerder kan voor KRW-maatregelen een projectbesluit nemen (denk bijvoorbeeld aan hermeanderen van beken). Met dat projectbesluit kunnen regels van het omgevingsplan, die in de weg staan aan het aanleggen of in stand houden van het project, worden aangepast. Zo kunnen bijvoorbeeld bestaande bouw mogelijkheden worden geschrapt. Dit is uitgewerkt als scenario 2 in hoofdstuk 3. Dit scenario laat ook zien hoe het waterschap met regels in de waterschapsverordening kan zorgen dat bijvoorbeeld drainage wordt verwijderd, om zo de afstroming van meststoffen naar het oppervlaktewater te verminderen en de grondwaterhuishouding te verbeteren.

Waterschappen zijn daarnaast bevoegd om maatwerkregels te stellen over de lozingsactiviteiten die geregeld zijn in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) bijvoorbeeld over de teelt van gewassen. Een voorbeeld van maatwerkregels over het aanpassen van de teeltvrije zone langs watergangen is opgenomen in scenario 3. Als alternatief kan het waterschap ook met individuele maatwerkvoorschriften op het Bal werken.

De gemeente moet met het omgevingsplan zorgen voor het bereiken van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, en is dus primair aan zet om het grondgebruik te regelen. Het Rijk en de provincie kunnen met instructieregels sturen op de inhoud van het omgevingsplan, als dat nodig is

vanwege internationaalrechtelijke verplichtingen of rijks- of provinciale belangen. De provincie kan zo met instructieregels aansturen op aanpassing van de regels in het omgevingsplan, bijvoorbeeld over de wijze waarop agrarische activiteiten worden uitgevoerd. Om te zorgen dat – zo lang de instructieregels nog niet zijn toegepast – geen activiteiten worden ontplooid die het doel verder uit zicht brengen, kan de provincie met een voorbereidingsbesluit regels stellen over activiteiten die wel mogen worden verricht, maar nog niet daadwerkelijk worden verricht. Een voorbeeld van de combinatie van instructieregels op het omgevingsplan en een voorbereidingsbesluit is opgenomen in scenario 1.

Scenario 4 gaat nog een stap verder. In dat scenario is beschreven hoe de provincie via instructieregels de functie die aan locaties is toebedeeld in het omgevingsplan kan laten wijzigen. Langs deze weg is het mogelijk om bijvoorbeeld agrarische gronden om te zetten naar gronden met de functie Natuur, en daar alleen nog extensieve veehouderij toe te staan.

Gedoogplichten zijn een instrument om eigenaren van gronden te verplichten om bijvoorbeeld de herinrichting van oevers toe te staan. Als de inbreuk op hun eigendomsrecht te groot wordt, kan de overheid overgaan tot onteigening van de gronden (vanzelfsprekend nadat eerst geprobeerd is via minnelijk overleg tot overeenstemming te komen). De provincie kan ook de regels over landinrichting gebruiken om tot herschikking van activiteiten en functies in een gebied te komen. Als burgers of bedrijven schade ondervinden van de maatregelen die de gemeente, het waterschap of de provincie nemen, kunnen zij aanspraak maken op nadeelcompensatie.

De conclusie van het onderzoek is dat elke overheid beschikking heeft over juridische instrumenten om grondgebruik te veranderen en dat het feit dat de instrumenten om grondgebruik te veranderen niet worden ingezet niet te maken heeft met een gebrekkig instrumentarium.

De mate waarin deze instrumenten kansrijk en effectief kunnen worden ingezet, hangt van veel factoren af, waaronder de bestuurlijke wil om het 'juridische spoor' in te gaan. Maatwerkvoorschriften en gedoogplichten zijn gericht tot een specifieke eigenaar of gebruiker en worden voorbereid met de 'korte' procedure. De belangenafweging die het bestuur hier moet doen is relatief beperkt, zodat deze instrumenten vrij snel en eenvoudig toegepast kunnen worden. Het aanpassen van de waterschapsverordening, het omgevingsplan of de omgevingsverordening volgt de 'lange' procedure en vergt ook een participatietraject aan de voorkant. Hierbij spelen al gauw veel belangen, zodat de motivering van het besluit uitgebreider moet zijn en meer onderzoeken nodig kunnen zijn. Een voorbereidingsbesluit wordt direct vastgesteld (geen voorbereidingsprocedure) en kan daarom goed helpen om negatieve ontwikkelingen tegen te houden, in afwachting van de instructieregels of wijziging van het omgevingsplan. Onteigening en landinrichtingsbesluiten vergen de meeste tijd en onderzoeken, dit gaat al snel om enkele jaren.

1. Inleiding

1.1. Doel

Bestaand gebruik van gronden kan een negatieve invloed hebben op het behalen van de doelen uit de Kaderrichtlijn water (KRW) en verandering van grondgebruik kan dus nodig zijn om de belasting van grond- en oppervlaktewater te verminderen. Daarnaast kan grond benodigd zijn om KRW-maatregelen uit te voeren. Deze factsheet geeft een overzicht van de juridische instrumenten die het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben om het grondgebruik aan te passen of zelf grond te kunnen gebruiken, zoals gedoogplichten en onteigening. De factsheet beschrijft de mogelijkheden onder de Omgevingswet (Ow) in het kader van ruimtelijke ordening, milieu en waterbeheer. Naast de instrumenten waarmee gestuurd kan worden op grondgebruik, besteedt deze factsheet ook aandacht aan de mogelijkheden van landinrichting en nadeelcompensatie.

Tijdens het voorzittersdiner van het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO-voorzittersdiner) van 11 april is verzocht om het opstellen van een factsheet om de juridische mogelijkheden te duiden voor het veranderen van functiegebruik ten behoeve van het bereiken van de KRW-doelen. Het veranderen van grondgebruik is in deze factsheet vrij breed uitgewerkt. Er is niet alleen gekeken naar het veranderen van het grondgebruik door middel van het veranderen van de toegedeelde functie, maar ook naar het bijsturen van activiteiten die gekoppeld zijn aan een bepaalde wijze van grondgebruik en die een negatieve invloed kunnen hebben op de waterkwaliteit, zoals het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen bij de landbouw. De factsheet gaat niet in op het bijsturen van activiteiten die los staan van de functie, zoals het aanpassen van lozingsvergunningen van specifieke bedrijven. In deze factsheet zijn enkele scenario's uitgewerkt met voorbeelden hoe de instrumenten van de Ow gezamenlijk kunnen worden ingezet om de KRW-doelen te bereiken door het veranderen van grondgebruik.

In de praktijk kan het soms lastig zijn om het causale verband aan te tonen tussen het bereiken van een KRW-doel en het stellen van een bepaalde regel (bijvoorbeeld een maatwerkregel of een maatwerkvoorschrift). Een causaal verband is er wel, maar deze is vaak lastig te kwantificeren of te specificeren. Een causaal verband is echter niet de enige motivering die gebruikt kan worden om bepaalde regels te stellen. Overheden kunnen ook maatregelen nemen wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Dit vloeit voort uit het voorzorgsbeginsel. Bij het vaststellen van het omgevingsplan, de omgevingsverordening of maatwerk kan het voorzorgsbeginsel worden gebruikt als motivatie om de effecten of emissies van grondgebruik te beperken. Voor veel regelgeving geldt dat deze niet is gebaseerd op een direct gekwantificeerd causaal verband.

De scenario's in hoofdstuk 3 en bijlage 1 van deze factsheet zijn uitgewerkte voorbeelden van de wijze waarop de juridische instrumenten gezamenlijk kunnen worden ingezet om de KRW-doelen te bereiken. Het zijn voorbeeldteksten die gebruikt kunnen worden als inspiratie. Zodra de instrumenten onder de Ow daadwerkelijk ingezet gaan worden, zullen de gebruiksbeperkingen (die worden opgelegd via bijvoorbeeld maatwerkregels, instructieregels of een projectbesluit) in het Digitaal Stelsel

Omgevingswet (DSO) ontsloten worden. Alle regels van onder andere het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening staan in het DSO.

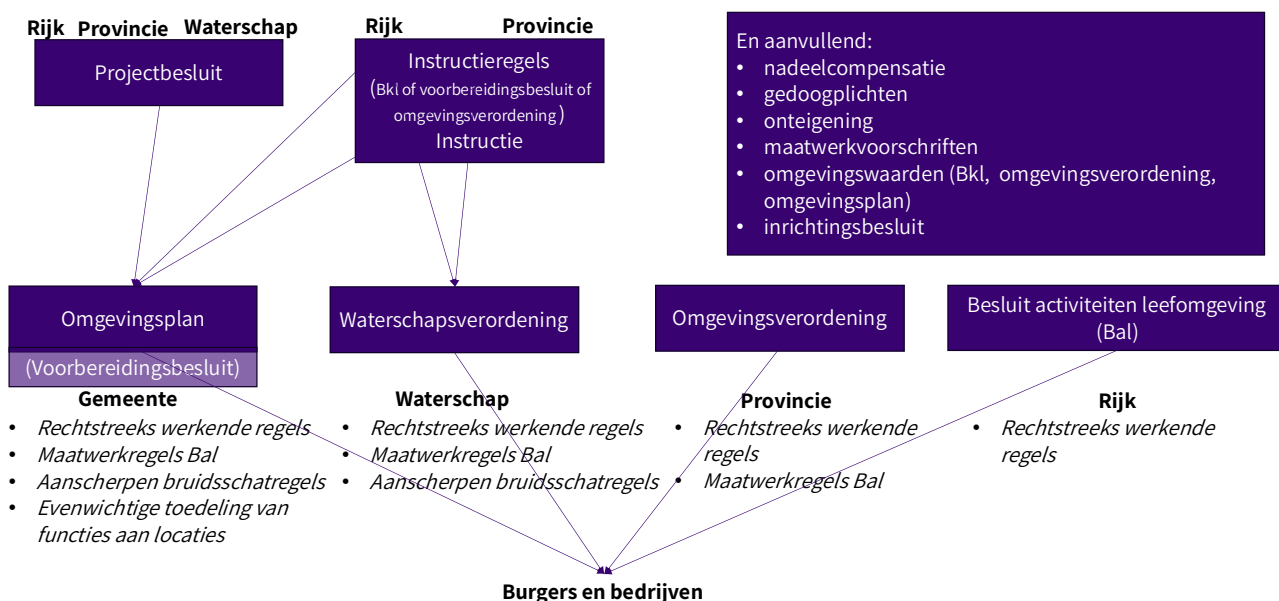
1.2. Opbouw

De volgende juridische instrumenten onder de Ow worden in hoofdstuk 2 van deze factsheet besproken. Voorbeelden van de wijze waarop deze instrumenten kunnen worden ingezet zijn te vinden in de scenario's in hoofdstuk 3 en de uitgewerkte regels in bijlage 1 bij deze factsheet. Onderstaande tabel geeft weer wie welk instrument in kan zetten en waarvoor de instrumenten kunnen worden ingezet.

Tabel 1 Juridische instrumenten veranderen grondgebruik

Instrument	Wat	Wie
Omgevingsplan	Evenwichtige toedeling van functies aan locaties Rechtstreeks werkende regels, waaronder maatwerkregels milieubelastende activiteiten (MBA) Bal Omgevingswaarden	Gemeente
Omgevingsverordening	Regels ter behartiging van provinciale belangen Instructieregels (generieke regels over het vaststellen van een omgevingsplan of waterschapsverordening) Rechtstreeks werkende regels, waaronder maatwerkregels MBA Bal Omgevingswaarden	Provincie
Vorbereidingsbesluit	Voorbeschermingsregels voor een wijziging van het omgevingsplan of de omgevingsverordening, voor instructieregels of voor een projectbesluit	Gemeente, provincie en Rijk
Projectbesluit	Uitvoeren van een project van publiek belang Wijzigen regels omgevingsplan als dat nodig is voor het uitvoeren en in werking hebben of in stand houden van het project	Waterschap, provincie en Rijk
Waterschapsverordening	Regels ten behoeve van het beheer van watersystemen Rechtstreeks werkende regels, waaronder maatwerkregels lozingsactiviteiten Bal	Waterschap
Maatwerkvoorschriften	Individuele beschikking ter aanvulling of afwijking van algemene regels, bijvoorbeeld over MBA of lozingsactiviteiten Bal	Gemeente, waterschap, provincie en Rijk
Besluit activiteiten leefomgeving	Rechtstreeks werkende regels MBA Bal	Rijk
Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)	Instructieregels Omgevingswaarden	Rijk
Instructie	Eenmalige aanwijzing aan de gemeente of het waterschap om het omgevingsplan of de waterschapsverordening aan te passen	Rijk en provincie
Landinrichting	Inrichtingsbesluit	Provincie

Hieronder is een figuur opgenomen die de werking en verbanden tussen de instrumenten laat zien.



Leeswijzer figuur

De onderlinge verhouding tussen de juridische instrumenten van het Rijk, de provincie, de gemeente en het waterschap is weergegeven in het figuur. Het Rijk, de provincie of het waterschap kan een projectbesluit nemen die direct het omgevingsplan wijzigt. Daarnaast kunnen het Rijk (in het Besluit kwaliteit leefomgeving) en de provincie (in de omgevingsverordening) instructieregels stellen die verwerkt moeten worden in het omgevingsplan van de gemeente of de waterschapsverordening van het waterschap. Het Rijk of de provincie kan ook een individuele instructie geven aan één gemeente of waterschap. Een instructieregel en een instructie bevatten een termijn waarbinnen het omgevingsplan of de waterschapsverordening moet worden gewijzigd. Om te zorgen dat gronden in de tussentijd minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van het doel van de instructieregels, kunnen het Rijk en de provincie een voorbereidingsbesluit nemen dat direct het omgevingsplan wijzigt.

Het omgevingsplan is het instrument van de gemeente waar alle regels voor burgers en bedrijven over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Het omgevingsplan moet zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties: een balans tussen de verschillende activiteiten die in een gebied kunnen plaatsvinden en de in dat gebied te beschermen belangen. In het omgevingsplan kunnen maatwerkregels bij de rijksregels over milieubelastende activiteiten van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) worden opgenomen. Daarnaast kunnen de regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan (de bruidsschat) worden aangescherpt. De gemeente kan vooruitlopend op een wijziging van het omgevingsplan een voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels vaststellen. De waterschapsverordening is de verordening van het waterschap waarin de rechtstreeks werkende regels voor burgers en bedrijven staan. In de waterschapsverordening kan het waterschap maatwerkregels bij de rijksregels uit het Bal over lozingsactiviteiten opnemen en kunnen de nieuwe decentrale kwalitatieve lozingsregels (de bruidsschat) worden aangescherpt. De omgevingsverordening bevat de regels van de provincie. Ook de provincie kan vooruitlopend op een wijziging van de

verordening een voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels vaststellen en kan maatwerkregels bij de rijksregels opnemen.

Aanvullend kunnen de volgende instrumenten, met het oog op het wijzigen van grondgebruik, ingezet worden of van belang zijn: nadeelcompensatie, gedoogplichten, onteigening, maatwerkvoorschriften (alle overheden), omgevingswaarden (gemeente, provincie en Rijk) en een inrichtingsbesluit (provincie).

2. Instrumenten veranderen grondgebruik

2.1. Omgevingsplan¹

Iedere gemeente heeft onder de Ow één omgevingsplan² waarin de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving staan. Het omgevingsplan bevat alle regels die nodig zijn voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.³ Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan worden bereikt door regels over activiteiten te koppelen aan locaties, zodat op deze locaties de fysieke leefomgeving wordt beschermd, maar ook kan worden benut. Daarbij moeten alle belangen die in het gebied spelen, worden betrokken en in samenhang worden behartigd. De evenwichtige toedeling van functies aan locaties is daarmee een breder begrip dan de “goede ruimtelijke ordening” waar het bestemmingsplan op was gericht. In het omgevingsplan kunnen regels worden opgenomen over het veranderen van grondgebruik. Er is veel (beleids)ruimte voor de gemeente om het omgevingsplan naar eigen inzicht in te vullen. Dat geldt in de grootste mate voor de activiteiten die Rijk en provincie niet regelen. Daar heeft de gemeente, binnen het kader van de doelen van de Omgevingswet, alle ruimte om zelf te bepalen wat er geregeld wordt en op welke wijze. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld regels opstellen of functies veranderen bij beekdalen, overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden of drinkwatergebieden. Zie als voorbeeld het uitgewerkte scenario 4. Het Rijk en de provincie gebruiken instructieregels⁴ op het omgevingsplan om hun belangen te laten doorwerken in het omgevingsplan. Hierbij moet onderbouwd worden waarom het belang niet doelmatig en doeltreffend door de gemeente kan worden behartigd. De gemeente moet aan deze instructieregels voldoen. Voor activiteiten die het Rijk of de provincie zelf regelen met rechtstreeks werkende regels gericht tot burgers en bedrijven, kan de gemeente maatwerkregels⁵ stellen voor zover het Rijk of de provincie dat heeft bepaald. Daarnaast kan de gemeente maatwerkvoorschriften stellen voor individuele gevallen waardoor, indien noodzakelijk met het oog op de te bereiken KRW-doelen, afgeweken kan worden van de algemene regels op een bepaalde locatie.

2.1.1. Maatwerkregels milieubelastende activiteiten

Het Rijk geeft gemeenten veel ruimte om maatwerkregels⁶ te stellen over de rijksregels voor milieubelastende activiteiten van het Bal. In het omgevingsplan kunnen maatwerkregels gebruikt worden om te sturen op (aanpassing van het) landgebruik vanuit milieuoogpunt. Maatwerkregels zijn regels die gelden voor activiteiten in een bepaald gebied die afwijken van de rijksregels, deze nader

1 Elke gemeente ontvangt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet een bruidsschat (zie afdeling 7.1 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet) van het Rijk waarin regels staan die onder de Ow niet op rijksniveau terugkomen. De bruidsschat zorgt ervoor dat er geen “gat” in de regelgeving ontstaat. In de bruidsschat staan ook regels over milieubelastende activiteiten die gesteld zijn met het oog op het beschermen van de bodem- en waterkwaliteit, zoals regels over opslag van meststoffen bij kleinschalige veehouderijen. De gemeente kan deze regels aanscherpen of maatwerkvoorschriften (zie artikel 4.5 van de Omgevingswet) stellen bij deze regels. Let hierbij wel op de afstemming met de bruidsschatregels van het waterschap. De procedure voor het wijzigen van de bruidsschatregels volgt de procedure van het wijzigen van het omgevingsplan.

2 Zie artikel 2.4 van de Omgevingswet.

3 Zie artikel 4.2 van de Omgevingswet.

4 Zie afdeling 2.5 van de Omgevingswet.

5 Zie artikel 4.6 van de Omgevingswet.

6 Zie artikel 4.6 van de Omgevingswet en de betreffende regels in het Besluit activiteiten leefomgeving.

invullen of aanvullen. Maatwerkregels op het Bal kunnen worden ingezet om de milieudoelen te bereiken, bijvoorbeeld door de regels over de agrarische sector aan te scherpen. Maatwerkregels kunnen bijvoorbeeld gericht zijn op passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging en op het voorkomen van significante verontreiniging. Maatwerkregels zijn meestal gebiedsgerichte regels, die dus gelden ongeacht wie er op een locatie een milieubelastende activiteit verricht. Het stellen van maatwerkregels volgt de procedure voor het wijzigen van het omgevingsplan.

2.1.2. Functietoedeling

Gemeenten zorgen met regels in het omgevingsplan voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit is een taak die primair bij de gemeente ligt.⁷ Met het oog op het veranderen van grondgebruik om de KRW-doelen te halen kan het wenselijk zijn dat een aan een locatie toegedeelde functies wordt gewijzigd of dat er inhoudelijke regels voor activiteiten op bepaalde locaties worden gesteld. De gemeente moet met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties rekening houden met alle betrokken belangen. Het Rijk en de provincie kunnen de rijksbelangen en provinciale belangen via instructieregels laten doorwerken in het omgevingsplan.

Rechtstreeks werkende regels van het Rijk, de provincies en de waterschappen dragen ook bij aan het bereiken van een evenwichtige regulering van activiteiten. De opgaven verschillen ook gebiedsgericht, in het stedelijk gebied spelen hele andere vraagstukken op het gebied van waterkwaliteit dan in het landelijk gebied. Dit vraagt om gebiedsrecht maatwerk. De procedure voor het wijzigen van de functies en dus de regels in het omgevingsplan volgt de procedure van het wijzigen van het omgevingsplan.

2.2. Omgevingsverordening

De omgevingsverordening⁸ bevat alle regels van de provincie over de fysieke leefomgeving. Via het stellen van instructieregels⁹ voor gemeenten en waterschappen kan de provincie sturen op het veranderen van grondgebruik, als dat nodig is om provinciale belangen te behartigen. Hierbij is er een onderscheid tussen de onderwerpen die op rijksniveau genoemd zijn waarover de provincie instructieregels mag stellen en de niet genoemde onderwerpen waarover alleen instructieregels kunnen worden gesteld met inachtneming van artikel 2.3 van de Ow. Daarnaast kan de provincie zelf rechtstreeks werkende regels opnemen (mits de provincie kan motiveren dat het onderwerp van zorg niet doelmatig en doeltreffend met een instructieregel of instructie kan worden behartigd). Het voldoen aan internationaalrechtelijke verplichtingen, zoals de KRW, kan de provincie gebruiken in de motivering voor het stellen van instructieregels of rechtstreeks werkende regels. Daarnaast kan de provincie maatwerkvoorschriften stellen voor individuele gevallen waardoor, indien noodzakelijk met het oog op de te bereiken KRW-doelen, afgeweken kan worden van de algemene regels op een bepaalde locatie. De omgevingsverordening wordt vastgesteld met de procedure van afdeling 3.4 van de Awb.

⁷ Alleen wanneer de provincie, het waterschap of het Rijk een projectbesluit vaststelt, ligt deze taak voor die locatie bij die betreffende overheid, zie artikel 5.53, eerste lid, van de Omgevingswet.

⁸ Zie artikel 2.6 van de Omgevingswet.

⁹ Zie afdeling 2.5 van de Omgevingswet.

2.2.1. Instructieregels

Een instructieregel¹⁰ is een regel waarmee een hoger bestuursorgaan (Rijk of provincie) aan een lager bestuursorgaan (gemeente of waterschap) kaders meegeeft om provinciale- of rijksbelangen te laten doorwerken. Hierbij zal onderbouwd moeten worden waarom het belang niet doelmatig en doeltreffend door de lagere overheid behartigd kan worden. Er moet gemotiveerd worden waarom ingegrepen wordt in de taken en bevoegdheden van een decentrale overheid. Het behalen van de KRW-doelen is zowel een provinciaal belang als een rijksbelang. Via instructieregels kan de provincie of het Rijk gemeenten opdragen om in het omgevingsplan grondgebruik aan te passen en zones aan te wijzen waar gemeenten regels moeten stellen over activiteiten die het doelbereik in de weg staan. Bijvoorbeeld zones bij beekdalen, overgangsgebieden, rondom Natura-2000 gebieden of drinkwatergebieden waarbij regels worden gesteld over bijvoorbeeld het gebruik van bestrijdingsmiddelen, de wijze van telen, de wijze van toepassen van mest of lozingsactiviteiten. De instructieregel kan ook inhouden dat de gemeenten of waterschappen maatwerkregels op de regels over milieubelastende activiteiten of lozingsactiviteiten van het Bal moeten opnemen in het omgevingsplan of de waterschapsverordening. De instructieregel wordt vastgesteld volgens de procedure die hoort bij het wijzigen van het Bkl of de omgevingsverordening.

2.2.2. Rechtstreeks werkende regels

De provincie kan ook zelf rechtstreeks regels stellen over landgebruik in de omgevingsverordening, als zij dit nodig vindt en kan motiveren dat de provinciale belangen niet beschermd kunnen worden door het stellen van instructieregels of het geven van een instructie. De provincie kan dan ook zelf maatwerkregels stellen op het Bal. De procedure voor het opnemen van regels in de omgevingsverordening is de openbare procedure uit afdeling 3.4 van de Awb.

2.3. Voorbereidingsbesluit

Het Rijk, de provincies en gemeenten kunnen een voorbereidingsbesluit¹¹ nemen waarin voorbeschermingsregels staan. Met dit instrument kan voorkomen worden dat – voordat de omgevingsverordening of een omgevingsplan is gewijzigd, een projectbesluit is genomen of een instructieregel is ingesteld – activiteiten worden ontplooid die ervoor zorgen dat locaties minder geschikt worden voor het bereiken van de doelen voor de fysieke leefomgeving. Een voorbereidingsbesluit van de provincie in verband met instructieregels wijzigt het omgevingsplan van gemeenten met voorbeschermingsregels. Ook de gemeente zelf kan een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan te stellen regels. Voorbeschermingsregels kunnen onder meer een vergunningplicht, een verbod of een meldplicht inhouden. De regels blijven van kracht mits binnen 1,5 jaar de wijziging van de omgevingsverordening, het projectbesluit of het omgevingsplan in procedure is gebracht. De voorbeschermingsregels kunnen nieuwe regels toevoegen of huidige regels in het omgevingsplan buiten werking stellen. Bestaand gebruik moet wel eerbiedigd worden; met een voorbereidingsbesluit kunnen dus alleen activiteiten die op grond van het omgevingsplan mogelijk zijn, maar nog niet worden verricht, worden ingeperkt. Zo is het mogelijk om

¹⁰ Zie afdeling 2.5 van de Omgevingswet.

¹¹ Zie de artikelen 4.14, 4.15 en 4.16 van de Omgevingswet.

een uitbreiding van het aantal te houden dieren bij een veehouderij tegen te houden, maar kan het aantal dieren dat al wordt gehouden niet worden verminderd. Dat kan alleen door het omgevingsplan te wijzigen (of eventueel de omgevingsvergunning voor de veehouderij aan te passen). Het voorbereidingsbesluit komt zonder voorgeschreven voorbereidingsprocedure tot stand en kan dus snel, direct en op ieder moment genomen worden. De provincie en het Rijk moeten voor het nemen van het voorbereidingsbesluit wel overleggen met de gemeente.¹²

2.4. Waterschapsverordening

De waterschapsverordening¹³ is het instrument van het waterschap om regels te stellen over de fysieke leefomgeving. In de waterschapsverordening kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld aan activiteiten die een negatief effect hebben op de grond- of oppervlaktewaterkwaliteit of de goede kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen. Gedacht kan worden aan een onttrekkingsverbod, regels over het infiltreren van water in de bodem, het aanscherpen van de bruidsschatregels¹⁴ over lozingsactiviteiten of maatwerkregels op de regels over lozingsactiviteiten van het Bal om significante verontreiniging te voorkomen. Daarnaast kan het waterschap maatwerkvoorschriften stellen voor individuele gevallen waardoor, indien noodzakelijk met het oog op de te bereiken KRW-doelen, afgeweken kan worden van de algemene regels op een bepaalde locatie. Ten aanzien van grondwater is het waterschap bevoegd voor infiltraties en onttrekkingen anders dan voor de openbare drinkwatervoorziening en grote industriële activiteiten (> 150.000 m³/jaar). Die laatste vallen onder de bevoegdheid van de provincie. Het Rijk heeft in het Bkl instructieregels opgenomen op basis waarvan de KRW-eisen in acht moeten worden genomen bij het verlenen van een omgevingsvergunning op grond van de waterschapsverordening.¹⁵ Voor het wijzigen van de waterschapsverordening geldt de procedure van afdeling 3.4 van de Awb.¹⁶

2.5. Projectbesluit

Met een projectbesluit¹⁷ kan het Rijk, de provincie of het waterschap zelf sturen op projecten die zij willen uitvoeren en die bijdragen aan het bereiken van de KRW-doelen (bijvoorbeeld voor het realiseren van beekherstel of rivierversuiming). Het projectbesluit is het instrument om complexe projecten met een publiek doel of belang mogelijk te maken. Een projectbesluit kan ook direct het omgevingsplan wijzigen als dit strijdig is met het besluit. Een projectbesluit is een geschikt instrument om grondgebruik te veranderen voor de uitvoering van ruimtelijke KRW-maatregelen door waterbeheerders. Gedacht kan worden aan de aanleg van nevengeulen of het hermeanderen van waterlopen waar grond nodig is met een huidig gebruik dat niet in lijn is met de KRW-maatregel. Het projectbesluit geeft ook meteen een grondslag voor eventuele onteigening. Het bevoegd gezag kan de gecoördineerde projectprocedure voor alle benodigde omgevingsvergunningen benutten, waardoor de handhavingsbevoegdheid voor

¹² Zie artikel 10.1 van het Omgevingsbesluit.

¹³ Zie artikel 2.5 van de Omgevingswet.

¹⁴ Zie afdeling 7.2 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

¹⁵ Zie artikel 6.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

¹⁶ Zie artikel 16.24 van de Omgevingswet.

¹⁷ Zie afdeling 5.2 van de Omgevingswet.

deze vergunningen bij die bevoegde gezagen blijft. In plaats daarvan kan ook een integraal projectbesluit genomen worden inclusief alle benodigde omgevingsvergunningen, waardoor de handhavingsbevoegdheid voor deze vergunningen aan het bevoegd gezag van het projectbesluit toevalt.¹⁸ In een aantal situaties is er een mede-handhavingstaak voor het oorspronkelijke bevoegd gezag.¹⁹ Voor het vaststellen van een projectbesluit geldt de projectprocedure van afdeling 5.2 van de Ow. Bij een projectbesluit kan een milieueffectrapportage aan de orde zijn. Het ontwerp-projectbesluit wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb.

2.6. Landinrichting

Het verbeteren van de inrichting van het landelijk gebied is geregeld in hoofdstuk 12 van de Ow (naar huidig recht zijn dit de regels van de Wet inrichting landelijke gebied, Wilg). Landinrichting heeft als doel om de inrichting van het landelijk gebied te verbeteren in overeenstemming met de aan locaties toegedeelde functies.²⁰ De provincie is hiervoor bevoegd gezag.²¹ Gestart wordt met een inrichtingsprogramma dat gebiedsgericht een concretisering van het beleid en een samenhangend pakket aan maatregelen en voorzieningen bevat voor de verbetering en inrichting van het landelijk gebied. Het inrichtingsprogramma wordt voorbereid met de procedure van afdeling 3.4 van de Awb. Tegelijkertijd kan de provincie een inrichtingsbesluit vaststellen wat burgers, bedrijven en andere overheden bindt (hiervoor geldt ook de procedure uit afdeling 3.4 van de Awb). Bij landinrichting kunnen het stelsel van wegen of waterstaatswerken gewijzigd worden, maatregelen worden getroffen voor de aanleg, ontwikkeling, behoud, beheer of herstel van gebieden of andere maatregelen of voorzieningen van openbaar nut. Daarnaast kan bij landinrichting worden voorzien in de toedeling van eigendom, beheer en het onderhoud van voorzieningen van openbaar nut en kan er herverkaveling plaatsvinden.

2.7. Omgevingswaarden

Een omgevingswaarde is een juridisch vastgelegd beleidsdoel, waarmee doelen uit bijvoorbeeld de omgevingsvisie een stevigere status krijgen. Omgevingswaarden leggen de kwaliteit voor de fysieke leefomgeving vast die een gemeente, de provincie of het Rijk wil bereiken. Omgevingswaarden worden vastgesteld in de vorm van meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. Omgevingswaarden zijn zelfbindend; de overheid die de omgevingswaarde vaststelt moet ook zorgen dat deze wordt behaald (tenzij anders bepaald).

De omgevingswaarden van het Rijk staan in het Bkl.²² Voor de kwaliteit van het oppervlaktewater zijn er rijksomgevingswaarden voor aangewezen oppervlaktewaterlichamen. Deze waarden zijn een vertaling van de KRW en de Richtlijn prioritaire stoffen. KRW-oppervlaktewateren moeten tijdig in een goede 'chemische en ecologische' toestand verkeren.²³ Voor grondwater zijn er ook rijksomgevingswaarden

18 Zie artikel 18.2 van de Omgevingswet.

19 Zie artikel 13.3 van het Omgevingsbesluit.

20 Zie artikel 12.3, eerste lid, van de Omgevingswet.

21 Zie artikel 12.4 van de Omgevingswet.

22 Zie hoofdstuk 2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

23 Zie de artikelen 2.10 en 2.11 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

voor de goede chemische en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen.²⁴ Provincies kunnen in de omgevingsverordening omgevingswaarden stellen voor de waterkwaliteit van oppervlaktewater of grondwater die strenger zijn dan, of aanvullend zijn op, de rijksomgevingswaarden. Een provincie of gemeente kan zelf omgevingswaarden vaststellen voor onderwerpen waarover het Rijk geen omgevingswaarden stelt.

Een omgevingswaarde is een kwaliteitsgericht bestuursinstrument en normeert de totale omgevingskwaliteit in een bepaald gebied. Dit in tegenstelling tot een emissiegrenswaarde; die normeert de belasting vanuit een bepaalde bron. Het vaststellen van een omgevingswaarde volgt de betreffende procedure voor het wijzigen van de regelgeving van het Rijk of de provincie. Voor burgers en bedrijven heeft een omgevingswaarde pas juridische binding zodra de waarde is vertaald naar een omgevingsvergunning, algemene regel of maatwerkvoorschrift.

2.8. Instructie

Een instructie²⁵ is een juridisch instrument dat ingezet kan worden voor eenmalige situaties. Het is een eenmalige opdracht van een hoger bestuursorgaan (Rijk of provincie) aan een lager bestuursorgaan waarmee wordt aangegeven hoe een taak of bevoegdheid moeten worden uitgevoerd en binnen welke termijn. Hierbij moet er sprake zijn van een nationaal of provinciaal belang en instructieregels moeten niet toereikend zijn. Een instructie geldt niet voor burgers of bedrijven. Een reden om een instructie te gebruiken is als een opdracht, bijvoorbeeld met het oog op het bereiken van de KRW-doelen, snel moet worden uitgevoerd. Er kan voor het aanpassen van grondgebruik bijvoorbeeld een instructie worden gegeven voor het aanpassen van een functie op een specifieke locaties of het opnemen van een extra maatregel in een programma. Voorafgaand aan het geven van een instructie wordt altijd eerst ambtelijk en bestuurlijk overleg gevoerd; als op basis daarvan de gemeente of het waterschap zelf in actie komt, is de instructie niet meer nodig. De doorlooptijd voor het geven van een instructie kan kort zijn, maar voor het opvolgen van de instructie (bijvoorbeeld tot wijziging van het omgevingsplan) moet wel de gebruikelijke procedure worden gevolgd (bij het omgevingsplan dus de procedure uit afdeling 3.4 van de Awb).

2.9. Rechtstreeks werkende rijksregels

In hoofdstuk 3 van het Bal worden activiteiten aangewezen waarvoor rijksregels gelden die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Deze activiteiten zijn gegroepeerd per bedrijfstak. Het Rijk kan de rijksregels over milieubelastende activiteiten en daarmee samenhangende lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam aanpassen om emissies te beperken die een negatieve invloed hebben op de KRW-doelen. De rechtstreeks werkende regels over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten uit het Bal kunnen worden aangescherpt of er kunnen regels worden toegevoegd. Hierbij kan gedacht worden aan een verbod op teelten in kritieke gebieden, een beperking instellen aan het maximumaantal dieren, het instellen van bredere of nieuwe teeltvrije zones, lozingen verbieden of maximale

²⁴ Zie de artikelen 2.13 en 2.14 van de Omgevingswet.

²⁵ Zie de artikelen 2.33 en 2.34 van de Omgevingswet.

emissiegrenswaarden vaststellen van stoffen naar de watergangen die niet in een goede toestand verkeren. Daarnaast kan het Rijk de instructieregels uit het Bkl aanscherpen.

2.10. Mogelijkheden om zelf gronden te gebruiken

2.10.1. Gedoogplichten

De inzet van de instrumenten gedoogplicht en onteigening vereisen een goed afwegingskader voor de grondverwerving: in welke gevallen moet de overheid de grond in eigendom hebben en wanneer kan worden volstaan met het vestigen van een beperkt zakelijk recht of een overeenkomst (eventueel met kwalitatieve verplichting). Dit hangt onder meer af van de aard van de maatregelen en de impact op het grondgebruik voor de eigenaar. De inzet van gedoogplichten of onteigening is daarbij het sluitstuk van een minnelijk traject. Als er minnelijke overeenstemming mogelijk is, wordt dit vastgelegd in een schriftelijke overeenkomst. Daarin wordt de inhoud van het te gedogen werk bepaald en van het algemeen belang en de voorwaarden. Een gedoogplichtbeschikking is dan niet nodig.

Met een gedoogplicht²⁶ zorgt de overheid ervoor dat bepaalde werkzaamheden van de overheid kunnen worden uitgevoerd. Door het opleggen van een gedoogplicht moet de rechthebbende activiteiten of een wijziging van een waterstaatswerk toelaten in, op, boven of onder zijn onroerende grond of gebouw. Het gaat om activiteiten die geen onteigening rechtvaardigen, bijvoorbeeld het gedogen van de wijziging van een waterstaatswerk (zoals een beek) op een klein deel van een perceel. Het kan bijvoorbeeld gaan om accepteren dat de overheid aan de slag gaat met verwijderen van verharding of de aanleg van natuurvriendelijke oevers zonder dat de grond in eigendom van de overheid hoeft te worden verkregen. De schadevergoeding voor gedoogplichten valt onder de regels voor nadeelcompensatie. De omvang van de schade verschilt voor de gedoogplicht die volgt uit de wet of voor de gedoogplicht die wordt opgelegd bij beschikking. In tegenstelling tot onteigening wordt hier ook gekeken naar toekomstige schade. Een paar uitzonderingen²⁷ daargelaten geldt de procedure uit afdeling 3.4 van de Awb voor het opleggen van een gedoogplichtbeschikking.²⁸ Er is beroep en hoger beroep mogelijk tegen een gedoogplichtbeschikking. Qua doorlooptijd is het bereiken van minnelijke overeenstemming, naast dat dit een vereiste is voordat gestart kan worden met het opleggen van een gedoogplicht, sneller.

2.10.2. Onteigening

Onteigenen²⁹ is het ontnemen van iemands grondeigendom in het algemeen belang, bijvoorbeeld voor het bereiken van de KRW-doelen. Het onteigeningsbelang is het algemeen belang van ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving en vindt zijn basis in de toedeling van functies aan locaties. Dit belang moet voldoende concreet zijn uitgewerkt in een omgevingsplan, projectbesluit of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De overheid moet eerst proberen om minnelijke overeenstemming te bereiken met de grondeigenaar. Als een minder ingrijpend instrument voorhanden is dan onteigening, zoals vrijwillige verkoop of het opleggen van een

²⁶ Zie de afdelingen 10.2, 10.3 en 10.4 en afdeling 15.2 van de Omgevingswet.

²⁷ Zie artikel 16.33, derde en vierde lid, van de Omgevingswet.

²⁸ Zie artikel 16.33, eerste lid, van de Omgevingswet.

²⁹ Zie hoofdstuk 11 en afdeling 15.3 van de Omgevingswet.

gedoogplicht, moet hiervoor worden gekozen. Voor een onteigening moet de rechthebbende volledig schadeloos worden gesteld. Dit bedrag is in het algemeen hoger dan de marktwaaarde. Het onteigeningsproces is een langdurig traject en kent een lange procedurele doorlooptijd. De onteigeningsprocedure bestaat uit 3 fasen: de onteigeningsbeschikking (die de procedure van afdeling 3.4 van de Awb volgt) en bekrachtiging (door de bestuursrechter die een basistoets verricht, daarna is hoger beroep bij de Afdeling mogelijk), de schadeloosstellingsprocedure en de inschrijving van de onteigeningsakte. De fase van de onteigeningsbeschikking en de schadeloosstellingsprocedure lopen voor een deel parallel. Na inschrijving van de onteigeningsakte gaat het eigendom over op de onteigenaar.

2.11. Mogelijk juridisch gevolg van inzet instrumentarium

Het vergoeden van schade door overheidshandelingen die rechtmatig zijn heet nadeelcompensatie.³⁰ Dit gaat om het vergoeden van schade van een abnormale last die iemand onevenredig zwaar treft. Het kan gaan om directe of indirecte schade die iemand ondervindt van bijvoorbeeld een projectbesluit, een maatwerkvoorschrift of regels uit een omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening. Nadeelcompensatie is bijvoorbeeld aan de orde als een agrariër onevenredig zwaar wordt getroffen door het rechtmatige optreden van de gemeente of het waterschap in vergelijking met andere agrariërs en hierdoor schade ondervindt die boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgt. In de scenario's 1, 3 en 4 wordt de mogelijkheid toegelicht dat nadeelcompensatieclaims kunnen worden afgewezen op basis van voorzienbaarheid of normaal maatschappelijk risico. Bij de beslissing over nadeelcompensatie wordt onder meer rekening gehouden met het moment waarop een agrariër of een bedrijf een bepaalde investeringsbeslissing heeft genomen op basis van het toen geldende regime. Vaak zullen de maatregelen uit de scenario's leiden tot uitkering van nadeelcompensatie maar in sommige gevallen kan de voorzienbaarheid of het normaal maatschappelijk risico wel de schadeplichtigheid beperken.

³⁰ Zie afdeling 15.1 van de Omgevingswet.

3. Uitwerking scenario's

3.1. Inleiding

Het vorige hoofdstuk gaf een omschrijving van de juridische instrumenten die kunnen worden ingezet om grondgebruik aan te passen ten behoeve van het behalen van de KRW-doelen. Het is te verwachten dat overheden een combinatie van instrumenten zullen inzetten om hun doelen te bereiken. Dit hoofdstuk schetst een aantal scenario's die in de praktijk voor kunnen komen en geeft aan op welke wijze de instrumenten uit hoofdstuk 2 kunnen worden ingezet. Dit hoofdstuk geeft een juridische beschrijving van de instrumenten. Uitgewerkte voorbeelden van de juridische instrumenten zijn te vinden in bijlage 1.

3.2. Scenario 1 landbouwgebruik aanpassen

Provincie X komt tot de conclusie dat het intensieve agrarische landgebruik in een beekdal ervoor zorgt dat de KRW-doelen niet worden gehaald. De milieubelasting door agrarische bedrijven vloeit met name voort uit het gebruik van mest en bestrijdingsmiddelen, die het grondwater en (via de drainage) het oppervlaktewater verontreinigen. De milieuregels voor de agrarische sector zijn opgenomen in afdeling 3.6 en hoofdstuk 4 van het Bal, en deels in de bruidsschat voor het omgevingsplan (zoals mestopslag bij kleinschalig houden van dieren). Naast het Bal en de bruidsschat zijn ook de Meststoffenwet en de daarop gebaseerde Uitvoeringsregeling Meststoffenwet relevant.

De provincie en gemeente zijn bevoegd om maatwerkregels te stellen over de regels voor milieubelastende activiteiten in het Bal, in de omgevingsverordening of in het omgevingsplan. De gemeente kan daarnaast de bruidsschatregels aanpassen. Het waterschap is bevoegd om in de waterschapsverordening maatwerkregels te stellen over de regels over lozingsactiviteiten in het Bal. De provincie kiest ervoor om een instructieregel in de omgevingsverordening op te nemen die gemeenten verplicht om voor het beekdal maatwerkregels in het omgevingsplan op te nemen over het toepassen van mest in de landbouw. Daarnaast wil de provincie dat de gemeente in het omgevingsplan bepaalt dat de teelt van aardappelen, mais en snijbiet niet meer plaatsvindt, omdat bij deze teelten hoge doseringen van gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. Ook stelt de provincie instructieregels voor de waterschapsverordening, die de waterschappen verplicht om als maatwerkregel teeltvrije zones te verbreden en zo de belasting van het oppervlaktewater met gewasbeschermingsmiddelen te verminderen. Het behalen van de KRW-doelen wordt steeds urgenter, maar het kan even duren voordat alle gemeenten de instructieregel hebben verwerkt. Om ervoor te zorgen dat in de tussentijd geen verdere intensivering van het landbouwkundige gebruik plaatsvindt in het gebied, neemt de provincie een voorbereidingsbesluit waarin voorbeschermingsregels staan over het toepassen van mest in de landbouw en het wijzigen van de teelt.

Het is niet mogelijk om op grond van de Ow gebruiksvoorschriften vast te stellen voor meststoffen op landbouwgronden en voor specifieke toegelaten gewasbeschermingsmiddelen, hieronder is toegelicht waarom.

Verhouding Omgevingswet, Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en Meststoffenwet

De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) en de Meststoffenwet blijven naast de Ow bestaan. Volgens art. 1.4 van de Ow is die wet niet van toepassing op onderwerpen met betrekking tot de fysieke leefomgeving die bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld.

De Wgb gaat, kort samengevat, over de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden tot de markt en over de gebruiksvoorschriften die bij het toepassen van die middelen moeten worden opgevolgd. Gelet hierop is het niet mogelijk om op grond van de Ow gebruiksvoorschriften voor specifieke toegelaten middelen vast te stellen. Het is wel mogelijk om gebiedsgericht in algemene zin het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te verbieden. Dat blijkt uit het feit dat het Rijk in het Bal teeltvrije zones heeft vastgesteld, waarin geen gewasbeschermingsmiddelen mogen worden gebruikt. De Meststoffenwet bevat een uitputtende regeling voor het verhandelen van meststoffen, de afvoer van mestoverschotten, de productie van mest en gebruiksnormen voor meststoffen op landbouwgronden. Vanwege art. 1.4 Ow kunnen daarover dus geen regels worden gesteld op grond van de Ow. De Meststoffenwet stelt geen gebruiksnormen voor meststoffen op andere gronden dan landbouwgronden. Daarom zijn dergelijke gebruiksnormen wel in het Bal opgenomen en kunnen er ook maatwerkregels worden gesteld in het omgevingsplan of de omgevingsverordening. Het is wel mogelijk om maatwerkregels over het gebruik van meststoffen op landbouwgronden te stellen die andere aspecten betreffen dan de gebruiksnormen, bijvoorbeeld de periode waarin meststoffen worden toegepast, de afstand die moet worden aangehouden tot oppervlaktewater of de wijze waarop mest moet worden toegepast.

Het Bal bevat in paragraaf 3.2.20 bedrijfstakoverstijgende regels over het op of in de bodem brengen van meststoffen. Hierbij moet onder andere worden voldaan aan de regels over het gebruik van meststoffen uit paragraaf 4.116 van het Bal. Vanwege de uitputtende regeling op grond van de Meststoffenwet gaan de regels in deze paragraaf alleen over:

- de omstandigheden waaronder mest niet op de bodem gebracht mag worden (als water/sneeuw/ijs aan de oppervlakte aanwezig is, art. 4.1184 en 4.1185 Bal)
- de perioden (art. 4.1186 – 4.1189 Bal)
- waar dat niet mag (art. 4.1190 – 4.1192 Bal)
- gebruiksnormen voor meststoffen op andere gronden dan landbouwgronden (art. 4.1195 – 4.1198 Bal).

Decentrale overheden kunnen over deze aspecten ook maatwerkregels stellen. Maatwerkregels kunnen worden gesteld vanwege alle belangen als bedoeld in artikel 2.2 van het Bal (zie art. 2.12, derde lid, van het Bal). De maatwerkregels kunnen dus ook worden gesteld met het oog op het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen (waar zowel het oppervlaktewater als het grondwater onder valt). In sommige gevallen staat in het Bal specifiek dat er geen maatwerk mogelijk is, of alleen onder bepaalde voorwaarden. Voor het gebruik van meststoffen op andere gronden dan landbouwgronden bevat artikel 4.1198 een afbakening van de mogelijkheid van maatwerk: met een maatwerkregel worden de gebruiksnormen in paragraaf 4.116 van het Bal niet versoepeld. Met een maatwerkregel kunnen de gebruiksnormen op andere gronden dan landbouwgronden dus worden aangescherpt met het oog op het beschermen van het oppervlaktewater en het grondwater.

Het telen van gewassen in de openlucht is in paragraaf 3.6.3 van het Bal aangewezen als milieubelastende activiteit. Daarbij moet onder andere voldaan worden aan de regels van paragraaf 4.64 over het gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen of meststoffen op braakliggende landbouwgronden of bij het telen van gewassen in de openlucht. In die paragraaf staan onder andere regels over teeltvrije zones (zie voor een nadere toelichting hierop scenario 3). Er is geen beperking op het stellen van maatwerkregels over teeltvrije zones. De provincie kan hier dus ook over instrueren. Zie voor een voorbeeld van de instructieregels en een voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels, de voorbeelden behorende bij scenario 1 uit bijlage 1.

Het kan zijn dat er in deze situatie sprake is van schade die agrariërs van de nieuwe regels ondervinden. De maatwerkregels in het omgevingsplan of de waterschapsverordening kunnen immers leiden tot een kleinere gewasopbrengst. De agrariërs kunnen dan nadeelcompensatie vragen. Zij zullen dan moeten aantonen dat ze, in vergelijking met andere agrariërs, onevenredig worden benadeeld. Bovendien moet de schade niet onder het normale maatschappelijke risico vallen. Gelet op de publiciteit rond het behalen van KRW-doelen, kan de gemeente of het waterschap mogelijk onderbouwen dat de schade inmiddels voorzienbaar is en daarom niet (of niet geheel) voor vergoeding in aanmerking komt. De gemeente of het waterschap kunnen vooraf extern laten onderzoeken of er sprake is van een risico op nadeelcompensatie. Er bestaat dus de mogelijkheid dat er sprake is van een financieel risico. Als de gemeente of het waterschap bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid op grond van de Ow extra kosten heeft gemaakt als gevolg van een verzoek om nadeelcompensatie die gaat over een instructieregel, dan kan de gemeente of het waterschap de provincie verzoeken om de kosten geheel of gedeeltelijk te vergoeden als de kosten zijn gemaakt in verband met de behartiging van een provinciaal belang (zie artikel 13.3 van de Ow). Voorafgaand aan een dergelijk verzoek zullen de gemeenten en de provincie overeenstemming moeten bereiken over een kostenverdeelsleutel. Een formeel verzoek van de gemeente aan de provincie hoeft niet nodig te zijn.

3.3. Scenario 2 beekherstelproject

Waterschap X wil zelf aan de slag met het bereiken van de KRW-doelstellingen. Er wordt een project gestart voor beekherstel. Hierbij worden de bodem en oevers zodanig ingericht dat er afwisseling ontstaat van mineraalrijke delen en slibrijke delen en variatie in stroomsnelheid. Hierdoor verbetert de waterkwaliteit, kan er meer water worden vastgehouden in het gebied en krijgen watergebonden flora en fauna meer kansen voor ontwikkeling. Voor het beekherstel moeten de taluds van de watergangen worden verflauwd en draszones worden aangebracht. Het project kost ruimte en daarvoor is het nodig om gronden te gebruiken die het waterschap niet in eigendom heeft. Daarnaast wil het waterschap de afstroming vanuit de landbouwgronden naar de beek verminderen, zodat het beekdal vernat en de emissie van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen afneemt. Hiervoor is het nodig om bestaande drainage te verwijderen en bestaande greppels te verondiepen.

Om het beekherstel te realiseren (een wijziging van het waterstaatswerk) zal het waterschap de projectprocedure van afdeling 5.2 van de Ow volgen. Een projectbesluit moet in alle gevallen worden goedgekeurd door gedeputeerde staten van de provincie waar het projectbesluit wordt uitgevoerd, zij zullen daarbij ook de geschrapte, de vervangende en aanvullende omgevingsplanregels moeten

goedkeuren.³¹ In dit geval zijn er ook regels in het omgevingsplan van de gemeente die gewijzigd moeten worden om het project in stand te kunnen houden. Om ervoor te zorgen dat het beekherstel gewaarborgd blijft is het van belang dat het omgevingsplan van gemeenten geen bouwmogelijkheden meer biedt voor de verflauwde oevers en draszones. In het projectbesluit moet daarom, op basis van artikel 5.52 Ow, een ‘tijdelijk regelingdeel’ met regels worden opgenomen die ervoor zorgen dat eventuele bouwmogelijkheden (het toestaan van bouwactiviteiten) uit het omgevingsplan die op de betreffende gronden liggen niet meer kunnen worden benut. Daarnaast is het nodig dat het projectbesluit regelt dat de gronden niet kunnen worden opgehoogd. Voor een voorbeeld hiervan zie bijlage 1.

Als het projectbesluit van het waterschap een omgevingsplan wijzigt, geldt het projectbesluit als schadeoorzaak, het projectbesluit is in dit geval het schadeveroorzakende besluit en niet het (gewijzigde) omgevingsplan. Daarnaast zal de huidige functietoedeling in de omgevingsplannen in de weg staan aan het project en is het noodzakelijk dat deze gewijzigd wordt. Voor een voorbeeld van een wijziging in de functietoedeling zie het uitgewerkte scenario 4.

Het verwijderen van drainage en het verondiepen van greppels regelt het waterschap zelf in de waterschapsverordening. In veel waterschapsverordeningen staan al regels over het aanleggen en behouden van drainagemiddelen. Het waterschap vult deze regels aan met een maatwerkbevoegdheid die expliciet maakt dat bij maatwerkvoorschrift kan worden bepaald dat drainage in een beekdal wordt verwijderd of greppels worden verondiept. Eventuele nadeelcompensatie wordt door het waterschap betaald. Het schadeveroorzakende besluit is in dit geval het maatwerkvoorschrift, niet de wijziging van de waterschapsverordening.

Het is goed mogelijk dat er voor het beekherstelproject gronden nodig zijn die niet het eigendom zijn van waterschap X. Dit kan dan reden zijn voor het waterschap om voor deze gronden een gedoogplichtbeschikking op te stellen of in het uiterste geval de gronden te onteigenen. Het projectbesluit kan dan de grondslag hiervoor vormen. Als er voor het beekherstelproject gronden nodig zijn dan moet het waterschap eerst kijken of er gewerkt kan worden met een gedoogplicht. Onteigening is een te zwaar middel als de betreffende percelen nog goed bruikbaar blijven voor de rechthebbenden. Een gedoogplicht geldt van rechtswege voor bijvoorbeeld herstelwerkzaamheden van het waterstaatswerk (art. 10.2 van de Ow). In dit geval wordt er een waterstaatswerk aangepast om de KRW-doelen te bereiken. Het gaat hier niet om herstelwerkzaamheden van een waterstaatswerk. Het waterschap kan dan werken met bij beschikking op te leggen gedoogplichten uit afdeling 10.3 van de Ow, zoals de gedoogplichtbeschikking voor de wijziging van waterstaatswerken. Het beekherstelproject kan het gebruik van de gronden permanent belemmeren, maar ook tijdelijk in de vorm van het gebruiken van de gronden als werkterrein. Het dagelijks bestuur van het waterschap is bevoegd gezag voor de beschikking. Het algemeen belang dat nodig is voor de gedoogplichtbeschikking, kan worden gemotiveerd op basis van het bereiken van de KRW-doelen voor de betreffende beek. Het waterschap

³¹ Zie artikel 16.72 van de Omgevingswet.

moet eerst proberen schriftelijke overeenstemming via minnelijk overleg te bereiken met de grondeigenaren. Lukt dat niet, dan kan het waterschap een gedoogplicht opleggen als de belangen van de grondeigenaren geen onteigening vorderen. Bij dit laatste criterium is de mate van gebruiksbeperking een belangrijk aspect. Artikel 10.22 van de Ow beschrijft de eisen waaraan een gedoogplichtbeschikking moet voldoen.

Anders dan bij de gedoogplichten van rechtswege, waarbij uitsluitend de schade die boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgt voor vergoeding in aanmerking komt, komt de schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van bij beschikking opgelegde gedoogplichten voor volledige vergoeding in aanmerking (zie art. 15.14 van de Ow). Ook de waardevermindering van de gronden komt voor volledige vergoeding in aanmerking.

Scenario 2 kan bijvoorbeeld ook toegepast worden door het Rijk bij beekherstel langs de nevengeulen bij grote rivieren in beheer bij het Rijk.

3.4. Scenario 3 aanpassen teeltvrije zone

Waterschap X heeft onderzocht dat de KRW-doelen onder andere niet worden gehaald door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen langs watergangen in landelijk gebied waar gewassen geteeld worden (bijvoorbeeld in gebieden met voornamelijk bollenteelt). Het waterschap kiest er daarom voor om extra regels te stellen aan de teelt van gewassen bovenop de regels die in het Bal staan, zodat de emissie verder wordt beperkt. Het telen van gewassen in de openlucht is in paragraaf 3.6.3 van het Bal aangewezen als milieubelastende activiteit. Lozingen in oppervlaktewater die daarbij optreden, zijn lozingsactiviteiten (zie artikel 3.1 Bal). Bij het telen van gewassen moet onder andere voldaan worden aan de regels van paragraaf 4.64 over het gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen of meststoffen op braakliggende landbouwgronden of bij het telen van gewassen in de openlucht. In die paragraaf is voorgeschreven dat bij verschillende gewassen een teeltvrije zone wordt aangehouden, variërend van 0,5 tot 5 m breed. Een teeltvrije zone is een strook tussen de insteek van een watergang en het te telen gewas waarop, met uitzondering van grasland, geen gewas of niet hetzelfde gewas als op de rest van het stuk landbouwgrond wordt geteeld. Teeltvrije zones zijn stroken die zijn ingesteld met het oog op het voorkomen of beperken van verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam en zijn in juridische zin dus regels over de lozingsactiviteit, zodat het waterschap daarvoor bevoegd gezag is. Het waterschap kiest ervoor om de teeltvrije zone langs de watergangen te verbreden via maatwerkregels, om de drift en afspoeling van gewasbeschermingsmiddelen naar oppervlaktewater verder te verminderen. Het waterschap kan er ook voor kiezen om strengere regels in de teeltvrije zone of daarnaast te stellen.

Voor een voorbeeld van een uitwerking van de maatwerkregels om de teeltvrije zone langs te watergangen te verbreden zie bijlage 1.

Scenario 3 kan bijvoorbeeld ook toegepast worden door het Rijk langs de grote rivieren. Een daadwerkelijk praktijkvoorbeeld van een verbrede bufferzone van 15 meter langs een geul om de kans te verminderen dat er ongewenste stoffen vanuit landbouwgebied via het (grond)water in het water terecht komen is het ontwerp-projectbesluit Afgedamde Maas van Rijkswaterstaat.

Wanneer het waterschap het proces tot wijzigen van de waterschapsverordening zorgvuldig inricht zal nadeelcompensatie voor het stellen van de maatwerkregels mogelijk minder snel aan de orde zijn. Nadeelcompensatie is aan de orde als een agrariër onevenredig zwaar wordt getroffen door het rechtmatige optreden van het waterschap in vergelijking met andere agrariërs en hierdoor schade ondervindt die boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgt. Wanneer grondeigenaren onevenredig zwaar worden getroffen door de nieuwe regels in relatie tot andere eigenaren en deze schade niet voorzienbaar was kan het zijn dat het waterschap rekening moet houden met het vergoeden van deze schade. Door eerst het waterbeheerprogramma te actualiseren (waarmee het waterschapsbestuur onderbouwt dat het voor KRW-doelbereik noodzakelijk is om de teeltvrije zones te verbreden) en vervolgens het participatieproces voor het wijzigen van de waterschapsverordening goed in te richten, is er sneller sprake van een normaal maatschappelijk risico omdat dit de voorzienbaarheid versterkt.

Daarnaast gaat waterschap X een project opstarten om te kijken waar in het gebied de KRW-doelen nog niet gehaald worden door de afstroming van meststoffen die in de nabijheid van oppervlaktewateren gebruikt worden. Het waterschap gaat gebiedsgericht specifieke maatwerkvoorschriften opleggen om op specifieke locaties een nog bredere teeltvrije zone vast te stellen als dit lokaal nodig is om de KRW-doelen te bereiken. Het waterschap stelt een beleidsregel op die de agrariërs duidelijkheid geeft over wanneer een teeltvrije zone noodzakelijk is ter beperking van de belasting van het oppervlaktewater met meststoffen en hoe breed die zone dan wordt vastgesteld. Het stellen van maatwerkregels sluit de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen niet uit; beide instrumenten kunnen naast elkaar worden gebruikt.

Verhouding waterschap en gemeente

In dit scenario wordt uitgegaan van maatregelen waar het waterschap zelf bevoegd voor is, zoals maatwerkregels over de lozingsactiviteit. Het kan ook voorkomen dat het waterschap graag zou willen dat de regels over milieubelastende activiteiten worden aangescherpt. Daarvoor is het waterschap niet bevoegd, maar de gemeente. Het waterschap zal dan dus moeten overleggen met de gemeente en de gemeente moeten proberen te overtuigen om bijvoorbeeld maatwerkregels over de milieubelastende activiteit op te nemen in het omgevingsplan. Mocht dit niet lukken, dan kan het waterschap proberen de provincie te betrekken in de discussie. De provincie heeft zo nodig de mogelijkheid om de gemeente een instructie te geven.

3.5. Scenario 4 aanpassen landgebruik via functietoedeling

De provincie heeft geconstateerd dat de KRW-doelen niet gehaald worden door de uitspoeling van nutriënten en bestrijdingsmiddelen uit de landbouw in bepaalde beken in de zandgebieden rond Natura 2000-gebieden. Met het oog op de ambities die de provincie heeft in het kader van de opgave voor Water en Bodem sturend zijn wijzigingen in de inrichting en het landbouwkundig gebruik noodzakelijk om doelbereik te behalen. Daarnaast biedt wijzigingen in het landbouwkundig gebruik in de bedoelde zones mogelijkheden om water- en natuurdoelen te stapelen. De provincie stemt hiervoor af met het Rijk om te komen tot een samenhangend pakket aan maatregelen waarmee doelbereik voor water, natuur en klimaat bereikt kan worden. De provincie gaat hiervoor sturen op de functietoedeling van de gronden via de omgevingsverordening. Er zal een instructieregel worden opgesteld in de omgevingsverordening

zodat de gemeenten in hun omgevingsplan de functie van het gebied wijzigen naar ‘natuur’ en de regels voor activiteiten in het gebied in lijn brengen met die functie. Hiermee wordt ook geborgd dat de betreffende agrariërs geen andere agrarische activiteiten gaan ontplooien die nieuwe problemen voor de waterkwaliteit veroorzaken (denk aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij de lelie- of bomenteelt).

Aan de agrariërs die door het beperken van het landbouwkundig gebruik en het wijzigen van de functie van de grond geraakt worden dient perspectief geboden te worden. De provincie kan hiervoor een financiële regeling (subsidieregeling) opstellen waardoor de agrariërs een compensatie kunnen krijgen voor het aanpassen van hun activiteiten. Als de provincie dit perspectief niet kan bieden en er voldoende noodzaak is (er een redelijke poging is gedaan tot minnelijke verwerving, het niet aannemelijk is dat overeenstemming binnen afzienbare tijd kan worden bereikt, de agrariër niet in staat en bereid is om de ontwikkeling te realiseren en er geen minder ingrijpend middel mogelijk is) dan zou er kunnen worden overgegaan tot onteigening. Het toedelen van een andere functie is vereist om de onteigeningstitel aan te koppelen. De vergoeding van de kosten die de gemeente maakt zou kunnen worden verhaald op de provincie op grond van artikel 13.3 van de Omgevingswet. Dit artikel voorziet in een regeling voor vergoeding van kosten die de gemeente maakt als gevolg van een regel in een omgevingsplan die is opgenomen ter uitwerking van een instructieregel.

Voor een voorbeeld van een uitwerking van deze instructieregel in de omgevingsverordening en regels ter uitwerking van de instructieregel in het omgevingsplan zie bijlage 1.

Bijlage 1. Voorbeelden instrumenten

Deze bijlage bevat voorbeelduitwerkingen van de regels en bijbehorende toelichting voor de scenario's van hoofdstuk 3 van deze factsheet.

Scenario 1 landbouwgebruik aanpassen

Hieronder volgt een voorbeeld uitwerking van instructieregels en een voorbereidingsbesluit van de provincie voor het scenario van het aanpassen van landgebruik.

Instructieregels

Voorbeeld regels voor in de omgevingsverordening

Paragraaf x.x.x Instructieregels teelt in de openlucht in <naam beekdal>

Artikel x.x Maatwerkregel omgevingsplan gebruik meststoffen op landbouwgronden

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op <naam beekdal> worden daarin voor het telen van gewassen in de openlucht, bedoeld in paragraaf 3.6.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving, maatwerkregels gesteld die het op of in de bodem brengen van meststoffen als bedoeld in paragraaf 4.116 van dat besluit zodanig beperken dat de emissies naar oppervlaktewater en grondwater, ten gevolge van het op de bodem brengen van meststoffen, niet in de weg staan aan het bereiken van een goede toestand in de betreffende waterlichamen.
2. De maatwerkregels hebben geen betrekking op gebruiksnormen voor meststoffen op landbouwgronden.

Artikel x.x Maatwerkregel omgevingsplan teelten

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op <naam beekdal> worden daarin de volgende teelten verboden:
 - a. aardappelen;
 - b. mais; en
 - c. snijbiet.
2. Het eerste lid geldt niet voor landbouwgronden waarop gecertificeerde biologische teelt plaatsvindt.

Artikel x.x Maatwerkregel waterschapsverordening teeltvrije zone

1. Voor zover een waterschapsverordening van toepassing is op <naam beekdal> worden daarin maatwerkregels opgenomen op artikel 4.723d, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, die zorgen voor een zodanig brede teeltvrije zone dat de emissie van gewasbeschermingsmiddelen wordt geminimaliseerd.
2. Aan dit artikel wordt voldaan met ingang van 1 januari 2025.

Voorbeeld toelichtingen voor in de omgevingsverordening

Artikel x.x Maatwerkregel omgevingsplan gebruik meststoffen landbouwgronden

Dit artikel bevat een instructieregel voor gemeenten om, met het oog op het behalen van de waterkwaliteitsdoelstellingen van de Kaderrichtlijn water in <naam beekdal>, de algemene regels van het Besluit activiteiten leefomgeving voor het brengen van meststoffen in de bodem aan te scherpen. Het beekdal is een gebied van enkele honderden meters breed en is als digitaal werkingsgebied opgenomen bij dit artikel. De regel brengt een verplichting met zich mee voor gemeenten om maatwerkregels op te nemen in het omgevingsplan bij paragraaf 4.116 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Uit nader onderzoek is gebleken dat het niet halen van de waterkwaliteitsdoelstellingen voor het beekdal in belangrijke mate veroorzaakt wordt door het toepassen van meststoffen op de landbouwgronden in het beekdal. Meststoffen die worden toegepast in het beekdal komen via doorsijpeling door de bodem in het grondwater terecht en stromen vervolgens geleidelijk naar het oppervlaktewater. Deze vertraagde belasting van het oppervlaktewater wordt (anders dan een korte passage door de bodem) niet als lozingsactiviteit aangemerkt, maar als onderdeel van de milieubelastende activiteit. Het is nodig om aanvullende regels over de wijze van toepassen van meststoffen te stellen, zodat deze belasting van het oppervlaktewater wordt teruggebracht.

In het tweede lid is verduidelijkt dat de maatwerkregels geen betrekking mogen hebben op gebruiksnormen voor meststoffen op landbouwgronden. Dit onderwerp is uitputtend geregeld op grond van de Meststoffenwet, zodat hierover volgens artikel 1.4 van de Omgevingswet geen (maatwerk)regels mogen worden gesteld. Hoewel dit lid strikt genomen overbodig is, is het toch opgenomen om duidelijkheid te bieden aan de gemeenten.

Aan deze instructieregel is geen termijn verbonden. Dat betekent dat de instructieregel niet binnen een vaste termijn door de gemeente moet zijn verwerkt, maar wel van toepassing is op het moment dat de gemeente het omgevingsplan aanpast ter plaatse van het beekdal en de regels over de agrarische bestemmingen uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan omzet. Op deze manier doorkruist de provincie niet de transitiestrategie voor de implementatie van de Omgevingswet van de gemeenten. Om te zorgen dat er in de tussentijd geen verdere toename van de nadelige gevolgen van het gebruik van meststoffen plaatsvindt, neemt de provincie een voorbereidingsbesluit.

Artikel x.x Maatwerkregel omgevingsplan teelten

Naast het toepassen van mest is ook het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen een groot probleem voor de waterkwaliteit. Voor diverse gewasbeschermingsmiddelen worden de waterkwaliteitsdoelstellingen overschreden. De toelating van gewasbeschermingsmiddelen tot de markt ligt in handen van het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb). Bij de toelating houdt het Ctgb wel rekening met de gevolgen voor het oppervlaktewater en grondwater, maar dat garandeert niet dat lokaal intensief (en soms onjuist) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet tot waterkwaliteitsproblemen leidt. De provincie heeft overwogen om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in <naam beekdal> te verbieden. Een dergelijke regel is echter lastig handhaafbaar, omdat overtredingen in het veld op het moment van toepassen van de middelen moeten worden geconstateerd. De provincie kiest er daarom voor in het beekdal gemeenten

te instrueren om de teelten met het meest riskante gebruik aan gewasbeschermingsmiddelen te verbieden. Overtredingen van dat verbod zijn eenvoudig te constateren aan de hand van de gewassen die op de landbouwgronden staan. Agrariërs die deze gewassen telen, zullen naar andere teelten moeten omschakelen. Er zijn genoeg gewassen beschikbaar die goede opbrengsten opleveren maar veel minder gewasbeschermingsmiddelen vergen. De instructieregel geldt niet voor gecertificeerde biologische teelten, omdat daarbij geen gewasbeschermingsmiddelen worden ingezet. De toezichthouder is bevoegd om het certificaat van biologische teelt op te vragen bij de betreffende agrariër. Het beekdal waar deze instructieregel geldt is een gebied van enkele honderden meters breed en is als digitaal werkingsgebied opgenomen bij dit artikel.

Artikel x.x Maatwerkregel waterschapsverordening teeltvrije zone

Bij de teelten die (na toepassing van de voorgaande instructieregel) nog wel zijn toegestaan, komen ook emissies van gewasbeschermingsmiddelen voor. Dit artikel bevat een instructieregel voor de waterschapsverordening, die ervoor zorgt dat in <naam beekdal> maatwerkregels worden opgenomen die zorgen voor een zodanig brede teeltvrije zone dat de emissie van gewasbeschermingsmiddelen wordt geminimaliseerd. Het beekdal is een gebied van enkele honderden meters breed en is als digitaal werkingsgebied opgenomen bij dit artikel.

De implementatie van de Omgevingswet bij de waterschappen is een minder grote opgave dan bij de gemeente. De meeste waterschappen hebben hun nieuwe waterschapsverordening al vastgesteld. Er is daarom, anders dan bij de gemeente, geen risico dat de provincie met deze instructieregel de transitiestrategie van het waterschap doorkruist. Gelet op de gewenste spoed is de toepassing van deze instructieregel gebonden aan een vrij korte termijn van 1 jaar. Binnen dat jaar moet het waterschap de waterschapsverordening in lijn brengen met deze instructieregel.

De regels uit het voorbereidingsbesluit bieden een inhoudelijk voorbeeld van bovenstaande maatwerkregels. Let er daarbij wel op dat de uitzondering voor bestaand gebruik niet in de maatwerkregels moet terugkomen.

Vorbereidingsbesluit

Vorbereidingsbesluit X Provincie X

Gedeputeerde staten van de provincie X:

Overwegende dat het nodig is om voorbeschermingsregels te stellen in verband met de voorgenomen instructieregels voor omgevingsplannen van de Omgevingsverordening provincie X over teelt in de openlucht in beekdalen;

Gelet op artikel 4.16, eerste lid, van de Omgevingswet,

Besluiten vast te stellen het:

Vorbereidingsbesluit teelt in de openlucht in beekdalen provincie X

Artikel 1 Voorbeschermingsregels

Aan elk omgevingsplan van de gemeenten in de provincie X wordt een hoofdstuk toegevoegd, luidende:

Hoofdstuk X Voorbeschermingsregels vanwege provinciale instructieregels

Afdeling x.x Algemeen

Artikel x.x Voorrangsregel

Voor zover de regels in dit hoofdstuk afwijken van de regels in dit omgevingsplan, gelden de regels van dit hoofdstuk.

Afdeling x.x Voorbeschermingsregels gebruik meststoffen

Artikel x.x Toepassingsbereik

1. Deze afdeling is van toepassing op het op of in de bodem brengen van meststoffen bij het telen van gewassen in de openlucht, bedoeld in paragraaf 3.6.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving, in <naam beekdal>.
2. Deze afdeling is niet van toepassing op het telen van gewassen in de openlucht dat al plaatsvond voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze afdeling en sindsdien niet is gewijzigd.

Artikel x.x Oogmerken

De regels in deze afdeling zijn gesteld met het oog op:

- a. het voorkomen en waar nodig beperken van de inbreng van verontreiniging in het grondwater; en
- b. het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen.

Afdeling x.x Voorbeschermingsregels gebruik meststoffen op landbouwgronden

1. In aanvulling op artikel 4.1185 van het Besluit activiteiten leefomgeving worden dierlijke meststoffen, herwonnen fosfaten, compost, overige organische meststoffen en stikstofkunstmest niet op of in de bodem gebracht als de grondwaterstand hoger is dan 10 cm onder het maaiveld.
2. Bij het telen van mais en groentegewassen wordt uitsluitend rijenbemesting toegepast.

Afdeling x.x Voorbeschermingsregels teelten

Artikel x.x Toepassingsbereik

1. Deze afdeling is van toepassing op het telen van gewassen in de openlucht, bedoeld in paragraaf 3.6.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving, in <naam beekdal>.
2. Deze afdeling is niet van toepassing op het telen van gewassen in de openlucht dat al plaatsvond voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze afdeling en sindsdien niet is gewijzigd.

Artikel x.x Verbod teelten

1. De volgende teelten worden niet verricht binnen het <naam beekdal>:
 - a. aardappelen;

b. mais; en

c. snijbiet.

2. Het eerste lid geldt niet voor landbouwgronden waarop gecertificeerde biologische teelt plaatsvindt.

Artikel 2 Inwerkingtreding

Dit voorbereidingsbesluit treedt in werking tegelijk met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Artikelsgewijze toelichting

Afdeling x.x Algemeen

Artikel x.x Voorrangsregel

Voor zover er elders in dit omgevingsplan regels staan die strijdig zijn met de regels in dit hoofdstuk, gelden de regels in dit hoofdstuk. Artikel 4.16 in samenhang met artikel 4.14 van de Omgevingswet maakt het mogelijk om via een voorbereidingsbesluit regels te stellen over daarbij aangewezen activiteiten die op grond van het omgevingsplan zijn toegestaan, maar nog niet plaatsvinden. Met dit artikel wordt gezorgd dat de regels in het omgevingsplan die niet in overeenstemming zijn met de regels in dit hoofdstuk niet meer gelden.

Afdeling x.x Voorbeschermingsregels gebruik meststoffen

Artikel x.x Toepassingsbereik

Deze afdeling is van toepassing op het gebruik van meststoffen bij teelten in de openlucht in het <naam beekdal>. Het beekdal is een gebied van enkele honderden meters breed en is als digitaal werkingsgebied opgenomen bij dit artikel. De provincie is van plan om de gemeente via een instructieregel te verplichten om aanvullende regels te stellen over het toepassen van meststoffen bij teelten in dat beekdal, om de verontreiniging van het oppervlaktewater en het grondwater te verminderen met het oog op de te bereiken KRW-doelen in dit gebied. Dit gebeurt in de vorm van maatwerkregels op de milieubelastende activiteit “op of in de bodem brengen van meststoffen”. De doorsijpeling van meststoffen naar het grondwater en de geleidelijke afstroming via het grondwater naar het oppervlaktewater wordt – anders dan een kortdurende passage door de bodem – niet als lozingsactiviteit beschouwd maar als onderdeel van de milieubelastende activiteit. De gemeenten zijn daarvoor het bevoegd gezag.

De voorbeschermingsregels in deze afdeling zorgen ervoor dat de gronden in het beekdal voorafgaand aan de inwerkingtreding van de betreffende regels niet minder geschikt worden voor het bereiken van het doel. Met voorbeschermingsregels mag bestaand gebruik niet worden ingeperkt. Vandaar dat in het tweede lid een uitzondering is opgenomen voor activiteiten die al plaatsvonden voor inwerkingtreding van dit voorbereidingsbesluit en sindsdien niet zijn gewijzigd. Bij het overnemen van de instructieregel in het omgevingsplan zal de gemeente bestaand gebruik wel inperken.

Artikel x.x Oogmerken

Dit artikel beschrijft het doel van de regels die gesteld zijn in deze afdeling. De regels zijn opgesteld ter beperking van de verontreiniging afkomstig van het toepassen van meststoffen op landbouwgronden in

het beekdal naar het grondwater en oppervlaktewater, vanwege de te bereiken KRW-doelen. De landbouw is een belangrijke bron van de overbemesting van de KRW-waterlichamen.

Artikel x.x Voorbeschermingsregels gebruik meststoffen op landbouwgronden

Dit artikel bevat maatwerkregels op paragraaf 4.116 van het Besluit activiteiten leefomgeving voor het brengen van meststoffen in de bodem in <naam beekdal>. Het beekdal is een gebied van enkele honderden meters breed en is als digitaal werkingsgebied opgenomen bij dit artikel. In de waterlichamen van dit beekdal worden de doelstellingen voor de Kaderrichtlijn water voor fosfaat en nitraat niet gehaald. Uit nader onderzoek is gebleken dat dit mede veroorzaakt wordt door het toepassen van meststoffen op deze gronden. Er worden daarom aanvullende regels gesteld over de wijze van toepassen van meststoffen in het beekdal.

In artikel 4.1185 van het Besluit activiteiten leefomgeving is bepaald dat meststoffen niet op of in de bodem mogen worden gebracht als de bovenste bodemlaag met water verzadigd is. Dan is de bodem zo doorweekt dat het water niet wegzakt, waardoor het gevaar van afspoeling van meststoffen naar het oppervlaktewater of uitspoeling naar het grondwater ontstaat. Uitspoeling naar het grondwater is echter ook een risico als de grondwaterstand hoog is, maar de bovenste bodemlaag nog niet volledig is verzadigd. Daarom is in het eerste lid van dit artikel bepaald dat meststoffen niet mogen worden toegepast als de grondwaterstand hoger is dan 10 cm onder maaiveld.

In het tweede lid is bepaald dat bij mais en groentegewassen alleen rijenbemesting wordt toegepast. Rijenbemesting leidt tot een efficiëntere benutting van stikstof en fosfaat door het gewas en daardoor een lagere uitspoeling van nitraat (zie ook het CDM-rapport “Wettelijk instrumentarium voor landbouwmaatregelen om waterkwaliteit te verbeteren”, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu Wageningen, mei 2018, p. 22). Rijenbemesting verhoogt daarnaast zowel de stikstof- als fosfaatbenutting.

Afdeling x.x Voorbeschermingsregels teelten

Artikel x.x Toepassingsbereik

Deze afdeling is van toepassing op het telen van gewassen in de openlucht in het <naam beekdal>. Het beekdal is een gebied van enkele honderden meters breed en is als digitaal werkingsgebied opgenomen bij dit artikel. De provincie is van plan om de gemeente via een instructieregel te verplichten om bepaalde teelten te verbieden in dat beekdal, omdat bij deze teelten bovengemiddeld veel gewasbeschermingsmiddelen moeten worden ingezet, wat een belangrijke oorzaak is van het niet bereiken van de KRW-doelen in dit gebied. De voorbeschermingsregels in deze afdeling zorgen ervoor dat de gronden in het beekdal voorafgaand aan de inwerkingtreding van de betreffende regels niet minder geschikt worden voor het bereiken van dat doel. Met voorbeschermingsregels mag bestaand gebruik niet worden ingeperkt. Vandaar dat in het tweede lid een uitzondering is opgenomen voor activiteiten die al plaatsvonden voor inwerkingtreding van dit voorbereidingsbesluit en sindsdien niet zijn gewijzigd. Bij het overnemen van de instructieregel in het omgevingsplan zal de gemeente bestaand gebruik wel inperken.

Artikel x.x Verbod teelten

De teelten die niet langer zijn toegestaan in het beekdal zijn aardappelen, mais en snijbiet. Alleen als deze gewassen gecertificeerd biologische worden geteeld, kan de teelt wel plaatsvinden binnen het beekdal.

Scenario 2 beekherstelproject

Hieronder volgt een voorbeeld van de aanhef van de vaststelling van een projectbesluit voor een beekherstelproject en een ‘tijdelijk regelingdeel’ met een wijziging van het omgevingsplan, die het waterschap in het projectbesluit voor het beekherstel op kan nemen.

Daarna is een voorbeeld opgenomen van een bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften over het verwijderen van drainage en het verondiepen van greppels, die het waterschap kan opnemen in de waterschapsverordening. Tot slot is een voorbeeld gegeven van zo’n maatwerkvoorschrift.

Projectbesluit beekherstel

Het dagelijks bestuur van <naam waterschap>;

Overwegende dat het voor het behalen van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water en het verbeteren van de klimaatbestendigheid van het watersysteem nodig is om een beekherstelproject uit te voeren;

Besluit:

1. het projectbesluit beekherstel <naam> vast te stellen; en
2. voor de gemeenten <x> en <y> een wijziging van de regels van het omgevingsplan vast te stellen, zoals opgenomen in de bijlage bij dit besluit.

<Hiertussen de inhoud van het projectbesluit invoegen>

Bijlage

Artikel 1.1 Voorrangsbepaling

In aanvulling op of in afwijking van het omgevingsplan van de gemeenten <x> en <y> gelden de navolgende regels. Voor zover deze regels afwijken van het omgevingsplan, gelden alleen de navolgende regels.

Artikel 1.2 Algeheel verbod bouwwerken

1. In de <zone beekherstelproject> is het verboden om een bouwwerk te bouwen.
2. Het verbod geldt niet voor bouwwerken voor waterstaatkundige doeleinden.

Artikel 1.3 Algeheel verbod ophogen

In de <zone beekherstelproject> is het verboden gronden op te hogen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1.1 Voorrangsbepaling

Vanwege het beekherstelproject <naam>, dat het waterschap uitvoert als bijdrage om de doelen van de Kaderrichtlijn water te behalen en de klimaatbestendigheid van de regio te versterken, moeten enkele regels aan het omgevingsplan worden toegevoegd om het project in stand te houden. Deze regels gaan voor op de regels in het omgevingsplan die hiermee strijdig zijn.

Artikel 1.2 Algeheel verbod bouwwerken

Het omgevingsplan kan bouwmogelijkheden bevatten voor de gronden die worden ingericht voor het beekherstelproject <naam>. Het is niet gewenst dat deze bouwmogelijkheden blijven bestaan, omdat dit schadelijk is voor de ecologische ontwikkeling en waterhuishouding van die gronden. Daarom is in dit artikel een verbod voor het bouwen van bouwwerken opgenomen. Alleen voor bouwwerken voor waterhuishoudkundige doeleinden (zoals stuwen of gemalen) geldt het verbod niet. Deze bouwwerken worden door de waterbeheerder gebouwd en leveren juist een bijdrage aan het beekherstelproject.

Artikel 1.3 Algeheel verbod ophogen

Het ophogen van gronden heeft invloed op de waterhuishouding en kan de flora en fauna verstoren die zich in de beekzone ontwikkelt. Voor zover het omgevingsplan het ophogen van gronden mogelijk maakte, geldt nu een verbod om op te hogen, zodat de verbeteringen die met het beekherstelproject worden beoogd niet teniet worden gedaan.

Waterschapsverordening

Paragraaf x.x.x Drainage

(Hier staan de regels die het waterschap al heeft gesteld over drainage. In aanvulling daarop voegt het waterschap het volgende artikel toe:)

Artikel x.x Maatwerkvoorschriften drainage en greppels

Met het oog op het vernatten van gronden in beekdalen en het beperken van de afstroming van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen naar een oppervlaktewaterlichaam kan het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift bepalen dat:

- a. drainage binnen het beekdal binnen een bij dat maatwerkvoorschrift te bepalen termijn wordt verwijderd; en
- b. de bodem van greppels die bedoeld zijn voor de afwatering van gronden wordt opgehoogd tot een bij dat maatwerkvoorschrift te bepalen hoogte.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel x.x Maatwerkvoorschriften drainage en greppels

Diverse beken in het beheergebied van het waterschap zijn aangewezen als KRW-oppervlaktewaterlichaam. De doelen voor de chemische en ecologische kwaliteit van die

oppervlaktewaterlichamen zijn nog niet bereikt. Een belangrijke oorzaak hiervan is de afspoeling van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewaterlichaam via de (versnelde) drainage van landbouwgronden in de beekdalen. Daarnaast heeft de ecologie te leiden onder de lage grondwaterstanden in de beekdalen, die eveneens mede worden veroorzaakt door drainage. Om die reden is in dit artikel de bevoegdheid opgenomen voor het dagelijks bestuur om bij maatwerkvoorschrift te bepalen dat op landbouwgronden binnen het beekdal de drainage moet worden verwijderd en de bodem van drainerende greppels moet worden verhoogd. Dit beperkt de versnelde afvoer van grondwater via de drainage en daarmee ook de afstroming van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater.

Voorbeeld maatwerkvoorschrift

<adressering>

Geachte heer, mevrouw <naam>,

Wij hebben besloten een maatwerkvoorschrift op grond van artikel x.x van de Waterschapsverordening <naam waterschap> te stellen. Hieronder lichten wij ons besluit toe.

Artikel x.x van de waterschapsverordening biedt de mogelijkheid om met een maatwerkvoorschrift te bepalen dat op landbouwgronden binnen het beekdal de drainage moet worden verwijderd en de bodem van drainerende greppels moet worden verhoogd. Dit beperkt de versnelde afvoer van grondwater via de drainage en daarmee ook de afstroming van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater. Het doel hiervan is om een bijdrage te leveren aan het bereiken van de doelen van de Kaderrichtlijn water. Op uw gronden zijn drainage en greppels aanwezig. Gelet op het gebruik van de gronden voor <type teelt> stroomt daarbij een aanzienlijk hoeveelheid meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen naar <naam beek>. Dat is de reden dat wij dit maatwerkvoorschrift vaststellen.

Zienswijze

De voorbereiding van deze beschikking heeft plaatsgevonden overeenkomstig hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht. Van ons plan om een maatwerkvoorschrift te stellen bent u per brief met dagtekening <datum> op de hoogte gebracht. Daarbij bent u in de gelegenheid gesteld om binnen twee weken een zienswijze hiertegen naar voren te brengen. Van deze mogelijkheid heeft u wel/geen gebruik gemaakt.

<indien wel:> Op <datum> ontvingen wij uw zienswijze. Onze reactie op uw zienswijze is opgenomen in de bijlage bij dit besluit. Deze bijlage maakt integraal onderdeel uit van ons besluit. Uw zienswijze geeft geen aanleiding om af te zien van het stellen van een maatwerkvoorschrift.

Besluit maatwerkvoorschriften

Op grond van bovenstaande gaan wij over tot het stellen van de volgende maatwerkvoorschriften:

Voorschrift 1

De drainage op uw gronden is uiterlijk per <datum> verwijderd.

Voorschrift 2

De bodem van de greppels op uw gronden is uiterlijk per <datum> opgehoogd tot <x> cm onder maaiveld.

<invvoegen standaard tekst over bezwaar en voorlopige voorziening>

<eventueel invvoegen bijlage met reactie op zienswijze>

Scenario 3 aanpassen teeltvrije zone

Hieronder volgt een voorbeeld van een maatwerkregel over teeltvrije zones, die het waterschap in de waterschapsverordening kan opnemen.

Paragraaf x.x.x Teelt in de openlucht

Artikel x.x Toepassingsbereik

Deze paragraaf is van toepassing op het telen van gewassen in de openlucht als bedoeld in paragraaf 3.6.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving in het <naam beekdal>.

Artikel x.x Oogmerken

De regels in deze paragraaf zijn gesteld met het oog op het voorkomen of beperken van verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam.

Artikel x.x Maatwerkregel teeltvrije zone

In afwijking van artikel 4.723d, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving wordt bij het gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen langs een oppervlaktewaterlichaam een teeltvrije zone aangehouden waarbij wordt voldaan aan tabel x.x.

Tabel x.x Teeltvrije zone

Soort gewas	Teeltvrije zone in centimeter
Aardappelen, uien, bloembollen en bloemknollen, aardbeien, asperges, prei, schorseneren, sla, wortelen en vaste planten	<a> of meer
Boomkwekerijgewassen	 of meer
Pit- en steenvruchten	<c> of meer
Overige gewassen	<d> of meer

Artikelsgewijze toelichting

Artikel x.x Toepassingsbereik

Het telen van gewassen in de openlucht is in paragraaf 3.6.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) aangewezen als milieubelastende activiteit. Volgens die paragraaf moet bij het telen voldaan worden aan de regels van paragraaf 4.64 van het Bal (Gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen of

meststoffen op braakliggende landbouwgronden of bij het telen van gewassen in de openlucht). In die paragraaf zijn de generieke teeltvrije zones aangewezen die bij verschillende soorten gewassen moeten worden toegepast. Een teeltvrije zone is een zone waarin de gewassen niet worden geplant en waar dus ook geen toepassing van gewasbeschermingsmiddelen plaatsvindt. In het <naam beekdal> wordt, ondanks deze regels, een overschrijding gemeten van de waterkwaliteitseisen voor verschillende gewasbeschermingsmiddelen. Om de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water te kunnen halen, is het nodig om de belasting van het oppervlaktewater met gewasbeschermingsmiddelen verder te beperken. Daarom wordt in deze paragraaf een bredere teeltvrije zone voorgeschreven dan de generieke zones die in het Bal zijn voorgeschreven. De grondslag hiervoor is de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels van artikel 2.12 van het Bal. Teeltvrije zones zijn stroken die zijn ingesteld met het oog op het voorkomen of beperken van verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam en zijn in juridische zin dus regels over de lozingsactiviteit, zodat het waterschap bevoegd is tot het stellen van maatwerkregels in de waterschapsverordening. De maatwerkregels gelden alleen in <naam beekdal>.

Artikel x.x Oogmerken

Met de regels in deze paragraaf wordt verontreiniging van oppervlaktewaterlichamen in het beekdal verder beperkt, zodat de doelen van de Kaderrichtlijn water binnen bereik komen. De regels zijn gesteld om ervoor te zorgen dat emissies vanuit de teeltvrije zone niet in de weg staan aan het bereiken van een goede toestand, in de zin van de Kaderrichtlijn water, in de betreffende waterlichamen.

Artikel x.x Maatwerkregel teeltvrije zone

De generieke teeltvrije zones zijn opgenomen in de tabel die hoort bij artikel 4.723d, eerste lid, van het Bal. In dit artikel is een tabel opgenomen met bredere teeltvrije zones. De zones zijn afgestemd op het risico van verspreiding van gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater. De andere artikelen in paragraaf 4.64 van het Bal (zoals het gebruik van driftreducerende technieken) gelden onverkort.

Scenario 4 Aanpassen landgebruik via functietoedeling

Hieronder volgt een voorbeeld uitwerking van een instructieregel van de provincie voor het scenario van het aanpassen van landgebruik via functietoedeling en voorbeelden van regels die gemeenten in het omgevingsplan kunnen opnemen ter uitwerking van de instructieregel. De regels voor het omgevingsplan zijn opgesteld in lijn met de Geconsolideerde Staalkaarten van de VNG.

Instructieregel

Voorbeeld regels voor in de omgevingsverordening

Paragraaf x.x.x Instructieregel aanpassen landgebruik in zone Natuur

Artikel x.x Instructieregel gebruik landbouwgrond in Natuurzone

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op de zone Natuur deelt het omgevingsplan aan die locaties de functie Natuur toe.
2. Op de locaties met de functie-aanduiding Natuur worden geen activiteiten toegestaan die niet passen bij de functie Natuur.

3. Voor agrarische activiteiten houdt het tweede lid in dat alleen extensieve veehouderij kan worden toegestaan.
4. Aan dit artikel wordt voldaan met ingang van <datum>.

Voorbeeld toelichtingen voor in de omgevingsverordening

Artikel x.x Instructieregel gebruik landbouwgrond in Natuurzone

Dit artikel bevat een instructieregel voor gemeenten om, met het oog op het behalen van de waterkwaliteitsdoelstellingen van de Kaderrichtlijn water, in de zone Natuur het gebruik van landbouwgronden in deze zones te veranderen. De zone Natuur is als digitaal werkingsgebied aan deze regel gekoppeld en omvat een ruime zone rond <beek of ander kwetsbaar gebied>. De regel brengt een verplichting met zich mee voor gemeenten om regels op te nemen in het omgevingsplan die ervoor zorgen dat de functie Natuur wordt opgenomen in deze zone. Op de locaties met de functie Natuur mogen geen activiteiten plaatsvinden die niet passen binnen deze nieuwe functie.

Uit nader onderzoek is gebleken dat het niet halen van de waterkwaliteitsdoelstellingen voor deze zones in belangrijke mate veroorzaakt wordt door het intensief agrarisch gebruik van de landbouwgronden. Het is daarom nodig om een andere functie toe te delen aan deze gronden en regels te stellen aan het soort activiteiten dat op deze gronden plaatsvindt. Aan de instructieregel wordt voor wat betreft agrarische activiteiten voldaan als er in het omgevingsplan een verbod wordt opgenomen voor het gebruik van de gronden voor agrarische activiteiten, tenzij het gaat om extensieve veehouderij. Extensieve veehouderij past gezien het karakter en het niet intensieve gebruik van de gronden bij de functie Natuur. Het omgevingsplan kan ook andere nevenactiviteiten toestaan die passen binnen de functie Natuur, zoals lichte horeca-activiteiten, boerderijwinkels en kleinschalige recreatie zoals extensieve dagrecreatie. De activiteiten kunnen worden toegestaan zolang ze geen negatieve invloed hebben op de waterkwaliteit in de gebieden met de functie Natuur.

Deze instructieregel is in lijn met het provinciale waterprogramma, waarin de maatregelen zijn opgenomen om uiterlijk eind 2027 de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water te behalen. Het duurt enige tijd voordat het wijzigen van het grondgebruik daadwerkelijk tot verbetering van de waterkwaliteit leidt. Daarom moet de functiewijziging vrij snel worden gerealiseerd. In dit artikel is daarom een uiterste datum van <datum> opgenomen waarbinnen de instructieregel in het omgevingsplan moet zijn verwerkt.

Omgevingsplan

Voorbeeld regels voor in het omgevingsplan ter uitwerking van de instructieregel

Paragraaf 4.x.x Buitengebied

Artikel 4.x Aanwijzing

Er is een gebiedstype Buitengebied.

Artikel 4.x Doelen en waarden

In het buitengebied gelden de volgende doelen als bedoeld in artikel 2.x:

- a. het beschermen van het milieu;
- b. het beschermen van het watersysteem;
- c. het beschermen van de gezondheid;
- d. het beheren van watersystemen en natuurgebieden;
- e. het bevorderen van een duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling; en
- f. het doelmatig gebruiken van de gronden.

Artikel 4.x Regels over activiteiten met gebruiksruimte

1. Met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties worden binnen het Buitengebied, alleen de volgende activiteiten verricht:
 - a. agrarische activiteiten;
 - b. horeca-activiteiten, uitsluitend als het gaat om lichte horeca-activiteiten;
 - c. recreatie-activiteiten, uitsluitend als het gaat om extensieve dagrecreatie; en
 - d. wonen.
2. Met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt binnen het Buitengebied op de gronden met de functie Natuur, voor zover het gaat om agrarische activiteiten, alleen extensieve veehouderij verricht.
3. Bij agrarische activiteiten wordt voldaan aan:
 - a. paragraaf 5.x.x Gewassen telen in de open lucht;
 - b. paragraaf 5.x.x Veehouderij exploiteren;
 - c. paragraaf 5.x.x Agrarische nevenactiviteit verrichten;
 - d. paragraaf 5.x.x Opslaan van vaste mest, champost of dikke fractie;
 - e. etc.
4. Bij horeca-activiteiten wordt voldaan aan:
 - a. PM.
5. Bij wonen wordt voldaan aan:
 - a. PM.

Voorbeeld toelichtingen omgevingsplan ter uitwerking van de instructieregel

Artikel x.x Aanwijzing

In dit artikel wordt het gebiedstype Buitengebied aangewezen en wordt de locatie bepaald als digitaal werkingsgebied.

Artikel x.x Doelen en waarden

In dit artikel worden de doelen voor het Buitengebied vastgelegd. De regels zijn gesteld met het oog op het beschermen van het milieu, het watersysteem en de gezondheid. Voor de functie Natuur zijn regels opgenomen ten behoeve van het beheren van watersystemen en natuurgebieden, het stimuleren van een duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling en het doelmatig gebruiken van de landbouwgronden.

Artikel x.x Regels over activiteiten met gebruiksruimte

In het eerste lid wordt aangegeven welke activiteiten met gebruiksruimte zijn toegelaten in het Buitengebied. Als de activiteiten hier niet zijn opgesomd, zijn ze niet toegestaan. Alleen agrarische

activiteiten, lichte horeca-activiteiten, extensieve dagrecreatie en wonen zijn toegestaan binnen dit gebiedstype. Een deel van het buitengebied heeft een opgave om de doelen van de Kaderrichtlijn water te behalen. In lijn met de instructieregel uit de Omgevingsverordening <naam provincie>, is aan een deel van het buitengebied de functie Natuur toebedeeld. Binnen deze functie gelden extra restricties, om te zorgen dat de belasting van de grond- en oppervlaktewaterlichamen met meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen afneemt. Daarom is in het tweede lid bepaald dat binnen de functie Natuur, voor wat betreft agrarische activiteiten, alleen extensieve veehouderij mag plaatsvinden. Het is binnen deze functie dus niet toegestaan om van intensieve veehouderij bijvoorbeeld over te schakelen naar intensief geteelde landbouwgewassen.