

AgROM

Advies Ruimtelijke Ordening en Milieu



Notitie

Opdrachtgever: de heer P. Huizing, gemeente Heerenveen

Opsteller: de heer P. de Vries, AgROM

Datum: 19 januari 2026

Onderwerp: mogelijkheden planologische beperkingen Bedrijventerrein Klaverblad Noordoost, Heerenveen

Inleiding en onderzoeksvraag

Voor het gebied ten noordoosten van het klaverblad van Knooppunt Heerenveen is door de gemeente Heerenveen in 2022 een bestemmingsplan vastgesteld. Dit bestemmingsplan maakt, onder andere, de ontwikkeling van 10 hectare netto bedrijventerrein mogelijk, waarbij bedrijven tot en met categorie 4.2 zijn toegestaan. Met het bestemmingsplan is getracht een koppeling te leggen met het uitgiftebeleid. De intentie van deze koppeling was om nadere eisen aan de te vestigen bedrijven op te leggen teneinde het woon- en leefklimaat van omwonenden te beschermen. Deze koppeling heeft tijdens de beroepsprocedure als gevolg van een uitspraak van de Raad van State geen standgehouden. Naar het oordeel van de Raad van State was de koppeling in strijd met de rechtszekerheid (ECLI:NL:RVS:2025:2652).

De vraag ligt nu voor of er anderszins aanvullende eisen aan te vestigen bedrijven via het publiekrechtelijke spoor kunnen worden opgelegd.

Aanvullende eisen op basis van huidig planologisch kader: het geldende tijdelijke omgevingsplan

In deze situatie wordt ervan uitgegaan dat een nieuwe activiteit (a) passend is op basis van de regels van het omgevingsplan, (b) binnenplannen vergund kan worden op basis van de in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels.

Ad a: in dit geval voldoet een activiteit aan de regels van het omgevingsplan en heeft de gemeente geen mogelijkheden om aanvullende regels op te leggen.

Ad b: in artikel 8.0a van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl) wordt gesteld dat voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een OPA, de vergunning wordt verleend als de activiteit niet in strijd is met de regels die in het omgevingsplan zijn gesteld. Wanneer de aangevraagde activiteit op grond van de binnenplanse beoordelingsregels aanvaardbaar is, moet de vergunning worden verleend. Ook in deze situatie kan de gemeente ten opzichte van de beoordelingsregels geen aanvullende regels opleggen.

Maatwerkvoorschriften milieubelastende activiteiten

De hiervoor bedoelde passende of vergunde activiteit dient, naast de in de bestemming opgenomen regels, te voldoen aan de algemene regels zoals deze in het omgevingsplan zijn opgenomen. Het betreft hier onder andere de algemene bouwregels en milieuregels zoals deze in de bruidsschat van het tijdelijke omgevingsplan zijn opgenomen.

Van deze algemene regels kan met een maatwerkvoorschrift voor individuele gevallen worden afgeweken wanneer deze mogelijkheid in het omgevingsplan opgenomen is. Met een maatwerkvoorschrift kunnen onderwerpen nader worden ingevuld of aangevuld, kunnen strengere /minder strenge eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels en kan van een in de algemene regels expliciet opgenomen verbod ontheffing wordt verleend (al dan niet onder beperkingen of voorwaarden).

De bruidsschat bevat een algemene mogelijkheid om met maatwerkvoorschriften af te wijken van de milieuregels in de bruidsschat of om die aan te vullen (artikel 22.43 bruidsschat omgevingsplan). In artikel 22.4 van de Bruidsschat wordt de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften breed opengesteld voor alle artikelen in afdeling 22.2 (activiteiten met betrekking tot bouwwerken, open erven en terreinen), met uitzondering van bepalingen over meet- en rekenmethoden.

Het doel van een maatwerkvoorschrift dient het nastreven van de specifieke zorgplicht te zijn (waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu). Dit doel moet in het besluit gemotiveerd worden. Bij het stellen van een maatwerkvoorschrift is het bevoegd gezag gehouden aan de instructieregels van het Bkl te volgen (zie artikel 22.45, lid 4 bruidsschat) en overige instructieregels van hogere overheden.

De bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen over milieubelastende activiteiten is in de bruidsschat ruim opengesteld.

Maatwerkvoorschriften worden veelal reactief (na ontstaan van hinder/overlast/niet toereikende werking van de algemene regels) toegepast. Ook kunnen zij als vergunningvoorschrift aan een vergunning verbonden worden.

Aanvullende eisen via wijziging omgevingsplan

De aanvullende eisen kunnen doorgevoerd worden door het omgevingsplan te wijzigen. Het wijzigen van het omgevingsplan is geregeld in de Omgevingswet (Ow), waarbij artikel 2.4 stelt dat de gemeenteraad één plan voor het grondgebied vaststelt. Met een wijziging van het omgevingsplan kan het planologisch kader aangepast worden. Een attentiepunt is dat de wijziging van het omgevingsplan tot nadeelcompensatie kan leiden.

Aanvullende eisen via een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)

Een BOPA is een beschikking (omgevingsvergunning) voor een specifieke situatie, welke in afwijking van de regels van het omgevingsplan vergund wordt. Een omgevingsvergunning voor een BOPA kan slechts worden verleend voor activiteiten die (1) concreet afgebakend zijn, en (2) (enkel) gericht zijn op een evenwichtige toedeling van functie aan locatie (ETFAL, artikel 8.0a, tweede lid, van het Bkl, voorheen het waarborgen van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat).

Een (tijdelijk) omgevingsplan bestaat uit verschillende soorten regels: (1) regels uit (oude) ruimtelijke plannen, (2) regels uit de bruidsschat, en (3) regels uit verordeningen. Met een BOPA kan van deze regels worden afgeweken, maar enkel en alleen als de omgevingsvergunning

wordt verleend met het oog op het bereiken van een ETFAL. De regel waarvan wordt afgeweken dient ook ETFAL als grondslag te hebben. Dit zal moeten worden onderbouwd.

In een dergelijke situatie is het dus mogelijk dat een gemeente, voor de delen die niet passen binnen het omgevingsplan (!), extra regels oplegt.

De omgevingsvergunning voor een BOPA mag niet tot doel hebben om een algemene regeling in het leven te roepen waarin een norm is gesteld waaraan toekomstig gebruik zal moeten voldoen.

Een gemeente kan niet een BOPA vergunnen welke tot doel heeft om in algemene zin de normen voor bijvoorbeeld geur en geluid aan te scherpen.

Conclusie

Indien de beoogde activiteiten ter plaatse van Bedrijventerrein Klaverblad binnen de regels van het (tijdelijke) omgevingsplan vallen, zijn er voor de gemeente geen mogelijkheden om via het publiekrechtelijke spoor aanvullende regels op te leggen ten aanzien van bijvoorbeeld geur en geluid. Wel wordt de gemeente op grond van het bepaalde in de bruidsschat de mogelijkheid geboden om in afwijking van de algemene regels voor een specifiek geval (gemotiveerd) te besluiten tot een maatwerkvoorschrift, indien dit maatwerkvoorschrift tot een invulling van de zorgplicht leidt.