

Juridische mogelijkheden voor het verbieden van de meest vervuilende bouwwerktuigen (versie juli 2026)¹

De gemeente Utrecht en AKD hebben onderzocht welke mogelijkheden het instrumentarium van de Omgevingswet ("de Ow") biedt om (het gebruik van) de meest vervuilende mobiele bouwwerktuigen in de stad te verbieden. AKD heeft in dat kader geadviseerd over de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt om in het omgevingsplan het gebruik van de meest vervuilende niet voor de weg bestemde mobiele werktuigen te verbieden.

Op 30 oktober 2023 is door 45 partijen tijdens het Nationale Conferentie Duurzame Mobiliteit in Utrecht het convenant Schoon en Emissieloos Bouwen (convenant SEB) ondertekend. In het convenant wordt verwezen naar artikel 7.19a Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) als een van de maatregelen die getroffen wordt om de doelen van het convenant te bereiken. Deze bepaling ziet op het beperken van stikstofverbindingen (NOx) naar de lucht bij vergunning- en meldingsplichtige sloop- en bouwactiviteiten.

In een Handreiking (te raadplegen via IPLO) is op Rijksniveau toegelicht dat artikel 7.19a Bbl kan worden ingevuld door het vaststellen van een beleidsregel. De gemeente Utrecht heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Hieronder zijn – samenvattend- de juridische mogelijkheden weergegeven die de Omgevingswet biedt en de keuzes die de gemeente heeft gemaakt voor het weren van de meest vervuilende mobiele bouwwerktuigen in de stad.

Artikel 7.19a Bbl

Artikel 7.19a Bbl bevat een verplichting om adequate maatregelen te treffen ter beperking van de stikstof emissie op de bouwplaats. Deze verplichting geldt voor vergunning- en meldingsplichtige bouw- en sloopactiviteiten. Er kan ten aanzien van deze verplichting geen planregel (maatwerkregel) in het omgevingsplan worden vastgesteld voor de gevallen die onder de reikwijdte van artikel 7.19a Bbl vallen. Er kan wel een beleidsregel worden vastgesteld om artikel 7.19a Bbl nader in te vullen, al dan niet onder verwijzing naar de afspraken in het SEB.

Beleidsregel (in de zin van de Awb)

Met een beleidsregel kan het bestuursorgaan verder invulling geven aan een reeds bestaande bevoegdheid. De wetsebepaling waarin de bevoegdheid wordt toegekend laat dan bijvoorbeeld beleidsvrijheid of is geformuleerd op een wijze waarop deze vatbaar is voor meerdere interpretaties. Het bestuursorgaan heeft dan beoordelingsruimte. Door beleidsregels vast te stellen, zorgt het bestuursorgaan voor consistentie in de wijze van uitoefening van de bevoegdheid.

Het Rijk adviseert om de Routekaart te koppelen aan artikel 7.19a van het Bbl door middel van een beleidsregel. Vanuit het Rijk is in het kader van het convenant SEB verder richting gegeven aan de wijze waarop een verbod op bouwplaatsen vormgegeven kan worden. Met de routekaart wordt een invulling gegeven aan de emissiereductieplicht in artikel 7.19a Bbl. Toepassing van het minimumniveau kan gebruikt worden voor de invulling van het begrip "adequate maatregelen" als bedoeld in artikel 7.19a Bbl en kan door het bevoegd gezag gebruikt worden bij de beoordeling daarvan. Het convenant SEB biedt verder een motivering voor de evenredigheid (geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid) van de maatregelen uit de Routekaart

In de beleidsregel van de gemeente Utrecht is gekozen om het minimumniveau uit de Routekaart toe te passen, voor alle bouwplaatsen.

Maatwerkvoorschriften

Het college van B&W kan onder de Omgevingswet in individuele gevallen afwijken van algemene regels voor activiteiten van hogere bestuursorganen, zoals het Bal of Bbl als dit door het hogere bestuursorgaan bij die

¹¹ Deze tekst is vastgesteld op 8 juli 2026. Met ontwikkelingen na die datum is geen rekening gehouden.

algemene regels is aangegeven. Een dergelijk maatwerkvoorschrift geldt alleen voor het individuele geval waarin het voorschrift is gesteld.

Op grond van artikel 4.5 Omgevingswet kunnen in het Bbl onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen. Het college van B&W heeft op grond van artikel 7.5 Bbl de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften vast te stellen met betrekking tot artikel 7.19a Bbl, maar enkel ter nadere invulling van deze bepaling (en niet: in afwijking van).

In de beleidsregel (zie hierboven) geeft het college van B&W van Utrecht aan in welke gevallen maatvoorschriften kunnen worden vastgesteld. Als de door een initiatiefnemer voorgenomen maatregelen voldoen aan het minimumniveau zoals weergegeven in tabel 8 van de Routekaart, is het niet noodzakelijk dat het college van B&W een maatwerkvoorschrift vaststelt.

Aangezien het gaat om minimumeisen staat het initiatiefnemers en uitvoerders vrij om verdergaande maatregelen te treffen. Daar zijn geen maatwerkvoorschriften voor nodig.

Wanneer een initiatiefnemer niet kan voldoen aan het minimumniveau uit tabel 8 van de Routekaart, is het volgens de beleidsregel van de gemeente Utrecht slechts in uitzonderingsgevallen mogelijk om een maatwerkvoorschrift vast te stellen dat afwijkt van het minimumniveau. Dit kan alleen in bijzondere situaties, bijvoorbeeld als er geen materieel bestaat dat voldoet aan het vereiste minimumniveau. Voor bouwprojecten waarvan de bouw- en sloopwerkzaamheden een aanvang hebben genomen op een tijdstip voorafgaand aan de inwerkingtreding van de beleidsregel, is het ook mogelijk om maatwerkvoorschriften vast te stellen.

Planregel (Omgevingsplan)

Planregels bepalen wat wel en niet is toegestaan in een bepaald gebied. Planregels in het omgevingsplan hebben betrekking op de fysieke leefomgeving.

Een planregel strekkende tot het weren van de meest vervuilende mobiele bouwwerktuigen is alleen mogelijk voor de gevallen die niet onder de reikwijdte van artikel 7.19a Bbl vallen.

Het gaat dan om aspecten die geen betrekking hebben op stikstof emissies op de bouwplaats door vergunning- en meldingsplichtige activiteiten (dus andere stoffen en/of buiten de bouwplaats en/of geen betrekking hebbend op vergunning- en meldingsplichtige activiteiten).

Juridisch gezien kan er voor deze gevallen een planregel worden opgesteld waarbij mobiele bouwwerktuigen (t/m fase 3B) aangewezen worden als een 'omgevingsplanactiviteit' (opa) milieu.

Bij het opstellen van een planregel moet onder meer worden voldaan aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het motiverings- en evenredigheidsbeginsel. De nadelige (economische) gevolgen voor belanghebbenden mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het te dienen doel (gezondheid en milieu). Hierbij moet ook aandacht worden besteed aan de mitigatie van economische effecten. Hierbij spelen aspecten als proportionaliteit, subsidiariteit, rechtszekerheid een rol.

Uit onderzoek blijkt dat een dergelijke planregel in de gemeente Utrecht niet voldoet aan het evenredigheidsbeginsel en de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het levert namelijk slechts een geringe verbetering op van de luchtkwaliteit. De hoge kosten voor de bedrijven en de hoge uitvoeringskosten voor de gemeente wegen voor deze sectoren niet op tegen de geringe verbetering van de luchtkwaliteit. Daarom heeft de gemeente niet gekozen voor een planregel.