

Memo gedeputeerde

Onderwerp

Toelichting verbanden Omgevingsvisie en instrumenten Omgevingswet

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant

In de Statenwerkgroep Omgevingsvisie op 18 november 2016 is de toezegging gedaan voor de Statenwerkgroep een toelichting te maken op de verbanden tussen Omgevingsvisie en andere instrumenten van de Omgevingswet. Bij deze stuur ik u deze memo.

Hoogachtend,

Drs. H.J.A. van Merrienboer
Gedeputeerde Ruimte en Financiën

Datum

23 november 2016

Documentnummer

4113916

Aan

Statenwerkgroep
Omgevingsvisie van
Provinciale Staten

Van

Maarten van der Heide

Telefoon

(06) 52794287

Email

mvdheide@brabant.nl

Omgevingsvisie en uitvoeringsinstrumenten

In de staten werkgroep Omgevingsvisie van 18 november is om inzicht gevraagd in de relatie tussen omgevingsvisie en andere (uitvoerings)instrumenten. Hieronder een schematische weergave.



De Omgevingswet kent verschillende (juridische) instrumenten om uitvoering te geven aan het beleid voor de fysieke leefomgeving:

- Omgevingsvisie
- Programma's
- Omgevingsverordening
- Projectbesluit
- Omgevingsvergunning

Naast deze kerninstrumenten, bestaat er de mogelijkheid een omgevingswaarde vast te stellen voor het te bereiken doel. In de bijlage is een korte beschrijving van deze wettelijke instrumenten opgenomen.

Naast de wettelijke instrumenten bestaan er nog veel andere mogelijkheden om de uitvoering te ondersteunen, zoals:

- samenwerken met mede-overheden
- initiatieven opwerken en ondersteunen
- inzet financiële middelen
- inzet personele capaciteit
- kennisontwikkeling en -deling

Vervolgproces

Oktober 2018 Omgevingsvisie (door PS)

November 2018 Programma's (door GS)

Januari 2019 Omgevingsverordening (door PS)

----- Statenverkiezingen 2019

1 juli 2019 inwerkingtreding Omgevingsvisie, Programma's en Omgevingsverordening

Bijlage: wettelijke instrumenten nader beschouwd.

1. Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan over de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving binnen het bestuursgebied. Het is een politiek-bestuurlijk document dat alleen het vaststellende orgaan zelf bindt. De visievorming op verschillende terreinen, zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed wordt in de omgevingsvisie niet alleen samen gevoegd maar ook verbonden. Zo worden in een vroegtijdig stadium mogelijk strijdige of juist mee koppelende ontwikkelingen met elkaar in verband gebracht. Het instrument vervangt de gebiedsdekkende structuurvisies, de relevante delen van de natuurvisie, verkeers- en vervoersplannen, de strategische delen van het provinciale waterplan en -milieuplan.

De wetgever stelt als voorwaarden dat een omgevingsvisie integraal moet zijn en dat de visie rekening houdt met vier milieubeginselen: het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Daarnaast gaat de visie ook in op de sturingsfilosofie van het vaststellende orgaan en daarmee op de eigen rol bij de realisatie van die visie en de voorziene rol van anderen.

Zowel het rijk, de provincie als gemeenten moeten een omgevingsvisie vaststellen. Gemeenten kunnen ook gezamenlijk een visie opstellen. De Omgevingswet gaat er vanuit dat er afstemming plaatsvindt tussen de omgevingsvisies van de verschillende overheden (zowel horizontaal als verticaal) zodat er een samenhangend en onderling op elkaar afgestemd beleid ontstaat. Hierdoor hebben initiatiefnemers meer inzicht in het te voeren beleid en is er meer rechtszekerheid.

2. Omgevingswaarden

Een nieuw -ondersteunend- instrument in de Omgevingswet is het vaststellen van omgevingswaarden. Dit zijn normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving als beleidsdoel vastleggen. Ze worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen. Omgevingswaarden worden vastgesteld voor een concreet gebied of voor een algemene kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving. Een omgevingswaarde richt zich op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de toelaatbare belasting van activiteiten, de toelaatbare concentratie van stoffen of de depositie van stoffen. Als een overheid een omgevingswaarde vast stelt, moet zij haar taken en bevoegdheden zo uitvoeren dat deze omgevingswaarde wordt behaald. Bijvoorbeeld door algemene regels te stellen voor activiteiten, door feitelijk te handelen of door besluiten nemen die niet onder de Omgevingswet vallen, zoals verkeersmaatregelen.

Een omgevingswaarde bindt in beginsel alleen het orgaan dat de waarde vaststelt. Doorwerking naar derden gebeurt door het opnemen van regels in de omgevingsverordening. Een omgevingswaarde moet wel altijd binnen het invloedgebied liggen van het orgaan dat ze vast stelt. Dit betekent dat ze door het treffen van brongerichte of effectgerichte maatregelen te beheersen zijn.

De provincie is verplicht een omgevingswaarde vast te stellen voor de bescherming van niet primaire waterkeringen en voorkoming van overstromingen. Het rijk moet ook een aantal omgevingswaarden verplicht vast stellen. Dat doet zij in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Als het rijk omgevingswaarden heeft vastgesteld, is afwijking of aanvulling van die waarden alleen als het Bkl dat toelaat.

3. Programma's

In een programma staan maatregelen waarmee het bevoegd gezag een omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Voor het operationaliseren van de doelen uit

de omgevingsvisie zijn programma's dus belangrijk. Een programma bevat maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving en kan zowel een sectoraal als gebiedsgericht karakter hebben. Een programma kan verschillende elementen bevatten, zoals:

- plannen voor de uitvoering van projecten
- maatregelen om sectorale doelen te verwezenlijken
- (beleids)kaders voor de uitvoering van bevoegdheden, zoals vergunningverlening of handhaving

Soms is het opstellen van een programma verplicht, bijvoorbeeld vanwege de implementatie van EU-richtlijnen of bij een (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden. Een programma kan ook vastgesteld worden door meerdere bestuursorganen.

De *programmatische aanpak* is een bijzonder vorm van een programma. Hierbij wordt een programma gebruikt om regie te voeren op activiteiten die een negatief effect hebben op het voldoen van een omgevingswaarde of een ander vastgesteld beleidsdoel. Het programma bevat dan een uitgebalanceerd pakket van enerzijds maatregelen om aan de vastgestelde waarde te voldoen en anderzijds toe te laten projecten. Dit optimaliseert de gebruikruimte. Het aanwijzen van de programmatische aanpak gebeurt door PS in de omgevingsverordening.

De Omgevingswet maakt een programmatische aanpak mogelijk voor alle bestuurslagen maar vraagt daar wel een grote inspanning voor terug. Hierbij speelt vooral monitoring een grote rol. Dit is een continu proces om vast te stellen of de vastgestelde omgevingswaarden of het beleidsdoel worden gehaald. Als uit monitoring blijkt dat de gewenste omgevingskwaliteit -ondanks de programmatische aanpak- niet wordt gehaald, is bijstelling van het programma -en de inzet van instrumenten om tot doelbereik te komen- vereist. Het vaststellend orgaan is verantwoordelijk voor de monitoring en evaluatie.

4. Omgevingsverordening

De omgevingsverordening bevat alle regels op provinciaal niveau voor de fysieke leefomgeving en vervangt daarmee diverse verordeningen op het gebied van ruimte, water, milieu, natuur, wegen, stikstof, ontgrondingen. De omgevingsverordening richt zich tot verschillende doelgroepen. Daardoor zijn er op hoofdlijnen drie typen regels:

1. regels voor burgers en bedrijven, zoals algemene regels en vergunningstelsels;
2. regels gericht aan gedeputeerde staten, zoals omgevingswaarden, beoordelingsregels voor vergunningen, delegatiebevoegdheden, het toepassen van flexibiliteit of regels over het opstellen van programma's en projectbesluiten;
3. instructieregels aan gemeenten en waterschappen over de uitoefening van taken en bevoegdheden en die gaan over de inhoud, toelichting of motivering van een besluit op grond van de Omgevingswet.

Sommige onderwerpen moeten via de omgevingsverordening geregeld worden, onder andere voor zwembadwater, waterkwaliteit, natuur en cultureel erfgoed. Voor andere onderwerpen geldt dat de doelen uit de omgevingsvisie en de nadere uitwerking daarvan in programma's leidend zijn of, en zo ja, wat er in de omgevingsverordening komt. De visie onderbouwt of een onderwerp van provinciaal belang is en houdt daarbij rekening met de bevoegdheidsverdeling in de Omgevingswet. Het moet gaan om onderwerpen die:

- specifiek aan de provincie zijn toebedeeld (artikel 2.17), of
- die uitgaande van het subsidiariteitsbeginsel (artikel 2.3) tot de zorg van de provincie gerekend worden.

Als er regels nodig zijn dan geeft de wetgever de voorkeur aan instructieregels boven algemene regels. Enerzijds omdat gemeenten daarmee meer afwegingsruimte houden, anderzijds omdat de regel dan in het omgevingsplan wordt opgenomen wat duidelijker is voor initiatiefnemers.

5. Projectbesluit

Het projectbesluit maakt de realisatie en instandhouding mogelijk van complexe projecten met een publiek belang door het rijk, de provincie of een waterschap. Het is de opvolger van het Tracébesluit, inpassingsplan en projectplan.

Het projectbesluit kan alle toestemmingen bevatten die nodig zijn voor het project. Het kan bijvoorbeeld niet alleen de omgevingsvergunning, maar ook andere toestemmingen (bijvoorbeeld een verkeersbesluit) bevatten. Ook kan het bevoegd gezag regels geven om het project te beschermen en in stand te houden. Als de regels in het omgevingsplan in strijd zijn met het projectbesluit, wijzigt het projectbesluit direct het omgevingsplan. De projectprocedure kan er ook in voorzien dat de uitvoeringsbesluiten na afloop van het projectbesluit gecoördineerd in procedure worden gebracht.

6. Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning is een instrument voor de toetsing vooraf van bepaalde activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Het model van de Wabo is daarbij uitgangspunt maar wordt wel verder verbreed doordat meer vergunningplichten opgaan in de omgevingsvergunning, bijvoorbeeld de losse natuurbeschermingsvergunning vervalt.

Een van de uitgangspunten van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk activiteiten te regelen met algemene regels. Een beperkt aantal activiteiten is vergunningplichtig. Welke activiteiten vergunningplichtig zijn, is in de Omgevingswet vast gelegd. Daarnaast kan ook omgevingsverordening of waterschapsverordening een verbod bevatten met daaraan een vergunningplicht gekoppeld als dat vanuit provinciaal of waterschapsbelang nodig is.

Vaker dan nu is de reguliere procedure van toepassing op een omgevingsvergunning waardoor procedures aanzienlijk korter worden (8 weken).