

Basiscursus Omgevingswet

Gemeenteraad Leeuwarden

7 februari 2018

Tycho lam

Onderwerpen

- **Algemeen**
- **Kerninstrumenten**
- **Rol gemeenteraden**

Deel 1
Omgevingswet algemeen

Omgevingswet

- Bundeling van het omgevingsrecht in één wet
- Motto wetsvoorstel → 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'
- Integreert gebiedsgerichte onderdelen van de huidige wetten
- Eén wet met één samenhangend stelsel van planning besluitvorming en procedures
- Parlementair nummer: 33962

Omgevingswet

- Plannen en vergunningen worden zoveel mogelijk gebundeld
- Bundeling: kosten besparing, onderzoekslasten beperkt, betere mogelijkheden voor digitale vaststelling en beschikbaarheid
- Schatting: 50.000 bestemmingsplannen en beheersverordeningen → 400 omgevingsplannen

Omgevingswet

Indicatie wetgeving die o.a. zal vervallen (1)

- de Belemmeringenwet Privaatrecht
- de Crisis- en herstelwet
- de Interimwet stad-en-milieubenadering
- de onteigeningswet
- de Ontgrondingenwet
- de Planwet verkeer en vervoer
- de Spoedwet wegverbreding
- de Tracéwet, de Waterstaatswet 1900
- de Waterwet
- de Wegenwet
- de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- de Wet ammoniak en veehouderij
- de Wet beheer rijkswaterstaatswerken
- de Wet bodembescherming
- de Wet geluidhinder

Omgevingswet

Indicatie wetgeving die o.a. zal vervallen (2)

- de Wet geurhinder en veehouderij
- de Wet herverdeling wegenbeheer
- de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden,
- de Wet inrichting landelijk gebied,
- de Wet inzake de luchtverontreiniging
- de Wet natuurbescherming
- de Wet milieubeheer
- de Wet ruimtelijke ordening
- de Wet voorkeursrecht gemeenten
- de Wrakkenwet
- delen monumentenwet 1988 en Ww
- Bepalingen uit wetgeving voor energie, mijnbouw, luchtvaart en spoorwegen die een rol spelen bij besluiten over de ontwikkeling vd fysieke leefomgeving

Omgevingswet

Aanleiding wetsvoorstel

Omgevingswet is nodig om twee redenen:

1. Huidige wetgeving sluit niet meer aan op huidige en toekomstige ontwikkelingen
 - Onvoldoende gericht op duurzame ontwikkeling
 - Houden onvoldoende rekening met regionale verschillen
2. Huidig omgevingsrecht is versnipperd en niet inzichtelijk genoeg
 - Veel wetten met eigen procedures, planvormen en regels
 - Balans teveel bij zekerheid en te weinig gericht op groei gericht op duurzame ontwikkeling
 - Integraal beleid komt niet/moeizaam tot stand

Omgevingswet

Doelen

Artikel 1.3 Ow

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

- In geval van strijd tussen belangen → belangenafweging

Omgevingswet

Doelen

Vier verbeterdoelen:

- Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en gebruiksgemak van het omgevingsrecht
- Bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving
- Vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving
- Versnellen en verbeteren van besluitvorming

Omgevingswet

Toepassingsgebied

Artikel 1.2 Ow

- a. de fysieke leefomgeving
- b. activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving

- Niet-limitatieve opsomming in lid 2 van onderdelen van de fysieke leefomgeving
- Beoordeling is altijd afhankelijk van de omstandigheden in een specifiek geval
- Hoofddrol fysieke leefomgeving → gemeenten en waterschappen
- Provincie belangrijke bestuurlijk rol bij verbinden en regisseren van opgaven in fysieke leefomgeving
 - Schaalgrote → provincie/Rijk
 - Gaat o.m. om deel infrastructuur, grote wateren en natuur

Omgevingswet

Toepassingsgebied

- Wet bevat geen artikelen die de *algemene taken* van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk voor de fysieke leefomgeving op een zo volledig mogelijke wijze verwoorden
- Art. 2.18 Ow: specifieke taken van de provincie

Omgevingswet

Algemene zorgplicht fysieke leefomgeving

- Afdeling 1.3
- Een ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving (art. 1.6 Ow)
- Vangnetfunctie → activiteiten of gevolgen van activiteiten die onmiskenbaar in strijd zijn met zorgplicht, maar niet nader zijn gereguleerd

Omgevingswet

Taken en bevoegdheden

- Art. 2.1 Ow → uitoefening taken en bevoegdheden van bestuursorganen
- Art. 2.1 lid 4 Ow:
'onverminderd het derde lid wordt bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt in ieder geval rekening gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid'

Omgevingswet

Afstemming en samenwerking

Artikel 2.2 lid 1 Ow

Een bestuursorgaan houdt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en stemt zo nodig met deze andere bestuursorganen af.

- Inspanningsverplichting
- Bestuurlijk beginsel en opdracht aan bestuur
- Beoogt geen verdergaande juridisering of uitbreiding aansprakelijkheid
- Goed voorbeeld is het in een vroeg stadium voeren van overleg

Omgevingswet

Verdeling van taken en bevoegdheden

- Artikel 2.3 Ow
 - Algemene staatsrechtelijke beginselen van decentralisatie en subsidiariteit
- Gemeente, tenzij
 - Nationaal of provinciaal belang
 - Proportionaliteit → taak of bevoegdheid alleen uitoefenen als dat nodig is
 - Doelmatigheid en doeltreffendheid

Omgevingswet

Facultatieve bevoegdheid provincie

- Facultatieve (kan) bevoegdheden van provincie
 - deze kunnen alleen worden ingezet als dat vereist is met het oog op een provinciaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of als dat nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden of de naleving van een internationaalrechtelijke verplichting

Omgevingswet

Verhouding tot andere wetgeving

- Omgevingswet is lex generalis
Hoofregel: Omgevingswet treedt terug als een andere wet op het gebied van de fysieke leefomgeving voorziet in een uitputtende regeling
- Opgenomen in art. 1.4 Ow

Omgevingswet

Uitvoeringsregelingen

- Uitvoeringsregelgeving wordt herzien
- 120 huidige AMvB's geïntegreerd in vier AmvB's
- Voorzien in vier AMvB's:
 - Het Omgevingsbesluit
 - Het Besluit kwaliteit leefomgeving
 - Besluit activiteiten leefomgeving
 - Besluit bouwwerken leefomgeving

Deel 2

Kerninstrumenten

Kerninstrumenten

Algemeen overzicht

Beleid

- Omgevingsvisie (h3 Ow)
- Programma (h3 Ow)

Normstelling bij avv

- Decentrale regelgeving (h4 Ow):
provinciale verordening/omgevingsplan
- Algemene rijksregels (h4 Ow)

Normstelling bij beschikking

- Omgevingsvergunning (h5 Ow)

Normstelling n.a.v. project

- Projectbesluit (h5 Ow)

Kerninstrumenten

Algemeen (1)

1. Omgevingsvisie

Samenhangend strategisch plan over de fysieke leefomgeving

2. Programma

Pakket van beleidsvoornemens en maatregelen die dienen om omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en daaraan te voldoen

3. Decentrale regelgeving

- Omgevingsverordening van de provincie
- Waterschapsverordening van het waterschap
- Omgevingsplan van de gemeente

Kerninstrumenten

Algemeen (2)

4. Algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving

5. Omgevingsvergunning

Initiatiefnemer kan via één aanvraag bij één loket voor het geheel van gewenste activiteiten toestemming verkrijgen

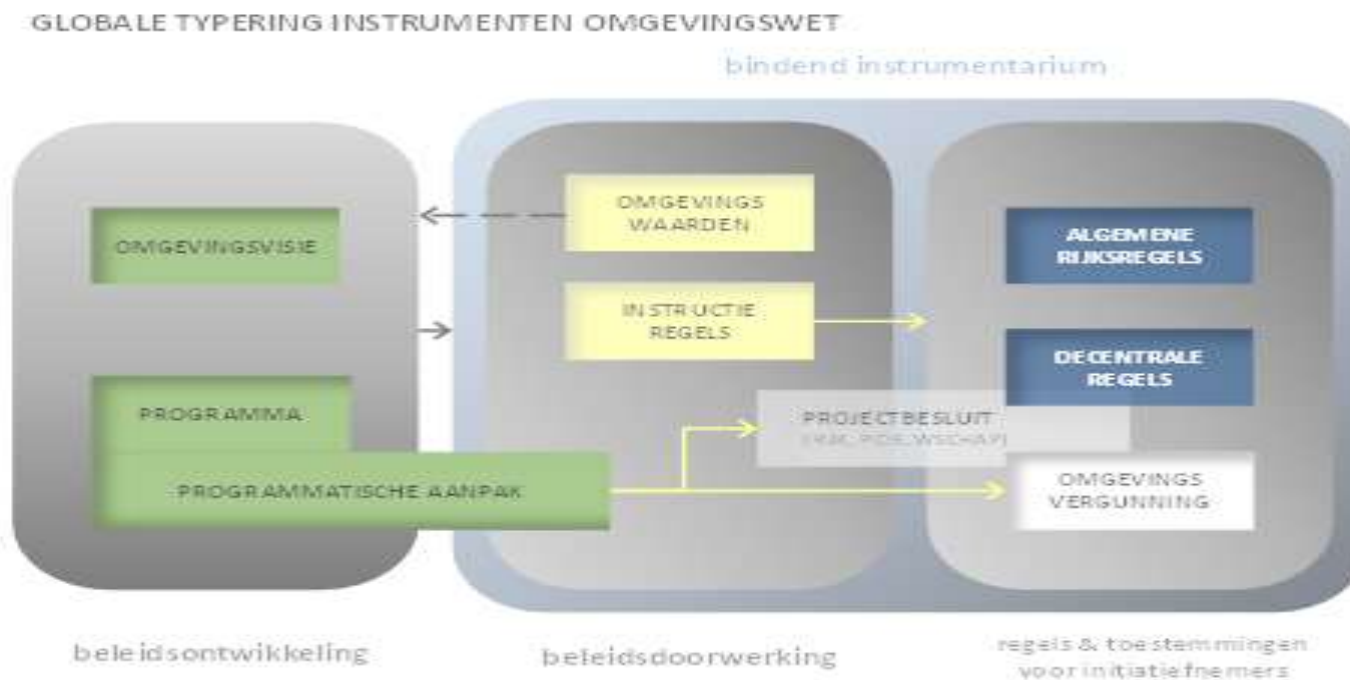
6. Projectbesluit

Generieke regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang volgens de 'sneller en beter'-aanpak

- Verder zijn er nog ondersteunende instrumenten om besluiten te nemen en te effectueren, zoals procedurebepalingen en regelingen voor toezicht en handhaving

Omgevingswet

Typering instrumenten



Omgevingsvisie

Omgevingsvisie

- Bindt alleen vaststellende bestuursorgaan
- Art. 3.1 Ow: vaststellen omgevingsvisie → de gemeenteraad stelt de omgevingsvisie vast
- Een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn
- Vervangt: structuurvisies, de relevante delen van de natuurvisie, verkeers- en vervoerplannen, strategische gedeelten van nationale en provinciale waterplannen en milieubeleidsplannen

Omgevingsvisie

Inhoud

Een omgevingsvisie bevat (artikel 3.2 Ow):

- Een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving
- Hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied
- Hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid

Omgevingsvisie

Doorwerking beginselen

Artikel 3.3 Ow

In een omgevingsvisie wordt rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

- Geborgd dat in vroege fase beleidsvoorbereiding met deze beginselen rekening wordt gehouden
- Voorzorgsbeginsel en preventief handelen zijn algemeen geformuleerd, dus op hele omgevingsvisie van toepassing
- Andere twee beginselen alleen van toepassing op milieuterrein

Programma

Programma's

Algemeen

- Afdeling 3.2
- Instrument van beleidsplanning
- Uitvoeringsgericht → bereiken van doelen uit omgevingsvisie
- Bevat maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving
- Kan sectoraal of gebiedsgericht karakter hebben

Programma

Algemeen

- Bindt alleen vaststellend bestuursorgaan bij uitoefening bevoegdheden (enkele uitzonderingen)
- Drie vormen: verplicht, onverplicht, programmatische aanpak

Programma

Algemeen

- **Art. 3.4 Ow:** vaststellen programma
- **Art. 3.5 Ow:** inhoud programma
 - Uitwerking van het te voeren beleid, voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan
 - Maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen
- **§ 3.2.2:** Verplichte programma's
- **Art. 3.11 Ow:** wijziging programma

Programma moet worden gewijzigd indien uit monitoring blijkt dat met het programma niet aan de omgevingswaarde kan worden voldaan

 - N.B.: wijziging moet zodanig zijn dat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarde wordt voldaan

Programma

Verplicht programma gemeente

Artikel 3.10 lid 1 Ow

Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, stelt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar dat het geval is een programma vast, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde.

- Programma moet gericht zijn op behalen omgevingswaarde
- Programma blijft gelden totdat omgevingswaarde is behaald
- Aannemelijkheid → moet blijken uit monitoring
- Verplichting geldt voor alle in art. 2.10 Ow bedoelde omgevingswaarden, ongeacht of deze waarde een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of andersoortige verplichting is

Algemene rijksregels

Algemene rijksregels

- Wanneer het uit het oogpunt van de bescherming van de fysieke leefomgeving gewenst is om nationaal regels aan bepaalde activiteiten te stellen, werkt het Rijk waar mogelijk met algemene regels
- Voorkomt dat burgers/bedrijven toestemming moeten vragen (vergelijk systematiek Activiteitenbesluit)
- Algemene regels evt. aangevuld met meldingsplicht
- Flexibiliteit: maatwerkvoorschriften, maatwerkregels en gelijkwaardigheid van maatregelen

Omgevingsverordening

Omgevingsverordening

Artikel 2.6 Ow

Provinciale staten stellen één omgevingsverordening vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

- Regels over de fysieke leefomgeving door provincie in één gebiedsdekkende regeling
 - Inzichtelijkheid, samenhang en naleving vergroten
 - Uitwerking in Invoeringswet Omgevingswet

Omgevingsverordening

Drie soorten regels

De omgevingsverordening heeft drie soorten regels:

- Algemeen direct bindende regels (afd. 4.1 Ow)
- Omgevingswaarden (art. 2.12 Ow)
- Instructieregels en instructies (afd. 2.5 Ow)

Omgevingsverordening

Drie soorten regels

- UOV van toepassing (art. 16.32 Ow) en zienswijze door een ieder (art. 16.23 Ow)
- Geen rechtsbescherming o.g.v. art. 8:3 Awb
 - tenzij verordening een aanwijzing van een 'beperkingengebied' (bijvoorbeeld nabij luchthaven) omvat
 - van de verordening deel uitmakende regels die doorwerken in concrete besluiten kunnen wel indirect (exceptieve toetsing) in beroepsprocedures tegen die concrete besluiten aan de orde komen

Omgevingsplan

Omgevingsplan

- Vervangt het bestemmingsplan
- Één omgevingsplan per gemeente (art. 2.4 Ow)
- Uitgangspunt: omgevingsplan is gewone verordening
- Gemeenteraad stelt omgevingsplan vast
 - Maar: mogelijkheid tot delegatie B&W voor 'delen' van het omgevingsplan (art. 2.8 Ow)
 - Delegatiebesluit is niet appellabel

Omgevingsplan

- Bevat met het oog op de doelen van de Ow regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (art. 4.1)

Artikel 1.3 Ow: maatschappelijke doelen

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Omgevingsplan

Verruimde reikwijdte

Artikel 4.2 lid 1 (toedeling van functies aan locaties)

Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn

- Functie: gebruiksdoel/status van onderdeel van de fysieke leefomgeving op bepaalde locatie
- Niet alleen regels over bebouwingsmogelijkheden en gebruik van gronden, maar bij voorbeeld ook toekennen monumentenstatus, regels m.b.t. geluid- en lichthinder, aantal parkeerplaatsen, laad- en losmogelijkheden, openingstijden horecagelegenheden etc.
- Vervangt regels uit gemeentelijke verordeningen over de fysieke leefomgeving

Het omgevingsplan

Volksgezondheid in het omgevingsplan

- Art. 2.1 lid 4 Ow: 'gezondheid' volwaardige rol bij omgevingsplannen en omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten
- Art. 5.32 Ow: weigering omgevingsvergunning vanwege (mogelijk) ernstige gezondheidsrisico's
→ in 'bijzondere gevallen' (o.m. Q-koorts, vogelgroep e.d.)
- Art. 4.22 lid 2 Ow: verplichte algemene rijksregels m.b.t. treffen van alle passende maatregelen ter bescherming gezondheid ← →
art. 5.42 lid 3 Ow: verplichting opstellen algemene rijksregels over wijziging of intrekking omgevings-vergunning i.v.m. passende maatregelen ter bescherming gezondheid

Het omgevingsplan

- Beleidsvrijheid gemeenteraad
- Echter, omgevingsplan moet voldoen aan de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de provinciale omgevingsverordening
- Besluit activiteiten leefomgeving laat ruimte voor nadere regels in het omgevingsplan (afwijken en aanvullen door middel van maatwerkregels)

Het omgevingsplan

Toelichting

- Op grond van de Omgevingswet geen regels over toelichting omgevingsplan
- Regels die over toelichting bestemmingsplan in het Bro stonden, komen niet terug
- Omgevingsplan moet goed gemotiveerd worden op grond van het motiveringsbeginsel in de Awb
- Vanzelfsprekend:
 - Motivering gaat in op bij de wet gestelde eisen en voor het plan gestelde instructieregels uit de omgevingsverordening en Bkl
 - Voorzien in toelichting die bij elke regel die in geconsolideerde vorm bij digitale weergave van het plan kan worden geraadpleegd

Het omgevingsplan

Gebodsbepalingen

- Een door de overheid te handhaven, onvoorwaardelijke verplichting voor een eigenaar (of grondgebruiker) om de toegekende bestemming te verwezenlijken
- Gaat dus verder dan een voorwaardelijke verplichting
- Bestemmingsplan kan geen gebodsbepalingen bevatten
 - Waarom niet?
- Wel in het omgevingsplan
- Mogelijkheden, voorbeelden?

Het omgevingsplan

Open normen en wetsinterpreterende beleidsregels

- Bestemmingsplan: vaak exact en gedetailleerd met veel gesloten normstellingen
- Omgevingsplan: open geformuleerd normenstelsel, minder gedetailleerd en wetsinterpreterende beleidsregels
- Geen grondslag in het Omgevingsbesluit, betreft inherente bevoegdheid
- Deel van norminhoud verschuiven naar beleidsregels → verschuiving rechtsbescherming
 - Gevolgen voor rechterlijke toets omgevingsplan?
 - Reductie onderzoekslasten?

Het omgevingsplan

Uitvoerbaarheid

- Expliciete bepaling uitvoerbaarheid art. 3.1.6 lid 1 sub f Bro wordt geschrapt
- Geen planperiode, gevolgen?
- NvT Omgevingsbesluit: geen functies toedelen waarvan op voorhand vaststaat dat ze niet gerealiseerd worden
→ evident onuitvoerbaar
- Verschil huidige uitvoeringseis?

Het omgevingsplan

Verschuiving onderzoek

- Onderzoek dat betrekking heeft op situatie na uitwerking *globaal* plan wordt doorgeschoven naar moment van uitwerking
- Gevolg: beperking onderzoekslasten
- Toespitsen op actuele zichten en omstandigheden
→ de te behartigen belangen kunnen beter worden beschermd
- Plan met 'eindbestemmingen' wel complete onderbouwing bij vaststelling

Omgevingsvergunning

Omgevingsvergunning

- “(...) een voortzetting en verder uitbouw van de omgevingsvergunning uit de Wabo.”
- Opgenomen in hoofdstuk 5 van de Omgevingswet
- Uitgangspunt Omgevingswet → zoveel mogelijk volstaan met het stellen van algemene regels voor activiteiten, waardoor voor de initiatiefnemer geen voorafgaande toestemming is vereist
- Vergunningplicht → als regulering van de activiteit nodig is met het oog op de uitvoering van een internationale verplichting of als onderwerp niet doelmatig met algemene regels kan worden behartigd

Omgevingsvergunning

Art. 5.1 Ow

- Lid 1 → Activiteiten die vergunningplichtig zijn, tenzij bij AMvB is bepaald dat ze vergunningvrij zijn
- Lid 2 → Activiteiten die vergunningplichtig zijn, wanneer dit bij AMvB is bepaald
- Lid 3 → Natura 2000-activiteit en flora- en fauna-activiteit zijn vergunningplichtig (bij aanhaken)

Andere grondslagen voor een omgevingsvergunning

- Waterschapsverordening art. 5.3 Ow
- Omgevingsverordening art. 5.4 Ow

Projectbesluit

Projectbesluit

Algemeen

- Instrument voor het Rijk, provincies en waterschappen voor het toestaan van vaak complexe projecten in de fysieke leefomgeving met publiek belang
Bijv. aanleg wegen of windmolenpark

Projectbesluit vervangt:

- Het inpassingsplan uit de Wro
- Het tracébesluit uit de Tracéwet
- Het projectplan uit de Waterwet
- Coördinatieregelingen uit de Wro, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet

Projectbesluit

Inhoud

Art. 5.51 Ow: inhoud projectbesluit

In het projectbesluit wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen.

- Art. 5.44 Ow: bevoegd gezag voor het projectbesluit
- Art. 5.44 lid 2 Ow: provinciaal belang vereist voor GS

Projectbesluit

Algemeen

- Geen projectbesluit op gemeentelijk niveau → immers wijzigen omgevingsplan
- Definitie project in bijlage bij Ow:
 - a. de uitvoering van bouwwerken of totstandbrenging van installaties of werken,
 - b. andere activiteiten in de fysieke leefomgeving, incl. de activiteiten voor de ontginning van delfstoffen
- Met één besluit alle toestemmingen voor project verleend
 - Wijziging van omgevingsplan(nen)
 - Geldt als omgevingsvergunning
 - Toestemming voor andere activiteiten (bv. verkeersbesluit)

Deel 3
Rol gemeenteraden

Rol gemeenteraden

Algemeen

- Omgevingswet verandert de rol van de raad
- Meer kaderstellend: het is de bedoeling van de Omgevingswet dat de raad de kaders en de grote lijnen bepaalt, niet (meer) het detail
- Raad bepaalt hoeveel ruimte B&W en inwoners krijgen bij de invulling van het omgevingsplan
- Participatie?
- Raad krijgt veel ruimte om beslissingen te nemen over een gezonde en veilige leefomgeving

Rol gemeenteraden

Verhouding raad – burgemeester en wethouders

- Verandert het krachtenspel tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders met de komst van de Omgevingswet?

Contact

Tycho Lam

06 - 51 83 26 43

t.lam@hekkelman.nl

