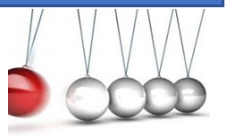
Effecten van de omgevingsverordening provincie Utrecht



1. Inleiding

In deze notitie worden de effecten van de Omgevingsverordening provincie Utrecht, vooral op gemeenten en waterschappen en ook op burgers en bedrijven, toegelicht.
De verordening is voor 80% gereed. De overige 20% van de regels vraagt om keuzes op het detailniveau van de verordening. Denk hierbij o.a. aan de verstedelijkingsystematiek. Ook verdere afstemming op de visie en overleg met gemeenten en waterschappen vindt de komende tijd plaats.

2. Omgevingswet en decentrale overheden

De Omgevingswet verplicht de provincies om alle regels over de fysieke leefomgeving te bundelen in één Omgevingsverordening. Daarbij staat het subsidiariteitsbeginsel centraal. Dit houdt in dat de uitoefening van taken en bevoegdheden bij voorkeur aan gemeenten wordt overgelaten. De gemeenten krijgen er hierdoor taken bij zowel van het Rijk als van de provincie. Hetzelfde geldt voor de waterschappen.
Een aantal regels verhuist rechtstreeks van het Rijk naar gemeenten en waterschappen. Dit is de zogenaamde 'bruidsschat'. Deze bruidsschat landt automatisch in het omgevingsplan of de waterschapsverordening. De bruidsschat voorkomt dat er regels vervallen waarvoor nog geen nieuwe zijn opgesteld. De bruidsschat voor gemeenten bevat onder meer milieuregels voor hoeveelheid geluid of geur voor omgeving, activiteiten als horeca, dierenpensions en supermarkten. Voor de waterschappen bevat de bruidsschat vooral regels over lozingen op het oppervlaktewater. Tijdens de Utrechtse Omgevingswetdag op 21 november 2019 kan een werksessie gevolgd worden over het omgevingsplan en de bruidsschat.
De provincies hebben geen bruidsschat, maar kunnen voorbeschermingsregels vaststellen via een voorbereidingsbesluit (zie bladzijde 5). Ook deze regels landen in het omgevingsplan of waterschapsverordening, totdat gemeente of waterschap hier zelf regels voor opgenomen hebben.

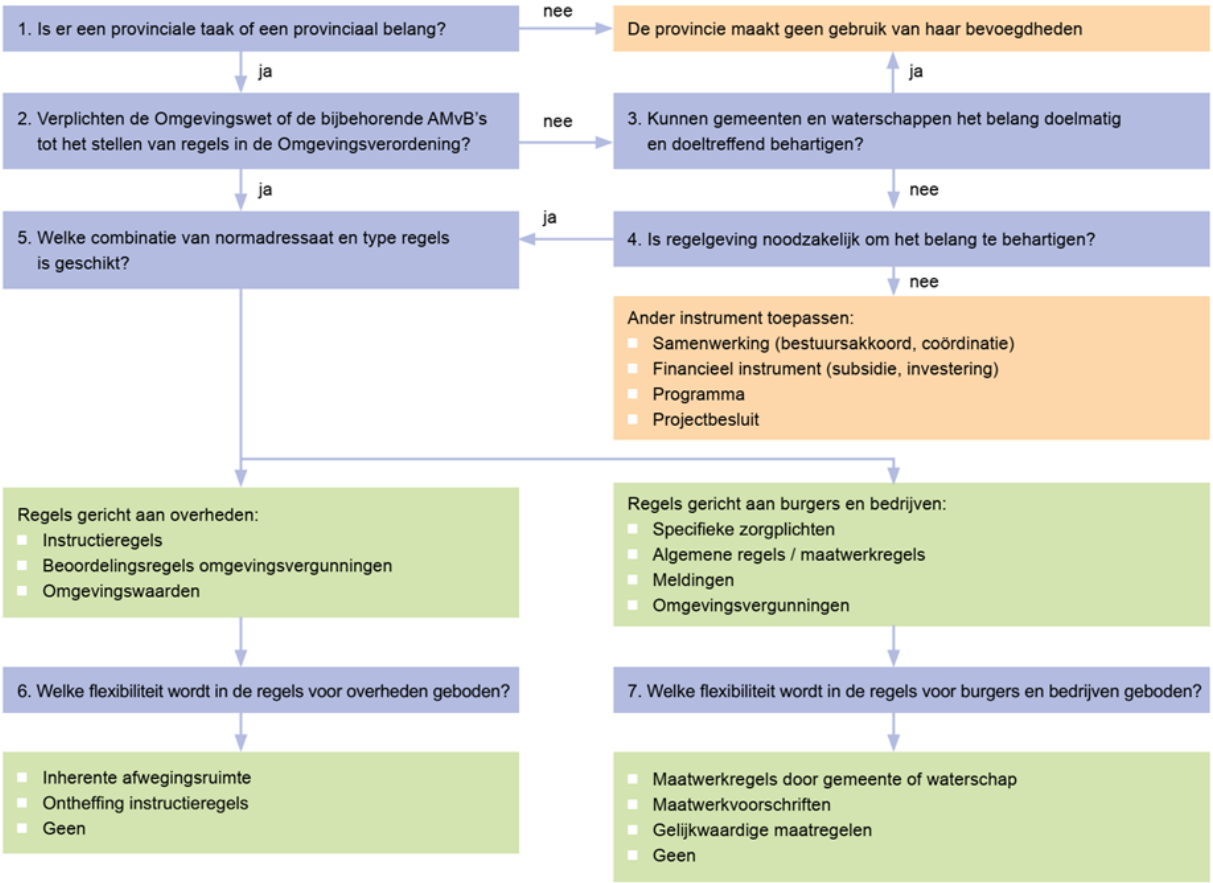
Voor de provincies betekent het subsidiariteitsbeginsel dat zij alleen regels stellen als andere instrumenten niet toereikend zijn en als het onderwerp niet doelmatig en doeltreffend door gemeenten of waterschappen kan worden behartigd. Het afwegingskader provincie Utrecht (zie volgende bladzijde), dat in het Koersdocument is vastgesteld, is hierop gebaseerd.

In de Omgevingswet (Ow) of het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is via instructieregels bepaald dat de provincies regels moeten stellen voor diverse onderwerpen.

Dit geldt voor:

- WERELDERFGOED EN CULTUREEL ERFGOED
- NATURA 2000 EN NATUURNETWERK NEDERLAND
- LOKAAL SPOOR (BEPERKINGENGEBIEDEN)
- LUCHTHAVENS (geldt niet voor Utrecht)
- STILTEGEBIEDEN
- GRONDWATERBESCHERMINGSGEBIEDEN
- OMGEVINGSWAARDEN VEILIGHEID REGIONALE WATERKERINGEN EN GEBIEDEN MET KANS OP OVERSTROMING

Afwegingskader provincie Utrecht (uit het Koersdocument, vastgesteld door PS in december 2018):



Als de provincie regels stelt, dan hebben instructieregels (voor gemeenten en waterschappen) de voorkeur boven rechtstreeks werkende regels (regels geldend voor iedereen). Instructieregels zorgen ervoor dat provinciale belangen meegenomen worden in de regels die gemeenten en waterschappen stellen; ze worden door vertaald in het omgevingsplan of de waterschapsverordening.

3. Gevolgen instructieregels

Het overstappen van rechtstreeks werkende regels naar instructieregels heeft gevolgen:

- Gemeenten en waterschappen moeten de regels opnemen in hun omgevingsplan of waterschapsverordening. Het kan zijn dat hiervoor onderzoek en monitoring noodzakelijk is. Dit kan een verzwaring van bestuurlijke lasten inhouden. Hier staat tegenover dat er meer afwegingsruimte ontstaat.
  N.B. Een deel van de onderzoeksgegevens zal, zoals ook nu het geval is, door de aanvrager aangeleverd worden.
- Eventueel bevoegdheden voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) over gaan van provincie naar gemeente of waterschap.
- Voor burgers en bedrijven levert het werken met instructieregels winst op. Zij vinden in het omgevingsplan en de waterschapsverordening samenhangende regels, waarin het provinciale belang is meegewogen. Er zijn daardoor geen tegenstrijdige regels meer tussen gemeente en provincie of tussen waterschap en provincie.
- De provincie is geen bevoegd gezag meer, maar behartigt haar belangen met de instrumenten die beschikbaar zijn binnen de Omgevingswet.

Overigens zijn onze medeoverheden gewend aan deze werkwijze omdat de huidige Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) en een deel van de overige verordeningen al werken met instructieregels.
Afhankelijk van de afwegingsruimte die de instructieregels bieden, moeten gemeenten en waterschappen meer of minder rekening houden met de provinciale belangen. Soms zijn deze regels dwingend en heeft de gemeente of het waterschap weinig keuze. De provinciale regels moeten dan in acht genomen worden en één op één landen in het omgevingsplan of de waterschapsverordening. In andere gevallen is er meer afwegingsruimte en kan de gemeente of het waterschap gemotiveerd afwijken van de regels of is aandacht schenken aan een doel voldoende.

De provincie heeft diverse middelen om haar belangen te behartigen. De provincie kan:

- vooraf overleggen met gemeenten en waterschappen, zoals ze nu ook doet. Voordat de gemeenten en waterschappen een besluit hebben genomen over (aanpassen van) het omgevingsplan of de waterschapsverordening vindt vooroverleg plaats over de borging van de provinciale belangen;
- als gemeenten of waterschappen bevoegd gezag worden voor de vergunningverlening, zorgen dat zij adviesrecht heeft;
- bezwaar maken of een zienswijze indienen als ze het niet eens is met een besluit van de gemeente of het waterschap, en zo nodig beroep instellen bij de rechter;
- besluiten om een reactieve interventie (opvolger van de huidige reactieve aanwijzing) te geven, waardoor een onderdeel van een omgevingsplan niet onherroepelijk wordt.
- Interbestuurlijke Toezicht (IBT) inzetten. In het algemeen komt het niet zo ver dat dit instrumentarium geheel doorlopen wordt. Het zal moeten blijken of de overstap van algemeen verbindende regels (verboden) naar instructieregels effecten heeft op het IBT.

4. Bestaande en nieuwe instructieregels

Vooral met betrekking tot de ruimtelijke ordening (m.u.v. de geitenstop), maar deels ook bij andere thema's wordt al jaren gewerkt met instructieregels. Dit principe wordt gecontinueerd en de instructieregels worden omgezet naar regels passend bij de Omgevingswet.
Op dit moment is een voorstel voor een nieuwe systematiek voor verstedelijking (wonen en werken) en energietransitie met aangepaste instructieregels in de maak.

Vervolgens worden enkele voorbeelden gegeven van regels, waarbij voorgesteld wordt om instructieregels te stellen. Dit geeft een beeld van de voorgestelde veranderingen, waaraan momenteel wordt gewerkt.

Voorstel voor nieuwe instructieregels, die zullen moeten landen in het omgevingsplan:

- De rechtstreeks werkende regel over bouwen van bouwwerken langs provinciale wegen omzetten in een instructieregel op het omgevingsplan. Hierdoor kunnen gemeenten integrale regels over bouwen stellen, waarin ook de bescherming van de provinciale weg is meegenomen.
- Een nieuwe instructieregel voor lokale spoorwegen, die gemeenten verplicht om in het omgevingsplan rekening te houden met toekomstige intensivering van de dienstregeling op het spoor. Zo kunnen we voorkomen dat in de toekomst overlast voor bewoners ontstaat door bijvoorbeeld geluid en trillingen.
- Nieuwe instructieregels voor externe veiligheid om te zorgen dat er in de buurt van Seveso-inrichtingen (voorheen BRZO-bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is. BRZO staat voor Besluit Risico's Zware Ongevallen) geen nieuwe kwetsbare of zeer kwetsbare gebouwen worden gebouwd (tenzij voldoende maatregelen worden genomen om de risico's te beperken). Ook het omzetten van kwetsbare naar zeer kwetsbare gebouwen is niet toegestaan.
- Het algemene verbod voor uitbreiding van geitenhouderijen met meer dan 10 geiten, genomen als voorzorgsbeginsel met het oog op gezondheid, omzetten naar instructieregels. Het verbod moet dan opgenomen worden in het Omgevingsplan.
- In grondwaterbeschermingsgebieden direct werkende regels over begraven en uitstrooien en het parkeren in de Bethunepolder, omzetten naar instructieregels.
- Nieuwe regels om ervoor te zorgen dat de uitzonderlijke universele waarde van de (beoogde) UNESCO Werelderfgoederen Hollandse Waterlinies en Neder-Germaanse Limes behouden blijven.
- Instructieregels voor de Cultuurhistorische Hoofdstructuur zijn niet nieuw, maar bestrijken een groter gebied dan in de PRV. Historische wegen (Wegh der Weegen, Route Impériale, Via Regia), zichtlijnen en zichtassen van historische buitenplaatszones en twee agrarische cultuurlandschappen in de gemeente Vijfheerenlanden toevoegen.

Aan nieuwe (instructie)regels, die landen in de waterschapsverordening wordt nog gewerkt.

Gedacht wordt aan de volgende nieuwe instructieregels met gevolgen voor het VTH-beleid van gemeenten:

- Voor activiteiten langs provinciale wegen die onder standaardvoorwaarden toegestaan kunnen worden (bijv. het leggen van nader omschreven kabels en leidingen), wordt een meldingsplicht voorgesteld. Dit zou betekenen dat de uitvoering overgaat naar gemeenten en de provincie geen leges meer ontvangt.

Gedacht wordt de volgende instructieregels om te zetten naar rechtstreeks werkende regels:
In enkele gevallen wordt voorgesteld om instructieregels om te zetten in rechtstreeks werkende regels. Om risico's te vermijden kunnen provinciale doelen in bepaalde gevallen het meest efficiënt en doeltreffend door provinciale vergunningverlening worden behaald. Dit is bij de volgende onderwerpen het geval :

- Het verlenen van vergunningen voor het aanleggen van uitritten op de provinciale weg wordt teruggehaald naar de provincie. De provinciale doelen, het regelen van doorstroming en veiligheid op de weg, kunnen eenvoudiger worden bereikt.

5. Voorbeschermingsregels

De provincie zal zogenaamde 'voorbeschermingsregels' vaststellen. Dit is noodzakelijk om nieuwe instructieregels van de provincie meteen door te laten werken in de omgevingsplannen. Deze regels worden via een voorbereidingsbesluit op het van rechtswege omgezette omgevingsplan gelegd. Ze gelden totdat gemeenten de regels hebben verwerkt in hun omgevingsplannen. De voorbeschermingsregels worden gelijktijdig met de omgevingsverordening vastgesteld en treden gelijktijdig in werking. Het regelt daarmee de overgangsfase van het bestemmingsplan dat per 1 januari 2021 als omgevingsplan wordt gezien tot de tijd dat er een definitief omgevingsplan is vastgesteld (uiterlijk 1 januari 2029) zonder dat er een vacuüm in regelgeving ontstaat. Ofwel: de provincie plaatst bij inwerkingtreding van de Omgevingswet de huidige rechtstreeks werkende regels in het omgevingsplan, waarmee direct invulling wordt gegeven aan de instructieregels die in de plaats komen van de rechtstreeks werkende regels.
Dit kan alleen voor gemeenten, niet voor waterschappen. Voor waterschappen kan de overgangsfase tussen inwerkingtreding van de omgevingsverordening en de verwerking van de instructieregels alleen worden overbrugd door tijdelijk rechtstreeks werkende regels in de omgevingsverordening op te nemen.