

Milieunormen in het omgevingsplan

‘Een onderzoek naar het opnemen van milieuaspecten in het omgevingsplan.’



Bijlagen



Auteur:
Studentennummer:
Afstudeerorganisatie:
Plaats, datum:

D. Tahiri
2057120
Gemeente Roosendaal
Roosendaal, mei 2015

Milieunormen in het omgevingsplan

‘Een onderzoek naar het opnemen van milieuaspecten in het omgevingsplan.’

Bijlagen

Auteur:	Dikra Tahiri
Functie auteur:	Studente
Studentennummer:	2057120
Opleiding:	HBO- Rechten
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool
Locatie onderwijsinstelling:	Tilburg

Afstudeerorganisatie:	Gemeente Roosendaal, team Ruimtelijke Ontwikkeling
Afstudeermentor:	Dhr. Mr. R. Kools
Eerste afstudeerdocent:	Dhr. Mr. W. Struijlaart
Tweede afstudeerdocent:	Mevr. Mr. M. Nieskens
Afstudeerperiode:	februari 2015 - mei 2015

Roosendaal, mei 2015.

Inhoudsopgave

Bijlage A.	Interviewverslag H. Koning, pilotgemeente Breda.	7
Bijlage B.	Interviewverslag G. Meerts, pilotgemeente Venlo.	9
Bijlage C.	Interviewverslag R. Mathijssen, jurist Bro.	11
Bijlage D.	Interviewverslag A. Snijders, seniorjurist Tonnaer.	15
Bijlage E.	Interviewverslag F. Gutter en H. Kats, Ministerie van I en M.	18
Bijlage F.	Planregels bestemmingsplan 'Borchwerf I'	21

Bijlage A. Interviewverslag H. Koning, pilotgemeente Breda.

Datum afname: 18 maart 2015, 10.00 uur.

Geïnterviewde: Hans Koning, Beleidsmedewerker Ruimte gemeente Breda.

Locatie: Gemeente Breda, Claudius Prinsenlaan 10, 4800 RH Breda.

In het kader van mijn onderzoek heb ik een interview gehad met de heer Koning die als juridisch beleidsmedewerker Ruimte werkzaam is binnen de gemeente Breda. De gemeente Breda is één van de 'pilotgemeenten' die vooruit werken met een omgevingsplan. Koning is de projectleider van dit experiment. Het doel van het interview is om inzicht te krijgen in de kennis en ervaringen die de pilotgemeente Breda heeft opgedaan met het wetsvoorstel over het opnemen van milieunormen in het omgevingsplan. Hieronder is de uitwerking van het interview te lezen.

Wat vindt u van het wetsvoorstel Omgevingswet?

Het is een goed voorstel, omdat we momenteel een wildgroei hebben aan wetgeving op gebied van fysieke leefomgeving (wat het centrale begrip is in het wetsvoorstel). Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is het integraal denken als gemeente. Dat betekent dat bij een grote gemeente als Breda meer mensen aan tafel moeten zitten om een omgevingsplan op te stellen.

Hoe ervaart u en uw organisatie om vooruit te werken met het wetsvoorstel?

Op verzoek van gemeente hebben wij ons aangemeld. Het Ministerie vroeg ons om voor het hele grondgebied meteen een omgevingsplan op te stellen. De toenmalige wethouder vond dat een brug te ver, want wij zijn de afgelopen vijf jaar heel druk bezig geweest met het actualiseren van al onze bestemmingsplannen. Het kost ons dan veel tijd en geld om opnieuw te beginnen. Wel willen we kijken voor plannen die we tussentijds moeten herzien. Tussen 2014 en 2018 zijn er diverse plannen, die ouder worden dan tien jaar die wel aangepakt kunnen worden. Zo hebben wij een viertal bestemmingsplangebieden die aan elkaar grenzen en die hebben wij gepakt om er één omgevingsplan van te maken. Dus op die manier doen wij mee.

Wat vindt u van, om met één omgevingsplan te werken in plaats van meerdere bestemmingsplannen?

Op zich is dat niet een probleem, omdat veel bepalingen in bestemmingsplannen al standaardbepalingen zijn.

Wat wel een lastiger punt is dat er nu breder gekeken moet worden dan een 'goede ruimtelijke ordening'. Met de Omgevingswet wordt er namelijk gekeken naar de 'fysieke leefomgeving', waardoor meerdere afdelingen (beheer, mobiliteit, milieu etc.) binnen de organisatie betrokken zijn. Heel veel aspecten die in het bestemmingsplan niet mee hoefden worden genomen, moet nu wel in het omgevingsplan worden meegenomen. Daarnaast moet er gekeken worden welke beleid de gemeente heeft. We hebben 97 documenten bij de gemeente Breda die iets zeggen over de fysieke leefomgeving. Hetzij beleidsstukken, verordeningen, bestemmingsplannen, visies. Gekeken moet worden wat in het omgevingsplan overgenomen moet worden. Dat is wel een hele opgave natuurlijk.

In hoeverre verschillen milieukwaliteitseisen met omgevingswaarden?

Dat hangt af van de AMvB's.

Deze AMvB's zijn nog niet vastgesteld. Van de meer dan 120 AMvB's die we nu hebben bij al die verschillende wetten, zijn er straks maar vier AMvB's, waarbij de tweede AMvB gaat over normstelling gaat en dus ook over die omgevingswaarden. Doordat de inhoud nog niet bekend is, kunnen we nog niet alles zeggen over de AMvB's laat staan er wat van vinden. Ik heb begrepen dat inmiddels de tachtig procent versie van die AMvB klaar is en op basis daarvan worden er soort botsproeven georganiseerd, waar wij als gemeente Breda ook mee willen gaan doen. Dan kan er gekeken worden of die AMvB's iets opleveren of aangescherpt moeten worden aan een norm en of er tegenstrijdigheden zijn binnen die AMvB. Ik denk niet dat het heel veel anders is dan hetgeen er al is. Het moet overzichtelijk worden voor de gemeente, maar ook straks voor de burger aan welke normen in een bepaalde locatie voldaan moet worden.

Is het duidelijk voor u wat het begrip 'fysieke leefomgeving' inhoudt en hoe dit criterium getoetst moet worden? Is dit duidelijker dan het huidige criterium 'goede ruimtelijke ordening'?

De wet zelf geeft in artikel 1.2 al een opsomming wat in ieder geval onder fysieke leefomgeving verstaan moet worden. Dat laat nog heel veel ruimte over, want het is geen limitatieve opsomming. Met andere woorden: er zijn nog meer dingen die de fysieke leefomgeving kunnen raken. Het is dus ook een beetje aan de gemeente zelf om te kijken wat er in het kader van de fysieke leefomgeving allemaal geregeld moet worden.

We hebben een aantal werkgroepen opgezet en we kijken nu per thema naar het beleid, wetgeving en ambitie. Wanneer alle sectorale thema's en ambities bij elkaar worden gezet, kunnen er bepaalde spanningsvelden ontstaan. De ene ambitie sneuvelt, omdat de andere ambitie belangrijker is. De ambities worden uiteindelijk door het bestuur bepaald en op papier gezet.

Biedt de Omgevingswet meer ruimte voor het waarborgen van milieunormen in ruimtelijke plannen dan de huidige wetgeving?

Ja, zaken ten aanzien van milieu kunnen makkelijker worden geregeld. In het bestemmingsplan was vaak het probleem, dat er in de toelichting milieuwaarden en normen behandeld werden, maar dat deze niet doorvertaald werden in de planregels. Terwijl de planregels uiteindelijk bindend zijn. Die mogelijkheid is er nu wel op basis van de Omgevingswet. De vraag nu is nu in hoeverre ze nog doorvertaald moeten worden als het AMvB daar heel duidelijk en stellig over is. Wanneer mag afgeweken worden voor bepaalde omgevingswaarden en welke maatregelen moet daarvoor getroffen worden. Dat is nog een vertaalslag die gemaakt moet worden.

Wat zullen de knelpunten zijn in het wetsvoorstel met betrekking tot het opnemen van milieuaspecten?

De AMvB is nu nog onduidelijk en kan ik dat nog niet zeggen. In het algemeen zullen er wel knelpunten zijn, omdat er zoveel verschillende wetten in één wet geregeld gaan worden. Dan kan ik haast niet voorstellen dat dat tot geen problemen gaat leiden.

Denkt u dat de jurisprudentie met betrekking tot de huidige regelgeving voor ruimtelijke plannen nog relevant zal zijn na inwerkingtreding van de Omgevingswet?

Ja, ik denk dat het merendeel van de jurisprudentie zal worden meegenomen en een aantal jurisprudentie zelfs gecodificeerd worden, hetzij in de wet zelf of hetzij in de AMvB's.

Bijlage B. Interviewverslag G. Meerts, pilotgemeente Venlo

Datum afname: 24 maart 2015, 11:00 uur.

Geïnterviewde: Ger Meerts, Beleidsadviseur Planologisch Juridisch Gemeente Venlo

Locatie: Gemeente Venlo, Garnizoenweg, 5902 RK Venlo.

Ook heb ik een interview gehad met de heer Meerts die als juridisch beleidsadviseur van het team Ruimte en Economie werkzaam is binnen de gemeente Venlo. De gemeente Venlo is tevens een van de pilotgemeenten die vooruit werken met een omgevingsplan. Het doel van het interview is om inzicht te krijgen in de kennis en ervaringen die de pilotgemeente Venlo heeft opgedaan met het wetsvoorstel omtrent het opnemen van milieunormen in het omgevingsplan. Hieronder is de uitwerking van het interview te lezen.

Wat vindt u van het wetsvoorstel Omgevingswet?

In zijn algemeenheid vind ik het een goed wetsvoorstel, omdat de wet meer mogelijkheden gaat bieden voor de gemeente om flexibeler om te gaan met bestemmingsplannen en eenduidigheid in de instrumenten.

Waar ik wel enigszins bezorgd over ben, is de uitwerking van de wet in de uitvoeringsregelgeving (de AMvB's). Diezelfde ruimte die men probeert bij gemeente te laten of die verwezenlijkt gaat worden door die uitvoeringsregelgeving. Ik ben bang dat ze door die AMvB's de regelgeving toch gaan dichttimmeren en dat de ruimte en bewegingsvrijheid van de gemeente op die manier ingeperkt gaat worden. Dat zou zonde zijn.

Hoe ervaart u en uw organisatie om vooruit te werken met het wetsvoorstel?

We zitten met onze experiment pilot in de voorbereiding om een omgevingsplan te maken. Het hele proces wordt opgesteld met heel veel sessies en met heel veel medewerkers zowel ambtelijk maar ook bestuurlijk. Ook de raad betrekken we er bij.

Het proces wordt in twee hoofdmoten gedeeld. Dit jaar houden we ons vooral bezig met de uitgangspunten die de basis moeten gaan vormen van het omgevingsplan. Dan gaat het over vragen als: hoe flexibel willen we het, welke verordeningen nemen we wel en welke nemen we niet mee. Daarna, in 2016, gaan we het vertalen naar een echte inhoudelijke omgevingsplan. De tijd die we daar voor uitgetrokken hebben, is tot aan 2018. Dan willen we echt een gebiedstrekkend omgevingsplan hebben dat voldoet aan de nieuwe wet.

Er zijn zes pilotgemeenten van de achtste tranche, met een gebiedstrekkend omgevingsplan. Ook zijn er zesde en zevende tranche gemeenten die een omgevingsplan maken, maar die in plaats van gebiedstrekkend gebiedsgericht doen voor ontwikkelingsgebied.

Wij gaan een gebiedstrekkend omgevingsplan maken voor de gemeente Venlo (een plan voor heel de gemeente Venlo). We zijn nog net bezig met voorbereidende fase. De ervaring tot nu toe is dat iedereen het wel als een mooie uitdaging ziet en ook de nodige kansen ziet, maar ander kant is men ook terughoudend met wat er allemaal gaat gebeuren. Wat komt op ons af? Schieten we hier wel mee op?

Is het duidelijk voor u wat het centrale begrip 'Fysieke leefomgeving' inhoudt en hoe dit criterium getoetst moet worden? Is dit duidelijker dan het huidige criterium 'een goede ruimtelijke ordening'?

De wet kent wel een beschrijving van wat daar allemaal onder verstaan wordt. Voor wat betreft de concrete invulling van het begrip daar zitten we nu in beginfase mee te stoeien, hoe ver dat gaat en wat de reikwijdte daarvan is. We merken wel dat iedereen het begrip op zijn eigen manier invult en moeten we daar als gemeente één lijn in zien te vinden. We krijgen wel de vrijheid om als gemeente dat begrip verder in te vullen.

Biedt de Omgevingswet meer ruimte voor het waarborgen van milieunormen in ruimtelijke plannen dan de huidige wetgeving?

Ik denk het wel. We zijn er nog niet concreet mee bezig. We zitten nog in de beginfase.

Wat zullen de knelpunten zijn in het wetsvoorstel met betrekking tot het opnemen van milieuaspecten?

Ik ben bevreesd dat men de uitvoeringsregelingen (op het gebied van milieunormering) dicht gaat timmeren, waardoor we niet heel veel méér mee kunnen dan ten opzichte van de huidige situatie.

Denkt u dat de jurisprudentie met betrekking tot de huidige regelgeving voor ruimtelijke plannen nog relevant zal zijn na inwerkingtreding van de Omgevingswet?

Ik denk dat heel veel jurisprudentie niet meer relevant zal zijn. Heel veel nieuwe jurisprudentie zal gevormd worden, onder andere over het begrip fysieke leefomgeving, wat je wel en wat je niet moet meenemen in omgevingsplan, welke verordeningen je mee kunt nemen in omgevingsplan en dat je meer milieunormen kan opnemen. Een deel van de huidige jurisprudentie zal van kracht blijven, maar ook heel veel nieuwe jurisprudentie zal gevormd worden.

Bijlage C. Interviewverslag R. Mathijssen jurist / manager adviesgroep Ruimte & Omgevingsrecht

Datum afname: 25 maart 2015, 10:00 uur.

Geïnterviewde: Roelang Mathijssen, jurist/manager adviesgroep Ruimte & Omgevingsrecht.

Locatie: Gemeente Roosendaal, Stadserf 1, 4701 NK Roosendaal.

Daarnaast heb ik in het kader van mijn onderzoek contact opgenomen met één van de auteurs van de handreiking 'Milieu in ruimtelijke plannen Gemeente' voor een interview. De heer Mathijssen is werkzaam als jurist adviesgroep Ruimte & Omgevingsrecht binnen het adviesbureau Bro en is op 25 maart 2015 bij de gemeente Roosendaal langs gekomen voor een vraaggesprek. Het doel van dit gesprek is om kennis en expertise opdoen over het borgen van milieunormen in ruimtelijke plannen.

Wat vindt u van het wetsvoorstel Omgevingswet?

De Omgevingswet heeft dezelfde vergelijkbare instrumenten als de huidige wetgeving, maar het zit in een nieuwe jasje. Wel is de inhoud wezenlijk anders. Als het gaat om inhoud komt veel op ons af, omdat de milieuwetgeving in de Omgevingswet wordt opgenomen. Dat betekent dat je als Ruimtelijke Ordenaar dan ook goed moet nadenken hoe ruimtelijke ordening in relatie tot milieu zit. Het gaat namelijk verder dan alleen milieunormen. Zo hebben grote bedrijven een inrichting- en activiteitenvergunning nodig. Er komt gewoon heel veel op je af, wat mensen niet goed beseffen is hoeveel impact dat op je heeft. In die zin vind ik het lastig om heel goed kennis nemen van de wet. Aan de andere kant is het ook goed voor praktijk om dingen samen te pakken, omdat je min of meer gedwongen wordt om milieu een volwaardige plek te geven in ruimtelijke ordening. Niet alleen milieu maar ook natuur, flora en faunawet etc. Dat was eigenlijk ook de doelstelling van de Wet ruimtelijke ordening in 2008, maar dat was toen nog niet echt doorgevoerd. Men was toen nog niet klaar voor een grotere stap en nu zijn we dat wel met de Omgevingswet.

Denkt u dat de Omgevingswet in de toekomst meer ruimte zal bieden voor het waarborgen van milieunormen in ruimtelijke plannen dan met de huidige regelgeving?

Het wordt eenvoudiger. Je kunt al veel met de huidige wetgeving, dat wordt ook door jurisprudentie geaccepteerd. Met milieunormen doen we eigenlijk al best veel. Het wordt nu alleen echt geaccepteerd en gelegaliseerd in de wet. Dat is goed. Je moet wel nadenken over hoe je dat gaat doen. De vraag is alleen of het op de juiste manier in de wet vertaald is. Daar heb ik wel mijn bedenkingen bij. Mijn grootste kritiek is: als je omgevingswaarde wilt vaststellen op grond van de wet, moet je eerst een omgevingsplan vast stellen en als je denkt dat je het niet gaat halen dan moet je in het programma aangeven hoe je dan wel denkt het te gaan halen door bijvoorbeeld maatregelen te gaan nemen. Op zich is dat wel goed, maar dat is voor heel veel gemeenten nu al een drempel. Dan moet je extra dingen doen die je niet wil doen. Ik vrees dan dat gemeenten gaan zeggen: laat maar, ik ga dat niet doen. Terwijl de bedoeling is om juist hogere ambities te hebben en die vooral vast te leggen in omgevingsplannen.

Wat zijn momenteel knelpunten in het opnemen van milieunormen in bestemmingsplannen? Denkt u dat met de toekomstige Omgevingswet deze knelpunten er niet meer zullen zijn?

Niet zoveel meer. Het grootste probleem is het bepalen van wat de norm is. Sommige wetgeving leent zich er ook niet voor. Luchtkwaliteit is simpel: daar voldoe je aan of daar voldoe je niet aan, daar kun je weinig mee in een bestemmingsplan. Risico's van externe

veiligheid is ook lastiger. Je kunt nu al heel veel mee regelen in een bestemmingsplan. Alleen: er is geen een eenduidige norm of afstand te bepalen, dat maakt het lastiger. Dat zal onder de nieuwe wet niet veel veranderen. Wat er bij komt: de openbare ruimte, zoals verordeningen voor reclame en horeca. Voor uitgaansgelegenheden kun je aparte geluidsnormen vastleggen in je omgevingsplan. Dat zie je nu nog niet en het kan bijna ook niet. Dat is dan een verbetering ten opzichte van de huidige regelgeving. Het integraal kijken naar gebieden, daar kan je méér mee.

Verwacht u andere knelpunten met de toekomstige Omgevingswet?

Complexiteit, alle wetten samen in één wet. Het is de vraag of de gemeente en vooral de kleinere gemeenten in staat zijn om dat allemaal samen te pakken. Of ze die kennis hebben om het in één plan te gieten. Ik verwacht dat ze dat mondigesmaat zullen doen door een aanbouwregeling te maken. Ze maken eerst een regeling die lijkt op een bestemmingsplan, dan voegen ze langzamerhand iets toe over verordeningsterrassen en reclamebeleid en dat soort zaken. Het is ook complex, omdat alles onder milieuwetgeving in één wet hoort te vallen. Dat vergt wat van gemeentelijke organisaties. Dat is denk ik ook wat je moet melden aan gemeentelijke organisaties dat ze daar op toe moeten spitsen. Wij, als adviesbureau zijn er ook mee bezig hoe wij daarop kunnen inspelen. De doelstelling van het wetsvoorstel is: 'Eenvoudig Beter', maar ik denk dat het op dit moment nog niet eenvoudig is. Dat zal het uiteindelijk moeten worden, heel veel wordt digitaal beschikbaar gesteld. De vraag is of het de eerste vijf of tien jaar wel gaat lukken.

Denkt u dat de jurisprudentie met betrekking tot de huidige regelgeving voor ruimtelijke plannen nog relevant zal zijn na inwerkingtreding van de omgevingswet?

Een aantal zaken zal nog zeker actueel blijven. Hoewel de rechter wel breder zal moeten kijken. Maar een aantal zaken is al wettelijk geregeld. Een van de voorbeelden is het opnemen van beleidsregels in bestemmingsplannen, dat mag nu al. Daar zit al heel veel in de zin van wat in jurisprudentie bepaald is wat je mag opnemen in bestemmingsplan. De Omgevingswet is eigenlijk het vastleggen van de constante jurisprudentie. De jurisprudentie zal zeker nog blijven. Maar die zal zich ook in die zin op een geven moment moeten uitspreken wat nou dat ruime begrip 'fysieke leefomgeving' inhoudt en wat je daar nu mee kunt.

Is het duidelijk voor wat het begrip 'fysieke leefomgeving' inhoudt en hoe dit criterium getoetst moet worden? Is dit duidelijker dan het huidige criterium 'goede ruimtelijke ordening'?

Fysiek leefomgeving is een mooi begrip, maar het wordt niet gedefinieerd. Als je de wet er bij pakt en de Memorie van Toelichting leest wordt het wel duidelijk wat er mee bedoeld wordt. Het is heel breed. Het omvat de leefomgeving waarin we leven, de ruimtelijke ordening, gezondheid, veiligheid maar ook maatschappelijk betrokkenheid. 'Fysiek' maakt het weer beperkt. De maatschappelijke component maakt het nog breder dan bij een goede ruimtelijke ordening. Voor mij is het redelijk duidelijk, maar ik kan voorstellen dat de mensen die niet in de praktijk zitten, andere ideeën en andere uitleg aan het begrip gaan geven.

Er komen allerlei milieucomponenten bij die wij nu wel in bestemmingsplan meenemen in het kader van een goede ruimtelijke ordening, maar eigenlijk niet zodanig benoemd zijn zoals het zou moeten. Goede ruimtelijke ordening werd bijna opgerekt tot leefbaarheid en leefomgeving. In die zin is het misschien bijna gelijk.

In hoeverre denkt u dat de huidige milieukwaliteitseisen verschilt met de toekomstige omgevingswaarden?

Omgevingswaarde is een ruimer begrip dan milieukwaliteitseisen.

Wat vindt u van dat in de toekomst met een omgevingsplan wordt gewerkt in plaats van meerdere bestemmingsplannen?

Dat vind ik wel goed. Dat je in ieder geval dingen op elkaar afstemt en dat je ook nadenkt over de regeling. Grote gemeenten hebben toch verschillende wijken, dan moet je toch als gemeente over nadenken. Andere zaken die ook gemeentedeckend zijn, die pak je dan in een keer. Dat vind ik wel goed.

Lastig wordt wel als je één gebied juridisch wil gaan herontwikkelen, dan moet je het gehele omgevingsplan herzien. Alles wat daar onder ligt, moet je dan in feite ook herzien. Daar zijn geleerden niet over eens hoe dat moet gebeuren. Gebiedsontwikkelingen, daar ben ik wel benieuwd naar hoe dat gaat lopen. Want stel dat je iets wijzigt in het reclamebeleid, dan zou je in feite voor de hele gemeente het hele omgevingsplan moeten herzien. De vraag is of dat praktisch is. Want het wordt ook voor beroep vatbaar, mensen kunnen naar de rechter stappen. Dat wordt denk ik nog wel veranderd in het wetsvoorstel.

Je hebt nu al heel veel beleid dat vertaald kan worden in het omgevingsplan. Alleen zullen ze nu iets beter moeten gaan opletten. Je krijgt een hele grote groep mensen aan tafel die er iets over willen zeggen.

Wat is een verbetering ten opzichte van de huidige regelgeving?

Wat ik wel goed vind en wat nu te weinig wordt gedaan, is dat je straks woningen en bedrijven kunt toelaten wanneer het gewoon voldaan kan worden aan de milieunormen. Hoe dat gebeurt (geluidswand of isolatie) dat maakt niet uit als het op die manier maar gerealiseerd wordt. Dat kan met de huidige regelgeving wat lastiger. Met nieuwe omgevingswet wordt dit dus beter geregeld.

Bijlage D. Interviewverslag A. Snijders, seniorjurist Tonnaer.

Datum: 20 april 2015

Datum afname: 20 april 2015, 16.00 uur.

Geïnterviewde: Armando Snijders, seniorjurist bij het adviesbureau Tonnaer

Soort contact: Mailcontact

Als seniorjurist in het omgevingsrecht werkt de heer Snijder vanuit het adviesbureau Tonnaer aan diverse projecten. Zo werkt Snijders aan de omgevingsplannen voor de gemeenten Bussum en Oldenzaal. Tevens is hij betrokken bij het opstellen van een demo-omgeving voor het omgevingsplan en adviseert hij via het ministerie van I&M de Crisis- en herstelwetgemeenten die vooruitlopen op de Omgevingswet. In het kader van mijn onderzoek heb ik via mail contact opgenomen met de heer Snijders, waarin ik hem een aantal vragen gesteld heb met betrekking tot de Omgevingswet en milieu. Deze vragen heeft de heer Snijders beantwoord en hieronder is het interview te lezen.

Wat vindt u van het wetsvoorstel Omgevingswet?

Als je kijkt hoeveel gemeenten nu al via de Crisis- en herstelwet vooruitlopen op de Omgevingswet, moet je eigenlijk al concluderen dat de Omgevingswet in een behoefte voorziet. Er zijn best nog aardig wat vraagtekens die in het wetgevingstraject en in de praktijk beantwoord zullen moeten worden, maar de Omgevingswet is een overzichtelijke wet die veel duidelijkheid zal scheppen in de omgevingsrechtelijke praktijk.

Denkt u dat de Omgevingswet in de toekomst meer ruimte zal bieden voor het waarborgen van milieunormen in ruimtelijke plannen dan met de huidige regelgeving?

Het criterium “een goede ruimtelijke ordening” wordt opgerekt naar “een goede fysieke leefomgeving”. Dat biedt meer ruimte voor een integrale benadering in het omgevingsplan en dus ook voor het volwaardig meenemen van het milieuaspect: niet alleen de ruimtelijk relevante milieuaspecten, maar ook zaken die nu bijvoorbeeld in de APV (geluidhinder) of de Geurverordening zijn geregeld.

Hoe ervaart u en uw organisatie om vooruit te werken met het wetsvoorstel?

Het is heel uitdagend en leuk om op deze manier vernieuwend en innovatief bezig te zijn. We zijn nu nog aan het experimenteren, dus soms lopen we tegen zaken aan die nog niet duidelijk of nog niet uitgekristalliseerd zijn.

Wat vindt u van om met een omgevingsplan te werken in plaats van bestemmingsplannen?

Omgevingsplannen dwingen gemeenten tot een integrale benadering: qua inhoud, maar ook organisatorisch. De bredere reikwijdte van de plannen geeft voor de burger meer duidelijkheid (alles op één plek en in samenhang raadpleegbaar) en voorkomt dubbele of tegenstrijdige regelingen. Het omgevingsplan heeft dus veel voordelen boven een bestemmingsplan, dit nog los van de stimulans vanuit de Omgevingswet om de plannen flexibel in te steken (door het loslaten van de tienjaartermijn en de daaraan in de jurisprudentie gekoppelde uitvoerbaarheidsperikelen, door het mogelijk maken van vage normen die worden geconcretiseerd door flexibele wetsinterpretierende beleidsregels) en de “wins” van de Omgevingswet: vermindering van onderzoekslasten, ruimere mogelijkheden voor delegatie, uitstel van het kostenverhaal e.d.

In hoeverre verschillen milieukwaliteitseisen met omgevingswaarden?

Omgevingswaarden zijn niet beperkt tot milieu en hebben dus een bredere reikwijdte.

Hoe worden milieueisen in omgevingsplannen opgenomen

In Bussum speelt dit aspect eigenlijk geen rol vanwege de aard van het gebied (vooral bestaand gebied en voornamelijk woongebied). In Oldenzaal ook slechts beperkt. In het algemeen kan bij opname van milieueisen gedacht worden aan grenswaarden (plafonds) voor geluid, vertaling van de Geurverordening, gelijkwaardigheidsbepalingen ten aanzien van het voldoen aan milieunormen of milieuzonering, opname van milieuzones e.d.

In hoeverre is dit anders met het huidige bestemmingsplan?

De Geurverordening is nu een separate verordening en kan straks geïncorporeerd worden in het omgevingsplan. Dat geldt ook voor geurbeleid, voor zover hieruit juridisch bindende normen volgen. Gelijkwaardigheidsbepalingen zijn nu in het bestemmingsplan niet mogelijk.

De verschillen zijn misschien vrij beperkt omdat op grond van de jurisprudentie van de laatste jaren het bestemmingsplan al steeds meer de plek werd waarin een integrale afweging moest worden gemaakt. Milieuonderwerpen worden al snel als ruimtelijk relevant gezien, zodat deze kunnen of moeten worden opgenomen in het bestemmingsplan (via voorwaardelijke verplichtingen bijvoorbeeld).

Is het duidelijk voor u wat het begrip ‘fysieke leefomgeving’ inhoudt en hoe dit criterium getoetst moet worden? Is dit duidelijker dan het huidige criterium goede ruimtelijke ordening?

Misschien is het criterium niet duidelijker, maar dat komt vooral omdat het ruimer is en daardoor lastiger in te kaderen. Als je kijkt naar de opsomming in de wet, dan wordt het al wel wat duidelijker. Wij hanteren als praktische definitie: de ruimte waarin we wonen, werken en recreëren.

Het ministerie van I&M werkt aan een verdere verduidelijking als het gaat om de vraag welke regelingen in het omgevingsplan kunnen opgaan. Daarbij moet worden gekeken naar het motief van regelingen (hoofdmotief fysieke leefomgeving of ander motief zoals openbare orde e.d.), naar de vraag of het gaat om een plaats- of zaaksgebonden regeling (bijv. de locatie van een evenement) of een persoonsgebonden of situatie-afhankelijke regeling (EHBO-posten op een evenement, plaats van dranghekken tijdens een optocht) en de vraag wie bevoegd gezag is (Omgevingswet kent burgemeester niet als bevoegd gezag).

Wat zijn momenteel de knelpunten voor het opnemen van milieunormen in een bestemmingsplan?

Geen bijzondere knelpunten, behalve dat het wellicht soms niet behoort tot een goede ruimtelijke ordening (denk aan de regels over geluidhinder uit de APV) of dat dit nu in andere regelingen geregeld wordt (APV, Afvalstoffenverordening e.d.).

Denkt u dat met de toekomstige Omgevingswet deze knelpunten er niet meer zullen zijn?

Niet alle knelpunten worden opgelost; inhoudelijke knelpunten blijven bestaan (burgerwoningen op bedrijventerreinen bijvoorbeeld).

Verwacht u andere knelpunten met de toekomstige Omgevingswet?

Doorschuiven onderzoekslasten: wat onderzoek je nu en wat straks? En maak je dan concrete initiatieven niet moeilijker uitvoerbaar omdat dan eerst onderzoeken moeten worden verricht t.b.v. dat concrete initiatief, die nu bij het bestemmingsplan al op voorhand zouden worden verricht? Dat komt in de knel met het principe van uitnodigen. Aan de andere kant past iets nu vaak niet in het bestemmingsplan en moet dan met een omgevingsvergunning ter afwijking van het plan worden gewerkt, waarbij ook onderzoekslasten komen kijken. Een en ander hangt niet zozeer samen met de Omgevingswet, want ook nu kunnen plannen al flexibeler kunnen gemaakt en ook bij omgevingsplannen kan ervoor worden gekozen op voorhand de maximale mogelijkheden te onderzoeken.

Beleidsregels: hoe gaat dit in de praktijk precies werken en wordt dit nog nader ingekaderd door (uitvoerings)wetgeving en jurisprudentie? Het omgevingsplan flexibiliseren met beleidsregels kan op gespannen voet staan met de rechtszekerheid die een plan moet bieden (vanuit de grondbeginselen van onze rechtstaat en de ruimtelijke ordening, en het feit dat het eigendomsrecht het meest omvattende recht op een zaak is). Uiterste variant zou immers zijn dat in het omgevingsplan niet meer wordt geregeld dan: "realisatie van functies en het verrichten van activiteiten dienen in overeenstemming te zijn met een goede fysieke leefomgeving" waarbij in beleidsregels wordt uitgelegd wat dit dan inhoudt en waarbij deze beleidsregels een inherente afwijkingsbevoegdheid kennen en zonder met waarborgen omkleeden (zienswijzen en bezwaren)procedure kunnen worden gewijzigd.

Planschade: flexibeler regelen kan gepaard gaan met planschade. De Omgevingswet biedt hiervoor(nog?) geen oplossing. Ladder voor duurzame verstedelijking kan ook in de weg staan aan de gewenste verruiming en globalisering van regels.

Denkt u dat de jurisprudentie met betrekking tot de huidige regelgeving voor ruimtelijke plannen nog relevant zal zijn na inwerkingtreding van de Omgevingswet?

Het ministerie c.q. de wetgever probeert in de memorie van toelichting expliciet aan te geven dat het de bedoeling is dat afstand wordt genomen van bepaalde jurisprudentie, zoals t.a.v. de uitvoerbaarheid. De Omgevingswet is een nieuwe wet waarin met sommige zaken uit het verleden wordt gebroken (denk ook aan de bredere reikwijdte van omgevingsplannen t.o.v. bestemmingsplannen). Dat betekent dat ook de jurisprudentie zal veranderen. Waar de wet geen verandering beoogt, zal de jurisprudentie in beginsel ook gelijk blijven.

Bijlage E. Interviewverslag F. Gutter en H. Kats, Ministerie van I en M

Datum afname: 10 april 2015, 13:00 uur.

Geïnterviewden:

- Mevr. Fenna Gutter, programmamanager Crisis- en herstelwet en sr. beleidsmedewerker Omgevingsmanagement
 - dhr. Henk Kats, Senior juridisch adviseur en projectleider Omgevingswet provincie Zuid-Holland en programmadirectie Eenvoudig Beter Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Locatie:** Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag.

Tot slot heb ik een interview gehad met mevrouw Gutter die als programmamanager Crisis- en herstelwet en senior beleidsmedewerker Omgevingsmanagement werkzaam is binnen het Ministerie van IenM en met de heer Kats, werkzaam als juridisch adviseur en projectleider Omgevingswet voor de provincie Zuid-Holland en programmadirectie 'Eenvoudig Beter' bij het Ministerie van IenM. Het doel van het interview is kennis opdoen over het Omgevingswet omtrent het opnemen van milieunormen in het omgevingsplan. Hieronder is de uitwerking van het interview te lezen.

Wat vindt u van het wetsvoorstel Omgevingswet?

Gutter:

Ik vind het een goede verandering ten opzichte van de huidige regelgeving. Het is een heldere wet met een goede integratieslag, die goed de kaders uiteenzet voor het volgende belangrijke onderdeel: de uitvoeringsregels. De wet is een goede start om de hele stelselwijziging in te kaderen. Er is een goede vereenvoudiging van instrumenten ingezet.

Kats:

De wet heeft behoorlijke hoofdlijnen. Hier is wel kritiek op, maar het is een idee waar wij aan werken. In de AMvB's wordt het allemaal concreter.

Denkt u dat de Omgevingswet in de toekomst meer ruimte zal bieden voor het waarborgen van milieunormen in ruimtelijke plannen dan met de huidige regelgeving?

Gutter:

De Omgevingswet introduceert de verbrede reikwijdte voor het omgevingsplan. Onder de Crisis- en Herstelwet doen we daar ook veel ervaring mee op, als het gaat om integratie van milieu en ruimte met het omgevingsplan, maar ook met experimenten voor ontwikkelingsgebieden. Sinds de inwerkingtreding van de wet vijf jaar geleden hebben we 20 ontwikkelingsgebieden aangewezen waar bestemmingsplannen opgesteld worden met daarin opgenomen milieumaatregelen, waardoor je de milieuproblematiek veel effectiever kunt aanpakken.

Zal er werkelijk met één omgevingsplan per gemeente gewerkt worden of kan de gemeente ook meerdere omgevingsplannen opstellen?

Kats:

Eindbeeld is één plan. Verschillende gebieden kunnen gewoon in het plan worden aangewezen, zoals woonwijken en industriegebieden. Wel moet alles hetzelfde benoemd worden, omdat er één categorie begripsomschrijving moet zijn. Zodat hierin geen verschillen zijn. Één kader en de regels per gebied zullen verschillen, maar dan in één plan.

In hoeverre verschillen milieukwaliteitseisen met omgevingswaarden?

Kats:

Milieukwaliteitseisen zijn door het Rijk gemaakt en gelden ook landelijk. In de omgevingswaarden zullen wij als Rijk een aantal dingen regelen en dat geldt dan ook algemeen. Dan moet gedacht worden aan lucht en water. Maar op andere gebieden kunnen de provincies en gemeenten zelf dingen regelen. Wanneer de gemeente bijvoorbeeld zich wil profileren als een hele schone gemeente dan kan zij daar normen voor opstellen. De gemeente krijgt als het ware iets meer stuur aan handen als het gaat om de kwaliteit van de leefomgeving op haar terrein. Aan de ene kant krijg je daarin afwijkingsruimte en aan de andere kant kun je ook van je eigen gemeente 'de schoonste gemeente van Nederland' maken.

Gutter:

Een ander mooi voorbeeld is geluid. We hebben nu de Wet geluidhinder waarin allerlei geluidsnormen in decibellen zijn vastgesteld. Dat gaat veranderen. De gemeenten kunnen onder de Omgevingswet dan zelf een omgevingswaarde vaststellen als het gaat om geluidsbelasting. Er komen wel instructieregels over geluid, maar die zijn niet inhoudelijk.

Kats:

We zullen wel een aantal normen op Rijksniveau vaststellen. Dat blijven we doen anders wordt het voor de burger af en toe onzeker. De normen die we op Rijksniveau regelen, mogen de gemeenten daar niet mee schuiven en ook niet aankomen. Te denken valt aan omgevingswaarden voor waterveiligheid. Veiligheid voor die dijken regelt het Rijk en gemeente kan dan bijvoorbeeld niet zeggen ik wil een metertje hoger.

Normen worden minder strikt met harde boven- en ondergrenzen. Zo kan er in een gemeente aan de ene kant van haar grondgebied meer geluidhinder zijn dan aan de andere kant, waar het rustiger is, maar wel weer meer stank is. Als gemeente kun je daar flexibeler mee omgaan, omdat je meer grip heb op de afweging van het totale beeld.

Denkt u dat het duidelijk is wat het begrip 'fysieke leefomgeving inhoudt en hoe dit criterium getoetst moet worden? Is dit duidelijker dan het huidige criterium goede ruimtelijke ordening?

Gutter: *Er wordt nu uitgewerkt wat er allemaal in het bestemmingsplan moet, wat er onder dat begrip valt, wat er onder dat begrip kan vallen en wat er absoluut buiten het begrip valt.*

Kats: *In de memorie is al omschreven wat het inhoudt, maar het is ook een beetje de vraag wat de rechtspraak mee gaat doen. Net als met het begrip een 'goede ruimtelijke ordening'. De rechtspraak gaat straks het begrip uitleggen en dat gaat niet altijd zoals wij het bedoeld hebben. Dat zullen we nu ook even moeten afwachten hoe dat straks gaat gebeuren. Wij proberen zo duidelijk mogelijk op te schrijven, maar of iedereen dat ook zo duidelijk vindt, is nog altijd de vraag.*

Verwacht u knelpunten met de toekomstige Omgevingswet met betrekking tot het opnemen van milieunormen in het omgevingsplan?

Gutter:

Ik zie alleen maar kansen. Milieu is niet altijd ruimtelijk relevant en kan dan niet altijd in een ruimtelijke plan worden opgenomen. Dat mag straks allemaal wel met de Omgevingswet. Het wordt nu gewoon één integraal verhaal.

Het spel tussen overheid en bedrijfsleven kan nu ook beter worden aangepakt met het juridische instrumentarium van de Omgevingswet.

We moeten goed uitleggen (in een handleiding voor de juridische instrumenten van de Omgevingswet) hoe het werkt, wat nu de verbeteringen zijn en hoe je daar optimaal gebruik van kan maken.

Kats:

We gaan praktijk en cultuur in beweging brengen door de experimenten op grond van de Crisis- en Herstelwet.

Denkt u dat de jurisprudentie met betrekking tot de huidige regelgeving voor ruimtelijke plannen nog relevant zal zijn na inwerkingtreding van de Omgevingswet?

Gutter:

De jurisprudentie gaan we juist doorbreken. Een voorbeeld daarvan is de tienjarige termijn om een bestemmingsplan vast te stellen.

Kats:

Iedere tien jaar moet gekeken worden of de wet nog actueel is en de rechter heeft ervan gemaakt dat je bij een bestemmingsplan moet aantonen dat je het binnen tien jaar kunt uitvoeren. Dat past niet op elkaar. Dat hebben wij zo niet bedoeld. In omgevingsplan wordt die tien jaar los gelaten. En bij die Crisis en Herstel experimenten hebben we dat ook expliciet gemeld dat die tien jaar 20 jaar wordt.

Kats:

Bepaalde dingen uit jurisprudentie blijven nog wel relevant en bij een aantal dingen creëren we juist nieuwe begrippen voor de jurisprudentie die we niet zo bedoeld hebben. De begrippen die door de rechter anders werden uitgelegd, maken we nu net even anders om daar een nieuwe start mee te maken.

Bijlage F. Planregels bestemmingsplan 'Borchwerf I

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Bedrijventerrein - 1" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. industriële en ambachtelijke bedrijven voor zover deze voorkomen in categorie 2 en 3.1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten, alsmede groothandelsbedrijven;
- b. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf van categorie 3.2' tevens een bedrijf met SBI-code 1071 tot en met 1089 uit ten hoogste categorie 3.2 van de Staat van bedrijfsactiviteiten ;
- c. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijfswoning' tevens een bedrijfswoning;
- d. bijbehorende voorzieningen en voorzieningen ten behoeve van algemeen nut zoals verkeers-, groen-, water-, nuts- en daarmee vergelijkbare voorzieningen, waaronder voet- en fietspaden, ontsluitingswegen, parkeervoorzieningen, straatmeubilair,abri's, kunstobjecten, transformatorhuisjes, voorzieningen ten behoeve van afvalinzameling, bergbezinkbassins en retentievoorzieningen, alsmede een stamlijn ten behoeve van de spoorwegontsluiting van de bedrijven;

met dien verstande dat:

- e. nieuwe risicovolle inrichtingen niet zijn toegestaan, tenzij de plaatsgebonden risicocontour van 10^{-6} /jaar binnen de eigen perceelsgrens van het bedrijf ligt;
- f. een bestaande risicovolle inrichting waarbij de plaatsgebonden risicocontour van 10^{-6} /jaar zich uitstrekt buiten de perceelsgrens van het bedrijf, mag worden voortgezet of gewijzigd op voorwaarde dat de plaatsgebonden risicocontour van 10^{-6} /jaar niet wordt vergroot of gewijzigd;
- g. binnen de plaatsgebonden risicocontour van 10^{-6} /jaar van een bedrijf geen kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten mogen worden opgericht;
- h. transport/vervoer van gevaarlijke stoffen over de stamlijn niet is toegestaan;
- i. per bedrijfsvestiging het kantoorvloeroppervlak niet meer dan 50% van het totale perceelsoppervlak mag bedragen tot een maximum van 500 m², met uitzondering van de vestiging van LEAF Holland BV (Spoorstraat 51), waarvoor een maximale kantooroppervlak geldt van 1.500 m².

3.4 Specifieke gebruiksregels

3.4.1 Bedrijven

Het is niet toegestaan de gronden te gebruiken:

- a. voor bedrijven als bedoeld in artikel 2.1, lid 3, van het Besluit omgevingsrecht (Stb. 2010, 143) dat als bijlage in de regels is opgenomen;
- b. voor nieuwe risicovolle inrichtingen, tenzij de plaatsgebonden risicocontour van 10^{-6} /jaar vanwege de inrichting op het bedrijventerrein binnen de eigen perceelsgrens of -grenzen ligt;
- c. voor AMVB-inrichtingen waarvoor krachtens artikel 8.40 van de Wet op Milieubeheer afstanden gelden met het oog op externe veiligheid, tenzij de veiligheidsafstanden vanwege de inrichtingen op het bedrijventerrein binnen de eigen perceelsgrens of -grenzen liggen en met uitzondering van gasreducer-, compressor-, meet- en regelinstallaties categorie A.

3.5 Afwijken van de gebruiksregels

3.5.1 Staat van Bedrijfsactiviteiten

Burgemeester en wethouders kunnen met een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in:

- a. lid 3.1 teneinde bedrijven toe te laten in één categorie hoger dan genoemd in lid 3.1, voor zover het betrokken bedrijf naar aard en invloed op de omgeving (gelet op de specifieke werkwijze of bijzondere verschijningsvorm alsmede getoetst aan de aangegeven maatgevende milieuaspecten) geacht kan worden te behoren tot de toelaatbare categorieën van de Staat van Bedrijfsactiviteiten;
- b. lid 3.1 teneinde bedrijven toe te laten die niet in de Staat van Bedrijfsactiviteiten zijn genoemd, voor zover het betrokken bedrijf naar aard en invloed op de omgeving (gelet op de specifieke werkwijze of bijzondere verschijningsvorm) geacht kan worden te behoren tot de algemeen toelaatbare categorieën van de Staat van Bedrijfsactiviteiten;

met dien verstande dat:

- c. geluidshinderlijke inrichtingen als bedoeld in artikel 2.1, lid 3, van het Besluit omgevingsrecht (Stb. 2010, 143) dat als bijlage in de regels is opgenomen, niet zijn toegestaan.

3.5.2 Plaatsgebonden risicocontour

Burgemeester en wethouders kunnen met een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 3.4.1 onder b. voor de vestiging van een nieuwe risicovolle inrichting met een plaatsgebonden risicocontour van 10^{-6} /jaar buiten de perceelsgrens of -grenzen van het bedrijf, op voorwaarde dat:

- a. de plaatsgebonden risicocontour van 10^{-6} /jaar vanwege een inrichting ten aanzien van kwetsbare objecten in acht genomen wordt;
- b. met de plaatsgebonden risicocontour van 10^{-6} /jaar vanwege een inrichting ten aanzien van beperkt kwetsbare objecten rekening wordt gehouden;
- c. een verantwoording dient te worden gegeven van het groepsrisico in het invloedsgebied van de inrichting overeenkomstig het bepaalde in artikel 13 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, zoals dat geldt ten tijde van het ter inzage leggen van het ontwerp van dit bestemmingsplan;
- d. vooraf advies van de Regionale Brandweer wordt ingewonnen;

met dien verstande dat:

- e. een omgevingsvergunning niet noodzakelijk is indien de plaatsgebonden risicocontour van 10^{-6} /jaar vanwege een inrichting komt te liggen over een openbare weg, openbaar groen of water.

3.5.3 AMVB-inrichtingen 8.40 Wet milieubeheer

Burgemeester en wethouders kunnen met een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 3.4.1 onder c. van de bepaling dat AMVB-inrichtingen waarvoor krachtens artikel 8.40 van de Wet op Milieubeheer afstanden gelden met het oog op externe veiligheid, tenzij de veiligheidsafstanden vanwege de inrichtingen op het bedrijventerrein binnen de eigen perceelsgrens of -grenzen liggen en met uitzondering van gasreducer-, compressor-, meet- en regelinstallaties categorie A., voor een afstand gelegen buiten de perceelsgrens of -grenzen, op voorwaarde dat:

- a. de veiligheidsafstanden van de AMVB-inrichting ten aanzien van kwetsbare objecten in acht genomen wordt;
- b. met de veiligheidsafstanden van de AMVB-inrichting ten aanzien van beperkt kwetsbare objecten rekening wordt gehouden;
- c. een verantwoording dient te worden gegeven van het groepsrisico in het invloedsgebied van de inrichting overeenkomstig het bepaalde in artikel 13 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, zoals dat geldt ten tijde van het in ontwerp ter inzage leggen van het ontwerp van dit bestemmingsplan;
- d. vooraf advies van de Regionale Brandweer wordt ingewonnen;

met dien verstande dat:

- e. een omgevingsvergunning niet noodzakelijk is indien de veiligheidsafstanden vanwege de inrichtingen komen te liggen over een openbare weg, openbaar groen of water.

10.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Groen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. beplantingen;
- b. bermen;
- c. geluidswerende voorzieningen;
- d. voorzieningen ten behoeve van algemeen nut zoals verkeers-, water-, nuts- en daarmee vergelijkbare voorzieningen, waaronder wegen, voet- en fietspaden, parkeervoorzieningen, straatmeubilair,abri's, kunstobjecten, transformatorhuisjes, voorzieningen ten behoeve van afvalinzameling en bergbezinkbassins;
- e. watergangen en andere waterpartijen, alsmede de daarbij behorende voorzieningen zoals duikers en bruggen.
- f. ter plaatse van de aanduiding 'cultuurhistorische waarden' tevens voor de instandhouding van cultuurhistorische waarden van een bommenrij.