

Bestuurlijke afwegingsruimte binnen de Omgevingswet



De belangrijkste wijzigingen op een rij gezet

Onder de Omgevingswet ontstaat voor overheden meer ruimte om eigen afwegingen te maken over activiteiten in de leefomgeving. De kwaliteit die zij aanvaardbaar vinden, vertalen zij door naar soepele of strenge normen. Deze bestuurlijke afwegingsruimte is een winst voor iedere gemeente maar ook een uitdaging. Want welke bandbreedtes zijn er en hoe vertaal je deze naar het Omgevingsplan? We zetten alle regels op milieugebied op een rij.

Het eerder geïntroduceerde mengpaneel (zie afbeelding) geeft voor geluid, trilling, geur en bodem ruimte aan gemeenten om binnen bandbreedten met grenswaarden te variëren. Voor lucht en externe veiligheid gelden standaardwaarden waar minimaal aan voldaan moet worden. Naast deze aspecten van de fysieke leefomgeving die in instructieregels zijn geregeld, bestaat er 'vrije regelruimte' voor gemeenten. Zo zouden zij bijvoorbeeld een lichtnorm kunnen introduceren. In de vrije regelruimte zijn zij volledig vrij om regels te stellen.

Algemene regels

Voor sommige activiteiten gelden onder de Omgevingswet geen algemene rijksregels meer. Het gaat dan om activiteiten waarvoor de lokale situatie bepalend is. Zoals horeca, sportfaciliteiten, detailhandel, bouwmarkten, onderwijs- en kantoorgebouwen en dierenpensions. Het is aan elke gemeente om aan deze activiteiten wel of geen regels te stellen binnen de daarvoor mogelijk geldende instructieregels. Ook voor bouwwerken regelt het Rijk niet langer hinderaspecten. Waar het Rijk wel algemene regels stelt, komen er ruime mogelijkheden voor gemeenten om die te verbijzonderen als de lokale omstandigheden daarom vragen. Dat noemen we maatwerkregels.

Maatwerkregels

Een gemeente kan hogere eisen stellen aan standaardwaarden op het gebied van energiebesparing voor nieuwe gebouwen. Met deze maatwerkregels kan zij een impuls geven aan duurzaam materiaal- of energieverbruik. Deze ruimte wordt begrensd door Europese verplichtingen.

Instructieregels

Ook binnen de instructieregels die het Rijk meegeeft aan gemeenten om besluiten te nemen, komt meer ruimte. Voor geluid van bedrijven kunnen gemeenten binnen een bandbreedte eigen normen stellen. En voor bestaande regels waarvoor gemeenten voorheen eerst bij de minister om toestemming moesten vragen voordat die toegepast mocht worden, kunnen gemeenten straks zelf beslissen.

Lokale omgevingswaarden

Tot zover de regels. Hoe zit het met het stellen van lokale omgevingswaarden? Decentrale overheden mogen keuzes op maat maken die, gelet op de aard van het gebied, het meest passend zijn. Er is een standaardwaarde voor geluid, trilling, geur en bodem. Deze waarden zijn aanvaardbaar voor het gehele land. Maar gemeenten kunnen variëren – dat wil zeggen strenger zijn, of minder streng zijn dan de standaard.

Voor lucht en externe veiligheid geldt daarentegen een minimale norm: de standaardwaarde. Gemeenten mogen strengere waarden aanhouden. Naast deze aspecten van de fysieke leefomgeving die in (kwantitatieve) instructieregels zijn geregeld, bestaat er 'vrije regelruimte' voor gemeenten. Zo zouden gemeenten bijvoorbeeld een lichtnorm kunnen introduceren. In de vrije regelruimte zijn gemeenten volledig vrij om regels te stellen. Provincies hadden al een vergelijkbare bevoegdheid op grond van de Wet milieubeheer. De aanvullende omgevingswaarden kunnen alleen strenger worden gesteld. Dit past bij de insteek van de Europese richtlijnen om te streven naar een permanente verbetering. De richtlijnen staan niet toe dat een soepelere norm wordt gekozen.

Bodemkwaliteit wordt geregeld in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving én in de Aanvullingswet bodem, die opgaat in de Omgevingswet. Exacte waarden zijn nog niet vastgesteld. Deze volgen nog. Bekend is al wel dat er een systeem komt waarbij gemeenten (per functie) eigen bodemwaarden mogen bepalen en vastleggen in het omgevingsplan. Ook hier is dus sprake van meer bestuurlijke afwegingsruimte.

Omgevingswaarden zijn alleen gericht tot gemeenten die deze opstellen, niet tot burgers en bedrijven. Een omgevingswaarde schept twee verplichtingen voor gemeenten: de plicht tot monitoren en de plicht tot het opstellen van een programma met maatregelen als sprake is van een dreigende overschrijding. De systematiek voor waterkwaliteit heeft model gestaan voor dit systeem van omgevingswaarden. Het Besluit kwaliteit leefomgeving regelt helder wie in geval van een dreigende overschrijding een programma moet opstellen.

Doorwerking van gemeentelijke omgevingswaarden

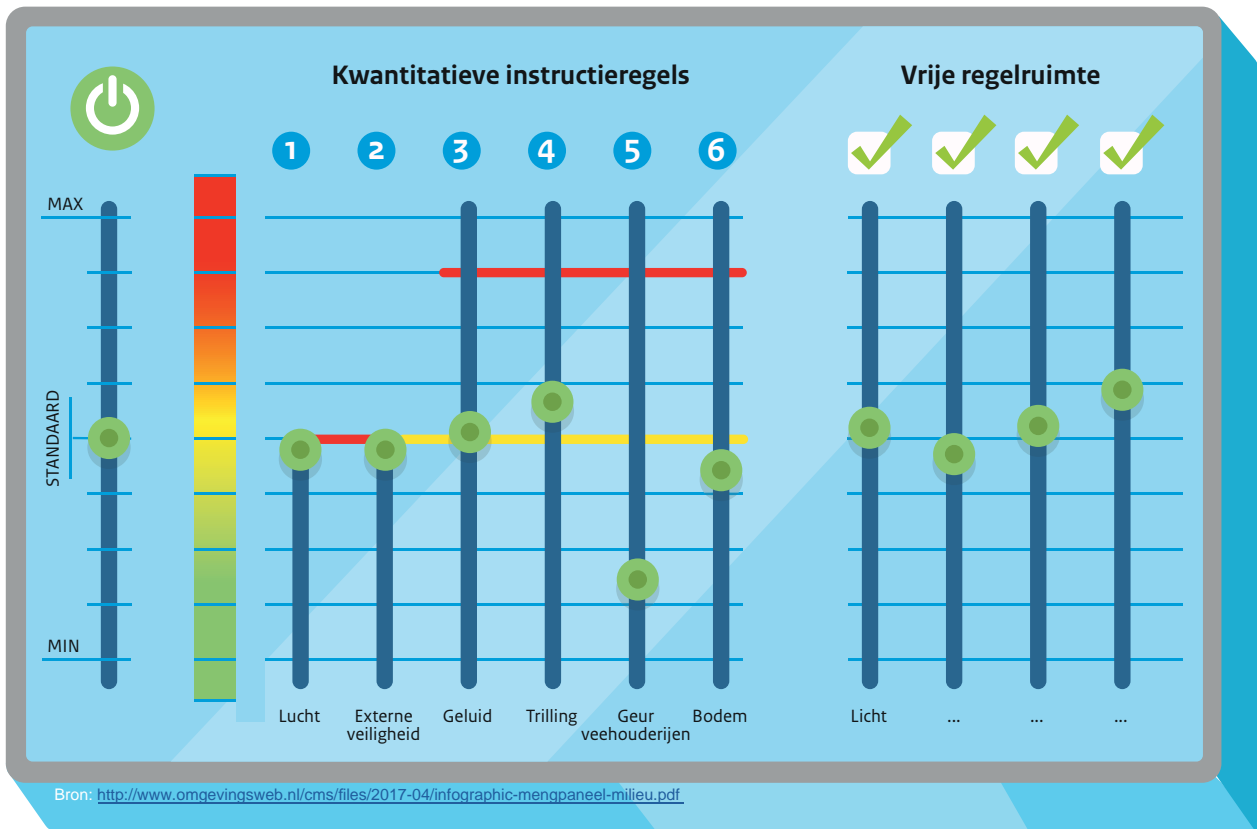
Om te voldoen aan een omgevingswaarde voeren gemeenten beleid. Dat kunnen regels zijn voor burgers, bedrijven of andere bestuursorganen, maar ook bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes, subsidieprogramma's of convenanten.



Opgemerkt wordt dat gemeenten ook op grond van andere redenen regels aan activiteiten stellen, bijvoorbeeld op basis van eigen beleidsdoelen of instructieregels. Voor gemeenten is dit een centraal sturingsinstrument, samen met het toedelen van functies aan locaties. Onder de Omgevingswet komen deze autonome bevoegdheden, die ook in het huidige systeem al bestaan, samen met de mogelijkheden voor maatwerk op de algemene regels en de ruimte in de instructieregels gebundeld in het omgevingsplan.

Toegevoegde waarde decentrale omgevingswaarden

Omgevingswaarden zullen met name toegevoegde waarde hebben in situaties waarbij sprake is van cumulatieproblematiek van hetzelfde aspect en waarbij provincies en gemeenten in positie zijn om te sturen op deze bronnen.



Aspect	Herkomst	Belangrijkste aanpassingen aan de normhoogten
Luchtkwaliteit	Wet milieubeheer	Geen
Waterkwaliteit	Wet milieubeheer Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009	Geen
Zwemwaterkwaliteit	Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden. Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.	Geen
Externe veiligheid	Besluit externe veiligheid inrichtingen Besluit externe veiligheid buisleidingen Besluit externe veiligheid transportroutes	Geen
Geur veehouderijen	Activiteitenbesluit milieubeheer Wet geurhinder en veehouderij Crisis- en herstelwet Wet Stad- en Milieubenedering	Geen, in afwachting van evaluatie geurhinder veehouderijen.
Geur van zuiveringstechnische werken	Activiteitenbesluit milieubeheer	Geen
Trillingen	De standaard- en grenswaarden voor trillingsniveaus zijn ontleend aan onderdeel B Hinder voor personen in gebouwen van de SBR-richtlijn (Stichting Bouw Research). Hiernaar wordt verwezen in het Activiteitenbesluit milieubeheer.	Geen Nieuw is dat deze normering direct is opgenomen in het besluit i.p.v. te verwijzen naar de richtlijn.

Aspect	Herkomst	Belangrijkste aanpassingen aan de normhoogten
Geluid van bedrijfsmatige activiteiten	Activiteitenbesluit milieubeheer Crisis- en herstelwet Handreiking industrielawaai	In de instructieregels voor het bevoegd gezag zijn ten opzichte van het Activiteitenbesluit wijzigingen aangebracht ter uniformering en vereenvoudiging van de regels. De geluidsnormen voor vergunningplichtige activiteiten zijn nu juridisch geborgd (voorheen handreiking industrielawaai).

Samengevat

Nieuwe situatie	Huidige situatie
In de omgevingsvisie staan de eigen, lange-termijn beleidsdoelen opgenomen. Deze zijn niet bindend voor derden.	Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie met de structuurvisie.
In het omgevingsplan kan de gemeente onder meer eigen omgevingswaarden opnemen. Provincies kunnen dit in de omgevingsverordening. Deze zijn niet bindend voor derden.	Gemeenten kunnen nu geen milieukwaliteitseisen in hun bestemmingsplan opnemen, provincies wel in de verordening
Als een omgevingswaarde is vastgesteld, dan moet het bestuursorgaan verplicht monitoren. Ook geldt verplicht programma met maatregelen bij (dreigende) overschrijding.	Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie, al geldt een programmaplicht nu nog pas bij overschrijding.
Om de omgevingswaarde te halen, heeft gemeente nu al een aantal instrumenten: regels in het omgevingsplan, voorlichting, subsidies of convenanten. Regels in het omgevingsplan zijn bindend voor burgers en bedrijven tot wie ze zijn gericht.	Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie. Gemeenten kunnen kwantitatieve regels stellen aan individuele bedrijven, bijvoorbeeld voor geur. De huidige mogelijkheden tot het stellen van milieuregels zijn nu wel versnipperd. De motivering voor het van die regels verschilt per instrument.
Gemeenten kunnen niet ongelimiteerd regels stellen. Strengere milieuregels moeten worden gemotiveerd op grond van een evenwicht tussen beschermen en benutten. Bovendien gelden de algemeen bestuursrechtelijke garanties (onder meer evenredigheid)	Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie.
Burgers of bedrijven kunnen in beroep gaan tegen het stellen van regels in het omgevingsplan. Andersom kan op het niet naleven van de regels gehandhaafd of kan een handhavingsverzoek worden gedaan door derden.	Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie voor het bestemmingsplan.
Als de gemeente niet monitort of niet handelt bij een gemeten dreigende overschrijding, kunnen burgers de gemeente hierop aanspreken via de volksvertegenwoordiging (eerstelijns toezicht) of via de provincie (interbestuurlijk toezicht)	Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie.