

Onderwerp

Vaststelling Zuid-Hollandse Omgevingsverordening

Bestuurlijke samenvatting van het voorstel

Provinciale Staten moeten op grond van de Omgevingswet één omgevingsverordening vaststellen, waarin alle regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. De invulling hiervan is de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (hierna: ZHOV). Provinciale Staten voldoen met vaststelling hiervan aan de wettelijke verplichting vanuit de Omgevingswet.

De Omgevingswet bundelt en moderniseert de wetten voor de leefomgeving. De invoering van de Omgevingswet wordt de grootste wetgevingsoperatie sinds de invoering de Grondwet in 1848 genoemd. Ook onder de Omgevingswet krijgt de provincie taken en bevoegdheden toegeedeeld. Daarnaast zijn en blijven er taken en bevoegdheden op grond van andere wetten die raakvlakken hebben met de fysieke leefomgeving. Aan deze taken en bevoegdheden moet of kan invulling worden gegeven, onder andere via de vaststelling van deze ZHOV. De ZHOV bevat het grootste deel van de provinciale regels over de fysieke leefomgeving.

Met het inwerkingtreden van de Omgevingswet en het intrekken van de daarin opgaande wetten (naar verwachting per 1-7-2022) vervallen vrijwel alle provinciale regels over de fysieke leefomgeving die gelden voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit vanwege het vervallen van de grondslagen. De meeste van deze regels zijn opgenomen in de Omgevingsverordening Zuid-Holland. Deze zal vervallen met de komst van de Omgevingswet. Er is niet voorzien in overgangsrecht. Daarom is het noodzakelijk de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (ZHOV) vast te stellen. Hierdoor blijven de regels op het terrein van de fysieke leefomgeving ook onder de Omgevingswet van toepassing. Tot inwerkingtreding van de Omgevingswet is de Omgevingsverordening Zuid-Holland nog in werking.

Inhoud

Maatschappelijke opgave

De aanleiding voor de komst van de Omgevingswet, en daarmee deze omgevingsverordening, is dat het huidige omgevingsrecht verbrokkeld is. Deze verbrokkeling kan leiden tot afstemmings- en coördinatieproblemen en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor de gebruikers. De Omgevingswet is nodig om twee redenen.

Ten eerste sluit de huidige wetgeving niet meer goed aan op huidige en toekomstige ontwikkelingen. Zo richten de huidige wettelijke regels zich nog onvoldoende op duurzame ontwikkeling en houden ze onvoldoende rekening met regionale verschillen, de behoefte aan

maatwerk in concrete projecten en het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten.

De tweede aanleiding voor de herziening van het omgevingsrecht vormt de huidige situatie waarin initiatiefnemers van activiteiten worstelen met veel verschillende wetten met elk hun eigen procedures, planvormen en regels. Bevoegde gezagsinstanties beoordelen een initiatief niet in samenhang en integraal beleid komt niet of moeizaam tot stand. In de jaren voorafgaand aan de ontwikkeling van de Omgevingswet zijn verbeteringen doorgevoerd, die weliswaar succesvol zijn, maar door stapeling van wetgeving niet altijd bijdragen aan de transparantie van het stelsel.

Kortom, het huidige omgevingsrecht is dus te versnipperd en niet inzichtelijk genoeg.¹

Aangezien de Rijkswetgeving bepalend is voor de provincie is het belangrijk dat provinciale regelgeving die voorkomt uit de Omgevingswet en/of daar een sterke samenhang mee heeft dezelfde knelpunten ter hand neemt en in dezelfde lijn meegaat. Bij het ontwerpen van de ZHOV zijn de door het Rijk opgestelde Omgevingswet en aanpalende regels als leidraad genomen. De fysieke leefomgeving houdt zich immers niet aan bestuurlijke grenzen en moet integraal benaderd worden.

Gelijkwaardige omzetting in het Omgevingswet stelsel

Alle provinciale regels over de fysieke leefomgeving zijn tegen het licht gehouden, waar nodig aangepast en overgezet in de ZHOV. Het gaat hierbij niet om aanpassing van de bedoeling van de regels, maar om een aanpassing van de vorm. Het uitgangspunt daarbij is dat regels gelijkwaardig zijn overgezet en passen in het stelsel van de Omgevingswet.

Naast de talrijke kleine veranderingen achtte het Rijk voor een aantal onderwerpen een gelijkwaardige omzetting niet mogelijk of wenselijk. Parallel aan de Omgevingswet zijn vier aanvullingswetten gemaakt. Het gaat om de onderwerpen bodem, natuur, geluid en grondeigendom. De aanvullingswetten, die de Omgevingswet aanpassen, zijn afzonderlijke wetten omdat daarmee beleidsrijke veranderingen door het Rijk zijn doorgevoerd. Zo worden bepaalde provinciale taken met betrekking tot bodem(sanering) verder gedecentraliseerd en overgedragen aan gemeenten. Waar nodig is ingespeeld op deze veranderingen en is de nieuwe regelgeving zo gelijkwaardig mogelijk vormgegeven. In een bijlage bij de toelichting op de ZHOV is voor de regels aangegeven of er sprake is van een gelijkwaardige omzetting, veranderingen als gevolg van de Omgevingswet of beleidsrijke aanpassingen met beperkte impact. Ook is een transponeringstabel opgenomen als bijlage bij de toelichting.

Niet gelijkwaardige omzetting: grondwater

Voor het onderwerp grondwater blijkt dat er meer tijd nodig is om dit in de nieuwe context, in het kader van het aanvullingsspoor Bodem, vorm te geven. De beleidsvorming voor het onderwerp grondwater is nog gaande. Ook is er sprake van digitale complexiteit (als gevolg van het nog niet volledig functioneren van het Digitaal Stelsel Omgevingswet bij de vormgeving van de regels). Dit onderwerp wordt verder meegenomen in het eerste wijzigingsproces. Via instructieregels zal aan

¹ Zie voor meer informatie over de maatschappelijke opgave en de aanleiding in paragrafen 1.2 en 1.3 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html>

gemeenten worden gevraagd om activiteiten die de grondwaterkwaliteit kunnen beïnvloeden te regelen hun omgevingsplannen. Maar aangezien er een overgangsfase voor het omgevingsplan bestaat moet geborgd worden dat er geen periode ontstaat waarin er geen regels over grondwaterverontreinigingen gelden. Omdat de Wet bodembescherming wordt ingetrokken moet een voorbereidingsbesluit worden genomen die ervoor zorgt dat er tijdelijke voorbeschermingsregels vanwege de grondwaterkwaliteit in de omgevingsplannen van gemeenten worden opgenomen. Aanvullend op de door het Rijk via de bruidsschat gedecentraliseerde regels voor de omgang met bodemverontreinigingen is het voor de provincie van belang om aansluitend hierop regels voor grondwaterverontreinigingen mee te geven aan gemeenten (een zogenaamde “provinciale bruidsschat”).

De Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (ZHOV)

Bij de opbouw van de ZHOV is zoveel mogelijk rekening gehouden met de doelgroepenbenadering die het Rijk ten grondslag legt aan de vier algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet. Hierdoor is aangesloten bij de indeling die het omgevingsrecht inzichtelijker, gemakkelijker in het gebruik en meer samenhangend moet maken. Een belangrijke doelgroep waarvoor regels worden gesteld is die van burgers, bedrijven en overheden die activiteiten, dus feitelijke handelingen, uitvoeren. Daarnaast zijn er regels die gericht zijn tot de doelgroep bestuursorganen. Deze regels bevatten inhoudelijke normen voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming door overheden. De regels zijn van belang voor hun handelen en de inzet van instrumenten als het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsvergunning. Als laatste zijn er generieke bepalingen die voor een ieder van belang zijn, bijvoorbeeld regels met betrekking tot procedures.

De belangrijkste type regels voor de doelgroepen zijn: (algemene) regels voor activiteiten, omgevingswaarden en instructieregels.

Voor de opbouw van de ZHOV is aangesloten bij de opbouw van de hoofdstukken in de Omgevingswet en de bijbehorende besluiten. Zo is bij de opbouw van de regels over activiteiten aansluiting gezocht bij het Besluit activiteiten leefomgeving en voor de instructieregels bij het Besluit kwaliteit leefomgeving. De opgedragen taken zoals opgenomen in artikel 2.18, eerste lid, van de Omgevingswet en de uitwerking hiervan in aspecten, onderwerpen en belangen zoals genoemd in artikel 2.1, derde lid, van de Omgevingswet, staan bij de verdere sub-indeling centraal.

Juridische aspecten

De provincie heeft voor de inhoud van de vast te stellen omgevingsverordening een aantal wettelijke verplichtingen opgelegd gekregen. In de Omgevingswet en onderliggende regelgeving, voornamelijk het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit, zijn deze verplichtingen vastgelegd. In het Besluit activiteiten leefomgeving staan mogelijkheden om met zogenaamde maatwerkregels zaken nader uit te werken in de omgevingsverordening. In de verplichtingentabel, die in de bijlage is opgenomen, is beschreven hoe aan de verschillende wettelijke verplichtingen invulling is gegeven.

Als regels in de ZHOV berusten op een verplichting is dit in de toelichting benoemd. Het gaat onder meer om de verplichte omgevingswaarden voor de veiligheid van regionale waterkeringen en de kans op overstromingen in verband met de bergings- en afvoercapaciteit vanuit regionale

wateren. Daarnaast moet het Natuurnetwerk Nederland worden aangewezen, de wezenlijke kenmerken en waarden worden vastgelegd en een beschermingsregime worden geregeld. Een ander voorbeeld is dat er een faunabeheereenheid moet zijn ingesteld.

Naast de verplicht op te nemen onderdelen, voortkomend uit wettelijke taken, heeft de provincie de vrijheid om, binnen de grenzen van de Omgevingswet, zaken van provinciaal belang, voor zover die niet doelmatig en doeltreffend door het gemeentebestuur kunnen worden behartigd, te regelen. Dit is bepaald in artikel 2.3 van de Omgevingswet: het zogenaamde subsidiariteitsbeginsel (decentraal, tenzij). De onderwerpen die voor de komst van de Omgevingswet van provinciaal belang waren zijn dat in deze ZHOV weer. Door de gelijkwaardige omzetting van de regels is hier geen verandering in gekomen.

Op basis van een juridische advies over instructieregels die verwijzen naar beleid, zie bijlage, zijn bepaalde artikelen anders vormgegeven om er zo veel mogelijk voor te zorgen dat normstelling in de ZHOV plaatsvindt. Daarnaast zijn er vele juridisch technische verbeteringen doorgevoerd.

Voor de totstandkoming van de Omgevingsverordening is in artikel 16.32 van de Omgevingswet de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht verplicht. Het Omgevingsbesluit bepaalt in artikel 10.3b dat bij het vaststellen wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Daarbij moet worden aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid. Hierna onder het onderdeel 'participatie' en in hoofdstuk 9 'Totstandkoming' in de toelichting bij de ZHOV staat hoe hier invulling aan is gegeven.

Na vaststellen van de ZHOV en met de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet de ZHOV digitaal beschikbaar worden gesteld voor raadpleging op overheid.nl (decentrale regelgeving) en in het digitaal stelsel omgevingswet (omgevingsloket). Ook moet de provincie informatie beschikbaar stellen voor de elektronische formulieren die in het omgevingsloket gebruikt worden voor het indienen van aanvragen en het doen van meldingen op grond van artikel 14.2, derde lid, Omgevingsbesluit.

Naast de ZHOV moeten door Provinciale Staten nog twee andere besluiten worden vastgesteld om de gelijkwaardige omzetting volwaardig te doen. Het gaat een delegatiebesluit (voorstel van Gedeputeerde Staten van 5 juli 2021, met het besluitnummer PZH-2021-778668454) en een aparte verordening nautische beheer (voorstel van Gedeputeerde Staten van 5 juli 2021, met het besluitnummer PZH-2021-778600107). Dit zijn separate vaststellingsbesluiten vanwege de eisen die aan dit vaststellingsbesluit worden gesteld in verband met de ontsluiting van de ZHOV via het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Als eerste moet door Provinciale Staten een separaat delegatiebesluit worden vastgesteld. De Omgevingswet bepaalt dat de grondslag voor delegatie van bevoegdheden van Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten om nadere regels te stellen in een apart delegatiebesluit (artikel 2.8 Ow) moet worden opgenomen. Dit kan niet meer in de omgevingsverordening zelf. Alle delegaties uit de voor de Omgevingswet inwerking zijnde regelgeving zijn overgezet naar het

delegatiebesluit Zuid-Hollandse Omgevingsverordening in plaats van naar de ZHOV. Hiermee is geregeld dat Gedeputeerde Staten bepaalde delen van de ZHOV kunnen vaststellen of wijzigen.

Als tweede is uit een nadere juridische analyse gebleken dat de regels over nautisch beheer beter in een apart besluit opgenomen kunnen worden. Dit in verband met de mogelijke onverbindendheid van deze regelgeving indien de regels voor nautisch beheer (mede) gebaseerd zouden worden op de Omgevingswet. De Scheepvaartverkeerswet laat dit niet toe. De regels zijn gelijkwaardig omgezet.

Proces

Met het vaststellen van de eerste versie van de ZHOV, de eerste omgevingsverordening die geheel onder de Omgevingswet valt, eindigt het proces van de totstandkoming. Hieraan ging een zorgvuldig proces vooraf en na vaststelling zijn nog enkele formele stappen nodig totdat de ZHOV gelijktijdig met de Omgevingswet in werking kan treden.

Vanaf het moment van vaststelling start ook de beheer- en doorontwikkefase van de ZHOV. Via wijzigings- en aanvullingsbesluiten kan de ZHOV in de toekomst aangepast worden.

Enkele onderwerpen, op het gebied van grondwaterkwaliteit en externe veiligheid, zijn doorgeschoven naar het aanvullings- en wijzigingsspoor dat is voorzien afgerond te zijn bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. De inhoudelijke voorbereidingen voor deze wijziging zijn gestart.

Gelijktijdige processen

Gelijktijdig met de totstandkoming van de ZHOV liepen en lopen er processen om de voor de ZHOV in werking zijnde Omgevingsverordening Zuid-Holland aan te passen. De "verzamelherziening 2020 omgevingsbeleid" is 1 juli 2020 door Provinciale Staten vastgesteld. Ook het op 14 juni 2021 vastgestelde "omgevingsbeleid (koers) 2020" is voor zover het technische aanpassingen van bestaande onderwerpen betrof meegenomen in de eerste versie van de ZHOV. Beleidsrijke onderwerpen uit de "omgevingsbeleid (koers) 2020" wijziging en wijzigingen uit de "herziening 2021 omgevingsbeleid" van de Omgevingsverordening Zuid-Holland worden via het aanvullings- en wijzigingsspoor in de ZHOV opgenomen. Totdat er zekerheid is over de inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft het noodzakelijk om de Omgevingsverordening Zuid-Holland en de ZHOV synchroon te houden en aanpassingen in beide verordeningen onder verschillende wettelijke grondslagen door te voeren.

Voorafgaande besluitvorming ZHOV

In de vergadering van Provinciale Staten van december 2019 is een versie van de Lange Termijn Agenda (LTA) vastgesteld (besluitnummer 7236) waarin het opstellen van de ZHOV is opgenomen. In de GS-brief PZH-2019-712859360 is hierover meer informatie opgenomen.

Het ontwerp van de ZHOV is op 17 maart 2020 door Gedeputeerde Staten vastgesteld. Hierna is dit besluit verzonden aan Provinciale Staten met de vraag of het ontwerp vrijgegeven kon worden voor de terinzagelegging. Vanwege COVID-19 is het ontwerp niet besproken in de Integrale Commissie en is van de voorzitter van die commissie op 6 april 2020 vernomen dat Gedeputeerde Staten de terinzagelegging konden starten.

Participatie

Voorafgaand aan de formele terinzagelegging is er in januari 2020 een ambtelijk concept via een internetconsultatie naar buiten gebracht om reacties op te halen. Deze reacties zijn verwerkt en hebben tot aanpassingen en verbeteringen geleid in het uiteindelijk door Gedeputeerde Staten vastgestelde ontwerp.

Het door Gedeputeerde Staten vastgestelde ontwerp van de ZHOV is half april gepubliceerd en er is een kennisgeving gedaan in het provinciaal blad (provinciaal blad 2020, 2507) waarin is aangegeven dat het ontwerp van 11 mei tot 22 juni ter inzage lag.

De 48 binnengekomen zienswijzen van gemeenten, waterschappen, omgevingsdiensten en andere (overheids)organisaties, stichtingen en particulieren zijn van antwoorden voorzien in de Nota van Beantwoording, die als bijlage bij dit besluit is toegevoegd. Naar aanleiding van de zienswijzen zijn aanpassingen doorgevoerd in de ZHOV. Ook is het besluit van Provinciale Staten over de verzamelherziening Omgevingsbeleid 2020 (besluitnummer 7282), dat is genomen na het vaststellen van het ontwerp, verwerkt. Daarnaast zijn er aanpassingen doorgevoerd als gevolg van de beschikbaarheid van (definitieve en gepubliceerde) versies van wet- en regelgeving van het Rijk, nieuwe inzichten en technische verbeteringen en fouterstel.

Vervolprocedure

Na vaststelling van deze ZHOV moet deze bekendgemaakt worden door publicatie in het provinciaal blad. Daarna zal deze gelijktijdig met de Omgevingswet in werking treden. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is nu voorzien op 1-7-2022. Gelijktijdig met de inwerkingtreding van de ZHOV moeten nog een aantal andere besluiten (mandaatbesluiten, legesverordeningen, beleidsregels etc.) in lijn gebracht worden met de ZHOV.

Met de Omgevingswet en de in dat verband gewijzigde Bekendmakingswet (met ingang van 1 juli 2021) komt er een nieuwe digitale methode om besluiten te publiceren en bekend te maken waarna ze naast via de website overheid.nl ook ontsloten zullen worden in het Omgevingsloket van het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Dit digitale stelsel is in 2021 nog in ontwikkeling en in deze oefenperiode zal naar de beste mogelijkheden worden gezocht om de genomen besluiten te publiceren of digitaal te ontsluiten. Hiervoor is een delegatie opgenomen voor gedeputeerde staten om de vastgestelde ZHOV goed te kunnen publiceren.

Ook nadat de eerste ZHOV is vastgesteld staat de wereld niet stil. De fysieke leefomgeving is continu aan veranderingen onderhevig. Ook het Omgevingsbeleid van de provincie is in ontwikkeling. Deze beleidsontwikkelingen kunnen leiden tot aanpassingen in de ZHOV. Tot het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet zal dat moeten gebeuren in zowel de ZHOV als in de Omgevingsverordening Zuid-Holland als de regels nog in werking moeten treden voor het moment dat de Omgevingswet in werking zal treden.

Ondertussen wordt in 2021 het eerste aanvullings- en wijzigingsspoor van de ZHOV opgestart om vlak voor inwerkingtreding in de kunnen spelen op actualiteiten. Ook zijn de onderwerpen grondwaterkwaliteit en een onderdeel van externe veiligheid in dit aanvullings- en wijzigingsspoor ondergebracht. In de GS-brief PZH-2020-743902227 is nadere informatie over het aanvullings-

en wijzigingsspoor opgenomen. Ook de “herziening 2021 omgevingsbeleid” van de Omgevingsverordening Zuid-Holland kan via dit aanvullings- en wijzigingsspoor verwerkt worden. Het aanvullings- en wijzigingsspoor ZHOV 2021 is opgenomen in de op 11 november 2020 door Provinciale Staten vastgestelde versie van de LTA (besluitnummer 7319). Daarmee start een nieuw besluitvormingsproces.

Ontwerp-Besluit

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 5 juli 2021, met het besluitnummer PZH-2020-758606415;

Gelet op de Omgevingswet (artikelen 2.6, 2.12, eerste lid, 2.13, 2.13a, eerste lid, 2.18, tweede lid, 2.22, 2.39, vierde lid, 2.41, eerste lid, 2.42, tweede lid, 2.44, vierde lid, 4.1, eerste lid, 4.2, tweede lid, 4.6, 5.19, eerste lid, 5.34, derde lid, aanhef, onder c, 5.40, eerste en tweede lid, 8.1, derde lid, 8.2, vijfde lid, 16.15, tweede lid, 16.55, derde lid, 18.20, tweede lid, 18.23, eerste lid, aanhef, onder b, 20.1, eerste lid, 20.6, eerste lid), de Provinciewet, de Scheepvaartverkeerswet, de Wegenwet, de Wegenverkeerswet, de Wet luchtvaart en de Wet milieubeheer;

Overwegende dat het noodzakelijk en wenselijk is om op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet met het oog op duurzame ontwikkeling samenhangende en doelmatige regels te stellen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving;

Besluiten:

1.

Vast te stellen de Verordening houdende regels over de fysieke leefomgeving (Zuid-Hollandse Omgevingsverordening) in bijlage I

2.

Vast te stellen de Toelichting bij de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening in bijlage II

3.

Vast te stellen de Nota van Beantwoording in bijlage III

4.

Te bepalen dat:

- a. gedeputeerde staten, indien dit noodzakelijk is voor de bekendmaking op grond van artikel 3:40 Awb in samenhang met artikel 16.32 van de Omgevingswet en de beschikbaarstelling op grond van artikel 14.5 van het Omgevingsbesluit voor ontsluiting in de landelijke voorziening als omgevingsdocument als bedoeld in artikel 20.26, tweede lid, van de Omgevingswet door de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening, na vaststelling door provinciale staten, deze wijzigen door ondergeschikte technische correcties aan te brengen, zonder de aard, bedoeling of werking van de regels te veranderen.
- b. indien toepassing wordt gegeven aan onderdeel a, brengen gedeputeerde staten samenhangende besluiten, waaronder voorbereidingsbesluiten, en het delegatiebesluit Zuid-Hollandse Omgevingsverordening met de technische correcties in overeenstemming.

Den Haag, <datum PS>

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

griffier,
drs. E.W.K. Meurs

voorzitter,
drs. J. Smit

Bijlagen:

Bijlage 1: Zuid-Hollandse Omgevingsverordening – regels (bijlage I bij het besluit)

Bijlage 1a: kwaliteitscriteria_2_1.pdf (behorende bij bijlage I bij het besluit)

Bijlage 1b: vth_wabo_kwaliteitscriteria_versie_2_2_2019_deel_b.pdf (behorende bij bijlage I bij het besluit)

Bijlage 2: Zuid-Hollandse Omgevingsverordening – toelichting (bijlage II bij het besluit)

Bijlage 2a: verplichtingentabel (behorende bij bijlage II bij het besluit)

Bijlage 3: Nota van Beantwoording Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (bijlage III bij het besluit)

Bijlage 4: veranderingentabel

Bijlage 5: transponeringstabel

Bijlage 6: Juridisch advies over instructieregels die verwijzen naar beleid

Den Haag, 5 juli 2021

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

secretaris,

voorzitter,

drs. H.M.M. Koek

drs. J. Smit