



No. 22

Aldus vastgesteld door de staten
der provincie Zeeland in hun ver-
gadering van 28/9/12

Gedeputeerde
belast met
behandeling:

Heijning, S.J.

, voorzitter
, griffier

Vergadering PS: 28-09-2012
Nr: RMW-052

Agenda nr:
Vergadering GS: 12-06-2012
Nr: 12014133dg

Onderwerp: - Omgevingsplan Zeeland 2012 – 2018
- Verordening Ruimte Provincie Zeeland

VOORSTEL

Aan de Provinciale Staten van Zeeland

Samenvatting: Het Omgevingsplan 2012-2018 is het provinciaal beleidsplan voor ruimte, milieu, water en natuur. Het plan bevat een visie op Zeeland, beleid en een uitvoeringsagenda. Het plan heeft een wettelijke basis, ondersteunt economische, sociale en mobiliteitsdoelen is afgestemd met andere provinciale beleidsdocumenten.

Het omgevingsplan vervangt het huidige Omgevingsplan Zeeland 2006 – 2012 waarvan de 'looptijd' dit jaar eindigt. Het nieuwe Omgevingsplan is op een aantal punten anders dan zijn voorganger. In essentie is er gewerkt vanuit een integrale visie, is er een duidelijke focus op kerntaken, is het beleid meer gericht op hoofdlijnen en zijn er minder regels.

De veranderingen in het beleid leiden ook tot een herziening van de Verordening Ruimte Provincie Zeeland (voorheen Provinciale Ruimtelijke Verordening). Doel van de verordening is de provinciale ruimtelijke belangen te laten doorwerken naar het gemeentelijke beleid. Ook wat de verordening betreft is er een groot aantal verschillen met de geldende provinciale ruimtelijke verordening.

Verder is een wettelijk verplicht Milieueffectrapport (Plan-MER) opgesteld. Het Plan-MER kan worden gezien als een hulpmiddel bij de besluitvorming. Het laat als een spiegel zien wat de milieugevolgen zijn van het beleid en in hoeverre het Omgevingsplan bijdraagt aan een duurzame ontwikkeling van Zeeland.

Bij het opstellen van het omgevingsplan en de verordening is er veel overleg en afstemming geweest binnen de provincie en met gemeenten, waterschap, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Ontwerp Omgevingsplan, Ontwerp Verordening Ruimte en Plan-MER hebben vanaf 29 maart jl. 6 weken ter inzage gelegen. Naar aanleiding van de binnengekomen reacties wordt voorgesteld het omgevingsplan en de verordening op een aantal punten aan te passen.

Op 12 juni hebben wij het aangepast Ontwerp Omgevingsplan, de aangepaste Verordening Ruimte en bijbehorende antwoordnota's, lijst van ambtshalve wijzigingen en een samenvatting van de verordening vastgesteld. De Plan-MER en antwoordnota's dienen als onderbouwing en afwegingskader. Kopieën van binnengekomen reacties en adviezen van PCO, SER en commissie MER liggen ter inzage bij de statengriffie.

Wij bieden u deze documenten aan voor behandeling en vaststelling.

statenstukken

Onderwerp:

Omgevingsplan Zeeland 2012 – 2018 Verordening Ruimte Provincie Zeeland

Wat willen we bereiken?

Inhoud en status van Omgevingsplan Zeeland 2012 – 2018 en Verordening Ruimte

Het Omgevingsplan is het provinciale beleidsplan voor ruimte, milieu en water en natuur en is wettelijk voorgeschreven in de Wet ruimtelijke ordening (Wro, art. 2.2), de Wet milieubeheer (art. 4.9) en de Waterwet (art. 4.4). Het plan bevat een integrale visie, beleid en een uitvoeringsagenda. Verder bevat het plan een financieel overzicht en een overzicht van doelstellingen, acties en in te zetten instrumenten.

De doelstelling van het plan is het bevorderen van een gezonde regionale economie in een schone en veilige leefomgeving. Daarbij ondersteunt het plan sociale-, natuur- en mobiliteitsdoelen. In verschillende stappen, bijeenkomsten en besluiten van ons zijn de processen en inhoud van Collegeprogramma, Integrale Visie (Hoofdstuk 0 en Land in Zee!) en de beleidsdocumenten Omgevingsplan, Economische Agenda, Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan en Leefbaarheidsagenda zorgvuldig op elkaar afgestemd. De koerswijzingen en afstemming zijn uitgewerkt in het Ontwerp Omgevingsplan.

Het omgevingsplan vervangt het huidige Omgevingsplan Zeeland 2006 – 2012 waarvan de 'looptijd' dit jaar eindigt. Het nieuwe Omgevingsplan is op een aantal punten anders dan zijn voorganger. In essentie is er gewerkt vanuit een integrale visie, is er een duidelijke focus op kerntaken van ruimte, water, milieu en natuur, is het beleid meer gericht op hoofdlijnen en minder details en zijn er minder regels.

De veranderingen in het beleid leiden ook tot een herziening van de Verordening Ruimte Provincie Zeeland (voorheen Provinciale Ruimtelijke Verordening). De verordening ruimte is een instrument, gebaseerd op art. 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening. Doel van de verordening is de provinciale ruimtelijke belangen te laten doorwerken naar het gemeentelijk niveau. In de verordening worden regels gesteld omtrent de inhoud van gemeentelijke planologische besluiten zoals bestemmingsplannen en omtrent de daarbij behorende toelichting of onderbouwing.

Ook wat de verordening betreft is er een groot aantal verschillen met de geldende provinciale ruimtelijke verordening. De belangrijkste verschillen worden in deze nota aangegeven. Op dit moment geldt de provinciale ruimtelijke verordening (vastgesteld in 2010 en gedeeltelijk gewijzigd in 2011). Voorgesteld wordt de geldende verordening in te trekken en bij het nieuwe Omgevingsplan een nieuwe verordening vast te stellen.

Periodiek zal een 'Omgevingsbalans' worden opgesteld. In de Omgevingsbalans wordt aandacht besteed aan de vraag of doelstellingen van het omgevingsbeleid worden gerealiseerd. Zo nodig dient het beleid en de wijze van uitvoering daarvan te worden bijgestuurd. De nulmeting is eind 2012 beschikbaar.

Overzicht van het proces

In de Startnotitie Omgevingsplan (PS 15/03/10) is het proces vastgelegd om binnen de wettelijke termijnen (dat is voor 1 oktober 2012) te komen tot een nieuw Omgevingsplan 2012 – 2018. Na een brede maatschappelijke discussie aan de hand van de Discussienota Omgevingsplan heeft u de hoofdlijnen voor het vervolg vastgesteld (19/11/10). Volgende stap in het proces was het vaststellen van de Verkenning Hoofdlijnen Omgevingsplan 2012 – 2018 door ons in juni 2011. Na een brede ambtelijke en bestuurlijke afstemming met overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven in september en oktober afgelopen jaar, is vervolgens gewerkt naar het Ontwerp Omgevingsplan. U bent aan de hand van besprekingen in de commissie Ruimte, Milieu en Water, in een aantal Zicht op Beleid bijeenkomsten en twee openbare informatiebijeenkomsten in april afgelopen jaar, intensief in het proces en bij de inhoud betrokken.

Op 20 maart jl. hebben wij het Ontwerp Omgevingsplan 2012-2018, de bijbehorende Ontwerp Verordening Ruimte Zeeland en de Plan-MER vastgesteld. Het Ontwerp Omgevingsplan, de Plan-MER en Ontwerp Verordening Ruimte lagen vervolgens vanaf 29 maart 6 weken ter inzage bij de provincie en gemeenten (de inspraakperiode). Er zijn 81 reacties binnengekomen op het Ontwerp Omgevingsplan, 26 op de Ontwerp Verordening en 6 op de PlanMER. Reacties zijn van overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en individuele inwoners. Daarnaast zijn er reacties van PCO, SER en Commissie MER. Het advies van de PCO en Commissie MER zijn wettelijk verplicht.

Na afloop van de inspraakperiode is gewerkt aan het beantwoorden van de inspraakreacties in een Antwoordnota. Op 12 juni jl. hebben wij het aangepast Ontwerp Omgevingsplan 2012 – 2018, de aangepaste Verordening Ruimte, de bijbehorende antwoordnota's en ambtshalve wijzigingen vastgesteld. De documenten worden aan u aangeboden voor behandeling en vaststelling op 28 september. De Plan-MER en antwoordnota's dienen daarbij als onderbouwing en afwegingskader.

Onderwerp:
Omgevingsplan Zeeland 2012 – 2018
Verordening Ruimte Provincie Zeeland

Naar aanleiding van de binnengekomen reacties wordt voorgesteld het omgevingsplan en de verordening op een aantal punten aan te passen. De zienswijzen en opmerkingen worden in antwoordnota's gemotiveerd weerlegd. Voorts worden nog diverse ambtshalve wijzigingen voorgesteld (zie de lijst van ambtshalve wijzigingen en de daarbij behorende toelichting). De voorgestelde wijzigingen zijn reeds in het omgevingsplan en de verordening verwerkt. De documenten zijn nu voor behandeling en vaststelling in PS.

Veranderingen in het Omgevingsplan 2012 – 2018

Het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018 vervangt het Omgevingsplan Zeeland 2006-2012. Het nieuwe Omgevingsplan is op een aantal punten anders dan zijn voorganger. In het nieuwe plan is gewerkt vanuit een integrale visie, er is een duidelijke focus op de kerntaken van ruimte, water, milieu en natuur; het beleid is veel meer gericht op hoofdlijnen en minder op details en er zijn minder regels.

Ten opzichte van het huidige Omgevingsplan zijn de belangrijkste wijzigingen:

- Het plan start met de nieuwe visie 'Land in Zeel'.
- Het externe profiel en de provinciale kernrollen, zoals die recent door bureau Lysias zijn opgesteld, vormen het uitgangspunt voor de beleidsinzet van de provincie.
- De visie, kerntaken en kernrollen zijn verwerkt in de beleidsthema's.
- Het aantal beleidsthema's is beperkt gewijzigd, de invulling per thema is teruggebracht tot de kern van de provinciale opgaven en inzet.
- Er is een duidelijke scheiding aangebracht tussen beleid (Hfst. 3) en uitvoering (Hfst. 4).
- Er is geen hoofdstuk meer met aanvullende / afwijkende afspraken per regio omdat de provincie meer op hoofdlijnen blijft.
- Voor uitvoering van beleid komt er meer verantwoordelijkheid te liggen bij gemeenten en waterschap.
- In de bijlage (Hfst. 5) is bij iedere actie aangegeven welke partijen erbij betrokken zijn en welke instrumenten worden ingezet.
- Het Omgevingsplan is in omvang meer dan gehalveerd.

Verder is de inhoud van het Omgevingsplan afgestemd op het collegeprogramma 'Stuwende Krachten'. Ruimte voor economische ontwikkeling staat centraal. De in het collegeprogramma aangekondigde heroverweging van onder andere woningbouwplanning, verevening en kwaliteitsteam zijn in het Omgevingsplan verwerkt. Wat de woningbouw betreft wordt nu ingezet op regionale woningmarktafspraken waarbij de verantwoordelijkheid in eerste instantie ligt bij gemeenten, corporaties, marktpartijen en burgers. De provincie bevordert en ondersteunt de uitvoering daarvan door een heldere en neutrale verkenning op te stellen. Bij verevening is meer flexibiliteit mogelijk, er is extra ontwikkelruimte en kleine ontwikkelingen zijn vrij van verevening. Het kwaliteitsteam komt te vervallen.

Als gevolg van bezuinigingen bij het Rijk vindt er een herijking van de ecologische hoofdstructuur (EHS) plaats. Het accent zal meer op inrichting dan op verwerving komen te liggen en er wordt gestreefd naar een koppeling met Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water. Voor Zeeland betekent dit een kleinere EHS. Hoeveel kleiner en welke locaties vervallen is nog niet bekend. Daarom is de herijkte EHS nog niet in het Omgevingsplan opgenomen. Er is een wijzigingsmogelijkheid voor aanpassingen voorzien in de verordening.

Het Rijk laat ook het beleid voor Nationaal Landschap vervallen. In het Omgevingsplan wordt de term Nationaal Landschap alleen nog als 'merknaam' gebruikt en kunnen marktpartijen en ondernemers de kansen en mogelijkheden die dit geeft benutten. Beeldkwaliteit en Vensters op Zeeland zijn niet meer in het omgevingsbeleid opgenomen. De landschappelijk en cultuurhistorisch meest waardevolle polders en elementen zijn nog wel beschermd via het landschapsbeleid. Bij natuur en compensatie is er geen sprake meer van aanvullende provinciale eisen.

Nieuw in het Omgevingsplan is de recreatiekansenkaart. De kaart geeft op economisch kansrijke locaties het marktperspectief aan voor de meest ruimte vragende recreatiesectoren. Bij ontwikkelingen is nog wel een nadere ruimtelijke afweging nodig. Het realiseren van een beperkt aantal 'Hotspots' op kansrijke locaties geeft een extra impuls en mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen. Bij kleinschalig kamperen is ruimte voor maximaal 25 eenheden, waarvan maximaal vijf standplaatsen gebruikt mogen worden voor permanente eenheden (de nadruk ligt op 'toeristisch kamperen'). Bij nieuwe economische dragers (niet-agrarische activiteiten in het landelijk gebied) is onder voorwaarden meer ruimte voor uitbreiding van bebouwing en nieuwbouw.

Veranderingen in de Verordening Ruimte Provincie Zeeland

De Verordening Ruimte Provincie Zeeland (VRPZ) komt in de plaats van de Provinciale Ruimtelijke Verordening Zeeland (PRV, 2010). In het belang van een goede uitvoering en doorwerking van het beleid zoals beschreven in

Onderwerp:
Omgevingsplan Zeeland 2012 – 2018
Verordening Ruimte Provincie Zeeland

het Omgevingsplan is het voorstel om een aantal beleidsthema's te regelen bij provinciale verordening. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- Duurzame verstedelijking
- Bedrijven (waaronder kantoren en detailhandel)
- Wonen
- Windenergie
- Recreatie
- Concentratie agrarische bebouwing en bufferzones
- Glastuinbouw
- Intensieve veehouderij
- Lawaaisporten
- Regionale waterkeringen
- Natuur (ecologische hoofdstructuur)
- Landschap en erfgoed.

De verordening (art. 4.1 Wro) is één van de instrumenten om provinciaal beleid te realiseren. De verordening heeft bindende werking. Belangrijke ruimtelijke thema's kunnen daarmee worden veiliggesteld. Met de verordening kan de provincie 'sturen' op ruimtelijke ontwikkelingen en daarmee ook op economische ontwikkeling en bijvoorbeeld op het weren van grootschalige intensieve veehouderij of op bescherming van landschap en natuur. Er is een groot aantal verschillen met de geldende provinciale ruimtelijke verordening (2010). De belangrijkste verschillen worden hieronder opgesomd:

- Het onderdeel 'vensters op Zeeland' (bescherming open gebieden langs de snelweg) is geschrapt.
- Bij het onderdeel 'Bedrijven' is de nadere regeling voor nieuwe bedrijvigheid en de regeling voor bedrijventerreinenprogramma's geschrapt.
- Bij woningbouw worden geen provinciale regels meer gesteld voor de omvang van burgerwoningen in het buitengebied. Percentages voor 'inbreiding' en bundelingspercentages (verhouding stad – platteland) zijn geschrapt.
- Het beleid voor detailhandel is vereenvoudigd; de bijlage met verschillende detailhandelscategorieën voor vestiging buiten de centra is ingekort; wel worden de mogelijkheden voor vestiging van grootschalige detailhandel (GDV) en detailhandel in doelgerichte aankopen beperkt tot een aantal specifieke locaties.
- Het onderdeel kantoren is sterk vereenvoudigd met ruime mogelijkheden van vestiging in of aansluitend aan de binnensteden, bij doorgaande wegen en aan de stadsrand.
- Bij het onderdeel intensieve veehouderij wordt het toevoegen van nieuwe neventakken uitgesloten (omdat dergelijke beperkte neventakken weinig toekomstperspectief hebben en milieumaatregelen alsmede maatregelen in verband met dierenwelzijn moeilijk zijn op te brengen; ook bestaat vaak de wens door te groeien naar een hoofdtaak); bestaande neventakken worden gerespecteerd.
- Bij het onderdeel 'nieuwe economische dragers' (niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied) wordt nu uitbreiding van bebouwing toegestaan (20% met een maximum van 250 m²) zonder sloopverplichting elders; daarboven is uitbreiding mogelijk met sloop verplichting; ook is onder voorwaarden nieuwvestiging toegestaan ten behoeve van een aantal genoemde activiteiten in het landelijk gebied.
- De verplichting regels te stellen gericht op het tegengaan van permanente bewoning geldt nu nog slechts voor nieuwe terreinen met recreatiewoningen en kampeerterreinen (niet voor bestaande parken).
- Regels voor landschapscampings zijn vervallen.
- Het rijk gaat provincies wettelijk verplichten tot regeling van de EHS (natuur) bij provinciale verordening. Bij dit onderdeel worden geen aanvullende provinciale regels meer gesteld voor EHS op het water. Provinciale regels gelden nu nog slechts voor de EHS op het land. Dit betekent dat geen aanvullende provinciale regels (zoals extra compensatie) meer gelden voor onder meer De Ooster- en Westerschelde, het Veerse Meer en het Grevelingenmeer.
- De beschermingsformule voor natuurgebieden is aangepast. Volgens de geldende verordening (PRV) moet iedere aantasting worden gecompenseerd. In de nieuwe regeling is vastgelegd dat 'per saldo geen significante aantasting van de EHS mag plaatsvinden'. Dit betekent dat bepaalde ontwikkelingen in deze gebieden mogelijk zijn (mits geen sprake is van significante aantasting of indien wordt gesaldeerd); ontwikkelingen van groot openbaar belang in natuurgebieden kunnen onder voorwaarden (met compensatie) ook worden toegestaan.
- Bij het artikel over traditionele windmolens is de verplicht voorgeschreven bescherming van de cultuurhistorische waarde van de molens geschrapt. Traditionele windmolens hebben alle de status van rijksmonument volgens de Monumentenwet. Bescherming van deze waarde in de provinciale verordening is niet noodzakelijk. Wel bevat het voorontwerp regels ter waarborging van vrije windvang.

- Alle verplicht voorgeschreven ontheffingen van GS zijn geschrapt; daarmee is geen voorafgaande toestemming meer nodig voor ontwikkelingen die afwijken van een hoofdregel. Uitzonderingen op de hoofdregel worden nu rechtstreeks toegelaten in de diverse artikelen mits de gemeente een goede onderbouwing opneemt in de toelichting. Verder wordt volstaan met een algemene ontheffingsclausule (hardheidsclausule). Ook de geldende verordening kent overigens een hardheidsclausule.
- Het aantal inhoudelijke artikelen in de verordening is teruggebracht van 21 naar 17 waarbij moet worden aangekondigd dat art. 2.1 naar alle waarschijnlijkheid binnen afzienbare tijd vervalt omdat het rijk in een regeling zal voorzien en dat 5 artikelen met betrekking tot de EHS door het rijk zullen worden voorgeschreven. Dit betekent dat het provinciaal bestuur wettelijk verplicht is deze artikelen in een verordening op te nemen.

Voor de belangrijke thema's die wel in het voorontwerp voor de verordening zijn opgenomen valt te constateren dat veel kaders worden gesteld waarbinnen gemeenten nog een aanzienlijke speelruimte hebben. Gemeenten worden opgeroepen afspraken te maken in regionaal verband voor bedrijventerreinen en woningbouwlocaties. Gemeenten stellen zelf programma's op (met de aanbeveling dan te doen in samenspraak met de provincie). Deze programma's worden in de verordening overigens niet dwingend voorgeschreven. Wel wordt de aanbeveling gedaan de in Zeeland bestaande bestuurspraktijk van regionale afstemming voort te zetten met het oog op een doelmatige ruimtelijke ontwikkeling en het tegengaan van belangenconcurrentie tussen gemeenten. Als stok achter de deur wordt in de toelichting vermeld dat bij onvoldoende regionale afstemming / bundeling GS een aanwijzing kunnen geven. Verder schrijft art. 2.1 wel voor dat een plan moet voorzien in een regionale behoefte (een regionaal programma is daarvoor bij uitstek geschikt).

De op provinciaal niveau aangewezen concentratiegebieden voor windenergie mogen gemeenten zelf begrenzen. Ook het aantal turbines en de hoogte daarvan mogen gemeenten zelf vastleggen. Aantal en omvang van verblijfsrecreatiecomplexen worden in de verordening niet voorgeschreven (behoudens een regeling voor de minicampings en het tegengaan van permanente bewoning / maximum permanente eenheden). Het detailhandelsbeleid is primair gericht op bundeling in de kernwinkelgebieden. Deze kernwinkelgebieden (aantrekkelijke centra) zijn van belang voor de inwoners van Zeeland alsmede voor recreanten (toeristische trekkers). In de binnensteden is de laatste decennia ook veel overheidsgeleid geïnvesteerd. Op de hoofdregel van bundeling in kernwinkelgebieden gelden diverse uitzonderingen met een ruime mate van gemeentelijke beleidsvrijheid. Voor de bescherming van landschap en erfgoed is, in overleg met gemeentelijke vertegenwoordigers, een selectie gemaakt van te beschermen elementen van provinciaal belang. Bij overige onderdelen van de verordening gaat het vooral om voortzetting van bestaand beleid (agrarisch vestigingsbeleid, lawaaisport en waterkeringen). De verordening bevat slechts onderwerpen die ook in het Omgevingsplan worden beschreven.

Milieueffectrapport (PlanMER)

Bij het Omgevingsplan behoort een (wettelijk verplicht) PlanMER (milieueffectrapport). Het PlanMER kan worden gezien als een hulpmiddel bij de besluitvorming en laat als een spiegel zien wat de milieugevolgen zijn van het beleid en in hoeverre het Omgevingsplan bijdraagt aan een duurzame ontwikkeling van Zeeland. Het rapport laat zien dat de directe gevolgen van het nieuwe provinciaal omgevingsbeleid ten opzichte van het huidige beleid zeer beperkt zijn. Ook geeft de PlanMER aan dat de provinciale doelstelling van een duurzame ontwikkeling van Zeeland met uitvoering van dit omgevingsplan niet geheel kan worden gehaald. Dit komt vooral omdat de autonome ontwikkelingen bepalend zijn voor het behalen van doelen (wereldeconomie, EU-beleid, nationale wet- en regelgeving, onzekerheid rond decentralisatie en lopende projecten). Ook wordt de directe invloed van de provincie op de omgevingskwaliteit kleiner door meer verantwoordelijkheid bij gemeenten en bedrijven te leggen en de eigen inzet te beperken. Uitvoering van ander provinciaal beleid, zoals opgenomen in Economische Agenda, Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan en Leefbaarheidsagenda zal nodig zijn om de gewenste duurzame ontwikkeling te realiseren.

De PlanMER signaleert ook dat het voor de economische ontwikkeling van Zeeland van groot belang is dat de kwaliteit van de deltawateren voldoende verbetert, omdat de draagkracht van deze natuurgebieden bepalend zal zijn voor de gebruiksmogelijkheden. Voor die kwaliteitsverbetering is een stevige gezamenlijke inzet van Rijk, provincie, waterschap, gemeenten en de gebruikers nodig.

Antwoordnota Omgevingsplan en Verordening Ruimte

Naar aanleiding van de inspraakreactie op het Ontwerp Omgevingsplan en de Ontwerp Verordening Ruimte stelt het college van GS een aantal wijzingen voor. De meest opvallende onderdelen willen we u expliciet onder de aandacht brengen. Het betreft reacties op het recreatiebeleid en de recreatiekansenkaart, het beleid voor intensieve veehouderij, nieuwe economische dragers, het agrarische vestigingsbeleid, beleid voor aquacultuurbedrijven, windenergie, de toepassing van de duurzaamheidsladder en de ruimte voor ruimte regeling.

Recreatiebeleid en recreatiekansenkaart

Er zijn een flink aantal reacties van gemeenten, bedrijfsleven en inwoners. Veel reacties gaan over het ontbreken van een initiatief of project op de recreatiekansenkaart en de wens om als hotspot op de kaart te staan. Ook zijn er vragen over ontwikkelmogelijkheden van recreatiebedrijven buiten de aangegeven locaties, zijn er vragen over de uitbreidingmogelijkheden van het kampeerproduct en zijn er reacties op het ontbreken van beleid voor landschapscamping. Voor wat betreft (nieuwe) recreatiewoningcomplexen zijn er opmerkingen gemaakt over de voorwaarden van een centrale bedrijfsmatige exploitatie en de vereiste dat de ondergrond in eigendom blijft van één partij.

Met het recreatiebeleid en de recreatiekansenkaart zet de provincie het beleid uit om te komen tot een vitaal en krachtig concurrerend recreatieproduct. Herstructurering, vernieuwing en innovatie zijn daarbij van groot belang. Niet alle initiatieven zijn even kansrijk en van even groot belang. Wel is er altijd ruimte voor verbetering, vernieuwing en kleinschalige initiatieven. Daarnaast zijn er specifieke verbeteropgaven en verschillende kansrijke locaties.

Op grond van de reacties is er aanleiding om het beleid enigszins aan te passen. Resultaat is opzet van het beleid volgens het onderscheiden van vier categorieën (zie ook aangepaste recreatiekansenkaart in bijlage):

1. In heel Zeeland is er ruimte voor verbetering en vernieuwing van bestaande recreatieve verblijfsrecreatie. Nieuwvestiging is mogelijk in combinatie met versterking van het landschap (hierbij vervalt de term kleinschalig).
2. Het accent van de recreatie ligt echter op de kustzone en langs delen van de deltawateren. Daar liggen veel opgaven en ook de meest kansrijke mogelijkheden voor productverbetering en vernieuwing door herstructurering, vernieuwing en ruimte voor ontwikkeling.
3. Op enkele plekken in het kustgebied en langs de deltawateren liggen bijzonder kansrijke locatie: de hotspots. Dit zijn locaties met veel potentie voor vernieuwing, innovatie en nieuwvestiging. De provincie acht die van provinciaal belang en wil die op verschillende manieren ondersteunen (bv. door gebiedsontwikkeling, inzet van grondbank en/of bijdragen in financiële zin). In de economische agenda komt dit ook terug in de business cases.
4. Tot slot liggen er op regionaal niveau ook nog een aantal kansrijke locaties waarvan de provincie de invulling aan de gemeenten overlaat. Daar is voor een aantal onderdelen ook ontwikkeling met nieuwvestiging mogelijk.

Wat betreft het kampeerbeleid is de mening dat er voldoende ruimte is om bij kwaliteitsverbetering van het kampeerproduct een (beperkte) uitbreiden van het aantal standplaatsen mogelijk te maken. Uitgangspunt blijft dat het aantal kampeerplaatsen per saldo ongeveer gelijk blijft. Bij kleinschalig kamperen is de mening dat het toegestane aantal permanente standplaatsen meer dan voldoende mogelijkheden geeft om te komen tot hoogwaardigere vormen van plattelandstoerisme en productdifferentiatie. In beide gevallen geldt dat 'meer van hetzelfde' moet worden voorkomen.

Voor het vervallen beleid van landschapscampings gelden bij nieuwe initiatieven nu dezelfde voorwaarden als bij het regulier kamperen. Binnen deze voorwaarden zijn ondernemers vrij hun eigen product te ontwikkelen.

Bij het beleid voor recreatiewoningen wordt de noodzaak van kwaliteitsbehoud voor de lange termijn en de daarvoor benodigde centrale bedrijfsmatige exploitatie breed onderkend (o.a. Schouwen Duiveland, Arcus, Roompot). Er wordt echter ook opgemerkt dat de plicht van ondergrond in één eigendom bij nieuwe recreatiewoningen, in principe wel helpt bij kwaliteitsbehoud, maar toekomstige ontwikkelingen in bepaalde gevallen onmogelijk maakt (o.a. Libema, Bouwfonds, Arcus en Roompot). Dit speelt vooral bij ontwikkelingen door private partijen, waarbij verkoop van grond (bij woningen) nodig is om de financiering rond te krijgen. Als de ondergrond in eigendom blijft bij één publieke partij is dit meestal geen probleem.

Het beleid is op dit punt aangepast waarbij de bepaling dat de ondergrond in eigendom blijft van één partij is vervangen door de bepaling dat bij de ontwikkeling van nieuwe recreatiewoningen in ieder geval de ondergrond van gemeenschappelijke voorzieningen (infrastructuur, centrumvoorzieningen, e.d.) in eigendom moet zijn van een centrale exploitant. Aanvullende hierop is het nodig om de financiële haalbaarheid niet alleen aan te tonen voor de bouw, maar ook voor een (langdurige) beheer- en verhuurexploitatie. Verder blijft de voorwaarde van een centrale bedrijfsmatige exploitatie bestaan met de verduidelijking dat het hierbij gaat om verhuur én beheer.

Intensieve veehouderij

Er zijn reacties van gemeenten Schouwen-Duiveland, Hulst en Sluis, de ZLTO en initiatiefnemer. Verzoek is om een nieuwe neventak intensieve veehouderij toe te staan als verbreding van bestaand agrarisch bedrijf. Daar-

Onderwerp:

Omgevingsplan Zeeland 2012 – 2018

Verordening Ruimte Provincie Zeeland

naast het verzoek van gemeente Sluis en initiatiefnemer in Hulst om twee pilots voor uitbreiding met verduurzaming mogelijk te maken.

In het beleid is er geen ruimte om een nieuwe neventak intensieve veehouderij toe te staan vanwege nadelige milieueffecten en onvoldoende maatschappelijk draagvlak. Ook wordt er geen ruimte gegeven aan pilots met ruimte boven de 5000 m² vanwege onvoldoende ruimtelijke kwaliteitswinst en onvoldoende maatschappelijk draagvlak. Er is een overgangsregeling opgenomen voor lopende aanvragen (mede gezien mogelijke schade-aanspraken). De mogelijkheid neventakken toe te staan is immers reeds lang onderdeel van provinciaal beleid en de norm is op 30 september 2011 nog verruimd.

Nieuwe economische dragers

Er zijn reacties van gemeenten, bedrijfsleven en ZLTO. De reacties gaan in op ontwikkelingsruimte van NED op een bestaand bedrijf. In reacties wordt aangegeven dat de 20% uitbreidingsruimte in bestaande bebouwing te weinig is. Anderen stemmen hier wel mee in, maar vinden juist de begrenzing op 250 m² te weinig ruimte bieden. Daarnaast reacties op de limitatieve lijst voor nieuwvestiging van nieuwe economische dragers in het buitengebied.

Het beleid is op dit punt aangepast om meer ruimte te geven aan de ontwikkeling van NED's op een bestaand bedrijf in combinatie met een bijdrage in de sanering van vrijkomende bebouwing in het buitengebied. Er is dan ruimte voor ontwikkeling tot ten hoogste 20% met een maximum van 250m² zonder toepassing van die regeling. Daarboven is een (nader te bepalen) bijdrage van toepassing in de sanering van bebouwing elders. E.e.a. wordt uitgewerkt en geborgd in de handreiking verevening. De limitatieve lijst voor nieuwvestiging van NED's blijft met een toevoeging van hoveniersbedrijven en overige dagrecreatieve voorzieningen.

Agrarisch vestigingsbeleid

De ZLTO en RBOI verzoeken om aanpassingen van de voorwaarden voor toekenning van een nieuw bouwblok. Vooral de voorwaarde van sanering elders in de regio bij ontwikkeling van een nieuw bouwblok roept vragen op.

Het beleid blijft om een nieuw agrarisch bouwblok 'in principe' niet mogelijk te maken, maar er is wel ruimte geboden voor twee uitzonderingen.

1. Bij verplaatsing van een agrarisch bedrijf binnen een gemeente of regio is realisatie van een nieuw bouwblok mogelijk onder voorwaarde dat op het oude bouwblok ten minste alle agrarische opstallen worden gesaneerd en herbouw hiervan wordt tegengegaan of, ingeval van cultuurhistorische waardevolle bebouwing, op adequate wijze een herbestemming krijgt. Redenen voor verplaatsing zijn de realisatie van een natuurontwikkelingsproject, stads- of dorpsuitbreiding, stads- of dorpsvernieuwing, een gebiedsontwikkelingsproject of oplossen van milieuhinder.
2. Bij nieuwvestiging van een agrarisch bedrijf is het toekennen van een nieuw bouwblok alleen te overwegen als er géén vrijkomende agrarische bouwblokken beschikbaar zijn, er uit advies van de AAZ de bedrijfseconomische noodzaak blijkt en als er een bijdrage volgt in het saneren van agrarische opstallen elders. De hoogte van deze bijdrage zal worden bepaald in overleg met gemeenten en de agrarische sector. De provincie neemt het initiatief om e.e.a. nader uit te werken en aan te passen in de handreiking verevening.

Bestaande aquacultuurbedrijven

Gemeenten Goes en Noord-Beveland vragen aandacht voor uitbreiding van bestaande aquacultuurbedrijven die niet vallen onder clusteringsbedrijven of een bedrijventerrein.

Het omgevingsplan is gericht op nieuwe ontwikkelingen en niet op bestaande bedrijven. Beleid is dat ook de bestaande aquacultuurbedrijven ontwikkelingsruimte behouden. Voor bestaande bedrijven die vallen in de categorie industriële aquacultuur in bedrijfsbebouwing is dan een ontwikkeling mogelijk vergelijkbaar met die van (de omvang van) een agrarisch bedrijf. De gemeente bepaalt aan de hand van relevante omgevingskwaliteiten de maximale omvang van het bouwblok en de situering van bebouwing.

Bestaande bedrijven in de categorie vijverlandschappen kunnen met onderbouwing van een gemeentelijke visie op de bestaande plaats verder ontwikkelen. Uitgangspunt daarbij is een verantwoorde landschappelijke afweging en het criterium dat gebieden zijn uitgesloten waar van nature zoet water in de ondergrond aanwezig is.

Windenergie

Delta, Camperwind, Winvast, gemeente Tholen en anderen geven aan meer mogelijkheden te willen voor invulling en begrenzing van windenergielocaties op de 'overige locaties'. Verder geeft Tholen aan dat de locatie Stavenisse kan vervallen zodra er voor het project Stavenisse ruimte is op de concentratielocatie Krammersluizen.

Het beleid is op dit punt aangepast door de invulling en begrenzing van de 'overige locaties' voor windenergie enigszins te wijzigen en naast het toestaan van hogere windmolens ook ruimte te bieden voor maximaal twee nieuwe windmolens per 'overige locatie' onder de hierna genoemde voorwaarden. De verwachting is dat de mogelijkheden hiervan maar op een beperkt aantal plekken benut kunnen worden. Als voorwaarden gelden dat nieuwe windmolens op de 'overige locaties' noodzakelijk zijn in verband met de landelijke taakstelling en niet in deze taakstelling kan worden voorzien binnen de 'concentratielocaties' en dat saneren van een gelijk aantal windmolens elders is verzekerd.

Verzoeken om locatieaanduidingen geheel los te laten zijn niet gehonoreerd omdat dit niet past in het streven naar een verdere concentratie. De 'overige locatie' nabij Stavenisse komt pas te vervallen zodra er voor het project Stavenisse ruimte is op de concentratielocatie op de Krammersluizen.

Duurzaamheidsladder

Er zijn vooral reacties van gemeenten en die onderschrijven breed het toepassen van de duurzaamheidsladder voor bedrijventerreinen. Met betrekking tot de woningbouw gaan de reacties vooral in op de vraag hoe de provincie wil omgaan met de toepassing van de duurzaamheidsladder bij afspraken over de planning van woningbouw en projecten die nu spelen. Daarnaast is er de vraag wat de provincie gaat doen bij het niet nakomen van de toepassing van de duurzaamheidsladder.

De duurzaamheidsladder is een procesvereiste, dus zonder prestatie-eis. Het doel is dat in de toelichting bij ruimtelijke besluiten wordt gemotiveerd hoe een zorgvuldige afweging is gemaakt van het ruimtegebruik voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Deze afweging moet langs de stappen: Is er behoefte? Kan het binnen bestaand stedelijk gebied? Is de nieuwe locatie goed bereikbaar?

Toepassing van duurzaamheidsladder is een komende rijksverplichting (medio 2013). Daarnaast is Provincie vanuit haar kerntaken verantwoordelijk voor de ruimtelijke planning en ontwikkeling, het bewaken van ongewenste concurrentie tussen gemeenten en steden en het stimuleren van de intergemeentelijke samenwerking. Dit sluit aan bij het bestuurlijk profiel van GS. Ook moet de provincie verantwoording afleggen over de besteding van de financiële middelen die het rijk beschikbaar stelt voor aanpak van de woningvoorraad (ijkpunt in verdeling provinciefonds).

De duurzaamheidsladder is een afwegingskader dat uitgaat van de regionale behoefte en is van toepassing op bedrijventerreinen, haventerreinen, kantoren, detailhandel (met uitzondering van kleinschalige detailhandel), woningbouwlocaties en andere stedelijke voorzieningen. Bij planontwikkeling moeten gemeenten de regionale behoefte aantonen op basis van regionale afspraken. De daarvoor benodigde regionale planning en afweging van prioriteit, fasering en locatie is aan gemeenten.

Het beleid is om voor toepassing van de duurzaamheidsladder bij woningbouw een overgangsfase in te stellen die loopt tot 1 juli 2013. Tot die tijd zijn de concept regionale woningbouwprogramma's 2010-2020 als referentie te gebruiken. Daarna gelden de nieuwe regionale afspraken. Voor bedrijventerreinen zijn de bestaande goedgekeurde bedrijventerreinprogramma's maatgevend tot er nieuwe regionale afspraken zijn.

Verder is het beleid om het opstellen van nieuwe regionale afspraken te stimuleren en te faciliteren door als provincie een beleidsneutrale verkenning op te stellen voor de regionale woningbehoefte. Deze verkenning bevat indicaties voor regionale behoefte, regionale nieuwbouwplanning, opgaven voor herstructurering en kwaliteitsverbetering en is een handreiking aan gemeenten. Het is vervolgens aan de gemeenten om regionale afspraken te maken over behoefte, nieuwbouwplanning en opgaven voor herstructurering en kwaliteitsverbetering. Het in de regio gevoerde beleid kan afwijking van de provinciale beleidsneutrale verkenning onderbouwen.

Als gemeenten deze afspraken niet tijdig maken of als afspraken zonder aantoonbare onderbouwing in grote mate afwijken van de verkenning zal de provincie op een nader te bepalen manier haar verantwoordelijkheid nemen.

Tot slot zijn de regionale afspraken nodig om bij plannen en projecten in aanmerking te komen voor financiële steun van de provincie.

Ruimte voor ruimte regeling

De ZLTO maakt een opmerking over de regeling ruimte voor ruimte en stelt voor de om de norm van 850 m² te verlagen naar 500 m². Volgens de ZLTO komen bij de norm van 850 m² veel leegstaande schuren niet in aanmerking voor de regeling. De regeling gaat uit van sloop van 850 m² verouderde schuren of bebouwing in ruil voor het realiseren van een nieuwe woning in het buitengebied. De norm van 850 m² is een elders in het land wel gehanteerde norm. Gezien de opmerking van de ZLTO zal de norm worden verlaagd naar 500 m².

Waarom kunnen we zien of alles bereikt is en wat doen we daarvoor?

Zowel bij het Omgevingsplan als bij de verordening worden randvoorwaarden gesteld voor ruimtelijke ontwikkelingen. Ook voor het milieubeleid worden randvoorwaarden gesteld. In het belang van hoogwaterveiligheid ziet de provincie onder meer toe op het op sterkte brengen en houden van waterkeringen. De ligging van regionale keringen en de normen voor de sterkte daarvan worden vastgelegd. Met het oog op de realisering van het beleid vindt periodiek overleg plaats met andere overheden. In dit overleg wordt gestreefd naar het betrekken van het provinciale omgevingsbeleid bij de voorbereiding van plannen en projecten.

Gemeenten en waterschappen hebben de plicht provinciale verordeningen in acht te nemen bij relevante besluiten. In het hiervoor genoemde overleg wordt daaraan aandacht besteed. Zo nodig kunnen, met het oog op de realisering van het provinciale beleid, andere juridische instrumenten (zoals zienswijzen en aanwijzingen) worden ingezet. Realisering van milieubeleid vindt ook plaats door middel van vergunningverlening (en daaraan verbonden voorschriften), toezicht en handhaving. Tevens vindt, in het belang van de realisering van het beleid, onderzoek plaats, wordt gestreefd naar het maken van bestuursafspraken en worden financiële middelen ingezet. Een volledig overzicht van operationele doelen, acties en instrumenten is opgenomen in hfst. 5 van het Omgevingsplan.

Periodiek wordt een 'Omgevingsbalans' opgesteld. In de Omgevingsbalans wordt aandacht besteed aan de vraag of doelstellingen van het omgevingsbeleid worden gerealiseerd. Zo nodig dient het beleid en de wijze van uitvoering daarvan te worden bijgesteld.

Wat mag het kosten?

Uitvoering Omgevingsplan

De financiering van het Omgevingsplan bestaat uit drie onderdelen. Voor de structurele verplichtingen en de kosten voor afronding van lopende projecten is geld beschikbaar. Alleen voor de uitvoering van nieuw omgevingsbeleid is nog geen geld beschikbaar. Hieronder vallen de programma's Kust en Deltawateren, Impuls woningmarkt en een pakket met middelen voor het instrumentarium. Voor de periode 2013 tot en met 2018 is jaarlijks € 5.390.000,- nodig.

De inhoud en financiële onderbouwing voor de programma's ziet er als volgt uit:

1. Programma Kust en Deltawateren, totaal per jaar: € 825.000,-

Het programma kust en deltaxwateren is gericht op het vergroten van de veiligheid, aanpak van achteruitgang van de natuurwaarden en vergroten van gebruiksmogelijkheden voor de schelpdiersector, recreatie en watersport. Aanpak en samenwerking vindt plaats binnen de contouren van het Nationaal Deltaprogramma en de regionale samenwerking Zuidwestelijke Delta. Hier zijn proces- en onderzoekskosten aan verbonden. Daarnaast is in een enkel geval cofinanciering van pilotprojecten aan de orde, zoals het multifunctioneel gebruik van waterkeringen of gaat het om een bijdrage in het onderzoek naar de effecten van klimaatveranderingen op het oppervlakte- en grondwater. Verder is Zeeland trekker voor het proces van de gebiedsallianties in de Oosterschelde. Ook hier zijn proceskosten aan verbonden.

2. Impuls woningmarkt, herstructurering en transformatie, totaal per jaar: € 3.500.000,-

De woningmarkt in Zeeland verkeert in zwaar weer en staat vanwege demografische veranderingen voor een grote opgave. De provincie heeft hierin een duidelijke taak en ontvangt voor de ontwikkelopgaven bij dit thema rijksmiddelen in het provinciefonds. De provincie wil daarom investeren in het vlottrekken van de gemeentelijke woningbouwprogrammering en de realisatie van toonaangevende transformatie- en herstructureringsopgaven in de vier grote Zeeuwse steden. Door de omvang, complexiteit en langdurige ontwikkeling zijn daar grote kosten aan verbonden. Met provinciale cofinanciering kunnen de gemeenten ook investeren in de kwaliteit van de woonomgeving in herstructurerings- en transformatieprojecten. In het kader van de regionale woningprogramma's zullen gedeputeerde staten besluiten welke aanvragen van de steden voor cofinanciering gehonoreerd worden.

3. Instrumenten Omgevingsplan 2012-2018, totaal per jaar: € 1.065.000,-

Voor effectieve uitvoering van het beleid is verbetering van een aantal instrumenten nodig. Voor afronding van bestaande en de verkennings- en startfase van nieuwe provinciale projecten (bv. Overtoom Brouwersdam) is procesgeld nodig. Betere monitoring van de omgevingskwaliteit rond haven- en industriegebieden en de geluidsbelasting langs de grote wegen vraagt om meer middelen. Voor pilots en aanpak van acute situaties is aanvullend budget nodig. Het gaat dan o.a. om het opstellen van geluidskaarten voor wegen (m.b.t. overlast), monitoring van lucht en stikstofbronnen oppervlaktewater, inspectie zwemwater en regie en uitvoering bodembeleid. Verder zijn er kosten voor een verkenning die nodig is voor een effectieve toepassing van de duurzaamheidsladder voor stedelijke ontwikkeling. De verkenning geeft een compleet en actueel inzicht in de markt voor woningen en bedrijventerreinen in Zeeland. Op deze manier biedt de provincie ook ondersteuning aan de regio's en het stedennetwerk Z4 bij het opstellen regionale programma's. Uitvoering van projecten voor afvoer en berging van oppervlaktewater biedt kansen voor recreatie en natuur. Met een beperkte provinciale bijdrage en door werk met werk te maken zijn die te realiseren. Het Rijk stelt de komende jaren middelen beschikbaar voor het stimuleren van duurzame ontwikkeling. Een provinciale bijdrage is nodig om te voldoen aan de voorwaarde van regionale cofinanciering.

Totale kosten

De totale incidentele materiële kosten voor uitvoering Omgevingsplan 2012-2018 zijn per jaar € 5.390.000,-. Deze bedragen zijn bovenop de structurele middelen en benutting van reeds begrote posten (o.a. UPEK2 en prioriteit bevolkingsontwikkeling).

Voor de periode 2013, 2014 en 2015 (de huidige collegeperiode) stellen wij voor om in de programmabegroting jaarlijks € 5.390.000,- op te nemen. Voor de periode 2016, 2017 en 2018 (dat is de volgende collegeperiode) stellen wij voor om in de meerjarenraming een stelpost op de nemen van jaarlijks € 5.390.000,- voor de programma's Kust en Deltawateren (€ 825.000,-), Impuls woningmarkt, herstructurering en transformatie (€ 3.500.000,-) en Instrumenten Omgevingsplan 2012-2018 (€ 1.065.000,-).

Overige kosten

Ingevolge de Wro kunnen particulieren in bepaalde gevallen een verzoek om tegemoetkoming in schade indienen. Ook kunnen gemeenten verzoeken om vergoeding van 'hogere kosten'. Dit betreft met name kosten die een gemeente draagt ten gevolge van toe te kennen tegemoetkomingen in planschade. Het gaat dan om schade waarin de gemeente een tegemoetkoming verstrekt omdat het bestemmingsplan of de beheersverordening is aangepast overeenkomstig de provinciale verordening. Bij het opstellen van de ontwerpverordening zijn deze aspecten in beschouwing genomen.

Geconcludeerd kan worden dat het risico op substantiële schadeaanpakken niet hoog is. De verordening richt zich in hoofdzaak op nieuwe situaties. Daarmee heeft de verordening geen consequenties voor reeds toegelaten vormen van grondgebruik en bebouwing. Verder bevat de verordening geen zogenaamde 'bevriezende regels' die, ingevolge art. 6.1, tweede lid onder e van de Wro, tot een aanvraag om schadevergoeding zouden kunnen leiden. Gezien deze omstandigheden zijn schadeaanpakken of verzoeken om hogere kosten niet waarschijnlijk.

Verder biedt de in de verordening opgenomen 'hardheidsclausule' nog een mogelijkheid om in bepaalde gevallen onbillijkheden te vermijden. Verzoeken die voor vergoeding in aanmerking komen kunnen niet volledig worden uitgesloten. De verwachting is echter dat die van zodanige omvang zijn dat ze kunnen worden opgevangen binnen de reguliere budgetten.

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig bijgevoegd ontwerp-besluit.

gedeputeerde staten,

Karla Peijs, voorzitter,

Viek Verdult, secretaris.

Onderwerp:
Omgevingsplan Zeeland 2012 – 2018
Verordening Ruimte Provincie Zeeland

Ontwerp-besluit

De Staten der provincie Zeeland,
gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 12 juni 2012, nr. 12014133dg;

besluiten:

1. Het Omgevingsplan Zeeland 2012 – 2018 en de Verordening Ruimte Provincie Zeeland met daarbij behorende kaarten, bijlagen en toelichting langs elektronische weg vast te leggen en in die vorm vast te stellen.
2. Het Omgevingsplan Zeeland 2012 – 2018 en de Verordening Ruimte Provincie Zeeland met daarbij behorende kaarten, bijlagen en toelichting door middel van een volledige verbeelding op papier vast te stellen, overeenkomstig de onder besluitpunt 1 vastgelegde vorm, waarbij ten aanzien van de verbeelding op de kaarten de cartografisch samengestelde ondergronden zijn gebruikt op basis van Top500, Top250 en Top50.
3. De bij voornoemd voorstel van gedeputeerde staten gevoegde antwoordnota's, inclusief de conclusies omtrent zienswijzen, opmerkingen en lijst van ambtshalve wijzigingen vast te stellen.