

Vergaderjaar 2011–2012

**33 135**

## **Wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN DEEL**

##### **1. Inleiding**

In het regeerakkoord is aangekondigd dat de regering met voorstellen komt om de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) permanent te maken. Het onderhavige wetsvoorstel geeft daartoe de aanzet door de werkingsduur van de Chw voor onbepaalde duur te verlengen, waarbij via een afzonderlijk wetsvoorstel tot aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en het wetsvoorstel voor een nieuwe Omgevingswet de tijdelijke maatregelen uit de hoofdstukken 1 en 2 van de Chw van een permanente basis zullen worden voorzien.

De kabinetsaanpak richt zich in eerste instantie op snelle verbeteringen binnen het bestaande stelsel («quick wins»). Dit wetsvoorstel strekt daartoe en bestaat uit twee onderdelen.

1. Als eerste wil de regering met dit wetsvoorstel een permanente werking geven aan de tijdelijke regelingen in de Chw door de looptijd van de wet, die zou eindigen op 1 januari 2014, voor onbepaalde tijd te verlengen (hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel). Op onderdelen wordt de Chw tevens geactualiseerd.
2. Daarnaast bevat dit wetsvoorstel enkele (de Chw aanvullende) verbeteringen van het omgevingsrecht (hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel). Het gaat om gerichte verbeteringen die op korte termijn zijn te realiseren (quick wins). De verbeteringen zijn gegroepeerd rondom drie inhoudelijke thema's: (1) minder lasten, (2) snelle, flexibele en zorgvuldige besluitvorming en (3) het wegnemen van problemen in de praktijk. De wijzigingen rondom deze thema's worden nader toegelicht in paragraaf 3 van het algemeen deel en in de artikelsgewijze toelichting. De wijzigingen in hoofdstuk 2 zijn per thema in afzonderlijke paragrafen gegroepeerd.

Het wetsvoorstel bevat de mogelijkheid om, zo nodig, de wijzigingen op verschillende tijdstippen in werking te laten treden. In dit wetsvoorstel is reeds rekening gehouden met de aanpassingen die in de Chw worden aangebracht door het wetsvoorstel tot wijziging van de Chw en enkele andere wetten (verbeteringen en aanvullingen)<sup>1</sup> alsmede met het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten<sup>2</sup>.

De regering werkt voorts toe naar een sterke vereenvoudiging van het gehele stelsel. Deze aanpak vloeit voort uit het regeerakkoord en is ook opgenomen in de beleidsbrief Infrastructuur en Milieu<sup>3</sup>. Het omgevingsrecht is in de loop der jaren uitgegroeid tot een omvangrijk, ingewikkeld en zeer fijn vertakt stelsel. De complexiteit staat vaak een optimale uitkomst in de weg. De regering wil het totale stelsel in balans brengen, zodat het voor de gebruikers weer eenvoudiger, hanteerbaar en overzichtelijk wordt, en minder (administratieve) lasten vergt. Een stelsel dat ervoor zorgt dat de besluitvorming primair weer over de inhoud gaat en tot minder juridisering leidt. Een stelsel dat bovendien nauw aansluit bij de Europese wet- en regelgeving. In plaats van belemmerend te werken moet het omgevingsrecht de ontwikkeling en groei van de economie ondersteunen en ruimte bieden voor innovatie. Bij het ontwerpen van een nieuw stelsel zal de regering ook de aanbevelingen van de commissie Elverding betrekken. Deze heeft voor infrastructurele projecten laten zien dat met een goede inrichting van de verschillende besluitvormingsfasen veel winst kan worden geboekt in snelheid en kwaliteit. De regering wil, in lijn met de motie Samson c.s.<sup>4</sup>, de aanbevelingen van Elverding rondom infrastructuur vertalen en verbreden naar andere onderdelen van het ruimtelijk domein.

In vervolg op dit wetsvoorstel zal daarom de regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht worden doorgelicht en zal worden gewerkt aan het beter hanteerbaar maken voor de gebruikers. Daarvoor is een fundamentele benadering nodig, zoals ook is bedoeld in de motie-Pieper c.s.<sup>5</sup> Met deze aanpak, die uiteindelijk moet resulteren in een Omgevingswet, wordt beoogd het omgevingsrecht sterk te vereenvoudigen en toekomstbestendig te maken. Voor nadere informatie over de voorgestelde aanpak wordt korthedshalve verwezen naar de brief van 23 maart 2011<sup>6</sup> en naar de Beleidsbrief eenvoudig beter die op 28 juni 2011 aan de Tweede Kamer is gezonden<sup>7</sup>.

Daarnaast zal de regering, zodra de in artikel 5.9a van de Chw voorgescreven evaluatie van hoofdstuk 1 van de Chw beschikbaar is (naar verwachting maart of april 2012), een wetsvoorstel tot wijziging van de Awb voorbereiden. Hierin zal een permanente en zo mogelijk generieke regeling plaatsvinden van een aantal tijdelijke voorzieningen in de Chw, zoals de verplichting tot versnelde behandeling van beroepen, het niet opnieuw doen van feitenonderzoek als na vernietiging door de rechter een nieuw besluit moet worden genomen en de uitbreiding van de vergewisplicht tot alle deskundigheidsonderzoeken die aan een besluit ten grondslag worden gelegd.

Ter afronding van deze inleidende paragraaf wordt opgemerkt dat de onderdelen van dit wetsvoorstel voornamelijk betrekking hebben op besluitvorming over ruimtelijke projecten. Deze is vaak complex door meerdere belangen en partijen, duurt vaak lang, brengt hoge maatschappelijke kosten met zich en resulteert niet altijd in de beoogde kwaliteit van de leefomgeving. De regering wil daarin via het voorliggende wetsvoorstel ook voor de toekomst verbetering aanbrengen, al is de rol van wetgeving in dit kader beperkt. Flinker winst is immers ook te behalen door verbetering van de besluitvormingsprocessen en vergroting van de

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2010/11, 32 588, A.

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2010/11, 32 377, A.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XII, nr. 55.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 105.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 16.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2010/11, 31 953, nr. 39.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2010/11, 31 953, nr. 40.

kennis en kunde bij de voorbereiding en uitvoering van de besluitvorming over ruimtelijke projecten. De ervaring die is en wordt opgedaan bij de toepassing van de Chw vormt hiervoor een belangrijke impuls. Mede daarom heeft het Rijk de toepassing van de huidige Chw ondersteund en is de opgedane informatie breder toegankelijk gemaakt en verspreid (ook buiten het Chw-kader). Dat zal het Rijk ook na de inwerkingtreding van deze wet voortzetten. Aanvullende acties zijn op dit moment niet nodig; het lokale en provinciale bestuur is bovendien primair zelf verantwoordelijk voor de aanpak van en besluitvorming over ruimtelijke projecten.

## **2. Permanent maken van de Chw**

### *2.1 Achtergrond van de Chw en aanleiding voor het permanent maken*

Het voorstel voor de Chw is in 2009 ingediend in verband met de mondiale financiële en economische crisis die in het najaar van 2008 manifest is geworden. De wet grijpt aan bij de stroperige en complexe besluitvorming in het ruimtelijke domein. Ter bestrijding van de crisis en ter bevordering van een goed en duurzaam herstel van de economische structuur, richt de wet zich op de versnelling van infrastructurele projecten, andere grote bouwprojecten, en projecten op het gebied van duurzaamheid, energie en innovatie. De snelheid waarmee de maatregelen ingang konden vinden was, tegen de achtergrond van deze kritieke financiële en economische situatie, een cruciale factor bij de totstandkoming van de wet. Derhalve is toen gekozen om een deel van de Chw een tijdelijk karakter te geven. Het tijdelijke karakter maakte het mogelijk om snelheid te betrachten bij de totstandkoming van de wet. Ook heeft de wet daarmee een impuls teweeg kunnen brengen bij de partijen die de daarin opgenomen mogelijkheden benutten om hun projecten vlot te trekken.

De wet vervult sinds haar inwerkingtreding op 31 maart 2010 een aanjaagfunctie, zoals blijkt uit een evaluatieve rapportage (zie hieronder). In het regeerakkoord is de noodzaak van blijvende aandacht voor de economische structuurversterking benadrukt. Het is daarom wenselijk om daartoe de wettelijke maatregelen uit de Chw voor zover mogelijk een permanente plek in het bestuursrecht en het omgevingsrecht te geven. Daarmee verschuift de behoefte van het geven van een tijdelijke impuls naar een blijvende inbedding van deze maatregelen. De regering geeft daaraan uiting door in dit wetsvoorstel de werkingsduur van de Chw voor onbepaalde tijd te verlengen. Dit met het oog op de permanente verankering van de voorzieningen in de hoofdstukken 1 en 2 van de Chw in de Awb en de nieuwe Omgevingswet. Daarmee wordt helderheid geboden aan de uitvoeringspraktijk die zijn werkwijze niet hoeft aan te passen en blijft de reeds opgedane kennis en ervaring actueel. Op onderdelen zijn enkele regelingen van de Chw aangepast naar aanleiding van de ervaringen uit de praktijk. Waar dat het geval is, wordt dat expliciet benoemd en toegelicht.

Onlangs zijn twee evaluatierapportages over de toepassing van de Chw door mij, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie, aan de Tweede Kamer toegezonden. De «Rapportage praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, evaluatie 2010–2011» bevestigt dat de Chw werkt, maar ook dat er nog meer gebruik van kan worden gemaakt. De regels voor de versnelling en vereenvoudiging van het bestuursprocesrecht slaan aan en de doorlooptijd van beroepsprocedures is fors teruggebracht. Rechterlijke uitspraken bevestigen de regels voor vereenvoudiging, zoals het niet toestaan van pro forma beroep en de houdbaarheid van onderzoeksgegevens. De ervaringen met de bijzondere projecten zoals de ontwikkelingsgebieden en de innovatieve experimenten zijn positief.

Daarnaast is in het kader van de evaluatie van hoofdstuk 1 van de Chw een tussenrapportage opgesteld over twee bestuursrechtelijke bepalingen, te weten de zesmaandentermijn voor de rechter en het relativiteitsvereiste. Hieruit blijkt dat de zesmaandentermijn in tweederde van de gevallen niet wordt gehaald. Wel worden de zaken gemiddeld binnen zeven maanden afgehandeld. Over het relativiteitsvereiste kunnen door het ontbreken van voldoende gegevens nog geen eenduidige uitspraken worden gedaan.

Deze evaluatierapporten geven, samen met de informatie die op andere manieren is verzameld, steun aan het voornemen om de Chw permanent te maken en diverse verbeteringen van het omgevingsrecht te realiseren. Wel zullen, zoals uiteengezet in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, de definitieve uitkomsten van de in artikel 5.9a Chw voorgeschreven evaluatie worden afgewacht alvorens een wetsvoorstel tot wijziging van de Awb wordt ingediend waarmee onderdelen uit hoofdstuk 1 Chw een permanent karakter krijgen.

## *2.2 Hoofdstuk 1 van de Chw (Wijziging Chw)*

Zoals reeds is aangegeven in paragraaf 2.1 heeft de regering ervoor gekozen om de Chw permanent te maken, waartoe in dit wetsvoorstel de termijn (1 januari 2014) wordt geschrapt waarop de huidige Chw zou komen te vervallen. Daarnaast is besloten om de Chw op onderdelen te actualiseren of beter te laten aansluiten op de praktijk, zoals het voorstel om de beleids- en planvorming voor een ontwikkelingsgebied niet meer te regelen via een gebiedsontwikkelingsplan maar met een bestemmingsplan(wijziging). Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij hoofdstuk 1.

## **3. Verbeteringen omgevingsrecht**

In hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel zijn enkele verbeteringen van het omgevingsrecht opgenomen. Deze zijn gegroepeerd rondom drie thema's: vermindering van lasten, snelle flexibele en zorgvuldige besluitvorming en het wegnemen van knelpunten in de praktijk. Elk van de thema's is in een afzonderlijke paragraaf opgenomen. Binnen elke paragraaf zijn de te wijzigen wetten in alfabetische volgorde gerangschikt. Hieronder worden de wijzigingen in algemene zin toegelicht, een nadere toelichting is in het artikelsgewijze gedeelte opgenomen.

### *3.1 Vermindering van lasten (paragraaf 2.1 van het wetsvoorstel)*

#### *3.1.1 Houdbaarheid onderzoeksgegevens*

Via de Chw zijn in de Wet luchtvaart voor een aantal besluiten op grond van die wet zogenaamde bevrozings- of houdbaarheidsbepalingen opgenomen. Dergelijke bepalingen waren eerder al opgenomen in de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding.<sup>1</sup> Met een houdbaarheidsbepaling wordt beoogd te voorkomen dat besluitvorming tijdens de voorbereidingsprocedure telkens wordt «ingehaald» door nieuwe (input)gegevens en herberekeningen. Het voortdurend rekening (moeten) houden met nieuwe gegevens is een belangrijke oorzaak van vertraging in de besluitvorming rond infrastructurele projecten.<sup>2</sup> Ook leidt het voortdurend actualiseren van onderzoeksgegevens of -methoden tot extra besluitvormingskosten.

Deze problematiek speelt ook breder een rol in het ruimtelijke domein. Het rapport «Stroomlijnen Toetsen Ruimtelijke Planvorming» (Haskoning 2005) inventariseert de volgende verplichte onderzoeken bij ruimtelijke

<sup>1</sup> Wet van 2 april 2009, Stb. 2009, 189 (Kamerstukken 31 721).

<sup>2</sup> Ook wordt een houdbaarheidsbepaling opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening. Kamerstukken I 2010/11, 32 377, nr. 2, blz. 10 (Artikel II) en Kamerstukken II, 2009/10, 32 377, nr. 3, blz. 23. Deze bepaling ziet overigens alleen op de aanleg of wijziging van provinciale wegen.

besluitvorming: strategische milieubeoordeling, milieueffectrapportage, watertoets, natuurbeschermingstoets, verstoringsonderzoeken Flora- en Faunawet en Ecologische Hoofdstructuur, archeologietoets, bodemsaneringstoets, externe veiligheid, mobiliteit (verkeersgegevens), luchtkwaliteit, akoestische beoordeling. Dit rijtje kan in voorkomende gevallen nog worden uitgebreid met andere aspecten, zoals bijvoorbeeld geurhinder. In de jurisprudentie zijn ook voorbeelden terug te vinden, waarin de actualiteit van gebruikte onderzoeksgegevens ter discussie wordt gesteld bij het vaststellen en goedkeuren van een bestemmingsplan<sup>1</sup> en het verlenen van een milieuvergunning<sup>2</sup>. Deze zaken hadden betrekking op verkeersgegevens en luchtkwaliteit, niet toevallig twee van de drie onderzoeksgegevens, die in de drie eerder genoemde wetten (Wet luchtvaart, Tracéwet, Spoedwet wegverbreding) specifiek zijn benoemd. Maar bij andere onderzoeksverplichtingen kunnen zich – vanwege het dynamische karakter van de gegevens – vergelijkbare problemen voordoen, bijvoorbeeld geluidsonderzoek.

Voorgesteld wordt thans om het aantal houdbaarheidsbepalingen in het ruimtelijk domein en het omgevingsrecht uit te breiden. Redenen hiervoor zijn:

- dat buiten de drie genoemde wetten veel meer onderzoeksverplichtingen voorkomen in het ruimtelijk domein of het omgevingsrecht, en
- dat die onderzoeksverplichtingen veel meer aspecten omvatten dan alleen verkeersgegevens en luchtkwaliteit.

Een houdbaarheidsbepaling wordt in de eerste plaats opgenomen in de Wet milieubeheer (nieuw artikel 13.5 Wm). Door regeling in hoofdstuk 13 Wm wordt een groot deel van het omgevingsrecht bediend. Met deze regeling in de Wm wordt voorkomen dat in de diverse «omgevingswetten» specifieke onderzoeksverplichtingen moeten worden opgenomen. Aanvullend op de generieke regeling van hoofdstuk 13 Wm wordt voorts een houdbaarheidsbepaling opgenomen in de Wabo, voor besluiten die niet met de uitgebreide openbare procedure worden voorbereid (nieuw artikel 3.1a). Tenslotte wordt voorgesteld in artikel 3.37 van de Wro een wettelijke grondslag te creëren om een houdbaarheidsbepaling in het Besluit ruimtelijke ordening op te nemen. In verband met het voorzorgsbeginsel Natura2000 wordt er geen vergelijkbare houdbaarheidsbepaling opgenomen in de Natuurbeschermingswet 1998.

Met de voorgestelde houdbaarheidsbepalingen wordt de hoofdregel van artikel 3:2 Awb – «Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.»- genuanceerd voor een groot aantal omgevingsrechtelijke of ruimtelijke besluiten die met de procedure van afdeling 3.4 Awb worden voorbereid. De verplichting om bij de voorbereiding van zo'n besluit kennis te vergaren omtrent de relevante feiten wordt begrensd: gegevens en onderzoeken van twee jaar oud zijn in principe bruikbaar. Daarmee wordt voorkomen dat tussen de aanvraag en het ontwerpbesluit of tussen het ontwerpbesluit en het definitieve besluit onderzoek moet worden overgedaan, louter omdat van een bepaald type gegevens inmiddels meer actuele cijfers beschikbaar zijn gekomen. De enkele omstandigheid dat meer actuele gegevens beschikbaar zijn of gegeneerd kunnen worden, maakt het gebruikmaken van onder de aanvraag of het ontwerpbesluit liggende gegevens of onderzoeken niet onzorgvuldig. De houdbaarheidsbepaling legitimeert dus niet dat van *verouderde* gegevens wordt uitgegaan, enkel dat van (*twee jaar*) *oude* gegevens mag worden uitgegaan, die voldoende actualiteitswaarde hebben om het besluit daarop te baseren. Evenmin als bij de reeds bestaande houdbaarheidsbepalingen het geval is<sup>3</sup>, hebben de nieuw voorgestelde houdbaarheidsbepalingen de bedoeling om de bestaande rechterlijke bevoegdheid om de beoordeling van aan een besluit ten grondslag gelegde gegevens te wijzigen of in te perken.

<sup>1</sup> Afdeling bestuursrechtspraak, 12 januari 2011, zaaknummer 200901660/1/M3.

<sup>2</sup> Afdeling bestuursrechtspraak, 19 mei 2010, zaaknummer 200907231/1/M1 en 13 december 2006, zaaknummer 200601180/1.

<sup>3</sup> Zie Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 4, blz. 4.

De voorgestelde nuancering van de «ex nunc»-hoofdregel is een rechtspolitieke keuze, die uiteraard in de ene casus ten gunste van de ene partij kan uitpakken en in een andere casus ten gunste van een andere partij. Het bestuursorgaan zal hierin een keuze hebben te maken, op basis van de argumenten die de betrokken belanghebbenden aandragen en op basis van de hem toegedachte zorgvuldigheid in besluitvorming. Ook voor deze nieuwe bevoegdheid geldt dat gebruik daarvan niet willekeurig kan zijn. In het (ontwerp)besluit zal de keuze wel of geen aanvullend onderzoek te eisen (alleen) dienen te worden gemotiveerd, wanneer dit een geschilpunt tussen bij het besluit betrokken belanghebbenden of tussen belanghebbenden en het bestuursorgaan betreft.

De voorgestelde houdbaarheidsbepaling is geformuleerd als een «kan-bepaling». Dit maakt het mogelijk voor een bestuursorgaan om in een concrete situatie toch om een nadere actualisering van (onderzoeks-)gegevens of bescheiden te vragen. Het maakt het tevens mogelijk om rekening te houden met de aard van het besluit. Zo kan het voorkomen dat de aard van het besluit meebrengt dat actualisering van de gegevens onontkoombaar is, ook als zij jonger zijn dan twee jaar.

Het staat het bevoegd gezag altijd vrij nieuwe gegevens te gebruiken (aldus de hoofdregel van artikel 3:2 Awb). Relevante nieuwe feitelijke omstandigheden dienen bij de besluitvorming betrokken te worden, ongeacht of en voor wie deze gunstig of ongunstig zijn. Met de formulering «in ieder geval» is beoogd aan te geven dat het gebruik van gegevens en onderzoeken, die niet ouder zijn dan twee jaar, geen nadere motivering of rechtvaardiging behoeft. Daarnaast geeft deze formulering aan dat ook gegevens en onderzoeken die ouder zijn dan twee jaar gebruikt mogen worden. In de voorgestelde houdbaarheidsbepaling wordt een minimumtermijn van twee jaar gegeven. Het zorgvuldigheid- en motiveringsbeginsel kunnen met zich brengen dat bij een langere termijn gemotiveerd wordt, waarom van die gegevens wordt gebruik gemaakt. Hiertoe zal in beginsel alleen aanleiding bestaan, indien:

- a. door belanghebbenden gesteld wordt dat aan het besluit actuele gegevens ten grondslag dienen te worden gelegd, omdat sprake is van gewijzigde feiten of omstandigheden;
- b. de gegevens dermate gedateerd zijn – qua verstreken tijd, niet qua inhoud – dat het bevoegde bestuursorgaan eigener beweging behoefte voelt het gebruik ervan te verantwoorden.

### *3.1.2 Natura 2000 (artikel 2.1.2)*

#### *Inleiding*

De Europese Unie heeft zich tot doel gesteld de achteruitgang in biodiversiteit te stoppen. Hiervoor wordt een netwerk van natuurgebieden van Europees belang gevormd: het Natura 2000-netwerk. Artikel 6 van de Habitatrichtlijn schrijft voor hoe die Natura 2000-gebieden moeten worden beschermd. De lidstaten moeten de nodige instandhoudingsmaatregelen treffen: de maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van de habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding (artikel 6, eerste lid). Daarnaast moeten lidstaten passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat er geen achteruitgang van natuurwaarden plaatsvindt (artikel 6, tweede lid). Plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor natuurwaarden moeten vooraf getoetst worden. Hiervoor mag alleen toestemming worden gegeven indien aan bepaalde (procedurele en inhoudelijke) voorwaarden is voldaan (artikel 6, derde en vierde lid).

In Nederland zijn de regels over Natura 2000 opgenomen in de Nb-wet 1998. Met de Chw is een aantal wijzigingen in de Nb-wet 1998 doorgevoerd met als doel de toepassing van de Nb-wet 1998 in de praktijk beter hanteerbaar te maken, zonder afbreuk te doen aan de doelen van de wet en de Vogel- en habitatrichtlijn.

In het regeerakkoord is aangekondigd dat op het gebied van natuur de nationale koppen op de Europese regelgeving worden opgespoord en verwijderd, de rek en ruimte binnen de toepasselijke Europese richtlijnen optimaal worden benut en de druk van administratieve lasten en regels voor bedrijven en burgers omlaag gaat. Dit leidt tot een wijziging van het stelsel van de natuurwetgeving (Nb-wet 1998, Flora- en faunawet, Boswet). Het vereenvoudigd stelsel zal, zo is het voornemen van de regering, worden verankerd in een nieuwe Wet natuur, die de bestaande wetten zal vervangen. De verwachting is dat dit wetsvoorstel van de Wet natuur in het voorjaar van 2012 bij de Tweede Kamer zal worden ingediend. Vooruitlopend op de fundamentele wijziging van de natuurwetgeving wordt in artikel 2.1.2 een aantal wijzigingen voorgesteld waarmee de werking van de zogenoemde stikstofvoorziening van artikel 19kd van de Nbwet 1998 wordt verbreed naar plannen en enkele wijzigingen van meer technische aard naar aanleiding van een uitspraak<sup>1</sup> van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 september 2011 met het oog op vereenvoudiging en verduidelijking in de regelgeving rondom de Programmatische aanpak stikstof.

#### *Stikstofdepositie in relatie tot Natura 2000-gebieden*

Bij de beoordeling of een activiteit negatieve gevolgen heeft voor de realisering van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied, kan het nodig zijn om te bepalen wat de gevolgen van die activiteit zijn in dat gebied voor de stikstofdepositie – bestaande uit ammoniak (NH<sub>3</sub>) en stikstofoxides (NO<sub>x</sub>). Negatieve gevolgen kunnen aan de orde zijn als voor stikstof gevoelige habitattypen, zoals heide, duinen en venen, deel uit maken van het Natura 2000-gebied en de activiteit stikstofdepositie tot gevolg heeft. Dat kan leiden tot een afname van oppervlakten en een vermindering van de kwaliteit van de betrokken ecosystemen.

Duidelijk is dat daar waar de stikstofbelasting te hoog is, maatregelen moeten worden genomen om de depositie terug te dringen, met het oog op realisering van de instandhoudingsdoelstellingen van de desbetreffende Natura 2000-gebieden. Hierbij gaat het zowel om de daling van de uitstoot van stikstof van individuele bronnen in de omgeving, als om het terugdringen van de zogenoemde achtergronddepositie. Een dalende lijn van de stikstofdepositie is van belang om invulling te geven aan de Habitatrichtlijn, omdat daarmee wordt gewerkt aan herstel binnen redelijke termijn, en intussen wordt voorkomen dat er een verslechtering plaatsvindt. Met de Chw is tegen de achtergrond van de in gang gezette dalende lijn van stikstofdepositie in samenhang met het generieke beleid ten aanzien van stikstof en de Programmatische aanpak stikstof voorzien in een sepeeraat regime in de Nb-wet 1998 waardoor activiteiten die niet, of per saldo niet, leiden tot een toename van de stikstofdepositie, doorgang kunnen vinden. Wanneer is verzekerd dat er op projectniveau op geen enkel voor stikstof gevoelig habitatype of habitat van soorten een toename van depositie plaatsvindt, en er samen met het generieke beleid zelfs een afname is verzekerd, dan zijn er per definitie geen significante effecten te verwachten als gevolg van die activiteiten. Er is dan ook geen passende beoordeling nodig. In die situatie hoeft de beoordeling van de gevolgen van een handeling voor de stikstofdepositie niet bij de vergunningverlening worden betrokken. De praktijk laat ook

---

<sup>1</sup> ABRvS, 7 september 2011, zaaknr. 201003301/1/R2, LJN: BR6898.

zien dat voor plannen, bijvoorbeeld bestemmingsplannen, een met projecten vergelijkbare problematiek speelt. Doordat bij het opstellen van de Chw de focus op projecten lag, zijn de plannen niet in de stikstofvoorziening meegenomen. In lijn met de wijziging van de Chw ten aanzien van projecten wordt de zogenoemde stikstofvoorziening ook van toepassing verklaard op plannen. Indien de in een plan voorziene activiteiten niet, of per saldo niet leiden tot een toename van de stikstofdepositie, is er voor het element stikstof geen passende beoordeling noodzakelijk. Vanzelfsprekend moet aan dezelfde voorwaarden worden voldaan als bij projecten en andere handelingen.

### *3.1.3 Schrappen van het wettelijk verplichte milieuprogramma voor alle bestuursniveaus (artikel 2.1.9 onderdelen A tot en met D) en verlengen van de termijn voor de milieubalans*

Hoofdstuk 4 Wm bevat voor alle bestuursniveaus de verplichting om jaarlijks een milieuprogramma vast te stellen. Dit programma kan gekenmerkt worden als een uitvoeringsprogramma waarin de nadruk ligt op inzet van menskracht en middelen. De rijksoverheid, het merendeel van de provincies en een aantal gemeenten stellen, ondanks de wettelijke verplichting, geen milieuprogramma vast. In de praktijk is de functie van het milieuprogramma overgenomen door buitenwettelijke werkprogramma's en door het opnemen van het milieuprogramma in de begroting. De wettelijke plicht tot het jaarlijks vaststellen van een milieuprogramma sluit derhalve niet aan bij de huidige praktijk. De behoefte om in de begroting aandacht te besteden aan de uitvoering van milieutaken of daarvoor een werkprogramma op te stellen, zal ook zonder een wettelijk verplicht milieuprogramma blijven bestaan. De regeling voor het milieuprogramma belemmert de centrale en decentrale overheden onnodig. Voorgesteld wordt om bedoelde regeling uit hoofdstuk 4 Wm te schrappen.

Tevens wordt voorgesteld de verplichting om jaarlijks een milieubalans uit te brengen te versoepelen door de termijn te verlengen tot twee jaar. Kortheidshalve wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2.1.9, onderdeel A.

### *3.1.4 Algemene regels in plaats van ontheffingen en vrijstellingen voor indirecte lozingen buiten inrichtingen (artikel 2.1.9, de onderdelen E tot en met M)*

Titel 10.5 van de Wm bevat een verbod en ontheffingen of vrijstellingen voor het anders dan vanuit een inrichting brengen (lozen) van afvalwater of andere afvalstoffen in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater. Met de voorgestelde wijziging wordt regulering met behulp van algemene regels het uitgangspunt. Dit maakt een efficiëntere regulering mogelijk en leidt tot een besparing van administratieve en bestuurlijke lasten.

Toen in 1996 titel 10.5 in de Wm werd opgenomen is gekozen voor een analogie met de regels in hoofdstuk 8 van die wet, die toentertijd een verbod als uitgangspunt hadden voor het oprichten, wijzigen en in werking hebben van een inrichting. Met de herijking van de VROM-regelgeving is voor inrichtingen het reguleren door middel van algemene regels uitgangspunt geworden.

Die algemene regels (met name het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit)) bevatten onder andere voorschriften voor een groot aantal lozingen die het gevolg zijn van activiteiten die binnen inrichtingen plaatsvinden. Vergelijkbare activiteiten vinden veelal ook buiten inrichtingen plaats. Om er voor te zorgen dat regels voor vergelijkbare lozingen binnen en buiten inrichtingen goed op elkaar aansluiten is het Besluit lozen buiten inrichtingen in voorbereiding, waarmee van het wettelijk verbod om buiten inrichtingen



te lozen voor een groot aantal lozingen vrijstelling zou worden gegeven, en aan het lozen zo nodig algemene regels zouden worden gesteld. Bij de voorbereiding van dat besluit is tevens beoogd om voor het reguleren van lozingen buiten inrichtingen dezelfde systematiek te gebruiken als bij het reguleren van lozingen onder het Activiteitenbesluit.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van Raad van State over het ontwerpbesluit lozingen buiten inrichtingen is geconstateerd dat de huidige systematiek van titel 10.5 van de Wm er aan in de weg staat, om de beoogde vereenvoudiging van regelgeving door te voeren. Daar waar hoofdstuk 8 van die wet algemene regels als uitgangspunt heeft (artikel 8.40 Wm) en zo nodig in specifieke situaties afwijking daarvan via maatwerkvoorschriften mogelijk maakt (artikel 8.42, derde lid Wm), moet in geval van lozen buiten inrichtingen voor een eventuele afwijking de ontheffing op grond van artikel 10.63 van die wet worden toegepast. In de praktijk is gebleken, dat het verlenen van deze ontheffingen veelal achterwege blijft, omdat de daarmee gepaard gaande administratieve lasten niet in verhouding staan tot de ernst van de milieuproblematiek. De huidige wijze van reguleren van lozingen buiten inrichtingen leidt als gevolg daarvan veelvuldig tot gedogen. Met de voorgestelde wijziging van titel 10.5 van de Wm, waarmee ook voor het reguleren van lozingen buiten inrichtingen algemene regels het uitgangspunt worden, wordt de aansluiting van regels in het Besluit lozen buiten inrichtingen op de regels van het Activiteitenbesluit wel mogelijk, wat zowel de overzichtelijkheid als toepasbaarheid van de regelgeving voor lozingen ten goede komt, en de beoogde daling van de administratieve en bestuurlijke lasten mogelijk maakt.

### *3.2 Verbetering besluitvorming (paragraaf 2.2 van het wetsvoorstel)*

#### *3.2.1 Afschaffen uitgebreide procedure voor tijdelijke afwijking bestemmingsplan (artikel 2.2.1, onderdelen A en E)*

Op de besluitvorming over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan is momenteel de uitgebreide procedure van de Wabo van toepassing. Deze procedure kent een termijn van 26 weken, met de mogelijkheid om deze met zes weken te verlengen. In de praktijk vormen de lengte van deze procedure en de maximale duur van de afwijking (vijf jaar) een belemmering om flexibel in te spelen op tijdelijke maatschappelijke wensen en behoeften. Gedacht kan worden aan de plaatsing van mantelzorgwoningen en het tijdelijk geven van een functie aan leegstaande kantoorgebouwen. De regering stelt voor om de afzonderlijke procedurevariant voor dit type omgevingsvergunningen af te schaffen. In samenhang daarmee bestaat het voornemen om in artikel 5.18, eerste lid, van het Bor de gestelde maximumtermijn voor de afwijking van vijf jaar geheel los te laten en aan artikel 4 van bijlage II bij het Bor tijdelijke planologische afwijkingen tot een termijn van maximaal tien jaar als nieuwe categorie toe te voegen. Dit betreft de voormalige zogeheten kruimellijst. Dit betekent dat op aanvragen voor tijdelijke afwijkingen van het bestemmingsplan of de beheersverordening de reguliere procedure van de Wabo van toepassing is. Deze procedure duurt acht weken (met de mogelijkheid om deze met zes weken te verlengen). Voor zover het betreft tijdelijke planologische afwijkingen voor een termijn langer dan tien jaar, zal een omgevingsvergunning langs de weg van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo (het voormalige projectbesluit) moeten worden verkregen. Daarnaast bestaat het voornemen om met het oog op de versnelling en flexibilisering van de besluitvorming ook andere categorieën aan artikel 4 van bijlage II bij het Bor toe te voegen, dit mede ter uitvoering van:

- de motie Pieper c.s.<sup>1</sup> waarin de regering is opgeroepen de mogelijkheden voor de plaatsing van mantelzorgwoningen te vereenvoudigen.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 34.

- de motie Linhard c.s.<sup>1</sup>, die oproept om het eenvoudiger te maken om leegstaande kantoorgebouwen tijdelijk een andere maatschappelijk gewenste functie te geven.

Kortheidshalve wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2.2.1, onderdelen A en E.

### *3.2.2 Verduidelijking bepalingen over het verlenen van een tijdelijke omgevingsvergunning (artikel 2.2.1, onderdelen B tot en met D)*

In verband met de voorgenomen wijzigingen ten aanzien van de mogelijkheid om een omgevingsvergunning voor een tijdelijke planologische afwijking te verlenen, zoals hiervoor toegelicht, zijn de artikelen 2.23 en 2.24 van de Wabo, die betrekking hebben op het verlenen van een tijdelijke omgevingsvergunning in het algemeen en enige daarmee samenhangende onderwerpen, opnieuw bezien. Naar aanleiding daarvan wordt een aantal verduidelijkingen voorgesteld. Deze strekken ertoe de toepassing van die artikelen voor de praktijk inzichtelijker te maken en daarmee te vergemakkelijken.

### *3.3 Stimuleren ontwikkeling en wegnemen knelpunten praktijk (paragraaf 2.3 van het wetsvoorstel)*

#### *3.3.1 Verlaten van de grondslag van de aanvraag (artikel 2.3.1)*

Met het voorgestelde artikel 2.31a, eerste lid, Wabo is het bevoegd gezag bij het wijzigen van een omgevingsvergunning op grond van de Wabo niet langer gebonden aan de grondslag van de oorspronkelijke aanvraag om vergunning. Hiermee wordt een in de praktijk ervaren, door de jurisprudentie opgeworpen belemmering bij het actualiseren van vergunningen voor inrichtingen weggenomen, waar wel technische mogelijkheden tot verbetering van het milieu beschikbaar zijn. Dit onderdeel van het wetsvoorstel stimuleert de toepassing van nieuwe, schonere ontwikkelingen, binnen de grenzen van wat economisch haalbaar is.

Artikel 2.30, eerste lid, Wabo bevat een onderzoeksplicht. Deze plicht houdt in dat het bevoegd gezag regelmatig moet nagaan of de bestaande vergunningvoorschriften nog toereikend zijn. Toetsing geschiedt aan de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu (beste beschikbare technieken) en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, Wabo bevat vervolgens een actualiseringsplicht. Indien uit het onderzoek van artikel 2.30 is gebleken dat de aan de vergunning verbonden voorschriften niet meer toereikend zijn, dan is het bevoegd gezag in bepaalde gevallen verplicht deze ambtshalve aan te passen. Het gaat om te beginnen om gevallen waarin blijkt dat de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, verder kunnen worden beperkt. Daarnaast betreft het gevallen waarin blijkt dat die nadelige gevolgen, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt. Doel van de actualiseringsplicht is een zo groot mogelijke bescherming van het milieu te bewerkstelligen. De actualiseringsplicht van de Wabo is ontleend aan artikel 8.22, tweede lid, van de Wm (oud). Met de overheveling van deze Wm-bepaling naar de Wabo per 1 oktober 2010 is destijds niet beoogd om wijziging te brengen in inhoud of toepassing van de actualiseringsplicht.<sup>2</sup>

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRS) op de voormalige artikelen 8.22 en 8.23 Wm mag bij toepassing van genoemde Wm-bepalingen de grondslag van de aanvraag niet worden verlaten. Toepassing van deze bepalingen mag er niet toe leiden dat een andere inrichting ontstaat dan waarvoor

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 38.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 116.

vergunning is verleend.<sup>1</sup> Hierdoor kunnen ingrijpende voorzieningen in de regel niet worden voorgeschreven.

In de literatuur wordt er al enige jaren voor gepleit deze strikte koppeling tussen de aanvraag en de beslissing op de aanvraag los te laten, mede tegen de achtergrond van de IPPC-richtlijn.<sup>2</sup> Het feit dat milieuvriendelijker alternatieven voorhanden zijn, betekent niet automatisch dat het bevoegd gezag deze alternatieven bij de beoordeling hoeft te betrekken. Ook de regering acht dit een ongewenste situatie. Dit onderdeel van het wetsvoorstel voegt daarom in de Wabo een nieuw artikel 2.31a in. Het eerste lid van dat artikel bepaalt dat het bevoegd gezag bij wijziging van de vergunning voor zover nodig aan de omgevingsvergunning voorschriften verbindt die leiden tot toepassing van andere technieken dan de technieken die in de oorspronkelijke vergunningaanvraag waren opgenomen. Dit biedt het bevoegd gezag ruimte om indien nodig af te wijken van de grondslag van de aanvraag. Hiervoor kan aanleiding zijn gezien de ontwikkeling die de beste beschikbare technieken (zie artikel 1.1, eerste lid, Wabo) voor de hoofdactiviteit van de inrichting hebben doorgemaakt sinds de afgifte van de oorspronkelijke vergunning (of de laatste wijziging daarvan). Naast ontwikkelingen in de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu kunnen ook ontwikkelingen in de milieukwaliteit reden zijn voor toepassing van artikel 2.31a.

Het loslaten van de koppeling met de aanvraag krijgt extra betekenis in het licht van de nieuwe EU-richtlijn inzake industriële emissies,<sup>3</sup> de richtlijn waarin (naast een aantal andere EG-richtlijnen) ook de huidige IPPC-richtlijn is opgenomen.<sup>4</sup> De EU-richtlijn inzake industriële emissies bevat een ten opzichte van de IPPC-richtlijn aangescherpte verplichting tot het actualiseren van vergunningvoorschriften in verband met het beschikbaar komen van nieuwe technieken ter bescherming van het milieu (artikel 21). De richtlijn verplicht tot een geregelde toetsing van de vergunningvoorwaarden en bijstelling daarvan, als dat nodig is om de naleving van de richtlijn te garanderen. In verband met het voorgaande is artikel 2.31a gericht op activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, Wabo. Artikel 2.1, eerste lid, onder e, ziet onder meer op inrichtingen, waartoe in elk geval behoren inrichtingen met een gpbv-installatie (artikel 1.1, eerste en derde lid, Wabo). Een gpbv-installatie is een installatie als bedoeld in bijlage 1 bij de IPPC-richtlijn.

De EU-richtlijn inzake industriële emissies (artikel 21, tweede lid) bevat een informatieplicht voor de exploitant van de inrichting. In de huidige praktijk beschikt het bevoegd gezag vaak over onvoldoende informatie om een vergunning te kunnen wijzigen. In verband hiermee bepaalt het voorgestelde artikel 2.31a, tweede lid, dat de vergunninghouder desgevraagd aan het bevoegd gezag alle relevante gegevens verschaft. Met name valt te denken aan resultaten van de monitoring van emissies en andere gegevens die een vergelijking mogelijk maken van de werking van de installatie met de beste beschikbare technieken.

In verband met de aangehaalde jurisprudentie van de ABRS is destijds in de Wm bepaald dat wanneer niet door wijziging van de vergunning op grond van artikel 8.22 Wm kan worden bewerkstelligd dat in de inrichting (op termijn) weer ten minste de beste beschikbare technieken zullen worden toegepast, de voor die inrichting verleende vergunning moet worden ingetrokken (artikel 8.25, tweede lid, aanhef en onder a, Wm (oud)).<sup>5</sup> Laatstgenoemde bepaling is omgezet in artikel 2.33, eerste lid, aanhef en onder b, Wabo. Met het nu voorgestelde artikel 2.31a, eerste lid, wordt wijziging van de vergunning eenvoudiger en zal intrekking van de vergunning minder snel in beeld komen. De vergunninghouder kan zich

<sup>1</sup> Zie onder meer: ABRS 6 februari 2008, LJN: BC3615, ABRS 17 mei 2006, LJN: AX2148 (voorschrijven DeNOx-installatie), ABRS 4 februari 2004, LJN: AO2904 (opnemen aanvullende eisen inzake stofemissie), en ABRS 6 maart 2002, AB 2002, 274, m.nt. MPJ, LJN: AN6980 (wijziging ventilatiesysteem). Zie over deze jurisprudentie nader: M.P. Jongma, De milieuvergunning, Deventer 2002, blz. 145–148.

<sup>2</sup> Zie: R. Uylenburg, De vergunningaanvraag ter discussie, in: Milieu en Recht 2003, nr. 1, blz. 1; Th.G. Drupsteen, Een brug te ver, Deventer 2002; Rosa Uylenburg, Het omgevingsrecht van de toekomst: kiezen en delen, in: Bezinning op het omgevingsrecht. Essays over de toekomst van het omgevingsrecht (uitgave ministerie van Infrastructuur en Milieu), Den Haag 2010, blz. 215–217. Zie tevens: M.N. Boeve, M.G.W.M. Peeters, M.A. Poortinga en R. Uylenburg, Ambtshalve wijziging van de milieuvergunning (STEM-publicatie 2008/3).

<sup>3</sup> Richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (herschikking) (PbEU L 334).

<sup>4</sup> Richtlijn nr. 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEU L 24).

<sup>5</sup> Wet van 16 juli 2005, houdende wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat) (Stb. 2005, 432).

bij wijziging van de vergunning op grond van artikel 2.31a, eerste lid, niet beroepen op verkregen rechten (zie artikel 2.6, derde lid, Wabo).

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat wanneer de betrokken inrichting uit eigen initiatief wil overstappen op een nieuwe technologie en daartoe een aanvraag tot wijziging van de vergunning indient, het bevoegd gezag uiteraard geen gebruik hoeft te maken van zijn bevoegdheid tot ambtshalve wijziging van de vergunning. Zowel bij ambtshalve wijziging van de vergunning als bij het vrijwillig overstappen op nieuwe technieken kan de inrichting zo nodig een termijn worden gegund.

Het verlaten van de grondslag van de aanvraag zal in de regel tot een andere inrichting leiden. Uit de Wabo volgt dat in die gevallen de beschikking tot ambtshalve wijziging van de omgevingsvergunning wordt voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) (artikelen 3.15, derde lid, en 3.10, derde lid, Wabo). Eenieder kan dan zienswijzen naar voren brengen (artikel 3.12, vijfde lid, Wabo). Met deze procedure wordt voldaan aan de inspraakvereisten van artikel 24 van de EU-richtlijn inzake industriële emissies. Indien de ambtshalve wijziging van de vergunning bij wijze van uitzondering niet leidt tot een andere inrichting, wordt de beschikking voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.2 Wabo (artikelen 3.7, tweede lid, 3.15, derde lid, en 3.10, derde lid, Wabo). Daarbij geldt de basisregeling voor de inbreng van eventuele zienswijzen van derdebelanghebbenden (artikel 4:8 Awb). Indien naar verwachting derdebelanghebbenden bedenkingen zullen hebben, geeft het bevoegd gezag hen de gelegenheid om zienswijzen naar voren te brengen.

Tijdens de consultatie hebben VNO-NCW en MKB-Nederland gepleit voor handhaving van de jurisprudentie van de ABRs waarin het juist niet wordt toegestaan om bij het stellen van voorschriften de grondslag van de aanvraag te verlaten. Zij vrezen dat door de voorgestelde wijziging de ondernemer niet meer beschermd wordt tegen «overheden die op de stoel van de ondernemer gaan zitten». Ook zijn VNO-NCW en MKB-Nederland ervoor beducht dat het verlaten van de grondslag van de aanvraag tot aanzienlijke kosten voor ondernemingen kan leiden.

In reactie op deze bezwaren wordt nogmaals benadrukt dat het juist de bedoeling is van het wetsvoorstel om een omslag in de jurisprudentie te bewerkstelligen, een benadering die mede is ingegeven door de nieuwe EU-richtlijn inzake industriële emissies. Waar technische mogelijkheden tot verbetering van het milieu beschikbaar zijn, dienen deze te worden toegepast. Zo wordt de toepassing van nieuwe, schonere ontwikkelingen gestimuleerd. Toepassing van het voorgestelde artikel 2.31a moet uiteraard wel plaatsvinden binnen de grenzen van wat economisch haalbaar is. Dit volgt uit de definitie van beste beschikbare technieken in artikel 1, eerste lid, van de Wabo. Onderdeel van die definitie is de economische (en technische) haalbaarheid van de technieken in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort. Het kostenaspect wordt dus betrokken in de afweging die het bevoegd gezag moet maken. Het wettelijk kader bij een ambtshalve wijziging is hetzelfde als bij een beslissing op een aanvraag. Het bevoegd gezag kan dus alleen redelijke eisen stellen (beste beschikbare technieken en andere voorwaarden uit artikel 2.14 Wabo) en het bedrijf is via inspraak en beroep beschermd tegen onredelijke eisen.

### *3.3.2 Relatie inpassingsplannen en bestemmingsplannen (artikel 2.3.3, de onderdelen A en B)*

De bepaling in het derde lid van de artikelen 3.26 en 3.28 Wro geeft niet altijd de juiste verhouding tussen bestemmingsplannen en inpassingsplannen weer. Door het bestuursorgaan de bevoegdheid te geven om die verhouding expliciet te maken in het inpassingsplan, wordt een uitvoeringsvraagstuk opgelost. Met de aanpassing van het eerste en vijfde lid van de artikelen 3.26 en 3.28 Wro wordt daarnaast verduidelijkt op welk moment de bevoegdheid van de gemeenteraad om een bestemmingsplan en de bevoegdheid van provinciale staten om een inpassingsplan vast te stellen, vervallen indien de minister een rijksinpassingsplan in voorbereiding heeft, alsmede op welk moment die bevoegdheden weer herleven.

### *3.3.3 Verbetering planvergelijking bij flexibiliteitsbepalingen (artikel 2.3.3, onderdeel C)*

De voorgestelde wetswijziging beoogt onduidelijkheden weg te nemen met betrekking tot de uitvoering van de planschaderegeling van de Wet ruimtelijke ordening en enkele omissies te herstellen. Niet in alle gevallen blijkt uit de wet ondubbelzinnig in hoeverre in het kader van de beoordeling van planschade flexibiliteitsbepalingen en aanleg- en sloopvergunningvereisten in een bestemmingsplan meegewogen moeten worden bij de vergelijking tussen een oud en een nieuw bestemmingsplan. Zo is gebleken van een interpretatie die inhoudt dat enkel het opnemen van een beschermingsregime voor de archeologie via een aanlegvergunningstelsel<sup>1</sup> reeds zou kunnen leiden tot planschade. Die interpretatie, hoe begrijpelijk ook, komt niet overeen met de bedoeling van de wetgever. Het is daarom wenselijk de wettekst zo te verduidelijken dat misverstanden in de toekomst worden voorkomen.

De voorgestelde wetswijziging beoogt te regelen dat in het geval van bepalingen in een bestemmingsplan die burgemeester en wethouders de bevoegdheid geven om het bestemmingsplan uit te werken, te wijzigen, bij omgevingsvergunning ervan af te wijken of om nadere eisen te stellen<sup>2</sup>, dan wel een omgevingsvergunning te verlenen voor aanleg- of sloopactiviteiten, de beoordeling van planschade ten gevolge van die bepalingen niet plaatsvindt, voordat die bevoegdheid daadwerkelijk gebruikt is. Op basis van de geconcretiseerde invulling van een bestemmingsplan, dus pas als er daadwerkelijk een besluit is genomen omtrent de verlening van een omgevingsvergunning voor aanleg- of sloopactiviteiten, binnenplanse afwijkingen of omtrent uitwerkingen en wijzigingen, kan ter bepaling van de planschade een planologische vergelijking plaatsvinden met het voorheen geldende bestemmingsplan.

De sinds 1 juli 2008 geldende Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) heeft in Afdeling 6.1 in grote lijnen de planschaderegeling uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) overgenomen. De werking van de planschaderegeling is echter gewijzigd. Aan de planschaderegeling van de Wro ligt het *égalité*beginsel<sup>3</sup> ten grondslag: alleen onevenredige, buiten het normaal maatschappelijk risico vallende en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende schade die het gevolg is van het op de behartiging van het openbaar belang gericht optreden van de overheid, komt voor vergoeding in aanmerking. De wetgever heeft met de aanvaarding van de Wro gebroken met de filosofie die ten grondslag lag aan de WRO<sup>4</sup>. In artikel 6.2 van de Wro wordt expliciet bepaald dat binnen het normale maatschappelijk risico vallende schade voor rekening van de aanvrager blijft.

Een andere wijziging betreft het feit dat schade die het gevolg is van een uit te werken bestemming, een nadere eis of een bij bestemmingsplan toegestane afwijking van de bestemming, pas geclaimd kan worden als de schade concreet kan worden gemaakt aan de hand van een besluit over respectievelijk de uitwerking, de nadere eis of de afwijking. Het besluit dat

<sup>1</sup> Een dergelijke regeling vindt zijn grondslag in artikel 39, eerste lid, van de Monumentenwet 1988.

<sup>2</sup> Dit zijn de zogenaamde flexibiliteitsbepalingen van het bestemmingsplan die op grond van artikel 3.6, eerste lid, van de Wro zijn toegestaan.

<sup>3</sup> «*Égalité devant les charges publiques*» (gelijkheid voor de openbare lasten); dit beginsel ligt ook ten grondslag aan het wetsvoorstel Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Kamerstukken II, 2010/11, 32 621, nr. 2).

<sup>4</sup> Dat het *égalité*beginsel niet besloten lag in artikel 49 van de WRO-oud is direct af te leiden uit de jurisprudentie.

bijvoorbeeld de bestemming wijzigt in een uit te werken bestemming was onder de Wro een grond voor planschade, maar is dat onder de Wro niet. Met deze wijziging wilde de wetgever bewerkstelligen dat de werkelijke schade werd vergoed in plaats van theoretische schade. Onder de Wro kon het gebeuren dat schade vergoed werd op grond van de *mogelijkheid* dat een uitwerking van een uit te werken bestemming het bouwen van een hoge flat toe zou kunnen staan, terwijl bij de uiteindelijke uitwerking een bestemming werd neergelegd die veel minder schade veroorzaakte, bijvoorbeeld een buurtpark.

Bij de Tweede Kamer is een wetsvoorstel aanhangig (Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten<sup>1</sup> dat onder andere voorziet in een generieke regeling voor nadeelcompensatie in de Algemene wet bestuursrecht. Dat wetsvoorstel wordt op termijn gevolgd door een aanpassingwet die de Wro in overeenstemming met de generieke regeling brengt. De onderhavige wijziging van de planschaderegeling in de Wro zal daarbij van betekenis zijn, enerzijds omdat deze wijziging de onderlinge verhouding en samenhang tussen de besluiten die op grond van Wro genomen kunnen worden verduidelijkt en anderzijds omdat deze wijziging alle besluiten op grond van de Wro die als planschadeoorzaak kunnen gelden onder de planschaderegeling brengt.

Dit wetsvoorstel beoogt de aanlegvergunning en de sloopvergunning (artikel 3.3 en 3.38, derde lid, van de Wro) en de afwijking van de beheersverordening (artikel 3.38, vierde lid, van de Wro) als zelfstandige planschadeoorzaak op te nemen in artikel 6.1 van de Wro. Verder wordt een zesde lid aan artikel 6.1 van de Wro toegevoegd, waaruit blijkt dat er eerst duidelijkheid moet zijn omtrent het besluit over de flexibiliteitsbepalingen, de aanlegvergunning of de sloopvergunning, voordat de planschade kan worden vastgesteld. Met hetgeen wordt voorgesteld wordt tevens een ander interpretatieprobleem opgelost. De redactie van de huidige regeling lijkt erop te duiden dat bij het vergelijken van het oude bestemmingsplan met het nieuwe bestemmingsplan de in het bestemmingsplan geregelde mogelijkheid voor het afwijken<sup>2</sup> altijd buiten beschouwing moet worden gelaten. Maar dat kan bij directe schade<sup>3</sup> (de eigenaar van een perceel leidt schade, omdat zijn eigen bouw mogelijkheden ingeperkt worden) tot een ongewenste uitkomst leiden. Dat is het geval, als een bestemmingsplan een deel van de bouwrechten van het oude bestemmingsplan onder een afwijkingsregeling brengt. Als die afwijkingsmogelijkheid buiten beschouwing wordt gelaten, dan wordt in zo'n geval de conclusie getrokken dat er schade is, omdat de bouw mogelijkheden zijn ingeperkt, terwijl er als de omgevingsvergunning voor het afwijken verleend wordt feitelijk geen schade is. Hetzelfde geldt voor een aanlegvergunningstelsel: de schade kan pas concreet worden bepaald als de vergunning geweigerd wordt of als er voorwaarden aan de vergunning verbonden worden.

Met het nieuwe zesde lid van artikel 6.1 wordt ondubbelzinnig duidelijk dat schade als gevolg van een bepaling die slechts een bevoegdheid geeft tot een nader besluit, pas bepaald wordt nadat een besluit, gebruik makend van die bevoegdheid, is genomen. Regels in een bestemmingsplan waarbij is aangegeven dat daarvan bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken, leiden dus pas eerst tot planschade nadat een beslissing is genomen omtrent het verlenen van een omgevingsvergunning. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld een uit te werken bestemming met een daaraan gekoppeld bouwverbod. Er kan in zo'n geval pas schade vastgesteld worden als er is uitgewerkt of als met omgevingsvergunning van het bouwverbod is afgeweken.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 621, nr. 2.

<sup>2</sup> De mogelijkheid van de «binnenplanse afwijking» (artikel 3.6, eerste lid, onder c van de Wro in samenhang met de artikelen 2.1, eerste lid, onder c en 2.12, eerste lid, onder a, onder 1°, van de Wabo).

<sup>3</sup> Directe schade: de oorzaak van de schade ligt op het perceel waar de schade optreedt, bijvoorbeeld omdat de bouw mogelijkheden zijn afgenomen; indirecte schade: de oorzaak ligt op een ander perceel, bijvoorbeeld omdat bebouwing op dat perceel het woongenot in de omgeving aantast (uitzichtvermindering, zon, privacy, etc.).

#### **4. Effecten van het wetsvoorstel (gevolgen voor lasten voor burgers, bedrijven en instellingen, en lasten voor Rijk en decentrale overheden)**

Dit wetsvoorstel bestendigt de tijdelijke lastenreductie die met de Chw wordt behaald. De belangrijkste voordelen hangen samen met de snellere besluitvorming. Dit betreft in eerste instantie gevolgen voor overheden (vermindering van bestuurlijke lasten). Maar ook burgers en bedrijven profiteren hiervan, bijvoorbeeld omdat zij minder lang hoeven wachten voordat ze met hun activiteiten kunnen beginnen.

De (administratieve) lasten voor burgers, bedrijven en instellingen zullen als gevolg van de overige verbeteringen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen extra afnemen met naar schatting € 2,348 miljoen per jaar. De uitvoeringslasten voor de overheid zullen afnemen met naar schatting € 0,670 miljoen per jaar. Op basis van de nu beschikbare gegevens bedraagt de totale lastenreductie als gevolg van dit wetsvoorstel dus ongeveer € 3,018 miljoen per jaar.

Hieronder wordt voor enkele specifieke onderwerpen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen beschreven wat de gevolgen zijn voor de administratieve lasten, de bestuurlijke lasten en de lasten voor de rechterlijke macht. Daarnaast zal aandacht worden besteed aan de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Voor de berekening van de administratieve lasten en uitvoeringslasten is gebruik gemaakt van een onderzoek door SIRA Consulting met betrekking tot een eerdere versie van het wetsvoorstel, dat eind augustus is afgerond. De concept-onderzoeksresultaten zijn voorgelegd aan en afgestemd met ACTAL. Voor enkele categorieën van wijzigingen is geen afzonderlijke beschrijving opgenomen. Het gaat om de wijzigingen die inhoudelijk gelijk zijn aan de bestaande regeling in de Chw. Voor deze wijzigingen zijn de effecten gelijk aan die van de Chw.

##### *Administratieve lasten*

De wijziging van de wet- en regelgeving heeft gevolgen op de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Voor burgers wordt geen reductie van de administratieve lasten verwacht. Voor bedrijven wordt een reductie verwacht van ongeveer € 2,348 miljoen per jaar. Deze reducties worden overigens niet veroorzaakt door de verkorting van de beslistermijnen. Dit heeft wel voordelen voor bedrijven, maar dit komt niet terug in de berekening van de administratieve lasten.

*Het niet langer stellen van een maximumtermijn voor een omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan en de verkorting van de procedure voor het verkrijgen van een dergelijke omgevingsvergunning voor afwijkingen tot een termijn van maximaal tien jaar (zie artikel 2.2.1)*

Door deze aanpassing van de Wabo, gezien in samenhang met de voorgenomen aanpassingen van het Bor, wordt de procedure voor het aanvragen van een omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan tot een termijn van maximaal tien jaar, verkort van 26 naar acht weken. Die voorgenomen aanpassingen van het Bor behelzen het loslaten van de thans in artikel 5.18, eerste lid, van het Bor gestelde maximum termijn van vijf jaar voor de gelding van een omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan en het toevoegen van planologische afwijkingen tot een termijn van tien jaar aan artikel 4 van bijlage II bij het Bor.

De verkorting van de proceduretijd heeft geen invloed op de administratieve lasten. Het voornaamste effect op de lasten komt voort uit het feit dat voor situaties waarvoor nu een permanente ontheffing wordt aangevraagd voortaan een tijdelijke ontheffing (met een eenvoudigere procedure) kan worden aangevraagd. Dit geeft voor bedrijven een lastenreductie van circa € 648 000 per jaar.

#### *Vervallen van de aanvraag van een ontgrondingsvergunning bij bodemsaneringen*

Door het voorstel zullen aanvragen voor een ontgrondingsvergunning vervallen wanneer deze worden aangevraagd voor een situatie waarbij een bodemsanering wordt uitgevoerd. Dit betreft slechts een beperkt deel van deze vergunningaanvragen, geschat wordt 5%, maar door de hoge kosten van een vergunningaanvraag<sup>1</sup> komt de totale reductie van de administratieve lasten op ongeveer € 1,7 miljoen per jaar.

#### *Bestuurlijke lasten*

Naast de gevolgen op de administratieve lasten hebben de wijzigingen ook invloed op de lasten van de overheden die deze regelgeving uitvoeren. Voor deze bestuurlijke lasten, ook wel uitvoeringslasten genoemd, wordt door de wijziging van de regelgeving een reductie verwacht van circa € 0,67 miljoen per jaar.

*Het niet langer stellen van een maximumtermijn voor een omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan en de verkorting van de procedure voor het verkrijgen van een dergelijke omgevingsvergunning voor afwijkingen tot een termijn van maximaal tien jaar (zie artikel 2.2.1)*

Door de mogelijkheid om de omgevingsvergunning voor een tijdelijke planologische afwijking voor een termijn tot maximaal tien jaar met toepassing van de reguliere procedure te verlenen, dalen de uitvoeringslasten voor het behandelen van deze aanvragen met ongeveer € 486 000 per jaar. De precieze besparing is afhankelijk van het aantal aanvragen dat als gevolg van deze wijziging niet meer met toepassing van de uitgebreide procedure hoeft te worden afgehandeld.

#### *Vervallen van de aanvraag van een ontgrondingsvergunning bij bodemsaneringen*

Door het voorstel zullen de administratieve lasten dalen met ongeveer € 182 000.

*De mogelijkheid ontheffing te verlenen op de regels ten aanzien van de geluidbelasting in een luchthavenbesluit of luchthavenregeling (zie artikel 2.2.3, onderdeel B)*

Door de introductie van deze ontheffingsmogelijkheid zullen de administratieve lasten enigszins toenemen. De toename is echter zeer gering. Het is de bedoeling dat het gebruik van een luchthaven zoveel mogelijk in het luchthavenbesluit of de luchthavenregeling wordt vastgelegd, waardoor slechts in incidentele gevallen van het ontheffingsinstrument gebruik hoeft te worden gemaakt. Uitgaande van 17 luchthavens, 1 ontheffing per luchthaven per jaar, tijdsbeslag per ontheffing van 1 uur, uurtarief van € 45,- worden de administratieve lasten geraamd op € 765,- per jaar. Gezien het geringe aantal te verwachten ontheffingen (geschat op 12 per jaar voor alle provincies), is de bestuurlijke last beperkt. Voor het in ontvangst nemen en beoordelen van de aanvraag wordt de tijdsbesteding

<sup>1</sup> «Nulmeting AL bedrijven 2007», Regiegroep Regeldruk, april 2008.



geschat op 3 uur per aanvraag tegen een uurtarief van € 63. De uitvoeringslasten nemen hierdoor toe met circa € 3 200 per jaar.

#### *Lasten voor de rechterlijke macht*

De in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen zouden kunnen leiden tot een reductie van het aantal beroepszaken dat dient te worden behandeld. Tegelijk kan de situatie zich voordoen dat de zesmaandentermijn voor bepaalde categorieën projecten incidenteel een verdringingseffect heeft op andere zaken en structureel kan nopen tot een aanpassing in de organisatie. Over deze gevolgen vindt nog overleg plaats met de Raad van State om te bezien of en zo ja welke financiële gevolgen dit heeft voor de Raad van State. Vanuit de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu zal een bijdrage worden geleverd aan financiële compensatie van de gevolgen die de verlenging van de Chw heeft voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

#### *Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets)*

Zoals eerder verwoord heeft de regering besloten om de Chw te continueren. De bestaande praktijk blijft in dat opzicht dus ongewijzigd. Voorts worden enkele quick wins geregeld waarmee de uitvoerbaarheid van beleid wordt ondersteund.

### **5. Consultatie**

In februari 2011 is een eerder concept van het wetsvoorstel permanent maken Crisis- en herstelwet en quick wins ter consultatie voorgelegd aan de andere overheden en diverse betrokken maatschappelijke partijen. Van de volgende organisaties of instanties (in alfabetische volgorde) is een reactie ontvangen op het wetsvoorstel:

- (Dienst Ruimtelijke Ordening van de gemeente) Amsterdam
- Bouwend Nederland
- Commissie voor de mer
- IPO
- Milieudefensie
- Natuurmonumenten
- NEPROM
- Raad voor de rechtspraak
- Stichting Natuur en Milieu
- Unie van Waterschappen
- VNG
- VNO/NCW
- Vogelbescherming
- Waddenvereniging.

Daarnaast is een reactie ontvangen van Loyens & Loeff vanuit de MKB-sector. Betrokkenen hebben zowel gereageerd op het voornemen om de Chw permanent te maken (hoofdstuk 1 van het oorspronkelijke wetsvoorstel) als op de voorgestelde quick wins (hoofdstuk 2 van het oorspronkelijke en huidige wetsvoorstel). Ook hebben zij een aantal aanvullende suggesties gedaan voor quick wins.

#### *Algemeen*

Diverse partijen hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om mee te denken over het voorliggende wetsvoorstel. Het merendeel van de reacties was (deels) instemmend of ondersteunend. Enkele reacties zijn kritisch of zelfs afwijzend, bijvoorbeeld van de zijde van de natuur- en milieuorganisaties.

Diverse partijen hebben gevraagd om te verduidelijken waarom de evaluatie van de Chw niet wordt afgewacht alvorens deze permanent wordt gemaakt en de relatie met de voorgenomen fundamentele vernieuwing van het omgevingsrecht te schetsen. In samenhang hiermee is door de VNG verzocht om terughoudend te zijn met een voortdurende aanpassing van het omgevingsrecht gezien het absorptievermogen voor nieuwe wetgeving bij gemeenten. Verschillende partijen hebben gevraagd om het wetsvoorstel dan wel de memorie van toelichting op onderdelen aan te vullen of te verduidelijken.

De ontvangen reacties vormden als zodanig geen aanleiding om het wetsvoorstel, dat beoogt tegemoet te komen aan vragen en behoeften vanuit de praktijk, aan te passen. Dat laat onverlet dat de communicatie over en de implementatie van de voorgestelde wijzigingen aandacht behoeft, zoals onder meer door de VNG is bepleit. Met het IPO en de VNG, en met de Commissie voor de mer, is nader ambtelijk overleg gepleegd over de reacties. Daarnaast is naar aanleiding van het ontvangen commentaar en daarin gedane voorstellen waar nodig de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangevuld en verbeterd.

Opgemerkt dient tevens te worden dat partijen hebben gereageerd op een (gedateerde) versie van het wetsvoorstel die dus op onderdelen afwijkt van het thans voorliggende voorstel tot permanent maken van de Chw. Zo is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State alsnog besloten de evaluatie van de Chw af te wachten, alvorens hoofdstuk 1 van de Chw te verankeren in de Awb. In dit kader gaat het te ver om de diverse reacties, die soms gedetailleerd en wetstechnisch zijn, uitgebreid te bespreken. Waar nodig is of wordt bij specifieke onderdelen van deze memorie van toelichting wel verwezen naar een of meerdere reacties.

Eén element van de reactie van Loyens & Loeff vraagt wel om een nadere reactie op deze plaats. Hierbij gaat het (zoals ook in de publieke reacties van de hoogleraren De Zeeuw en Bregman aan de orde gesteld) om een (voorlopige) rechterlijke uitspraak waaruit blijkt dat de (algemene procedurele voordelen van de) Chw slechts geldt (gelden) ten aanzien van projecten waarop de op 1 juli 2008 in werking getreden Wet ruimtelijke ordening van toepassing is. De regering heeft kennisgenomen van de bedoelde jurisprudentie. De regering is er altijd vanuit gegaan dat een uitwerkingsplan op grond van artikel 3.6 Wro, ongeacht of het een uitwerking betreft van een bestemmingsplan dat is vastgesteld krachtens de oude WRO dan wel krachtens de nieuwe Wro, een plan is dat krachtens afdeling 3.1 Wro wordt vastgesteld zoals bedoeld in categorie 3.1 of 3.4 van Bijlage I Chw. Zou de rechter tot het definitief oordeel komen dat deze uitleg van de regering onjuist is, dan zal de regering zich beraden of alsnog reparatie van de bepalingen aan de orde zou moeten zijn. Dat zelfde geldt overigens voor de (eveneens voorlopige) uitspraak dat een nog krachtens artikel 3.6, eerste lid, uit te werken bestemmingsplan niet kan worden gezien als een besluit als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder a, Chw.

Enkele partijen hebben suggesties voor aanvullende quick wins gedaan. Het oordeel van de regering volgt hieronder.

#### *Quick wins*

IPO, Bouwend Nederland, VNO/NCW en MKB-Nederland, NEPROM, de Dienst Ruimtelijke Ordening van Amsterdam en de VNG hebben aanvullende suggesties voor quick wins gedaan. Deze suggesties zijn waar mogelijk overgenomen in dit wetsvoorstel. Dat geldt niet voor een

voorgestelde quick win indien deze op inhoudelijke bezwaren stuit of beter past in de vernieuwing van het omgevingsrecht. Voor wat betreft afzonderlijke quick wins wordt het volgende opgemerkt.

Het IPO heeft voorgesteld om een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en voor ontheffingen in provinciale ruimtelijke verordeningen in te voeren. Dit voorstel zal worden meegenomen in een afzonderlijk wetsvoorstel tot wijziging van de Wro. Het IPO heeft ook gevraagd naar wetgeving voor sanering van windmolens. De regering ziet hiertoe op dit moment geen aanleiding. Er loopt een onderzoek naar de wenselijkheid van wetgeving.

De IPO-suggestie voor uitbreiding van GS-bevoegdheden bij vergunningen voor mijnbouw heeft de regering niet overgenomen. Thans wordt met betrokkenheid van het IPO en de provincies gewerkt aan een Structuurvisie voor de ondergrond. In samenhang daarmee zal ook worden gekeken naar de vergunningverlening krachtens de Mijnbouwwet. Een verzwaren van de adviesrol van GS ligt bij de vergunningverlening niet in de rede omdat het gaat om nationale belangen. Het IPO heeft voorts enkele wetstechnische voorstellen gedaan in relatie tot de Wro, het Bor, de Wabo en de Nb-wet 1998. De voorgestelde aanpassing van artikel 19j van de Nb-wet 1998 neemt de regering mee bij de aanstaande wijziging van de natuurregelgeving. De voorgestelde aanpassing van artikel 6.5, derde lid, van het Bor, wordt niet overgenomen. Wel bestaat er het voornemen om, mede naar aanleiding van de reactie van het IPO, de wettelijke grondslag van dat artikel – artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo – te verduidelijken. Dit is opgenomen in het wetsvoorstel tot herstel van wetstechnische gebreken alsmede andere wijzigingen van ondergeschikte aard in diverse wetten op of in verband met het terrein van infrastructuur en milieu (32 844), dat op dit moment bij de Tweede Kamer aanhangig is. De andere voorstellen zullen worden gezien bij de vernieuwing van het omgevingsrecht.

Bouwend Nederland heeft voorgesteld om provinciale wegen op te nemen in het wetsvoorstel. Dit voorstel is al geregeld in een eerder wetsvoorstel tot wijziging van de Chw en enkele andere wetten dat thans voor behandeling bij de Eerste Kamer ligt.<sup>1</sup> De suggestie om een tijdelijke afwijkingsnorm voor geluidhinder te regelen voor onderhoud en reparatie van wegvakken heeft de regering niet overgenomen. Voor dergelijke geluidhinder zijn geen wettelijke bepalingen van kracht en ook de recente circulaire bouwlawaai bevat bewust geen aanbevelingen ter zake. Dan ligt een wettelijke bepaling ook niet voor de hand. Bouwend Nederland heeft tevens de suggestie gedaan om niet alleen voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan maar ook voor bouwprojecten een kortere beslistermijn te laten gelden. Dit voorstel is thans niet overgenomen. De regering beziet de mogelijkheid om bij de vernieuwing van het omgevingsrecht te bepalen dat in beginsel voor alle afwijkingen van het bestemmingsplan de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Daarbij krijgt het bevoegd gezag de bevoegdheid om in uitzonderingsgevallen de uitgebreide procedure toe te passen.

VNO-NCW en MKB Nederland hebben voorgesteld om de leesbaarheid van de Wabo te verbeteren. Hierin wordt (deels) voorzien door middel van wetgeving die in voorbereiding is. De suggestie om te bepalen dat een omgevingsvergunning bij een vermoeden van bodemverontreiniging alleen bij bestaande gevallen van verontreiniging niet in werking treedt wordt meegenomen bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet bodembescherming met het oog op het terugbrengen van de administratieve en bestuurlijke lasten en enkele verbeteringen van de uitvoering.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I, 2010/11, 32 588, A.

De NEPROM heeft voorgesteld om sobere toetsingskaders te hanteren. Dit is een aandachtspunt bij de vernieuwing van het omgevingsrecht. Globaler bestemmen, zoals door de NEPROM bepleit, is door het ministerie van VROM in oktober 2009 gestimuleerd met de uitgifte van een brochure «Met globale bestemmingsplannen meer mogelijkheden». Vereenvoudiging van de mogelijkheden om met een omgevingsvergunning af te kunnen wijken van een bestemmingsplan, waaraan thans wordt gewerkt, zal de flexibiliteit vergroten en de behoefte aan globale plannen verminderen.

De NEPROM heeft tevens voorgesteld om bij een beroep tegen de bouwvergunning alleen schadevergoeding en geen vernietiging mogelijk te maken. Dit voorstel leidt tot een inbreuk op fundamentele rechtswaarden en is niet overgenomen. Bovendien zal de invoering van het relativiteitsvereiste al een vergelijkbaar effect met zich meebrengen. De suggesties over het begrip basiskwaliteit, de vereenvoudiging en verbreding van de Stad-en-Milieuregeling en de rol van PPS-overeenkomsten zullen worden meegenomen bij de vernieuwing van het omgevingsrecht.

De Dienst Ruimtelijke Ordening van Amsterdam heeft voorgesteld om een ruimere termijn (dan 5 jaar) te hanteren bij voorlopige bestemmingen. Deze suggestie zal worden meegenomen bij de vernieuwing van het omgevingsrecht. Het voorstel om het regime van de Wet geluidhinder te versoepelen voor ziekenhuizen en verpleeghuizen wordt meegenomen bij het opstellen van de amvb in het kader van de voorgenomen geluidswetgeving voor rijksinfrastructuur met geluidsproductieplafonds.

Ter zake van de coördinatie­regeling van de Wro deed de VNG voorstellen voor verbetering. De VNG vond een besluit van de gemeenteraad voor de toepassing van de gemeentelijke coördinatie­regeling drempelverhogend. Verder vond zij niet duidelijk of de vereiste nadere aanduiding van de te coördineren besluiten in het coördinatie­besluit zelf moet plaatsvinden, of dat het mogelijk is dit in een later stadium bij een afzonderlijk besluit te doen. De VNG stelde voor in de Wro te regelen dat de coördinatie­regeling gefaseerd kan worden toegepast, aangezien het onmogelijk is bij complexe projecten (waarvoor de coördinatie­regeling is bedoeld) op voorhand alle te coördineren besluiten aan te duiden.

In reactie hierop stelt de regering vast dat de coördinatie­regeling tot gevolg heeft dat besluiten niet meer tot stand komen via de procedure die de wet voor het desbetreffende besluit voorschrijft, maar de procedure van de coördinatie­regeling volgen. Een tweede gevolg is dat er nog slechts in één instantie beroep kan worden ingesteld. In verband met deze gevolgen heeft de wetgever gemeend dat er een expliciet besluit van de gemeenteraad nodig is voor toepassing van de coördinatie­regeling. Daarbij biedt de wet de gemeenteraad de mogelijkheid om «categorieën van gevallen» aan te wijzen. De gemeenteraad zelf kan zorgen voor een verlaging van de drempel door van deze bevoegdheid gebruik te maken. Veel gemeenten hebben daarvoor reeds gekozen met de vaststelling van een coördinatie­verordening. Daarnaast kan de gemeenteraad een besluit tot coördinatie eenvoudig koppelen aan een besluit omtrent een structuurvisie of een stedenbouwkundig plan. De regering ziet daarom op dit moment geen reden voor een aanpassing van de wet op dit onderdeel.

## II ARTIKELEN

### Hoofdstuk 1 Wijziging Crisis- en herstelwet

#### *Onderdeel A*

Deze wijziging hangt nauw samen met de wijziging van artikel 2.3; zie de toelichting bij onderdeel F.

#### *Onderdeel B*

De Chw is destijds onder regie van de toenmalige minister-president tot stand gebracht. De regering heeft besloten de coördinatie van het permanent maken van de Chw en de uitvoering van de huidige Chw te beleggen bij de minister van Infrastructuur en Milieu. In de Chw is de voordracht van een aantal algemene maatregelen van bestuur belegd bij de minister-president. Met deze wijziging wordt de reeds bestaande feitelijke gang van zaken, namelijk dat de minister-president bij het opstellen en wijzigen van deze amvb's niet betrokken wordt, formeel bezegeld.

#### *Onderdeel C*

Artikel 1.4 van de Chw beoogde blijkens de memorie van toelichting slechts te regelen: «een inperking van de mogelijkheid voor niet tot de centrale overheid behorende bestuursorganen om op te komen tegen besluiten die zijn genomen door een bestuursorgaan dat wel tot de centrale overheid behoort.»<sup>1</sup> De bestuursrechter heeft evenwel in uitspraken van 1 april 2011 (zaaknr. 201011757, 14/R1, 9/R1, 13/R1), op 29 juli 2011 bevestigd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, een gemeente op grond van de tekst van artikel 1.4 Chw niet ontvankelijk verklaard in zijn beroep tegen een besluit van provinciale staten. De bestuursrechter constateerde dat de tekst van artikel 1.4 niet overeenkomt met de kennelijke strekking daarvan, zoals wordt aangegeven in de artikelsgewijze toelichting, en gaf voorrang aan een grammaticale wetsuitleg boven een wetshistorische interpretatie.

Mede op verzoek van de VNG en de Unie van Waterschappen wordt voorgesteld de tekst van artikel 1.4 in overeenstemming te brengen met de bedoeling van de wetgeving en de beroepsmogelijkheid van decentrale overheden niet verder te beperken dan destijds door de wetgever was beoogd. Met name het beroepsrecht van een waterschap tegen een besluit van een gemeente of provincie dient te worden gehandhaafd om te garanderen dat de specifiek aan deze functionele overheid toevertrouwde belangen voldoende recht wordt gedaan bij integrale afwegingen door andere bestuursorganen, bijvoorbeeld in het kader van bestemmingsplannen (watertoets) of bij verlening van een omgevingsvergunning (verklaring van geen bezwaar).

#### *Onderdeel D*

Kortheidshalve wordt verwezen naar de toelichting bij onderdeel F.

#### *Onderdeel E*

Voorgesteld wordt de beperking van de toepassing van afdeling 1 van hoofdstuk 2 van de Chw tot bestaand stedelijk gebied of bestaand bedrijventerrein te schrappen. Het gevolg daarvan is dat de voordelen die deze bepaling biedt, ook kunnen gelden voor het landelijk gebied. In het advies van de VROM-raad «Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid», dat

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2009/10, 32 127, nr. 3, blz. 44.

de basis heeft gevormd voor deze afdeling in de Chw, worden ook voorbeelden van toepassingsmogelijkheden in het landelijk gebied aangehaald. Met de voorgestelde wijziging van artikel 2.2, eerste lid, wordt de mogelijkheid geopend ook in het landelijk gebied voor de duur van ten hoogste tien jaar een ontwikkelingsgebied aan te wijzen met het oog op het versterken van de duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling van dat gebied.

Voorgesteld wordt het tweede lid te laten vervallen. Deze bepaling schrijft voor dat binnen drie maanden na beëindiging van een experiment dat uitgevoerd wordt op basis van afdeling 1 van hoofdstuk 2 (ontwikkelingsgebieden) of afdeling 2 van hoofdstuk 2 (innovatie) een verslag aan beide kamers van de Staten-Generaal wordt gezonden over de doeltreffendheid, de effecten van het experiment alsmede met een standpunt over voortzetting anders dan als experiment. Aangezien de experimenten een doorlooptijd van tien tot soms zelfs vijftien jaar kennen, is te verwachten dat deze verslagen eerst verspreid in de periode tussen 2020 en 2025 beschikbaar zullen komen. Hoewel in algemene zin geldt dat een evaluatie pas zinvol is, wanneer een experiment is afgerond, bestaat voor deze experimenten al veel eerder behoefte aan (enig) zicht op de effectiviteit van de huidige bepalingen. Immers, op basis van de ervaringen in de eerste jaren na inwerkingtreding van de Chw kunnen lessen getrokken worden, die benut kunnen worden voor de verdere uitwerking en implementatie van bepalingen in de nieuwe Omgevingswet. Gelet op het strakke tijdpad voor de totstandkoming van de Omgevingswet, wordt afgezien van een formeelwettelijke tussenevaluatie. Benutting van lessen uit lopende experimenten zal herkenbaar in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet worden verantwoord. Een eerste rapportage over de effectiviteit van deze Chw-experimenten is meegenomen bij de voorbereiding van het wetsvoorstel en toegezonden aan de Tweede Kamer (zie het algemeen gedeelte van deze memorie van toelichting).

#### *Onderdeel F*

In het huidige artikel 2.3 Chw is voor het ontwikkelingsgebied de bijzondere figuur van het gebiedsontwikkelingsplan gecreëerd. Dit gebiedsontwikkelingsplan maakt deel uit van het bestemmingsplan. In de uitvoeringspraktijk zijn vragen gerezen over de relatie van dit gebiedsontwikkelingsplan met het bestemmingsplan, dat op hetzelfde gebied betrekking heeft. In de praktijk blijkt het niet helder of het een onderdeel van het bestemmingsplan betreft of een zelfstandig, met het bestemmingsplan samenhangend, plan. Gezien het feit dat het gebiedsontwikkelingsplan een eigen vaststellingsprocedure kent (artikel 2.3, derde lid), is sprake van een zelfstandige planfiguur. Maar andere onderdelen van artikel 2.3 suggereren een heel nauwe relatie met het bestemmingsplan (het eerste en het vierde lid). In de praktijk blijken nauwelijks situaties denkbaar waarin de noodzaak tot het vaststellen van een gebiedsontwikkelingsplan bestaat zonder dat het onderliggende bestemmingsplan aangepast hoeft te worden. Immers, als een ontwikkeling past in het bestemmingsplan, zal de vergunningverlening doorgaans zonder obstakels kunnen plaatsvinden. Daarom wordt voorgesteld het bijzondere regiem voor een ontwikkelingsgebied niet langer te reguleren via een gebiedsontwikkelingsplan, maar dit direct te regelen met een (wijziging van een) bestemmingsplan. Daarmee zijn uitvoeringsproblemen die voortkomen uit onduidelijkheid over de samenhang tussen het gebiedsontwikkelingsplan en het bestemmingsplan opgelost en kan de aparte procedure vervallen, waarmee de toepassing in de praktijk vereenvoudigd wordt.

De wijzigingen van artikel 2.3 van de Chw betreffen de inbedding van het ontwikkelingsgebied in het bestemmingsplan en het schrappen van de figuur van het gebiedsontwikkelingsplan. Het eerste (vaststelling gebiedsontwikkelingsplan), het derde en vierde lid (procedurebepalingen) kunnen komen te vervallen.

Ter uitvoering van een gebiedsontwikkeling is vrijwel altijd een bestemmingsplanherziening of een omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan of beheersverordening nodig. Als blijkt dat voor de optimalisatie van de milieugebruiksruimte afwijking van milieukwaliteitsnormen nodig is of anderszins regels moeten worden gesteld en maatregelen of werken nodig zijn, dan moet in een nieuw bestemmingsplan, de toelichting of het exploitatieplan daaronder begrepen, daarvoor de onderbouwing worden gegeven (tweede lid), waarbij dit bestemmingsplan ook zelf een regeling kan bevatten die voor de uitvoering nodig is (tweede lid, onderdeel c). Uit de toelichting van het bestemmingsplan zal op grond van het tweede lid ook moeten blijken dat aan de doelstelling van Afdeling 1 van hoofdstuk 2 van de Chw wordt voldaan. De fasering en de financiële zaken zullen veelal in het exploitatieplan aan de orde komen.

Het vierde lid biedt de mogelijkheid om het bestemmingsplan in afwijking van de in dat lid genoemde normen vast te stellen. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn om, in strijd met de Wet geluidhinder, een woonbestemming toe te kennen. Het bestemmingsplan moet dan de maatregelen aangeven die ervoor zorgen dat die woonbestemming op termijn (uiterlijk na tien jaar) wel past binnen de kaders van de Wet geluidhinder. Het bestemmingsplan moet op grond van de Wro binnen tien jaar geactualiseerd worden. Het geactualiseerde plan moet dan uiteraard voldoen aan de wettelijke normen. Voor het geval dat de opdracht om binnen tien jaar alsnog aan de milieunormen te voldoen niet gelukt is, legt het vierde lid een verplichting op aan burgemeester en wethouders om daar alsnog zorg voor te dragen. Deze verplichting betreft in de praktijk vooral de besluiten als bedoeld in het vijfde lid, omdat een nieuw bestemmingsplan zoals eerder opgemerkt sowieso moet voldoen aan de normen, maar de verplichting moet ook gelezen worden als een opdracht aan het college van burgemeester en wethouders om het nieuwe bestemmingsplan zo in te richten dat afwijkingen van normen die onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan geplaatst worden aangepakt worden.

Het vijfde lid geeft burgemeester en de wethouders de bevoegdheid om de besluiten te nemen die voor de uitvoering van het project noodzakelijk zijn. Het kunnen besluiten zijn die in strijd komen met de normen die op grond van het derde lid overschreden mogen worden of besluiten die ervoor zorgen dat binnen de gestelde termijn alsnog aan de normen wordt voldaan.

Het vereiste van een verklaring van geen bezwaar is niet veranderd (zesde tot en met negende lid nieuw). De mogelijkheid om in de bestemmingsplanregels maatregelen te verankeren (tweede lid, onderdeel c) heeft wel enig gevolg voor de toepassing. De bestemmingsplanprocedure ziet op het betrekken van andere overheden bij de vaststelling van het bestemmingsplan. De vereiste verklaring is dan ook niet nodig in het geval van besluiten die op grond van het bestemmingsplan genomen kunnen worden.

#### *Onderdeel G*

Dit betreft louter een redactionele wijziging als gevolg van het schrappen van de figuur van het gebiedsontwikkelingsplan (zie het vorige onderdeel).

#### *Onderdeel H*

Dit betreft het schrappen van een evaluatiebepaling in artikel 2.4, parallel aan de vergelijkbare bepaling in artikel 2.2. Voor een toelichting wordt korthedshalve verwezen naar onderdeel C.

#### *Onderdeel I*

In artikel 3.21, onderdeel C, onder 2, is een horizonbepaling opgenomen in artikel 5.16 van de Wet milieubeheer, vanwege de looptijd van (artikel 2.3 van) de Chw tot 1 januari 2014 en de daaraan gekoppelde looptijd van (artikel 2 van) de Interimwet stad- en milieubenadering. Vanwege het permanent maken van de Chw (zie onderdeel L) vervalt deze horizonbepaling. De Chw en de Interimwet stad- en milieubenadering zullen in de nabije toekomst worden ingetrokken met de invoering van de aangekondigde Omgevingswet.

#### *Onderdeel J*

Dit betreft louter een redactionele wijziging als gevolg van het schrappen van de figuur van het gebiedsontwikkelingsplan (zie onderdeel F).

#### *Onderdeel K*

Dit betreft een actualisering van de aanduiding van de voor de evaluatie verantwoordelijke bewindspersonen.

#### *Onderdeel L*

De eerstewijziging in artikel 5.10 vormt de eigenlijke aanleiding tot (en inhoud van hoofdstuk 1) van dit wetsvoorstel, namelijk het permanent maken van de Chw door de vervaldatum te schrappen. De overige wijzigingen houden hiermee rechtstreeks verband.

#### *Onderdeel M*

De projecten die onder deze categorie aan bijlage II worden toegevoegd, zijn niet getoetst op nationale uitstraling. Daarom wordt de naam van deze categorie gewijzigd.

## **Hoofdstuk 2 verbeteringen omgevingsrecht**

### **§ 2.1 Vermindering van lasten**

#### **Artikel 2.1.1 (Gemeentewet)**

Deze wijziging houdt verband met de wijzigingen van hoofdstuk 4 van de Wet milieubeheer (Wm) die in artikel 2.1.9 zijn opgenomen. Voor een toelichting zij verwezen naar paragraaf 3.1.3 van het algemeen deel.

#### **Artikel 2.1.2 (Natuurbeschermingswet 1998)**

#### *Onderdeel A*

Met het besluit van 7 mei 2008 tot instelling van het Planbureau voor de Leefomgeving (Stb. 2008, nr. 161) zijn de functies van het Milieu- en Natuurplanbureau ondergebracht bij het Planbureau voor de Leefomgeving. Eén van deze functies is het vervaardigen van de rapporten als bedoeld in artikel 9a van de Nb-wet 1998 (zie artikel 4, onder c, van het Besluit Planbureau voor de Leefomgeving). In de Nb-wet 1998 is echter



nog opgenomen dat deze rapporten door het Milieu- en Natuurplanbureau vervaardigd dienen te worden. Dat wordt met dit onderdeel hersteld.

#### *Onderdeel B*

Op grond van het tweede lid van artikel 9a Nb-wet 1998 dient jaarlijks een wetenschappelijk rapport te worden uitgebracht, waarin de stand van zaken in de beleidsuitvoering, de voortgang en nieuwe ontwikkelingen worden beschreven. In het verleden is deze verplichting ingevuld door het jaarlijks uitbrengen van de zogenaamde Natuurbalans. Thans zijn de evaluaties van het beleid voor natuur, milieu en ruimte geïntegreerd in een Balans voor de Leefomgeving. Deze Balans voor de Leefomgeving verschijnt eenmaal in de twee jaar. Dit is de reden voor deze wijziging.

#### *Onderdeel C*

Er zijn Natura 2000-gebieden die vroeger een beschermd natuurmonument waren. Voor die gebieden gelden niet alleen instandhoudingsdoelen ter uitvoering van de Habitatrichtlijn, maar ook de oude doelen met betrekking tot natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis, die stammen uit de tijd dat het gebied een beschermd natuurmonument was. Ingevolge jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geldt op grond van artikel 65 van de Nb-wet 1998 ten aanzien van oude doelen ook de zogenoemde externe werking. Dat betekent dat rekening moet worden gehouden met mogelijk schadelijke handelingen die buiten het Natura 2000-gebied worden verricht zonder dat deze handelingen vermeld zijn in het besluit tot aanwijzing. Dit is niet door de regering beoogd: het overgangsrechtelijke regime van artikel 65 Nb-wet 1998 is immers alleen van toepassing op gebieden die hun status als beschermd natuurmonument behouden en dus niet op gebieden die deze status op grond van artikel 15a Nb-wet 1998 verliezen als ze als Natura 2000-gebied worden aangewezen. Om zeker te stellen dat voor de «oude doelen» geen externe werking geldt, wordt expliciet opgenomen dat artikel 65 van de Nb-wet 1998 niet van toepassing is.

#### *Onderdeel D*

Voor een toelichting wordt korthedshalve verwezen naar het Algemeen Deel, paragraaf 2.1.3.

Uit de praktijk komen signalen dat de aanhef van artikel 19kd, eerste lid, verschillend kan worden uitgelegd. Onduidelijkheid bestaat over de vraag of er al dan niet nog een vergunningplicht geldt voor projecten die voldoen aan de vereisten van artikel 19kd, en verder significante gevolgen met zich brengen. Zoals ook kan worden geconcludeerd uit de parlementaire geschiedenis, geldt dan geen vergunningplicht.<sup>1</sup> Desalniettemin acht de regering het, gegeven de gerezen onduidelijkheid, wenselijk de wettekst op dit punt te verduidelijken. Indien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 19kd worden de gevolgen van een project, onderscheidenlijk een plan, door het veroorzaken van stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied niet verstaan onder significante gevolgen als bedoeld in de artikelen 19d, eerste lid, en 19j, derde lid van de Nb-wet 1998.

Voorts wordt de stikstofvoorzienig uitgebreid naar plannen; zie hiervoor de algemene toelichting. Tenslotte wordt naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (nr. 201003301/1/R2) artikel 19kd aangepast. De Afdeling heeft in die uitspraak

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3.

bepaald dat de referentiedatum in artikel 19kd, derde lid van de Nbwet 1998, voor zover deze ziet op Vogelrichtlijngebieden, geen correcte implementatie is van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Om dit gebrek op te heffen wordt de referentiedatum voor Vogelrichtlijngebieden aangepast in die zin dat voor Vogelrichtlijngebieden die zijn aangewezen voor afloop van de omzettingstermijn van de Habitatrichtlijn de referentiedatum 10 juni 1994 geldt en voor gebieden die zijn aangewezen na afloop van de omzettingstermijn van de Habitatrichtlijn de referentiedatum de datum van aanwijzing van het desbetreffende gebied is. Deze wijziging is aangekondigd in de brieven van de staatssecretaris van Economie, Landbouw en Innovatie.

#### *Onderdeel E*

De voorgestelde wijziging maakt het voor de minister van EL&I mogelijk, in overeenstemming met de betrokken bevoegde gezagen (de betrokken provincie of de minister van Infrastructuur en Milieu), om een in het programma opgenomen project als bedoeld in artikel 19kh, vijfde lid, te wijzigen of een project toe te voegen, overeenkomstig de voorwaarden van artikel 19kh, vijfde lid, indien is aangetoond dat die wijziging of toevoeging per saldo een vergelijkbaar of positiever effect zal hebben op de vermindering van de stikstofdepositie. De voorgestelde wijziging is vergelijkbaar met het wijzigen van de in het programma opgenomen maatregelen (in het huidige artikel 19ki), zij het dat naast de minister van EL&I alleen het bevoegd gezag dat het aangaat (het betrokken bevoegd gezag), in voorkomend geval de betrokken provincie of de minister van Infrastructuur en Milieu, met de wijziging of toevoeging dient in te stemmen.

Ingevolge jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geldt op grond van artikel 65 van de Nb-wet 1998 ten aanzien van bovengenoemde oude doelen ook de zogenoemde externe werking. Dat betekent dat rekening moet worden gehouden met mogelijk schadelijke handelingen die buiten het Natura 2000-gebied worden verricht zonder dat deze handelingen vermeld zijn in het besluit tot aanwijzing. Dit is niet door de regering beoogd: het overgangsrechtelijke regime van artikel 65 Nb-wet 1998 is immers alleen van toepassing op gebieden die hun status als beschermd natuurmonument behouden en dus niet op gebieden die deze status op grond van artikel 15a Nb-wet 1998 verliezen als ze als Natura 2000-gebied worden aangewezen.

Om zeker te stellen dat voor de «oude doelen» geen externe werking geldt, is expliciet opgenomen dat artikel 65 van de Nb-wet 1998 niet van toepassing is.

#### **Artikel 2.1.3 (Ontgrondingenwet)**

In artikel 4 van de Ontgrondingenwet is opgenomen dat de Ontgrondingenwet niet van toepassing is op de uitvoering van een provinciaal milieuprogramma, voor zover dit een aanwijzing bevat van gevallen waarin de bodem is of dreigt te worden verontreinigd, als bedoeld in artikel 4.14, eerste en tweede lid, onder a, onder 1°, van de Wm (artikel 4, onderdeel c, Ontgrondingenwet).

Het provinciale milieuprogramma op grond van artikel 4.14 Wm komt te vervallen (artikel 2.1.9, onderdeel D). Derhalve dient artikel 4, onderdeel c, van de Ontgrondingenwet te worden gewijzigd. Dit onderdeel voorziet daarin. Met dit onderdeel worden bodemsaneringen conform de Wet bodembescherming (hierna: Wbb) vrijgesteld van een vergunningplicht op grond van de Ontgrondingenwet. De reikwijdte van artikel 4 van de Ontgrondingenwet is daarmee tevens verruimd, waardoor in minder

gevallen voor bodemsanering een vergunning op grond van de Ontgrondingenwet is vereist.

Met het eerste onderdeel van dit artikel wordt het huidige onderdeel c gewijzigd. De verwijzing naar de uitvoering van het milieuprogramma komt te vervallen, alsmede de zinsnede «met uitzondering van de ontgrondingen, welke geschieden ter verkrijging van het voor de werken nodige bodemmateriaal». De artikelen 30 en 31 van de Wbb zien op het treffen van maatregelen door gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin bij een ongewoon voorval. Door het schrappen van deze zinsnede wordt voorkomen dat voor het treffen van deze maatregelen een vergunningplicht op grond van de Ontgrondingenwet kan gelden.

Met het tweede onderdeel van dit artikel wordt een nieuw onderdeel d ingevoegd, waarmee de toepassing van artikel 13 Wbb, de uitvoering van een saneringsplan als bedoeld in artikel 39 Wbb en een sanering als bedoeld in artikel 39b Wbb worden vrijgesteld van de vergunningplicht op grond van de Ontgrondingenwet, mits de ontgroning niet verder gaat dan noodzakelijk is voor de technische realisering van een werk ter plaatse van de ontgroning. De meeste bodemsaneringen vinden tegenwoordig plaats ten behoeve van een werk, zoals een infrastructureel werk, industrieterrein, bouwwerk, cultuurtechnisch werk of waterstaatswerk. Om te voorkomen dat saneringen in goede ondergronden onnodig ruim worden uitgevoerd, wordt in onderdeel d (nieuw) bepaald dat de Ontgrondingenwet wel van toepassing is op ontgrondingen welke verder gaan dan noodzakelijk is voor de realisering van het werk waarvoor de bodemsanering plaatsvindt.

#### **Artikelen 2.1.4 en 2.1.5 (Spoedwet wegverbreding en Tracéwet)**

De bestaande houdbaarheidsbepalingen met betrekking tot onderzoeksgegevens worden gewijzigd in artikel 2.1.4 (Spoedwet wegverbreding) en in artikel 2.1.5, onderdeel C (Tracéwet), waarbij qua formulering wordt aangesloten bij de vrijwel identiek geformuleerde houdbaarheidsbepalingen in de Wabo (zie artikel 2.1.6), de Wm (zie artikel 2.1.9, onderdeel K), de Wro (zie artikel 2.1.11) en de Wet luchtvaart (zie de artikelen 2.1.8 en 2.1.12). Met deze wijziging vervalt de standaardmotiveringsplicht met betrekking tot de actualiteit van de gebruikte gegevens, die ouder zijn dan twee jaar. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 3.1.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De wijzigingen bij artikel 2.1.5, de onderdelen A en B, houden verband met de vernummering van artikel 2.3 Wro in artikel 2.2.5 van dit wetsvoorstel.

#### **Artikel 2.1.6 (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)**

In de Wabo wordt een houdbaarheidsbepaling opgenomen in een nieuw artikel 3.1a en niet in artikel 3.10, vierde lid. De houdbaarheid van onderzoeksgegevens geldt voor de Wabo dus niet krachtens hoofdstuk 13 van de Wet milieubeheer. Die keuze is gemaakt om te garanderen dat de houdbaarheidsbepaling ook geldt voor besluiten die krachtens de Wabo genomen worden en waarop niet afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is verklaard. Het opnemen van een verwijzing naar afdeling 13.2 Wm in de Wabo zou ertoe leiden dat de houdbaarheidsbepaling alleen geldt voor omgevingsvergunningen waarop de uitgebreide procedure van toepassing is. Er lijkt echter geen reden om op dit punt een onderscheid te maken tussen omgevingsvergunningen die met de reguliere procedure zijn voorbereid en omgevingsvergunningen die met de uitgebreide procedure zijn voorbereid.

### **Artikelen 2.1.7 (Wet bodembescherming)**

Dit artikel bevat (technische) wijzigingen in verband met de wijzigingen van hoofdstuk 4 van de Wm die zijn opgenomen in artikel 2.1.9, onderdeel D.

### **Artikel 2.1.8 (Wet luchtvaart)**

Zie de toelichting bij de artikelen 2.1.4 en 2.1.5.

### **Artikel 2.1.9 (Wet milieubeheer)**

#### *Onderdelen A en B*

Op grond van het tweede lid van artikel 4.2 Wm dient jaarlijks een wetenschappelijk rapport te worden uitgebracht, waarin de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu wordt beschreven. In het verleden is deze verplichting ingevuld door het jaarlijks uitbrengen van de zogenaamde milieubalans. Thans zijn de evaluaties van het beleid voor natuur, milieu en ruimte geïntegreerd in een balans voor de leefomgeving. Deze balans voor de leefomgeving verschijnt eenmaal in de twee jaar. Dat is de reden om het tweede lid van artikel 4.2 Wm te wijzigen.

In dit onderdeel en in onderdeel B wordt tevens «RIVM» vervangen door Planbureau voor de Leefomgeving. Per 1 januari 2006 is het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) losgemaakt van het RIVM. Sinds deze datum is het Milieu- en Natuurplanbureau verantwoordelijk geweest voor de rapporten als bedoeld in artikel 4.2 Wm. Dat is met het besluit van 7 mei 2008 tot instelling van het Planbureau voor de Leefomgeving (Stb. 2008, nr. 161) gewijzigd. Door dit besluit zijn functies van het Milieu- en Natuurplanbureau ondergebracht bij het Planbureau voor de Leefomgeving. Eén van deze functies is het vervaardigen van de rapporten als bedoeld in artikel 4.2 Wm (zie artikel 4, onder d, van het Besluit Planbureau voor de Leefomgeving). In de Wm is echter nog opgenomen dat deze rapporten door het RIVM vervaardigd dienen te worden. Dat wordt met deze onderdelen hersteld.

#### *Onderdeel C*

Dit onderdeel bevat een technische wijziging, die samenhangt met onderdeel D; het vervallen van de bepalingen over milieuprogramma's. Voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

#### *Onderdeel D*

De regeling van het nationale (paragraaf 4.3), provinciale (paragraaf 4.5), regionale (paragraaf 4.5b) en gemeentelijke milieuprogramma (paragraaf 4.7) komt te vervallen (zie paragraaf 3.1.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

#### *Onderdelen G tot en met J en L en M*

Deze wijzigingen hebben betrekking op de artikelen over indirecte lozingen buiten inrichtingen in hoofdstuk 10 van de Wm. Voor een toelichting op deze wijzigingen kan worden verwezen naar paragraaf 3.1.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

## Onderdeel K

Dit onderdeel voegt in hoofdstuk 13 Wm een generiek voor het omgevingsrecht doorwerkende houdbaarheidsbepaling met betrekking tot onderzoeksgegevens op. Via artikel 13.5 juncto artikel 13.1 werkt deze bepaling door in de in het tweede lid van artikel 13.1 genoemde wetten:

- mits afdeling 3.4 Awb in die wetten van toepassing is verklaard;
- tenzij in het tweede lid van artikel 13.5 Wm deze doorwerking is uitgesloten.

Het betreft de volgende wetten: de Mijnbouwwet, hoofdstuk VIIa van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, de Kernenergiewet, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet bodembescherming, de Ontgrondingenwet, de Wet bescherming Antarctica, de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Voor de laatstgenoemde wet is een afzonderlijke regeling opgenomen in artikel 2.1.6.

De uitzondering van het tweede lid is alleen van toepassing verklaard op de Wet bescherming Antarctica. Van het invoeren van een houdbaarheidsbepaling bij het nemen van besluiten in het kader de Wet bescherming Antarctica wordt afgezien, omdat bij het nemen van besluiten en verlenen van vergunningen in dat kader altijd dient te worden uitgegaan van de meest recente informatie.

De houdbaarheidstermijn voor onderzoeksgegevens met een duur van twee jaar laat onverlet dat bij besluitvorming in het kader van de betrokken wetten, bijvoorbeeld de Ontgrondingenwet en de Wet bodembescherming, veelal gebruik gemaakt wordt van oudere gegevens (bijvoorbeeld onderzoeksgegevens van vijf jaar oud bij een immobiele bodemverontreiniging). Bepaalde onderzoeksgegevens hebben immers een statisch karakter, bijvoorbeeld bij bodem- of grondonderzoek of archeologisch onderzoek. De termijn van twee jaar is niet opgenomen om met behulp van een à-contrario-redenering aan het gebruik van relevante en voldoende actuele oudere onderzoeksgegevens (bijvoorbeeld een vijf jaar oud bodemonderzoek) een halt toe te roepen, integendeel.

Een ander voorbeeld betreft de Kernenergiewet (Kew), waar procedures vaak lang duren en complexe en omvangrijke onderzoeken worden verricht. Gegevens van twee jaar en ouder kunnen dus voor de Kew heel goed actueel zijn. De termijn van twee jaar ziet vooral op onderzoeksgegevens van een meer dynamisch karakter. De houdbaarheidsbepaling stelt ook bij dergelijke gegevens, die jaarlijks kunnen fluctueren, dat in beginsel en zonder nadere motiveringsplicht voor de besluitvorming gebruik gemaakt kan worden van gegevens van twee jaar oud. Wanneer belanghebbenden gemotiveerd aanvoeren dat die gegevens gedateerd zijn of belangrijke nieuwe informatie voor handen is, zal het bevoegd gezag moeten motiveren waarom het in een voorkomend geval zich bij de besluitvorming toch baseert op die gegevens.

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat de houdbaarheidsbepaling een bevoegdheid betreft: die bevoegdheid om twee jaar oude gegevens te benutten, laat uiteraard onverlet de bevoegdheid om actuele gegevens op te vragen, indien daartoe aanleiding bestaat (bijvoorbeeld in het geval van een zogenaamd mobiele bodemverontreiniging).

### **Artikel 2.1.10 (Wet op de economische delicten)**

Deze wijziging houdt verband met de wijzigingen in artikel 2.1.9, onderdeel F.

### **Artikel 2.1.11 (Wet ruimtelijke ordening)**

Voor de Wro geldt dat de beste plek om de houdbaarheid van gegevens en onderzoeken te regelen het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is. Daarin worden ook op andere vlakken regels gesteld ten aanzien van de voorbereiding van bestemmings- en inpassingsplannen. Het voorstel is daarom om de houdbaarheidsbepaling voor de Wro mee te nemen met een amvb, die in het kader van dit wetsvoorstel zal worden opgesteld. De wijziging van artikel 3.37 Wro creëert een uitdrukkelijke grondslag om de houdbaarheidsbepaling in het Bro op te nemen.

Wanneer de houdbaarheidsbepaling straks generiek geldt voor bestemmings- en inpassingsplannen, kan artikel 3.27 van de Wro, dat een specifieke regeling bevat voor provinciale inpassingsplannen<sup>1</sup>, komen te vervallen.

### **Artikel 2.1.12 (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens)**

Deze wijziging hangt samen met de wijziging in artikel 2.1.8. Zie voor een toelichting de artikelen 2.1.4 en 2.1.5.

## **§ 2.2 Verbetering besluitvorming**

### **Artikel 2.2.1 (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)**

#### *Onderdelen A tot en met E*

De onderdelen A en D hebben betrekking op de artikelen 1.1, eerste lid, en 2.7, eerste lid, van de Wabo. Voorgesteld wordt om aan artikel 1.1, eerste lid, van de Wabo een definitie van het begrip «onlosmakelijke activiteit» toe te voegen. Artikel 2.7, eerste lid, wordt in zijn geheel geherformuleerd, waarbij, naast een aantal inhoudelijke wijzigingen, een verwijzing naar dit nieuwe begrip wordt opgenomen. De onderdelen B en C hebben betrekking op het opschrift van paragraaf 2.1 van de Wabo en op een aan die wet toe te voegen artikel 2.5a. Deze wijzigingen zijn een uitvloeisel van de voorgestelde wijzigingen in artikel 2.7, eerste lid. In onderdeel E worden aanpassingen van artikel 2.10 voorgesteld die daarmee eveneens verband houden. Op de voorgestelde wijzigingen van bovengenoemde artikelleden zal hierna nader worden ingegaan.

#### *Onlosmakelijke activiteiten*

Op grond van artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo dient de aanvrager van een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een activiteit die behoort tot verschillende categorieën activiteiten als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2 van die wet, ervoor zorg te dragen dat de aanvraag betrekking heeft op elk van die activiteiten. In de memorie van toelichting bij de Wabo en de Invoeringswet Wabo waarbij dit artikellid is vastgesteld onderscheidenlijk gewijzigd, zijn de hier bedoelde activiteiten nader aangeduid met het begrip «onlosmakelijke activiteiten».<sup>2</sup> Ook in de praktijk wordt dit begrip inmiddels breed gebruikt. Met het oog op de herkenbaarheid voor de gebruiker wordt het daarom bij nader inzien wenselijk gevonden dit begrip alsnog in de wet zelf op te nemen. In verband hiermee wordt voorgesteld om aan artikel 1.1, eerste lid, van de

<sup>1</sup> Kamerstukken I, 2010/11, 32 377, A, Artikel II.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 101; Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 3, blz. 43–45.

Wabo een definitiebepaling van het begrip «onlosmakelijke activiteit» toe te voegen, waarbij gebruik wordt gemaakt van de omschrijving die thans in artikel 2.7, eerste lid, van dit begrip wordt gegeven. Dit brengt mee dat die omschrijving in artikel 2.7, eerste lid, kan worden vervangen door een rechtstreekse verwijzing naar het begrip «onlosmakelijke activiteiten».

*Flexibilisering aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo (planologisch strijdig gebruik)*

Artikel 2.5 van de Wabo biedt de mogelijkheid om gefaseerd voor activiteiten uit een project vergunning aan te vragen. In de praktijk is gebleken dat deze faseringsregeling in bepaalde gevallen onnodig beperkend werkt. In relatie tot het toepassen van het overgangsrecht van de Wet ruimtelijke ordening zijn over deze materie eerder Kamervragen beantwoord van het lid Koopmans<sup>1</sup>. De Wabo staat er aan in de weg om een eerste fase omgevingsvergunning aan te vragen voor planologisch strijdig gebruik om op een bepaalde locatie bijvoorbeeld 100 woningen te realiseren en vervolgens later afzonderlijke tweede fase omgevingsvergunningen aan te vragen voor het bouwen van die woningen. Beoordeeld naar de letter van de wet lijkt het althans uitsluitend de bedoeling dat in zo'n situatie ook in één keer voor alle woningen tegelijk een tweede fase vergunning voor het bouwen daarvan wordt aangevraagd. Daarmee is met de Wabo een faseringsmogelijkheid verloren gegaan, die onder het oude systeem van de Wro en Woningwet nog wel bestond. Toen kon immers een separaat vrijstellingsbesluit ingevolge de oude WRO, of projectbesluit onder de nieuwe Wro, ten behoeve van 100 woningen worden verleend, terwijl later voor de afzonderlijke woningen aparte bouwvergunningverlening mogelijk was. Dat kan bijvoorbeeld wenselijk zijn om een fasering in het bouwproces aan te brengen of omdat de bouw in opdracht van verschillende eigenaren plaatsvindt. Het – onbedoelde – verlies van deze faseringsmogelijkheid is een gevolg van de eerder genoemde plicht uit artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo dat onlosmakelijke activiteiten tegelijk moeten worden aangevraagd. Ingeval de activiteit planologisch strijdig gebruik een onlosmakelijke activiteit vormt met een andere omgevingsvergunningplichtige activiteit – zoals in het bovenstaande geval, waar het bouwen van woningen tevens het gebruik van gronden in strijd met het bestemmingsplan inhoudt – leidt dat er thans toe dat, als gevolg van artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo, voor de beide activiteiten altijd één omgevingsvergunning dient te worden aangevraagd, die zoals gezegd slechts in twee fasen kan worden verleend.

In verband met de hierboven geschetste problematiek wordt thans een wijziging voorgesteld van artikel 2.7, eerste lid, waarmee het, in afwijking van het daarin neergelegde principe, mogelijk wordt om, indien een van de betrokken onlosmakelijke activiteiten planologisch strijdig gebruik betreft, voor die activiteit voorafgaand aan en los van de overige onlosmakelijke activiteiten een aanvraag om een omgevingsvergunning in te dienen. Met deze constructie wordt het mogelijk om, zoals vóór de inwerkingtreding van de Wabo het geval was, de omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteiten waarop het planologisch strijdig gebruik betrekking heeft, als het ware diverse malen «op te knippen», al naar gelang dat in de concrete uitvoeringssituatie is gewenst. Daarbij wordt erop gewezen dat ingevolge artikel 2.25, eerste lid, van de Wabo een omgevingsvergunning geldt voor eenieder die het project uitvoert. Het feit dat de aanvrager om een omgevingsvergunning voor een vervolgvactiviteit zoals bijvoorbeeld bouwen, mogelijk een ander is dan degene die in een eerder stadium de aanvraag om de omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik heeft gedaan, vormt derhalve geen belemmering. De

<sup>1</sup> Aanhangsel Handelingen II, 2010/11, nr. 174.

voorgestelde constructie laat de bestaande faseringsregeling in artikel 2.5 van de Wabo onverlet. Er wordt uitsluitend naast die faseringsregeling een extra mogelijkheid gecreëerd om voor projecten een afzonderlijke planologische deelvergunning aan te vragen zodat de uitvoering van een project nader gefaseerd kan worden.

Samenhangend hiermee wordt met de voorgestelde aanpassing van artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo tot uitdrukking gebracht dat een omgevingsvergunning voor een met de planologische regelgeving strijdige bouwactiviteit niet kan worden geweigerd, indien daartoe eerder reeds een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik is verleend. Hiermee wordt een verdere flexibiliteit bereikt. Buiten twijfel wordt gesteld dat een planologische omgevingsvergunning een juridisch-planologisch kader kan bieden voor toekomstige bouwactiviteiten. Het kan daarbij gaan om meerdere opeenvolgende omgevingsvergunningen voor het bouwen waarmee het project waarin de planologische omgevingsvergunning voorziet in stappen wordt verwezenlijkt. Daarbij kan niet alleen worden gedacht aan afzonderlijke omgevingsvergunningen voor het bouwen van verschillende bouwwerken waarop de omgevingsvergunning voor het planologisch strijdig gebruik betrekking heeft, zoals in bovengenoemd voorbeeld de 100 woningen, maar ook, indien de omgevingsvergunning voor het planologisch strijdig gebruik betrekking heeft op één bouwwerk, aan afzonderlijke omgevingsvergunningen voor het – in fases – bouwen van verschillende onderdelen daarvan, zoals bijvoorbeeld de bouw van een bedrijfsgebouw, waar pas later, met afzonderlijke vergunning, een tweede bouwlaag of een aanbouw wordt aangebouwd. Indien die tweede bouwlaag of de aanbouw reeds was voorzien in de eerder verleende omgevingsvergunning voor het planologisch strijdige gebruik, behoeft voor dat planologisch strijdige gebruik niet opnieuw een omgevingsvergunning te worden aangevraagd.

De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 2.7, eerste lid, en 2.10, eerste lid, van de Wabo, beogen overigens geen verandering aan te brengen in de uit de jurisprudentie ten aanzien van planologische afwijkingsbesluiten op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet ruimtelijke ordening voortvloeiende eis, dat het project waarvoor het planologische afwijkingsbesluit wordt genomen zich in de mate van concreetheid zal moeten onderscheiden van de normering neergelegd in een bestemmingsplan. Ter illustratie kan verwezen worden naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) van 1 september 2010, LJN: BN5725. Een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik kan alleen worden verleend ten behoeve van het verwezenlijken van een concrete activiteit en kan niet dienen als een algemeen geldend toetsingskader voor toekomstige nog niet geconcretiseerde bouwplannen. In die hoedanigheid zou de omgevingsvergunning haar karakter van een beschikking ook verliezen en meer gaan lijken op een besluit van algemene strekking. Een dergelijke toepassing wordt niet beoogd. De nieuwe regeling strekt er dus bijvoorbeeld niet toe om mogelijk te maken dat met een planologische omgevingsvergunning voor een centrumgebied generiek in een verlaging van de minimaal vereiste vloeroppervlakten voor detailhandelsvestigingen wordt voorzien, welke casus aan de orde was in de uitspraak van de ABRvS van 2 mei 2007, LJN: BA4163.

Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik, zal dus betrekking moeten hebben op een daadwerkelijk voorgenomen en zodanig concreet omschreven (en zo nodig met tekeningen en onderzoeken verduidelijkt en onderbouwd) project, dat op basis daarvan een uitputtende planologische afweging van alle ruimtelijke relevante aspecten kan worden gemaakt. Met deze omgevingsvergunning



wordt immers de planologische grondslag gelegd waarmee de beoogde ruimtelijke ordening kan worden verwezenlijkt. De planologische aanvaardbaarheid van een bouwplan waarvoor later een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen daarvan wordt ingediend, vormt dan – mits het bouwplan past binnen de eerder verleende planologische omgevingsvergunning – een gegeven. Over de eisen waaraan een project moet voldoen om als voldoende concreet te worden aangemerkt, kunnen in algemene zin geen uitspraken worden gedaan. Net zoals binnen het stelsel van de Wro zowel gedetailleerde als globale (eind)bestemmingsplannen kunnen bestaan, zal ook het detailniveau van een projectomschrijving, afhankelijk van de aard, omvang en ligging van een project ten opzichte van derden belanghebbenden, kunnen variëren. In een planologische omgevingsvergunning behoeft in elk geval niet elk detail te zijn vastgelegd. Een woningbouwproject, waarbij de locatie van de woningen op het betrokken perceel, alsmede de omvang en de bouwhoogte van die woningen nog niet duidelijk was, werd niet voldoende concreet bevonden in de uitspraak van de ABRvS van 30 maart 2011, LJN: BP9575. Zie in gelijke zin ook de uitspraak van de ABRvS van 2 maart 2011, LJN: BP6313, waarin het een woningbouwproject betrof, waarvoor niet was vermeld om hoeveel woningen het ging, het type en de bouwhoogte daarvan alsmede de inrichting en ontsluiting van het perceel.

*Relatie tot de niet-onlosmakelijke activiteiten binnen een project en tot de bij een project aanhakende activiteiten*

Van belang is om in het oog te houden dat de voorgestelde wijzigingen van artikel 2.7, eerste lid, niet meebrengen dat een op basis daarvan in te dienen aanvraag om een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik, uitsluitend op die activiteit betrekking kan hebben.

Binnen het systeem van de Wabo is het in de eerste plaats mogelijk dat in een op basis van de voorgestelde nieuwe constructie ingediende aanvraag om een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik tegelijk een omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor een of meer niet-onlosmakelijke activiteiten die deel uitmaken van het project, zoals bijvoorbeeld het kappen van een boom, of het maken van een uitweg. Langs deze weg ontstaat bijvoorbeeld de mogelijkheid om terreinen reeds volledig bouwrijp te maken, vooruitlopend op de vergunningverlening voor het bouwen van bouwwerken.

Verder kan een op basis van de voorgestelde nieuwe constructie ingediende aanvraag voor een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik tevens betrekking hebben op handelingen als bedoeld in artikel 46, eerste lid, en 47, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet 1998) dan wel artikel 75b, eerste lid, van de Flora- en faunawet (Ff-wet). Dit zijn handelingen waarvoor een omgevingsvergunning is vereist en die tevens zijn aan te merken als op grond van die wetten verboden handelingen. Het gaat dan om handelingen die schadelijke effecten kunnen hebben op de natuurwaarden van een op grond van de Nb-wet 1998 beschermd gebied, dan wel gebruik met gevolgen voor op grond van de Ff-wet beschermde soorten. Wanneer de benodigde vergunning of ontheffing krachtens die wetten niet reeds eerder is verleend, dan wel aangevraagd, dient een aanvrager om een omgevingsvergunning op grond van artikel 46a, eerste lid, of 47a, eerste lid, van de Nb-wet 1998 respectievelijk artikel 75c, eerste lid, van de Ff-wet ervoor zorg te dragen dat zijn aanvraag om een omgevingsvergunning tevens betrekking heeft op die handelingen. Dit wordt ook wel «aanhaken» genoemd. De verplichting tot aanhaken geldt steeds op het moment dat een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit waarvoor tevens een vergunning dan wel ontheffing op grond van de

Nb-wet 1998 respectievelijk Ff-wet is vereist. Wanneer een bouwplan de kwaliteit van een op grond van de Nb-wet 1998 beschermd gebied aantast, en voor de realisatie van dat bouwplan is – naast de omgevingsvergunning voor het bouwen – tevens een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik vereist die voorafgaand aan en los van het onderdeel bouwen wordt aangevraagd, dan haakt de toestemming voor natuur aan bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor

het planologisch strijdig gebruik. De omgevingsvergunning voor het planologisch strijdig gebruik voorziet dan immers in het bouwplan dat de kwaliteit van het beschermd natuurgebied aantast. Op vergelijkbare wijze geldt dat wanneer het slopen van een gebouw schade toebrengt aan een op grond van de Ff-wet beschermde soort, de toestemming uit de Ff-wet aanhaakt bij de omgevingsvergunning die betrekking heeft op het slopen. Het moment van aanhaken bij de omgevingsvergunning wijzigt daarmee niet ten opzichte van de huidige praktijk. Indien in een vervolgfase een omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor het bouwen van een deel van de met het planologisch strijdig gebruik beoogde woningen hoeft niet opnieuw een omgevingsvergunning te worden aangevraagd voor de handelingen als bedoeld in de Nb-wet 1998 en de Ff-wet voor zover toepassing kan worden gegeven aan de artikelen 16, achtste lid, en 19d, vierde lid, van de Nb-wet 1998, respectievelijk artikel 75b, derde lid, van de Ff-wet.

#### *Samenhangende beoordeling*

Het voorgestelde artikel 2.5a van de Wabo maakt het mogelijk om wanneer toepassing wordt gegeven aan de in artikel 2.7, eerste lid, voorgestelde nieuwe constructie, de als eerste verleende omgevingsvergunning voor het planologisch strijdig gebruik bij de latere omgevingsvergunning voor de overige onlosmakelijke activiteiten te wijzigen. Hiermee wordt binnen de systematiek van de voorgestelde nieuwe constructie een vergelijkbare afstemmingsregeling gecreëerd als thans ten aanzien van de gefaseerde omgevingsvergunning is vervat in artikel 2.5, zesde lid, van de Wabo. Dit aspect is met name van belang om recht te doen aan het in artikel 2.22, tweede lid, van de Wabo neergelegde principe dat voorschriften op elkaar moeten worden afgestemd. Voor het overige wordt in dit verband volstaan met een verwijzing naar de toelichting bij artikel 2.5, zesde lid.<sup>1</sup>

#### *Overige procedurele aspecten*

Wat betreft de overige relevante procedurele aspecten zijn er geen aanpassingen of bijzondere regelingen nodig in verband met de voorgestelde nieuwe constructie van artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo. Elke aanvraag om een omgevingsvergunning wordt via zijn eigen voorbereidingsprocedure afgehandeld.

Elke besluit treedt ook overeenkomstig de generieke regeling uit artikel 6.1 van de Wabo in werking. Er hoeft niet te worden voorzien in een regeling voor uitgestelde inwerkingtreding. Activiteiten die onlosmakelijk zijn, mogen pas worden verricht als de omgevingsvergunning voor elk van die activiteiten is verleend. In het eerder gegeven voorbeeld waarin de aanvraag om een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik betrekking heeft op het bouwen van 100 woningen, mag dus pas feitelijk met de bouw van (een gedeelte van) die woningen worden begonnen voor zover daarvoor zowel voor de activiteit, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, als voor de activiteit, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo een omgevingsvergunning is verleend.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 9, blz. 16.

Ook voor de situatie waarin een wisseling van bevoegd gezag mocht plaatsvinden, biedt artikel 2.4 van de Wabo reeds een sluitende regeling.

#### *Onderdelen F en J*

Onderdeel F, onder 2, van dit artikel strekt ertoe artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo te laten vervallen. Dat artikellid regelt de figuur van een omgevingsvergunning voor een tijdelijke planologische afwijking als apart wettelijk instrument. Ingevolge artikel 3.10, eerste lid, onder a, van de Wabo is op een aanvraag om een omgevingsvergunning die strekt tot een tijdelijke planologische afwijking de uitgebreide voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.3 van de Wabo van toepassing. In verband met het vervallen van artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo wordt in onderdeel J de verwijzing naar dat artikellid in artikel 3.10, eerste lid, onder a, van de Wabo geschrapt.

De figuur van een omgevingsvergunning voor een tijdelijke planologische afwijking zal niet in zijn geheel verdwijnen, maar, voor zover het betreft afwijkingen tot een termijn van tien jaar, worden toegevoegd aan artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht. Dit betreft de voormalige zogeheten kruimellijst. Voor gevallen als bedoeld in dat artikel kan op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo een omgevingsvergunning worden verleend. Op een aanvraag om een dergelijke omgevingsvergunning is de reguliere voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.2 van de Wabo van toepassing. Het voorgestane nieuwe systeem houdt in dat voor zover het betreft tijdelijke planologische afwijkingen voor een termijn langer dan tien jaar, de omgevingsvergunning daarvoor langs de weg van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo (het voormalige projectbesluit) moet worden verkregen. Hierop is ingevolge artikel 3.10, eerste lid, onder a, van de Wabo de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing.

Samenhangend met bovengenoemde wijzigingen zal de maximale termijn van vijf jaar voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een tijdelijke planologische afwijking, zoals die nu is voorgeschreven in artikel 5.18, eerste lid, van het Bor, komen te vervallen. Deze termijn wordt in de praktijk in toenemende mate als een belemmering ervaren. Door het niet langer stellen van een maximumtermijn, wordt de termijn slechts gereguleerd door artikel 2.23, eerste lid, van de Wabo. Op grond van dat artikellid, dat in onderdeel B van het onderhavige artikel van het wetsvoorstel wordt verduidelijkt, kan het bevoegd gezag een op de concrete activiteit afgestemde termijn stellen die langer kan zijn dan vijf of zelfs tien jaar.

Dit samenstel van voorgenomen wijzigingen leidt ertoe dat het bevoegd gezag in de eerste plaats, door het loslaten van de maximale termijn van vijf jaar, ruimere mogelijkheden krijgt om op aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een tijdelijke planologische afwijking in te spelen. Daarnaast zal, door het laten vervallen van de omgevingsvergunning voor een tijdelijke planologische afwijking als aparte wettelijke figuur, de procedure voor het verkrijgen van een dergelijke vergunning in een substantieel deel van de gevallen, te weten de afwijkingen tot een termijn van maximaal tien jaar, worden verkort. Op omgevingsvergunningen voor dergelijke afwijkingen zal immers niet, zoals nu bij omgevingsvergunningen voor tijdelijke planologische afwijkingen het geval is, de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Wabo van toepassing zijn, maar de reguliere voorbereidingsprocedure. Dat betekent dat de proceduretijd wordt teruggebracht van 26 weken naar acht weken. Daarbij blijft de verlengingsmogelijkheid van zes weken bestaan.

Naast dat met bovengenoemde wijzigingen er in algemene zin naar wordt gestreefd om meer flexibiliteit en een snellere besluitvorming bij omgevingsvergunningen voor een tijdelijke planologische afwijking te bewerkstelligen, strekken deze wijzigingen er in het bijzonder toe om het mogelijk te maken uitvoering te geven aan de motie Pieper c.s.<sup>1</sup> en de motie Linhard c.s.<sup>2</sup>. Eerstgenoemde motie roept op om de mogelijkheden tot plaatsing van mantelzorgwoningen te vereenvoudigen. Laatstgenoemde motie roept op om het eenvoudiger te maken om leegstaande kantoorgebouwen tijdelijk (voor een duur van tien jaar) een andere maatschappelijke gewenste functie te geven. De regeling van de figuur van een omgevingsvergunning voor een tijdelijke planologische afwijking als apart wettelijk instrument, waarop de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, alsmede de voor een dergelijke vergunning in het Besluit omgevingsrecht gestelde maximale termijn van vijf jaar, vormden een belemmering om uitvoering te kunnen geven aan deze moties. In aanvulling op de voorgenomen wetswijziging zal de nadere uitwerking daarvan plaatsvinden in het Bor.

Mede vanwege de voorgenomen wijzigingen van het Bor, zoals die hiervoor zijn beschreven, strekken de in onderdeel A, onder 1, opgenomen wijzigingen ertoe om in artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo te verduidelijken dat voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een planologische afwijking naast de in dat artikellid genoemde regels ook altijd het belang van een goede ruimtelijke ordening het onderliggend beoordelingskader vormt. De goede ruimtelijke ordening vormt het centrale motief binnen de Wro voor het nemen van ruimtelijke besluiten. Praktisch gezien verandert er dus niets.

#### Onderdelen G tot en met I

De artikelen 2.23 en 2.24 van de Wabo hebben betrekking op het verlenen van een tijdelijke omgevingsvergunning en enige daarmee samenhangende onderwerpen.

De kern van het huidige stelsel wordt gevormd door de artikelen 2.23 en 2.24, eerste lid, en houdt het volgende in. Op grond van artikel 2.23, eerste lid, kan in een omgevingsvergunning worden bepaald dat zij geheel of gedeeltelijk geldt voor een daarin aangegeven termijn. Op grond van artikel 2.23, tweede lid, kunnen bij algemene maatregel van bestuur categorieën van gevallen worden aangewezen waarin in de omgevingsvergunning moet worden bepaald dat zij slechts geldt voor een daarbij aangegeven termijn. Bij die maatregel kan de periode worden bepaald gedurende welke die termijn maximaal kan gelden, of in welke gevallen een bij de omgevingsvergunning bepaalde termijn kan worden verlengd. Op grond van artikel 2.24, eerste lid, kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat in daarbij aangewezen categorieën gevallen de vergunninghouder verplicht is te zijner keuze hetzij de voor de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand te herstellen, hetzij die met de wettelijk voorgeschreven toestand in overeenstemming te brengen.

De in artikel 2.23 opgenomen mogelijkheid dan wel verplichting om een tijdelijke omgevingsvergunning te verlenen, is feitelijk alleen van belang voor zogeheten voortdurende activiteiten. Een voorbeeld hiervan zijn de activiteiten, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c en e, onder 3°, van de Wabo (planologisch strijdig gebruik respectievelijk het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk).

Anders dan veelal wordt verondersteld, is een tijdelijke omgevingsvergunning feitelijk niet aan de orde ingeval van een omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit – ook wel «*expirerende activiteit*» genoemd – waarvan de gevolgen na verloop van een bepaalde tijd weer ongedaan

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2009/2010, 32 123 XI, nr. 34.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2009/2010, 32 123 XI, nr. 38.

moeten worden gemaakt. Een voorbeeld hiervan is de omgevingsvergunning voor de bouw van een tijdelijk bouwwerk. Met de realisering van het bouwwerk is de activiteit waarop de vergunning betrekking heeft afgerond. Het bouwen van een tijdelijk bouwwerk verschilt daarmee niet van de bouw van een permanent bouwwerk. Waar de termijn die pleegt te worden verbonden aan de omgevingsvergunning voor een tijdelijk bouwwerk feitelijk op ziet, is niet de periode gedurende welke de activiteit waarop de vergunning betrekking heeft mag voortduren (de bouw is immers direct na realisering van het bouwwerk afgerond), maar op de termijn na het verstrijken waarvan de voor de vergunninghouder op artikel 2.24, eerste lid, gebaseerde plicht tot herstel in de vóór de vergunningverlening bestaande toestand, die nader is uitgewerkt in artikel 5.16 van het Bor, van toepassing wordt.

Met de in de onderdelen G en H voorgestelde wijzigingen, voor zover het betreft artikel 2.23 en het nieuw voorgestelde artikel 2.23a, wordt het hierboven geschetste systematische verschil tussen voortdurende en aflopende activiteiten in relatie tot het instrument van de tijdelijke omgevingsvergunning, verduidelijkt.

In onderdeel G wordt in de eerste plaats de reikwijdte van artikel 2.23 van de Wabo uitdrukkelijk beperkt tot een omgevingsvergunning voor een voortdurende activiteit. Daarnaast wordt het artikel op diverse onderdelen redactioneel verduidelijkt.

In onderdeel H wordt een nieuw artikel 2.23a voorgesteld, dat in de kern een voortzetting is van het huidige artikel 2.24, eerste lid. In artikel 2.23a wordt verduidelijkt dat ook het tijdstip van het van toepassing worden van de hiervoor reeds genoemde plicht om de vóór de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand te herstellen, bij een in de omgevingsvergunning te stellen termijn kan – en in sommige bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën gevallen – moet worden gereguleerd en voorts dat deze plicht alleen relevant is voor een omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit. Voorgesteld wordt om de mogelijkheid dat de vergunninghouder, na het verstrijken van de termijn, naast herstel in de vóór de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand, in plaats daarvan ook ervoor kan kiezen die toestand met de wettelijk voorgeschreven toestand in overeenstemming te brengen, te doen vervallen. Met deze laatste optie wordt bedoeld dat vergunninghouder de mogelijkheid heeft om voor een tijdelijk bouwwerk, dat hij na ommekomst van de termijn wil laten staan, een omgevingsvergunning voor het bouwen van een permanent bouwwerk aan te vragen. Een dergelijke vergunning is in zo'n geval noodzakelijk, ook al is het bouwwerk feitelijk al gerealiseerd. Dat het vergunninghouder vrijstaat een zodanige vergunning aan te vragen, volgt echter al uit het systeem van de wet en hoeft hem niet uitdrukkelijk als «recht» te worden toegekend. Deze situatie is op één lijn te stellen met een vergunningaanvraag die wordt ingediend om een vergunning te verkrijgen ter legalisering van een bestaand bouwwerk dat zonder vergunning is gebouwd. Ook het indienen van een zodanige aanvraag is niet uitdrukkelijk wettelijk gereguleerd. Ten opzichte van het huidige artikel 2.24, eerste lid, worden voorts in artikel 2.23a enige wijzigingen aangebracht. Deze strekken ertoe de systematiek van het artikel in overeenstemming te brengen met de systematiek van artikel 2.23, waardoor de toepassing van beide artikelen op dezelfde wijze kan verlopen. Dit draagt bij tot helderheid voor de praktijk.

In verband met het aspect «tijdelijkheid» wordt in onderdeel H voorts een nieuw artikel 2.23b voorgesteld, waarin de inhoud van artikel 5.9, aanhef en onder c, van het Bor is overgenomen, zij het dat de reikwijdte van dat artikelonderdeel is verruimd van alleen een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo,

naar een omgevingsvergunning in algemene zin. In artikel 5.9, aanhef en onder c, van het Bor is bepaald dat in een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo kan worden bepaald dat daarbij aangewezen voorschriften nadat de omgevingsvergunning haar gelding heeft verloren, gedurende een daarbij aangegeven termijn van kracht blijven. Niet valt in te zien waarom de werking van dit artikelonderdeel niet kan worden veralgemeniseerd tot alle activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning kan worden verleend. Gegeven deze veralgemenisering, is het wenselijk om dit op wetsniveau te regelen in samenhang met de overige bepalingen die betrekking hebben op aan de omgevingsvergunning te verbinden termijnen. Het voornemen is om artikel 5.9 van het Bor voor het overige te doen vervallen. Het volgt reeds uit het systeem van de Wabo dat de daarin onder a en b geschetste bijzondere situaties met betrekking tot de gelding van voorschriften mogelijk zijn, dit behoeft geen uitdrukkelijke wettelijke grondslag.

De reikwijdte van artikel 2.24, zoals opgenomen in onderdeel I, beperkt zich als gevolg van de overheveling van de inhoud van het huidige artikel 2.24, eerste lid, naar het voorgestelde artikel 2.23a, tot het seizoensgebonden bouwwerk. Ten aanzien daarvan is in het huidige artikel 2.24, tweede lid, bepaald dat in een omgevingsvergunning met betrekking tot zo'n bouwwerk wordt bepaald binnen welke opeenvolgende tijdvakken van een kalenderjaar dat bouwwerk wordt opgericht, gebruikt en gesloopt. Voor een seizoensgebonden bouwwerk, zoals dit begrip destijds in de Woningwet is geïntroduceerd, geldt verder het uitgangspunt dat het mogelijk is om in een omgevingsvergunning voor een dergelijk bouwwerk te bepalen dat het desbetreffende bouwwerk op grond van die vergunning gedurende opeenvolgende kalenderjaren kan worden opgericht, gebruikt en gesloopt. Dit uitgangspunt is thans niet uitdrukkelijk in de Wabo verwoord. Voorgesteld wordt om dit in artikel 2.24, eerste lid, alsnog te doen, ter verduidelijking van de systematiek van vergunningverlening voor seizoensgebonden bouwwerken. De toevoeging van het eerste lid heeft enige redactionele wijzigingen van artikel 2.24, tweede lid, tot gevolg. In dit verband wordt er tot slot op gewezen dat aan de omgevingsvergunning voor een seizoensgebonden bouwwerk, net zoals aan de omgevingsvergunning voor andere bouwwerken, een termijn kan worden verbonden op de voet van artikel 2.23 respectievelijk artikel 2.23a, al naar gelang er sprake is van voortdurende dan wel aflopende activiteiten waarop de omgevingsvergunning betrekking heeft. Indien bijvoorbeeld een termijn van vijf jaar aan de omgevingsvergunning voor een seizoensgebonden bouwwerk wordt verbonden, betekent dit dat het desbetreffende bouwwerk gedurende elk van die vijf jaar op basis van dezelfde vergunning opnieuw mag worden gebouwd, gebruikt en gesloopt in de daartoe in de vergunning aangewezen tijdvakken.

#### **Artikel 2.2.2 (Wet geluidhinder)**

In artikel 110c, eerste lid, van de Wet geluidhinder is bepaald dat op de voorbereiding van een besluit tot het vaststellen van hogere geluidgrenswaarden als bedoeld in artikel 110a van die wet, afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. Als gevolg van de bij dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging van de artikelen 49, 58 en 76a van de Wet geluidhinder (onderdeel A) kan een zodanig besluit, voor zover dat samenhangt met de verlening van een omgevingsvergunning waarbij van het bestemmingsplan wordt afgeweken, niet alleen worden genomen ten behoeve van een omgevingsvergunning die met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo wordt verleend, maar ook ten behoeve van een omgevingsvergunning die met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van die wet wordt verleend. Laatstgenoemde

vergunning wordt, anders dan eerstgenoemde vergunning, op grond van de Wabo niet voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb, maar overeenkomstig de reguliere voorbereidingsprocedure, bedoeld in paragraaf 3.2 van de Wabo. Dat betekent dat in die situatie het besluit tot het vaststellen van hogere geluidgrenswaarden op een later tijdstip zou moeten worden genomen dan het tijdstip waarop uiterlijk op de aanvraag om omgevingsvergunning moet zijn beslist. Dit zou in de praktijk betekenen dat zo'n omgevingsvergunning altijd moet worden geweigerd. Teneinde dit niet bedoelde gevolg te voorkomen, wordt in het voorgestelde artikel 110c, tweede lid, van de Wgh bepaald dat het eerste lid niet van toepassing is indien het besluit tot het vaststellen van de hogere geluidgrenswaarden wordt genomen ten behoeve van de verlening van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo wordt afgeweken. In dat geval dient het besluit tot het vaststellen van de hogere geluidgrenswaarden uiterlijk gelijktijdig met het besluit tot het verlenen van de omgevingsvergunning te worden genomen.

### **Artikel 2.2.3 (Wet luchtvaart)**

#### *Onderdeel A*

Deze wijziging vloeit voort uit de wijzigingen in artikel 2.2.1.

#### *Onderdeel B*

Dit onderdeel maakt het mogelijk om ontheffing te verlenen op de regels ten aanzien van de geluidbelasting in een luchthavenbesluit of luchthavenregeling. Het artikel komt tegemoet aan de wens vanuit de praktijk om incidenteel gebruik op een luchthaven mogelijk te maken. Het gaat om gebruik dat bij de vaststelling van het luchthavenbesluit of de luchthavenregeling niet is voorzien. Onder de Luchtvaartwet (de voormalige artikelen 33 en 34) bestond een vergelijkbare ontheffingsbevoegdheid al ten aanzien van de voorschriften en bepalingen die waren opgenomen in de aanwijzingsbesluiten voor op basis van de luchtvaartwet aangewezen luchtvaartterreinen.

Als in een luchthavenbesluit een regel is opgenomen die inhoudt dat alleen in de weekeinden circuits gevlogen mogen worden, dan kunnen op basis van een ontheffing ook bijvoorbeeld op een woensdag circuits gevlogen worden. De aanleiding voor een dergelijke ontheffing zou een eenmalig evenement kunnen zijn dat niet voorzienbaar was ten tijde van de vaststelling van het luchthavenbesluit.

De ontheffingsbevoegdheid heeft geen betrekking op de grenswaarden die in een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling met het oog op de geluidbelasting ten gevolge van het luchthavenluchtverkeer zijn opgenomen. Dit betekent dat een ontheffing niet kan leiden tot een uitbreiding van de totale geluidsruimte van een luchthaven. Hiermee wordt aangesloten bij de praktijk van ontheffingverlening onder de Luchtvaartwet, waarbij de activiteit waarvoor ontheffing werd verleend moest passen binnen de geluidszone van de luchthaven. Met het derde lid wordt zeker gesteld dat een ontheffing niet tot een structureel ander gebruik van de luchthaven kan leiden. Op basis van het derde lid kan een ontheffing voor een periode van maximaal een jaar worden verleend. Voor de ontheffingsbevoegdheden onder de Luchtvaartwet gold deze beperking niet. In de praktijk werden veelal ontheffingen voor onbepaalde tijd verleend die tot een structureel ander gebruik van een luchtvaartterrein konden leiden. Bij de voorbereiding van een luchthavenbesluit of luchthavenregeling zal daarom een goed beeld

gevormd moeten worden van de mogelijke gebruikswensen die gedurende de werking van het luchthavenbesluit of de luchthavenregeling kunnen ontstaan.

Met het vijfde lid wordt de luchtvaartinspectie in staat gesteld om toezicht te houden op de gevolgen van een ontheffing voor het gebruik van het luchtruim.

#### **Artikel 2.2.4 (Wet milieubeheer)**

Deze wijziging houdt in dat in artikel 5.16, tweede lid, van de Wm de verwijzing naar artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, voor zover het betreft een geval dat bij algemene maatregel van bestuur voor de toepassing van artikel 5.16, eerste lid, van de Wm is aangewezen.

Deze wijziging hangt samen met het vervallen van artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo, zoals voorgesteld bij artikel 2.2.1 van het wetsvoorstel, en de in verband daarmee voorgenomen wijzigingen van artikel 4 van bijlage II bij het Bor. Dit artikel bevat de gevallen waarin op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo een omgevingsvergunning kan worden verleend met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.2 van de Wabo.

Het voornemen bestaat om in ieder geval de omgevingsvergunning voor een tijdelijke planologische afwijking tot een termijn van tien jaar aan artikel 4 van bijlage II bij het Bor toe te voegen. Daarnaast zullen, mede in het kader van de uitvoering van de in paragraaf 3.2.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting genoemde moties, naar alle waarschijnlijkheid ook nog andere wijzigingen in dat artikel worden aangebracht. Dit betreft onder andere het loslaten, ten aanzien van een aantal onderdelen van artikel 4, van de in artikel 5, eerste lid, van bijlage II bij het Bor gestelde eis dat bij de toepassing van artikel 4 het aantal woningen niet mag toenemen. Omdat ten tijde van de voorbereiding van dit wetsvoorstel deze voorgenomen wijzigingen nog niet volledig in kaart zijn gebracht, kan niet worden overzien voor welke onderdelen van artikel 4 de beoordeling van de luchtkwaliteit een relevant aspect kan zijn en voor welke niet. Om die reden is ervoor gekozen om de reikwijdte van artikel 5.16, tweede lid, onder f, onder 2°, van de Wm uit te breiden tot artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, «voor zover het betreft een geval dat bij algemene maatregel van bestuur voor de toepassing van artikel 5.16, eerste lid, van de Wm is aangewezen». Dit biedt de benodigde flexibiliteit om in het kader van de voorgenomen aanpassing van artikel 4 van het Bor te bezien voor welke onderdelen van dat artikel de luchtkwaliteit een relevant aspect kan zijn en voor welke niet. Tevens voorkomt dit dat het bevoegd gezag, als gevolg van een ongeclausuleerde verwijzing naar artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, in een aantal gevallen met een onnodige lastenverzwaring zou worden geconfronteerd.

#### **Artikel 2.2.5 (Wet ruimtelijke ordening)**

##### *Onderdeel A*

Onderdeel A bevat redactionele verbeteringen die artikel 2.1, eerste lid, betreffende de inhoud van de structuurvisie verduidelijken. Uit de huidige bepaling is moeilijk af te leiden dat een structuurvisie gebieden kan aanwijzen waar geen ontwikkelingen zijn voorzien, terwijl er altijd gebieden zijn waar het beleid gericht zal zijn op het behouden en versterken van de bestaande situatie. Juist voor die gebieden ligt het gebruik van de beheersverordening voor de hand. De structuurvisie geeft



bij aanwijzing van de dergelijke gebieden de onderbouwing voor het gebruik van de beheersverordening. Met de in onderdeel A opgenomen vereenvoudiging en veralgemenisering van artikel 2.1, eerste lid, wordt duidelijk dat een structuurvisie niet op ontwikkelingen gericht hoeft te zijn.

De bijzondere bepaling in het huidige eerste lid van artikel 2.1 omtrent ruimtelijke ontwikkelingen wordt in een nieuw vierde lid geplaatst. De redactie van artikel 2.1, tweede lid, is daarop afgestemd en de redactie van het derde lid is versoepeld, zonder de inhoud en werking van deze leden te wijzigen.

#### *Onderdelen B en C*

Deze onderdelen schakelen de inhoud van de artikelen 2.2 en 2.3 gelijk met de inhoud van artikel 2.1, zoals hierboven bij onderdeel A beschreven is.

#### *Onderdelen D en E*

Deze wijzigingen in artikel 2.2.5 vloeien voort uit de wijzigingen in artikel 2.2.1, onderdelen A en E, en de in verband daarmee voorgenomen wijzigingen van artikel 4 van bijlage II bij het Bor. Daarop is hiervoor reeds nader ingegaan in de toelichting op de artikelen 2.2.1 en 2.2.4.

### **§ 2.3 Stimuleren ontwikkeling en wegnemen knelpunten praktijk**

#### **Artikel 2.3.1 (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)**

##### *Onderdelen A en B*

Met het voorgestelde artikel 2.31a, eerste lid, is het bevoegd gezag bij het wijzigen van een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) niet langer gebonden aan de grondslag van de oorspronkelijke aanvraag om vergunning (onderdeel B). Hiermee wordt een in de praktijk ervaren, door de jurisprudentie opgeworpen belemmering bij het actualiseren van vergunningen voor inrichtingen weggenomen. Voor een uitgebreide toelichting op dit artikel wordt verwezen naar paragraaf 3.3.1. De aanvulling van artikel 2.8 (onderdeel A) houdt in dat bij de aanvraag om een omgevingsvergunning gegevens moeten worden verschaft over de in de betrokken inrichting toe te passen technieken. Deze bepaling, ontleend aan de Regeling algemene bepalingen omgevingsrecht, is opgenomen om in artikel 2.31a, eerste lid, te kunnen verwijzen naar de in de aanvraag opgenomen technieken.

#### **Artikel 2.3.2 (Wet luchtvaart)**

##### *Onderdeel A*

Dit onderdeel maakt het mogelijk om in een luchthavenbesluit binnen de grenswaarden een gebruikruimte te reserveren voor bepaalde vluchten van algemeen maatschappelijk belang. Hiermee kan zeker worden gesteld dat op luchthavens altijd gebruikruimte aanwezig is ten behoeve van dit type vluchten. De grenswaarde die wordt gereserveerd voor vluchten van algemeen maatschappelijk belang mag niet worden gebruikt door het overige verkeer dat van een luchthaven gebruik maakt. De gereserveerde grenswaarde telt op gelijke wijze mee bij de vaststelling van het beperkingengebied in een luchthavenbesluit. Dit betekent derhalve dat aan de reservering gelijke ruimtelijke beperkingen worden verbonden.

Onder spoedeisende hulpverlening, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, van artikel 8.44 van de Wet luchtvaart vallen vluchten ter bestrijding van brand, search and rescue-vluchten, traumavluchten en donorvluchten. Het tweede lid van artikel 8.44 laat onverlet de bevoegdheden op grond van artikel 7 van het Besluit burgerluchthavens om van rijkswege het gebruik door vluchten van algemeen maatschappelijk belang op een luchthaven van regionale betekenis af te dwingen.

Onderdelen B, onder 1, C, D, E, F, onder 2, en H

Deze wijzigingen houden verband met de vernummering van artikel 8.44 van de Wet luchtvaart (onderdeel A).

Onderdeel B, onder 2

Dit onderdeel vormt het sluitstuk op de regeling voor vluchten van algemeen maatschappelijk belang die in het nieuwe tweede lid van artikel 8.44 van de Wet luchtvaart is opgenomen. Het nieuwe tweede lid van artikel 8.44 houdt in dat bij de vaststelling van een luchthavenbesluit rekening kan worden gehouden met het gebruik van de luchthaven door bepaalde vluchten van algemeen maatschappelijk belang. Het is desondanks mogelijk dat door onvoorziene omstandigheden de gereserveerde gebruiksruimte ontoereikend is. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn bij een nationale ramp die tot gevolg heeft dat een luchthaven gedurende lange tijd intensief gebruikt moet worden voor reddingsvluchten. Voor die situatie bepaalt het nieuwe derde lid van artikel 8.45 van de Wet luchtvaart dat geen maatregelen worden opgelegd bij een overschrijding van de grenswaarden als gevolg van de uitgevoerde vluchten van algemeen maatschappelijk belang.

*Onderdeel F*

Met dit onderdeel wordt het nieuwe tweede lid van artikel 8.44 en het nieuwe derde lid van artikel 8.45 van de Wet luchtvaart van overeenkomstige toepassing verklaard op luchthavens van nationale betekenis waarvoor een luchthavenbesluit vereist is.

*Onderdeel G*

Dit onderdeel verklaart de experimenteerregeling uit de Wet luchtvaart voor Schiphol van overeenkomstige toepassing op de overige burgerluchthavens van nationale betekenis waarvoor de vaststelling van een luchthavenbesluit is vereist. De experimenteerregeling is nodig om ook voor deze luchthavens in bepaalde gevallen te kunnen uitproberen of een ander gebruik van de luchthaven tot een vermindering van de hinder voor omwonenden leidt. Is dat het geval, bijvoorbeeld door gebruik te maken van andere aan- en uitvliegroutes, dan kan vervolgens de procedure tot wijziging van het desbetreffende luchthavenbesluit worden gestart. Zou het luchthavenbesluit in een dergelijk geval gewijzigd worden zonder experiment dan bestaat het risico dat de wijziging geen dan wel niet het gewenste effect heeft.

### **Artikel 2.3.3 (Wet ruimtelijke ordening)**

*Onderdelen A en B*

De huidige bepalingen in de Wro ten aanzien van het provinciaal inpassingsplan en het rijksinpassingsplan roepen in de praktijk vragen op over de procedure en de onderlinge verhouding tussen een inpassingsplan en een bestemmingsplan.

Artikel 3.26, eerste lid, Wro in samenhang met het vijfde lid van dat artikel, bepaalt dat een provinciaal inpassingsplan de bevoegdheid van de gemeenteraad om een bestemmingsplan vast te stellen opschort. Een praktijkvraag is of die opschortende werking ook intreedt, als het provinciaal inpassingsplan geschorst is. Uit de formulering van het eerste lid moet afgeleid worden dat de opschortende werking op grond van de wet start op het moment van vaststelling van het inpassingsplan. De opschortende werking vloeit dus direct uit de wet voort, de vaststelling van het plan «activeert» die opschortende werking slechts. Een schorsing van het inpassingsplan leidt er niet toe dat de bevoegdheid van de gemeenteraad om een bestemmingsplan vast te stellen, herleeft. De tekst van het artikellid blijkt echter ruimte te laten voor een andere interpretatie. De huidige redactie van artikel 3.26, derde lid, Wro lijkt er daarnaast vanuit te gaan dat een inpassingsplan uitsluitend dubbelbestemmingen bevat die slechts aanvullend werken op de bepalingen van de bestemmingsplannen die gelden binnen het plangebied van het inpassingsplan. Het was niet de bedoeling van de wetgever om deze beperking aan te brengen. Een inpassingsplan kan, als dat nodig is, ook een uitputtende regeling bevatten die de werking van een onderliggend bestemmingsplan vervangt. Verder wordt met de formulering «Het inpassingsplan wordt geacht deel uit te maken van het bestemmingsplan» de suggestie gewekt dat bijvoorbeeld de algemene bepalingen in de bestemmingsplannen zonder meer doorwerken op de regels van het inpassingsplan, net als in geval van een uitwerkingsplan dat deel uitmaakt van het bestemmingsplan.

Onderdeel A stelt een drietal wijzigingen van artikel 3.26 Wro voor die de bovengenoemde onduidelijkheden wegnemen.

Het eerste lid van artikel 3.26 Wro wordt vereenvoudigd en zal enkel de bevoegdheid van provinciale staten regelen om een inpassingsplan vast te stellen.

Het derde lid van dit artikel regelt de onderlinge verhouding tussen het bestemmingsplan en het inpassingsplan. Artikel 3.26, derde lid, Wro creëert geen nieuwe bevoegdheid, maar verduidelijkt slechts:

- dat een inpassingsplan een uitputtende regeling kan bevatten, die (delen van) onderliggende bestemmingsplannen die binnen het plangebied van het inpassingsplan liggen geheel doet vervallen, en
- dat bij een inpassingsplan kan worden bepaald hoe het inpassingsplan zich verhoudt tot de onderliggende bestemmingsplannen.

Met de tweede volzin van het voorgestelde derde lid wordt volledigheidshalve de relatie tussen de beide plannen (inpassings- versus bestemmingsplan) duidelijk gemaakt voor die gevallen waarin het inpassingsplan zelf geen expliciete regeling bevat omtrent de verhouding met de onderliggende bestemmingsplannen. De uitdrukking «deel uitmaken van» omvat ook de eerdere mogelijkheid dat het bestemmingsplan volledig wordt «overschreven» door een inpassingsplan.

Het voorgestelde artikel 3.26, vijfde lid, Wro regelt de bevoegdheid van de gemeenteraad tot het vaststellen van een bestemmingsplan in relatie tot een inpassingsplan van provinciale staten. Op grond van het vijfde lid wordt de bevoegdheid van de gemeenteraad om een bestemmingsplan vast te stellen voor de gronden waarop een inpassingsplan betrekking heeft, opgeschort vanaf het moment dat het ontwerp van het inpassingsplan ter inzage is gelegd. De opschorting van de bevoegdheid van de gemeenteraad is in vergelijking met de huidige regeling in de tijd naar voren geschoven, om te voorkomen dat er vragen ontstaan over de werking van bestemmingsplannen die gedurende de ontwerpfasen van het inpassingsplan zijn vastgesteld of ter inzage hebben gelegen. Wanneer het inpassingsplan geen nadere regeling bevat ten aanzien van de werkingsduur van het plan, duurt de opschorting van de bevoegdheid van

de gemeenteraad om een bestemmingsplan voor de desbetreffende gronden vast te stellen tot tien jaar na de vaststelling van het inpassingsplan door provinciale staten. Het inpassingsplan kan echter ook een regeling bevatten, waarin een andere werkingsduur van dat plan wordt gegeven of een regeling waarin de bevoegdheid van de gemeenteraad om een bestemmingsplan vast te stellen wordt gekoppeld aan een voorwaarde, bijvoorbeeld de voorwaarde om de inhoud van het inpassingsplan in het gemeentelijk bestemmingsplan op te nemen. In dat geval kan de bevoegdheid van de gemeenteraad om een bestemmingsplan voor de betrokken gronden vast te stellen op een eerder moment herleven.

De wijzigingen in onderdeel B hebben betrekking op artikel 3.28 Wro dat de bevoegdheid van de minister en de procedure regelt omtrent het rijksinpassingsplan. De voorgestelde wijzigingen komen, afgezien van enkele beperkte redactionele verschillen, overeen met de wijzigingen die in onderdeel A zijn voorgesteld in relatie tot het provinciaal inpassingsplan. De achtergrond van deze wijzigingen is hierboven reeds toegelicht.

### *Onderdeel C*

#### *Artikel 6.1, tweede lid*

Het tweede lid van artikel 6.1 van de Wro bevat de oorzaken van planschade die op grond van het eerste lid kunnen leiden tot een verplichting om een tegemoetkoming in de schade uit te keren.

In onderdeel a van het tweede lid wordt het bestemmingsplan als oorzaak genoemd en de daarmee verwante instrumenten. Daarbij wordt gesteld dat bepalingen die aan een bestuursorgaan een bevoegdheid toekennen om een nader besluit omtrent het wijzigen, uitwerken, afwijken, stellen van nadere eisen, uitvoeren van werk (aanleg) en slopen te nemen, geen oorzaak is als bedoeld in het eerste lid.

In de onderdelen b en c van het tweede lid worden de besluiten die genomen zijn krachtens de bepalingen die in het tweede lid onder a zijn uitgezonderd, als zelfstandige schadeoorzaak opgenomen. Niet de bevoegdheid zelf, maar het besluit dat krachtens die bevoegdheid genomen wordt kan dus een oorzaak voor schade zijn.

De schadeveroorzakende besluiten onder b zijn: besluiten om het bestemmingsplan te wijzigen of uit te werken (een bij bestemmingsplan of inpassingsplan toegekende bevoegdheid op grond van artikel 3.6, eerste lid, onder a en b, van de Wro) en een besluit om nadere eisen te stellen (een bij bestemmingsplan of inpassingsplan toegekende bevoegdheid op grond van artikel 3.6, eerste lid, onder d, van de Wro).

De schadeveroorzakende besluiten onder c zijn ten eerste besluiten omtrent een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werk en het slopen (een bij bestemmingsplan, inpassingsplan of beheersverordening toegekende bevoegdheid op grond van artikel 3.3 en artikel 3.38, derde lid, van de Wro in samenhang met artikel 2.1, eerste lid, onder b en g van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) en ten tweede besluiten omtrent het afwijken van het bestemmingsplan (een bij bestemmingsplan, inpassingsplan of beheersverordening toegekende bevoegdheid op grond van artikel 3.6, eerste lid, onder c, en artikel 3.38, vierde lid, van de Wro in samenhang met artikel 2.1, eerste lid, onder c en artikel 2.12, eerste lid, onder 1, onderdeel a, van de Wabo, dan wel een bevoegdheid op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder 1, onderdeel b en c, van de Wabo).

#### Artikel 6.1, vierde lid

De bijzin «bedoeld in het eerste lid» wordt geschrapt, omdat de oorzaken reeds eerder in dit lid worden genoemd. De verwijzing naar het eerste lid wordt overbodig geacht.

#### Artikel 6.1, zesde lid (nieuw)

Dit lid beoogt expliciet te maken dat schade pas voor vergoeding in aanmerking komt, als op basis van een besluit, gezien in de context van de planologische regeling waarop dat besluit gebaseerd is, de omvang van de schade vastgesteld kan worden. Dit geldt zowel voor de beoordeling van directe als indirecte schade. Directe schade als gevolg van bijvoorbeeld een aanlegvergunningstelsel of van een afwijkingbevoegdheid kan dus pas vergoed worden als er een besluit is, bijvoorbeeld een besluit tot weigering van de gevraagde vergunning of een besluit waarin aan de verleende vergunning voorwaarden worden verbonden. Aan de hand van dat besluit en de daarmee geboden mogelijkheden kan, in samenhang met het geldende bestemmingsplan, een vergelijk worden gemaakt met het oude plan.

### **Artikel 2.3.4 (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) in samenhang met artikel 3.3 (samenloopbepaling met de Wet aanpassing bestuursprocesrecht)**

#### *Onderdeel A*

In lijn met de Luchtvaartnota<sup>1</sup> ziet het kabinet een grote mate van samenhang bij het realiseren van optimale internationale bereikbaarheid en het internationale netwerk van verbindingen en het daarmee samenhangende internationale vestigingsklimaat. Het gaat met name om Schiphol, Lelystad, Rotterdam en Eindhoven. Deze luchthavens bedienen deels dezelfde markt van herkomst- en bestemmingsverkeer (*catchment area*), zijn in staat om complementaire functies te hebben voor het netwerk en vergen een samenhangende aanpak voor inpassing in het luchtruim. Gezamenlijk kunnen deze luchthavens bijdragen aan de economische ambities van Nederland en aan de ruimtelijk-economische ambities van de regio's waarin de luchthavens liggen. Deze regio's sluiten beleidsmatig aan bij de door het kabinet aangewezen investeringsgebieden.

Het kabinet laat de vorm en invulling van de samenwerking aan de marktpartijen. De rijksrol is aan de orde wanneer het gaat om het beschikbaar stellen van de capaciteit zoals ook in het convenant selectiviteit behorende bij het Aldersadvies Schiphol is neergelegd. De invulling van die rijksrol en de samenwerking tussen de luchthavens bevorderen in sterke mate de uitvoering van het Aldersakkoord uit 2008. Om dit te stimuleren is een eenduidig juridisch regime voor deze luchthavens van belang. Zeker ook tegen de achtergrond van de versterking van de economische ontwikkeling van de aangewezen investeringsregio's en de aantrekkende luchtvaartmarkt. In vervolg op het door de Tweede Kamer aangenomen amendement Haverkamp<sup>2</sup> (artikel IV van Wet van 18 december 2008 houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur) wordt in de in het kader van het debat over de Luchtvaartnota aangenomen motie Haverkamp<sup>3</sup> de wenselijkheid van harmonisatie van de besluitvormingsprocedures voor met Schiphol samenwerkende luchthavens nog eens onderstreept.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 936, nr. 1

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2007/08, 30 452, nr. 44

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2010/11, 31 936, nr. 51.

De voorgestelde bepaling komt in de plaats van de tekst in de bijlage van de Algemene wet bestuursrecht zoals die zou komen te luiden na inwerkingtreding van artikel IV van de hiervoor genoemde wet (amendement Haverkamp). Deze tekst zondert van beroep uit alle luchthavenbesluiten indien er sprake is van verkeersverdeling met Schiphol. Omdat inmiddels duidelijk is dat het in de praktijk gaat om samenhang met de luchthavens Lelystad, Rotterdam en Eindhoven (wat betreft het burgermedegebruik van de luchthaven), is er voor gekozen de uitzondering van beroep te beperken tot deze luchthavens. Hierdoor wordt de onduidelijkheid uit de tekst weggenomen.

Het amendement Haverkamp beperkt de uitsluiting van de bestuursrechter voor wat betreft de militaire luchthavenbesluiten tot alleen de grenswaarden en regels in een militair luchthavenbesluit die gelden voor het burgerluchtverkeer. Gelet evenwel op de nauwe juridische samenhang tussen de militaire gebruiksregeling en de civiele gebruiksregeling in een militair luchthavenbesluit, wordt deze splitsing niet uitvoerbaar geacht. Daarom is ervoor gekozen om het gehele militaire luchthavenbesluit en de daarmee samenhangende vergunning voor burgermedegebruik uit te sluiten van beroep bij de bestuursrechter. Hiermee wordt voor wat betreft de rechtsbescherming ten aanzien van de gebruiksregeling van deze luchthaven volledige harmonisatie met het stelsel van Schiphol bewerkstelligd. Deze wijziging komt daarmee tegemoet aan de wensen, zoals tot uitdrukking zijn gebracht in de bovengenoemde motie.

De voorgestelde wijziging houdt rekening met een mogelijke overgang van de luchthaven Eindhoven naar een burgerluchthaven. De Wet luchtvaart voorziet in artikel 8.1, vierde lid, in een dergelijke transformatie. In dat geval zal er na de overgang van rechtswege sprake zijn van een burgerluchthaven van nationale betekenis. Het luchthavenbesluit voor een burgerluchthaven Eindhoven zal dan op basis van artikel 8.70 van de Wet luchtvaart worden vastgesteld. Op basis van de voorgestelde tekst is in dat geval beroep tegen het luchthavenbesluit bij de bestuursrechter uitgesloten. In de formulering van de bepaling is tevens de samenhang met het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en aanverwante wetten met het oog op enige verbeteringen en vereenvoudigingen van het bestuursprocesrecht (Wet aanpassing bestuursprocesrecht) (32 450) verwerkt.

De voorgestelde bepaling is getoetst aan het verdrag van Aarhus betreffende toegang tot milieu-informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Mede gelet op jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS 31 maart 2010, nr. 200902395/1/M1 en ABRvS 4 augustus 2010, nr. 201000543/1/H3) wordt hierin geen belemmering gezien.

#### *Onderdeel B*

Dit onderdeel maakt het mogelijk dat ook ontheffing wordt verleend van het verbod om een op basis van de Luchtvaartwet vastgestelde geluidszone te overschrijden, indien die overschrijding het gevolg is van vluchten uitgevoerd ten behoeve van spoedeisende hulpverlening. Met de inwerkingtreding van de Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens (RBML) is de Luchtvaartwet, voor wat betreft de aanwijzing van luchtvaartterreinen, vervallen. Gelet op het overgangsrecht RBML blijft de oude Luchtvaartwet echter nog van toepassing op de op grond van die wet aangewezen luchthavens, totdat voor deze luchthavens een besluit op grond van de nieuwe regelgeving is genomen. De Luchtvaartwet kende het verbod om de geluidszone te overschrijden, maar bood in artikel 25f voor incidentele gevallen een ontheffingsmogelijkheid. Of van die ontheffingsmogelijkheid daadwerkelijk gebruik werd gemaakt,

werd bepaald door de minister. Door de gekozen formulering is ondubbelzinnig vastgesteld dat voor een overschrijding van een geluidszone door vluchten voor spoedeisende hulpverlening ontheffing kan worden verleend. Door de mogelijkheid om die ontheffing te verlenen wordt zeker gesteld dat voor deze vluchten altijd – zolang de Luchtvaartwet nog van toepassing is – gebruik kan worden gemaakt van een aangewezen luchthaven. Zodra de Wet luchtvaart van toepassing is, is dit geregeld door de mogelijkheid van de vaststelling van een grenswaarde voor deze vluchten.

## **§ 2.4 Overige wijzigingen**

De enige nog niet uitgewerkte bepaling in hoofdstuk 3 Chw wordt geschrapt. Dit betreft de horizonbepaling (einddatum) voor de Interimwet stad- en milieubenadering. Voor die wet was dezelfde einddatum bepaald als voor de Chw: deze vervalt met ingang van 1 januari 2014. Beide einddata worden met dit wetsvoorstel opgeheven; beide wetten zullen te zijner tijd worden ingetrokken bij de Omgevingswet.

Deze kleine slotparagraaf van hoofdstuk 2 bevat overigens slechts een tweetal actualiseringen van de aanduiding van de desbetreffende bewindspersonen. De aanleiding om deze wijzigingen in dit wetsvoorstel mee te nemen, is erin gelegen dat deze bepalingen – net als artikel 25 van de Interimwet stad- en milieubenadering worden genoemd in hoofdstuk 3 van de Chw:

- artikel 3.4 Chw wijzigt de artikelen 12 en 13 van de Interimwet stad- en milieubenadering, waarin een verouderde aanduiding voorkomt;
- artikel 3.9 Chw wijzigt artikel 125 van de onteigeningswet, waarin twee verouderde aanduidingen voorkomen.

## **Hoofdstuk 3 Slotbepalingen**

### **Artikel 3.1 (Overgangsrecht)**

De wijzigingen van de Chw en de overige «quick wins» hebben in beginsel een onmiddellijke werking, aangezien beoogd wordt dat de uitvoeringspraktijk zo spoedig mogelijk van deze verbeteringen kan profiteren. Dit betreft bijvoorbeeld de nieuwe houdbaarheidsbepaling ten aanzien van onderzoeksgegevens. Bestuursorganen kunnen bij de voorbereiding van besluiten, waarop deze nieuwe bepaling van toepassing wordt, anticiperen op deze verbetering door met de planning daarvan rekening te houden met de aanstaande datum van inwerkingtreding.

Slechts waar in de uitvoeringspraktijk bij lopende procedures of reeds vastgestelde besluiten onduidelijkheid kan ontstaan, wordt voorzien in overgangsrecht met een eerbiedigende werking. Dit betreft allereerst de gebiedsontwikkelingsplannen als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, Chw. Op de totstandkoming van die plannen is afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard (artikel 2.3, derde lid, Chw). Wanneer een dergelijk plan reeds in procedure is genomen, blijft vanaf het moment dat het ontwerp ter inzage is gelegd om gelegenheid te bieden tot inspraak het oude recht van toepassing. De procedure van totstandkoming van het gebiedsontwikkelingsplan kan gewoon worden afgerond. Gemeenten die voornemens zijn een gebiedsontwikkelingsplan op te stellen, kunnen anticiperen op deze wetswijziging door te kiezen voor de vorm van een gewoon bestemmingsplan en het ter inzage leggen daarvan uitstellen tot na de datum waarop deze wetswijziging in werking treedt. Vastgestelde gebiedsontwikkelingsplannen worden aangemerkt als een bestemmingsplan, zodat op die basis uitvoeringsbesluiten kunnen worden genomen.

Artikel 3.1, derde lid, voorziet in overgangsrecht met betrekking tot artikel 2.2.1, de onderdelen A en E, van het wetsvoorstel. Als deze onderdelen in werking treden, in samenhang met de in verband daarmee voorgenomen wijzigingen van het Bor (onder andere toevoeging aan artikel 4 van bijlage II bij het Bor van de tijdelijke planologische afwijking tot een termijn van maximaal tien jaar), is op de voorbereiding van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een dergelijke tijdelijke planologische afwijking niet langer de uitgebreide, maar de reguliere voorbereidingsprocedure, bedoeld in de Wabo, van toepassing. Vanwege dit verschil in procedure, dat onder meer gevolgen heeft voor de inspraakmogelijkheden en rechtsbescherming (bezwaar en beroep of zienswijze en beroep) en de vraag of er een van rechtswege verleende vergunning kan ontstaan wanneer niet tijdig op de aanvraag wordt beslist, dient een voorziening te worden getroffen met het oog op de afhandeling van op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 2.2.1, onderdelen A en E, lopende aanvragen om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo. Om juridische vragen en problemen bij lopende procedures te voorkomen, wordt in artikel 3.2 voorgeschreven dat op dergelijke aanvragen om een omgevingsvergunning het recht van toepassing blijft zoals dat gold onmiddellijk voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 2.2.1, onderdelen A en E, van het wetsvoorstel. Dit «oude recht» is dus met inbegrip van alle eisen met betrekking tot de procedure.

Het is de bedoeling dat vergelijkbaar overgangsrecht zal worden opgenomen in de ter uitvoering van dit wetsvoorstel op te stellen algemene maatregel van bestuur, voor zover het betreft aanvragen om een omgevingsvergunning voor andere nieuwe categorieën dan de hiervoor bedoelde tijdelijke planologische afwijking die naar verwachting aan artikel 4 van bijlage II bij het Bor zullen worden toegevoegd. Dit zullen nieuwe categorieën zijn ter uitvoering van de moties Pieper c.s.<sup>1</sup> en de motie Linhard c.s.<sup>2</sup> met betrekking tot mantelzorgwoningen, respectievelijk gebruikswijzigingen van leegstaande kantoren, waarop reeds nader is ingegaan in de toelichting op artikel 2.2.1, onderdelen A t.e.m. E. Omdat dit nieuwe categorieën betreft die niet tevens samenhangen met wijzigingen op wetsniveau, dient het desbetreffende overgangsrecht bij algemene maatregel van bestuur afzonderlijk te worden geregeld.

### **Artikel 3.2 (Samenloop)**

Artikel 3.2 van het onderhavige wetsvoorstel regelt de samenloop met het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (reparatie milieueffectrapportage) (32 828). In artikel I, onderdeel F, van dat wetsvoorstel wordt aan artikel 7.24 van de Wet milieubeheer een vierde lid toegevoegd. Onderdeel b van dat lid maakt dat niet de beperkte, maar de uitgebreide mer-procedure van toepassing is op besluiten waarvoor een mer moet worden gemaakt waarbij mede toepassing wordt gegeven aan artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, of het tweede lid, van de Wabo. Bij artikel 2.2.1 van het onderhavige wetsvoorstel wordt echter voorgesteld om laatstgenoemd artikellid, waarin de figuur van een omgevingsvergunning voor een tijdelijke planologische afwijking is geregeld, te doen vervallen. In verband hiermee dient artikel 7.24, vierde lid, onderdeel b, van de Wet milieubeheer te worden aangepast.

De voorgestelde aanpassing houdt in de eerste plaats in dat de verwijzing naar artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van die wet. Hierbij is betrokken het voornemen om in samenhang met het doen vervallen van artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo artikel 4 van bijlage II bij het Bor te verruimen. Voor een nadere toelichting hierop wordt

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2009/2010, 32 123 XI, nr. 34.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2009/2010, 32 123 XI, nr. 38.



verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.2.1 van het onderhavige wetsvoorstel.

Verder wordt aan de verwijzing naar zowel artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, als onder 3°, van de Wabo de clausulering toegevoegd «voor zover het betreft een geval dat behoort tot een krachtens artikel 7.2, derde of vierde lid, aangewezen categorie besluiten». Hiermee wordt verband gelegd met onderdeel e van de begripsomschrijving van «plan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening» in onderdeel A, onder 1, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Dat onderdeel e zal ook moeten worden aangepast vanwege het vervallen van artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo en de voorgenomen verruiming van artikel 4 van bijlage II bij het Bor. De in genoemd onderdeel e – naast de bestaande verwijzing naar artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo – op te nemen verwijzing naar artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van die wet, zal worden toegespitst op die onderdelen van artikel 4 van bijlage II bij het Bor waaronder als gevolg van de voorgenomen wijzigingen activiteiten kunnen vallen waarvoor de verplichting bestaat tot het maken van een mer. Voor de toepassing van artikel 7.24, vierde lid, onderdeel b, van de Wet milieubeheer zijn dezelfde onderdelen relevant.

### **Artikel 3.3 (Samenloop)**

Zie de toelichting bij artikel 2.3.4.

### **Artikel 3.4 (Inwerkingtreding)**

Uitgangspunt is dat de onderdelen van dit wetsvoorstel op hetzelfde moment in werking treden. Vanwege het feit dat dit wetsvoorstel uit verschillende onderdelen bestaat, kan het zich voordoen dat het voor bepaalde onderdelen wenselijk is dat die op een ander moment in werking treden. Daarom is voorzien in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding.

Ondertekening: aangezien de onderwerpen in dit wetsvoorstel onder de verantwoordelijkheid van diverse bewindslieden vallen, wordt de wet mede ondertekend door de minister van Veiligheid en Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Deze memorie wordt uitgebracht mede namens de hiervoor genoemde bewindspersonen.

De minister van Infrastructuur en Milieu,  
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus