

W14.11.0238/IV/B

Wijziging van diverse wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet door deze te verankeren in de reguliere wetgeving en enkele andere verbeteringen van het bestuursrecht en omgevingsrecht

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is de Crisis- en herstelwet permanent te maken en in de reguliere wetgeving te verankeren, alsmede enkele andere verbeteringen aan te brengen binnen het bestuursrecht en omgevingsrecht;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

HOOFDSTUK 1 VERANKERING CRISIS- EN HERSTELWET

Artikel 1.1.1

De **Algemene wet bestuursrecht** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3:2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Indien een besluit strekt tot vervanging van een vernietigd besluit, dan wel tot uitvoering van een tussenuitspraak als bedoeld in artikel 8:51a, kan het bestuursorgaan dit baseren op de feiten waarop het bestreden besluit berustte, behoudens voor zover:
 - a. de onjuistheid of het onvoldoende vaststaan van deze feiten een grond voor de vernietiging was,
 - b. zich nieuwe feiten hebben voorgedaan die de intrekking of wijziging van het oorspronkelijke besluit zouden hebben gerechtvaardigd, of
 - c. de strekking van het oorspronkelijke besluit door wijziging van de feiten achterhaald is.

B

Artikel 3:9 wordt gewijzigd als volgt:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op andere onderzoeken die zijn verricht door een deskundige die niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan.

C

Aan artikel 6:23 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Indien de zaak ingevolge artikel 8:53a versneld wordt behandeld, wordt tevens vermeld dat de gronden van het beroep voor het einde van de beroepstermijn moeten worden ingediend.

D

Na artikel 8:1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8:1a

Tegen een besluit dat behoort tot een categorie die is aangewezen bij algemene maatregel van bestuur op de voordracht van Onze Minister van Veiligheid en Justitie in overeenstemming met Onze Minister die het mede aangaat,
kan een bestuursorgaan dat of een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon die niet tot de centrale overheid behoort, slechts beroep instellen indien dit besluit tot hem is gericht.

E

Afdeling 8.2.3 komt te luiden:

Afdeling 8.2.3 Versnelde behandeling

Artikel 8:52

1. Indien een zaak spoedeisend is, kan de bestuursrechter deze versneld behandelen.
2. Indien de indiener van het beroepschrift om versnelde behandeling verzoekt, wordt dit verzoek in ieder geval afgewezen indien voor het einde van de beroepstermijn niet de gronden voor het beroep zijn ingediend.
3. Bij versnelde behandeling kan de bestuursrechter:
 - a. de in de artikelen 8:41, tweede lid, 8:42, eerste lid, 8:47, vijfde lid, en 8:58, eerste lid, bedoelde termijnen verkorten, en

- b. de artikelen 8:43, tweede lid, en 8:47, derde lid, geheel of gedeeltelijk buiten toepassing laten.
- 4. De bestuursrechter bepaalt zo spoedig mogelijk het tijdstip van de zitting en doet daarvan onverwijld mededeling aan partijen. Artikel 8:56 is niet van toepassing.

Artikel 8:52a

- 1. De bestuursrechter doet binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak of tussenuitspraak.
- 2. Indien tussenuitspraak is gedaan, doet de bestuursrechter einduitspraak binnen vier maanden nadat:
 - a. de termijn voor het herstel van de in de tussenuitspraak aangeduide gebreken is verstreken, dan wel
 - b. het Hof van Justitie van de Europese Unie de gestelde prejudiciële vragen heeft beantwoord.
- 3. Indien de bestuursrechter het advies van de Stichting advisering bestuursrechtspraak inwint, adviseert de Stichting binnen twee maanden na ontvangst van het verzoek.

Artikel 8:53

Indien de zaak niet voldoende spoedeisend blijkt of een gewone behandeling vordert, bepaalt de bestuursrechter dat zij alsnog op de gewone wijze wordt behandeld.

Artikel 8:53a

- 1. Een zaak wordt in ieder geval versneld behandeld, indien het beroep zich richt tegen een besluit dat behoort tot een categorie die is aangewezen bij algemene maatregel van bestuur op de voordracht van Onze Minister van Veiligheid en Justitie in overeenstemming met Onze Minister die het mede aangaat.
- 2. In dat geval worden de gronden van het beroep voor het einde van de beroepstermijn ingediend. Artikel 6:6 blijft zo nodig buiten toepassing.
- 3. Artikel 8:53 is niet van toepassing.

F

Artikel 8:80a komt te luiden:

Artikel 8:80a

- 1. De bestuursrechter doet een tussenuitspraak indien hij:
 - a. het bestuursorgaan in de gelegenheid stelt of opdraagt gebreken in het besluit te herstellen, dan wel
 - b. met toepassing van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie prejudiciële vragen stelt.

2. In de tussenuitspraak beslist de rechtbank zoveel mogelijk ook op de beroepsgronden die niet aan de gebreken of de vragen raken.
3. Bij toepassing van het eerste lid, onderdeel a, vermeldt de tussenuitspraak zoveel mogelijk hoe het gebrek kan worden hersteld.
4. De artikelen 8:72, vierde lid, onderdeel b, 8:77, 8:78, 8:79 en 8:88 zijn van overeenkomstige toepassing.

G

In onderdeel C, onder 2, van de bijlage wordt na "artikel 3.7," ingevoegd: artikel 3.16, artikel 3.17, eerste en vijfde lid, artikel 3.18, eerste lid,.

Artikel 1.1.2

Artikel 16 van de **Leegstandwet** wordt als volgt gewijzigd:

A

Het eerste lid komt te luiden:

1. Indien een vergunning als bedoeld in artikel 15, eerste lid, eerste zin, is verleend met betrekking tot de verhuring van:
 - a. woonruimte als bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdelen a en c, blijven ten aanzien van de huur en verhuur van die woonruimte de artikelen 232 en 247 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek buiten toepassing;
 - b. woonruimte als bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdeel b, blijft ten aanzien van de huur en verhuur van die woonruimte artikel 232 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek buiten toepassing.

B

In het negende lid, eerste volzin, wordt na "de vergunning" ingevoegd: met betrekking tot woonruimte als bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdelen a en c.

C

In het tiende lid wordt na "is verleend en" ingevoegd: , voor zover van toepassing,.

Artikel 1.1.3

De **Wet algemene bepalingen omgevingsrecht** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1, eerste lid, wordt in de begripsomschrijvingen van activiteit en project "artikel 2.1, eerste lid, of 2.2" vervangen door: artikel 2.1, eerste lid, 2.2 of 2.2a.

B

Na artikel 2.2 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.2a

1. Voor zover een project bestaat uit andere activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving dan bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2 waarvoor een op aanvraag te nemen besluit, niet zijnde een omgevingsvergunning, is vereist, kan de aanvrager de aanvraag om een omgevingsvergunning mede betrekking laten hebben op die activiteiten.
2. Op activiteiten als bedoeld in het eerste lid, die bij de omgevingsvergunning zijn toegestaan, zijn de wettelijke voorschriften krachtens welke voor die activiteiten een ander besluit als bedoeld in het eerste lid is vereist niet van toepassing.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het eerste lid niet van toepassing is op daarbij aangewezen wettelijke voorschriften of categorieën wettelijke voorschriften.
4. Handelen in strijd met een aan een omgevingsvergunning verbonden voorschrift, voor zover deze vergunning betrekking heeft op activiteiten als bedoeld in het eerste lid, geldt voor de strafrechtelijke handhaving als handelen in strijd met het wettelijk voorschrift krachtens hetwelk voor die activiteiten een ander besluit als bedoeld in het eerste lid vereist zou zijn geweest.

C

Artikel 2.19 wordt als volgt gewijzigd:

1. De zinsnede "ingevolge een wettelijk voorschrift" wordt vervangen door: ingevolge artikel 2.2a of een ander wettelijk voorschrift.
2. De zinsnede "de gronden die zijn aangegeven in het betrokken wettelijk voorschrift" wordt vervangen door: de gronden, genoemd in de op die activiteit betrekking hebbende wettelijke voorschriften.

D

In artikel 2.22, tweede lid, eerste volzin, wordt na "de artikelen 2.10 tot en met 2.20" ingevoegd: dan wel, indien artikel 2.2a van toepassing is, de belangen ter bescherming waarvan de wettelijke voorschriften, bedoeld in artikel 2.2a, eerste lid, voor de betrokken activiteit strekken.

E

Artikel 3.10, eerste lid, onderdeel g, komt te luiden:

g. een activiteit als bedoeld in artikel 2.19, voor zover dat is aangegeven in het betrokken wettelijk voorschrift, dan wel, in geval van een activiteit als bedoeld in artikel 2.2a, eerste lid, voor zover in het betrokken wettelijk voorschrift afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is verklaard.

F

Na hoofdstuk 3 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 3A. Innovatie

Artikel 3.24

1. Bij algemene maatregel van bestuur op de voordracht van Onze Minister in overeenstemming met Onze Ministers wie het mede aangaat kan, met inachtneming van bindende besluiten van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Europese Commissie, bij wege van experiment worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens deze wet of:

a. de Elektriciteitswet 1998 voor zover dat geen gevolgen heeft voor de opbrengst van de energiebelasting, bedoeld in de Wet belastingen op milieugrondslag;

b. de Warmtewet;

c. de Waterwet, met uitzondering van hoofdstuk 5, artikel 6.5, aanhef en onder c, juncto paragraaf 2 van hoofdstuk 6;

d. de Wet ammoniak en veehouderij;

e. de Wet bodembescherming;

f. de Wet geluidhinder;

g. de Wet geurhinder en veehouderij;

h. de Wet inzake de luchtverontreiniging;

i. de Wet milieubeheer, met uitzondering van artikel 5.2b en titel 5.2;

j. de Wet ruimtelijke ordening;

k. de Woningwet.

2. Er kan uitsluitend toepassing worden gegeven aan het eerste lid indien het experiment bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen en voldoende aannemelijk is dat uitvoering ervan bijdraagt aan de economische ontwikkeling en aan de duurzaamheid.

3. Bij de maatregel, bedoeld in het eerste lid, wordt bepaald:

a. welke afwijking of afwijkingen van de betrokken in het eerste lid genoemde wet of wetten is of zijn toegestaan;

b. de ten hoogste toegestane tijdsduur van die afwijking of afwijkingen, en

c. de wijze waarop wordt vastgesteld of een afwijking aan haar doel beantwoordt, en of de tijdsduur daarvan aanpassing behoeft.

G

Na artikel 6.5b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 6.6

Tegen een omgevingsvergunning kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State indien de omgevingsvergunning betrekking heeft op:

- a. een project dat geheel of hoofdzakelijk voorziet in de bouw van ten minste 12 nieuwe woningen;
- b. een project dat behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur op de voordracht van Onze Minister aangewezen categorie andere projecten van maatschappelijke betekenis.

Artikel 1.1.4

De **Wet milieubeheer** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 5.16, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel c wordt na "de artikelen 3.1" ingevoegd: , 3.6b.
2. Onderdeel h vervalt.
3. Met ingang van 1 januari 2014:
 - a. vervalt onderdeel f;
 - b. wordt onderdeel g geletterd f.

B

Aan artikel 7.23 worden twee leden toegevoegd, luidende:

4. Het eerste lid, voor zover dat regels stelt over alternatieven, en artikel 7.32, vijfde lid, zijn niet van toepassing, indien ter zake van de voorgenomen activiteit in een vastgesteld plan als bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, onder a, een locatie of tracé is aangewezen.
5. Indien door degene die de betreffende activiteit wil ondernemen, ten behoeve van de voorbereiding van het besluit waarvoor op grond van artikel 7.2 een milieueffectrapport wordt opgemaakt, onderzoek is verricht naar de gevolgen voor het milieu die alternatieven van de activiteit kunnen hebben, dan bevat dat milieueffectrapport een schets van de voornaamste alternatieven die zijn onderzocht en van de mogelijke gevolgen voor het milieu daarvan, met een motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven.

C

Artikel 7.37, eerste lid, onderdeel b, komt te luiden:

- b. indien van toepassing, hetgeen is overwogen omtrent de in het milieueffectrapport beschreven alternatieven;.

Artikel 1.1.5

Artikel 1a van de **Wet op de economische delicten** wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel 2° vervalt de zinsnede "de Crisis- en herstelwet, artikel 2.16;".
2. In onderdeel 2° wordt in de zinsnede met betrekking tot de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor "2.3, aanhef en onder b," ingevoegd: 2.2a, vierde lid,.

Artikel 1.1.6

De **Wet ruimtelijke ordening** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a wordt "Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer" vervangen door: Onze Minister van Infrastructuur en Milieu.
2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
e. *milieugebruiksruimte*: binnen een ontwikkelingsgebied aanwezige marge tussen de bestaande milieukwaliteit en de voor dat gebied geldende milieukwaliteitsnormen, die kan worden benut voor milieubelastende activiteiten.

B

Aan artikel 2.1 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. De gemeenteraad kan een structuurvisie vaststellen ten aanzien van een krachtens artikel 2.5 aangewezen lokaal project met nationale betekenis. Indien de bestuursorganen van de betrokken gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk met die visie instemmen, worden aan die structuurvisie de verklaringen gehecht houdende instemming van die bestuursorganen met de in de structuurvisie voorgestelde wijze van verwezenlijking van de voorgenomen ontwikkeling.

C

Aan artikel 2.2 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Provinciale Staten kunnen een structuurvisie vaststellen ten aanzien van een krachtens artikel 2.5 aangewezen regionaal of bovenregionaal project

met nationale betekenis. Artikel 2.1, vijfde lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

D

Na artikel 2.4 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.5

1. Onze Minister kan in overeenstemming met Onze Minister of Onze Ministers die het mede aangaat, een lokaal, regionaal of bovenregionaal project met nationale betekenis aanwijzen.
2. Een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.1, vijfde lid, of artikel 2.2, vijfde lid, kan met betrekking tot een krachtens het eerste lid aangewezen project bepalen dat:
 - a. de voor het project benodigde besluiten worden genomen met toepassing van afdeling 3.6;
 - b. bepalingen die, al dan niet krachtens de wet, bij of krachtens gemeentelijke verordeningen onderscheidenlijk provinciale verordeningen zijn vastgesteld, om dringende redenen buiten toepassing worden gelaten, voor zover het nemen van besluiten als bedoeld onder a door die bepalingen onevenredig wordt belemmerd.
3. Ter uitvoering van de in de structuurvisie voorgestelde wijze van verwezenlijking van de voorgenomen ontwikkeling kan ten behoeve van een goede begeleiding en tijdige afronding van het project een projectcommissie worden ingesteld. In de commissie zijn de bestuursorganen, bedoeld in artikel 2.1, vijfde lid, of artikel 2.2, vijfde lid, vertegenwoordigd. De commissie staat onder voorzitterschap van een bestuurder van de eerstverantwoordelijke gemeente of provincie.

E

Na artikel 3.6a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.6b

1. Bij algemene maatregel van bestuur op de voordracht van Onze Minister in overeenstemming met Onze Ministers die het mede aangaat, kan een gebied worden aangewezen als ontwikkelingsgebied met het oog op het versterken van de duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling van dat gebied in samenhang met het tot stand brengen van een goede milieukwaliteit.
2. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn binnen een ontwikkelingsgebied als bedoeld in het eerste lid bevat, voor zover toepassing wordt gegeven aan het derde en vierde lid:
 - a. regels ter zake van de te nemen besluiten en de te treffen maatregelen, werken of werkzaamheden in het gebied ten behoeve van een goede

milieukwaliteit of ter compensatie van het beslag op de milieugebruiksruimte;

b. indien nodig regels ter zake van de fasering van de onder a bedoelde besluiten, maatregelen, werken of werkzaamheden.

3. Met inachtneming van desbetreffende bindende besluiten van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, kan het bestemmingsplan bestemmingen aanwijzen, regels stellen of maatregelen en werken toestaan in afwijking van bij algemene maatregel van bestuur aangegeven bepalingen bij of krachtens:

a. de Flora- en faunawet;

b. de Natuurbeschermingswet 1998;

c. de Ontgrondingenwet;

d. de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, voor zover het betreft een omgevingsvergunning voor een activiteit met betrekking tot een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van die wet;

e. de Wet ammoniak en veehouderij;

f. de Wet bodembescherming;

g. de Wet geluidhinder;

h. de Wet geurhinder en veehouderij;

i. de Wet inzake de luchtverontreiniging;

j. de Wet milieubeheer, met uitzondering van artikel 5.2b en titel 5.2.

4. Het derde lid is van overeenkomstige toepassing ter zake van besluiten die strekken ter uitvoering van het bestemmingsplan.

5. Uiterlijk tien jaar na vaststelling van het plan moet alsnog worden voldaan aan de bepalingen waarvan krachtens het derde lid is afgeweken. Indien er na deze periode niet wordt voldaan aan die bepalingen, geven burgemeester en wethouders aan op welke wijze alsnog daaraan zal worden voldaan.

6. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over:

a. de onderbouwing van de regels als bedoeld in het eerste lid,

b. de wijze waarop de optimalisering van de milieugebruiksruimte plaats kan vinden, en

c. de maximale afwijking van de bepalingen als bedoeld in het derde lid.

F

In artikel 3.26, tweede lid, wordt na "artikel 3.1" ingevoegd: , artikel 3.6b.

G

Artikel 3.36a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na "toegepast," de volgende zinsnede ingevoegd: alsmede maatregelen en werken op grond van of krachtens artikel 3.6b, tweede, derde en vierde lid,.

2. In het derde lid wordt na "3.35, eerste lid, onder b," de volgende zinsnede ingevoegd: of besluiten op grond van of krachtens artikel 3.6b, tweede, derde en vierde lid,.

Artikel 1.1.7

Artikel XVII, derde lid, van de 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 (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) (Stb. 561) vervalt.

Artikel 1.1.8

De **Crisis- en herstelwet** wordt ingetrokken.

HOOFDSTUK 2 VERBETERINGEN OMGEVINGSRECHT

§ 2.1. Vermindering van lasten

Artikel 2.1.1

In afdeling 3.4 van de **Algemene wet bestuursrecht** wordt na artikel 3:18 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3:18a

Het bestuursorgaan kan zich bij het nemen van een besluit in ieder geval baseren op gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar.

Artikel 2.1.2

In artikel 229, tweede lid, van de **Gemeentewet** wordt "10.30, eerste lid" vervangen door: 10.31.

Artikel 2.1.3

De **Natuurbeschermingswet 1998** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel m vervalt.
2. De onderdelen n en o worden geletterd m en n.

B

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid vervalt de zinsnede "beslissen niet over een aanvraag van een vergunning als bedoeld in artikel 16 dan wel".
2. Onder vernummering van het vijfde lid tot zesde lid wordt na het vierde lid een lid ingevoegd, luidende:
5. Gedeputeerde staten nemen geen besluit als bedoeld in artikel 16, derde lid, of 19c, tweede lid, dan in overeenstemming met gedeputeerde staten van de andere provincies waarin het Natura 2000-gebied mede is gelegen voor zover dat besluit betrekking heeft op delen van het gebied, gelegen in die andere provincies.

C

Artikel 2a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
 1. Een besluit als bedoeld in artikel 16, derde lid, of artikel 19c, tweede lid, dat betrekking heeft op een handeling die hoofdzakelijk gevolgen kan hebben voor een deel van een Natura 2000-gebied dat is gelegen binnen de grenzen van één provincie, wordt genomen door gedeputeerde staten van de provincie waarin dat deel van het Natura 2000-gebied is gelegen.
 2. In het tweede lid vervalt "of andere handeling die".

D

In de artikelen 9a tot en met 9d wordt "Milieu- en Natuurplanbureau" telkens vervangen door: Planbureau voor de Leefomgeving.

E

In het tweede lid van artikel 9a wordt "jaarlijks" vervangen door: eenmaal in de twee jaar.

F

Artikel 16 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
 1. Het bevoegd gezag draagt ervoor zorg dat passende maatregelen worden genomen om te voorkomen dat handelingen het natuurschoon, de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of dieren of planten in een beschermd natuurmonument schaden of een beschermd natuurmonument ontsieren.
 2. Na het tweede lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
 3. Ter uitvoering van het eerste lid kan het bevoegd gezag degene die een handeling als bedoeld in het eerste lid verricht of voornemens is te verrichten:

- a. verplichten binnen een door het bevoegd gezag te stellen termijn informatie te verstrekken over de handeling;
 - b. verplichten binnen een door het bevoegd gezag te stellen termijn en met inachtneming van door het bevoegd gezag te geven instructies de nodige preventieve of herstelmaatregelen te treffen; of
 - c. verbieden de handeling te verrichten, dan wel verplichten om binnen een door het bevoegd gezag te stellen termijn de handeling te staken of te beperken.
4. In het vierde lid wordt de zinsnede "Het in het eerste lid bedoelde verbod is tevens van toepassing op handelingen als bedoeld in dat lid" vervangen door: Het eerste lid en derde lid zijn van overeenkomstige toepassing op handelingen als bedoeld in dat lid.
5. Het vijfde lid komt te luiden:
5. Het bevoegd gezag stelt belanghebbenden in de gelegenheid hun zienswijze uit te brengen over een voornemen tot het opleggen van een verplichting als bedoeld in het derde lid, tenzij de schade of ontsiering, bedoeld in het eerste lid, het opleggen van een verplichting terstond noodzakelijk maakt.
6. Het zesde lid komt te luiden:
6. Onder bevoegd gezag als bedoeld in het eerste, derde en vijfde lid, wordt verstaan:
- a. Onze Minister, ingeval de handeling die bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen, of ingeval de handeling plaatsvindt in of gevolgen heeft voor categorieën van gebieden die bij de maatregel zijn aangewezen;
 - b. gedeputeerde staten, in andere gevallen dan die, bedoeld in onderdeel a.
7. Onder vernummering van het achtste lid tot tiende lid worden na het zevende lid twee leden ingevoegd, luidende:
8. Het is verboden te handelen in strijd met een verplichting als bedoeld in het derde lid of een verbod als bedoeld in het vierde lid.
9. Dit artikel is niet van toepassing op handelingen die worden verricht overeenkomstig een beheerplan als bedoeld in artikel 17.

G

Artikel 19c wordt als volgt gewijzigd:

- 1. In het eerste lid wordt "bestaand gebruik" telkens vervangen door "handelingen", en wordt "verslechtert" vervangen door: verslechteren.
- 2. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In de aanhef wordt "bestaand gebruik uitoefent" vervangen door: een handeling verricht of voornemens is te verrichten.
 - b. In onderdeel a wordt "het gebruik" vervangen door: de handeling.
 - c. Onderdeel c komt te luiden:
 - c. verbieden de handeling te verrichten, dan wel verplichten om binnen een door het bevoegd gezag te stellen termijn de handeling te staken of te beperken.
- 3. Onder vernummering van het vierde, vijfde en zesde lid tot het vijfde, zesde en zevende lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
- 4. Provinciale staten kunnen een verplichting als bedoeld in het tweede lid voor een categorie van gevallen bij verordening voorschrijven als algemeen

verbindend voorschrift. Het tweede en derde lid zijn dan ten aanzien van gevallen, behorende tot die categorie, niet van toepassing.

4. In het zesde lid (nieuw), onderdeel a, onder 2°, wordt "het gebruik" telkens vervangen door: de handeling.

5. In het zevende lid (nieuw) wordt "bestaand gebruik dat" vervangen door "handelingen die" en wordt "wordt" vervangen door: worden.

6. Na het zevende lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

8. Dit artikel is niet van toepassing op projecten voor zover daarvoor op grond van artikel 19d, eerste lid, een vergunningplicht geldt.

H

Na artikel 19c wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 19ca

Het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 19c, eerste lid, houdt bij het besluit over het nemen van een passende maatregel als bedoeld in dat artikel rekening met:

- a. de gevolgen die de handeling, waarop de maatregel betrekking heeft, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, kan hebben voor een Natura 2000-gebied;
- b. een op grond van artikel 19a of artikel 19b vastgesteld beheerplan, en
- c. de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, alsmede regionale en lokale bijzonderheden.

I

Artikel 19d wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Het is verboden zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, van gedeputeerde staten of, ten aanzien van projecten als bedoeld in het vierde lid, van Onze Minister, projecten te realiseren die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid. Zodanige projecten zijn in ieder geval projecten die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.

2. In het tweede en vierde lid vervalt de zinsnede "of het verrichten van andere handelingen".

3. Het derde lid vervalt.

4. Het vierde, vijfde en zesde lid worden vernummerd tot derde, vierde en vijfde lid.

5. In het vierde lid (nieuw) vervalt de zinsnede "of andere handelingen".

6. In het vijfde lid (nieuw) wordt "vierde lid" vervangen door: derde lid.

J

Artikel 19da wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt de zinsnede "of andere handelingen".
2. In het tweede lid vervalt de zinsnede "en andere handelingen".

K

Artikel 19e wordt als volgt gewijzigd:

1. Het onderdeel a vervalt.
2. De onderdelen b en c worden geletterd a en b.

L

In artikel 19f, eerste lid, vervalt de zinsnede "en die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied,".

M

In artikel 19g, eerste lid, wordt de zinsnede "Indien een passende beoordeling is voorgeschreven op grond van artikel 19f, eerste lid, kan een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid," vervangen door: Een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, kan.

N

Artikel 19ia wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In de aanhef wordt "artikel 16, eerste tot en met zesde lid" vervangen door: artikel 16, eerste tot en met negende lid.
 - b. In onderdeel b wordt "in het vijfde lid" vervangen door: in het negende lid.
2. Het tweede lid komt te luiden:
 2. Artikel 65 is niet van overeenkomstige toepassing op handelingen als bedoeld in het eerste lid.
3. Het derde lid vervalt.

O

In artikel 19kb, eerste lid, wordt "projecten, andere handelingen" vervangen door "handelingen, projecten" en wordt "artikel 19d, eerste lid" vervangen door: artikel 19c, eerste lid, artikel 19d, eerste lid.

P

Artikel 19kd wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. De aanhef komt te luiden: Onder significante gevolgen als bedoeld in de artikelen 19d, eerste lid, en 19j, derde lid, worden niet verstaan de gevolgen van een project, onderscheidenlijk een plan, door het veroorzaken van stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied in de volgende gevallen:.

b. In onderdeel a wordt de zinsnede "de handeling is gebruik dat op de referentiedatum werd verricht" vervangen door: het project werd gerealiseerd, onderscheidenlijk het plan was van toepassing op de referentiedatum.

c. In onderdeel b wordt de zinsnede "de handeling is een activiteit die na de referentiedatum is begonnen, of een gebruik dat na die referentiedatum in betekenende mate is gewijzigd" vervangen door "de realisatie van het project is begonnen, onderscheidenlijk het plan is van toepassing geworden na de referentiedatum, of is nadien in betekenende mate gewijzigd" en wordt "die activiteit of dat gebruik" vervangen door: dat project of dat plan.

2. In het tweede lid wordt "handelingen" vervangen door: projecten, plannen.

Q

Artikel 19ki wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende

2. Onze Minister, in overeenstemming met het betrokken bevoegd gezag, kan een in het programma opgenomen project als bedoeld in artikel 19kh, vijfde lid, wijzigen of een project toevoegen, 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.

R

In artikel 41, eerste lid, wordt "de vergunningen, bedoeld in de artikelen 16 en 19d," vervangen door: vergunningen als bedoeld in artikel 19d.

S

In artikel 42, derde lid, wordt "de vergunningen als bedoeld in de artikelen 16 en 19d" vervangen door: vergunningen als bedoeld in artikel 19d.

T

Artikel 45, eerste lid, komt te luiden:

1. Onze Minister kan, indien dat in het algemeen belang geboden is, gedeputeerde staten een aanwijzing geven ter zake van het nemen van een besluit ten aanzien van een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 19d, een reeds verleende vergunning als bedoeld in artikel 19d, een beheerplan als bedoeld in de artikelen 17 en 19a, een passende maatregel als bedoeld in de artikelen 16, 19c, eerste lid, en 19ia in samenhang met artikel 19c, en de oplegging van een verplichting of het geven van instructies als bedoeld in artikel 19ke, tweede lid.

U

In hoofdstuk IX vervalt titel 1 en het opschrift "Titel 2. Gebieden ter uitvoering van Europeesrechtelijke verplichtingen".

V

In artikel 47, eerste lid, onderdeel b, en tweede lid, en artikel 47d vervalt "of andere handelingen".

W

Artikel 57 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Onze Minister is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bij of krachtens deze wet bepaalde, ter zake van projecten waarvoor hij ingevolge artikel 19d bevoegd is vergunning te verlenen, alsmede ter zake van de verplichtingen en instructies die hij krachtens de artikelen 16, 19c, 19ia in samenhang met 19c, en 19ke bevoegd is op te leggen onderscheidenlijk te geven.

2. Het vierde lid komt te luiden:

4. Gedeputeerde staten zijn bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bij of krachtens deze wet bepaalde, ter zake van projecten waarvoor zij ingevolge artikel 19d bevoegd zijn vergunning te verlenen, alsmede ter zake van de verplichtingen en instructies die zij krachtens de artikelen 16, 19c, 19ia in samenhang met 19c, en 19ke bevoegd zijn op te leggen onderscheidenlijk te geven.

Artikel 2.1.4

Artikel 4 van de **Ontgrondingenwet** wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel c komt te luiden:

c. de toepassing van artikel 30 of 31 van de Wet bodembescherming;

2. Onder verlettering van onderdelen d en e tot e en f wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

d. de toepassing van artikel 13 van de Wet bodembescherming, de uitvoering van een saneringsplan als bedoeld in artikel 39 van Wet bodembescherming of een sanering als bedoeld in artikel 39b van die wet, mits de ontgronding niet verder gaat dan noodzakelijk is voor de technische realisering van een werk ter plaatse van de ontgronding;.

Artikel 2.1.5

De **Spoodwet wegverbreding** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde lid vervalt.
2. Het vijfde en zesde lid worden vernummerd tot vierde en vijfde lid.

B

Artikel 9 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervallen de tweede en derde volzin.
2. De eerste volzin van het vierde lid komt te luiden:
De artikelen 19c, 19d en 19kc van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn niet van toepassing op handelingen waarop het wegaanpassingsbesluit betrekking heeft.
3. In het vijfde lid vervalt "stelt".

Artikel 2.1.6

Artikel 15 van de **Tracéwet** wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervallen de tweede, derde en vijfde volzin.
2. De eerste volzin van het tiende lid komt te luiden: De artikelen 19c, 19d en 19kc van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn niet van toepassing op handelingen waarop het tracébesluit betrekking heeft.

Artikel 2.1.7

De **Wet bodembescherming** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 vervalt de begripsbepaling "provinciaal milieuprogramma".

B

In artikel 52 vervalt de zinsnede ", dat is opgenomen in het provinciaal milieuprogramma,".

C

Artikel 88, eerste lid, onder b, vervalt.

Artikel 2.1.8

De **Wet luchtvaart** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 8.5, zesde lid, komt te luiden:

6. Artikel 3:18a van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

B

Artikel 8.17, achtste lid, komt te luiden:

8. Artikel 3:18a van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

C

Artikel 8.44, zesde lid, vervalt.

D

Artikel 8.70 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vijfde lid vervalt.
2. Het zesde lid wordt vernummerd tot vijfde lid.

E

Artikel 10.17, zevende lid, vervalt.

F

In artikel 12.1 wordt "8.70, eerste en zesde lid," vervangen door: 8.70, eerste en vijfde lid,.

Artikel 2.1.9

De **Wet milieubeheer** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 4.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, eerste volzin, wordt "RIVM" vervangen door: "Planbureau voor de Leefomgeving".
2. In het tweede lid wordt "RIVM" vervangen door "Planbureau voor de Leefomgeving", wordt "jaarlijks" vervangen door "eenmaal in de twee jaar", wordt "het jaar" vervangen door "de periode" en wordt "het betrokken jaar" vervangen door: de betrokken periode.

B

Artikel 4.2a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt "RIVM" vervangen door: Planbureau voor de Leefomgeving,
2. In het derde lid wordt "RIVM" vervangen door "Planbureau voor de Leefomgeving", en vervalt de zinsnede "; een rapport als bedoeld in artikel 4.2, tweede lid, voor of gelijktijdig met het eerstvolgende nationale milieuprogramma".

C

In artikel 4.2b vervalt "en van milieuprogramma's".

D

De paragrafen 4.3, 4.5, 4.5b en 4.7 vervallen.

E

Artikel 10.23, tweede lid, komt te luiden:

2. Onverminderd artikel 10.14 wordt bij het vaststellen of wijzigen van de verordening rekening gehouden met het gemeentelijke milieubeleidsplan, indien in de gemeente een milieubeleidsplan geldt.

F

Artikel 10.30 vervalt.

G

In artikel 10.32 wordt de tweede volzin vervangen door twee volzinnen, luidende: Daarbij kan worden bepaald dat daarbij gestelde regels slechts gelden in daarbij aangegeven categorieën van gevallen. De artikelen 8.40, tweede lid, 8.40a, 8.41, eerste tot en met derde lid, 8.42 en 8.42b zijn van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat voor "inrichting" gelezen wordt: het brengen van afvalwater en andere stoffen in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, anders dan vanuit een inrichting.

H

Artikel 10.37 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid, onderdeel b, onder 2^o, wordt "10.63, tweede of derde lid" vervangen door: 10.63, eerste of tweede lid.
2. In het tweede lid, onderdeel b, onder 4^o, wordt "10.63, derde lid" vervangen door: 10.63, tweede lid.

I

Artikel 10.63 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid vervalt.
2. Het tweede tot en met het vierde lid worden vernummerd tot eerste tot en met derde lid.

J

In artikel 10.64, derde lid, wordt "10.63, tweede lid" vervangen door: 10.63, eerste lid.

K

In artikel 18.2d, tweede lid, onder a, wordt "de artikelen 10.30 en" vervangen door: artikel.

L

In het vierde lid van artikel 21.6 vervalt: 10.30, derde lid,.

Artikel 2.1.10

Artikel 1a, onder 2^o, van de **Wet op de economische delicten** wordt als volgt gewijzigd:

1. In de zinsnede met betrekking tot de Wet milieubeheer vervalt: 10.30, eerste lid,.
2. De zinsnede met betrekking tot de Natuurbeschermingswet 1998 komt te luiden:
de Natuurbeschermingswet 1998, de artikelen 16, achtste lid, 17, vierde lid, 19c, vierde lid, 19d, eerste lid, 19ke, vijfde lid, 19ia, eerste lid, in samenhang met 16, achtste lid, en 19kc, eerste lid, 19l, eerste lid, 20, derde lid, 21, tweede lid, 22, tweede lid, 46d, 47d, en 66;.

Artikel 2.1.11

De 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 (Regelgeving

burgerluchthavens en militaire luchthavens) (Stb. 561) wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel XVIa, derde lid, vervalt.

B

Aan het eerste lid van artikel XIX wordt een volzin toegevoegd, die luidt: Artikel 3.18a van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.

§ 2.2. Verbetering besluitvorming

Artikel 2.2.1

De **Wet algemene bepalingen omgevingsrecht** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.12 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In de aanhef wordt na "verleend" ingevoegd: indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en.
 - b. Onderdeel a, onder 3°, komt te luiden:
3°. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat;.
2. Het tweede lid vervalt.
3. Het derde lid wordt vernummerd tot tweede lid.

B

Artikel 2.23 komt te luiden:

Artikel 2.23

1. In een omgevingsvergunning voor een voortdurende activiteit kan worden bepaald dat zij, voor zover zij betrekking heeft op die activiteit, geldt voor een daarbij aangegeven termijn.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ten aanzien van activiteiten als bedoeld in het eerste lid categorieën gevallen worden aangewezen waarin in de omgevingsvergunning wordt bepaald dat zij slechts geldt voor een daarbij aangegeven termijn. Bij de maatregel kan ten aanzien van die termijn worden bepaald:
 - a. een maximum gedurende welke deze kan gelden, of

b. categorieën gevallen waarin deze kan worden verlengd.

C

Na artikel 2.23 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 2.23a

1. In een omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit kan worden bepaald dat, voor zover zij betrekking heeft op die activiteit, de vergunninghouder na het verstrijken van een bij de omgevingsvergunning aangegeven termijn, verplicht is de voor de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand te herstellen.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ten aanzien van activiteiten als bedoeld in het eerste lid categorieën gevallen worden aangewezen waarin in de omgevingsvergunning wordt bepaald dat op de vergunninghouder na het verstrijken van een bij de omgevingsvergunning aangegeven termijn, een plicht rust als bedoeld in het eerste lid. Ten aanzien van die termijn is artikel 2.23, tweede lid, laatste volzin, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2.23b

In een omgevingsvergunning kan worden bepaald dat daarbij aangewezen voorschriften nadat de vergunning haar gelding heeft verloren, gedurende een daarbij aangegeven termijn van kracht blijven.

D

Artikel 2.24 komt te luiden:

Artikel 2.24

1. In een omgevingsvergunning met betrekking tot een seizoensgebonden bouwwerk kan worden bepaald dat het desbetreffende bouwwerk op grond van die vergunning gedurende opeenvolgende kalenderjaren kan worden gebouwd, gebruikt en gesloopt.
2. In een omgevingsvergunning met betrekking tot een seizoensgebonden bouwwerk wordt bepaald binnen welke opeenvolgende tijdvakken van een kalenderjaar het bouwen, gebruiken en slopen van het desbetreffende bouwwerk plaatsvindt.

E

In artikel 3.10, eerste lid, onder a, vervalt: , of artikel 2.12, tweede lid.

Artikel 2.2.2

De **Wet geluidhinder** wordt als volgt gewijzigd:

A

In de artikelen 49, 58 en 76a van de Wet geluidhinder wordt "artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3^o, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht" vervangen door: artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2^o, voor zover het betreft een afwijking voor een onbepaalde termijn, of 3^o, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

B

Na artikel 110c, eerste lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:
2. Het eerste lid is niet van toepassing, indien het besluit, bedoeld in artikel 110a, wordt genomen ten behoeve van de verlening van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2^o, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

Artikel 2.2.3

De **Wet luchtvaart** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 8.9, eerste lid, vervalt: of 2.12, tweede lid,.

B

Na artikel 8a.50a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8a.50b

1. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu kan op aanvraag van een exploitant van een luchthaven ontheffing verlenen van een regel die met het oog op de geluidbelasting is opgenomen in een luchthavenbesluit of luchthavenregeling voor een luchthaven van nationale betekenis.
2. Gedeputeerde staten kunnen op aanvraag van een exploitant van een luchthaven ontheffing verlenen van een regel die met het oog op de geluidbelasting is opgenomen in een luchthavenbesluit of luchthavenregeling voor een luchthaven van regionale betekenis.
3. Een ontheffing kan slechts worden verleend voor een bepaalde in de ontheffing vast te stellen termijn van ten hoogste een jaar.
4. Een ontheffing kan onder beperkingen worden verleend. Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.

5. Gedeputeerde staten doen zo spoedig mogelijk na de verlening van een ontheffing hiervan mededeling aan Onze Minister van Infrastructuur en Milieu.
6. De exploitant maakt de beslissing omtrent een ontheffing bekend aan de gebruikers van de luchthaven.

Artikel 2.2.4

In artikel 5.16, tweede lid, van de **Wet milieubeheer** wordt in onderdeel g "of artikel 2.12, tweede lid, van die wet" vervangen door: van die wet of, voor zover daartoe aangewezen bij algemene maatregel van bestuur, met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2^o, van die wet.

Artikel 2.2.5

De **Wet ruimtelijke ordening** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.1, eerste tot en met vierde lid, komt te luiden:

1. De gemeenteraad stelt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer structuurvisies vast waarin de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid zijn vastgelegd.
2. De gemeenteraad kan voor aspecten van het gemeentelijk ruimtelijk beleid een structuurvisie vaststellen.
3. Voor zover een structuurvisie ontwikkelingen omvat, gaat die structuurvisie in op de wijze waarop de gemeenteraad zich voorstelt die ontwikkelingen te doen verwezenlijken.
4. De gemeenteraad kan in samenwerking met de raden van andere gemeenten een structuurvisie vaststellen.

B

Na artikel 2.1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.1a

De gemeenteraad kan ter uitvoering van het in een structuurvisie neergelegde beleid de bevoegdheid om bestemmingsplannen of beheersverordeningen vast te stellen delegeren aan burgemeester en wethouders.

C

Artikel 2.2, eerste tot en met vierde lid, komt te luiden:

1. Provinciale staten stellen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de provincie een of meer structuurvisies vast waarin de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid zijn vastgelegd.
2. Provinciale staten kunnen voor aspecten van het provinciaal ruimtelijk beleid een structuurvisie vaststellen.
3. Voor zover een structuurvisie ontwikkelingen omvat, gaat die structuurvisie in op de wijze waarop provinciale staten zich voorstellen die ontwikkelingen te doen verwezenlijken.
4. Provinciale staten kunnen in samenwerking met de staten van andere provincies een structuurvisie vaststellen.

D

Na artikel 2.2 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.2a

Provinciale staten kunnen ter uitvoering van het in een structuurvisie neergelegde beleid de bevoegdheid om inpassingsplannen vast te stellen delegeren aan gedeputeerde staten.

E

Artikel 2.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
 1. Onze Minister, in overeenstemming met Onze Ministers die het mede aangaat, stelt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele land een of meer structuurvisies vast waarin de hoofdzaken van het door het Rijk te voeren ruimtelijk beleid zijn vastgelegd.
 2. In het tweede lid vervallen de tweede en derde volzin.
 3. Onder vernummering van het derde en vierde lid tot vierde en vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
 3. Voor zover een structuurvisie ontwikkelingen omvat, gaat die structuurvisie tevens in op de wijze waarop Onze Minister zich voorstelt die ontwikkeling te doen verwezenlijken.

F

In artikel 3.6a wordt "artikel 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht" vervangen door: artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

G

In artikel 6.9 wordt "artikel 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht" vervangen door: artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

H

In artikel 6.12, tweede lid, wordt "artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°" vervangen door: artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° of 3°.

§ 2.3 Stimuleren ontwikkeling en wegnemen knelpunten praktijk

Artikel 2.3.1

De **Wet algemene bepalingen omgevingsrecht** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2.8 wordt na de eerste volzin een volzin ingevoegd, luidende: Bij de regels wordt in elk geval bepaald dat in of bij een aanvraag die betrekking heeft op een activiteit met betrekking tot een inrichting, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, onder 1° of 3°, gegevens en bescheiden worden verstrekt over de ten behoeve van de activiteiten en processen in de inrichting toe te passen technieken, voor zover die redelijkerwijs van belang kunnen zijn voor de beoordeling van de nadelige gevolgen voor het milieu, die de inrichting kan veroorzaken.

B

Na artikel 2.31 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.31a

1. Indien toepassing wordt gegeven aan artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, verbindt het bevoegd gezag voor zover nodig voorschriften aan de omgevingsvergunning die strekken tot toepassing van andere technieken dan die waaromtrent ingevolge artikel 2.8, eerste lid, tweede volzin, in of bij de aanvraag om de vergunning gegevens of bescheiden zijn verstrekt.
2. Indien het bevoegd gezag voornemens is toepassing te geven aan artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, verschaft de vergunninghouder desgevraagd aan het bevoegd gezag de gegevens die voor die toepassing noodzakelijk zijn.

Artikel 2.3.2

De **Wet luchtvaart** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 8.44 wordt als volgt gewijzigd:

Onder vernummering van het tweede tot en met het vijfde lid tot derde tot en met zesde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Binnen de in het eerste lid, onder a, bedoelde grenswaarden kan in ieder geval een grenswaarde exclusief worden toegewezen voor vluchten ten behoeve van:

- a. spoedeisende hulpverlening;
- b. de uitoefening van politietaken als bedoeld in artikel 2 van de Politiewet 1993.

B

Aan artikel 8.45 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Gedeputeerde staten schrijven geen maatregelen als bedoeld in het eerste lid voor met betrekking tot de overschrijding van de grenswaarde die is veroorzaakt door vluchten als bedoeld in artikel 8.44, tweede lid.

C

Artikel 8.70, tweede lid, komt te luiden:

2. De artikelen 8.43, tweede lid, 8.44, eerste, tweede, derde en vijfde lid, 8.45, 8.46 en 8.47, eerste en tweede lid, zijn van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat voor de toepassing van de artikelen 8.45, eerste en derde lid, en 8.46, eerste lid, Onze Minister van Infrastructuur en Milieu in de plaats treedt van gedeputeerde staten.

D

In § 8.4.2.2 wordt na artikel 8.71 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8.71a

Artikel 8.23a is van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat:

- a. in de aanhef van het eerste lid in plaats van "krachtens artikel 8.15 gestelde voorschriften" wordt gelezen: "het bepaalde in een luchthavenbesluit" en in plaats van "de commissie regionaal overleg luchthaven Schiphol, bedoeld in artikel 8.34" wordt gelezen: de commissie regionaal overleg van de betreffende luchthaven, bedoeld in artikel 8.75;
- b. in de onderdelen a en b van het eerste lid in plaats van "het luchthavenverkeerbesluit" wordt gelezen: het luchthavenbesluit;
- c. in het zesde lid in plaats van "de artikelen 8.13, 8.14 of 8.24" wordt gelezen: artikel 8.71;

d. in het achtste en negende lid in plaats van "de commissie regionaal overleg luchthaven Schiphol, bedoeld in artikel 8.34" wordt gelezen: de commissie regionaal overleg van de betreffende luchthaven, bedoeld in artikel 8.75.

Artikel 2.3.3

De **Wet ruimtelijke ordening** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3.26, derde lid, komt te luiden:

3. Bij inpassingsplan kan worden bepaald in hoeverre bestemmingsplannen binnen het plangebied van het inpassingsplan hun werking behouden. Voor zover de werking niet bij inpassingsplan is geregeld, wordt het inpassingsplan geacht deel uit te maken van het bestemmingsplan of de bestemmingsplannen waarop het betrekking heeft.

B

Artikel 3.28, derde lid, komt te luiden:

3. Bij inpassingsplan kan worden bepaald in hoeverre bestemmingsplannen binnen het plangebied van het inpassingsplan hun werking behouden. Voor zover de werking niet bij inpassingsplan is geregeld, wordt het inpassingsplan geacht deel uit te maken van het bestemmingsplan of de bestemmingsplannen waarop het betrekking heeft.

C

Artikel 6.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid, de onderdelen a tot en met c, komen als volgt te luiden:
 - a. een bepaling van een bestemmingsplan, beheersverordening of inpassingsplan, niet zijnde een bepaling als bedoeld in artikel 3.3, artikel 3.6, eerste lid, of artikel 3.38, derde of vierde lid;
 - b. een bepaling van een wijziging krachtens artikel 3.6, eerste lid, onder a, niet zijnde een bepaling als bedoeld in artikel 3.6, tweede lid, of van een uitwerking krachtens artikel 3.6, eerste lid, onder b, of een nadere eis krachtens artikel 3.6, eerste lid, onder d;
 - c. een besluit omtrent een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel b, c of g, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
2. In het vierde lid wordt de tekst na "waarop" vervangen door: die oorzaak onherroepelijk is geworden.
3. Er wordt een zesde lid toegevoegd, luidende:
 6. Schade als gevolg van een bepaling als bedoeld in artikel 3.3 of artikel 3.6, eerste lid, onder c, of artikel 3.38, derde of vierde lid, wordt eerst vastgesteld op grond van een krachtens die bepalingen genomen, besluit.

Artikel 2.3.4

De 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 naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) (Stb. 561) wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel IV wordt als volgt gewijzigd:

De zinsnede "a. artikel 8.70, eerste lid, van de Wet luchtvaart in geval op een luchthaven sprake is van een samenwerking bij de verdeling van luchthavenluchtverkeer met de luchthaven Schiphol, en b. artikel 10.15, eerste lid, van de Wet luchtvaart voor zover het betreft de grenswaarden en regels die gelden voor het burgerluchtverkeer vastgesteld op grond van artikel 10.28, eerste lid, van die wet en voor burgerluchthavenluchtverkeer sprake is van een samenwerking bij de verdeling van luchthavenluchtverkeer met de luchthaven Schiphol." wordt vervangen door:

a. artikel 8.70, eerste lid, en artikel 10.15, eerste lid, van de Wet luchtvaart voor zover het betreft de luchthavens Lelystad, Rotterdam en Eindhoven, en
b. artikel 10.27, eerste lid, van de Wet luchtvaart voor zover het betreft een vergunning voor burgermedegebruik door tussenkomst van een burgerexploitant voor de luchthaven Eindhoven.

B

Artikel IX, tweede lid, komt te luiden:

3. Op de aanwijzingen, bedoeld in het eerste lid, blijft het bepaalde bij of krachtens de Luchtvaartwet van toepassing zoals dat luidt op de dag voor inwerkingtreding van artikel III, onderdeel C, van deze wet tot het tijdstip, bedoeld in het eerste lid, met dien verstande dat de ontheffing, bedoeld in artikel 25 f van de Luchtvaartwet, tevens betrekking kan hebben op een overschrijding van de geluidszone die het gevolg is van de uitvoering van vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening.

HOOFDSTUK 3 SLOTBEPALINGEN

Artikel 3.1

1. Op besluiten als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Crisis- en herstelwet, zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van deze wet, die zijn genomen voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet of

waarvan het ontwerpbesluit voor dat tijdstip ter inzage is gelegd, blijft het recht zoals dat voor dat tijdstip gold van toepassing.

2. In afwijking van het eerste lid, blijft artikel 1.11 van de Crisis- en herstelwet, zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van deze wet, van toepassing op de projecten bedoeld in bijlage II van de Crisis- en herstelwet, alsmede voor de krachtens artikel 2.18 van de Crisis- en herstelwet aangewezen projecten, zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van deze wet.

3. Op aanvragen om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, die voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 2.2.1, onderdelen A en E, zijn ingediend en waarop op dat tijdstip nog niet onherroepelijk is beslist, blijft het recht zoals dat voor dat tijdstip gold van toepassing.

Artikel 3.2

Na de inwerkingtreding van deze wet berust de algemene maatregel van bestuur op grond van de artikelen 1.2, 2.2, eerste lid, 2.3, zesde lid, 2.4, eerste en derde lid, 2.9, eerste lid, onderdeel b, 2.18 en 5.1, eerste lid, van de Crisis- en herstelwet op de artikelen 8:1a en 8:53a van de Algemene wet bestuursrecht, artikel 3.24 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de artikelen 2.5, 3.16 en 3.17 van de Wet ruimtelijke ordening.

Artikel 3.3

1. Onze Minister van Veiligheid en Justitie zendt, in overeenstemming met Onze Minister van Infrastructuur en Milieu en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, binnen een jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de wijzigingen die in artikel 1.1.1 zijn opgenomen.

2. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu zendt, voor zover het betreft artikel 1.1.2 in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, binnen een jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de wijzigingen die in de artikelen 1.1.2 tot en met 1.1.6 zijn opgenomen.

Artikel 3.4

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,

Memorie van toelichting

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan het regeerakkoord door de Crisis- en herstelwet (Chw) te verankeren binnen de reguliere wet- en regelgeving. Daarnaast worden enkele verbeteringen (zogenaamde 'quick wins') in het bestuursrecht en het omgevingsrecht doorgevoerd. Deze wijzigingen zijn gericht op (1) lastenverlichting, (2) verbeteringen besluitvorming en (3) het wegnemen van enkele problemen in de praktijk.

De wijzigingen in dit wetsvoorstel hebben voornamelijk betrekking op besluitvorming over ruimtelijke projecten. De besluitvorming over dergelijke projecten is vaak complex, duurt vaak lang, brengt hoge maatschappelijke kosten met zich en resulteert niet altijd in de beoogde kwaliteit van de leefomgeving. De regering wil daarin ook voor de toekomst verbetering aanbrengen. Flinke winst is te behalen door verbetering van de besluitvormingsprocessen en vergroting van de kennis en kunde bij de voorbereiding en uitvoering van de besluitvorming over ruimtelijke projecten. De ervaring die wordt opgedaan bij de toepassing van de Crisis- en herstelwet vormt hiervoor een belangrijke impuls. Mede daarom ondersteunt het Rijk de toepassing van de wet. Dat zal het Rijk ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voortzetten.

De commissie Elverding heeft voor infrastructurele projecten laten zien dat met een goede inrichting van de verschillende besluitvormingsfasen veel winst kan worden geboekt in snelheid en kwaliteit. Het kabinet wil, in lijn met de motie Samson c.s.¹, de aanbevelingen van Elverding rondom infrastructuur vertalen en verbreden naar andere onderdelen van het ruimtelijk domein. De regering beoogt met deze brede aanpak een bijdrage te leveren aan een effectiever en efficiënter besluitvormingsproces voor ruimtelijke projecten. Niet alleen de kwaliteit en de snelheid van de besluitvorming is hiermee gediend maar ook de plankosten kunnen dalen en de kwaliteit van de leefomgeving kan hierdoor worden verbeterd.

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

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 105.

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.

De kabinetsaanpak richt zich in eerste instantie op snelle verbeteringen binnen het bestaande stelsel. Dit wetsvoorstel strekt daartoe. Daarnaast werkt het kabinet 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.

Het wetsvoorstel bestaat uit twee onderdelen.

1. Als eerste wil de regering met dit wetsvoorstel een permanente werking geven aan de tijdelijke regelingen in de Crisis- en herstelwet (hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel). Het gaat om regelingen die zich richten op de vermindering en versnelling van beroepsprocedures, de verlichting van de mer-procedure en op de bijzondere voorzieningen voor projecten en gebieden. Dit biedt de rechtszekerheid dat die maatregelen ook in de toekomst bij nieuwe projecten kunnen worden toegepast. Zoals hierna zal worden toegelicht worden met dit wetsvoorstel de onderwerpen van de Crisis- en herstelwet opgenomen in de bestaande regelgeving. Voor enkele onderdelen waarvoor dat nu reeds mogelijk en verantwoord is, wordt voorgesteld de reikwijdte te verbreden of deze een generieke werking te geven. Voor het overige zal eerst verdere ervaring worden opgedaan die vervolgens ook zal worden geëvalueerd. Dit sluit aan bij de motie De Rouwe c.s.².

2. Daarnaast bevat dit wetsvoorstel andere verbeteringen van het omgevingsrecht (hoofdstuk 2 van dit 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. Daardoor wordt per thema zichtbaar welke wijzigingen daarmee samenhangen. Per paragraaf zijn de te wijzigen wetten in alfabetische volgorde geplaatst. Er kunnen dus in dit wetsvoorstel meerdere wijzigingen van dezelfde wetten en wetsartikelen voorkomen. Het wetsvoorstel bevat de mogelijkheid om, zo nodig, de wijzigingen op verschillende tijdstippen in werking te laten treden.

In vervolg op dit wetsvoorstel zal ten behoeve van de vereenvoudiging en bundeling van het omgevingsrecht de regelgeving 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.³. Deze fundamentele aanpak richt zich zowel op een

² Kamerstukken II 2209/10, 32 123-A, nr. 126.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 16.

oplossingsgerichte aanpak per concreet thema (zoals het verminderen van onderzoekslasten en integratie van toetsingskaders) als een richtinggevende aanpak voor de verdere vereenvoudiging en bundeling van het omgevingsrecht. Onderdeel daarvan is het doorlichten van het omgevingsrecht en het samen met de gebruikers van het omgevingsrecht opstellen van een programma van eisen voor het toekomstige omgevingsrecht. Met deze aanpak wordt beoogd het omgevingsrecht sterk te vereenvoudigen en toekomstbestendig te maken. Voor informatie over de voorgestelde aanpak wordt kortheidshalve verwezen naar de brief van 23 maart 2011 (kenmerk 2011041481) en naar de brief die in juni 2011 aan de Tweede Kamer zal worden gezonden.

2. Verankering van de Crisis- en herstelwet

2.1 Achtergrond van de Crisis- en herstelwet en aanleiding voor het permanent maken

Hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel strekt ertoe de tijdelijke elementen van de Chw permanent te maken.

Het voorstel voor de Chw is in 2009 ingediend in verband met de mondiale financiële en economische crisis die in najaar 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 31 maart 2010 haar aanjaagfunctie. Het kabinet benadrukt in het regeerakkoord de noodzaak van blijvende aandacht voor de economische structuurversterking. Het is daarom wenselijk om daartoe de wettelijke maatregelen uit de Crisis- en herstelwet een structurele plek in het bestuursprocesrecht 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 Crisis- en herstelwet als zodanig op te heffen en de maatregelen die in deze wet zijn opgenomen in te bedden in de onderdelen van het omgevingsrecht waar deze maatregelen inhoudelijk gezien thuishoren. Ook de gewenste vereenvoudiging en bundeling van het omgevingsrecht is daarmee gediend. De wettelijke regels uit de Chw worden immers integraal onderdeel van de vaste onderdelen van het

bestuursprocesrecht en omgevingsrecht en vormen daarmee een samenhangend en logisch geheel.

2.2 Wijze van verankering

De Chw omvat twee categorieën maatregelen: tijdelijke maatregelen voor afgebakende lijsten met projecten en bevoegdheden (hoofdstukken 1 en 2), en wijzigingen van bijzondere wetten en lagere regelgeving (hoofdstukken 3 en 4). De wijzigingen van bijzondere regelingen zijn met de inwerkingtreding van de Chw reeds doorgevoerd en daarmee permanent geworden. Deze worden niet geraakt door het intrekken van de Chw met dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel heeft dus alleen betrekking op de hoofdstukken 1 en 2 van de Chw.

Het permanent maken van deze hoofdstukken geschiedt door invoeging van de verschillende onderdelen van die hoofdstukken in de bestaande algemene of bijzondere wetten waar de betreffende materie inhoudelijk gezien het meeste thuishoort. Het merendeel van de wijzigingen wijzigt de inhoud overigens niet ingrijpend. Dat is een bewuste keuze; de uitvoeringspraktijk hoeft zijn werkwijze niet aan te passen en de reeds opgedane kennis en ervaring blijft actueel. Voor enkele onderdelen waarvoor dat nu al mogelijk en wenselijk is, is de reikwijdte verbreed. Waar dat het geval is, wordt dat expliciet benoemd en toegelicht.

2.3 Evaluatie en voortgangsrapportage

De Crisis- en herstelwet bevat in hoofdstuk 1 voorschriften voor versnelling en verbetering van het bestuursprocesrecht. In artikel 5.9a van de wet is de verplichting opgenomen de effecten van dit hoofdstuk binnen 2 jaar na inwerkingtreding van de wet te evalueren. Evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de instrumenten in de praktijk blijft ook na de inbedding in de reguliere wetgeving van belang. De evaluatiebepaling keert dan ook terug in dit wetsvoorstel (artikel 1.2.4).

Daarnaast schrijft de Chw in de artikelen 2.2 en 2.4 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 10 tot soms zelfs 15 jaar kennen, is te verwachten dat deze verslagen in praktijk verspreid in de periode tussen 2020 en 2025 beschikbaar zullen komen. Voor dit onderdeel van de Chw bestaat al veel eerder behoefte aan inzicht in de effectiviteit van de experimenten. Bovendien kunnen naar verwachting ook op basis van de ervaringen in de eerste jaren zinvolle lessen getrokken worden, bijvoorbeeld voor de verdere implementatie van de experimenten of de vernieuwing van het omgevingsrecht voor specifieke onderwerpen. Dit heeft in het wetsvoorstel geleid tot de omzetting van de verslaglegging per

experiment in een eenmalige evaluatie van alle experimenten. Deze evaluatie zal binnen één jaar na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel aan de Staten-Generaal worden aangeboden gelijktijdig en in samenhang met de evaluatie van de werking van hoofdstuk 1 van de Chw over het bestuursprocesrecht.

Bij de indiening van het onderhavige wetsvoorstel zal overigens een evaluatieve rapportage over de Chw aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Daarmee wordt tevens tegemoet gekomen aan de behoefte van verschillende partijen om meer zicht te hebben op de ervaringen in de praktijk alvorens de Chw permanent te maken.

2.4 Hoofdstuk 1 van de Chw (Bijzondere bepalingen voor projecten)

Bestuursprocesrecht

Hoofdstuk 1 Chw bevat een aantal voorzieningen op het gebied van het bestuursprocesrecht. De meeste daarvan lenen zich goed om te worden uitgebreid naar het gehele bestuursrecht. Voor twee voorzieningen is dit reeds voorgesteld in het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht (Wab) (Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nrs. 1-4). Dit betreft:

- het relativiteitsvereiste (artikel 1.9 Chw, zie het in de Wab voorgestelde artikel 8:69a Awb);
- verruiming van de mogelijkheid om gebreken in een besluit te passeren (artikel 1.5 Chw; zie het in de Wab voorgestelde nieuwe artikel 6:22 Awb).

In het onderhavige wetsvoorstel worden vier andere voorzieningen uit de CHW overgebracht naar de Awb. Dit zijn:

- nuancering van de ex nunc-regel bij opnieuw beslissen na vernietiging (artikel 1.10 Chw);
- uitbreiding van de zogenaamde "vergewisplicht" tot alle adviezen en onderzoeken door externe deskundigen (artikel 1.3 Chw);
- beperking van het beroepsrecht van overheden (artikel 1.4 Chw);
- versnelde behandeling van beroepszaken en verbod op indiening nieuwe beroepsgronden na afloop van de beroepstermijn (artikel 1.6 e.v. Chw).

Voor de eerste twee voorzieningen betekent de overbrenging naar de Awb tevens dat de werking van deze regels wordt uitgebreid tot het gehele bestuursrecht. Voor het regime van versnelde behandeling is dit niet mogelijk. Een en ander wordt hieronder nader toegelicht.

Beperking hernieuwd feitenonderzoek na vernietiging

Artikel 1.10 Chw beperkt de onderzoekslast van een bestuursorgaan dat na vernietiging van zijn besluit door de bestuursrechter een nieuw besluit moet nemen. Als een bestuursorgaan een besluit neemt, past het recht en beleid toe op feiten. Feiten kunnen in de loop der tijd veranderen. Naar welk tijdstip het bestuur de feiten moet beoordelen, hangt af van de toepasselijke wettelijke voorschriften en de aard van het besluit. Sommige besluiten - bijvoorbeeld belastingaanslagen - hebben betrekking op een bepaald tijdvak. Bij die besluiten moet het bestuur uitgaan van de feiten in

dat tijdvak.⁴ Bij veel besluiten, waaronder besluiten over infrastructuur, moet het bestuur echter uitgaan van de meest actuele gegevens. In juridisch jargon heet dat besluitvorming *ex nunc* (*naar nu*).

De bestuursrechter toetst een besluit *ex tunc* (*naar toen*). Dit wil zeggen dat hij uitgaat van de feiten zoals die waren op het tijdstip waarvan het bestuur moest uitgaan. Dit geldt ook als de rechter weet dat deze feiten inmiddels anders liggen. Van het bestuur kan immers niet worden verwacht dat het rekening houdt met ontwikkelingen die zich pas na zijn besluit hebben voorgedaan. Het is in het bestuursrecht dus heel gewoon, dat de bestuursrechter een beroep verwerpt, hoewel de feiten waarop het bestreden besluit berust, inmiddels misschien wel zijn veranderd. Maar als de rechter een besluit vernietigt, komt de vraag op in hoeverre de actuele situatie van belang is. Na de vernietiging moet het bestuursorgaan een nieuw besluit nemen en veelal wordt aangenomen dat daarvoor dezelfde regels gelden als voor het nemen van een eerste besluit dat op dat tijdstip zou worden genomen. Dit betekent dat men dan wel rekening moet houden met de feitelijke ontwikkelingen die zich inmiddels hebben voorgedaan. Dit ligt echter niet altijd voor de hand en brengt ook bezwaren met zich mee. Het kan afbreuk doen aan de slagvaardigheid van het bestuur en ook aan de rechtsbescherming van degene die tegen het oorspronkelijke besluit in beroep is gekomen.

Vooropgesteld zij dat de rechter een beroep gegrond kan verklaren omdat de feitelijke grondslag van het bestreden besluit onjuist was of onvoldoende duidelijk was vastgesteld. Het spreekt vanzelf dat dan de feiten die aan het besluit ten grondslag liggen opnieuw moeten worden onderzocht. Maar indien de rechter om een andere reden tot een vernietiging komt, ligt de situatie anders. Bij complexe besluiten op het terrein van het omgevingsrecht en de infrastructuur is gebleken dat het vaak ondoelmatig is om, indien de rechter geen gebreken in de feitelijke grondslag van het besluit heeft geconstateerd, maar het om een andere reden heeft vernietigd, nieuwe feitelijke ontwikkelingen te betrekken bij het nemen van het nieuwe besluit. Dit wordt treffend geïllustreerd door de casus van het aanwijzingsbesluit van het vliegveld Eelde (ABRS 11 juni 2008, AB 2008, 371). Dit aanwijzingsbesluit berustte onder meer op onderzoeken naar feitelijke aspecten als luchtkwaliteit, geluidhinder, verkeersaantrekkende werking enzovoort. De tegen deze onderzoeken gerichte beroepsgronden werden alle door de rechter verworpen. Niettemin werd het besluit vernietigd. Het bleek namelijk in strijd te zijn met de Europese regels over staatssteun. Dat gebrek was herstelbaar. De toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat besloot daarom een nieuw besluit voor te bereiden. Op grond van de zojuist geschetste regels betekende dit dat eerder uitgevoerde onderzoeken geactualiseerd moesten worden.

Dit laatste is onredelijk: er moeten nieuwe onderzoeken worden verricht, terwijl de rechter geen aanleiding heeft gezien te oordelen dat de eerdere

⁴ Zie N. Verheij, Tussen toen en nu, JBPlus 2003, blz. 26-47.

onderzoeken niet goed genoeg waren. Dit klemmt temeer, als men bedenkt dat dit soort onderzoeken vaak onvermijdelijke onzekerheidsmarges kennen. Het enkele feit dat een later onderzoek een iets andere uitkomst heeft, betekent dus nog niet dat het eerdere onderzoek ondeugdelijk was. Daarom is het niet altijd nodig en zinvol om een onderzoek van twee of drie jaar geleden over te doen. In artikel 1.10 Chw is hiervoor een regeling getroffen. De problematiek speelt echter breder. Daarnaast bestaan er ook vanuit het gezichtspunt van een effectieve rechtsbescherming bezwaren tegen het betrekken van nieuwe feiten of ontwikkelingen bij een besluit dat wordt genomen na een vernietiging door de rechter. Gaat iemand bijvoorbeeld in beroep tegen een weigering om hem een vergunning of subsidie te verstrekken, en heeft hij met dat beroep succes, dan moet er een nieuw besluit op zijn aanvraag worden genomen. Indien dan nieuwe feiten als grond voor weigering gebruikt mogen worden, dan leidt de rechtsbescherming niet tot het resultaat waarop de belanghebbende recht had. Indien het bestuur immers direct op de juiste wijze zou hebben beslist, zou hij indertijd een positief besluit hebben gekregen. Dat is een sterk argument om het nieuwe besluit te nemen op basis van de feiten waarop het oorspronkelijke besluit berustte. Dit ligt evenwel anders indien de nieuwe feiten van dien aard zijn dat zij – indien meteen het juiste positieve besluit was genomen – tot het intrekken van dat besluit zouden kunnen leiden. In dat geval moet het bestuur de nieuwe feiten wel bij de besluitvorming na vernietiging betrekken. Zou het bestuursorgaan dat niet doen, dan zou na een positief besluit vervolgens moeten worden nagegaan of intrekking daarvan nodig is. Een dergelijke gang van zaken zou ondoelmatig zijn en een willekeurige indruk maken. Een en ander leidt tot de conclusie dat de feiten waarvan na vernietiging moet worden uitgegaan, in beginsel dezelfde feiten moeten zijn als waarvan bij het vernietigde besluit moest worden uitgegaan. Behoudens uiteraard voor zover de rechter de vernietiging heeft gebaseerd op een onjuiste feitelijke grondslag.

De benadering zoals die in de Chw is neergelegd leent zich dan ook voor meer algemene toepassing in het kader van de Awb. Het voorgesteld artikel 1.1.1, onderdeel A, artikel 3:2 Awb, voorziet hierin. De hoofdregel wordt dat het bestuursorgaan dat na de vernietiging een nieuw besluit moet nemen, dit mag baseren op de feiten waarop het vervangen besluit berustte voor zover de rechter de vernietiging niet baseerde op een onjuiste feitelijke grondslag. Op die regel worden drie uitzonderingen gemaakt. De *eerste* betreft het hiervoor reeds genoemde geval dat op grond van een nieuw feit het nieuwe besluit, indien dat uitsluitend op de oude feiten zou worden gebaseerd, direct weer zou kunnen of zelfs moeten worden ingetrokken. De *tweede* uitzondering betreft de situatie dat zich nieuwe feiten hebben voorgedaan, die – ook los van vernietiging van het besluit door de rechter – voldoende aanleiding zouden hebben gegeven om dat besluit in te trekken of te wijzigen. De *derde* uitzondering betreft het geval dat het nieuwe besluit door de feiten achterhaald is, zodat het zonder zin is geworden. Een voorbeeld daarvan is een last onder bestuursdwang tegen een overtreding die inmiddels is beëindigd.

Uitbreiding vergewisplicht

“Indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.” Aldus artikel 3:9 Awb. Deze bepaling betekent allereerst dat een bestuursorgaan een advies niet klakkeloos mag overnemen. Maar zij behelst ook een faciliteit voor het bestuur. Als een adviseur de feiten heeft onderzocht, mag het bestuur zich beperken tot het nagaan of het onderzoek zorgvuldig is geweest. Het bestuur hoeft het onderzoek dus niet over te doen. Dat is ook logisch, want veelal *kan* het bestuursorgaan het onderzoek helemaal niet overdoen, omdat het de daarvoor benodigde deskundigheid mist. Dat is veelal juist de reden om extern advies te vragen.

In de Awb geldt de vergewisplicht slechts voor adviezen van bij of krachtens wettelijk voorschrift aangewezen adviseurs. De ratio ervan gaat echter evenzeer op als het bestuursorgaan zonder uitdrukkelijke wettelijke verplichting daartoe een externe deskundige raadpleegt. Daarom bepaalt artikel 1.3 Chw dat artikel 3:9 van overeenkomstige toepassing is op onderzoeken die aan een besluit ten grondslag zijn gelegd. Die regel leent zich goed voor uitbreiding naar het gehele bestuursrecht, want de ratio ervan gaat op alle deelterreinen van het bestuursrecht op.

Het voorgestelde artikel 1.1.1, onderdeel B, artikel 3:9, tweede lid, voorziet in deze uitbreiding. In vergelijking met artikel 1.3 Chw is de tekst op twee punten verduidelijkt.

Ten *eerste* is expliciet gemaakt dat het moet gaan om een advies van een deskundige. Het kan immers niet zo zijn dat een bestuursorgaan een deel van zijn verantwoordelijkheid voor een correct besluit zou kunnen afschuiven door een willekeurig persoon een advies te laten uitbrengen. Het moet dus gaan om een persoon of instantie, die het bestuur redelijkerwijs als deskundig kon aanmerken. Ten *tweede* is verduidelijkt dat de uitgebreide vergewisplicht slechts geldt voor adviezen van externe deskundigen. Voor de inhoud van ambtelijke adviezen en onderzoeken blijft het bestuursorgaan volledig verantwoordelijk.

Beroepsrecht overheden

De Chw bevat in artikel 1.4 een bepaling die het beroepsrecht van decentrale overheden beperkt. Deze kunnen, kort gezegd, nog slechts beroep instellen tegen besluiten die tot hen zijn gericht. In het onderhavige wetsvoorstel is een bepaling van dezelfde strekking en met dezelfde reikwijdte opgenomen (artikel 1.1.1, onderdeel D, artikel 8:1a Awb). Daarnaast is besloten dat de mandateringsregeling, die departementen de mogelijkheid biedt om beroep in te stellen tegen besluiten van andere overheden, zal worden afgeschaft. Daardoor is altijd toestemming van de minister nodig en zal dus ook het instellen van beroep door de departementen worden beperkt.

Uit de reactie op het ontwerp van het wetsvoorstel van de VNG bleek dat zij het uitgangspunt dat bestuursorganen niet tegen elkaar behoren te

procederen onderschreef. Artikel 8:1a Awb beoogt het beroepsrecht bij de bestuursrechter slechts te beperken voor bestuursorganen die niet tot de centrale overheid behoren. Bovengenoemd uitgangspunt zou naar het oordeel van de VNG algemeen geldende werking moeten hebben en daarom ook moeten gelden voor bestuursorganen die tot de centrale overheid behoren. Het in behandeling zijnde wetsvoorstel Revitalisering generiek toezicht biedt aan het Rijk voldoende mogelijkheden tot het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht. De regering heeft dit voorstel van de VNG niet overgenomen. Momenteel onderzoekt zij de mogelijkheden en de risico's van het laten vervallen van dit beroepsrecht en van de bevoegdheid tot het geven van een reactieve aanwijzing ter zake van ruimtelijke besluiten in het licht van een adequate bescherming van (inter)nationale belangen. Bij de fundamentele herziening van het omgevingsrecht zal in nauwe samenhang met het door de VNG genoemde wetsvoorstel worden bezien welke interbestuurlijke correctiemogelijkheden passend zijn.

Versnelde behandeling

Artikel 1.6, eerste lid, Chw bepaalt dat de bestuursrechter beroepen tegen besluiten waarop afdeling 1.2 van de Chw van toepassing is, moet behandelen met toepassing van de in afdeling 8.2.3 Awb neergelegde figuur van de versnelde behandeling. Normaliter is deze versnelde behandeling een bevoegdheid van de rechter, maar voor Chw-zaken is het dus een verplichting. Artikel 1.6, vierde lid, Chw bepaalt daarbij voorts, dat de bestuursrechter op deze "Chw-beroepen" binnen zes maanden moet beslissen.

Deze regels kunnen niet tot het gehele bestuursrecht worden uitgebreid. Zaken die versneld worden behandeld, krijgen voorrang op andere zaken. Alleen dan kan de zes maanden-termijn worden gehaald. Maar als alles voorrang heeft, heeft niets meer voorrang en verliest de regeling haar zin. Het is echter wel mogelijk, om de Chw-regels in het algemene bestuursprocesrecht te integreren. Dit kan door in de Awb te bepalen dat bij algemene maatregel van bestuur beroepen kunnen worden aangewezen, waarbij versnelde behandeling niet slechts een mogelijkheid, maar een verplichting is. Die aanwijzing heeft dan tevens tot gevolg, dat enkele andere nu nog in de Chw opgenomen regels van toepassing worden, zoals de regel dat na afloop van de beroepstermijn geen nieuwe beroepsgronden meer mogen worden ingediend (artikel 1.6a Chw), alsmede de regel dat binnen zes maanden op het beroep moet worden beslist. De regering is voornemens om in die algemene maatregel van bestuur in eerste instantie de huidige Chw-zaken aan te wijzen als "versneld regime-zaken".

Op één punt verschilt de thans voorgestelde regeling (artikel 1.1.1, onderdeel E, Afdeling 8.2.3 Versnelde behandeling) van die van de Chw. De Chw bepaalt zowel dat beroepsgronden binnen de beroepstermijn moeten worden ingediend (artikel 1.6a Chw), als dat pro forma-beroepschriften niet zijn toegestaan (artikel 1.6 lid 2 Chw). Bij nader inzien kan met de eerste regel worden volstaan. In de praktijk worden pro forma-beroepschriften meestal tegen het einde van de termijn ingediend, waarbij dan veelal wordt

verzocht om uitstel voor het indienen van de gronden tot enige weken na afloop van de beroepstermijn. Die praktijk is met het oog op de voortgang van de procedure onwenselijk, maar wordt reeds voldoende uitgebannen door de regel dat de beroepsgronden voor het einde van de termijn binnen moeten zijn. In het - praktisch niet zo waarschijnlijke - geval dat een belanghebbende in de tweede week van de beroepstermijn een pro forma-beroepschrift indient en vervolgens in de vijfde week alsnog de gronden van het beroep indient, is er geen noodzaak om het pro forma-beroepschrift niet-ontvankelijk te verklaren. Het gaat er om dat na afloop van de beroepstermijn de omvang van het geschil moet vaststaan, zodat met de inhoudelijke behandeling daarvan kan worden begonnen. Aan dat vereiste is ook in laatstgenoemd geval voldaan. Daarom is in dit wetsvoorstel slechts artikel 1.6a Chw en niet tevens artikel 1.6, tweede lid, Chw overgenomen.

Ter zake van dit onderdeel heeft de Commissie MER als reactie ingebracht dat het vervallen van de mogelijkheid van pro forma-beroep een goede inbreng in de beroepsprocedure uitermate bemoeilijkt, de rechtsbescherming wordt uitgekleed en een onbalans ontstaat tussen de rechten van het bestuursorgaan enerzijds en van belanghebbenden anderzijds.

De regering merkt daarover het volgende op. De regel dat een belanghebbende binnen zes weken beroep kan instellen, wordt met dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Artikel 6:5 Awb stelt ook nu een aantal eisen aan een beroepschrift, waaronder dat het gemotiveerd moet zijn. Een beroepschrift dat niet aan deze eisen voldoet, kan niet-ontvankelijk worden verklaard nadat aan de indiener de mogelijkheid is geboden om zijn verzuim te herstellen (artikel 6:6 Awb). Deze bepaling leidt veelvuldig tot "pro-forma-beroepschriften". In de praktijk kost dit al gauw vier weken. Omdat hiermee kostbare tijd verloren gaat, is - in het licht van de maatschappelijke urgentie van onder de Crisis- en herstelwet vallende projecten - in artikel 1.6 en 1.6a Chw bepaald dat het beroep niet-ontvankelijk is indien het beroepschrift niet is gemotiveerd en dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer kunnen worden aangevoerd. De reden daarvoor was dat Chw-zaken versneld moeten worden behandeld door de rechter; er moet binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak worden gedaan. Dat is alleen mogelijk als de rechter onmiddellijk aan de inhoudelijke behandeling van beroep kan beginnen en niet hoeft te wachten tot het moment waarop de beroepsgronden zijn ingebracht. Artikel 1.1.1, onderdeel E, van het wetsvoorstel regelt dat een zaak versneld wordt behandeld als deze spoedeisend is of als de indiener van het beroepschrift een versnelde behandeling vraagt. In de praktijk zullen alleen professionele rechtshulpverleners hun werkwijze hierop moeten aanpassen. Naar het oordeel van de regering leidt dit niet tot een verslechtering van de rechtsbescherming. Belanghebbende burgers, bedrijven en instanties die zonder professionele rechtshulp procederen, plegen in de praktijk alle beroepsgronden direct te noemen.

Milieu-effectrapportage

In artikel 1.11 van de Chw is de mogelijkheid opgenomen dat voor de projecten uit bijlage II van deze wet zowel het alternatievenonderzoek als de toetsing door de Commissie voor de mer achterwege kunnen blijven bij de projectmer.

Dit wetsvoorstel maakt deze bepaling generiek voor alle mer-plichtige activiteiten waarvoor reeds een of meerdere locaties of tracés zijn aangewezen in een plan dat voor de desbetreffende activiteit een kader vormt (artikel 1.1.4, de onderdelen B en C). Het gaat derhalve niet om alle kaderstellende plannen in de zin van artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer (Wm), nu daar ook relatief abstracte plannen onder kunnen vallen. Het zal plannen dienen te betreffen met een zodanige mate van concreetheid dat sprake is van de aanwijzing van één of meerdere locaties of tracés. Indien het bijvoorbeeld in een plan mogelijk wordt gemaakt dat er op 2 verschillende plaatsen een windturbinepark mag komen, dan is er sprake van een aanwijzing van een locatie. Als een windturbinepark op slechts één van beide locaties mag komen, is er geen sprake van een aanwijzing van een locatie, doch slechts van zoekgebieden. Dat is onvoldoende om op projectniveau te kunnen afzien van alternatieven. Het enkel overwegen van dergelijke locaties of tracés, zoals bijvoorbeeld aan de orde kan zijn bij het aangeven van zoekgebieden, is onvoldoende.

Indien derhalve de locatie of het tracé van een activiteit reeds is aangewezen in een ten aanzien van een voor de besluitvorming over die activiteit kaderstellend plan, waarvoor een MER is opgesteld, behoeven bij het opstellen van een milieueffectrapport op projectniveau alternatieven niet langer redelijkerwijs in beschouwing te worden genomen. De reden hiervoor is dat bij deze aanwijzing voor de mer-plichtige activiteit alternatieven zijn beschreven en vergeleken. Het spreekt overigens vanzelf dat het moet gaan om plannen die zijn vastgesteld – niet om plannen die nog in voorbereiding zijn. Hier moet worden vermeld dat bij de beperkte voorbereidingsprocedure van paragraaf 7.8 van de Wm, de Commissie voor de mer thans al geen rol meer vervult.

De overige inhoudsvereisten op projectniveau blijven gelijk, het milieueffectrapport moet afdoende in beeld brengen wat de gevolgen van het desbetreffende project zijn voor het milieu, de natuur en cultuurhistorie.

Op het niveau van plannen, blijven alternatievenonderzoek en advies van de Commissie voor de mer als waarborgen voor zorgvuldige besluitvorming bestaan. Deze regeling sluit aan bij de Europese richtlijn voor de plan-mer, beperkt de kop op de Europese richtlijn voor de project-mer ten aanzien van de groep activiteiten waarop deze bepaling betrekking heeft, en is in lijn met het achterliggende verdrag van Espoo. Deze regeling laat onverlet dat op grond van andere wettelijke voorschriften een alternatievenonderzoek aan de orde kan zijn. Een voorbeeld is artikel 4.1 van de Regeling omgevingsrecht, voor zover het betreft inrichtingen waartoe gpbv-installaties behoren, dus de IPPC-bedrijven. Deze bepaling schrijft voor dat

een beknopte omschrijving van de belangrijkste alternatieven, voor zover deze bestaan, die de aanvrager op grond van de IPPC-richtlijn heeft overwogen en die hij bestudeerd heeft, bij de aanvraag om de omgevingsvergunning moet worden overlegd. In zo'n geval moet dus ook het project-MER conform het gestelde in artikel 7.23 vierde lid, laatste volzin, altijd een schets bevatten van de voornaamste onderzochte alternatieven. Over het algemeen zal het hier gaan om inrichtingsalternatieven en niet om locatie-alternatieven.

De voorgestelde regeling doet geen afbreuk aan de specifiekere bepalingen die reeds gelden op basis van de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding; deze blijven onverkort gelden. De invoering van de regeling heeft bovendien een eerbiedigende werking ten opzichte van de regeling voor projecten uit bijlage II, op basis van artikel 1.11 van de Crisis- en herstelwet. Voor deze laatste categorie projecten is voorzien in een overgangsbepaling in paragraaf 1.2 van dit wetsvoorstel.

2.5 Hoofdstuk 2 van de Chw (Bijzondere voorzieningen)

Dit hoofdstuk bevat enkele voorzieningen, gericht op gebiedsontwikkeling, innovatieve ontwikkelingen rondom duurzaamheid en versnelling en vereenvoudiging van planprocedures voor infrastructurele en andere grote bouwprojecten. Hieronder wordt per afdeling van hoofdstuk 2 aangegeven op welke wijze deze permanent wordt gemaakt.

Afdeling 1 (Ontwikkelingsgebieden)

Deze afdeling wordt opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), als een nieuw artikel 3.6b, waardoor de koppeling met het bestemmingsplan of inpassingsplan verduidelijkt en vereenvoudigd wordt. Zie artikel 1.1.6, onderdeel E, van het wetsvoorstel. Daarbij is de beperking van de toepassing tot bestaand stedelijk gebied/bestaand bedrijventerrein geschrapt. Dit sluit aan bij het wetsvoorstel van de Crisis- en herstelwet, zoals dat oorspronkelijk was ingediend. 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 de basis heeft gevormd voor deze afdeling in de Chw worden ook voorbeelden van toepassingsmogelijkheden in het landelijk gebied aangehaald. Met de voorgestelde bepaling kunnen die toepassingsmogelijkheden worden benut.

Afdeling 2 (Innovatie)

Deze afdeling wordt opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) als een nieuw hoofdstuk 3A. Zie artikel 1.1.3, onderdeel F, van het wetsvoorstel.

Afdeling 3 (Radarzoning)

Deze afdeling wordt opgenomen in de amvb Ruimte.

Afdeling 4 (vervallen)

Deze afdeling is reeds vervallen ten tijde van de behandeling van de Chw en behoeft dus hier geen verdere bespreking.

Afdeling 5 (Tijdelijke verhuur te koop staande woningen)

Deze afdeling is verwerkt in artikel 16 van de Leegstandwet. Zie artikel 1.1.2 van het wetsvoorstel.

Afdeling 6 (Versnelde uitvoering van bouwprojecten)

Artikel 1.1.3, onderdelen A tot en met E, voorziet in een volledige integratie van hoofdstuk 2, afdeling 6 (Versnelde uitvoering van bouwprojecten), van de Chw in Wabo. Hierdoor wordt het projectuitvoeringsbesluit van afdeling 6 omgevormd tot een "omgevingsvergunning-plus". Tevens is voorzien in een uitbreiding van de reikwijdte. Met dit wetsvoorstel wordt bereikt dat de bundeling van toestemmingen die afdeling 6 mogelijk maakt, voortaan geldt voor alle soorten projecten, en niet alleen voor projecten die thans onder afdeling 6 vallen. Belangrijke voordelen van deze aanpak zijn dat aansluiting wordt gezocht bij de bestaande systematiek van de Wabo terwijl tegelijkertijd de meerwaarde van afdeling 6 wordt behouden en zelfs nog verder wordt verbreed.

Afdeling 6 bevat een op de Deltawet grote rivieren geïnspireerde speciale besluitvormingsprocedure voor woningbouwprojecten en bepaalde categorieën andere projecten van maatschappelijke betekenis zoals ziekenhuizen en scholen. Belangrijke uitgangspunten van deze regeling waren: besluitvorming op basis van belangenafweging door één orgaan, uitmondend in één besluit (het projectuitvoeringsbesluit), een zorgvuldige voorbereiding, inachtneming van de bestaande wettelijke toetsingskaders en inhoudelijke normen, en beroep in één instantie.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Chw zijn vragen gesteld over de verhouding tussen de omgevingsvergunning zoals opgenomen in de Wabo en het projectuitvoeringsbesluit van afdeling 6. In antwoord op die vragen is aangegeven dat de hoofdgedachte achter beide regelingen dezelfde is, maar dat er wel bepaalde verschillen zijn. Die verschillen zitten met name in de reikwijdte van beide regelingen en de rechtsbescherming. De reikwijdte van het projectuitvoeringsbesluit is breder dan de omgevingsvergunning. De Wabo zorgt voor samenvoeging van circa 25 (belangrijke) toestemmingen op het gebied van ruimte, bouwen, milieu, natuur en monumenten die nodig zijn voor het realiseren van plaatsgebonden activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving, waaronder het bouwen. Het projectuitvoeringsbesluit daarentegen vervangt alle toestemmingen die voor de ontwikkeling en verwezenlijking van het project vereist zouden zijn geweest (op enkele uitzonderingen na). Daarnaast bevat afdeling 6 enkele extra voorzieningen ten opzichte van de reguliere rechtsbeschermingssystematiek die ook bij de Wabo als uitgangspunt is genomen. Het gaat daarbij met name om beroep in één instantie en een korte beslistermijn voor de rechter.

Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de basissystematiek van de Wabo in veel opzichten gelijk is aan die van afdeling 6 uit de Chw. Net als afdeling 6 zorgt ook de Wabo voor een bundeling van toestemmingen voor projecten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Bij de Wabo geldt, net als bij het projectuitvoeringsbesluit, dat er in één keer een besluit wordt genomen waar voorheen (voor de inwerkingtreding van de Wabo op 1 oktober 2010) verschillende besluiten nodig waren. De Wabo brengt evenmin als afdeling 6 wijziging in de voorheen bestaande beschermingsniveaus. Het toetsingskader voor de omgevingsvergunning is in feite een optelsom van de diverse toetsingskaders van toestemmingsstelsels die in die vergunning zijn geïntegreerd. Dit is bij afdeling 6 niet anders.

Tegen deze achtergrond is bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel onderzocht of het mogelijk is afdeling 6 volledig in te bouwen in het systeem van de Wabo, met behoud van de meerwaarde van die afdeling zoals boven beschreven. De conclusie is dat dit mogelijk is door middel van het invoegen van een nieuw artikel 2.2a in hoofdstuk 2 (De omgevingsvergunning), paragraaf 2.1 (Verbodsbepalingen, bevoegd gezag, gefaseerde en revisievergunning). Kernbepaling is het nieuwe artikel 2.2a, eerste lid. Daarin is aangegeven dat als voor het realiseren van een project andere toestemmingen zijn vereist dan die welke reeds onder de huidige regeling van de omgevingsvergunning vallen (artikelen 2.1 en 2.2 Wabo), deze door de aanvrager onder de omgevingsvergunning kunnen worden gebracht. Hierdoor ontstaat een verbreding ten opzichte van de reguliere omgevingsvergunning: een "omgevingsvergunning-plus". De toestemmingsvereisten die aldus in de omgevingsvergunning-plus worden geïntegreerd, kunnen zowel zijn opgenomen in formele wetten als in lagere regelgeving van de centrale overheid alsmede in op decentraal niveau vastgestelde verordeningen. De aanvrager van een omgevingsvergunning kan in zijn aanvraag aangeven dat deze ook betrekking heeft op andere toestemmingen dan die welke reeds onder artikel 2.1 of artikel 2.2 Wabo vallen. Voorbeelden zijn de vergunningen op grond van de Ontgrondingenwet, Huisvestingswet, terrasvergunning, steigervergunning, etc.

Er is voor gekozen om artikel 2.2a een generieke werking te geven. Hierdoor kan de omgevingsvergunning-plus worden ingezet voor alle soorten projecten, niet slechts voor projecten die thans onder afdeling 6 van de Chw vallen zoals woningbouwprojecten. De voordelen samenhangend met het bundelen van toestemmingen, waarmee onder de Chw de eerste ervaringen zijn opgedaan, krijgen door deze wijze van integratie in de Wabo een bredere werking.

Overigens wordt voorgesteld om in artikel 2.2a, derde lid, een grondslag op te nemen om bij algemene maatregel van bestuur te kunnen bepalen dat het eerste lid niet van toepassing is op daarbij aangewezen wettelijke voorschriften of categorieën wettelijke voorschriften. Het voornemen bestaat om in ieder geval hiertoe aan te wijzen de vergunning die vereist is

op grond van hoofdstuk V, paragraaf 3, van de Monumentenvergunning 1988 (de opgravingsvergunning). Deze vergunning valt op grond van artikel 2.10, tweede lid, van de Chw ook buiten de reikwijdte van het projectuitvoeringsbesluit, gelet op het specifieke karakter van die vergunning. Verder zullen enkele andere specifieke vergunningen, zoals die op grond van de Kernenergiewet worden uitgezonderd. Ook zullen bij genoemde algemene maatregel van bestuur die vergunningen op grond van de Waterwet worden uitgezonderd die ook nu niet worden genoemd in hoofdstuk 2, afdeling 6 van de Chw. Dit betreft de vergunningen voor het uitvoeren van werken en het bouwen in (primaire) waterkeringen of de bijbehorende beschermingszone door anderen dan de beheerder. Overige watervergunningen (voor lozen, onttrekken, infiltraties e.d.) worden evenals nu onder het projectuitvoeringsbesluit van de Chw wel deel van de omgevingsvergunning-plus. De reikwijdte blijft voor die gevallen beperkt tot de huidige in artikel 2.9 Chw opgenomen begrenzingen (woningbouw tot maximaal 2000/1500 woningen). De bestaande uitzonderingen blijven derhalve gehandhaafd. Verschil is dat de waterbeheerder voortaan in die gevallen waarborgen in de vorm van een verklaring van geen bedenkingen en een handhavingsbevoegdheid zal krijgen. Deze ontbreken in de Chw. Verder zullen bij de bedoelde amvb ook de vergunningen en ontheffingen op basis van de verordeningen van waterschappen voor het bouwen en uitvoeren van werken in (primaire) waterkeringen en bijbehorende beschermingszones die bij de waterschappen in beheer zijn worden uitgezonderd. Het gaat hierbij om dezelfde handelingen als genoemd in artikel 6.5, aanhef en onder c, van de Waterwet. Deze vergunningen en ontheffingen zijn door een omissie niet in artikel 2.10, tweede lid, van de Chw aangewezen, hoewel de waterschappen 90% van de primaire waterkeringen beheren en de desbetreffende handelingen ook ingevolge dat artikel kunnen worden aangewezen als watervergunningplichtig in geval van internationale verplichtingen of bovenregionale belangen.

Voor deze en overige ingevolge de Waterwet vergunningplichtige handelingen zal in het kader van de herziening van het omgevingsrecht worden gezien of en zo ja, op welke wijze, handhaving of verdere integratie wenselijk en mogelijk is en wat daarvan de voor- en nadelen zouden zijn, zowel vanuit het perspectief van het bouwende bedrijfsleven als vanuit het perspectief van de vereisten voor adequaat integraal waterbeheer door de overheid. Daarbij moeten ook de mogelijke consequenties worden bekeken voor de toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de waterbeheerder en de taken op het gebied van integraal waterbeheer.

De regeling van de omgevingsvergunning-plus zal niet van toepassing zijn op de vergunningen op grond van de Nb-wet 1998 en ontheffingen op grond van de Ff-wet. De reden daarvoor is dat in die wetten reeds bij de Invoeringswet Wabo een aanhaakconstructie is opgenomen, waardoor die toestemmingen bij samenloop opgaan in de omgevingsvergunning. Er is dus voor die toestemmingen al voorzien in een adequate regeling. Deze regeling

is sinds 1 oktober 2010 van kracht en wordt met dit wetsvoorstel in stand gehouden.

Door de integratie in de Wabo gelden voor de omgevingsvergunning-plus dezelfde voorschriften als voor een "reguliere" omgevingsvergunning. Zo kan ook een omgevingsvergunning-plus gefaseerd worden verleend (artikel 2.5 Wabo). Dit komt tegemoet aan een in de praktijk gevoelde behoefte bij de toepassing van afdeling 6 van de Chw. Daarbij wordt het als een beperking ervaren dat een projectuitvoeringsbesluit niet in fasen kan worden verleend.

Zoals eerder opgemerkt, is het toetsingskader voor de omgevingsvergunning in feite een optelsom van de toetsingskaders van toestemmingsstelsels die in die vergunning zijn geïntegreerd. Dit geldt ook voor toestemmingen die door toepassing van artikel 2.2a in de omgevingsvergunning-plus worden opgenomen (zie de voorgestelde wijziging van artikel 2.19 Wabo). Voor zover op activiteiten die in de omgevingsvergunning-plus worden opgenomen, algemene regels van toepassing zijn, blijven die regels bij toepassing van artikel 2.2a onverkort gelden. Dit geldt ook voor eventuele afwijkingsmogelijkheden die in die algemene regels zijn neergelegd. Het wetsvoorstel brengt in dit opzicht materieel geen verandering ten opzichte van de situatie bij afdeling 6 van de Chw. In afdeling 6 is uitdrukkelijk bepaald dat bestaande toetsingskaders en normen onverkort gelden als een projectuitvoeringsbesluit wordt vastgesteld.

Ook qua voorbereidingsprocedure geldt het reguliere regime van de Wabo. Dit betekent dat een omgevingsvergunning-plus wordt voorbereid met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.3 van de Wabo indien dat in het betrokken wettelijk voorschrift is bepaald (artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder g, Wabo). In die gevallen wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gevolgd. Dit houdt onder meer in dat eenieder zienswijzen naar voren kan brengen (artikel 3.12, vijfde lid, Wabo). Bij de reguliere voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.2 van de Wabo geldt de basisregeling voor de inbreng van eventuele zienswijzen van derdebelanghebbenden (artikel 4:8 Awb). Indien naar verwachting belanghebbenden bedenkingen zullen hebben, geeft het bevoegd gezag hen de gelegenheid om zienswijzen naar voren te brengen.

Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning is geregeld in artikel 2.4 van de Wabo. Deze regeling geldt ook voor de omgevingsvergunning-plus. In de meeste gevallen zullen burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn. Onder de Chw is de gemeenteraad bevoegd gezag voor het projectuitvoeringsbesluit (artikel 2.10, eerste lid, Chw). De verschuiving van de bevoegdheid naar burgemeester en wethouders past bij de recent in de Chw ingevoerde mogelijkheid voor de gemeenteraad om de bevoegdheid tot het vaststellen van een projectuitvoeringsbesluit te delegeren naar burgemeester en wethouders (artikel 2.10, eerste lid, tweede volzin, Chw).

Gewaarborgd zal worden dat het oorspronkelijk bevoegd gezag voor de onderdelen van de omgevingsvergunning-plus die op het terrein van dat bevoegd gezag liggen, de inhoudelijke beslissing neemt. Daartoe zal in het Besluit omgevingsrecht worden bepaald dat in die gevallen de omgevingsvergunning niet kan worden verleend dan nadat het oorspronkelijke bevoegd gezag een verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb) als bedoeld in artikel 2.27 van de Wabo heeft gegeven. Het oorspronkelijk bevoegd gezag dient, indien de vvgb wordt gegeven, op grond van artikel 2.27, vierde lid, van de Wabo daarbij ook te bepalen welke voorschriften met het oog op het belang waarvoor de vvgb is vereist, aan de omgevingsvergunning moeten worden verbonden. Het oorspronkelijk bevoegd gezag zal van het bestaan van de aanvraag om omgevingsvergunning op de hoogte raken, doordat het Wabo-bevoegd gezag op grond van artikel 3.11, eerste lid, van de Wabo het bestuursorgaan dat bevoegd is een vvgb te geven, onverwijld een exemplaar van de aanvraag en de daarbij gevoegde stukken dient te zenden.

Het bestuursorgaan dat bevoegd is om een vvgb te geven, kan ook in het kader van de handhaving een taak hebben. Artikel 5.2, vierde lid, van de Wabo biedt de mogelijkheid om in bij wet of bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën gevallen te voorzien in een handhavingsbevoegdheid voor dat bestuursorgaan. Deze handhavingsbevoegdheid van het vvgb-orgaan geldt naast de handhavingsbevoegdheid van het bevoegd gezag en beperkt zich tot de activiteiten waarop de vvgb betrekking heeft. Ook dit zal in het Bor ten aanzien van de activiteiten die onder het voorgestelde artikel 2.2a vallen nader worden uitgewerkt. Dit zal onder meer gebeuren voor activiteiten waarvoor op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) een vergunning vereist is. Ook deze activiteiten vallen onder de Omgevingsvergunning-plus. De Minister van I&M (RWS) zal in dit geval de vvgb afgeven en over handhavingsbevoegdheden blijven beschikken.

In een reactie op het ontwerp van het wetsvoorstel liet de VNG voor dit onderdeel weten dat de Chw de gemeenteraad een grote beleidsvrijheid toekent om al dan niet een projectuitvoeringsbesluit vast te stellen. Die vrijheid komt te vervallen na de voorgestelde incorporatie in de Wabo. Dan bepaalt de aanvrager op welke (buiten de in de Wabo opgesomde) activiteiten de omgevingsvergunning mede betrekking moet hebben. Deze verplichting heeft tot gevolg dat het college van B&W primair bevoegd gezag - enkele uitzonderingen daargelaten - zal zijn voor het verlenen van alle toestemmingen die niet onder de Wabo vallen, met inbegrip van besluiten ten aanzien waarvan andere bestuursorganen bevoegd gezag zijn. De gevolgen van die verplichting kan de VNG niet inschatten. De voorgestelde regeling roept bij de VNG ook vragen op over bevoegdheidskwesties zoals een benodigde verklaring van geen bedenkingen, toezicht en handhaving. De VNG wijst erop dat het systeem van de verklaring van geen bedenkingen thans in de praktijk al veel

problemen kent. Zij geeft in overweging om de 'omgevingvergunning plus' niet in te voeren en het projectuitvoeringsbesluit als zodanig apart in een tijdelijke regeling te laten voortbestaan.

De regering meent dat het projectuitvoeringsbesluit, zoals deze heeft vorm gekregen in de Chw, de charme van een juridische eenvoudige regeling heeft. Tegelijk leidt die juridische eenvoud tot een grote hoeveelheid juridische vraagstukken die bij de praktische uitvoering van de regeling opkomen waar niet snel een eenduidig antwoord op is te geven. Daarom kiest de regering niet voor het voortbestaan van de aparte figuur van het projectuitvoeringsbesluit, al dan niet tijdelijk. In de kern is het projectuitvoeringsbesluit onder de Chw niet meer dan een gewone vergunningfiguur, waarin met één besluit een reeks activiteiten voor de uitvoering van een project wordt toegestaan. In de literatuur is daarom ook al veelvuldig de vraag gesteld in welke zin deze figuur nog toegevoegde waarde heeft op de omgevingsvergunning. Het overlap met de nu functionerende omgevingvergunning uit de Wabo is dan ook groot. Voordeel van de Wabo is daarbij dat veel aspecten die in de CHW open zijn gelaten en tot vragen leiden, in de Wabo, het Besluit omgevingsrecht en de Regeling omgevingsrecht zijn voorzien in de juridische regeling. Zo is de regeling voor het indienen van de aanvraag, de toetsing en de procedurele aspecten in samenloop met andere activiteiten adequaat geregeld. Dat zelfde geldt voor een faseringsmogelijkheid. Voor gemeenten en de uitvoeringspraktijk is dan ook niet wezenlijk sprake van een nieuwe juridische figuur of werkwijze.

Bij nadere uitvoeringsbesluiten op amvb-niveau zal de regering bezien welke bijzondere vergunningen zouden moeten worden uitgesloten van de omgevingsvergunning-plus. Het is dus niet de bedoeling dat sprake zal zijn van een regeling met een volledig open eind. Het feit dat een omgevingsvergunning voor bepaalde activiteiten een persoonsgebonden karakter zou krijgen, is overigens op zichzelf geen beletsel. In de Wabo is bij en krachtens artikel 2.25 in die mogelijkheid voorzien. Het feit dat de positie van de aanvrager centraal wordt gesteld bij het al dan niet gebruik maken van de omgevingsvergunning-plus sluit geheel aan bij de principes van de Wabo. De positie van de raad is binnen het duale bestel en bovendien met een aanvullende regeling in de vorm van een bevoegdheid tot het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen voor planologische omgevingsvergunningen, binnen het stelsel van de Wabo, afdoende gewaarborgd. Beleidsvrijheid voor de raad om te bepalen of een aanvrager wel of niet gebruik kan maken van de faciliteit van de omgevingsvergunning-plus acht het kabinet onwenselijk en bovendien nodeloos complex.

Afdeling 7 (Versnelde uitvoering van lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis)

Deze afdeling wordt opgenomen in de artikelen 2.1, vijfde lid, 2.2, vijfde lid en (nieuw) 2.5 van de Wro. Zie artikel 1.1.6, de onderdelen B tot en met D, van het wetsvoorstel.

Bij het verwerken van genoemde onderdelen van hoofdstuk 2 van de Chw in de Wro, Wabo en Leegstandwet bleken op enkele punten wetstechnische aanpassingen noodzakelijk te zijn. Hierbij valt te denken aan het bijstellen van verwijzingen en het inpassen van de bepalingen in het specifieke begrippenkader van de betrokken wet. Deze technische wijzigingen zijn niet afzonderlijk toegelicht. Voor zover sprake is van inhoudelijke wijzigingen, worden deze in het artikelsgewijs deel van deze memorie van toelichting besproken.

In dit wetsvoorstel is reeds rekening gehouden met de aanpassingen die in de Chw worden aangebracht door het wetsvoorstel tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en enkele andere wetten (verbeteringen en aanvullingen) (Kamerstukken II 2010/11, 32 588).

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 (§ 2.1), snelle flexibele en zorgvuldige besluitvorming (§ 2.2) en het wegnemen van knelpunten in de praktijk (§ 2.3). 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 (artikel 2.1.1)

In de Chw is voor een aantal besluiten op het terrein van de Wet luchtvaart een zogenaamde *bevroezings- of houdbaarheidsbepaling* opgenomen. Een dergelijke bepaling was eerder al opgenomen in de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding. 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.⁵ Naast vertraging in de besluitvorming, leidt het voortdurend actualiseren van gegevens of van onderzoeksmethoden ook tot extra besluitvormingskosten.

Deze problematiek speelt ook breder een rol in het ruimtelijke domein, met name bij besluitvorming in het kader van de Wet ruimtelijke ordening, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de NB-wet 1998. Voorgesteld wordt daarom voor een bredere range van wetten dan de Tracéwet, de

⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, pag. 92.

Spoedwet wegverbreding en de Wet luchtvaart te voorzien in een houdbaarheidsbepaling. In de Chw is al een houdbaarheidsbepaling opgenomen met zo'n bredere, algemene strekking, maar specifiek voor de fase, na vernietiging van een besluit door de bestuursrechter (artikel 1.10 Chw). Deze bepaling voorziet erin dat het bestuursorgaan dat na de vernietiging van het bestreden besluit door de bestuursrechter een nieuw besluit moet nemen, bij het nemen van dit nieuwe besluit in beginsel mag uitgaan van de feiten zoals die waren bij het nemen van het vernietigde besluit.⁶ Elders in dit wetsvoorstel (artikel 1.1.1, onderdeel A) wordt voorgesteld artikel 1.10 Chw over te hevelen naar artikel 3:2 van de Awb. In aansluiting hierop wordt voorgesteld ook een houdbaarheidsbepaling voor de besluitvormingsfase op te nemen in de Awb.

Gelet op de beoogde reikwijdte van deze houdbaarheidsbepaling, wordt voorgesteld die bepaling op te nemen in afdeling 3.4 van de Awb: de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Zo'n bepaling is in die afdeling op zijn plaats, omdat deze afdeling ziet op besluitvormingsprocedures van langduriger aard, met eerst de uitgebreide voorbereiding van een ontwerpbesluit en eerst na een periode van ter inzage legging en inspraak, de definitieve besluitvorming. Met de houdbaarheidsbepaling wordt geregeld dat bij de besluitvorming in ieder geval uitgegaan mag worden van gegevens en onderzoeken die nog geen twee jaar oud zijn, ook al komen in de loop van het besluitvormingsproces nieuwere gegevens beschikbaar. Voor de goede orde zij opgemerkt, dat dit natuurlijk onverlet laat dat de gegevens wel juist moeten zijn. Invoeging van deze bepaling in afdeling 3.4 voorkomt dat in allerlei bijzondere wetten een specifieke regeling moet worden opgenomen. Met de voorgestelde bepaling kan de bijzondere regeling in de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet luchtvaart komen te vervallen.

In aansluiting bij deze huidige houdbaarheidsbepalingen wordt een houdbaarheids- of bevrozingstermijn van ten minste twee jaar voorgesteld. Voor die termijn is indertijd gekozen, omdat die actualiseringsbehoefte zich vooral doet gelden bij gegevens van dynamische aard en niet bij gegevens met een meer statisch karakter. Bij de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Chw is destijds uitdrukkelijk een drietal gegevens van dynamische aard genoemd: verkeersgegevens, jaarlijks geactualiseerde luchtkwaliteitscijfers en flora- en fauna-inventarisaties. Dergelijke gegevens kennen naar hun aard een beperkte houdbaarheid. Voor dergelijke, telkens fluctuerende en dus voortdurend actualiseerbare, gegevens wordt een houdbaarheidsdatum van ten minste twee jaar voorgesteld. Daarmee wordt voorkomen dat die gegevens lopende een besluitvormingsprocedure een of meerdere malen dienen te worden vervangen door nieuwe berekeningen of onderzoeken. Met de voorgestelde regeling wordt deze houdbaarheidsdatum van twee jaar veralgemeniseerd voor alle besluiten, waarbij deze uniforme openbare voorbereidingsprocedure wordt toegepast.

⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, pag. 51.

Het artikel mag niet zodanig geïnterpreteerd worden, dat gegevens en onderzoeken welke ouder zijn dan twee jaar niet als basis voor de besluitvorming mogen dienen. Voor veel gegevens en onderzoeken die gebruikt worden bij besluitvorming in het ruimtelijke domein geldt bijvoorbeeld een veel langere houdbaarheidsdatum dan twee jaar, bijvoorbeeld een archeologisch of bodemonderzoek. Om die reden is gekozen voor de formulering "in ieder geval baseren op .." Voor dergelijke gegevens van meer statische aard is een langere houdbaarheid ook bestaande praktijk en volledig erkend in de jurisprudentie (bijvoorbeeld bij de mer-procedure⁷).

Afhankelijk van de aard van de gegevens (dynamisch of statisch), zal het moment voor het bevoegd gezag om zich ervan te vergewissen of die gegevens nog een voldoende actueel beeld geven van de situatie om daarop met de vereiste zorgvuldigheid een besluit te kunnen baseren, dus eerder of later aanbreken, maar in beginsel niet eerder dan na twee jaar, tenzij de aard van het besluit zich daartegen evident verzet.

Anders dan in de huidige houdbaarheidsbepalingen behoeft het bevoegd gezag het gebruik van 'oude' gegevens (twee jaar of ouder) niet te motiveren. Uitgangspunt blijft dat het bestuursorgaan die informatie vergaart, die benodigd is voor een zorgvuldige besluitvorming (artikel 3:2 Awb). Een standaardmotivering is derhalve niet vereist, tenzij belanghebbenden in het kader van de zienswijze aankaarten dat het ontwerpbesluit gebaseerd zou zijn op – in hun ogen - verouderde informatie. In een reactie op de zienswijze kan het bestuursorgaan gemotiveerd aangeven, waarom desondanks toch van die gegevens wordt uitgegaan. Voor gegevens jonger dan twee jaar volstaat alsdan een verwijzing naar deze nieuwe bepaling.

De voorgestelde houdbaarheidsbepaling is uitdrukkelijk gegoten in de mal van 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, hetzij ambtshalve, hetzij na verzoek daartoe van belanghebbenden in een zienswijze. Het maakt het tevens mogelijk om rekening te houden met de aard van het besluit. Zoals reeds opgemerkt, 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. Een voorbeeld is een handhavingsbesluit. Bij een besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom kan een bevoegd gezag deze beschikking uiteraard niet baseren op een twee jaar eerder geconstateerde overtreding, zonder zich ervan te

⁷ ABRS, 3-12-2008, JM 2009/14, waarin getoetst is aan het criterium van artikel 7.27, tweede lid, Wm. In die casus overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak dat het enkele feit dat tussen het moment van vaststellen van de Trajectnota/MER en het vaststellen van het tracébesluit ongeveer tien jaar is verstreken, niet reeds met zich brengt dat de Trajectnota/MER niet meer aan het tracébesluit ten grondslag kon worden gelegd. In zijn annotatie onder deze uitspraak wordt de vraag "Kan een MER van 10 jaar oud nog steeds bruikbaar zijn voor de besluitvorming?" beantwoord met: "Uit deze uitspraak blijkt (nogmaals) van wel. Het gaat er niet om hoe oud het MER is, maar of het MER redelijkerwijs aan het besluit ten grondslag gelegd kan worden. Dit is het geval als er geen sprake is van aanmerkelijke wijzigingen in de omstandigheden waarvan bij het maken van het MER is uitgegaan."

vergewissen dat die overtreding nog steeds voortduurt. In zo'n geval zal het bestuursorgaan de in het voorgestelde artikel 3:18a gegeven bevoegdheid niet in redelijkheid kunnen gebruiken.

Het staat het bevoegd gezag altijd vrij nieuwe gegevens te gebruiken (zie ook 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 het voorgestelde artikel 3:18a 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 2.1.3)

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, van de Habitatrichtlijn).

In Nederland zijn de regels over Natura 2000 opgenomen in de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nb-wet 1998). Met de Crisis- en herstelwet is een aantal wijzigingen in de Nb-wet 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 wordt 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). Voortbouwend op de eerdere wijzigingen in de Nb-wet 1998 door de Chw wordt – vooruitlopend op de fundamentele wijziging van de natuurwetgeving - in artikel 2.1.3 een tweetal maatregelen voorgesteld met het oog op vereenvoudiging, het verwijderen van nationale koppen en lastenverlichting:

- Opheffen van de vergunningplicht voor handelingen die de instandhoudingsdoelen zeker niet in gevaar brengen; daarvoor in de plaats komt een aanschrijvingsbevoegdheid.
- Opheffen van de vergunningplicht voor nationale beschermde natuurmonumenten. Ook daarvoor komt een aanschrijvingsbevoegdheid in de plaats.

Zoals de NEPROM opmerkt passen deze maatregelen binnen de reeds uitgezette lijn om nationale koppen op Europese regelgeving te verwijderen en de druk van administratieve lasten en regels te verminderen. Daarmee kunnen burgers, ondernemers en overheden eerder profijt hebben van de voordelen van het vervallen van de vergunningplicht. VNO-NCW kan ook instemmen met deze maatregelen. Dit voorstel loopt vooruit op de herziening van de natuurwetgeving en grijpt daarom aan bij de bestaande inrichting van het wettelijke beschermingsregime. Anders dan het IPO stelt, is de regering van mening dat vooruitlopend op de herziening van de natuurwetgeving deze verlichting van de vergunningplicht moet worden benut.

De regering verwacht dat deze maatregelen een bijdrage kunnen leveren aan de versnelling van de uitvoering van projecten en andere activiteiten in het ruimtelijke domein en aan een duurzame en innovatieve economie zonder daarbij de natuurdoelstellingen in gevaar te brengen. Indien ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, kunnen door inzet van de generieke of individuele aanschrijvingsbevoegdheid zo nodig beperkingen worden gesteld ten borging van de natuurbelangen. Daarnaast wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om een verduidelijking aan te brengen in de zogenoemde stikstofvoorziening in artikel 19kd van de Nb-wet 1998.

Vervanging vergunningplicht handelingen door een aanschrijfbevoegdheid

Op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn dienen de lidstaten passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in Natura 2000-gebieden niet verslechtert en dat er geen significant versturende factoren optreden voor de soorten waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen. Van de verplichting tot het treffen van passende maatregelen moet worden onderscheiden de vereiste passende beoordeling van plannen en projecten met mogelijk significante gevolgen voor de beschermde

gebieden. Hiervoor geldt het regime, voorgeschreven in artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn.

Artikel 6, tweede en derde lid, is in de Nb-wet 1998 geïmplementeerd door middel van een vergunningplicht voor alle activiteiten met mogelijk verslechterende of significant verstorende effecten (artikel 19d, eerste lid, van de Nb-wet 1998). Als het gaat om een project met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied, gelden extra eisen aan de vergunningverlening. Een vergunning mag dan alleen worden verleend als eerst een passende beoordeling is uitgevoerd en als uit die passende beoordeling zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast door dat project (artikelen 19f en 19g van de Nb-wet 1998).

De regering stelt voor om dit algemene vergunningstelsel voor alle mogelijk verslechterende of significant verstorende handelingen te wijzigen, in die zin dat het zware instrument van de vergunningplicht alleen nog vereist is voor projecten die significant negatieve gevolgen kunnen hebben voor de natuurwaarden. De overige potentieel schadelijke activiteiten worden onder een zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid gebracht. Het gaat om een breed inzetbare bevoegdheid: anders dan in de huidige NB-wet 1998 wordt de aanschrijvingsbevoegdheid niet meer beperkt tot bestaand gebruik (artikel 19c van de NB-wet 1998) en tot de stikstofaanpak bij handelingen en projecten die niet leiden tot een toename van de stikstofbelasting op voor stikstof gevoelige habitats (artikelen 19kd en 19ke van de NB-wet 1998).

Het is aan het bevoegd gezag om te bezien of passende maatregelen nodig zijn en het initiatief te nemen om via de voorgestelde algemene aanschrijvingsbevoegdheid de nodige passende maatregelen te doen treffen. De Habitatrichtlijn schrijft niet voor dat lidstaten een vergunningplicht moeten introduceren om invulling te geven aan de passende maatregelen van artikel 6, tweede lid. Dat is alleen anders voor artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, dat voorschrijft dat een lidstaat moet voorzien in toestemming vooraf – in de Nederlandse praktijk - vergunning- voor projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Artikel 6, tweede lid, laat ten aanzien van de te treffen passende maatregelen evenwel nadrukkelijk de ruimte voor andere instrumenten dan de vergunning, als deze instrumenten maar effectief zijn om verslechtering en significante verstoring te voorkomen. Anders dan De Commissie voor de mer, de Vogelbescherming, Natuurmonumenten en de Stichting Natuur en Milieu is het kabinet van oordeel dat de in de NB-wet 1998 opgenomen instrumenten, zoals de aanschrijvingsbevoegdheid en de toegangsbeperkingen een adequate omzetting van artikel 6, tweede lid vormen en de natuurwaarden borgen. De aanschrijvingsbevoegdheid is dus nadrukkelijk geen nationale kop op de habitatrichtlijn.

De voorgestelde algemene aanschrijvingsbevoegdheid (in artikel 19c Nb-wet 1998), ter vervanging van een vergunningplicht, of in het geval van een omgevingsvergunning de verklaring van geen bedenkingen, sluit aan bij de regeling voor bestaand gebruik en de regeling ten aanzien van stikstofdepositie (artikel 19d, derde lid, en artikel 19ke van de Nb-wet 1998). Waar de vergunningplicht volgens huidig recht niet geldt voor gebruik dat al op 1 februari 2005 plaatsvond en sindsdien niet in betekenende mate is gewijzigd, geldt op basis van dit wetsvoorstel dat in beginsel alle activiteiten, bestaand en nieuw, niet zijn onderworpen aan een toets vooraf. Dat is alleen anders wanneer de activiteit een project met mogelijk significante gevolgen is, omdat de Habitatrictlijn dan een toets vooraf eist. Het uit elkaar trekken van projecten met mogelijke significante gevolgen en andere handelingen heeft dus tot gevolg dat het begrip "bestaand gebruik" overbodig wordt. Bestaand gebruik dat niet als project met mogelijke significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied is aan te merken, is dus uitdrukkelijk buiten de vergunningplicht gebracht.

Het voorgestelde artikel 2.1.3, onderdeel F, bevat een regeling voor de algemene aanschrijvingsbevoegdheid voor het bevoegd gezag. Op grond van deze voorgestelde bepaling dient het bevoegd gezag met betrekking tot bestaande activiteiten, nieuwe activiteiten en voorgenomen activiteiten passende maatregelen te treffen om te waarborgen dat er geen verslechteringen of significante verstoringen zullen plaatsvinden door die activiteiten. Op grond van de voorgestelde algemene aanschrijvingsbevoegdheid kunnen hiervoor de volgende maatregelen worden opgelegd: de oplegging van een plicht om preventieve maatregelen te treffen, of om herstelmaatregelen te treffen, een verbod op het uitoefenen van een activiteit, of een verplichting om die activiteit te beperken, en een plicht om informatie over die activiteit te verstrekken aan het bevoegd gezag. Handelen in strijd met een opgelegde verplichting is een economisch delict.

Dit zijn dezelfde maatregelen die in de huidige wetgeving ten aanzien van bestaand gebruik kunnen worden getroffen (artikel 19c, tweede lid, van de NB-wet 1998). Het bevoegd gezag zal steeds moeten bezien welke maatregel het meest doelmatig en doeltreffend is om verslechtering of significante verstoring te voorkomen. Wanneer de (dreigende) achteruitgang van een gebied duidelijk is toe te schrijven aan een activiteit van één gebruiker of die binnen de invloedssfeer van één bestuursorgaan valt, ligt het voor de hand die activiteit te doen staken of aanpassen. Hierbij kan gedacht worden aan de individuele aanschrijving van een waterschap door het bevoegd gezag om het waterpeil te verhogen of verlagen. Wanneer het bevoegd gezag constateert dat een bepaalde categorie van activiteiten op een gelijke wijze belastend is voor de natuurwaarden, is het uit oogpunt van gelijkheid, wenselijk dat voor alle betrokkenen dezelfde regels gelden. Dat is tevens efficiënter ten opzichte van de situatie dat voor veel betrokkenen een inhoudelijk gelijke beschikking moet worden vastgesteld.

In hun reactie op het ontwerp van dit wetsvoorstel stellen de Commissie voor de mer en Milieudefensie dat door het vervallen van de vergunningplicht het overzicht verdwijnt bij het bevoegd gezag in de effecten die handelingen hebben op natuurwaarden. De regering volgt hen niet in deze redenering. In beginsel moet de informatie in het beheerplan, alsook de informatie die bij de overheid aanwezig is op basis van andere verleende vergunningen of gedane meldingen, een goed beeld geven van alle activiteiten die verslechterende of significant versturende effecten kunnen hebben op de natuurwaarden. Als sluitstuk voorziet het voorstel in de bevoegdheid om een plicht op te leggen om informatie over een activiteit te verstrekken aan het bevoegde gezag. De door IPO en VNG veronderstelde inhoudelijke verzwarende voor het bevoegd gezag door het vervallen van de vergunningplicht, deelt het kabinet gelet op het bovenstaande niet.

Zoals de Vogelbescherming en VNO/NCW terecht aangeven, moet het voor burger en bedrijven duidelijk zijn of een bepaalde activiteit valt onder vergunningplicht of een aanschrijvingsbevoegdheid. Burgers en ondernemers kunnen - overeenkomstig met de huidige praktijk voor vergunningen - in een zogenoemde voortoets met het bevoegd gezag bepalen of er een kans bestaat dat de voorgenomen activiteit vergunningplichtig is of de aanschrijvingsbevoegdheid gebruikt moet worden. Op deze wijze is er op voorhand duidelijkheid voor burgers of bedrijven. Ten opzichte van de huidige situatie betekent de voorgestelde wijziging dus dat er minder vergunningen moeten worden aangevraagd.

Nationale beschermde natuurmonumenten

Voor activiteiten in en rond nationale beschermde natuurmonumenten is op grond van artikel 16 van de Nb-wet 1998 een vergunning vereist indien zij het natuurschoon, de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of dieren of planten in een beschermd natuurmonument kunnen schaden of een beschermd natuurmonument ontsieren. Het gaat hier om een nationaal regime, zonder Europese verplichting. De verplichtingen van de Habitatrictlijn gelden immers alleen voor Natura 2000-gebieden.

De regering stelt voor om, in lijn met het voorstel voor Natura 2000-gebieden, ook de vergunningplicht voor nationale beschermde natuurmonumenten te vervangen door een aanschrijvingsbevoegdheid. De aanschrijvingsbevoegd geeft het bevoegd gezag voldoende mogelijkheden om de waarden in de beschermde natuurmonumenten te waarborgen, terwijl de ondernemer en de burger niet worden belast met de werkzaamheden en kosten die nodig zijn voor het voorbereiden en indienen van een aanvraag van de vergunning.

De Commissie voor de mer, Natuurmonumenten, Vogelbescherming stellen dat met dit voorstel een waarborg dat de beschermde natuurmonumenten niet worden aangetast vervalt. Het kabinet heeft bij brief van 23 februari 2011 aan de Tweede Kamer aangekondigd dat het voornemen bestaat om

bij de integratie van de natuurwetgeving het nationale regime voor beschermde natuurmonumenten af te schaffen. Het gaat hier om gebieden die niet op grond van de Europese richtlijnen zijn aangewezen als Natura 2000-gebied. Het kabinet stelt vast dat de bescherming van de waarden van de betrokken gebieden primair een verantwoordelijkheid is voor de provincies en de gemeenten waarin de gebieden zijn gelegen. Het kabinet stelt ook vast dat deze bescherming goed vorm kan krijgen via de bevoegdheden die deze overheden daarvoor ter beschikking staan, zowel ten aanzien van de gebieden zelf als het omringende gebied: verzekering van de planologische bescherming op grond van de Wet ruimtelijke ordening, gebiedsinrichting (verwerving, inrichting en beheer, zo nodig ondersteund door landinrichting), de provinciale milieuverordening op grond van de Wet milieubeheer, et cetera. Deze gebieden behoren voor het overgrote deel tot de ecologische hoofdstructuur, en worden via het planologische regime al beschermd. Voor zover de gebieden van provincieoverstijgend belang zijn - als onderdeel van de nationale Ecologische Hoofdstructuur - worden ze via het planologische regime al beschermd. Het is daarom verantwoord deze gebiedscategorie te schrappen.

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 overheden onnodig en wordt om deze reden met dit wetsvoorstel geschrapt.

Tevens wordt voorgesteld de verplichting om jaarlijks een milieubalans uit te brengen te versoepelen door de termijn te verlengen tot twee jaar. 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.

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 L)

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 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 Raad van State over het ontwerpbesluit 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 is gebleven, omdat de daarmee gepaard gaande administratieve lasten niet in verhouding stonden tot de ernst van de milieuproblematiek. De huidige wijze van reguleren van lozingen buiten inrichtingen leidde 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 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 6 weken te verlengen. In de praktijk vormen de lengte van deze procedure en de maximum duur van de afwijking (5 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 en te vervangen door de reguliere (korte) procedure. In samenhang daarmee bestaat het voornemen om aan artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht 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 6 weken te verlengen). Daarnaast bestaat het voornemen om met het oog op de versnelling en flexibilisering van de besluitvorming ook andere nieuwe categorieën aan artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht toe te voegen, dit mede ter uitvoering van:

- de motie Pieper c.s. (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 34) waarin het kabinet is opgeroepen de mogelijkheden voor de plaatsing van mantelzorgwoningen te vereenvoudigen.
- de motie Linhard c.s. (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 38) die oproept om het eenvoudiger te maken om leegstaande kantoorgebouwen tijdelijk een andere maatschappelijk gewenste functie te geven.

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.

3.2.3 Delegatiemogelijkheid bestemmingsplannen (artikel 2.2.5, onderdelen B en D)

Uit de ex-durante evaluatie van het Planbureau voor de leefomgeving, alsmede uit een onderzoek van de VROM-inspectie, blijkt onder meer dat nog niet alle gemeenten voldoen aan de verplichting om een structuurvisie vast te stellen. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat het bestemmingsplan vooral wordt ingezet als instrument voor het planologisch beheer van gebieden en ter ondersteuning van concrete bouwinitiatieven. De praktijk laat zien dat bestemmingsplannen in het algemeen en voor een groot deel primair een beheersfunctie hebben en dat de sturende functie in slechts een gering percentage van de plannen voorop staat. Die tendens is met de Wabo en de Chw versterkt.

De structuurvisie wordt steeds meer gezien als het instrument voor het vervullen van de plannings- en sturingsfunctie in de ruimtelijke ordening. De structuurvisie kan een centrale rol vervullen bij de integrale gebiedsgerichte afwegingen die ten grondslag behoren te worden gelegd aan de concretisering die plaatsvindt via de vaststelling en uitvoering van het beleid via bestemmingsplannen en de verlening van omgevingsvergunningen. De Wabo geeft het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om in veel situaties te beslissen of er van een door de gemeenteraad vastgesteld bestemmingsplan kan worden afgeweken. Het is in het belang van goed functionerende duale verhoudingen dat de gemeenteraad op hoofdlijnen sturing geeft aan de door burgemeester en wethouders uit te voeren taken. Met een onderkenning hiervan is het van belang om het vaststellen van structuurvisies, waarin het ruimtelijk beleid wordt vastgelegd, voor gemeenten aantrekkelijker te maken. Daarom stelt de regering voor om de gemeenteraad de mogelijkheid toe te kennen om bij de vaststelling van een structuurvisie zijn bevoegdheid tot het vaststellen van bestemmingsplannen aan B&W te delegeren. De raad kan zich zo richten op de beleidsvorming in de vorm van structuurvisies en de beleidsuitvoering via bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen aan het college overlaten. Daarmee worden de duale verhoudingen tussen raad en college versterkt.

Delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan brengt een vereenvoudiging en versnelling van de procedure met zich mee en kan zorgen voor een reductie van de plankosten. Door een verbeterde redactie van de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wro (zie artikel 2.2.5, onderdeel A en C) wordt verduidelijkt dat een structuurvisie ook beheergebieden kan aanwijzen, zodat de verplichte actualisering van bestemmingsplannen in die gebieden door de gemeenteraad aan burgemeester en wethouders kan worden overgedragen. Een identieke delegatiebevoegdheid is in dit wetsvoorstel opgenomen voor beheersverordeningen.

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, onderdeel B)

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.⁸

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 vergunning is verleend.⁹ Hierdoor kunnen ingrijpende voorzieningen in de regel niet worden voorgeschreven.

⁸ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 116.

⁹ Zie onder meer: ABRS 6 februari 2008, LJN: BC3615, ABRS 17 mei 2006, JLN: AX2148 (voorschrijven DeNOx-installatie), ABRS 4 februari 2004, LJN: AO2904 (opnemen aanvullende eisen inzake

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.¹⁰ Het feit dat milieuvriendelijker alternatieven voorhanden zijn, betekent niet automatisch dat het bevoegd gezag deze alternatieven bij de beoordeling hoeft te betrekken. Ook het kabinet 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,¹¹ de richtlijn waarin (naast een aantal andere EG-richtlijnen) ook de huidige IPPC-richtlijn is opgenomen.¹² 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.

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.

¹⁰ 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).

¹¹ 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).

¹² 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).

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)).¹³ 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 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

¹³ 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).

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 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 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 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.

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 aanlegvergunningstelsel¹⁴ 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 wetwijziging 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 stellen¹⁵, 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 égalitébeginsel¹⁶ 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 WRO¹⁷. Sprak de WRO nog van een "vergoeding" van de schade, in de Wro wordt gesproken van een "tegemoetkoming". In artikel 6.2 van de Wro wordt expliciet gemaakt dat niet alle schade vergoed wordt: twee procent blijft in beginsel in ieder geval voor rekening van de aanvrager.

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

¹⁴ Een dergelijke regeling vindt zijn grondslag in artikel 39, eerste lid, van de Monumentenwet 1988.

¹⁵ Dit zijn de zogenaamde flexibiliteitsbepalingen van het bestemmingsplan die op grond van artikel 3.6, eerste lid, van de Wro zijn toegestaan.

¹⁶ "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).

¹⁷ Dat het égalitébeginsel 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 (TK 2010–2011, 32 621, nr. 2)) dat voorziet in een generieke schadevergoedingsregeling in de Algemene wet bestuursrecht. Dit wetsvoorstel wordt op termijn gevolgd door een aanpassingwet die de Wro in overeenstemming met de generieke regeling brengt. De hier voorgestelde 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 met deze wijziging alle besluiten op grond van de Wro die als planschadeoorzaak kunnen gelden onder de planschaderegeling worden gebracht.

Het 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 afwijken¹⁸ altijd buiten beschouwing moet worden gelaten. Maar dat kan bij directe schade¹⁹ (de eigenaar van een perceel leidt schade, omdat zijn eigen bouwmogelijkheden 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. Maar als de omgevingsvergunning voor het afwijken verleend wordt, is er feitelijk geen schade. Hetzelfde geldt voor een aanlegvergunningstelsel: de schade kan pas concreet worden bepaald

¹⁸ 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, onderdeel 1, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht).

¹⁹ Directe schade: de oorzaak van de schade ligt op het perceel waar de schade optreedt, bijvoorbeeld omdat de bouwmogelijkheden 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.).

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.

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

Dit wetsvoorstel maakt de tijdelijke lastenreductie die met de Chw wordt behaald permanent. De belangrijkste voordelen hangen samen met de snellere en gebundelde 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. Zo krijgen zij in bepaalde gevallen sneller een definitief oordeel door de verkorte beslistermijn van de rechter.

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 € 3,2 miljoen per jaar. Verdere reductie kan worden bereikt bij de vaststelling van gedelegeerde regelgeving. De uitvoeringslasten voor de overheid zullen afnemen met naar schatting € 2,2 miljoen per jaar. Op basis van de nu beschikbare gegevens bedraagt de totale lastenreductie als gevolg van dit wetsvoorstel dus ongeveer € 5,4 miljoen per jaar.

Hieronder wordt voor de verschillende inhoudelijke voorstellen 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 quick scan die is uitgevoerd door SIRA consulting. De resultaten daarvan zijn voor een belangrijk deel al geverifieerd en gecompleteerd en aan ACTAL voorgelegd. Op basis van het eindrapport van SIRA consulting, dat eind juni beschikbaar zal komen, wordt de berekening van de administratieve lasten zo nodig bijgesteld, zoals is overeengekomen met ACTAL die kan instemmen met de thans voorliggende versie. 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. Wel is het zo dat de lastenreductie als gevolg van deze onderdelen van de Chw niet langer tijdelijk is, maar door dit wetsvoorstel permanent wordt.

Administratieve lasten

De wijziging van de wet- en regelgeving heeft gevolgen op de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Voor burgers wordt een reductie van de administratieve lasten verwacht van circa € 400.000 en € 3.900 uur per jaar. Voor bedrijven wordt een maximale reductie verwacht van ongeveer € 3,7 miljoen per jaar²⁰ en een minimale reductie van ongeveer € 3 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. In de onderstaande paragrafen worden de belangrijkste wijzigingen die wel van invloed zijn op de administratieve lasten kort toegelicht.

Verankering van afdeling 6 Chw (Versnelde uitvoering van bouwprojecten) in Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Door de omgevingsvergunning-plus vermindert het aantal benodigde vergunningen voor een project, omdat toestemmingen, waarvoor een afzonderlijk verzoek nodig was, opgaan in de omgevingsvergunning. Dankzij de integratie in de omgevingsvergunning hoeven overlappende gegevens, zoals situatietekeningen en ontwerpstekeningen, maar één keer te worden ingediend. Tevens is met integratie een elektronische aanvraag mogelijk, wat een besparing kan opleveren aan afdruk- en verzendkosten. Voorts levert de integratie van de totstandkomingprocedure en bezwaar en beroep besparingen op. Voor situaties die vallen onder de reikwijdte van de Chw is in onderdeel G van artikel 1.1.3 van het wetsvoorstel geregeld dat er alleen beroep in 1 instantie mogelijk is, in plaats van 2. Dit geeft een verdere reductie van de lasten.

Het voorstel zorgt op dit punt voor een vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven van circa € 1,8 miljoen per jaar. Verder komt de volledige reductie van de administratieve lasten voor burgers voort uit dit onderdeel van het voorstel. Daarbij is uitgegaan van een beperkt aantal vergunningen die in de praktijk met een omgevingsvergunning samenlopen. Hierbij zijn nog geen vergunningen op grond van gemeentelijke of provinciale verordeningen meegenomen. Daarvoor wordt nader onderzoek uitgevoerd.

Vervallen van de aanvraag van een ontgrondingsvergunning bij bodemsaneringen

Door het voorstel zullen aanvragen voor een ontgrondingsvergunningen 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

²⁰ Deze inschattingen zijn gebaseerd op onderzoek van SIRA Consulting.

vergunningaanvraag²¹ komt de totale reductie van de administratieve lasten op ongeveer € 1,7 miljoen per jaar.

Omzetting van artikel 1.11 Chw in de Wm, inhoudende geen verplicht alternatievenonderzoek en geen verplichte inschakeling van de Commissie voor de mer in het geval dat het betreffende project in een voor dat project kaderstellend plan is opgenomen (artikel 1.1.4)

De reductie van de administratieve lasten als gevolg van het niet meer opnemen van alternatieven bij de mer-procedure (in het geval dat het betreffende project in een voor dat project kaderstellend plan is opgenomen) worden geschat op 5%. Dit komt overeen met een besparing van maximaal € 134.200²² per jaar. De uiteindelijke besparing is afhankelijk van hoe vaak een project in een kaderstellend plan is opgenomen. De mogelijkheid tot vrijwillig opnemen van alternatieven blijft bestaan. De verantwoordelijkheid wordt neergelegd bij de initiatiefnemer. In die gevallen zijn de bijbehorende kosten voor de initiatiefnemer.

De kosten van verplichte advisering door de Commissie voor de mer komen ten laste van het Rijk. Ook anderszins vloeien er uit deze verplichting geen administratieve lasten voor de initiatiefnemer voort. Er is dus geen verandering van de administratieve lasten als gevolg van het vervallen van deze verplichting.

Natura 2000 Vermindering vergunningplichtige activiteiten (artikel 2.1.3)

De totale lasten, administratieve lasten en nalevingskosten, ten aanzien van vergunningaanvragen voor beschermde natuurmonumenten en Natura 2000-gebieden bedragen circa € 3,5 miljoen per jaar²³. De nalevingskosten bedragen hierin € 2.450.000 en de administratieve lasten € 1 miljoen. In de nulmeting in 2008 is geen onderscheid gemaakt tussen vergunningaanvragen voor projecten of zogenoemde andere handelingen. Naar schatting heeft 20% van de aanvragen voor vergunningen betrekking hebben op "andere handelingen". Het afschaffen van de vergunningplicht voor "andere handelingen" levert een totale besparing op van circa € 700.000 per jaar. De reductie van de administratieve lasten betreft circa € 207.000 per jaar en voor de nalevingskosten circa € 490.000 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, worden door de wijziging van de regelgeving een maximale reductie verwacht van circa € 2,2 miljoen per jaar²⁴. Deze reductie wordt voor een groot deel veroorzaakt

²¹ 'Nulmeting AL bedrijven 2007', Regiegroep Regeldruk, april 2008.

²² Deze reductie is gecorrigeerd met de opslag van de 'Nulmeting AL Bedrijven 2007'. Regiegroep Regeldruk, april 2008.

²³ 'Lasten van de natuurwetgeving', SIRA Consulting, februari 2010.

²⁴ Deze inschattingen zijn gebaseerd op onderzoek van SIRA Consulting.

door de wijzigingen ten aanzien van de milieueffectrapportage en de verlenging van de termijn voor de aanvraag van ontheffingen van het bestemmingsplan. Voor deze beide punten geldt echter dat de mate waarin deze reductie kan worden behaald afhankelijk is van nu nog niet te bepalen factoren. De uiteindelijke behaalde reductie zal dan ook lager zijn dan het hier weergegeven maximum.

De verkorting van de termijn voor tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan en verlenging van de duur van de afwijking (zie de Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in artikel 2.2.2)

Door deze aanpassing wordt de procedure voor het aanvragen van een tijdelijke afwijking van een bestemmingsplan verkort van 26 naar 8 weken. Daarnaast zal in het Besluit omgevingsrecht de termijn worden verlengd waarvoor de vrijstelling kan worden verleend. De verkorting van de procedureduur heeft geen invloed op de administratieve lasten. Door de mogelijkheid om de vrijstelling voor 10 jaar in plaats van 5 jaar te verkrijgen dalen de uitvoeringslasten voor het behandelen van de aanvraag met maximaal ongeveer € 1,8 miljoen per jaar. De precieze besparing is afhankelijk van de duur van de verlenging en het aantal aanvragen dat daardoor niet meer nodig is.

Milieueffectrapportage

Bij de bestuurlijke lasten kan een onderscheid worden gemaakt tussen de lasten van de overheid als bevoegd gezag en de lasten van de overheid als initiatiefnemer. In ongeveer een derde van de gevallen is de overheid zelf initiatiefnemer van een activiteit. Dit geldt in het bijzonder voor gevallen, waarbij geen milieuvergunning is vereist, maar een ander besluit, bijvoorbeeld een tracébesluit bij de aanleg van een weg. Voor de initiatiefnemer is alleen het wegvallen van de alternatieven relevant. De totale lasten voor het opstellen van een MER door gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk worden geschat op € 8,7 miljoen per jaar²⁵. Een reductie van 5% betekent dan ook dat de bestuurlijke lasten met € 433.500 per jaar zullen dalen. Ook hiervoor geldt dat dit een maximale reductie is, die alleen behaald kan worden indien alle plannen kaderstellend zijn voor de te nemen besluiten op projectniveau.

Als gevolg van de afschaffing van de verplichte advisering door de Commissie voor de mer zullen de lasten voor het *Rijk* naar verwachting dalen omdat er minder adviezen door de Commissie voor de mer behoeven te worden uitgebracht. De lasten van de overheid als *bevoegd gezag* zullen waarschijnlijk enigszins toenemen als gevolg van het wegvallen van de verplichte advisering door de Commissie voor de mer. Het niet inschakelen van de Commissie voor de mer levert immers als zodanig geen besparing op voor het bevoegd gezag aangezien het verplichte advies door het Rijk wordt gefinancierd. Daarnaast zal de kwaliteitscontrole op de informatie in de mer gewaarborgd moeten blijven en in overeenstemming moeten zijn met de plan-mer. De mer dient immers ter onderbouwing van het te nemen besluit en moet dus de relevante informatie bevatten. Het is aan het bevoegd

²⁵ 'Bestuurlijke lasten IGS MER', SIRA Consulting, april 2009.

gezag om te bepalen op welke de kwaliteit zal worden geborgd, bijvoorbeeld met eigen menskracht of een vrijwillig advies van de Commissie voor de mer. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ook in de huidige situatie bij verplichte advisering door de Commissie voor de mer het bevoegd gezag, in het kader van een zorgvuldige voorbereiding van het besluit en op grond van de vergewisplicht, gehouden is tot een vergelijkbare controle. Per saldo is het echter de verwachting dat, bij het ontbreken van een advies van de Commissie voor de mer, de daarmee gemoeide lasten enigszins zullen toenemen.

Wijzigingen hoofdstuk 4 Wet milieubeheer (artikel 2.1.13 onderdelen A tot en met)

De wettelijke verplichting om jaarlijks een milieuprogramma op te stellen voor alle bestuursniveaus komt te vervallen. Dit heeft een reductie van bestuurlijke lasten (minder benodigde menskracht en andere middelen) tot gevolg. Daarnaast wordt de verplichting om jaarlijks een milieubalans uit te brengen vervangen door de verplichting om dat eenmaal in de twee jaar te doen.

Natura 2000 Vermindering vergunningplichtige activiteiten (artikel 2.1.3)

De wijzigingen in de Nb-wet 1998 hebben een licht positief tot neutraal effect op de bestuurlijke lasten. Het afschaffen van de vergunningplicht levert een verlichting van werkzaamheden op voor de bevoegde instanties, in dit geval met name de provincies. In de plaats van de vergunningen komt een aanschrijvingsbevoegdheid voor de relatief kleine activiteiten en ontwikkelingen in het gebied. Het bevoegd gezag zal derhalve voor deze activiteiten en ontwikkelingen niet telkens op aanvraag een individueel besluit hoeven te nemen. Het kan volstaan met een meer algemeen monitoren van ontwikkelingen en gericht ingrijpen via de aanschrijvingsbevoegdheid als daartoe in de praktijk aanleiding bestaat. Het bevoegd gezag kan bovendien bezien op welke wijze het invulling geeft aan de aanschrijvingsbevoegdheid. Bij een groot aantal gevallen kan worden volstaan met de generieke aanschrijving, bijvoorbeeld in de vorm van een provinciale verordening. Er blijven dan mogelijk nog enkele situaties over waar de generieke aanschrijving niet voldoet. In die gevallen zal het bevoegd gezag een individuele aanwijzing moeten geven. Tegenover de afname van het aantal vergunningaanvragen staat dat bevoegde instanties generieke en individuele aanschrijvingen moeten opstellen. Per saldo zullen de wijzigingen in de Nb-wet 1998 tot een kleine afname van de bestuurlijke lasten leiden. Doordat de kleinere activiteiten en ontwikkelingen grotendeels onder generieke aanschrijvingen zullen vallen, zal het bevoegd gezag meer aandacht besteden aan de nog resterende vergunningen waardoor het licht positieve effect omslaat in per saldo neutraal effect.

Verankering van afdeling 6 Chw (Versnelde uitvoering van bouwprojecten) in Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Voor het bevoegd gezag levert de integratie zowel extra kosten als besparingen op. Er zijn extra kosten omdat moet worden beoordeeld welke andere toestemmingen op het project van toepassing zijn en het bevoegd gezag moet zorgen voor interne afstemming en advisering door bestuursorganen die voorheen bevoegd gezag waren. Daar staan besparingen tegenover bij verzoeken

om aanvullende gegevens, de procedure en bezwaar en beroep. Ook kan bij de afhandeling worden aangesloten bij de voor de omgevingsvergunning opgezette administratieve organisatie. Bij de rechterlijke macht zullen de lasten dalen omdat het aantal beroepen zal afnemen door de integratie van verschillende vergunningen in één besluit.

Lasten voor de rechterlijke macht

De in dit voorstel opgenomen wijzigingen zouden kunnen leiden tot een reductie van het aantal beroepszaken dat dient te worden behandeld. De voornaamste reden is dat er door de regeling van de omgevingsvergunning-plus minder vergunningsaanvragen (nodig) zullen zijn, waardoor er ook minder beschikkingen komen waartegen in beroep kan worden gegaan.

De consequenties voor de werklast van de rechterlijke macht (inclusief de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) zullen pas volledig kunnen worden bepaald bij de vaststelling van de regels bij algemene maatregelen van bestuur, waarbij concreet projecten worden aangewezen die onder het regiem zullen komen te vallen van rechtstreeks beroep op de afdeling en een afdoeningstermijn van zes maanden. In de toelichting bij die algemene maatregelen van bestuur zullen die consequenties worden beschreven.

Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets)

Milieu-effectrapportage

De voorgestelde wijziging – geen verplichting om alternatieven te onderzoeken of de Commissie voor de mer om advies te vragen in geval een project in een kaderstellend plan is opgenomen – vraagt om een expliciete afweging van het bevoegd gezag. Deze afweging kan leiden tot zienswijzen – zowel naar aanleiding van de kennisgeving van het voornemen als naar aanleiding van de ter inzage legging van het milieueffectrapport – en ook tot meer beroepen of meer beroepsgronden. Of er nu wel of geen alternatieven zijn, het bevoegd gezag zal in beide gevallen goed moeten motiveren waarom de voorgenomen activiteit op de in het besluit verwoorde wijze kan worden uitgevoerd. Juist naar aanleiding van de zienswijzen die worden ingebracht op het voornemen, bedoeld in artikel 7.27, eerste lid, van de Wm als naar aanleiding van de raadpleging van adviseurs en betrokken bestuursorganen, bedoeld in artikel 7.27, tweede lid, en mogelijk naar aanleiding van het advies van een onafhankelijke instantie, bedoeld in artikel 7.27, vierde lid, onder c, dient het bevoegd gezag zich rekenschap te geven van de risico's ten aanzien van het al dan niet doen van alternatievenonderzoek. Voor de handhaafbaarheid heeft deze wijziging geen gevolgen.

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

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 € 765,- per jaar. Gezien het geringe aantal te verwachten ontheffingen (door ons 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 geschat op 3 uur per aanvraag tegen een uurtarief van € 63. De UL neemt hierdoor toe met circa € 3.200 per jaar.

Per saldo zal dit dan niet leiden tot een stijging van de bestuurlijke lasten gelet op de afname daarvan als gevolg van de wijziging in artikel 2.2.3, onderdeel B. Daarin wordt het bestaande delegatieverbod voor provinciale staten bij de vaststelling van luchthavenregelingen geschrapt. Dit levert een duidelijke vermindering van bestuurlijke lasten op voor de provincies.

Opmerkingen gemaakt in de HUF-toets van 27 april 2011, zijn in de tekst van het wetsvoorstel of de memorie van toelichting verwerkt.

5. Consultatie

Op 18 februari j.l. is het wetsvoorstel permanent maken Crisis- en herstelwet en quick wins geaccordeerd in het Kabinet. Besloten is het voorstel ter consultatie voor te leggen 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
- VNG
- Unie van Waterschappen
- 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 als op de voorgestelde quick wins. 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. Een deel van de reacties bevatte suggesties voor nieuwe zogenaamde 'quick wins'. Enkele reacties zijn kritisch of zelfs afwijzend, bijvoorbeeld van de zijde van de natuur- en milieuorganisaties. Die partijen plaatsten, evenals het IPO en de Commissie voor de mer, kanttekeningen bij de voorgestelde wijzigingen van de Natuurbeschermingswet waarover VNO-NCW en NEPROM juist positief zijn. Vraagtekens werden ook geplaatst bij de verlengde houdbaarheid van onderzoeksgegevens en de voorgestelde aanpassingen in de mer-regelgeving.

Daarnaast is, bijvoorbeeld door de Commissie voor de mer, aandacht gevraagd voor de consequenties van het wetsvoorstel voor de mogelijkheden van participatie en rechtsbescherming en de toename en toepassing van coördinatiemogelijkheden. Dit laatste is ook een aandachtspunt in de reacties van de VNG en de gemeente Amsterdam.

Diverse partijen hebben tevens 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 tevens gevraagd om het wetsvoorstel dan wel de toelichting op onderdelen aan te vullen of te verduidelijken.

De ontvangen reacties vormen 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 met name de toelichting van het wetsvoorstel aangevuld en verbeterd.

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 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 bedoeling van de regering onjuist is, dan zal het kabinet 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 bestemmingplan 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, hetzij in dit wetsvoorstel, hetzij in een ander wetgevingstraject. 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 tevens voorgesteld om een termijn te verbinden aan de plaatsing van windturbines. Dit voorstel kan worden gesteund, mits de termijn niet korter is dan economische afschrijvingsperiode.

IPO heeft ook gevraagd naar wetgeving voor sanering van windmolens. De regering ziet hiertoe op dit moment geen aanleiding op basis van een eerste onderzoek naar de problematiek van herstructurering en opschaling. Dit onderzoek wijst uit dat het in eerste instantie een economisch vraagstuk is waarbij wetgeving niet direct voor de hand ligt.

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 verzwaring 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 het kabinet mee bij de aanstaande wijziging van de natuurregelgeving; de voorgestelde aanpassing van artikel 6.5, derde lid, van het Bor, is opgenomen in een wetsvoorstel tot wijziging van de Wabo dat voor advies aan de Raad van State is gezonden. 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 wetten²⁶ dat voor behandeling bij de Tweede Kamer ligt. 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. Het kabinet 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 zal worden meegenomen bij de aanpassing van de Wb-regelgeving die in voorbereiding is.

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. 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 rechtswaARBorgen 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

²⁶ Kamerstukken II, 2010/11, 32588, nr. 2

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. Suggesties om vergunningsvrije bouwwerken toe te voegen aan het Bor worden zo mogelijk verwerkt in een AmvB op basis van het onderhavige wetsvoorstel.

Ter zake van de voorgestelde 'omgevingsvergunning-plus' zijn door de Commissie voor de mer enkele opmerkingen gemaakt. De Commissie stelde vast dat er een veelvoud aan coördinatiemogelijkheden is ontstaan, zonder dat precies duidelijk is welke procedure op welk project en om welke reden moet of kan worden toegepast. Ook in speciale wetten zoals de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding, bevatten eigen procedures. De Commissie voor de mer vond dat met het oog op deregulering zou moeten worden aangegeven waarom de bestaande coördinatiemogelijkheden geen oplossing bieden. In reactie hierop merkt de regering op dat haar voorkeur uitgaat naar integratie van procedures en besluitvorming (één aanvraag, één procedure en één besluit). De mogelijkheid van de omgevingsvergunning-plus sluit hierbij geheel aan. Het is juist dat onder meer de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer en de Algemene wet bestuursrecht momenteel regelingen kennen voor gecoördineerde besluitvorming. Hoewel de omgevingvergunning-plus de noodzaak aan toepassing hiervan verder zal doen afnemen, zal er altijd een behoefte aan een toegesneden coördinatie-regeling blijven bestaan, bijvoorbeeld de coördinatie van een besluit tot aanpassing van een bestemmingsplan tezamen met een besluit verlening van een omgevingsvergunning voor de uitvoering van een project. De regering heeft de ambitie overigens om in het kader van de herziening van het omgevingsrecht de thans bestaande coördinatie-regelingen te integreren tot één uniforme regeling voor ruimtelijke projecten.

Ter zake van de coördinatie-regeling van de Wro deed de VNG voorstellen voor verbetering. De VNG vond een besluit van de gemeenteraad voor de toepassing van de gemeentelijke coördinatie-regeling 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 coördinatie-regeling gefaseerd kan worden toegepast, aangezien het onmogelijk is bij complexe projecten (waarvoor de coördinatie-regeling 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 VERANKERING CRISIS- EN HERSTELWET

Zoals in het algemeen deel is toegelicht zijn bij de verankering van de meeste onderdelen van de Chw geen ingrijpende wijzigingen doorgevoerd. Voor de toelichting kan in algemene zin worden verwezen naar de parlementaire geschiedenis en de jurisprudentie ten aanzien van de artikelen van de Chw. Wijzigingen worden hieronder expliciet toegelicht. In dit wetsvoorstel is reeds uitgegaan van de teksten zoals die komen te luiden na wijziging door het wetsvoorstel tot wijziging van de Chw en enkele andere wetten (verbeteringen en aanvullingen) (32 588). Hoewel de tekst in veel gevallen gelijk is aan de oude teksten, is voor de volledigheid en als hulpmiddel in de bijlage bij deze toelichting een transponeringstabel opgenomen.

Artikel 1.1.1 (wijziging Algemene wet bestuursrecht)

A (artikel 3:2)

Dit onderdeel beperkt de verplichting tot hernieuwd feitenonderzoek na vernietiging van een besluit door de bestuursrechter. Het bouwt voort op artikel 1.10 Chw. Voor de achtergrond zij kortheidshalve verwezen naar het algemeen gedeelte van deze toelichting.

Nieuw in vergelijking met de Chw zijn de onderdelen b en c van het tweede lid. Er moet rekening mee worden gehouden dat in sommige gevallen de aard van het besluit vergt dat het steeds op de meest actuele gegevens wordt gebaseerd, omdat het anders zinloos zou kunnen worden.

B (artikel 3:9)

Dit onderdeel breidt de zogenaamde vergewisplicht van artikel 3:9, eerste lid, uit naar alle adviezen en onderzoeken van externe deskundigen, die aan een besluit ten grondslag worden gelegd. Het bouwt voort op artikel 1.3

Chw. Het huidige artikel 3:9 Awb geldt alleen voor 'adviseurs', zoals gedefinieerd in artikel 3:5 Awb. De uitbreiding van artikel 3:9 zorgt ervoor dat afdeling 3.2 Awb ook van toepassing is op adviezen van andere deskundige personen of colleges, niet-zijnde formeel bij wet aangewezen adviseurs als bedoeld in 3:5 Awb. Voor de achtergrond zij kortheidshalve verwezen naar het algemeen gedeelte van deze toelichting.

C (artikel 6:23)

Indien voor een beroep tegen een besluit versnelde behandeling is voorgeschreven, geldt tevens dat alle beroepsgronden binnen de beroepstermijn moeten worden ingediend (zie het voorgestelde artikel 8:53a, tweede lid). Dit wijkt af van de gewone gang van zaken, dus moeten belanghebbenden daarvan wel op de hoogte worden gesteld. Daarom schrijft het voorgestelde derde lid van artikel 6:23 voor, dat in de rechtsmiddelclausule bij een besluit op dit vereiste moet worden gewezen. Ingevolge artikel 6:24 Awb geldt dit dan tevens voor de rechtsmiddelclausule bij een uitspraak van de rechtbank waartegen hoger beroep openstaat. Soortgelijke vereisten zijn thans gesteld in de artikelen 11, tweede lid, en 12, tweede lid, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.

D (artikel 8:1a)

Dit artikel bewerkstelligt dat decentrale bestuursorganen en decentrale publiekrechtelijke rechtspersonen geen beroep meer kunnen instellen tegen besluiten van andere bestuursorganen, tenzij die besluiten tot hen zijn gericht. Het bouwt voort op artikel 1.4 Chw. Voor de achtergrond zij kortheidshalve verwezen naar het algemeen gedeelte van deze toelichting. In afwachting van een onderzoek naar een mogelijke verdere beperking van het beroepsrecht van overheden, is de reikwijdte van de bepaling vooralsnog beperkt tot nader aan te wijzen besluiten; het is de bedoeling dat de besluiten zullen worden aangewezen waarop thans de Chw van toepassing is.

E (afdeling 8.2.3)

Dit onderdeel regelt de versnelde behandeling. Het sluit in belangrijke mate aan bij de bestaande afdeling 8.2.3, maar voegt daar enkele elementen aan toe. Deze worden hieronder bij de verschillende artikelen toegelicht.

Artikel 8:52

Eerste lid

Het eerste lid komt, behoudens redactionele aanpassingen, overeen met het huidige artikel 8:52, eerste lid. Het geeft de bestuursrechter de bevoegdheid om, al dan niet op verzoek van een partij, tot versnelde behandeling over te gaan.

Tweede lid

Indien een zaak versneld wordt behandeld, moet de rechter binnen zes maanden beslissen. Dit is slechts haalbaar als de beroepsgronden voor afloop van de beroepstermijn zijn ingediend. Vervolgens rijst de vraag wat de sanctie is als aan het einde van de termijn slechts een pro forma-beroepschrift zonder gronden is ingediend. Indien versnelde behandeling wettelijk is voorgeschreven, betekent dit dat het beroep niet-ontvankelijk is. Die vergaande sanctie is niet nodig, als de versnelde behandeling niet verplicht is, maar slechts wordt overwogen omdat een partij daarom heeft verzocht. In dat geval kan worden volstaan met het afwijzen van het verzoek om versnelde behandeling, waarna de zaak op de gewone wijze kan worden behandeld.

Voor de goede orde zij opgemerkt, dat een verzoek om versnelde behandeling ook op andere gronden kan worden afgewezen, bijvoorbeeld omdat zij onvoldoende spoedeisend is. Ook de belangen van andere partijen spelen een rol. In de praktijk betekent dit, dat een partij die versnelde behandeling nastreeft, er goed aan zal doen om te trachten daarover met andere partijen overeenstemming te bereiken.

Derde en vierde lid

Het voorgestelde derde lid komt overeen met het huidige tweede lid van artikel 8:52, het voorgestelde vierde lid met het huidige derde lid.

Artikel 8:52a

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt, dat de bestuursrechter binnen zes maanden hetzij een einduitspraak, hetzij een tussenuitspraak moet doen. Deze tussenuitspraak kan inhouden hetzij een toepassing van de bestuurlijke lus (artikel 8:51a Awb), hetzij het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Een en ander bouwt voort op de artikelen 1.6, vierde lid, 1.7, tweede lid, onderdeel a en 1.8, tweede lid, Chw.

Tweede lid

Indien een tussenuitspraak is gedaan, is het uiteraard niet meer mogelijk om binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn einduitspraak te doen. Toch is het wenselijk ook voor de einduitspraak een termijn te stellen. Indien de bestuurlijke lus is toegepast, kan daarvoor worden aangeknoopt bij het tijdstip waarop de termijn voor het herstellen van gebreken in het besluit is verstreken. Indien prejudiciële vragen zijn gesteld, kan worden aangeknoopt bij het tijdstip waarop deze vragen zijn beantwoord in een uitspraak van het Hof van Justitie. Voorgesteld wordt te bepalen dat dan binnen vier maanden na het verstrijken van de hersteltermijn, casu quo de beantwoording van de vragen, einduitspraak moet worden gedaan. Dit wijkt af van de artikelen 1.7, tweede lid, onderdeel b, Chw dat voor een einduitspraak na een bestuurlijke lus een termijn van zes maanden gunde. Bij nader inzien moet het echter mogelijk zijn de tweede fase van een geding sneller af te handelen dan de eerste.

Voor het doen van einduitspraak na beantwoording van prejudiciële vragen stelde de Chw in het geheel geen termijn. Ook daaraan is echter behoefte. Gelet op de doorlooptijden bij het Hof van Justitie heeft een zaak na beantwoording van prejudiciële vragen al beduidend langer geduurd dan eigenlijk wenselijk is. Daarom mag verwacht worden dat de rechter na ontvangst van de antwoorden de zaak met grote voortvarendheid afhandelt.

Derde lid

Deze bepaling komt overeen met artikel 1.6, derde lid, Chw.

Artikel 8:53

Deze bepaling komt, behoudens een redactionele aanpassing, overeen met het huidige artikel 8:53.

Artikel 8:53a

Eerste lid

Artikel 1.6, eerste lid, jo. artikel 1.1, eerste lid, Chw schrijft voor een aantal categorieën zaken versnelde behandeling voor. Dit zijn zaken over:

- a. besluiten die nodig zijn in het kader van projecten die behoren tot een categorie, genoemd in bijlage I bij de Chw;
- b. besluiten die nodig zijn in het kader van projecten, genoemd in bijlage II bij de Chw of aangewezen krachtens artikel 2.18 Chw;
- c. gebiedsontwikkelingsplannen als bedoeld in artikel 2.3 Chw en projectuitvoeringsbesluiten als bedoeld in artikel 2.10 Chw.

Het is de bedoeling van de regering dat voor deze (categorieën van) besluiten de verplichting tot versnelde behandeling zal blijven gelden. Dit zijn dus dezelfde besluiten als die waarvoor ingevolge het voorgestelde artikel 8:1a Awb een beperking van het beroepsrecht van decentrale overheden geldt.

De activiteiten onder c hangen samen met artikel 1.11 van de Chw, waarin voor bepaalde projecten een bijzondere regeling over de mer is opgenomen. Dat artikel wordt verankerd in de Wm (zie artikel 1.1.4), waarbij er niet langer sprake is van een lijst van aangewezen projecten. Die projecten zullen voortaan bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8:53a worden aangewezen.

Tweede lid

Deze bepaling komt overeen met artikel 1.6a Chw, in verbinding met artikel 1.6, tweede lid, Chw. Met de woorden "zo nodig" is tot uitdrukking gebracht dat artikel 6:6 uitsluitend buiten toepassing blijft als de gronden van het beroep niet voor het einde van de beroepstermijn zijn ingediend.

Derde lid

Volgens artikel 8:53 kan de bestuursrechter altijd beslissen dat een aanvankelijk versneld behandelde zaak toch weer op de gewone wijze wordt behandeld. Dat past niet goed bij de situatie dat versnelde behandeling

wettelijk verplicht is. Daarom is bepaald dat in die situatie artikel 8:53 niet van toepassing is.

F (artikel 8:80a)

Eerste lid

Artikel 8:80a regelt thans de tussenuitspraak tot toepassing van de bestuurlijke lus. In de praktijk wordt de figuur van de tussenuitspraak ook gebruikt om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Artikel 1.8, tweede lid, Chw bepaalt dit ook. Systematisch hoort die bepaling echter thuis in artikel 8:80a.

Tweede lid

Artikel 1.8, derde lid, Chw bepaalt dat de rechter in een tussenuitspraak waarin prejudiciële vragen worden gesteld, zoveel mogelijk ook beslist op de beroepsgronden die geen aanleiding geven tot het stellen van vragen. Voor een tussenuitspraak tot toepassing van de bestuurlijke lus behoort iets soortgelijks te gelden: het is met het oog op de voortgang wenselijk dat de rechter een zo groot mogelijk deel van het geding reeds in de tussenuitspraak afdoet.

Derde lid

Deze bepaling komt overeen met het huidige tweede lid van artikel 8:80a.

Vierde lid

Deze bepaling komt overeen met het huidige derde lid van artikel 8:80a.

Het vierde lid van artikel 1.8 Chw bepaalt dat tegen een tussenuitspraak van de rechtbank hoger beroep kan worden ingesteld tegelijk met het hoger beroep tegen de einduitspraak. Dit is hier niet meer afzonderlijk bepaald, want dit volgt reeds uit artikel 47 Wet op de Raad van State, 18 Beroepswet, 20 Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie en 26h Algemene wet inzake rijksbelastingen.

G

In dit onderdeel zijn, evenals in artikel 5.2 van de Chw het geval was, enkele besluiten van beroep uitgezonderd.

Artikel 1.1.2 (artikel 16 Leegstandwet)

Dit onderdeel bevat de omzetting van artikel 2.8 Chw, een bepaling die voorziet in het versoepelen van de regels in de Leegstandwet omtrent de huurprijs bij tijdelijke verhuur van woningen. Korte-halve wordt verwezen naar de toelichting op die bepaling (Kamerstukken II, 2009/10, 32 127, nr. 3, § 3.6 en blz. 59).

Artikel 1.1.3 (wijziging Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)

Onderdeel B

Dit onderdeel voorziet in het invoegen van een nieuw artikel 2.2a in de Wabo. Het eerste lid bepaalt dat de aanvrager de mogelijkheid heeft om zijn aanvraag om een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1 of artikel 2.2 mede betrekking te laten hebben op andere besluiten die voor de uitvoering van het project noodzakelijk zijn. In dat geval geldt het wettelijk voorschrift krachtens hetwelk het besluit wordt genomen als een verbod om het betrokken gedeelte van het project uit te voeren zonder omgevingsvergunning. Deze laatste formulering is ontleend aan artikel 2.2, eerste lid, slot, van de Wabo.

Artikel 2.2a, eerste lid, is een belangrijke bepaling. Deze bepaling neemt namelijk de functie over van de artikelen 2.10, tweede, derde, en vijfde lid, en 2.16 van de Chw. In genoemde leden van artikel 2.10 is geregeld dat de wettelijke voorschriften die toestemmingseisen bevatten, buiten toepassing worden gesteld, dat het projectuitvoeringsbesluit de besluiten vervangt die vereist zouden zijn geweest krachtens die voorschriften en dat bij het vaststellen van een projectuitvoeringsbesluit de bij of krachtens wet of verordening vastgestelde toetsingskaders en normen in acht worden genomen. Artikel 2.16 van de Chw bepaalt vervolgens dat het verboden is in strijd te handelen met een projectuitvoeringsbesluit. Deze aan de Deltawet grote rivieren ontleende systematiek van afdeling 6 van de Chw wordt vervangen door het voorgestelde artikel 2.2a, eerste lid.

Het derde lid geeft de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat het eerste lid niet van toepassing is op daarbij aangewezen wettelijke voorschriften of categorieën wettelijke voorschriften. In de genoemde amvb zal de bestaande uitzondering voor de Wet luchtvaart, de Luchtvaartwet, de Wet RBML en de Waterwet worden opgenomen. Ook blijven de bestaande wettelijke voorschriften op grond van deze wetten uitgezonderd op projecten die verder gaan dan afdeling 6 van de CHW. Voor die projecten zal in het kader van de herziening van het omgevingsrecht worden bezien en of en zo ja, op welke wijze verdere integratie wenselijk en mogelijk is. De relatie tot de infrastructuurwetgeving, zoals geregeld in artikel 2.9, derde lid, aanhef en onder c tot en met e, van de Chw, is op grond van Wabo al afdoende geregeld via de eis van een goede ruimtelijke ordening. Andere elementen van afdeling 6 zijn op andere manieren onder de Wabo geborgd. Zo kan de adviserende rol van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (artikel 2.10, zevende lid, Chw) worden vervangen door de eis dat de minister een verklaring van geen bedenkingen moet hebben afgegeven. Artikel 2.27 van de Wabo biedt daardoor de grondslag. Een verklaring van geen bedenkingen kan ook in andere gevallen worden voorgeschreven om de positie en rol van andere bestuursorganen bij het verlenen van een omgevingsvergunning-plus voldoende te verzekeren.

Onderdeel C

Artikel 2.19 van de Wabo regelt de gronden voor het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning. Met de voorgestelde wijziging wordt het bereik van artikel 2.19 verbreed tot de gevallen, bedoeld in artikel 2.2a.

Onderdeel D

Artikel 2.22, tweede lid, Wabo bepaalt dat aan een omgevingsvergunning de voorschriften worden verbonden, die nodig zijn met het oog op het belang dat voor de betrokken activiteit is aangegeven in het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.10 tot en met 2.20. Onderdeel C is opgenomen vanwege de beperking die in artikel 2.22, tweede lid, is aangebracht tot de artikelen 2.10 tot en met 2.20. Bij de omgevingsvergunning-plus gaat het namelijk om andere belangen, namelijk de achterliggende belangen van de wettelijke voorschriften die op grond van artikel 2.2a worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning.

Onderdeel E

Dit betreft een technische aanpassing in verband met de aanpassing van artikel 2.19 (zie onderdeel C, onder 2).

Onderdeel F

Dit onderdeel heeft betrekking op de innovatiebepaling. Afdeling 2 van hoofdstuk 2 Chw is vrijwel letterlijk overgenomen in een nieuw hoofdstuk 3A in de Wabo, zodat hiermee in de praktijk verder ervaring kan worden opgedaan. Korthedshalve wordt verwezen naar de toelichting op die bepaling (Kamerstukken II, 2009/10, 32 127, nr. 3, § 3.2 en blz. 56-57).

Onderdeel G

Het voorgestelde artikel 6.6 regelt, in afwijking van de hoofdregel onder de Wabo, dat tegen een omgevingsvergunning beroep in eerste en enige aanleg openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State indien de vergunning betrekking heeft op woningbouwprojecten of op een project dat behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie andere projecten van maatschappelijke betekenis. De afbakening van de woningbouwprojecten is overgenomen uit artikel 2.9, eerste lid, en bijlage I bij de Chw. Zie ook paragraaf 2.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 1.1.4 (wijziging Wet milieubeheer)

Onderdeel A

In onderdeel A wordt de verwijzing in artikel 5.16, tweede lid, van de Wm naar artikel 2.3 van de Chw aangepast. Dat artikel van de Chw wordt met

dit wetsvoorstel verankerd in artikel 3.17 van de Wro. Artikel 5.16 van de Wm is daarop aangepast. Dit leidt niet tot een inhoudelijke wijziging, wel is de lettering van onderdeel f in artikel 5.16 gecorrigeerd. Evenals in de Chw het geval was, is een wijziging opgenomen voor het tijdstip waarop de Interimwet stad-en-milieubenadering vervalt (1 januari 2014).

Onderdeel B

Onderdeel B heeft betrekking op het buiten toepassing laten van alternatievenonderzoek en advies van de Commissie voor de mer. Dit is toegelicht in paragraaf 2.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De laatste zinsnede heeft dezelfde strekking als de vergelijkbare bepaling uit artikel 1.11, tweede lid, van de Chw, zoals deze na verbetering komt te luiden.²⁷ Ten opzichte van die verbetering is nog een kleine redactionele wijziging aangebracht met het oog op de leesbaarheid van deze bepaling.

Onderdeel C

De wijziging in onderdeel C hangt samen met het voorgestelde vierde lid van artikel 7.23 van de Wm in onderdeel B.

Artikel 1.1.5 (wijziging Wet op de economische delicten)

In dit artikel wordt de strafbaarstelling in de Wet op de economische delicten aangepast. In onderdeel 2^o wordt de strafbaarstelling van een overtreding van de vergunningvoorschriften van de omgevingsvergunning-plus opgenomen. Dit is een 1 op 1 – vertaling van wat nu voor het projectuitvoeringsbesluit (artikel 2.16 van de Chw) is geregeld.

Artikel 1.1.6 (wijziging Wet ruimtelijke ordening)

In dit artikel worden de bepalingen uit afdelingen 1, 3 en 7 van de Chw in de Wro opgenomen. Zoals in paragraaf 2.5 van het algemeen deel is toegelicht is de reikwijdte van de bepalingen over ontwikkelingsgebieden verruimd. De werking van de afdelingen is zoveel mogelijk in tact gelaten, zodat de ervaring die in de praktijk is opgedaan behouden blijft. Afdeling 7 van de Chw regelt de versnelde uitvoering van lokale, regionale en bovenregionale projecten via de structuurvisie. Daarbij regelt de wet enerzijds een afstemming tussen de diverse overheidslagen en anderzijds een versnelde uitvoering via de coördinatieregeling van de Wro, waarbij gemeentelijke en provinciale verordeningen onder bepaalde

²⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 588, nr. 2, Artikel I, onderdeel B.

omstandigheden buiten toepassing mogen worden gelaten. Om te zorgen voor een goede inbedding van de werking van deze afdeling zijn de onderdelen die de structuurvisie betreffen als vijfde lid ingevoegd in een herzien artikel 2.1 en een herzien artikel 2.2 van de Wro, waarop ook artikel 2.3 (zie artikel 2.2.5 van dit wetsvoorstel) is afgestemd. De onderdelen van afdeling 7 Chw die de uitvoering betreffen zijn ondergebracht in het nieuwe artikel 2.5 Wro (onderdeel D). Naar aanleiding van de consultatiereactie van het IPO zijn de inhoudelijke eisen die de Chw stelt aan de structuurvisie niet overgenomen en is de bevoegdheid om projecten van nationale betekenis aan te wijzen aan de minister toegekend, zodat nieuwe projecten eenvoudig kunnen worden toegevoegd. Een versnelling van de uitvoering kan ook bereikt worden door gebruik te maken van de delegatiebevoegdheid (zie ook paragraaf 3.2.3). Artikel 2.19, derde lid, Chw kan vervallen. Het staat het verantwoordelijk bestuursorgaan immers vrij om op elk moment de structuurvisie aan te vullen of te veranderen.

Afdeling 1 van de Chw introduceerde een nieuwe planvorm: het gebiedsontwikkelingsplan. De Chw maakte niet helder of het om een onderdeel ging van het bestemmingsplan of om een ander, met het bestemmingsplan samenhangend plan. Met de inbedding van deze afdeling van de Chw in een nieuw artikel 3.6b (onderdeel E) wordt de werking vereenvoudigd door het gebiedsontwikkelingsplan tot een onlosmakelijk deel van het bestemmingsplan en de daarbij behorende plantoelichting te maken. Het voordeel daarvan is dat de vraagstukken die de relatie tussen het bestemmingsplan en het gebiedsontwikkelingsplan betreffen zijn opgelost, dat de communicatie tussen overheden daarmee geregeld is, zodat de leden 6 tot en met 9 van artikel 2.3 Chw kunnen vervallen, en dat de planfiguur "gebiedsontwikkelingsplan" oplost in het bestemmingsplan. Door dat laatste wordt de drempel om deze nieuwe regeling toe te passen verlaagd.

Artikel 3.6b, eerste lid, van de Wro bepaalt, overeenkomstig artikel 2.2 van de Chw, dat ontwikkelingsgebieden bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Daarbij zijn de woorden "bij wijze van experiment" geschrapt, omdat het experimentele karakter van de Chw door de inbedding in de Wro vervalft.

De uitvoeringsinstructies van artikel 2.3 van de Chw zullen in het Besluit ruimtelijke ordening worden opgenomen.

Onderdeel I (radarzonering)

Deze afdeling wordt opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

Artikel 1.1.7 (wijziging Wet RBML)

Op basis van artikel XVII van de 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 (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) (Stb. 561) (hierna: de Wet RBML) worden lopende bezwaar- en beroepsprocedures met betrekking tot aanwijzingsbesluiten ten behoeve van burgerluchtvaartterreinen afgewikkeld volgens de met de Wet RBML vervallen procedure uit de Luchtvaartwet. Aan artikel XVII van de Wet RBML is met de Chw een derde lid toegevoegd dat inhoudt dat de houdbaarheid van bepaalde onderzoeksgegevens die ten grondslag hebben gelegen aan ontwerp-aanwijzingsbesluiten of beslissingen op bezwaar voor een zekere tijd wordt bevroren. Deze regeling is vergelijkbaar met artikel 1.10 van de Chw met dien verstande dat de regeling in artikel XVII, derde lid, een permanente werking heeft. Dit wetsvoorstel voorziet in de opname van de regeling uit artikel 1.10 van de Chw in een nieuw tweede lid van artikel 3:2 van de Awb en krijgt daarmee een permanente werking. Artikel XVII, derde lid, van de Wet RBML kan daarmee komen te vervallen.

HOOFDSTUK 2 VERBETERINGEN OMGEVINGSRECHT

§ 2.1. Vermindering van lasten

Artikel 2.1.1 (Algemene wet bestuursrecht)

Voor de achtergrond van deze zogenaamde "houdbaarheidsbepaling" zij kortheidshalve verwezen naar paragraaf 3.1.1 van het algemeen gedeelte van deze memorie van toelichting. Er is voor gekozen de bepaling op te nemen in afdeling 3.4, omdat de problematiek vooral speelt bij belangrijke besluiten in het omgevingsrecht, die veelal met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure worden voorbereid.

Artikel 2.1.2 (Gemeentewet)

Deze wijziging houdt verband met de wijzigingen van hoofdstuk 4 van de Wm die in artikel 2.1.13 zijn opgenomen. Voor een toelichting zij verwezen naar paragraaf 3.1.3 van het algemeen deel.

Artikel 2.1.3 (Natuurbeschermingswet 1998)

Onderdeel A

Door de voorgestelde wijziging van artikel 19d, eerste lid, vervalt voor alle handelingen, behalve projecten met mogelijk significante gevolgen, de vergunningplicht. Daarmee wordt het begrip "bestaand gebruik" als onderscheidend criterium ten opzichte van andere handelingen overbodig.

Onderdelen B en C

Artikel 2 van de Nb-wet 1998 bevat enige procedurele bepalingen ingeval een aangewezen Vogel- of habitatrichtlijngebied is gelegen in meer dan één provincie. Uitgangspunt van artikel 2 is dat gedeputeerde staten van de provincie waarin het grootste deel van het gebied is gelegen, bevoegd bestuursorgaan zijn. Voor zover het echter om besluiten gaat ten aanzien van delen van die gebieden die zijn gelegen op het grondgebied van een andere provincie kunnen besluiten slechts worden genomen in overeenstemming met gedeputeerde staten van die andere provincie. Het artikel wordt in lijn gebracht met de voorgestelde wijziging van de artikelen 16, 19c en 19d, eerste lid. De voorstellen sluiten aan bij de regels ter zake die thans reeds in de Nb-wet 1998 zijn opgenomen.

Onderdeel D

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 is met dit onderdeel hersteld.

Onderdeel E

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 F

In onderdeel F wordt voorgesteld om artikel 16 Nb-wet 1998 zodanig aan te passen dat de vergunningplicht wordt vervangen door een aanschrijvingsbevoegdheid ten aanzien van nationale natuurmonumenten. Het thans voorgestelde artikel 16 geeft het bevoegd gezag de bevoegdheid een persoon te verplichten om binnen een door de minister te stellen termijn een of meer van de volgende acties te ondernemen:

1. informatie te verstrekken,
2. de nodige preventieve of herstelmaatregelen te treffen of
3. het gebruik te staken of te beperken.

De verplichting wordt gelegd op degene die handelingen verricht die het natuurschoon, de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of dieren of planten in een beschermd natuurmonument schaden of een beschermd natuurmonument ontsieren. De termijn kan heel kort zijn, bijvoorbeeld één dag. Indien nodig kan het bevoegd gezag voorschrijven dat onmiddellijk maatregelen worden genomen. Deze maatregelen kunnen bestaan uit aanpassingen van de handeling(en). Het is ingevolge voorgesteld artikel 16, achtste lid, verboden om te handelen in strijd met de opgelegde verplichtingen. Overtreding van dit verbod wordt strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten (artikel 2.1.14, onderdeel 2).

Het voorgestelde vijfde lid van artikel 16 geeft uitdrukking aan het feit dat het in het algemeen wenselijk is dat betrokkene en andere belanghebbenden de mogelijkheid krijgen hun zienswijze in te dienen met betrekking tot een voorgenomen aanschrijving om een zorgvuldig en evenwichtig besluit te kunnen nemen dat zo min mogelijk bezwarend is. Hiertoe is ook de verplichting om informatie te verstrekken opgenomen in het derde lid. Met een doelvoorschrift zal niet voor elke aangeschreven duidelijk zijn welke maatregel hij moet nemen. Om te kunnen voorschrijven hoe de handelingen precies moeten worden aangepast om te voorkomen dat (verdere) verslechtering optreedt, kan de minister informatie nodig hebben over bedrijfsvoering of gebruikte middelen. De informatieverplichting ziet op feiten. De kwalificatie of hier sprake is van een verslechtering zal gegeven worden door het bevoegd gezag. In bepaalde gevallen zal het echter noodzakelijk zijn om onmiddellijk op te treden en spoedmaatregelen voor te schrijven. In die gevallen wordt ingevolge het derde lid niet vooraf om een zienswijze gevraagd. Belanghebbenden kunnen uiteraard wel bezwaar maken tegen de aanschrijving.

De instrumenten die het voorgestelde artikel 16 van de Nb-wet 1998 verschaft, kunnen ingrijpen in eigendom en andere rechten en moeten daarom met de nodige terughoudendheid worden toegepast. Bij de instrumentkeuze moet gekeken worden naar welke maatregel het meest doelmatig en doeltreffend is om verslechtering te voorkomen. Wanneer de verslechtering van een nationaal natuurmonument duidelijk is toe te schrijven aan (een) bepaalde handeling(en) van één gebruiker of die binnen de invloedssfeer van één bestuursorgaan valt onderscheidenlijk vallen, ligt het voor de hand die handeling(en) te doen staken of aanpassen. Hierbij kan gedacht worden aan de aanschrijving van een waterschap door het bevoegd gezag om het waterpeil te verhogen of te verlagen. Wanneer daarentegen een samenspel van invloeden leidt tot een verslechtering, is het eerder aangewezen om – indien mogelijk – een maatregel in het gebied te treffen die de gevolgen van de verslechterende invloeden wegneemt.

Onderdeel G

Met de voorgestelde wijziging wordt de aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 19c van de Nb-wet 1998 voor bestaand gebruik uitgebreid naar alle handelingen, bestaand en voorgenomen. Echter projecten met mogelijk significante gevolgen blijven door het voorgestelde artikel 19d, eerste lid (onderdeel I) vergunningplichtig. Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vereist immers een toets vooraf. Met het IPO is het kabinet van mening dat het onderscheid tussen "projecten" en "andere handelingen" in de Habitatrichtlijn - onder meer ten gevolge van Europese jurisprudentie - niet altijd duidelijk is. Anders dan het IPO is het kabinet van mening dat het om die reden van belang is strikt aan te sluiten bij de bewoording van de habitatrichtlijn, opdat niet voor de zekerheid voor alle handelingen een vergunningplicht geldt.

Voor het nemen van passende maatregelen wordt aangesloten op de bestaande bevoegdheidsverdeling. De bevoegdheid tot het treffen van passende maatregelen is neergelegd bij het gezag dat het bevoegd gezag zou zijn voor vergunningverlening als voor de handeling een vergunning zou zijn vereist op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nb-wet 1998. In de meeste gevallen zijn dat gedeputeerde staten. In bij algemene maatregel van bestuur geregelde gevallen (krachtens artikel 19d, vierde lid, van de Nb-wet 1998) is dat de Minister van LNV (Staatssecretaris van EL&I).

Onderdeel H

Bij het verlenen van een vergunning als bedoeld in het huidige artikel 19d, eerste lid, Nb-wet 1998 moet het bevoegd gezag, op grond van artikel 19e, rekening houden met de gevolgen die een project of andere handeling gelet op de instandhoudingsdoelstelling kan hebben voor een Natura 2000-gebied; een beheerplan, en de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, alsmede regionale en lokale bijzonderheden.

Door de voorgestelde wijziging van artikel 19c (onderdeel F) vervalt de vergunningplicht voor andere handelingen dan projecten met mogelijke significante gevolgen; hiervoor in de plaats komt een aanschrijvingsbevoegdheid. In lijn met het commentaar van de Vogelbescherming en Natuurmonumenten moet het bevoegd gezag, nadat is vastgesteld dat een passende maatregel vanwege dreigende of voortgaande verslechtering of verstoring noodzakelijk is, bij het toepassen van de aanschrijvingsbevoegdheid rekening houden met hetgeen in het huidige artikel 19e is bepaald. Het voorgestelde artikel 19ca voorziet hierin.

Onderdeel I

Het huidige artikel 19d Nb-wet 1998 bevat een algemeen verbod om zonder vergunning, projecten of andere handelingen te verrichten die kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben. Het artikel heeft nu dus betrekking op alle activiteiten die deze effecten hebben. De voorgestelde wijziging beperkt de vergunningplicht tot enkel projecten

met mogelijke significante gevolgen. Zie paragraaf 3.1.2 in het algemeen deel voor een uitgebreidere toelichting.

Onderdeel K

Het voorstel is om de onderdeel a van artikel 19e te schrappen. Ten aanzien van projecten als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, geldt dat het huidige onderdeel a wordt opgenomen in het voorgestelde artikel 19d, eerste lid (onderdeel I).

Onderdeel N

Door de voorgestelde wijzigingen van de Nb-wet 1998 vervalt de vergunningplicht voor handelingen die de instandhoudingsdoelen voor Natura 2000 niet in gevaar brengen en vervalt de vergunningplicht voor beschermde natuurmonumenten, daarvoor in de plaats komt een aanschrijvingsbevoegdheid. Door het vervallen van de vergunningplicht dient artikel 19ia Nb-wet 1998 aangepast te worden. Het bevoegd gezag zal in het geval een activiteit nadelige gevolgen heeft voor de bovengenoemde nationale instandhoudingsdoelstellingen (de zogenoemde oude doelen die niet samenvallen met de Natura 2000 doelen) passende maatregelen dienen te nemen. Het huidige artikel 19ia van de Nb-wet voorziet in een lichter regime voor de bescherming van de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden die stammen uit de tijd dat de gebieden nog beschermde natuurmonumenten waren en die niet strekken ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (zoals natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis). Dat lichter regime is gelijk aan het nationale regime voor beschermde natuurmonumenten (artikel 16 van de Nb-wet). Wanneer een handeling mogelijke nadelige gevolgen heeft voor zowel de Natura 2000-doelen als voor de doelen met betrekking tot natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis, zijn op grond van het huidig recht in beginsel twee vergunningen vereist: één op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nb-wet en één op grond van artikel 19ia, eerste lid, in samenhang met artikel 16, eerste lid, van de Nb-wet. De voorgestelde wijziging vervangt deze vergunningplicht voor de "oude doelen" door de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid van het bevoegd gezag.

Ingevolge jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geldt op grond van artikel 65 van de Nb-wet 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 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 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 niet van toepassing is.

Onderdeel P

In artikel 19kd van de Nb-wet is een separaat regime ingesteld. Indien aan de voorwaarden van dit regime is voldaan, worden de gevolgen voor de stikstofdepositie van bestaande, niet-gewijzigde activiteiten (peildatum 7 december 2004), niet getoetst bij de beoordeling van een aanvraag van een Nb-wetvergunning (artikel 19d van de Nb-wet 1998). Dat geldt ook voor uitbreidingen van bestaande activiteiten en nieuwe activiteiten, onder de voorwaarden dat er per saldo nergens sprake is van een toename van stikstofdepositie (artikel 19kd). Dit betekent dat als aan die voorwaarden wordt voldaan en alleen stikstofdepositie aan de orde is, er geen vergunning op grond van 19d van de NB-wet 1998 nodig is. 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 significant gevolgen met zich brengen. Zoals ook kan worden geconcludeerd uit de parlementaire geschiedenis (Kamerstukken II, 2009/10, 32 127, nr. 3), geldt dan geen vergunningplicht. 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. De praktijk laat ook 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.

Onderdeel Q

De voorgestelde wijziging maakt het voor de Minister van EL&I mogelijk, in overeenstemming met 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 toevoegen, 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 wijzigingen 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 behoeft in te stemmen.

Artikel 2.1.4

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 bevat een aanwijzing 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 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 Wet bodembescherming (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 2.1.5 en 2.1.6 (Spoedwet wegverbreding en Tracéwet)

De wijzigingen in deze artikelen vloeien voort uit de wijzigingen in de NB-wet 1998 die in artikel 2.1.3 zijn opgenomen. De wijziging die in artikel 2.1.7, onder A, is opgenomen van artikel 4 van de Spoedwet wegverbreding en in artikel 2.1.8 van artikel 15, eerste lid, vijfde volzin, van de Tracéwet houden verband met het voorgestelde artikel 2.1.1 dat voorziet in de toevoeging van een algemene regeling over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens aan afdeling 3.4 van de Awb. Zie ook paragraaf 3.1.1 van het algemeen deel.

Artikelen 2.1.7

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

Dit artikel houdt verband met het voorgestelde artikel 2.1.1 dat voorziet in de toevoeging van een algemene regeling over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens aan afdeling 3.4 van de Awb. In verband hiermee kunnen de specifieke bepalingen over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens in de Wet luchtvaart en de Wet Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens worden geschrapt. Deze bepalingen hebben betrekking op de vaststelling of wijziging van een luchthavenindelingbesluit of luchthavenverkeerbesluit voor de luchthaven Schiphol, een luchthavenbesluit voor een overige burgerluchthaven of militaire luchthaven en de vaststelling van een aanwijzingsbesluit op basis van het overgangsrecht van de Wet RBML. Voor een luchthavenindelingbesluit en een luchthavenverkeerbesluit voor de luchthaven Schiphol wordt de bepaling over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens in de Awb van overeenkomstige toepassing verklaard aangezien afdeling 3.4 van de Awb niet wordt toegepast op de voorbereiding van deze dergelijke besluiten. De toepassing van de voorgestelde regeling in de Awb is echter gelet op de aard van deze besluitvorming wenselijk.

Artikel 2.1.9 (Wet milieubeheer)

Onderdeel A

Met dit onderdeel wordt artikel 4.2 van de Wm gewijzigd. 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 algemene toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.3 van het algemeen deel.

Onderdeel D

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

Onderdelen G tot en met L

Deze wijziging heeft 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.

Artikel 2.1.10 (Wet op de economische delicten)

Deze wijzigingen in onderdeel 1 houden verband met de wijzigingen in de artikelen 2.1.3 en 2.1.9, onderdeel F.

Artikel 2.1.11 (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens)

Deze wijziging houdt verband met de wijziging in artikel 2.1.1. In onderdeel B wordt artikel 3:18a van de Awb over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens ook van toepassing verklaard op militaire luchthavens. Voor een nadere toelichting op onderdeel A wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2.1.8.

§ 2.2 Verbetering besluitvorming

Artikel 2.2.1 (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)

Onderdeel A

Onderdeel A, onder 2, van dit artikel strekt ertoe artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo te doen 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 artikel 2.2.1, onderdeel E, van dit wetsvoorstel 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 proceduredtijd wordt teruggebracht van 26 weken naar 8 weken. Daarbij blijft de verlengingsmogelijkheid van 6 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. (Kamerstukken II 2009/2010, 32 123 XI, nr. 34) en de motie Linhard c.s. (Kamerstukken II 2009/2010, 32 123 XI, nr. 38). 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, vormen 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 B tot en met D

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^o, 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 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 B en C 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 B 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 C 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 C 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 D, 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 seizoengebonden 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 seizoengebonden 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 seizoengebonden 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 seizoengebonden 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 seizoengebonden 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 geluidsruijme 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, onder f, onder 2^o, 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^o, 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^o, 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^o, van de Wm uit te breiden tot artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2^o, 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^o, 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 samenhangen met het bieden van de delegatiemogelijkheid op grond van onderdeel B. De redactionele verbeteringen verduidelijken artikel 2.1, eerste lid, betreffende de inhoud van de structuurvisie. Uit de huidige bepaling is moeilijk af te leiden dat een structuurvisie gebieden kan aanwijzen waar géén 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 delegeren van de bevoegdheid om een bestemmingsplan of beheersverordening op te stellen voor de hand. Daarom zorgt onderdeel A voor een vereenvoudiging en veralgemenisering van artikel 2.1, eerste lid, waarmee duidelijk wordt 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 D

In paragraaf 3.2.3 is reeds uitgebreid ingegaan op de delegatiemogelijkheid.

Onderdelen C en E

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 F tot en met H

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)

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. 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.

Artikel 2.3.2 (Wet luchtvaart)

Onderdeel A

Dit onderdeel maakt het mogelijk om in een luchthavenbesluit binnen de grenswaarden een gebruiksruimte te reserveren voor bepaalde vluchten van algemeen maatschappelijk belang. Hiermee kan zeker worden gesteld dat op luchthavens altijd gebruiksruimte 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, 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.

Onderdeel B

Dit onderdeel vormt het sluitstuk op de regeling voor vluchten van algemeen maatschappelijk belang die in het nieuwe tweede lid van artikel 8.44 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 dat geen maatregelen worden opgelegd bij een overschrijding van de grenswaarden als gevolg van de uitgevoerde vluchten van algemeen maatschappelijk belang.

Onderdeel C

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 D

Dit onderdeel verklaart de experimenteerregeling uit de Wet luchtvaart voor Schiphol van overeenkomstige toepassing op de overige burgerluchthavens van nationale betekenis. Dit maakt het mogelijk om ook voor deze luchthavens te experimenteren met bijvoorbeeld andere aanvlieg- of vertrekroutes. Met een experiment kan worden uitgeprobeerd of een ander gebruik van de luchthaven tot een vermindering van de hinder voor omwonenden leidt.

Artikel 2.3.3 (Wet ruimtelijke ordening)

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 afwijkingsbevoegdheid 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 (Regeling burgerluchthavens en militaire luchthavens)

Onderdeel A

In lijn met de Luchtvaartnota²⁸ 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

²⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31 936, nr. 1

luchtvaartmarkt. In vervolg op het door de Tweede Kamer aangenomen amendement Haverkamp²⁹ (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 naar het provinciaal bestuur) wordt in de in het kader van het debat over de Luchtvaartnota aangenomen motie Haverkamp³⁰ de wenselijkheid van harmonisatie van de besluitvormingsprocedures voor met Schiphol samenwerkende luchthavens nog eens onderstreept.

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. Deze tekst is nog niet in werking getreden, aangezien nog niet kon worden aangegeven wanneer er sprake is van een dergelijke verkeersverdeling. 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. Daarnaast is ervoor gekozen om in geval van de luchthaven Eindhoven als militaire luchthaven met burgermedegebruik door tussenkomst van een burgerexploitant, 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 gebracht in zijn bovengenoemde motie.

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 uit te sluiten van beroep bij de bestuursrechter.

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 worden

²⁹ Kamerstukken II 2007/08, 30 452, nr. 44

³⁰ Kamerstukken II 2010/11, 31 936, nr. 51.

vastgesteld. Op basis van de voorgestelde tekst is in dat geval beroep tegen het luchthavenbesluit bij de bestuursrechter uitgesloten.

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 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.

Hoofdstuk 3 Slotbepalingen

Artikel 3.1

Het overgangsrecht met betrekking tot het laten vervallen van de Chw heeft een eerbiedigende werking. In het eerste lid is voor die eerbiedigende werking aangehaakt bij twee duidelijke momenten in de besluitvormingsprocedures: het moment waarop een ontwerpbesluit ter inzage is gelegd en het moment waarop het definitieve besluit is genomen. Deze eerbiedigende werking is nog ruimer bij de (voorbereiding van de) besluitvormingsprocedure ten aanzien van de regeling die daarin is gegeven op het punt van de milieueffectrapportage voor projecten uit bijlage II en voor de krachtens artikel 2.18 aangewezen projecten, op basis van artikel 1.11 van de Chw (artikel 3.1, tweede lid). Zie ook het algemeen deel van de toelichting op dit punt (paragraaf 2.4).

Artikel 3.1, derde lid, voorziet in overgangsrecht met betrekking tot artikel 2.2.1, 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 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. Omdat het wisselen van procedure binnen een reeds lopende procedure tot praktische problemen leidt, 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.

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. (Kamerstukken II 2009/2010, 32 123 XI, nr. 34) en de motie Linhard c.s. (Kamerstukken II 2009/2010, 32 123 XI, nr. 38) met betrekking tot mantelzorgwoningen respectievelijk gebruikswijzigingen van leegstaande kantoren, waarop reeds nader is ingegaan in de toelichting op artikel 2.2.1, onderdelen A en 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

Dit betreft een zogenaamde 'omhangbepaling' voor bestaande amvb's, die hangen onder de Chw. Niet omgehangen worden de 'amvb-kapstokken' genoemd in artikel 2.3, eerste en vijfde lid, van de Chw. Bij nader inzien blijkt er vooralsnog geen behoefte aan invulling van de eerstbedoelde amvb: het stellen van regels over de wijze waarop in een gebiedsontwikkelingsplan de optimalisering van de milieugebruiksruimte plaats kan vinden. De amvb, bedoeld in het vijfde lid van artikel 2.3 Chw, is in voorbereiding en zal – nadat de Chw is ingetrokken - komen te hangen onder artikel 3.6, derde lid, van de Wro.

Artikel 3.3

Voor een toelichting op de evaluatiebepaling kan worden verwezen naar paragraaf 2.3 van het algemeen deel.

Artikel 3.4

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 deze wet onder de verantwoordelijkheid van diverse bewindslieden vallen, wordt het wetsvoorstel mede ondertekend door de Minister van Veiligheid en Justitie, De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Bijlage (Transponeringstabel)

In onderstaande tabel is aangegeven hoe de bepalingen van hoofdstuk 2 van de Chw zijn overgezet naar bestaande andere wetten.

Artikelen Chw	Verplaatst naar	Opmerkingen
<i>Hoofdstuk 1</i>		
Artikel 1.1		
Artikel 1.2		
Artikel 1.3	3:9 Awb	Uitbreiding vergewisplicht
Artikel 1.4	8:1a Awb	Beroepsrecht overheden
Artikel 1.5	6:22 Awb (<i>wetsvoorstel WAB</i>)	Passeren gebreken
Artikel 1.6 t.e.m. 1.8	6:23 & Afdeling 8.2.3 Awb	Versnelde behandeling beroep
Artikel 1.9	8:69a Awb (<i>wetsvoorstel WAB</i>)	Relativiteitsvereiste
Artikel 1.10	3:2 Awb	'ex tunc' beslissen na vernietiging
<i>Hoofdstuk 2,</i>		
<i>afdeling 1 (Ontwikkelingsgebieden)</i>	<i>Afdeling 3.4 Wro (Gebiedsontwikkelingsplan)</i>	
Artikel 2.1	Bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht	
Artikel 2.2	Artikel 3.6b, eerste lid, Wro	
Artikel 2.3, eerste t/m derde en vijfde lid	Artikel 3.6b Wro	
Artikel 2.3, vierde, zesde t/m negende lid		Vervalt.
Artikel 2.3, tiende lid	Artikel 3.6b, vijfde lid, Wro	
Artikel 2.3, elfde en twaalfde lid	Artikel 3.36a Wro	
Artikel 2.3a		Vervalt.
<i>afdeling 2 (Innovatie)</i>	<i>Hoofdstuk 3A Wabo (Innovatie)</i>	
Artikel 2.4	Artikel 3.24 Wabo	
<i>Afdeling 3</i>		Besluit algemene regels ruimtelijke ordening
<i>Afdeling 4</i>		Vervalt.
<i>afdeling 5 (Tijdelijke verhuur te koop staande woningen)</i>		

Artikel 2.8	Artikel 16 Leegstandwet	
<i>afdeling 6 (Versnelde uitvoering van bouwprojecten)</i>		
Artikel 2.9	Artikel 2.2a Wabo	
Artikel 2.10	Artikel 2.2a Wabo	
Artikel 2.10a		Projectuitvoeringsbesluit is vervallen.
Artikel 2.11		Projectuitvoeringsbesluit is vervallen.
Artikel 2.12		Projectuitvoeringsbesluit is vervallen.
Artikel 2.13	Artikel 6.6 Wabo	
Artikel 2.14, eerste volzin	Artikel 6.1, tweede lid, aanhef en onder b, Wabo	Wordt reeds gedekt door bestaande Wabobepaling.
Artikel 2.14, tweede volzin	Artikel 6.1, derde lid, Wabo	Opschortende werking beroep vervangen door aansluiting bij systeem Wabo (inwerkingtreding gekoppeld aan beslissing op verzoek om voorlopige voorziening).
Artikel 2.15		Projectuitvoeringsbesluit is vervallen.
Artikel 2.16		Projectuitvoeringsbesluit is vervallen.
Artikel 2.17	Artikel 5.10, vierde lid, Wabo	Wordt reeds gedekt door bestaande Wabobepaling.
<i>afdeling 7 (Versnelde uitvoering van lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis)</i>	<i>Hoofdstuk 2A Wro (Versnelde uitvoering van lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis)</i>	
Artikel 2.18	Artikel 2.5, eerste lid, Wro	
Artikel 2.19, eerste lid	Artikel 2.1, vijfde lid, Wro	
Artikel 2.19, tweede lid	Artikel 2.1, vijfde lid, artikel 2.2, vijfde lid, artikel 2,5, tweede lid, onder a, Wro	
Artikel 2.19a, eerste lid	Artikel 2.2, vijfde lid, Wro	
Artikel 2.19a, tweede lid	Artikel 2.5, tweede lid, onder a, Wro	

Artikel 2.20	Artikel 2.1, vijfde lid, artikel 2.2, vijfde lid, en artikel 2.5, derde lid, Wro	
Artikel 2.21	Artikel 2.5, tweede lid, onder a, Wro	
Artikel 2.22	Artikel 2.5, tweede lid, onder b, Wro	
Artikel 2.23		Vervalt.