



Aan het team Interdepartementaal Programma Eenvoudig Beter
Ministerie van Infrastructuur en Milieu
DG Milieu en Internationaal (DGMI)
Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Betreft: reactie op consultatie ontwerpbesluiten Omgevingswet

Bilthoven, 13 september 2016

Geachte lezer,

Graag laat de Regiegroep Recreatie en Natuur (RRN) haar reactie horen op het omvangrijke werk van uw team. Met de publicatie van deze ontwerpbesluiten krijgt de herziening van het omgevingsbeleid steeds meer vorm, maar wordt daarmee onze zorg ook groter. Wij delen drie punten.

1. Het *Europees recht*

Het benadrukken van integrale aanpak en participatie aan de voorkant, doet niets af aan de spanningspunten die er blijven bestaan vanwege (dwingend) Europees recht .
Zolang van die zijde niet de nodige flexibiliteit kan worden gegeven, zal ook het maatwerk op het omgevingsplanniveau moeizaam blijven. In het EU werkingsverdrag (WVEU artikel 191) is ruimte voor de ‘regionale component’ op lidstaatniveau. Evenzo mag de evenredigheid (VEU art.5 proportionaliteit) worden toegepast.

De RRN bepleit daarom een voortvarende lobby in Brussel voor meer flexibiliteit bij de uitvoering en gebruikmaking door Nederland van het regiobeginsel en de proportionaliteit.

2. *Decentraal; lust of last?*

Op diverse plaatsen in de Nota’s van toelichting is sprake van het wijzen op mogelijkheden voor strengere waarden of bv de suggestie van externe werking c.q. extra maatwerk voorschriften voor werelderfgoed in te stellen. Dit is zeer onwenselijk en gelet op de doorwerking van Europees recht geheel onnodig.

Dit levert de facto een inperking van de zo gewenst flexibiliteit en maatwerk in het gebied.

De RRN bepleit nadrukkelijk de tekst in de Nota van Toelichting op dit punt aan te scherpen met de disclaimer dat optoppen van omgevingswaarden en maatwerkvoorschriften of extra gebiedsbeleid alleen wenselijk is wanneer het “*in het belang van een duurzame gebiedsoplossing is* “ bij het afwegen van omgevingswaarden .

3. *Participatievereisten voor de recreatiesector*

De RRN maakt zich zorgen over de participatievoorschriften anders dan bij het projectbesluit. Gelet op onze achterban moet het, zowel voor ondernemers als verenigingen , ‘behapbaar’ blijven als het gaat om het informeren van de omgeving. Wij verwachten op dat punt regie bij de implementatie en vragen ons af of de Awb (afdeling samenhangende besluiten) ook nog een rol speelt?

Voorts vindt u in de bijlagen de belangrijkste punten van aandacht. Deze betreffen de navolgende onderwerpen

1. Advies Instemmingsrecht naar de gemeenraad i.p.v. B&W
2. Overgangsrecht en het borgen vergunde rechten uit Programma’s
3. Geen extra kop Europees beleid
4. Maatschappelijke functie & Ongehinderde recreatieve doorvaart



5. Regie bij de Kaderrichtlijn Mariene strategie (Bkl art. 4.9)
6. Borgen Naturabeheerplan; alles in het Bkl
7. Ook andere EU beginselen toepassen (regio omstandigheid en proportionaliteit)
8. Verheldering milieugebruiksruimte(met het oog op PAS ontwikkelingsruimte)
9. Medeweging waarden Wereld erfgoed
10. Borgen terughoudend gebruik Maatwerkregels en Maatwerkvoorschriften m.b.v. disclaimer.

Het afgelopen half jaar heeft er constructief overleg plaats gevonden hetgeen door de RRN zeer op prijs is gesteld.

Wij blijven graag meedenken in het proces en wachten nu met belangstelling het verdere verloop af.

Met vriendelijke groet,
namens de Regiegroep Recreatie & Natuur

A. (Fred) A.M. Bloot, voorzitter

Bijlage Aandachtspunten en aanbevelingen op de vier ontwerpbesluiten Omgevingswet

Secretariaat RRN
Monique Boskma
T: 058-2131287
mboskma@commitconsulting.nl

Bijlage Aandachtspunten en aanbevelingen op de vier ontwerpbesluiten Omgevingswet

Omgevingsbesluit

1. Advies Instemmingsrecht juist naar de gemeenteraad

In artikel 3.13 worden de adviesrechten van B&W besproken. Zij adviseren bij afwijkingen ten behoeve van nationaal of provinciaal belang maar ook bij afwijken van het bestemmingsplan zelf.

Dit adviesrecht met instemming komt in de plaats van de verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad voor afwijken van het bestemmingsplan, zoals deze voortvloeide uit de voormalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Door de decentralisatie zijn de organisaties van de RRN meer dan ooit afhankelijk van gemeenteraden en Staten. Het is dus belangrijk dat deze gremia voldoende instrumenten bij de hand hebben om bij te sturen, hetgeen betekent dat men met behulp van adviesrecht daarover nog iets te zeggen kan hebben.

Aanbevelingen van de RRN:

- Opname van een advies met instemmingsrecht van de gemeenteraad voor het programma
- Opname van een advies met instemmingsrecht van de gemeenteraad voor de omgevingsvergunning voor een (buitenplanse) afwijkactiviteit. Dit ongeacht wie bevoegd gezag is (= huidige systeem verklaring van geen bedenkingen gemeenteraad in de Wabo)
- Bij beiden de mogelijkheid om op voorhand aan te geven wanneer instemming niet nodig is.



2. Overgangsrecht en het borgen vergunde rechten uit Programma's

Van belang bij het vormgeven van het overgangsrecht is het beginsel van rechtszekerheid. Het materiële rechtszekerheidsbeginsel bepaalt ook de reikwijdte van het op te nemen overgangsrecht. De kern van het materiële rechtszekerheidsbeginsel is dat burgers gerechtvaardigde verwachtingen mogen hebben over de duurzaamheid van algemeen verbindende voorschriften en er in beginsel op mogen vertrouwen dat algemeen verbindende voorschriften niet abrupt en lichtvaardig in hun nadeel worden gewijzigd of ingetrokken. Zowel vanuit maatschappelijk als vanuit economisch perspectief is het goed dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat hun rechtspositie niet van de ene op de andere dag aanmerkelijk wijzigt.

Aanbeveling van de RRN: maak in de Nota van toelichting (blz.48) duidelijk op welk wijze vergunde rechten uit een stikstof- of Natura beheerprogramma's worden geborgd.

3. Geen extra kop Europees beleid

De RRN maakt zich zorgen om het *politieke* decentrale krachtenveld.

Mede omdat op verschillende plaatsen in de Nota's van Toelichting wordt opgeroepen tot het credo "strenger mag" (EU beginselen).

Door maatwerkvoorschriften, de (extra) aangewezen provinciale gebieden (Wnb) en de diverse decentrale verordeningen en beleidsregels, is de vrees gerechtvaardigd dat verordeningen en misschien zelfs AMvB's toch wel sneller van inhoud kunnen wisselen vanwege een gewisselde politieke kleur van de betreffende overheid. Wie bewaakt dit proces van optopping en hoe verhoudt dit zich tot de afspraken op landelijk niveau met het oog op de Europese vereisten? Maar ook het vraagstuk van een consistente overheid in het belang van het bedrijfsleven speelt hier een rol.

Vraag RRN: Zijn er op het punt van toezicht op consistente normering nog regels aan te roepen vanuit de Awb, de Wet revitalisering Generiek toezicht of wellicht de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten? Zo ja, dan graag in de betreffende Nota's van Toelichting daar een paragraaf aan wijden.

Besluit kwaliteit Leefomgeving

4. Maatschappelijke functie & Ongehinderde doorvaart (NvT blz. 32,94)

De RRN was blij dat, overeenkomstig de recente jurisprudentie, de brede maatschappelijke functie van watersystemen is erkend. Dit doet ook recht aan de doelstelling van de Omgevingswet, gebaseerd op de definitie van Bruntland, waarbij recreatie een belangrijk aandachtveld is.

Omdat recreatie naast welzijn ook een economische toeristische component heeft, is het van ontegenzeggelijk belang dat het toeristisch product kan functioneren.

Een belangrijk onderdeel daarvan is het toeristisch (BRTN) vaarrouten netwerk waarbij het van cruciaal belang is dat juiste doorvaarthoogte en diepte, zonder overlast van waterplanten, gegarandeerd blijft.

Voor rijksvaarwegen is een voorziening getroffen (Bkl, art 5.101) maar helaas voor regionale watersystemen niet.

Het uitsluitend vermelden van vaarroutenetwerken in de Rijks omgevingsvisie is naar onze mening onvoldoende omdat visies zelfbindend zijn en in de praktijk gebleken is dat het afstemming vereiste voor vaarroutenetwerken niet of onvoldoende werkt.

Anders dan bij fiets- en wandel routenetwerken zijn er voor vaarroutes moeizaam tot geen alternatieven voorhanden als bijvoorbeeld de brughogten niet corresponderen of de vaarmogelijkheden zeer beperkt tot onveilig worden vanwege overdadige waterplantengroei.



Dit bepleit dus een eigenstandig wettelijke voorziening zonder daar bij dwingend iets voor te schrijven.

Met het toevoegen van onderstaande belang in beide artikelen van het Bkl is naar onze mening het vraagstuk voldoende opgelost.

De RRN stelt voor: op grond van bovenstaande toelichting kan
 - aan **artikel 4.4. lid 1 c** worden toegevoegd een 'ongehinderde recreatieve doorvaart in hoogte, breedte en diepte'
 - aan **art. 4.12** (nationaal waterprogramma) onder lid 1 c toevoegen:
 "d. *ongehinderde recreatieve doorvaart in hoogte, breedte en diepte*"

Toelichting :

Betreffende artikelen zien toe op recreatieve *doorvaart* hetgeen niet ziet op andere zaken van het recreatief watergebruik.

Doordat doorvaart gereguleerd wordt via het BRTN vaarroutenetwerk wordt ook de hoogte van bruggen via dat instrument gereguleerd en kan men niet op grond van dit wetsartikel ongeclausuleerd doorvaarthoogten 'eisen' inclusief beweegbare brugdelen . Wel betekent dit voor de wat grotere watersystemen- zoals meren -dat ook daar de recreatieve doorvaart wordt gegarandeerd.

Volledigheidshalve , in het belang van diezelfde taken, is het ook noodzakelijk de waterplanten (overlast) nader te monitoren.

De RRN stelt voor: Art. 10. 11: lid1d: het monitoringsprogramma bevat een aanduiding van de monitoringspunten, en een beschrijving van de wijze van:
d. monitoring van tendensen van de concentraties van stoffen... en waterplanten

5. Regie bij de Kaderrichtlijn Mariene strategie (Bkl art.4.9)

De Kaderrichtlijn marine strategie is in feite de milieुरichtlijn van de Kaderrichtlijn mariene ruimtelijke ordening. In de Kms wordt gesproken van "goede milieutoestand". Bij nadere invulling ervan verdient dit goede regie om geen overlap met andere programma's te krijgen.

Aanbeveling RRN: om te voorkomen dat de beschrijving van "goede milieutoestand" weer nieuwe details en overlap vertoont met de omgevingswaarden in kustwateren voor KRW en Natura dient samenloop goed geregisseerd te worden. Een zin van deze strekking graag opnemen in de Nota Van Toelichting.

6. Borgen Naturabeheerplan alleen in het Bkl (NvT blz. 101)

In afdeling 4.4 van Bkl worden nadere eisen gesteld aan de inhoud van het beheerplan.

De voorwaarden voor een Naturabeheerplan staan nu nog *gezamenlijk* genoemd in artikel 2.3. Wnb. Het Naturabeheerplan is kaderstellend en fungeert deels als pseudo-vergunningwerkend instrument .

Een deel van de voorwaarden uit de Wnb (art.2.3.) wordt nu omgezet in BKL artikel 4.29 maar bv de actualisatieplicht staat in het Omgevingsbesluit (art. 8.15). Ook zijn een aantal voorwaarden uit de Wnb art. 2.3. in de Nota van Toelichting beschreven, maar niet opgenomen als artikel in Bkl of Obesluit.

Ook staat er beschreven dat het Naturabeheerplan in een ander programma kan worden opgenomen. Op welke wijze daarbij de (pseudo) vergunningverlenende werking van een Naturabeheerplan wordt geborgd , wordt niet toegelicht.

De RRN bepleit om

1. Een aantal voorwaarden (uit Wnb 2.3) *wel* aan te vullen op artikel 4.29 Bkl i.p.v. alleen in de Nota van toelichting , inclusief het overbrengen van de actualisatieplicht uit het Omgevingsbesluit naar het Bkl.
2. Een maatregel die een belanghebbende uitvoert in het kader van een Naturabeheerplan waardoor ze voldoet aan dit plan en leidt tot vrijstelling van de vergunningplicht , moet ook onder een



ander programma worden gerespecteerd en/of geborgd. Dit vereist wellicht een aanvullend artikel?

7. Ook de andere EU beginselen toepassen (NvT blz. 61)

De Omgevingswet houdt vast aan de Europese beginselen(art. 3.3.) van voorzorg, preventief handelen, vervuiling bij de bron aanpakken en de vervuiler betaalt.

In datzelfde EU beginselartikel staat ook dat men rekening mag houden met de omstandigheden in de regio (WVEU 191 lid 2,3,) alsmede het evenredigheidsprincipe uit het moederverdrag (VEUart 5).

De RRN bepleit ook aandacht voor het regiobeginsel en het evenredigheidsprincipe onder de betreffende teksten van de EU beginselen in de Nota van Toelichting.

Besluit activiteiten leefomgeving

8. Verheldering milieugebruiksruimte met het oog op PAS (NvT blz.58-86)

“In dit besluit(red. Bal) is in samenhang met het Besluit kwaliteit leefomgeving gekozen om de gemeenten de ruimte te geven om beide benaderingen te gebruiken – “wie het eerst komt, die het eerst maalt” en ‘ planmatige verdeling van milieugebruiksruimte’ – binnen kaders die de uitvoeringsregelgeving stelt. Dit komt onder andere terug in de keuze die de gemeente heeft tussen de inzet van maatwerkvoorschriften of maatwerkregels”.

Aanbeveling RRN: i.v.m. inpassing van de aanvullingswet natuur , waarbij de PAS voorschriften met gebruik van *ontwikkelingsruimte* werken volgens het systeem ‘wie het eerst komt, het eerste maalt’, **graag verheldering** op de vraag of er dan straks in de AMvB twee soorten milieuruimte ontstaan: eentje voor PAS (ontwikkelingsruimte) en eentje voor de overige milieu gebruiksruimte?

9. Medeweging waarden Wereld erfgoed (NvT. Blz. 121-123)

Gelet op de juridische status van de Werelderfgoed Conventie (art. 5 geeft een inspanningsverplichting) vindt de RRN de gekozen maatwerkregelsystematiek en externe werking te streng . Het lijkt ons bovendien niet rechtmatig dat afwijken van een dergelijke maatwerkregel *niet* mogelijk is en externe werking toekennen aan het Wereld erfgoed eveneens.

De motivatie dat deze maatwerkmaatregel slechts de “ universele waarden van het erfgoed betreft” overtuigt niet omdat daarover eindeloze disputen vallen te verwachten.

De RRN bepleit: om voorgestelde systematiek te schrappen en de juridische status te vervangen door “rekening houdend met “ hetgeen meer passend is bij de World heritage convention.

10. Borgen terughoudend gebruik Maatwerkregels en maatwerkvoorschriften (NvT blz.141-142)

*“Het instrument maatwerkregel heeft in dit besluit ten opzichte van het oude recht wel een veel **grotere** reikwijdte gekregen. Dit betekent dat gemeenten, waterschappen en provincies meer ruimte krijgen om via het omgevingsplan of de verordeningen aanvullende of afwijkende regels te stellen, als dat nodig is voor de bescherming of verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. **Net als bij de** inzet van maatwerkvoorschriften (zie paragraaf 3.4 van deze toelichting) wordt hiervan naar verwachting terughoudend gebruik gemaakt”.*

De RRN vindt bovenstaande toelichting te vaag ; waar is deze verwachting op gestoeld?

Wij zijn bang voor het optoppen (het zgn. ‘goldplating’) door het decentraal gezag. Hoe bewaakt het



Rijk als systeemverantwoordelijke voor internationale verplichtingen dat het geheel werkbaar blijft en niet decentraal te veel wordt opgetopt?

De RRN bepleit een disclaimer, namelijk

“dat de decentrale overheid slechts strengere normen mag hanteren wanneer dit nodig is in het totaal van een duurzame ontwikkeling van het betreffende gebied” (de zgn ‘ten gunste van’ redenering)

Kleine wetstechnische vragen/opmerkingen

- in bijlage B van Bkl ontbreken Vogel- en habitatrictlijn en de Kaderrichtlijn water.
- op diverse plaatsen in de Bkl wordt gesproken van de ‘kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke Planning’. Echter op de site van de Eu staat “richtlijn inzake marien ruimtelijk ordening”
Vraag: is hiermee hetzelfde bedoeld en wat is dan de juiste benaming?
- is het handig/nodig ‘uitstroomvoorziening’ nader te definiëren?
- evenzo voor ‘magneetactiviteit’?