

MEMO



AAN de Minister van Infrastructuur en Milieu
de Programmadirectie Eenvoudig Beter

VAN AKD
voor informatie:
TELEFOON +31 88 253 5304
FAX +31 88 253 5447
E-MAIL okwast@akd.nl

DATUM 11 april 2012
ONS KENMERK OO/OK
KOPIE AAN

ONDERWERP reactie internetconsultatie stelselwijziging omgevingsrecht

Graag maken wij gebruik van de door het kabinet geboden gelegenheid te reageren op de Kabinetsnotitie Stelselwijziging Omgevingsrecht. In de internetconsultatie wordt vooral om reactie gevraagd op de voornemens tot wijziging van het stelsel en de bijbehorende instrumenten van het omgevingsrecht. Op die instrumenten gaan wij hieronder kort en puntsgewijs in.

1. De plannen en de programma's

Bij het onderscheid tussen beleidsplannen (omgevingsvisie) en operationele plannen (programma's) lijkt ervan te worden uitgegaan dat de implementatie van de Europese richtlijnen (de "sectorale Europese plannen") via de operationele plannen kan lopen. Wij vragen ons af hoe kan dan worden verzekerd dat de algemene beleidsplannen in lijn zijn met Europese beleidsdoelen?

2. De omgevingsverordening

Omgevingsverordening een verkapt bestemmingsplan?

Het bestemmingsplan gaat over in een omgevingsverordening. De Wet ruimtelijke ordening kent al een beheersverordening, maar daarvan wordt in de praktijk vrijwel geen gebruik gemaakt. Net als het bestemmingsplan en de beheersverordening heeft de voorgenomen omgevingsverordening echter een van andere verordeningen te onderscheiden karakter.

Het verschil met andere verordeningen

Wij vragen ons daarom af of de aan de beheersverordening ontleende omgevingsverordening, gelet op het eigen karakter daarvan, zich leent als model voor een

AKD is een handelsnaam van AKD Prinsen Van Wijmen N.V., statutair gevestigd te Rotterdam (ingeschreven in het handelsregister onder nummer 24366820). Rekening Derdengelden: 67.80.01.677. Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met AKD Prinsen Van Wijmen N.V. Op de overeenkomst zijn, onder uitsluiting van enige andere algemene voorwaarden, de algemene voorwaarden van toepassing die zijn gedeponneerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nummer 44/2009 en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald met inbegrip van het bedrag van het eigen risico. Op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden. Zij kunnen ook worden geraadpleegd op www.akd.nl.

DATUM 11 april 2012
ONS KENMERK OO/OK
PAGINA 2 van 6

integrale verordening. Het regelen van het gebruik en de mogelijkheid van bouwen is in bestemmingsplannen aan specifieke gronden gekoppeld. Het gaat om een ieder bindende regels met specifieke op gronden betrekking hebbende werking, waardoor deze regels vooral relevant zijn voor de gebruikers en eigenaren van de gronden en de bouwwerken waarop de betreffende regels van toepassing zijn. Dat is anders voor verordeningen die algemeen verbindende voorschriften bevatten zonder directe koppeling aan exacte ruimtelijke objecten.

Nadelen van samenbrengen onder één noemer van verordeningen

Het leidt naar verwachting niet onmiddellijk tot vereenvoudiging om deze te onderscheiden typen regelgeving onder één noemer (van de omgevingsverordening) te brengen. Juist vanuit de specifieke op percelen betrekking hebbende werking van bestemmingsplannen is er behoefte aan waarborgen in de voorbereidingsprocedure en rechtsbescherming. De koppeling van de reguliere verordeningenpraktijk aan dergelijke eisen komt het verordeningproces naar verwachting niet ten goede. Dat proces is met nieuwe eisen en discussies over de vraag in hoeverre die nu wel of niet van toepassing zijn, niet gebaat.

Belang van rechtsbescherming

Omgekeerd lijkt het onwenselijk dat tegen een 'omgevingsverordening' die voor een perceel heel specifiek bepaalt welke regels gelden, geen beroep zou open staan. Dat het kabinet beroep tegen de 'omgevingsvergunning' uit de bestemmingsplanpraktijk wil handhaven is daarom toe te juichen. Ook hierdoor is het verschil tussen de 'omgevingsverordening' en reguliere verordeningen echter zodanig dat wij ons afvragen of integratie wel tot vereenvoudiging zal leiden. Een reguliere verordening bevat algemeen verbindende voorschriften en is wat betreft rechtskarakter daarom over het algemeen niet anders dan de "algemene regels" die in de kabinetsnotitie als rechtsfiguur wordt geschetst. Dat de reguliere verordeningen nu tot de rechtsfiguur van de omgevingsverordening worden gerekend kan dan verwarrend werken.

Maak onderscheid

Het lijkt daarom verstandig onderscheid te maken tussen verordeningen en hetgeen nu als 'omgevingsverordening' wordt gepresenteerd. Indien de omvorming van het bestemmingsplan tot een omgevingsverordening niet leidt of niet moet leiden tot een modificatie van de regels daarin tot algemeen verbindende voorschriften – en de rechtszekerheid voor eigenaren en gebruikers van percelen lijkt zich daartegen gemakkelijk te verzetten – dan dient het bijzondere karakter van de omgevingsverordening erkend te worden en zichtbaar te zijn. Samenvoeging met reguliere verordeningen onder één noemer lijkt dan wellicht niet op voorhand verstandig en zou tot verwarring aanleiding kunnen geven. Dat belemmert de analyse van de vraag of dit instrument nog noodzakelijk zal zijn in

DATUM 11 april 2012
ONS KENMERK OO/OK
PAGINA 3 van 6

het nieuwe stelsel.

3. De omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning wordt uitgebreid. Welke handelingen vergunningplichtig zijn, zal in beginsel worden geregeld in de Omgevingswet, een daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur of in decentrale verordeningen.

"Afwijking van"?

In de notitie wordt beschreven dat de Omgevingswet zal regelen dat de omgevingsvergunning kan "afwijken van" de omgevingsverordening. Dergelijke terminologie lijkt te zijn overgenomen uit de bestaande bestemmingsplanpraktijk. Daarmee wordt (nu) gedoeld op het feit dat een activiteit kan worden vergund, ondanks het feit dat die activiteit volgens het bestemmingsplan is verboden. Voor zover de omgevingsverordening niet ziet op de huidige bestemmingsplannen maar op daadwerkelijke verordeningen, vragen wij ons af of dit niet een onwenselijke inbreuk vormt op de decentrale regelgevende bevoegdheid. Dienen gemeenten niet zelfstandig te kunnen bepalen welke handelingen in het belang van de omgeving verboden moeten worden, en welke daarvan wel en welke niet voor vergunning in aanmerking komen?

Inbreuk op verordenende bevoegdheid

Het is daarom wellicht de vraag of het nodig is de afwijkingsconstructies van bestemmingsplannen over te nemen voor een omgevingsverordening in brede zin. Indien de Omgevingswet de algemene regel zou bevatten dat bij omgevingsvergunning van de omgevingsverordening kan worden afgeweken, relateert dat immers elke autonome regelgevende bevoegdheid van gemeenten, waterschappen en provincies. Welke regels zij ook wensen te stellen over het al of niet bij vergunning toelaatbaar maken van in verordening verboden handelingen, de centrale wetgever lijkt deze kwestie dan – in algemene zin – al te hebben beslist: alle handelingen zijn te vergunnen, in afwijking van de decentrale verordeningen.

Verschuiving van wetgever naar bestuur

Behalve dat een dergelijke afwijkingsconstructie treedt in de decentrale verantwoordelijkheid, houdt een dergelijke regel waarschijnlijk een verschuiving in van zeggenschap van de (decentrale) wetgever naar het (decentrale) bestuur. Indien bijvoorbeeld van een bij decentrale verordening gesteld verbod om eeuwenoude bomen te kappen, op grond van centrale wetgeving altijd om afwijkingsvergunning kan worden gevraagd, dan zal op die vergunningaanvraag waarschijnlijk door het bestuur van de gemeente moeten worden beslist. Zou de vraag of die mogelijkheid er dient te zijn, en zo ja

DATUM 11 april 2012
ONS KENMERK OO/OK
PAGINA 4 van 6

met welk toetsingskader, niet beter door de verordenende en dus de betrokken lokale overheid zelf worden overwogen? Is deze verschuiving ook beoogd?

Toetsingskaders

De rechtszekerheid is gediend met duidelijke toetsingskaders. Dat betekent dat het regelen van verboden van concrete handelingen behoudens vergunning vanuit een concreet (algemeen) belang dient te gebeuren. Dat belang zal tevens het toetsingskader vormen voor de toelaatbaarheid van de desbetreffende handelingen. Het is daarom goed dat voor de bevoegdheid tot weigeren of het stellen van voorschriften en beperkingen aan omgevingsvergunningen, concrete toetsingskaders blijven behouden. Overigens geldt voor de toetsingskaders dat uniformering en – waar dat mogelijk is – landelijke regeling tot aanzienlijke vereenvoudiging en rechtszekerheid kan leiden.

4. Het projectbesluit

Publieke projecten

Het projectbesluit wordt beschreven voor publieke projecten. Volgens ons is het van groot belang voor de rechtszekerheid dat het onderscheid tussen gevallen waarin een projectbesluit aan de orde is, en gevallen waarin dat niet zo is (maar een omgevingsvergunning) volstrekt duidelijk zijn. Wordt met publieke projecten bijvoorbeeld de "openbare projecten" bedoeld waarover de Mer-richtlijn (overigens zonder rechtsgevolgen) spreekt? In dat licht worden de volgende van de omgevingsvergunning onderscheiden kenmerken van de voorgenomen projectbesluiten gesignaleerd:

Kenmerken van projectbesluiten

- Vaststellen van een projectbesluit is een ambtshalve bevoegdheid
- Het betreft een besluit van algemene strekking, er is geen individualiseerbare geadresseerde
- De met het besluit te dienen belangen zijn dezelfde als de met het project te dienen belangen
- De te dienen belangen zijn algemene belangen die vallen onder de doelstellingen van de Omgevingswet (zowel het project en het projectbesluit zijn op die doelen gericht).
- Het gaat om een besluit waarmee het plan / het tracé voor de uitvoering van een project wordt vastgesteld, niet om de daadwerkelijke uitvoering ervan in alle details reeds te toetsen
- Het is het aanknopingspunt voor geschillen (en beslechting ervan) over het project als zodanig – zodat discussie over nut en noodzaak niet terug kunnen komen bij nadere vergunningverlening bij de uitvoering van het project (die zijn dan ook als uitvoeringsbesluiten te kenmerken)

DATUM 11 april 2012
ONS KENMERK OO/OK
PAGINA 5 van 6

Het belang van deze module is duidelijk. Minder duidelijk is nog in welke gevallen het projectbesluit kan worden toegepast en in welke gevallen niet. De praktijk is niet gebaat bij nieuwe onduidelijkheid over grensgevallen. Kan een geprivatiseerd energiebedrijf een energieproject met een dergelijk projectbesluit realiseren? Wat geldt voor de initiatiefnemer van de aanleg van een woonwijk?

5. De coördinatieprocedure

Eén regeling

De inzet om te komen tot één algemene regeling van coördinatie van besluiten is toe te juichen. Voor projectbesluiten ligt het voor de hand aansluiting te zoeken bij bestaande regelingen voor een zo optimaal mogelijke procedure. Toch zou deze daartoe niet wellicht niet moeten worden beperkt zodat ook voor "particuliere" projecten van coördinatie kan worden geprofiteerd. Daarbij zou in het oog gehouden moeten worden dat regels over het opknippen en faseren van projecten door het spreiden van aanvragen in wezen over dezelfde materie gaan. Het zou wenselijk zijn deze in één regeling voor complexe besluitvorming te combineren.

Enkele belangrijke elementen

Er bestaan verschillende coördinatieprocedures. Bij het ontwerp van de nieuwe procedure is het belangrijk dat er volstrekte duidelijkheid bestaat over het coördinerend bevoegd gezag. Daarnaast dient dat bevoegd gezag over doorzettingsmacht te beschikken tegen stilzittende bestuursorganen. Ook dient de mogelijkheid om beroepen tegen uitvoeringsbesluiten tegelijkertijd te behandelen, behouden te blijven.

Plaats van regeling

Indien tot één regeling van de coördinatie van besluiten wordt gekomen zou overwogen kunnen worden deze op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht, zodat ook besluiten die buiten het omgevingsrecht vallen gecoördineerd kunnen worden voorbereid.

6. Doelmatig onderzoek en milieueffectrapportage

De regelgeving voor milieueffectrapportage zou teruggebracht dienen te worden tot regeling van één en dezelfde procedure, zonder onderscheid tussen uitgebreid, verkort, of met / zonder passende beoordeling.

Verder is het zinvol om te bezien in hoeverre de regel voor de houdbaarheid (of "bevriezing") van onderzoeksgegevens over milieuaspecten behalve binnen dezelfde

DATUM 11 april 2012
ONS KENMERK OO/OK
PAGINA 6 van 6

projectprocedures, ook toepasbaar zou kunnen zijn binnen een zelfde gebied. Nadat de overheid uitvoerig onderzoek heeft gedaan in het kader van een bestemmingsplan, kan dan worden vermeden dat ondernemingen voor hun vergunningen binnen afzienbare tijd aan een herhaling van onderzoek hoeven te beginnen.

7. Tot slot

Gelet op het algemene karakter van de beschikbare stukken hebben wij ons tot bovenstaande kernpunten beperkt. De Omgevingswet zal van groot belang zijn voor de praktijk. Het is daarom belangrijk dat het een succesvolle wet zal zijn. Gelet op de omvang en diepgang van de operatie, adviseren wij de consultatie van de praktijk niet tot deze ronde te beperken, maar op een later moment gelegenheid te geven te reageren op een voorontwerp van de Omgevingswet met memorie van toelichting.



G.A. van der Veen, E.T. Silleviss Smitt, E. Dans en O. Kwast
AKD