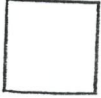


Raad
vanState

Postbus 20019 - 2500 EA 's-Gravenhage

GESCAND

22 JUNI 2012



TNT Post
Port betaa
Port Payé
Pays-Bas

NO Zending met ontvangstbevestiging

Raad
vanState

07313

Zaakno:

W.H. Raaij

21/6
9/16

De Minister van Infrastructuur en
Milieu
Afdeling HBJZ
Gang B06
Koningskade 4 Den Haag
W.H.

No.W14.12.0142/IV

's-Gravenhage, 21 juni 2012

Bij Kabinetsmissive van 20 april 2012, no.12.000962, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een nota van wijziging bij het voorstel van wet tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht, met toelichting.

Naast enige redactionele aanpassingen van het hiervoor genoemde wetsvoorstel voorziet de nota van wijziging in enkele aanpassingen van inhoudelijke aard. Ten eerste bevat zij een nieuwe tekst van artikel 2.3 van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) waarmee wordt beoogd de toepassingsmogelijkheden van bestemmingsplannen voor ontwikkelingsgebieden te verruimen. De voorgestelde bepaling biedt het college van burgemeester en wethouders bevoegdheden om milieugebruiksruimte binnen ontwikkelingsgebieden toe te delen en te herverdelen. Ten tweede strekt de nota van wijziging tot aanvulling van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) waardoor projecten of handelingen binnen een ontwikkelingsgebied, waarvan de effecten op Natura 2000 reeds in het kader van de passende beoordeling van het bestemmingsplan voor dat gebied zijn beoordeeld, worden vrijgesteld van de vergunningplicht op grond van de Nbw 1998. Hiermee wordt beoogd vergunningprocedures te vereenvoudigen en onderzoekslasten voor initiatiefnemers te beperken.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van de nota van wijziging, maar maakt opmerkingen over het ontbreken van een schadevergoedingsregeling in de voorgestelde wijziging van artikel 2.3 van de Chw en over de voorgestelde vrijstelling van de vergunning krachtens de Nbw 1998. In verband daarmee is zij van oordeel dat aanpassing van de nota van wijziging wenselijk is.

1. Optimalisering van milieugebruiksruimte, vergoeding van schade en kosten

Artikel 2.2, eerste lid, van de Chw, voor zover hier van belang, maakt het mogelijk bij algemene maatregel van bestuur gebieden bij wijze van experiment voor de duur van ten hoogste tien jaar aan te wijzen als ontwikkelingsgebied, indien dat met het oog op het versterken van de duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling van die gebieden bijzonder aangewezen is. Ingevolge artikel 2.3, eerste lid, van de Chw stelt de gemeenteraad voor een ontwikkelingsgebied een gebiedsontwikkelingsplan vast dat is gericht op een optimalisering van de milieugebruiksruimte met het oog op het versterken van een duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling van dat gebied in samenhang

met het tot stand brengen van een goede milieukwaliteit.¹ Artikel 2.3a van de Chw voorziet in een overeenkomstige regeling voor de provinciale gebiedsontwikkeling.

Bij het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet zijn negen ontwikkelingsgebieden aangewezen.² Voor zover bekend is tot op heden één gebiedsontwikkelingsplan vastgesteld.³

Het wetsvoorstel⁴ voorziet in de integratie van het gebiedsontwikkelingsplan in het bestemmingsplan. De nota van wijziging vult de voorgestelde regeling voor ontwikkelingsgebieden aan met bevoegdheden voor het college van burgemeester en wethouders om milieugebruiksruimte binnen een ontwikkelingsgebied aan bedrijven of activiteiten toe te delen en te herverdelen. Op grond van het voorgestelde artikel 2.3, derde en vierde lid, van de Chw kan het college van burgemeester en wethouders zijn bevoegdheden tot verlening en wijziging van omgevingsvergunningen respectievelijk het stellen van maatwerkvoorschriften mede uitoefenen met het oog op de optimalisering van de milieugebruiksruimte binnen een ontwikkelingsgebied.⁵

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) kent in artikel 4.2 een vergoedingsregeling voor schade en kosten onder meer ten gevolge van beschikkingen krachtens artikel 2.31, eerste lid, onderdeel a en b, van de Wabo. Laatstgenoemde bepaling maakt het mogelijk om voorschriften van omgevingsvergunningen te wijzigen, onder meer in het geval dat 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, of, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt. Ingevolge artikel 4.2 van de Wabo kent het bevoegde bestuursorgaan aan de houder van een omgevingsvergunning die ten gevolge van de wijziging van de vergunningvoorschriften kosten maakt of schade lijdt die redelijkerwijs niet voor zijn rekening behoren te komen, op diens verzoek of uit eigen beweging een naar billijkheid te bepalen vergoeding toe, voor zover niet op andere wijze in een redelijke vergoeding is of kan worden voorzien.

¹ Ingevolge artikel 2.1, onderdeel a, van de Chw wordt onder milieugebruiksruimte verstaan de binnen een ontwikkelingsgebied aanwezige marge tussen de bestaande milieukwaliteit en de voor dat gebied geldende milieunormen, die kan worden benut voor milieubelastende activiteiten.

² De volgende gebieden, zoals aangegeven op de kaarten in de bijlagen bij het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, zijn aangewezen: Stadshavens Rotterdam, Spoorzone Deventer, Spoorzone Zwolle, Zaanstad Midden, Almere Centrum Weerwater, Amsterdam Buiksloterham, Doetinchem Hamburgerbroek, Maasdonk Nuland-Oost en Soesterberg-Noord.

³ Gebiedsontwikkelingsplan Nuland-Oost van de raad van de gemeente Maasdonk van 5 juli 2011 (Stcrt. 2011, nr. 14800, van 12 augustus 2011). Op 11 januari 2012 is bekendgemaakt dat een gebiedsontwikkelingsplan voor het gebied Waal-/Eemhaven in de gemeente Rotterdam wordt voorbereid (Stcrt. 2012, nr. 508).

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 2, onderdeel F.

⁵ Voor gevallen waarin een ander bestuursorgaan bevoegd is te beslissen over de omgevingsvergunning, kent artikel 2.3, derde lid, onderdeel b, van de Wabo aan het college van burgemeester en wethouders een bevoegdheid tot het geven van een verklaring van geen bezwaar toe. Ook geeft deze bepaling het college van burgemeester en wethouders het recht om het bevoegd gezag te verzoeken voorschriften van de omgevingsvergunning te wijzigen.

Het voorgestelde artikel 2.3, derde lid, onderdeel a, onder 2, en onderdeel b, onder 2, van de Chw verklaart artikel 2.31, eerste lid, onderdeel a en b, van de Wabo van overeenkomstige toepassing, maar doet dat niet ten aanzien van artikel 4.2 van de Wabo. Hierdoor ontstaat de situatie dat de toepassing van artikel 2.31, eerste lid, onderdeel a en b, van de Wabo krachtens de Wabo wel een aanspraak op schadeloosstelling kan meebrengen, maar de toepassing op grond van de Chw niet. Uit de toelichting blijkt niet of deze ongelijkheid op een bewuste keuze berust. Naar het oordeel van de Afdeling dient rechtsongelijkheid op dit punt te worden vermeden, temeer daar de Chw-regeling voor de ontwikkelingsgebieden een experimenteel karakter heeft. De Afdeling adviseert daarom artikel 4.2 van de Wabo van overeenkomstige toepassing te verklaren op besluiten genomen krachtens het voorgestelde artikel 2.3, derde lid, van de Chw.

2. Uitzondering op vergunningplicht

Het voorgestelde artikel 19db van de Nbw 1998 voorziet in enkele uitzonderingen op de vergunningplicht krachtens de Nbw 1998 voor projecten die in het kader van een plan passend zijn beoordeeld. Bepaald is onder meer dat de vergunningplicht voor projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied niet van toepassing is op projecten die zijn beschreven in en worden gerealiseerd overeenkomstig een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een ontwikkelingsgebied als bedoeld in artikel 2.3 van de Chw, indien:

1. ten aanzien van het plan, althans het onderdeel dat betrekking heeft op het project een passende beoordeling is uitgevoerd waaruit de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten, en
2. het bestuursorgaan dat het plan heeft vastgesteld tevens bevoegd is voor de verlening van een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, voor een dergelijk project, of, als dat niet het geval is, het laatstbedoelde bestuursorgaan heeft ingestemd met het onderdeel van het plan dat betrekking heeft op het project.

De voorgestelde bepaling strekt ertoe te voorkomen dat deze projecten en andere handelingen dubbel worden getoetst op hun effecten voor natuurwaarden. De toetsing vindt plaats op planniveau en hoeft, indien wordt voldaan aan de voorgestelde voorwaarden, niet nogmaals op projectniveau te worden uitgevoerd. Dit vereenvoudigt vergunningprocedures en beperkt de onderzoekslasten voor initiatiefnemers, aldus de toelichting.⁶

Artikel 19db van de Nbw 1998 voorziet uitsluitend in een vrijstelling van vergunningverplicht voor projecten en andere handelingen die zijn beschreven in, en worden gerealiseerd, onderscheidenlijk verricht, overeenkomstig een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een ontwikkelingsgebied als bedoeld in artikel 2.3 van de Chw. De beperking van het toepassingsbereik van artikel 19db tot de ontwikkelingsgebieden brengt met zich dat deze bepaling deelt in het

⁶ Toelichting, Onderdeel C.

experimentele karakter van de regeling voor die gebieden. De Afdeling benadert artikel 19db van de Nbw 1998 daarom als een experimentenregeling waarmee wordt beoogd proefondervindelijk vast te stellen of de vrijstelling een bijdrage kan leveren aan de verbetering van de uitvoeringspraktijk van de Nbw 1998, in het bijzonder wat betreft de terugdringing van onderzoekslasten voor initiatiefnemers en het voorkomen van dubbele toetsingen. In dit licht merkt de Afdeling het volgende op over artikel 19db van de Nbw 1998.

a. beoogde werking van de vrijstelling

Artikel 19db van de Nbw 1998 bepaalt dat een vergunning niet is vereist voor projecten als in het kader van de passende beoordeling van het plan de zekerheid is verkregen dat "het project" de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten. Het komt de Afdeling voor dat door de formulering van artikel 19db, vooral door het gebruik van de term "het project", voor de passende beoordeling van het plan een gedetailleerde omschrijving en beoordeling van het voorgenomen project noodzakelijk is. De bedoelde zekerheid kan immers alleen dan worden gegeven wanneer op het moment van de passende beoordeling van het plan duidelijk is welke uit een oogpunt van Natura 2000 relevante effecten het voorgenomen project zal hebben. Volgens de toelichting echter wordt een dergelijk detailniveau bij de passende beoordeling van het plan niet beoogd. Uit de toelichting volgt veeleer dat wordt beoogd bepaalde in de passende beoordeling onderzochte effecten in het plan vast te leggen door deze te begrenzen: "Een en ander vergt overigens niet zozeer dat het project als zodanig in detail wordt beschreven in het plan, maar wel dat – met inachtneming van een zekere voorzichtigheidsmarge – de grens is bepaald tot welke alle potentiële effecten van dergelijke projecten, rekening houdend met de locatie waar zij worden gerealiseerd en rekening houdend met de cumulatie van andere effecten zeker geen significante effecten hebben op enig Natura 2000-gebied."⁷

Gelet op het voorgaande bestaat er een discrepantie tussen de voorgestelde bepaling en de toelichting. Een duidelijke keuze tussen enerzijds de vrijstelling zoals geformuleerd in de voorgestelde bepaling en anderzijds de vrijstelling zoals beschreven in de toelichting is wenselijk. In dit verband komt het de Afdeling voor dat het in de toelichting beschreven leidend moet zijn, wil het experiment met de vrijstelling van de vergunningplicht een duidelijke meerwaarde ten opzichte van de geldende wetgeving hebben. Zij adviseert daarom de voorgestelde bepaling aan te passen door deze in overeenstemming te brengen met de toelichting.

b. vrijstelling als bedoeld in de toelichting

Voor het geval voor de vrijstelling zoals beschreven in de toelichting wordt gekozen, wijst de Afdeling op het volgende.

1°. Volgens de toelichting is de uitzondering op de vergunningplicht voor projecten slechts aan de orde als:

⁷ Toelichting, Onderdeel C.

- a. in het plan is verzekerd dat het bestuursorgaan dat het plan heeft vastgesteld toetst dat de effecten van het concrete project, tezamen met de effecten van andere activiteiten, beneden de in het plan vastgestelde grenzen voor deze effecten blijven, en
- b. het concrete project geen andere effecten veroorzaakt dan de effecten die bij de vaststelling van het plan zijn beoordeeld.

Deze randvoorwaarden zijn niet opgenomen in het voorgestelde artikel 19db. Artikel 19db biedt in zoverre meer ruimte dan volgens de toelichting is beoogd. De Chw en de Wet ruimtelijke ordening voorzien er niet in dat een toetsingsregime met de hiervoor genoemde randvoorwaarden kan worden opgenomen in een bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied. De Afdeling adviseert de voorgestelde bepaling op dit punt aan te vullen.

2°. Op grond van artikel 19db geldt een vrijstelling van de vergunningplicht voor projecten of andere handelingen die "zijn beschreven" in een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een ontwikkelingsgebied. Deze formulering is onduidelijk en kan in de rechtspraak tot problemen leiden. Enerzijds zou hiermee bedoeld kunnen zijn dat de projecten en handelingen in de voorschriften van het bestemmingsplan moeten zijn omschreven. In dat geval moet worden opgemerkt dat een bestemmingsplan krachtens de Wet ruimtelijke ordening wel een juridisch-planologische regeling voor gronden en gebouwen bevat, maar geen concrete projecten en handelingen beschrijft. Anderzijds zou bedoeld kunnen zijn dat de projecten en handelingen in de toelichting bij een bestemmingsplan moeten zijn omschreven. Voor zover dat is bedoeld, moet worden opgemerkt dat de toelichting geen bindend onderdeel van het bestemmingsplan is. De passende beoordeling in de zin van de Nbw 1998 richt zich op hetgeen juridisch-planologisch mogelijk wordt gemaakt, niet op de beschrijvingen in de toelichting. De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 19db te verduidelijken.

3°. Voor een passende beoordeling van een bestemmingsplan moet volgens vaste rechtspraak worden uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt aan ontwikkelingen binnen het plangebied.⁸ Naarmate een bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied meer globale en flexibele bestemmingen bevat, wordt het complexer om een passende beoordeling te maken van de effecten die het plan op Natura 2000-gebieden kan hebben. De variatie aan potentiële inrichtingen en activiteiten alsook de mogelijke scenario's van de invulling van het ontwikkelingsgebied nemen immers toe. Gelet hierop kunnen in de praktijk problemen ontstaan bij het maken van een passende beoordeling. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

4°. Voor de toepassing van de vrijstelling van de vergunningplicht is niet alleen vereist dat de effecten van een concrete activiteit passen binnen de effecten die reeds bij het bestemmingsplan passend beoordeeld zijn. Ook moet de eertijds uitgevoerde passende beoordeling actueel zijn op het moment dat moet worden beslist over de toelating van een concrete activiteit. Dit actualiteitsvereiste ziet op

⁸ Vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 11 april 2012, in zaak no. 201003878/1/R3, www.raadvanstate.nl.

de mogelijke cumulatie met effecten van andere plannen en projecten alsmede op ontwikkelingen in de natuur, zowel feitelijk als ten aanzien van de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden die in de loop van de tijd gewijzigd kunnen worden. Uit de toelichting blijkt niet of dit is onderkend en in hoeverre is gewaarborgd dat een passende beoordeling voldoende actueel blijft om een vrijstelling van de vergunningplicht voor projecten te kunnen rechtvaardigen. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

5°. De toelichting gaat niet in op de gevolgen van de beoogde regeling voor burgers en ondernemers. Het in de toelichting geschetste regime voorziet weliswaar in het vervallen van de vergunningplicht, maar daarvoor in de plaats dient het project getoetst te worden aan een regime dat in het plan is opgenomen. Dat brengt zowel administratieve lasten voor initiatiefnemers als bestuurslasten met zich. Initiatiefnemers dienen te voorzien in de benodigde gegevens opdat het bevoegde bestuursorgaan deze toetsing kan uitvoeren. Mede gelet op de doelstelling van artikel 19db van de Nbw 1998, te weten de terugdringing van onderzoekslasten voor initiatiefnemers, is het van belang dat in de toelichting wordt geconcretiseerd in hoeverre de hoeveelheid van door de initiatiefnemers te leveren gegevens naar verwachting per saldo zal afnemen. Voorts vervalt de vergunningplicht volgens de toelichting alleen als het project geen andere gevolgen heeft voor het Natura 2000-gebied dan de gevolgen die bij het plan passend zijn beoordeeld. Op welke wijze voor burgers en ondernemers kenbaar kan zijn of alle gevolgen van hun project bij de planvaststelling aan de orde zijn geweest, wordt niet vermeld. De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

3. Consultatie decentrale overheden

Op grond van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (hierna: Code) moet conceptregelgeving met relevantie voor decentrale overheden voor advies aan het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) worden voorgelegd. Het advies dient te worden meegezonden naar de Afdeling advisering van de Raad van State.⁹ Voorts schrijft de Code voor dat de betrokken ambtenaren en beleidsmedewerkers elkaar op de hoogte houden van het moment van indiening bij de Tweede en Eerste Kamer en eventuele nota's van wijziging respectievelijk mondelinge of schriftelijke inbreng bij de Tweede en Eerste Kamer.¹⁰

De toelichting vermeldt dat de nota van wijziging voor reactie is toegezonden aan de VNG en het IPO. De Afdeling begrijpt dit aldus dat het IPO en de VNG om een bestuurlijk advies is gevraagd.¹¹ Gelet op het ingrijpende karakter van de nota van wijziging, komt dit de Afdeling begrijpelijk voor. De uitgebrachte adviezen zijn

⁹ Code Interbestuurlijke Verhoudingen, bijlage I, onderdeel IV "Afspraken Interbestuurlijke Verhoudingen", in samenhang met bijlage III, onderdeel 6 "Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden", Den Haag, 2004, blz. 28, 29 en 40, 41.

¹⁰ Code, bijlage III, onderdeel 6 "Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden", Den Haag, 2004, blz. 40 en 41.

¹¹ Toelichting, Afstemming met IPO, VNG en VNO/NCW.

echter niet aan de Afdeling meegezonden, zodat zij daarvan geen kennis heeft kunnen nemen.

De Afdeling adviseert om, ingeval het IPO, de VNG of de Unie van Waterschappen bestuurlijke adviezen hebben uitgebracht over een nota van wijziging, deze adviezen tegelijkertijd met de nota's van wijziging mee te zenden, zodat zij daarvan tijdig kennis kan nemen.¹²

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat de nota van wijziging wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

(get.) Donner

¹² Zie ook aanwijzing 268 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.12.0142/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In het voorgestelde artikel 2.3, derde lid, onderdeel a, ten tweede, van de Chw na de zinsnede "en met toepassing" invoegen: van.
- In het voorgestelde artikel 2,3, derde lid, onderdeel a, onder 2, en onderdeel b, onder 2, van de Chw de zinsnede "§ 3.4 van die wet" vervangen door: paragraaf 3.4 van die wet.
- In het voorgestelde artikel 2.3, derde lid, onderdeel b, ten tweede, van de Chw de zinsnede "het bij of krachtens artikel 2.4, tweede, derde of vierde lid, van die wet aangewezen bevoegd gezag" vervangen door: het bevoegd gezag.
- In het voorgestelde artikel 2.3, vierde lid, van de Chw "de Wet milieubeheer" vervangen door "de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht".
- In het voorgestelde artikel 2.3, tiende lid, van de Chw "De gemeente draagt" vervangen door: Burgemeester en wethouders dragen.
- In verband met de lengte en complexe structuur van het voorgestelde artikel 2.3 van de Chw de bepaling zo mogelijk splitsen in meer artikelen (aanwijzing 99, derde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In het voorgestelde artikel 19db de zinsnede "Het verbod, bedoeld in artikel" vervangen door: Artikel.
- In het voorgestelde artikel 19db "gerealiseerd" vervangen door: verwezenlijkt.
- In het voorgestelde artikel 19db, onderdeel a, van de Nbw 1998 verduidelijken dat de voorwaarde van een passende beoordeling geldt voor projecten en de voorwaarde van een beoordeling op grond van artikel 19e geldt voor andere handelingen.
- In het voorgestelde artikel 19db, onderdeel b, van de Nbw 1998 na "een andere handeling" een komma plaatsen.
- De bestuursorganen die het bestemmingsplan onderscheidenlijk het provinciale inpassingsplan vaststellen, zijn nooit bevoegd gezag voor de vergunningverlening krachtens de Nbw 1998. Daarom in het voorgestelde artikel 19db, onderdeel c, als volgt herformuleren:
c. het bestuursorgaan dat bevoegd is voor de verlening van een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, voor een dergelijk project of andere handeling, heeft ingestemd met het onderdeel van het plan dat betrekking heeft op het project of de andere handeling.
- In de wijzigingsopdracht in onderdeel D (wijziging van artikel 3.8, vierde lid, tweede volzin, Wet ruimtelijke ordening) het woord "telkens" schrappen.