

Supplement bij Stibbe/VNG-brochure 'Nieuwe Crisis- en herstelwet'

(uitgave nr. 2010-068)

Algemeen

Op 31 maart 2010 is de Crisis- en herstelwet (Chw) van kracht geworden. Een deel van de Chw had een tijdelijk karakter; beoogd was beëindiging op 1 januari 2014. Inmiddels is de Chw 'permanent gemaakt' en is een aantal omgevingsrechtelijke 'quick wins' doorgevoerd¹. Op 25 april 2013 is een groot deel van de wet 'Wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten' (hier verder genoemd: wijzigingswet) in werking getreden². Daarmee wordt vooruitgelopen op de wens om de wettelijke maatregelen uit de Chw voor zover mogelijk een permanente plek in het bestuursrecht en het omgevingsrecht te geven en zo een blijvende inbedding van deze maatregelen te realiseren.

Dit supplement bevat een update van onderdelen van de Inleiding en hoofdstukken 1 en 2 van de Stibbe/VNG-brochure naar aanleiding van voornoemde wijzigingswet. De wijzigingswet bevat tevens wijzigingen van diverse andere wetten. Deze zijn in dit supplement opgenomen in een nieuw hoofdstuk 4. De indeling van de brochure wordt daartoe gevolgd.

Inleiding

Wijziging geldingsperiode (art. 5.10 Chw), pagina 8

De Chw zoals die op 31 maart 2010 in werking is getreden omvat zowel tijdelijke maatregelen voor aangewezen (categorieën van) projecten en bevoegdheden, als (permanent) wijzigingen van bijzondere wetten en lagere regelgeving. De categorie Lagere regelgeving blijft hier verder buiten bespreking. Ten aanzien van de eerste categorie heeft de wijzigingswet de werkingsduur van de Chw voor onbepaalde duur verlengd door het aanpassen van artikel 5.10 Chw³. De definitieve verankering van deze maatregelen uit de Chw zal te zijner tijd worden geregeld door een afzonderlijk wetsvoorstel tot wijziging van de Awb en via de totstandkoming van de nieuwe Omgevingswet.

1 Bijzondere bepalingen voor projecten

Beroepsrecht bij de bestuursrechter van decentrale overheden (art. 1.4 Chw), pagina 13

De Chw beperkte het beroepsrecht van decentrale overheden bij de bestuursrechter tegen onder de Chw vallende besluiten (indien deze niet tot hen gericht waren). Art. 1.4 Chw is gewijzigd en in overeenstemming gebracht met de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever⁴. Dit is bereikt door de uitsluiting van het beroepsrecht te beperken tot alleen de besluiten van centrale overheden. Gemeenten kunnen nu dus wel (weer) opkomen tegen 'Chw-besluiten' van provincies.

Afdeling 4: lex silencio positivo (art. 1.12 Chw), pagina 16

Deze afdeling is komen te vervallen, omdat artikel 3.16 Wro per 1 oktober 2010 is vervallen en is vervangen door een omgevingsvergunning op grond van art. 2.1, lid 1 onder b Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Op die regeling is de lex silencio positivo al van toepassing voor zover een aanvraag de reguliere procedure doorloopt (zie art. 3.9, derde lid, Wabo).⁵

1 Kamerstukken II 2011/12, 33 135 ; Staatsblad 2013, 144 en 145

2 Een deel van de artikelen heeft eerst nog nadere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur. Deze artikelen dan wel onderdelen daarvan zullen gelijktijdig in werking treden met de daarop betrekking hebbende artikelen uit de algemene maatregel van bestuur.

3 Kamerstukken I 2011/12, 33 135, nr. A, onderdeel L

4 Kamerstukken I 2011/12, 33 135, nr. A, onderdeel C

5 Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 25.

2 Bijzondere voorzieningen

Ontwikkelingsgebieden (art. 2.1 – 2.3a Chw), pagina 17

In artikel 2.2 Chw is, naast bestaand stedelijk gebied of bestaand bedrijventerrein nu ook het 'gebied ter uitbreiding van de haven van Rotterdam' opgenomen als gebieden die via een aanwijzingsprocedure in aanmerking komen om bij wijze van experiment te worden aangewezen als ontwikkelingsgebied. Voorts integreert het gebiedsontwikkelingsplan in het bestemmingsplan (art. 2.3 Chw). Daarmee verdwijnt het aparte planfiguur 'gebiedsontwikkelingsplan'; de functie en alle onderdelen daarvan worden in en via (een wijziging) van een bestemmingsplan geregeld⁶.

Om de milieugebruiksruimte binnen een aangewezen Chw-ontwikkelingsgebied te optimaliseren kan het college van burgemeester en wethouders via het stellen van voorschriften de bestaande milieugebruiksruimte inperken. Het gewijzigde artikel 2.3, lid 3 Chw biedt nu ook mogelijkheden om in een ontwikkelingsgebied :

- 1 bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een inrichting, gelegen in het plangebied, waarvoor het college van burgemeester en wethouders zelf bevoegd gezag zijn, (beperkende) voorschriften te stellen,
- 2 ambtshalve de vigerende omgevingsvergunning voor een inrichting, gelegen in het plangebied, waarvoor het college van burgemeester en wethouders zelf bevoegd gezag zijn, te wijzigen, dan wel
- 3 maatwerkvoorschriften te stellen, indien de desbetreffende bedrijven niet vergunningplichtig zijn, maar worden gereguleerd door het Activiteitenbesluit.

Voor gevallen waarin het college van burgemeester en wethouders op basis van de Wabo en het Bor niet zelf zijn aangewezen als bevoegd gezag, wordt voorzien in twee aanvullende bevoegdheden voor burgemeester en wethouders:

- 1 het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen (vvgb), waarbij voorschriften kunnen worden meegegeven aan het vergunningverlenende bevoegd gezag, en
- 2 het doen van een voor het bevoegd gezag bindend verzoek tot wijziging van de omgevingsvergunning.

Voor het overige wordt de systematiek van de Wabo en Wm ten aanzien van wie er bevoegd gezag is met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving ongemoeid gelaten. Het college krijgt alleen een aanvullende mogelijkheid om – ongeacht wie bevoegd gezag is met betrekking tot de desbetreffende inrichting – emissie-eisen bij te (laten) stellen met het oog op optimalisering van milieugebruiksruimte.

⁶ Kamerstukken I, 2011/12, 33 135, nr. A, onderdeel E en F

4 Wijziging van diverse wetten

Interimwet stad-en-milieubenadering (art. 2.4.1 wijzigingswet Chw)

De Interimwet stad-en-milieubenadering is bij de inwerkingtreding van de Chw verlengd tot 1 januari 2014, de beoogde einddatum van de Chw. De wijzigingswet heeft, analoog aan het vervallen van de einddatum voor de Chw, de werkingsduur van de Interimwet stad-en-milieubenadering voor onbepaalde tijd verlengd (art. 25 Interimwet).

Natuurbeschermingswet (art. 2.12 wijzigingswet Chw)

De Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw) is op twee belangrijke punten gewijzigd.

1 Vastleggen randvoorwaarden natuur in bestemmingsplan (art. 19db Nbw).

In een bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied kunnen op voorhand de randvoorwaarden uit het oogpunt van natuurbescherming worden vastgelegd waaronder projecten of handelingen binnen een ontwikkelingsgebied (zoals bedoeld in bovengenoemd artikel 2.3 Chw) worden toegelaten. Het nieuwe artikel 19db Nbw bepaalt dat een vergunning wordt verleend, indien aan de voorwaarden genoemd in het artikel is voldaan. Bepaald is onder meer dat de vergunning voor projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied wordt verleend voor 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, lid 1 Nbw voor een dergelijk project, of, als dat niet geval is, het bestuursorgaan dat dan wel bevoegd is, heeft ingestemd met het onderdeel van het plan dat betrekking heeft op het project.

Hiermee wordt getracht 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 biedt vooraf zekerheid aan burgers en bedrijven zonder aantasting van rechtsbescherming.

2 Stikstofdepositie in relatie tot de vergunningplicht van art. 19d Nbw (art. 19kd Nbw)

De Chw introduceerde voor projecten de regeling dat de gevolgen van handelingen die per saldo niet leiden tot een toename van stikstofdepositie in het Natura-2000 gebied in bepaalde omstandigheden niet worden betrokken bij een vergunning op grond van art. 19d, lid 1, Nbw. De wijziging van artikel 19kd Nbw breidt deze regeling uit naar plannen. Indien de in een (bestemmings)plan voorziene activiteit niet, of per saldo niet leidt tot een toename van de stikstofdepositie, is er voor het element stikstof geen passende beoordeling noodzakelijk⁷.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (artt. 2.1.6, 2.2.1 en 2.3.1 wijzigingswet Chw)

De wijzigingswet wijzigt ook de Wabo. De voor gemeenten relevante wijzigingen hebben te maken met onlosmakelijkheid, fasering, tijdelijke omgevingsvergunningen en houdbaarheid onderzoeksgegevens⁸.

Onlosmakelijkheid (artt. 1.1 en 2.7 Wabo)

Het begrip 'onlosmakelijkheid' is nu in artikel 1.1 Wabo opgenomen en artikel 2.7 Wabo is geherfor-

7 Nadere uitleg over de wijziging in de brief van de Staatssecretaris EZ aan de Commissie MER (http://www.commissiemer.nl/actueel/2013juli/Wetswijziging_Artikel_19kd_Natuurbeschermingswet)

8 Zie VNG-Ledenbrief 13/044 d.d. 15 mei 2013 (<http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2013/20130515-ledenbrief-crisis-herstelwet.pdf>) met uitgebreide toelichting op de wijzigingen in de Wabo.

muleerd. Een onlosmakelijke activiteit wordt nu gedefinieerd als 'een activiteit die behoort tot verschillende categorieën activiteiten als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2' van de Wabo. Bij deze definitie is gebruik gemaakt van de omschrijving die voorheen in artikel 2.7, lid 1 Wabo, van dit begrip werd gegeven. Het gaat hierbij dus om een activiteit die uit juridisch oogpunt op basis van de Wabo tegelijkertijd ook aangemerkt moet worden als een andere activiteit. Deze activiteiten overlappen elkaar, zijn fysiek niet te scheiden of op te splitsen, kunnen niet los van elkaar worden gezien, vormen één en dezelfde handeling.⁹

Flexibilisering door soepeler fasering (art. 2.7 Wabo)

Het vereiste dat onlosmakelijk verbonden activiteiten tegelijkertijd moeten worden aangevraagd is losgelaten voor aanvragen omgevingsvergunning voor de activiteiten strijd met bestemmingsplannen en bouwen. Artikel 2.7, lid 1 van de Wabo is hiertoe gewijzigd. De procedure is flexibeler gemaakt waardoor een omgevingsvergunning voor afwijken bestemmingsplan meerdere keren bruikbaar is en in dat geval een juridisch-planologisch kader biedt voor toekomstige concrete bouwactiviteiten. Het project waarin de planologische omgevingsvergunning voorziet kan daardoor in stappen worden uitgevoerd. Deze planologische omgevingsvergunning beoogt geen verandering aan te brengen in de jurisprudentie¹⁰ ten aanzien van planologische afwijkingsbesluiten op grond van de Wro en WRO en kan dan ook niet dienen als algemeen geldend toetsingskader voor toekomstige nog niet geconcretiseerde bouwplannen. De indieningsvereisten uit artikel 2.3 Mor zijn onverkort van toepassing op een aanvraag omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik.

Afschaffen uitgebreide procedure tijdelijke afwijking bestemmingsplan (artt. 2.12 en 3.10 Wabo)

De afzonderlijke tijdelijke afwijkingsmogelijkheid van het bestemmingsplan zoals die was opgenomen in artikel 2.12, lid 2, Wabo is vervallen om snel en flexibel in te kunnen spelen op tijdelijke maatschappelijke wensen en behoeften, zoals bijvoorbeeld plaatsing van mantelzorgwoningen en het tijdelijk geven van een andere functie aan leegstaande kantoorgebouwen. Met name de verplichte uitgebreide procedure, de maximale afwijkingstermijn van vijf jaar en het "tijdelijke behoefte"-criterium vormde in de praktijk een belemmering. Tijdelijke afwijkingen van het bestemmingsplan of de beheersverordening worden nu mogelijk gemaakt door middel van een binnenplanse afwijking van het bestemmingsplan of buitenplanse afwijking op basis van de kruimellijst uit het Bor, waarop de reguliere procedure van de Wabo van toepassing is. Deze procedure duurt acht weken (met de mogelijkheid om deze met zes weken te verlengen). Tevens geldt de *lex silencio positivo*: het van rechtswege goedkeuren van een aanvraag na overschrijding van de daarvoor geldende beslistermijn.

In samenhang met deze wijzigingen is een AMvB in voorbereiding om in artikel 5.18, lid 1 Bor de gestelde maximumtermijn voor de afwijking van vijf jaar en voorwaarde dat de activiteit moet voorzien in een tijdelijke behoefte geheel los te laten en aan artikel 4 van bijlage II bij het Bor (de voormalige zogeheten kruimellijst) tijdelijke planologische afwijkingen tot een termijn van maximaal tien jaar als nieuwe categorie toe te voegen. Dan wordt de termijn slechts gereguleerd door artikel 2.23, lid 1 Wabo waardoor het bevoegd gezag een op de concrete activiteit afgestemde termijn kan stellen die langer kan zijn dan vijf of zelfs tien jaar.

Wanneer deze laatstgenoemde wijzigingen en de in voorbereiding zijnde AMvB van kracht worden, is de reguliere Wabo-voorbereidingsprocedure van toepassing bij tijdelijke afwijking door middel van de binnenplanse afwijking of de buitenplanse afwijking op basis van de kruimellijst. Dat betekent dat het college dan bevoegd is om (zonder vvgb) toestemming te verlenen om gedurende maximaal 10 jaar af te wijken het bestemmingsplan.

⁹ Zie ook: B. Rademaker, 'De Wabo werkt!', TBR 2011/4.

¹⁰ ABRvS, 1 september 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BN5725](https://www.eclii.nl/rvs/2010:BN5725).

Houdbaarheid onderzoeksgegevens (3.1a Wabo)

In paragraaf 3.1 van de Wabo is een nieuw artikel 3.1a ingevoegd waardoor het bevoegd gezag zich bij het verlenen van een omgevingsvergunning in ieder geval kan baseren op gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar. De houdbaarheidsbepaling geldt voor alle besluiten die krachtens de Wabo genomen en ongeacht de Wabo-voorbereidingsprocedure (regulier of uitgebreid) die daarop van toepassing is. De houdbaarheidsbepaling legitimeert slechts dat van (twee jaar) oude gegevens wordt uitgegaan, die voldoende actualiteitswaarde hebben om het besluit daarop te baseren.

Wet ruimtelijke ordening (artt. 2.1.11, 2.2.5 en 2.3.3 wijzigingswet Chw)

Houdbaarheid van onderzoeksgegevens (art. 3.37 Wro)

In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), dat regels stelt ten aanzien van de voorbereiding van bestemmingsplannen, zal de langere houdbaarheid van gegevens en onderzoeken worden geregeld. Aan artikel 3.37 Wro is een nieuw tweede lid toegevoegd dat daartoe een uitdrukkelijke grondslag biedt.

Planschade (art. 6.1 Wro)

Artikel 6.1, lid 2 van de Wro is verduidelijkt door clustering in typen schadeveroorzakende besluiten, te weten (1) planologische regeling, (2) wijziging, uitwerking of nadere eisen te stellen op grond van een reeds in de planologische regeling opgenomen bevoegdheid en (3) omgevingsvergunning voor bepaalde activiteiten.

Een belangrijke wijziging is de uitbreiding van het aantal schadeveroorzakende besluiten in deze derde categorie. Deze laatste categorie, die de afwijking van het bestemmingsplan (bevoegdheid op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder 1, onderdeel b en c, Wabo) omvatte, is uitgebreid met de aanleg- en sloopvergunning (bevoegdheid op grond van respectievelijk artikel 3.3 en 3.38, lid 3, Wro) en de afwijking van de beheersverordening (bevoegdheid op grond van artikel 3.38, lid 4, Wro).

Een nieuw (zesde) lid van artikel 6.1 Wro regelt dat de aansprakelijkheid voor planschade intreedt indien er daadwerkelijk een besluit is genomen dat schade tot gevolg heeft. Niet langer vormt het moment van de nieuwe planologische regeling met de vergunningvereiste het moment waarop vergoeding van planschade aan de orde is, maar het moment dat er een concreet besluit over de uitvoering is genomen dat werkelijke schade tot gevolg heeft (in het bijzonder bij de weigering van de vergunning of een besluit waarin aan de verleende omgevingsvergunning voorwaarden worden verbonden).

Wet milieubeheer (art. 2.1.9 wijzigingswet Chw)

Afschaffen jaarlijks vaststellen milieuprogramma (hoofdstuk 4 Wm)

De in hoofdstuk 4 Wm voor alle bestuursniveaus de opgenomen verplichting om jaarlijks een milieuprogramma vast te stellen is geschrapt. Dit was een uitvoeringsprogramma met de jaarlijkse inzet van menskracht en middelen. 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 sloot niet meer aan bij de praktijk.

Houdbaarheid onderzoeksgegevens (art. 13.5 Wm)

Via artikel 13.5 Wm is een generiek voor het omgevingsrecht doorwerkende houdbaarheidsbepaling met betrekking tot onderzoeksgegevens opgenomen. Deze bepaling werkt door in de in artikel 13.1 Wm opgenomen wetten: Mijnbouwwet, hoofdstuk VIIa van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, de Kernenergiewet, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet bodembescherming, de Ontgrondingenwet en de Waterwet, indien afdeling 3.4 Awb in die wetten van toepassing is verklaard, tenzij de doorwerking in artikel 13.5, lid 2 Wm is uitgesloten.

Wet geluidhinder (art. 2.2.2 wijzigingswet Chw)

De wijziging van de Wgh hangt nauw samen met de afschaffing van de uitgebreide procedure voor tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan bijvoorbeeld voor de plaatsing van mantelzorgwoningen en het tijdelijk geven van een functie aan leegstaande kantoorgebouwen (zie hierboven onder Wabo). Voor dergelijk tijdelijk afwijken is vaak een besluit tot het vaststellen van hogere geluidgrenswaarden (art. 110c Wgh) nodig. Dit laatste besluit wordt voorbereid met afdeling 3.4 Awb. Om te voorkomen dat een dergelijke omgevingsvergunning altijd moet worden geweigerd, omdat het besluit hogere grenswaarde wegens langere proceduretijd niet gelijktijdig kan worden genomen, is de Wgh zodanig gewijzigd dat bij een omgevingsvergunning tot afwijken voor kruimelgevallen, de voorbereiding van een besluit hogere grenswaarde niet met afdeling 3.4 Awb behoeft te geschieden. Dit betekent een procedurele versnelling, omdat in dat geval de reguliere procedure van de Wabo dient te worden gevolgd en uiterlijk gelijktijdig met het besluit tot het verlenen van de omgevingsvergunning dient te worden genomen.