

**Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad**

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

-

betreft
Wet tot wijziging van de Crisis-
en herstelwet en diverse andere
wetten (oChw)

ons kenmerk
FLO/U201300668
Lbr. 13/044

datum
15 mei 2013

Samenvatting

De Crisis- en herstelwet (Chw) uit 2010 had in eerste instantie een tijdelijk karakter maar is 'permanent gemaakt' door de wet *Wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten*. Bij deze wijziging is ook een aantal aanvullende verbeteringen van het omgevingsrecht doorgevoerd. De wijzigingswet is grotendeels in werking getreden op 25 april 2013 (Stb. 2013, 145).

De voor gemeenten relevante wijzigingen zijn:

- De werkingsduur van de Chw is voor onbepaalde tijd verlengd.
- Het beroepsrecht bij de bestuursrechter wordt verruimd, zodat gemeenten nu wel kunnen opkomen tegen Chw-besluiten van provincies.
- De Chw is gewijzigd om de toepassingsmogelijkheden van bestemmingsplannen voor ontwikkelingsgebieden (verder) te verruimen. Gevolgen hiervan zijn dat het aanwijzen van een ontwikkelingsgebied is uitgebreid tot 'gebied ter uitbreiding van de haven van Rotterdam'. De juridische figuur van het ontwikkelingsplan verdwijnt; regeling gebeurt nu door een bestemmingsplan. Binnen een ontwikkelingsgebied kunnen bestaande milieurechten worden aangetast zodat de feitelijke milieuruimte beter kan worden ingezet voor ontwikkelingen in dat gebied.
- De Natuurbeschermingswet 1998 is gewijzigd zodat projecten of handelingen binnen een ontwikkelingsgebied, waarvan de effecten op Natura 2000-gebieden al in een passende beoordeling van het bestemmingsplan voor dat gebied zijn beoordeeld, worden vrijgesteld van de vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet 1998.
- De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is gewijzigd. Deze wijzigingen hebben te maken met onlosmakelijkheid, fasering, tijdelijke omgevingsvergunningen en de houdbaarheid van onderzoeksgegevens.
- De Wet ruimtelijke ordening (Wro) wordt gewijzigd en verduidelijkt op het gebied van planschade.
- In de Wet milieubeheer wordt het verplichte gemeentelijke milieuprogramma geschrapt.

Aan de leden

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

-

betreft

ons kenmerk

datum

Wet tot wijziging van de Crisis-
en herstelwet en diverse andere
wetten (pChw)

FLO/U201300668
Lbr. 13/044

15 mei 2013

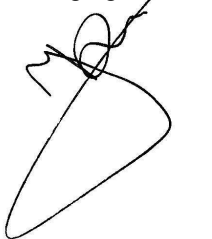
Geacht college en gemeenteraad,

De Crisis- en herstelwet (Chw) is op 31 maart 2010 van kracht geworden. De wet werd nodig gevonden in verband met de financiële en economische crisis en richtte zich daarom op de versnelling van infrastructurele projecten, andere grote bouwprojecten en projecten op het gebied van duurzaamheid, energie en innovatie. De Chw had een tijdelijk karakter; de werking ervan eindigde in 2014.

Inmiddels is de Chw 'permanent gemaakt' en is een aantal omgevingsrechtelijke 'quick wins' doorgevoerd. Op 25 april 2013 is namelijk een groot deel van de wet 'wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten' (hier verder genoemd: wijzigingswet) in werking getreden. Dit gebeurt vooruitlopend 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.

In deze brief gaan wij in op een aantal belangrijke wijzigingen die door de wijzigingswet mogelijk worden gemaakt. Eerst blikken we kort terug op het proces dat heeft geleid tot vaststelling van de wijzigingswet. Vervolgens behandelen we per onderdeel de daarin voor gemeenten relevante wijzigingen.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens
Voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.

1. Achtergrond

De Chw is op 31 maart 2010 van kracht geworden. De wet werd nodig gevonden in verband met de financiële en economische crisis en richtte zich daarom op de versnelling van infrastructurele projecten, andere grote bouwprojecten en projecten op het gebied van duurzaamheid, energie en innovatie. De Chw had een tijdelijk karakter; de werking ervan eindigde in 2014.

Inmiddels is de Chw 'permanent gemaakt' en daarnaast is een aantal omgevingsrechtelijke 'quick wins' doorgevoerd.¹ 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 getreden.²

Dit gebeurt vooruitlopend 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.

In deze brief gaan wij in op een aantal zaken die door de wijzigingswet worden mogelijk gemaakt. Eerst blikken we kort terug op het proces dat heeft geleid tot vaststelling van de wijzigingswet. Vervolgens behandelen we per gewijzigde wet de daarin voor gemeenten relevante wijzigingen.

2. Proces en inhoud

Het traject dat leidde naar vaststelling van de wijzigingswet was lang en kende diverse hobbels. Het oorspronkelijke voorstel bevatte wijzigingen in het procesrecht en een aantal verregaande 'quickwins', bijvoorbeeld de omgevingsvergunning-plus. Dat voorstel is drastisch gewijzigd na een zeer kritisch advies van de Raad van State.³ Diverse wijzigingen werden geschrapt (en soms overgeplaatst naar andere, meer passende wetsvoorstellen). Daarnaast werd een aantal nieuwe wijzigingen geïntroduceerd.

De wet heeft twee belangrijke doelen. Als eerste wordt een permanente werking toegekend aan de tijdelijke regelingen in de Chw door de looptijd van de wet, die zou eindigen op 1 januari 2014, voor onbepaalde tijd te verlengen. Daarnaast bevat de wet enkele verbeteringen van de volgende wetten: Gemeentewet, Natuurbeschermingswet 1998, Ontgrondingenwet, Spoedwet wegverbreding, Tracéwet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet bodembescherming, Wet Luchtvaart, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Wet geluidhinder, Interimwet stad-en-milieubenadering, Onteigeningswet. Hieronder wordt verder ingegaan op de (voor gemeenten relevante) wijzigingen die de eindstreep gehaald hebben.

3. Wijzigingen in de Crisis- en herstelwet (Chw)

De Chw wordt op een aantal punten belangrijk gewijzigd. De wet wordt permanent gemaakt, het beroepsrecht van gemeenten wordt verruimd en er worden diverse maatregelen getroffen die te maken hebben met ontwikkelingsgebieden.

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

² Een deel van de artikelen behoeft 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.

3.1 Permanent maken

De werkingsduur van de Chw is voor onbepaalde duur verlengd door het aanpassen van artikel 5.10 Chw. De definitieve verankering van de maatregelen uit de Chw wordt te zijner tijd geregeld door een afzonderlijk wetsvoorstel tot wijziging van de Awb en via de totstandbrenging van de Omgevingswet.

3.2 Beroepsrecht decentrale overheden

De Chw beperkte het beroepsrecht van decentrale overheden bij de bestuursrechter. Als gevolg daarvan konden gemeenten en provincies geen beroep meer instellen tegen onder de Chw vallende besluiten (indien deze niet tot hen gericht waren).

De tekst van het artikel waarin dit geregeld wordt (art. 1.4 Chw), is gewijzigd en in overeenstemming gebracht met de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever. 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.

3.3 Ontwikkelingsgebieden

De Chw maakt het mogelijk om bij AMvB (het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet) bestaande bedrijventerreinen en bestaand stedelijk gebied 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' (art. 2.2 Chw).

De ontwikkelingsgebieden zijn gebieden waar maatschappelijk gewenste ontwikkelingen stagneren door gebrek aan flexibiliteit in de beschikbare milieugebruiksruimte. Bij het opzetten van de Chw werd hierbij vooral gedacht aan de intensivering van bedrijventerreinen en aan gebieden waar een transitie plaatsvindt van bedrijventerrein naar woon-/werkgebied. De Chw maakt(e) het voor de gemeente mogelijk deze gewenste ontwikkelingen toch te initiëren door (milieugebruiks-)ruimte te creëren. Daarvoor diende de gemeenteraad (op basis van artikel 2.3 Chw-oud) voor een ontwikkelingsgebied een gebiedsontwikkelingsplan vast te stellen dat gericht was op de 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. Het gebiedsontwikkelingsplan was een zelfstandige planfiguur, kende een eigen vaststellingsprocedure en maakte deel uit van het bestemmingsplan. Artikel 2.3a van de Chw-oud voorzag in een overeenkomstige regeling voor de provinciale gebiedsontwikkeling.

Bij het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet zijn inmiddels zeventien ontwikkelingsgebieden aangewezen. Voor zover bekend is tot nu toe één gebiedsontwikkelingsplan vastgesteld.

De Chw is gewijzigd (door aanpassing van artikel 2.2 Chw en een geheel nieuwe tekst van artikel 2.3 Chw) om de toepassingsmogelijkheden van bestemmingsplannen voor ontwikkelingsgebieden (verder) te verruimen. Dit heeft drie belangrijke gevolgen voor de regeling over gebiedsontwikkeling:

³ Zie *Kamerstukken II* 2011/12, 33 135, nr. 4.

- het aanwijzen van een ontwikkelingsgebied is uitgebreid tot 'gebied ter uitbreiding van de haven van Rotterdam',
- de juridische figuur van het ontwikkelingsplan verdwijnt: regeling gebeurt nu door middel van een bestemmingsplan, en
- binnen een ontwikkelingsgebied kunnen bestaande milieurechten worden aangetast zodat de feitelijke milieuruimte beter kan worden ingezet voor nieuwe ontwikkelingen in dat gebied.

In de onderstaande paragrafen gaan wij daar verder op in.

3.3.1 Uitbreiding regeling voor ontwikkelingsgebieden

Bij amendement is de (in een eerder stadium van dit wettraject beoogde) verruiming van de reikwijdte van het gebruik van ontwikkelingsgebieden in artikel 2.2 Chw geschrapt.⁴ Hierdoor kunnen geen andere gebieden, zoals landelijk gebieden, aangewezen worden als ontwikkelingsgebieden. Als reden van het terugdraaien van de verruiming naar landelijk gebied wordt gegeven dat voor buitengebied andere mogelijkheden in deze wijzigingswet zijn opgenomen die een oplossing bieden voor de problematiek rondom natuurgebieden. Een beperkte verruiming tot gebied ter uitbreiding van de haven van Rotterdam heeft wel de eindstreep gehaald.

3.3.2 Integratie van het gebiedsontwikkelingsplan in het bestemmingsplan

De wijzigingswet voorziet in de integratie van het gebiedsontwikkelingsplan in het bestemmingsplan. Het aparte planfiguur 'gebiedsontwikkelingsplan' verdwijnt en de functie en alle onderdelen daarvan worden nu in en via (een wijziging) van een bestemmingsplan geregeld. Daarmee zijn uitvoeringsproblemen, die voortkomen uit onduidelijkheid over de samenhang tussen het gebiedsontwikkelingsplan en het bestemmingsplan, opgelost en kan de aparte procedure voor het vaststellen van een gebiedsontwikkelingsplan vervallen. Artikel 2.3 en 2.4 Chw zijn hierop aangepast. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een Chw-ontwikkelingsgebied bevat:⁵

- a) de voorgenomen maatregelen, projecten en werken die nodig zijn voor het optimaliseren van de milieugebruiksruimte binnen het ontwikkelingsgebied,
- b) de in het gebied noodzakelijke maatregelen, projecten en werken ter compensatie van het beslag op de milieugebruiksruimte door de in het bestemmingsplan voorziene ruimtelijke ontwikkelingen,
- c) een termijn waarbinnen deze maatregelen, projecten en werken moeten zijn uitgevoerd,⁶
- d) zo nodig een fasering of koppeling van deze maatregelen, projecten en werken,
- e) een kostenraming, en
- f) een overzicht van de tijdstippen waarop het college aan de gemeenteraad een rapportage uitbrengt over de voortgang en uitvoering van maatregelen, projecten en werken.

⁴ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 135, nr. 55.

⁵ Tenzij bij Amvb anders is bepaald, aldus art. 2.3 Chw.

⁶ Dit vloeit voort uit art. 2.3, lid 10 Chw.

Het bestemmingsplan kan bestemmingen aanwijzen, regels stellen of maatregelen en werken toestaan die afwijken van nader bij AMvB aan te wijzen bepalingen van de Flora- en Faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wabo voor zover het betreft een activiteit met betrekking tot een inrichting, de Wet Ammoniak en veehouderij, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet geurhinder en veehouderij, de Wet inzake luchtverontreiniging en de Wet milieubeheer (met uitzondering van art. 5.2b betreffende de EU-kaderrichtlijn water en de Waterwet en afdeling 5.2 Wm over luchtkwaliteit).

Wel blijven Europeesrechtelijke regels onverkort van kracht en moet uiterlijk tien jaar na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan alsnog worden voldaan aan de 'normale' milieukwaliteitsnormen. Wanneer na tien jaar niet aan de milieunormen wordt voldaan is het college verplicht om daar alsnog voor te zorgen. Dit betekent onder meer dat het nieuwe bestemmingsplan zo moet worden ingericht dat afwijkingen van normen die onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan geplaatst worden, aangepakt worden. Voor de besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van het bestemmingsplan gelden dezelfde eisen en voorwaarden. De memorie van toelichting noemt in dit kader het voorbeeld van het, in strijd met de Wet geluidhinder, toekennen van een woonbestemming.⁷ Het bestemmingsplan moet dan de maatregelen aangeven die ervoor zorgen dat die woonbestemming op termijn (uiterlijk na tien jaar) wel past binnen de kaders van de Wet geluidhinder. De betreffende besluiten benodigd voor de te treffen maatregelen dienen alsnog te worden genomen.

3.3.3 Uitbreiding herverdelen milieugebruiksruimte

Een belangrijke wijziging betreft de uitbreiding van de mogelijkheden voor het college om bestaande milieugebruiksruimte binnen ontwikkelingsgebieden aan bedrijven of activiteiten toe te delen en te herverdelen. Hierdoor kan een dergelijk gebied beter worden ingericht en benut voor allerlei activiteiten. Daardoor kunnen niet alleen ruimtelijke initiatieven worden ondersteund maar wordt ook een efficiëntere verdeling van de beschikbare milieuruimte bevorderd. De herverdeling vindt plaats binnen het bestaande plafond aan normstelling, dat deels afkomstig is uit Europese richtlijnen.

Het optimaliseren van de milieugebruiksruimte zou concreet kunnen betekenen dat een niet gebruikt overschot aan vergunde milieugebruiksruimte door de binnen een plangebied gevestigde bedrijven wordt herverdeeld en wordt toegedeeld aan zich nieuw vestigende bedrijven of andere activiteiten binnen het plangebied. Hetzelfde geldt voor een niet gebruikt overschot aan milieugebruiksruimte dat is toegekend via het Activiteitenbesluit.

Op grond van artikel 2.3, lid 3 en 4 Chw kan het college van burgemeester en wethouders zijn bevoegdheden tot verlening en wijziging van (milieu-) omgevingsvergunningen respectievelijk het stellen van maatwerkvoorschriften (wanneer geen milieu-omgevingsvergunning nodig is) mede

⁷ *Kamerstukken II 2011/12, 33135, nr. 3, p.23.*

uitoefenen met het oog op de optimalisering van de milieugebruiksruimte binnen een ontwikkelingsgebied.

3.3.3.1 Omgevingsvergunning nodig

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (artikel 2.31 Wabo) bood en biedt geen bevoegdheid om een omgevingsvergunning te wijzigen voor het optimaliseren van de milieugebruiksruimte binnen een ontwikkelingsgebied. In artikel 2.3, lid 3 Chw is deze basis voor het wijzigen van de Wabo-milieuumgevingsvergunning nu gelegd.

Hiermee wordt het mogelijk gemaakt om de voorschriften te stellen aan een omgevingsvergunning voor een inrichting of deze voorschriften te wijzigen in het belang van de optimalisering van de milieugebruiksruimte binnen een ontwikkelingsgebied.

Wanneer het college op basis van de Wabo en het Bor niet zelf is 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. Daarbij geldt dat deze vvgb slechts kan worden geweigerd in het belang van de optimalisering van de gebruikruimte binnen het ontwikkelingsgebied, en
2. het doen van een voor het bevoegd gezag bindend verzoek tot wijziging van de omgevingsvergunning.

3.3.3.2 Geen omgevingsvergunning nodig

Wanneer ten aanzien van een activiteit met betrekking tot een inrichting die plaatsvindt binnen het ontwikkelingsgebied geen omgevingsvergunning voor een inrichting nodig is, kan het college ambtshalve voorschriften stellen die afwijken van de voor die activiteit in het Activiteitenbesluit gestelde regels. Deze moeten uiteraard wel worden gesteld vanuit het belang van de optimalisering van de milieugebruiksruimte binnen het ontwikkelingsgebied.

Deze nieuwe bevoegdheid komt overeen met de bestaande bevoegdheid tot het stellen van zogenaamde maatwerkvoorschriften (artikel 8.42, lid 3 Wet milieubeheer).

3.3.3.3 Voorwaarden

In artikel 2.3, lid 5 Chw worden voorwaarden gesteld aan het gebruik van de bovengenoemde bevoegdheden. Rechten die worden ontleend aan voorschriften in een omgevingsvergunning of aan het Activiteitenbesluit kunnen alleen ter optimalisering van de milieugebruiksruimte worden gewijzigd, voor zover van die rechten bij het in werking hebben van een inrichting:

- gedurende een periode van drie jaar onder normale bedrijfsomstandigheden geen gebruik is gemaakt, of
- naar redelijke verwachting, rekeninghoudend met de binnen afzienbare tijd te verwachten wijzigingen of uitbreidingen van de inrichting of van de in de inrichting gebedigde werkwijzen, geen gebruik zal worden gemaakt.

3.3.3.4 Samenvattend

De regelingen in de Wabo en Wm over het stellen van of wijzigen van vergunningsvoorschriften of van voorschriften, die afwijken van het Activiteitenbesluit, en de verklaring van geen bedenkingen worden met het artikel 2.3, lid 3 en 4 Chw uitgebreid met een nieuw criterium. De regeling kan nu ook worden toegepast uit oogpunt van de optimalisering van de milieugebruiksruimte binnen een aangewezen Chw-ontwikkelingsgebied. Het college kan nu voorschriften stellen die afwijken van het Activiteitenbesluit, ongeacht welk bestuursorgaan bevoegd is voor het stellen van maatwerkvoorschriften.

De Chw biedt na wijziging aan het college dus de mogelijkheid, om (in plangebied dat is aangewezen als ontwikkelingsgebied):

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

Voor gevallen waarin 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 indienen van een bindend verzoek bij het bevoegd gezag 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.

4. Wijziging in de Natuurbeschermingswet (Nbw)

Met de bovenstaande wijziging van de Chw hangt wijziging van de Nbw samen. Daar wordt hier nader op ingegaan.

Uitzondering vergunningenplicht

De Nbw is gewijzigd zodat projecten of handelingen binnen een ontwikkelingsgebied (zoals bedoeld in

bovengenoemd artikel 2.3 Chw), waarvan de effecten op Natura 2000-gebieden al in een passende beoordeling van het bestemmingsplan voor dat gebied zijn beoordeeld, worden vrijgesteld van de vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet 1998.

Om dit mogelijk te maken, is een nieuw artikel 19db aan de Nbw 1998 toegevoegd. Dit 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, lid 1 Nbw voor een dergelijk project. Als het bestuursorgaan dat het plan heeft vastgesteld niet tevens bevoegd is voor de verlening van een dergelijke vergunning moet het bestuursorgaan dat dan wel bevoegd is hebben 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 beperkt de onderzoekslasten voor initiatiefnemers, aldus de Memorie van Toelichting.

5. Wijzigingen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De wijzigingswet wijzigt ook de Wabo. Hier wordt ingegaan op een aantal voor gemeente relevante wijzigingen die te maken hebben met onlosmakelijkheid, fasering en tijdelijke omgevingsvergunningen.

5.1 Onlosmakelijkheid

De aanvrager van een omgevingsvergunning voor één activiteit die behoort tot verschillende categorieën activiteiten als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2 Wabo, dient ervoor zorg te dragen dat de aanvraag betrekking heeft op elk van die activiteiten (artikel 2.7, lid 1 Wabo). In de memorie van toelichting bij de Wabo en de Invoeringswet Wabo zijn deze activiteiten aangeduid als 'onlosmakelijke activiteiten'. Ook in de praktijk wordt dit begrip inmiddels breed gebruikt. Met het oog op de herkenbaarheid voor de gebruiker heeft de wetgever het daarom bij nader inzien wenselijk gevonden dit begrip alsnog in de wet zelf op te nemen.

Dit is gebeurd door van dit begrip in artikel 1.1 Wabo een definitie op te nemen en door artikel 2.7 Wabo te herformuleren. 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.⁸

5.2 Flexibilisering door soepeler fasering

Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het bouwen (art. 2.1, lid 1 onder a Wabo) van een bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan werd van rechtswege (art. 2.10, lid 2 Wabo-oud) mede aangemerkt als een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het in afwijking van het bestemmingsplan gebruiken van gronden of bouwwerken (art. 2.1, lid 1 onder c Wabo). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie waar het bouwen van woningen tevens strijd met het bestemmingsplan inhoudt.

Artikel 2.5 Wabo biedt de mogelijkheid om dit soort onlosmakelijk verbonden activiteiten gefaseerd te verlenen. De onlosmakelijk verbonden activiteiten moesten echter op basis van artikel 2.7, lid 1 Wabo wel tegelijk worden aangevraagd. Wanneer de activiteit 'planologisch strijdig gebruik' een onlosmakelijke activiteit vormde met een andere omgevingsvergunningplichtige activiteit leidde dat er toe dat voor de beide activiteiten altijd één omgevingsvergunning diende te worden aangevraagd, die vervolgens in zijn geheel of in (maximaal) twee fasen kon worden verleend. Daarbij geldt dat van een gefaseerde vergunning géén gebruik kan worden gemaakt totdat de 2^e fase vergunning is verleend. Het was onder de Wabo dus niet mogelijk om vóór het indienen van een aanvraag voor het bouwen, een separate afwijking van het bestemmingsplan aan te vragen.

De Wabo is daarop nu aangepast. De procedure is flexibeler gemaakt waardoor vóór het indienen van de bouwaanvraag al zekerheid kan worden verkregen over de planologische haalbaarheid. Door wijziging van artikel 2.7 lid 1 en artikel 2.10 Wabo kan nu een separate omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan worden aangevraagd en verleend.

Dit betekent dat indien één van de onlosmakelijke activiteiten, planologisch strijdig gebruik betreft, voor die activiteit voorafgaand aan en los van de overige onlosmakelijke activiteiten een aanvraag om een omgevingsvergunning kan worden ingediend.

Deze constructie laat de bestaande faseringsregeling in artikel 2.5 van de Wabo onverlet. Er wordt uitsluitend *naast die faseringsregeling* een extra mogelijkheid gecreëerd om voor projecten een afzonderlijke planologische *deelvergunning* aan te vragen zodat de uitvoering van een project nader gefaseerd kan worden.

Hierdoor en door de aanpassing van artikel 2.10 Wabo wordt het mogelijk om de omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik bij de aanvraag om een

⁸ Zie ook: B. Rademaker, 'De Wabo werkt!', *TBR* 2011/4.

omgevingsvergunning voor de activiteiten waarop het planologisch strijdig gebruik betrekking heeft, als het ware diverse malen 'op te knippen'. Een planologische omgevingsvergunning kan nu een juridisch-planologisch kader bieden voor toekomstige bouwactiviteiten. Het kan daarbij volgens de Memorie van Toelichting bij de wetswijziging gaan om meerdere opeenvolgende omgevingsvergunningen voor het bouwen waarmee het project waarin de planologische omgevingsvergunning voorziet in stappen wordt verwezenlijkt. Daarbij kan niet alleen worden gedacht aan afzonderlijke omgevingsvergunningen voor het bouwen van verschillende bouwwerken waarop de omgevingsvergunning voor het planologisch strijdig gebruik betrekking heeft, maar ook, indien de omgevingsvergunning voor het planologisch strijdig gebruik betrekking heeft op één bouwwerk, aan afzonderlijke omgevingsvergunningen voor het – in fases – bouwen van verschillende onderdelen daarvan, bijvoorbeeld de bouw van een bedrijfsgebouw, waar pas later, met afzonderlijke vergunning, een tweede bouwlaag of een aanbouw wordt aangebouwd. Indien die tweede bouwlaag of de aanbouw al was voorzien in de eerder verleende omgevingsvergunning voor het planologisch strijdige gebruik, behoeft voor dat planologisch strijdige gebruik niet opnieuw een omgevingsvergunning te worden aangevraagd.⁹

Daarbij maakt een nieuw artikel 2.5a het verder mogelijk om een eerder separaat verleende omgevingsvergunning voor strijdig gebruik, te wijzigen bij het verlenen van de omgevingsvergunning voor de overige onlosmakelijk verbonden activiteit(en). Hierdoor kunnen latere wijzigingen in het bouwplan worden verwerkt in een in de eerdere fase verleende omgevingsvergunning voor het met het bestemmingsplan strijdig gebruik.

Bij deze constructie geldt overigens een belangrijke randvoorwaarde.

De afwijkingsvergunning moet altijd samenhangen met een concreet project. Vanwege het belang hiervan, citeren wij hier de relevante passage uit de Memorie van toelichting bij de wet:

'De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 2.7, eerste lid, en 2.10, eerste lid, van de Wabo, beogen overigens geen verandering aan te brengen in de uit de jurisprudentie ten aanzien van planologische afwijkingsbesluiten op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet ruimtelijke ordening voortvloeiende eis, dat het project waarvoor het planologische afwijkingsbesluit wordt genomen zich in de mate van concreetheid zal moeten onderscheiden van de normering neergelegd in een bestemmingsplan. Ter illustratie kan verwezen worden naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) van 1 september 2010, LJN: [BN5725](#). Een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik kan alleen worden verleend ten behoeve van het verwezenlijken van een concrete activiteit en kan niet dienen als een algemeen geldend toetsingskader voor toekomstige nog niet geconcretiseerde bouwplannen. In die hoedanigheid zou de omgevingsvergunning haar karakter van een beschikking ook verliezen en meer gaan lijken op een besluit van algemene strekking. Een dergelijke toepassing wordt niet beoogd. De nieuwe regeling strekt er dus bijvoorbeeld niet toe om mogelijk te maken dat met een planologische

⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33135, nr. 3, p.32.

omgevingsvergunning voor een centrumgebied generiek in een verlaging van de minimaal vereiste vloeroppervlakten voor detailhandelsvestigingen wordt voorzien, welke casus aan de orde was in de uitspraak van de ABRvS van 2 mei 2007, LJN: [BA4163](#).

*Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik, zal dus betrekking moeten hebben op een daadwerkelijk voorgenomen en zodanig concreet omschreven (en zo nodig met tekeningen en onderzoeken verduidelijkt en onderbouwd) project, dat op basis daarvan een uitputtende planologische afweging van alle ruimtelijke relevante aspecten kan worden gemaakt. Met deze omgevingsvergunning wordt immers de planologische grondslag gelegd waarmee de beoogde ruimtelijke ordening kan worden verwezenlijkt. De planologische aanvaardbaarheid van een bouwplan waarvoor later een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen daarvan wordt ingediend, vormt dan – mits het bouwplan past binnen de eerder verleende planologische omgevingsvergunning – een gegeven. Over de eisen waaraan een project moet voldoen om als voldoende concreet te worden aangemerkt, kunnen in algemene zin geen uitspraken worden gedaan. Net zoals binnen het stelsel van de Wro zowel gedetailleerde als globale (eind)bestemmingsplannen kunnen bestaan, zal ook het detailniveau van een projectomschrijving, afhankelijk van de aard, omvang en ligging van een project ten opzichte van derden belanghebbenden, kunnen variëren. In een planologische omgevingsvergunning behoeft in elk geval niet elk detail te zijn vastgelegd. Een woningbouwproject, waarbij de locatie van de woningen op het betrokken perceel, alsmede de omvang en de bouwhoogte van die woningen nog niet duidelijk was, werd niet voldoende concreet bevonden in de uitspraak van de ABRvS van 30 maart 2011, LJN: [BP9575](#). Zie in gelijke zin ook de uitspraak van de ABRvS van 2 maart 2011, LJN: [BP6313](#), waarin het een woningbouwproject betrof, waarvoor niet was vermeld om hoeveel woningen het ging, het type en de bouwhoogte daarvan alsmede de inrichting en ontsluiting van het perceel.*¹⁰

In de Memorie van toelichting wordt helaas niet ingegaan op een vraag die wij in aanloop naar de vaststelling van deze wijziging hebben gesteld. Die vraag heeft met name betrekking op de mogelijkheid uit het nieuwe artikel 2.5a Wabo om in een later stadium een eerder verleende omgevingsvergunning voor strijdig gebruik te wijzigen. Niet duidelijk was hoe dit zich verhoudt met de bevoegdheid van de gemeenteraad tot het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen (vvgb). Uit artikel 2.27 Wabo jo art. 6.5 Bor volgt immers dat voor zover een aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, onder c Wabo, de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van de Wabo wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening (het 'Wabo-projectafwijkingsbesluit'), niet wordt verleend dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft. De gewijzigde Wabo maakt het mogelijk een omgevingsvergunning waarmee door middel van een Wabo-projectafwijkingsbesluit van het bestemmingsplan mag worden afgeweken (en waarvoor de gemeenteraad een vvgb heeft verleend)

¹⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 135 , nr. 3, p. 32 - 33.

achteraf te wijzigen. Hoewel de wet en toelichting daarover niets zeggen, gaan wij ervan uit dat uit de systematiek van de Wabo valt af te leiden dat de gemeenteraad voor een dergelijke wijziging opnieuw een vvgb zal moeten verlenen (tenzij gebruik gemaakt is van de mogelijkheid uit art. 6.5, lid 3 Bor om categorieën van gevallen aan te wijzen waarvoor geen vvgb vereist is).

Onze interpretatie wordt door de minister bevestigd en uitgelegd in haar antwoord op Eerste Kamervragen over dit onderwerp dat hieronder integraal is overgenomen:

‘De leden van de PvdA-fractie verzoeken een antwoord te geven op een vraag van de VNG in hoeverre de gemeenteraad een rol speelt bij een wijziging van een eerder verleende omgevingsvergunning waarvoor de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb) heeft afgegeven.

In het kort kan in antwoord op deze vraag worden gesteld dat voor het verlenen van een omgevingsvergunning in beginsel dezelfde procedurele vereisten gelden als voor het wijzigen van een omgevingsvergunning. Dat geldt ook voor het vereiste van een vvgb.

Ter verdere toelichting op dit antwoord kan in de eerste plaats verwezen worden naar artikel 3.15 van de Wabo. Hierin is, kort gesteld, geregeld dat voor het wijzigen van aan een omgevingsvergunning verbonden voorschriften, dezelfde procedurele vereisten gelden als voor het verlenen van een omgevingsvergunning. Indien een vvgb voor het verlenen van een omgevingsvergunning is vereist, is deze daarmee ook vereist indien later voorschriften van de betreffende omgevingsvergunning worden gewijzigd. Een andere situatie betreft het wijzigen van een eerder verleende vergunning zelf (en dus niet slechts de voorschriften van die vergunning), bijvoorbeeld vanwege een gewijzigde uitvoering van een bouwplan. Voor een dergelijke wijziging dient een nieuwe omgevingsvergunning te worden aangevraagd. Binnen de Wabo-systematiek wordt dit beschouwd als een geheel nieuwe aanvraag, zodat ook in deze situatie de vergunning met toepassing van dezelfde procedurele vereisten als de eerder verleende vergunning voorbereid moet worden. Dit omvat mede de eis van de vvgb. Deze regel lijdt uitzondering indien de wijziging van het oorspronkelijke bouwplan zodanig beperkt van omvang is, dat op die nieuwe aanvraag lichtere procedurele eisen van toepassing zijn dan op de oorspronkelijke aanvraag. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij een op basis van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo vergund hoofdgebouw, waarvan het bouwplan later wordt gewijzigd met een bijbehorend bouwwerk dat valt onder artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo. Op de eerstgenoemde vergunning is de uitgebreide voorbereidingsprocedure alsmede de eis van de vvgb van toepassing. Voor de laatstgenoemde vergunning geldt de reguliere voorbereidingsprocedure zonder de eis van de vvgb.¹¹

5.3.1 Afschaffen uitgebreide procedure voor tijdelijke afwijking bestemmingsplan

De wijziging in deze paragraaf is niet per 25 april 2013 doorgevoerd. Dat zal pas gebeuren als het Bor is aangepast. Wij zullen u daarover later nader informeren.

¹¹ Kamerstukken I 2012/13, 33 135, C, p. 6 en 7.

Op de voorbereiding van een besluit over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan was de uitgebreide procedure van de Wabo van toepassing. Deze procedure kent een termijn van 26 weken, met de mogelijkheid om deze met zes weken te verlengen. In de praktijk bleken de lengte van deze procedure en de maximale duur van de afwijking (vijf jaar) belemmeringen om flexibel in te spelen op tijdelijke maatschappelijke wensen en behoeften. Daarbij kan worden bijvoorbeeld worden gedacht aan de plaatsing van mantelzorgwoningen en het tijdelijk geven van een functie aan leegstaande kantoorgebouwen.

Daarom is deze procedure voor dit type (tijdelijke) omgevingsvergunningen afgeschaft.

Dit betekent dat op aanvragen voor tijdelijke afwijkingen van het bestemmingsplan of de beheersverordening (door middel van een binnenplanse of buitenplanse afwijking op basis van de kruimellijst uit het Bor) 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 verband met deze wijzigingen, zijn ook de artikelen 2.23 en 2.24 van de Wabo verduidelijkt. Deze artikelen gaan over het verlenen van een tijdelijke omgevingsvergunning. Voor een uitgebreide toelichting van deze wijziging verwijzen wij naar de duidelijke uitleg in de Memorie van Toelichting bij de wijzigingswet.¹²

Tot slot bestaat in samenhang met deze wijzigingen het *voornemen* om in artikel 5.18, lid 1 Bor de gestelde maximumtermijn voor de afwijking van vijf jaar 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 van kracht worden, is het college bevoegd om (zonder vvgb) toestemming te verlenen om gedurende maximaal 10 jaar af te wijken het bestemmingsplan. Of en wanneer deze wijziging wordt doorgevoerd is nog niet bekend. Wij zullen u daarover informeren zodra dat het geval is.

5.3.2 Wet geluidhinder en afwijking bestemmingsplan o.b.v. kruimelgevallenlijst

Deze wijziging in deze paragraaf is overigens niet per 25 april 2013 doorgevoerd. Dat zal pas gebeuren als het Bor is aangepast. Wij zullen u daarover later nader informeren.

Hoewel het hier gaat om een wijziging van de Wet geluidshinder (Wgh) en niet van de Wabo zelf, heeft het wel zoveel invloed op de Wabo dat daar in deze paragraaf op wordt ingegaan. De Wgh wordt van toepassing verklaard in het geval er omgevingsvergunning wordt verleend voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan op basis van de afwijkingsmogelijkheid uit art. 2.12, lid 1, onder a,

¹² *Kamerstukken II 2011/12, 33 135 , nr. 3, p. 36 – 38.*

onder 2 Wabo voor zover het betreft een afwijking voor onbepaalde termijn. Dit was al het geval voor een Wabo projectafwijkingsbesluit uit artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 3 Wabo. Dat blijft zo.

De Wgh wordt dus ook van toepassing op het in strijd met een bestemmingsplan uitbreiden van geluidgevoelige bestemmingen, waarvoor met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure een omgevingsvergunning wordt verleend. Deze gevallen zijn aangewezen in artikel 4 van bijlage II (de Bijlage) bij het Besluit omgevingsrecht (Bor) (de zogenaamde 'kruimelgevallenlijst'). Dit speelt bij geluidgevoelige bestemmingen, zoals woningen en schoolgebouwen. Voor vergunningvrije bouwwerken en bouwwerken die al passen in een bestemmingsplan is de Wgh niet in beeld.

De Wgh zag voorheen niet op dit soort gevallen omdat tot nu toe op basis van de kruimelgevallenlijst geen nieuwe geluidgevoelige bestemmingen konden worden gevestigd. Wel kon sprake zijn van het vergroten van een bestaande geluidgevoelige bestemming zonder toetsing aan de Wgh. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het verlenen van een omgevingsvergunning voor een met het bestemmingsplan strijdige dakkapel voor het vergroten van een geluidgevoelige bestemming (bijvoorbeeld een slaapkamer in een woning) of het vergroten van een woning, kinderdagverblijf of schoolgebouw. Deze situatie is nu gewijzigd omdat de Wgh generiek van toepassing is op de categorieën van gevallen uit artikel 4 van de Bijlage II Bor, voor zover het betreft afwijkingen van het bestemmingsplan voor onbepaalde termijn.

De reden hiervoor, is gelegen in het volgende. In het Bor zal de eis in artikel 5, eerste lid, van de Bijlage bij het Bor dat bij toepassing van artikel 4 het aantal woningen gelijk moet blijven, voor een aantal onderdelen van dat artikel worden losgelaten.¹³ Dat betekent dat nu (in tegenstelling tot de oude situatie) via de procedure van artikel 4, extra geluidgevoelige bestemmingen kunnen worden gecreëerd. Hiermee kan onder meer voldaan worden aan de behoefte om eenvoudiger tot herbestemming te komen van leegstaande kantoorgebouwen of om mantelzorgvoorzieningen toe te staan.

Gevolg van deze wijziging is echter ook dat het in het kader van artikel 4 noodzakelijk wordt om aan de Wgh te toetsen.

Zoals gezegd is de Wgh van toepassing op de categorie van gevallen uit artikel 4, voor zover het betreft afwijkingen van het bestemmingsplan voor onbepaalde termijn. Afwijkingen voor een bepaalde termijn zijn uitgezonderd, omdat de Wgh voorheen ook niet van toepassing was op omgevingsvergunningen voor tijdelijke planologische afwijkingen die met toepassing van artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo zijn verleend.

Toetsing aan de Wgh is dus niet alleen meer aan de orde bij de vestiging van geluidgevoelige bestemmingen, maar ook bij het vergroten daarvan. In de praktijk zal dit laatste echter slechts consequenties hebben als daarmee ook de geluidsbelasting op die gevoelige bestemmingen toeneemt, bijvoorbeeld doordat die door de vergroting dichterbij een relevante geluidsbron komen te liggen. In dergelijke situaties is het ook van belang dat daadwerkelijk hogere waarden worden

¹³ Deze wijziging van het Bor is op het moment van schrijven van deze Ledenbrief nog niet in procedure gebracht. Zodra meer bekend is, informeren wij u daarover.

vastgesteld, aangezien die dan maatgevend zijn voor de geluidwering van de gevel die met toepassing van het Bouwbesluit 2012 wordt bepaald.

5.4 Houdbaarheid onderzoeksgegevens.

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.

Met de voorgestelde houdbaarheidsbepalingen wordt de hoofdregel van artikel 3:2 Awb ('Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen') genuanceerd voor een groot aantal omgevingsrechtelijke of ruimtelijke besluiten. De verplichting om bij de voorbereiding van een dergelijk besluit kennis te vergaren over de relevante feiten wordt begrensd: gegevens en onderzoeken van twee jaar oud zijn in principe bruikbaar.

Daarmee wordt voorkomen dat tussen de aanvraag en het ontwerpbesluit of tussen het ontwerpbesluit en het definitieve besluit onderzoek moet worden overgedaan, alleen omdat van een bepaald type gegevens inmiddels meer actuele cijfers beschikbaar zijn gekomen.

De enkele omstandigheid dat meer actuele gegevens beschikbaar zijn of gegenereerd kunnen worden, maakt het gebruikmaken van onder de aanvraag of het ontwerpbesluit liggende gegevens of onderzoeken niet onzorgvuldig.

De houdbaarheidsbepaling legitimeert dus niet dat van verouderde gegevens wordt uitgegaan, enkel dat van (twee jaar) oude gegevens mag worden uitgegaan, die voldoende actualiteitswaarde hebben om het besluit daarop te baseren. De houdbaarheidsbepaling is geformuleerd als een 'kan-bepaling'. Het staat het bevoegd gezag altijd vrij nieuwe gegevens te gebruiken (aldus de hoofdregel van 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' wordt bedoeld dat voor het gebruik van gegevens en onderzoeken, die niet ouder zijn dan twee jaar, geen nadere motivering of rechtvaardiging nodig is. Daarnaast geeft deze formulering aan dat ook gegevens en onderzoeken die ouder zijn dan twee jaar gebruikt mogen worden.

Dit maakt het mogelijk voor een bestuursorgaan om in een concrete situatie toch om een nadere actualisering van (onderzoeks)gegevens of bescheiden te vragen.

Verder kan de aard van een besluit betekenen dat actualisering van de gegevens onontkoombaar is, ook als zij jonger zijn dan twee jaar. De houdbaarheidstermijn voor onderzoeksgegevens met een duur van twee jaar laat verder onverlet dat bij besluitvorming gebruik gemaakt wordt van oudere gegevens. Bepaalde onderzoeksgegevens hebben immers een statisch karakter, bijvoorbeeld bij bodem- of grondonderzoek of archeologisch onderzoek. De termijn van twee jaar is niet opgenomen om met behulp van een à-contrario-redenering aan het gebruik van relevante en voldoende actuele oudere onderzoeksgegevens (bijvoorbeeld een vijf jaar oud bodemonderzoek) een halt toe te roepen.

In de voorgestelde houdbaarheidsbepaling 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, of
- b. de gegevens dermate gedateerd zijn – qua verstreken tijd, niet qua inhoud – dat het bevoegde bestuursorgaan het zelf nodig vindt om het gebruik ervan te verantwoorden.

5.5 Verlaten grondslag aanvraag (voorlopig) verlaten

Lange tijd maakte toevoeging van een nieuw artikel 2.31a aan de Wabo onderdeel uit van het wetsvoorstel. Hiermee werd het mogelijk gemaakt om de grondslag van de aanvraag voor een omgevingsvergunning met betrekking tot een inrichting te verlaten om te kunnen inspelen op nieuwe technologische ontwikkelingen ter verbetering van het milieu.

Deze wijziging heeft de eindstreep op het laatste moment niet gehaald en is inmiddels overgeheveld naar een ander wetsvoorstel.¹⁴

6. Wijzigingen in de Wet ruimtelijke ordening (Wro)

Naast een aantal vooral redactionele aanpassingen, is de bestaande planschaderegeling in de Wro belangrijk gewijzigd en verduidelijkt door te regelen dat de aansprakelijkheid voor planschade pas intreedt bij indien er daadwerkelijk een besluit is genomen dat werkelijke schade tot gevolg heeft.

In de eerste plaats heeft de wijziging betrekking op de zogenaamde flexibiliteitsbepalingen van het bestemmingsplan (die op grond van artikel 3.6, eerste lid van de Wro zijn toegestaan). Het gaat hier om de bepalingen die het college de bevoegdheid geven om het bestemmingsplan uit te werken, te wijzigen, bij omgevingsvergunning ervan af te wijken of om nadere eisen te stellen. Deze stelselkeuze was reeds gemaakt bij de overgang van de WRO(oud) naar de Wro (nieuw) per 1 juli 2008, en is bij dit wetsvoorstel van het permanent maken van de Crisis- en herstelwet nogmaals verduidelijkt (met de wijziging van artikel 6.1, lid 2, sub a tot en met c, Wro).

In de tweede plaats worden de aanleg- en sloopvergunning (respectievelijk artikel 3.3 en 3.38, lid 3, Wro) en de afwijking van de beheersverordening (artikel 3.38, lid 4, Wro) als zelfstandige planschadeoorzaken opgenomen.

De wijziging regelt en verduidelijkt dat planschade als gevolg van een nieuwe planologische regeling waar op grond van de oude planologische regeling toegekende bouw- en gebruiksrechten onder één van de genoemde vergunningstelsels worden gebracht, pas voor vergoeding in aanmerking komt op het moment dat een besluit over de betreffende vergunning wordt genomen

¹⁴ *Kamerstukken II 2011/12, 31 197* (implementatie richtlijn industriële emissies), aldus de minister (*Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 25, p.12 en Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 32, p.3*).

(zoals bepaald in het nieuwe artikel 6.1, lid 6, Wro). Niet langer vormt het moment van de nieuwe planologische regeling met de vergunningvereiste het moment waarop planschade aan de orde is, maar het moment dat er werkelijke schade optreedt door een concreet besluit over de uitvoering (in het bijzonder bij de weigering van de vergunning of een besluit waarin aan de verleende omgevingsvergunning voorwaarden worden verbonden) .

7. Wijzigingen in de Wet Milieubeheer (Wm)

Hoofdstuk 4 van de Wm bevatte voor alle bestuursniveaus de verplichting om jaarlijks een milieuprogramma vast te stellen. Dit was een uitvoeringsprogramma met de jaarlijkse inzet van menskracht en middelen. Het verplichte gemeentelijke milieuprogramma is geschrapt.

De rijksoverheid, het merendeel van de provincies en een aantal gemeenten bleken, ondanks de wettelijke verplichting, geen milieuprogramma vast te stellen. Dit kwam onder meer doordat de functie van het milieuprogramma in de praktijk was overgenomen door buitenwettelijke werkprogramma's en door het opnemen van het milieuprogramma in de begroting. De wetgever vond de wettelijke plicht tot het jaarlijks vaststellen van een milieuprogramma daarom niet meer aansluiten 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 volgens de wetgever ook zonder een wettelijk verplicht milieuprogramma blijven bestaan. Om deze belemmering voor centrale en decentrale overheden te verwijderen, is (onder meer) paragraaf 4.7 uit de Wm geschrapt.

8. Conclusie en nadere informatie

De recente wetwijziging leidde niet alleen tot het permanent maken van de Chw. Een groot aantal andere wetten werd op vaak wezenlijke punten aangepast. In deze notitie is ingegaan op de wijzigingen die voor gemeenten van belang zijn. Wij adviseren u deze goed door te nemen en te bezien of u gebruik kunt en wil maken van de nieuwe mogelijkheden, versnellingen en overige aanpassingen die de wetgever u biedt.

Voor vragen over de Crisis- en herstelwet heeft het ministerie van I&M een helpdesk opgericht die wordt beheerd door Infomil. Gemeenten kunnen daar terecht met vragen over de tijdelijke maatregelen uit de Chw (zoals het ontwikkelingsgebied). Voor meer informatie kunt u hier terecht: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/crisis-herstelwet/> .

Verder hebben wij eerder een tweetal handreikingen uitgebracht over de Chw. Die treft u hier aan: www.vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet-incl-chw/brieven/crisis-en-herstelwet , en: www.vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/nieuws/stappenplan-voor-snellere-uitvoering-van-projecten .