

Vergaderjaar 2010–2011

**32 821**

## **Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en voor de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I ALGEMEEN DEEL**

##### **1. Inleiding**

1.1. Dit wetsvoorstel regelt de mogelijkheid dat in een algemene maatregel van bestuur met algemene regels krachtens de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) wordt voorzien in uitwerking van de rijksregels door middel van regels op provinciaal niveau. Dit laatste wordt veelal aangeduid als provinciaal medebewind. Voorts legt het wetsvoorstel uitdrukkelijk de mogelijkheid vast om in zodanige algemene maatregel van bestuur een ontheffingsbevoegdheid op te nemen. Deze mogelijkheid wordt eveneens vastgelegd voor een provinciale verordening met algemene regels ten aanzien van de ruimtelijke ordening.

Deze inleiding bevat een korte schets van de achtergrond van het wetsvoorstel. Na de inleiding volgen afzonderlijke onderdelen van de algemene toelichting over het medewind en de ontheffing (2 en 3), alsmede een onderdeel betreffende de overige voorzieningen die het wetsvoorstel inhoudt (4), gevolgd door een onderdeel over de toetsing en over uitgebrachte adviezen (5).

1.2. Met de inwerkingtreding van de Wro op 1 juli 2008 heeft de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening een andere sturingsmethodiek gekregen. De Wro gaat uit van een scheiding van beleid en normstelling. Daartoe maakt de Wro een onderscheid tussen structuurvisies van Rijk, provincie en gemeente, waarin iedere overheidslaag zijn ruimtelijk beleid vaststelt. De Wro bepaalt dat indien nationale of provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, het Rijk bij of krachtens algemene maatregel van bestuur en de provincies bij of krachtens provinciale verordening regels kunnen stellen omtrent de inhoud van de ruimtelijke besluiten van de decentrale bestuurslagen. Onder die ruimtelijke besluiten vallen meer specifiek bestemmingsplannen, provinciale inpassingsplannen en omgevingsvergunningen waarbij van een bestemmingsplan of een provinciaal inpassingsplan wordt afgeweken.

1.3. Ter bescherming van de nationale ruimtelijke belangen heeft de regering de voorbereiding van een algemene maatregel van bestuur (amvb) op grond van artikel 4.3 van de Wro ter hand genomen. Een ontwerpbesluit is op 2 juni 2009 aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd<sup>1</sup>. Met beide Kamers is hierover schriftelijk overleg gevoerd en een ontwerp voor dat besluit is daarna ter advisering aan de Raad van State voorgelegd. De Raad van State heeft op 22 april 2010<sup>2</sup> over het ontwerp van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro) geadviseerd. In de beoogde algemene maatregel van bestuur worden primair regels gesteld ter zake van ruimtelijke plannen en andere besluiten van gemeenten, evenals provinciale inpassingsplannen (de zogenoemde *directe regels*). De maatregel, zoals voorgelegd aan de Raad van State, voorziet echter voor een groot aantal onderwerpen ook in nadere regelgeving bij provinciale verordening die op haar beurt gericht moet zijn op bestemmingsplannen (medebewind, ook wel aangeduid als indirecte regels).

1.4. In zijn advies omtrent het Barro heeft de Raad van State aangegeven van oordeel te zijn dat de Wro, meer in het bijzonder artikel 4.3 van die wet, geen toereikende grondslag biedt om de provincies in medebewind te roepen voor de nadere uitwerking van de nationale ruimtelijke belangen en het nationaal ruimtelijk beleid in een provinciale verordening. In datzelfde advies oordeelde de Raad in gelijke zin over de in het Barro opgenomen ontheffingsmogelijkheden. Een en ander vormde uiteraard aanleiding voor nader beraad binnen het kabinet dat, mede in verband met de langdurige demissionaire staat van het toenmalige kabinet, heeft geleid tot vertraging bij de vaststelling van het Barro. Preciezer gezegd gaat het overigens om het eerste deel van Barro, want van meet af aan is aanvulling van het Barro voorzien. Het eerste deel bevat globaal gesproken de bestendiging van reeds langer bestaand nationaal beleid, het tweede deel bevat nieuw dan wel nader ontwikkeld beleid. Tegelijk met dit wetsvoorstel wordt aan de Staten-Generaal ter informatie een tekst van het Barro aangeboden zoals dat zal komen te luiden na vaststelling van de beide delen daarvan. Het eerste deel zal naar verwachting spoedig kunnen worden «nagehangen» en in werking treden. Voor de inwerkingtreding van bepaalde onderdelen van het Barro waarin provinciaal medebewind dan wel ontheffingen worden geregeld, zal echter eerst het voorliggende wetsvoorstel kracht van wet moeten hebben verkregen.

1.5. In verband met het voorgaande is het genoemde advies van de Raad van State over het Barro (deel 1) thans nog niet openbaar. Wel wordt ter gelegenheid van de indiening van dit wetsvoorstel uiteraard het advies van de Afdeling advisering van de Raad over dit wetsvoorstel openbaar. Laatstgenoemd advies biedt een duidelijk beeld van het oordeel van de hoogste wetgevingsadviesinstantie over algemene regels voor de ruimtelijke ordening die voorzien in medebewind of een ontheffingsbevoegdheid.

## **2. Provinciaal medebewind**

De regering vindt het van essentieel belang dat de mogelijkheid bestaat dat de provincies een schakelfunctie vervullen tussen Rijk en gemeenten. Met de erkenning dat de ruimtelijke ontwikkelingen en behoeften nu en in de toekomst worden getypeerd door grote regionale ontwikkelingsverschillen (bijvoorbeeld groei- en krimpgebieden), is de rol en functie van de provincies ten behoeve van de uitwerking en concretisering van bepaalde onderdelen van het nationaal ruimtelijk beleid cruciaal. Om de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur voor die onderdelen

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 500, nr. 15.

<sup>2</sup> 22 april 2010, nr. W08.09 0558/IV.

te voorzien in het leveren van maatwerk door de provincies is een heldere wettelijke grondslag voor medesturing, dus medebewind, onmisbaar. Op basis van het advies van de Raad van State over het Barro is evenwel geconcludeerd dat de Wro momenteel niet in de mogelijkheid daartoe voorziet. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe die lacune weg te nemen.

Het advies van de Afdeling advisering baseert zich op een strikte interpretatie van de sturingsvisie zoals die is neergelegd in de parlementaire stukken van de Wro. De Afdeling advisering gaat ervan uit dat indien het Rijk ter behartiging van een nationaal belang regels stelt, er geen ruimte meer zou zijn voor regelstelling door de provincie voor datzelfde onderwerp. In deze benadering heeft de toedeling van bevoegdheden aan de drie overheidsniveaus dus een exclusief karakter. Naar mijn oordeel vormt introductie van provinciaal medebewind echter een nuttige aanvulling op het instrumentarium van de Wro die zeker niet haaks staat op strekking van het stelsel van bevoegdheden zoals die blijkt de wetsgeschiedenis. In de parlementaire stukken van het wetsvoorstel voor de Wro is mede aandacht besteed aan gevallen van samenloop van ruimtelijke belangen van rijk en provincie. Bij de schets van diverse modaliteiten van algemene regels in de memorie van toelichting is onder andere gesignaleerd, dat provincies bij hun verordening de voorschriften die zijn opgenomen in een algemene maatregel van bestuur kunnen aanvullen of aanscherpen en dat die bevoegdheid bij algemene maatregel van bestuur kan worden beperkt<sup>1</sup>. Voorts is in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wro in de Eerste Kamer in de memorie van antwoord een voor de toepassing van de sturingsfilosofie relevante uiteenzetting opgenomen over de begrippen het rijksbelang en het provinciaal belang. In die beschouwing is uitdrukkelijk de complementariteit van overheidstaken op verschillende niveaus genoemd. Daarbij is met kracht de mogelijke opvatting – die doorschemerde in door diverse fracties gestelde vragen – tegengesproken dat indien een vraagstuk van provinciaal of nationaal belang wordt verklaard, de behartiging daarvan een exclusief karakter zou hebben, dus met uitsluiting van inzet van bevoegdheid op een lager overheidsniveau<sup>2</sup>.

Ik onderken dat de medebewindsfiguur geen panacee kan zijn voor het oplossen van allerlei uitwerkingsvragen in het ruimtelijk rijksbeleid. Dat zou ook allerm minst passen bij het rijksbeleid zoals dat tot uiting komt in het SVIR. In het Barro wordt dan ook een selectief gebruik gemaakt van de beoogde wettelijke basis voor het in medebewind roepen van de provincies. Om de positie van de provincie voor het leveren van maatwerk te waarborgen is een heldere wettelijke grondslag voor medesturing, dus medebewind, zoals gezegd onmisbaar. Het wetsvoorstel strekt ertoe de juridische grondslag voor het in medebewind roepen van de provincies door middel van de voorgestelde wijziging van artikel 4.3 van de Wro in de wet op te nemen.

### **3. Ontheffingen**

Hoe terughoudend en afgewogen algemene regels op landelijk of provinciaal niveau ook worden gesteld, de beleidspraktijk heeft aangetoond dat er zich altijd situaties voordoen waarin een onverkorte toepassing van de normstelling tot onbillijkheden en fricties kan leiden. In de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de Wro is daar ook op gewezen<sup>3</sup>. Bij de voorbereiding van het Barro heeft de regering vastgesteld dat behoefte bestaat aan een mogelijkheid om in een bijzonder geval van de algemeen verbindende norm te kunnen afwijken. Ook op provinciaal niveau is de noodzaak daartoe vastgesteld.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 44

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2005/06, 28 916, C, blz. 4

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstukken I 2005/06, 28 916, C, blz. 15/16.

Op basis van het advies van de Raad van State over het Barro is evenwel geconcludeerd dat de bevoegdheid daartoe in de Wro momenteel onvoldoende is geëxpliciteerd. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de invoeging van twee nieuwe artikelen in de Wro (artikelen 4.1a en 4.3a) om in die lacune te voorzien.

In het wetsvoorstel is gekozen voor de figuur van de ontheffing van de algemene regel. Aan die ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.

De regering heeft onderkend dat een ongeclausuleerde invoeging van deze figuur in de wet een spanning zou kunnen gaan oproepen met het sturingsstelsel dat in de wet besloten ligt. Dat stelsel gaat – kort geformuleerd – uit van het principe «kaderstelling vooraf», zodat gemeenten helderheid hebben omtrent het te voeren ruimtelijk beleid en de beslissingsruimte ter zake van het vaststellen van bestemmingsplannen. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de huidige wet, is vastgesteld dat het nieuwe stelsel en dus het afschaffen van de planhiërarchie in belangrijke mate zou moeten bijdragen aan het vergroten van de beleidsruimte van de gemeenten. Rijk, provincies en gemeenten erkennen dat het vanzelfsprekend zou moeten zijn dat indien op hogere overheidsniveaus een aangelegenheid moet worden geregeld, daarbij een adequate ruimte wordt gelaten aan decentrale overheden om rekening te kunnen houden met lokale of regionale belangen, feiten en omstandigheden<sup>1</sup>. Gedetailleerde beperkingen in algemene regels, gecombineerd met een ruime mogelijkheid om een afwijking daarvan toe te staan, zouden dan immers kunnen leiden tot talrijke nadere afwegingsmomenten voor concrete gevallen, waarmee het sturingsstelsel zou worden doorkruist. De ontheffing is dan ook bedoeld voor bijzondere situaties, die bij het stellen van de algemene regel *niet zijn voorzien*. Het gaat dan dus om niet voorzienbare omstandigheden. In het wetsvoorstel is uitdrukkelijk vastgelegd dat die ontheffing alleen aan de orde kan zijn indien de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk onderscheidenlijk provinciaal ruimtelijk beleid in verhouding tot de met die bepalingen te dienen provinciale of nationale belangen onevenredig wordt belemmerd. Voor een verlening van een ontheffing komen dan gevallen in aanmerking waarbij een onverkorte toepassing van de algemene regel zou leiden tot gevolgen die onevenredig nadelig zijn in verhouding tot het met de algemene regel te dienen nationale belang. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het toestaan van een wenselijke innovatieve ruimtelijke ontwikkeling, die van een zodanig groot belang wordt geacht dat in dat concrete geval de algemene regel buiten toepassing zou moeten blijven. Voor redelijkerwijs *voorzienbare* situaties zal in de algemene maatregel van bestuur of de provinciale verordening zelf een voorziening moeten worden getroffen, bijvoorbeeld door reeds in de regel vast te leggen voor welke situaties de regel niet van toepassing is.

De voorgestelde gang van zaken bij een bestemmingsplan kan aldus worden geschetst.

De aanvraag om ontheffing wordt door burgemeester en wethouders ingediend bij gedeputeerde staten als het een ontheffing van de verordening betreft en bij de Minister van IenM of bij de Minister die het aangaat, als het een ontheffing van een voorschrift uit de amvb betreft. Deze respectievelijke bestuursorganen dienen een besluit te nemen omtrent de aanvraag. De algemene regels uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn hierop van toepassing. Omdat bij de voorbereiding van een bestemmingsplan altijd vooroverleg plaatsvindt met de diensten van de provincie en het Rijk die belast zijn met de behartiging van de belangen die in het bestemmingsplan in het geding zijn, zal in dat vooroverleg de

---

<sup>1</sup> Zie o.m. brief van de minister van VROM van 24 november 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 28 916, nr. 6, blz. 6).

bewuste afwijking en dus ook de aanvraag en (on)mogelijkheid om in het licht van bovenstaand restrictief criterium de afwijking toe te staan onderwerp van bespreking vormen.

Het definitieve besluit tot verlening van de ontheffing wordt aan burgemeester en wethouders bekend gemaakt, waarna het bestemmingsplan aan de gemeenteraad ter vaststelling kan worden voorgelegd. Voor de mogelijkheid van beroep en de behandeling van en de uitspraak op een beroep worden de ontheffing en het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan of het provinciaal inpassingsplan, ten behoeve waarvan die ontheffing is verleend, als één besluit aangemerkt.

Ook anderszins is er wat betreft de beroepsmogelijkheid ten aanzien van de gevraagde ontheffing voor gekozen om aansluiting te zoeken bij de regeling voor het beroep tegen besluiten met het oog waarop de ontheffing wordt verleend. Omdat de Wro bepaalt dat beroep tegen bestemmingsplannen rechtstreeks bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dient te worden aangetekend, is ook hier gekozen voor een beroep in één instantie.

In het geval een aanvraag wordt ingediend tot verlenen van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, of tweede lid, van de Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken, geldt een vergelijkbare procedure. Hoewel de Wabo geen verplicht vooroverleg kent alvorens een aanvraag om een omgevingsvergunning kan worden ingediend, laat de praktijk zien dat dit overleg tussen de initiatiefnemer en de gemeente in veel gevallen wel plaats vindt. Is dat het geval en blijkt dan dat voor een dergelijke omgevingsvergunning tevens een ontheffing nodig is om te kunnen afwijken van een algemene regel, opgenomen in de provinciale verordening of de voorgenomen algemene maatregel van bestuur, dan zullen de desbetreffende provinciale of rijksdiensten bij dat vooroverleg worden betrokken. Ook hierbij is sprake van toetsing aan het bovenvermelde criterium voor ontheffingverlening. Het definitieve besluit tot verlening van de ontheffing wordt aan burgemeester en wethouders bekend gemaakt, waarna burgemeester en wethouders een besluit over de aanvraag tot het verlenen van de gevraagde omgevingsvergunning kunnen nemen.

Voor de mogelijkheid van beroep en de behandeling van en de uitspraak op een beroep worden de ontheffing en de omgevingsvergunning, ten behoeve waarvan die ontheffing is verleend, als één besluit aangemerkt. Omdat het beroep tegen een besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning geschiedt in twee instanties volgt het beroep tegen een ontheffing tot afwijking dezelfde lijn.

Betreft het een projectuitvoeringsbesluit dat afwijkt van een bestemmingsplan dan verloopt die procedure zoals hierboven is beschreven ten aanzien van de omgevingsvergunning.

Opgemerkt kan nog worden dat het instrument van de ontheffing in de ex ante-evaluatie van de Wro door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zal worden meegenomen.

#### **4. Overige**

Soms kan ook een tijdelijke ruimtelijke ontwikkeling leiden tot strijdigheid met provinciale of rijksbelangen. Gedacht kan daarbij worden aan tijdelijke ontwikkelingen in de EHS die leiden tot een blijvende en dus onwenselijke aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van die EHS. In het wetsvoorstel is daarom van de gelegenheid gebruik gemaakt om te voorzien in een grondslag om algemene regels bij of krachtens verordening respectievelijk algemene maatregel van bestuur te kunnen

stellen aan omgevingsvergunningen die een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan mogelijk maken.

Tevens bevat het wetsvoorstel wijzigingsvoorstellen van de Wabo en de Crisis- en herstelwet. Die wijzigingen zijn technisch van aard en vloeien voort uit de voorgestelde wijziging van de Wro.

## **5. Overgangsrecht**

In het wetsvoorstel is voorzien in een bepaling van overgangsrecht ten aanzien van «ontheffingsbesluiten» op provinciaal niveau die zijn vastgesteld voor het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe uitdrukkelijke ontheffingsmogelijkheid. Dit betreft besluiten waarin toestemming is verleend tot afwijking van bij provinciale verordening gestelde algemene regels als bedoeld in artikel 4.1 van de Wro. Materieel houdt deze overgangsbepaling in dat een dergelijk toestemmingsbesluit voor zover dat is verleend voor niet in de algemene regels voorziene gevallen gelijk wordt gesteld met een ontheffing als bedoeld in het nieuwe artikel 4.1a van de Wro. Ook die ontheffing betreft immers niet voorziene gevallen.

## **6. Toetsing van de gevolgen van het wetsvoorstel en de ingewonnen adviezen**

### *6.1 Adviezen*

In overeenstemming met de Code interbestuurlijke verhoudingen heeft de regering in het bestuurlijk overleg van 24 juni 2010 beide organisaties in kennis gesteld van het voornemen van de regering om een herziening van de Wro te entameren ter zake van de twee onderwerpen, die in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Op 7 juli 2010 is aan beide organisaties een ontwerp van het wetsvoorstel ter beoordeling voorgelegd. Vervolgens is op 14 juli 2010 ambtelijk overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de twee organisaties. Van de zijde van het IPO werd onder een bestuurlijk voorbehoud verklaard dat met de wetswijziging kon worden ingestemd omdat het ook een wezenlijk provinciaal belang dient. De VNG gaf aan dat de aanvankelijke aarzelingen, die zij had bij de ontheffing tot afwijking, afdoende zijn weggenomen en dat het wetsvoorstel genoegzaam bijdraagt aan een terughoudend gebruik van algemene regels en de afwijkingen daarvan. De VNG vroeg aandacht voor de financiële component voor individuele gemeenten bij medebewind. Ook de VNG behield zich een nader bestuurlijk standpunt voor.

De regering oordeelt dat het wetsvoorstel een terughoudend gebruik van de ontheffing bewerkstelligt voor niet-voorzienbare gevallen. Voldaan wordt aan de wens van het IPO en de VNG: de ontheffing kan alleen worden gegeven indien de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk onderscheidenlijk provinciaal ruimtelijk beleid in verhouding tot het met die bepalingen te dienen provinciaal of nationaal belang onevenredig wordt belemmerd. De financiële vergoeding bij medebewind zal bij de besluitvorming over het Barro expliciet worden betrokken en hierover zal, voor zover die vergoeding aan de orde zou zijn, in de toelichting bij dat besluit helderheid worden geboden.

### *6.2 Effecten van het wetsvoorstel*

#### *Administratieve lasten voor burgers, bedrijven en instellingen*

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is aandacht besteed aan de administratieve lasten voor burgers, bedrijven en instellingen. Dit is

gedaan aan de hand van de standaard vragenlijst betreffende bedrijfseffecten (BET), milieueffecten (MET) en uitvoerings- en handhavingseffecten (U&H). Tevens zijn de vier toetsvragen van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) hierbij betrokken.

De in het wetsvoorstel vervatte regels richten zich tot bestuursorganen. Voor burgers, bedrijven en instellingen vloeien uit het wetsvoorstel geen administratieve lasten of uitvoeringslasten voort.

Voor gevallen waarin door burgers, bedrijven en instellingen een aanvraag wordt ingediend tot verlenen van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, of tweede lid, van de Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken en op welke aanvraag niet kan worden beslist dan nadat de ontheffing van de algemene regel is afgegeven, kan het volgende worden opgemerkt. De bedoelde aanvraag om de omgevingsvergunning moet in overeenstemming met de Regeling omgevingsrecht voldoen aan de daarin vermelde indieningvereisten. Daarin brengt dit wetsvoorstel geen verandering. De aanvraag om ontheffing van de algemene regel wordt gedaan door burgemeester en wethouders.

#### *Lasten verbonden aan de uitvoering en handhaving*

Het wetsvoorstel zelf heeft geen directe gevolgen voor de uitvoering van de Wro door Rijk, provincies en gemeenten. De uitvoeringsconsequenties komen eerst tot uitdrukking bij de vaststelling van Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, waarbij aan de ontheffingsfiguur toepassing en inhoud wordt gegeven, dan wel bij de verordening waarbij aan gedeputeerde staten een ontheffingsbevoegdheid wordt toegekend.

Het wetsvoorstel bewerkstelligt dan overigens dat de uitvoeringslasten voor gemeenten tot een minimum worden beperkt doordat het de procedure tot het verlenen van die ontheffing integreert in de basisprocedure voor de vaststelling van bestemmingsplannen. Voor omgevingsvergunningen is het geheel gelijk aan de verklaring van geen bedenkingen.

Omdat het wetsvoorstel geen nieuwe regels bevat waarbij aan burgers of privaatrechtelijke rechtspersonen verplichtingen worden opgelegd, worden van het wetsvoorstel geen gevolgen verwacht voor de werklust van het met de handhaving belaste apparaat.

#### *Lasten voor de rechterlijke macht*

Zoals hierboven in hoofdstuk 3 is verwoord, moet worden aangenomen dat het aantal gevallen waarin een ontheffing zal worden gevraagd en afgegeven, per jaar laag zal zijn. Voor zover het gaat om ontheffingen van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels, zal de Minister van IenM bevorderen dat beleidsregels worden opgesteld die helderheid geven omtrent het ter zake daarvan te voeren beleid. Verwacht mag worden dat die zullen bijdragen aan een terughoudende toepassing van de bevoegdheid en dus ook beperking van het aantal aanvragen. Het wetsvoorstel voorziet een bundeling van beroep van het besluit om een ontheffing te geven, met het besluit waarop het betrekking heeft. Dat bewerkstelligt een vergaande mate van terugdringing van lasten voor de rechterlijke macht.

Voor de weigering tot het verlenen van een ontheffing van de algemene regels bij de vaststelling van een bestemmingsplan is in het wetsvoorstel gekozen voor beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor een weigering tot het verlenen van een ontheffing tot afwijking van de algemene regels bij een besluit tot verlening van een omgevingsvergunning is gekozen voor beroep in eerste aanleg bij de rechtbank.

Omdat de mogelijke (financiële) gevolgen van deze wetswijziging op dit moment overigens niet berekenbaar zijn, zal de Minister van IenM tezamen met de Afdeling bestuursrechtspraak en de Raad voor de Rechtspraak de ontwikkelingen monitoren en voor zover daartoe in de toekomst aanleiding mocht zijn, bezien op welke wijze aan de mogelijke lastenverzwaring kan worden tegemoetgekomen.

## **II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I**

#### *ONDERDEEL A*

##### *Artikel 4.1, eerste lid*

Met betrekking tot de omgevingsvergunning wordt voorgesteld na «onder 3°» in te voegen: of tweede lid. Het gaat hier om artikel 2.12 van de Wabo. Met de toevoeging «of tweede lid» wordt een grondslag gegeven om bij provinciale verordening ook regels te stellen aan omgevingsvergunningen die een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan of de beheersverordening beogen.

##### *Artikel 4.1, derde lid*

Voorgesteld wordt na «aan te geven» in te voegen: krachtens dit lid gestelde.

Deze toevoeging beoogt buiten discussie te stellen dat de afwijkingsbevoegdheid die in het derde lid is gegeven alleen betrekking heeft op de regels die krachtens dat lid zijn gegeven en niet op de regels die krachtens het eerste lid zijn gegeven.

#### *ONDERDEEL B*

In dit onderdeel wordt voorgesteld een nieuw artikel (artikel 4.1a) in te voegen.

##### *Artikel 4.1a, eerste lid*

Het voorgestelde eerste lid biedt gedeputeerde staten de mogelijkheid in de verordening die is gemaakt op grond van artikel 4.1 te regelen dat ontheffing kan worden verleend van de regels die in die verordening zijn gesteld. De ontheffing kan alleen worden aangevraagd door burgemeester en wethouders.

##### *Artikel 4.1a, tweede lid*

Met dit artikellid wordt de ontheffing aangemerkt als verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

#### *ONDERDEEL C*

##### *Artikel 4.3, eerste lid*

Met betrekking tot de omgevingsvergunning wordt voorgesteld na «onder 3°» in te voegen: of tweede lid.

Het gaat hier om artikel 2.12 van de Wabo. Met de toevoeging «of tweede lid» wordt een grondslag gegeven om bij of krachtens amvb ook beperkingen te stellen aan omgevingsvergunningen die een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan beogen.



#### *Artikel 4.3, tweede lid*

Voorgesteld wordt een nieuw tweede lid in te voegen: Bij de maatregel kan voorts worden bepaald dat bij provinciale verordening van de krachtens dit lid gestelde regels ontheffing worden verleend, die regels in die verordening worden uitgewerkt of in die verordening aanvullende regels worden gesteld.

Dit is de grondslag voor het vorderen van medebewind van de provincies. Voor een verdere toelichting hierop wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting, onder punt 2.

#### *Artikel 4.3, vierde lid*

Voorgesteld wordt na «aan te geven» in te voegen: krachtens dit lid gestelde.

Deze toevoeging beoogt buiten discussie te stellen dat de ontheffingsbevoegdheid die in het derde lid is gegeven alleen betrekking heeft op de regels die krachtens dat lid zijn gegeven en niet op de regels die krachtens het eerste lid zijn gegeven.

#### *ONDERDEEL D*

In dit onderdeel wordt voorgesteld een nieuw artikel (artikel 4.3a) in te voegen.

#### *Artikel 4.3a, eerste lid*

Het voorgestelde eerste lid biedt de Minister van IenM of de Minister die het aangaat in overeenstemming met de Minister van IenM, de mogelijkheid in de algemene maatregel van bestuur die is gemaakt op grond van artikel 4.3 te regelen dat ontheffing kan worden verleend van de regels die in die algemene maatregel van bestuur zijn gesteld, met inachtneming van de bij die maatregel gestelde regels. De ontheffing kan alleen worden aangevraagd door burgemeester en wethouders of door gedeputeerde staten.

#### *Artikel 4.3a, tweede lid*

Met dit artikellid wordt de ontheffing aangemerkt als verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

#### *ONDERDEEL E*

Met de voorgestelde toevoeging van de ontheffing, bedoeld in artikel 4.1a of 4.3a, aan artikel 8.1 (onderdeel d nieuw) wordt met betrekking tot de verlening van die toestemming de bezwaarfase (Afdeling 7.1 van de Awb) uitgesloten.

#### *ONDERDEEL F*

Met de voorgestelde toevoeging van de onderdelen i en j aan artikel 8.2, eerste lid, wordt voor die onderdelen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als beroepsinstantie aangewezen. Dit geldt voor de ontheffing, bedoeld in artikel 4.1a of 4.3a, voor zover die betrekking heeft op een bestemmingsplan of een provinciaal inpassingsplan. Hetzelfde geldt voor een weigering van een ontheffing. Heeft de ontheffing betrekking op een omgevingsvergunning, dan is de bevoegde instantie, evenals dat voor de omgevingsvergunning zelf het geval is, de sector bestuursrecht van een arrondissementsrechtbank. Wat

betreft het instellen van beroep volgt de toestemming derhalve het besluit waarop het betrekking heeft.

#### *ONDERDEEL G*

Met het voorgestelde aan artikel 8.3 toe te voegen vierde lid wordt voor de mogelijkheid van beroep en de behandeling van en de uitspraak op een beroep de verleende ontheffing en het besluit waarop die ontheffing betrekking heeft, als één besluit aangemerkt. Met betrekking tot de omgevingsvergunning is een dergelijke bepaling niet opgenomen, omdat tegen besluiten op grond van artikel 2.27 van de Wabo evenmin beroep open staat (zie de negatieve lijst van de Awb).

#### **ARTIKEL II**

Deze voorgestelde aanpassing van de Wabo vloeit voort uit het creëren van de mogelijkheid om met een omgevingsvergunning af te wijken van de regels die in overeenstemming met de krachtens artikel 4.1, eerste lid, of 4.3, eerste lid, van de Wro gegeven regels in een bestemmingsplan zijn opgenomen. De Wabo wordt met dit artikel in overeenstemming gebracht met de door dit voorstel van wet gecreëerde mogelijkheid om met een omgevingsvergunning af te wijken van de regels die, in overeenstemming met de algemene regels krachtens de Wro, bij bestemmingsplan zijn gesteld.

#### **ARTIKEL III**

Deze voorgestelde wijziging van de Crisis- en herstelwet beoogt te regelen dat voor een projectuitvoeringsbesluit dat afwijkt van de krachtens artikel 4.1, eerste lid, of artikel 4.3, eerste lid, gegeven algemene regels, een verzoek tot ontheffing van die regels moet worden aangevraagd.

De minister van Infrastructuur en Milieu,  
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus