

15 februari 2013

Afspraken tussen VNG en het Ministerie van IenM over de stelselherziening van het Omgevingsrecht

1. De VNG deelt het streven naar bundeling, vereenvoudiging, harmonisering en modernisering van het omgevingsrecht dat moet leiden tot een Omgevingswet.

2. IenM zal als onderdeel van de stelselherziening zorgen voor een Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet waarin in ieder geval:

- een beschrijving wordt gegeven van de thans ervaren problemen in het omgevingsrecht, mede onder verwijzing naar de in het rapport de Zeeuw gesignaleerde praktijkknelpunten;
- wordt ingegaan op het ambitieniveau en de bedoeling van de stelselherziening;
- wordt aangegeven uit welke onderdelen de stelselherziening zal bestaan;
- een schets wordt gegeven van het in de toekomst beoogde eindbeeld met daarbij een beschrijving van de onderdelen die later aan het stelsel van de Omgevingswet zullen worden toegevoegd.

3. Als onderdeel van de stelselherziening wordt, met het oog op de in het rapport de Zeeuw gesignaleerde praktijkknelpunten, gestreefd naar een:

- vergroting van bestuurlijke afwegingsruimte op lokaal niveau;
- vergroting van de functionaliteiten van het bestemmingsplan door een uitbouw tot een omgevingsplan;
- versoepeling van de (financiële) uitvoerbaarheidsverplichtingen;
- vergroten van de mogelijkheid tot het bieden van flexibiliteit binnen het plan en verbetering van de mogelijkheid om van het plan af te wijken.

IenM zal vooruitlopend op de Omgevingswet, als onderdeel van de AMvB behorend bij de pCHW, voorstellen om de mogelijkheid van voorwaardelijke verplichtingen in het bestemmingsplan in het Bro te expliciteren. Daarnaast gaan VNG en IenM in een gezamenlijke werkgroep verkennen wat de belangrijkste concrete "laaghangend fruit" knelpunten zijn waar de uitvoeringspraktijk tegen aanloopt en hoe deze kunnen worden opgelost. Daarbij wordt ook gekeken naar de wenselijkheid om te kunnen werken met voorwaardelijke bestemmingen. Als oplossingsrichting wordt hierbij primair gezocht in de richting van de Crisis- en herstelwet, aanpassingen van de huidige AMvB's, dan wel in de eerste tranche AMvB's onder de Omgevingswet. Daarbij wordt ook gezien of het zonder complexiteit en bezwaren voor de uitvoeringspraktijk mogelijk is om onderdelen van de Omgevingswet versneld in werking te laten treden.

4. IenM en VNG zijn het eens dat een vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte op lokaal niveau kan worden gevonden in een andere wijze van normering van milieukwaliteitsnormen. In het stelsel van de Omgevingswet verschuift de concrete normstelling zoveel mogelijk naar AMvB-niveau. IenM en VNG vinden het beiden van belang dat de opstelling van AMvB's met milieukwaliteitsnormen prioriteit heeft, die zoveel als mogelijk gelijk in werking zouden moeten treden met de eerste module van de Omgevingswet. IenM is bereid om hier een versnelling aan te brengen ten opzichte van zijn eerdere voornemens.

Op AMvB-niveau wordt zo mogelijk per gewenste milieukwaliteit een basisbeschermingsnorm gegeven met daarbij een bandbreedte waarbinnen afwijkingmogelijkheden zullen bestaan. Per normstelsel wordt nader gezien hoe deze afwijkingmogelijkheden worden vormgegeven. Bijvoorbeeld de mogelijkheid voor aanvullende normstelling in het omgevingsplan alsmede een afwijkmogelijkheid voor het bevoegd gezag bij verlening van een omgevingsvergunning. Gestreefd

wordt om dergelijke lokale sturing voor zoveel mogelijk milieukwaliteitsnormeringen op te nemen. IenM en de VNG zullen aan de hand van praktijkvoorbeelden de beoogde uitwerking toetsen.

5. Het bestemmingsplan biedt thans onvoldoende grondslag voor bijvoorbeeld regels op het gebied van milieu. De hiertoe noodzakelijke verruiming van de reikwijdte van het bestemmingsplan rechtvaardigt een wijziging van de naamstelling in 'omgevingsplan'. Concreet betekent deze verruiming dat de functionaliteiten van het bestemmingsplan niet meer zullen worden begrensd door 'een goede ruimtelijke ordening', maar een breder motief zal gelden ('een goede fysieke leefomgeving').

6. Als onderdeel van de verruimde grondslag van het omgevingsplan, wordt gestreefd naar:

- a. een ruimere bevoegdheid om tijdelijk van milieukwaliteitsnormen af te kunnen wijken (aanvullend op de in punt 4 genoemde bandbreedte);
- b. een ruimere bevoegdheid tot herverdeling van reeds vergunde milieugebruiksruimte;
- c. een versoepeling van eisen die zien op het aantonen van de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan door het vereenvoudigen van onderzoeksplichten;
- d. een flexibilisering van de actualiseringsplicht, waarbij alle modaliteiten worden gezien.

Bovengenoemde maatregelen worden meegenomen in fase 1.

7. De transitie van bestemmingsplan naar omgevingsplan verloopt via een dynamisch ingroeimodel. Vigerende bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden via het overgangsrecht aangemerkt als onderdelen van het omgevingsplan. Bij het opstellen van nieuwe omgevingsplannen kan gebruik worden gemaakt van de extra mogelijkheden die de Omgevingswet biedt, maar dit hoeft niet. Het opstellen van nieuwe omgevingsplannen verloopt via dezelfde systematiek (ruimtelijke standaarden voor verbeelding en uniformering planregels) zoals thans is aangegeven in de Wro/Bro. VNG en I&M delen het eindbeeld van één Omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente met daarbinnen de mogelijkheid tot gebiedsspecifieke uitwerkingen. In de Omgevingswet zal voor nu de mogelijkheid gecreëerd worden dat er één of meerdere omgevingsplannen worden vastgesteld. In de invoeringswetgeving wordt bepaald wanneer en onder welke voorwaarden het eindbeeld tot stand moet zijn gebracht. Een eerste evaluatiemoment lijkt hiervoor een goed aanknopingspunt. Gestreefd wordt daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij de uitvoeringspraktijk en gemeenten zo min mogelijk te belasten met nieuwe verplichtingen. IenM en VNG zullen gezamenlijk een model omgevingsplan opstellen. Ook worden enkele pilots gestart met belangstellende gemeenten die nu reeds aan de slag willen gaan met het Omgevingsplan (nieuwe stijl). Er komt verder een gezamenlijke werkgroep onder leiding van een onafhankelijke voorzitter die tot aanbevelingen komt over het wel of niet opnemen van een verplichting tot integratie van autonome (niet-locatie en functiegebonden) regels voor de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan. Daarbij wordt ook gezien of en in hoeverre aanpassing van bovenstaande systematiek nodig is. In deze werkgroep zullen ook andere partijen (waaronder het bedrijfsleven) gaan participeren.

8. IenM en de VNG streven er naar dat de huidige verplichting tot het opstellen van een grondexploitatieplan facultatief wordt gemaakt. De gemeenteraad zal daarbij vrij zijn in haar keuze om wel of geen grondexploitatieplan bij het omgevingsplan op te stellen. Samen met de VNG wordt nader onderzocht of dit mogelijk is. Bijzondere aandacht is in dat verband nodig voor eventuele strijd met het gelijkheidsbeginsel en staatssteun. Een grondexploitatieplan kan voorts worden vastgesteld als onderdeel van de door de raad aan het

college van B&W gedelegeerde bevoegdheid tot vaststelling van delen van het omgevingsplan (uitwerking of wijziging).

9. Gemeenten krijgen de beschikking over twee volwaardige juridische mogelijkheden tot het faciliteren van projecten, te weten: het inpassen in het omgevingsplan en een afwijkingsmogelijkheid als onderdeel van de omgevingsvergunning. Nader met de VNG wordt bezien hoe bij complexe gebiedsontwikkeling/projecten de gemeente de mogelijkheid krijgt om de Elverding-methode en de coördinatieregeling toe te passen. De coördinatieregeling vergelijkbaar met die in de huidige Wro wordt opgenomen in de Awb.

10. Rijk en provincie krijgen de beschikking over een volwaardige mogelijkheid om projecten van respectievelijk nationaal en provinciaal belang te realiseren. Voor zover een provinciaal- of rijksprojectbesluit in strijd is met een gemeentelijk omgevingsplan kan het bovengemeentelijk projectbesluit vooralsnog kenmerken bevatten die vergelijkbaar zijn met een omgevingsvergunning of kan het regels bevatten die een gemeentelijk omgevingsplan wijzigen ten behoeve van de inpassing van het project (inpassingsplan). In overleg met het IPO en de VNG wordt nader geconcretiseerd of en voor welke type projecten het wenselijk en nodig is om het provinciaal- of rijksprojectbesluit te laten gelden als omgevingsvergunning om af te wijken van het gemeentelijk omgevingsplan. Uitgangspunt daarbij is dat dubbele procedures zoveel mogelijk worden vermeden (en gemeenten elke keer een project moeten inpassen in hun eigen omgevingsplan).

11. Evenals in Wro en de Wabo zal in de Omgevingswet de toepasbaarheid van bovengemeentelijke instrumenten worden begrensd door hetgeen respectievelijk van nationaal of provinciaal belang is. De nadere invulling van die begrippen wordt beschouwd als een interbestuurlijke gelegenheid.

12. De gebiedsgerichte elementen (visie, beheerplan en vergunning) van het wetsontwerp Wet natuur worden opgenomen in het wetsontwerp van de Omgevingswet. Het eindperspectief is dat de Wet natuur in zijn geheel wordt opgenomen in de Omgevingswet.

13. Alvorens het wetsontwerp ter toetsing aan de VNG wordt aangeboden zetten beide partijen er zich voor in dat er in hoofdlijnen overeenstemming bestaat over de inhoud daarvan. In het bijzonder wordt daarbij aandacht besteed aan de appellabiliteit van het omgevingsplan.

14. De VNG gaat actief participeren in het implementatietraject van de Omgevingswet.