

Lichte toenadering in lat-relatie ruimtelijke ordening en milieu

Eén van de doelstellingen van de nieuwe Wro is, in het bestemmingsplan een betere relatie te leggen tussen ruimtelijke ordening en milieuregelgeving. Gelet op de nauwe samenhang tussen milieu en ruimtelijke ordening valt voor integratie ook veel te zeggen.

Algemeen

Wat betreft integratie begint de nieuwe Wro veelbelovend: de oude beperking dat “bestemmingsplanvoorschriften slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik mogen inhouden en geen eisen mogen bevatten ten aanzien van de structuur van agrarische bedrijven”, komt niet meer terug. Hieraan wordt echter niet of nauwelijks een vervolg gegeven en de nieuwe Wro blijft dan ook wat betreft de nagestreefde integratie van ruimtelijke ordening met milieuregelgeving in goede bedoelingen steken.

De invoering van de nieuwe Wro heeft wel gevolgen voor diverse milieu- (en natuur-)wetten en regels, alleen al omdat daarin wordt verwezen naar de (oude) WRO. Zo wordt op vele plaatsen gesproken van vrijstellingsbesluiten en van “het bestemmingsplan” en de goedkeuring daarvan. Omdat echter de vrijstelling en de goedkeuring van het bestemmingsplan niet meer in de nieuwe Wro terugkomen, is met het oog op juiste verwijzingen qua terminologie (het “vrijstellingsbesluit” is vervangen door het “projectbesluit”) en systematiek (de goedkeuring door gedepu-

teerde staten van het bestemmingsplan is vervallen) een uitgebreide wetgevingsoperatie noodzakelijk geweest.

Als gevolg hiervan zijn bij deze wetgevingsoperatie de verwijzingen naar de nieuwe Wro in onder meer de Wet geluidhinder, Wet bodembescherming, Interimwet stad en milieu, de Wet milieubeheer, de Boswet en de Natuurbeschermingswet 1998 aangepast zonder dat hierdoor de desbetreffende wetgeving inhoudelijk is gewijzigd. Alleen de Wet milieubeheer en de Natuurbeschermingswet 1998 zijn daarnaast nog inhoudelijk relevant gewijzigd.

Wet milieubeheer

De Wet milieubeheer noemt de regels en belangen die bij de aanvraag van een milieuvergunning een rol spelen. De Wet milieubeheer - anders dan voorheen - noemt daarbij expliciet de nieuwe Wro. Verder bevat de Wet milieubeheer voor aanvragen om een milieuvergunning van na 1 juli 2008 enkele nieuwe *mogelijke* weigeringsgronden. De milieuvergunning kan worden geweigerd wegens strijd met de besluiten genoemd in de nieuwe Wro, zoals het bestemmings- en inpassingsplan, een beheersverordening of een provinciale verordening.

Met de gewijzigde Wet milieubeheer wordt recht gedaan aan de doelstelling van de nieuwe Wro om in het bestemmingsplan een betere relatie te leggen tussen ruimtelijke ordening en milieuregelgeving. Achtergrond van deze doelstelling is de vuurwerkcramp in

Enschede, waarna het belang van afstemming van milieuvergunningen en de vergunde milieubelastende activiteiten op de consequenties voor de ruimtelijke leefomgeving (opslag van vuurwerk in een woonwijk) nadrukkelijker in de schijnwerpers kwam.

De expliciete Wro-toets die nu in de Wet milieubeheer is opgenomen, ziet dus op een betere afstemming tussen ruimtelijke ordening en milieu. Kanttekening blijft wel dat sprake is van een mogelijke en niet van een verplichte weigeringsgrond. Het bevoegd gezag kan dus milieuvergunningen verstrekken die in strijd zijn met de kwaliteit van de ruimtelijke leefomgeving zoals vastgelegd in bijvoorbeeld een bestemmingsplan. Mede gelet hierop kan worden betwijfeld of de wijziging een (substantiële) verbetering van afstemming zal betekenen. Ook in de oude situatie moesten de (toekomstige) ruimtelijke ontwikkelingen immers bij de verlening van de milieuvergunning worden betrokken. Overigens is het moeilijk denkbaar dat het bevoegd gezag onder de nieuwe Wro een milieuvergunning afgeeft in strijd met het bestemmingsplan. Maar ook dit was in de praktijk tot dusver niet veel anders.

Natuurbeschermingswet 1998

De inhoudelijke wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 betreft de gewijzigde regeling inzake goedkeuring van plannen en projecten met mogelijke negatieve effecten op natuurgebieden en plant- en diersoorten vanwege het vervallen van het

goedkeuringsvereiste van bestemmingsplannen. Strikt genomen kan worden betoogd dat sprake is van een systeemwijziging. Omdat de procedurewijziging ook inhoudelijk van betekenis is, wordt hieraan apart aandacht besteed.

Met de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 vervalt de goedkeuringseis voor de indicatieve plannen zoals de structuurvisie. Voor bestemmingsplannen, inpassingsplannen en projectbesluiten van de nieuwe Wro blijft het goedkeuringsvereiste wel van kracht, maar is deze procedureel gewijzigd om de systematiek van de nieuwe (verkorte) procedures niet te belemmeren.

Concreet brengt de wetswijziging met zich dat in geval van plannen en projecten met mogelijke nadelige effecten voor aangewezen natuurwaarden niet langer een goedkeuringsbesluit van GS (naast bijvoorbeeld de goedkeuring van een bestemmingsplan) vereist is. Als GS bezwaren hebben tegen deze nadelige effecten, kunnen zij die in de vorm van een zienswijze tegen het ontwerpbestemmingsplan kenbaar maken.

Hierbij zijn verschillende scenario's denkbaar:

1. als de zienswijze in het bestemmingsplan geheel wordt overgenomen, wordt de goedkeuring geacht te zijn verleend (en is geen goedkeuringsbesluit meer nodig);
2. als de zienswijze deels in het bestemmingsplan wordt overgenomen, zal het college van gedeputeerde staten tijdig een onthouding van goedkeuring van het bestemmingsplan bekend moeten maken. Gebeurt dit niet dan wordt de goedkeuring geacht te zijn verleend;
3. als het bestemmingsplan dat een verslechtering of verstoring van een aangewezen natuurgebied of aangewezen soorten mogelijk maakt, gewijzigd is vastgesteld en hierop hebben

GS niet tijdig een onthouding van goedkeuring bekend gemaakt, dan wordt het bestemmingsplan geacht te zijn goedgekeurd;

4. als het bestemmingsplan in strijd met de Natuurbeschermingswet 1998 gewijzigd is vastgesteld én significante nadelige natuureffecten niet zijn uit te sluiten waardoor een zogenoemde passende (natuur-) beoordeling moet worden opgesteld, en hierop is geen onthouding van goedkeuring bekend gemaakt, dan wordt de goedkeuring geacht te zijn onthouden.

Grote vraag bij deze wetswijziging is of de scenario's 2 en 3 niet in strijd zijn met de zowel in de Natuurbeschermingswet 1998 als in het Europees natuurbeschermingsrecht opgenomen strenge wettelijke plicht tot behoud van aangewezen natuurgebieden en plant- en diersoorten. Bij de fictieve goedkeuring in de scenario's 2 en 3 kunnen immers ruimtelijke plannen in werking treden die inbreuk maken op deze instandhouding in het geval GS ondanks bestaande bezwaren verzui- men tijdig de onthouding van goedkeuring bekend te maken. In dit verband is van belang dat zowel de goedkeuring van rechtswege als de onthouding van goedkeuring van rechtswege voor beroep vatbaar zijn. De rechtspraak zal dan ook moeten uitmaken in hoeverre de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 strookt met het onderliggende Europese natuurbeschermingsrecht.

Door de introductie van de goedkeuring van rechtswege en de onthouding van goedkeuring van rechtswege kan worden betoogd dat de nieuwe Wro en de Natuurbeschermingswet 1998 meer geïntegreerd zijn. Hiertegen kan echter worden ingebracht dat ook onder de oude WRO de goedkeuringsbesluiten van het bestemmingsplan en de Natuurbeschermingswet 1998 van-

wege de onderlinge "verknachtheid" samenvielen. Hoewel niet expliciet in de wet vastgelegd, gold gelet hierop ook ten tijde van de oude WRO al min of meer dat de goedkeuring of onthouding daarvan "geacht moest worden te zijn verleend".

Daarnaast, zoals gezegd, is tegen de goedkeuring van rechtswege en tegen de onthouding van goedkeuring van rechtswege beroep mogelijk. Hieruit blijkt dat de wegen van de Wro en de Natuurbeschermingswet 1998 gescheiden van elkaar zijn en blijven. Een verschil met de nieuwe Wro is dat het college van GS onder de oude WRO altijd een goedkeuringsbesluit moest nemen. De situatie van een niet of niet tijdig bekendgemaakte (onthouding van) goedkeuring was niet denkbaar. Onduidelijk is nog hoe vaak de situatie van al dan niet bewuste "besluitvorming van rechtswege" zich in de praktijk zal voordoen.

Conclusie

De conclusie luidt dat de regels van ruimtelijke ordening en milieu twee aparte onderling samenhangende wettelijke kaders blijven. De invoering van de nieuwe Wro heeft in dit verband voornamelijk een omvangrijke wetgevingsoperatie qua terminologie en qua systematiek tot gevolg gehad. Van een meer dan oppervlakkige integratie van beide rechtsgebieden kan niet of nauwelijks worden gesproken. In de praktijk zullen de gevolgen van deze nieuwe regelgeving niet of nauwelijks merkbaar zijn. Gelet hierop kan hooguit worden gesproken van een lichte toenadering in de al geruime tijd bestaande lat-relatie tussen ruimtelijke ordening en milieu.

mr. J. (Jan) van Vulpen
Real Estate
T +31 (0)30 2121 533
E jan.vanvulpen@cms-dsb.com