

Vergaderjaar 2004–2005

29 871

Regels met betrekking tot zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit in stedelijk en landelijk gebied en met betrekking tot coördinatie van procedures (Interimwet stad-en-milieubenadering)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Het project Stad & Milieu

In het najaar van 1993 is het project Stad & Milieu gestart. Dit samenwerkingsproject van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: het Ministerie van VROM), andere betrokken departementen, een aantal gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en maatschappelijke belangenorganisaties richt zich op de spanning tussen enerzijds de doelstelling van een zuiniger ruimtegebruik en anderzijds de leefkwaliteit in het stedelijk gebied. Door de voorgestane concentratie van functies kan bijvoorbeeld een toename ontstaan van vervuiling en geluidshinder in de dagelijkse leefomgeving. Het project Stad & Milieu beoogde een oplossingsrichting te bieden voor die gesignaleerde spanning. Uit een analyse van de uitvoeringspraktijk bleek de kern van de problematiek dat er op lokaal niveau onvoldoende mogelijkheden zijn voor een integrale afweging, waarbij de voor- en nadelen van een voorgestane ruimtelijke ontwikkeling onderling worden afgewogen, gericht op een optimale leefkwaliteit. De mogelijkheden voor een dergelijke integrale afweging worden onder andere belemmerd door de inhoudelijke en procedurele eisen die in wetgeving zijn neergelegd, waarbij vooral de beperkte flexibiliteit in het stelsel van sectorale milieukwaliteitsnormen een rol speelt.

Deze conclusie heeft geleid tot de ontwikkeling van de Stad & Milieubenadering. Als uitgangspunt daarbij geldt dat, onder de primaire verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur, door middel van een integrale en gebiedsgerichte aanpak optimale leefkwaliteit en zuinig en doelmatig ruimtegebruik wordt gerealiseerd. Om dit te bereiken is de Stad & Milieubenadering opgebouwd uit drie opeenvolgende stappen. Stap 1 behelst het in een zo vroeg mogelijk stadium van de ruimtelijke planvorming op lokaal niveau integreren van milieubelangen, in combinatie met het zoveel mogelijk treffen van brongerichte maatregelen. Stap 2 is gericht op het maximaal benutten van de ruimte die de bestaande wetgeving reeds biedt. Voor deze twee stappen is geen specifieke wettelijke basis nodig omdat ze juist het beter benutten van het bestaande juridische instrumentarium behelzen. Ten slotte biedt de derde stap de mogelijkheid om,

indien met de eerste en tweede stap zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefkwaliteit niet kunnen worden bereikt, onder bepaalde voorwaarden af te wijken van de wetgeving. Daarbij gaat het niet alleen om vastgelegde milieukwaliteitsnormen, maar kan ook worden afgeweken van procedurele en bevoegdheidsbepalingen. Omdat stap 3 het afwijken van wettelijke voorschriften behelst, is dat niet mogelijk zonder specifieke wettelijke basis.

De Minister van VROM heeft zowel de analyse van de uitvoeringspraktijk als de daaruit voortvloeiende Stad & Milieubenadering, zoals hiervoor geschetst, overgenomen en verwoord in een brief aan de Tweede Kamer van 22 december 1995 (Kamerstukken II 1995/96, 24 400 XI, nr. 45). Het accent moest daarbij liggen op de stappen 1 en 2. Verwacht werd namelijk dat daarmee al veel van de knelpunten zouden kunnen worden opgelost. De Minister van VROM achtte een structurele juridische verankering van de Stad & Milieubenadering, en van de mogelijkheid om af te wijken van wetgeving in het bijzonder, op dat moment echter nog prematuur en stelde derhalve voor om eerst, door middel van een aantal experimenten in het stedelijk gebied, praktijkervaring op te doen met de toepassing van de Stad & Milieubenadering.

Hiertoe zijn, in overleg met de betrokken departementen, de VNG en het IPO en na consultatie van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen/ Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (VNO/NCW) en de Stichting Natuur en Milieu, uit 62 door gemeenten ingediende voorstellen 25 experimenteergebieden geselecteerd. De geselecteerde experimenten zijn representatief voor de praktijk omdat het vaak complexe situaties betreft, waarbij een intensiever of ander ruimtegebruik op gespannen voet kan staan met de verbetering van de leefkwaliteit. De Stad & Milieubenadering en de voorgestelde experimenten zijn afgestemd met de Tweede Kamer die daarbij aandrang op een zorgvuldige juridische inkadering. Het juridisch kader wordt gegeven door de Experimentenwet Stad en Milieu (hierna: de Experimentenwet) die op 1 januari 1999 in werking is getreden.

2. Experimentenwet Stad en Milieu

De Experimentenwet bood tot 1 januari 2004 de experimentgemeenten de mogelijkheid om ten aanzien van de, in de bijlage bij de Experimentenwet, aangewezen gebieden af te wijken van milieukwaliteitsnormen met betrekking tot bodem, geluid, lucht en externe veiligheid. Uit de analyse bij de start van het project Stad & Milieu is gebleken dat vooral de grenswaarden voor deze beleidsterreinen tot problemen kunnen leiden bij verstedelijking, bijvoorbeeld bij het bouwen van woningen langs (spoor-) wegen of nabij bestaande bedrijventerreinen. Daarnaast bood de Experimentenwet de experimentgemeenten de mogelijkheid om af te wijken van procedurele bepalingen en bepalingen inzake bevoegdheden, gesteld bij of krachtens de Wet geluidhinder, de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Woningwet en de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. De keuze voor deze zes wetten kwam eveneens voort uit de analyse van de praktijk, waarbij is gebleken dat de afstemming tussen deze wetten zowel inhoudelijk als procedureel soms een belemmering kan vormen voor de gewenste ruimtelijke inrichting van gebieden. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij het realiseren van woningbouw op locaties waarvoor niet alleen een ruimtelijk plan moet worden voorbereid maar tevens de wetgeving op het terrein van bodem en geluid van toepassing is.

De bevoegdheid om een afwijkingsbesluit (hierna: stap 3-besluit) te nemen is door de Experimentenwet toebedeeld aan de gemeenteraad. De gemeenteraad kon een dergelijk stap 3-besluit alleen nemen met betrek-

king tot een gebied dat in de bijlage bij de Experimentenwet is aangegeven als experimenteergebied. Bovendien moest een stap 3-besluit binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de Experimentenwet – dus voor 1 januari 2004 – genomen worden. De raad mocht een stap 3-besluit nemen indien dat in het belang van zuinig en doelmatig ruimtegebruik en het bereiken van optimale leefkwaliteit in het stedelijke gebied noodzakelijk was.

Om te waarborgen dat de belangen van volksgezondheid en milieu en de belangen van de betrokkenen (waaronder burgers, bedrijfsleven en andere betrokken overheden) voldoende in het oog worden gehouden, verbindt de Experimentenwet enkele voorwaarden aan de afwijkingsbevoegdheid. Zo is onder andere vereist dat de gemeente (alvorens een stap 3-besluit te nemen) uitwerking geeft aan de stappen 1 en 2. Daarnaast is bepaald dat eventuele nadelige gevolgen van de afwijking moeten worden beperkt of (voorzover dat niet mogelijk is) gecompenseerd. Voor de totstandkoming van het stap 3-besluit is, met het oog op de desbetreffende belangen, een uitgebreide voorbereidingsprocedure voorgeschreven. Voorts behoeft een door de gemeenteraad vastgesteld stap 3-besluit de goedkeuring van de Minister van VROM. Dit goedkeuringsvereiste dient, naast de hiervoor genoemde voorwaarden, als extra waarborg voor de desbetreffende belangen en belanghebbenden.

3. Projectorganisatie Stad & Milieu

Ter ondersteuning van de uitwerking en invulling van de Stad & Milieuprojecten is door het Ministerie van VROM een projectorganisatie ingericht, waarin gemeenten, provincies, betrokken departementen en maatschappelijke belangenorganisaties met succes hebben samengewerkt. In dat kader heeft, geïnitieerd door het projectbureau Stad & Milieu, regelmatig overleg plaatsgevonden met de projectleiders van de experimenten, zijn onderzoeken uitgevoerd en handreikingen opgesteld en is de communicatie over het project vormgegeven. Voorts is jaarlijks door middel van een voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer inzicht geboden in de ontwikkeling en uitvoering van het project Stad & Milieu. De ondersteuning van de afzonderlijke experimenten vindt plaats door medewerkers van het Ministerie van VROM, die veelal deelnemen aan de gemeentelijke projectorganisatie en tot taak hebben om gemeenten te adviseren over de toepassing van de Stad & Milieubenadering voor het betreffende experimenteergebied. Tevens is op initiatief van de Minister van VROM een apart aanspreekpunt aangesteld teneinde te bevorderen dat bewonersgroepen, bedrijven en andere belanghebbenden vroegtijdig worden betrokken bij de invulling van de experimenten (zie tevens paragraaf 7.2 over het open planproces). Uit de Eerste Tussenevaluatie van de Experimentenwet, waarop hieronder nader wordt ingegaan, is gebleken dat de activiteiten van de projectorganisatie een belangrijke en positieve bijdrage hebben geleverd aan de implementatie van de Stad & Milieubenadering.

4. Eerste Tussenevaluatie en vervolg Stad & Milieu

4.1 Eerste Tussenevaluatie Stad & Milieu

De Experimentenwet voorziet in een evaluatie na twee jaar en na zes jaar. Om deze evaluaties uit te voeren is de Evaluatiecommissie Stad & Milieu (hierna: de Evaluatiecommissie) ingesteld, bestaande uit twee oud-bestuurders, een wetenschapper, en vier leden afgevaardigd door respectievelijk de VNG, het IPO, het VNO/NCW en de Stichting Natuur en Milieu. Het Ministerie van VROM is in de commissie vertegenwoordigd als

adviseur. De Evaluatiecommissie heeft in augustus 2001 de resultaten van de Eerste Tussenevaluatie van het project Stad & Milieu gepubliceerd. Vervolgens zijn deze bij brief van 13 september 2001 aan de Eerste en de Tweede Kamer toegezonden.

De Evaluatiecommissie constateert in de Eerste Tussenevaluatie een beweging in de richting van een op leefkwaliteiten georiënteerd beleid. Dit past volgens de Evaluatiecommissie bij de behoefte om milieu niet langer geïsoleerd te bezien, maar juist te streven naar een beleid waarbij milieu, naast andere belangen, onderdeel wordt van het integrale beleid voor de leefomgeving. Het project Stad & Milieu sluit hier naadloos bij aan en is volgens de Evaluatiecommissie een middel gebleken om het «normdenken» te overstijgen en «kwaliteitsgericht denken» te bevorderen.

Volgens de Evaluatiecommissie blijkt bij toepassing van de Stad & Milieubenadering dat de problemen die gemeenten ondervinden bij de aanpak van probleemlocaties niet primair in de (hoogte van) normen gelegen zijn. Door slim te ontwerpen en de mogelijkheden die de wetgeving biedt optimaal te benutten zijn de meeste experimentgemeenten er in geslaagd om een stap 3-besluit te vermijden. Het zijn vooral de procesmatige aspecten van de Stad & Milieubenadering – het gebiedsgericht werken, de integrale planvorming en de daarop afgestemde projectorganisatie, het open planproces en het denken in termen van leefkwaliteit en «mogelijkheden» naast, ter aanvulling op of ter vervanging van het denken in normen en «beperkingen» – die belangrijk zijn geweest voor de successen die in de experimenteergebieden zijn behaald. De door de Experimentenwet geboden mogelijkheid om af te wijken van wetgeving blijkt volgens de Evaluatiecommissie stimulerend te werken. Hierdoor zijn de experimentgemeenten geprikkeld om met de Stad & Milieubenadering aan de slag te gaan en in ieder geval invulling te geven aan de stappen 1 en 2. De Evaluatiecommissie beveelt dan ook aan om de positieve elementen en werking van de Stad & Milieubenadering, zoals hiervoor kort aangeduid, te behouden.

Daarnaast wijst de Evaluatiecommissie op enkele specifieke aandachtspunten. Zo zijn de begrippen leefkwaliteit, open planproces en compensatie, gelet op de huidige ervaringen, nog niet voldoende uitgekristalliseerd. De Experimentenwet verplicht gemeenten om nadelige gevolgen die niet kunnen worden voorkomen te compenseren. De Evaluatiecommissie meent dat deze voorwaarde heeft gewerkt als een waarborg en een prikkel om op zorgvuldige wijze en vroeg in het planproces tot oplossingen te komen. De verplichting om eventueel optredend kwaliteitsverlies te compenseren stimuleert de gemeenten om al het mogelijke te doen om dat verlies te voorkomen. Desalniettemin constateert de Evaluatiecommissie dat er een zekere spanning bestaat tussen de verplichte compensatie en de doelstelling van optimale leefkwaliteit. Indien de gemeenten streven naar optimale leefkwaliteit kan er logischerwijs geen sprake zijn van compensatie; de verschillende aspecten van leefkwaliteit zijn in dat geval al optimaal in de planvorming opgenomen. Uit de Eerste Tussenevaluatie blijkt voorts dat experimentgemeenten de besluitvormingsprocedure voor een stap 3-besluit als ingewikkeld en zwaar beschouwen. De Evaluatiecommissie merkt hierover op dat een stap 3-besluit niet te makkelijk gemaakt moet worden; een zware procedure is naar haar oordeel dan ook noodzakelijk.

4.2 Kabinetstandpunt Eerste Tussenevaluatie

Het kabinetstandpunt omtrent de resultaten van de Eerste Tussenevaluatie is op 7 november 2001 aan de Tweede en Eerste Kamer toegezonden (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 XI, nr. 16). Hierin zijn ook de

resultaten van een naar aanleiding van de Eerste Tussenevaluatie gehouden werkconferentie verwerkt, die tot doel had te vernemen wat de ervaringen in de praktijk met de Stad & Milieubenadering zijn. Aan deze werkconferentie namen Rijk, provincies, gemeenten, milieuorganisaties, bedrijfsleven en direct betrokken bewoners deel. Belangrijkste conclusie van de deelnemers was dat de Stad & Milieubenadering een belangrijke stimulans betekent voor de aanpak van probleemgebieden in de steden. Daarnaast werd veel waarde gehecht aan de gehanteerde methode van het open planproces.

In reactie op de constatering van de Evaluatiecommissie dat een stap 3-besluit veelal vermeden kan worden, aangezien veel van de experiment-gemeenten er in geslaagd zijn oplossingen te vinden binnen de stappen 1 en 2, wordt in het kabinetsstandpunt gesteld dat dit een positieve ontwikkeling is. Temeer daar als uitgangspunt van de Stad & Milieubenadering geldt dat een stap 3-besluit als sluitstuk moet worden gezien en het aantal stap 3-besluiten dus beperkt dient te blijven. Bovendien wordt hierdoor bevestigd dat de bestaande wetgeving in de praktijk vaak meer ruimte biedt dan aanvankelijk wordt aangenomen.

Dit betekent echter geenszins dat de mogelijkheid om een stap 3-besluit te nemen overbodig is. Integendeel, deze mogelijkheid is de impuls geweest voor de ontwikkeling van de experimenteergebieden en heeft de nodige creativiteit uitgelokt de mogelijkheid van stap 3 is onmisbaar voor het succes van de Stad & Milieubenadering om twee redenen. Juist de mogelijkheid om af te wijken, heeft gemeenten gestimuleerd om alle mogelijkheden van stap 1 en 2 te benutten. Dat klinkt paradoxaal, maar de praktijk heeft geleerd dat gemeenten aarzelen om gebieden aan te pakken waar complexe vraagstukken van milieu en ruimtelijke ordening spelen als nog onzeker is of stap 1 en 2 voldoende zullen zijn om de voorziene moeilijkheden op te lossen. De aanpak van dergelijke gebieden vergt immers de inzet van mensen, middelen en politieke durf. Als er de mogelijkheid is dat belemmeringen die niet al met stap 1 en 2 kunnen worden weggenomen, uiteindelijk met stap 3 kunnen worden weggenomen, zijn gemeenten eerder bereid om te investeren in de leefomgevingskwaliteit van een gebied. In veel gevallen blijkt vervolgens dat door creatief en gedurfd ontwerpen zoveel resultaat wordt bereikt, dat afwijking van milieu-kwaliteitsnormen niet meer nodig is. Dat neemt niet weg dat de mogelijkheid van stap 3 als extra middel om het gewenste resultaat te bereiken de experimentgemeenten tot zoveel creativiteit en durf heeft gestimuleerd. Er is geen reden om te veronderstellen dat dit effect bij landelijke toepassing van de Stad & Milieubenadering niet zal optreden.

Daar komt bij dat er situaties blijven waarin stap 1 en 2 geen oplossingen (kunnen) bieden voor de door de gemeente geconstateerde belemmeringen omdat nadat al het mogelijke overwogen is, milieu-kwaliteitsnormen nog steeds aan de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in de weg staan. Zonder de mogelijkheid van stap 3 zou in de gebieden minder kunnen worden bereikt dan met de mogelijkheid van stap 3. Oude stadswijken, verouderde industriegebieden, havengebieden in transitie zijn voorbeelden van typen gebieden die met behulp van de Stad & Milieubenadering inclusief stap 3 vernieuwd en verbeterd kunnen worden. Met stap 3 kan in agrarische gemeenten waar stankcirkels de mogelijkheden om te bouwen voor de eigen bevolking belemmeren ruimte voor woningbouw worden gecreëerd.

Hoewel het mogelijk is om zonder specifieke wettelijke grondslag de stap 1 en 2 toe te passen, zoals in paragraaf 1 is aangegeven, zijn stap 1 en 2 om bovengenoemde redenen veel minder effectief zonder wettelijke basis voor stap 3. De conclusie is daardoor gerechtvaardigd dat de behaalde resultaten zonder de afwijkingsmogelijkheid niet zouden zijn behaald.

De positieve ervaringen met de Stad & Milieubenadering, zoals die blijken uit de Eerste Tussenevaluatie, zijn voor het kabinet reden om te investeren in kennisoverdracht en te werken aan instrumenten en beleid ten behoeve van een gebiedsgerichte en integrale aanpak. Dit sluit goed aan bij het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan dat sterk inzet op de ambitie de (milieu)kwaliteit van de leefomgeving te behouden en te verbeteren. Daarbij zal worden gezocht naar mogelijkheden om gemeenten zoveel mogelijk beleidsruimte te geven met de bijbehorende bevoegdheden, waarvan de Stad & Milieubenadering een voorbeeld is. De Stad & Milieubenadering is gericht op kwaliteit en biedt niet alleen een waardevolle aanvulling op de sectorale wetgeving maar bovendien mogelijkheden om de verschillende sectorale beleidslijnen inhoudelijk te verbinden. In het kabinetsstandpunt wordt voorts aan de Evaluatiecommissie gevraagd om een Tweede Tussenevaluatie voor te bereiden. Dit biedt de mogelijkheid om nader in te gaan op de aandachtspunten die de commissie naar voren heeft gebracht in de Eerste Tussenevaluatie, zoals de compensatieverplichting, alsmede de gelegenheid om aanvullende informatie te verzamelen over de praktijkervaringen met de Experimentenwet.

4.3 Overleg met de vaste Kamercommissie voor VROM

Naar aanleiding van de resultaten van de Eerste Tussenevaluatie en het kabinetsstandpunt terzake heeft de Staatssecretaris van VROM op 12 september 2002 overleg gevoerd met de vaste Kamercommissie voor VROM over het project Stad & Milieu (Kamerstukken II 2001/02, 28 600 XI, nr. 4). Bij dit overleg zijn ook de standpunten van het IPO en de VNG (verwoord in brieven van 21 februari respectievelijk 9 april 2002) over de resultaten van de Eerste Tussenevaluatie aan de orde geweest. De VNG onderschrijft de positieve conclusies van de Eerste Tussenevaluatie en stelt dat ook in de toekomst de gebiedsgerichte en integrale planvorming, het open planproces en het denken in termen van leefkwaliteit en mogelijkheden centraal moeten blijven staan. Ook het IPO heeft aangegeven zich te kunnen vinden in de conclusies van de Eerste Tussenevaluatie en in de reactie van het kabinet terzake. Het IPO adviseert een versterking van het integraal gebiedsgericht beleid waarbij de verschillende overheden nauw samenwerken. In navolging van het projectbureau Stad & Milieu bij het Ministerie van VROM adviseert het IPO de provincies om te komen tot een aanspreekpunt binnen hun organisaties gekoppeld aan een rol als regionaal kenniscentrum.

Tijdens het overleg is gebleken dat de positieve ervaringen van het project niet alleen door het kabinet maar ook door de Tweede Kamer worden onderschreven. De verschillende fracties onderschrijven dat de Stad & Milieubenadering een stimulans is voor de aanpak van probleemgebieden in de steden. Aangezien de positieve gevolgen in belangrijke mate te danken zijn aan de mogelijkheid om een stap 3-besluit te nemen wordt voorgesteld om deze afwijkingsmogelijkheid te handhaven en door te gaan op de ingeslagen weg. Door de verschillende fracties is daarom gevraagd om aan meer gemeenten (zowel in het stedelijk als in het landelijk gebied) extra beleidsruimte te bieden zodat die hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de leefomgeving beter kunnen invullen. In aansluiting hierop is verzocht om nu reeds verdere actie te ondernemen en niet te wachten tot de Tweede Tussenevaluatie of de Eindevaluatie van de Experimentenwet die in 2004 is gepland.

4.4 Vervolg Stad & Milieu

Tijdens het overleg met de vaste Kamercommissie voor VROM heeft de Staatssecretaris van VROM toegezegd nadere voorstellen te zullen doen

voor het vervolg van het project Stad & Milieu. Bij brief van 7 november 2002 heeft de Staatssecretaris van VROM aangegeven hoe invulling wordt gegeven aan het verzoek van de Tweede Kamer om meer gemeenten extra ruimte te geven voor de uitvoering van beleid zodat zij de opgaven waarvoor zij zich geplaatst zien voortvarend en doeltreffend ter hand kunnen nemen. Uit de Eerste Tussenevaluatie blijkt dat een integrale aanpak van gebieden vereist is om de doelstellingen van zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefkwaliteit te kunnen realiseren. De Stad & Milieubenadering kan hieraan een positieve en belangrijke bijdrage leveren, zoals is aangetoond in de experimenten. Er zijn dus voldoende redenen om de Stad & Milieubenadering breder toepasbaar te maken dan alleen voor de experimentgemeenten. Daarom wordt voorgesteld om alle gemeenten in staat te stellen gebruik te maken van de mogelijkheden die Stad & Milieu biedt. De resultaten van de tussenevaluatie van Stad & Milieu en het overleg daarover met de Tweede Kamer, maar ook signalen vanuit de bestuurlijke praktijk ondersteunen de verbreding van de Stad & Milieubenadering. In toenemende mate doen zich namelijk situaties voor waarbij het realiseren van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen onder druk staat en uiten gemeenten de behoefte aan meer beleidsvrijheid. Dat speelt bijvoorbeeld bij de vernieuwing en verbetering van oude stadswijken, verouderde industrieterreinen en havengebieden maar ook als het gaat om de vitalisering van het platteland. Om de beleidsambities die de verschillende overheden hebben te kunnen realiseren is dus een verbreding van Stad & Milieu gewenst.

De Tussenevaluatie en de contacten hierover met gemeenten hebben mij tot de conclusie gebracht dat de mogelijkheid van stap 3 daarbij onmisbaar is. Juist de mogelijkheid om af te wijken, heeft gemeenten gestimuleerd om alle mogelijkheden van stap 1 en 2 te benutten. Dat klinkt paradoxaal, maar de praktijk heeft geleerd dat gemeenten aarzelen om gebieden aan te pakken waar complexe vraagstukken van milieu en ruimtelijke ordening spelen als nog onzeker is of stap 1 en 2 voldoende zullen zijn om de voorziene moeilijkheden op te lossen. De aanpak van dergelijke gebieden vergt immers de inzet van mensen, middelen en politieke durf. Als er de mogelijkheid is dat belemmeringen die niet al met stap 1 en 2 kunnen worden weggenomen, uiteindelijk met stap 3 kunnen worden weggenomen, is de verwachting dat gemeenten eerder bereid zijn om te investeren in de leefomgevingskwaliteit van een gebied. In de experimenten bleek dat door creatief en gedurfd ontwerpen zoveel resultaat werd bereikt, dat afwijking van milieukwaliteitsnormen niet meer nodig was. Dat neemt niet weg dat de mogelijkheid van stap 3 als extra middel om het gewenste resultaat te bereiken de experimentgemeenten tot zoveel creativiteit en durf heeft gestimuleerd. Er is geen reden om te veronderstellen dat dit effect bij landelijke toepassing van de Stad & Milieubenadering niet zal optreden.

Daar komt bij dat er situaties blijven waarin stap 1 en 2 geen oplossingen (kunnen) bieden voor de door de gemeente geconstateerde belemmeringen omdat nadat al het mogelijke overwogen is, milieukwaliteitsnormen nog steeds aan de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in de weg staan. Hoewel het mogelijk is om zonder specifieke wettelijke grondslag de stap 1 en 2 toe te passen, zoals in paragraaf 1 is aangegeven, zijn stap 1 en 2 om bovengenoemde redenen veel minder effectief zonder wettelijke basis voor stap 3.

In de brief van 7 november is aangegeven dat het vervolg van het project Stad & Milieu zal worden aangepakt langs twee parallelle sporen, waarbij voor de korte en de langere termijn initiatieven worden genomen. Aangezien de mogelijkheid om op basis van de Experimentenwet een stap 3-besluit te nemen op 1 januari 2004 af is gelopen, is voor de korte termijn het voorliggende wetsvoorstel voorbereid. Dat komt tegemoet aan de

behoefte aan flexibiliteit in de praktijk en vormt naar zijn aard een tijdelijke maatregel. Een naadloze overgang van de Experimentenwet naar de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling is niet mogelijk, aangezien die regeling niet op 1 januari 2004 in werking heeft kunnen treden. Naar verwachting leidt dat niet tot problemen in de praktijk, mede omdat gemeenten thans wel reeds invulling kunnen geven aan de stappen 1 en 2 van de Stad & Milieubenadering. Het streven is er niettemin op gericht de periode tussen 1 januari 2004 en de inwerkingtreding van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling zo kort mogelijk te doen zijn.

Voor de langere termijn wordt gestreefd naar een definitieve wettelijke regeling van het Stad & Milieu gedachtegoed in de (toekomstige) Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer en de op basis daarvan geldende algemene maatregelen van bestuur. Daarmee kan de integrale aanpak, zoals deze gestalte krijgt met de stappen 1 en 2 van de Stad & Milieubenadering, structureel worden ingebed in het reguliere ruimtelijke en milieubeleid op lokaal niveau, en kunnen zo nodig afwijkingsmogelijkheden worden geboden. Het voornemen is dat de definitieve regeling van Stad & Milieu, mede op basis van de ervaringen met het onderhavige wetsvoorstel, uiterlijk in 2010 tot stand is gebracht. Op dat moment zal de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling vervallen: die regeling dient dan immers geen doel meer.

5. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

5.1 Algemeen

Uit de Eerste Tussenevaluatie, de werkconferentie en het overleg met de Tweede Kamer is gebleken dat er geen redenen zijn om de Stad & Milieubenadering, zoals die is neergelegd in de Experimentenwet, wat betreft opzet en uitwerking ingrijpend te wijzigen. De mogelijkheden en daaraan verbonden voorwaarden van de Experimentenwet voldoen in de praktijk en kunnen dus in essentie worden gehandhaafd. Wel voorziet het onderhavige wetsvoorstel op een aantal onderdelen in aanpassingen en aanvullingen ten opzichte van de Experimentenwet, bijvoorbeeld wat betreft de reikwijdte van de afwijkingsmogelijkheid en de relatie met de ruimtelijke ordening. De aanleiding hiertoe is niet alleen de Eerste Tussenevaluatie en de diverse overleggen daarover, maar ook het generieke karakter van het wetsvoorstel.

Gekozen is voor een integrale nieuwe wet en dus niet slechts voor een voorstel tot wijziging van de Experimentenwet. Deze keuze is hoofdzakelijk ingegeven door praktische argumenten. Een nieuwe en complete wet biedt betrokken partijen een beter houvast, waarbij vooral gedacht is aan de gemeenten die niet direct als experimentgemeenten geprofiteerd hebben van de ervaringen van de Experimentenwet. Teneinde die gemeenten een zo samenhangend mogelijke omschrijving van de Stad & Milieubenadering te bieden is gekozen voor een integraal wetsvoorstel.

De hoofdpijnen van de Experimentenwet zijn grotendeels overgenomen in het voorliggende wetsvoorstel. Wel is er een aantal wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de Experimentenwet. Zo is de toepassingsmogelijkheid van de afwijkingsbevoegdheid in dit wetsvoorstel niet beperkt tot het stedelijk gebied maar generiek van karakter en is de reikwijdte uitgebreid met stank en ammoniak.

De Experimentenwet bood tot 1 januari 2004 de mogelijkheid om af te wijken van milieukwaliteitseisen met betrekking tot externe veiligheid. Gelet op het bijzondere karakter van de externe veiligheidsnormen is het niet wenselijk om een algemene afwijkingsmogelijkheid van die normen

te decentraliseren. In dit wetsvoorstel is die mogelijkheid derhalve niet opgenomen. In het bijzonder in het Besluit externe veiligheid inrichtingen zal voor specifieke situaties een afwijkingsmogelijkheid worden opgenomen. De in dit wetsvoorstel opgenomen regeling biedt de gemeenteraad derhalve de mogelijkheid om ten aanzien van een door hem aangewezen projectgebied, indien dat voor het realiseren van zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit in dat gebied noodzakelijk is, te besluiten tot afwijking van milieukwaliteitsnormen met betrekking tot bodem, geluid en lucht en van bepalingen met betrekking tot stank en ammoniak. Het stap 3-besluit is gekoppeld aan (een herziening van) het bestemmingsplan en wordt goedgekeurd door gedeputeerde staten. Daarnaast krijgen de gemeenten de mogelijkheid om gebruik te maken van een, in de Wet op de Ruimtelijke Ordening op te nemen, gemeentelijke coördinatieprocedure ten aanzien van ruimtelijk relevante besluiten.

5.2 Reikwijdte van de afwijkingsmogelijkheid

De Stad & Milieubenadering is ontstaan om een oplossing te bieden voor situaties waarbij de gewenste menging van functies in de praktijk moeilijk of niet te realiseren blijkt te zijn. Een integrale aanpak, zoals in het Stad & Milieukader uitgewerkt, biedt dan perspectief. In aansluiting daarop bood de Experimentenwet de mogelijkheid om af te wijken van nader genoemde milieukwaliteitsnormen, waarbij die mogelijkheid tot op heden overigens alleen is gebruikt voor het realiseren van woningbouw nabij milieubelastende bronnen zoals industrie.

Derhalve wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld dat afwijking van milieukwaliteitsnormen met betrekking tot bodem, geluid en lucht en van wettelijke bepalingen met betrekking tot stank is toegestaan ten behoeve van het vestigen van milieugevoelige bestemmingen, zoals bijvoorbeeld woningen. Dat betekent dat woningen kunnen worden gebouwd op locaties waar dat volgens de milieuwetgeving eigenlijk niet is toegestaan.

Dat laat onverlet dat een stap 3-besluit ook wenselijk kan zijn teneinde meer ruimte te bieden voor bedrijvigheid in relatie tot bestaande of nieuwe woningen, gericht op functiemenging. Dat speelt bijvoorbeeld bij de herstructurering van wijken, waar het toevoegen of uitbreiden van kleinschalige bedrijvigheid een bijdrage kan leveren aan optimale leefomgevingskwaliteit. Voorts is het denkbaar dat een stap 3-besluit wordt genomen bij de herstructurering van een bedrijventerrein in het stedelijk gebied, met name in de situaties dat de herstructurering betekent dat op delen van het bedrijventerrein meer een menging van wonen en werken wordt nagestreefd. Derhalve wordt de afwijkingsmogelijkheid ook geboden voor het vestigen of verplaatsen van kleinschalige bedrijvigheid.

Uitgangspunt daarbij blijft uiteraard dat zo mogelijk maatregelen aan de bron worden genomen, hetgeen tot uitdrukking komt in de eerste stap van de Stad & Milieubenadering.

Het desbetreffende project dient uitdrukkelijk een gebiedsgericht revitaliseringsproject te zijn, waarbij sprake is van kleinschalige industriële of ambachtelijke activiteiten. Het is geenszins de bedoeling om functiemenging te bewerkstelligen tussen milieugevoelige bestemmingen en grootschalige industriële activiteiten.

Het voorgaande impliceert dat het voorliggende wetsvoorstel niet bedoeld is om de uitbreiding of nieuwvestiging van bedrijven als zodanig, dus los van de bredere context waarbij functiemenging en optimale leefomgevingskwaliteit worden nagestreefd, mogelijk te maken. Het betekent tevens dat per saldo sprake moet zijn van betere leefomgevingskwaliteit, met name voor bestaande woningen die immers in voorkomende gevallen wellicht meer milieubelasting zullen ondervinden. Wel moet

bedacht worden dat het realiseren van verdichting van milieugevoelige bestemmingen op zich ook weer meer verkeer kan genereren en daarmee ruimte kan vragen voor intensievere benutting of uitbreiding van infrastructuur.

Dit doet uiteraard niets af aan de mogelijkheden die in de overige wetgeving worden geboden. Hierbij valt vooral te denken aan de algemene maatregelen van bestuur op basis van artikel 8.40 en 8.44 van de Wet milieubeheer (de zogenoemde 8.40- en 8.44-AMvB's). In deze AMvB's worden algemene regels gesteld voor categorieën bedrijven. De categorieën bedrijven waar het om gaat zijn bijvoorbeeld horeca- sport- en recreatieinrichtingen, detailhandel- en ambachtsbedrijven, inrichtingen voor motorvoertuigen, en opslag- en transportbedrijven. Deze AMvB's bieden het bevoegd gezag de mogelijkheid om nadere eisen te stellen ten aanzien van bepaalde onderdelen van het milieu. Dit betekent dat voor categorieën van bedrijven die onder de reikwijdte van een 8.40- of 8.44-AMvB vallen het bevoegd gezag de mogelijkheid heeft om flexibel om te gaan met de voorgeschreven normen.

Het komt ook voor dat in de AMvB een uitzondering is gemaakt voor een bepaalde categorie inrichtingen om flexibele normering mogelijk te maken. Een goed voorbeeld daarvan is de horeca: In de binnenstad zijn vaak relatief veel horecaondernemingen dicht bij elkaar zijn gevestigd en die zijn meestal omringd door woningen. De gemeenteraad kan een gebied bij verordening als horecaconcentratiegebied aanwijzen. In dat gebied is niet de hoeveelheid geluid die de horeca-inrichting mag voortbrengen genormeerd, maar de maximale geluidwaarde binnen omliggende woningen. Daarvan kan echter niet worden afgeweken, dus als de door de AMvB gegeven flexibiliteit onvoldoende blijkt te zijn, kan het toch nodig zijn om een stap 3-besluit te nemen. Deze mogelijkheden spelen daarom met name een rol in stap 2 van de Stad & Milieubenadering.

Voor de mogelijkheid tot afwijking met betrekking tot ammoniak geldt dat er geen regels zijn voorgesteld die betrekking hebben op de aanwezigheid van milieugevoelige bestemmingen of het vestigen of verplaatsen van kleinschalige bedrijvigheid bij functiemenging. Het is dan ook niet mogelijk of nodig om ten behoeve van milieugevoelige bestemmingen of kleinschalige bedrijvigheid afwijkingen van die bepalingen toe te staan. Omdat de leefomgevingskwaliteit van het gebied waarin de veehouderij is gelegen wel degelijk baat kan hebben bij een afwijking van de bepalingen met betrekking tot ammoniak, wordt een dergelijke mogelijkheid in dit wetsvoorstel geboden en dus een uitzondering gemaakt op het hiervoor geschetste uitgangspunt.

Dit wetsvoorstel biedt, samenvattend, de mogelijkheid om ten behoeve van het vestigen van milieugevoelige bestemmingen en van het vestigen of verplaatsen van bedrijvigheid bij functiemenging af te wijken van milieukwaliteitsnormen met betrekking tot bodem, geluid en lucht of af te wijken van wettelijke bepalingen met betrekking tot stank. Bovendien kan de gemeenteraad besluiten tot het toestaan van een afwijking van wettelijke bepalingen met betrekking tot ammoniak.

Wat betreft de bovengenoemde afwijkingsmogelijkheden is van belang op te merken dat die mogelijkheid is begrensd door het internationale recht, met name bindende verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties en het gemeenschapsrecht. Het gemeenschapsrecht stelt een absolute grens aan de bevoegdheid van de gemeente om af te wijken van wetgeving. Het gaat dan vooral om richtlijnen waarin bindende milieukwaliteitsnormen zijn vastgesteld. Dergelijke milieukwaliteitsnormen bestaan op het gebied van luchtkwaliteit en bodem, maar niet op het gebied van geluid.

De beperking die uitgaat van Europese regelgeving strekt zich vanzelfsprekend ook uit over wijziging van bestaande richtlijnen en eventuele nieuwe richtlijnen die grenzen introduceren waarvan geen afwijking mogelijk is. Een stap 3-besluit zal moeten worden aangepast of zelfs worden ingetrokken als die situatie zich voordoet.

Hierna volgt een overzicht van de richtlijnen die op dit moment het meest relevant zijn voor de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling omdat ze milieukwaliteitsnormen bevatten of andere normen waar niet van afgeveken mag worden. Het overzicht is derhalve niet alomvattend: het is mogelijk dat in een concreet geval ook andere richtlijnen van belang zijn.

Algemeen

96/61/EG PbEG L 257 10.10.1996	richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad en het Parlement van de Europese Gemeenschap van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging
-----------------------------------	---

Voorzover een afwijking van een milieukwaliteitsnorm doorwerkt in brongerichte eisen ten aanzien van inrichtingen, is eveneens de richtlijn 96/61 (IPPC-richtlijn) van belang.

Bodem

86/278/EEG PbEG L 181 14.07.1986	richtlijn nr. 86/278/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 juni 1986 betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringslib in de landbouw
-------------------------------------	---

80/86/EEG PbEG L 020 26.01.1980	richtlijn nr. 80/86/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen
------------------------------------	---

Richtlijn 86/278 stelt grenswaarden aan de concentratie van zware metalen in de bodem. Richtlijn 80/86 kan relevant zijn als het stap 3-besluit tot verontreiniging van bodem en grondwater kan leiden, of als de bodem dusdanig verontreinigd is dat dat de gezondheid van de mens kan schaden.

Lucht

In de jaren '90 is naast het actualiseren, dat wil zeggen aanscherpen, en uitbreiden van de Europese luchtkwaliteitsnormen door de Europese Gemeenschap gekozen voor een meer integraal luchtkwaliteitsbeleid. De kaderrichtlijn luchtkwaliteit biedt het juridische instrumentarium en formuleert de grondbeginselen van dat beleid (richtlijn nr. 96/62/EG van de Raad en het Parlement van de Europese Gemeenschap van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PbEG L 196)).

Die kaderrichtlijn wordt aangevuld met dochterrichtlijnen waarin de bescherming van de luchtkwaliteit op deelterreinen verder wordt uitge-

werkt, vooral door het stellen van grenswaarden voor de concentratie van bepaalde stoffen in de lucht. Die dochterrichtlijnen zullen op termijn de «oude» richtlijnen vervangen.

2002/3/EG PbEG L 67 09.03.2002	richtlijn nr. 2002/3/EG van de Raad en het Parlement van de Europese Gemeenschap van 12 februari 2002 betreffende ozon in de lucht
2000/69/EG PbEG L 313 13.12.2000	richtlijn nr. 2000/69/EG van de Raad en het Parlement van de Europese Gemeenschap van 16 november 2000 betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht
1999/30/EG PbEG L 136/41 29.06.1999	richtlijn nr. 1999/30/EG van de Raad en het Parlement van de Europese Gemeenschap van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht
85/203/EEG PbEG L 87 27.03.1985	richtlijn nr. 85/203/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 7 maart 1985 inzake luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxide
82/884/EEG PbEG L 378 31.12.1982	richtlijn nr. 82/884/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 3 december 1982 betreffende een grenswaarde van de luchtkwaliteit voor lood
80/779/EEG PbEG L 299 30.08.1980	richtlijn nr. 80/779/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1980 betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes

Richtlijn 1999/30 is de eerste van de dochterrichtlijnen. Die richtlijn zal een aantal oude richtlijnen (80/779, 82/884 en 85/203) vervangen. Per 19 juli 2001 zijn al grote delen van die richtlijnen ingetrokken.

Richtlijn 2000/69 betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht is de tweede dochterrichtlijn en richtlijn 2002/3 betreffende ozon in de lucht is de derde dochterrichtlijn tot nu toe. Laatstgenoemde richtlijn vervangt de richtlijn 92/72 die per 9 september 2003 is ingetrokken. De komende jaren zullen naar verwachting nog meer dochterrichtlijnen, met betrekking tot cadmium, arsenicum, nikkel, polyaromatische koolwaterstoffen en kwik, volgen.

Vogel- en Habitatrichtlijn

Op deze plaats verdienen nog twee richtlijnen vermelding aangezien die richtlijnen van groot belang zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het betreft de zogenoemde Vogelrichtlijn en de zogenoemde Habitatrichtlijn.

79/409/EEG PbEG L 103 25.04.1979	richtlijn nr. 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand
92/43/EEG PbEG L 206 22.07.1992	richtlijn nr. 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna

5.3 Zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit

De afwijking van milieukwaliteitsnormen en andere bepalingen kan slechts worden gemotiveerd vanuit het belang van zuinig en doelmatig ruimtegebruik en het bereiken van optimale leefomgevingskwaliteit. Beide begrippen zijn in het wetsvoorstel niet nader gedefinieerd omdat de invulling ervan in concrete projectgebieden een kwestie van maatwerk en overleg met betrokken partijen is. Ter toelichting kan wel het volgende worden opgemerkt.

Optimale leefomgevingskwaliteit ziet nadrukkelijk op meer dan alleen milieukwaliteit (deze gedachte is ook in het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan uitgesproken). De leefomgevingskwaliteit wordt bepaald door verschillende factoren: milieukwaliteit (waaronder volksgezondheidsaspecten), ruimtelijke (waaronder de kwaliteit van de openbare ruimte), sociale en economische aspecten. Wel impliceert het begrip leefomgevingskwaliteit – mede gelet op de relatie met zuinig en doelmatig ruimtegebruik en de invulling van de compensatieverplichting – dat het vooral om de fysieke aspecten van de leefomgeving gaat. Gelet op het voorgaande dekt het begrip leefomgevingskwaliteit de lading beter dan het begrip leefkwaliteit dat in de Experimentenwet wordt gehanteerd. Het gaat in dit verband om de (fysieke) leefomgeving, niet om aspecten als leefstijl en dergelijke. Daarom is in dit wetsvoorstel gekozen voor het begrip leefomgevingskwaliteit.

Wat in een specifieke situatie moet worden verstaan onder optimale leefomgevingskwaliteit is niet in zijn algemeenheid aan te geven. De gemeenteraad zal in samenspraak met de belanghebbenden (bewoners, bedrijven, etc.) tot het oordeel moeten komen wat optimaal is in relatie tot het projectgebied waarvoor een stap 3-besluit wordt overwogen. Het is dus zaak dat de gemeenteraad niet te snel tot het oordeel komt dat een stap 3-besluit gerechtvaardigd is.

De afwijking kan ook resulteren in intensievere benutting van bestaand stedelijk/bebouwd gebied. Voor het stedelijk gebied gaat het dan bijvoorbeeld om inbreiding, herstructurering, of stationslocaties of transformatie van haven- of industriegebieden gekoppeld aan functiemenging. Niet zelden gaat het daarbij om gebieden die er niet florissant voor staan. In dergelijke gebieden kan een nieuwe ontwikkeling (functiemenging of verandering) een positieve impuls geven en kan door zuinig en doelmatig ruimtegebruik de leefomgevingskwaliteit verhoogd worden. Daarbij is het wel van belang dat gemeenten oog houden voor toekomstige ontwikkeling van bijvoorbeeld infrastructuur of bedrijven.

5.4 Uitbreiding naar het landelijk gebied

Het wetsvoorstel biedt alle gemeenten de mogelijkheid om de Stad & Milieubenadering toe te passen en dus in voorkomende gevallen ten

behoefte van de uitvoering van beleid een stap 3-besluit te nemen. Daarbij is niet gekozen voor een beperking tot het stedelijk gebied, zoals bij de Experimentenwet. Mede op verzoek van de Tweede Kamer wordt het toepassingsbereik van de Stad & Milieubenadering verbreed naar het landelijk gebied. Ook in situaties in het landelijk gebied kunnen er immers belemmeringen zijn bij het realiseren van een gewenste ruimtelijke ontwikkeling, die tot een afwijking van wetgeving noodzakelijk zijn. Het toepasbaar maken van de Stad & Milieubenadering voor het landelijk gebied kan een belangrijke bijdrage leveren aan de realisering van het beleid gericht op het landelijk gebied. Dit beleid is gericht op het versterken van de economische dynamiek en de leefkwaliteit (vitaal platteland) en het verbeteren van de landschappelijke kwaliteit (tegengaan verrommeling, behoud van de openheid in het buitengebied). Om de vitaliteit en de leefbaarheid van het landelijk gebied te verbeteren wordt gestreefd naar een breder functiepakket naast de agrarische sector, bijvoorbeeld recreatie, toerisme, zorg en wonen. In de praktijk blijkt dat de realisatie van de hiervoor geschetste doelen soms bemoeilijkt zo niet onmogelijk gemaakt wordt door wetgeving. In die gevallen zou de Stad & Milieubenadering mogelijk een oplossing kunnen bieden. Er is geen reden om aan te nemen dat deze benadering, waarmee in stedelijk gebied positieve resultaten zijn behaald, niet ook positieve effecten zou kunnen genereren in het landelijk gebied.

Omdat in het landelijk gebied naast de milieukwaliteitsnormen met betrekking tot bodem, geluid en lucht vooral de wettelijke bepalingen met betrekking tot ammoniak en stank volgens een inventarisatie door de VNG soms als onnodig knellend worden ervaren, biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid om af te wijken van bepalingen met betrekking tot ammoniak en stank.

Toepassing van de Stad & Milieubenadering moet ook in het landelijk gebied resulteren in zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit. Zuinig en doelmatig ruimtegebruik kan bereikt worden doordat in dorpskernen lege plekken kunnen worden opgevuld en leegkomende agrarische bebouwing kan worden hergebruikt door een afwijking van de stanknormen toe te staan. Waar het gaat om ammoniaknormen kan zuinig en doelmatig ruimtegebruik bereikt worden door veehouderijen te concentreren op één locatie in plaats van op meerdere locaties verspreid in een gebied.

Optimale leefomgevingskwaliteit kan in geval van afwijking van de stanknormen bereikt worden door invulling te geven aan lege plekken in bebouwd gebied, door uitbreiding ten behoeve van de eigen bevolking, door de uitvoering van een ruimte voor ruimteregeling met sloop van ongewenste bebouwing en door de mogelijkheid om functiemenging toe te staan. Bijvoorbeeld woningen of zorgboerderijen bij of in de buurt van veehouderijen. In geval van afwijking van ammoniaknormen is de winst gelegen in enerzijds het tegengaan van versnippering en anderzijds in afwaartse beweging ten opzichte van kwetsbare gebieden. Omdat hiermee geen praktijkervaring is opgedaan voorziet het wetsvoorstel (artikel 17, vierde lid) in een rapportageplicht voor de colleges van gedeputeerde staten twee jaar na inwerkingtreding en een jaar voor het vervallen van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling. Indien die rapportages daartoe aanleiding geven zal worden bezien of die regeling op het punt van de afwijkingsmogelijkheid voor stank en ammoniak wijziging behoeft.

5.5 Koppeling stap 3-besluit aan het bestemmingsplan

In de praktijk is gebleken dat een stap 3-besluit nodig is voor het realiseren van een gewenste ruimtelijke ontwikkeling die is of wordt vastge-

legd in een (herziening van een) bestemmingsplan. Op grond daarvan, en om redenen van transparantie en proceseconomie, is het stap 3-besluit in dit wetsvoorstel (in afwijking van de Experimentenwet) gekoppeld aan een bestemmingsplan. Deze koppeling is neergelegd in artikel 4, derde lid, onderdeel c, en artikel 12. Hierbij blijft formeel wel sprake van twee afzonderlijke besluiten. Voor de belanghebbenden wordt het geheel zo inzichtelijker. Immers, bij de bestemmingsplanprocedure wordt direct duidelijk dat een stap 3-besluit vereist is en in procedure wordt gebracht en de belanghebbenden kunnen op deze wijze eenvoudiger hun oordeel kenbaar maken over beide besluiten. Ook voor de betrokken bestuursorganen (de gemeenteraad en gedeputeerde staten) wordt de samenhang tussen beide besluiten door deze koppeling duidelijker. Daarnaast wordt de besluitvormingsprocedure vereenvoudigd. De gemeenteraad en gedeputeerde staten zullen de beide besluiten gelijktijdig behandelen, waarbij in ieder geval voor de besluitvorming door gedeputeerde staten geldt dat indien het stap 3-besluit niet wordt goedgekeurd daarmee tevens aan de daaraan gekoppelde bestemmingsplan(herziening) goedkeuring onthouden wordt (en vice versa). In aansluiting hierop is de procedure van het stap 3-besluit vrijwel geheel gelijk aan de procedure van het bestemmingsplan. Het voorgaande laat onverlet dat de gemeente bij de voorbereiding van het stap 3-besluit respectievelijk het bestemmingsplan gebruik kan maken van structuurplannen, structuurvisies en vergelijkbare beleidsdocumenten. Dit kan vooral zinvol zijn indien het projectgebied in een bredere context moet worden gezien.

Overigens voorziet dit wetsvoorstel niet in de mogelijkheid om ook tijdens een artikel 19-procedure door middel van een stap 3-besluit af te wijken van milieukwaliteitsnormen. Deze mogelijkheid wordt niet wenselijk geacht gezien de aard van die procedure. Een vrijstelling van het bestemmingsplan op grond van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening heeft een minder integraal karakter dan het bestemmingsplan en bovendien is de procedure lichter: er is geen goedkeuring vereist van gedeputeerde staten, maar slechts een verklaring van geen bezwaar waarbij gedeputeerde staten bij de toetsing op goede ruimtelijke ordening het gemeentebestuur een zekere beleidsvrijheid laten. Deze procedure is te licht in verhouding tot de ingrijpende aard van een stap 3-besluit. Daarom wordt voorgesteld deze mogelijkheid niet te bieden voor artikel 19-procedures.

5.6 Provinciale adviescommissie

De Stad & Milieuexperimenten zijn de afgelopen jaren intensief begeleid door medewerkers van het Ministerie van VROM, waarbij ook aandacht is besteed aan de inbreng van diverse belanghebbende partijen. Die begeleiding is van rijkszijde en van de zijde van de experimentgemeenten als positief ervaren. Nu door dit wetsvoorstel de goedkeuring van stap 3-besluiten wordt toebedeeld aan gedeputeerde staten is er voor het Ministerie van VROM geen logische rol meer weggelegd. Dat laat onverlet dat ondersteuning en begeleiding van de gemeenten wenselijk wordt geacht, waarbij mede gelet op hun toetsende rol een belangrijke taak is weggelegd voor de provincies. Niet alleen bij de goedkeuring van stap 3-besluiten maar zeker ook bij de invulling van de stappen 1 en 2. Dat betekent dat van provincies een pro-actieve rol wordt verwacht en dus een vroegtijdige betrokkenheid bij een voorgenomen stap 3-besluit en de totstandkoming daarvan. Uit de overleggen met de provincies blijkt overigens dat zij voornemens zijn om een dergelijke actieve en stimulerende rol te vervullen bij de uitwerking van de Stad & Milieubenadering. Provinciale begeleiding biedt een extra waarborg voor de kwaliteit van het stap 3-besluit en van het totstandkomingsproces (zie ook § 7.2 over het open planproces).

Die provinciale begeleiding zou vorm kunnen krijgen door het instellen van een provinciale adviescommissie, waarin naast de provincie bijvoorbeeld ook het bedrijfsleven, de bronbeheerders, natuur- en milieuorganisaties, bewonersorganisaties en gemeenten vertegenwoordigd zouden kunnen zijn. Op die manier wordt een integrale aanpak, zowel qua proces als qua inhoud, bevorderd.

Omdat er ook andere manieren denkbaar zijn waarop de provinciale begeleiding ingevuld zou kunnen worden, is het niet wenselijk om de instelling van een provinciale adviescommissie voor te schrijven. Dat zou betekenen dat gedeputeerde staten geen andere keus hebben dan het instellen van een dergelijke adviescommissie. Wel heeft het de voorkeur dat gedeputeerde staten een adviescommissie instellen om de begeleiding gestalte te geven, mede omdat in die adviescommissie ook andere partijen zitting kunnen nemen dan die thans betrokken zijn bij de bestemmingsplanprocedure.

Een provinciale adviescommissie zou de gemeente, in onderling overleg tussen gemeente en provincie, kunnen adviseren bij het doorlopen van de stappen 1 en 2. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan ondersteuning van de gemeente bij de toepassing en invulling van het open plan proces of het bronbeleid. Daarnaast zou zij, indien een stap 3-besluit onvermijdelijk blijkt, daarover kunnen adviseren aan de gemeenteraad en gedeputeerde staten. Het is aan gedeputeerde staten om te kiezen voor het instellen van een dergelijke adviescommissie op een meer permanente basis of om per geval een adviescommissie in te stellen. Het is eveneens aan gedeputeerde staten om in overleg met de gemeenten aan te geven welke rol die adviescommissie zou moeten vervullen.

Een en ander is uiteraard mede afhankelijk van de wijze waarop de goedkeuring van bestemmingsplannen op provinciaal niveau wordt voorbereid. Hierbij dient te worden opgemerkt dat een provinciale adviescommissie geen afbreuk doet aan het vooroverleg in het kader van de bestemmingsplanprocedure op grond van artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 en de inschakeling van de provinciale planologische commissie (PPC).

In de PPC gaat het vooral om het belang van een goede ruimtelijke ordening en een toets aan de bestaande beleidskaders, in de provinciale adviescommissie gaat het om het creëren van draagvlak en om ondersteuning van de gemeente bij de planvorming en het benutten van de mogelijkheden van de van toepassing zijnde wetgeving. Door die verschillende invalshoeken kunnen de werkzaamheden van de provinciale adviescommissie en de behandeling in de PPC aanvullend werken, hetgeen de kwaliteit van en het draagvlak voor het stap 3-besluit alleen maar ten goede kan komen.

5.7 Goedkeuring door gedeputeerde staten

De Experimentenwet kent de goedkeuringsbevoegdheid van stap 3-besluiten toe aan de Minister van VROM. Omdat het onder de Experimentenwet ging om het experimenteren en aldus opdoen van praktijkervaring met de afwijkingsmogelijkheid was formele betrokkenheid van de Minister op zijn plaats. Hoe dan ook biedt goedkeuring van stap 3-besluiten door een hogere overheid een extra waarborg dat zorgvuldig wordt omgegaan met de in het geding zijnde belangen en de betrokken partijen. Nu na overleg met de Tweede Kamer wordt voorgesteld om de afwijkingsmogelijkheid structureel aan alle gemeenten te bieden, is het niet langer nodig of gewenst dat de Minister van VROM een dergelijke grote formele betrokkenheid heeft.

Zoals in de brief van 7 november 2002 al is aangekondigd, en aansluitend bij de voorgestane koppeling met het bestemmingsplan, wordt de bevoegdheid om een stap 3-besluit van de gemeenteraad goed te keuren toebedeeld aan gedeputeerde staten. Het past in de organisatie van het openbaar bestuur dat toezicht op de gemeente wordt uitgeoefend door de provincie. Bij de goedkeuring van stap 3-besluiten dienen gedeputeerde staten na te gaan of de gemeente zich heeft gehouden aan de eisen die in het wetsvoorstel zijn vastgelegd. Dat houdt mede in dat gedeputeerde staten inhoudelijk moeten beoordelen of het stap 3-besluit afdoende is onderbouwd en uitgewerkt vanuit het streven naar zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit, of het past binnen het vastgestelde nationale en provinciale beleid, en of de nadelige gevolgen van het voorgenomen stap 3-besluit voldoende zijn beperkt of gecompenseerd. Gedeputeerde staten dienen voorts na te gaan of de betrokkenheid van partijen voldoende is ingevuld en dienen in het verlengde daarvan bij de goedkeuring van het stap 3-besluit rekening te houden met de ingebrachte adviezen en bedenkingen.

De wijze van beoordeling en goedkeuring van een stap 3-besluit is een aangelegenheid van gedeputeerde staten. Wel is het wenselijk dat gedeputeerde staten helder en inzichtelijk maken voor de betrokken partijen (gemeenten en overige belanghebbenden) welke maatstaven zij daarbij hanteren. Dit zou vorm kunnen krijgen doordat gedeputeerde staten een toetsingskader opstellen en bekendmaken dat zij gebruiken bij de beoordeling van stap 3-besluiten.

5.8 Vervangende normen

Indien de gemeenteraad besluit tot het vaststellen van een stap 3-besluit dient hij in dat stap 3-besluit vast te leggen welke milieukwaliteitsnormen ten aanzien van het projectgebied gelden ter vervanging van de milieukwaliteitsnormen waarvan wordt afgeweken. Als voorbeeld kunnen de milieukwaliteitsnormen op het gebied van geluid dienen: indien de gemeenteraad besluit een geluidsbelasting toe te staan die hoger is dan het wettelijke maximum dient hij te bepalen welk nieuw maximum van toepassing is voor het projectgebied. Dat nieuwe maximum treedt dan in de plaats van het wettelijke maximum en geldt vervolgens als uitgangspunt voor verdere beleidsvorming, uitvoering van wettelijke bevoegdheden en handhaving. Dit voorkomt situaties waarin er geen maximum geldt en komt bovendien de inzichtelijkheid ten goede.

5.9 Verslagleggingsplicht

In artikel 17, eerste lid, is een verslagleggingsplicht opgenomen. Gedurende een periode van vijf jaar dienen burgemeester en wethouders jaarlijks aan gedeputeerde staten verslag te doen over de voortgang en de bevindingen met betrekking tot de uitvoering van een stap 3-besluit. Op basis van een dergelijk verslag kunnen eventueel aanvullende maatregelen worden genomen die gericht zijn op een adequate uitvoering en handhaving van hetgeen in het kader van een stap 3-besluit is afgesproken. In een ministeriële regeling op basis van artikel 17, vijfde lid, zal worden vastgelegd aan welke eisen burgemeester en wethouders dienen te voldoen bij de verslaglegging. Hierbij is het uitgangspunt dat deze verslagleggingsplicht zo beperkt mogelijk blijft.

5.10 Gemeentelijke coördinatieregeling

De Experimentenwet bood de gemeenten de mogelijkheid om af te wijken van procedurele bepalingen en bepalingen inzake bevoegdheden gesteld bij of krachtens de Wet geluidhinder, de Wet milieubeheer, de Wet bodem-

bescherming, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Woningwet en de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (artikel 3, eerste lid, onderdeel b). In de praktijk van de experimenten is nauwelijks gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Wel is duidelijk dat er in de praktijk behoefte bestaat om vooral procedures rondom vergunningverlening in de sfeer van de ruimtelijke ordening te kunnen stroomlijnen. Hierbij wordt vooral gedacht aan de herstructurering van stedelijke gebieden. Die herstructurering ondervindt vertraging die naar verwachting (ten dele) kan worden weggenomen door de mogelijkheid om de procedures rondom vergunningverlening te versnellen. Om die reden is de mogelijkheid die de Experimentenwet bood, vervangen door de voorgestelde gemeentelijke coördinatieprocedure. Daartoe wordt in artikel 22 een wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening voorgesteld. De gemeentelijke coördinatieregeling wordt in het artikelsgewijze deel nader toegelicht.

6. Afwijking ten aanzien van stank en ammoniak

6.1 Algemeen

Nieuw ten opzichte van de Experimentenwet is de mogelijkheid om af te wijken van wettelijke bepalingen met betrekking tot stank en ammoniak. Deze afwijkingsmogelijkheid is een logisch gevolg van de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Stad & Milieubenadering naar het landelijk gebied. In het landelijk gebied speelt de wetgeving met betrekking tot stank en ammoniak een belangrijke rol.

6.2 Stank

De Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden (Wet stankemissie veehouderijen) is thans van toepassing in bepaalde typen reconstructiegebieden, namelijk de gebieden die in het bekendgemaakte reconstructieplan zijn aangemerkt als landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en als extensiveringsgebieden met het primaat natuur. In die gebieden kan die wet soms wenselijke ruimtelijke ontwikkelingen voor het transformeren en beter benutten van de bebouwde ruimte belemmeren. De Wet stankemissie veehouderijen bevat het beoordelingskader voor het milieuaspect stank. Gemeenten dienen het beoordelingskader toe te passen voor hun beslissing op een aanvraag om een milieuvergunning voor een veehouderij in de genoemde reconstructiegebieden.

De Wet stankemissie veehouderijen gaat uit van afstanden («stankcirkels») die ten minste moeten worden aangehouden tussen een veehouderij en nabij gelegen voor stank gevoelige objecten. De afstanden zijn niet voor alle objecten gelijk; voor meer gevoelige objecten zoals ziekenhuizen wordt uitgegaan van een relatief grote stankcirkel en dus van een hoog beschermingsniveau tegen stank. De wet onderscheidt vijf categorieën met onderscheiden beschermingsniveaus. Een ziekenhuis is in categorie I ingedeeld. Een woning bij een intensieve veehouderij heeft het laagste beschermingsniveau en is daarom ingedeeld in categorie V.

Hoewel de wet betrekking heeft op veehouderijen, heeft zij indirect gevolgen voor de mogelijkheden van woningbouw binnen een stankcirkel. Ingevolge die «omgekeerde werking» van een stankcirkel is bouwen of bestemmen binnen een stankcirkel niet mogelijk indien een «goed leefklimaat» niet met een «redelijke mate van zekerheid» is gegarandeerd. Ruimtelijk beleid (op provinciaal niveau) gaat er veelal van uit dat buiten een stankcirkel aan dit vereiste van een – uit oogpunt van stank – goed leefklimaat wordt voldaan.

Volgens jurisprudentie (bijvoorbeeld ABRS 13 januari 1997, AB 1998/33) dient een bevoegd gezag in de belangenafweging voorafgaand aan besluitvorming te beoordelen of binnen de stankcirkel voor omwonenden «met redelijke mate van zekerheid een goed leefklimaat» is gegarandeerd. Daartoe dient, evenals uiteraard voor de andere te vergunnen aspecten, voor dit aspect een belangeninventarisatie en vervolgens een «verantwoorde en evenwichtige afweging van de betrokken belangen» plaats te vinden. Het begrip «goed leefklimaat» is daarmee in feite een toetsingscriterium dat wel wordt aangelegd in rechterlijke uitspraken in het kader van de ruimtelijke ordening.

Het beleid in het landelijk gebied is gericht op het versterken van de economische dynamiek en de leefkwaliteit (vitaal platteland) en het verbeteren van de landschappelijke kwaliteit door tegengaan van verrommeling en behoud van de openheid in het buitengebied. Om de vitaliteit en de leefbaarheid van het landelijk gebied te verbeteren wordt gestreefd naar een breder functiepakket naast de agrarische sector, bijvoorbeeld recreatie, toerisme, zorg en wonen. Ontwikkelingen die gericht zijn op de geschetste doelen maar nu belemmerd worden door de Wet stankemissie veehouderijen komen in aanmerking voor toepassing van de Stad & Milieubenadering. Daarbij gaat het onder andere om de uitbreiding en inbreiding van kleine kernen waardoor de groei van de eigen bevolking kan worden opgevangen of om de bouw van woonzorgcomplexen zodat ouderen in hun eigen omgeving kunnen blijven wonen.

Het onverkort toepassen van de Wet stankemissie veehouderijen kan leiden tot belemmering van gewenste ontwikkelingen en kan bovendien ongewenste sociale gevolgen hebben. Er is derhalve voor gekozen om de Wet stankemissie veehouderijen onder de reikwijdte van de voorgestelde wet te brengen. Omdat met de Experimentenwet geen ervaring is opgedaan ten aanzien van afwijking van Wet stankemissie veehouderijen bestaat het voornemen om twee jaar na de inwerkingtreding van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling te bezien hoe dat in de praktijk uitpakt. In artikel 17, vierde lid, van dit wetsvoorstel is voorzien in twee rapportages door gedeputeerde staten over de uitwerking in de praktijk van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling. Op basis van die rapportages zal ook inzicht kunnen worden verkregen omtrent de toepassing van de afwijkingmogelijkheid ten aanzien van stank. Indien de aard en de omvang van de toepassing van die afwijkingmogelijkheid daartoe aanleiding geven, zal zonodig een wetswijziging worden voorbereid, die bijvoorbeeld zou kunnen leiden tot een ander afwegingskader in de Wet stankemissie veehouderijen.

6.3 Ammoniak

Het wetsvoorstel biedt gemeenten de mogelijkheid om in voorkomende gevallen af te wijken van bepalingen van de Wet ammoniak en veehouderij. De aanleiding daarvoor ligt vooral in de problematiek van de reconstructiegebieden (landbouwgebieden op hoge zandgronden, aangegeven in de Reconstructiewet concentratiegebieden). Bij de reconstructiegebieden wordt een gebiedsgerichte benadering gevolgd met als doelen concentratie van intensieve veehouderijbedrijven op specifieke vestigingslocaties en een kwaliteitsverbetering van natuur, landschap, recreatie, milieu en water. Hierdoor wordt tevens bijgedragen aan de verbetering van het woon-, werk- en leefklimaat.

De Wet ammoniak en veehouderij staat niet toe dat in kwetsbare (natuur-) gebieden en in een zone van 250 meter daaromheen nieuwe veehouderijen worden opgericht. Bestaande veehouderijen mogen alleen uitbreiden voorzover dat binnen hun, voor de stand der techniek gecorrigeerde,

emissieplafond mogelijk is. Daarmee wordt voorkomen dat de belasting door ammoniak vanuit veehouderijen op de kwetsbare natuur verder toeneemt. Er is gekozen voor een zone van 250 meter omdat binnen die afstand de schadelijke effecten van de ammoniakemissie op de natuur het grootst zijn.

Als gevolg van deze regeling zijn verplaatsingen en samenvoegingen van veehouderijen binnen die zones niet mogelijk. Voor intensieve veehouderijen is dat ook niet wenselijk. In een reconstructieplan worden voor vestiging en verplaatsing van intensieve veehouderijen immers speciale landbouwontwikkelingsgebieden aangewezen. Verplaatsing of samenvoeging van niet intensieve veehouderijen binnen die zones kan per saldo gunstig zijn voor de natuur en de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Bijvoorbeeld wanneer een melkveehouderij in of dichtbij een kwetsbaar gebied in het kader van de reconstructie verplaatst wordt naar een locatie verder van het kwetsbare gebied af, of wanneer twee of meer melkveebedrijven worden samengevoegd op de locatie die het verst van het kwetsbare gebied af ligt.

Die gevallen zouden in aanmerking kunnen komen voor toepassing van de Stad & Milieubenadering. De gebiedsgerichte aanpak van de reconstructie sluit aan bij deze benadering. Het gaat daarbij namelijk om een betere ruimtelijke inrichting en leefomgevingskwaliteit. Overigens kan de ammoniakwetgeving ook buiten de reconstructiegebieden een knelpunt vormen, waarbij het gaat om (ruimtelijke) ontwikkelingen die bijdragen aan de verbetering van de ruimtelijke structuur en totale kwaliteit van een gebied, maar die bemoeilijkt worden door de ammoniakwetgeving. Ook in die gevallen kan een stap 3-besluit op basis van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling mogelijk een oplossing bieden.

Evenals bij de stankwetgeving zal op basis van de rapportages van gedeputeerde staten worden beoordeeld hoe de afwijkingmogelijkheid met betrekking tot ammoniak uitpakt in de praktijk. Zo nodig zullen op basis daarvan nadere stappen worden gezet.

6.4 Relatie tussen stap 3-besluit ten aanzien van ammoniak en de Reconstructiewet concentratiegebieden

Voor afwijking van de ammoniakregelgeving zijn in artikel 3 en 9 van dit wetsvoorstel twee verschillende regimes gecreëerd vanwege de samenloop met de Reconstructiewet concentratiegebieden (hierna: de Reconstructiewet). Als het projectgebied in een reconstructiegebied is gelegen zonder dat het bijzondere regime van artikel 27 van de Reconstructiewet van toepassing is, of wanneer het projectgebied niet in een reconstructiegebied is gelegen, is artikel 3 van dit wetsvoorstel van toepassing (volgt uit artikel 4, tweede lid, gelezen in samenhang met het voorstelde artikel 9). Als (een deel van) het projectgebied in een reconstructiegebied ligt en artikel 27 van de Reconstructiewet wel van toepassing is, is artikel 9 van dit wetsvoorstel van toepassing. In deze paragraaf wordt uiteengezet waarom dat onderscheid wordt gemaakt.

In de reconstructiegebieden kan een samenloop ontstaan tussen een reconstructieplan en een (voorgenomen) stap 3-besluit en het bijbehorende bestemmingsplan. Het is vanzelfsprekend onwenselijk dat die twee ruimtelijke plannen met elkaar in strijd zouden kunnen komen. Een gebrekkige onderlinge afstemming tussen bestemmingsplan en reconstructieplan veroorzaakt niet alleen onduidelijkheid maar kan ook de uitvoering van het reconstructieplan frustreren. Activiteiten die strijdig zijn met het reconstructieplan maar die wel passen in een vigerend bestemmingsplan, zouden dan niet kunnen worden geweigerd; het imperatief-limitatieve stelsel van de Woningwet dwingt tot het verlenen van een

bouwvergunning die niet in strijd is met het vigerende bestemmingsplan, hoewel de verlening van de bouwvergunning niet spoort met de ruimtelijke structuur die provinciale staten in het reconstructieplan hebben neergelegd. Omgekeerd zou ook de verlening van een bouwvergunning voor een veehouderij op een locatie die wel in het reconstructieplan, maar (nog) niet in het bestemmingsplan is aangemerkt als veehouderijlocatie, ingevolge dezelfde regels van de Woningwet moeten worden geweigerd.

De wetgever heeft dat voorzien en daarvoor in de Reconstructiewet een regeling opgenomen. Artikel 27, eerste en derde lid, bepaalt dat voorzover er strijd bestaat tussen het reconstructieplan en het vigerende bestemmingsplan, het reconstructieplan van rechtswege geldt als een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21 WRO of als een vrijstelling als bedoeld in artikel 19 WRO. Het aanmerken als voorbereidingsbesluit is bedoeld om met het reconstructieplan strijdige ontwikkelingen tegen te gaan totdat het bestemmingsplan is aangepast aan het reconstructieplan. Het aanmerken van het reconstructieplan als vrijstelling als bedoeld in artikel 19 WRO heeft als doel dat voor activiteiten ter uitvoering van het reconstructieplan een bouw- of aanlegvergunning kan worden verleend, ondanks het feit dat het vigerend bestemmingsplan dat niet zou toelaten. Een reconstructieplan geldt bovendien als herziening van het vigerende streekplan, voor zover het reconstructieplan afwijkt.

In paragraaf 5.5 is beschreven dat het stap 3-besluit wordt gekoppeld aan het bestemmingsplan omdat daarin de gewenste ruimtelijke ontwikkeling voor het projectgebied wordt vastgelegd. Als artikel 27 van de Reconstructiewet van toepassing is verklaard, wordt de ruimtelijke structuur van een gebied echter al in het reconstructieplan vastgelegd. Het ligt in dat geval dus meer voor de hand om het stap 3-besluit te koppelen aan het reconstructieplan en het stap 3-besluit door provinciale staten te laten nemen. Omdat de knelpunten die zich in de reconstructiegebieden voordoen met name de ammoniakregelgeving betreffen, wordt voorgesteld alleen de afwijking ten aanzien van ammoniak voor te behouden aan provinciale staten. Provinciale staten kunnen dan een samenhangende afweging maken met betrekking tot de locaties voor veehouderijen. Daar komt bij dat een ruimtelijke ontwikkeling die in strijd is met het geldende recht alleen in het reconstructieplan kan worden vastgelegd als tegelijkertijd een stap 3-besluit wordt genomen. Als dat niet gebeurt of pas later (bij het bestemmingsplan), zou het reconstructieplan in strijd met de Wet ammoniak in veehouderij kunnen zijn en ontstaat het risico dat het reconstructieplan om die reden niet wordt goedgekeurd. Het reconstructieplan zou dan bovendien onuitvoerbaar kunnen zijn, omdat een milieuvergunning niet in strijd met de Wet ammoniak en veehouderij kan worden verleend. Ook om die reden is het noodzakelijk om, als artikel 27 van toepassing is, het stap 3-besluit aan het reconstructieplan te koppelen en niet aan het bestemmingsplan.

Het verschil tussen artikel 3 en 9 beperkt zich overigens tot het besluitvormingsniveau en de procedure. Omwille van de proceseconomie en de samenhang tussen de twee besluiten wordt voorgesteld het stap 3-besluit en het reconstructieplan te koppelen, net als het stap 3-besluit aan het bestemmingsplan, en gelijktijdig de procedure te laten doorlopen die de Reconstructiewet voorschrijft voor de totstandkoming van een reconstructieplan.

Een stap 3-besluit ten aanzien van bodem, geluid, lucht en stank kan beter in samenhang met een bestemmingsplan door de gemeenteraad worden vastgesteld, ook in de reconstructie-gebieden en zelfs wanneer artikel 27 van de Reconstructiewet van toepassing is, om twee redenen. Ten eerste rechtvaardigen de schaal en aard van die knelpunten niet dat daarover op provinciaal niveau moet worden besloten. Bovendien is het minder waar-

schijnlijk dat een reconstructieplan en een stap 3-besluit voor bodem, geluid, lucht en stank botsen, met name vanwege de minder dichte bebouwing van het landelijk gebied.

Als (een deel van) het projectgebied binnen een reconstructiegebied ligt, dient het bestemmingsplan dat behoort bij een stap 3-besluit wel in overeenstemming te zijn met het reconstructieplan. Ook als artikel 27 niet van toepassing is, is dat gewaarborgd door het gewone systeem van de ruimtelijke ordening. Ten eerste omdat in de meeste gevallen in het reguliere overleg tussen gemeente en provincie kan worden voorkomen dat gemeentelijke ruimtelijke plannen niet stroken met het provinciale beleid. Als zich dat toch voordoet, wordt dat ondervangen doordat gedeputeerde staten bij de goedkeuring van het bestemmingsplan toetsen aan het provinciale ruimtelijke beleid. Gedeputeerde staten zullen geen goedkeuring verlenen aan een bestemmingsplan dat niet in overeenstemming is met het provinciale beleid dat is neergelegd in het streekplan en het reconstructieplan.

7. Enkele begrippen en uitgangspunten nader verklaard en toegelicht

7.1 Terughoudendheid geboden

Gemeenten dienen uiteraard terughoudend en zorgvuldig om te gaan met de afwijkingsmogelijkheid. De relatie ervan met de doelstellingen van zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit, alsmede de eis om eerst uitwerking te geven aan de stappen 1 en 2, vormen als zodanig al een begrenzing van de mogelijkheid tot afwijking. Daarnaast kan worden opgemerkt dat niet voor iedere afwijking in redelijkheid kan worden beweerd dat deze noodzakelijk en acceptabel is. Zo houden de genoemde aspecten van het wetsvoorstel in dat het niet de bedoeling is dat het stap 3-besluit leidt tot een algemene verslechtering van de volksgezondheid in het desbetreffende projectgebied.

Dit speelt in het bijzonder wanneer een milieukwaliteitsnorm waarvan afwijking wordt voorgesteld sterker is gekoppeld aan volksgezondheids- en milieubelangen dan wel er behoefte bestaat aan een aanzienlijke afwijking. In dit kader wordt onder andere gewezen op de milieukwaliteitsnormen op het terrein van bodem. In dergelijke situaties, maar ook in geval van een cumulatie van milieubelastingen, spreekt het voor zich dat de motivering van een stap 3-besluit zorgvuldig dient te zijn en dat daarin nadrukkelijk rekening wordt gehouden met de gevolgen voor onder andere de volksgezondheid. Het resultaat hiervan kan zijn dat een stap 3-besluit, gelet op de gevolgen ervan en de daarmee samenhangende reacties van betrokkenen, niet gerechtvaardigd of aanvaardbaar moet worden geacht.

De verantwoordelijkheid voor het besluit tot afwijking ligt bij de gemeenteraad. Die is immers bevoegd om een dergelijke afwijking toe staan. Dat betekent dat ook de verantwoordelijkheid (en in voorkomende gevallen de aansprakelijkheid) voor de eventuele (nadelige) gevolgen van een stap 3-besluit bij de gemeenteraad liggen. Dit komt mede tot uitdrukking in de bepaling dat de gemeenteraad indien zich onvoorziene en ontoelaatbare effecten voordoen de noodzakelijke maatregelen moet treffen om die effecten te verminderen. Het punt van de verantwoordelijkheid speelt sterker naarmate de potentiële nadelige gevolgen groter zijn en naarmate deze nadelig kunnen uitpakken voor de volksgezondheid. Het is zaak dat de gemeenteraad in de motivering van het stap 3-besluit de afweging terzake en zijn finale oordeel daarover duidelijk uiteenzet.

7.2 Open planproces

Het spreekt voor zich dat bij de voorbereiding van een stap 3-besluit de belangen van volksgezondheid en milieu en de belangen van de betrokkenen (waaronder burgers en bedrijven) goed in het oog moeten worden gehouden. Wat betreft dit laatste wordt gewezen op de noodzaak van een open planproces. De wijze waarop gemeenten hieraan invulling geven is, zoals is gebleken in de Eerste Tussenevaluatie, een belangrijke succesfactor voor de planvorming en besluitvorming. Het open planproces houdt in dat bewoners(groepen), bedrijven, bronbeheerders, maatschappelijke belangenorganisaties en andere belanghebbenden reeds in een vroegtijdig stadium worden betrokken bij de planontwikkeling. Hierbij gaat het er om dat de gemeente deze groepen daadwerkelijk actief betreft bij de planontwikkeling, de geleverde inbreng mee laat wegen in de planvorming en de plannen in interactie met de betrokkenen verder ontwikkelt.

Zeker als het gaat om de concrete invulling van begrippen als «leef-omgevingskwaliteit» en «zuinig en doelmatig ruimtegebruik» is het van belang dat de gemeente met belanghebbenden overlegt in de fase vóór de formele besluitvorming. Als afgeweken wordt van wetgeving moet zichtbaar zijn dat belanghebbenden deel hebben genomen in zo'n open dialoog. Algemene regels voor de wijze waarop het open planproces zo effectief mogelijk kan worden ingevuld, kunnen niet worden gegeven. Het is denkbaar dat de provinciale adviescommissie een ondersteunende rol kan vervullen bij de toepassing en invulling van het open planproces. Veel hangt immers mede af van de gemeentelijke organisatie, werkwijze en cultuur en de mate waarin belanghebbenden reeds samenwerken met de lokale overheid bij de inrichting van gebieden. Om die reden is het open planproces in het wetsvoorstel niet formeel verankerd, maar wordt wel een oproep gedaan aan gemeenten om hier nadrukkelijk aandacht aan te besteden.

7.3 Geen maximum of termijn

In navolging van de Experimentenwet is in het wetsvoorstel niet gekozen voor het stellen van een maximum (wat betreft omvang of termijn) aan de normafwijking. Uit de experimenten is gebleken dat gemeenten zorgvuldig omgaan met de afwijkingsmogelijkheid, en dat de procedurele en inhoudelijke eisen van de Experimentenwet (die in dit wetsvoorstel in essentie zijn gehandhaafd) een extra waarborg vormen voor een verantwoorde en acceptabele besluitvorming. Bovendien zou een begrenzing van de afwijkingsmogelijkheid zich slecht verdragen met een wezenlijk uitgangspunt van het wetsvoorstel dat er op is gericht om meer ruimte te bieden voor een integrale kwaliteitsafweging op lokaal niveau. Ten slotte brengt het stellen van een maximum aan de normafwijking met zich dat dit maximum ook wordt gehanteerd (normopvulling) wanneer dit niet noodzakelijk is. Zoals gezegd wordt de beslissing omtrent noodzaak en omvang van de afwijking bepaald door de integrale kwaliteitsafweging op lokaal niveau.

Het wetsvoorstel laat de termijn waarvoor een stap 3-besluit geldt open aangezien dat een gemeentelijke verantwoordelijkheid is. Dat betekent dat een stap 3-besluit voor een bepaalde termijn kan gelden, of voor een onbepaalde termijn. Aangezien het stap 3-besluit veelal genomen zal worden om milieugevoelige bestemmingen, bijvoorbeeld woningen, te kunnen realiseren zal in verreweg de meeste gevallen het stap 3-besluit voor onbepaalde tijd gelden. Dit laat onverlet dat bij een stap 3-besluit voor onbepaalde tijd gewijzigde omstandigheden aanleiding kunnen zijn om het stap 3-besluit in te trekken of te wijzigen. Indien bijvoorbeeld de

stand van de techniek tot gevolg heeft dat de hinder die de woningen ondervinden van de bedrijven sterk afneemt of zelfs verdwijnt, ligt het voor de hand om het desbetreffende stap 3-besluit aan te passen of in te trekken. De noodzaak is immers aan dat stap 3-besluit ontvallen door de afgenomen of verdwenen hinder. Dat geldt ook indien bijvoorbeeld het bedrijf dat het stap 3-besluit noodzakelijk maakte (om wat voor reden dan ook) verplaatst of beëindigd wordt. Ook dan is het stap 3-besluit niet langer noodzakelijk en kan het worden ingetrokken.

Hierbij wordt opgemerkt dat het meer voor de hand kan liggen om een tijdelijk stap 3-besluit te nemen indien te voorzien is dat toekomstige ontwikkelingen de bestaande belemmeringen zullen wegnemen. Dan wordt immers slechts vooruitgelopen op toekomstige ontwikkelingen. Tegen een dergelijk stap 3-besluit zal veelal minder bezwaar bestaan dan tegen een stap 3-besluit dat voor onbepaalde tijd is bedoeld. De gemeenteraad dient wel terdege rekening te houden met de gevolgen in de praktijk van een tijdelijk stap 3-besluit. Hierbij valt vooral te denken aan de gevolgen van het eindigen van het stap 3-besluit voor bedrijven indien er (bijvoorbeeld) woningen gebouwd zijn met behulp van het stap 3-besluit: het betrokken bedrijf zou dan in de problemen kunnen komen. Dit kan er, mede gelet op de behoefte aan (rechts)zekerheid bij partijen, toe leiden dat een stap 3-besluit voor onbepaalde tijd de voorkeur heeft.

8. Relatie met milieubeleid en milieuwetgeving algemeen

8.1 Algemeen

De in dit wetsvoorstel opgenomen regeling staat natuurlijk niet op zichzelf, maar maakt deel uit van het geheel van de milieuwetgeving. Dat betekent dat die milieuwetgeving consequenties heeft voor de (toepassing van) de Interimwet (bijvoorbeeld het standstill-beginsel uit de Wet milieubeheer). Daarnaast speelt dat niet alle «milieukwaliteitsnormen» zijn vastgelegd in algemeen verbindende voorschriften (zie paragraaf 8.4).

In meer algemene zin kan een relatie worden gelegd tussen dit wetsvoorstel en de brede herijking van de VROM-wetgeving. Een van de uitkomsten van die herijking is de wens om de medeoverheden meer ruimte te bieden om een eigen (integrale) afweging te maken ten aanzien van milieukwaliteitsnormen en ruimtelijke ordeningsbelangen. In het bijzonder aan dit streven naar meer ruimte voor decentrale overheden en het faciliteren van gebiedsgerichte ontwikkeling kan dit wetsvoorstel een bijdrage leveren.

8.2 Relatie met NMP4

Dit wetsvoorstel past in de lijn ten aanzien van de milieukwaliteit in de leefomgeving zoals verwoord in het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4). Het NMP4 hanteert als uitgangspunten de vergroting van de samenhang tussen ruimtelijk en milieubeleid en het versterken van de verantwoordelijkheid van de medeoverheden voor de plaatselijke leefomgeving. De Stad & Milieubenadering ziet bij uitstek op een integrale benadering van ruimtelijke en milieuvraagstukken en beoogt om gemeenten de verantwoordelijkheid en meer ruimte te geven voor een afweging van belangen teneinde tot een optimaal resultaat te komen. Het uitgangspunt is hierbij dat gemeenten binnen de van toepassing zijnde normen streven naar een adequate inrichting van hun grondgebied. Omdat is gebleken dat in sommige gevallen de vigerende normen dat beoogde optimale resultaat in de weg kunnen staan wordt in dit wetsvoorstel de mogelijkheid geboden om af te wijken van milieukwaliteitsnormen en andere bepalingen. Daarbij wordt dan op een onderdeel van het milieu enigszins ingeleverd, maar wordt de totale gebiedskwaliteit verhoogd. Als

zodanig past dit in de verdere ontwikkeling van het gebiedsgerichte milieubeleid en in de gedachten die hierover in het NMP4 zijn verwoord.

Als gevolg van een stap 3-besluit wordt op een of meer onderdelen van het milieu enigszins ingeleverd. Bijvoorbeeld doordat van de grenswaarde voor geluid wordt afgeweken. Het is natuurlijk niet zo dat in dergelijke gevallen het Rijk gehouden is om dergelijke situaties, waarin met behulp van een stap 3-besluit wordt afgeweken van grenswaarden, aan te merken als saneringssituaties.

In aansluiting op het voorgaande kan nog worden opgemerkt dat het project Stad & Milieu, en daarmee ook het vervolg ervan door middel van het onderhavige wetsvoorstel, niet op zichzelf staat maar onderdeel is van een bredere aanpak ter ondersteuning van gemeenten en provincies bij de uitvoering van beleid. Om die reden is in de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat tevens een wijziging van de Wet geluidshinder zal worden voorbereid teneinde ook in die wet meer flexibiliteit in te bouwen. Daarnaast verdient de ontwikkeling van het project Milieu-kwaliteit in de Leefomgeving (MILO) aandacht. Hierin zijn belangrijke uitgangspunten het herkenbaar en gebiedsgericht formuleren van milieumambities en de doorwerking ervan in de besluitvorming over de leefomgeving. De werkwijze die in MILO-kader wordt uitgewerkt, ondersteunt, waar sprake is van een vroegtijdige inbreng van milieubelangen in de ruimtelijke planvorming, de invulling van stap 1 van de Stad & Milieubenadering.

8.3 Relatie met het stand-still beginsel

Sommige van de milieukwaliteitsnormen waarvan kan worden afgeweken op grond van de voorgestelde wet zijn milieukwaliteitseisen in de zin van de Wet milieubeheer. Het gaat dan specifiek om de milieukwaliteitsnormen op het gebied van lucht. Dat betekent dat op de betreffende normen in beginsel het stand-still beginsel van toepassing is (artikel 5.2, derde lid, van de Wet milieubeheer). Dit beginsel houdt in dat als de feitelijke milieukwaliteit beter is dan de wettelijke norm de feitelijke milieukwaliteit in de plaats treedt van de wettelijke milieukwaliteitseis. De feitelijke milieukwaliteit geldt vervolgens als grenswaarde. Het doel hiervan is het behouden van een goede milieukwaliteit door normopvulling niet toe te staan. Dat heeft dus tot gevolg dat de feitelijke milieukwaliteit in acht moet worden genomen bij het nemen van besluiten, ook als de desbetreffende milieukwaliteitseis niet wordt overschreden.

Bij de toepassing van de Stad & Milieubenadering kan een gemeente in aanraking komen met deze rechtsregel in het geval dat het voorgenomen stap 3-besluit (mede) ziet op milieukwaliteitsnormen met betrekking tot lucht. Indien de gemeente hiervan wil afwijken en de feitelijke luchtkwaliteit is beter dan de normen van het Besluit luchtkwaliteit voorschrijven, geldt de feitelijke luchtkwaliteit als de wettelijke norm. Voor een afwijking van de feitelijke luchtkwaliteit is dan een stap 3-besluit noodzakelijk.

8.4 Afwijken van niet-wettelijke milieukwaliteitsnormen

De milieukwaliteitsnormen zijn niet uitsluitend vastgelegd in algemeen verbindende voorschriften maar deels ook neergelegd in handreikingen en circulaire. Dergelijke handreikingen en circulaire zijn op zichzelf niet juridisch bindend en daarvan kan dus zonder een stap 3-besluit worden afgeweken. Als gevolg van jurisprudentie en de uitvoeringspraktijk hebben sommige van de hier bedoelde niet-wettelijk vastgelegde milieukwaliteitsnormen echter een zodanig karakter gekregen dat afwijking

hiervan niet of nauwelijks toelaatbaar is. Desalniettemin kan afwijking aan de orde zijn indien dit nodig is in het belang van zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit in een bepaald gebied. Hierover heeft de Minister van VROM de Tweede Kamer geïnformeerd bij brief van 16 februari 1999.

De essentie van die brief is dat ook afwijking van niet-wettelijk vastgelegde milieukwaliteitsnormen op een zorgvuldige wijze moet geschieden, gelet op de belangen die deze milieukwaliteitsnormen beogen te beschermen. Daarom is het aan te bevelen om bij afwijking van niet-wettelijk vastgelegde milieukwaliteitsnormen te kiezen voor een besluitvormingsprocedure en een inhoudelijke motivering die vergelijkbaar zijn met de stappen 1 en 2 van de Stad & Milieubenadering (hoewel formeel niet vereist). Omdat het hier niet gaat om wettelijk vastgelegde milieukwaliteitsnormen is een stap 3-besluit niet vereist. Deze lijn is nog steeds juist. Ook in de toekomst moet afwijking van niet-wettelijk vastgelegde milieukwaliteitsnormen mogelijk zijn, mits een dergelijk besluit tot afwijking op een zorgvuldige wijze tot stand komt.

8.5 Relatie met de strategische milieubeoordeling

Naar aanleiding van richtlijn nr. 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG L 197) (richtlijn strategische milieubeoordeling; hierna: richtlijn SMB), moet in de toekomst niet alleen voor besluiten maar ook voor plannen een milieueffectrapport (MER) worden gemaakt. De milieugevolgen van een activiteit kunnen dan al in een vroeg stadium worden beoordeeld. In veel gevallen zal dit betekenen dat er voor één activiteit minimaal twee keer een MER zal moeten worden gemaakt.

De richtlijn nr. 85/337/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG L 175) (richtlijn voor milieueffectrapportage; hierna: m.e.r.-richtlijn) en de Habitatrichtlijn bepalen in wezen de reikwijdte van de onderhavige richtlijn. Volgens artikel 3, tweede lid, is de richtlijn SMB van toepassing op twee soorten plannen, te weten:

- a. plannen die het kader vormen voor een latere vergunning voor een activiteit op grond van de bijlage I en II van de m.e.r.-richtlijn, en
- b. plannen waarvoor tevens een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van de Habitatrichtlijn.

De m.e.r. voor plannen kan een rol spelen bij het nemen van een stap 3-besluit omdat een stap 3-besluit altijd is gekoppeld aan een bestemmingsplan of reconstructieplan (zie paragraaf 5.5). Met het stap 3-besluit wil men een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maken, waarin het plan voorziet. Aangezien het bestemmingsplan en het reconstructieplan in een aantal gevallen onder de werkingssfeer van de richtlijn SMB kunnen vallen, kan een m.e.r.-plicht voor plannen ontstaan. Er moet een MER voor plannen worden opgesteld als het bestemmingsplan of reconstructieplan het kader vormt voor een m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit of een passende beoordeling behoeft. M.e.r.-plichtig is bijvoorbeeld een besluit dat de oprichting van een pluimvee- of varkenshouderij met een omvang boven een bepaalde drempel mogelijk maakt, zoals een milieuvergunning. Omdat het besluit dat die activiteiten mogelijk maakt (een milieuvergunning) m.e.r.-plichtig is, moet een MER voor plannen worden opgesteld voor het plan dat het kader vormt voor die activiteiten. Het kader vormen houdt in dit verband in dat het plan voornemens met een zekere

mate van concreetheid bevat, die de toon zetten voor latere plannen of besluiten.

9. Rol van het Rijk

De Experimentenwet legt de goedkeuring van stap 3-besluiten bij de Minister van VROM, waarmee in de formele betrokkenheid van het Rijk is voorzien. De experimenten hebben positieve resultaten opgeleverd, zoals ook is gebleken uit de Eerste Tussenevaluatie. Het voorliggende wetsvoorstel biedt daarom alle gemeenten de mogelijkheid de Stad & Milieubenadering toe te passen. De goedkeuring van stap 3-besluiten wordt daarbij de verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten. Als gevolg daarvan zal het Rijk (in casu het Ministerie van VROM) geen directe (formele) rol meer spelen in de toekomst. Dit zou ook niet goed passen binnen een benadering die juist beoogt meer verantwoordelijkheden en mogelijkheden te bieden aan de andere overheden.

Overigens betekent dit niet dat het Ministerie van VROM geen bijdrage zal verlenen aan de verdere uitwerking en uitvoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling. Voorzover het gaat om de ontwikkeling van concrete gebieden zal VROM hierbij betrokken blijven door middel van de reguliere gebiedsgerichte taken. Daarbij wordt onder andere bedoeld op de betrokkenheid van het Ministerie van VROM bij het opstellen van streekplannen of de oplossing van concrete knelpunten waarvoor ook van andere overheden een bijdrage nodig is. Op die wijze kunnen gemeenten en provincies desgewenst informatie en ondersteuning krijgen ten behoeve van de toepassing van de Stad & Milieubenadering. Voorts ligt het in de rede dat de kennis en ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan met de experimenten op initiatief van het Ministerie van VROM worden ontsloten en overgedragen aan provincies en gemeenten. Hiertoe zullen de komende periode in samenwerking met gemeenten en provincies verschillende activiteiten worden ondernomen.

Als gevolg van de koppeling van het stap 3-besluit aan een bestemmingsplan zal de rijksoverheid bovendien betrokken blijven door middel van de VROM-Inspectie, bijvoorbeeld via het vooroverleg over bestemmingsplannen en deelname aan de provinciale planologische commissie. Hierdoor zal de VROM-Inspectie in voorkomende gevallen dus ook zicht krijgen op het stap 3-besluit. Dit biedt de VROM-Inspectie tevens de mogelijkheid om (vanuit haar verantwoordelijkheid) een inhoudelijk oordeel te geven over het stap 3-besluit, waarmee gedeputeerde staten vervolgens hun voordeel kunnen doen. Desalniettemin is en blijft het uitgangspunt dat de goedkeuring van een stap 3-besluit de verantwoordelijkheid is van gedeputeerde staten. Het Rijk heeft daarin – anders dan de betrokkenheid van de VROM-Inspectie bij bestemmingsplannen – geen formele rol.

10. Overgang van Experimentenwet naar de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling

10.1 Overgangsrecht

De Experimentenwet is alleen toepasbaar voor 25 aangewezen experimentgemeenten. Ten behoeve van deze experimentgemeenten voorziet het onderhavige wetsvoorstel in een overgangsbepaling, die inhoudt dat de bepalingen van de Experimentenwet van toepassing blijven op de stap 3-besluiten die genomen zijn op basis van de Experimentenwet.

Naar aanleiding van de Eerste Tussenevaluatie heeft de Minister van VROM de Evaluatiecommissie Stad en Milieu gevraagd om vooruitlopend op de eindevaluatie een Tweede Tussenevaluatie op te stellen. De Evaluatiecommissie is gevraagd in elk geval aandacht te besteden aan het vraagstuk van de compensatie. De Evaluatiecommissie heeft daarover in de Eerste Tussenevaluatie opgemerkt niet overtuigd te zijn van de wenselijkheid van de compensatieverplichting, omdat een juiste uitwerking van de Stad & Milieubenadering al leidt tot optimale leefomgevingskwaliteit in het desbetreffende gebied.

De Evaluatiecommissie Stad & Milieu heeft op 10 november 2003 haar «Advies Tweede Tussenevaluatie Stad & Milieu» aangeboden aan het Ministerie van VROM. De hoofdlijnen van dat advies zijn als volgt. De Evaluatiecommissie is onveranderd positief over de mogelijkheden die de Stad & Milieubenadering biedt voor gebiedsgericht beleid op basis van een integrale aanpak van de ruimtelijke ordening- en milieu-aspecten. De Evaluatiecommissie formuleert een aantal aanbevelingen, waaronder als belangrijkste:

1. realiseer een goede afstemming tussen de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer en maak van het bestemmingsplan zoveel mogelijk een integraal bestemmingsplan met inbegrip van milieuthema's en andere duurzaamheidsaspecten;
2. veranker de Stad & Milieubenadering in algemene geldige regelgeving en koppel het afwijkingsbesluit aan het bestemmingsplan;
3. realiseer een gebiedsgerichte wijze van werken binnen de betrokken organisaties;
4. compensatie moet onderdeel zijn van een algemeen pakket van wettelijk vastgelegde proces- en verantwoordelijkheidsverplichtingen;
5. onderzoek op welke wijze de verschillende vergunningen en bezwaarschriftenprocedures met betrekking tot gemeentelijke gebiedsontwikkeling geïntegreerd kunnen worden in één procedure.

De in dit wetsvoorstel opgenomen regeling sluit goed aan bij de bovengenoemde aanbevelingen van de Evaluatiecommissie. Immers, het afwijkingsbesluit wordt gekoppeld aan het bestemmingsplan en het langere termijnperspectief is verankering van de Stad & Milieubenadering in de (toekomstige) Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer. De ervaring leert dat toepassing van de Stad & Milieubenadering door gemeenten logischerwijs leidt tot een meer gebiedsgerichte werkwijze. De compensatieverplichting, dat wil zeggen dat de gemeente de mogelijke nadelige gevolgen van een afwijkingsbesluit zoveel mogelijk moet beperken en indien dat niet lukt moet compenseren, blijft gehandhaafd in het wetsvoorstel. De gedachte achter de compensatieverplichting is dat de compensatie vanaf het begin wordt meegenomen in de integrale benadering en derhalve niet achteraf wordt opgelegd. Omdat het hier gaat om afwijking van milieukwaliteitsnormen wordt het bovendien wenselijk geacht dat in het stap 3-besluit de compensatiemaatregelen die integraal onderdeel uitmaken van de planvorming, expliciet zichtbaar gemaakt worden.

De door de Evaluatiecommissie bepleite bundeling van procedures op gemeentelijk niveau wordt gerealiseerd door de in dit wetsvoorstel opgenomen gemeentelijke coördinatie-procedure.

De Evaluatiecommissie heeft in haar advies aangegeven in 2004 een slotdocument te zullen opstellen. Dit slotdocument is op 22 maart 2004 aan de Staatssecretaris van VROM toegezonden, en vormt een bundeling van de eerdere adviezen van de Evaluatiecommissie. Daarnaast bevat het

slotdocument een nadere analyse van de doeltreffendheid en effecten van de Experimentenwet in de praktijk. De Evaluatiecommissie constateert dat de Stad & Milieubenadering effectief is gebleken en dat het beoogde doel van de Experimentenwet, het bereiken van een optimale leefkwaliteit en een zuinig en een doelmatig ruimtegebruik, in de experimenten is en wordt gerealiseerd. Bij brieven van 17 december 2003 en 6 april 2004 zijn de Tweede Tussenevaluatie respectievelijk het slotdocument aan de Tweede en Eerste kamer aangeboden. Daarbij is aangekondigd dat de kamers bij de indiening van het onderhavige wetsvoorstel zullen worden geïnformeerd over het kabinetsstandpunt inzake beide evaluaties van het project Stad & Milieu.

10.3 Overdracht aan gemeenten en provincies

Met de VNG en het IPO zal overleg worden gevoerd gericht op het maken van nadere afspraken ten behoeve van de uitvoering van de voorgestelde wet. Zo is het wellicht wenselijk dat provincies en gemeenten in onderling overleg en in een vroeg stadium bezien voor welke projecten een stap 3-besluit noodzakelijk lijkt. Het is denkbaar dat hierbij een rol is weggelegd voor een provinciale adviescommissie. Voorts zal in dat overleg aandacht worden gevraagd voor de coördinatie op provinciaal niveau en de behoefte aan een bundeling en verspreiding van kennis. Dit sluit aan bij de aanbevelingen die door het IPO zijn gedaan in de eerdergenoemde brief van 21 februari 2002. Daarmee kunnen de gemeenten, die primair verantwoordelijk zijn voor de invulling van de Stad & Milieubenadering, worden ondersteund. Op instigatie van het IPO zal in dit overleg ook worden bezien of het wenselijk is dat er een gezamenlijk toetsingskader voor stap 3-besluiten wordt opgesteld. Het is niet de bedoeling een dergelijk toetsingskader wettelijk voor te schrijven, maar het kan wenselijk zijn om in overleg hier wel afspraken over te maken.

In dat overleg zal ook de invulling van de rapportageplicht aan de orde komen. De eisen die aan de rapportages gesteld worden, zullen (mede op basis van dit overleg) in een ministeriële regeling worden vastgelegd.

10.4 Evaluatie van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling en vervolg

In de Experimentenwet is bepaald dat die wet na vijf jaar wordt geëvalueerd. De op grond daarvan uitgevoerde Eerste Tussenevaluatie heeft (zoals bekend) mede geleid tot dit wetsvoorstel. Omdat inmiddels de nodige ervaringen zijn opgedaan met de Stad & Milieubenadering en mede daardoor het experimentele karakter van de wetgeving terzake is komen te vervallen, voorziet dit wetsvoorstel niet in een specifieke evaluatiebepaling. Omdat er echter het een en ander veranderd is ten opzichte van de Experimentenwet voorziet artikel 17, vierde lid, van het wetsvoorstel in een rapportage door gedeputeerde staten aan de Minister van VROM op twee momenten, te weten twee jaar na de inwerkingtreding van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling en een jaar vóór het vervallen van die regeling. Door deze rapportageverplichting voor gedeputeerde staten houdt het Rijk de vinger aan de pols – hetgeen uiteraard mede geschiedt door middel van de VROM-Inspectie en de vele formele en informele contacten tussen Rijk en provincies en gemeenten – zonder afbreuk te doen aan de beoogde decentralisatie. Indien de rapportage van gedeputeerde staten daartoe aanleiding geeft, zal de Tweede Kamer geïnformeerd worden en zullen zonedig voorstellen tot aanpassing van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling of andere wetgeving volgen.

Zoals het voorgestelde artikel 25, eerste lid, al aangeeft, zal de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling van tijdelijke aard zijn. Die tijdelijkheid is ingegeven door de wens om op termijn de Stad & Milieubenadering, inclusief de afwijkingsmogelijkheid, te verankeren in de Wet milieubeheer

en de (toekomstige) Wet op de ruimtelijke ordening. Daarmee is direct ook nog een evaluatiemoment «ingebakken» in dit wetsvoorstel. Immers, bij de voorbereiding en behandeling van de voorstellen tot structurele verandering in de Wet milieubeheer en de (toekomstige) Wet op de ruimtelijke ordening zullen de resultaten in de praktijk van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling worden betrokken.

11. Uitvoering en handhaving

11.1 Effecten voor het bedrijfsleven

In het algemeen zal het bedrijfsleven geen gevolgen ondervinden van de Stad & Milieubenadering zoals die in het wetsvoorstel is neergelegd. Sommige bedrijven, gelegen in een gebied waar de gemeente een stap 3-besluit voor neemt, kunnen daar mogelijk gevolgen van ondervinden, zowel positief als negatief, maar op voorhand is daar weinig over te zeggen. Er is geen sprake van verzwaring van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven in het algemeen of bepaalde sectoren in het bijzonder. Ter illustratie kan worden gewezen op de gemeenten Den Haag en Arnhem die beiden op basis van de Experimentenwet een stap 3-besluit genomen hebben waarbij het bedrijfsleven betrokken was.

In Den Haag was het stap 3-besluit nodig voor het realiseren van woningbouw in de Scheveningse haven en betrof de afwijking een overschrijding van de geluidsnormering voor wegverkeer, industrie en sportvisreders. Vooraf heeft de gemeente in overleg met de betrokken bedrijven de geluidsbelasting van het industrieterrein opnieuw in beeld gebracht en zijn als gevolg daarvan voorzover nodig en mogelijk de geluidsvoorschriften van de eerder verleende milieuvergunningen (ambtshalve) aangepast. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat het merendeel van de bedrijven de oorspronkelijk vergunde geluidsruimte niet gebruikte en bovendien niet nodig had. Op die manier is de potentiële geluidsbelasting verminderd zonder dat de bedrijven maatregelen hoefden te treffen. Voor enkele bedrijven bleek aanpassing van de voorschriften evenwel niet mogelijk, en was een stap 3-besluit nodig voor het realiseren van de gewenste woningbouw. In opdracht van de gemeente is de geluidsproductie van de in de haven gevestigde sportvisreders onderzocht. Dit is in overleg met de betrokken bedrijven gebeurd, die daar enkele overleguren aan besteed hebben. De uitkomsten van het onderzoek hebben onder meer geresulteerd in enkele bronmaatregelen zoals het verplaatsen van de onderhoudswerkzaamheden naar een andere locatie binnen de haven. Hiermee werd, voorzover dat in redelijkheid kon worden gevraagd, de geluidsbelasting door de sportvisreders verminderd.

Door de gemeente Arnhem is een stap 3-besluit genomen ten behoeve van het ontwikkelen van woningbouw aan de rivier in de wijk Malburgen. In dit geval vormde de geluidsbelasting van het industrieterrein Arnhem Noord aan de overzijde van de rivier een aandachtspunt. In samenwerking met de provincie heeft de gemeente nieuwe akoestische berekeningen opgesteld, rekening houdend met het actuele bedrijvenbestand en toekomstige ontwikkelingen. Vervolgens is een nieuwe en meer realistische inschatting gemaakt van de optredende geluidsbelasting die daarmee lager is komen te liggen dan oorspronkelijk voorzien. Desondanks bleef de geluidsbelasting ten aanzien van de te bouwen woningen te hoog. Een verdere reductie door bijvoorbeeld bronmaatregelen te treffen bleek evenwel niet mogelijk, waardoor een stap 3-besluit nodig was voor het realiseren van die woningen. In dit geval hebben de bedrijven zo goed als geen tijd of energie hoeven steken in het project.

Uit voorgaande praktijkvoorbeelden blijkt niet alleen dat gemeenten actief overleg hebben gepleegd met betrokken bedrijven in geval van een stap 3-besluit, maar bovendien dat het bedrijfsleven hiervan geen nadelige gevolgen heeft ondervonden. Er is geen reden om te veronderstellen dat dit, nadat eerst overleg met de betrokken bedrijven is gevoerd, in de toekomst tot andere resultaten zou kunnen leiden. Uiteraard is het zaak dat de gemeente ook bij de wijziging of intrekking van een stap 3-besluit de belangen van de betrokken bedrijven meeneemt bij de besluitvorming, waarbij zo nodig in onderling overleg nadere afspraken worden gemaakt.

11.2 Administratieve lasten

Uit de experimenten is gebleken dat de administratieve lasten die voortvloeien uit de toepassing van de Stad & Milieubenadering zeer beperkt zijn. In het geval van Scheveningen zijn de administratieve lasten te salderen op circa € 7500. Het gaat hier om 50 betrokken bedrijven die gemiddeld 2 à 3 uur hebben besteed aan overleg (inclusief voorbereiding) met de gemeente over de geluidsruimte; de vergunningen zijn ambtshalve door de gemeente aangepast. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in Scheveningen een uitzonderlijk groot aantal bedrijven was betrokken bij het project. In de meeste gevallen zal het gaan om een of enkele bedrijven.

In het geval van Arnhem zijn door de gemeente Arnhem en de provincie Gelderland nieuwe akoestische berekeningen gemaakt. De betrokken bedrijven zijn hierbij wel geraadpleegd, maar dit heeft niet geleid tot meer belasting dan (hoogstens) enkele uren per bedrijf. In het geval van Arnhem zijn de administratieve lasten verwaarloosbaar klein. In geld uitgedrukt bedraagt dit enkele honderden euro's.

De Stad & Milieubenadering legt wel enige informatieverplichtingen op, maar die zijn alle gericht tot de gemeente. Zo is het de taak van de gemeente om de stappen 1 en 2 in te vullen. Dat betekent dat de gemeente zelf in beeld moet (laten) brengen (voorzover dat beeld al niet bekend is) welke de situatie in het projectgebied is en of een stap 3-besluit wenselijk of noodzakelijk is. Hierbij zullen de betrokken bedrijven wel betrokken zijn of worden, maar dat zal hoogstens resulteren in een of enkele overleggen – per bedrijf zal het hier niet meer dan enkele uren in beslag nemen. Daarnaast moeten de verwachte gevolgen van het stap 3-besluit voor objecten in het projectgebied door de gemeente worden beschreven, zowel bij de melding van het voorgenomen stap 3-besluit als in de motivering van het stap 3-besluit. Ook dit brengt dus geen lasten met zich mee voor het bedrijfsleven.

Aangezien de verwachting is dat er jaarlijks een beperkt aantal stap 3-besluiten zal worden voorbereid en genomen, levert de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling een verwachte administratieve last op van niet meer dan enkele tienduizenden euro's op jaarbasis. Het wetsvoorstel is aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) voorgelegd ter advisering. Actal heeft bericht, gelet op de geringe omvang van de administratieve lasten, geen advies uit te brengen over het wetsvoorstel.

11.3 Gevolgen voor milieu, ruimtegebruik en leefomgevingskwaliteit

De in dit wetsvoorstel geboden afwijkingsbevoegdheid beoogt de gemeenten de mogelijkheid te bieden om zuinig en doelmatig ruimtegebruik gecombineerd met optimale leefomgevingskwaliteit te realiseren. De gevolgen voor het (leef)milieu zullen daardoor overwegend positief zijn; door een intensiever ruimtegebruik zijn er bijvoorbeeld meer mogelijkheden voor het openbaar vervoer en zijn er meer mogelijkheden om energiebesparing te realiseren. Voor het ruimtegebruik geldt dat dit wets-

voorstel duidelijk positieve effecten zal hebben, immers de bestaande stedelijke/bebouwde ruimte wordt beter benut, waardoor er meer ruimte overblijft voor o.a. natuur en landschap. Zoals hiervoor al is opgemerkt heeft de afwijkingsmogelijkheid die met dit wetsvoorstel wordt geboden positieve effecten op de leefomgevingskwaliteit van de projectgebieden waarvoor een afwijking is toegestaan. Dit temeer daar de (eventuele) nadelige gevolgen van de toegestane afwijking dienen te worden gecompenseerd. Uiteindelijk zal het effect op het milieu – hoewel ten aanzien van het onderdeel van het milieu waarop een (kleine) afwijking wordt toegestaan strikt genomen sprake kan zijn van een verslechtering – dus per saldo positief zijn.

11.4 Handhaving

De handhaving van het bepaalde in of op grond van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling is aan verschillende instanties opgedragen. Zo is in artikel 15 van het wetsvoorstel bepaald dat de bestuursorganen die met de uitvoering en handhaving van de bepalingen terzake waarvan wordt afgeweken zijn belast, alsmede de toezichthoudende bestuursorganen, bij de uitoefening van hun taak het stap 3-besluit in acht moeten nemen. Het gaat hier om de bestuursorganen die ten aanzien van een bepaalde milieukwaliteitsnorm een verantwoordelijkheid hebben. Met dat artikel wordt gewaarborgd dat een ten aanzien van een gebied genomen stap 3-besluit, waaronder de vastgestelde (afwijkende) milieukwaliteitsnormen, door alle met uitvoering, handhaving en toezicht belaste bestuursorganen in acht wordt genomen. Voorts voorkomt dat artikel een bevoegdheidslacune; de op grond van de afzonderlijke wetten met het toezicht op de naleving belaste ambtenaren zijn ook bevoegd om toezicht te houden op de naleving van het stap 3-besluit, waaronder de daarin vastgestelde afwijkende milieukwaliteitsnormen.

Concreet betekent dit onder andere dat de nieuwe (en afwijkende) milieukwaliteitsnorm als uitgangspunt wordt gehanteerd in geval van toekomstige ontwikkelingen, bijvoorbeeld bij de reconstructie van wegen of de uitbreiding van bedrijven. In dat verband dient veelal opname van de nieuwe norm in milieuvergunningen plaats te vinden. Daarmee wordt tevens voorkomen dat bedrijven die thans voldoen aan de geldende milieukwaliteitsnormen in een latere fase, wanneer de milieugevoelige bestemming inmiddels is gerealiseerd, ten onrechte worden geconfronteerd met extra eisen als gevolg van aanwezigheid van die milieugevoelige bestemming. Een en ander laat uiteraard de reguliere actualisering (met name in verband met de ontwikkeling van de stand van de techniek) van milieuvergunningen onverlet.

Naast de bestuursorganen die belast zijn met de uitvoering en handhaving van de bepalingen ten aanzien van de diverse milieukwaliteitsnormen heeft de VROM-Inspectie een niet onbelangrijke rol in de handhaving van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling. Op grond van artikel 3 van het Organisatiebesluit Inspectoraat-Generaal VROM is de VROM-Inspectie belast met het toezicht op de uitvoering en naleving van VROM-wetgeving. In voorkomende gevallen zal de rol van de inspectie derhalve mede inhouden het in acht nemen van de vervangende normen die gesteld zijn in een stap 3-besluit; ook de VROM-Inspectie is ten aanzien van bepaalde milieukwaliteitsnormen belast met toezicht en handhaving. De taak van de VROM-Inspectie zal echter eerder liggen op het terrein van het toezicht op de uitvoering van de voorgestelde wet. Dat houdt in dat de inspectie toeziet op een correcte uitvoering en handhaving van die regeling door gemeenten en provincies.

12. Voorbereiding van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen in overleg met de bij het project Stad & Milieu betrokken partijen. Zo is het wetsvoorstel onderwerp van bespreking geweest in het zogeheten Stad & Milieuberaad. Het Stad & Milieuberaad was de stuurgroep van het project Stad & Milieu, onder voorzitterschap van de directeur-generaal Milieu van het Ministerie van VROM, en was samengesteld uit vertegenwoordigers van de VNG, het IPO, VNO-NCW, de Stichting Natuur en Milieu, enkele gemeenten en de betrokken departementen. Tijdens dat beraad is gebleken dat de verschillende partijen zich op hoofdlijnen kunnen vinden in het wetsvoorstel; op onderdelen is het wetsvoorstel vervolgens aangepast. Geen gevolg is gegeven aan het verzoek van het IPO om, vergelijkbaar met de Experimentenwet, ook de mogelijkheid te bieden om af te wijken van procedurele en bevoegdheidsbepalingen. De in dit wetsvoorstel opgenomen gemeentelijke coördinatieprocedure biedt naar verwachting voldoende mogelijkheden voor een adequate en voorspoedige besluitvorming. Voorts is ervan afgezien om (als verzocht door het IPO) de afwijkingsmogelijkheid ook voor de provincie open te stellen, bijvoorbeeld in het geval dat de provincie in de plaats treedt van de gemeente. Niet alleen gaat het daarbij om uitzonderingsgevallen, het voorliggende wetsvoorstel is specifiek bedoeld om gemeenten meer mogelijkheden te bieden voor het realiseren van zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit.

Naast het overleg in het Stad & Milieuberaad zijn afzonderlijke overleggen gevoerd met de VNG en het IPO en met de Stichting Natuur en Milieu. Deze overleggen hebben geleid tot kleine bijstellingen van en/of aanvullingen op het wetsvoorstel.

Zoals in hoofdstuk 10 reeds is opgemerkt, wordt met de VNG en het IPO nog nader overleg gevoerd over de invoering en de toepassing in de praktijk van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling.

II. ARTIKELSGEWIJS

§ 1. Begripsbepalingen

Artikel 1

onderdeel a

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de mogelijkheid om af te wijken van milieu-kwaliteitsnormen wordt geboden ten behoeve van milieugevoelige bestemmingen (zie ook paragraaf 5.2 van het algemeen deel). Milieugevoelige bestemmingen zijn gebouwen en terreinen die naar hun aard bestemd zijn voor het verblijf van personen gedurende de dag of nacht of een gedeelte daarvan. Hiermede worden onder andere bedoeld: woningen, inclusief woonwagenstandplaatsen en ligplaatsen voor woonwagens, ziekenhuizen, verpleeginrichtingen, zorg- en onderwijsinstellingen, instellingen voor dagopvang van minderjarigen, andere gebouwen die bestemd zijn voor het verblijf, al dan niet gedurende een gedeelte van de dag van minderjarigen, ouderen, zieken of gehandicapten, hotels, penitentiare inrichtingen en asielzoekerscentra, winkels, restaurants en cafés, gebouwen ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging, en sport-, kampeer- en recreatieterreinen.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat het begrip «milieugevoelige bestemming» zoals gehanteerd in dit wetsvoorstel breder is dan de begrippen in sommige milieuwetten. Dit heeft echter geen gevolg voor de toepassing van die wetten. De Wet geluidhinder kent bijvoorbeeld geen normen voor woonwagens, terwijl die in dit wetsvoorstel wel als milieu-

gevoelige bestemming worden aangemerkt. Dat betekent natuurlijk geenszins dat als gevolg van die definitiebepaling in voorkomende gevallen een stap 3-besluit ten behoeve van een of meer woonschepen noodzakelijk zou zijn. De wettelijke bepalingen waarvan kan worden afgeweken geven aan of in voorkomende gevallen een stap 3-besluit noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken. Een bredere definitie van milieugevoelige bestemmingen in dit wetsvoorstel doet daar niets aan af.

onderdeel b

Dit wetsvoorstel biedt alle gemeenten de mogelijkheid om een stap 3-besluit te nemen voor een deel van hun grondgebied. De term «experimenteergebied», waarmee een dergelijk gebied in de Experimentenwet wordt aangeduid, is niet meer op zijn plaats. In het wetsvoorstel wordt in plaats daarvan de term «projectgebied» gehanteerd. Die term sluit aan bij de praktijk, waarin vaak een projectmatige aanpak wordt gekozen voor de ruimtelijke inrichting van gebieden. Een dergelijke aanpak is kenmerkend voor de Stad & Milieubenadering. De begrenzing van het projectgebied dient op één of meerdere kadastrale kaarten te worden aangegeven (zie artikel 5, eerste lid, onderdeel a). Op die wijze wordt aan belanghebbenden duidelijkheid geboden omtrent het gebied waarbinnen de afwijking van regelgeving aan de orde is.

onderdeel c

Dit wetsvoorstel biedt gemeenten de mogelijkheid om af te wijken van milieukwaliteitsnormen met betrekking tot bodem, geluid en lucht. Het begrip milieukwaliteitsnormen wordt hier gebruikt als verzamelterm voor de verschillende begrippen die in de milieuwetgeving worden gehanteerd. Zo hanteert de Wet geluidhinder grenswaarden, de Wet bodembescherming interventiewaarden en hanteert het Besluit luchtkwaliteit het begrip grenswaarde als bedoeld in artikel 5.1 van de Wet milieubeheer. Waar in dit wetsvoorstel wordt gesproken van milieukwaliteitsnormen worden derhalve de hiervoor genoemde begrippen bedoeld.

onderdelen d tot en met i

Voor de regeling van de afwijkingmogelijkheid ten aanzien van bepalingen met betrekking tot ammoniak in het algemeen en in reconstructiegebieden in het bijzonder moet aansluiting gezocht worden bij de Wet ammoniak en veehouderij en de Reconstructiewet concentratiegebieden. Daarom zijn de begrippen uit die wetten in dit wetsvoorstel overgenomen.

onderdeel k

De bedoelde aanwijzing is geschied in artikel 7, eerste lid, van het Organisatiebesluit Inspectoraat-Generaal VROM.

§ 2. Bevoegdheid tot afwijking van wettelijke voorschriften

Artikel 2

Omdat een stap 3-besluit inhoudt dat wordt afgeweken van wetgeving is democratische legitimatie van een dergelijk besluit van belang en ligt het voor de hand dat de gemeenteraad als vertegenwoordigend orgaan het stap 3-besluit neemt. Als aanvullend argument geldt dat, indien wordt afgeweken van milieukwaliteitsnormen, in het stap 3-besluit moet worden aangegeven welke normen in plaats van de wettelijke normen gelden. Daarmede wordt het stap 3-besluit een algemeen verbindend voorschrift en het op gemeentelijk niveau vaststellen van dergelijke voorschriften is

voorbehouden aan de gemeenteraad. Een stap 3-besluit kan echter ook een beschikking of een bundel beschikkingen zijn. Daarvan zal bijvoorbeeld sprake zijn indien het besluit zich beperkt tot een aantal nader aangeduide objecten, zoals de afwijking van de maximaal toegestane geluidsbelasting voor een aantal, in het besluit genoemde, woningen.

Ten aanzien van de invulling van de begrippen zuinig en doelmatig ruimtegebruik en leefomgevingskwaliteit wordt verwezen naar paragraaf 5.3 van het algemeen deel.

onderdeel a

Op basis van die bepaling kan de gemeenteraad besluiten tot afwijking van milieukwaliteitsnormen met betrekking tot bodem, geluid en lucht. Die mogelijkheid wijkt, met uitzondering van het aspect externe veiligheid, daarmede niet af van de mogelijkheden die de Experimentenwet bood. In principe zou een besluit tot afwijking van milieukwaliteitsnormen kunnen inhouden dat de gemeenteraad strengere normen stelt dan de wettelijke. Een afwijkingsbesluit uitsluitend om strengere normen te stellen, ligt echter gezien de doelstellingen en achtergrond van de Stad & Milieubenadering niet voor de hand. Opgemerkt zij evenwel dat artikel 7 ertoe verplicht maatregelen te nemen om eventuele nadelige gevolgen voor het milieu te compenseren (zie ook de toelichting op dat artikel). Het is denkbaar dat de gemeente, als invulling van het compensatievereiste, strengere normen stelt binnen hetzelfde of een ander milieuonderdeel. Voorop staat dat deze leiden tot concrete maatregelen die een merkbaar gunstige uitwerking hebben op de leefomgevingskwaliteit. De strengere normen zijn dan een onderdeel van het stap 3-besluit en geen doel op zich.

Bij afwijking van milieukwaliteitsnormen met betrekking tot lucht gaat het om normen met betrekking tot de aanwezigheid van stoffen of zwevende deeltjes in de lucht. Als gevolg van diverse inmiddels totstandgekomen Europese richtlijnen met betrekking tot luchtkwaliteit is afwijking van de in die richtlijnen genoemde luchtkwaliteitseisen niet mogelijk. Voor een overzicht van de desbetreffende richtlijnen wordt verwezen naar paragraaf 5.2 van het algemeen deel. In 2004/2005 zullen de richtlijnen met betrekking tot luchtkwaliteit worden geëvalueerd. Op dit moment is de verwachting dat er knelpunten zullen optreden bij het halen van de jaargemiddelde normen voor NO₂ en fijn stof binnen de daarvoor door de Europese richtlijnen gestelde termijnen (2005 voor fijn stof en 2010 voor NO₂). De Nederlandse inzet bij de evaluatie van die richtlijnen zal erop gericht zijn dat voor die stoffen de termijn waarop aan de normen moet worden voldaan, wordt opgeschoven. Concreet betekent dit dat de in dit wetsvoorstel opgenomen afwijkingsmogelijkheid ten aanzien van milieukwaliteitsnormen met betrekking tot lucht voorzover gebaseerd op de bedoelde richtlijnen, vooralsnog niet toegepast zal kunnen worden, behalve wanneer het stand-still beginsel zich doet gelden (zie paragraaf 8.3).

onderdeel b

De Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden hanteert geen milieukwaliteitsnormen, maar geeft een beoordelingskader op basis waarvan afstanden («stankcirkels») worden berekend die ten minste moeten worden aangehouden tussen de veehouderij en een voor stank gevoelig object. De objecten zijn ingedeeld in categorieën, met een verschillend beschermingsniveau. Omdat die eisen in sommige gevallen in hun uitwerking als te strikt worden ervaren, biedt dat onderdeel de gemeenteraad de mogelijkheid om milieugevoelige bestemmingen die in een bepaalde categorie vallen, in een

hogere categorie te plaatsen, waarvoor minder strenge afstandseisen gelden. Door middel van een dergelijk besluit kunnen milieugevoelige bestemmingen worden gerealiseerd die anders niet mogelijk zouden zijn geweest.

De effecten van onderdeel b kunnen met een voorbeeld worden toegelicht.

Een gemeente is voornemens een milieugevoelige bestemming (een voor stank gevoelig object) te realiseren op een locatie die binnen een stankcirkel is gelegen. In dat geval kan de zogenoemde «omgekeerde werking» van de stankcirkel (zie paragraaf 6.2) realisatie in de weg staan: de gemeente moet immers met een redelijke mate van zekerheid garanderen dat op de locatie een goed leefklimaat is gewaarborgd. Uit het ruimtelijk beleid volgt gewoonlijk dat voor objecten buiten de stankcirkel aan dit vereiste wordt voldaan.

Met het stap 3-besluit wordt de milieugevoelige bestemming ingedeeld in een categorie met een lager beschermingsniveau. Dat leidt tot een zodanige verkleining van de stankcirkel dat de beoogde milieugevoelige bestemming niet langer binnen de stankcirkel is gelegen. Realisatie van de milieugevoelige bestemming wordt dan volgens het ruimtelijk beleid mogelijk.

Een voor stank gevoelig object binnen de stankcirkel belemmert de uitbreidingsmogelijkheden van de veehouderij. Omdat de milieugevoelige bestemming echter als gevolg van het stap 3-besluit buiten de stankcirkel wordt gesitueerd, zijn de effecten voor de veehouderij beperkt. Indien de veehouderij al «op slot» stond, brengt het stap 3-besluit daarin geen verandering. In andere gevallen worden, afhankelijk van de keuze voor de categorie, de uitbreidingsmogelijkheden beperkt vergroot of verkleind, dan wel blijven zij ongewijzigd.

Onderdeel b, maakt een afwijking ook mogelijk wanneer het voornemen bestaat om aan een bestaand object een andere bestemming toe te kennen. Wijziging van de bestemming (bijvoorbeeld van agrarische bedrijfswoning naar een burgerwoning) leidt tot een hoger beschermingsniveau tegen stank, of anders geformuleerd: tot een grotere stankcirkel ten opzichte van het object. Door toepassing van het stap 3-besluit kan vergroting van de stankcirkel worden voorkomen. Het object waarvan de bestemming wordt gewijzigd, blijft dan buiten de stankcirkel gelegen.

Artikel 3

Naast hetgeen in de paragrafen 5.4 en 6.3 over de uitbreiding naar het landelijk gebied respectievelijk ammoniak is opgemerkt, behoeft dat artikel nog de volgende toelichting.

onderdeel a

Op grond van artikel 4, eerste lid, in combinatie met artikel 7 van de Wet ammoniak en veehouderij is de oprichting van een veehouderij op een locatie, gelegen in een kwetsbaar gebied of in een zone van 250 meter rondom een zodanig gebied, alleen mogelijk binnen het «gecorrigeerd» emissieplafond van het bedrijf. In de praktijk is het daardoor niet of nauwelijks mogelijk om een veehouderij door middel van een afwaartse beweging binnen de zone van 250 meter te verplaatsen, bijvoorbeeld van 50 meter naar 150 meter vanaf een kwetsbaar gebied. Omdat bij een dergelijke afwaartse beweging wel degelijk sprake kan zijn van milieuwinst biedt de onderhavige bepaling de gemeenteraad de mogelijkheid om in afwijking van het verbod de verplaatsing van een veehouderij toe te staan.

Bij een verplaatsing zonder wijziging van het veebestand (qua aantal en soort dieren) mag de ammoniakemissie na verplaatsing niet hoger zijn dan daarvoor. Anders zou de milieuwinst tengevolge van de afwaartse verplaatsing (deels) weer verloren gaan door een toename van de emissie. In de praktijk zal de emissie bij verplaatsing echter bijna altijd afnemen, omdat op de nieuwe locatie «best beschikbare technieken» (emissiearme stallen) zullen moeten worden toegepast, terwijl op de oude locatie in veel gevallen nog traditionele stallen aanwezig zullen zijn. Indien tegelijk met de verplaatsing van de veehouderij uitbreiding van het aantal dieren plaatsvindt, mag de ammoniakemissie niet hoger zijn dan het emissieplafond dat voor het bedrijf op de oude locatie zou gelden (de vergunde ammoniakemissie, gecorrigeerd voor de «stand der techniek»). Aan de uitbreiding van de veehouderij op de nieuwe locatie worden dus dezelfde eisen gesteld als wanneer de uitbreiding op de oude locatie zou hebben plaatsgevonden. Daarmee wordt voorkomen dat de milieuwinst als gevolg van de afwaartse verplaatsing, weer verloren gaat door een uitbreiding van het veebestand.

onderdeel b

Op grond van artikel 6, eerste lid, in combinatie met artikel 7 van de Wet ammoniak en veehouderij is uitbreiding van een veehouderij, gelegen in een kwetsbaar gebied of in een zone van 250 meter rondom een zodanig gebied, alleen mogelijk binnen het «gecorrigeerd» emissieplafond van het bedrijf. In de praktijk is daardoor het samenvoegen van twee of meer veehouderijen op de verst van het kwetsbare gebied gelegen locatie, waarmee per saldo sprake kan zijn van milieuwinst, niet of nauwelijks mogelijk.

De onderhavige bepaling biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om, in afwijking van de wet een samenvoeging van een of meer veehouderijen toe te staan, op voorwaarde dat er sprake is van een afwaartse beweging ten opzichte van het kwetsbare gebied.

Bij een samenvoeging zonder wijziging van het veebestand (qua aantal en soort dieren) mag de totale ammoniakemissie van de samengevoegde veehouderijen niet meer bedragen dan de ammoniakemissie die de samengevoegde veehouderijen voor de samenvoeging gezamenlijk mochten veroorzaken. De milieuwinst tengevolge van de afwaartse beweging mag immers niet verloren gaan door een toename van de emissie. Evenals bij de hiervoor genoemde verplaatsing zal ook bij een samenvoeging de emissie meestal afnemen als gevolg van toepassing van «best beschikbare technieken» (emissiearme stallen).

Indien de samenvoeging gepaard gaat met uitbreiding van het aantal dieren, mag dat alleen indien de ammoniakemissie na samenvoeging niet hoger is dan de opgetelde emissieplafonds van de betrokken bedrijven vóór samenvoeging (het totaal van de vergunde ammoniakemissies, gecorrigeerd voor de «stand der techniek»). Daarmee wordt voorkomen dat de milieuwinst als gevolg van de afwaartse samenvoeging, weer verloren gaat door een uitbreiding van het veebestand.

Artikel 4

eerste lid

onderdeel a

Afwijking van geluidsnormen die verband houden met luchtvaart wordt onwenselijk geacht en is daarom uitgesloten. De Luchtvaartwet en de Wet luchtvaart zijn derhalve uitgezonderd van de algemene regel dat van milieukwaliteitsnormen op het gebied van geluid kan worden afgeweken.

onderdeel b

Krachtens artikel 108 van de Wet geluidhinder zijn in het Besluit zonering buitenlandse luchtvaartterreinen Noord- en Midden-Limburg en het Besluit zonering buitenlands luchtvaartterrein Zuid-Limburg geluidsnormen gesteld met betrekking tot luchtvaartterreinen. Zoals bij onderdeel b reeds is opgemerkt, wordt afwijking van geluidsnormen die verband houden met luchtvaart onwenselijk geacht. Om die reden is ook de onderhavige categorie milieukwaliteitsnormen uitgezonderd.

onderdeel c

Aan de afwijking van milieukwaliteitsnormen op basis van artikel 2 is geen maximum gesteld. Desondanks wordt het als niet aanvaardbaar geacht dat de binnenwaarde voor woningen en andere milieugevoelige bestemmingen kan worden overschreden, aangezien dat directe nadelige gevolgen heeft voor de gezondheid. Daarom is in dat lid vastgelegd dat een stap 3-besluit niet mag leiden tot een hogere binnenwaarde dan 33 dB.

tweede lid

De formulering van dat lid houdt in dat ten aanzien van de bedoelde (delen van) reconstructiegebieden uitsluitend door provinciale staten een stap 3-besluit met betrekking tot ammoniak genomen kan worden. De achtergrond van dat lid is in paragraaf 6.4 toegelicht.

derde lid

onderdeel a

Gezien de ervaringen met de experimenten en gelet op de generieke strekking van de voorgestelde wet is in vergelijking met de Experimentenwet extra accent gelegd op de stappen 1 en 2. De gemeenteraad kan een stap 3-besluit eerst nemen als hij tot het oordeel is gekomen dat de stappen 1 en 2 niet toereikend zijn. Hiervoor is het niet in alle gevallen noodzakelijk dat de gemeente ook daadwerkelijk de stappen 1 en 2 heeft doorlopen: de stappen moeten meer worden gezien als stappen in een redenering dan als procedurele stappen. Tijdens de voorbereiding kan in sommige gevallen de gemeente, nadat de mogelijkheden van stap 1 en stap 2 grondig zijn onderzocht, tot de conclusie komen dat die niet voldoende zullen zijn. In het stap 3-besluit zal dan wel goed moeten worden gemotiveerd waarom in het belang van zuinig en doelmatig ruimtegebruik en het bereiken van optimale leefomgevingskwaliteit een stap 3-besluit noodzakelijk is en niet kan worden volstaan met het toepassen van de stappen 1 en 2.

Bij de toepassing van de stappen 1 en 2 van de Stad & Milieubenadering dient de gemeente uit te gaan van de procedures van de desbetreffende milieuwetgeving. Dat wil zeggen dat bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van een overschrijding van bijvoorbeeld de maximaal toegestane geluidsbelasting de voorschriften van de Wet geluidhinder omtrent de berekening van de geluidsbelasting moeten worden gehanteerd. Eerst als daaruit blijkt dat de maximaal toegestane geluidsbelasting wordt overschreden, nu of in de toekomst, is de procedure van een stap 3-besluit aan de orde. Dat de procedures en voorschriften van de desbetreffende milieuwetgeving moeten worden gevolgd, geldt natuurlijk ook voor stap 2: die stap houdt immers in dat eerst wordt getracht een oplossing te vinden binnen het bepaalde in de desbetreffende milieuwetgeving en als dat geen soelaas biedt, kan een stap 3-besluit worden genomen.

De term wettelijke voorschriften is in dit verband de meest aangewezen term om de regelingen aan te duiden waarbinnen in de eerste plaats de ruimte moet worden gezocht om het gewenste ruimtegebruik en de gewenste leefomgevingskwaliteit te realiseren. Die term omvat algemeen verbindende voorschriften op allerlei niveaus: internationale regelingen, wetten in formele zin en op lagere niveaus gestelde algemeen verbindende voorschriften met een wettelijke basis. Het gaat hierbij uiteraard om andere wettelijke voorschriften dan de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling. Die regeling komt eerst in beeld als binnen de «reguliere» wetgeving onvoldoende mogelijkheden bestaan.

onderdeel c

Dit onderdeel beoogt de koppeling tussen het stap 3-besluit en het bestemmingsplan die in paragraaf 5.5 is beschreven, te verzekeren door te bepalen dat een stap 3-besluit niet mag worden genomen tenzij de gemeenteraad tevens een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het projectgebied vaststelt of herziet.

Artikel 5

In dat artikel zijn de bestanddelen genoemd die het stap 3-besluit in elk geval dient te bevatten.

eerste lid

onderdeel a

Een stap 3-besluit kan worden genomen ten aanzien van een door de gemeenteraad aangewezen projectgebied. Hierbij is het uiteraard van belang dat voor een ieder de omvang en begrenzing van dat projectgebied duidelijk zijn. Op die wijze wordt aan belanghebbenden duidelijkheid geboden omtrent het gebied waarbinnen de afwijking van regelgeving aan de orde is. Bij de begrenzing van projectgebieden ligt aansluiting bij de begrenzing van gebieden in het kader van het gemeentelijk ruimtelijk beleid voor de hand gelet op de koppeling van het stap 3-besluit aan het bestemmingsplan. De precieze begrenzing van het projectgebied dient gemarkeerd te worden door middel van één of meer kadastrale kaarten.

onderdeel b

Niet alleen de begrenzing van het gebied is van belang voor de rechtszekerheid, maar ook de specifieke wettelijke bepaling(en) waarvan wordt afgeweken. Dat is van belang voor de belanghebbenden, voor de bestuursorganen die met de uitvoering van de desbetreffende bepaling(en) belast zijn en die advies kunnen uitbrengen over het stap 3-besluit en voor de ambtenaren die belast zijn met de handhaving van de desbetreffende bepalingen. Die ambtenaren moeten immers de vervangende normen in het stap 3-besluit handhaven.

Het stap 3-besluit moet de specifieke artikelen vermelden waarin de milieukwaliteitsnormen of andere wettelijke voorschriften, waarvan wordt afgeweken, zijn opgenomen.

onderdeel c

De gemeenteraad moet, als zij besluit tot afwijking van milieukwaliteitsnormen of andere wettelijke voorschriften, in het stap 3-besluit aangeven welke normen er gelden ter vervanging van de bepalingen waarvan wordt afgeweken. Op die manier kan er geen onduidelijkheid

ontstaan over de vraag welke normen er gelden en geldt er altijd een maximum.

onderdeel d

In aanvulling op de toelichting bij artikel 7 wordt opgemerkt dat het treffen van compensatiemaatregelen een integraal en belangrijk onderdeel vormt van een stap 3-besluit. De gemeente is gehouden de desbetreffende maatregelen ook daadwerkelijk toe te passen en in stand te houden en kan daarop zo nodig door betrokkenen worden aangesproken. In de toelichting op artikel 7 wordt ingegaan op de waarborgen daarvoor.

onderdeel e

In het wetsvoorstel is geen maximale termijn aan de afwijking gesteld. De gemeenteraad zal een zorgvuldige en bewuste afweging moeten maken omtrent de duur van de afwijking die daadwerkelijk nodig is om het gewenste ruimtegebruik en de gewenste leefomgevingskwaliteit te bereiken, ook met het oog op toekomstige mogelijkheden. Daarbij kan gedacht worden aan de ontwikkeling van nieuwe technieken of maatregelen in de sfeer van de ruimtelijke ordening en de infrastructuur, bijvoorbeeld verkeerscirculatieplanning. In zijn besluit zal de gemeenteraad moeten aangeven voor welke termijn de afwijkingen gelden en daarbij moeten verantwoorden hoe hij tot die termijn is gekomen. Bovendien dient in het besluit te worden aangegeven welke maatregelen zullen worden getroffen teneinde de in het besluit genoemde termijn niet te overschrijden (zie artikel 6, onderdeel h).

De in het stap 3-besluit gekozen afwijking geldt slechts gedurende de in het besluit opgenomen termijn. Na afloop van die termijn gelden de dan vigerende wettelijke voorschriften die op het projectgebied van toepassing zijn. Het kan zijn dat de gemeenteraad bij de uitvoering van het project constateert dat de afwijking minder lang hoeft te duren om het gestelde doel te bereiken. Het ligt dan in de rede dat de gemeenteraad in dat geval het stap 3-besluit voorzover mogelijk en nodig intrekt, rekening houdend met de consequenties voor de betrokken partijen.

tweede en derde lid

Die leden strekken ertoe de kenbaarheid van de in een besluit als bedoeld in artikel 2 opgenomen vervangende waarde te vergroten. In dat verband wordt voorts verwezen naar de toelichting op artikel 16.

Artikel 6

De motivering van het stap 3-besluit dient in elk geval de in dat artikel genoemde elementen te bevatten.

onderdeel a

Dat element van de motivering is van belang voor de beoordeling van het besluit tot afwijking in relatie tot het belang dat ermee wordt gediend. Voor een goede beoordeling van een stap 3-besluit is het noodzakelijk dat daaraan een integrale en duidelijke gemeentelijke beleidsvisie op de leefomgevingskwaliteit van het desbetreffende projectgebied ten grondslag ligt, waarbij ook het omringende gebied in ogenschouw wordt genomen. Bij het formuleren van de gemeentelijke visie kan zo mogelijk gebruik worden gemaakt van reeds bestaande beleidsdocumenten.

onderdeel b

Hiermede wordt bedoeld op een beschrijving van de eerdere stappen, namelijk de stappen 1 en 2 van de Stad & Milieubenadering, die moeten zijn doorlopen, alvorens een afwijking van wetgeving aan de orde kan komen. Gegeven het belang dat wordt gehecht aan het doorlopen van die stappen, ligt het in de rede dat dat een belangrijk onderdeel vormt van de motivering van een stap 3-besluit.

onderdeel c

Op grond van dat onderdeel dient te worden ingegaan op de beperkingen van de geldende milieukwaliteitsnormen of andere wettelijke voorschriften en op welke wijze die het gewenste beleid in de weg staan. Dat betekent dat ook ingegaan dient te worden op de meerwaarde die afwijking van die milieukwaliteitsnormen of andere wettelijke voorschriften met zich brengt voor het bereiken van intensief ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit. Toelichting van dat element is van belang voor de beoordeling van de noodzaak tot afwijking.

onderdeel d

Dat motiveringsvereiste bevat twee elementen.

Ten eerste dient te worden ingegaan op de effecten van het besluit op het milieu en de volksgezondheid. Dat hangt samen met de vooronderstelling die in dit wetsvoorstel besloten ligt: de afwijking dient in het belang van optimale leefomgevingskwaliteit te zijn, hetgeen tevens grenzen stelt aan de mate waarin afgeweken kan worden. Daarbij is er sprake van grenzen die voortkomen uit wat op de verschillende terreinen van milieukwaliteit nog aanvaardbaar wordt geacht. In dat kader kan worden gewezen op de normering ten aanzien van bodem en lucht. De aard van de bescherming die uit die normering voortvloeit, namelijk de gezondheid van de mens, zal grenzen stellen aan een eventueel te accepteren overschrijding.

Ten tweede moeten de gevolgen van het stap 3-besluit duidelijk zijn voor de verschillende betrokkenen en gespecificeerd worden naar onderdeel van het milieu en object binnen het projectgebied. Objecten zijn alle gebouwen in het projectgebied. Daarbij worden onder gevolgen zowel de feitelijke als de juridische gevolgen verstaan, die gepaard gaan met de uitvoering van het besluit. Aan de hand van de inhoud van het besluit moet het voor alle belanghebbenden mogelijk zijn om een juist en volledig beeld te krijgen van de gevolgen die het besluit voor hen met zich meebrengt. Uit het besluit zullen belanghebbenden ook de gevolgen voor hun rechtspositie moeten kunnen afleiden.

Zo zullen in het stap 3-besluit de gevolgen voor gezondheid, risico, overlast en dergelijke moeten worden aangegeven. Ook zal moeten worden aangegeven in welke besluiten, bijvoorbeeld ten aanzien van milieuvergunningen of besluiten in de sfeer van de ruimtelijke ordening, het stap 3-besluit doorwerkt. Vaak zal namelijk het stap 3-besluit niet op zich staan, maar juist moeten doorwerken in allerlei vervolgbesluiten. In het besluit zal op het punt van doorwerking in andere besluiten in het bijzonder aandacht moeten worden besteed aan de gevolgen voor aanwezige bedrijven. Het ligt voor de hand dat bestaande afspraken over bijvoorbeeld het treffen van bronmaatregelen worden gerespecteerd en dat bedrijven, tenzij anders wordt overeengekomen, niet zullen worden geconfronteerd met strengere eisen nadat de uitvoering van het gemeentelijk besluit zijn beslag heeft gekregen. Zo nodig zou tussen gemeente en bedrijfsleven daarover een overeenkomst kunnen worden afgesloten.

onderdeel e

De gemeenteraad is verplicht om bij het nemen van een stap 3-besluit de nadelige gevolgen zoveel mogelijk te beperken en als dat niet kan, die nadelige gevolgen te compenseren. De motivering van het stap 3-besluit moet aangeven welke pogingen gedaan zijn om de nadelige gevolgen te beperken en voorzover dat niet is gelukt te compenseren.

onderdeel f

Het is, zeker als het een afwijking van wetgeving betreft, noodzakelijk is dat een gemeentelijk besluit kan rekenen op een zo breed mogelijk draagvlak. Bij de motivering zal dus ook aandacht moeten worden besteed aan de wijze waarop de verschillende belanghebbende partijen zijn betrokken bij de gemeentelijke besluitvorming.

onderdeel g

Bij een zorgvuldige motivering behoort dat ingegaan wordt op naar voren gebrachte zienswijzen en uitgebrachte adviezen. Uit dat bestanddeel van de motivering zal overigens ook kunnen worden afgeleid of het besluit van de gemeenteraad kan rekenen op een zo breed mogelijk draagvlak.

onderdeel h

De gemeente moet de door haar noodzakelijk geachte termijn van de afwijking verantwoorden en aangeven welke inspanningen zij zal verrichten teneinde overschrijding daarvan in geval van een tijdelijk stap 3-besluit te voorkomen.

De gemeenteraad moet, indien besloten wordt tot een stap 3-besluit voor een bepaalde termijn, in de motivering aangeven waarom voor die termijn is gekozen en als extra waarborg jegens belanghebbenden aangeven welke maatregelen genomen zullen worden om termijnoverschrijding te voorkomen. Bijvoorbeeld in het geval dat de termijn voor het stap 3-besluit is vastgesteld in verband met de verwachte verplaatsing of sluiting van een bedrijf. De gemeenteraad moet dan in de motivering vermelden dat dat de reden is en aangeven dat als die verplaatsing of sluiting niet doorgaat, dan toch het stap 3-besluit wordt beëindigd of de vergunning wordt ingetrokken.

Artikel 7

Dat artikel biedt een dubbele waarborg tegen kwaliteitsverlies als gevolg van een stap 3-besluit. Allereerst is bepaald dat de nadelige gevolgen voor het milieu door de afwijking van milieukwaliteitsnormen moeten worden voorkomen of, als voorkomen niet mogelijk is, beperkt. Dat sluit aan bij een centraal beginsel in het milieurecht, het alara-beginsel. Dat beginsel houdt in dat te allen tijde moet worden gestreefd naar de redelijkerwijs hoogst haalbare milieukwaliteit. Overigens zal het alara-beginsel in de toekomst worden vervangen door het zogenoemde bat-beginsel (best available techniques). In artikel 7 staat de plicht om nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen of, als voorkomen niet mogelijk is, te beperken daarom voorop. Het artikel verplicht de gemeenteraad om nadelige gevolgen die desondanks toch ontstaan, te compenseren. Een van de basisprincipes van de Stad & Milieubenadering is dat de eventuele nadelige gevolgen moeten worden gecompenseerd en wel op een wijze die past binnen de uiteindelijke doelstelling, namelijk het bereiken van optimale leefomgevingskwaliteit. Dat uitgangspunt is in dat artikel neergelegd. De compensatieverplichting gaat daarmee verder dan de verplichting die uit artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht voortvloeit.

Artikel 3:4 bepaalt namelijk dat eventuele nadelige gevolgen niet onevenredig mogen zijn in verhouding met het doel van een besluit. De compensatieverplichting op grond van artikel 7 verplicht de gemeenteraad om alle nadelige gevolgen te compenseren. Per saldo ontstaat op die wijze betere leefomgevingskwaliteit. De Evaluatiecommissie concludeerde in de Eerste Tussenevaluatie dat de verplichting om kwaliteitsverlies te compenseren gemeenten heeft gestimuleerd om hiervoor vroeg in het planproces oplossingen te vinden. De compensatieverplichting is daarom, ondanks de kanttekeningen die de Evaluatiecommissie terzake heeft geplaatst (zie paragraaf 10.2), in het wetsvoorstel gehandhaafd.

Bij de invulling van compensatie dient vooral te worden gezocht naar maatregelen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving van de mens. Allereerst moet worden gezocht naar maatregelen binnen het onderdeel van de milieukwaliteit waarin de afwijking plaatsvindt. Een nadeel in de vorm van al dan niet tijdelijke overschrijding van de geluidsnorm voor woningen, zal bijvoorbeeld zoveel mogelijk dienen te worden gecompenseerd door extra geluidsisolatie om zo een betere geluidskwaliteit in de woningen te realiseren. Indien compensatie binnen hetzelfde onderdeel van de milieukwaliteit niet mogelijk is, zou compensatie ook binnen andere onderdelen van de milieukwaliteit kunnen worden gezocht. Afwijking van de geluidsnorm kan dan bijvoorbeeld worden gecompenseerd door een versnelde aanpak van stank of een verbetering van de waterkwaliteit in het projectgebied. Vervolgens zou de compensatie ook in extra maatregelen buiten het terrein van de milieukwaliteit kunnen worden gezocht. Zoals reeds toegelicht is het begrip leefomgevingskwaliteit in het verband van de Stad & Milieubenadering een veelomvattend begrip, waardoor ook de kwaliteit en bereikbaarheid van groen in de omgeving, kwaliteit van openbaar vervoer en sociale veiligheid een rol kunnen spelen bij de beleving van leefomgevingskwaliteit door burgers en bedrijven. Ook door het treffen van maatregelen in die sfeer kan daarom een bijdrage worden geleverd aan het bereiken van zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit. Uit het bovenstaande volgt dat bijvoorbeeld het plaatsen van extra speeltoestellen voor kinderen niet zonder meer voldoende is om een verlies aan geluidskwaliteit te compenseren.

Voorts geldt als uitgangspunt dat de compensatie in verband moet worden gebracht met degenen die nadeel van de normafwijking onderkennen en in overleg met diegenen moet worden vastgesteld. De wijze waarop de compensatie wordt ingevuld zal herkenbaar moeten zijn: zij zullen in hun directe beleving een relatie moeten kunnen leggen tussen de voor- en nadelen. Daarom is in het wetsvoorstel bepaald dat compensatie binnen of in de directe omgeving van het projectgebied moet worden geboden. Het impliceert tevens dat maatregelen waarvan het reeds gebruikelijk is ze toe te passen in de beleidspraktijk, zoals bijvoorbeeld duurzaam bouwen, niet als compensatiemaatregelen kunnen worden beschouwd. Compensatiemaatregelen zijn aanvullende maatregelen die onder andere omstandigheden niet zouden worden uitgevoerd of toegepast. Een specifiek aandachtspunt bij het treffen van compensatiemaatregelen is de positie van toekomstige bewoners. Die zijn immers veelal nog niet bekend indien wordt besloten over de inrichting van projectgebieden en dus niet in de gelegenheid om zich daarover uit te spreken. Van gemeenten wordt daarom verwacht dat zij zorgen voor adequate voorlichting over de leefomgevingskwaliteit van het projectgebied met inbegrip van de geplande of reeds uitgevoerde compensatiemaatregelen. De invulling van de compensatie vereist in elk geval een zorgvuldige bestuurlijke afweging toegesneden op het desbetreffende gebied en een uitgebreide toelichting en uitwerking ervan in het gemeentelijke besluit.

De waarborg dat compensatie tijdig en volledig wordt ingevuld, en maatregelen ook op langere termijn gegarandeerd zijn, is gelegen in het feit dat het treffen van compensatiemaatregelen een integraal onderdeel vormt van een stap 3-besluit. Artikel 7 van het wetsvoorstel is zodanig geformuleerd dat, indien nadelige gevolgen van de afwijking van milieukwaliteitsnormen niet kunnen worden voorkomen, compensatie verzekerd dient te zijn. Artikel 5, onder d, verplicht ertoe de compensatiemaatregelen in het stap 3-besluit aan te geven. Hierdoor is de gemeente gehouden de compensatiemaatregelen ook daadwerkelijk te treffen en in stand te houden. Indien een gemeente in afwijking van het stap 3-besluit handelt, bijvoorbeeld door opheffing van een daarin opgenomen extra busroute, kan een burger hiertegen in rechte optreden. De provincie kan bovendien de uitvoering van een stap 3-besluit monitoren, mede aan de hand van de jaarlijkse rapportage, voorgeschreven in het voorgestelde artikel 17.

Gelet op het geringe aantal stap 3-besluiten tot op heden is nog slechts in beperkte mate praktijkervaring opgedaan met het compensatievereiste. In Den Haag is de compensatie onder meer ingevuld door aanvullende isolerende maatregelen bij de geplande nieuwbouw ter voorkoming van burengerucht en door extra investeringen in de openbare ruimte. Door Arnhem is gekozen voor een lagere binnenwaarde wat betreft geluid in de nieuw te bouwen woningen en worden ook maatregelen getroffen ter voorkoming van burengerucht. In beide gevallen is bij de invulling van de compensatiemaatregelen aansluiting gezocht bij de beleving van leefomgevingskwaliteit van het experimenteergebied door belanghebbenden, zoals bewoners en de wensen en behoeften die zij in dat kader kenbaar hebben gemaakt.

Artikel 8

Dat artikel biedt een waarborg voor het geval het stap 3-besluit onvoorziene effecten heeft. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat de compensatiemaatregelen onvoldoende resultaat opleveren. De gemeenteraad is dan verplicht aanvullende maatregelen te nemen om alsnog het in het stap 3-besluit ten doel gestelde resultaat te bereiken. Die bepaling noodzaakt tot monitoring van de effecten van het stap 3-besluit en tevens tot een regelmatige evaluatie naar aanleiding van de resultaten van de monitoring. Dat is overigens geen extra belasting van het gemeentelijke apparaat: de noodzaak tot een dergelijke monitoring vloeit reeds voort uit de jaarlijkse verslagleggingsplicht. Dat artikel beoogt vooral te verzekeren dat de gemeenteraad naar aanleiding van de resultaten, indien nodig, ook daadwerkelijk ingrijpt.

§ 3. Bevoegdheid tot afwijking van wettelijke voorschriften in reconstructiegebieden

Artikel 9

Naast hetgeen in de paragrafen 5.4 en 6.3 van het algemeen deel over de uitbreiding naar het landelijk gebied respectievelijk ammoniak is opgemerkt, heeft dat artikel nog de volgende toelichting.

Zoals in paragraaf 6.4 reeds is opgemerkt, is het niet logisch om de gemeenteraad een stap 3-besluit te laten nemen in die gevallen dat het voor het desbetreffende gebied geldende reconstructieplan op grond van de Reconstructiewet concentratiegebieden geldt als voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21 en als vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Het voorgestelde artikel 9 biedt in die gevallen provinciale staten de bevoegdheid om de verplaatsing van een veehouderij of de samenvoeging van twee of meer veehouderijen toe te staan.

Artikel 10

Omdat koppeling van het stap 3-besluit met betrekking tot ammoniak aan het bestemmingsplan in dat geval niet mogelijk is, is het stap 3-besluit gekoppeld aan het reconstructieplan. Dat biedt in wezen dezelfde voordelen als de koppeling aan het bestemmingsplan voor «gewone» stap 3-besluiten. Het stap 3-besluit doorloopt in dat geval de procedure van het reconstructieplan, inclusief goedkeuring door de Ministers van VROM en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op grond van de Reconstructiewet concentratiegebieden. Concreet betekent dat dat voor een stap 3-besluit altijd ook een wijziging van een reconstructieplan vereist is. Een stap 3-besluit kan niet bestaan zonder een wijziging van een reconstructieplan.

Artikel 10:31, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat indien niet binnen de termijn van dertien weken een besluit omtrent goedkeuring is genomen, dat besluit wordt geacht te zijn genomen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. In het derde lid wordt van die hoofdregel afgeweken, omdat de bij het stap 3-besluit in het geding zijnde belangen dusdanig zwaarwegend zijn, dat een expliciet besluit vereist is. Het voorgestelde lid houdt rekening met de mogelijkheid dat het nemen van een besluit, op grond van het vierde lid van artikel 17 van de Reconstructie concentratiegebieden, eenmaal voor ten hoogste vier weken kan worden verdaagd.

Anders dan bij de koppeling van het stap 3-besluit aan het bestemmingsplan geldt voor de koppeling aan het reconstructieplan niet dat niet-goedkeuring van het stap 3-besluit inhoudt dat ook aan het reconstructieplan goedkeuring moet worden onthouden. De redenen hiervoor zijn het andere schaalniveau waarop het reconstructieplan aangrijpt en het daarmee samenhangende gegeven dat een reconstructieplan, anders dan een bestemmingsplan, uitvoerbaar kan blijven als het bijbehorende stap 3-besluit niet wordt goedgekeurd.

§ 4. Totstandkoming van een besluit tot afwijking van wettelijke voorschriften

Artikel 11

eerste lid

Die bepaling voorziet erin dat burgemeester en wethouders het voornemen om een stap 3-besluit te nemen, melden aan gedeputeerde staten. Dat biedt gedeputeerde staten de gelegenheid om desgewenst ter ondersteuning van de gemeente een adviescommissie in te stellen. Doordat van de melding mededeling wordt gedaan in één of meer dag- of nieuwsbladen, huis-aan-huisbladen of een van overheidswege uitgegeven blad en langs elektronische weg, kunnen belanghebbenden en andere betrokkenen zich op de hoogte stellen van het voornemen van burgemeester en wethouders. Daarmede worden burgers tegelijkertijd uitgenodigd om actief deel te nemen aan de voorbereiding van het voorgenomen stap 3-besluit in het zogenaamde open plan proces (zie paragraaf 7.2 van het algemeen deel). Waar normaal gesproken inspraak eerst plaatsvindt aan de hand van een gereed ontwerpbesluit is het in de Stad & Milieubenadering uitdrukkelijk de bedoeling dat burgers al in een eerder stadium betrokken zijn bij de planvorming.

tweede lid

Er is naar verwachting weinig extra inspanning van de gemeente nodig om de inhoud van de melding, beschreven in het tweede lid, te genereren. Het is de bedoeling dat de melding wordt gedaan in een vroeg stadium, maar niet eerder dan nadat de gemeente is begonnen met het ontwikkelen van ruimtelijke plannen voor een bepaald gebied. In dat opzicht is het goed denkbaar dat de melding aan gedeputeerde staten bijvoorbeeld wordt gedaan in de fase van het vooroverleg, bedoeld in artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985.

Uit het motiveringsbeginsel en het vereiste van zorgvuldige voorbereiding van besluiten in de Algemene wet bestuursrecht volgt dat al in een vroeg stadium onderzoek moet worden gedaan om het latere besluit te onderbouwen. Het gaat daarbij onder andere om het onderzoek naar de haalbaarheid van de plannen, waarbij de milieugevolgen een rol spelen. De gemeente zal daarom in het stadium waarin de melding gedaan moet worden, al globaal beschikken over de in het tweede lid beschreven informatie.

In de melding moet in hoofdlijnen onder andere worden ingegaan op de verwachte gevolgen voor de volksgezondheid. In dat verband wordt erop gewezen dat op grond van artikel 2, tweede lid, van de Wet collectieve preventie volksgezondheid de gemeenteraad zorg dient te dragen voor het bewaken van gezondheidsaspecten in bestuurlijke beslissingen. Daarnaast dient de raad medisch milieukundige zorg te bevorderen waaronder in elk geval wordt verstaan het signaleren van ongewenste situaties en het adviseren over risico's. Derhalve dienen burgemeester en wethouders bij de voorbereiding van een stap 3-besluit, op grond van artikel 5, tweede lid, van de Wet collectieve preventie volksgezondheid, advies te vragen aan de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD). Ter ondersteuning van gemeenten en de GGD-en is in Stad & Milieukader samen met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de GGD-Nederland de handreiking Gezondheidseffectscreening ontwikkeld. Die handreiking biedt de mogelijkheid om beleidsplannen vooraf kwantitatief te toetsen op gezondheidseffecten. De informatie die op die wijze beschikbaar komt, kan worden gebruikt bij de afweging van alternatieven voor de inrichting van een concreet gebied. Het uitvoeren van een gezondheidseffectscreening zal veelal, in nauwe samenwerking met de betrokken gemeentelijke ambtenaren, plaatsvinden door de GGD-medewerkers medische milieukunde. In de praktijk is inmiddels ervaring opgedaan met de toepassing van de handreiking, waarbij is gebleken dat die een nuttig hulpmiddel vormt om een gedegen afweging te kunnen maken. Dat geldt niet alleen ingeval een stap 3-besluit nodig is, maar zeker ook bij de invulling van de stappen 1 en 2.

De gegevens die bij de melding moeten worden overgelegd, moeten ook worden opgenomen in het stap 3-besluit of de motivering daarvan. Dat ligt ook voor de hand omdat de bedoelde gegevens de kern van het stap 3-besluit vormen en van groot belang zijn voor de kenbaarheid en verdere uitwerking van het stap 3-besluit en zijn gevolgen. Doordat de gegevens reeds bij de melding moeten worden overgelegd, is het voor de gemeente betrekkelijk eenvoudig die gegevens in het stap 3-besluit op te nemen.

Artikel 12

tweede lid

Het stap 3-besluit is gekoppeld aan het bestemmingsplan of de herziening daarvan, zonder dat er sprake is van één besluit. Het stap 3-besluit en de vaststelling van het bestemmingsplan blijven aparte besluiten, die echter

gelijktijdig en gezamenlijk behandeld worden. De keuze voor het nemen van een stap 3-besluit vloeit immers voort uit de wens om een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken. Die wens is neergelegd in het bestemmingsplan. Een koppeling tussen die twee ligt dan ook voor de hand.

De koppeling tussen het stap 3-besluit en het bestemmingsplan heeft diverse voordelen.

Ten eerste is het stap 3-besluit, indien afwijking noodzakelijk wordt geacht, een voorwaarde voor de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan: het bestemmingsplan is onuitvoerbaar, in de zin van artikel 9, tweede lid, van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985, indien milieukwaliteitsnormen of andere bepalingen aan de verwezenlijking van ruimtelijke plannen in de weg staan.

Ten tweede is er efficiencywinst te boeken door beide besluiten in één procedure te bundelen. Dat leidt tot een snellere procedure en minder bureaucratie. Daar komt bij dat het bestemmingsplan een bekend instrument is, terwijl het stap 3-besluit zowel voor gemeenten als voor burgers een nieuw instrument is.

Door het stap 3-besluit te koppelen aan het bestemmingsplan wordt de uitvoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling door gemeenten vergemakkelijkt en is de kring van belangstellende burgers die actief aan inspraak deelnemen groot.

Een belangrijk doel van de koppeling is dat het stap 3-besluit en het bestemmingsplan gedurende de hele procedure telkens in onderlinge samenhang worden gezien, zonder dat ze worden samengevoegd tot één besluit. De koppeling krijgt vorm doordat de twee besluiten tijdens alle procedurele stappen aan elkaar gekoppeld zijn. Ten eerste worden ze tegelijkertijd door de gemeenteraad vastgesteld. Onder tegelijkertijd moet in dit verband worden verstaan dat ze tijdens dezelfde raadsvergadering of voortgezette behandeling door de gemeenteraad worden vastgesteld, met het oog op de onderlinge samenhang tussen de twee besluiten. De beide ontwerpbesluiten worden gezamenlijk ter inzage gelegd en de inspraak wordt gebundeld. De beide besluiten worden gelijktijdig aan gedeputeerde staten voorgelegd voor goedkeuring. In het voorgestelde artikel 13, derde lid, wordt bovendien bepaald dat onthouding van goedkeuring aan het stap 3-besluit met zich brengt dat ook aan het bestemmingsplan dat betrekking heeft op het projectgebied, goedkeuring dient te worden onthouden. In het vierde lid van dat artikel is het omgekeerde ook voorgesteld, om de inhoudelijke koppeling tussen de beide besluiten te waarborgen.

Overigens zal de goedkeuring van bestemmingsplannen door gedeputeerde staten naar verwachting niet meer bestaan na de inwerkingtreding van de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zoals voorzien in het voorstel van wet, houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening) (Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nrs. 1 tot en met 3). Omdat het wenselijk is dat die goedkeuring wat betreft een stap 3-besluit in het kader van de Stad & Milieubenadering zal blijven bestaan, zal dat door middel van een voorstel voor een invoeringswet bij vernoemd wetsvoorstel worden ondervangen.

De beide besluiten worden, na goedkeuring, gelijktijdig bekendgemaakt door burgemeester en wethouders. Van belang is dat ook het beroep tegen beide besluiten wordt gebundeld en dat er beroep in één instantie is. Zonder tussenkomst van de rechtbank wordt het beroep rechtstreeks bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ingesteld.

derde lid, aanhef

Met name zijn hier van belang de artikelen 9, 10 en 12 tot en met 17 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985, die betrekking hebben op de totstandkoming en inhoud van het bestemmingsplan. Omdat het stap 3-besluit dezelfde procedure als het bestemmingsplan doorloopt, zijn de in deze artikelen opgenomen voorschriften van overeenkomstige toepassing bij de totstandkoming van het stap 3-besluit.

derde lid, onderdeel b

Dit wetsvoorstel biedt gemeenten de mogelijkheid om af te wijken van diverse milieu-kwaliteitsnormen. De gemeenteraad is niet ten aanzien van elk van die milieukwaliteitsnormen aangewezen als bevoegd gezag. Dat betekent dat de gemeenteraad kan besluiten een afwijking toe te staan ten aanzien van één of meer milieukwaliteitsnormen waarvoor een ander bestuurs-orgaan het bevoegd gezag is. Om die reden is bepaald dat in dat geval de gemeenteraad dat andere bestuursorgaan, dat wil zeggen het bevoegd gezag ten aanzien van de milieukwaliteitsnormen waarvan afwijking wordt overwogen, in de gelegenheid stelt advies uit te brengen over het voorgenomen stap 3-besluit. Daardoor kan de gemeente tevens profiteren van de ervaringen van dat bestuursorgaan met de uitvoering van de desbetreffende bepalingen, hetgeen weer gunstig zou kunnen werken bij de invulling van stap 2.

Artikel 13

eerste lid

Een besluit van de gemeenteraad op grond van artikel 2 of 3 heeft de goedkeuring van gedeputeerde staten. De procedure van goedkeuring is geregeld in afdeling 10.2.1 van de Algemene wet bestuursrecht.

tweede lid

Gedeputeerde staten dienen een stap 3-besluit niet alleen wat betreft de gevolgde procedure, maar ook inhoudelijk te beoordelen. Dat betekent dat gedeputeerde staten goedkeuring aan het stap 3-besluit kunnen onthouden als zij niet overtuigd zijn van de noodzaak van het stap 3-besluit of zij van mening zijn dat het stap 3-besluit onvoldoende bijdraagt aan het realiseren van zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit. Daarbij is gekozen voor een «kanbepaling» omdat gedeputeerde staten een eigen afweging moeten maken of er sprake is van strijd met de genoemde belangen en of die strijdigheid zodanig is dat goedkeuring aan het stap 3-besluit moet worden onthouden.

Dat houdt tevens in dat gedeputeerde staten zich een oordeel vormen over de voorgestelde compensatiemaatregelen. Indien gedeputeerde staten die maatregelen onvoldoende vinden, kan een onthouding van goedkeuring op zijn plaats zijn.

Een algemene afwijzingsgrond is gelegen in artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht. Indien gedeputeerde staten «strijd met het recht» constateren, kunnen zij de gevraagde goedkeuring onthouden. Die weigeringsgrond houdt mede in dat indien niet aan de procedurele en inhoudelijke eisen van de in het wetsvoorstel opgenomen regeling is voldaan bij de totstandkoming van het stap 3-besluit, gedeputeerde staten hun goedkeuring om die reden kunnen onthouden.

derde en vierde lid

Door de koppeling van het stap 3-besluit aan het bestemmingsplan kunnen die niet zonder elkaar bestaan. Indien door gedeputeerde staten goedkeuring wordt onthouden aan het bestemmingsplan dat betrekking heeft op het projectgebied, ontvalt de ruimtelijke onderbouwing aan het stap 3-besluit en kan het bovendien niet geëffectueerd worden. Omgekeerd geldt dat onthouding van goedkeuring aan het stap 3-besluit het desbetreffende onderdeel van het bestemmingsplan onuitvoerbaar maakt. Om die redenen is in die twee leden bepaald dat onthouding van goedkeuring aan één van beide besluiten inhoudt dat ook aan het andere besluit goedkeuring wordt onthouden.

vijfde en zesde lid

Artikel 10:31, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat indien niet binnen de termijn van dertien weken een besluit omtrent goedkeuring is genomen, dat besluit wordt geacht te zijn genomen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. In het vijfde lid wordt van die hoofdregel afgeweken, omdat de bij het stap 3-besluit in het geding zijnde belangen dusdanig zwaarwegend zijn, dat een expliciet besluit vereist is. Het voorgestelde lid houdt rekening met de mogelijkheid dat het nemen van een besluit, op grond van het tweede lid van artikel 10:31 van de Algemene wet bestuursrecht, eenmaal voor ten hoogste dertien weken kan worden verdaagd.

Het voorgestelde zesde lid is van belang omdat in het vierde lid is vastgelegd dat onthouding van goedkeuring aan het stap 3-besluit moet leiden tot onthouding van goedkeuring aan het bestemmingsplan. Dat is niet meer mogelijk als aan het bestemmingsplan reeds stilzwijgende goedkeuring is verleend. Omdat het niet wenselijk is als op die wijze een onuitvoerbaar bestemmingsplan tot stand komt, wordt een afwijking van de hoofdregel van artikel 10:31, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht voorgesteld.

Artikel 14

Voor wijziging of intrekking van een stap 3-besluit dient op hoofdlijnen dezelfde procedure, met inbegrip van goedkeuring door gedeputeerde staten, te worden gevolgd als voor het nemen van een stap 3-besluit, omdat bij de besluitvorming omtrent wijziging of intrekking de betrokkenheid van burgers en bedrijven, gelet op hun belangen, van even groot belang is.

Een wijzigingsbesluit moet voldoen aan dezelfde inhoudelijke en motiveringseisen als het oorspronkelijke stap 3-besluit, omdat de wijziging ingrijpende gevolgen kan hebben voor het projectgebied. Uiteraard moet in het wijzigingsbesluit worden aangegeven welke redenen de gemeenteraad heeft om te komen tot wijziging van het stap 3-besluit. Speciale aandacht hierbij moet hij besteden aan de gevolgen voor de bewoners en bedrijven in het projectgebied waarop het te wijzigen stap 3-besluit betrekking heeft.

Het intrekkingbesluit hoeft niet te voldoen aan de inhoudelijke en motiveringseisen als de artikelen 5 en 6. Dat ligt niet voor de hand aangezien de intrekking betrekking heeft op een reeds vastgesteld stap 3-besluit, terwijl de bedoelde motiveringseisen vooral betrekking hebben op de inhoud van een te nemen stap 3-besluit. Het spreekt vanzelf dat de gemeenteraad in het intrekkingbesluit de reden van de intrekking motiveert. De intrekking zal doorgaans gunstige effecten hebben voor het milieu, maar de gemeente dient zich tevens rekenschap te geven van de

mogelijke gevolgen van de intrekking voor omwonenden en bedrijven. De gemeenteraad moet bij de besluitvorming omtrent wijziging of intrekking van een stap 3-besluit terdege rekening houden met de dan bestaande situatie in het projectgebied. De vraag speelt dan of de bestemming, waarvoor het stap 3-besluit noodzakelijk was, reeds is gerealiseerd of dat dat nog moet gebeuren. Dat heeft consequenties voor de eventuele compenserende maatregelen die de gemeenteraad moet nemen. Diegene die het initiatief neemt tot wijziging of intrekking van een stap 3-besluit, waarschijnlijk veelal de gemeente, is ook verantwoordelijk voor de compensatie, financieel of anderszins, van bewoners of bronbeheerders indien die nadelige gevolgen ondervinden als gevolg van de wijziging of intrekking. Wat exact de consequenties zullen zijn van wijziging of intrekking van een stap 3-besluit is niet aan te geven, aangezien die situatie zich tot op heden niet heeft voorgedaan.

§ 5. Uitvoering van een besluit tot afwijking van wettelijke voorschriften

Artikel 15

Het doel van dat artikel is tweeledig: enerzijds wordt gewaarborgd dat een stap 3-besluit in acht wordt genomen door alle met uitvoering, handhaving en toezicht belaste bestuursorganen. Bestuursorganen zijn altijd gehouden het geldende recht in acht te nemen, ook al wijkt dat in een specifiek aangewezen gebied af van het algemeen geldende recht. Bovendien voorkomt dat artikel een bevoegdheidslacune: alle ambtenaren die belast zijn met het toezicht op de naleving van de afzonderlijke wetten, zijn ook bevoegd om toezicht te houden op de naleving van het stap 3-besluit, waaronder de daarin vastgestelde afwijkende milieu-kwaliteitsnormen.

Anderzijds verzekert dat artikel de doorwerking van een stap 3-besluit in andere besluiten. Die bepaling is noodzakelijk omdat de artikelen 8.8 en 8.9 van de Wet milieubeheer onvoldoende voorzien in de doorwerking van door de gemeenteraad vastgestelde milieukwaliteitsnormen in andere besluiten.

Artikel 16

eerste lid

De bedoeling van de in dat artikel voorgeschreven inschrijving is dat met name toekomstige bewoners van woningen die zijn gerealiseerd met behulp van een stap 3-besluit op de hoogte zijn van de geldende waarde voor bijvoorbeeld geluid of de geldende afstand tot een veehouderij in verband met stankoverlast. De Experimentenwet voorzagt hier niet in. Voor de eerste bewoners is dat niet problematisch: zij zullen veelal door de projectontwikkelaar worden geïnformeerd. Voor latere generaties bewoners geldt dat niet, zodat de in het eerste lid bedoelde inschrijving de kenbaarheid van de afwijkende situatie vergroot.

Dat laatste wordt, in de eerste plaats, gerealiseerd doordat op grond van de inschrijving van het afschrift van het besluit in de openbare registers terstond de bijhouding van de kadastrale registratie aanvangt (zie de artikelen 54, eerste lid, onderdeel a, en 56, aanhef en onderdeel a, van de Kadasterwet). In de tweede plaats zal in de laatstgenoemde bepaling bedoelde uitvoeringsvoorschriften worden bepaald dat in het kader van de bijhouding van de kadastrale registratie bij het desbetreffende perceel een korte aanduiding van de aard van het besluit wordt vermeld, waarbij gedacht kan worden aan «besluit vervangende waarde als bedoeld in artikel 2 van de Interimwet stad-en-milieubenadering». Omdat in het kader van de vorenbedoelde bijhouding op grond van een ingeschreven stuk

standaard het deel van de openbare registers waarin en het nummer waaronder in dat deel het besluit is ingeschreven, wordt vermeld, is het besluit ook zelf voor eenieder voor raadpleging beschikbaar. Deze verplichting geldt niet voor afwijkingsbesluiten op grond van artikel 3 of 9. De reden daarvoor is dat artikel 3 en 9 alleen het verplaatsen van veehouderijen in of rond een kwetsbaar gebied betreffen. In beginsel heeft dat geen gevolgen voor woningen, zodat inschrijving niet noodzakelijk is. Wanneer als gevolg van de verplaatsing de stankcirkel van de betreffende veehouderij woningen gaat omvatten, is tevens een afwijkingsbesluit op grond van artikel 2 nodig en dat besluit wordt weer wel ingeschreven in de registers. Overigens bestaat naast de wettelijk verplichte situaties nog de mogelijkheid bestaat dat burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten naar eigen inzicht besluiten een besluit op grond van artikel 3 of 9 in de registers op te laten nemen. In de tweede zin is artikel 3:24, eerste lid, BW van toepassing uitgesloten, omdat het hier gaat om een in het algemeen belang te nemen maatregel, zodat de als hoofdregel wenselijk geachte derdenbescherming krachtens dat artikellid niet de gevolgen van die maatregel mag doorkruisen (zie hetgeen daaromtrent is opgemerkt in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Boeken 3, 5 en 6 nieuw B.W. (achtste gedeelte) in de Inleidende opmerkingen onder 4, sub d (Kamerstukken II 1994/95, 19 077, nr. 3). Hetzelfde geldt voor artikel 3:26 BW.

tweede lid

Dat lid voorziet in een procedure die ertoe leidt dat de vermelding van de desbetreffende korte aanduiding bij de desbetreffende percelen in de kadastrale registratie wordt verwijderd, indien één van de gevallen als bedoeld in dat lid zich voordoet.

§ 6. Verslagleggingsplicht

Artikel 17

eerste en vierde lid

Het is om twee redenen wenselijk dat burgemeester en wethouders, in navolging van de Experimentenwet, gedurende vijf jaar jaarlijks verslag doen aan gedeputeerde staten over de uitvoering van het stap 3-besluit. Die verslagleggingsplicht geldt voor de duur van vijf jaar en eindigt van rechtswege, tenzij gedeputeerde staten voortzetting nodig achten (derde lid).

De verslaglegging is op de eerste plaats gewenst met het oog op eventuele onverwachte nadelige gevolgen. Door de verslagleggingsplicht moeten de gemeenten zich jaarlijks rekenschap geven van de praktische uitvoering en gevolgen van het stap 3-besluit. Daarmee krijgt de gemeenteraad tijdig een signaal als er ongewenste gevolgen zijn en er wellicht een wijziging noodzakelijk moet worden geacht. Voor gedeputeerde staten is de informatie van belang bij de beoordeling van het goedkeuringsbeleid.

Op de tweede plaats is de verslaglegging door de gemeenten van belang voor de verslaglegging van gedeputeerde staten aan de Minister van VROM. Als gevolg van de verbreding van de toepasbaarheid van de Stad & Milieubenadering, de uitbreiding met stank en ammoniak en de overdracht van de goedkeuring aan gedeputeerde staten is het wenselijk dat gedeputeerde staten op twee momenten rapporteren aan de Minister van VROM over de uitwerking van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling in de praktijk. Op die manier kan de Minister de ontwikkelingen terzake nauwlettend volgen. Voor die rapportage is het van belang dat gedepu-

teerde staten inzicht hebben in de uitvoering en de gevolgen van genomen stap 3-besluiten.

vijfde lid

Teneinde eenduidigheid in de verslaglegging te bevorderen, worden nadere eisen gesteld aan de inhoud en de omvang van de verslaglegging, bedoeld in het eerste en vierde lid.

§ 7. Beroep

Artikelen 18, eerste en tweede lid, en 19, eerste en tweede lid

Een besluit krachtens de artikelen 2, 3 of 9 kan een algemeen verbindend voorschrift bevatten omdat in het stap 3-besluit nieuwe milieu-kwaliteitsnormen moeten worden gesteld, zoals bij artikel 2 reeds is toegelicht.

Gezien de zwaarwegende belangen die met een besluit omtrent goedkeuring van een besluit als bedoeld in de artikelen 2, 3 of 9 gemoeid zijn, is het niet aanvaardbaar dat een dergelijk besluit niet aan toetsing door de rechter zou kunnen worden onderworpen. Om die reden is in afwijking van artikel 8:2, onderdeel c, van de Algemene wet bestuursrecht rechtstreeks beroep opengesteld op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dat houdt mede verband met de koppeling aan het bestemmingsplan, waarvoor ook rechtstreeks beroep op die afdeling is opengesteld. Omdat het in casu gaat om een goedkeuringsbesluit is de bezwaarschriftenprocedure ingevolge artikel 7:1, eerste lid, onderdeel c, van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

Ten behoeve van een efficiënte procedure worden de goedkeuring van het bestemmingsplan of van het reconstructieplan en de goedkeuring van het stap 3-besluit voor de mogelijkheid van beroep aangemerkt als één besluit. Dat voorkomt een stapeling van beroepsmogelijkheden.

Artikel 18, derde lid

De in dat lid genoemde artikelen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn van overeenkomstige toepassing verklaard teneinde de beroepsprocedure voor het besluit omtrent goedkeuring van het stap 3-besluit gelijk te schakelen met de beroepsprocedure voor het besluit omtrent goedkeuring van het bestemmingsplan of de herziening daarvan.

Artikel 54, derde lid, regelt de beslistermijn voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in casu is die termijn 12 maanden.

Artikel 56a, aanhef en onderdeel b, bepaalt dat de beroepstermijn aanvangt met de terinzagelegging van het besluit omtrent goedkeuring van het bestemmingsplan. Voor de toepassing van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling vangt de beroepstermijn aan op het moment van de gelijktijdige bekendmaking van de besluiten omtrent goedkeuring van het bestemmingsplan en het stap 3-besluit.

Artikel 56b, eerste lid, bepaalt dat een verzoek tot voorlopige voorziening tot gevolg heeft dat het besluit omtrent goedkeuring wordt geschorst totdat de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft beslist op het verzoek tot voorlopige voorziening.

Artikel 18, vierde lid, en artikel 19, derde lid

Voor besluiten die genomen worden ter uitvoering van een stap 3-besluit, gelden de gebruikelijke bezwaar- en beroepsprocedures. Per uitvoeringsbesluit hangt dat derhalve af van de desbetreffende wettelijke regeling.

In dat lid is bepaald dat beroep tegen een uitvoeringsbesluit van een stap 3-besluit uitsluitend mogelijk is, indien dat beroep zich niet richt tegen de inhoud van het stap 3-besluit. Zo wordt voorkomen dat beroep tegen besluiten ter uitvoering van een stap 3-besluit de inhoud van het onherroepelijk geworden stap 3-besluit nogmaals ter discussie kan worden gesteld. De gemeenteraad onderscheidenlijk provinciale staten moeten er op een gegeven moment op kunnen vertrouwen dat de inhoud van het stap 3-besluit als basis kan dienen voor het verdere uitvoeringstraject van het project.

§ 8. Overige bepalingen

Artikel 20

Dat artikel is noodzakelijk in verband met de relatie tussen artikel 3 en 9 van dit wetsvoorstel en de IPPC-richtlijn. De IPPC-richtlijn schrijft de toepassing voor van de beste beschikbare technieken voor nieuwe installaties en voor belangrijke wijzigingen van bestaande installaties. De richtlijn is dus ook van toepassing wanneer veehouderijen die onder de richtlijn vallen door toepassing van artikel 3 of 9 zouden worden verplaatst of uitgebreid.

Artikel 3 en 9 van het wetsvoorstel maken een afwijking van artikel 4, eerste lid, of van artikel 6, eerste lid, van de Wet ammoniak en veehouderij mogelijk. De afwijkingmogelijkheid betreft alleen die artikelleden, zodat de Wet ammoniak en veehouderij voor het overige onverminderd van toepassing is op de vergunningverlening voor veehouderijen. Daarvoor is de Wet ammoniak en veehouderij het exclusieve toetsingskader, zo volgt uit artikel 3, eerste lid. Het derde lid maakt daarop vervolgens een uitzondering in het geval er voorschriften zijn gesteld krachtens de artikelen 8.11, 8.44, 8.45 of 8.46 van de Wet milieubeheer.

Uit de wetsgeschiedenis (casu quo de memorie van toelichting en het nader rapport, Kamerstukken II 2000/01, 27 836, nr. 3 en A) volgt dat een vergunning voor een veehouderij op grond van artikel 3, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij juncto artikel 8.10, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan en moet worden geweigerd als door het verlenen van de vergunning strijd zou ontstaan met zulke voorschriften. Op die manier is gewaarborgd dat de beste beschikbare technieken worden toegepast.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft artikel 3, derde lid, echter anders geïnterpreteerd dan de wetgever het, blijkens de wetsgeschiedenis, heeft bedoeld (ABRS 9 juli 2003, 200300014/1, Jurisprudentie Milieurecht 2003/11, met noot Kavsek). De Afdeling heeft geoordeeld dat de Wet ammoniak en veehouderij slechts de grondslag biedt om voorschriften te stellen krachtens artikel 8.11 of 8.44 van de Wet milieubeheer, maar geen grondslag biedt om een vergunning te weigeren. Door deze uitspraak is onduidelijkheid ontstaan over de toetsing van vergunningen aan de beste beschikbare technieken en over de mogelijkheid om vergunningen naar aanleiding van die toetsing te weigeren. Dan zou een lacune ontstaan in het juridisch instrumentarium dat de toepassing van de beste beschikbare technieken waarborgt.

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak maakt het noodzakelijk om artikel 3, derde lid, te verduidelijken, om te verzekeren dat het artikellid zo wordt geïnterpreteerd als het bedoeld is alsmede om te verzekeren dat artikel 3 en 9 van dit wetsvoorstel en de Wet ammoniak en veehouderij voldoen aan de eisen die de IPPC-richtlijn stelt.

In dit verband is ook wetsvoorstel 29 711 van belang (Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 1–2). Dit wetsvoorstel wijzigt de Wet milieubeheer (en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren) en is bedoeld om de Wet

milieubeheer beter te laten aansluiten op de tekst van de IPPC-richtlijn. Ik noem met name de voorgestelde nieuwe redactie van artikel 8.10, tweede lid, onderdeel a, Wet milieubeheer dat weigering van de milieuvergunning voorschrijft indien niet kan worden bereikt dat tenminste de beste beschikbare technieken worden toegepast. Volgens de toelichting op de wijziging van artikel 8.10 (Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 3, p. 30) is dat het geval als de aanvraag niet uitgaat van de voor de betrokken inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken en ook niet door de nodige vergunningvoorschriften daarin alsnog kan worden voorzien. Deze weigeringsgrond is ook aan de orde als toepassing van de beste beschikbare technieken die voor de betrokken inrichting in aanmerking komen, alleen mogelijk is met verlaten van de grondslag van de aanvraag (bij het verlaten van de grondslag van de aanvraag dient de vergunning overeenkomstig vaste jurisprudentie te worden geweigerd).

Door in artikel 3, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij te expliciteren dat artikel 8.10 van de Wet milieubeheer van toepassing is, wordt verzekerd dat ook bij de vergunningverlening naar aanleiding van een stap 3-besluit op grond van artikel 3 of 9, de beste beschikbare technieken worden toegepast.

Artikel 21

Die wijzigingen van de Wet geluidhinder waarborgen dat bij de reconstructie van wegen de vervangende norm gesteld in een stap 3-besluit als uitgangspunt geldt. Zoals in paragraaf 11.4 van het algemeen deel is opgemerkt is een stap 3-besluit wederkerig. Het dient niet alleen om milieugevoelige bestemmingen te realiseren op locaties waar dat op grond van de geldende wettelijke normen niet zou mogen, maar waarborgt tevens dat een bedrijf of een wegbeheerder geen nadelige gevolgen ondervindt van het feit dat er één of meer milieugevoelige bestemmingen zijn gerealiseerd op locaties waar dat zonder een stap 3-besluit niet mogelijk zou zijn geweest.

Met dat artikel wordt gewaarborgd dat bij de reconstructie van wegen in voorkomende gevallen wordt uitgegaan van de vervangende waarden die in het stap 3-besluit zijn opgenomen.

Artikel 22

In paragraaf 5.10 van het algemene deel van de toelichting is al aangegeven dat er behoefte bestaat aan de mogelijkheid om procedures rondom vergunningverlening te stroomlijnen, zodat de uitvoering van projecten kan worden versneld. Om aan die behoefte te voldoen, wordt in dit artikel voorgesteld om aan de Wet op de Ruimtelijke Ordening een gemeentelijke coördinatieregeling toe te voegen.

In de voorgestelde artikelen is een regeling opgenomen om een coördinatieprocedure toe te passen voor alle besluiten die nodig zijn voor het realiseren van een gewenste ruimtelijke ontwikkeling – ook als daar geen stap 3-besluit voor nodig is. Er kan worden gedacht aan bouw- en aanlegvergunningen, kapvergunningen, milieuvergunningen: aan alle besluiten en vergunningen die in een bepaald projectgebied nodig zijn om de ruimtelijke plannen te realiseren. Al die besluiten kunnen procedureel gecoördineerd worden; gelijktijdige terinzagelegging van de ontwerpbesluiten, vaststelling, bekendmaking, eventuele goedkeuring en ook de beroepsprocedures worden telkens gebundeld. Dat vergroot de efficiency van het besluitvormingsproces. Die regeling is facultatief en het is dus aan de gemeenteraad om al dan niet te kiezen voor toepassing van die procedure. Met de in dit artikel voorgestelde regeling in wordt vooruitgelopen op de herziene Wet op de ruimtelijke ordening, waarin een vergelijkbare regeling zal worden opgenomen.

Die gemeentelijke coördinatieprocedure kan in grote lijnen als volgt worden beschreven.

Bij besluit van de gemeenteraad kan worden bepaald dat op de besluitvorming over de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid de coördinatie-procedure van toepassing is. De voorbereiding van de daarvoor noodzakelijke besluiten, zoals bijvoorbeeld bouwvergunningen, kapvergunningen, milieuvergunningen, of een milieueffectrapportage vindt dan, indien burgemeester en wethouders het vergunning-verlenend bestuursorgaan zijn, zoveel mogelijk gelijktijdig en gecoördineerd plaats. Indien een ander bestuursorgaan bevoegd gezag is ten aanzien van een of meer noodzakelijke besluiten bevorderen burgemeester en wethouders afstemming met dat bestuursorgaan. De in het wetsvoorstel opgenomen procedure voorziet in een samenvoeging van de benodigde kennisgevingen, toezendingen en andere procedurele elementen die nodig zijn voor een gestroomlijnde procedure. De vaststelling van de bedoelde besluiten wordt gelijktijdig bekendgemaakt.

In de geest van de gemeentelijke coördinatieprocedure is er naar gestreefd om de rechtsbescherming zo efficiënt mogelijk te doen verlopen. Om die reden wordt rechtstreeks beroep opengesteld op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Beroep in twee instanties zou de tijdwinst die geboekt kan worden met de toepassing van de gemeentelijke coördinatieprocedure weer teniet kunnen doen. Bovendien worden besluiten die ingevolge artikel 41c, eerste lid, gecoördineerd worden genomen, voor het beroep aangemerkt als één besluit. Om dezelfde reden is vastgelegd dat de procedure binnen een bepaalde termijn dient te zijn afgerond. Door middel van de voorgestelde wijziging van artikel 54 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt bewerkstelligd dat een termijn van maximaal zes maanden geldt, te rekenen vanaf de ontvangst van het verweerschrift. Voor de goede orde zij hier nog opgemerkt dat het besluit van de gemeenteraad om op grond van artikel 41c besluiten te coördineren niet onderworpen is aan de openbare voorbereidingsprocedure en vatbaar is voor beroep, maar alleen de gecoördineerde besluiten zelf.

Toepassing van de coördinatieprocedure leidt er overigens niet toe dat de bundeling en parallelschakeling van procedures verplicht wordt. Indien ten aanzien van een of meer vergunningen blijkt dat de besluitvorming om enigerlei reden pas later kan worden afgerond dan de besluitvorming omtrent de andere benodigde vergunningen en besluiten, dan belemmert de regeling niet dat die vergunningen in een later stadium gecoördineerd worden behandeld of «buiten de coördinatie» worden gehouden. Het aanbrengen van een fasering of clustering in de coördinatie en daarmee de totstandkomings- en beroepsprocedures, is mogelijk. Adequate toepassing is een kwestie van goed procesmanagement.

Artikel 23

De beslissing om besluiten te coördineren is aan te merken als een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit in de zin van artikel 6:3 van de Awb. Een dergelijk besluit is niet vatbaar voor beroep bij de administratieve rechter, tenzij deze beslissing de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft. Om zeker te stellen dat het betreffende coördinatiebesluit niet vatbaar voor beroep zal zijn, wordt artikel 41c, eerste lid, opgenomen in de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht waarin alle besluiten zijn opgenomen waarbij geen beroep op een administratieve rechter mogelijk is.

§ 9. Slot- en overgangsbepalingen

Artikel 24

eerste lid

In paragraaf 5.1 van het algemeen deel is reeds gemotiveerd waarom een nieuwe wet wordt voorgesteld in plaats van een wijziging van de Experimentenwet. Ter illustratie daarvan kan nog opgemerkt worden dat dit wetsvoorstel als achtergrond de wens heeft om, wegens gebleken succes, van een experimenteel project een structureel beleidsinstrument te maken. Het opschrift en de considerans kunnen echter niet gewijzigd worden, zodat bij wijziging van de Experimentenwet de term «experiment» zou doorleven.

tweede lid

De bepalingen van de Experimentenwet blijven van toepassing op stap 3-besluiten die zijn genomen voor het tijdstip van inwerkingtreding van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling. Het voorgestelde artikellid regelt dat voor de drie reeds genomen stap 3-besluiten, na inwerkingtreding van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling, hetzelfde regime blijft gelden als nu, met name voor wat betreft de verslagleggingsplicht. Het betekent ook dat in voorkomende gevallen besluiten tot wijziging of intrekking van stap 3-besluiten die voor 1 januari 2004 door de gemeenteraad zijn genomen, moeten worden goedgekeurd door de Minister van VROM (conform artikel 9, eerste lid, van de Experimentenwet).

Artikel 25

Zoals ook reeds in de brief van 7 november 2002 aan de Tweede Kamer is aangegeven, is het streven er op gericht om de Stad & Milieubenadering op termijn te verankeren in de (nieuwe) Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer. Omdat die verankering zorgvuldig dient te geschieden en dat de nodige voorbereidingstijd vraagt, is voor de kortere termijn het voorliggende wetsvoorstel opgesteld. Daar komt bij dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening momenteel een fundamentele herziening ondergaat, die naar verwachting nog wel enige jaren zal vergen om volledig in te voeren. Het is verstandig om de fundamentele herziening af te ronden alvorens de Stad & Milieubenadering in de Wet op de ruimtelijke ordening te verankeren.

Artikel 26

Omdat met dit wetsvoorstel beoogd wordt alle gemeenten de mogelijkheid te geven de Stad & Milieubenadering toe te passen is er voor gekozen om dat in de citeertitel naar voren te laten komen. Vandaar de voorgestelde citeertitel: Interimwet stad-en-milieubenadering. Het woord Interimwet drukt hierbij uit dat de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling dient ter overbrugging van de periode tot het moment dat de Stad & Milieubenadering kan worden verankerd in de Wet milieubeheer en de (nieuwe) Wet op de ruimtelijke ordening.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel