

2010RGW20 bijlage 2

Advies inzake de uitwisselbaarheid van de provinciale Verordening Natuur en Landschap en de provinciale Ruimtelijke Verordening, met bijzondere aandacht voor de mogelijkheden van decentralisatie.

Mr. A.A.J. de Gier
Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid,
Universiteit Utrecht

1. Inleiding en vraagstelling

Bij besluit van 8 juni 2009 hebben Provinciale Staten van Utrecht bepaald dat de provinciale verordening Natuur en Landschap (VNL) onafhankelijk onderzocht moet worden:

- op de mogelijkheden van vermindering van administratieve lastendruk;
- op de vraag of in hoeverre de VNL het meest adequate middel is om het gestelde doel te bereiken;
- op de vraag of delen van de VNL indachtig het motto van het ruimtelijk beleid "decentraal wat kan, centraal wat moet" ook uitgevoerd kunnen worden door gemeenten;
- en op de vraag of relevante nieuwe wetgeving ook gevolgen heeft c.q. zou moeten hebben voor de wijze waarop de doelstellingen van de VNL worden gerealiseerd. Het gaat hierbij in het bijzonder om de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Het besluit van PS is uitgewerkt in een vraagstelling voor een te verrichten onderzoek dat uiteenvalt in de volgende drie deelvragen:

- *In hoeverre kan de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van de VNL worden verbeterd, vooral met het oog op de mogelijkheden van deregulering?*
- *In hoeverre kan de VNL, en daarmee de uitvoering daarvan, decentraler worden ingericht?*
- *In hoeverre kunnen de functies van de VNL door andere vormen van regelgeving - wellicht op een meer effectieve wijze - worden behartigd, waarbij vooral gedacht kan worden aan de provinciale ruimtelijke verordening ingevolge artikel 4.1 van de Wro.*

De eerste van de bovengenoemde drie vragen maakt om twee redenen geen onderdeel uit van dit advies. In de eerste plaats, omdat de (kwalitatieve) herziening van de VNL onderdeel vormt van een afzonderlijk intern traject, dat momenteel bij de provincie wordt gevolgd. Daarnaast is duidelijk dat zeker de derde, maar op onderdelen ook de tweede vraag in essentie aan de beantwoording van die eerste vraag vooraf gaan. Omdat de toetsing op de vermindering van administratieve lasten van de VNL eveneens in een latere fase bij de provincie aan de orde komt, maakt ook dit aspect geen onderdeel uit van het advies.

2. Verenigbaarheid en uitwisselbaarheid van de beide provinciale verordeningen

Verhouding tussen de beide verordeningen in zijn algemeenheid

Al bij eerste lezing van de VNL valt op dat daarin een aantal onderwerpen wordt behandeld, die in hoge mate (tevens) een ruimtelijke-ordeningskarakter hebben. Men kan daarbij, bij wijze van voorbeeld, denken aan het storten, bergen of opslaan van goederen op gronden (Hoofdstuk II VNL) of ook het innemen van ligplaatsen in wateren (Hoofdstuk III VNL). Beide onderwerpen kunnen immers ook in bestemmingsplannen regeling vinden.

Daarbij komt - meer in algemene zin - dat de waarden die de VNL beoogt te beschermen, te weten de "natuurwetenschappelijke, cultuurhistorische, archeologische of landschappelijke waarden" (NLCA-waarden)¹ alle waarden betreffen die ook in de ruimtelijke ordening behartigd (kunnen) worden, ingevolge de (enige) materieelrechtelijke norm van de "goede ruimtelijke ordening" die art. 3.1 lid 1 Wro met betrekking tot de inhoud van het bestemmingsplan stelt. Het natuur- en landschapsbeleid, in ieder geval zoals dat in de VNL gestalte heeft gekregen, en de ruimtelijke ordening zijn dus op zijn minst sterk verwante beleidsterreinen.

De vraag dringt zich dan snel op, in hoeverre de Wro niet een bestuursinstrument biedt dat voor het bereiken van sommige doelstellingen van de VNL evenzeer of misschien meer geëigend is, namelijk de provinciale ruimtelijke verordening (PRV) o.g.v. art. 4.1 Wro. In de PRV wordt immers de inhoud van bestemmingsplannen (en van gemeentelijke projectbesluiten) dwingend voorgeschreven.

Zelfs zou de vraag kunnen worden opgeworpen in hoeverre na de introductie van de figuur van de provinciale ruimtelijke verordening nog plaats is voor de VNL als sectorale verordening.

Tegelijk moet worden geconstateerd dat de PRV uitsluitend ziet op bestemmingsplannen en projectbesluiten waar de VNL, met haar voorschriften- en ontheffingenstelsel, een ruimere reikwijdte heeft, want betrekking heeft op alle in de VNL genoemde (potentieel) schadelijke handelingen. In verband daarmee zijn de mogelijkheden van detaillering en verfijning, onder meer in beleidsregels terzake, in het kader van de VNL groter dan in het kader van de PRV. Wat dat aangaat, is het verband met de gewenste mate van detaillering van het beleid en van decentralisatie (de tweede onderzoeksvraag) overigens duidelijk aanwezig.

Ook zijn er wat betreft de bestuursrechtelijke handhaving grote verschillen: de handhaving van het bestemmingsplan (en daarmee uiteindelijk ook de naleving van de ruimtelijke verordening) dient door de gemeenten² te worden verzekerd, de VNL wordt door het provincie zelf gehandhaafd.

De bovenstaande aspecten zijn alle medebepalend voor de keuze die tussen de beschikbare instrumenten - VNL of PRV - dan wel voor een eventuele combinatie van beide kan worden gemaakt.

¹ Uit art. 1a lid 1 VNL, waarin deze (NLCA-)waarden worden genoemd als referentiekader voor het verlenen van ontheffingen krachtens de VNL, kan men immers afleiden dat deze de voor de verordening bepalende waarden zijn. Voluit geciteerd luidt dit artikellid: "Ontheffingen krachtens deze verordening worden verleend als gevolg van hetgeen daarbij wordt toegestaan natuurwetenschappelijke, cultuurhistorische, archeologische of landschappelijke waarden niet onaanvaardbaar worden geschaad".

² Behoudens de bevoegdheid van de minister van VROM om o.g.v. art. 7.8 Wro van het gemeentebestuur te vorderen dat het bestuursrechtelijk handhaaft.

De primaire vraag is dan: welk instrument verdient de voorkeur? En de tweede: op welke wijze dient het gekozen instrument te worden vorm gegeven, mede gelet op het gewenste detailleringsniveau en de gewenste mate van (de)centralisatie?

Hoe groot is de overlap tussen de instrumenten VNL en PRV eigenlijk?

Die overlap is aanzienlijk.

Dat is ook niet verwonderlijk, omdat hierboven al werd gesteld dat de NLCA-waarden die de VNL beoogt te beschermen, eveneens te scharen zijn onder de norm van "een goede ruimtelijke ordening", waarvan (art. 3.1 van) de Wro spreekt. Daarvan gaat ook het college van gedeputeerde staten van Utrecht uit, getuige zijn statenvoorstel, gedateerd 18 augustus 2009, met betrekking tot het ontwerp van de Provinciale ruimtelijke verordening.³

Wil echter niet alleen in beleidsmatige, maar ook in juridische zin sprake zijn van een overlap, en daarmee van uitwisselbaarheid van de beide verordeningen, dan dient de handeling die in de VNL gereguleerd wordt (dat wil zeggen: behoudens een ontheffing van GS verboden wordt) tevens een handeling te zijn die in het kader van de ruimtelijke ordening (in het bestemmingsplan) gereguleerd kan worden. Het dient, anders gezegd, om een *ruimtelijke relevante* handeling te gaan. Handelingen die niet kunnen vallen onder het begrip "gebruik van de grond en van de zich daar bevindende opstallen" (art. 3.1 lid 1, tweede volzin Wro) kunnen geen onderwerp van het bestemmingsplan zijn, en daarmee evenmin van een PRV die ziet op de inhoud van bestemmingsplannen. Dat kan zelfs de activiteit bouwen betreffen - die toch evident een vorm van grondgebruik inhoudt - namelijk wanneer daarvoor geen bouwvergunning is vereist, omdat art. 3.25 onder a Wro het bestemmingsplan niet van toepassing verklaart op de bouwvergunningsvrije bouwwerken.

Maar los van de laatstgenoemde wettelijke uitzondering is duidelijk, dat er een aantal handelingen is die in de VNL aan een verbod (behoudens ontheffing en uitzonderingen) worden onderworpen, en die geen onderwerp van een regeling in een bestemmingsplan kunnen uitmaken. Het duidelijkste voorbeeld daarvan zijn het "aanbrengen van opschriften, aankondigingen of afbeeldingen" welke vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats zichtbaar zijn (art. 2 VNL). Meer in het algemeen gesproken geldt overigens dat Hoofdstuk I van de VNL, waartoe het genoemde art. 2 behoort, in zoverre afwijkend is, dat het niet of nauwelijks betrekking heeft op ruimtelijk relevante handelingen. De overwegingen en conclusies van dit advies hebben daarom slechts in beperkte mate betrekking op Hoofdstuk 1 VNL.

Mogelijkerwijs zou bij het aanbrengen van opschriften e.d. sprake kunnen zijn van "in ernstige mate strijd met redelijke eisen van welstand" bij bouwwerken, waarvan art. 12a lid 1 Woningwet spreekt, en zouden B en W daartegen (repressief) kunnen optreden, maar dat is een kwestie van het bouwrecht geregeld in de Woningwet en niet van ruimtelijke ordening (geregeld in het bestemmingsplan).

Een andere dergelijke handeling, opgenomen in hoofdstuk III (wateren) van de VNL, is het ankeren of meren van een woonschip. Voor zover het daarbij om tijdelijke handelingen zou gaan, kan met zekerheid worden gezegd dat deze evenmin onderwerp van een bestemmingsplan-regeling kunnen uitmaken. Wat betreft het ligplaatsenbeleid van woonschepen e.d. kan het bestemmingsplan zeker in een regeling voorzien, maar dat geldt niet voor de 'finesses' van het

³ Op p. 3 van dit statenvoorstel valt immers te lezen: "De verordening regelt m.b.t. het landelijk gebied de bescherming van waarden en belangen (zoals bodem, cultuurhistorie, natuur en landschap en water)...". In de genoemde waarden herkent men de NLCA-waarden die in de VNL worden behartigd.

woonschepenbeleid in het kader van de VNL (bijv. de kleurstelling van de schepen).

Met betrekking tot deze handelingen moet worden geconcludeerd dat zij niet in het bestemmingsplan kunnen worden gereguleerd en derhalve evenmin onderwerp van de PRV kunnen uitmaken.

Er is nog sprake van een andere categorie van handelingen die onderwerp uitmaken van de VNL, maar die slechts *onder een zekere voorwaarde* in het bestemmingsplan gereguleerd kunnen worden. Het betreft hier handelingen die het gebruik van *gronden* betreffen, die in het bestemmingsplan ofwel aan een specifiek gebruiksverbod ofwel aan aanlegvergunningvereiste onderworpen zouden kunnen worden.⁴ Met een dergelijk gebruiksverbod of aanlegvergunningvereiste zou sprake zijn van een planologisch-juridische regeling van dat gebruik, maar in beide gevallen geldt dat die regeling *ten dienste moet staan van de bestemming*. Anders gezegd: de bestemming op de desbetreffende gronden moet een dergelijk verbod of vergunningvereiste nodig maken. Dat betekent dat *in* die bestemming op enige wijze de (NLCA-)waarde moet zijn benoemd. Een puur agrarische bestemming van gronden rechtvaardigt niet een verbod of aanlegvergunningvereiste voor, bijvoorbeeld, het dempen van sloten (art. 5 lid 5 VNL).

Voor zover een handeling *in strijd* is met de bestemming biedt het algemeen gebruiksverbod in art. 7.10 Wro voldoende soelaas, maar indien het een handeling betreft die op zichzelf binnen de gelegde bestemming past, maar bijvoorbeeld om redenen van landschapsontsiering ongewenst is, ontstaat er een probleem. Zo zal het storten van gronden, laat staan afval, dat geen enkele relatie met de agrarische bedrijfsvoering heeft, zonder meer in strijd met de agrarische bestemming kunnen worden geacht en kan daartegen met bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen worden opgetreden. Datzelfde kan echter niet gelden voor het dempen van sloten of juist het graven daarvan, voor zover die activiteiten op zichzelf wél met de agrarische bedrijfsvoering in verband kunnen worden gebracht. Ook wegens deze beperking van de planologische regeling in een bestemmingsplan kan men dus niet beweren dat de VNL en de PRV (die betrekking heeft op de inhoud van het bestemmingsplan) geheel uitwisselbaar zijn.

Toch kan naar mijn oordeel de conclusie overeind blijven, dat de VNL en de PRV zowel inhoudelijk als instrumenteel een aanzienlijke overlap vertonen. Voor het merendeel van de onderwerpen van de VNL is de PRV dan ook als alternatief (in de vorm van aanwijzingen met betrekking tot de inhoud van het bestemmingsplan) denkbaar.

Voordat zou worden overgegaan tot een "inwisselen" van de VNL voor de PRV, zou men echter een nauwkeurige inventarisatie moeten maken van, in de eerste plaats, de handelingen genoemd in de VNL die onvoldoende ruimtelijk relevant zijn om in een bestemmingsplanregeling te worden opgenomen en, ten tweede, een inschatting moeten maken van de kans dat de bescherming van NLCA-waarden in onaanvaardbare mate zou verminderen als gevolg van het feit dat het

⁴ En bijkomend punt is nog, dat het niet mogelijk is om in een bestemmingsplan rechtstreekse positieve verplichtingen (als een beplantingsgebod) op te nemen. De ABRvS heeft echter, in haar uitspraak "Linderveld" van 22 maart 2006, AB 2006/421, aanvaard dat een dergelijke verplichting in een bestemmingsplan als een "voorwaardelijke verplichting" wordt opgenomen. De constructie is dan dat de bouwer slechts wordt toegestaan (met bouwvergunning) te bouwen, wanneer hij de beplantingsvoorwaarde aanvaardt. Aan te nemen valt dat de constructie van de "voorwaardelijke verplichting" eveneens bij de activiteit aanleggen (met aanlegvergunning) gevolgd kan worden. De beplantingsvoorwaarde komt regelmatig voor in het ontheffingenbeleid van de VNL.

systeem van bestemmingen met gebruiksvoorschriften in een bestemmingsplan ontegenzeggelijk grofmaziger is dan dat van het 'verbods- en toestemmingensysteem' in de VNL.⁵

Naast de vorenstaande onmogelijkheden van het bestemmingsplan-instrument staat de bestuurlijke afweging tot welk detailniveau men het natuur- en landschapsbeleid tot zijn provinciale verantwoordelijkheid wil rekenen. Het gegeven dat sommige handelingen niet door het bestemmingsplan bestreken worden kan bij die afweging weliswaar een rol spelen, maar hoeft daarbij natuurlijk niet de doorslag te geven.

Aangenomen moet overigens worden, dat een provinciale natuur- en landschapsverordening als de VNL juridisch bestaanbaar blijft naast een provinciale verordening o.g.v. art. 4.1 Wro. Voorwaarde daarvoor is wél dat de VNL een van de PRV afwijkend, specifiek motief kent, dat niet geheel samenvalt met het planologische motief van de PRV.⁶ Het gegeven dat de VNL gedragingen zou reguleren die niet in de PRV (en in bestemmingsplannen) kunnen worden gereguleerd, kan de bestaanbaarheid van de VNL verder versterken.⁷ Er zijn dus, juridisch gesproken, geen beletselen om het verminderde toepassingsbereik van de PRV te repareren met (een aantal specifieke bepalingen in) de VNL. Mutatis mutandis geldt voor de gemeente(raad) hetzelfde: ook de gemeente kan een autonome verordening (APV) ter bescherming van de waarden van natuur en landschap vaststellen, die bestaanbaar is naast het gemeentelijke bestemmingsplan, voor zover de verordening althans een ander motief kent dan een (zuiver) planologisch motief. Deze juridische vraag werd, zoals in onderstaande noot 7 vermeld, destijds beheerst door art. 72 WRO, maar wordt in de Wro niet langer expliciet geregeld. Ook de gemeente heeft dus een specifiek eigen verordeningsinstrument dat voor het natuur- en landschapsbeleid kan worden gebruikt, zij het dat het provinciaal bestuur daarop geen invloed kan uitoefenen zoals het bij bestemmingsplannen kan uitoefenen.

3. Enkele uitvoeringsaspecten met betrekking tot VNL en PRV

Decentralisatie

Hoewel de PRV o.g.v. art. 4.1 Wro te kenschetsen is als een vorm van toezicht, de verordening bevat immers aanwijzingen aan de gemeenteraad m.b.t. de inhoud van het vast te stellen bestemmingsplan of het te nemen projectbesluit die door de raad "in acht moeten worden genomen"⁸, zou zij in vergelijking met

⁵ Dit nadeel wordt enigszins verzacht in de gevallen dat voor de betreffende handeling een vergunning o.g.v. de Natuurbeschermingswet 1998 en/of een ontheffing o.g.v. de Flora- en faunawet vereist is. Deze beide wetten vormen in zo'n geval als het ware een vangnet, al moet daarbij worden aangetekend dat het bereik van deze wetten eveneens beperkt is. Zo geldt de Nbw uitsluitend in en nabij aangewezen habitats en beschermde natuurmonumenten.

⁶ Zie ook P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer en J. Robbe, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht* 2009, p. 93-96.

⁷ Deze materie werd, op het niveau van het bestemmingsplan in verhouding tot gemeentelijke verordeningen, vroeger beheerst door art. 72 WRO, welk artikel niet in de Wro is teruggekeerd. Aangenomen wordt, in Van Buuren e.a., t.a.p., p. 93, dat er geen sprake is van een juridische verandering op dit punt. Voor de verhouding van de provinciale ruimtelijke verordening met andere provinciale verordeningen zou dan hetzelfde gelden. Van *strijd* tussen genoemde verordeningen mag uiteraard niet sprake zijn.

⁸ Zie art. 4.1 lid 2 Wro.

de VNL niettemin leiden tot een vorm van decentralisatie, althans tot een vergroting van de gemeentelijke inbreng bij het natuur- en landschapsbeleid. Waar in het geval van VNL het provinciaal bestuur dit beleid immers geheel in eigen hand houdt, door naast het formuleren van de verbodsbepalingen in de verordening het vrijstellings- en ontheffingenbeleid met de bijbehorende beleidsregels zelf vorm te geven, wordt in het geval van de PRV gebruik gemaakt van een gemeentelijk instrument, het bestemmingsplan. Hoewel het inhoudelijke kader daarvan in de PRV wordt neergelegd, is het de gemeenteraad die het bestemmingsplan vaststelt, waarbij hij – afhankelijk van de inhoud van de PRV – enige beleidsruimte heeft. Zo kan de gemeenteraad er, als die ruimte in de PRV gelaten wordt, toe besluiten om aan de op te nemen bestemmingsvoorschriften een binnenplanse ontheffingsbevoegdheid voor B&W te verbinden. Dat leidt de facto niet tot een vergroting van de gemeentelijke autonomie, maar zou wel degelijk kunnen leiden tot een vergroting van de gemeentelijke beleidsmarge. Daarbij is het waarschijnlijk dat B&W zouden overgaan tot de vaststelling van beleidsregels ter invulling van die eigen beleidsmarge. Waar het provinciaal bestuur in de VNL dus alles ‘in eigen hand houdt’, kan met de PRV sprake zijn van een meer gedeelde verantwoordelijkheid.⁹

Toezicht

Bij de uitvoering van de VNL is geen sprake van toezicht van het provinciaal bestuur op andere bestuursorganen, omdat het provinciaal zélf het beslissend bestuursorgaan is en geen medewerking van andere bestuursorganen vereist is. In het geval de figuur van de PRV zou worden benut, dienen de bestemmingsplan- en projectbesluisaanwijzingen in de verordening door de gemeentebesturen te worden “in acht genomen”. Wanneer het laatste niet zou geschieden, zou het desbetreffende bestemmingsplan of projectbesluit in strijd met de wet (art. 4.1 lid 2 Wro) zijn en in beroep door de bestuursrechter moeten worden vernietigd. Om te voorkomen dat het überhaupt tot een rechtsgeding komt, kunnen GS o.g.v. art. 3.8 lid 6 Wro een zgn. ‘reactieve aanwijzing’ aan de gemeenteraad geven, als gevolg waarvan het bestemmingsplan of projectbesluit niet in werking treedt. GS kunnen zich bij het geven van die aanwijzing beroepen op de PRV. Het voorgaande zou zich overigens ook kunnen voordoen, wanneer een gemeenteraad een in de ogen van GS onjuiste (want te ruime) regeling van de binnenplanse ontheffingsbevoegdheid in het (ontwerp-)bestemmingsplan zou hebben opgenomen. Met andere woorden: voordat het desbetreffende bestemmingsplan (of projectbesluit) in werking treedt, kunnen GS een ‘vetorecht’ in de vorm van de reactieve aanwijzingsbevoegdheid uitoefenen. Op deze wijze functioneert de reactieve aanwijzing als ‘slot op de deur’.

Bestuursrechtelijke handhaving

Handhaving is het sluitstuk van het beleid. Waar in de VNL het beleid geheel in provinciale handen blijft, kunnen GS handhavingsbevoegdheden eigenstandig uitoefenen, wanneer zonder of in afwijking van de ontheffing wordt gehandeld. In vergelijking daarmee is de optie van de uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid via de PRV veel minder zeker. In die optie zijn het immers de gemeentebesturen die dit beleid moeten handhaven, want het beleid heeft zijn vertaling gevonden in bestemmingsplannen. GS hebben in het kader van de Wro geen eigen handhavingsbevoegdheden. Zij kunnen, o.g.v. art. 7.9 Wro, de gemeentebesturen slechts *verzoeken* om met handhavingsinstrumenten op te treden. Deze bepaling garandeert slechts dat GS *belanghebbende* kunnen zijn in een procedure inzake bestuursrechtelijke handhaving, maar niet meer dan dat. Zij kunnen dus in beroep gaan tegen een weigering van een gemeentebestuur

⁹ Of de gemeentebesturen een dergelijke mede-verantwoordelijkheid als positief zullen ervaren, laat ik in het midden omdat ik dat eenvoudigweg niet weet.

(n.a.v. het verzoek van GS) om met handhavingsmiddelen op te treden, maar de handhaving niet afdwingen.

Weliswaar bestaat er, naar inmiddels vaste jurisprudentie, een *beginselplicht* tot handhaving van bestuursorganen, maar in menig geval moet die in de praktijk bij de bestuursrechter worden bevestigd.

Samenloop met andere vergunningen e.d.

Op voorhand kan worden geconstateerd (of is gebleken) dat er samenloop van de ontheffing i.k.v. de VNL met *in elk geval* de volgende bestuursrechtelijke toestemmingsvereisten (vergunning, ontheffing e.d.) kan ontstaan:

- vergunning krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw) en/of ontheffing krachtens de Flora- en faunawet (Ffw), voor zover het een locatiegebonden handeling betreft;
- vergunning krachtens de Wet milieubeheer (Wm);
- bouwvergunning krachtens de Woningwet (Ww);
- ontheffing van het bestemmingsplan krachtens de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Voor al deze gevallen zal de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in de nabije toekomst een, voorlopig althans zuiver procedurele, samenloopregeling bieden. Binnen de systematiek van de Wabo kunnen ook provinciale verordeningen, voor zover zij leiden tot een bestuursrechtelijke toestemming voor plaatsgebonden activiteiten, onderdeel van het fenomeen 'omgevingsvergunning' vormen, wanneer ertoe besloten wordt de provinciale verordening 'aan te haken' aan de verlening van de omgevingsvergunningen. De VNL zou dan in dat geval onderdeel gaan uitmaken van de regelingen die door de Wabo bestreken worden. Dat laatste geldt overigens niet voor de PRV, want deze leidt niet tot enigerlei vergunning, maar tot een nieuwe bestemmingsplanregeling. Overigens kan een (binnenplanse) ontheffing door B&W, die eventueel nodig is om een activiteit die schadelijk is voor natuur- en landschap en die in beginsel door een gebruiksvoorschrift in het bestemmingsplan verboden wordt, wél onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning.

Een gevolg van de Wabo zal zijn dat nog slechts één bestuursorgaan bevoegd is inzake de (gehele) omgevingsvergunning. Het zou dan ook kunnen zijn dat B&W bevoegd worden, waar op dit moment (m.b.t. de ontheffing van de VNL) GS nog bevoegd bestuursorgaan zijn. In alle gevallen blijft het materieelrechtelijke afwegingskader (in de verordening) echter hetzelfde.

Voor de keuze om de bescherming van NLCA-waarden in de VNL dan wel in de PRV en het bestemmingsplan te verzekeren, maakt de invoering van de Wabo naar mijn oordeel daarom geen verschil.

4. Vergelijk met drie nabuurprovincies

Een kort vergelijk met twee nabuurprovincies, uitsluitend op het onderwerp of en zo ja, hoe het natuur en landschapsbeleid in een provinciale autonome verordening gereguleerd wordt, leert het volgende.

Provincie Zuid-Holland

Het provinciaal bestuur van Zuid-Holland heeft, mede naar aanleiding van het inwerking treden van de Wro op 1 juli 2008, een besluit genomen over de vraag of de beide provinciale verordeningen op dit terrein (te weten de Verordening Bescherming Landschap en Natuur, VBLN en de Verordening Watergebieden en Pleziervaart, VWP) gehandhaafd dienden te worden. Besloten is tot intrekking van de beide verordeningen voor wat betreft de onderwerpen, daarin geregeld, die niet tot het (boven)regionale belang kunnen worden gerekend. Tot de in de VBLN te beschermen provinciale belangen worden gerekend: slootdempingen, omzetten

grasland en reclame-uitingen in het landschap. De verordening blijft voor deze drie onderwerpen van kracht totdat het nieuwe instrumentarium in de Wro (bedoeld zal zijn met name de provinciale ruimtelijke verordening o.g.v. art. 4.1 Wro) is benut. Daarbij is bovendien het voor natuur- en landschapsbescherming beschikbare gemeentelijke instrumentarium betrokken, te weten het bestemmingsplan en de APV (gemeentelijke verordening).¹⁰ Er heeft hier dus een dereguleringsactie plaatsgevonden.

Voorts is nagegaan in hoeverre de waarden die beschermd worden in de VWP daadwerkelijk door gemeentelijke instrumenten worden beschermd en wel op een zestal punten. Voor zover daarvan *geen* sprake is, geldt (voor die gemeenten en voor de aangewezen activiteiten) een overgangsregeling, op grond waarvan de PBL in werking blijft tot het nieuwe Wro-instrumentarium (lees: de provinciale ruimtelijke verordening) in werking treedt.

Het uiteindelijke doel van het provinciaal bestuur van Zuid-Holland is dus om de beide provinciale natuur- en landschapsverordeningen geheel in te trekken en onder te brengen in het Wro-instrumentarium. Hoewel op verschillende plaatsen in de Nota Landschapsverordeningen¹¹ verwezen wordt naar de provinciale Structuurvisie (o.g.v. art 2.2 Wro), zal toch vooral de provinciale ruimtelijke verordening (o.g.v. art. 4.1 Wro) zijn bedoeld, daar een Structuurvisie noch de gemeente noch de burger rechtens kan binden en (dus) ook geen rechtsnormen kan bevatten.

Voor de discussie in de provincie Utrecht is, naast het feit dat Zuid-Holland haar verordeningen uiteindelijk intrekt, van belang dat tevoren een inventarisatie is gemaakt van ten eerste, de gemeentelijke mogelijkheden tot landschapsbescherming op diverse onderdelen en van ten tweede, de feitelijke bescherming die door de betrokken gemeentebesturen op die onderdelen geboden wordt. Dit vergroot immers het inzicht in de consequenties van de intrekking van de provinciale landschapsverordening.

Provincie Noord-Holland

Het provinciaal bestuur van Noord-Holland heeft de reikwijdte van de provinciale Landschapsverordening 2005 beperkt tot de onderwerpen woonschepen en opschriften.¹² De onderwerpen storten, opslaan en dempen die eerder eveneens onderdeel uitmaakten van de provinciale Landschapsverordening zijn (in 2005) komen te vervallen. Voor de laatstgenoemde onderwerpen alsook voor eventuele andere wordt vertrouwd op de gemeentelijke instrumenten bestemmingsplan en APV. Noord-Holland heeft daarmee gekozen voor een beperkt aantal onderwerpen in de verordening, die bovendien territoriaal een beperkte reikwijdte heeft. Dat de inwerkingtreding van de Wro in Noord-Holland geleid heeft tot een discussie over de eventuele samenvoeging van de Landschapsverordening en de provinciale ruimtelijke verordening (o.g.v. art. 4.1 Wro) is mij niet gebleken.

Provincie Gelderland

Het provinciaal bestuur van Gelderland heeft reeds decennia geleden besloten tot intrekking van zijn provinciale landschapsverordening, vanuit de overwegingen dat het hier primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid zou betreffen en daarnaast zou leiden tot een te gedetailleerde regeling. Wel is in reguliere bestuurlijke contacten sprake van enige provinciale bemoeienis met gemeentelijk beleid, onder de noemer van bevordering van ruimtelijke kwaliteit en tegengaan

¹⁰ Alsook de (privaatrechtelijke) mogelijkheden voor natuurorganisaties en terreinbeheerders om ongewenste activiteiten te weren.

¹¹ Provincie Zuid-Holland, Landschapsverordeningen, Nota van toelichting, juni 2007.

¹² Provincie Noord-Holland, Beleidsnotitie Opschriften, afbeeldingen en woonschepen, Gedeputeerde Staten, 10 mei 2005

van landschappelijke 'verrommeling', maar deze is selectief en maakt (vooral nog) geen onderdeel uit van de provinciale ruimtelijke verordening.¹³

5. Conclusies

- 1. Het integreren van de VNL in de PRV is, mede vanuit het gezichtspunt van deregulering, een reële optie. Daarmee zou tevens sprake zijn van een vorm van decentralisatie, omdat de uitvoering via het bestemmingsplan zou gaan verlopen.**
- 2. Daarbij kan het echter alleen gaan om de (momenteel in de VNL verboden) handelingen die voldoende ruimtelijk relevant zijn om in een bestemmingsplan en daarmee in de PRV te worden gereguleerd. Dat kan niet alle in de VNL verboden handelingen betreffen (bijv. het aanbrengen van ontsierende opschriften, als bedoeld in Hoofdstuk I VNL, kan geen onderwerp van het bestemmingsplan uitmaken).**
- 3. Een tweede "gat" kan ontstaan, doordat bepaalde (nu nog in de VNL verboden) handelingen die niet in strijd met de bestemming zijn, niet aan een specifiek gebruiksverbod of een aanlegvergunningvereiste kunnen worden onderworpen.**
- 4. Het is zaak om, zoals de provincie Zuid-Holland heeft gedaan, een inventarisatie te maken van de grootte van de "gaten" die bij gemeenten kunnen vallen, wanneer de VNL zou worden ingetrokken. Dit zou een reden kunnen zijn om de VNL slechts gedeeltelijk in te trekken.**
- 5. Voor een deel zouden die "gaten" door de gemeenten zelf kunnen worden gevuld door het vaststellen van een gemeentelijke landschapsverordening (APV), die bestaanbaar is naast het bestemmingsplan.**
- 6. Op de vaststelling van een dergelijke APV heeft het provinciaal bestuur, anders dan bij het bestemmingsplan, echter geen invloed. Datzelfde geldt in sterke mate voor de handhaving van het natuur- en landschapsbeleid: onder de VNL is de provincie zelf handhaver, ingeval van bestemmingsplan (en APV) kunnen GS slechts "verzoeken" om handhaving (art. 7.9 Wro).**
- 7. Waar (art. 4.1 van) de Wro een duidelijke grondslag vormt voor de discussie om de VNL al dan niet (gedeeltelijk) in**

¹³ De informatie over het Gelderse beleid is verkregen uit een vraaggesprek met de heer Th. Streppel, werkzaam bij de provincie Gelderland.

te trekken, is de Wabo dat niet. Bij de laatste gaat het immers (vooralsnog) alleen om een procedurele afstemming van samenlopende vergunningen en ontheffingen.