

Cultureel Erfgoed en de Omgevingswet

In de zomer van 2013 heeft het kabinet ingestemd met het wetsvoorstel voor een nieuwe Omgevingswet. Doel van de nieuwe Omgevingswet is om de bestaande regelgeving te vereenvoudigen. Het omgevingsrecht is nu versnipperd in tientallen wetten, circa 120 algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en honderden ministeriële regelingen. Met één Omgevingswet kunnen meer toestemmingen in één procedure, bij één loket en via één aanvraag worden verkregen met minder kosten en lasten. Het wetsvoorstel is inmiddels voor advies naar de Raad van State gestuurd. Het streven is om het wetsvoorstel na de advisering door de Raad van State en eventuele aanpassingen naar aanleiding daarvan, in juni 2014 in te dienen bij de Tweede Kamer, waarna de parlementaire behandeling begint. De wetgever heeft de bedoeling om de nieuwe Omgevingswet in 2018 volledig in werking te laten treden.

Monumentenrecht heeft de openbare Toetsversie (Tv) van de Omgevingswet (hierna: 'de Omgevingswet') bestudeerd. De belangrijkste onderdelen daarvan, voor zover die betrekking hebben op monumenten, hebben wij voor u geïnventariseerd. Zo weet u al een beetje wat er op u afkomt, indien het wetsvoorstel voor de Omgevingswet ongeschonden de eindstreep haalt.

Doel van de Omgevingswet

De Omgevingswet gaat verder op de weg die was ingeslagen met de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De Omgevingswet moet leiden "tot vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven en vermindering van bestuurlijke lasten voor overheden". Subdoelen zijn:

- a) vergroting van de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- b) een samenhangende benadering van beleid, besluitvorming en regelgeving voor de fysieke leefomgeving;
- c) vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte;
- d) versnelling en verbetering van de besluitvorming.

Om die doelen te bereiken vindt verdere integratie plaats van bestaande wetgeving en met name van het vergunningstelsel daarin. Veel wetgeving wordt afgeschaft, waaronder de Wabo, de Wro, de Tracéwet en de Crisis- en herstelwet. Andere wetgeving blijft bestaan, maar wordt verder uitgekleed. Zo verliest bijvoorbeeld de Monumentenwet 1988 de enige nog resterende vergunning: de vergunning voor archeologische opgravingen. Ook verdwijnen de bepalingen over beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische monumentenzorg daarin en worden aan deze onderwerpen nieuwe regels gewijfd in de Omgevingswet.

Opdracht Omgevingswetgever aan de overheid

Opvallend in de Omgevingswet is artikel 2.1. In het eerste lid is bepaald dat de zorg van gemeente, waterschap, provincie en Rijk voor de fysieke leefomgeving wordt verwezenlijkt door het uitoefenen van taken en bevoegdheden voor de fysieke leefomgeving. In het tweede lid staat vervolgens een belangrijke opdracht:

"Bestuursorganen houden bij het uitoefenen van taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening met de onderlinge samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de rechtstreeks daarbij betrokken belangen."

Het derde lid van artikel 2.1, aanhef en onder h, luidt als volgt:

"Bij of krachtens deze wet (red: Omgevingswet) kunnen de onderdelen, aspecten of belangen, bedoeld in het tweede lid, worden uitgewerkt of begrensd. Deze uitwerking of begrenzing kan in ieder geval betrekking hebben op: ... (h) het behoud van cultureel erfgoed."

Waarom deze laatste bepaling belangrijk is, zullen we verderop zien. Eerst gaan we nog even in op de zes belangrijkste instrumenten in de Omgevingswet

De zes instrumenten van de Omgevingswet

De Omgevingswet bevat zes instrumenten voor de uitoefening van ruimtelijke taken door de overheid:

1. de omgevingsvisie;
2. het plan of programma;
3. algemene rijksregels;
4. decentrale regels;
5. de omgevingsvergunning; en
6. het projectbesluit.

Hieronder volgt een uiteenzetting van deze zes instrumenten.

1. Omgevingsvisie

Provincie en Rijk zijn verplicht om een omgevingsvisie op te stellen. De gemeenteraad *kan* een omgevingsvisie opstellen. De omgevingsvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. Tot het begrip grondgebied behoort de onder- en bovengrond als ook het water en de territoriale zee (Tv 2013, MvT, p.26-27).

2. Plan of programma

Artikel 3.3. van de Omgevingswet bevat de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders, het bestuur van het waterschap en de minister om plannen en programma's vast te stellen. Een plan of programma bevat een uitwerking van het te voeren beleid of het beheer van een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving of maatregelen om aan de omgevingswaarden te voldoen of omgevingsdoelstellingen te bereiken. Daarbij kan gedacht worden aan een gemeentelijk fietsenplan, maar ook een plan voor de vestiging van een voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

3 Algemene rijksregels

Algemene regels voor het uitvoeren van activiteiten worden door het Rijk in algemene maatregelen van bestuur (amvb's) neergelegd. Aan de algemene regels kan een meldingsplicht worden verbonden, zodat de overheid op de hoogte blijft van het uitvoeren van activiteiten. Algemene regels zien in de regel op niet gespecificeerde situaties en leveren dus geen maatwerk. Het huidige Activiteitenbesluit is een voorbeeld van een algemene regel. De nieuwe Omgevingswet biedt evenwel de mogelijkheid om in drie gevallen wel maatwerk te leveren:

- a) Delegatie van bevoegdheid aan lagere overheden om afwijkende regels te stellen;
- b) Opnemen inherente afwijkingsbevoegdheid;
- c) Opnemen van een generieke gelijkwaardigheidsbepaling.

a. Delegatie

Het Rijk kan in de algemene regels de mogelijkheid opnemen om gemeenten, waterschappen of provincies ruimte te geven om regionaal aanvullende of afwijkende regels vast te stellen.

b. Inherente afwijkingsbevoegdheid

Het Rijk kan in de algemene regels de bevoegdheid opnemen om op aanvraag individueel aanvullende of afwijkende regels vast te stellen. Deze bevoegdheid dient expliciet in de regels te worden opgenomen.

c. Gelijkwaardigheidsbepaling

Deze bepaling maakt het mogelijk dat andere maatregelen worden toegestaan, mits deze hetzelfde doel bereiken.

4. Decentrale regels

In de Omgevingswet zijn in de volgende instrumenten op decentraal niveau voorzien:

- a) het gemeentelijk omgevingsplan;
- b) de provinciale omgevingsverordening en
- c) de waterschapsverordening

a. Gemeentelijk omgevingsplan

Artikel 4.1. van de Omgevingswet draagt de gemeenteraad op een gemeentelijk omgevingsplan voor het gehele gemeentelijke grondgebied vast te stellen, dat regels over de fysieke leefomgeving bevat.

b. Provinciale omgevingsverordening

Artikel 4.3. van de Omgevingswet draagt Provinciale Staten op om een provinciale omgevingsverordening op te stellen, die regels bevat over de fysieke leefomgeving van de provincie. De regels kunnen instructies bevatten aan de gemeenteraad dan wel de waterschappen.

c. Waterschapsverordening

Artikel 4.2. van de Omgevingswet draagt het algemeen bestuur van het waterschap op om een waterschapsverordening vast te stellen, die de regels bevat over de fysieke leefomgeving van het waterschap. De huidige verordeningen die zien op het waterbeheer, de keuractiviteiten en de waterkwaliteitszorg dienen te worden geïntegreerd in één waterschapsverordening.

5/6 Het vergunningstelsel in de Omgevingswet

Het kloppend hart van de Omgevingswet is hoofdstuk 5. Daarin staat het vergunningstelsel. De Omgevingswet kent twee belangrijke vergunningen: de omgevingsvergunning en het projectbesluit.

De omgevingsvergunning is een figuur die voor het eerst werd geïntroduceerd in de Wabo. In de Omgevingswet wordt op deze figuur voortgeborduurd en daaraan verdere invulling gegeven. Het primaat van de zorg voor de fysieke leefomgeving wordt in de Omgevingswet, net als in de Wabo, bij de gemeente gelegd. In de meeste gevallen is dan ook het college van burgemeester en wethouders het bevoegde orgaan voor de verstrekking van een omgevingsvergunning. In een aantal gevallen echter zijn ook de minister, Gedeputeerde Staten of het waterschapsbestuur bevoegd.

Het projectbesluit is een instrument dat is voorbehouden aan Rijk, provincies en waterschappen teneinde grote en/of complexe, vaak gemeentegrensoverschrijdende projecten met een publiek belang te kunnen verwezenlijken. Bevoegde organen zullen respectievelijk de minister, Gedeputeerde Staten of het waterschapsbestuur zijn.

Belangrijke begripsbepalingen voor monumenten in de Omgevingswet

De Omgevingswet bevat veel nieuwe termen, ook ten aanzien van monumenten en de daarmee samenhangende onderwerpen. Om de nieuwe regels te kunnen doorgronden, is

een goed begrip van deze nieuwe termen belangrijk. Een uiteenzetting over de monumentenrechtelijke aspecten van de Omgevingswet heeft dan ook geen zin zonder eerst inzicht te verschaffen in de belangrijkste begrippen. De belangrijkste definities zijn terug te vinden in de bijlage bij de Omgevingswet, waarnaar artikel 1 verwijst. Wij zetten ze voor u op een rijtje:

Begrip	Definitie
Bouwactiviteit	Activiteit inhoudende het bouwen van een bouwwerk.
Cultureel erfgoed	Het zich in de fysieke leefomgeving bevindende erfgoed bestaande uit: <ul style="list-style-type: none"> • onroerende monumenten, met inbegrip van archeologische monumenten als bedoeld in de Monumentenwet 1988; • stads- of dorpsgezichten; • cultuurlandschappen, voor zover van algemeen belang vanwege hun schoonheid, vervaardigde structuren, betekenis voor de wetenschap of cultuurhistorische waarde.
Gemeentelijk monument	Bij het gemeentelijk omgevingsplan (red: opvolger bestemmingsplan) of krachtens een gemeentelijke verordening aangewezen monument of een monument waarop, voordat het is aangewezen, die verordening van overeenkomstige toepassing is.
Gemeentelijke monumentenactiviteit	Locatieontwikkelingsactiviteit met betrekking tot een gemeentelijk monument of activiteit als bedoeld in artikel 5.4 onder a. In artikel 5.4, onder a staat: het slopen, verstoren, verplaatsen, of wijzigen van een monument als bedoeld in de verordening of het herstellen, gebruiken of laten gebruiken van dat monument op een wijze waarop het wordt ontsierd of in gevaar gebracht.
Locatieontwikkelingsactiviteit	Activiteit in strijd met bij het gemeentelijk omgevingsplan gestelde locatieontwikkelingsregels, een voorbereidingsbesluit of een exploitatieplan.
Omgevingsplan	De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied een gemeentelijk omgevingsplan vast, dat de regels bevat over de fysieke leefomgeving.
Omgevingsvisie	Het milieubeleidsplan, het strategisch deel van het waterplan, het verkeers- en vervoersplan, de structuurvisie en delen van het natuurbeleidsplan gaan op in de nieuwe omgevingsvisie.
Omgevingswaarde	Dit begrip is geïntroduceerd ter vervanging van de begrippen streefwaarde, grenswaarde en voorkeurswaarde.
Rijksmonument	Beschermd monument als bedoeld in

	artikel 1, onder d, van de Monumentenwet 1988.
Rijksmonumentenactiviteit	Activiteit inhoudende het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument of het herstellen of gebruiken daarvan op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht.
Stads- of dorpsgezicht	Groep van onroerende zaken, van algemeen belang vanwege hun schoonheid, onderlinge ruimtelijke of structurele samenhang, wetenschappelijke of cultuurhistorische waarde en in welke groep zich een of meer monumenten bevinden.
Voorbeschermd rijksmonument	Monument waarvoor de mededeling, bedoeld in artikel 3, derde lid, van de Monumentenwet 1988, heeft plaatsgevonden, vanaf de dag van die mededeling tot het moment van inschrijving in het register, bedoeld in de artikelen 6, eerste lid, of 7 van die wet, dan wel het moment waarop vaststaat dat het monument niet wordt ingeschreven in een van die registers.

Van groot belang is verder artikel 1.2 van de Omgevingswet. Daarin is bepaald dat de wet betrekking heeft op de fysieke leefomgeving en op alle activiteiten die daarvoor gevolgen (kunnen) hebben (lid 1) en dat cultureel erfgoed een onderdeel van de fysieke leefomgeving vormt (lid 2).

Monumenten en omgevingsvergunningen in de Omgevingswet

Voor monumenten zijn de bepalingen 5.2 en 5.4 van belang. Artikel 5.2, eerste lid, luidt als volgt:

Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:

- a. een bouwactiviteit;*
- b. een locatieontwikkelingsactiviteit;*
- c. een rijksmonumentenactiviteit, tenzij het betreft een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.*

Dit betekent dus, gelet op de begripsbepalingen, dat straks een omgevingsvergunning is vereist voor het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument of het herstellen of gebruiken daarvan op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht. Heel verrassend is dit niet, gelet op de huidige praktijk. Kijkend echter naar het belang van toezicht en handhaving in de monumentenwereld is het met name goed dat de Omgevingswetgever nu duidelijker maakt dan de Wabo-wetgever, dat foutief gebruik van een monument (verwaarlozing) omgevingsvergunningplichtig is. Een eigenaar die zijn monument dus verwaarloost, maar daarvoor geen omgevingsvergunning heeft, kan te maken krijgen met handhaving.

Artikel 5.4, aanhef en onder a, luidt als volgt:

Voor zover op grond van een bepaling in een gemeentelijke verordening voor een activiteit een vergunning of ontheffing is vereist, geldt die bepaling als een verbod

om die activiteit te verrichten zonder omgevingsvergunning, als het een of meer van de volgende activiteiten betreft: het slopen, verstoren, verplaatsen, of wijzigen van een monument als bedoeld in de verordening of het herstellen, gebruiken of laten gebruiken van dat monument op een wijze waarop het wordt ontsierd of in gevaar gebracht.

Opvallend is dat het verbod van artikel 5.4, onder a, dat ziet op gemeentelijke monumenten, verder gaat dan het verbod in artikel 5.2, eerste lid, onder c, dat ziet op rijksmonumenten. Immers, in artikel 5.4, onder a, wordt ook het foutief *laten* gebruiken van een monument omgevingsvergunningplichtig gesteld, terwijl in artikel 5.2, eerste lid, onder c, alleen het gebruiken omgevingsvergunningplichtig wordt gesteld.

De artikelen 5.15 en 5.17 brengen vervolgens met zich dat een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit respectievelijk een gemeentelijke monumentenactiviteit *alleen kan worden verleend of geweigerd* op de gronden die in een algemene maatregel van bestuur respectievelijk een gemeentelijke verordening staan. Uiteraard vergt dit de totstandkoming van een reeks algemene maatregelen van bestuur voor allerlei activiteiten, onder meer een voor rijksmonumentenactiviteiten. Ook zullen veel gemeentelijke verordeningen moeten worden aangepast of aangevuld.

Het belang van het cultureel erfgoed

Bij de oplettende lezer zal de vraag rijzen in hoeverre het belang van cultureel erfgoed nog een rol speelt in omgevingsvergunningprocedures. Op dit punt is het wellicht handig om de definitie van dit begrip nog eens te herhalen:

Het zich in de fysieke leefomgeving bevindende erfgoed bestaande uit:

- *onroerende monumenten, met inbegrip van archeologische monumenten als bedoeld in de Monumentenwet 1988;*
- *stads- of dorpsgezichten;*
- *cultuurlandschappen, voor zover van algemeen belang vanwege hun schoonheid, vervaardigde structuren, betekenis voor de wetenschap of cultuurhistorische waarde.*

Cultureel erfgoed omvat dus niet alleen rijks- en gemeentelijke monumenten maar veel meer.

Artikel 5:23, eerste lid, geeft het antwoord op de hiervoor opgeworpen vraag. Dit artikel luidt:

Aan een omgevingsvergunning worden de voorschriften verbonden die nodig zijn met het oog op: a) de gronden waarop de omgevingsvergunning voor de activiteit waarop deze betrekking heeft kan worden verleend of geweigerd en b) andere gronden, die ter uitvoering van artikel 2.1., tweede en derde lid, bij algemene maatregel van bestuur voor die activiteit worden aangegeven.

Zoals we al opmerkten, is in artikel 2.1, tweede en derde lid, onder meer bepaald dat het behoud van cultureel erfgoed en belang is dat ieder bestuursorgaan dient mee te wegen (mits uitgewerkt/begrensd bij algemene maatregel van bestuur). Wel gaat het om een positieve verplichting: als bij algemene maatregel van bestuur regels zijn gegeven met betrekking tot het behoud van cultureel erfgoed, dan moet, als dat nodig is, de omgevingsvergunning daarover voorschriften bevatten.

Een en ander brengt dus met zich dat bij iedere omgevingsvergunning het belang van het behoud van het culturele erfgoed een rol kan spelen (mits geregeld in een amvb) en in vergunningvoorschriften moet worden gewaarborgd.

Conclusie

Tot zover een eerste schets van de nieuwe Omgevingswet en het monumentenrecht daarin, zoals de wetgever die wet op dit moment voor ogen heeft. Er is echter nog een lange weg te gaan voordat de Omgevingswet wordt ingevoerd. Monumentenrecht zal de voor u relevante ontwikkelingen in de gaten houden.