



Bevoegdheidsverdeling omgevingsvergunningen

Onderwerp	Bevoegdheidsverdeling provincie en andere bestuursorganen
Van	Wouter Kleijwegt
Telefoonnummer	+31634994228
Plaatsvervanger	Herman de Vries
Tel. plaatsvervanger	+31634499913
Opdrachtgever	Maaïke Cox
Domein/opgave	LLO
Team	VVN
Portefeuillehouder	CvdK; Sterk
Bijlagen	Bijlage 1: Soorten vergunningplichtige activiteiten Bijlage 2: Gedeputeerde Staten als bevoegd gezag Bijlage 3: Overige bestuursorganen als bevoegd gezag Bijlage 4: Begrenzing relevante beperkingengebieden Bijlage 5: Advies en instemming

Essentie/samenvatting:

Gedeputeerde Staten (GS) zijn bevoegd gezag voor omgevingsvergunningen/ meldingen voor bepaalde soorten activiteiten waar natuurwaarden betrokken zijn. Recente voorbeelden uit de praktijk bij bijvoorbeeld militaire terreinen tonen aan dat het soms onduidelijk is wanneer GS of een ander bestuursorgaan bevoegd gezag is. In dit stuk staat beschreven waar de juridische scheidslijn ligt tussen bevoegdheden van GS en andere overheidsorganen. Dit is mede afhankelijk van de specifieke activiteiten die uitgevoerd en welk belang daarmee gediend wordt. Er worden enkele praktijkvoorbeelden gegeven over situaties waar GS mee te maken hebben gehad of kunnen krijgen om de rolverdeling te concretiseren en beter te duiden.

Inleiding:

Vanuit de bestuursadviseur van de Commissaris van de Koning kwam het verzoek richting team VVN om uit te zoeken in welke gevallen GS bevoegd gezag zijn bij bepaalde activiteiten en in welke gevallen het Rijk (of uitvoeringsdiensten namens hen) bevoegd gezag is, mede vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024.

Hieronder zijn voor de voor provincie Utrecht meest belangrijke gevallen beschreven hoe de bevoegdheidsverdeling in elkaar steekt.

Een aantal concrete voorbeelden uit de praktijk is ter illustratie als bijlage toegevoegd (5 in getal). In bijlage 1 staan de verschillende vergunningplichtige activiteiten gedefinieerd. In bijlage 2 staan de activiteiten waarvoor GS bevoegd gezag zijn. In bijlage 3 staan de activiteiten waarvoor andere bestuursorganen bevoegd gezag zijn. In bijlage 4 staan de begrenzingen van de beperkingengebieden. In bijlage 5 staan de gevallen waarin de bestuursorganen betrokken moeten worden voor advies en instemming.

Concreet voorliggende vraag/advies aan Gedeputeerde Staten:

Vooropgesteld wordt er in de Omgevingswet (artikel 5.1, eerste en tweede lid van de Omgevingswet (Ow)) onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning nodig is, een vergunning die in twee verschillende groepen valt. Dit zijn onder andere Natura 2000-activiteiten, flora- en fauna-activiteiten en milieubelastende activiteiten. Een volledige weergave van deze soorten activiteiten en hun definities staan in bijlage 1. Ook is goed te melden dat de wetgeving nog oude benamingen van ministeries gebruiken, waardoor dit niet volledig overeenkomt met de huidige benamingen van ministeries. Voor dit stuk worden de juridisch nu nog correcte (oude) benamingen van ministeries gebruikt. Wel zijn voor het gemak de nieuwe benamingen van de ministeries tussen blokhaken toegevoegd.

GS als bevoegd gezag:

GS zijn bevoegd gezag bij een aantal van deze activiteiten. Kortgezegd zijn GS op basis van artikelen 4.3 en 4.6 van het Omgevingsbesluit (Ob) bevoegd gezag voor een omgevingsvergunning in de onderstaande gevallen (zie bijlage 2 voor een uitgebreide weergave en de wettelijke grondslagen per activiteit).

1. Een wateronttrekkingsactiviteit omtrent industriële toepassingen van >150.000 m³/jaar of voor de openbare drinkvoorziening;
2. Een vergunningplichtige wateractiviteit uit de omgevingsverordening;
3. Een omgevingsplanactiviteit van provinciaal belang;
4. Een ontgrondingsactiviteit buiten rijkswater of in het winterbed van een rivier die rijkswater is;
5. Een milieubelastende activiteit voor een open bodemenergiesysteem, een IPCC-installatie voor het afvangen van CO₂ voor geologische opslag en een aantal soorten complexe bedrijven;
6. Een beperkingengebiedactiviteit voor een burgerluchthaven van regionale betekenis en voor een lokale spoorweg waarvoor niet het dagelijks bestuur van een vervoersregio bevoegd is;
7. Een Natura 2000-activiteit waarvoor niet de Minister voor Natuur en Stikstof [NU: Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur] bevoegd is;
8. Een flora- en fauna-activiteit waarvoor niet de Minister voor Natuur en Stikstof [NU: Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur] bevoegd is;
9. Een vergunningplichtige activiteit uit de omgevingsverordening.

Mocht sprake zijn van een meervoudige aanvraag waarbij GS geen bevoegd gezag zijn, is het mogelijk dat GS toch advies en instemming moeten geven (zie bijlage 5 voor gevallen wanneer dit vereist is).

Op basis van artikel 11.113 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn GS ook bevoegd gezag voor meldingsplichtige activiteiten door initiatiefnemers, stellen maatwerkvoorschriften op en beslissen op een aanvraag om toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen voor:

10. Een activiteit die houtopstanden, hout en houtproducten betreffen, waarvoor niet de Minister voor Natuur en Stikstof [NU: Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur] bevoegd is.

Overige bestuursorganen als bevoegd gezag:

Naast GS kunnen uiteraard ook andere bestuursorganen bevoegd gezag zijn. Er komen situaties voor dat niet duidelijk is welk bestuursorgaan in een bepaalde situatie het bevoegd gezag is. Een volledige weergave van bevoegdheidstoedelingen en wettelijke grondslagen is terug te vinden in bijlage 3. Bijlage 5 bevat de gevallen wanneer er advies en instemming moet worden verleend door deze bestuursorganen.

Gemeenten (college van burgemeester en wethouders (B&W):

De hoofdregel bij omgevingsvergunningen is dat het college van B&W beslissen op een aanvraag omtrent een activiteit, tenzij een ander bestuursorgaan is aangewezen als bevoegd gezag (artikel 5.8 van de Ow). In gevallen waarin GS geen bevoegd gezag zijn en ook geen ander bestuursorgaan als bevoegd gezag is aangewezen, is het dus aan gemeenten om te beslissen op aanvragen om dergelijke omgevingsvergunningen. Bij een houtkapactiviteit binnen de bebouwde kom is gemeente bevoegd gezag via een kapvergunning.

Waterschappen (dagelijks bestuur van een waterschap):

Het dagelijks bestuur van een waterschap is bevoegd gezag bij een drietal wateractiviteiten, waarbij het gaat om vergunningplichtige wateractiviteiten uit de waterschapsverordening en lozingsactiviteiten op zuiveringstechnische werken en op oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het waterschap (artikel 4.2 van het Ob). Bij wateractiviteiten is het dus van belang op te letten of het water in beheer is bij het waterschap of dat er een vergunningplicht staat in de waterschapsverordening.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W):

Het ministerie van I&W is niet alleen zelf bevoegd gezag (artikelen 4.4 en 4.11 van het Ob), maar heeft ook bepaalde bevoegdheden om te beslissen over aanvragen om omgevingsvergunningen gemandateerd aan drie uitvoeringsdiensten, namelijk de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), ProRail en Rijkswaterstaat. Het ministerie van I&W is zelf bevoegd gezag wanneer het gaat om wateractiviteiten die betrekking hebben op Rijkswateren, om milieubelastende activiteiten waarbij de nationale veiligheid is betrokken of beperkingengebiedactiviteiten rondom Schiphol, overige burgerluchthavens van nationale betekenis en buitenlandse burgerluchthavens.

De *ILT* is namens het ministerie van I&W bevoegd gezag voor activiteiten van de eigen dienst van Rijkswaterstaat en voor beperkingengebiedactiviteiten rondom bijzondere spoorwegen (spoorwegen met een openbaar karakter maar eigendom van derden). Voor de begrenzing van het beperkingengebied, zie bijlage 4.

ProRail is namens het ministerie van I&W enkel bevoegd gezag voor beperkingengebiedactiviteiten rondom hoofdspoorwegen. Mocht een situatie zich opdoen binnen een bepaalde afstand van een hoofdspoorweg, is dus van belang om te kijken hoe groot het beperkingengebied is en hoe ver van het spoor de activiteit plaatsvindt (zie bijlage 4).

Rijkswaterstaat is namens het ministerie van I&W bevoegd gezag voor een aantal activiteiten, waaronder lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk, voor stortingsactiviteiten op zee en voor ontgrondingsactiviteiten in een rijkswater (niet in winterbed). Voor GS is van belang dat Rijkswaterstaat bevoegd gezag is bij beperkingengebiedactiviteiten rondom waterstaatswerken en wegen in beheer bij het Rijk. Ook hier is de begrenzing van het beperkingengebied van belang (zie bijlage 4).

Minister voor Natuur en Stikstof (N&S) [NU: Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur]:

De Minister voor N&S is gedeeltelijk zelf bevoegd gezag (artikel 4.12 van het Ob en artikel 11.114 van het Bal) en heeft gedeeltelijk haar bevoegdheid gemandateerd aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). De Minister voor N&S zelf is bevoegd gezag voor een groot aantal activiteiten die betrekking hebben op Natura 2000-activiteiten van nationaal belang. Hieronder vallen ook enkele gevallen die specifiek als van nationaal belang zijn aangewezen, zoals Natura 2000-activiteiten rondom het aanleggen van een autosnelweg of een hoofdspoorweg, het beheren van een militair terrein met een militair object in samenhang met militaire doeleinden en het inrichten van een primaire waterkering in beheer bij het Rijk in samenhang met de waterveiligheid. Ook is de Minister voor N&S onder andere bevoegd gezag voor Natura 2000-activiteiten die worden uitgevoerd door een buitenlandse mogendheid of Natura 2000-activiteiten die namens het Koninklijk Huis gebeuren. De volledige uitgebreide weergave is terug te vinden in bijlage 3.

De *RVO* is namens de Minister voor N&S bevoegd gezag voor flora- en fauna-activiteiten van nationaal belang. Onder flora- en fauna-activiteiten van nationaal belang vallen veelal dezelfde activiteiten als bij Natura 2000-activiteiten van nationaal belang, maar dan met het oogpunt van soortenbescherming in plaats van gebiedsbescherming. De RVO is dus onder andere bevoegd gezag bij flora- en fauna-activiteiten rondom het aanleggen van hoofdspoorwegen, het beheren van het gastransportnet, het inrichten van hoogspanningsverbindingen en flora- en fauna-activiteiten die nodig zijn ter bescherming van hoofdwateren. Daarnaast is de RVO bevoegd gezag voor een aantal gevallen rondom houtopstanden. De volledige uitgebreide weergave is terug te vinden in bijlage 3.

Overige bestuursorganen:

De overige bestuursorganen die bevoegd gezag zijn hebben minder bevoegdheden toegekend ter verlening van omgevingsvergunningen. Zie bijlage 3 voor de uitgebreide weergave en bijlage 5 voor benodigd advies en instemming. Hieronder een korte opsomming van deze bestuursorganen:

- De *korpschef van de politie* is bevoegd gezag bij een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit (artikel 5.9a van de Ow);
- Het *dagelijks bestuur van de vervoerregio* is bevoegd gezag bij een beperkingengebiedactiviteit rondom een lokale spoorweg binnen hun grondgebied (artikel 4.7 van het Ob). In Nederland zijn twee van deze regio's, namelijk Vervoerregio Amsterdam en Metropoolregio Rotterdam Den Haag. Het lokale spoor in provincie Utrecht valt niet onder een dergelijke vervoerregio;
- De *Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)* is bevoegd gezag voor een omgevingsplanactiviteit van nationaal belang (artikel 4.8 van het Ob);
- De *Minister van Defensie* is bevoegd gezag voor een beperkingengebiedactiviteit rondom en militaire luchthaven (artikel 4.9 van het Ob);
- De *Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) [NU: Minister van Klimaat en Groene Groei]* is bevoegd gezag wanneer het gaat om mijnbouw (artikel 4.10 van het Ob). Denk hierbij aan een milieubelastende activiteit voor het exploiteren van een mijnbouwwerk, een mijnbouwlocatieactiviteit of een beperkingengebiedactiviteit rondom een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk (bijv. een oppervlaktewaterlichaam of een waterkering);
- De *Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) [NU: Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur]* is bevoegd gezag voor een milieubelastende activiteit omtrent het op of in de bodem brengen van meststoffen (artikel 4.11a van het Ob);
- De *Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)* is bevoegd gezag voor een rijksmonumentactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument (artikel 4.13 van het Ob). Het ministerie van OCW heeft deze bevoegdheid gemandateerd aan de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE).

Concrete voorbeelden:

Ten behoeve van opheldering rondom een vrij technisch-juridisch onderwerp, staan hieronder een aantal concrete voorbeelden die tot de verbeelding kunnen spreken. Enkele voorbeelden hiervan zijn waargebeurde situaties, welke met een '*' gemarkeerd zijn.

1. * Op militair oefenterrein Leusderheide waren er bomen gekapt. In principe zijn GS dan het bevoegd gezag waaraan een melding wordt gedaan (artikel 11.113 van het Bal; zie Bijlage 2). Het was echter het geval dat de bomen gekapt waren ten behoeve van de bouw van een nieuwe tankwerkplaats. In dat geval is er sprake van het vellen van houtopstanden van nationaal belang dat onderdeel uitmaakt van het onderhouden van een militair terrein dat rechtstreeks samenhang met een militaire doelstelling. Hierdoor is de Minister voor N&S bevoegd gezag (artikel 11.114, onder a, van het Bal en artikel 4.12, lid 2, onder a, onder 3°, van het Ob; zie bijlage 3), die voor houtopstanden de RVO heeft gemandateerd. De melding had in dit geval bij de RVO moeten worden ingediend.
2. * Eveneens op militair oefenterrein Leusderheide werd er een soort slipjacht te paard gehouden door een bedrijf. In dit gebied zitten hazelwormen en zandhagedissen, waardoor er mogelijk sprake was van een vergunningplichtige situatie. De vraag was of de RVO als gemandateerde bevoegd gezag was (artikel 4.12, lid 2, onder a, onder 3°, van het Ob; zie bijlage 3), of dat GS bevoegd gezag waren (artikel 4.6, lid 1, onder e, van het Ob; zie bijlage 2). In dit geval hing de slipjacht niet rechtstreeks samen met een militair doeleind of inpassing in de fysieke leefomgeving, waardoor GS bevoegd gezag waren voor eventuele vergunningverlening.

3. * Op landgoed Drakensteyn zaten dassen die overlast veroorzaakten, zoals het constant laten afgaan van alarmen. In principe zijn GS bevoegd gezag bij flora- en fauna-activiteiten (artikel 4.6, lid 1, onder e, van het Ob; zie bijlage 2), maar in dit geval was er sprake van een flora- en fauna-activiteit van nationaal belang namens een lid van het Koninklijk Huis, waardoor de RVO als gemandateerde bevoegd gezag is voor het nemen van een besluit (artikel 4.12, lid 2, onder j, van het Ob; zie bijlage 3).
4. * Met het project Revitalisering Bernhardkazerne te Amersfoort wordt het defensievastgoed toekomstbestendig gemaakt. Er worden gebouwen gesloopt, gesloopt en herbouwd, verduurzaamd en 'opgetopt' met nieuwe verdiepingen. Al het vooroverleg de afgelopen jaren rondom dit project is met de RVO geweest. Met de komst van de Omgevingswet, is de Bernhardkazerne niet meer aangewezen als een militair terrein of een terrein met een militair object in de zin van artikel 5.150 van het Bkl in combinatie met Bijlage XIV, onder A, van het Bkl. Dit was niet de bedoeling van de wetgever, waardoor de locatie als 'te corrigeren' is aangemerkt. Tot die tijd is er dus geen sprake van een flora- en fauna-activiteit van nationaal belang in de zin van artikel 4.12, lid 2, onder a, onder 3°, van het Ob (zie bijlage 3), waardoor GS bevoegd gezag waren in deze situatie (artikel 4.6, lid 1, onder e, van het Ob; zie bijlage 2). In dit geval wil de RVO wegens betrokkenheid bij het proces voorafgaand aan de ingang van de Omgevingswet graag beslissen op de desbetreffende aanvraag. Daarom wordt gebruik gemaakt van de flexibiliteitsregeling om de bevoegdheid over te dragen van GS naar de RVO, waarna GS nog wel advies moeten geven bij die aanvraag (artikel 5.16 van de Ow en artikel 4.36 van het Ob; zie bijlage 5).
5. * In provincie Utrecht is er een tramspoor netwerk binnen de gemeenten Utrecht, Nieuwegein en IJsselstein. Dit spoor netwerk is aangewezen als lokale spoorweg (artikel 1 van het Besluit aanwijzing lokale spoorwegen) en valt niet onder het grondgebied van, en dus de bevoegdheid van het dagelijks bestuur van, een vervoerregio (in de zin van artikel 20, lid 3, van de Wet personenvervoer 2000). Dit betekent dus dat GS bevoegd gezag zijn voor het nemen van een besluit binnen het beperkingengebied van deze lokale spoorweg (artikel 4.6, lid 1, onder d, van het Ob; zie bijlage 2). In de Omgevingsverordening provincie Utrecht zijn in afdeling 4.3 nog nadere regels gesteld met betrekking tot de lokale spoorweg, waardoor GS ten overvloede ook bevoegd gezag zijn voor activiteiten waarvoor krachtens de Omgevingsverordening provincie Utrecht een omgevingsvergunning nodig is (artikel 4.6, lid 1, onder f, van het Ob; zie bijlage 2).
6. Langs de A28 ter hoogte van Soesterberg wordt een zendmast geplaatst waarbij een aantal bomen moet worden gekapt en waar mogelijk beschermde diersoorten zitten. De plaatsing van de zendmast vindt plaats binnen een gebied dat wettelijk is aangewezen als beperkingengebied voor wegen binnen het beheer bij het Rijk (artikel 2.29 van de Or; zie bijlage 4), maar is niet nodig voor onder andere het beheren of onderhouden van die weg. In dit geval is er sprake van een beperkingengebiedactiviteit waarvoor Rijkswaterstaat namens de Minister van I&W bevoegd gezag is (artikel 4.11, lid 1, onder c, van het Ob; zie bijlage 3) én van een velling van een houtopstand en een flora- en fauna-activiteit waarvoor GS bevoegd gezag zijn (artikel 11.113 van het Bal en artikel 4.6, lid 1, onder e, van het Ob; zie bijlage 2). Omdat dit een meervoudige aanvraag betreft zonder magneetactiviteiten, is het Rijkswaterstaat die in deze combinatie van activiteiten beslissing neemt op de aanvraag (artikel 4.14, lid 5, van het Ob; zie bijlage 3). GS moet in dit geval wel advies en instemming geven (artikel 4.25, lid 1, onder e, en lid 3, van het Ob; zie bijlage 5).