

TOELICHTING

Algemene toelichting

Inleiding

Deze verordening (hierna: “de Duinverordening”) regelt voor het deelgebied Loonse en Drunense Duinen van het Van Gogh Nationaal Park (hierna: “het Nationaal Park”) de openbare orde en veiligheid. De Duinverordening is in samenwerking met de gemeenten Loon op Zand, Waalwijk, Tilburg, Heusen en Vught (of hun rechtsvoorgangers) opgesteld en op 1 november 2005 in werking getreden. De Duinverordening is in alle vijf de betrokken gemeenten vastgesteld en gelijktijdig van kracht verklaard. Er is dus weliswaar sprake van vijf losse verordeningen, maar ze zijn wel grotendeels identiek. De gemeenteraad van Vught heeft naar aanleiding van de herindeling van de gemeente Haaren op 21 december 2022 de Algemene Verordening Nationaal Park Loonse en Drunense Duinen vastgesteld, met een kleine wijziging als gevolg van een amendement van de gemeenteraad van Vught.

Vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 (hierna: “de Ow”) is onderzocht in hoeverre de Duinverordening dient te worden aangepast. Daarbij is ook beoordeeld welke zaken reeds in de huisregels van Natuurmonumenten zijn geregeld. Besloten is om enkel de nodige technische aanpassingen te verrichten, maar de Duinverordening niet inhoudelijk te wijzigen. De Duinverordening wordt derhalve beleidsneutraal gewijzigd. Ook de verhouding met de huisregels van Natuurmonumenten blijft hetzelfde als onder de oude versie het geval was. De Duinverordening zal voor alle betrokken gemeenten identiek zijn.

Bij Besluit tot wijziging van de Regeling aanwijzing nationale parken op 13 oktober 2024 is de status van Nationaal Park Loonse en Drunense duinen ingetrokken. De Loonse en Drunense duinen zijn onderdeel geworden van het nieuwe Van Gogh Nationaal Park. Daarom spreken we niet meer over het Nationaal Park Loonse en Drunense duinen maar over het deelgebied Loonse en Drunense Duinen als onderdeel van het Van Gogh Nationaal Park.

Systeem van de Ow

De Ow heeft betrekking op de fysieke leefomgeving en op activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.¹ De wetgever heeft het begrip ‘fysieke leefomgeving’ niet vast gedefinieerd², maar er wordt in artikel 2.1, tweede lid, Ow voorzien in een niet-limitatieve opsomming van de onderdelen die in ieder geval deel uitmaken van de fysieke leefomgeving. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de bodem, lucht, landschappen en de natuur. Artikel 1.2, derde lid, Ow geeft een niet-limitatieve opsomming van wat er in ieder geval onder ‘gevolgen voor de fysieke leefomgeving’ wordt verstaan. Gevolgen voor de mens worden, voor zover deze worden of kunnen worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving, tevens als gevolgen voor de fysieke leefomgeving aangemerkt.³

In tegenstelling tot het oude recht, dienen regels over de fysieke leefomgeving onder het systeem van de Ow in beginsel in het omgevingsplan te staan en mogen deze niet meer in een verordening of de APV opgenomen worden, zoals eerder wel het geval was.

¹ Artikel 1.2, eerste lid, Omgevingswet.

² Dit sluit overigens aan bij de benadering die destijds is gevolgd voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

³ Artikel 1.2, vierde lid, Omgevingswet.

Op basis van de systematiek van de Ow, kan er een onderscheid worden gemaakt tussen regels die verplicht in het omgevingsplan moeten komen, regels die niet in het omgevingsplan mogen komen en regels waarbij het bevoegd gezag beleidsvrijheid heeft om deze al dan niet op te nemen in het omgevingsplan. Dit is van belang om te bepalen welke onderwerpen in de Duinverordening geregeld kunnen worden en welke niet.

In het omgevingsplan worden krachtens artikel 2.4 Ow regels over de fysieke leefomgeving opgenomen voor het grondgebied van de gemeente. Deze regels worden met het oog op de doelen van de Ow gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De doelen van de wet zijn opgenomen in artikel 1.3 Ow. Daaruit volgt dat de wet is gericht op de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op de onderlinge samenhang tussen het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur enerzijds – het beschermen – en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften anderzijds – het benutten. Bij het stellen van regels in het omgevingsplan moet dus altijd de balans worden gevonden tussen beschermen en benutten. Daarbij geldt ook dat de wet niet van toepassing is op zaken met betrekking tot de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan, die bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld.⁴

Er zijn een paar gevallen waarvoor het verplicht is om regels in het omgevingsplan op te nemen, bijvoorbeeld op grond van instructieregels in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (“Bkl”) of de Omgevingsverordening Noord-Brabant. Naast het Bkl is in het Omgevingsbesluit (“Ob”) bepaald welke regels in het omgevingsplan opgenomen moeten worden. Dit zijn regels die zien op activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, zoals bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onder a, Ow. Deze regels kunnen niet in een andere verordening, zoals de Duinverordening, worden opgenomen.⁵ Bij het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving gaat het om directe fysieke ingrepen door de mens in de tastbare leefomgeving, zowel boven- als ondergronds. Het ‘wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving’ impliceert volgens de wetgever dat het gaat om activiteiten die een blijvende en tastbare verandering van de fysieke leefomgeving teweegbrengen. Hierbij kan worden gedacht aan activiteiten zoals bouwen, slopen, het kappen van bomen, en het aanleggen van een weg.⁶ Regels over dergelijke activiteiten moeten dus in het omgevingsplan worden opgenomen en mogen niet in een andere verordening staan.

Regels die zien op activiteiten die buiten de reikwijdte van de Ow vallen, mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen en kunnen in beginsel wel in de Duinverordening staan. Dit zijn die ofwel niet gaan over de fysieke leefomgeving of onderwerpen die wel zien op de fysieke leefomgeving, maar die in een andere wet uitputtend zijn geregeld.⁷

Verder worden in artikel 2.1, tweede lid, Omgevingsbesluit (“Ob”) een aantal onderwerpen genoemd die niet in het omgevingsplan geregeld mogen worden. Deze onderwerpen betreffen het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, het

⁴ Artikel 1.4 Omgevingswet.

⁵ Artikel 2.7 Omgevingswet jo. artikel 2.1, eerste lid, Omgevingsbesluit.

⁶ Nota van Toelichting Invoeringsbesluit Omgevingswet, p. 572.

⁷ Artikel 1.4 Omgevingswet.

aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied, cameratoezicht, het sluiten van een woning en het opleggen van een gebiedsverbod.⁸ Daarnaast mogen er geen regels worden opgenomen over het stellen van straffen en het stellen van voorschriften die strafbaar gesteld kunnen worden met een bestuurlijke boete of op grond van art. 10.23 tot en met 10.26 en 10.28 van de Wet milieubeheer strafbaar zijn gesteld, dit zijn regels over het strafbaar stellen van bijvoorbeeld verontreiniging. Regels over afvalstoffen kunnen blijkens deze bepalingen in de afvalstoffenverordening of het omgevingsplan staan.⁹ Voorts mogen er geen regels worden gesteld over het toepassen van de burgemeestersbevoegdheid uit artikel 172, tweede lid en artikel 174, derde lid, Gemeentewet¹⁰ en over het invoeren, wijzigen of afschaffen van een gemeentelijke belasting. Dit moet namelijk in een belastingverordening.¹¹

De voornoemde onderwerpen zien allemaal op – kortgezegd – de openbare orde en deze mogen daarom niet worden geregeld in het omgevingsplan. Dit laat onverlet dat deze onderwerpen wel in een verordening geregeld kunnen en mogen worden.

Daarnaast zijn er ook regels die weliswaar betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, maar deze niet wijzigen zoals bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, Ob en artikel 1.2, derde lid sub a, Ow. Het gaat dan bijvoorbeeld om het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt of het nalaten van activiteiten. Het bevoegd gezag heeft hier, voor zover nu bekend op basis van de Ow en het Ob, keuzevrijheid om een dergelijke regeling wel of niet op te nemen in het omgevingsplan. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan onderwerpen als traditioneel schieten, het maken van muziek in de openbare ruimte, het plaatsen van terrasmeubilair, het aanbieden van vuilnis in rolcontainers, het anders benutten van een gebouw zonder dat daarvoor bouwactiviteiten nodig zijn (bijvoorbeeld anti-kraak) of het gebruik van een park als tijdelijke evenementenlocatie.¹²

Door de wetgever is niet aangegeven welke regels in het omgevingsplan verwerkt mogen worden, er is enkel aangegeven wat moet en wat absoluut niet mag. Dit betekent dat voor de restcategorie steeds moet worden beoordeeld of het in het omgevingsplan mag of dat het eventueel beter in een separate verordening geregeld kan worden.

Overgangsfase

Regels uit gemeentelijke verordeningen die zien op het wijzigen van de fysieke leefomgeving dienen vóór 2032 opgenomen te zijn in het omgevingsplan.¹³ Tot die tijd geldt een overgangsfase waarin gemeenten de tijd hebben om dergelijke regels uit de autonome verordeningen in het omgevingsplan op te nemen. Dit betekent dat bestaande gemeentelijke verordeningen die zien op de fysieke leefomgeving – zoals de Duinverordening – na inwerkingtreding van de Ow wel van kracht blijven en gedurende de overgangsfase nog aangepast kunnen worden.¹⁴ Daarbij is het wel van belang dat de gemeente alle regels uit verordening die betrekking hebben op wijziging van de fysieke leefomgeving vóór 2032 zijn verwerkt in het omgevingsplan.¹⁵ Regels die zien op de fysieke leefomgeving, maar niet op de wijziging daarvan,

⁸ Artikel 2.1, tweede lid, sub a Ob, jo. artikel 151a, eerste lid, 151b, eerste lid, 151c, eerste lid en 154a, eerste lid, Gemeentewet.

⁹ Artikel 2.1, tweede lid, sub c, Ob jo. artikel 154, eerste lid en 154b, eerste lid Gemeentewet.

¹⁰ Artikel 2.1, tweede lid, sub c, Ob.

¹¹ Artikel 2.1, tweede lid, sub d, Ob jo. artikel 216 Gemeentewet.

¹² Nota van Toelichting Invoeringsbesluit Omgevingswet, p. 572.

¹³ Artikel 2.7 Omgevingswet jo. artikel 22.4 Omgevingswet jo. artikel 2.1, eerste lid, Omgevingsbesluit.

¹⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 326.

¹⁵ Artikel 2.7 Omgevingswet jo. artikel 22.4 Omgevingswet jo. artikel 2.1, eerste lid, Omgevingsbesluit.

hoeven niet te worden opgenomen in het omgevingsplan.

Gelet op het voorgaande dient gemotiveerd te worden wat het oogmerk is van deze bepalingen (openbare orde of fysieke leefomgeving), zodat goed gemotiveerd kan worden dat regels in een Duinverordening staan en niet het omgevingsplan.

Werkwijze beoordeling wijzigingen

Ter beoordeling van de benodigde wijzigingen is naar het oogmerk van de artikelen van de vorige versie van Duinverordening gekeken. Veel bepalingen zagen zowel op de bescherming van natuur, hetgeen natuurlijk te maken heeft met de fysieke leefomgeving. Echter hadden ook veel bepalingen de openbare orde als oogmerk. Beoordeeld is in hoeverre de desbetreffende regel in de Duinverordening gehandhaafd kan worden. Waar nodig zijn technische aanpassingen doorgevoerd. Hierna worden de wijzigingen per artikel toegelicht. Tevens is waar nodig een toelichting gegeven op het oogmerk van de bepaling.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Deze bepaling bevat de begripsomschrijvingen. Inhoudelijk zijn deze bepalingen niet gewijzigd als gevolg van de Ow. Er slechts enkele technische wijzigingen doorgevoerd, zodat de definities goed aansluiten bij de geldende wet- en regelgeving.

Artikel 2

De verdagingstermijn uit het tweede lid wordt verkort van acht weken naar zes weken. Op deze wijze wordt aangesloten bij de beslistermijnen van de reguliere voorbereidingsprocedure uit artikel 16.64 Ow. Het doel hiervan is het vergroten van het gebruiksgemak binnen de gemeenten door uniformering van procedures.

Artikel 9

Deze bepaling ziet zowel op de openbare orde als op de bescherming van de fysieke leefomgeving. Het oogmerk is met name gericht op de openbare orde en de aanwezigheid en gedrag in het park. De regels zijn gericht op het voorkomen van het wijzigen van de fysieke leefomgeving, niet op het daadwerkelijk wijzigen daarvan. Daarom kan de bepaling gehandhaafd worden. Het artikel is aangevuld naar aanleiding van een amendement door de gemeenteraad van Vught op 21 december 2022 in de Algemene Verordening Nationaal Park Loonse en Drunense Duinen. Eerder stond dit nog niet in de Duinverordening van de andere gemeenten. Om te zorgen voor een uniform stelsel, wordt deze aanvulling ook door de andere betrokken gemeenten opgenomen in de Duinverordening. Hiermee wordt onder meer het gebruik door de scouting voor kampementen met overnachtingen geregeld. Het college kan dan met het zesde lid een ontheffing verlenen voor dit specifieke gebruik.

Artikel 10

Deze bepaling is aangepast aan de actuele wet- en regelgeving. Het gaat om een activiteit als bedoeld in artikel 1.2 lid 3 sub c, Ow. Deze bepaling heeft zowel de openbare orde als het beschermen van de fysieke leefomgeving tot doel.

Artikel 11

Deze bepaling is aangepast aan de actuele wet- en regelgeving. Het gaat om een activiteit als bedoeld in artikel 1.2 lid 3 sub c en d, Ow. Deze bepaling heeft zowel de openbare orde als het beschermen van de

fysieke leefomgeving tot doel. Ook zijn er enkele leden uit artikel 429 van het Wetboek van Strafrecht toegevoegd, omdat deze ook relevant zijn voor het verbod in artikel 11.

Artikel 12

Deze bepaling is aangepast aan de actuele wet- en regelgeving. Het gaat om een activiteit als bedoeld in artikel 1.2 lid 3 sub c en d, Ow. Deze bepaling heeft zowel de openbare orde als het beschermen van de fysieke leefomgeving tot doel. Ook is er overlap met de huisregels van Natuurmonumenten, maar de onderhavige bepaling is uitgebreider dan de huisregels. Vanuit het oogpunt van handhaving is deze bepaling niet aangepast.

Artikel 13

Deze bepaling is aangepast aan de actuele wet- en regelgeving. Deze bepaling ziet op de openbare orde.

Artikel 14

Deze bepaling is aangepast aan de actuele wet- en regelgeving. Het gaat om een activiteit als bedoeld in artikel 1.2 lid 3 sub c en d, Ow. Deze bepaling heeft het beschermen van de fysieke leefomgeving tot doel, maar ziet niet op de wijziging daarvan. Daarom kan deze bepaling worden gehandhaafd. Ook is er overlap met de gebiedsregels van Natuurmonumenten, maar de onderhavige bepaling is uitgebreider dan de gebiedsregels.

Artikel 15

Deze bepaling is aangepast aan de actuele wet- en regelgeving. Het gaat om een activiteit als bedoeld in artikel 1.2 lid 3 sub c en d, Ow. Deze bepaling heeft het beschermen van de fysieke leefomgeving tot doel, maar ziet niet op de wijziging daarvan. Daarom kan deze bepaling worden gehandhaafd.

Op grond van de Wet milieubeheer (althans enkele delen daarvan die niet zijn opgegaan in de Ow), kunnen verschillende regels over het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen worden opgenomen in de afvalstoffenverordening of het omgevingsplan. De onderhavige bepaling bevat een verbod om afval achter te laten of de daarvoor geplaatste bakken en containers voor een ander doel te gebruiken. Het is niet noodzakelijk om de onderhavige bepaling op te nemen in het omgevingsplan en deze kan daarom worden gehandhaafd.

Artikel 18

Deze bepaling is aangepast aan de actuele wet- en regelgeving. Het gaat om een activiteit als bedoeld in artikel 1.2 lid 3 sub c en d, Ow. Deze bepaling heeft zowel de openbare orde als het beschermen van de fysieke leefomgeving tot doel.

De gebiedsregels en huisregels van Natuurmonumenten verbieden het vliegen met drones. Volledigheidshalve is aan artikel 18 toegevoegd dat het in werking hebben van drones is verboden.