

M en R 2010, p. 219

Verslag symposium VMR over Wabo: antwoorden op praktijkvragen

N. Teesing , datum 01-04-2010

Datum	01-04-2010
Auteur	N. Teesing ^[*]
JCDI	JCDI:ADS851061:1
Vakgebied(en)	Ruimtelijk bestuursrecht / Algemeen Milieurecht (V)

Op dinsdag 16 maart 2010 organiseerde de Vereniging voor Milieurecht in samenwerking met het Ministerie van VROM een symposium over de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Naar het zich laat aanzien treedt de wet op 1 juli 2010 in werking. Tijdens de middag werd gesproken over vragen en discussiepunten die vanuit de praktijk om opheldering vragen.

Inleiding

Vijf inleiders belichtten de Wabo vanuit een verschillend perspectief: vanuit de rechterlijke praktijk, vanuit het bedrijfsleven en vanuit de overheid. Als eerste gaf de heer mr. B. Rademaker (beleidscoördinator wetgeving, Ministerie van VROM) een inleiding over de Wabo. Met de omgevingsvergunning hebben burgers en ondernemers nog maar te maken met één loket, één beschikking en één procedure. De wet brengt 25 regelingen samen voor activiteiten die de fysieke leefomgeving betreffen, de bouw-, milieu-, natuur- en monumentenvergunningen. In de meeste gevallen zijn B en W bevoegd gezag, tenzij bij AMvB anders is bepaald. De aanvraag kan digitaal worden gedaan en behandeld. De heer Rademaker belichtte nog het verschil tussen de reguliere procedure met een omgevingsvergunning van rechtswege en de uitgebreide procedure waarop de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen van toepassing is.

Prof. mr. P.J.J. van Buuren (Raad van State, staatsraad i.b.d. en hoogleraar bestuursrecht Universiteit Utrecht) ging in op de kring van belanghebbenden in beroepsprocedures onder de Wabo. Onder het huidige recht kan de kring van belanghebbenden verschillend uitwerken voor verschillende vergunningen. Het is de vraag hoe de kring van belanghebbenden onder de Wabo moet worden gezien. De heer van Buuren sprak de voorkeur uit dat moet worden gekeken per activiteit die in de omgevingsvergunning toegestaan wordt. Daarbij benadrukte hij ook dat er geen verschil moet worden gemaakt voor wat betreft de kring van belanghebbenden bij vergunningen die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

De heer van Buuren gaf daarnaast aan dat de toepassing van artikel 6.13 Awb bij beroep tegen de omgevingsvergunning tot onduidelijkheid kan leiden. Uit dit artikel volgt dat iemand die beroep instelt gebruik moet hebben gemaakt van de mogelijkheid om een bezwaarschrift of een zienswijze in te dienen, en dat hij in beroep ook is gebonden aan de onderdelen van het besluit die hij in de voorprocedure heeft bestreden. In het geval van een ontvankelijk beroep tegen een bestemmingsplan kunnen alsnog bij beroep nieuwe beroepsgronden worden ingediend. Bij beroep tegen milieuvergunningen geldt dat bij een klacht over geluid in beroep niet ook nog andere milieucompartimenten (geur, stof) mogen worden genoemd. De heer van Buuren meent dat het nog te vroeg is om uit te gaan van een beroepsgrondentrichter bij de omgevingsvergunning en adviseert eerst ervaring met de Wabo op te doen. Tot slot besprak de heer van Buuren dat de bestaande

binnenplanse ontheffingen en vrijstellingen straks onder de Wabo gewoon kunnen worden toegepast hoewel het overgangsrecht op dat punt ontbreekt.

De heer mr. J.H.G. van den Broek (VNO-NCW, Senior Legal Counsel) reageert op de inleidingen van de eerste sprekers. Hij benadrukt dat de Wabo tot voordeel heeft dat voor een project één omgevingsvergunning wordt aangevraagd, waar dat voorheen veel meer vergunningen met de daarbij behorende procedures waren. Als een deelactiviteit cruciaal is, kan een deelvergunning worden aangevraagd; dat is aanvraag voor een deel van een project waarvoor ook één omgevingsvergunning mogelijk is. Eventueel kan de aanvraag gefaseerd worden ingediend als het niet mogelijk is om de activiteit te delen vanwege de onlosmakelijkheid. Ten aanzien van de onlosmakelijkheid merkt de heer Van den Broek op dat activiteiten onlosmakelijk zijn als zij tegelijkertijd onder meer dan één van de omschrijvingen vallen van artikel 2.1 of 2.2 Wabo. Onlosmakelijkheid wordt niet bepaald door het antwoord op de vraag in hoeverre de ene omgevingsvergunningplichtige activiteit zonder een andere zodanige activiteit kan. Ook is de aard van de activiteit niet bepalend voor het al dan niet onlosmakelijk zijn. De activiteit vellen van een houtopstand kan de ene keer wel, de andere keer niet onlosmakelijk zijn. In het kader van bezwaar en beroep presenteerde de heer Van den Broek de ABC-regel: A: Activiteit bepaalt het belang; B: Belang bepaalt de beroepsgronden en C: cumulatie is verboden. De heer Van den Broek is het met de heer Van Buuren eens, dat voor de vraag of iemand belanghebbende is bepalend is of hij een belang heeft bij een bepaalde activiteit. Alleen ten aanzien van die activiteit(en) mag hij dan beroepsgronden aanvoeren. Cumulatie van beroepsgronden is verboden in die zin, dat iemand niet als belanghebbende voor de ene activiteit ontvankelijk kan zijn en vervolgens allerlei gronden zou mogen aanvoeren die niets te maken hebben met die activiteit. De heer Van den Broek adviseert de vergadering om vooral aandacht te besteden aan de wetsgeschiedenis waarin veel antwoorden te vinden zijn op praktische vragen.

Mw. mr. Y.G.C.M. Bijkerk (DCMR) gaf aan dat de Wabo met name voor de kleine en middelgrote gemeenten en bedrijven een goed idee is. De uitvoerende organisaties zijn overzichtelijker en medewerkers kennen elkaar persoonlijk. Voor de grote steden wordt het er niet eenvoudiger op: op het vlak van procedures en werkafspraken moet heel veel afgestemd worden tussen de verschillende back offices. De industriële bedrijven zijn gewend aan meerdere loketten en verschillende procedures (en termijnen): ook voor hen lijkt de Wabo voorlopig nog niet zoveel meerwaarde te hebben. Pas wanneer het digitaal indienen van aanvragen goed werkt zal dat kunnen veranderen. Ondanks de moeilijkheden die mevrouw Bijkerk signaleert voor het gebruiken van de Wabo bij de complexe vergunningaanvragen en de verschuiving van bevoegdheden tussen gemeenten en provincies, concludeerde ze wel dat de Wabo duidelijk een meerwaarde biedt.

Mw. R. Leijendekker-van Kaam (Ministerie van VROM) geeft de deelnemers een blik op het omgevingsloket waar de aanvragen binnenkort kunnen worden ingediend. Zij behandelt een aanvraag voor het aanbrengen van een dakkapel in een gemeentelijk monument en doorloopt daarbij alle schermen die via het omgevingsloket van belang zijn.

Discussie

Aan het einde van de inleidingen vindt de plenaire discussie plaats onder voorzitterschap van mw. mr. drs. M.C. Lammens (vice-voorzitter van de VMR en hoofd adviesgroep RBOI). Men vraagt verduidelijking over het gebruik van de gefaseerde bouwvergunning onder de Wabo. Deze blijft op nagenoeg vergelijkbare wijze mogelijk. De aanvrager bepaalt voor welke activiteiten hij een omgevingsvergunning aanvraagt en bij fasering welke activiteiten in fase 1 en in fase 2 worden beoordeeld. Er is wel een verschil met de gefaseerde bouwvergunning zoals die op grond van de Woningwet mogelijk is. De voorheen bestaande gefaseerde bouwvergunning voorzag in de mogelijkheid om in een eerste-fase-besluit in rechte zekerheid te verkrijgen over de vraag of het bouwproject planologisch aanvaardbaar is, inclusief de beoordeling aan de stedenbouwkundige voorschriften uit de bouwverordening (voor zover van toepassing) en de beleidsregels uit de welstandsnota. De tweede-fase-bouwvergunning voorzag alleen in een bouwtechnische toets aan onder meer het Bouwbesluit 2003 en de overige voorschriften uit de bouwverordening.

In de Wabo worden activiteiten alleen nog maar in hun geheel beoordeeld in de eerste of tweede fase. De

Wabo laat de aanvrager daarbij geheel vrij om te bepalen welke activiteit in welke fase wordt beoordeeld. Maar daarbij geldt dus wel dat uitsluitend een gefaseerde beoordeling per activiteit kan plaatsvinden.

Als een vergunning voor een activiteit wordt aangevraagd 'voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan' wil een gemeente soms eerst weten of een milieuvergunning kan worden verleend. Het is de vraag of dat onder de Wabo nog steeds mogelijk is. Een mogelijkheid is wellicht dat de gemeente planologische medewerking kan weigeren, omdat er geen helder inzicht bestaat over de milieuactiviteit. De afwegingsruimte voor het bevoegd gezag is heel ruim en de rechter toetst deze marginaal.

De aanvrager blijft verantwoordelijk voor het aanvragen van een vergunning en ook dat hij een vergunning heeft voor alle activiteiten die hij gaat verrichten. Dit is wel een gedeelde verantwoordelijkheid. Ook het bevoegd gezag beoordeelt in het kader van een aanvraag of alle onlosmakelijk samenhangende activiteiten in de aanvraag zitten en vraagt zo nodig om aanvullende gegevens of activiteiten aan een aanvraag toe te voegen.

De inleidingen en het verslag van de discussie worden opgenomen in een publicatie van de Vereniging voor Milieurecht die binnenkort zal verschijnen.

Voetnoten

[*] Mr. Natasja Teesing is bureausecretaris van de Vereniging voor Milieurecht.