

De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld

Prof. mr. R. Uylenburg, datum 12-09-2014

Datum

12-09-2014

Auteur

Prof. mr. R. Uylenburg^[1]

Vakgebied(en)

Milieurecht (V)

Met de Omgevingswet wordt de reikwijdte van de omgevingsvergunning verbreed en ook worden enkele inhoudelijke wijzigingen in de regeling voor de omgevingsvergunning voorgesteld. De inhoudelijke normen die de inhoud van de omgevingsvergunning zullen bepalen worden in een uitvoeringsregeling neergelegd en niet in de Omgevingswet zelf. Ik zal mij in deze bijdrage daarom beperken tot een voorlopig oordeel over de mogelijkheden die de regeling in het wetsvoorstel voor de omgevingsvergunning biedt voor de verbetering van de afstemming van de functies van de fysieke leefomgeving. Wordt door de voorgestelde regeling voor de omgevingsvergunning de afstemming in de besluitvorming van de belangen bij de deelaspecten van de leefomgeving bevorderd?

1. Inleiding

De omgevingsvergunning heeft in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een regeling gekregen die per 1 oktober 2010 in werking is getreden.^[2] We zijn derhalve al een beetje aan de omgevingsvergunning gewend. In de bespreking van de belangrijkste aspecten van het voorstel voor de regeling van de omgevingsvergunning zal ik daarom de nadruk leggen op de overeenkomsten en verschillen met de regeling voor de omgevingsvergunning in de Wabo.^[3] De stelselwijziging waarop het wetsvoorstel voor de Omgevingswet ziet heeft verschillende verbeterdoelstellingen. Kort gezegd zijn de doelstellingen het vergroten van de rechtszekerheid én van de bestuurlijke afwegingsruimte, het versnellen en verbeteren van besluitvormingsprocedures en het 'bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving'.^[4] In deze bijdrage staat de vraag centraal of de omgevingsvergunning zoals in de Omgevingswet geregeld, tot een samenhangende benadering of tot een betere afstemming van de verschillende functies in de leefomgeving kan leiden. Hieronder bespreek ik eerst de reikwijdte van de regeling in het wetsvoorstel en daarna de regelingen voor de aanvraag, het bevoegd gezag en de totstandkomingprocedures voor de omgevingsvergunning. Ik geef daarbij slechts beperkt commentaar (par. 2). Vervolgens sta ik wat uitgebreider stil bij de regeling voor het toetsingskader voor de omgevingsvergunning in het wetsvoorstel (par. 3). In de laatste paragraaf staan mijn bevindingen (par. 4).

2. Inhoud van de regeling in het wetsvoorstel voor de omgevingsvergunning

2.1 Waarvoor geldt de omgevingsvergunningplicht?

In het wetsvoorstel is in hoofdstuk 5, afd. 5.1, een regeling neergelegd voor de omgevingsvergunning. In art. 5.1 is een verbod opgenomen om zonder omgevingsvergunning de activiteiten die daarin zijn opgesomd uit te voeren. Art. 5.1 van het wetsvoorstel lijkt derhalve voor wat betreft de systematiek op art. 2.1, lid 1, van de Wabo. Net zoals thans in de Wabo zal daarnaast in de Omgevingswet worden neergelegd dat het ook verboden is zonder omgevingsvergunning te handelen wanneer dat in een plaatselijke verordening (waterschapsverordening of omgevingsverordening) is bepaald (art. 5.3 en 5.4 voorstel).

Opvallend is dat het woord 'project' niet in de voorgestelde bepaling is opgenomen. In art. 2.1 van de Wabo is aangegeven dat het zonder omgevingsvergunning verboden is een *project* uit te voeren dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit de in de bepaling opgesomde activiteiten. Door het weglaten van het begrip 'project' in art. 5.1 van de Omgevingswet wordt afgestapt van het uitgangspunt van de Wabo dat tegelijkertijd alle verschillende toestemmingen die nodig zijn voor één project in de vorm van één omgevingsvergunning worden verleend. Daarbij moet meteen worden gewezen op het feit dat de Wabo het aan de aanvrager overlaat om te bepalen voor welke activiteiten de omgevingsvergunning wordt gevraagd. Weliswaar is het uitgangspunt van de regeling voor de omgevingsvergunning in de Wabo dat alle toestemmingen tegelijk worden aangevraagd; daartoe bestaat geen verplichting en in de praktijk worden veel zogenoemde 'deelvergunningen'

verleend. Wél geldt nog de verplichting, neergelegd in art. 2.7 van de Wabo om tegelijkertijd een omgevingsvergunning aan te vragen voor de activiteiten in een project die onlosmakelijk zijn. Daarvan is sprake als een activiteit tegelijk de uitvoering van een andere activiteit inhoudt.^[9] Die eis van onlosmakelijkheid wordt in de Omgevingswet verlaten. Ik kom daar hierna op terug.

Activiteiten

In de regeling voor de omgevingsvergunning in de Omgevingswet is gekozen voor het begrip 'activiteit' als aanknopingspunt. Dat heeft als gevolg dat voor het reguleren van de milieugevolgen van bedrijven niet langer het begrip 'inrichting' het aanknopingspunt is voor de omgevingsvergunning (zie hierna). Een ander gevolg is dat alle bekende omgevingsvergunningplichtige activiteiten met de term 'activiteit' worden aangeduid.

Dat komt wat gekunsteld over, maar zal ongetwijfeld wel weer wennen. Een omgevingsvergunning is vereist voor een bouwactiviteit (het bouwen van een bouwwerk), een afwijkactiviteit (het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan), maar ook voor een ontgrondingenactiviteit, brandveilige gebruiksactiviteit, milieubelastende activiteit, een lozingenactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, een beperkingenactiviteit met betrekking tot een weg, een waterstaatswerk, een luchthaven enz., een Natura 2000-activiteit of een Flora- en fauna-activiteit. Definities van deze activiteiten staan in de bij het wetsvoorstel gevoegde definitie-bijlage.

Activiteiten die niet al op grond van de Wabo omgevingsvergunningplichtig zijn, en waarvoor wordt voorgesteld deze ook omgevingsvergunningplichtig te maken, zijn de ontgrondingenactiviteit (art. 5.1, lid 1, onder d) en wateractiviteiten, namelijk: de stortingsactiviteit op zee, de lozingsactiviteit en de wateronttrekkingsactiviteit (art. 5.1, lid 1 onder e en 5.1, lid 2 onder c en d). De afwijkactiviteit is breder dan het huidige art. 1.2, lid 1 onder c van de Wabo, en bevat ook de aanlegactiviteiten (art. 1.2, lid 1, onder b van de Wabo) en sloopactiviteiten (art. 1.2, lid 1, onder g van de Wabo).

In de omschrijving van het begrip 'milieubelastende activiteit' valt op dat het begrip 'inrichting' in de Omgevingswet niet langer wordt gebruikt. Gevolg daarvan is dat de mijnbouwwerken niet meer apart genoemd hoeven te worden.

Mijnbouwwerken worden immers apart genoemd in art. 2.1, lid 1, onder e van de Wabo omdat niet elk mijnbouwwerk een inrichting is. Ook is als gevolg van het verdwijnen van het begrip 'inrichting' als aanknopingspunt voor de omgevingsvergunning de noodzaak vervallen voor een aparte grondslag voor wat nu heet de 'Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)'. Die OBM is thans gebaseerd op art. 2.1, lid 1, onder i van de Wabo en ziet niet op inrichtingen, maar op bepaalde activiteiten zoals omschreven in 2.2a van het Besluit omgevingsrecht. Deze vergunning blijft – materieel gezien – bestaan, maar de basis kan, als gevolg voor de keuze 'milieubelastende activiteiten' als aanknopingspunt, komen te liggen in art. 5.1, lid 2, onder b van de Omgevingswet.

Het begrip 'inrichting' is gesneuveld in de wens om tot een uniform aanknopingspunt te komen. Ter onderbouwing van deze keuze wordt erop gewezen dat ook veel activiteiten die buiten inrichtingen plaatsvinden vanuit een oogpunt van milieubescherming geregeld moeten worden. Dat is juist, maar dat sluit niet uit dat het nuttig zou kunnen zijn om binnen een brede categorie milieubelastende activiteiten, zowel activiteiten te brengen die buiten een inrichting plaatsvinden als het oprichten en in werking hebben van een inrichting zelf. Vanzelfsprekend is dat het geval wanneer Europese wetgeving verplicht om regels te stellen voor het oprichten en in werking hebben van samenhangende, bedrijfsmatige activiteiten op een locatie (voor een 'installatie' als bedoeld in de Richtlijn industriële emissies).^[10]

Maar ook daarnaast meen ik dat het in veel gevallen wenselijk is om voor samenhangende activiteiten ('inrichtingen' of 'installaties') vergunning te verlenen. Daarmee wordt het beoordelen van de cumulatieve gevolgen van samenhangende activiteiten voor de omgeving vergemakkelijkt, kan het 'doorschuiven' van milieuverontreiniging van de ene naar de andere activiteit worden voorkomen, maar kan ook worden beoordeeld of de verschillende activiteiten in samenhang bezien op die locaties binnen het bedrijf worden verricht die de minste milieubelasting geven en kan worden beoordeeld of voorzieningen om milieugevolgen te voorkomen en te beperken ten aanzien van de meeste geëigende activiteiten, op de meest effectieve wijze worden ingezet.

Ik denk dat ook door ondernemers soms prijs gesteld wordt op een vergunning die ziet op alle milieuaspecten van verschillende activiteiten op één locatie.^[11] In ieder geval heeft een dergelijke vergunning voordelen voor omwonenden van een bedrijf. Daarmee wordt immers voorkomen dat zij op basis van verschillende vergunningen moeten uitzoeken welke belasting door het bedrijf veroorzaakt mag worden.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat in de amvb waarin de vergunningplichtige gevallen worden aangewezen, samenhangende activiteiten, al dan niet aangeduid als installatie, als vergunningplichtig zullen worden aangewezen vanwege de integrerende functie die daarvan uitgaat.^[12] Met de woorden 'vanwege de integrerende functie die daarvan uitgaat' wordt een belangrijk voordeel van het begrip inrichting aangegeven: de beoordeling van het geheel aan activiteiten in samenhang op een bepaalde locatie. Dat het inrichtingenbegrip als overkoepelend aanknopingspunt voor de regulering van alle milieubelasting is verlaten, is te begrijpen. Er zijn activiteiten buiten inrichtingen die geregeld moeten worden. Ik denk echter dat we behoefte blijven houden aan regulering van samenhangende activiteiten in één bedrijfsmatige omgeving (de fabriek, het motorcrossterrein). Voor mij had het inrichtingenbegrip dus nog steeds wel een beperkte rol mogen blijven spelen.

Indeling activiteiten

De activiteiten zijn in art. 5.1 van het wetsvoorstel ingedeeld in drie categorieën. In lid 3 staan de natuuractiviteiten. In lid 1 en 2 zijn activiteiten ingedeeld naar gelang zij (lid 1) vergunningplichtig zijn, tenzij bij amvb is aangegeven dat zij dat niet zijn (vergunningvrij zijn); en (lid 2) vergunningplichtig zijn, voor zover dat bij amvb is aangegeven. Onder lid 1 vallen de bouwactiviteiten en onder lid 2 de milieubelastende activiteiten. De in het lid 3 genoemde activiteiten (natuuractiviteiten) zijn alleen omgevingsvergunningplichtig op grond van de Omgevingswet als zij een activiteit betreffen waarvoor op andere grond dan het natuuraspect reeds een omgevingsvergunning vereist is.^[9]

Interessant is art. 5.2, lid 1, tweede volzin. Binnen de categorie van activiteiten waarvoor bij amvb is bepaald dat daarvoor een vergunningplicht bestaat (activiteiten op grond art. 5.1, lid 2) kunnen gevallen worden aangewezen waarin op grond van locatiespecifieke omstandigheden, binnen aangegeven grenzen in een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening kan worden afgeweken. Op lokaal niveau kan dan binnen bandbreedten, voor bepaalde activiteiten en alleen als er niet op grond van Europees recht een vergunningplicht bestaat, worden bepaald of een activiteit in een bepaald gebied vergunningplichtig is of niet. Die mogelijkheid wordt met deze bepaling nieuw geïntroduceerd voor de milieubelastende activiteiten en de lozingsactiviteiten.

2.2 Aanvraag

In het wetsvoorstel is bepaald dat de aanvrager vrij kan bepalen of de aanvraag op één of meer activiteiten betrekking heeft. Daarop zijn twee uitzonderingen gemaakt. In de eerste plaats moet de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten in bij amvb aangewezen gevallen, los van de overige omgevingsvergunningen worden aangevraagd. Voor de wateractiviteit kan wel tegelijkertijd een aanvraag voor een andere omgevingsvergunningplichtige activiteit worden gedaan, maar het moeten wel twee aparte aanvragen zijn. Overigens kunnen beide aanvragen wel met behulp van één (digitale) handeling worden verricht, waarbij ook gegevens van de ene aanvraag kunnen worden gedeeld met de andere aanvraag. De omgevingsvergunning voor de wateractiviteit wordt steeds als aparte (deel)vergunning – door de waterbeheerder – verleend.

De tweede uitzondering betreft de verplichting om de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten tegelijk aan te vragen met een omgevingsvergunning voor lozen op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk, indien de aanvraag een IPPC-installatie betreft of een BRZO-inrichting (een inrichting waarop het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is). Het betreft echter wel twee omgevingsvergunningen, die vervolgens gecoördineerd verleend worden, zoals ook nu geregeld.

Net zoals thans geregeld in art. 2.10 van de Wabo moet een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die niet in overeenstemming is met een omgevingsplan, ook worden aangemerkt als een omgevingsvergunning voor het handelen in strijd met het omgevingsplan: een afwijkactiviteit.

2.3 Bevoegd gezag

De uitgangspunten voor de verdeling van de bevoegdheden voor de verlening van de omgevingsvergunning zijn in het voorstel voor de Omgevingswet vastgelegd. Voor de concretisering moeten we uitvoeringsregelgeving afwachten. In het voorstel wordt onderscheid gemaakt tussen enkelvoudige aanvragen en aanvragen voor meer activiteiten tegelijk. Bij de enkelvoudige aanvraag, (een omgevingsvergunning voor één activiteit) geldt de hoofdregel dat burgemeester en wethouders (B&W) van de gemeente waarbinnen de activiteit is of zal worden uitgevoerd, bevoegd zijn. In bij amvb aangewezen gevallen is de waterbeheerder (voor wateractiviteiten) en Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie en de minister bevoegd. Uit de memorie van toelichting volgt dat GS als bevoegd gezag aangewezen zal worden voor onder andere afwijkactiviteiten van provinciaal belang, voor milieubelastende activiteiten als het om IPPC- en BRZO-installaties gaat en voor Natura 2000-activiteiten.^[10]

Als een aanvraag voor een omgevingsvergunning meer activiteiten betreft, wordt de vergunning in beginsel door één bestuursorgaan verleend. Dat bevoegd gezag is B&W, tenzij B&W – indien voor de activiteiten aparte omgevingsvergunningen zouden zijn aangevraagd – voor geen van die activiteiten bevoegd gezag zou zijn geweest. Op de hoofdregel dat B&W bevoegd is kan bij amvb worden afgeweken, maar, zo wordt in de memorie van toelichting aangegeven, zal daarvan terughoudend gebruik worden gemaakt. Aangegeven is dat redenen om B&W niet aan te wijzen gelegen kunnen zijn in provinciale of nationale belangen, betere doelmatigheid of op grond van internationale verplichtingen. Als voorbeelden worden genoemd: het merendeel van milieubelastende activiteiten voor IPPC-installaties.^[11] Vastgesteld kan worden dat niet automatisch het bevoegd gezag verschuift naar GS op het moment dat voor één van de activiteiten, GS bevoegde gezag zou zijn geweest. In de toelichting wordt als voorbeeld gegeven dat B&W bevoegd gezag zijn in het geval waarin een omgevingsvergunning is aangevraagd voor een activiteit bouwen én voor een Natura 2000-activiteit, terwijl, indien voor die laatste activiteit apart een vergunning wordt gevraagd, GS bevoegd gezag is.

Voor de situatie waarin een activiteit het grondgebied van een gemeente of een provincie overstijgt, bepaalt het wetsvoorstel dat in onderling overleg besloten wordt wie bevoegd gezag is.

Andere bestuursorganen dan het bevoegd gezag kunnen en moeten bij de beslissing op een aanvraag voor een omgevingsvergunning betrokken worden. Het wetsvoorstel Omgevingswet kent daarvoor de instrumenten 'advies' en 'advies met instemming' (in par. 16.2.3). Het instrument van de verklaring van geen bedenkingen komt daarmee te vervallen. Van een wezenlijke wijziging is mijns inziens geen sprake. Wanneer sprake is van een advies met instemming kan, wanneer het advies niet wordt opgevolgd, de instemming worden geweigerd met het gevolg dat de omgevingsvergunning niet kan worden verleend.

2.4 Procedure Omgevingsvergunning

De regeling voor de procedures voor de totstandkoming van de besluiten is neergelegd in afd. 16.5 van het wetsvoorstel. Ik bespreek hier slechts enkele aspecten van de regeling. Voorgesteld wordt te bepalen dat de aanvraag voor de omgevingsvergunning, net als thans in de Wabo geregeld is, zowel kan worden ingediend bij B&W van de gemeente waar de activiteiten in hoofdzaak worden uitgevoerd als bij het bevoegd gezag. Als hoofdregel is in het wetsvoorstel bepaald dat het besluit op de aanvraag voor de omgevingsvergunning met de reguliere procedure wordt voorbereid. De beslistermijn in die reguliere procedure is acht weken met een éénmalige mogelijkheid tot verlenging met zes weken. In gevallen waarin instemming van een ander bestuursorgaan is vereist, is de beslistermijn twaalf weken. Voor deze verlenging is geen nader besluit vereist. De verlenging vindt van rechtswege plaats.

In het wetsvoorstel is bepaald dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb van toepassing is in gevallen waarin de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op bij amvb aangewezen gevallen. In het voorgestelde art. 16.63 is bepaald dat de die procedure van toepassing is op activiteiten met belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving. In de memorie van toelichting is aangegeven dat uitgangspunt is dat de procedure van afd. 3.4 Awb voor een beperkt aantal activiteiten – beperkter dan naar huidig recht – wordt toegepast.^[12]

De meest opvallende wijziging ten opzichte van de regeling voor de procedures voor de omgevingsvergunning in de Wabo is dat wordt voorgesteld de regeling voor de fictieve positieve beslissing (lex silencio positivo) niet van toepassing te verklaren op de totstandkoming van de omgevingsvergunning. Voor het beleidsveld omgevingsrecht wordt de lex silencio positivo niet geschikt gevonden, zo is te lezen in de memorie van toelichting, omdat de fictieve weigering niet goed past bij de ruimere afwegingsruimte bij omgevingsvergunningen en voor een deel van de omgevingsvergunningen in strijd is met het Europese recht, zodat een algemene toepassing van dit instrument toch al niet mogelijk was.^[13] Ik vind dit een goede stap. De toepassing van de lex silencio positivo staat op gespannen voet met een voorafgaande, samenhangende beoordeling en geeft geen inzicht aan de initiatiefnemer over wat nu wel en niet mag. Voor de rechtszekerheid is het schrappen van de omgevingsvergunningverlening van rechtswege bij termijnoverschrijding een zegen.

3. Toetsingskader voor de omgevingsvergunning

De materiële normen waaraan aanvragen voor omgevingsvergunningen worden getoetst staan niet in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Die normen zullen in uitvoeringsregels worden opgenomen. In art. 5.17 van het wetsvoorstel is de grondslag neergelegd voor een uitvoeringsregeling bij amvb waarin 'beoordelingsregels' worden neergelegd voor omgevingsvergunningen. In de memorie van toelichting is aangegeven dat het begrip 'beoordelingsregels' wordt gebruikt voor de wettelijke regels die worden gesteld voor de beoordeling van aanvragen. Het ruimere begrip 'toetsingskader' wordt gebruikt om zowel de wettelijke beoordelingsregels als de beleidsregels aan te duiden die toegepast worden bij de beslissing op de aanvraag voor een omgevingsvergunning.^[14]

Beoordelingsregels bij amvb

In de memorie van toelichting is aangegeven dat één amvb wordt gemaakt waarin we kunnen vinden op welke wijze beoordeeld wordt of voor een activiteit wel of niet vergunning kan worden verleend, naar welke aspecten gekeken moet worden en op welke wijze het besluit op de aanvraag voor de vergunning gemotiveerd moet worden.^[15] Daarmee worden zeer veel verschillende regelingen, thans neergelegd in uiteenlopende amvb's en ministeriële regels, vervangen. Voordelen voor de praktijk kunnen zijn gelegen in de stroomlijning van begrippen en de beantwoording van vragen die nu regelmatig leven over de verhouding tussen normen op het ene en het andere deelterrein. Gelet op de veelheid aan normen die nu bestaat, de gedetailleerdheid ervan, de verscheidenheid en de verschillende achtergronden ervan, is de taak om hier één geheel van te maken zonder fouten te maken al zeer zwaar. Het dan ook nog aanbrengen van inhoudelijke verbetering of vereenvoudiging vraagt, gelet op de korte termijnen die daarvoor staan, bijna het onmogelijke. Belangrijkste vraag is of en hoe de ambitie om alle beoordelingsregels in één amvb onder te brengen, leidt tot inhoudelijke wijzigingen in de normstelling. Op dit punt zullen we moeten wachten op de uitvoeringsregeling. Duidelijk is overigens wel dat naast de beoordelingsregels in de amvb buitenwettelijke richtlijnen, informatiebrieven enz. een rol zullen blijven spelen. Behalve in de uitvoerings-amvb kunnen ook in plaatselijke verordeningen regels staan over de voorwaarden waaronder een omgevingsvergunning kan worden verleend (art. 5.29 wetsvoorstel). Voorts is in art. 5.18 wetsvoorstel bepaald dat voor de

omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit in het omgevingsplan kan worden bepaald dat de vergunning verleend kan worden indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

Sectorale toetsingskaders

Oorspronkelijk was de idee om de regeling over het toetsingskader hierbij te laten. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State^[16] is een meer inhoudelijke normering voor de beoordeling van de aanvragen voor de omgevingsvergunning in de wet zelf opgenomen. Per activiteit is nu in het voorstel bepaald met welk doel of in welk belang concrete regels worden gegeven over het nemen van de vergunningen.^[17] Voorgesteld wordt de belangrijkste uitgangspunten voor de beoordeling van aanvragen voor omgevingsvergunningen, naar het model van de Wabo (zie art. 2.10-2.20), in de wet op te nemen. Voor enkele activiteiten is daarnaast aangegeven welke regeling in ieder geval in de amvb opgenomen zal worden. Ik denk dat hiermee voor bestuursorganen, de vergunningaanvragers en derden maar ook voor de rechter een houvast wordt geboden, die in het licht van rechtszekerheid en voorspelbaarheid van groot belang is.

De Raad van State had ook aangegeven^[18] dat, wanneer geen of slechts in beperkte mate sturing op wetsniveau zou worden gegeven, te overwegen viel om beginselen in de Omgevingswet op te nemen die de toetsing van de aanvragen zouden kunnen sturen. Daarbij is aangegeven dat de Omgevingswet een belangrijk kader voor implementatie van Europeesrechtelijke wetgeving is op het terrein van het milieubeleid en dat voor dat milieubeleid in het Verdrag voor de werking van de EU-beginselen een belangrijk uitgangspunt is. In het nader rapport is aangegeven^[19] dat het voornemen bestond om de beginselen die – op grond van Europese richtlijnen of verordeningen – moeten worden betrokken bij besluitvorming in de amvb met de beoordelingsregels op te nemen. Naar aanleiding van het advies zijn die nu in het voorstel voor de Omgevingswet zelf opgenomen. Het betreft het standstill-beginsel voor instructieregels voor Europees verplichte programma's (art. 2.26), de bepaling dat beste beschikbare technieken moeten worden voorgeschreven voor IPPC-inrichtingen en het beginsel over cultureel erfgoed uit het Verdrag van Granada en het Verdrag van Valetta. Uitgangspunten voor milieubeleid zoals 'bestrijding aan de bron', het preventie- en het voorzorgbeginsel zijn niet in het voorstel voor de Omgevingswet neergelegd. De reden die hiervoor wordt gegeven is enerzijds dat de beginselen niet op andere beleidsterreinen dan het milieubeleid zien en anderzijds dat de beginselen tot verstarring zouden kunnen leiden en beperkingen zouden kunnen opleggen.^[20]

Ik zelf heb een ander beeld van de mogelijke werking van beginselen. Mijns inziens gaat van het neerleggen in de wet van een beginsel als uitgangspunt voor besluitvorming een normerende werking uit, maar niet een werking die verstarrend werkt, in die zin dat geen ruimte is voor afweging van belangen of geen enkele flexibiliteit bevat. Beginselen zouden mijns inziens kunnen bijdragen aan het verenigen van flexibiliteit en rechtszekerheid.^[21] Ik denk dat het de moeite waard zou zijn dit (alsnog) te onderzoeken. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is immers aangegeven dat een belangrijk verbeterdoel van de wet is het vergroten van de afwegingsruimte voor een actieve en flexibele aanpak voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving.^[22] Beginselen kunnen als uitgangspunt voor uitvoering enerzijds richting en grenzen aangeven en anderzijds ruimte voor invulling overlaten aan betrokken bestuursorganen. Daarnaast kunnen beginselen wel degelijk een integrerende werking tot gevolg hebben. Zo is een beginsel van zuinig gebruik van ruimte toe te passen op milieuruimte én fysieke ruimte en kan een beginsel van voorzorg niet alleen voor milieu en natuur, maar ook ter bescherming van archeologische en monumentale waarden uitgangspunt zijn.

Integrale afweging?

De toetsingskaders blijven per onderdeel/activiteit verschillen. Alle toetsingskaders moeten apart doorlopen worden en een omgevingsvergunning die op meer activiteiten ziet kan niet verleend worden indien de toepassing van één toetsingskader tot uitkomst heeft dat de vergunning niet verleend kan worden. Daarmee wijzigt niets in relatie tot de regeling in de Wabo en feitelijk ook niet met de situatie die daarvoor gold. Ook voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wabo kon het zo zijn dat de milieuvergunning, de bouwvergunning, de vrijstelling van het bestemmingsplan en de aanlegvergunning waren verleend, maar de boer toch de nieuwe stal voor 500 varkens niet mocht bouwen omdat de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet moest worden geweigerd omdat het project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000 gebied aantast.

Bij de voorlichting over de Wabo is ter toelichting van de regeling voor de toetsingskader de mijns inziens zeer geslaagde metafoer van de ladenkast gebruikt. De kast stelt het project voor en de laden staan voor de verschillende toetsingskaders. Elke la moet dichtgeduwd kunnen worden na toepassing van het toetsingskader: de bouw-la, de monumenten-la, de bomenkap-la, de natuurbeschermings-la, de milieubeschermings-la enz. Als één lade niet helemaal sluit, kan het project niet doorgaan. Er valt niets uit te ruilen. Het is niet toegestaan om, omdat de bouwlade zo makkelijk sluit, de milieu-la een pietsje open te laten staan. De omgevingsvergunning in de Omgevingswet kan nog steeds als een kast worden beschouwd. Er komen wat laden bij en het waterlaatje moet door een ander bestuursorgaan gesloten worden, maar nog steeds is voorwaarde voor het sluiten van elk laatje dat het daarvoor geldende toetsingskader tot een positieve afweging leidt.

4. Beoordeling

Er is al veel geschreven en gezegd over de wenselijkheid en mogelijkheid om één toetsingscriterium voor de omgevingsvergunning te introduceren. Ik zal aan die discussie hier geen nieuwe bijdrage leveren. Veel auteurs hebben al eerder argumenten voor en tegen eerder op een rij gezet^[23] en ook in de bijdrage van Hillegers en Lam in dit tijdschrift wordt op de integrale beoordelingsnorm ingegaan.^[24] Ik ben geen voorstander van het op dit moment introduceren van één integraal toetsingskader zonder nadere uitwerking per sector in de Omgevingswet en ben het dus op dit punt eens met de wetgever. Een echt integrale norm, zonder uitwerking in concretiserende normen heeft uit een oogpunt van rechtszekerheid en toetsbaarheid te veel nadelen en lijkt ook niet uitvoerbaar. Eén integrale toets aan 'de bescherming van de fysieke leefomgeving' stuit bovendien op Europeesrechtelijke bezwaren. De Europese toetsingskaders voor besluiten, zoals die bijvoorbeeld zijn neergelegd in de Habitatrichtlijn en de Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies moeten heel precies in de nationale regelgeving worden overgenomen. Ik meen echter dat we het niet bij die constatering moeten laten. Op basis van de ervaringen met de (beperkt) integrale milieuvergunning van de Wet milieubeheer, waarmee de afweging van de verschillende milieusectoren (denk aan geluid, luchtverontreiniging, afval, hinder, externe veiligheid) tegelijk wordt uitgevoerd en tot één besluit leidt, meen ik dat we veilig kunnen vaststellen dat – ook al is een echt integrale afweging niet aan de orde^[25] – het wel degelijk de afstemming bevordert indien verschillende aspecten van één activiteit tegelijkertijd in beeld worden gebracht. Dat maakt immers het zoeken naar oplossingen mogelijk. Er is bijna geen project te verzinnen waarbij het niet voor iedereen (zowel de initiatiefnemer als voor de omgeving) beter is als in een vroeg stadium wordt nagedacht over de locatie of bouw van het bouwwerk waarin de activiteit plaatsvindt met het oog op de bescherming van het milieu en het voorkomen van hinder. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de situatie waarin een bouwkundige aanpassing (bijv. de deuren aan de andere zijde van het bedrijf) tot gevolg zou hebben gehad dat de burens veel hinder zou zijn bespaard, terwijl de initiatiefnemer geen enkel nadeel zou hebben ondervonden van die aanpassing.

Ik ben daarom voorstander van een regeling voor een omgevingsvergunning waarin de mogelijkheid bestaat om de verschillende activiteiten tegelijk en in samenhang te beoordelen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de verschillende toetsingskaders. Hierbij kan de metafoor van de ladenkast wellicht weer helpen. Ik zou wensen dat het systeem erin voorziet dat in een vroeg stadium inzicht in de samenhang van de activiteiten die tegelijk op één locatie worden ondernomen kan worden verkregen die tot aanpassing van de ladenkast kan leiden. Soms kan door een simpele aanpassing van de ladenkast als geheel, ervoor gezorgd worden dat alle laatjes makkelijk dichtschuiven. We zouden ons niet tevreden moeten stellen met een systeem dat ertoe kan leiden dat uiteindelijk een paar laden niet sluiten (pech voor de initiatiefnemer) of slechts met geweld dichtgeduwd kunnen worden ten koste van de kwaliteit van de leefomgeving. Om de hele kast te kunnen aanpassen is overleg in een vroeg stadium nodig en een bevoegd gezag dat inzicht krijgt van de initiatiefnemer over de plannen.

Deze gedachte staat dichtbij de idee van de omgevingswetgever. In het nader rapport bij het wetsvoorstel is immers nadrukkelijk aangegeven dat niet gekozen is voor een materiële integratie, maar wel voor een functionele integratie. Daarmee wordt bedoeld, zo lees ik, dat op zichzelf staande werkzame onderdelen van regelgeving worden samengevoegd in een nieuw samenhangend geheel.

“Door de aparte beoordelingskaders in stand te laten wordt de rechtszekerheid gediend. Door de beoordelingskaders in één besluit onder te brengen wordt de samenhang bevorderd.”^[26]

Daarbij is voorts aangegeven dat bij de vormgeving van het te maken 'Besluit kwaliteit leefomgeving' aandacht zal worden besteed aan de mogelijkheden om meer ruimte te bieden aan samenhangende besluitvorming. Er staat bij 'Naar de mogelijkheden daartoe wordt momenteel onderzoek verricht'.^[27]

Ik ben erg benieuwd naar dat onderzoek. Een interessante vraag is bijvoorbeeld of via de toetsing aan het omgevingsplan (voor de afwijkactiviteit) tot meer afstemming gekomen kan worden. Dat lijkt in (zeer) beperkte mate het geval. De afwijkactiviteit kan getoetst worden aan regels die zien op de bouwactiviteit zelf of het gebruik ervan als gevolg waarvan bijvoorbeeld ook getoetst kan worden aan regels betreffende de bescherming van monumenten. Toetsing aan regels die zien op sloop en kap van bomen lijkt niet mogelijk.

Ik denk dat de uitdrukkelijke keuze voor de mogelijkheid de omgevingsvergunning per activiteit aan te vragen een samenhangende beoordeling van activiteiten in de weg staat.

Ik ben dus kritisch over de reeds nu onder de Wabo ingezette weg richting het loslaten van de 'onlosmakelijkheid.' Ik ben blijkbaar minder negatief dan anderen over de ingewikkeldheid van de regeling voor onlosmakelijkheid. We hebben in onze wetgeving wel lastigere concepten waar de praktijk goed mee heeft leren leven. De keuze voor het faciliteren van de deelvergunningen is echter gemaakt en het verlenen van deelvergunningen is ook nu al praktijk. De regeling voor de onlosmakelijkheid komt bovendien slechts deels tegemoet aan de door mij gewenste mogelijkheid tot afstemming.

Ik zou daarom de makers van de uitvoeringsregelgeving willen uitdagen na te denken over 'stimulansen' voor een vroegtijdig meewegen van verschillende gevolgen van een project, ook wanneer de omgevingsvergunningen voor het project niet tegelijk worden aangevraagd.

De Omgevingswet kent instrumenten, in het bijzonder de plannen en programma's, die tot meer en betere afstemming van

de verschillende bij de fysieke leefomgeving betrokken belangen kunnen leiden. Het zou mooi zijn als die instrumenten aanleiding vormen tot meer afstemming in de concrete besluitvorming. Ik vrees echter dat het omgekeerde het geval zal zijn. Daarmee bedoel ik dat als gevolg van het feit dat de afweging bij de concrete besluitvorming (de omgevingsvergunning) via gescheiden kaders loopt, in de plannen geen integrale afweging wordt gemaakt en geen aandacht wordt besteed aan de afstemming van besluitvorming.

Voetnoten

[1]

Rosa Uylenburg is lid van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en hoogleraar milieurecht, in het bijzonder natuurbeschermingsrecht aan de Universiteit van Amsterdam. Ze schrijft dit artikel op persoonlijke titel.

[2]

Stb. 2008, 496.

[3]

Een evaluatieonderzoek naar de werking van de omgevingsvergunning heeft niet plaatsgevonden ter voorbereiding van het wetsvoorstel. In mijn bijdrage aan het preadvies voor de Vereniging voor Bouwrecht heb ik de op dat moment beschikbare gegevens over de werking van de omgevingsvergunning samengebracht. Daaruit bleek in het bijzonder dat veel deelvergunningen worden verleend. R. Uylenburg, De Omgevingsvergunning in een nieuwe habitat, in: Ch. Backes e.a., *Naar een nieuw omgevingsrecht*, Den Haag 2012, p. 53-72, hier: p. 54-59.

[4]

Zie [Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3](#), p. 25.

[5]

Als gevolg van de wijziging van art. 2.7 Wabo per 25 april 2013 (*Stb.* 2013, 145) is de eis van onlosmakelijkheid vervallen voor de activiteit bouwen (art. 2.1, lid 1, onder a Wabo) en het afwijken van het planologisch regime (art. 2.1, lid 1, onder c Wabo).

[6]

Richtlijn 2010/75/EU.

[7]

Ik verwijs naar de bijdrage van Elsbeth Vogel-Jaarsveld, *Men R* 2014/129, in dit tijdschrift.

[8]

Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 167; Hetzelfde voorstel is lang geleden al eens gedaan; H.E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer; Een analyse van de jurisprudentie, *BR* 1999, p. 375-389.

[9]

Een zelfde regeling is voorgesteld in art. 2.7, lid 5 van het wetsvoorstel Wet natuurbescherming ([Kamerstukken 2011/12, 22348, nr. 2](#)).

[10]

[Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3](#), p. 168.

[11]

[Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3](#), p. 170.

[12]

[Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3](#), p. 226; zie ook [Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 4](#), p. 29.

[13]

Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 227-231.

[14]

[Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3](#), p. 172. Het begrip beoordelingsregels is dus niet gereserveerd voor de regels die invulling van beoordelingsruimte of beoordelingsvrijheid aan bestuursorganen laten, maar ook voor bevoegdheden die beleidsvrijheid inhouden.

[15]

Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 4, p. 39-40.

[16]

Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 4, p. 17-18.

[17]

Nader rapport, [Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 4](#), p. 7 en p. 39-40.

[18]

Nader Rapport, [Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 4](#), p. 57.

[19]

Nader Rapport, [Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 4](#), p. 67.

[20]

Nader Rapport, [Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 4](#), p. 68.

[21]

zie voor een recent overzicht van de rol en mogelijke voor- en nadelen van het opnemen van beginselen in de Omgevingswet H.F.M.W. van Rijswijk, Een normatief kader voor het omgevingsrecht, in: Ch. W. Backes e.a., *Naar een nieuw omgevingsrecht, preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht*, Den Haag 2012, p. 5-29, hier: p. 24-27.

[22]

Kamerstukken II 2013/14, 33962 nr. 3, p. 25.

[23]

Ch. W. Backes, Integraal en flexibel omgevingsrecht- droom of drogbeeld?, in: Ch. W. Backes e.a., *Naar een nieuw omgevingsrecht, preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht*, Den Haag 2012, p. 31-51; H. Tolsma, Omgevingsvergunning model 4; een stap dichterbij met de Omgevingswet? *M en R* 2012/18, p. 82-89; P. Driessen en B. Schueler, Naar een integraler omgevingsbeleid, in: T. de Gier e.a. (red.), *Goed verdedigbaar*, Kluwer 2011, p. 257-272; Th. Drupsteen, Een omgevingswet, in: T. de Gier e.a. (red.), *Goed verdedigbaar*, Kluwer 2011, p. 273-285, hier p. 275; Jan van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht* (diss), Kluwer 2012, p. 133-148; J.H.G. van den Broek, De Kroonjuwelen van VROM, *NJB* 2005, p. 578; P.J.J. van Buuren, De brede VROM-vergunning, een onbereikbaar ideaal, *BR* 2004, p. 99 e.v.

[24]

S. Hillegers, T.E.P.A. Lam, (G)een integrale afweging op vergunningniveau, *M en R* 2014/127.

[25]

Zie M.G.W.M. Peeters en F.H. Oosterhuis. *Integrale afweging vergunningverlening*.STEM publicatie 2010/8.

[26]

[Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 4](#), p. 45.

[27]

[Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 4](#), p. 45.