

Wabo: antwoorden op praktijkvragen

Publicatie van de Vereniging voor Milieurecht

Wabo:
antwoorden op praktijkvragen

Verslag van de 107^{de} ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht,
georganiseerd in samenwerking met het ministerie van VROM
op 16 maart 2010

Mw. mr. Y.G.C.M. Bijkerk
Mr. J.H.G. van den Broek
Prof. mr. P.J.J. van Buuren
Mw. mr. R. Leijendekker-van Kaam
Mr. ing. B. Rademaker

Eindredactie:
Mw. mr. N. Teesing

Boom Juridische uitgevers
Den Haag
2010

© 2010 Vereniging voor Milieurecht / Boom Juridische uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprerecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-8974-306-0

NUR 828

www.bju.nl

Inhoud

Lijst van afkortingen	7
Voorwoord	9
I De Wabo komt! – Mr. ing. B. Rademaker	11
1. Inleiding	11
2. Vereenvoudiging en ontkokering	11
3. Onlosmakelijke samenhang	13
4. Volledigheid aanvraag is gedeelde verantwoordelijkheid	15
5. Bijzondere samenhang bij bouwen en planologisch strijdig gebruik	16
6. Omgevingsvergunning voor bouwen met impliciet rechtsoordeel over planologische aanvaardbaarheid	17
7. Gefaseerd verleende omgevingsvergunning	18
II Belanghebbende, onderdelentrichter en bestemmingsplannen – Prof. mr. P.J.J. van Buuren	21
1. Inleiding	21
2. De kring van belanghebbenden onder de Wabo	21
3. De toepassing van artikel 6:13 Awb bij beroep tegen de omgevingsvergunning	29
4. Overgangsrecht voor bestemmingsplannen	31
5. Ten slotte	33
III De Wabo in bedrijf – Mr. J.H.G. van den Broek	35
1. Inleiding	35
2. Helen, delen of faseren	36
2.1 Helen	36
2.2 Delen	37
2.3 Faseren	37
3. Los, vast of los-vast	38
3.1 Los	38
3.2 Vast	38
3.3 Los-vast	40
4. Bezwaar en beroep	41
5. Conclusie	41

IV	Uitvoeringspraktijk invoering Wabo – Mw. mr. Y.G.C.M. Bijkerk	43
1.	1 loket, 1 aanvraag	44
2.	Digitale behandeling	46
3.	Samenwerking	47
4.	Grootste veranderingen	48
5.	De praktische invloed op organisaties	49
6.	Zorgpunten	49
V	Korte introductie Omgevingsloket online – Mw. mr. R. Leijendekker-van Kaam	51
1.	Inhoud Omgevingsloket online	51
2.	Doel Omgevingsloket online	51
3.	Wanneer is Omgevingsloket online gereed?	51
4.	Zelf aan de slag!	52
	Verslag van de discussie	53
	Deelnemerslijst	59
	Uitgaven van de Vereniging voor Milieurecht	63
	Over de Vereniging voor Milieurecht	67

Lijst van afkortingen

AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B en W	Burgemeester en wethouders
Bor	Besluit omgevingsrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
Chw	Crisis- en herstelwet
JB	Jurisprudentie Bestuursrecht
M en R	Tijdschrift voor Milieu en Recht
Mor	Ministeriële regeling omgevingsrecht
MvA	Memorie van Antwoord
MvT	Memorie van Toelichting
Nbwet 1998	Natuurbeschermingswet 1998
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
TBR	Tijdschrift voor Bouwrecht
TO	Tijdschrift voor Omgevingsrecht
TvB	Tijdschrift voor Bestuursrecht
VROM	Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wro	Wet ruimtelijke ordening
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud)

Voorwoord

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.

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. ing. B. Rademaker (beleidscoördinator wetgeving, ministerie van VROM) een inleiding over de Wabo. De heer prof. mr. P.J.J. van Buuren (Raad van State, staatsraad i.b.d. en hoogleraar Bestuursrecht Universiteit Utrecht) ging in op het begrip belanghebbende, de toepassing van de onderdelentrecht en het overgangsrecht voor bestemmingsplannen onder de Wabo.

De heer mr. J.H.G. van den Broek (VNO-NCW, Senior Legal Counsel) reageerde 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. Mw. mr. Y.G.C.M. Bijkerk (DCMR) gaf aan dat het met de Wabo er voor de grote steden niet eenvoudiger op wordt: op het vlak van procedures en werkafspraken moet heel veel afgestemd worden tussen de verschillende backoffices. Mw. R. Leijendekker-van Kaam (ministerie van VROM) gaf de deelnemers een blik op het Omgevingsloket waar de aanvragen binnenkort kunnen worden ingediend.

Tot slot vond een plenaire discussie plaats onder leiding van mw. mr. drs. M.C. Lamens (vicevoorzitter VMR, werkzaam als hoofd adviesgroep RBOI Rotterdam).

In deze publicatie van de Vereniging voor Milieurecht vindt u de inleidingen van de sprekers, het verslag van de discussie en de deelnemerslijst.

I De Wabo komt!

*Mr. ing. B. Rademaker**

1. Inleiding

De Wabo komt. En wel per 1 juli aanstaande. Althans, alles is erop gericht dat ook te halen. De wetgeving is inmiddels helemaal door het parlement aanvaard en op 1 april 2010 gepubliceerd in het Staatsblad (Stb 2010, 142-144). Het gaat hier om: de Invoeringswet Wabo, het Invoeringsbesluit, het Besluit omgevingsrecht (Bor), waarin de regels rondom vergunningvrij bouwen zijn opgenomen, en de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor) (Stcrt 2010, nr. 5162).

We kunnen dus allemaal aan de slag. Samen! Want de Wabo gaat automatisch leiden tot een betere samenwerking. Daar worden we allemaal beter en slimmer van.

2. Vereenvoudiging en ontkokering

De Wabo vereenvoudigt de procedurele wetgeving via een integratie van vergunningprocedures. Dit kernidee van de Wabo leidt tot een aanmerkelijke vereenvoudiging. Alle bestaande vergunningprocedures worden overbodig. Dat geldt eveneens voor bestaande aanhoudingsregelingen en coördinatieregelingen van de bouwvergunning met onder meer de milieuvergunning. Als hoogtepunt van procedurele spaghetti noem ik de bouwvergunningprocedure wanneer die oploopt met een procedure om af te wijken van het bestemmingsplan. In veel gemeenten wordt naar schatting tussen de 50 en 75% van de bouwvergunningen verleend met een afwijking (vrijstelling, ontheffing of projectbesluit) van het bestemmingsplan. Dat is al wat wel genoemd wordt een 'meervoudige aanvraag', waar je nu nog te maken hebt met een astronomisch ingewikkelde regeling.¹ De Wabo maakt hier in procedureel opzicht schoon schip en herstelt naar mijn mening ook een historische fout. Hoe heeft men toch ooit een Wet op de Ruimtelijke Ordening kunnen ontwikkelen en alles wat met bouwen te maken heeft in de Woningwet kunnen laten? Door twee zo

* De auteur is beleidscoördinator wetgeving bij het directoraat-generaal Ruimte van het ministerie van VROM. Deze bijdrage is geschreven op persoonlijke titel.

1. Korthedshalve verwijs ik naar het artikel dat mijn collega Esther Matiasen en ik hier samen over schreven in *TBR* 2008/154.

intens met elkaar verweven onderwerpen op te splitsen in twee verschillende wetten wordt het, zelfs met de slimste coördinatieregeling, nooit eenvoudig.

Coördinatie is geen oplossing voor vereenvoudiging van de procedurele wetgeving. Je stapelt regelingen op elkaar en voegt daar nog eens een regeling aan toe die er met allerlei goede bedoelingen en een coördinerend orgaan voor moet zorgen dat al die versnipperde procedures onderling op elkaar worden afgestemd. Dat kan slimmer en eenvoudiger. Met de Wabo sla je alle bestaande procedures plat op elkaar tot één procedure in één wet. Niet langer heb je dan voor elk dingetje een eigen wet met een eigen verbodsbepaling, een eigen toetsingskader, een eigen procedure, een eigen aanvraagformulier en een eigen afdeling bij een gemeente. Maar je krijgt in één wet een opsomming van de dingen die verboden zijn zonder vergunning. In die wet schrijf je verder op wanneer voor die dingen de vergunning al dan niet kan worden verleend en geef je ook nog aan met welke procedure zo'n vergunning wordt voorbereid. De Wabo is in dat opzicht een hele gewone wet die feitelijk qua wetgevingstechniek weinig nieuws biedt ten opzichte van de bestaande toestemmingsstelsels die nu nog verspreid in allerlei bijzondere wetten staan. Het enige wat de Wabo (met een heel hoog 'copy-paste'-gehalte) doet, is de verbodsbepalingen en toetsingskaders op een rijtje zetten. Het wonder in eenvoud is dan vervolgens dat je telkens gebruikmaakt van dezelfde uniforme voorbereidingsprocedure (in twee varianten: regulier en uitgebreid), waarin op basis van één aanvraag, door één bevoegd gezag, één besluit wordt genomen. Alle bestaande vergunningprocedures die oplossen in de Wabo worden hiermee overbodig en zo wordt er dus een heel dik pak aan bijzondere wetgeving geschrapt. En dat is eerlijk gezegd razend knap, want eenvoudig is moeilijk en het bijverzinnen van nieuwe regels gaat nog altijd een stuk makkelijker dan het wegverzinnen van bestaande regels. Door het bundelen van alle versnipperde procedures in één regeling ontstaan er bovendien mogelijkheden van een landelijke voorziening voor digitale indiening en behandeling van vergunningaanvragen, een landelijk uniform aanvraagformulier (op papier en elektronisch), communicatie, voorlichting en opleidingen. Dit soort voorzieningen zouden voor alle huidige versnipperde toestemmingsstelsels onbetaalbaar zijn geweest.

De Wabo heeft op rijksniveau al geleid tot een ongekende ontkokering in het denken. Dat zal ook gebeuren in de uitvoeringspraktijk. De Wabo brengt veel vergunningprocedures bij elkaar, waardoor inhoudelijk specialisten zullen moeten samenwerken. Dat betekent: oogkleppen af en over veilige en bekende grenzen heen kijken. Op deze manier worden we collectief steeds slimmer en zullen er mogelijkheden worden ontdekt om ingewikkelde zaken eenvoudiger te maken. Dat zal ook gelden voor het creëren van een betere afstemming en samenhang tussen de diverse toetsingskaders (tijdens de parlementaire behandeling van de Wabo is dit wel 'Model 4'

gaan heten). Momenteel worden er al stappen gezet om de materiële wetgeving op onderdelen slimmer op elkaar te laten aansluiten. Er wordt bijvoorbeeld gewerkt aan een integrale AMvB voor het bouwen, brandveilig gebruik, slopen en veiligheid op bouwplaatsen.² Het voornemen bestaat om beleidsregels voor de welstandstoets (welstandsnota) te integreren in het bestemmingsplan.³ En met de modernisering van het monumentenbeleid wordt de bescherming van cultuurhistorische waarden een vanzelfsprekend onderdeel van de ruimtelijke ordening.⁴ Het lijkt mij voor de hand liggend dat op termijn de bouwparagraaf van de Woningwet, de Wro, de Monumentenwet 1988 en de Wet milieubeheer geheel of gedeeltelijk zullen opgaan in de Wabo (of moet ik zeggen ‘Wetboek van omgevingsrecht’?). Dat zou ook best eens kunnen gelden voor de Waterwet en de wetgeving op natuurgebied. De Wabo is het begin van een verdergaande vereenvoudiging in het omgevingsrecht.

3. Onlosmakelijke samenhang

Dan nu aandacht voor het begrip onlosmakelijke samenhang. Zoals bekend maakt de Wabo het mogelijk om voor een project, dat bestaat uit één of meer activiteiten (die nu nog allemaal afzonderlijk op grond van bijzondere wetgeving vergunningplichtig zijn), in één keer een vergunning te krijgen. De Wabo bepaalt voor welke activiteiten een omgevingsvergunning is vereist. De initiatiefnemer bepaalt of en, zo ja, voor welke activiteiten hij een omgevingsvergunning aanvraagt. Indien de aanvrager een door hem gevraagde vergunning krijgt, kan hij het vergunde project overeenkomstig die vergunning uitvoeren. Activiteiten die een aanvrager al dan niet bewust buiten de aanvraag heeft gehouden, zijn niet vergund en mogen dus ook niet worden uitgevoerd. Indien er bijvoorbeeld een boom gekapt moet worden om plaats te maken voor een op te richten bouwwerk, kan men met een omgevingsvergunning voor alleen het bouwen van dat bouwwerk nog niet zoveel beginnen. Eerst zal ook een omgevingsvergunning voor het kappen van de boom moeten zijn verleend. Het is een verantwoordelijkheid van de aanvrager dat hij een vergunning heeft voor de activiteiten die hij wenst uit te voeren. In het gegeven voorbeeld zal er dus ook een vergunning moeten zijn voor het kappen van de boom. De Wabo brengt in dit principe niets nieuws. Dankzij de opzet van het landelijk aanvraagformulier krijgt de initiatiefnemer wel een beter overzicht op alle vergunningplichtige activi-

2. In deze AMvB zullen het Bouwbesluit 2003, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken en onderdelen van de bouwverordening opgaan. Zie ook de Wijziging van de Woningwet, waarin de grondslag voor deze AMvB is vastgelegd in *Stb.* 2009, 324.

3. Zie het kabinetsstandpunt inzake de evaluatie van welstandstoezicht en vergunningvrij bouwen, *Kamerstukken II* 2008/09, 28 325, nr. 94.

4. Zie de beleidsbrief over modernisering van de Monumentenzorg, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 156, nr. 1.

teiten en zal hij vanzelf de juiste activiteiten aankruisen waarvoor hij een vergunning wenst te ontvangen.

De Wabo staat het in principe toe om eerst een vergunning te vragen voor een bepaalde activiteit en pas later voor een andere activiteit. Denk aan een aanvraag voor het kappen van bomen, daarna een aanvraag om enkele bouwwerken te slopen en daarna een aanvraag voor het bouwrijp maken van de gronden. Opvolgende grondeigenaren kunnen dan bijvoorbeeld (een) omgevingsvergunning(en) vragen voor het bouwen van bijvoorbeeld woningen, een ziekenhuis, een school enzovoort. De Wabo faciliteert de praktijk zo optimaal mogelijk. Artikel 2.7 Wabo begrenst echter de mogelijkheden om projecten op deze manier op te splitsen in deelvergunningen. Activiteiten die onlosmakelijk met elkaar samenhangen, kunnen niet los van elkaar worden beoordeeld. Artikel 2.7 regelt om die reden dat die activiteiten ook niet los van elkaar kunnen worden aangevraagd. Bij onlosmakelijk samenhangende activiteiten gaat het om activiteiten die tegelijkertijd in twee of meer activiteitenomschrijvingen vallen. Tussen bijvoorbeeld het slopen van een bestaand bouwwerk, het oprichten van een nieuw bouwwerk, het maken van een nieuwe inrit en het kappen van een aantal bomen kan weliswaar samenhang bestaan, maar het betreft geen onlosmakelijke samenhang. Voor al van die genoemde activiteiten kan in één keer een omgevingsvergunning worden gevraagd, maar in plaats daarvan kan voor de diverse activiteiten ook geclusterd in twee of meer aanvragen een vergunning worden gevraagd. Elk van deze activiteiten kent zijn eigen toetsingskader, waaraan een zelfstandige beoordeling kan plaatsvinden zonder dat daaruit de noodzaak voortvloeit van een samenhangende beoordeling. Voor een goede beoordeling van de aanvraag is het op zichzelf ook niet nodig om te weten welke activiteiten mogelijk in de toekomst nog meer zullen gaan plaatsvinden. In het kader van de Wabo zullen activiteiten waarvoor pas later een vergunning wordt gevraagd, automatisch als een nieuw project worden aangemerkt. Het kan zelfs zo zijn dat de ene activiteit niet kan plaatsvinden voordat een andere activiteit is uitgevoerd. Denk aan het gegeven voorbeeld van het kappen van de boom, alvorens op die plek een bouwwerk kan worden gebouwd. Er is dan weliswaar sprake van samenhang, maar nog steeds is daarbij geen sprake van onlosmakelijke samenhang. Het kappen van de boom kan immers ook los van het bouwen van het bouwwerk plaatsvinden. Het bouwen behelst een andere handeling dan het kappen van de boom.

Van onlosmakelijke samenhang is pas sprake als er een handeling wordt verricht die tegelijkertijd onder twee of meer activiteiten valt. Twee of meer activiteiten dus die zien op dezelfde handeling. Het gaat dan om een activiteit die uit juridisch oogpunt tegelijkertijd ook aangemerkt moet worden als een andere activiteit. Deze beide activiteiten overlappen elkaar, zijn fysiek niet te scheiden of op te splitsen, kunnen

niet los van elkaar worden gezien, vormen één en dezelfde handeling. Vanwege de overlap in de activiteitenomschrijvingen is het niet mogelijk om de handeling op te knippen in deelvergunningen. Te denken valt aan de verbouwing van een rijksmonument. Deze verbouwing is een meervoudig vergunningplichtige handeling, omdat het twee activiteiten betreft. Er is sprake van ‘bouwen’ als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onderdeel a Wabo en tegelijkertijd moet die handeling worden aangemerkt als ‘het in enig opzicht wijzigen van een beschermd monument’ als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onderdeel f Wabo. Als het ‘bouwen’ stopt, stopt automatisch ook ‘het in enig opzicht wijzigen van een beschermd monument’, en andersom. Thans geldt dat voor de betreffende handeling zowel een bouwvergunning als een monumentenvergunning is vereist. Onder de Wabo is die handeling gebonden aan slechts één vergunning, maar valt ze wel onder twee activiteitenomschrijvingen. Een ander voorbeeld betreft het ‘bouwen’ en ‘oprichten’ van een fabriek. Daarbij is sprake van ‘bouwen’ als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onderdeel a en tegelijkertijd van ‘oprichten van een inrichting’ als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onderdeel e. In de huidige situatie is voor deze handeling zowel een bouwvergunning als een milieuvergunning vereist (die procedureel met een coördinatieregeling aan elkaar zijn verknoopt). Onder de Wabo zijn beide activiteiten onlosmakelijk, en dienen dus in één keer te worden aangevraagd.

4. Volledigheid aanvraag is gedeelde verantwoordelijkheid

De primaire verantwoordelijkheid voor het doen van een volledige aanvraag rust op de aanvrager. Daarbij hoort ook aan de eis uit artikel 2.7 te zijn voldaan. Alle onlosmakelijk samenhangende activiteiten moeten dus deel uitmaken van de aanvraag. Er is echter sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. Ook op het bevoegd gezag rust de verantwoordelijkheid om na te gaan of een aanvraag volledig is. Indien bijvoorbeeld voor het verbouwen van een monument alleen een vergunning wordt gevraagd voor de activiteit ‘bouwen’, en de activiteit ‘wijzigen van een beschermd monument’ om welke reden dan ook niet gelijktijdig is aangevraagd, is er sprake van een onvolledige aanvraag. Het bevoegd gezag behoort in deze situatie de aanvrager, overeenkomstig artikel 4:5 Awb, in de gelegenheid te stellen de aanvraag aan te vullen. Indien de aanvrager aan die geboden mogelijkheid geen gevolg geeft, zal het bevoegd gezag de aanvraag buiten behandeling laten. In een situatie waarin een onvolledige aanvraag is gedaan, waarbij ook het bevoegd gezag deze onvolledigheid onverhoopt niet heeft onderkend en de vergunning voor de gevraagde activiteit heeft verleend, zal die activiteit niet mogen worden verricht. In het voorbeeld van de verbouwing van het beschermde monument kan een omgevingsvergunning voor de activiteit ‘bouwen’ immers het verbod uit artikel 2.1 lid 1 onderdeel f Wabo voor het wijzigen van het beschermde monument niet wegnemen. Voor het wijzigen

van een beschermd monument is in die situatie geen vergunning verleend en die activiteit blijft, zolang daarvoor geen omgevingsvergunning is verleend, dan ook onverminderd verboden.

5. Bijzondere samenhang bij bouwen en planologisch strijdig gebruik

De hiervoor beschreven ‘gedeelde verantwoordelijkheid’ geldt in beginsel voor alle onlosmakelijk met elkaar samenhangende activiteiten. Deze activiteiten dienen gelijktijdig in één aanvraag te worden aangevraagd en de aanvrager dient hier primair voor te zorgen. Voor de combinatie van ‘bouwen’ als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onderdeel a en ‘planologisch strijdig gebruik’ als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onderdeel c geldt een bijzondere regeling. Er is voor gekozen om de onlosmakelijkheid tussen bouwen en planologisch strijdig gebruik in de Wabo strikter vorm te geven, vergelijkbaar zoals dat ook in de Woningwet reeds het geval is. Alvorens daar verder op in te gaan is het goed om eerst nog expliciet aandacht te schenken aan de activiteit ‘planologisch strijdig gebruik’ uit artikel 2.1 lid 1 onderdeel c Wabo. Om een activiteit te verrichten die strijdig is met de toepasselijke planologische regelgeving uit bijvoorbeeld het bestemmingsplan of de beheersverordening, geldt ingevolge dat artikelonderdeel als hoofdregel dat een omgevingsvergunning is vereist. Het toestaan dat handelingen worden verricht die afwijken van een bestemmingsplan of beheersverordening geschiedt onder de Wabo dus niet langer door verlening van een ontheffing of een projectbesluit, maar door verlening van een omgevingsvergunning. Deze omgevingsvergunning wordt verleend voor het realiseren van een ‘gebruik’ van gronden of van bouwwerken dat strijdig is met de geldende planologische regelgeving (planologisch strijdig gebruik). Het gaat hier om planologisch gebruik ‘in ruime zin’, zoals bedoeld in artikel 3.1 Wro. Dat betreft niet alleen het feitelijk gebruik van gronden en reeds gerealiseerde bouwwerken (zijnde gebruik in enge zin), maar ook het aanleggen van werken, geen bouwwerken zijnde, en het bouwen en slopen van bouwwerken. Het betreft dus alle planologisch relevante activiteiten die strijdig zijn met de planologische regelgeving. De vergunningplicht op grond van artikel 2.1 lid 1 onderdeel c Wabo geldt uitsluitend voor planologisch strijdig gebruik. Zolang handelingen voldoen aan de planologische regelgeving, geldt die vergunningplicht niet.

Concreet betekent het voorgaande dat indien men gaat bouwen op een plek waar dat in strijd is met het bestemmingsplan, voor twee activiteiten een omgevingsvergunning moet worden gevraagd: bouwen (artikel 2.1 lid 1 onderdeel a) en planologisch strijdig gebruik (artikel 2.1 lid 1 onderdeel c). Deze activiteiten hangen onlosmakelijk met elkaar samen en moeten dus in één keer worden aangevraagd. De onlosmakelijke samenhang tussen deze activiteiten is in de Wabo, zoals gesteld, strikter

vormgegeven doordat in artikel 2.10 lid 1 onderdeel c de planologische regelgeving een weigeringsgrond vormt voor een omgevingsvergunning voor de activiteit ‘bouwen’. Het leidt er toe dat het bevoegd gezag een aanvraag voor de activiteit ‘bouwen’ te allen tijde aan de geldende planologische regelgeving toetst. Indien daarbij geconstateerd wordt dat sprake is van strijd met die planologische regelgeving, geldt ingevolge artikel 2.10 lid 2 Wabo dat de aanvraag om te bouwen tevens wordt aangemerkt als een aanvraag voor een ‘planologisch strijdig gebruik’ als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onderdeel c. De aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt in zo’n geval dus van rechtswege tevens een aanvraag om toe te staan dat wordt afgeweken van de geldende planologische regelgeving.

6. Omgevingsvergunning voor bouwen met impliciet rechtsoordeel over planologische aanvaardbaarheid

Anders dan de eerder beschreven hoofdregel leidt de onlosmakelijke samenhang bij ‘bouwen’ en ‘planologisch strijdig gebruik’ tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling. Door het feit dat de planologische regelgeving als weigeringsgrond is opgenomen in artikel 2.10 Wabo, rust op het bevoegd gezag de verantwoordelijkheid de bouwactiviteit hierop te beoordelen en de aanvraag, bij strijd met die regelgeving, tevens aan te merken als verzoek om een vergunning voor de activiteit in artikel 2.1 lid 1 onderdeel c. Indien wordt voldaan aan de voorwaarden in artikel 2.12 kan de vergunning in zo’n geval worden verleend. In het geval dat de aanvraag slechts ziet op de activiteit ‘bouwen’ en ook het bevoegd gezag onverhoopt de strijd met het bestemmingsplan niet onderkent, ontstaat de volgende situatie. De omgevingsvergunning die in zo’n geval wordt verleend, geldt uitsluitend voor de activiteit ‘bouwen’, maar bevat impliciet ook het rechtsoordeel dat het bestemmingsplan (of andere planologische regelgeving) niet aan dit bouwen in de weg staat. Zodra zo’n omgevingsvergunning onherroepelijk wordt, betekent dit dat men legaal en zonder risico overeenkomstig deze vergunning kan bouwen (behoudens de eventuele toepasselijkheid van andere regels). Dat geldt dus ook in een situatie waarbij de strijd met het bestemmingsplan niet is onderkend. Derden-belanghebbenden kunnen in zo’n situatie – na het onherroepelijk worden van de vergunning – geen te honoreren verzoek meer doen om handhavend op te treden wegens strijd met artikel 2.1 lid 1 onderdeel c Wabo. Daarmee blijft de bestaande praktijk onder de Woningwet en de Wro ongewijzigd en kan de in de jurisprudentie ontwikkelde lijn op dit punt worden voortgezet. Een onherroepelijke omgevingsvergunning om te bouwen vrijwaart een vergunninghouder (mits deze handelt overeenkomstig de vergunning) derhalve van eventuele strijd met het bestemmingsplan of andere geldende planologische regelgeving. Dat geldt zowel voor de in het bestemmingsplan (of andere planologische

regeling) opgenomen regels inzake het bouwen⁵ als voor de regels omtrent het gebruik⁶ van het bouwwerk.

7. Gefaseerd verleende omgevingsvergunning

Om gelijksoortige redenen als waarom gewerkt wordt met een deelvergunning kan er ook bij onlosmakelijk samenhangende activiteiten aanleiding bestaan om een omgevingsvergunning in twee fasen te verkrijgen. In artikel 2.5 biedt de Wabo die mogelijkheid. Het blijft wel één vergunning, maar de beoordeling van de aanvraag en de besluitvorming daaromtrent kunnen in twee fasen plaatsvinden. Elke fase vormt een opzichzelfstaand appellabel besluit gericht op rechtsgevolg waaraan, na het onherroepelijk worden, een gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend. Beide besluiten (indien positief) vormen gezamenlijk de omgevingsvergunning en de activiteiten kunnen pas plaatsvinden als beide fasebesluiten zijn verkregen. Een gefaseerde omgevingsvergunning laat zich vergelijken met de bestaande figuur van de gefaseerde bouwvergunning. Maar er is ook een verschil. De gefaseerde bouwvergunning voorziet in de mogelijkheid om in een eerstefasebesluit in rechte zekerheid te verkrijgen over de vraag of het bouwproject planologisch aanvaardbaar is, inclusief de toets aan de stedenbouwkundige voorschriften uit de bouwverordening (voor zover van toepassing) en de beleidsregels uit de welstandsnota. De tweedefasebouwvergunning voorziet alleen in een bouwtechnische toets aan onder meer het Bouwbesluit 2003. In de Wabo is de aanvrager geheel vrij om te bepalen welke activiteit in welke fase wordt beoordeeld. Daarbij geldt wel dat uitsluitend een gefaseerde beoordeling per activiteit kan plaatsvinden. Vergelijkbaar met de gefaseerde bouwvergunning kan bijvoorbeeld worden gekozen om de planologische aanvaardbaarheid (met een toets van de activiteit uit artikel 2.1 lid 1 onderdeel c aan artikel 2.12 Wabo) te laten beoordelen in een eerstefasebesluit en het bouwen (met een toets van de activiteit uit artikel 2.1 lid 1 onderdeel a aan artikel 2.10 Wabo) in een tweedefasebesluit. In dit voorbeeld zal niet alleen de toets aan het Bouwbesluit 2003 maar ook de toets aan de stedenbouwkundige voorschriften uit de bouwverordening en welstandsnota in de tweede fase plaatsvinden. Een ander voorbeeld waarin fasering wenselijk kan zijn betreft de situatie waarin de milieuaspecten van een project al wel voldoende concreet zijn uitgewerkt voor het indienen van een

5. Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 oktober 2006, LJN AY9401, waarin is bepaald dat bouwvoorschriften uit een bestemmingsplan zich niet lenen voor een zelfstandige handhaving.

6. Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 juni 2001, 200100139/1, AB 2001, 350 en ABRvS 8 september 2004, LJN AQ9919, waaruit blijkt dat sprake is van een ‘impliciete vrijstelling’ indien uit de aanvraag om een bouwvergunning zonder meer kan worden afgeleid dat het bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan zal worden gebruikt, en het college, zich bewust van dat voorgenomen gebruik, de vergunning in weerwil van de planvoorschriften heeft verleend.

aanvraag, maar de bouwaspecten van het project nog in ontwikkeling zijn en wellicht zelfs mede afhankelijk zijn van de precieze inhoud van het besluit omtrent de milieuaspecten. Milieubelemmeringen kunnen immers van invloed zijn op de wijze waarop een inrichting moet worden gebouwd. Ook in die situatie kan het kostenbesparend zijn om een eerstefasebesluit inzake de milieuaspecten te verkrijgen, alvorens de aanvraag tweede fase wordt uitgewerkt en ingediend omtrent de bouwaspecten van het project.

Aan de slag met de Wabo

Dames en heren: de Wabo komt er aan. Laten we er samen iets van maken!

II Belanghebbende, onderdelentrechter en bestemmingsplannen

*Prof. mr. P.J.J. van Buuren**

1. Inleiding

Het ziet ernaar uit dat de Wabo dan toch echt over enkele maanden in werking gaat treden. Het zal misschien niet 1 juli a.s. worden, maar we mogen toch wel aannemen dat het niet vele maanden later zal worden. De invoering van de Wabo brengt een grote verandering in het omgevingsrecht. Het materiële recht verandert niet, zo wordt veelal gezegd, maar als je goed kijkt, zijn er hier en daar in de Wabo en het daarmee samenhangende Besluit omgevingsrecht (Bor) toch nog wel belangrijke inhoudelijke veranderingen ten opzichte van het voorafgaande recht te vinden. Ik noem als voorbeeld de nieuwe regeling voor planologische kruimelgevallen. Nadat die al verruimd was bij de invoering van de Wro, wordt die nu wederom verruimd. Er is zeker twijfel mogelijk of langzamerhand niet een grens overschreden is. Diezelfde vraag mag worden gesteld voor de regels in het Bor voor vergunningvrij bouwen. Maar de grootste veranderingen zijn van meer formele en procedurele aard. Daar zullen wij als beoefenaren van het omgevingsrecht ons degelijk op moeten voorbereiden.

Zoals uit de titel blijkt wil ik drie onderwerpen aan de orde stellen. Ik wil iets zeggen over de kring van belanghebbenden in beroepsprocedures onder de Wabo, over de vraag hoe artikel 6:13 Awb (de onderdelentrechter) moet worden toegepast, en ten slotte de vraag opwerpen of niet een bepaling van overgangsrecht nodig is voor de op het moment van inwerkingtreding van de Wabo bestaande bestemmingsplannen.

2. De kring van belanghebbenden onder de Wabo

Onder de Wabo kunnen belanghebbenden op grond van de Awb beroep instellen tegen de omgevingsvergunning. Dat kan, zoals bekend, een vergunning zijn die verschillende vergunningen omvat die we thans nog als geheel afzonderlijke vergunningen kennen en behandelen. Ik noem dat thans nog geldende recht maar vast 'het

* Prof. mr. Peter van Buuren is lid van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en hoogleraar Bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht (Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid).

oude recht' om u vast te laten wennen aan het idee dat het straks allemaal anders is. Onder het 'oude recht' kan de kring van belanghebbenden verschillend uitwerken voor verschillende vergunningen. Voor een bouwvergunning is die niet per definitie hetzelfde als voor de milieuvergunning of een kapvergunning dan wel een uitwegvergunning. Voor een bouwvergunning is vooral van belang of de betrokkene zicht heeft op het vergunde bouwwerk of in de directe nabijheid daarvan woont, of eigenaar is van aangrenzende percelen. Volgens een analyse van Fleur Onrust uit 2008 geldt voor beroepszaken tegen bouwvergunningen dat iemand die woont of grond in eigendom heeft op een afstand van minder dan 100 meter, uitzonderingen daargelaten, altijd wel als belanghebbende wordt aangemerkt.¹ Maar iemand die woont op een grotere afstand, kan ook wel belanghebbende zijn.

Ik geef een voorbeeld. Wanneer een *bouwvergunning* voor een schuur ten behoeve van een pluimveehouderij van enige omvang wordt verleend, wordt onder het oude recht voor de beantwoording van de vraag of appellant belanghebbende is primair gekeken naar de vraag of de appellant in de directe omgeving woont of daar gronden in eigendom heeft. Laten we aannemen dat hij op ruim 300 meter afstand woont. In dat geval moet worden gezien of hij direct zicht heeft op het bouwwerk. Zeker indien het bouwwerk op basis van een projectbesluit is verleend, is ook relevant of er eventueel verkeersproblemen zijn te verwachten en meer in het algemeen of er op die afstand nog een relevante ruimtelijke uitstraling is.

Tot die ruimtelijke uitstraling behoren in beginsel ook de gevolgen voor een goed woon- en leefklimaat ter plaatse. Dus als betrokkene aanvoert dat hij in zijn woning of op zijn perceel, gelet op de afstand, stankhinder van de pluimveehouderij zal ondervinden, moet de vraag worden beantwoord of inderdaad aannemelijk is dat op die afstand stankhinder zal worden ondervonden. Wordt die vraag bevestigend beantwoord, dan kan betrokkene als belanghebbende worden aangemerkt.

Burgemeester en wethouders zullen er in de projectprocedure echter op wijzen dat de vraag of er te veel stankhinder zal optreden, al in het kader van de verlening van de milieuvergunning is gezien en dat in dat kader is geoordeeld dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning van appellant mogelijk is. Verlening van de bouwvergunning is immers niet mogelijk alvorens de milieuvergunning is verleend, de beroepstermijn voor het instellen van beroep tegen die vergunning is verstreken en er gelegenheid is geweest voor het vragen van een voorlopige voorziening.² Kloppen die mededelingen van de zijde van het bestuur, dan is dat van invloed op het oordeel of betrokkene die op enige afstand woont, nog wel als belanghebbende in de bouwvergunningprocedure moet worden aangemerkt.

1. F. Onrust, 'Het belanghebbendebegrip in de Wabo', *Bouwrecht* 2008/85, p. 401 e.v. (p. 402).

2. Art. 52 Woningwet.

Omwonenden beseffen dat meestal heel goed en daarom zien we meestal dat bezwaren tegen bouwvergunningen, al dan niet verleend op basis van een projectbesluit, worden geformuleerd in termen van uitzichtvermindering, verkeersproblemen, toenemende parkeerdruk en dergelijke. Voor een bouwvergunning voor een pluimveeschuur kan niet algemeen worden gezegd op welke afstand een omwonende nog net wel of juist net niet meer belanghebbende is, maar voorstelbaar is dat van een omwonende op een afstand van meer dan 300 meter gezegd zal worden dat hij geen belanghebbende is.

Een goed voorbeeld van deze benadering geeft een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak in hoger beroep op een beroep van enkele omwonenden van een perceel waarop een biomassavergistingsinstallatie moet komen. De rechtbank had betrokkenen als belanghebbenden aangemerkt, maar de Afdeling komt daarover ambtshalve oordelend tot een ander oordeel. Ten aanzien van een tweetal appellanten wordt vastgesteld dat zij op minimaal 600 meter afstand van de op te richten biomassavergistingsinstallatie woonachtig zijn. De Afdeling overweegt: 'Zij hebben vanuit hun woning enig zicht op de bouwlocatie. Gezien het hier aan de orde zijnde bouwplan, worden [deze appellanten] bij een dergelijke afstand niet geraakt in een belang dat rechtstreeks bij de verlening van de vrijstelling en bouwvergunning is betrokken.' Met betrekking tot een andere appellant wordt vastgesteld dat hij op een afstand van minimaal 250 meter van de bouwlocatie woont. Vanuit zijn woning heeft hij geen zicht op de bouwlocatie. Waar het mij in dit voorbeeld om gaat is dat zicht de bepalende factor is en niet gekeken wordt naar de vraag of op die afstand milieugevolgen van de biomassavergistingsinstallatie ervaren kunnen worden.³

In beroepszaken tegen de *milieuvergunning* voor dezelfde pluimveehouderij is de relevante vraag voor de ontvankelijkheid van een omwonende uitsluitend of hij ter plaatse van zijn woning of zijn perceel de milieugevolgen van het op te richten bedrijf zal kunnen ondervinden. De rechtspraak laat zien dat iemand die woont op ongeveer 500 meter afstand nog wel als belanghebbende kan worden ontvangen, zulks afhankelijk van het aantal dieren waarop de aanvraag voor de milieuvergunning betrekking heeft. Tussen de uitkomsten voor de ontvankelijkheidstoets voor beroepen tegen een bouwvergunning en die tegen een milieuvergunning kan dus enig verschil zitten.

3. ABRvS 20 januari 2010, nr. 200901271/1/H1 (Bouwvergunning Biomassavergistingsinstallatie). Vergelijkbaar: ABRvS 20 augustus 2008, nr. 200707411/1 (Bouwvergunning vergistinginstallatie).

Ik geef een voorbeeld uit de recente jurisprudentie. In een uitspraak van 20 januari 2010 gaat het om een vergunning voor het veranderen van een pluimveehouderij in Hoogezand-Sappemeer. De Afdeling stelt voorop: 'Wanneer krachtens de Wet milieubeheer vergunning wordt verleend, zijn naast de aanvrager onder meer de eigenaren en bewoners van percelen waarop milieugevolgen van deze inrichting kunnen worden ondervonden, belanghebbenden.' Vervolgens wordt vastgesteld dat de woning van [appellanten] op een afstand van ongeveer 500 meter van de inrichting is gelegen. Overwogen wordt dan: 'Gezien de aard van de bij het bestreden besluit vergunde activiteiten, is aannemelijk dat milieugevolgen van de inrichting kunnen worden ondervonden bij hun woning.' Appellanten worden aangemerkt als belanghebbenden bij de milieuvergunning.⁴

Overigens wijst bestudering van de rechtspraak uit dat een afstand van vele honderden meters in een beroepszaak tegen een milieuvergunning al gauw te groot is.⁵ Het trekken van conclusies is overigens niet gemakkelijk, omdat meestal in de uitspraken betreffende milieuvergunningen niet vermeld wordt op welke afstanden de woningen of percelen van appellanten gelegen zijn.

Samenvattend kan worden gezegd dat de toepassing van het vereiste dat een eiser bij de rechtbank of een appellant bij de ABRvS belanghebbende is, gemakkelijk tot verschillende uitkomsten kan leiden, al naar gelang de bouwvergunning of de milieuvergunning voor het 'project' aan de orde is.

Stellen we ons voor dat voor de oprichting van de pluimveehouderij ook nog enige bomen moeten wijken, waarvoor een kapvergunning wordt verleend. Bij kapvergunningen is voor wat betreft de vraag of omwonenden belanghebbenden zijn bepalend of zij zicht hebben op de te verdwijnen bomen.⁶ In de regel valt de kring van belanghebbenden voor een kapvergunning nog weer iets beperkter uit dan voor een bouwvergunning of een milieuvergunning. Aannemelijk is dat onze omwonende op ruim 300 meter geen zicht heeft op de te verdwijnen bomen en dat hij niet als belanghebbende zal worden aangemerkt.

4. ABRvS 20 januari 200909511/1/M1 en 200909511/2/M1 (Pluimveehouderij Hoogezand-Sappemeer).

5. ABRvS 27 januari 2010, nr. 200904985/1/M1 (Biogasinstallatie Harenkarspel).

6. Zie bijvoorbeeld ABRvS 18 november 2009, nr. 200809439/1/H2: In de regel is belanghebbende bij een kapvergunning degene die op geringe afstand van de te kappen bomen woont of vanuit zijn woning daarop zicht heeft. De woning van [appellanten] is op circa 70 meter afstand van de eiken gelegen en [appellanten] hebben van daaruit en vanuit de tuin bij de woning zicht op de kruinen van die bomen. De rechtbank heeft [appellanten] ten onrechte niet als belanghebbende aangemerkt.

Zo kunnen we doorgaan. Ook een vergunning voor de verandering van de uitweg van het perceel waar de inrichting zou moeten komen, heeft een kring van belanghebbenden die kleiner is dan die van de bouwvergunning.

Onder de vigeur van de Wabo worden deze vergunningstelsels geïntegreerd, zodat er uiteindelijk één vergunning, de omgevingsvergunning, tot stand komt. In het voorbeeld omvat die vier of vijf ‘toestemmingen’, de bouwvergunning, eventueel het projectbesluit, de milieuvergunning, de kapvergunning en de uitwegvergunning. Uiteraard zijn er bij andere voorbeelden andere combinaties denkbaar.

De vraag rijst nu hoe de kring van belanghebbenden onder de Wabo moet worden getrokken. Over die vraag hebben verschillende schrijvers zich reeds uitgelaten. Het meest uitgebreid is Fleur Onrust in haar artikel in *Bouwrecht* 2008 op deze problematiek ingegaan. Zij heeft vijf mogelijke oplossingsrichtingen besproken.⁷ Ik noem ze op:

1. Voortzetting van de huidige jurisprudentie met betrekking tot belanghebbenden per categorie van besluit. Onder de Wabo leidt die benadering tot de oplossing dat per activiteit waarvoor de omgevingsvergunning wordt verleend, bezien wordt wie belanghebbenden zijn.
2. Er wordt een AMvB vastgesteld met een matrix met afstandstabellen waarin per categorie van gevallen wordt bepaald wie als belanghebbenden moeten worden aangemerkt.
3. Er wordt gekeken naar de verschillende materiële wetten die in een omgevingsvergunning aan de orde zijn. Gekeken wordt welke kring van belanghebbenden bij ieder van die wetten onder de toepassing van die wet zou behoren. Bepalend voor de ontvankelijkheid onder de Wabo wordt vervolgens de kring die leidt tot de ruimste ontvankelijkheid. Dus in ons voorbeeld zou de afstand voor de activiteit oprichten en inwerking hebben van een pluimveehouderij bepalend zijn. Omwonenden die voor die activiteit als belanghebbende worden aangemerkt, zijn dat ook voor wat betreft de andere activiteiten waarop de omgevingsvergunning betrekking heeft (bouwen, kappen, uitweg verleggen).
4. Een vierde benadering laat het object van de omgevingsvergunning bepalend zijn. Bij een omgevingsvergunning voor een chemische inrichting past een ruimere kring van belanghebbenden dan bij de omgevingsvergunning voor de oprichting van een restaurantbedrijf. Deze benadering komt in hoge mate overeen met de bij 3 genoemde, maar verschilt daarvan doordat niet meer gekeken wordt naar de materiële wetten die aan de orde zijn. Als een belanghebbende alleen problemen heeft met de omgevingsvergunning voor de activiteit kappen, is hij – ofschoon woonachtig op bijvoorbeeld 500 meter – toch als belang-

7. Zie F. Onrust, ‘Het belanghebbendebegrip in de Wabo’, *Bouwrecht* 2008/85, p. 401 e.v.

hebbende aan te merken omdat nu eenmaal de uitstraling van de chemische inrichting wel meer dan 500 meter ver reikt.

5. De laatste mogelijkheid gaat uit van het relativiteitsvereiste. Hier is bepalend of de materiële normen die worden ingeroepen wel mede strekken tot bescherming van de belangen waarop de appelland zijn beroep baseert. Gaat het om de pluimveehouderij uit ons voorbeeld, dan wordt aan het vereiste wel voldaan ten aanzien van een appelland die op iets meer dan 300 meter woont voor wat betreft de activiteit oprichten en in werking hebben van de inrichting, maar niet ten aanzien van de activiteit kappen. De kapverordening beschermt niet de belangen van een omwonende op een afstand van ruim 300 meter van de te kappen bomen.

Wanneer we naar deze vijf mogelijke benaderingen kijken, valt er wat mij betreft direct een aantal af. Ik zie evenmin als de schrijvers die zich erover uitgelaten hebben (Van Ettekoven, Onrust, Michiels e.a.), iets in de oplossing van een AMvB (optie 2).⁸ Dat zou leiden tot een niet eenvoudig op te stellen, fijnmazige regelgeving, die een forfaitair karakter zou hebben en waarvan de toepassing in concrete gevallen waarschijnlijk niet altijd als rechtvaardig zou worden ervaren.

De als vierde genoemde benadering lijkt me ook ongewenst. Die leidt tot een minstens zo ruime kring van belanghebbenden als de derde mogelijkheid (benadering op grond van de materiële wetgeving), met soms merkwaardige uitkomsten. Moeten we nu werkelijk een omwonende op ruim 300 meter afstand als belanghebbende bij een omgevingsvergunning voor de activiteit kappen aanmerken alleen omdat dat kappen geschiedt ten behoeve van de oprichting van het bepalende object van een chemische fabriek?

De als laatst genoemde mogelijkheid van het relativiteitsbeginsel zou om verdergaande wetgeving dan de Crisis- en herstelwet vragen. Dat kan natuurlijk wel, maar het lijkt niet verstandig, want niet nodig, daar spoorlags in het kader van de Wabo toe over te gaan. Ik zeg dat vooral omdat de toepassing van het relativiteitsbeginsel in de praktijk naar verwachting veel vragen zal oproepen. De uitkomst in het voorbeeld van de kapvergunning en een belanghebbende die, wonende op een afstand van ruim 300 meter, daartegen ageert, is helder, maar in vele andere gevallen is dat niet zo. (Ik teken hier overigens bij aan dat het bij het relativiteitsbeginsel niet gaat om een ontvankelijkheidsvoorwaarde, maar om het niet mogen inroepen van bepaalde normen.)

8. B.J van Ettekoven, 'Bestuursrechtspraak voor Jan & Alleman, Op weg naar een stelsel voor subjectieve rechtsbescherming', *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht*, *Preadvies Vereniging voor Bouwrecht* 2009, p. 73-128, i.h.b. p. 100-102, en F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer & J.A.M. van der Velden, 'Het wetsvoorstel Wabo', *Preadvies Vereniging voor Bouwrecht* 2007, p. 88-91.

Ik houd dus twee mogelijke benaderingen over: die welke aansluit bij de huidige benadering en in beginsel niet tot extra mogelijkheden voor belanghebbenden leidt, en die welke uitgaat van de materiële wet die in de omgevingsvergunning betrokken is en leidt tot de ruimste kring van belanghebbenden. Ik werk deze twee verder uit.

De benadering die het meest aansluit bij de bestaande benaderingen (optie 1), haakt aan bij de constatering dat het in een omgevingsvergunning weliswaar gaat om één vergunning, maar wel een die uit verschillende onderdelen bestaat. In ons voorbeeld over de pluimveehouderij wordt een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten bouwen, het van het bestemmingsplan afwijkend gebruik, het oprichten en in werking hebben van een inrichting, het kappen van bomen en het veranderen van de uitweg van het betrokken perceel. Ik ga ervan uit dat in omgevingsvergunningen zoals die in de praktijk zullen worden verleend, die verschillende activiteiten ook afzonderlijk zullen worden genoemd. De op internet beschikbare modellen voor omgevingsvergunningen volgen die opzet ook.⁹ Per in de vergunning betrokken activiteit kan worden vastgesteld of een appellant daarbij als belanghebbende kan worden aangemerkt of niet. Dat zal soms om een analyse van de beroepsgronden vragen om te bepalen op welke activiteiten het beroep betrekking heeft, maar meestal zal het antwoord op die vraag aanstonds duidelijk zijn. Deze benadering leidt dus in beginsel niet tot andere uitkomsten voor wat betreft de vraag wie als belanghebbenden zijn aan te merken dan de huidige rechtspraak in het pre-Wabotijdperk laat zien.

Toegepast op ons voorbeeld zal de omwonende die op een afstand van iets meer dan 300 meter van de op te richten pluimveehouderij woont, wel belanghebbende zijn voor zover de omgevingsvergunning betrekking heeft op het oprichten en in werking hebben van de inrichting, maar zeker niet voor zover de omgevingsvergunning het kappen van bomen en het verleggen van de uitweg mogelijk maakt.

Enige twijfel is mogelijk als het gaat om de activiteit bouwen en de vergunning voor het van het bestemmingsplan afwijkende gebruik (artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo). Nemen wij de huidige benadering tot uitgangspunt, dan zal vooral van betekenis zijn of de beroepsgronden zich (mede) richten tegen uitzichtverlies en overbelasting van de aan- en afvoerwegen en dus moeten worden aangenomen dat betrokkene zich (mede) richt tegen de toestemming voor de activiteit bouwen en voor van het bestemmingsplan afwijkend gebruik. Is dat het geval, dan moeten we beoordelen of hij uitzicht op het betrokken bouwwerk zal hebben en of de ruimtelijke uitstraling van de vestiging van de pluimveehouderij zich bij zijn woning of perceel zal doen gevoelen.

Een andere benadering voor wat betreft het beroep tegen de activiteit bouwen is ook mogelijk. We zouden ook kunnen redeneren dat het in deze omgevingsvergunning

9. Zie: www.omgevingsvergunning.vrom.nl (voorbeelden 256 en 257).

ning gaat om onlosmakelijk met elkaar verbonden activiteiten. Dat zijn activiteiten waarvoor volgens artikel 2.7 lid 1 Wabo niet afzonderlijk een omgevingsvergunning mag worden aangevraagd. Voor zover het gaat om activiteiten die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn als bedoeld in artikel 2.7 lid 1 Wabo (activiteiten die behoren tot verschillende categorieën als bedoeld in artikel 2.1 en 2.2), is er wel iets te zeggen voor de opvatting dat geen verschil moet worden gemaakt voor wat betreft de kring van belanghebbenden tegen vergunningverlening voor die activiteiten, juist omdat die activiteiten niet los van elkaar kunnen worden beoordeeld. Voor onlosmakelijk met elkaar verbonden activiteiten lijkt het redelijk de tegen de vergunning aangevoerde gronden voor beroep niet deels wel en deels niet ontvankelijk te achten.

Bij de benadering van ontvankelijkheid *ratione personae* afhankelijk van de in de omgevingsvergunning aan de orde zijnde activiteiten zijn dus twee subbenaderingen mogelijk: een die wel en een die niet acht slaat op de vraag of activiteiten in de zin van de Wabo onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Ik heb een voorkeur voor de tweede subvariant. Een voordeel van optie 2 in beide subvarianten is dat het voor de rechtsbeschermingsmogelijkheden voor omwonenden geen verschil maakt of de initiatiefnemer van een project één vergunning voor alle activiteiten tegelijk vraagt of een aantal afzonderlijke deelvergunningen aanvraagt. De ontvankelijkheidsvraag wordt toch per onderdeel van de vergunning (met andere woorden per activiteit) bekeken.

Welke van de twee suboplossingen ook gekozen wordt, ik meen dat elk van beide aantrekkelijker is dan de benadering die uitgaat van de oplossing dat de kring van belanghebbenden moet worden bepaald aan de hand van de materiële wetten die in een omgevingsvergunning aan de orde zijn, om vervolgens de omvang te laten bepalen door de wet die aanleiding geeft tot de ruimste kring (optie 3). Dat zal, indien die wet meedoet in de betrokken vergunning, doorgaans de Wet milieubeheer zijn (of een daarmee op één lijn te stellen wet). Deze benadering leidt ertoe dat een belanghebbende ook ontvankelijk is bij de verlening van vergunning voor de activiteit kappen of uitwegen als hij op ruim 300 meter afstand woont omdat hij nu eenmaal belanghebbende is bij het oprichten en in werking hebben van de inrichting (in ons voorbeeld de pluimveehouderij). Maar als de ondernemer eerst een deelvergunning aanvraagt voor de activiteit uitwegen en/of de activiteit kappen, is de omwonende op een afstand van 300 meter niet belanghebbende. Dit merkwaardige verschil toont mijns inziens al aan dat we deze oplossing niet moeten volgen. In gevallen waarin de omgevingsvergunning betrekking heeft op veel activiteiten tegelijkertijd, is bij de keuze voor optie 3 een mijns inziens niet gerechtvaardigde en ook niet nodige uitbreiding van de rechtsbescherming het gevolg. Op dit punt ben ik geneigd een van Van Ettekoven, Michiels en anderen afwijkend standpunt in te nemen. Mijn voorkeur komt overeen met dat van Fleur Onrust in haar artikel in *Bouwrecht* van 2008.

Samenvattend kom ik tot de conclusie dat een benadering die aansluitend bij het pre-Wabo-recht uitgaat van een benadering per activiteit die in de omgevingsvergunning toegestaan wordt, het meest voor de hand ligt en daarom de voorkeur verdient. Ik heb al gezegd dat als het gaat om de keuze voor de twee subvarianten die daarbij mogelijk zijn, ik de neiging heb te kiezen voor de tweede (geen onderscheid tussen activiteiten die onlosmakelijk verbonden zijn). Uiteraard zal moeten worden afgewacht tot welke oplossingen de Afdeling bestuursrechtspraak uiteindelijk zal besluiten. In het vorenstaande gaf ik slechts, hetzij herhaald, mijn persoonlijke opvatting, los van een concreet geschil over de toepassing van de Wabo.

3. De toepassing van artikel 6:13 Awb bij beroep tegen de omgevingsvergunning

Een andere kwestie, die overigens wel enig verband met de voorgaande houdt, is de vraag hoe onder de Wabo toepassing moet worden gegeven aan artikel 6:13 Awb. Dat artikel houdt niet alleen de beperking in dat een persoon die beroep instelt gebruik moet hebben gemaakt van de mogelijkheid een bezwaarschrift in te dienen of een zienswijze in te dienen als afdeling 3.4 van de Awb is toegepast, maar ook dat hij in beroep bij de rechter gebonden is aan de *onderdelen* van het besluit die hij in de voorprocedure bestreden heeft. Die beperking geldt uiteraard niet voor zover een besluit gewijzigd ten opzichte van het primaire besluit of ten opzichte van het ontwerpbesluit is vastgesteld, maar dat laat ik nu even daar. Eiser of appelland is niet gebonden aan de gronden die hij in bezwaar of in de zienswijze naar voren heeft gebracht, maar hij kan in beroep geen andere onderdelen van het besluit aan de orde stellen dan in de voorprocedure. In procedures tegen een bestemmingsplan betekent toepassing van artikel 6:13 Awb dat de appelland beperkt is tot die onderdelen van het bestemmingsplan waarover hij ook in zijn zienswijze opmerkingen heeft gemaakt. Onderdelen van een bestemmingsplan zijn bestemmingen op de planverbeelding (de kaart) voor bepaalde gronden en de afzonderlijke regels van het bestemmingsplan. Voor zover een beroep tegen een bestemmingsplan ontvankelijk is, mag de belanghebbende in beroep nog wel met nieuwe beroepsgronden komen (en zeker nog met nieuwe argumenten). Bijvoorbeeld mag een belanghebbende die in zijn zienswijze heeft aangevoerd dat de bestemming van een naast zijn woning gelegen perceel voor horecadooelinden tot een te grote parkeerdruk in de directe omgeving van zijn woning zal leiden, in beroep nog wel aanvoeren dat het toegestane bouwvolume onredelijk groot is en tot een ontoelaatbare achteruitgang van de bezonning in zijn woning en/of tuin zal leiden of dat de bestemming zal leiden tot geluidsoverlast in zijn tuin. Voor zover zich die vraag bij een projectbesluit ook kan voordoen, mag eenzelfde benadering worden verwacht.

Hoe anders is dit, zoals in kringen van de Vereniging voor Milieurecht wel bekend is, als het gaat om beroepen tegen milieuvergunningen. Daar wordt een milieucompartiment als besluitonderdeel aangeduid. Dat leidt ertoe dat een belanghebbende die in de voorbereidingsprocedure alleen geklaagd heeft over de vrees voor geluids-overlast, niet in beroep mag beginnen over geuroverlast of over lichthinder.

Het verschil in benadering tussen de milieujurisprudentie en de bestemmingsplan-jurisprudentie als het gaat om de toepassing van artikel 6:13 Awb, is historisch verklaarbaar en in dit gezelschap ook nog wel uit te leggen en te rechtvaardigen. Het verschil is echter voor een gemiddelde jurist, laat staan voor een gewoon mens, niet te begrijpen. Onder de Wabo kan – zoals verschillende auteurs al hebben geconstateerd – die rechtspraak niet goed worden voortgezet. Voortzetting zou er immers toe leiden dat in ons voorbeeld van de pluimveehouderij de buurman van de vergunninghouder, die in zijn zienswijze alleen geklaagd heeft over geuroverlast en verlies van uitzicht, in beroep niet-ontvankelijk is voor wat betreft zijn beroepsgrond dat hij ook moet vrezen voor stofhinder (die ziet op de milieuactiviteit), maar nog wel mag komen met de beroepsgrond dat de weg waaraan de inrichting en zijn woning gelegen zijn, veel te smal is voor het te verwachten extra vrachtverkeer. Die grond ziet namelijk op de ruimtelijke ordening. Er moet hier dus worden gekozen. Mij lijkt nauwelijks een andere keuze mogelijk dan dat afscheid wordt genomen van de leer die de verschillende milieucomponenten in een milieuvergunning ziet als afzonderlijke besluitonderdelen.

Van Ettekoven is in zijn preadvies voor de Vereniging voor Bouwrecht uit 2009 ook tot die conclusie gekomen.¹⁰ Hij vond die uitkomst echter niet erg aantrekkelijk en adviseerde in plaats daarvan te komen tot een beroepsgrondentrichter.¹¹ Het on-aantrekkelijke van de onderdelentrichter zit naar zijn oordeel in de mogelijkheid dat de rechter in beroep geconfronteerd wordt met een besluit waartegen gronden worden aangevoerd waarover in zienswijzennota (de beantwoording van de zienswijzen) of in de motivering van de beslissing op bezwaar niets is opgemerkt. Dat moet dan door het bevoegd gezag alsnog in de beroepsprocedure geschieden en de kans bestaat dan dat zal blijken dat op dat punt de besluitvorming tekort is geschoten. Bij een beroepsgrondentrichter bestaat dat probleem niet. Een belanghebbende kan dan in beroep slechts voortbouwen op de gronden die hij ook in zijn zienswijze al naar voren heeft gebracht. Dus als in mijn voorbeeld de buurman van de pluimveehouderij in de zienswijze alleen gesteld heeft dat hij onaanvaardbaar veel geuroverlast te dulden zal krijgen (beroepsgrond), dan is hij bij het instellen van zijn beroep tot die grond beperkt. In beroep mag hij niet meer beroepsgronden aanvoeren over stofoverlast, ontsluitingsproblemen of lichthinder. Als ik Van Ettekoven goed

10. Van Ettekoven, a.w., p. 113-114.

11. Van Ettekoven, a.w., p. 114-116.

begrijp, zou hij een grondentrichter wenselijk achten die er zelfs toe leidt dat de belanghebbende in dit voorbeeld in beroep niet meer mag aanvoeren dat voor een pluimveehouderij van deze omvang eerst een milieueffectrapport had moeten worden vervaardigd. Van Ettehoven wijst er overigens terecht op dat voor de invoering van de grondentrichter zoals hij die wenselijk acht, eerst een wijziging van artikel 6:13 Awb nodig zou zijn.

Ik aarzel Van Ettehoven op dit punt te volgen. Hij suggereert dat het de voorstanders van meer rechtsbescherming en van objectieve rechtmatigheidstoetsing zijn die tegen de oplossing van invoering van de grondentrichter zijn. Ik reken mij zelf niet tot de voorstanders van objectieve rechtmatigheidstoetsing. (Bestaan die überhaupt wel?) Mijn aarzeling komt voort uit de onwenselijkheid de toegang tot de rechter zo sterk te beperken, dat iemand die niet aanstonds in de bestuurlijke voorprocedure alle mogelijke bezwaren goed op een rijtje zet, daar in beroep helemaal niet meer mee mag komen. Ik zou zeggen: laten we de werking van de Wabo op dit punt eerst maar eens afwachten. De invoering van een grondentrichter voor zover het de Wabo betreft of – indien al – wellicht meer algemeen, kan ook over enige jaren nog wel, als er eerst enige ervaring met de Wabo is opgedaan.

4. Overgangsrecht voor bestemmingsplannen

Als derde onderdeel van mijn inleiding zou ik nog een heel ander, voor de praktijk belangrijk punt aan de orde willen stellen. Zoals wellicht bekend, bevat de Wabo in artikel 2.12 lid 1 de bevoegdheid om bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen af te wijken van het van kracht zijnde bestemmingsplan. Daarvoor is nodig, zo blijkt uit artikel 2.12 lid 1 door verwijzing naar artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c, dat vergunning wordt verleend voor het ‘gebruik van gronden (...) in strijd met het bestemmingsplan’. ‘Gebruik’ in deze bepaling omvat mede de activiteit *bouwen*, zoals dat ook het geval is in artikel 3.1 lid 1 Wro. In laatstgenoemde bepaling wordt gesteld dat in een bestemmingsplan de bestemming van gronden moet worden aangewezen en met het oog op die bestemming regels moeten worden gesteld: ‘Die regels betreffen in ieder geval het gebruik van de grond (...)’, zo vervolgt die bepaling. (Overigens was dit onder de WRO niet anders.)

Een omgevingsvergunning voor het bouwen kan met toepassing van artikel 2.12 lid 1 (en wel onder a ten 1^e), gelezen in samenhang met artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder a en onder c, leiden tot wat we onder het oude recht noemen een bouwvergunning met gebruikmaking van een binnenplanse ontheffingsbevoegdheid (of voor bestemmingsplannen tot stand gekomen onder de WRO: met toepassing van een vrijstellingsbevoegdheid). Ik heb mij afgevraagd hoe moet worden omgegaan met de tienduizenden bestemmingsplannen waarin ook na de invoering van de Wabo nog bevoegdheden staan om ontheffing te verlenen van regels in bestemmingsplan-

nen (of om vrijstelling te verlenen van voorschriften in onder de WRO tot stand gekomen bestemmingsplannen).

Mijn eerste veronderstelling was: ergens zal wel te vinden zijn dat bevoegdheden in bestemmingsplannen om ontheffing dan wel vrijstelling te verlenen, gelden als bevoegdheden om bij verlening van een omgevingsvergunning van bij het plan aan te geven regels af te wijken. Maar dat is niet zo. Er is geen overgangsregel in de Invoeringswet voor de Wabo te vinden die inhoudt dat bevoegdheden in bestemmingsplannen om ontheffing of vrijstelling te verlenen onder de Wabo moeten worden aangemerkt als bevoegdheden om een omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van een bestemmingsplan.

Ik vond dat aanvankelijk heel vreemd en zorgelijk. Maar bij hernieuwde bestudering is mij gebleken dat artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a ten 1^e slim is geformuleerd. Daar staat namelijk dat een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen bij strijd met het bestemmingsplan kan worden verleend ‘met toepassing van de in het bestemmingsplan opgenomen regels inzake afwijking’. In het bestemmingsplan opgenomen regels inzake afwijking zijn – zo kun je wel zeggen – ook de binnenplanse ontheffingsmogelijkheden of vrijstellingsbevoegdheden. Op dit punt is dus geen overgangsrecht nodig, zo kan de conclusie zijn.

Als deze lezing juist is, kunnen we ons afvragen of de wijziging in de Invoeringswet Wabo van artikel 3.6 lid 1 Wro wel nodig is. Daar had net zo goed het woord ‘ontheffing’ kunnen blijven staan.

De vraag mag ook worden gesteld of de door mij veronderstelde redenering van de opstellers van de Invoeringswet wel zuiver is. Zou, zo heb ik mij afgevraagd, niet betoogd kunnen worden dat zonder een overgangsrechtelijke bepaling de binnenplanse ontheffingsbevoegdheden komen te vervallen op het moment dat de Wro niet meer de bevoegdheid bevat die bevoegdheden in een bestemmingsplan op te nemen? Als een wettelijke basis voor een lagere wettelijke regel vervalt, vervalt ook de wettelijke regel, zo heb ik als wetgevingsjurist ooit geleerd. Planregels zijn lagere regels die steunen op de Wro. Het is ook niet voor niets dat in de Invoeringswet voor de Wro in artikel 9.1.4 lid 2 de regel is opgenomen dat – kort gezegd – de WRO van toepassing blijft op onder die wet tot stand gekomen bestemmingsplannen. Dus ook op vrijstellingsbevoegdheden (als bedoeld in artikel 15 WRO) die in die oude plannen zijn opgenomen.

Ik denk dat de zojuist ontvouwde redenering niet per se hoeft te worden gevolgd. Ik denk dat we kunnen zeggen dat omdat alleen de terminologie veranderd is, niet gezegd kan worden dat de wettelijke basis voor de oude bevoegdheden vervallen is. De wetgever heeft ook duidelijk niet bedoeld dat de bestaande ontheffingsmogelijkheden en vrijstellingsbevoegdheden ophouden te bestaan. Of toch wel? Laten we het er maar op houden dat de rechtspraak te zijner tijd een verstandige uitleg zal geven.

5. Ten slotte

Ik kom aan het einde van mijn inleiding. Ik heb laten zien dat de regel dat belanghebbenden beroep kunnen instellen onder de Wabo voor belangrijke vragen zal zorgen. Ik heb uitgelegd hoe die vragen kunnen worden opgelost, en mijn persoonlijke voorkeur voor aansluiten bij de bestaande praktijk onder het oude recht uitgesproken.

Ik heb vervolgens laten zien dat de toepassing van artikel 6:13 Awb in Wabo-zaken voor problemen gaat zorgen. De beste oplossing lijkt daar de betrekkelijke verruiming van de rechtsbescherming maar voor lief te nemen. Het zal juist omdat het om een integrale vergunning gaat, in de praktijk wel meevallen.

Tot slot heb ik laten zien hoe naar mijn mening de bestaande binnenplanse onthefingen en vrijstellingen straks onder de Wabo gewoon nog kunnen worden toegepast, ofschoon overgangsrecht op dit punt ontbreekt. Bij dat ontbreken kan wel een vraagteken worden gezet, maar vooruit: we zullen wel zien.

Misschien bent u nieuwsgierig hoe het met mijn liefde voor de Wabo is gesteld. Ik vrees dat ik u teleur moet stellen. Het was tussen de Wabo en mij geen liefde op het eerste gezicht. Voor liefde op het eerste gezicht is nodig dat de een gelijk de schoonheid en de charme van de ander ontdekt. Ik zie in de Wabo niet genoeg schoonheid of charme. Zeker: het is een knap in elkaar gestoken wet, maar de Wabo is (te) moeilijk te begrijpen voor een lezer die niet goed thuis is in het oude omgevingsrecht. De wet staat vol abstracte teksten en verwijzingen naar andere bepalingen. Ik denk dat de moeilijkheidsgraad van de Wabo geen goede zaak is. Het zal voor bestuursorganen moeilijk zijn te beoordelen hoe ze straks de Wabo moeten toepassen. Het zal voor rechters moeilijk zijn in hun uitspraken leesbaar te verwoorden om welke redenen een Wabo-beroep gegrond of ongegrond is. Ik zie rechtshulpverleners ook nog niet eenvoudig uitleggen aan hun cliënten wat er in de verschillende bepalingen van de Wabo staat.

Natuurlijk gaan we dat allemaal wel proberen en misschien ga ik de aantrekkelijke kanten van de Wabo over enige tijd wel meer waarderen. Laten we hopen dat we over enkele jaren kunnen zeggen: Wabo staat voor 'We Are Better Off'!

III De Wabo in bedrijf

*Mr. J.H.G. van den Broek**

1. Inleiding

Op 23 maart 2010 heeft de Eerste Kamer de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) aangenomen (Stb. 2010, 142). Daarmee is het nog steeds mogelijk dat deze wet, en daarmee de Wabo (Stb. 2008, 496), op 1 juli 2010 in werking treedt.¹ Hetzelfde geldt voor het Besluit omgevingsrecht (Bor)² en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor).³

De wetgever heeft zijn werk gedaan. Bouwers, architecten, vergunningverleners, toezichthouders, handhavers, advocaten, rechters en wetenschappers zijn nu aan zet. Zij zullen nu hun weg moeten zien te vinden in de Wabo. De wetgever maakt het hen niet gemakkelijk. De door de Eerste Kamer aangenomen Wabo (Stb. 2008, 496)⁴ is inmiddels op een aantal niet onbelangrijke punten aangepast en aangevuld als gevolg van de Invoeringswet Wabo,⁵ de Crisis- en herstelwet (Chw),⁶ de Aanpassingswet dienstenrichtlijn⁷ en de Wet bestuurlijke lus.⁸ De Wabo zal nog worden aangepast als gevolg van het wetsvoorstel Wet kleine wijzigingen en reparaties in diverse wetten op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer.⁹ Het is niet eenvoudig om aan de hand van de genoemde (ontwerp) wetteksten de tekst van de Wabo samen te stellen zoals die op 1 juli 2010 zal luiden. Desondanks is ‘de wetgever’ naar verluidt niet van zins om de praktijk tegemoet te komen met een Tekstplaatsing. De praktijk zal het vooralsnog moeten doen met de

* De auteur is Senior Legal Counsel bij VNO-NCW en MKB Nederland. Hij schrijft deze bijdrage op persoonlijke titel.

1. Bij het ter perse gaan van deze bijdrage was het KB met de inwerkingtredingsdatum nog niet bekend. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State staat anticiperen op de Wabo niet toe (Afdeling bestuursrechtspraak 24 februari 2010, nummer 200905225/1/H1, Handhaving 2010, nummer 2).

2. *Stb.* 2010, 143. Tevens is het Invoeringsbesluit Wabo gepubliceerd (*Stb.* 2010, 144).

3. *Stcrt.* 2010, nummer 5162.

4. Zie J.H.G. van den Broek, ‘De bouw maakt het met de Wabo’, *Bouwwrecht* 2008/3, p. 157 e.v.

5. *Stb.* 2010, 142.

6. *Stb.* 2010, 135-137.

7. *Stb.* 2009, 616.

8. *Stb.* 2009, 570.

9. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 277.

– niet officiële – tekst van de Wabo, inclusief deze wijzigingen, die is te downloaden via Kennisplein omgevingsvergunning,¹⁰ en per 1 juli met de tekst van de Wabo op www.overheid.nl, die geen bekendmaking vormt in de zin van de Grondwet, zoals de site zelf aangeeft.

We mogen het team van Joke de Vroom (programmaleider Wabo) feliciteren met de Wabo, maar het is pas een eerste stap op weg naar een omgevingswet.¹¹ Voor deze studiedag is mij echter gevraagd om een paar opmerkingen te maken over onderwerpen in de Wabo waarmee de praktijk straks te maken krijgt. Daarbij zal ik me beperken tot drie onderwerpen: de omvang van de aanvraag van een omgevingsvergunning (helen, delen of faseren), (on)losmakelijke activiteiten (los, vast of los-vast) en de vraag naar de omvang van bezwaar en beroep (ABC-regel). Ten aanzien van deze onderwerpen zal ik graag verwijzen naar de parlementaire behandeling van met name de Invoeringswet Wabo, die een aantal voor de praktijk interessante verduidelijkingen biedt.

2. Helen, delen of faseren

2.1 Helen

De Wabo eist een omgevingsvergunning voor een project waarbinnen één of meer aangewezen activiteiten worden verricht (artikel 2.1 en 2.2 Wabo). De regering heeft een en andermaal verklaard dat de aanvrager bepaalt voor welke activiteiten binnen een project hij een omgevingsvergunning aanvraagt.¹² In het geval dat een initiatiefnemer een schuur wil bouwen op de plaats waar een boom staat, zal zijn project bestaan uit de activiteiten kappen van de boom (artikel 2.2 lid 1 onder g Wabo) en bouwen van de schuur (artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo). Het ligt voor de hand om de omgevingsvergunning voor beide activiteiten tegelijkertijd aan te vragen. Om de schuur te kunnen bouwen moet de boom immers worden gekapt. Op het bevoegd gezag rust volgens de regering¹³ op grond van artikel 3:20 Awb een inspanningsverplichting om de aanvrager te wijzen op eventueel andere benodigde vergunningen.

Een nadeel van alles in één keer aanvragen zou kunnen zijn dat er geen vergunning wordt verleend als het bevoegd gezag bezwaar heeft tegen een deelactiviteit van een

10. Onderdeel wetgeving.

11. Zie J.H.G. van den Broek, 'Wabo bruggehoofd voor omgevingswet', M en R 2010/4.

12. Zie onder meer Wabo, 30 844, MvT, p. 37-38.

13. Invoeringswet Wabo, 31 953, MvT, p. 43-45.

project. De aanvrager kan dat bezwaar echter ondervangen door aan te geven dat hij de omgevingsvergunning dan wil zonder de toestemming voor die deelactiviteit (artikel 2.21 Wabo). Als ik juist ben geïnformeerd, zal het Omgevingsloket online de aanvrager daarnaar reeds bij de aanvraag vragen.

2.2 *Delen*

Tussen beide hiervoor genoemde activiteiten (bouwen en kappen) bestaat geen onlosmakelijke samenhang (zie paragraaf 3). Dat betekent dat de aanvrager ervoor mag kiezen om deelomgevingsvergunningen¹⁴ aan te vragen voor elk van de afzonderlijke activiteiten. Aangezien hij daarmee het voordeel verliest van één omgevingsvergunning, zal hij dat naar verwachting slechts doen als hij bijvoorbeeld verwacht dat een omgevingsvergunning voor een bepaald cruciaal onderdeel van zijn project op problemen zal stuiten bij het bevoegd gezag of bij bezwaarmakers.¹⁵ Het heeft immers weinig zin om kosten te maken voor bijvoorbeeld een bouw- of constructietekening terwijl op voorhand twijfel bestaat of het voor het bouwen noodzakelijke kappen van een boom wel wordt vergund. Ook het feit dat de aanvrager nog niet over alle gegevens beschikt ten aanzien van een activiteit, kan ertoe leiden een deelvergunning aan te vragen waarin die activiteit niet voorkomt. In een dergelijk geval is het verstandig om, zeker bij grotere projecten, vooroverleg met de vergunningverlener te hebben.

2.3 *Faseren*

Een deelvergunning is niet mogelijk als twee of meer activiteiten binnen een project onlosmakelijk zijn verbonden (zie paragraaf 3.2). Naast de deelvergunning biedt de Wabo echter wel de mogelijkheid om één omgevingsvergunning in twee fasen aan te vragen (artikel 2.5 Wabo). Zo zou het voor een ondernemer wenselijk kunnen zijn om eerst te weten of een bedrijf uit milieuoogpunt ergens mogelijk is. Als het bevoegd gezag dat in een beschikking eerste fase goedkeurt, kan de ondernemer voor de andere activiteiten een beschikking tweede fase vragen. Anders dan bij de deelvergunning kan hij nog niets met de beschikking eerste fase. De beschikking eerste fase vormt namelijk pas samen met de beschikking tweede fase de omgevingsvergunning (artikel 2.5, lid 8 Wabo).

14. Een deelomgevingsvergunning is geen deel van een omgevingsvergunning, maar een volledige omgevingsvergunning voor een deel van het project.

15. Dat is het belangrijke resultaat van het zogeheten Eftelingoverleg. Zie ook Wabo, Nota naar aanleiding van het Verslag, p. 25-26.

De activiteiten die deel uitmaken van een project waarvoor een omgevingsvergunning wordt gevraagd, zijn volgens de regering bepalend voor de vraag wie gerekend kan worden tot de kring van belanghebbenden. De kring van belanghebbenden is in de eerste en tweede fase gelijk en deze belanghebbenden kunnen desgewenst tegen beide besluiten opkomen. Het feit dat belanghebbenden geen bezwaar of beroep zouden hebben ingediend tegen het eerstefasebesluit, is niet van invloed op de ontvankelijkheid bij het indienen van bezwaar of beroep tegen het tweedefasebesluit. Er is dus geen fasetrichter. Een belanghebbende kan best slechts problemen hebben met een van beide besluiten en slechts daartegen in rechte opkomen.¹⁶

3. Los, vast of los-vast

3.1 Los

Een belangrijke uitzondering op de regel dat de aanvrager de omvang van zijn aanvraag bepaalt, betreft de zogeheten onlosmakelijk verbonden activiteiten. Een aanvrager van een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een handeling die tegelijkertijd behoort tot verschillende activiteiten als bedoeld in artikel 2.1 en 2.2 Wabo, moet namelijk zorgen dat zijn aanvraag betrekking heeft op elk van die activiteiten (artikel 2.7 lid 1 Wabo). In het hiervoor (paragraaf 2.1) gegeven voorbeeld gaat het om twee handelingen: kappen en bouwen. Het kappen is feitelijk een andere handeling dan het bouwen van de schuur. Weliswaar is voor het bouwen van de schuur nodig dat de boom wordt gekapt, maar onlosmakelijkheid wordt *niet* bepaald door het antwoord op de vraag in hoeverre de ene activiteit zonder de andere activiteit kan plaatsvinden.

3.2 Vast

Een voorbeeld van onlosmakelijkheid is een project dat *tegelijkertijd* bestaat uit de activiteiten bouwen (artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo), planologisch strijdig gebruik (artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo) en het oprichten van een inrichting (artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo). Een deelvergunning is dan niet mogelijk. Een gefaseerde omgevingsvergunning (artikel 2.5 Wabo) is dan nog wel mogelijk. Een ander voorbeeld is een project dat tegelijkertijd bestaat uit de activiteiten bouwen (artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo), wijzigen van een monument (artikel 2.1 lid 1 onder f Wabo), planologisch strijdig gebruik (artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo) en wijzigen van een inrichting (artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo), waarvoor bovendien een ontheffing is vereist

16. Invoeringswet Wabo, 31 953, MvA, p. 4-6.

op basis van de Flora- en faunawet (artikel 75c lid 1) of een vergunning op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 (artikel 46a lid 1).¹⁷

De primaire verantwoordelijkheid om voor onlosmakelijk samenhangende activiteiten een omgevingsvergunning te vragen ligt bij de aanvrager. Deze zal via de vergunningencheck en ook bij eventueel vooroverleg worden gewezen op het feit dat er nog meer vergunningplichtige activiteiten moeten plaatsvinden. Vraagt de initiatiefnemer desondanks alleen om een omgevingsvergunning voor het bouwen, dan zal hij de boom niet mogen kappen zonder omgevingsvergunning.

Maar ook op het bevoegd gezag rust de verantwoordelijkheid om na te gaan of een aanvraag volledig is. Dat betekent niet alleen dat wordt gezien of alle vereiste gegevens en bescheiden bij de aanvraag zijn gevoegd, maar ook of alle onlosmakelijk samenhangende activiteiten uit een project deel uitmaken van de aanvraag.¹⁸

Worden onlosmakelijke activiteiten niet gelijktijdig aangevraagd, dan is sprake van een onvolledige aanvraag. Het bevoegd gezag moet de aanvrager in de gelegenheid stellen (artikel 4:5 Awb) de aanvraag aan te vullen. Maakt de aanvrager daarvan geen gebruik, dan zal het bevoegd gezag de aanvraag buiten behandeling laten.¹⁹ De aanvrager mag de omgevingsvergunning voor onlosmakelijke activiteiten overigens wel in fasen aanvragen.

Stel dat de aanvraag onvolledig is, maar het bevoegd gezag dat niet heeft onderkend, dan blijft de handeling verboden wegens het feit dat geen omgevingsvergunning is verleend (artikel 2.1 of 2.2 Wabo).²⁰

Voor de combinatie van bouwen (artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo) en planologisch strijdig gebruik (artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo) geldt een bijzondere regeling. In de eerste plaats moet het bevoegd gezag de activiteit bouwen altijd toetsen aan de weigeringsgrond ‘planologisch strijdig gebruik’ (artikel 2.10 lid 1 onder c Wabo). In de tweede plaats wordt een aanvraag om te bouwen van rechtswege aangemerkt als een aanvraag om af te wijken van de geldende planologische regelgeving, zoals het geldende bestemmingsplan of de geldende beheersverordening (artikel 2.10 lid 2 Wabo). Op het bevoegd gezag rust dus de verantwoordelijkheid om te beoordelen of sprake is van planologisch strijdig gebruik. De situatie kan zich voordoen dat

17. Invoeringswet Wabo, 31 953, MvA, p. 4-6.

18. Invoeringswet Wabo, 31 953, MvT, p. 43-45.

19. Invoeringswet Wabo, 31 953, MvT, p. 43-45.

20. Invoeringswet Wabo, 31 953, MvT, p. 43-45.

het bevoegd gezag het planologisch strijdig gebruik over het hoofd heeft gezien, zodat slechts een omgevingsvergunning is verleend voor het bouwen. De omgevingsvergunning bevat in dat geval volgens de regering ook het *rechtsoordeel* dat er geen sprake is van planologisch strijdig gebruik. Zodra de omgevingsvergunning voor het bouwen onherroepelijk wordt, kan er legaal worden gebouwd. Een handhavingsverzoek van derden zal niet slagen. Het bevoegd gezag is echter niet verplicht om het bestemmingsplan aan te passen en het bouwwerk positief te bestemmen. Het kan er ook voor kiezen om het bouwwerk onder het overgangsrecht te brengen en aldus te laten uitsterven.²¹

Artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo gaat over planologisch strijdig gebruik. Onder gebruik wordt verstaan gebruik in ruime zin (zie artikel 3.1 Wro). Dat betreft niet alleen het feitelijk gebruik van gronden en reeds gerealiseerde bouwwerken (gebruik in enge zin), maar ook het aanleggen van werken, geen bouwwerken zijnde, en het bouwen en slopen van bouwwerken. Het betreft dus alle planologische relevante activiteiten die in strijd zijn met de planologische regelgeving. De vergunningplicht krachtens artikel 2.1 lid 1 onder c geldt uitsluitend in geval van planologisch strijdig gebruik. Zolang er wordt voldaan aan de planologische regelgeving, geldt die vergunningplicht niet. Onder de Wabo is dus niet langer sprake van een ontheffing of een projectbesluit, maar van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo.²²

3.3 *Los-vast*

Hiervoor is aangegeven dat onlosmakelijkheid *niet* wordt bepaald door het antwoord op de vraag in hoeverre de ene activiteit zonder de andere activiteit kan plaatsvinden, maar door het antwoord op de vraag of een project *tegelijktijd* bestaat uit een andere activiteit. Voor de praktijk betekent dit dat niet aan de hand van de activiteit zelf kan worden bepaald of sprake is van een losmakelijke (los) of onlosmakelijke (vast) activiteit. Zo komt het kappen van een boom mij losmakelijk voor in het hiervoor (paragraaf 2.1) genoemde voorbeeld van het bouwen van een schuur op de plaats waar een boom moet worden gekapt, maar onlosmakelijk als zich in de te kappen boom een exemplaar bevindt van een diersoort die slechts mag worden verstoord met een ontheffing op basis van de Flora- en faunawet.

21. Invoeringswet Wabo, 31 953, MvT, p. 43-45.

22. In de wandelgangen wordt dat al de c-handeling genoemd, maar ik zou ervoor willen pleiten om inhoudelijke aanduidingen te gebruiken. Dat zal de kenbaarheid van het recht ten goede komen.

4. Bezwaar en beroep

Ten aanzien van de vraag wie als belanghebbenden kunnen worden beschouwd voor bezwaar, beroep en hoger beroep tegen een omgevingsvergunning stel ik voor om aan te sluiten bij het belanghebbendebegrip, zoals dat thans geldt ten aanzien van elk van de activiteiten die deel uitmaken van een project.²³ De belangrijkste reden daarvoor is dat de Wabo niet beoogt om het beschermingsniveau te wijzigen van de activiteiten. Logischerwijs zou dat dan ook moeten gelden voor belanghebbenden.

Een eenvoudige vuistregel zou de ABC-regel kunnen zijn:

- A: Activiteit bepaalt het belang. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft ten aanzien van beroep tegen toestemmingen voor wat betreft elke afzonderlijke activiteit jurisprudentie ontwikkeld. Die jurisprudentie blijft wat mij betreft dus intact.
- B: Belang bepaalt beroepsgronden. Als iemand belanghebbende is ten aanzien van één of meer activiteiten, mag hij slechts ten aanzien van die activiteiten beroepsgronden inbrengen tegen de omgevingsvergunning.
- C: Cumulatie van beroepsgronden is verboden. Iemand die slechts als belanghebbend kan worden gekwalificeerd ten aanzien van de activiteit kappen, mag niet worden ontvangen in beroepsgronden die zich tegen andere activiteiten binnen een project richten. Dat volgt reeds uit de B-regel, maar het kan geen kwaad om zulks nog expliciet voor ogen te houden.

5. Conclusie

De Wabo is een goede eerste stap op weg naar een Omgevingswet. In het begin zal het nog wat onwennig zijn om met de nieuwe Wabo te werken, maar we moeten niet net doen alsof hier allemaal nieuwe regels worden ingevoerd. Voor de praktijk zullen de regels in de Wabo voor een groot deel een *déjà vu* betekenen. Zo niet, dan kan men kennelijk zijn werk goed doen zonder al die regels te kennen. De Wabo heeft de potentie om gemakkelijker, sneller en dienstvaardiger te werken, maar met name als er ook de wil is om dat te doen, niet als we de meeste energie gaan steken in het zoeken naar problemen. Kinderziektes zullen zich ongetwijfeld voordoen, maar de ervaring zal leren dat die overgaan zonder noemenswaardige schade te hebben berokkend. Wie zijn energie wil steken in het samen met andere praktijkdeskundigen op weg helpen van de Wabo, nodig ik graag uit om zich aan te melden bij de LinkedIn Group ‘Wabo en omgevingsvergunning’.²⁴

23. Zie ook C.J. Visser, ‘Belanghebbende: een relatief begrip!’, in: *Sterk Gecoördineerd. Opstellen over de Wabo*, Hoekstra-bundel, ibr, 2009.

24. <http://www.linkedin.com/groups?home=&gid=1858987>.

IV Uitvoeringspraktijk invoering Wabo

*Mr. Y.G.C.M. Bijkerk**

Vanmiddag een kijkje in de keuken van de uitvoeringspraktijk. Aan de hand van een aantal foto's en tekeningen wil ik jullie meenemen langs een zestal aandachtspunten waar de uitvoerder in de praktijk bij de invoering tegenaan loopt. Wat speelt er in de uitvoeringspraktijk op het gebied van het invoeren van de Wabo. Welke gevoelens en verwachtingen leven er? Welke zaken moeten er nog worden geregeld de komende drie maanden? En, waarom is niet alles al klaar? De wet is toch immers al een paar keer uitgesteld?

Kortom: een schets van aandachtspunten vanuit de praktijk, in de hoop dat er ook voor beleidsmedewerkers van overheden, wetenschappers en advocaten een aantal herkenbare aandachtspunten of nieuwe ideeën bij zit die tot een verdere discussie of andere praktische aanpak kunnen leiden, of die misschien aanleiding zijn om een eerder gevormde mening nog eens te overdenken.

DCMR

Op dit moment zijn we bij de DCMR vooral heel hard bezig om de 'deadline' te halen. Hoewel we al in een vroeg stadium bij het project 'VROM-vergunning' betrokken zijn en dus al veel langer aan de invoering van de Wabo werken, zijn we toch absoluut nog niet klaar.

Zoals voor alle langlopende projecten geldt: soms word je gaandeweg ingehaald door nieuwe ontwikkelingen. Zo rekenden we er vanaf het begin op dat bedrijven verplicht zouden zijn hun vergunningaanvragen digitaal in te dienen (conform de wens van de provincies) en bereidden we ons erop voor dat de uitwisseling met het Omgevingsloket online (OLO) volledig geautomatiseerd via webservices zou kunnen plaatsvinden. Twee zaken die, naar later bleek, voorlopig nog niet het geval zijn.

* Yvette Bijkerk is werkzaam als projectleider Wabo bij de DCMR Milieudienst Rijnmond.

En natuurlijk blijft ook dat er gewoon heel veel dingen zijn die je als organisatie zelf het liefst zo laat mogelijk regelt. Zo hebben we in oktober 2009 onmiddellijk besloten de opleidingen uit te stellen toen duidelijk werd dat de Wabo uitgesteld werd. Wanneer we in 2009 de medewerkers opgeleid hadden (zo'n 250 mensen), zouden we dat voor een deel nu weer opnieuw hebben moeten doen.

Maar dat maakt wel dat er nu in de laatste drie maanden voor het in werking treden van de Wabo nog erg veel moet gebeuren.

Nu dus een forse eindsprint, om hopelijk vanaf 1 juli van een heerlijke zomer te kunnen genieten...

Inhoud

Ik heb een zestal aandachtspunten geselecteerd, die te verdelen zijn in drie blokken.

Ten eerste:

De 1-loketgedachte, 1 aanvraag en de digitalisering: de peilers die moeten leiden tot lastenverlichting en vereenvoudiging voor burger en bedrijf. De drie onderdelen waar het hele verhaal mee begonnen is.

Ten tweede:

De punten waar je dan vervolgens in de uitvoering tegenaan loopt bij de nadere uitwerking van alle details. Zoals het organiseren van alle samenwerking die nodig is binnen en tussen organisaties vanaf het moment van het indienen van een aanvraag en de (inhoudelijk gezien) grootste veranderingen bij de uitvoering voor de vergunningverleners en handhavers. Twee zaken die vooral voor de uitvoerende medewerkers consequenties hebben.

En tot slot het derde blok:

De impact die al die veranderingen hebben op de organisaties die de vergunningverlening en handhaving uitvoeren. Om te besluiten met een blik op de 'balans'.

1. 1 loket, 1 aanvraag

Geen 25 verschillende vergunningen meer, maar al je wensen op 1 aanvraagformulier, een formulier dat je kunt indienen bij 1 loket. Als burger (en misschien ook wel als bedrijf) denk ik: prachtig!

In de meeste gevallen gaat het bij vergunningverlening om gemeentelijke vergunningen, vaak bouw-, sloop- en kapvergunningen. Voor de kleinere en middelgrote gemeenten lijkt dat ook prima te gaan werken.

Want: óf een gemeente is zo klein dat 1 afdeling alle specialisaties binnen die ene afdeling heeft, en in dat geval kan de aanvraag ook daadwerkelijk als 1 aanvraag behandeld worden, óf de aanvraag is eenvoudig van aard en slechts ‘eenvoudig’ (met andere woorden: gaat over maar 1 component). Maar... voor de hele grote gemeenten zoals bijvoorbeeld Rotterdam en Amsterdam en voor milieudiensten ligt dat anders... Een hele grote gemeente zal vergaande gedetailleerde afspraken moeten maken met alle afdelingen over termijnen, uitwisseling van stukken, archivering enzovoort.

En een milieudienst behandelt meestal alleen het onderdeel milieu en zal in dit nieuwe systeem dus vaak ‘backoffice’ van een gemeente worden. Neem nu de DCMR Milieudienst Rijnmond. 15 gemeenten besteden hun milieuwerkzaamheden uit aan de DCMR. Dat betekent in het geval van de omgevingsvergunning dat met al die gemeenten afspraken moeten worden gemaakt over:

- ontvangst van de vergunning: wordt DCMR ook loket? Bedrijven zijn dat voor milieuzaken nu zo gewend. Of wordt DCMR voor gemeenten niet het loket? En dat is zo voor de meeste gemeenten. In dat geval moeten we met alle gemeenten afspreken hoe snel ze de omgevingsvergunningaanvraag voor uitwerking van de milieuparagraaf doorsturen;
- wie eventueel aanvulling van de aanvraag coördineert, wie de adviezen inwint, stukken publiceert, een beroep voorbereidt, enzovoort.
En dat alles 15 keer...

En hoe vaak verwachten we nu werkelijk ‘één aanvraag’ en behalen we met de Wabo straks echt ‘winst’ in de praktijk?

Komt er daadwerkelijk één aanvraag van de bedrijven? Tot 1 juli verwacht ik vooral nog veel aanvragen ‘oude stijl’. Die aanvraag is toch voorlopig het meest vertrouwd, de procedures zijn bij iedereen bekend, je hebt niet te maken met een ander loket en je hebt niet te maken met andere contactpersonen.

Wanneer het dan eenmaal 1 juli geweest is, voorzie ik dat heel veel bedrijven er voorlopig toch nog voor kiezen om zo veel mogelijk enkelvoudige aanvragen in te dienen. Alleen bij werkelijke winst – en dus niet als uitgangspunt, maar alleen bij werkelijke winst in termijn of te verwachten proceskosten – verwacht ik daadwerkelijk complexe meervoudige aanvragen. Een voorbeeld. Voor een eenvoudige verbouwing geldt een termijn van 8 + eventuele verlenging van 6 weken = 14 weken.

Wanneer je een milieucomponent aan je aanvraag toevoegt, zit je echter altijd al direct aan 26 weken proceduretijd (nog zonder een eventuele verlenging). Indien er geen proceskosten verwacht worden en bouw en milieu los te koppelen zijn, kan dat dus best de voorkeur verdienen.

Ik denk dat pas wanneer er een aantal succesgevallen bekend wordt, heel langzaam aan, overgegaan wordt op het indienen van echt complexe meervoudige aanvragen. En ik moet zeggen: wat betreft het halen van de termijn is dat voor ingewikkelde milieuaanvragen al moeilijk genoeg met alleen voor milieu al 26 weken proceduretijd. En nog meer afstemming met en input van anderen versnelt de zaak niet!

2. Digitale behandeling

Een ander nieuw aspect is het digitaal aanvragen van de vergunning. De samenleving is de laatste dertig jaar steeds meer met allerlei automatisering vertrouwd geraakt. Voor de belastingaangifte zijn we er inmiddels aan gewend dat je je aangifte digitaal doet, en voor het indienen van vergunningaanvragen is dat over een paar jaar ook de gewoonste zaak van de wereld. Dan kijken we er glimlachend op terug dat er ooit een tijd is geweest dat een revisie vergunningaanvraag voor een afvalverbrandingsinstallatie met een vrachtwagen werd gebracht...

De ontwikkeling van het OLO en van het digitale vergunningaanvraagformulier is de afgelopen jaren niet zonder slag of stoot gegaan, maar we zijn een heel eind gekomen en inmiddels zijn we al zover dat het mogelijk is om de eenvoudigere aanvragen, die in aantal verreweg in de meerderheid zijn, digitaal in te dienen.

Waar wij als milieudienst in het Rijnmondgebied mee geconfronteerd worden, zijn echter vaak niet die eenvoudige, maar juist die hele ingewikkelde aanvragen. Aanvragen voorzien van vele bijlagen, waarin bodem-, lucht- en geluidsrapporten een belangrijke rol spelen. Op dit moment is vooral het uploaden, downloaden en doorsturen van dat soort bestanden via het OLO nog problematisch, hoewel toegezegd is dat dat met de volgende release van het OLO opgelost is.

Tot het zover is, is de verwachting echter nog dat die gecompliceerde aanvragen voorlopig nog niet via het OLO zullen worden ingediend: de grote bedrijven en bekende adviesbureaus zullen vast en zeker hun aanvraagformulier digitaal invoeren, maar of de bijlagen en het indienen van de aanvraag via het OLO gaan is nog maar de vraag. Een uniform formulier is al een hele stap vooruit; we weten nog niet zeker of het OLO en de documentenmodule 100% goed werken en volledig veilig zijn. Tot die tijd kunnen we ons voorstellen dat bedrijven liever geen risico nemen; je wilt

ervan overtuigd zijn dat een ander niet in je aanvraag kan wijzigen en dat stukken die vertrouwelijk worden bijgesloten ook vertrouwelijk blijven.

De verdere behandeling en archivering is bij ons overigens wel volkomen gedigitaliseerd: alle aanvragen worden bij ontvangst ingescand en digitaal gearchiveerd. De Wabo is zelfs aanleiding geweest voor het volledig aanpassen van de informatiehuishouding binnen DCMR; zo wordt er gewerkt aan het mogelijk maken van uitwisseling via webservices (met het OLO, maar ook tussen DCMR en de gemeente Rotterdam) en worden alle aanvragen ingenomen via een digitaal mid-office.

Digitaal werken heeft de toekomst; het begin zal voorzichtig zijn, eerst de eenvoudige aanvragen en de wat ingewikkeldere zaken pas als het systeem betrouwbaar blijkt en goed bekend is.

3. Samenwerking

Door het ‘1 loket, 1 aanvraag’-principe zijn er aan overheidskant voor sommige organisaties, zoals die van ons, dus heel veel afspraken nodig:

- afspraken tussen gemeente en provincie: meestal heeft de gemeente loketfunctie, maar voor sommige aanvragen kan ook de provincie het loket hebben;
- tussen de gemeenten en DCMR: werkafspraken over rollen en taken;
- tussen de provincie en de DCMR: over de loketfunctie van de DCMR voor de provincie;
- tussen DCMR en brandweer, waterschappen en Rijkswaterstaat: om te zorgen dat deze adviserende instanties voldoende tijd krijgen voor hun advisering, en natuurlijk ook afspraken over het toezicht in het kader van het gecoördineerd toezicht voor de Wabo;
- en uiteindelijk moeten er ook nog afspraken worden gemaakt met de deelnemende rijkspartners voor het geval dat flora- en faunawetgeving een rol speelt of dat er een monument bij de aanvraag betrokken is.

Het feit dat de DCMR straks een van de backoffices van een gemeente wordt, in plaats van het loket voor een milieuaanvraag, maakt het dus noodzakelijk om met heel veel partners nadere afspraken te maken.

Afspraken als: wie voert de regie over een vergunning, waar mag de vergunningaanvraag worden ingediend en wie archiveert de stukken, maar ook over al die andere kleine en hele praktische zaken zoals:

- uitwisseling van gegevens;
- hoe ziet de beschikking eruit;
- welke termijnen hanteren we onderling;

- wie verzorgt de post naar en communicatie met de aanvrager en met de adviseur;
- wie zorgt voor publiceren van de aanvraag en de (ontwerp)beschikking;
- hoe communiceren de adviseurs en behandelaars met elkaar: digitaal of op papier;
- en ook op het vlak van ICT moeten afspraken worden gemaakt: hoe behandelen we de aanvraag, wie heeft welk systeem, enzovoort.

De organisatie van de ICT is voor DCMR, maar ook voor heel veel andere organisaties, aanleiding geweest de ICT-structuur te herzien.

Kortom: het vergemakkelijken van de aanvraag voor burger en bedrijf heeft in de uitvoeringspraktijk zeker niet overal tot een vereenvoudiging voor de behandelende overheid geleid!

4. Grootste veranderingen

De meest in het oog springende veranderingen voor de bij de uitvoering betrokken medewerkers zijn wel: de VVGB-constructie, de rechtspraak in twee instanties en de toename van het aantal afstemmingsmomenten tussen betrokken backoffices.

De VVGB-constructie levert, voor ons als milieudienst die provinciale en gemeentelijke taken uitvoert, weinig nieuws op. De overdracht van bevoegdheden van de provincie naar de gemeente des te meer. Bij provinciaal bevoegd gezag zou de DCMR naast de inhoudelijke uitwerking van de vergunning zowel de loket- als de regiefunctie voor de gehele vergunning verzorgen. Bij het gemeentelijk bevoegd gezag van een bepaalde inrichting levert de DCMR slechts het milieudeel aan de gemeente aan.

Een – inhoudelijk – grotere verandering voor de uitvoeringspraktijk brengt het beroep in twee instanties met zich mee. De gang naar de Raad van State was een bekende, maar nu krijgen we te maken met de rechtbank. Voor ons nieuw, maar de materie is voor de rechters bij de rechtbank natuurlijk ook nieuw. Gaan zij straks veelvuldig STAB-adviezen inwinnen en leidt dat dan wellicht tot langere procedures? Bovendien wordt het beroep in twee instanties door burgers en belangenverenigingen misschien ook wel ervaren als ‘dichter bij de burger’, wat kan leiden tot een toename van het aantal beroepszaken.

Omdat de gemeente ‘het loket’ van de aanvraag is, zullen wij ook extra alert moeten zijn op het tijdig ontvangen van eventuele beroepsstukken en zittingsoproepen. Kortom: voor ons als uitvoeringsorganisatie die slechts betrokken is bij het milieuaspect is het beroep in twee instanties geen lonkend perspectief!

5. De praktische invloed op organisaties

Ook praktisch gezien is de impact van de Wabo op de inrichting van de organisatie van de uitvoerende overheden groot. Het oerwoud aan regels en vergunningstelsels was startpunt voor herinrichting van de wetgeving en het schrappen van veel oude vergunningstelsels. Maar voor heel veel organisaties is invoering van de Wabo ook aanleiding geweest voor interne reorganisaties. Organisaties werden ‘opgeschud’ en de ICT-inrichting werd herzien. Ook bij de DCMR waren beide aanpassingen het geval. Door de herinrichting lijkt een en ander op de meeste plekken nu wel efficiënter, hoewel de komst van de Wabo voor ons als uitvoeringsorganisatie ook weer voor een hele wirwar aan nieuwe samenwerkingsafspraken zorgde...

6. Zorgpunten

Het Wabo-invoeringstraject was eenvoudig bij de start, maar werd gaandeweg wel gecompliceerder. Werden in het begin alleen de procedures van verschillende vergunningaanvragen gebundeld, naar aanleiding van de verschillende bestuurlijke rapporten die verschenen over toezicht en handhaving en kwaliteit van organisaties en de aanbevelingen die daaruit volgden, werden meer en meer andere zaken geïntegreerd.

Uiteindelijk resulteerde de bespreking van de bestuurlijke rapporten vorig jaar juni in een ‘packagedeal’ tussen VROM, IPO en VNG. Daarbij werden afspraken gemaakt over onderwerpen als kwaliteitseisen, bevoegdheidsverdeling en het instellen van uitvoeringsorganisaties.

Die afspraken leiden nog geregeld tot ‘vuurwerk’, en gezien de Eerste Kamervergaderingen van maart 2010 vermoed ik dat ons ook de komende tijd nog wel een en ander te wachten staat!

Een opgesteld rapport over kwaliteitseisen, waar bijna geen enkele organisatie aan kan voldoen, bevoegdheidsverschuiving van gedeputeerde staten naar burgemeester en wethouders, discussies over wat de uitvoeringsdiensten nu wel of niet moeten gaan doen: als praktijkmens was het mij liever geweest als we eerst alleen de Wabo ingevoerd zouden hebben, zodat we daarna in alle rust duidelijkheid hadden kunnen scheppen in wat we nu werkelijk verwachten van de kwaliteit van vergunningverlening en -handhaving en wie dat in welke gevallen organiseert.

De Wabo lijkt nu in zicht, maar het feitelijk verder uitwerken van de packagedeal lijkt voldoende garantie voor nog een jaar lang vuurwerk...

De balans?

Zorgpunten zijn er dus nog wel een paar, en ook meer dan voldoende actiepunten om het de komende paar maanden nog heel druk te hebben.

Maar wat vinden we er nu van vanuit de praktijk gezien?

Dan kan ik ondanks alle onzekerheden en zorgpunten die er nog liggen alleen maar zeggen: Wabo? JA!

Ja, want:

- De toekomst is digitaal en er is door heel veel mensen heel veel voor de invoering voorbereid. Zonder twijfel gaan er na invoering dingen mis, maar... eens moeten we de sprong wagen!
- De ambtelijke omgeving moet steeds efficiënter en op sommige plekken kan dat vast ook nog wel, maar let op: efficiënter maken, daar waar het nog kan, is goed maar realiseer je ook op tijd dat er grenzen zijn: het 'over reorganiseren' heeft in het verleden op meer dan één plek geleid tot te veel kennis- en kwaliteitsverlies bij organisaties.

Maar bovenal: Wabo? Ja, want klantvriendelijkheid en eenvoud voor de aanvrager moeten gewoon!

Sommige zorgpunten zijn organisatiespecifiek en mijn verwachtingen zijn persoonlijk, maar voor wat betreft het ja tegen de Wabo hoop ik dat u het met mij eens bent!!

V Korte introductie Omgevingsloket online

*Mr. R. Leijendekker-van Kaam**

1. Inhoud Omgevingsloket online

Deze bestaat uit een

- *Vergunningcheck*: Hiermee gaat de aanvrager na of hij verplicht is een vergunning aan te vragen of een melding te doen voor de geplande werkzaamheden.
- *Aanvraagformulier*: De aanvrager stelt zijn vergunningaanvraag op door het aanvraagformulier in te vullen en de bijlagen digitaal toe te voegen.
- *Dossiermodule*: Hierin verrichten medewerkers van het bevoegd gezag hun werk. Deze module bestaat uit een aanvraagdossier en een behandeldossier.

2. Doel Omgevingsloket online

- *Aanvraagmodule* (vergunningcheck en aanvraagformulier):
 - Aanvrager informeren.
 - Met digitaal indienen aansluiten op werkproces professionele aanvrager. NB. Het bevoegd gezag is verplicht het – verplichte – indieningsformulier digitaal te ontvangen!
 - Digitaal indienen is niet verplicht.
- *Behandelmodule* (tijdelijk digitaal dossier):
 - Alle betrokkenen bij behandeling beschikken over dezelfde informatie en dezelfde versie.
 - Uitwisseling kennis en informatie via Omgevingsloket online.
 - Digitaal behandelen is niet verplicht! De aanvraag kan ook via het eigen systeem van het bevoegd gezag worden behandeld.

3. Wanneer is Omgevingsloket online gereed?

Verwezen wordt naar bijgaande brief naar de Eerste Kamer der Staten-Generaal van 5 maart 2010 (*bijlage*). Kern daarvan is dat in december 2009 een versie van de ICT-tool is opgeleverd, die is getest. Dit leverde opmerkingen op waarvan in overleg

* Rita Leijendekker-van Kaam was ten tijde van het schrijven van deze bijdrage werkzaam als voormalig Projectleider Wettelijk Kader Omgevingsvergunning van het ministerie van VROM.

is bepaald dat het absoluut noodzakelijk is deze in het loket te verwerken voordat de Wabo kan worden ingevoerd. In het loket zoals het getest kan worden door IPO en VNG vanaf half april zullen deze opmerkingen en wijzigingen zijn verwerkt.

Pas nadat de minister heeft vastgesteld dat die verbeteringen ook voldoende zijn, zal het inwerkingtredings-KB worden vastgesteld. Bij bedoelde vaststelling zullen ook IPO en VNG worden betrokken. Die vaststelling zal waarschijnlijk in mei 2010 plaatsvinden.

4. Zelf aan de slag!

Kijk op het Kennisplein Omgevingsvergunning: www.omgevingsvergunning.vrom.nl!

Verslag van de discussie

Mr. B. van Zanten (Schiphol Nederland B.V.)

Waar blijft de gefaseerde bouwvergunning?

Mr. ing. B. Rademaker (ministerie VROM)

De gefaseerde bouwvergunning blijft onder de Wabo op een nagenoeg vergelijkbare wijze mogelijk. De aanvrager bepaalt voor welke activiteiten hij een omgevingsvergunning aanvraagt en bij fasering welke activiteiten in fase 1 en fase 2 worden beoordeeld. Er kan dus voor worden gekozen om in fase 1 alleen de planologisch strijdige activiteit te laten beoordelen en in fase 2 de bouwactiviteit. In fase 2 is in dat geval de planologische aanvaardbaarheid in het kader van de eerste fase een gegeven.

Deze gefaseerde omgevingsvergunning laat zich vergelijken met de gefaseerde bouwvergunning zoals op grond van de Woningwet mogelijk is. Maar er is ook een verschil. De voorheen bestaande gefaseerde bouwvergunning voorzag in de mogelijkheid om in een eerstefasebesluit 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 tweedefasebouwvergunning 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.

Anders dan bij de gefaseerde bouwvergunning kunnen er geen onderdelen van het voor een activiteit geldende toetsingskader worden opgedeeld over de eerste of tweede fase. Daarmee is het voor de beoordeling van de activiteit 'bouwen' als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onderdeel a Wabo niet meer mogelijk in de eerste fase een beoordeling te vragen op de bouwverordening, welstandsnota en het bestemmingsplan en pas in de tweede fase een beoordeling op het Bouwbesluit 2003. Omdat in de Wabo een met het bestemmingsplan strijdige bouwactiviteit echter ook onder de omschrijving van artikel 2.1 lid 1 onderdeel c Wabo valt, kan de planologische aanvaardbaarheid van een bouwactiviteit echter wel als zodanig in de eerste fase getoetst blijven worden. Vergelijkbaar met de gefaseerde bouwvergunning kan er dus

ook onder de Wabo voor gekozen worden om de planologische aanvaardbaarheid (met een toets van de activiteit uit artikel 2.1 lid 1 onderdeel c aan artikel 2.12 Wabo) apart te laten beoordelen in een eerstefasebesluit. Alle planologische aspecten kunnen daarbij een rol spelen, dus ook het aspect van de plaatsing van een bouwwerk in relatie tot zijn omgeving. Dit aspect kan weliswaar ook bij de welstandsbeoordeling een rol spelen, maar in het geval de planologische aanvaardbaarheid uitputtend is beoordeeld in de eerste fase, dient deze in het kader van de ‘bouwtoets’ en de daarbij behorende welstandsbeoordeling in de tweede fase als een gegeven te worden beschouwd. De welstandstoets in de tweede fase zal zich in zo’n geval dan niet meer kunnen richten op de planologische aspecten zoals plaatsing, volume, dakhellingen enzovoort die in de eerste fase aan de orde zijn geweest en vergund. Alleen de meer gedetailleerde welstandsaspecten zoals gevelindeling, materiaalgebruik en kleurstellingen kunnen dan nog in de tweede fase worden beoordeeld.

Mr. J.H.G. van den Broek (VNO-NCW)

De fasering kan per activiteit.

Prof. mr. P.J.J. van Buuren (Universiteit Utrecht)

Als er een vergunning voor een activiteit wordt aangevraagd voor ‘gebruik in strijd met het bestemmingsplan’, wil het gemeentebestuur soms eerst weten of een milieuvergunning kan worden verleend. Kan dat onder de Wabo ook nog?

Mr. J.H.G. van den Broek (VNO-NCW)

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de aanvrager bepaalt in welke volgorde die aanvraagt.

Mr. ing. B. Rademaker (ministerie VROM)

Als het gemeentebestuur de milieuactiviteit eerst wil beoordelen voorafgaand aan de beoordeling van de planologische activiteit, is het wellicht mogelijk om de planologische activiteit eerst te weigeren.

Mr. J.H.G. van den Broek (VNO-NCW)

De gemeente kan die beslissing niet nemen. De aanvrager bepaalt.

Mr. ing. B. Rademaker (ministerie VROM)

Ja dat klopt op zichzelf wel, maar als het gemeentebestuur in planologisch opzicht niet wenst mee te werken omdat de gemeente vindt dat er geen goede planologische afweging gemaakt kan worden zonder dat er een helder inzicht bestaat over de milieuvraagstuk? Dan lijkt het me dat de gemeente bij het weigeren van de planologische medewerking wel een goed verhaal heeft bij de rechter. De afwegingsruimte voor

het bevoegd gezag is immers heel ruim en de rechter toetst deze slechts marginaal. We hebben ook al uitspraken gezien waarbij de weigering van een planologische vrijstelling door de Raad van State in stand is gelaten, waarbij de motivering alleen maar steunde op de stellingname dat het bestuur nog geen standpunt had ingenomen over de planologische aanvaardbaarheid.

Mw. mr. I. Larmuseau (LDR milieuvocaten, voorzitter VVOR)

Het verrast mij dat bij de reguliere procedure voor de omgevingsvergunning een gesanctioneerde termijn is ingebouwd. In Vlaanderen is in 1991 bij het VLAREMI-besluit een vergelijkbaar systeem ingevoerd op basis waarvan na een vervaltermijn de milieuvergunning stilzwijgend werd verleend. Vlaanderen is door het Europese Hof van Justitie veroordeeld in verband met de strijd met een aantal milieurichtlijnen. Wat is de redenering van de Nederlandse overheid om een dergelijk systeem alsnog te introduceren?

Mw. mr. R. Leijendekker-van Kaam (ministerie VROM)

Hiervoor verwijs ik naar de Dienstenwet. De *lex silencio positivo* is mogelijk omdat het alleen geldt voor de activiteiten met geringe maatschappelijke gevolgen, zoals bouwen, kappen en gemeentelijke monumenten. Een vergunningverlening van rechtswege voor milieuactiviteiten is onder de Wabo niet mogelijk als de uitgebreide procedure van toepassing is.

Mw. K. Goudzwaard (Bomenstichting)

In het geval een vergunning voor kappen van rechtswege wordt verleend, wordt de boom soms al na zes weken gekapt. Hoe kan een belanghebbende daartegen bezwaar maken?

Mr. ing. B. Rademaker (ministerie VROM)

De vergunning voor het kappen treedt pas in werking ná de bezwaartermijn.

Mr. F.F. Scheffer (Advocatenkantoor F.F. Scheffer)

Als een kapvergunning van rechtswege wordt verleend en zij wordt niet gepubliceerd, dan kan een belanghebbende er niet van op de hoogte zijn en er ook niet tegen opkomen.

Mr. ing. B. Rademaker (ministerie VROM)

Elke vergunning voor het kappen, slopen of kort gezegd andere activiteiten die niet ongedaan gemaakt kunnen worden, treedt pas in werking 6 weken na de bekendmaking. Dat geldt ook voor een vergunning die van rechtswege wordt verleend. Daarbij geldt ook voor een vergunning van rechtswege dat hiervan een kennisgeving gedaan wordt in het plaatselijke krantje.

Mr. ing. B.F. Algera (provincie Noord Brabant)

Met de invoering van de Wabo wordt de wet uitgevoerd met behulp van ICT. Wie heeft er gelijk in het geval er onduidelijkheid is: de wet of het aanvraag systeem?

Mw. mr. R. Leijendekker-van Kaam (ministerie VROM)

De wet. Het systeem is zo opgezet dat het bij de aanvraag van ingewikkelde gevallen toch nodig is om contact op te nemen met het bevoegd gezag.

Mr. ing. B. Rademaker (ministerie VROM)

De aanvrager blijft overigens verantwoordelijk voor het aanvragen van een vergunning en dat hij vergunning heeft voor alle activiteiten die hij gaat verrichten. Het is echter 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. Bij bouwen in strijd met planologische regels uit onder meer het bestemmingsplan ligt dat nog ietsje anders. De Wabo zelf bepaalt dat een aanvraag om te bouwen automatisch mede wordt aangemerkt als een aanvraag voor de planologisch strijdige activiteit. Het bevoegd gezag toetst een bouwplan aan het bestemmingsplan en bij strijd met het bouwplan wordt de aanvraag dus mede aangemerkt als een verzoek om te mogen afwijken van het bestemmingsplan. Ook dat zal in de praktijk wel eens mis gaan. Stel dat een bouwvergunning wordt verleend voor een bouwplan dat later toch in strijd blijkt te zijn met het bestemmingsplan, dan kan daartegen geen handhaving meer plaatsvinden. Een vergunning voor de activiteit bouwen bevat impliciet het rechtsoordeel dat geen sprake is van strijd met het bestemmingsplan. Anders had de vergunning (of weigering) immers mede betrekking gehad op de planologisch strijdige activiteit. Wordt de vergunning voor het bouwen onherroepelijk, dan wordt daarmee ook het rechtsoordeel dat er geen sprake is van strijd met het bestemmingsplan onherroepelijk. Dit kan dan ook later niet meer aan de bouwer worden tegengeworpen.

Mr. G.J.A.M. Bogaers (advocaat)

Door de digitalisering is er geen papieren archief meer. Hoe worden de stukken bewaard, omdat ze soms op langere termijn nog steeds van belang kunnen zijn?

Mw. mr. R. Leijendekker-van Kaam (ministerie VROM)

De elektronische voorziening moet voldoen aan de Archiefwet. Na een besluit op de aanvraag wordt alles in het eigen archief van het bevoegd gezag geüpload.

Mw. K. Goudzwaard (Bomenstichting)

Waar staat in de Wabo iets over de vervaltermijn?

Mr. ing. B. Rademaker (ministerie VROM)

De Wabo regelt zelf een en ander over intrekkingmogelijkheden van een omgevingsvergunning. De gemeente kan mogelijk ook in de voorschriften van een vergunning een beperkte tijdsduur vastleggen als dat bijvoorbeeld in de gemeentelijke (kap)verordening in deze tijdelijkheid voorziet.

Mr. A.A.E. Spoor (ministerie VROM)

Hoe gaan we om met iemand die deels ontvankelijk is en deels niet?

Prof. mr. P.J.J. van Buuren (Universiteit Utrecht)

In bezwaar en beroep zal hij dan gedeeltelijk ontvankelijk en gedeeltelijk niet-ontvankelijk worden verklaard. Uitspraak komt er op de ontvankelijke delen.

Mr. B. van Zanten (Schiphol BV)

Stel dat binnen het terrein van een inrichting een bouwvergunning voor een kantoorgebouw wordt aangevraagd. Nu kan worden volstaan met een melding. Hoe is dat onder de Wabo geregeld?

Mw. mr. R. Leijendekker-van Kaam (ministerie VROM)

Onder de Wabo is een aanvraag nodig via een omgevingsvergunning voor bouwen. Deze vergunning dient binnen 8 weken te zijn verleend. Verlenging met 6 weken is mogelijk. Niet op tijd beslissen betekent verlening van rechtswege.

Prof. mr. P.J.J. van Buuren (Universiteit Utrecht)

Wat als de melding van een van rechtswege verleende vergunning niet gepubliceerd wordt, bijvoorbeeld bij verandering of wijziging van een inrichting of bij terughoudendheid bij publicatie? Een ondernemer moet iets kunnen doen om de publicatie af te dwingen.

Mr. ing. B. Rademaker (ministerie VROM)

De ondernemer kan dan mogelijk een schriftelijk verzoek doen om alsnog een kennisgeving te doen. Als dat niet of niet tijdig gebeurt, is er sprake van een mogelijkheid de Wet dwangsom en beroep bij niet-tijdig beslissen toe te passen.

Deelnemerslijst

Dhr. mr. ing. B.F. Algera	Provincie Noord-Brabant
Mw. H. Aslander	Gemeente Zaanstad, afd. Handhaving
Mw. mr. Y.G.C.M. Bijkerk	DCMR Milieudienst Rijnmond
Mevr. M.A.M. Blok	VTTI
Dhr. mr. G.J.A.M. Bogaers	advocaat te Laren NH
Mw. mr. E.M. van Bommel	Gijs Heutink Advocaten
Dhr. mr. G.M. van den Boom, vof	zelfstandig adviseur omgevingsrecht
Dhr. P. Bos	Gemeente Haarlem, afd. Veiligheid Vergunningen en Handhaving
Dhr. mr. W. Bosma	Van der Feltz advocaten, Den Haag
Dhr. mr. J.H.G. van den Broek	Vereniging VNO-NCW, Den Haag
Dhr. prof. mr. P.J.J. van Buuren	Raad van State, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, Universiteit Utrecht
Dhr. mr. J.W.O. Croockewit	Croockewit Advocatuur
Dhr. mr. P.C. Cup	Ministerie van VROM/DG/DJZ
Dhr. mr. A.P. Dijkstra	Ministerie van VROM
Dhr. ing. J. Dolstra	Milcura Overheidsadvisering B.V., Zwolle
Mw. mr. H.C.S. van Dop	Gemeente Zwolle
Mw. mr. M. Dur	Milieudienst IJmond, Beverwijk
Mw. mr. W.J.M. Ebskamp	bestuursondersteuner
Mw. C. Eringfeld	Provincie Flevoland, afdeling Milieu en Water
Mw. mr. D.E.D. Euser	Ministerie van VROM
Dhr. mr. G.C.W. van der Feltz	Van der Feltz Advocaten, Den Haag
Dhr. mr. L.T. Florijn	Ministerie van VROM
Dhr. mr. A.F.F. Goedhart	Ministerie van LNV
Mw. mr. A.N. Goudswaard	Gemeente Den Haag
Mw. K. Goudswaard	Bomenstichting
Dhr. mr. D.S. Groenveld	Bosselaar Strengers advocaten
Dhr. P.R. de Groot	Ministerie van VROM
Mw. K. Groote	Gemeente Utrecht
Mw. mr. ing. J.S. Haakmeester	Kennedy Van der Laan, Amsterdam

Dhr. mr. A.C. Hekker	Ministerie van VROM
Dhr. ir. A.K.M. van Hoof	Het Groene Schild milieu-adviesbureau
Mw. mr. C.M. van Hoorn	Rijkswaterstaat
Dhr. E. Houwertjes	Milieudienst Waterland
Mw. mr. D.E. Hunsche	Milieudienst IJmond, Beverwijk
Mw. mr. G.K.F. IJzerman-de Jonge	Milieudienst Zuidoost-Utrecht
Mw. drs. A.E. Jansen	Stadsdeel Zeeburg
Dhr. mr. J.C. Jongman	
Mw. mr. T. Kahya-ekinci	Gemeente Den Haag
Dhr. mr. M.J.A.H. Kling	
Dhr. mr. M.C. van der Klooster	Ministerie van VROM
Dhr. ir. J.G.G.M. van Knippenberg	Ministerie van VROM
Mw. J. Kolff	Ministerie van VROM
Mw. mr. M.E. van den Kommer	Van den Kommer Legal
H. Kooi	Gemeente Zaanstad, afd. Handhaving
Mw. mr. S. de Kort	De Roever Milieuadvisering
Dhr. mr. J.H. van Kreveld	Raad van State
Mw. mr. H.C. Lagrouw	Kennedy van der Laan, Amsterdam
Mw. drs. A.W. Lameijer-Hellendoorn	Provincie Zuid-Holland
Mw. mr. drs. M.C. Lammens	RBOI-Rotterdam BV
Mw. mr. I. Larmuseau	LDR-Milieuadvocaten
Dhr. mr. ir. J.A.M. van der Lee	Hans van der Lee Advies
Dhr. mr. S. de Leeuw	Opdenkamp Adviesgroep
Mw. mr. H.P.H.M. Leijendekker-van Kaam	Ministerie van VROM
Mw. mr. drs. W.M. Logtenberg	Gemeente Den Haag, Dienst Stads- beheer
Dhr. mr. M. Lurks	VNG
Dhr. mr. B.J. Meruma	HABITAT, advocatenkantoor voor omgevingsrecht
Mw. mr. C.M.M. van Mil	Ploum Lodder Princen
Mw. mr. J.J.H. Mineur	Milieudefensie
Dhr. mr. J.J.H. Mulders	Rabobank Nederland, Eindhoven
Mw. mr. M.L. Niemöller	AKZONobel Nederland BV, Amersfoort
Dhr. mr. H.P. Nijhoff	Stichting Advisering Bestuursrecht- spraak
Mw. mr. I. Nikkels	Ingenieursbureau Oranjewoud
Dhr. J.H.O. Noppen	Milieudienst West-Nederland
Mw. ir. M.P.Q. Oomen	Ministerie van LNV
Mw. E.L.M. van Oostrum	Provincie Zuid-Holland

Mw. mr. D. Oostvogels	De Roever Milieuadviesing, Schijndel
Dhr. mr. F.P.J.M. Otten	CMS Derks Star Busmann, Utrecht
Mw. mr. I. Pater	Gemeente Barneveld
Dhr. mr. L.J. van Pelt	LTO Noord Advies
Dhr. G.M. Pierik	Abma Schreurs Advocaten en Notarissen
Mw. mr. I.M. Pieters	Ministerie van VROM
Dhr. mr. ing. B. Rademaker	Ministerie van VROM
Dhr. mr. M.G. Ramakers	Attero BV
Mw. mr. ir. M.A.T.C.E. van Rens	Milieu Juridisch Advies Van Rens
Dhr. mr. drs. A.F. de Savornin Lohman	Milieufederatie Noord-Holland
Dhr. mr. F.F. Scheffer	Bolwerk Advocaten Zutphen
Dhr. mr. H. Schikker	
Dhr. mr. ing. A. Schmitz	Gemeente de Ronde Venen
Dhr. mr. H. Schonewille	Ministerie van Defensie
Mw. mr. E.T. Schutte-Postma	TU Delft, Faculteit Bouwkunde (RE&H)
Mw. mr. drs. G.C. Sicking	Shell International B.V.
Mw. mr. J.J. Siereveld	Gemeente Pijnacker-Nootdorp
Mw. mr. W. Slok	VEWIN Rijswijk
Mw. mr. P.A.A. Sormani	Ministerie van VROM
Dhr. mr. A.A.E. Spoor	Ministerie van VROM
Mevr. mr. drs. M.E.F. Staal	DHV, Amersfoort
Mw. mr. J.M.E. Stals	Ministerie van VROM
Mw. mr. M.C. Stoové	Functioneel Parket
Dhr. mr. ing. E. Strooboscher	Strooboscher Juridisch Advies, Veenendaal
Mw. mr. J.J. Teeninga	SenterNovem, afd. Juridische Zaken
Mw. mr. N. Teesing	Vereniging voor Milieurecht
Mw. mr. A. Tekelenburg	Ministerie van VROM
Dhr. mr. J.E.W. Tieleman	Ministerie van LNV/Dienst regelingen/ afd. Recht en Rechtsbescherming
Dhr. mr. drs. F.J. van der Tol	Van der Tol Legal, Amstelveen
Mw. mr. K. Ulmer	Agentschap NL, afd. Juridische Zaken, Den Haag
Dhr. mr. A. Valkenburg	Ministerie van VROM
Dhr. mr. W.J.A. Vellekoop	Ministerie van VROM, dir. Juridische Zaken
Dhr. mr. R.P.H.J. Vervoort	Provincie Drenthe, afd. Duurzame Ontwikkeling

Dhr. mr. X. Visscher	Abma Schreurs Advocaten en Notarissen
Dhr. mr. C.J. Vogel	Ministerie van VROM
Mw. mr. E.G.M. Vogel-Jaartsveld	Philips Environmental Legislation, Eindhoven
Mw. G. van Vuuren	Gemeente Haarlem afd. Veiligheid Vergunningen en Handhaving
Mw. E.M. van der Wal	Gemeente Den Haag - Dienst Stadsbeheer
Dhr. mr. E.F.J.A.M. de Wit	Arag Rechtsbijstand
Dhr. drs. R.A.M. van Woerden	LTO Noord Advies, Arnhem/ Doetinchem
B. van Zanten	Schiphol Nederland B.V.
Mw. mr. drs. B.J.P.M. Zwinkels	Advocatenkantoor Zwinkels, Honselersdijk

Uitgaven van de Vereniging voor Milieurecht

- De herziene Hinderwet (1982)
- De aansprakelijkheid voor milieuschade (1983)
- De evaluatie van de Wet algemene bepalingen Milieuhygiëne (1983)
- Deregulering, toegespitst op de basisvergunning en de integrale vergunning (1983)
- Bodembescherming in het landelijk gebied (1984-1)
- Het EEG-milieurecht (1984-2)
- De Wet chemische afvalstoffen (1984-3)
- Rechtsbescherming in de milieuwetgeving (1985-1)
- Grensoverschrijdende rechtsbescherming (1985-2)
- WABM Algemene regels en vergunningenstelsel voor inrichtingen (1985-3)
- Wet geluidhinder (1986-1)
- De Wet bodembescherming (1986-2)
- Waterbeheer en milieubeheer (1986-3)
- Afvalstoffenwet (1987-1)
- Voorontwerp Hoofdstukken Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (1987-2)
- Strafrechtelijke handhaving van milieurecht (1987-3)
- Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor milieuschade (1987-4)
- AMvB's op grond van artikel 2a van de Hinderwet (1988-1)
- De uitvoering van EG-milieurichtlijnen, toegespitst op milieugevaarlijke stoffen (1988-2)
- Grondwaterbeheer (1988-3)
- De Natuurbeschermingswet (1988-4)
- Kostenverhaal bij (water)bodemsanering (1989-1)
- Juridische en bestuurlijke consequenties van het Nationaal Milieubeleidsplan (1989-2)
- Grensoverschrijdende milieuwetgeving Europeesrechtelijke, internationaalrechtelijke en nationaalrechtelijke aspecten (1989-3)
- Afvalstoffenbeleid (1990-1)
- Vrijwillige of willekeurige sanering van (bedrijfs)terreinen? (1990-2)
- Milieubescherming: privaatrecht of publiekrecht?, waarin opgenomen selectie milieujurisprudentie 1987-1990 (1990-3)
- Het juridische en financiële instrumentarium van het NMP-plus (1990-4)
- Artikel 21 Interimwet bodemsanering (1990-5)
- Bedrijfsinterne milieuzorg (1991-1)

- Het Plan van aanpak Schiphol (1991-2)
- Risico-aansprakelijkheid voor milieuschade (1991-3)
- Rechtsbescherming in het milieurecht (1991-4)
- Gebiedsgericht milieubeleid (1992-1)
- Bestrijdingsmiddelenwet (1992-2)
- De rol van het recht bij een duurzame ontwikkeling (1992-3)
- Inbouw hoofdstuk bodemsanering in de Wet bodembescherming (1992-4)
- Het milieustrafrecht nader beschouwd (1993-1)
- Gedoogrecht(spraak) (1993-2)
- Flora- en Faunawet (1993-3)
- Waste Prevention (1993-4)
- Openbaarheid van milieurelevante bedrijfsgegevens (1993-5)
- De Algemene wet bestuursrecht in haar betekenis voor het milieurecht (1994-1)
- Naar een nieuwe Natuurbeschermingswet (1994-2)
- De terugtrekkende overheid (1994-3)
- Ecotax en andere financiële instrumenten in het milieurecht (1994-4)
- Produktgericht milieurecht (1995-1)
- Deregulering (1995-2)
- Strafrechtelijke aanpak van grensoverschrijdende milieucriminaliteit, cap. selecta (1995-3)
- Bodemsanering (1995-4)
- Europese milieurechtspraak (1996-1)
- Europese milieurechtspraak, verslag ledenvergadering (1996-2)
- Stad en Milieu (1996-3)
- Afstemmingsregelingen in de Wet milieubeheer (1996-4)
- Landbouw en milieu (1996-5)
- Afval: provinciaal, landelijk of Europees probleem? (1997-1)
- Gemeentelijk milieubeleid (1997-2)
- Jurisprudentie Milieurecht 1996 (1997-3)
- Bedrijfsinterne milieuzorg en vergunningverlening ‘is het gras groener bij de burens?’ (1997-4)
- Internationaal milieurecht in Nederland: De consequenties van het internationale milieurecht voor de nationale rechtspraktijk (1998-1)
- Water: ontwikkelingen in (inter)nationale regelgeving en beleid (1998-2)
- Jurisprudentie Milieurecht 1997 (1998-3)
- (NB 1998-4 is niet verschenen).
- Functiegerichte bodemsanering (1998-5)
- Jurisprudentie milieurecht 1998 (1999-1)
- Artikel 95 EG-Verdrag: De (on)mogelijkheden voor lidstaten om af te wijken van geharmoniseerd EG-beleid (2000-1)

- Bouwstoffenbesluit (2000-2)
- Interregionale handhavingssamenwerking (2000-3)
- Gemeenten en de Vogel- en Habitatrichtlijn (2000-4)
- Meldingenstelsel Wet milieubeheer (2000-5)
- Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland (2001-1)
- Landbouw en milieu (2001-2)
- Bestrijdingsmiddelen (2001-3)
- Duurzaam ondernemen en regelgeving (2001-4)
- De positie van derden-belanghebbenden bij nieuwe instrumenten in het milieurecht (2001-5)
- Omgaan met risico's in het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht (2001-6)
- Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht (verslag studiemiddag) (2001-7)
- De beoordeling van milieugeschillen door de bestuursrechter (2002-1) Preadviezen
- Lokale milieuhinder (2002-2)
- Milieu en de fundamentele herziening van de WRO (2002-3)
- De beoordeling van milieugeschillen door de bestuursrechter (verslag studiemiddag) (2002-4)
- Over de grenzen van het milieurecht (2003-1)
- Milieuaansprakelijkheid (2003-2)
- Handhaving van milieurecht vanuit Europees perspectief (2003-3)
- Flora- en faunawet (2004-1)
- Emissiehandel (2004-2)
- De toekomst van de m.e.r. (2004-3)
- Ruimtelijke inrichting en handhaving op de Noordzee (2004-4)
- Herijking milieuregelgeving (2005-1)
- IPPC: in wetgeving en praktijk (2005-2)
- Regeling inzake luchtkwaliteit; Nederland op slot? (2006-1)
- Waarborgen in het milieurecht; actuele ontwikkelingen in besluitvormingsprocedures en rechtsbescherming (2006-2)
- Externe veiligheid (2006-3)
- Klimaatverandering en rechtsontwikkeling anno 2005 (2006-4)
- De omgevingsvergunning; de toepassing in de praktijk (2006-5)
- Modernisering algemene regels Wet milieubeheer (2006-6)
- Milieu en Luchtvaart (2007-1)
- De nieuwe Waterwet (2007-2)
- Agrarisch milieurecht (2007-3)
- Nederlandse milieurichtlijnen en beste beschikbare technieken (2007-4)
- Aan de grenzen van de milieuvergunning (2007-5)

- Klimaatverandering en de rol van het milieurecht (2007-6)
- Ontwikkelingen in het Europees milieustrafrecht (2008-1)
- Interbestuurlijk toezicht in het omgevingsrecht (2008-2)
- Wie beschermt het natuurbeschermingsrecht? (2008-3)
- De nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de bescherming van natuur en milieu (2008-4)
- Juridische aspecten van klimaatverandering (2009-1)
- Europees milieurecht in de Lage Landen (2009-2)
- Bij twijfel (niet) doen (2009-3)
- Crisis- en herstelwet (2009-4)

Uitgaven vanaf 2003-1 kunnen worden besteld bij Boom distributiecentrum, tel. 0522-23 75 55, fax 0522-25 38 64, e-mail budh@boomdistributiecentrum.nl. Van de uitgaven daarvoor zijn enkele nog voorradig bij de VMR.

Over de Vereniging voor Milieurecht

De Vereniging voor Milieurecht (VMR) bestaat sinds 1982. De VMR is hét onafhankelijke discussieplatform over milieu- en natuurbeschermingsrecht. De vereniging telt ongeveer 800 leden en donateurs, die afkomstig zijn uit diverse disciplines: overheid, advocatuur, wetenschap, milieubeweging, bedrijfsleven, adviesbureaus, enzovoort.

De VMR organiseert ledenvergaderingen/studiemiddagen en andere bijeenkomsten over actuele milieurechtelijke onderwerpen. Van de ledenvergaderingen verschijnt een boek in de publicatiereeks van de VMR met de teksten van de inleidingen en een verslag van de discussie. In werkgroepen (thans: internationaal milieurecht en jurisprudentie) worden onderwerpen intensiever bestudeerd. De werkgroepen komen regelmatig bijeen en brengen schriftelijk verslag uit van hun bevindingen in de vorm van preadviezen en andere bijdragen. De deelnemers aan de werkgroepen zijn eveneens afkomstig uit uiteenlopende disciplines.

Nadere informatie over de VMR is te krijgen op het verenigingsbureau: Drieharingstraat 25, tel. 030-231 22 21, e-mail info@milieurecht.nl of via de website www.milieurecht.nl.

