

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in aantocht (deel I)

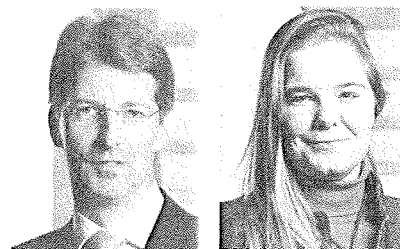
Wabo

Naar verwachting treedt op 1 januari 2010 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking. Daarmee wordt, na de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in 2008 en de invoering van de Waterwet eind van dit jaar, een nagenoeg algehele vernieuwing van het omgevingsrecht afgerond. Met het samenvoegen van een groot aantal vergunningen tot één omgevingsvergunning wordt beoogd de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren door de introductie van één loket, één bevoegd gezag, één uniforme procedure en éénmalig bezwaar en beroep. In deze bijdrage (deel I) worden de hoofdlijnen van de Wabo geschetst. In een volgende bijdrage (deel II) zal nader worden ingegaan op het al dan niet vergunningvrij bouwen, de belanghebbendheid van partijen in bezwaar en beroep en de coördinatie met onder andere het bestemmingsplan.

1. INLEIDING

Op 17 september 2003 kondigde de minister van VROM in het kader van de herijking van de VROM-regelgeving de invoering aan van één integrale vergunning voor de uitvoering van een project.¹ Dit heeft de aanleiding gevormd voor het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht dat eind 2006 bij de Tweede Kamer is ingediend.² De Wabo heeft zich niet beperkt tot louter milieuaspecten, maar bevat ook regels op het terrein van bouwen, ruimte, natuur en monumenten. Hoewel de Wabo een vergaande stelselwijziging inhoudt, is de Wabo relatief snel vastgesteld.³ Dit kan vermoedelijk mede worden verklaard door het huidige politieke en maatschappelijke klimaat waarin behoefte bestaat aan vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en het versnellen van de procedures, om zo de uitvoering van (bouw)projecten te kunnen versnellen en daarmee de economie te stimuleren. De Wabo zal naar verwachting op 1 januari 2010 in werking treden.

Doel van de Wabo is om met een integrale benadering een oplossing te bieden voor het probleem dat burgers en bedrijven voor één project nu een groot aantal vergunningen nodig hebben, met alle gevolgen van dien voor de besluitvorming en de rechtsbescherming. Er gaat nu veel tijd verloren met het doorlopen van langdurige en stroperige procedures. Om die reden introduceert de Wabo één integrale omgevingsvergunning voor het realiseren van een (fysiek) project, die een groot aantal vergunningen en andere toestemmingen vervangt. Onder het motto 'beter, minder, sneller' is de omgevingsvergunning destijds door het Ministerie van VROM aangeprezen.⁴ De omgevingsvergunning moet leiden tot een betere dienstverlening, minder vergunningen en snellere procedures. Door het invoeren van één loket, één bevoegd gezag, één uniforme procedure en één proce-



mr.ing. L.J. Wildeboer mw. mr. J.J. van Loenen - de Wild

cedure voor bezwaar en beroep moet het eenvoudiger worden om een project te realiseren. Eén bevoegd gezag wordt verantwoordelijk voor een integrale beslissing op de aanvraag om de omgevingsvergunning en daarmee voor de onderlinge afstemming tussen de verschillende activiteiten waaruit een project bestaat met het oog op de bescherming van de fysieke leefomgeving. Zo moet worden voorkomen dat een project niet (snel) kan worden uitgevoerd, omdat een bepaalde toestemming om het project te kunnen uitvoeren wordt geweigerd of de toestemmingen onderling strijdig zijn.

Op 2 juli 2009 is het wetsvoorstel Invoeringswet algemene bepalingen omgevingsrecht in de Tweede Kamer aangenomen. In de Invoeringswet wordt een groot aantal (nu geldende) wetten aan de Wabo aangepast. Ook de uitvoeringsbesluiten zijn inmiddels bijna gereed. Daarbij gaat het om het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). Het Bor regelt onder meer de vergunningplichtige activiteiten, het bevoegd gezag, de aanvraag, procedure en de inhoud van de omgevingsvergunning. De indieningsvereisten worden met name uitgewerkt in de Mor. In deze bijdrage wordt hierop niet verder ingegaan.

2. REIKWIJDTE

2.1. Algemeen

De omgevingsvergunning beoogt de diverse toestemmingen die nodig zijn voor het realiseren van een fysiek project te integreren in één besluit. De omgevingsvergunning heeft betrekking op een project dat kan bestaan uit een of meer activiteiten (bouw, aanleg, oprichting, sloop en het gebruik) die plaatsgebonden zijn en van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving.⁶ De omgevingsvergunning heeft derhalve geen betrekking op niet-plaatsgebonden activiteiten.

Het vervoer van bijvoorbeeld explosieven of milieugevaarlijke stoffen maar ook het overbrengen of inzamelen van afvalstoffen vallen niet onder de reikwijdte van de Wabo.⁷ De Wabo reguleert slechts activiteiten die van invloed (kunnen) zijn op de fysieke leefomgeving. De 'fysieke leefomgeving' is een breed begrip dat ziet op alle fysieke waarden in de leefomgeving, zoals milieu, natuur, landschappelijke of cultuurhistorische waarden.⁸ De Wabo bevat geen definitie van het begrip 'fysieke leefomgeving' omdat in dit stadium slechts is gekozen voor procedurele integratie en (nog) niet voor volledige integratie met één beoordelingskader. Het kabinet wil daartoe overigens nog wel deze kabinetsperiode komen.⁹ Bij het opstellen van de Wabo is daarom zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige vergunningstelsels en de daarvoor geldende toetsingscriteria. Het toetsingskader van de omgevingsvergunning zal derhalve bestaan uit een optelsom van bestaande toetsingskaders. Activiteiten waarvoor op dit moment diverse vergunningen nodig zijn, zijn ingevolge de Wabo straks gebonden aan de integrale omgevingsvergunning. Bestaande vergunningstelsels die in de omgevingsvergunning worden geïntegreerd, zullen daarom komen te vervallen. Wanneer bijvoorbeeld nu een kap-, bouw-, en sloopvergunning nodig zijn voor een project, kan straks onder de Wabo worden volstaan met de aanvraag van één omgevingsvergunning.

2.2. Vormen van integratie

De toestemmingsbesluiten die nodig zijn voor het realiseren van plaatsgebonden activiteiten zullen in de Wabo volledig worden geïntegreerd. Na de inwerkingtreding van de Wabo is in die gevallen nog maar één omgevingsvergunning vereist. Tenzij de initiatiefnemer ervoor kiest om meerdere vergunningen (deelvergunningen) aan te vragen.

Indien sprake is van vergunningstelsels op grond van wetten of decentrale verordeningen die zowel plaatsgebonden als niet-plaatsgebonden activiteiten kunnen betreffen, zullen ze slechts voor zover deze samenhangen met de plaatsgebonden activiteiten, worden geïntegreerd. Deze vorm van integratie wordt ook wel 'incidentele integratie' of 'aanhaken' genoemd. In de Invoeringswet zullen de betrokken wetten worden aangepast. In geval van decentrale verordeningen moet dat afzonderlijk per gemeente of provincie plaatsvinden. Voor de niet-plaatsgebonden activiteiten blijven de bestaande vergunningstelsels uit de desbetreffende specifieke wetten gelden.

a) Volledige integratie

Door deze vorm van integratie zullen voor veel activiteiten niet langer diverse afzonderlijke toestemmingen nodig zijn, maar kan volstaan worden met het aanvragen van één omgevingsvergunning voor een project. Daarnaast wordt hiermee bereikt dat een afstemming van de voorschriften, die aan de omgevingsvergunning worden verbonden, plaatsvindt. Voorts krijgt de aanvrager van de vergunning in principe te maken met één bevoegde en handhavende instantie. Na de inwerkingtreding van de Wabo is voor het realiseren van een fabriek daarom bijvoorbeeld geen afzonderlijke bouwen milieuvergunning meer nodig maar een omgevingsvergunning voor het bouwen en oprichten van een inrichting. De toestemmingstelsels op grond van o.a. de Woningwet, Wto en Wm., Monumentenwet 1988 en de Mijnbouwwet

worden in de Wabo geïntegreerd. De Wabo heeft eveneens betrekking op een aantal toestemmingstelsels die bij provinciale of gemeentelijke verordening zijn geregeld, zoals kap-, aanleg- en sloopvergunning.

b) Incidentele integratie of aanhaken

Het 'aanhaken' bij de omgevingsvergunning sluit aan bij de 'één-loket-gedachte' van de Wabo. De aanvrager moet zoveel mogelijk op basis van één aanvraag, in één procedure, met één omgevingsvergunning uitsluitend krijgen over de vraag of hij een project mag uitvoeren. De aanvraag voor de aangehaakte toestemming doorloopt dezelfde procedure als de aanvraag voor de omgevingsvergunning. Bovendien beslist hetzelfde bevoegd gezag als dat bevoegd is voor de omgevingsvergunning over de vergunningaanvraag voor deze samenhangende activiteiten. Soms zal daarbij sprake zijn van een verplicht advies of een noodzakelijke verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van een ander bestuursorgaan. In paragraaf 4 zal hier nader op worden ingegaan. Het aanhaken van de toestemming heeft tot gevolg dat de desbetreffende toestemming onderdeel wordt van de te verlenen omgevingsvergunning. De memorie van toelichting geeft een overzicht van wetten die zouden kunnen aanhaken bij de Wabo.¹⁰ De vergunningstelsels die zullen aanhaken is inmiddels afgeslankt tot die op grond van de Flora- en Faunawet (Ffw) en de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw). De Invoeringswet past deze wetten aan, zodat aanhaken mogelijk wordt.¹¹ Naast bovenbedoelde incidentele integratie van wettelijke vergunningstelsels, kunnen ook vergunningstelsels op grond van decentrale verordeningen, voor zover deze niet reeds volledig zijn geïntegreerd, in de omgevingsvergunning worden opgenomen.

3. DE OMGEVINGSVERGUNNING

3.1. Toetsingskader

De Wabo voorziet vooralsnog enkel in procedurele integratie. De afzonderlijke toetsingskaders zijn nog niet geïntegreerd. Dit betekent dat voor elke aanvraag om een omgevingsvergunning voor een project moet worden nagegaan uit welke activiteiten het project bestaat om die vervolgens te kunnen beoordelen aan de hand van de voor die activiteiten geldende afzonderlijke toetsingskaders. Wanneer één van de activiteiten van het project in strijd is met één van de in de Wabo opgenomen weigeringsgronden¹², moet de omgevingsvergunning voor het gehele project in beginsel worden geweigerd. De omgevingsvergunning kan in dat geval niettemin gedeeltelijk worden verleend, op verzoek van de aanvrager, voor de activiteiten van het project die niet hoeven te worden geweigerd ('rompvergunning').¹³ Op die manier kan worden voorkomen dat wanneer een deel van de aanvraag niet kan worden gehonoreerd, de hele aanvraag moet worden geweigerd. Dit is echter alleen zinvol als het project ook kan worden uitgevoerd zonder dat onderdeel waarvoor de vergunning moet worden geweigerd.

3.2. Voorschriften

De hiervoor bedoelde (bestaande) toetsingskaders zijn eveneens relevant voor het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning. De Wabo beoogt daarmee geen verandering te brengen in de bestaande mogelijkheden tot het opnemen van voorschriften. Teneinde tegenstrijdige voor-

schriften te voorkomen, is in de Wabo een verplichting voor het bevoegd gezag opgenomen om de voorschriften die voor de verschillende activiteiten van een project kunnen worden opgelegd, op elkaar af te stemmen. Wanneer de voorschriften echter onverenigbaar zijn en niet op elkaar kunnen worden afgestemd, dan moet de omgevingsvergunning uiteindelijk waarschijnlijk worden geweigerd. In de voorschriften kan eveneens worden bepaald dat de omgevingsvergunning voor een bepaalde termijn wordt verleend.

3.3. Intrekken, wijzigen of vervallen van de omgevingsvergunning

De in de Wabo opgenomen intrekingsgronden vormen een optelsom van de thans bestaande intrekingsgronden. De omgevingsvergunning kan geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken. Daarnaast kunnen de vergunninghouder en een belanghebbende verzoeken om intrekking van de omgevingsvergunning. Naast intrekking is ook de wijziging van de omgevingsvergunning mogelijk indien de activiteiten, dan wel de voorschriften worden gewijzigd. Het bevoegd gezag dient voor milieuactiviteiten geregeld na te gaan of de vergunningvoorschriften nog adequaat zijn op basis van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu (best beschikbare technieken) en ontwikkelingen van de kwaliteit van het milieu. Er geldt een actualiseringsplicht indien blijkt dat de milieuvoorschriften niet meer toereikend zijn.¹⁴

Wanneer de omgevingsvergunning van rechtswege wordt verleend, is het bevoegd gezag alsnog verplicht voorschriften aan de vergunning te verbinden als dat noodzakelijk is om ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen of te beperken. Dit is imperatief in de Wabo geregeld omdat in die gevallen er immers per definitie geen voorschriften aan de omgevingsvergunning zijn verbonden nu deze van rechtswege is ontstaan en niet (feitelijk) door het bevoegd gezag is verleend, maar die wel nodig zijn ter bescherming van de specifieke belangen waarvoor de vergunning wordt verleend.

Tevens kan bij activiteiten met een aflopend of eindig karakter, in de omgevingsvergunning worden bepaald dat na het expireren van de vergunning, daaraan verbonden voorschriften hun betekenis behouden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de instandhoudingstermijn bij een tijdelijk bouwwerk, waarna de situatie in de oorspronkelijke toestand moet worden teruggebracht of nazorgverplichtingen die gelden na sluiting van een afvalstortplaats.

4. BEVOEGD GEZAG

4.1. Algemeen

Tot nu toe is er sprake van een groot aantal afzonderlijke toestemmingsbesluiten die veelal een eigen bevoegd gezag kennen. Met de inwerkingtreding van de Wabo komt er één bevoegd gezag dat zowel procedureel als inhoudelijk verantwoordelijk is voor de omgevingsvergunning. In de Wabo is gekozen voor de hoofdregel dat burgemeester en wethouders (B&W) van de gemeente waar het project (in hoofdzaak) zal plaatsvinden, beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning.¹⁵ In het Bor wordt een aantal uitzonderingen op de hoofdregel gemaakt en aangegeven in

welke gevallen Gedeputeerde Staten dan wel de betrokken minister bevoegd gezag zijn. Daarvan zal sprake zijn in het geval van een provinciaal of nationaal belang. Het bestuursorgaan dat bevoegd is de omgevingsvergunning te verlenen is tevens belast met de zorg voor handhaving. Overigens is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestaande verdeling van bevoegdheden tussen gemeente, provincie en rijk. Indien echter de provincie of het rijk bevoegd gezag zijn, dan betekent dit dat zij ook bevoegd worden voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het kappen van een boom of het bouwen van een fietsenstalling bij een inrichting. Naar verwachting zal dit gevolg echter beperkt blijven. Dit geldt overigens ook in gevallen waarvoor een vvgb nodig is in verband met een activiteit op grond van de Nbw en de Ffw. Voor de omgevingsvergunning voor die activiteiten zullen in de regel B&W bevoegd worden. Er geldt voor die gevallen wel een verplichting tot het afgeven van een vvgb door het (oorspronkelijk) daarvoor bevoegde bestuursorgaan. Indien een vvgb wordt geweigerd, dient ook de omgevingsvergunning te worden geweigerd. In het kader van bezwaar en beroep zullen B&W niettemin de omgevingsvergunning en de daaraan ten grondslag gelegde vvgb moeten verdedigen, hoewel zij (vooralsnog) niet beschikken over bijzondere expertise op dat terrein.

4.2. Betrokkenheid andere bestuursorganen

De Wabo beoogt geen wijziging te brengen in de aanwijzing van (verplichte) adviseurs. Het adviseren door andere bestuursorganen of andere instanties is met name bedoeld om het bevoegd gezag in de besluitvorming gebruik te kunnen laten maken van specifieke kennis en informatie van andere bestuursorganen of instanties die ter zake van een aangevraagde activiteit relevante deskundigheid bezitten. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een bestuursorgaan voorheen als bevoegd gezag was aangewezen. B&W, die voorheen de bouwvergunning verleenden, zullen bijvoorbeeld als adviseur worden aangewezen wanneer gedeputeerde staten of de minister de omgevingsvergunning verlenen. B&W kunnen dan advies geven met betrekking tot het bouwen, hoewel zij zelf niet meer verantwoordelijk zijn voor de toetsing van de bouwactiviteiten. Het bevoegd gezag kan een advies gebruiken ter motivering van het besluit. Een adviseur heeft in beginsel geen beroepsrecht, omdat het bestuursorgaan in zijn hoedanigheid van adviseur geen toevertrouwd belang heeft dat rechtstreeks door het besluit wordt geraakt. In tegenstelling tot een verklaring van geen bedenkingen kan van een verplicht advies (gemotiveerd) worden afgeweken.

4.3. Verklaring van geen bedenkingen

Er zijn situaties waarin het, gelet op de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden of de benodigde specialistische kennis, wenselijk is dat de beslissing over een of meer specifieke aspecten aan een ander bestuursorgaan wordt overgelaten. Dit geldt bijvoorbeeld voor een buitenplanse ontheffing van een bestemmingsplan. Het is wenselijk dat de afweging omtrent de buitenplanse afwijking door hetzelfde orgaan wordt gemaakt als het orgaan dat beslist over (de wijziging van) het bestemmingsplan. Zou dit anders zijn, dan zou die bevoegdheid immers ondergraven kunnen worden. Verder kan worden gedacht aan situaties waarin de vergunningverlening voorheen door een ander bestuursor-

gaan plaatsvond, maar in het kader van de omgevingsvergunning als bevoegd gezag een lager bestuursorgaan wordt aangewezen. Het gaat hierbij met name om de toestemmingen op grond van de Nbw en de Ffw. De decentralisatie van de bevoegdheid tot het verlenen van de omgevingsvergunning zal in deze gevallen gepaard gaan met een vvgb ter waarborging van het betrokken belang.

Paragraaf 2.5 van de Wabo biedt voor dergelijke bijzondere gevallen een uniforme regeling voor het verlenen van de vvgb. In die gevallen kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien door het betrokken bestuursorgaan een vvgb is afgegeven. Aan de vvgb kunnen bovendien voorschriften worden verbonden die in de omgevingsvergunning moeten worden opgenomen. Indien dit achterwege blijft moet op verzoek van het vvgb-orgaan de omgevingsvergunning worden gewijzigd. Dit is imperatief voorgeschreven. Wordt een vvgb geweigerd, dan dient de omgevingsvergunning te worden geweigerd.

De vvgb komt alleen voor in de uitgebreide voorbereidingsprocedure. De ontwerp-vvgb is onderworpen aan dezelfde procedure als het ontwerpbesluit. De beslissing over de vvgb is niet afzonderlijk vatbaar voor bezwaar en beroep. Wel is het mogelijk beroep in te stellen tegen de betrokken onderdelen van de verleende omgevingsvergunning.

5. PROCEDURELE ASPECTEN

5.1. Algemeen

In de Wabo is voor de procedure tot verlening van de omgevingsvergunning zoveel mogelijk aangesloten bij de voorbereidingsprocedures uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De keuze voor één van de besluitvormingsprocedures is mede bepalend voor de wijze van rechtsbescherming tegen een omgevingsvergunning en het al dan niet kunnen indienen van bezwaar en/of beroep. In de Wabo wordt onderscheid gemaakt tussen de 'reguliere voorbereidingsprocedure' en de 'uitgebreide voorbereidingsprocedure', welke laatste procedure overeenkomt met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb.

De aanvraag om omgevingsvergunning kan, ongeacht welk bestuursorgaan bevoegd is, altijd bij B&W worden ingediend. Zonodig wordt de aanvraag doorgezonden aan het bevoegd gezag. Het orgaan waarbij de aanvraag is ingediend, zendt de aanvrager een ontvangstbevestiging met daarin de datum van ontvangst. Dat is de datum waarop de termijn van de procedure gaat lopen en die is bepalend voor het moment waarop een vergunning van rechtswege ontstaat in het geval van een reguliere voorbereidingsprocedure.

5.2. Reguliere voorbereidingsprocedure

Als uitgangspunt voor het verlenen van de omgevingsvergunning geldt de zogeheten 'reguliere' voorbereidingsprocedure (hoofdregeel).¹⁶ Deze procedure zal gaan gelden voor activiteiten waarbij de vergunningverlening een min of meer gebonden karakter heeft of waarvan de maatschappelijke risico's als minder ingrijpend worden gewaardeerd.¹⁷ Daarbij moet met name worden gedacht aan activiteiten waarvoor nu een bouwvergunning, aanlegvergunning, sloopvergunning, melding krachtens art. 8.19 Wm. of een ontheffing van het bestemmingsplan of beheersverordening nodig is.

Wanneer de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, beslist het bevoegd gezag binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag. De termijn kan eenmalig worden verlengd met zes weken. Beslist het bevoegd gezag niet tijdig, dan geldt dat de omgevingsvergunning van rechtswege is verleend. In verband daarmee moet een verlenging van de beslistermijn, net als de aanvraag en de datum van ontvangst, voor derden bekend worden gemaakt in een of meer dag, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze, zoals internet.

Voorts moet het bevoegd gezag de aanvrager of derde-belanghebbenden zonodig voordat het beslist op de aanvraag in de gelegenheid stellen tot het indienen van zienswijzen.¹⁸

De eventueel noodzakelijke advisering zal binnen de (verlengde) beslistermijn plaats moeten vinden. Het niet tijdig uitbrengen van een advies staat het van rechtswege ontstaan van een omgevingsvergunning niet in de weg.

Tegen besluiten waarbij de reguliere voorbereidingsprocedure is gevolgd kan een belanghebbende bezwaar maken bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, waarna beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) openstaat voor degene die bezwaar heeft gemaakt.

5.3. Uitgebreide voorbereidingsprocedure

Meer complexe projecten, waarbij sprake is van een (verdergaande) beoordeling van de gevolgen van het project voor de fysieke leefomgeving, waarbij veelal sprake is van aanzienlijke maatschappelijke risico's en de belangen van een groot aantal derde-belanghebbenden betrokken is, volgen de 'uitgebreide voorbereidingsprocedure', oftewel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb.¹⁹ Het gaat hier veelal om projecten waarvoor de provincie of het rijk bevoegd zijn.

De beslistermijn bedraagt zes maanden met de mogelijkheid van een eenmalige verlenging met zes weken indien het een zeer ingewikkeld of omstreden onderwerp betreft. Anders dan bij de reguliere voorbereidingsprocedure is deze termijn niet fataal en ontstaat in die gevallen niet van rechtswege een omgevingsvergunning. Er staat dus geen sanctie op overschrijding van de beslistermijn. Daarvoor is gekozen vanwege de aard en de complexiteit van de activiteiten waarvoor in die situaties vergunning wordt gevraagd. Het bestuursorgaan blijft om die reden bevoegd te beslissen op een aanvraag om omgevingsvergunning. Wel vervalt bij overschrijding van die termijn het recht om leges te heffen van de aanvrager. De vraag rijst of dit in de praktijk een voldoende prikkel zal blijken te zijn voor het bevoegd gezag om tijdig op een aanvraag om omgevingsvergunning te beslissen.

Zoals ook elders in het omgevingsrecht al geldt, mag op grond van de Wabo door eenieder bij het bevoegd gezag een zienswijze worden ingediend naar aanleiding van een ontwerpbesluit voor de omgevingsvergunning. Het ontwerpbesluit wordt tevens toegezonden aan belanghebbende bestuursorganen en vvgb-organen die een zienswijze kunnen indienen. Voor belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend, staat beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de ABRvS open.

5.4. Omgevingsvergunning voor delen van een project

In het geval een project bestaat uit meer dan één van de in art. 2.1 en 2.2 Wabo bedoelde activiteiten, kan worden overwogen om niet voor het project als geheel één vergunning aan te vragen, maar dat op te delen in onderdelen en voor elk daarvan achtereenvolgens afzonderlijk een omgevingsvergunning aan te vragen. De aanvrager is hiervoor niet afhankelijk van toestemming van het bevoegde gezag. Die mogelijkheid is alleen niet aanwezig indien sprake is van fysiek niet te scheiden activiteiten, zoals het verbouwen van een monument. In alle andere gevallen kan met verschillende omgevingsvergunningen achtereenvolgens worden gekapt, gesloopt en gebouwd, in plaats van op grond van één integrale omgevingsvergunning. De aanleidingen daarvoor kunnen divers zijn. In veel gevallen zal de aanvrager eerst meer duidelijkheid willen hebben over de vraag of voor (onderdelen van) het project vergunning kan worden verleend. Anders zou immers het plan volledig zijn uitgewerkt terwijl voor een bepaald onderdeel geen vergunning kan worden verleend. Tevens kan zo reeds met bepaalde werkzaamheden worden begonnen, zoals het kappen of slopen voorafgaand aan de verlening van de vergunning voor bijvoorbeeld de bouw. Tevens kan op die manier worden bereikt dat in het geval een deel van de activiteiten plaatsvindt op het grondgebied van een andere gemeente dan die bevoegd gezag is bij het aanvragen van één omgevingsvergunning, de burgemeester moet beslissen over die activiteiten. Dat kan voordelig zijn als die gemeente soepeler beleid hanteert in het kader van de vergunningverlening.

Keerzijde hiervan is dat er bij het aanvragen van deelvergunningen rekening mee moet worden gehouden dat een deelvergunning wordt geweigerd. Het is dan denkbaar dat het wel mogelijk is om te kappen en te slopen, maar dat er uiteindelijk niet gebouwd kan worden. Het uiteindelijke doel van het project kan dan niet worden bereikt. Dit zou voor het bevoegd gezag aanleiding kunnen zijn om inzicht te verlangen in de totale plannen. Betwijfeld moet echter worden of dit op grond van de Wabo wel mogelijk is. Het staat een initiatiefnemer immers vrij om slechts voor bepaalde (deel)activiteiten een omgevingsvergunning aan te vragen, hoewel die handelwijze op gespannen voet lijkt te staan met het doel van de Wabo.

Er geldt zoals gezegd wel een grens aan het opknippen van een project in deelvergunningen. Bij een omgevingsvergunning voor een onderdeel van het totale project moet het gaan om een onderdeel dat fysiek te scheiden is van de andere onderdelen van het totale project. De memorie van toelichting noemt als voorbeeld het slopen van oude opstallen en het daarna bouwen van nieuwe woningen. Het gaat dan om een tweetal activiteiten die fysiek te scheiden zijn (eerst slopen en dan bouwen). Een ander voorbeeld is het verbouwen van een monument. Bouwen brengt immers tegelijkertijd verandering in een bestaand monument. Dit project bestaat uit werkzaamheden die in fysieke zin niet van elkaar zijn te scheiden. Er kunnen daarom geen aparte omgevingsvergunningen worden aangevraagd voor de activiteiten van het project.²⁰ Het opdelen van projecten kan ertoe leiden dat door de achtereenvolgens te doorlopen procedures voor elk deelproject afzonderlijk, de totale proceduredtijd aanzienlijk

langer is dan bij het aanvragen van een omgevingsvergunning voor het gehele project. Anders dan bij de gefaseerde vergunningverlening kan direct gebruik worden gemaakt van een deelvergunning, echter slechts voor die activiteiten van het project waarop de vergunning betrekking heeft.

5.5. Gefaseerde aanvraag omgevingsvergunning

Gefaseerde vergunningverlening verschilt essentieel van omgevingsvergunningverlening voor deelprojecten. Om van de gefaseerde omgevingsvergunning gebruik te kunnen maken is vereist dat voor beide fasen positief op de aanvraag om vergunning is beslist. De vergunning voor de eerste en de tweede fase vormen samen de omgevingsvergunning. In zoverre is deze vorm van vergunningverlening vergelijkbaar met de huidige gefaseerde bouwvergunning.

Als de aanvrager om gefaseerde verlening verzoekt, moet aan dat verzoek worden voldaan. In de eerste fase wordt onderzocht of de activiteiten in beginsel op de beoogde plaats kunnen worden verricht. Er wordt met name getoetst aan planologische aspecten, belang van de monumentenzorg en milieueisen. Is tevens een vergunning of ontheffing nodig van de Nbw of de Pfw, dan zal de toetsing van de locatiegebonden projecten eveneens in de eerste fase plaatsvinden. De Invoeringswet regelt dit. In de tweede fase vindt de technische uitwerking plaats en wordt aan de technische eisen getoetst. Indien echter niet binnen drie jaar nadat de eerste fase-beschikking is genomen een aanvraag voor een tweede fase-beschikking is ingediend, komt de eerste fase-beschikking te vervallen.

6. CONCLUSIE

Duidelijk is dat met de Wabo een zeer ingrijpende wijziging van het omgevingsrecht is gerealiseerd. De Wabo bevat geen grote materiële vernieuwingen. De kern van de Wabo is de integrale omgevingsvergunning. Voor een project hoeft na invoering van de Wabo nog slechts één omgevingsvergunning te worden aangevraagd, met één aanvraagformulier, bij één bevoegd gezag dat na één voorbereidingsprocedure komt tot één besluit, waartegen eenmalig bezwaar en beroep openstaat. Daarin zit de vernieuwing die de praktijk kansen moet bieden om sneller tot uitvoering van een project te kunnen komen. Dit zal met name een omslag bij de betrokken overheden vergen. Het verlenen van één omgevingsvergunning vraagt om een andere vorm van dienstverlening, een andere attitude. Of de Wabo de door de wetgever beoogde betere en snellere dienstverlening aan burgers en bedrijven ook daadwerkelijk realiseert zal de praktijk moeten uitwijzen. Dit zal mede afhangen van de handelwijze van burgers en bedrijven bij het aanvragen van deelvergunningen dat het doel van de Wabo onder druk kan zetten. Hoewel de Wabo op het eerste oog technisch ingewikkeld lijkt, biedt de Wabo na nadere bestudering ook veel kansen voor de praktijk. Het is aan de betrokken partijen om van de Wabo een succes te maken.

De auteurs zijn als advocaat respectievelijk professional support lawyer werkzaam bij CMS Derks Star Busmann N.V., praktijkgroep Real Estate, te Utrecht

- 1 Kamerstukken II, 2003-2004, 29 200 XI, nr. 7, p. 12-15.
- 2 Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nrs. 1-3.
- 3 Wet van 6 november 2008, houdende regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), Stb. 2008, 496.
- 4 Persbericht Ministerie VROM 24 oktober 2006, 'Omgevingsvergunning dringt rompslomp terug'.
- 5 Kamerstukken II, 2008-2009, 31 953, nrs. 1-4.
- 6 Op grond van art. 2.1, lid 1, Wabo is het verboden een plaatsgebonden project uit te voeren zonder omgevingsvergunning.
- 7 Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3, p. 15.
- 8 Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3, p. 15.
- 9 Brief van minister Cramer (24 april 2009) over het Actieprogramma Vernieuwing Instrumentarium Milieu en Ruimtelijke Ontwikkeling, Kamerstukken II, 2008-2009, 30 844, nr. 44.
- 10 Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3, p. 19.
- 11 Zie ook: A.G.A. Nijmeijer, De Invoeringswet Wabo. Een analyse van het voorontwerp van wet, Milieu & Recht, 2009, nr. 2, p. 78-80.
- 12 Artt. 2.10 t/m 2.20 Wabo.
- 13 Art. 2.21 Wabo.
- 14 Dit volgt uit de onderzoeksplicht van art. 2.30 jo. 2.31, lid 1, onder b, Wabo.
- 15 Art. 2.4 Wabo.
- 16 Zie daarvoor afd. 4.1.2 en 4.1.3 Awb.
- 17 Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3, p. 30.
- 18 Vlg. art. 4:7 en 4:8 Awb.
- 19 Zie afd. 3.4 Awb.
- 20 Kamerstukken II, 2006-2007, 30844, nr. 3, p. 38.