

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in aantocht (II)

Wabo

In deel I van ons artikel over de nieuwe Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) hebben we een overzicht gegeven van de hoofdlijnen van deze wet.¹ De Wabo heeft tot doel een groot aantal vergunningen tot één omgevingsvergunning samen te voegen en daarmee te komen tot één bevoegd gezag, één uniforme procedure en éénmalig bezwaar en beroep. In het tweede deel zal op enkele specifieke vragen worden ingegaan, zoals welke bouwactiviteiten zijn vergunningplichtig en welke niet. Verder wordt ingegaan op coördinatie met andere besluiten. Ten slotte wordt aandacht besteed aan de mogelijkheden van bewaar en beroep tegen (onderdelen van) de omgevingsvergunning.



mr. ing. L.J.
Wildeboer



mr. J.J. van
Loenen-de Wild

1. INVOERING WABO

Schreven we in het eerste deel nog dat de invoering van de Wabo op 1 januari 2010 werd verwacht; inmiddels is duidelijk dat die datum niet wordt gehaald. Minister Cramer heeft de Tweede Kamer meegedeeld² dat de invoering met enkele maanden wordt uitgesteld om gemeenten en provincies voldoende gelegenheid te geven ervaring op te doen met het digitale omgevingsloket en om zich klaar te maken voor de invoering. Daarnaast heeft ook de discussie in de Eerste Kamer over de voorgestelde verruiming van de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen in tuinen en op achtererven roet in het eten gegooid, waardoor de invoering van de Wabo pas later kan plaatsvinden dan eerder werd aangenomen. Uitgangspunt is echter om de invoering niet langer op zich te laten wachten dan strikt noodzakelijk is, omdat veel belang wordt gehecht aan een spoedige invoering. Minister Cramer heeft de Tweede kamer laten weten dat de Wabo op 1 juli 2010 wordt ingevoerd.

2. VERGUNNINGPLICHTIG OF VERGUNNINGVRIJ BOUWEN

De inwerkingtreding van de Wabo maakt met de integratie van een groot aantal vergunningen op het gebied van het omgevingsrecht een einde aan de zelfstandige figuur van de bouwvergunning uit de Woningwet. De 'bouwvergunning' maakt straks deel uit van de omgevingsvergunning als toestemming voor het bouwen. Op grond van de Wabo is het in beginsel verboden om zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk.³ De Wabo biedt echter de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat de vergunningplicht niet geldt voor daarbij aangewezen gevallen.⁴ In die gevallen mag zonder omgevingsvergunning worden gebouwd. Met het 'Besluit omgevingsrecht' (Bor) dat naast het bevoegd gezag, de aanvraag, procedure en inhoud van de omgevingsvergunning, ook de vergunningplichtige en vergunningvrije activiteiten

regelt, wordt invulling gegeven aan deze mogelijkheid. Het Bor zal gelijktijdig met de Wabo in werking treden.

De regeling voor vergunningvrij bouwen is nu opgenomen in het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb). Na de inwerkingtreding van de Wabo met bijbehorende uitvoeringsbesluiten komt het Bblb te vervallen en wordt het Bblb voor zover dat betrekking heeft op de aanwijzing van bouwvergunningvrije activiteiten, vervangen door Bijlage II van het Bor.⁵ Dit betekent dat geen omgevingsvergunning is vereist voor de in Bijlage II van het Bor aangewezen gevallen. Men zal er overigens alert op moeten zijn dat de regeling uit het Bblb niet identiek is overgenomen in Bijlage II van het Bor.

In de Wabo komt het onderscheid tussen de reguliere en de lichte bouwvergunning te vervallen. De categorie licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken uit het Bblb wordt opgeheven en wordt gesplitst in een aantal activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist en deels in vergunningvrije activiteiten. Omdat de Wabo reeds een tweetal voorbereidingsprocedures (reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure) kent, is er door de wetgever voor gekozen om in de Wabo niet nog een derde 'lichte' procedurevariant te laten voortbestaan voor bouwactiviteiten. In verband hiermee is het aantal vergunningvrije activiteiten uitgebreid ten opzichte van de thans bestaande situatie.

Op een omgevingsvergunning voor het bouwen is de reguliere voorbereidingsprocedure uit de Wabo van toepassing. Als sprake is van bouwactiviteiten die mogelijk ook belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving hebben, wordt in die gevallen de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd. Het gaat veelal om meer complexe projecten, waarbij diverse belangen betrokken zijn of sprake is van maatschappelijke risico's. Het betreft hier projecten waar momenteel een projectbesluit, een buitenwerkingstelling

van de beheersverordening of een tijdelijke ontheffing op grond van de Wro nodig is.⁶

Voorts wijkt Bijlage II van het Bor af van het Bblb omdat de categorie omgevingsvergunningvrije bouwwerken (waar mogelijk) is verruimd. Dit kan mede worden verklaard door het huidige politieke en maatschappelijke klimaat waarin behoefte bestaat aan een vermindering van de administratieve lasten en een verbetering van de dienstverlening. De oorspronkelijke bedoeling van het kabinet was om het aantal vergunningplichtige bouwwerken fors (met 57%) te verminderen. In totaal gaat het daarbij om ongeveer 64.000 vergunningen per jaar. Over deze verruiming is deze zomer echter een felle discussie ontstaan die mede aanleiding is geweest voor de minister om de invoering van de Wabo enige tijd uit te stellen. Algemene kritiek op de verruiming is dat daardoor te gemakkelijk op allerlei plaatsen zonder expliciete toestemming zou kunnen worden gebouwd, wat voor velen onwenselijk is.

Een voorbeeld van zo'n verruiming in de Wabo is bijvoorbeeld dat op dit moment op grond van het Bblb zonder bouwvergunning een bijgebouw in de tuin geplaatst mag worden van maximaal 30 m² dan wel van maximaal 10 m² op de erfgrens. Het ontwerp-Bor staat echter een bijgebouw toe van maximaal 100 m² op het achtererf, mits niet meer dan 50% van de tuin wordt bebouwd. Daarnaast geldt vergunningvrij bouwen niet langer alleen voor woningen, maar ook voor andere hoofdgebouwen. Voorts zal het vereiste dat een aan- of uitbouw niet dieper mag zijn dan 2,5 meter komen te vervallen terwijl overigens ook aan- of uitbouwen in de zijtuin rond de hoek van het hoofdgebouw mogen worden gebouwd. Andere opvallende verruimingen zijn dat bijbehorende bouwwerken buiten een afstand van 4 meter van het oorspronkelijk hoofdgebouw voorzien mogen worden van een schuin dak tot een hoogte van 4,5 meter en dat bijbehorende bouwwerken bij een hoofdgebouw in het achtererfgebied die niet hoger zijn dan 4,5 meter en die passen binnen de planologische regelgeving (ongeacht de oppervlakte) vergunningvrij zijn. Ook zijn dakkapellen en dakramen en andere dakopeningen op een voordakvlak vergunningvrij voor zover een gemeente hieraan geen welstandseisen stelt.

Naast deze verruimingen van het vergunningvrij bouwen zijn er ook gevallen waarin de eisen ten opzichte van de huidige situatie zijn aangescherpt. Het kan dan ook voorkomen dat een bouwwerk dat ingevolge de Woningwet en het Bblb zonder bouwvergunning gebouwd kon worden na de inwerkingtreding van de Wabo (met bijbehorende uitvoeringsbesluiten) vergunningplichtig is geworden. Een voorbeeld hiervan is dat een bijbehorend bouwwerk alleen vergunningvrij kan worden gebouwd als de afstand vanaf de voorgevel van het hoofdgebouw gelijk of groter is dan 3 meter, terwijl dit in het Bblb 1 meter betrof.

Vergunningvrij bouwen betekent dat zonder voorafgaande toestemming gebouwd mag worden. Vergunningvrij bouwen is evenwel geen regelvrij bouwen. Ook bij vergunningvrij bouwen moeten bouwwerken nog steeds aan een aantal algemene regels voldoen, zoals aan de regels van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening. Ook het Gebruiksbesluit en de milieuregelgeving blijven van toepassing. Er kan

niet vergunningvrij worden gebouwd bij monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten.

Desondanks heeft de verruiming van het vergunningvrij bouwen veel stof doen opwaaien. De regeling zou vooral te ruim zijn waardoor in allerlei gevallen bouwwerken zouden kunnen verrijzen zonder voorafgaande toestemming, hetgeen tot onwenselijke situaties zou kunnen leiden. Ook tijdens de parlementaire behandeling van de Invoeringswetgeving voor de Wabo komt deze problematiek uitgebreid aan de orde. Op 29 juni 2009 behandelde de commissie VROM van de Tweede Kamer in een algemeen overleg de Invoeringswet Wabo en het Bor.⁷ Tijdens dit overleg is een motie ingediend en aangenomen waarin werd verzocht het vergunningvrij bouwen te beperken tot slechts de (ruimtelijke) mogelijkheden van het geldende bestemmingsplan.⁸ Bij strijdigheid met het bestemmingsplan is dan alsnog een omgevingsvergunning nodig en zal het bevoegd gezag een afweging maken of het bouwen in strijd met het bestemmingsplan mag plaatsvinden. Ondanks de aanpassing van het ontwerp-Bor aan de bovenvermelde motie en andere commentaren heeft de parlementaire behandeling van de Invoeringswet Wabo en de discussie over de aanpassing van het Bor in de Eerste Kamer lang geduurd. Ook de Eerste Kamer worstelde met de verruiming van het vergunningvrij bouwen zoals Bijlage II van het ontwerp-Bor dat mogelijk maakt. De Eerste Kamer achtte de regeling voorbarig en is van mening dat deze niet thuishoort in het Bor, omdat het hier een nieuw beleidsonderdeel zou betreffen in plaats van een regeling ter uitvoering van de Wabo. De Eerste Kamer heeft de minister van VROM in een brief van 3 juli 2009, in het belang van een voortvarende behandeling van het Wabo-dossier, verzocht om de regeling niet als bijlage bij het Bor op te nemen.⁹ In reactie daarop heeft de minister van VROM de Eerste Kamer laten weten dat het gebruikelijk is om de nadere aanwijzing van vergunningplichtige en niet-vergunningplichtige activiteiten bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen, mede vanwege de gewenste flexibiliteit in verband met een aanpassing daarvan.¹⁰ Daarbij wordt gewezen op het Bblb, maar ook het Inrichtingen- en vergunningenbesluit op grond van de Wet Mil.beh. is daarvan een goed beeld. Ook deze laatste regeling komt met de invoering van de Wabo te vervallen en zal eveneens opgaan in het Bor. Niet valt in te zien waarom deze discussie nu zo hoog oploopt daar waar het gaat om de wijziging van het Bor in verband met de door het parlement gewenste beperking van het aantal vergunningvrije bouwwerken. Het is immers gebruikelijk om de werkingssfeer van een wet bij algemene maatregel van bestuur te regelen.

Op de vraag van de minister aan de Eerste Kamer of er bezwaren bestaan tegen het op korte termijn aanbieden van het gewijzigde ontwerp-Bor aan de Raad van State heeft de Eerste Kamer aangegeven eerst nog een reactie te zullen geven op de brief van de minister van 23 juli 2009.¹¹ In deze brief geeft de minister aan dat de nieuwe regeling voor de uitvoering van de Wabo niet kan worden gemist. Inmiddels heeft de Eerste Kamer de minister van VROM laten weten geen bezwaren (meer) te hebben tegen aanbieding van het ontwerp-Bor voor advies aan de Raad van State. Dit betekent dat er niet langer een belemmering bestaat voor de verdere behandeling van het wetsvoorstel voor de Invoeringswet. De

verwachting bestaat nu dan ook dat plaatsing van het Bor in het staatsblad voor het eind van dit jaar kan plaatsvinden.¹² Als de Eerste Kamer zou hebben vastgehouden aan haar eis dat de Wabo daartoe moet worden gewijzigd, dan zou die wijziging nog in het kader van de Invoeringswet Wabo wilde moeten plaatsvinden. In dat geval zou het twijfelachtig zijn geweest of de parlementaire behandeling van de Wabo, inclusief de invoeringswetgeving, nog voor het eind van dit jaar had kunnen worden afgerond, met alle gevolgen van dien voor het moment van inwerkingtreding van de Wabo. Die hobbel is nu weggenomen.

3. DE OMGEVINGSVERGUNNING IN RELATIE TOT DE COÖRDINATIEREGELING

De wens om administratieve lasten te verminderen en de procedures te bekorten komt in de Wabo tot uitdrukking in de keuze voor (procedurele) integratie. Burgers en bedrijven die willen (ver)bouwen, kunnen daarvoor één integrale vergunning aanvragen, de omgevingsvergunning. Tussen de toestemmingsstelsels die opgaan in de Wabo is daarmee geen coördinatieregeling meer nodig. Naast deze toekomstige integratieregeling zijn er al enkele bestaande regelingen die besluitvorming bundelen. Daarbij kan onder andere gedacht worden aan de regeling voor samenhangende besluiten in de Algemene wet bestuursrecht en de coördinatieregeling in de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Op basis van deze coördinatieregelingen kunnen besluiten die nodig zijn voor de realisering van een gewenste ruimtelijke ontwikkeling procedureel gecoördineerd worden. Dit houdt in dat sprake is van gelijktijdige terinzagelegging, vaststelling, bekendmaking en goedkeuring van de ontwerp-besluiten. Daarnaast worden de beroepsprocedures gebundeld. De vraag rijst hoe deze betrekkelijk nieuwe coördinatieregelingen zich verhouden tot de Wabo en wat de meerwaarde van de Wabo is ten opzichte van de genoemde coördinatieregelingen. Met de invoering van de Wabo is de meerwaarde van die andere coördinatieregelingen sterk gedaald nu een groot aantal vergunningen op het gebied van het omgevingsrecht in de Wabo worden geïntegreerd.

Hoewel integratie en coördinatie beiden beogen een samenhangende besluitvorming te bevorderen, gaat integratie verder dan coördinatie. Coördinatie zorgt voor de afstemming van verschillende besluiten, terwijl de integratie in de Wabo leidt tot de totstandkoming van één besluit. Daarnaast is bij integratie nog slechts sprake van één bevoegd gezag en wordt de bevoegdheidsverdeling bij coördinatie intact gelaten. Een ander verschil met integratie is dat het bestuursorgaan zelf kan kiezen of het van de coördinatieregeling gebruik maakt (facultatief). Integratie is in de Wabo wettelijk bepaald en gaat uit van de wens van de aanvrager. Zo bestaat de mogelijkheid voor de aanvrager om in plaats van één integrale vergunning juist deelvergunningen aan te vragen. Daarnaast bevat de Wabo in tegenstelling tot de coördinatieregelingen een harmonisatie van indieningsvereisten en een regeling voor bestuursrechtelijke handhaving. De Wabo gaat dus veel verder met stroomlijning van vergunningprocedures en bestuursrechtelijke handhaving dan de coördinatieregelingen.

Naast de Wabo blijven de bestaande coördinatieregeling in de Wro en de Awb wel van toepassing. Dit kan ook niet

anders omdat niet alle toestemmingsstelsels opgaan in de omgevingsvergunning. De integratie binnen de Wabo is beperkt tot de daarbij aangegeven activiteiten op het terrein van de fysieke leefomgeving. De reikwijdte van de coördinatieregelingen op grond van de Wro en Awb is echter breder dan die van de Wabo, omdat deze regelingen ook op andere (vergunning)besluiten betrekking kunnen hebben. Voor het kunnen realiseren van bepaalde projecten zullen naast een omgevingsvergunning ook andere toestemmingen nodig zijn. Daarbij kan worden gedacht aan een vergunning voor een lozing op oppervlaktewater, grondwateronttrekking of ontgronding of de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan. In die laatste gevallen kan bij samenloop met een omgevingsvergunning coördinatie via de Wro plaatsvinden. De coördinatieregelingen in de Wro en Awb houden dus ook na de invoering van de Wabo hun betekenis.

Een goed voorbeeld van integratie en coördinatie bij bouwactiviteiten doet zich voor in het geval van een aanvraag van een omgevingsvergunning voor bouwwerkzaamheden die in strijd zijn met het geldende bestemmingsplan. De beoordeling van de aanvraag vindt plaats op basis van art. 2.10 Wabo. Wanneer de aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan dient de aanvraag op grond van het tweede lid van dit artikel tevens te worden gezien als een verzoek om te mogen afwijken van het bestemmingsplan om de verlening van de omgevingsvergunning mogelijk te maken, zoals nu ook geldt voor de verlening van een bouwvergunning in het geval van strijdigheid met het bestemmingsplan. De mogelijkheden om te mogen afwijken van het bestemmingsplan worden opgesomd in art. 2.12 van de Wabo. Eén van deze mogelijkheden is het nemen van een projectbesluit. Het projectbesluit wordt daarmee een deel van de omgevingsvergunning en komt in de Wro te vervallen. Dit betekent dat na inwerkingtreding van de Wabo enkel nog tegelijkertijd met de aanvraag om een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten een projectbesluit kan worden genomen.

Zoals uit de praktijk blijkt hebben veel gemeenten er, vanwege de geringe toegevoegde waarde en het dubbele werk, echter voor gekozen om bij voorkeur niet met projectbesluiten te werken. In die gevallen moet een bestemmingsplan worden vastgesteld of herzien dat die bouwactiviteiten mogelijk maakt. De vraag rijst of die handelwijze zich verdraagt met de regeling in de Wabo. De omgevingsvergunning kan immers slechts worden geweigerd indien deze niet met toepassing van art. 2.12 Wabo kan worden verleend. Indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening (de toetsingsgrond voor het kunnen verlenen van een projectbesluit op grond van de Wro), kan de omgevingsvergunning daarvoor niet worden geweigerd. Mits overigens het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat. In zoverre blijft de aanvrager afhankelijk van de medewerking van het bevoegd gezag.

Voor die gevallen dat het bevoegd gezag bij voorkeur het bestemmingsplan herzielt, zou de verlening van de omgevingsvergunning voor de bouw in ieder geval in één procedure kunnen worden gecombineerd met de herziening van het bestemmingsplan. Zo kan vertraging in de besluitvorming worden voorkomen omdat de diverse aanvragen gelijktijdig kunnen worden behandeld. Dit is mogelijk met de coördina-

tieregeling van art. 3.30 Wro. Na invoering van de Wabo zal de coördinatieregeling in de Wro in stand blijven.

In art. 3.30, lid 3, Wro¹³ wordt bepaald dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning bij coördinatie met (de herziening van) een bestemmingsplan, niet hoeft te worden getoetst aan het geldende bestemmingsplan, maar aan het nieuwe plan waarmee de omgevingsvergunning samenhangt. De coördinatieregeling in de Wro voorziet erin dat het nieuwe plan en de betrokken omgevingsvergunning gelijktijdig de voorbereidingsprocedure doorlopen en bekend worden gemaakt. Voordeel hiervan is dat met de verlening van de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteiten niet hoeft te worden gewacht tot de inwerkingtreding van (de herziening van) het bestemmingsplan.

De coördinatieregeling voor gevallen als hiervoor bedoeld heeft tevens voordelen voor de rechtsbescherming. Wanneer tegen één van de gecoördineerde besluiten rechtstreeks beroep open staat, zoals in dit geval tegen het bestemmingsplan, geldt dat in het geval van coördinatie op grond van de Wro, voor alle besluiten rechtstreeks beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit wijkt af van de algemene regeling in de Wabo, op grond waarvan beroep in twee instanties openstaat.

De meerwaarde van toepassing van de coördinatieregeling op grond van de Wro of de Awb is dat in gevallen dat niet alle benodigde toestemmingen in de Wabo zijn opgenomen, daarmee alle besluiten nodig voor de realisering van een project kunnen worden genomen. Bijkomend voordeel is dat in veel gevallen slechts beroep in één instantie mogelijk is. Op die manier kan een snelle en een inhoudelijk gecoördineerde behandeling van de benodigde toestemmingen voor een bouwproject plaatsvinden.

4. RECHTSBESCHERMING TEGEN DE OMGEVINGSVERGUNNING

Kenmerkend voor de omgevingsvergunning is dat het één integrale vergunning betreft waarin een groot aantal toestemmingen wordt samengevoegd, waaronder die welke nodig zijn voor het (ver)bouwen, slopen, oprichten of veranderen en/of het gebruik van een (bouw)werk. In de omgevingsvergunning zullen straks de huidige vergunningen op grond van onder andere de Woningwet en de Monumentenwet, maar ook ontheffingen op grond van bijvoorbeeld het Bouwbesluit of een ontheffingen of een aanleg- of sloopvergunning dan wel projectbesluit op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening opgaan.

Bezwaar en beroep

Met de invoering van de Wabo geldt voor alle geïntegreerde toestemmingen beroep in twee instanties. Dit houdt in dat tegen de omgevingsvergunning beroep openstaat bij de rechtbank en daarna hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De keuze voor rechtspraak in twee instanties betekent voor diverse toestemmingen een wijziging ten opzichte van de huidige situatie. Voor bouwactiviteiten was dit veelal reeds het geval, maar bij milieuvergunningen bijvoorbeeld niet.

De mogelijkheid van bezwaar tegen de omgevingsvergunning hangt af van de procedure die van toepassing is op de totstandkoming van de omgevingsvergunning. Welke procedure van toepassing is, hangt weer samen met de aard van de activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning wordt gevraagd.

De omgevingsvergunning wordt, zoals aangegeven in het eerste deel van ons artikel, met de reguliere voorbereidingsprocedure of uitgebreide voorbereidingsprocedure voorbereid. Deze laatste voorbereidingsprocedure verwijst naar de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Tegen besluiten waarbij de reguliere voorbereidingsprocedure gevolgd wordt, zoals bij de huidige bouwvergunning, aanlegvergunning, kapvergunning, binnenplanse ontheffing en besluiten op grond van een gemeentelijke of provinciale verordening, moet een belanghebbende eerst bezwaar maken bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, alvorens beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan worden ingesteld. Bij toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure is er sprake van rechtstreeks beroep, zonder dat daaraan voorafgaand bezwaar moet worden gemaakt. Dit is overigens niet per se sneller, omdat in die gevallen steeds de mogelijkheid van inspraak bestaat tegen een ontwerpbesluit. Bij de reguliere voorbereidingsprocedure is dat niet in alle gevallen verplicht. Slechts wanneer naar verwachting bedenkingen bestaan tegen het voorgenomen besluit, zoals bijvoorbeeld omwonenden bij de voorgenomen verlening van de omgevingsvergunning of bij de aanvrager bij de voorgenomen weigering van de vergunning, moeten de aanvrager of derdebelanghebbenden de mogelijkheid krijgen tegen het ontwerpbesluit hun zienswijzen in te dienen op grond van art. 4:7 en 4:8 Awb.

Inspraak tegen ontwerp-besluit

Bezwaar en beroep tegen de omgevingsvergunning staat alleen open voor belanghebbenden.

Daarentegen mag, evenals elders in het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht reeds geldt, op grond van de Wabo in die gevallen waarin de omgevingsvergunning met de uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt voorbereid, door eenieder bij het bevoegd gezag zienswijzen worden ingediend tegen het ontwerpbesluit voor de omgevingsvergunning.

Met die regeling wordt afgeweken van de algemeen geldende regeling van art. 3:15 Awb, op grond waarvan het indienen van zienswijzen tegen een ontwerpbesluit is voorbehouden aan belanghebbenden. Om die reden is de kring van inspraakgerechtigden door de Tweede Kamer bij amendement beperkt tot belanghebbenden.¹⁴ Daarmee werd aansluiting gezocht bij de algemene regeling voor inspraak. Het kabinet vond deze wijziging echter ongewenst. Mede omdat met deze wijziging van de Wabo wordt afgeweken van de regeling voor inspraak in het omgevingsrecht maar bovenal vanwege de strijdigheid met verdragsverplichtingen op grond van het Verdrag van Aarhus en het EVRM, heeft het kabinet in het kader van de vaststelling van de Invoeringswet Wabo (weer) voorgesteld, mede op advies van de Raad van State, aan een ruimere kring personen dan alleen belanghebbenden in de zin van art. 1:2 Awb de mogelijkheid

van inspraak te bieden.¹⁵ Het Verdrag van Aarhus verlangt inspraak voor het publiek terzake van een door de aanvrager voorgenomen activiteit. Het begrip belanghebbende is minder ruim dan de term 'publiek'. Vandaar de verruiming van die kring tot eenieder. Met de Invoeringswet is de oorspronkelijke wijziging van art. 3.12 van de Wabo als gevolg van de aanvaarding van het amendement Van der Burg c.s., weer ongedaan gemaakt.¹⁶

Rechtsbescherming voor belanghebbenden

Op grond van de Wabo staat dus bezwaar en beroep open voor belanghebbenden. De huidige rechtspraak in het kader van het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht geeft een verschillende uitleg aan het belanghebbendebegrip. In de regel is de kring van belanghebbenden bij een milieuvergunning voor een inrichting vanwege de gevolgen voor de omgeving groter dan bij een kapvergunning. Omdat de invulling van het belanghebbendebegrip verschilt naar gelang het soort toestemming, rijst de vraag hoe nu in het kader van de Wabo, die die verschillende toestemmingen vervangt, daarmee zal worden omgegaan. Dit geldt temeer omdat de specifieke weigeringsgronden voor een toestemming aanleiding geven voor een verschillende uitleg van het belanghebbendebegrip, terwijl de weigeringsgronden voor de te onderscheiden toestemmingen die opgaan in de Wabo, onveranderd blijven.

Onder het huidige recht geldt dat wanneer men belanghebbend is bij de ene vergunning, dit niet vanzelf betekent dat iemand ook belanghebbende is bij een andere vergunning. Om die reden is in dit kader de vraag relevant of belanghebbenden tegen de omgevingsvergunning als geheel bezwaar en beroep kunnen aantekenen of slechts tegen die onderdelen van de vergunning waarbij zij een rechtstreeks betrokken belang hebben, omdat zij van die in de omgevingsvergunning geïntegreerde deeltoestemmingen gevolgen ondervinden.

Sinds 1 juli 2005 kunnen in het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht alleen belanghebbenden nog beroep instellen tegen een milieuvergunning of een bestemmingsplan. Sindsdien is de zogeheten 'getrapte actio popularis' afgeschaft. Voor die tijd kon eenieder die zienswijzen had ingediend in beroep. Dit is echter aangepast om het aantal beroepsprocedures terug te brengen en om een en ander meer in overeenstemming te brengen met de regeling in de Awb.

In reactie daarop is er een tamelijk uitgebreide rechtspraak ontstaan over de vraag wie er als belanghebbende bij een besluit kan worden aangemerkt.¹⁷ Daarvoor is met name relevant of een besluit die persoon rechtstreeks in zijn belang raakt en of zijn belang zich in voldoende mate onderscheidt van dat van anderen. Daarvan is sprake indien de activiteit of het project waarvoor een vergunning wordt gevraagd, in de 'directe' nabijheid van de betrokkene wordt gerealiseerd. In de rechtspraak wordt dit in het concrete geval aan de hand van het afstands- en zichtcriterium vastgesteld. Zo zal de omstandigheid dat iemand bewoner of eigenaar is van een naastgelegen perceel, voldoende zijn om als belanghebbende te worden aangemerkt. Hetzelfde geldt voor bewoners die op korte afstand wonen. Bij een grotere afstand wordt veelal gebruik gemaakt van het zichtcriterium om te

bepalen of iemand nog belanghebbende is. Tevens is voor besluiten op het gebied van de ruimtelijke ordening de aard en omvang van een bouwplan, in relatie tot de omgeving van belang. Zo zal bij een open landschap op grote afstand nog sprake kunnen zijn van belanghebbendheid terwijl bij de aanleg van bijvoorbeeld een uitbouw bij een woning op korte afstand iemand al niet meer belanghebbend is.

Dit is evenwel anders bij milieugeschillen. In die gevallen is naast het afstandscriterium bepalend of iemand milieugevolgen van een inrichting ondervindt. Uit de rechtspraak kan worden afgeleid dat iemand in het algemeen als belanghebbende wordt aangemerkt als hij binnen een straal van niet meer dan enkele honderden meters van een inrichting, afhankelijk van de aard daarvan, milieugevolgen daarvan ondervindt. In sommige gevallen kan die straal overigens aanzienlijk groter zijn. In het geval van geur- en geluidhinder bij meer industriële bedrijven of van verkeersaantrekkende werking bij transportbedrijven, alsmede in het geval van het oprichten van een grote windmolen wordt aangenomen dat op aanzienlijke afstand van de inrichting nog milieugevolgen daarvan kunnen worden ondervonden.

In procedures over een bestemmingsplan is blijkens de rechtspraak bovendien de vraag aan de orde of iemand belanghebbende is bij het bestemmingsplan als geheel of slechts tegen een of meer planonderdelen kan opkomen. Er kan volgens de rechtspraak slechts worden opgekomen tegen die onderdelen van een bestemmingsplan waarbij men een objectief belang heeft dat door de vaststelling van dat planonderdeel rechtstreeks wordt geraakt. Dit betekent dat iemand die belanghebbende is bij een of meer planonderdelen niet vanzelfsprekend belanghebbende is bij de overige onderdelen van het bestemmingsplan. Bij het bepalen daarvan spelen ook het afstandscriterium en de ruimtelijke uitstraling in relatie tot de op grond van dat planonderdeel toegelaten bestemming een rol. Indien de afstand te groot is, wordt aangenomen dat er geen objectief belang (meer) bestaat dat rechtstreeks als gevolg van dat planonderdeel wordt geraakt. Dit brengt met zich dat per planonderdeel moet worden bepaald wie daarbij belanghebbend is.

Voor de beoordeling van de vraag of een belanghebbende op grond van de Wabo straks tegen slechts onderdelen of tegen de omgevingsvergunning als geheel kan opkomen, is tevens de rechtspraak relevant over het begrip besluitonderdeel op grond van art. 6:13 Awb en de daarop gebaseerde zogeheten 'onderdelentrichter'. Op grond hiervan kan in beroep bij de bestuursrechter een belanghebbende geen onderdelen van een besluit aanvechten, waarover hij niet reeds in de bestuurlijke fase heeft geklaagd. Tegen onderdelen van het besluit die een belanghebbende wel aan de orde heeft gesteld, kunnen in beroep nog nieuwe gronden worden aangevoerd. Blijkens de rechtspraak kan in het ruimtelijke ordeningsrecht ten aanzien van binnen (geografisch) te onderscheiden planonderdelen nog worden geklaagd over andere zaken dan eerder zijn aangevoerd. In milieugeschillen is sprake van een andere benadering. In milieugeschillen neemt de bestuursrechter aan dat een milieuvergunning bestaat uit een aantal beslissingen c.q. besluitonderdelen die betrekking hebben op verschillende milieugevolgen, waarbij moet worden gedacht aan milieuaspecten zoals geluid-

hinder, geuremissie, externe veiligheid en luchtkwaliteit. In milieugeschillen wordt derhalve een strengere leer gehanteerd ten aanzien van de uitleg van besluitonderdelen dan in het kader van geschillen over bestemmingsplannen.

Belanghebbendebegrip en de Wabo

De vraag rijst nu welke gevolgen deze verschillen zullen hebben voor de toegang tot de rechter in het kader van de Wabo. De wetgever heeft zich hierover niet expliciet uitgelaten. De praktijk zal dit dus moeten uitwijzen. Verschillende mogelijkheden zijn denkbaar.

Zo zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de bestaande praktijk. Daarbij is van belang dat een milieuvergunning veelal een ruimere kring kent van personen die als belanghebbende kunnen worden aangemerkt dan bij bijvoorbeeld een bouwvergunning. Dit brengt met zich dat per toestemming moet worden beoordeeld of iemand daarbij belanghebbende is, hetgeen doorgaans veel inspanning vergt en volgens sommigen zelfs tot een onwerkbaar situatie zou leiden.¹⁸ In het kader van de beoordeling van bestemmingsplannen vindt een dergelijke aanpak thans reeds plaats. Dit is wellicht bewerkelijk maar wanneer dit moet worden beoordeeld op het niveau van de afzonderlijke toestemmingen in de omgevingsvergunning, lijkt ons dit niet onoverkomelijk.

Ook zou aansluiting kunnen worden gezocht bij het project waarop de omgevingsvergunning (als geheel) betrekking heeft. Zou een persoon ten aanzien van één bepaalde toestemming een rechtstreeks betrokken belang hebben bij (dat onderdeel van) de omgevingsvergunning, dan is hij belanghebbend bij de omgevingsvergunning als geheel. Dit zou betekenen dat zodra iemand binnen is, die persoon ook over andere 'toestemmingen' in de omgevingsvergunning mag klagen. Deze uitleg zou voor een aantal 'toestemmingen' die in de omgevingsvergunning zijn geïntegreerd, leiden tot een oprekking van de kring van belanghebbenden. Een dergelijke benadering zou initiatiefnemers kunnen aanzetten tot het aanvragen van deelvergunningen voor afzonderlijke activiteiten, hetgeen met de Wabo nu juist werd beoogd om te voorkomen. Om die reden ligt een dergelijke benadering wellicht minder voor de hand.

Deze laatste benadering wijkt evenwel af van de trend om geen ruime toepassing (meer) te geven aan het belanghebbendebegrip en om de rechtsbescherming voor belanghebbenden te beperken. In verband daarmee ligt het wellicht meer voor de hand dat aansluiting wordt gezocht bij de jurisprudentie ten aanzien van bestemmingsplannen en belanghebbendheid bij alleen die planonderdelen waardoor iemand rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen.

De vraag is dan welke onderdelen in de omgevingsvergunning moeten worden onderscheiden. Het meest voor de hand ligt dat daaronder de diverse 'toestemmingen' worden begrepen die onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning voor een project. Die uitleg wijkt echter af van de huidige handelwijze bij milieugeschillen waarbij voor de besluitonderdelen wordt gekeken naar de in de milieuvergunning te onderscheiden milieuaspecten. Dat is derhalve

op het niveau van de voorschriften voor de verschillende milieuaspecten in de milieuvergunning.

Die benadering lijkt bij de omgevingsvergunning niet erg goed toepasbaar en in ieder geval bewerkelijk. Nu slechts is gekozen voor bezwaar en beroep voor louter belanghebbenden en daarmee de mogelijkheid van rechtsbescherming doelbewust is beperkt, ligt het naar onze mening niet erg voor de hand om in het kader van de Wabo de toegang tot de rechter te vergroten, door de toevallige omstandigheid dat in een omgevingsvergunning voor een project meerdere toestemmingen zijn geïntegreerd. Tegen die achtergrond achten wij het redelijk de belanghebbendheid per deeltoestemming te beoordelen en niet voor een project als geheel.

Nu de wetgever heeft nagelaten de op dit punt gewenste duidelijkheid te bieden, zal de invulling van het belanghebbendebegrip in de praktijk moeten plaatsvinden en uiteindelijk door de rechter. Vooralsnog kan dan ook niet met zekerheid worden gezegd in welke gevallen er bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Dit bevreemdt wel enigszins nu het kabinet immers beoogt de juridische procedures te verminderen en daar waar mogelijk te bekorten. Door duidelijkheid ten aanzien van de toegang tot de rechter achterwege te laten, wordt dit doel met de Wabo op de korte termijn helaas niet bevorderd.

5. SLOT

Zoals wij reeds schreven in het eerste deel, zal de praktijk moeten uitwijzen of de Wabo de door de wetgever gewenste betere dienstverlening en snellere besluitvorming ook daadwerkelijk wordt bereikt. Het succes van de Wabo zal in belangrijke mate afhangen van de samenwerking tussen de verschillende overheden. Hetzelfde geldt bij de coördinatie van de omgevingsvergunning met andere besluiten, zoals de vaststelling van het bestemmingsplan. Voorts zal veel afhangen van de mogelijkheden van bezwaar en beroep. Omdat de wetgever heeft nagelaten strikte eisen te stellen aan de toegang tot de rechter zal moeten worden afgewacht hoe de rechter hiermee in de praktijk zal omgaan en of er ruimere mogelijkheden zullen ontstaan dan tot nu toe om tegen een omgevingsvergunning op te komen. Tenslotte zal nog moeten blijken welke activiteiten nu precies vergunningplichtig en welke vergunningvrij zullen worden. Dit is mede van invloed op de beoogde vermindering van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

Eenieder heeft nog enige tijd om zich op een toekomst met de Wabo voor te bereiden, nu de invoering noodgedwongen met enkele maanden is uitgesteld tot 1 juli 2010. Invoering van de Wabo is daarmee onvermijdelijk geworden.

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

1 Vastgoed Fiscaal & Civiel, 2009, nr. 4, p. 16-21.

2 Kamerstukken II, 2009-2010, 31 953, nr. 25, p. 3.

3 Art. 2.1, lid 1, Wabo.

4 Art. 2.1, lid 1, Wabo.

5 Bijlage II berust op art. 2.3 Bor.

6 Zie voor een overzicht van projecten waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd dient te worden Bijlage I bij de

- memorie van toelichting bij de Invoeringswet Wabo (Kamerstukken II, 2008-2009, 31 953, nr. 3).
- 7 Kamerstukken II, 2008-2009, 31 953, nr. 24.
- 8 Kamerstukken II, 2008-2009, 31 953, nr. 23.
- 9 Kamerstukken I, 2008-2009, 30 844 en 31 953, M, p. 2.
- 10 Kamerstukken I, 2008-2009, 30 844 en 31 953, M, p. 10.
- 11 Kamerstukken I, 2008-2009, 30 844 en 31 953, M, p. 8.
- 12 Kamerstukken I, 2009-2010, 30 844 en 31 953, Q.
- 13 Zoals aangepast door de Invoeringswet Wabo, zie Kamerstukken I, 2008-2009, 31 953, A.
- 14 Kamerstukken II, 2007-2008, 30 844, nr. 16 (amendement Van der Burg c.s.).
- 15 Zie Kamerstukken II, 2008-2009, 31 953, nr. 2, p. 8, en nr. 3, p. 16 en p. 56-57.
- 16 Kamerstukken I, 2008-2009, 31 953, A.
- 17 Zie meer uitgebreid daarover J.C.A. de Poorter en M.N. Visser, Het belanghebbende begrip in beweging: over recente ontwikkelingen in de jurisprudentie rond de uitleg van het begrip belanghebbende, *Gst* 2008/7.
- 18 A. ten Veen, Milieurechtsbescherming onder de Wabo, *M&R* 2005, p. 557-560.