

Vergaderjaar 2006–2007

30 844

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave	Blz.	Inhoudsopgave	Blz.
I. Algemeen deel	3	4.8.1 Coördinatie tussen omgevingsvergunningen	44
1. Inleiding	3	4.8.2 Coördinatie omgevingsvergunning met andere toestemmingen en plannen	45
1.1 De burger centraal	3	5. Financiële aspecten	47
1.2 Het wetsvoorstel in het kader van het kabinetsbeleid	8	5.1 Financiële zekerheid	47
1.3 Van «VROM-vergunning» naar omgevingsvergunning	9	5.2 Schadevergoeding	48
1.4 Voorbereiding van het wetsvoorstel	13	5.3 Leges	48
1.5 Implementatie van de wet	13	6. Toezicht en handhaving	50
2. Toestemmingstelsel	14	6.1 Algemeen	50
2.1 Algemeen	14	6.2 Regeling van de bestuursrechtelijke handhaving van het omgevingsvergunningstelsel in relatie tot de betrokken wetten	51
2.2 Reikwijdte	14	6.3 Bestuursrechtelijke handhaving van en nalevingstoezicht op de omgevingsvergunning	54
2.3 Vormen van integratie	16	6.4 Interbestuurlijk toezicht op de uitvoering en handhaving van de omgevingsvergunning	56
2.3.1 Volledige integratie: toestemmingen krachtens wetten	16	6.5 Aanpassingsbepalingen in de betrokken wetten	58
2.3.2 Incidentele integratie: toestemmingen krachtens wetten (aanhaken)	18	7. Uitvoerings- en handhavingsaspecten	59
2.3.3 Integratie: toestemmingen krachtens verordeningen	19	7.1 Algemeen	59
2.4 Inhoudelijke aspecten	20	7.2 Uitvoeringsregelgeving	60
2.4.1 Toetsingskader	20	7.3 Kennisoverdracht, invoeringsbegeleiding en voorlichting	60
2.4.2 Voorschriften	21	7.4 Digitaal omgevingsloket	62
2.4.3 Intrekken en vervallen	21	7.5 Gevolgen voor gemeenten	63
2.4.4 Expireren van een omgevingsvergunning	22	7.6 Gevolgen voor provincies	64
3. Bevoegd gezag	24	7.7 Gevolgen voor het Rijk	65
3.1 Algemeen	24	7.8 Personele gevolgen overheden en gerechtelijke instanties	65
3.2 Betrokkenheid andere bestuursorganen	25	8. Internationale aspecten	66
3.3 Verklaring van geen bedenkingen	27	8.1 Algemeen	66
3.4 Defensie-inrichtingen	29	8.2 Verhouding Europese richtlijnen	67
4. Procedurele aspecten	29	9. Toetsing van de gevolgen van de wet	70
4.1 Algemeen	29	9.1 Algemeen	70
4.2 Reguliere voorbereidingsprocedure	31	9.2 Administratieve lasten voor burgers en bedrijven	71
4.3 Uitgebreide voorbereidingsprocedure	32	9.3 Bestuurlijke lasten voor gemeenten, provincies en rechtspraak	75
4.4 Rechtsgevolgen van termijnoverschrijding	34		
4.5 Omgevingsvergunningverlening voor delen van een project	37		
4.6 Gefaseerd verlenen van een omgevingsvergunning	39		
4.7 Rechtsbescherming	41		
4.7.1 Positie derdenbelanghebbende	44		
4.8 Coördinatie	44		

Inhoudsopgave	Blz.
10. Binnengekomen reacties	77
11. Relatie andere wetgeving	78
11.1 Algemeen	78
11.2 Wet milieubeheer	78
11.3 Wet ruimtelijke ordening	78
11.4 Woningwet	82
11.5 Tracéwet	83
11.6 Monumentenwet 1988	83
11.7 Natuurbeschermingswet 1998 en Flora- en faunawet	87
11.8 Wetsvoorstel Waterwet	89
11.9 Mijnbouwwet	91
11.10 Wet openbaarheid van bestuur	91
II. Artikelsgewijze toelichting	91
Bijlagen	148
I Toestemmingen die worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning	148
II Toestemmingen die worden aangehaakt bij de omgevingsvergunning	150
III Toestemmingen die vooralsnog niet zullen worden geïntegreerd of zullen worden aangehaakt	153

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

1.1 De burger centraal

Centraal in dit wetsvoorstel inzake de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) staat de dienstverlening door de overheid aan burgers en het bedrijfsleven. In de wet worden daartoe de toestemmingen samengevoegd die nodig zijn als een burger of een bedrijf op een bepaalde plek iets wil gaan slopen, (ver)bouwen, oprichten of gaan gebruiken. De Wabo integreert een groot aantal (circa 25) vergunningen, ontheffingen en meldingen (verder te noemen toestemmingen) tot één omgevingsvergunning. De dienstverlening aan burger en bedrijf verbetert als gevolg van de introductie van de omgevingsvergunning voor de betreffende toestemmingsstelsels. Eén omgevingsvergunning leidt tot de invoering van één loket, één (digitaal) aanvraagformulier, één bevoegd gezag (één aanspreekpunt), één uniforme en in het algemeen ook kortere procedure, één procedure voor bezwaar en beroep en één handhavend bestuursorgaan. De samenvoeging van deze toestemmingen leidt tot een omvangrijke vermindering van het aantal toestemmingen en een daarmee overeenkomende vermindering van administratieve lasten¹. De omgevingsvergunning biedt ook impulsen om te komen tot een organisatieverbetering en samenwerking binnen en tussen overheden. De omgevingsvergunning noodzaakt tot een goede organisatie van het omgevingsloket (frontoffice) en een goede organisatie en samenwerking tussen overheden achter dat loket (backoffice).

Het huidige stelsel van wetten en regels op het terrein van bouwen, ruimte, natuur, monumenten en milieu is niet zozeer opgebouwd vanuit de positie van de burger, het bedrijf en hun activiteiten («van buiten naar binnen»), maar vanuit de organisatie van de overheid en de behartiging van de in diverse wetten neergelegde publieke belangen. Het vragen van toestemming voor een voorgenomen project door de burger of een bedrijf aan de overheid (alook het bezwaar en beroep tegen die toestemming) is één van de momenten waarop burgers en bedrijven zeer direct met de consequenties van dat stelsel worden geconfronteerd. Er is veelal sprake van een cumulatie van deelbesluiten van de overheid op basis van een betrokkenheid met deelaspecten van dat project. In een aantal gevallen is hierbij sprake van een betrokkenheid van de overheid op diverse bestuursniveaus, bijvoorbeeld een sloop- en bouwvergunning of een monumentenvergunning op gemeentelijk niveau, een milieuvergunning op provinciaal niveau en een lozingsvergunning op het niveau van de waterkwaliteitsbeheerder.

Aan de ontwikkeling van dit stelsel van regelingen ligt een op zichzelf gerechtvaardigde behartiging van publieke belangen ten grondslag. Dit betekent echter dat de burger die of het dat bedrijf die een ruimtelijk-economisch project wil uitvoeren in het kader van het verkrijgen van toestemming zijn project moet «opknippen» in activiteiten naar bestuursniveaus en binnen één bestuursniveau soms zelfs per afdeling. Op deze wijze kan hij niet snel en doorzichtig een eenduidig antwoord krijgen op zijn vraag of en onder welke voorschriften hij het door hem voorgenomen project op de door hem gekozen locatie mag gaan uitvoeren. Veelal krijgt hij te maken met een grote verscheidenheid aan toestemmingsvereisten die over veel wettelijke regelingen zijn verspreid en die elk hun eigen bevoegd gezag, indieningsvereisten, ambtelijk loket, adviesinstantie, inspraakprocedure, beoordelingscriteria, afhandelingstermijn, legesheffing, bezwaar- en beroepsprocedure kennen. In sommige gevallen is hierbij voorzien in een wettelijke regeling die ervoor moet zorgen dat de verschillende procedures gecoördineerd verlopen en soms zelfs inhoud-

¹ Onderzoek van SIRA Consulting (Nieuwegein, januari 2006) constateert dat omgevingsvergunning kan leiden tot 200 000 minder vergunningen per jaar voor burgers en bedrijven en een reductie van administratieve lasten van € 33 miljoen.

lijk op elkaar worden afgestemd. Dit geheel van verschillende regelingen en afstemmingsmechanieken heeft geleid tot een complex stelsel van regelgeving waaruit mede om die reden de onnodige administratieve lasten voortvloeien.

Een nadere analyse van de problemen leert dat de problemen zich met name voordoen ten aanzien van het bestaan van vele verschillende toestemmingen en procedures, het daarmee samenhangende gebrek aan doorzichtigheid en consistentie ten aanzien van deze toestemmingstelsels en de ongelijkheid en traagheid van de besluitvorming over deze toestemmingen. Wat betreft de aard en omvang van de problematiek rond de toestemmingen blijkt dat de huidige procedurele versnippering van de vele toestemmingstelsels die van toepassing zijn op het realiseren van een project zowel voor de aanvrager, de derdenbelanghebbenden als de bevoegde bestuursorganen een aanzienlijke last vormen. Dit beeld wordt bevestigd door vele signalen uit de samenleving (burgers, bedrijven, belangenorganisaties en wetenschap). Ook reacties naar aanleiding van het voorontwerp van de Wabo bevestigen de indruk dat de Wabo een belangrijke bijdrage kan bieden aan de oplossing van de gesignaleerde knelpunten.

Er bestaan diverse toestemmingstelsels op het gebied van ruimte, bouwen, milieu, natuur en monumenten. Deze stelsels zijn op verschillende momenten onder verschillende omstandigheden totstandgekomen. De vorm en inrichting is het resultaat van ontwikkelingen van soms vele jaren. De toestemmingstelsels kennen daardoor een groot aantal verschillen. Voor een deel hangen deze samen met de specifieke kenmerken van de betrokken activiteit en de te beschermen belangen. Voor een ander deel, met name de procedureaspecten, zijn die verschillen veelal historisch verklaarbaar, maar niet altijd nodig voor de regulering van de betrokken activiteiten of belangen.

Zolang voor een project uitsluitend één toestemming is vereist, leveren de verschillen in de praktijk weinig problemen op. Voor de betrokkenen is het in dat geval meestal voldoende duidelijk welke procedure van toepassing is. Wanneer voor een project echter meerdere toestemmingen vereist zijn, is er vaak sprake van een veelheid van verschillende toestemmingsvereisten. Uit een onderzoek dat is verricht in opdracht van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen¹, blijkt dat er in ongeveer de helft van de onderzochte toestemmingstelsels sprake is van samenloop. Ondernemers geven aan dat samenloop de complexiteit van de toestemmingsprocedures aanzienlijk vergroot. Bovendien komt het geregeld voor dat deze toestemmingen bij verschillende organen moeten worden aangevraagd. Voor de betrokkenen is het daardoor vaak lastig kenbaar welke toestemmingen zijn vereist en welke procedures van toepassing zijn. Een goede kenbaarheid van de benodigde toestemmingen is van groot belang. Zonder de benodigde toestemmingen mag het project immers niet worden uitgevoerd.

Ongelijksoortig verlopende procedures belemmeren de betrokkenen onnodig en verminderen de kenbaarheid en toegankelijkheid van de toestemmingsprocedures. De verschillen zijn goed in beeld gebracht in het onderzoek «Gestroomlijnde Vergunningverlening»². In het rapport beschrijven de onderzoekers de verschillen op het gebied van indieningsvereisten, inspraak, bevoegd gezag, ontwerpbeschikking, beslistermijnen, goedkeuringsvereisten, vrije of gebonden bevoegdheid, bezwaar en beroep. Zo verschillen bijvoorbeeld de besluitvormingstermijnen per toestemming. Bij overschrijding van die termijn kunnen de rechtsgevolgen verschillen. Het doorlopen van de procedures vergt veel kennis en ervaring. Door het ongelijksoortige verloop van de procedures bestaat er een gerede kans op fouten of omissies. Burgers en bedrijven doen dan

¹ Rapport Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, p. 21 (Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 84).

² A.B. Blomberg, F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer, Gestroomlijnde vergunningverlening, juni 2004. Dit onderzoek is in opdracht van het ministerie van VROM uitgevoerd door het Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid te Utrecht.

ook voor het indienen van een aanvraag steeds vaker een beroep op gespecialiseerde adviesbureaus of juridische ondersteuning. Ten aanzien van de rechtsbescherming geldt hetzelfde. Elke toestemming kent zijn eigen procedure van rechtsbescherming. Tegen sommige toestemmingen staat eerst bezwaar bij het bevoegd gezag open, tegen andere kan rechtstreeks beroep bij de rechter worden ingesteld. Soms verloopt het beroep in één instantie, soms in twee instanties. Voor derdenbelanghebbenden is het vaak moeilijk kenbaar wanneer hem welke middelen ter beschikking staan om voor zijn belangen op te komen. Juist bij samenloop van de diverse toestemmingstelsels komen de verschillen tussen deze toestemmingstelsels aan het licht. Deze verschillen zijn wellicht (historisch) goed verklaarbaar, maar daarmee niet te rechtvaardigen. Op basis van het onderzoek hebben de onderzoekers voorstellen gedaan tot uniformering, die een rol hebben gespeeld bij de voorbereiding van de Wabo.

Doordat voor elke activiteit een afzonderlijke toestemming nodig is, is het mogelijk dat de ene toestemming verleend wordt en de andere niet. Dit kan tot gevolg hebben dat de burger of het bedrijf met de verleende toestemming niets kan, omdat de andere benodigde toestemming om het project te kunnen uitvoeren niet verkregen wordt en uiteindelijk daardoor het gehele project geen doorgang kan vinden¹.

Ook kan het gebeuren dat de voorschriften verbonden aan de benodigde toestemmingen onderling strijdig zijn. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de toestemmingen op verschillende activiteiten zien en ieder hun eigen toetsingskader hebben en de voorschriften die aan de desbetreffende toestemming zijn verbonden onvoldoende op elkaar afgestemd worden. Dit wordt in stand gehouden of zelfs versterkt door de organisatiestructuur van het bevoegd gezag. Elk bevoegd gezag kent verschillende gespecialiseerde afdelingen die zelfstandig de betrokken aanvragen afdoen. Indien er geen aanhoudings- of coördinatie-regeling bestaat, is er geen verplichting om ambtshalve na te gaan of er nog andere toestemmingen zijn vereist dan wel om de verschillende toestemmingen op elkaar af te stemmen.

Ter bevordering van de rechtszekerheid is het van belang dat een aanvrager binnen een redelijke termijn een beslissing krijgt op zijn aanvraag. In diverse wetten zijn concrete beslistermijnen opgenomen waarvan de lengte overigens per toestemming kan verschillen. De totstandkoming van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in de Awb heeft gezorgd voor een belangrijke harmonisatie van de beslistermijnen. Het feit dat er een wettelijke beslistermijn bestaat, zegt echter nog niet alles over de daadwerkelijke beslistermijn. Zo kan de beslistermijn ingevolge artikel 3:18 van de Awb worden verlengd met een redelijke termijn, indien het een ingewikkeld of omstreden onderwerp betreft. Indien echter sprake is van een aanhoudings- of coördinatie-regeling, worden de geldende beslistermijnen opzij gezet. Bij een aanhoudings-regeling wordt de toestemming, hoewel deze voldoet aan de daarvoor geldende toestemmingsvoorwaarden, niet verleend doch aangehouden totdat op een andere toestemming is beslist. Zo gelden er o.a. aanhoudingsregelingen voor de bouwvergunning in relatie tot de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), de Monumentenwet 1998 (Mw), de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet bodembescherming (Wbb). Bij een coördinatie-regeling gelden speciale regels om verschillende toestemmingen op elkaar af te stemmen, bijvoorbeeld de regeling tussen de Wm en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). In dat geval wordt de aanvraag om een milieuvergunning buiten behandeling gelaten als de aanvraag voor een Wvo-vergunning niet binnen zes weken na de ontvangst van de aanvraag van een milieuvergunning is ingediend.

¹ Zie de casus, waarin een burger wel een bouwvergunning krijgt voor het bouwen van een carport, maar geen uitwegvergunning voor het inrijden onder de carport. Deze casus is ontleend aan het proefschrift van M.S. Beerten, *Afstemming van besluiten*, (diss. RUG), Boom uitgevers, 2004, p. 1.

Tot slot speelt de problematiek van niet tijdige besluitvorming. Overschrijding van beslistermijnen leidt tot rechtsonzekerheid en kan voor de betrokkenen grote financiële consequenties hebben. Het bevorderen van tijdige besluitvorming is dan ook van groot belang. In zijn rapport «Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?»¹ verwijst de Algemene Rekenkamer naar rapporten van de Ombudsman en evaluaties van de Awb die aangeven dat het bestuur de wettelijke termijnen voor het nemen van een beslissing veelvuldig overschrijdt. Hoewel deze gegevens niet specifiek betrekking hebben op besluiten op het terrein van de fysieke leefomgeving, is het aannemelijk dat de situatie op dit terrein niet veel anders zal zijn. Uit IPO-rapportages met betrekking tot verlening van toestemmingen op grond van de Wm over 2003 en 2004² blijkt dat 46% respectievelijk 52% van de toestemmingen binnen de wettelijke termijn zijn verleend. Termijnoverschrijding kent vele oorzaken. Deze kan worden veroorzaakt door de bijzondere aard of de complexiteit van de aanvraag. Termijnoverschrijding kan ook organisatorische of uitvoeringsgerelateerde oorzaken hebben. Een oplossing van dit probleem kan dan ook niet alleen met wet- en regelgeving worden gegarandeerd. De betrokken regeling kan echter zo worden ingericht dat tijdige besluitvorming wordt bevorderd. De bestaande regelgeving toont op dat punt enkele verschillen. In veel gevallen is aan het overschrijden van de beslistermijn geen direct rechtsgevolg verbonden (termijn van orde). Dit geldt bijvoorbeeld voor de toestemmingen waarop afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. In een beperkt aantal gevallen is een zogenaamde fatale termijn opgenomen. In die gevallen wordt bij termijnoverschrijding de toestemming van rechtswege verleend. Een voorbeeld daarvan betreft de huidige bouwvergunning. Ook in andere kaders wordt getracht de problematiek van tijdige besluitvorming op te lossen. In dit verband kan verwezen worden naar de wetsvoorstellen inzake dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen³.

Aan de hand van een voorbeeld kan de diversiteit en complexiteit van toestemmingsvereisten het beste worden geïllustreerd. Hierbij wordt uitgegaan van de bouw van een uitbouw aan een woning die is aangewezen als een beschermd monument op grond van de Mw.

Voor deze activiteit is thans een tweetal toestemmingen vereist. In de eerste plaats een bouwvergunning, waarbij onder meer de planologische en bouwtechnische aanvaardbaarheid wordt beoordeeld. In de tweede plaats is een monumentenvergunning vereist waarbij de aanvaardbaarheid vanuit het oogpunt van een goede monumentenzorg wordt getoetst. In dit geval is er sprake van hetzelfde bevoegde gezag, te weten het college van burgemeester en wethouders, dat op de aanvragen zal beslissen. Dit neemt overigens niet weg dat een tweetal aanvragen om toestemming moet worden ingediend, welke veelal kunnen worden voorzien van identieke (bouw)tekeningen. Bij de bouwaanvraag zullen daarnaast meerdere bouwtechnische gegevens en berekeningen moeten worden overgelegd. Hoewel dat ook voor de beoordeling van redelijke eisen van welstand in het kader van de bouwaanvraag van belang kan zijn, is het denkbaar dat ten aanzien van materiaal- en kleurgebruik en toepassingen op onderdelen (bijvoorbeeld de wijze waarop metselwerk wordt uitgevoerd) bij de aanvraag voor een monumentenvergunning gedetailleerde informatie moet worden overgelegd.

De procedure voor het verkrijgen van een bouwvergunning is geregeld in de Ww. Als er voor de uitbouw een lichte bouwvergunning is vereist, zou deze toestemming normaal gesproken binnen zes weken moeten worden verleend. Voor een reguliere bouwvergunning bedraagt deze termijn twaalf weken. Bij het verstrijken van die termijn

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 495, nr. 2.

² Eindrapportages omgevingsvergunningverlening en handhaving 2003 en 2004 www.ipa.nl/milieu/milieuhandhaving/publicaties.

³ Kamerstukken I 2005/06, 29 934, A en Kamerstukken II 2005/06, 30 435.

ontstaat in beginsel een bouwvergunning van rechtswege. De Ww regelt evenwel in het geval ook een monumentenvergunning nodig is voor een bouwwerk, dat de beslissing op de aanvraag om een bouwvergunning wordt aangehouden totdat zes weken zijn verstreken nadat het besluit inzake de monumentenvergunning is gegeven en daartegen geen beroep is ingesteld. Indien er beroep wordt ingesteld tegen het besluit inzake de monumentenvergunning, zal de beslissing op aanvraag om de bouwvergunning langer aangehouden moeten worden totdat er onherroepelijk is beslist op de aanvraag om de monumentenvergunning. De rechtsgevolgen van de procedures van rechtsbescherming van de monumentenvergunning zullen dan dus moeten worden afgewacht. Alleen in het geval de houder van de monumentenvergunning via een verzoek om voorlopige voorziening de voorzieningenrechter vraagt om de opschortende werking van het besluit inzake de monumentenvergunning op te heffen, en dat verzoek wordt toegewezen, zal op dat moment de aanhoudingsplicht voor de beslissing op de aanvraag om bouwvergunning komen te vervallen en kan de bouwvergunning worden verleend. Ook de monumentenvergunning treedt dan in werking, echter zonder dat deze onherroepelijk is. Op het moment dat de bouwvergunning is verleend, ontstaat daartegen de eerste mogelijkheid van rechtsbescherming. Bij een normaal verloop van de procedure is de monumentenvergunning dus onherroepelijk op het moment dat de rechtsbeschermingsmogelijkheden van de bouwvergunning (bezwaar, beroep en hoger beroep) nog moeten beginnen.

De procedure voor het verkrijgen van een monumentenvergunning is geregeld in de Mw. Hierin is opgenomen dat het college bij verordening een regeling geeft voor de vereiste inschakeling van een (lokale) monumentencommissie. Deze lokale monumentencommissie zal over de aanvraag moeten adviseren. De aanvraag om een monumentenvergunning wordt ook voor advies toegezonden aan de Rijksdienst voor de Monumentenzorg en, voor zover het monument buiten de bebouwde kom ligt, aan gedeputeerde staten. Deze instanties moeten binnen twee maanden adviseren. Na ontvangst van deze adviezen leggen burgemeester en wethouders het ontwerp van de beslissing op de aanvraag zes weken ter inzage, gedurende welke termijn door een ieder zienswijzen kenbaar kunnen worden gemaakt. Burgemeester en wethouders beslissen uiterlijk binnen vier maanden na de datum van ontvangst van het laatste van de genoemde adviezen, doch in ieder geval binnen de zes maanden na ontvangst van de aanvraag (ingevolge artikel 3:18 van de Awb zou deze termijn ingeval van een zeer ingewikkeld of omstreden onderwerp binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag met een redelijke termijn kunnen worden verlengd). Indien burgemeester en wethouders niet binnen de gegeven termijn beslissen, wordt de monumentenvergunning geacht te zijn verleend. Anders dan bij de bouwvergunning, waarbij eerst bezwaar moet worden ingediend bij het college van burgemeester en wethouders, kan tegen het besluit inzake de monumentenvergunning rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de rechtbank.

Bijzonder bij de monumentenvergunning is dat het instellen van beroep en hoger beroep schorsende werking heeft en het besluit dus niet in werking zal treden totdat het onherroepelijk is, dan wel eerder nadat op verzoek van de vergunninghouder in voorlopige voorziening is gevraagd om de opschorting van het besluit op te heffen. De samenloopregeling uit de Ww zorgt er voor dat de bouwvergunning nooit eerder kan worden verleend dan nadat het besluit op de aanvraag om monumentenvergunning in werking is getreden. In die samenloopregeling is voorts nog geregeld dat de bouwvergunning geweigerd wordt, indien de vereiste monumentenvergunning is geweigerd.

Bovenstaande beschrijving geeft een beeld van hoe een tweetal op zichzelf eenvoudige toestemmingsstelsels voor een project van bescheiden aard en omvang bij een gelijktijdig verloop kunnen verknopen tot een complexe procedurele samenloop waar zowel de burger, de rechtsbescherming zoekende derdenbelanghebbende als het bevoegde bestuursorgaan de nodige hinder van ondervinden. Het is goed voorstelbaar dat, indien voor het bouwplan daarnaast nog een derde of meer procedures moeten worden doorlopen, bijvoorbeeld vanwege een vereiste ontheffing van het bestemmingsplan, de procedure nog complexer wordt. Er dienen in zo'n situatie in ieder geval ten minste drie wetten te worden geraadpleegd om het juiste verloop van de procedure te kunnen volgen¹.

In de Wabo staat het project (bestaande uit de in de artikelen 2.1 en 2.2 genoemde activiteiten) dat de burger of het bedrijf wil gaan realiseren, centraal. De dienstverlening door de overheid zal daaraan zo veel mogelijk moeten worden aangepast. Dit kan worden bewerkstelligd door een integratie van de verschillende toestemmingstelsels op het terrein van het omgevingsrecht en van de daarmee samenhangende procedurele aspecten, zoals indieningsvereisten, inspraak, bezwaar en beroep. Aldus kan een vereenvoudiging worden bereikt, zowel voor de initiatiefnemende partij als voor derdenbelanghebbenden. Tevens kan op deze wijze een beperking van de administratieve lasten worden gerealiseerd. Dit leidt er evenwel niet toe dat de geldende toetsingscriteria worden gewijzigd. Het bestaande beschermingsniveau blijft gehandhaafd.

1.2 Het wetsvoorstel in het kader van het kabinetsbeleid

De Wabo vloeit mede voort uit het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende I «Meedoen, meer werk, minder regels». In dit Hoofdlijnenakkoord wordt veel nadruk gelegd op het verminderen van regelzucht en bureaucratie en op het versterken van de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers. In het kader van de concretisering van dit akkoord heeft bij alle departementen een herijking van de regelgeving plaatsgevonden. Hierover is in 2003 gerapporteerd aan en gediscussieerd met de Tweede Kamer². Sedertdien zijn regelmatig voortgangsrapportages naar de Tweede Kamer gezonden, waarin de stand van zaken met betrekking tot de herijking/modernisering van de regelgeving is aangegeven. Ook past de Wabo in het project «Vereenvoudiging Vergunningen». In dit project wordt met grote ambitie gewerkt aan het aanzienlijk verminderen van de toestemmingslast. Alle bestaande toestemmingsstelsels zijn getoetst op hun noodzakelijkheid. Uitgangspunt daarbij is het advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen onder voorzitterschap van de heer Kraaijeveld en het kabinetsstandpunt daarover³. In de brief van 7 november 2005 aan de Tweede Kamer⁴ is op de relatie van de Wabo met het project «Vereenvoudiging Vergunningen» ingegaan. Daarin is geconcludeerd dat de in de Wabo voorgestelde omgevingsvergunning een zeer aanzienlijke bijdrage levert aan de gewenste vermindering van het aantal toestemmingsstelsels van de verschillende overheden. Op 28 april 2006 is door het Ministerie van EZ een brief («Meibrief») aan de Kamer gezonden met een voortgangsrapportage over de uitvoering van het kabinetsstandpunt «Vereenvoudiging Vergunningen»⁵. In dit kader zijn deelrapporten verschenen met betrekking tot o.a. de sectoren chemie, horeca en bouw.

Zoals uit deze stukken blijkt, wordt het probleem van regelzucht en bureaucratie veroorzaakt door een zeer gevarieerd complex van factoren. Hierbij kan gedacht worden aan de wijze van implementeren van Europese regelgeving, de veelheid aan kwaliteitseisen, planstelsels en regelgeving en het gebrek aan samenhang tussen deze regelgeving en problemen bij de uitvoering en handhaving daarvan. Het probleem is op ieder

¹ Voor een beschrijving van een aantal van deze situaties wordt verwezen naar het rapport «Referentieprojecten omgevingsvergunning» Publicatie van het ministerie van VROM, juni 2005.

² Zie o.a. de brief aan de Kamer van 17 oktober 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7), waarin een uitgebreide analyse van het probleem en de uitgangspunten en doelstellingen zijn beschreven en per deelterrein de voornemens tot het oplossen van het probleem zijn gegeven.

³ Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 93.

⁴ Kamerstukken II 2005/06, 29 383, nr. 37.

⁵ Kamerstukken II 2004/05 en 2005/06, 29 515, nrs. 93 en 140.

deelterrein verschillend van aard en omvang en vergt daarom op ieder van deze terreinen een eigen aanpak. De Wabo heeft met name betrekking op de toestemmingenproblematiek en de uitvoering en de handhaving daarvan en beoogt een oplossing te bieden voor problemen die zich op deze terreinen voordoen.

De Wabo maakt onderdeel uit van een pakket van maatregelen van het kabinet dat ertoe strekt de administratieve lasten van het bedrijfsleven substantieel te verminderen en daardoor de productiviteit van de economie te stimuleren. Het stelsel van regels moet meer vanuit de positie van de ondernemende burger, het bedrijf en hun maatschappelijke activiteiten worden opgebouwd. Met het oog daarop heeft het kabinet een aantal grote projecten in uitvoering genomen, zoals de herijkingsoperaties bij verschillende ministeries en projecten en programma's zoals «Andere Overheid» en «Administratieve Lasten».

De Wabo maakt deel uit van de bredere VROM-herijkings/moderniseringsoperatie die bestaat uit een groot aantal projecten. Zo wordt in dit kader ook gewerkt aan de verdere vervanging van de verplichting van een milieuvergunning door algemene regels op het terrein van het milieu op basis van artikel 8.40 van de Wm. Hierbij zullen de bestaande 8.40-amvb's eveneens worden vereenvoudigd¹. Daarnaast komt in 2007 het Besluit gebruik bouwwerken gereed, waarin gebruiksbepalingen uit de gemeentelijke Bouwverordeningen landelijk zullen worden geüniformeerd. Een groot gedeelte van de brandveiligheidsvoorschriften zullen dan worden vervangen door algemene regels, de overige bepalingen blijven melding- of vergunningplichtig. Tevens zal bezien worden of met gebruikmaking van het bestaande instrumentarium via ICT op korte termijn gekomen kan worden tot een stroomlijning van informatie via één loket.

1.3 Van «VROM-vergunning» naar omgevingsvergunning

Het idee voor een integrale «VROM-vergunning» is naar voren gekomen in de brief aan de Tweede Kamer van 17 oktober 2003 over de herijking van de VROM-regelgeving². In die brief is aangegeven dat het ideaal zou zijn voor een burger of een bedrijf als op een verzoek om toestemming voor het realiseren van een project één beslissing zou volgen na het doorlopen van één procedure voor de aanvraag/melding, inspraak en besluitvorming en er vervolgens één uniforme rechtsbeschermingsprocedure (bezwaar en beroep) openstaat. Hierbij zou er sprake moeten zijn van één bestuurlijk en één ambtelijk aanspreekpunt en één handhavende overheidsinstantie.

In de brief van 23 december 2003³ is aangegeven dat het project «VROM-vergunning» met hoge prioriteit zal worden aangepakt. Op 23 september 2004 is een uitgebreide brief over de VROM-vergunning aan de Tweede Kamer gezonden⁴. In de brief zijn vier modellen van mogelijke vormen van de VROM-vergunning beschreven. De modellen 1 en 2 gaan uit van een coördinatie van de diverse toestemmingstelsels. De modellen 3 en 4 gaan uit van een integratie van deze toestemmingstelsels. Hierbij is per model een uiteenzetting gegeven van de voor- en nadelen van de modellen (zie ook de bijlage bij deze brief). Deze brief is op 3 november 2004 besproken in een AO van de Vaste commissie voor VROM en ondersteund op hoofdlijnen⁵. Na afweging van de diverse voor- en nadelen van de modellen, waarbij ook verbeteringen in de bestaande coördinatie-regelingen in beschouwing zijn genomen, is een voorkeur uitgesproken voor een model waarin wordt uitgegaan van een volledig integrale vergunning (model 4). In dit model vindt een volledige procedurele en inhoudelijke integratie van de verschillende toestemmingstelsels plaats. Op termijn is het de bedoeling te komen tot model 4 (na inwerkingtreding van model 3). Bij het opstellen van een daartoe strekkend wetsvoorstel

¹ Zie de brief aan de Kamer d.d. 23 juni 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 30 618, nr. 1).

² Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7, p. 12–15.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 383, nr. 1, p. 30–31, en nr. 9, p. 21.

⁴ Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 18.

⁵ Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 24.

kan dan ook geprofiteerd worden van de inmiddels met de toepassing van model 3 opgedane ervaring.

De gedachte is geopperd om een fasering aan te brengen in de zin van het eerst realiseren van de modellen 1 of 2 en vervolgens een overstap naar de modellen 3 of 4. Deze gedachte miskent het principiële verschil tussen de beide soorten modellen. Het basissysteem van de modellen 1 en 2 (coördinatie van aparte toestemmingen op verschillende bestuursniveaus) is wezenlijk anders dan de modellen 3 of 4 (integratie tot één vergunning door één bestuursorgaan). Het eerst kiezen voor de modellen 1 of 2 en vervolgens na verloop van tijd overstappen naar de modellen 3 of 4 vergt dan ook een ingrijpende wetgevingsoperatie die eveneens belangrijke gevolgen zal hebben voor degenen die belast zijn met de uitvoering en handhaving van de regelgeving. Tevens zal in dat geval een oplossing gevonden moeten worden voor diverse problemen, waarvoor in het onderhavige voorstel een keuze is gemaakt. Hierbij valt te denken aan de keuze van het bevoegd gezag.

Tot nu toe is voor een afstemming van diverse toestemmingstelsels gekozen voor coördinatieregelingen. Verwezen kan worden naar de coördinatieregeling die hierboven is beschreven voor de bouw- en de monumentenvergunning. Andere bestaande regelingen zijn bijvoorbeeld de coördinatieregeling voor de bouw- en milieuvergunning, de milieu- en de Wvo-vergunning en de regeling voor de samenloop van de bouwvergunning en de procedure voor bouwen op verontreinigde grond. Procedurele coördinatieregelingen bewerkstelligen weliswaar dat er in de praktijk van de uitvoering van de betrokken wetten wordt samengewerkt, maar bieden geen garantie voor een inhoudelijk samenhangende besluitvorming. De beslissingsbevoegdheid blijft in het geval van een coördinatieregeling immers berusten bij verschillende bestuursorganen met de daaronder ressorterende ambtelijke diensten. Dit geldt zelfs voor de ambtelijke diensten en besluitvorming binnen één bestuursorgaan¹.

De keuze voor de systematiek van integratie van toestemmingstelsels is vooral ingegeven door een aantal evidente voordelen, die zowel betrekking hebben op de procedure als op de inhoud van de toestemming, welke zich bij de keuze voor een algemene coördinatieregeling in mindere mate zullen voordoen. Het belangrijkste verschil met een coördinatieregeling is dat door de nu voorgestelde integratie een groot aantal toestemmingstelsels wordt teruggebracht tot één (vergunning)stelsel. Het meest wezenlijke aspect van de regeling is dat daarmee de eindverantwoordelijkheid bij één bestuursorgaan komt te berusten. Dat orgaan draagt zorg voor een samenhangende beoordeling van alle betrokken aspecten. Het is wettelijk verplicht om de toestemmingsvoorschriften op elkaar af te stemmen en is daarop in rechte aanspreekbaar. Voorts is dat orgaan verantwoordelijk voor eventuele latere wijzigingen van de vergunning en de bestuursrechtelijke handhaving van het besluit. Deze aspecten dragen bij aan een samenhangende toestemmingverlening en handhaving en daarmee aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Daarnaast heeft de integratie enkele andere belangrijke effecten. Zo leidt de integratie tot een belangrijke vermindering van de administratieve lasten. De inrichting van de procedure bevordert bovendien een efficiënte vergunningverlening en de kwaliteit van de dienstverlening. Daarnaast gaat het toedelen van de eindverantwoordelijkheid aan één orgaan verkokering tegen en bevordert het de samenwerking en uitwisseling van kennis tussen de betrokken bestuursorganen. Tevens is het bij integratie en de daaruit voortvloeiende uniformering van indieningsvereisten gemakkelijker de besluitvormingsprocedure via ICT te ondersteunen.

¹ In één van de pilots (Eindhoven) die in het kader van het project omgevingsvergunning in 2005 is uitgevoerd, is daarom geconcludeerd: «Samenwerken is goed, samengaan is beter!»

De voorkeur voor een integratie van toestemmingstelsels op het terrein van het omgevingsrecht in een omgevingsvergunning laat overigens onverlet dat er in de praktijk behoefte bestaat aan coördinatie met

toestemmingstelsels die buiten de werkingssfeer van de Wabo vallen. Daarin zal met name kunnen worden voorzien door de voorgestelde coördinatierегeling van de Awb. Deze coördinatierегeling heeft naast de Wabo met name waarde in de situatie dat er naast de omgevingsvergunning nog andere toestemmingen vereist zijn voor een bepaalde activiteit. Hierop wordt uitgebreid in paragraaf 4.8 van deze toelichting teruggekomen.

Ten aanzien van de realisatie van de integratiestelsels (modellen 3 en 4) is een voorkeur uitgesproken voor het op korte termijn realiseren van model 3. De meeste voordelen die aan het meest vergaande integratiemodel 4 zijn verbonden, kunnen met model 3 worden gerealiseerd. Het belangrijkste verschil tussen model 3 en model 4 heeft betrekking op de integratie van de toetsingskaders. In model 3 wordt uitgegaan van de in de verschillende wetten voorkomende toetsingskaders. Dit heeft tot gevolg dat de inhoudelijke beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning zal plaatsvinden aan de hand van de afzonderlijke toetsingskaders, die worden uitgewerkt in de specifieke wetten. Te denken valt bijvoorbeeld aan het bestemmingsplan waaraan in het kader van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt getoetst. Het bestemmingsplan blijft een toetsingskader voor bouwen, maar behoudt zijn wettelijke grondslag in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Ook het Bouwbesluit 2003 kan als voorbeeld worden genoemd. In de Wabo is bepaald dat deze amvb een toetsingskader vormt voor de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, maar de wettelijke grondslag blijft in de Ww. In een invoeringswet zal telkenmale de verhouding van de Wabo en de resterende delen van de onderliggende wetten worden aangegeven. De Wabo zal ook geen verandering brengen in het niveau van bescherming van de betrokken belangen. Waar in het huidige systeem het toetsingskader aanleiding geeft tot weigering van de toestemming dan wel het stellen van voorschriften, zal dat onder de vigeur van de Wabo niet anders zijn. Wel is het zo dat in de toekomst in één keer een besluit zal worden genomen waar nu nog, veelal achtereenvolgens, verschillende besluiten genomen worden. Voor de bescherming van de betrokken belangen heeft dit echter geen gevolgen. Overigens laat deze ontwikkeling onverlet dat in de tussentijd wel een verdergaande integratie van de betrokken wetten kan plaatsvinden. Hierbij valt te denken aan de voorgenomen overheveling van de Wet bodembescherming (Wbb) en de Wet geluidhinder (Wgh) naar de Wm.

In model 4 zal sprake zijn van een geïntegreerd toetsingskader. De overgang van model 3 naar model 4 zal derhalve met name betrekking hebben op de integratie van de toetsingskaders. De verschillende toetsingskaders, met in sommige gevallen een stelsel van limitatieve weigeringsgronden, zullen alsdan in model 4 worden vervangen door een meer samenhangend toetsingskader in de Wabo. Om te komen tot een volledig geïntegreerd toetsingskader kan het wenselijk zijn dat tevens een integratie van de planstelsels en kwaliteitseisen in de diverse wetten plaatsvindt. Daarmee zullen in model 4 de figuur van een omgevingsplan en een betere doorwerking daarvan in de besluitvorming over de omgevingsvergunning kunnen worden bewerkstelligd. Met het oog op de bescherming van de verschillende deelaspecten en belangen zullen in de wettelijke regeling waarborgen moeten worden opgenomen. Gedacht kan worden aan een opsomming van aspecten die in ieder geval bij de besluitvorming over een omgevingsvergunning moeten worden betrokken, waarmee rekening moet worden gehouden of die in acht zullen moeten worden genomen.

Een vergelijkbare ontwikkeling deed zich voor bij de Wm, waarbij de in de diverse sectorale milieuwetten opgenomen toetsingscriteria zijn vervangen door het in artikel 8.10 van de Wm opgenomen toetsings-

criterium «het belang van de bescherming van het milieu». Dit toetsingscriterium is verder uitgewerkt in artikel 8.8 van de Wm, waarin een gradatie is aangebracht in de mate waarin bij de besluitvorming met de in dit geval diverse milieuaspecten rekening moet worden gehouden. Bij beide integratiemodellen berust de eindverantwoordelijkheid voor de beslissing op de aanvraag bij één bestuursorgaan. Dat is een belangrijk verschil met een coördinatieregeling. Dat orgaan, het bevoegd gezag, is verantwoordelijk voor alle afzonderlijke aspecten van het besluit. Het bevoegd gezag moet ervoor zorgen dat de verschillende onderdelen in samenhang worden beoordeeld en dat de voorschriften goed op elkaar zijn afgestemd. Dit vereist een geïntegreerde benadering (brede blik) waarbij de verschillende aspecten van een voorgenomen activiteit gelijktijdig aan de orde komen. De geïntegreerde benadering versterkt het bewustzijn van de onderlinge samenhang van deze aspecten. Bovendien kunnen eventuele tegenstrijdigheden, lacunes of onverenigbaarheden worden opgespoord en voorschriften op elkaar worden afgestemd. Ook wordt op die manier beter inzicht geboden in de consequenties van de voorgenomen activiteit voor de fysieke leefomgeving. De bestuursorganen moeten daartoe over voldoende kennis en ervaring beschikken om de verschillende aspecten te beoordelen en deze onderling af te wegen. De ervaringen die zij opdoen met de eindverantwoordelijkheid voor een verleende omgevingsvergunning en de geïntegreerde aanpak die model 3 reeds vereist, bieden daarvoor een goede basis. Mede op basis van die ervaringen kan worden bezien op welke termijn en op welke wijze de overgang naar model 4 kan worden bewerkstelligd.

Bij de verdere uitbouw van de Wabo moet, afgezien van de integratie van de toetsingskaders, onderscheid gemaakt worden tussen de reikwijdte en werkingssfeer van de wet.

Wat betreft de reikwijdte (d.w.z. op welke wettelijke regelingen heeft de Wabo betrekking) heeft de Wabo thans betrekking op een groot aantal wetten die onder verantwoordelijkheid van de Minister van VROM vallen, een aantal wetten die onder verantwoordelijkheid van een andere minister vallen (OCW, LNV en EZ) en een groot aantal toestemmingstelsels in provinciale en gemeentelijke verordeningen. Het hoofdstuk handhaving heeft, zoals blijkt uit artikel 5.1 van de Wabo, op dit moment al een grotere reikwijdte. Nu besloten is ook toestemmingstelsels met betrekking tot de fysieke leefomgeving in wetgeving op het beleidsterrein van andere departementen en in verordeningen van provincies en gemeenten onder de reikwijdte van het voorgestelde vergunningstelsel te brengen, wordt in de Wabo niet meer gesproken over de «VROM-vergunning», maar over de omgevingsvergunning.

In het kader van de wijziging of herziening van diverse wetten vindt discussie plaats of en in hoeverre deze wetten in de Wabo worden geïntegreerd. Een voorbeeld hiervan is de Ontgrondingenwet. Tevens moet de uitbouw bezien worden in het licht van de ontwikkeling van andere wetgeving, zoals de Awb en de Waterwet. Ook moet een goede afstemming met de resterende delen van de bij de Wabo betrokken wetten worden gerealiseerd. Telkens zal een goede en voor de burger duidelijke afstemming tussen de verschillende wetgevingscomplexen moeten plaatsvinden.

Wat betreft de werkingssfeer (d.w.z. welke onderwerpen worden in de Wabo geregeld) heeft zich eveneens een ontwikkeling voorgedaan. Aanvankelijk was het de bedoeling dat de Wabo alleen betrekking zou hebben op het overhevelen van de toestemmingstelsels van de diverse wetten en deze wetten voor het overige volledig intact zou laten. De bepalingen omtrent de handhaving van de omgevingsvergunning hangen echter zozeer samen met de bepalingen van het nieuwe vergunningstelsel dat deze bepalingen eveneens zijn opgenomen in de Wabo. Er is evenwel ook besloten om de in de diverse wetten resterende overige bepalingen omtrent handhaving over te nemen in de Wabo. Dit leidt ertoe dat deze

bepalingen in een afzonderlijk hoofdstuk zijn opgenomen en in de diverse betrokken wetten een verwijzing naar dit hoofdstuk zal plaatsvinden (zie hoofdstuk 6 van deze memorie). Het is de bedoeling dat de Wabo wordt uitgebouwd met die onderwerpen die de diverse wetten gemeenschappelijk hebben of die nog in geen van deze wetten zijn opgenomen. Hierbij kan gedacht worden aan het opnemen van een uniform stelsel voor algemene regels voor activiteiten. De mogelijkheid daartoe is thans in diverse wetten, o.a. artikel 8.40 van de Wm, opgenomen. Door het overbrengen van deze mogelijkheid naar de Wabo kan worden bereikt dat deze regels beter op elkaar en op het stelsel van de omgevingsvergunning worden afgestemd. Een ander onderwerp is de regeling van de milieueffect-rapportage, zoals deze thans in hoofdstuk 7 van de Wm is opgenomen. Ook in dit opzicht is er een parallel met de ontwikkeling van de wetgeving op milieuterrein. Aanvankelijk was daar sprake van een groot aantal sectorale wetten: Hinderwet, Wet inzake de luchtverontreiniging (Wlv), Wgh, Afvalstoffenwet, Wet chemische afvalstoffen, etc. Vanaf het begin van de tachtiger jaren zijn de diverse in deze wetten voorkomende onderwerpen die deze wetten gemeenschappelijk hadden, zoals de procedures van inspraak en beroep, geharmoniseerd en geüniformeerd in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm). Deze wet is gefaseerd uitgebouwd, waarbij in 1993 de toestemmingstelsels uit de genoemde wetten volledig zijn overgenomen en de naam van de Wabm is gewijzigd in Wm. Het is heel goed mogelijk dat zich een vergelijkbare ontwikkeling zal voordoen bij de Wabo. Gefaseerd zullen diverse onderwerpen uit de betrokken wettelijke regelingen (Ww, Wro, Wm, etc.) worden overgenomen in de onderhavige wet. De naam «Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)» die in dit wetsvoorstel voor de nieuwe wet wordt voorgesteld – en ook al door de huidige inhoud gerechtvaardigd is – staat daaraan in ieder geval niet in de weg.

1.4 Voorbereiding van het wetsvoorstel

Een voorontwerp van de Wabo is op 10 mei 2005 voor commentaar toegezonden aan een groot aantal organisaties en instanties. Hierop is een twintigtal reacties binnengekomen. In hoofdstuk 10 van deze memorie wordt hierop nader ingegaan. Tevens heeft uitgebreid overleg met VNG, IPO en UvW plaatsgevonden. Vooral IPO en VNG, maar ook het bedrijfsleven maakten zich zorgen over het tempo van invoering van de omgevingsvergunning. Omdat de invoering van de Wabo belangrijke organisatorische consequenties heeft voor gemeenten, provincies en andere betrokken overheden onder andere ten aanzien van de uitvoering, is VROM al in 2004 begonnen met het opzetten van een uitgebreid invoeringstraject (zie verder hoofdstuk 7). In een bestuurlijk overleg met VNG, IPO en de UvW is hierover een aantal keren van gedachten gewisseld. Uiteindelijk is er voor gekozen de voorgenomen datum van inwerkingtreding te bepalen op 1 januari 2008.

De Wabo is (na verwerking van de reacties op het voorontwerp) ook voor advies voorgelegd aan de Raad voor Cultuur en de Raad voor de rechtspraak. De Raad voor Cultuur heeft op 10 november 2005 advies uitgebracht (zie paragraaf 11.6), de Raad voor de rechtspraak op 30 januari 2006 (zie paragraaf 4.7) en Actal (zie paragraaf 9.2).

1.5 Implementatie van de wet

Om deze wet in werking te kunnen laten treden, dient nog een aantal stappen gezet te worden die noodzakelijk zijn voor een goede invoering. Allereerst dient een groot aantal wetten (wetten waarin de betrokken toestemmingsstelsels thans zijn geregeld en wetten waarin naar deze wetten wordt verwezen) te worden aangepast. Dit wordt geregeld in de

invoeringswet. In hoofdstuk 11 wordt nader ingegaan op de aanpassingen die daarin geregeld worden.

Ten tweede bevat de wet een aantal delegatiebepalingen: verschillende onderwerpen zullen bij amvb of ministeriële regeling nader moeten worden geregeld. In paragraaf 7.2 wordt hierop ingegaan. De betrokken regelingen zullen gelijktijdig met de Wabo in werking treden. De bij amvb te regelen onderwerpen zullen zo veel mogelijk in één amvb worden ondergebracht. Daarnaast zal nog een aanpassingsamvb worden opgesteld.

Het is van groot belang dat ook de uitvoeringspraktijk voldoende is voorbereid op de inwerkingtreding van de Wabo. Om dit mogelijk te maken voert VROM een groot aantal ondersteunende activiteiten uit, waarop in de paragrafen 7.3 tot en met 7.8 nader wordt ingegaan. In dit verband is met name van belang dat IPO, VNG en UvW en de betrokken departementen nauw betrokken zijn bij de voorbereiding van de implementatie waaronder het traject van de digitale ondersteuning. De implementatie van de omgevingsvergunning zal in de loop van 2006 en 2007 steeds meer inhoud krijgen, uitmondend in één pakket invoeringsmaatregelen met als doel om via het ene omgevingsloket vanaf 2008 de verbeterde dienstverlening aan burgers en bedrijven te kunnen bieden. Op weg daar naar toe werken de betrokken overheden en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven samen binnen één organisatiestructuur aan de realisatie daarvan.

2. Toestemmingsstelsel

2.1 Algemeen

De omgevingsvergunning beoogt de diverse toestemmingsbesluiten die nodig zijn voor het realiseren van een fysiek project (bouw, aanleg, oprichten, gebruik, sloop) zodanig te bundelen dat één besluit overblijft. Ook de meldingsfiguren (bijvoorbeeld de melding krachtens de artikelen 8.19 en 8.41 van de Wm) zullen bij het nieuwe vergunningstelsel worden betrokken. Voor de aanvrager betekent dit dat hij maar één aanvraag voor zijn project hoeft in te dienen. De aanvraag wordt door één bevoegd gezag beoordeeld en doorloopt één procedure. De beslissing op de aanvraag kent één procedure van rechtsbescherming. Het bevoegd gezag voor de verlening van de omgevingsvergunning draagt tevens zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van de omgevingsvergunning. In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van het nieuw voorgestelde vergunningstelsel. Daarbij komt onder meer aan de orde welke bestaande toestemmingstelsels (vergunning, ontheffing, vrijstelling en melding) in het nieuwe stelsel van de omgevingsvergunning opgaan en hoe dit vorm krijgt. Verder wordt ingegaan op het toetsingskader, de toedeling van het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning, de wijze waarop andere bestuursorganen worden betrokken bij het verlenen van de omgevingsvergunning, de procedurele aspecten van het nieuwe vergunningstelsel en de rechtsbescherming.

2.2 Reikwijdte

De bundeling van bestaande toestemmingstelsels die met de Wabo wordt gerealiseerd, heeft betrekking op projecten – die kunnen bestaan uit een of meer activiteiten – die plaatsgebonden zijn en op een of andere manier van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Het betreft dus een toestemmingstelsel voor een project dat bestaat uit één of meer activiteiten met een zekere ruimtelijke dimensie waarvoor thans reeds op grond van specifieke wetten één of meer toestemmingsbesluiten zijn vereist. Het plaatsgebonden karakter van de activiteiten betekent dat de omgevingsvergunning geen betrekking heeft op toestemmingstelsels voor niet-plaatsgebonden

activiteiten waarop de huidige wetgeving over (de bescherming van) de fysieke leefomgeving betrekking heeft, zoals bijvoorbeeld het vervoer van explosieven, het vervoer van gevaarlijke stoffen of het overbrengen of inzamelen van afvalstoffen.

De Wabo ziet op activiteiten die van invloed (kunnen) zijn op de fysieke leefomgeving. «Fysieke leefomgeving» is een breed begrip dat ziet op alle fysieke waarden in de leefomgeving, zoals milieu, natuur, landschappelijke of cultuurhistorische waarden. Het dekt in elk geval datgene wat nu valt onder de reikwijdte van het wetsvoorstel voor de Wro, de hoofdstukken I tot en met IV van de Ww, de Mw, de Mijnbouwwet (Mbw) en de Wm. De reikwijdte van de omgevingsvergunning zal, zoals hierna blijkt, breder zijn. Er is vooralsnog van afgezien het begrip «fysieke leefomgeving» nader te definiëren in de Wabo. Dit heeft te maken met de voorlopige keuze voor model 3, de «integrale omgevingsvergunning met schotten». In dit model worden, zoals hiervoor al is uiteengezet, de toetsingskaders immers nog niet inhoudelijk geïntegreerd. Overigens zijn op dit moment twee belangrijke samenstellende onderdelen van het begrip fysieke leefomgeving, te weten een goede ruimtelijke ordening en bescherming van het milieu, evenmin uitputtend gedefinieerd in de wet.

Bij het opstellen van de wabo is zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige situatie in die zin dat, voor zover de activiteiten op dit moment aan een vergunning, ontheffing of een ander toestemmingsvereiste gebonden zijn, deze ingevolge de Wabo straks gebonden zullen zijn aan de nieuwe omgevingsvergunning. Op zichzelf worden niet meer of minder activiteiten onder deze nieuwe vergunningplicht gebracht. Dit laat onverlet dat in ander verband¹ besloten kan worden om voor bepaalde activiteiten het vergunningvereiste af te schaffen of te vervangen door algemene regels. Een voorbeeld hiervan is de herziening van de algemene regels op grond van artikel 8.40 van de Wm die in voorbereiding is.

De bestaande beschermingsniveaus staan in het kader van de Wabo niet ter discussie. In dit verband wordt opgemerkt dat de criteria voor de verlening van de omgevingsvergunning voor een project afhankelijk zijn van de betrokken activiteit(en) en in principe gelijk zijn aan de criteria die thans toepasselijk zijn voor de verlening van de afzonderlijke toestemmingen die nu voor de betrokken activiteiten zijn vereist. Kort gezegd zal het toetsingskader van de omgevingsvergunning bestaan uit een optelsom van de diverse toetsingskaders van toestemmingstelsels die in de omgevingsvergunning zijn geïntegreerd. De vraag welke onderdelen van dit totale toetsingskader van toepassing zijn, hangt af van de activiteiten die deel uitmaken van het project waarvoor de omgevingsvergunning wordt gevraagd (zie verder paragraaf 1.3 en 2.4.1). In de bijlage bij deze memorie zijn overzichten opgenomen van toestemmingen die in eerste instantie wel en niet zullen worden meegenomen bij de omgevingsvergunning (specifieke overzichten zijn opgenomen in de paragrafen 2.3.1 tot en met 2.3.3). Zoals in hoofdstuk 1 is vermeld, beperkt de omgevingsvergunning zich niet tot het beleidsterrein van het Ministerie van VROM, maar heeft deze tevens betrekking op de beleidsterreinen van andere departementen en van decentrale overheden. Bij het selecteren van die toestemmingen hebben verschillende factoren een rol gespeeld. Onder meer het aantal toestemmingen dat op jaarbasis wordt verleend, de mate waarin deze samenlopen met andere toestemmingen en de inhoudelijke samenhang met andere toestemmingen. Daarnaast heeft een rol gespeeld in hoeverre de betrokken toestemming op een goede en relatief eenvoudige wijze in het wettelijke systeem kan worden ingepast. Enkele toestemmingsvereisten zijn vooralsnog niet geselecteerd, omdat die te zeer verstorend zouden werken, bijvoorbeeld omdat de betrokken toestemming een bijzondere procedure vereist of

¹ Bijvoorbeeld in het kader van de uitvoering van het kabinetsstandpunt over het advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen (Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 93).

nauw verbonden is met andere taken of bevoegdheden (zoals bijvoorbeeld de financiering of subsidiëring van de betrokken activiteit). Verder is onder meer rekening gehouden met de omstandigheid dat de activiteit waarop de toestemming betrekking heeft, sporadisch voorkomt of dat bij de uitvoering en handhaving van de toestemming zeer specialistische kennis is vereist.

Op grond van bovenstaande factoren zullen bijvoorbeeld de toestemmingstelsels voor kernenergie-installaties, voor de toepassing van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) en in het kader van bodemsanering voornamelijk niet worden geïntegreerd of aangehaakt. Dit betekent echter niet dat die toestemmingen daarvoor niet geschikt zijn. Bij het selecteren van de toestemmingen is uitgegaan van een groeimodel. In eerste instantie wordt een groot aantal essentiële toestemmingen onderdeel van de omgevingsvergunning. In een volgende fase kan de reikwijdte van de omgevingsvergunning verder worden uitgebreid. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het vergunningstelsel in de Ontgrondingenwet. Het Instituut voor Bouwrecht heeft een evaluatie van de Ontgrondingenwet uitgevoerd. Een kabinetsstandpunt hieromtrent wordt voorbereid. Eén van de opties is het meenemen van de ontgrondingenvergunning in de omgevingsvergunning.

2.3 Vormen van integratie

Er bestaan verschillende methodes om toestemmingstelsels te integreren in de omgevingsvergunning. Een keuze voor een bepaalde methode is afhankelijk van de mate waarin bij de realisatie van een bepaald project de toestemmingstelsels van de onderliggende activiteiten samenlopen. Zo zijn in principe de toestemmingsvereisten die altijd zien op plaatsgebonden activiteiten in de Wabo geïntegreerd (zie paragraaf 2.3.1). In die gevallen wordt altijd een omgevingsvergunning verleend en vervallen de bestaande toestemmingstelsels in de betreffende wetten of verordeningen.

Toestemmingsvereisten in wetten of verordeningen die zowel plaatsgebonden als niet-plaatsgebonden activiteiten kunnen betreffen, zullen voor zover ze plaatsgebonden zijn, worden aangehaakt. Bij samenloop met de omgevingsvergunning integreren zij op dat moment in de omgevingsvergunning (paragraaf 2.3.2). Dit kan worden aangeduid met incidentele integratie. Dit betekent dat voor plaatsgebonden activiteiten één omgevingsvergunning wordt verleend en dat voor niet-plaatsgebonden activiteiten de toestemmingstelsels uit de betreffende wetten (blijven) gelden. In de invoeringswet zullen de betrokken wetten in die zin worden aangepast.

2.3.1 Volledige integratie: toestemmingen krachtens wetten

Volledige integratie is de verst gaande methode om toestemmingstelsels in de omgevingsvergunning te doen opgaan. Deze vorm van integratie is gekozen in die gevallen waarin altijd sprake is van plaatsgebonden activiteiten en er een grote kans is op samenloop van de verschillende toestemmingstelsels. Hiervan is sprake bij de toestemmingstelsels op grond van de Ww, Mw, Wro¹ en Wm, zoals de bouwvergunning, de monumentenvergunning (m.u.v. de archeologische monumentenvergunning), de in bestemmingsplannen opgenomen aanlegvergunning en de sloopvergunning, de mijnbouwmilieuvergunning en de milieuvergunning. Ook de vergunning die voor bepaalde vormen van gebruik van bouwwerken is vereist in verband met de brandveiligheid is opgenomen. In dat verband wordt erop gewezen dat een regeling omtrent brandveilig gebruik naar verwachting op het moment van de inwerkingtreding van de Wabo niet langer in de gemeentelijke bouwverordening, maar bij amvb (Besluit gebruik bouwwerken) zal zijn gereguleerd. De bij

¹ In de Wabo is niet uitgegaan van de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening, maar van het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening, dat op dit moment bij de Eerste Kamer aanhangig is (Kamerstukken I 2005/06, 28 916, A). Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wro in verband met de grondexploitatie (Grondexploitatiewet) (Kamerstukken I 2005/06, 30 218, A) is niet verwerkt in de Wabo. De aanpassingen die voortvloeien uit de Grondexploitatiewet worden meegenomen in de invoeringswet Wabo.

het wetsvoorstel Wro gegeven bevoegdheid om ontheffing te verlenen van het bestemmingsplan (binnenplanse ontheffing), het projectbesluit, de tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan en de ontheffing van het bestemmingsplan in de bij amvb aangegeven gevallen zijn eveneens in de omgevingsvergunning geïntegreerd, evenals de bij amendement ingevoegde ontheffing binnen de beheersverordening en de buitenwerkingstelling van de beheersverordening voor een project.

Ten aanzien van de afgrenzing tussen de Wabo en de in voorbereiding zijnde integrale Waterwet is besloten dat de regels met betrekking tot zogenaamde indirecte lozingen (lozingen die niet rechtstreeks in het watersysteem plaatsvinden, maar in een rioolstelsel) uitsluitend in de omgevingsvergunning of in het stelsel van algemene regels op grond van de Wm zullen worden gesteld. Met andere woorden de indirecte lozingen vallen of onder de algemene regels of worden in de omgevingsvergunning geïntegreerd. Op dit moment vindt voor een deel van deze lozingen nog regulering op basis van zowel de Wm als de Wvo plaats. In paragraaf 11.8 zal worden ingegaan op de relatie met de Waterwet ten aanzien van de directe lozingen.

Het resultaat van deze integratie is dat in plaats van al de bovenvermelde toestemmingen maar één vergunning vereist is: de omgevingsvergunning. Naar aanleiding van één aanvraag op basis van zoveel mogelijk landelijk uniform gestelde indieningsvereisten, wordt via één procedure, door één bevoegd gezag één besluit genomen, waartegen één procedure van rechtsbescherming openstaat. Door de integratie zullen voor veel activiteiten niet langer verschillende afzonderlijke toestemmingen nodig zijn, maar kan volstaan worden met één omgevingsvergunning voor het project. Tevens wordt met integratie bereikt dat een afstemming kan plaatsvinden van de voorschriften die aan de omgevingsvergunning worden verbonden, en dat het bedrijf/de burger in principe te maken krijgt met één bestuursrechtelijk handhavende instantie. Eén vergunning betekent dat de hiervoor genoemde toestemmingstelsels volledig integreren in de omgevingsvergunning en ook niet langer als afzonderlijke toestemmingstelsels in de genoemde specifieke wetten blijven bestaan. Bijvoorbeeld het bouwen van een bouwwerk is daarmee dus niet langer ingevolge de Ww gebonden aan een bouwvergunning, maar wordt ingevolge de Wabo in alle gevallen gebonden aan een omgevingsvergunning. Datzelfde geldt voor een project waar thans nog een milieuvergunning op grond van de Wm, een aanlegvergunning op grond van de Wro of een monumentenvergunning op grond van de Mw is vereist. In al deze of bij een combinatie van deze gevallen wordt straks één omgevingsvergunning verleend. In de bijlage, onderdeel I, is een overzicht van wet- en regelgeving opgenomen, waarin is aangegeven welke toestemmingen zullen worden geïntegreerd. Hieronder is een en ander verkort in een schema opgenomen.

Schema I Op een wet gebaseerde toestemmingen die in de omgevingsvergunning worden geïntegreerd

Wet ruimtelijke ordening:

Aanlegvergunning	art. 3.3, onder a
Sloopvergunning	art. 3.3, onder b
Binnenplanse ontheffing	art. 3.6, eerste lid, onder c
Projectbesluit	art. 3.8b, eerste lid
Tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan	art. 3.15, eerste lid
Ontheffing van het bestemmingsplan in bij amvb aangegeven gevallen	art. 3.16, eerste lid
Ontheffing binnen de beheersverordening	art. 3.29, vierde lid
Buitenwerkingstelling van de beheersverordening voor een project	art. 3.31, eerste lid

Woningwet:	
Ontheffing Bouwbesluit 2003	art. 6
Bouwvergunning	art. 40, eerste lid
Gebruiksvergunning	Besluit gebruik bouwwerken (Model bouwverordening, Mbv)
Ontheffing van voorschrift bouwverordening	art. 11 Ww en Mbv
Wet milieubeheer:	
Milieuvergunning	art. 8.1, eerste lid
Meldingsplicht veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan	art. 8.19, tweede lid
Monumentenwet 1988:	
Monumentenvergunning	art. 11, tweede lid
Sloopvergunning in beschermd stads- of dorpsge- zicht	art. 37, eerste lid
Mijnbouwwet:	
Mijnbouwmilieuvergunning	art. 40

2.3.2 Incidentele integratie: toestemmingen krachtens wetten (aanhaken)

Zoals hiervoor is aangegeven, voorziet de Wabo in een volledige procedurele integratie inzake plaatsgebonden activiteiten met invloed op de fysieke leefomgeving. Verscheidene wetten bevatten echter een wettelijk vereiste bij gedelegeerde regeling voor het verrichten van activiteiten, die niet per definitie alleen plaatsgebonden zijn en waarbij ook niet altijd sprake is van een samenloop met andere toestemmingsvereisten. Voor zover deze toestemmingstelsels wel plaatsgebonden zijn, worden zij bij de omgevingsvergunning aangehaakt (incidenteel geïntegreerd). Dit is de tweede methode van opgaan in de omgevingsvergunning. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om activiteiten met stoffen, preparaten of toestellen, zoals een toestemmingsvereiste op grond van de Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms), de Wlv, de Wbb of de Wgh. Van aanhaken bij de omgevingsvergunning zal ook sprake zijn ten aanzien van een aantal wetten op beleidsterreinen van andere ministeries, die toestemmingsvereisten kennen voor het verrichten van activiteiten die niet per definitie plaatsgebonden zijn. Voorbeelden daarvan zijn de vergunningen op grond van de artikelen 16 en 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet) en de kennisgeving en ontheffing op grond van artikel 26 respectievelijk 75, derde lid, van de Flora- en faunawet (Ff-wet). In deze gevallen zal worden voorzien in een samenloopregeling, indien de betreffende activiteiten worden verricht op een plaats waarvoor tevens een omgevingsvergunning is vereist (bijvoorbeeld voor een vergunningplichtige inrichting of een bouwactiviteit). Uitgangspunt is dat in die gevallen het toestemmingsvereiste voor het verrichten van de activiteiten met stoffen, preparaten, toestellen etc. onderdeel wordt van de omgevingsvergunning. In die gevallen is er geen afzonderlijke toestemming op grond van de specifieke wet meer nodig. De aanvraag voor de omgevingsvergunning voorziet dan tevens in de aanvraag voor een vergunning voor de betrokken samenhangende activiteiten en doorloopt vervolgens dezelfde procedure als de aanvraag om de omgevingsvergunning. Dat geldt ook voor de toedeling van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag in het kader van de omgevingsvergunning beslist in de betreffende situatie, al dan niet met een advies of verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van andere bestuursorganen, ook op de aanvraag om vergunning voor de samenhangende activiteiten. Dit in tegenstelling tot de situatie dat de vergunning louter betrekking heeft op het verrichten van activiteiten die niet plaatsgebonden zijn. Op die activiteiten blijft het toestemmingstelsel van de desbetreffende specifieke wet (inclusief bevoegd gezag) van toepassing. Het «aanhaken» bij de omgevingsvergunning is in lijn met het uitgangs-

punt dat de aanvrager zoveel mogelijk op basis van één aanvraag, in één procedure, uitmondend in één besluit uitsluitend krijgt over de vraag of hij het voorgenomen project mag verrichten. Het voordeel van deze constructie is dat de nieuwe wet overzichtelijk blijft en de desbetreffende specifieke wet niet ingrijpend behoeft te worden gewijzigd. De meeste specifieke wetten zullen in de bij de Wabo behorende invoeringswet worden aangepast. De Nb-wet en de Ff-wet zullen zonodig door middel van een afzonderlijke aanpassingswet worden gewijzigd. In de bijlage, onderdeel II, is een overzicht van wet- en regelgeving opgenomen, dat aangeeft welke toestemmingstelsels aanhaken. Hieronder is een en ander verkort in schema opgenomen.

Schema II Toestemmingen die worden aangehaakt bij de omgevingsvergunning

Wet bodembescherming Ontheffing	art. 65, eerste lid
Wet inzake de luchtverontreiniging Grondslag voor vergunning t.a.v. handelingen met een toestel of brandstof	art. 13, tweede lid, onder b
Wet milieubeheer Ontheffing van regels pmv Ontheffing verbod lozen afvalwater Ontheffing verbod verbranden afvalstoffen Ontheffing verbod storten afvalstoffen Melding activiteit m.b.t. niet vergunningplichtige inrichting (zgn. 8.40-inrichtingen)	art. 1.3, eerste lid art. 10.63, eerste lid art. 10.63, tweede lid art. 10.63, derde lid art. 8.41, eerste lid
Wet milieugevaarlijke stoffen Grondslag voor Wms-vergunning	art. 24, tweede lid, onder c
Wet geluidhinder (Wgh) Grondslag voor vergunning Besluit tot vaststelling van hogere waarden	art. 2, tweede lid, onder b o.a. art. 45, 83, 85 en 110a
Natuurbeschermingswet 1998 Vergunning m.b.t. handelingen in een beschermd natuurgebied Vergunning m.b.t. handelingen met gevolgen voor habitats en soorten	art. 16 art. 19d
Flora- en faunawet Kennisgeving Ontheffing	art. 26 art. 75, derde lid

2.3.3 Integratie: toestemmingen krachtens verordeningen

De meest voorkomende toestemmingstelsels in verordeningen van gemeenten of provincies voor plaatsgebonden activiteiten en die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving, zijn in de Wabo geïntegreerd. Het betreft een aantal in provinciale en gemeentelijke verordeningen waaronder opgenomen toestemmingstelsels voor activiteiten die veelal samenlopen met activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Het betreft onder andere een reclamevergunning, kapvergunning, aanlegvergunning of uitwegvergunning en de sloopvergunning op grond van de Bouwverordening. Door de integratie van deze toestemmingstelsels zal in al deze gevallen een omgevingsvergunning voor het betreffende project worden verleend.

Naast de bovengenoemde integratie van toestemmingstelsels in verordeningen, kunnen de bevoegde bestuursorganen ook ten aanzien van andere toestemmingen bepalen dat deze stelsels in de omgevingsvergunning worden geïntegreerd. In dat geval integreren ook deze toestemmingen geheel in de omgevingsvergunning.

- Sloopvergunning (geheel of gedeeltelijk) op grond van de Bouwverordening
 - Monumentenvergunning (provinciale en gemeentelijke verordening)
 - Aanlegvergunning (aanleggen en veranderen van een weg)
 - Uitwegvergunning (het maken, hebben en veranderen ervan)
 - Vergunning voor het hebben van een alarminstallatie (geluid en licht) aan een onroerende zaak
 - Kapvergunning
 - Reclamevergunning
 - Opslagvergunning (onroerende zaken)
 - Toestemmingen die grond van artikel 2.2, tweede lid, van de Wabo zijn aangewezen in een verordening
-

2.4 Inhoudelijke aspecten

2.4.1 Toetsingskader

In de onderhavige wettelijke regeling van de omgevingsvergunning worden de verschillende toestemmingstelsels procedureel geïntegreerd, maar de inhoudelijke beoordeling vindt nog gecoördineerd plaats (model 3). Wat betreft de inhoudelijke beoordeling van de omgevingsvergunningaanvragen betekent dit dat de toetsingskaders niet zijn geïntegreerd. Dit leidt ertoe dat de omgevingsvergunning vooralsnog niet aan een integraal toetsingskader kan worden getoetst. Dit kan pas het geval zijn na de realisatie van model 4. Het belangrijkste verschil tussen model 3 en model 4 is met name hierin gelegen dat in model 4 ook de toetsingskaders zijn geïntegreerd. Zolang er nog geen integraal toetsingskader is, zal het toetsingskader bestaan uit een optelling van de afzonderlijke toetsingskaders. Het is niet zo dat elke toestemming in alle gevallen aan alle criteria moet worden getoetst. Voor elke aanvraag om een omgevingsvergunning voor een project wordt bekeken welke activiteiten aan de orde zijn en welke toetsingscriteria daarbij van toepassing zijn. In de praktijk zal bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk en het oprichten van een inrichting eerst worden bezien welke onderdelen van het toetsingskader toegepast moeten worden bij de beoordeling van de vraag of de omgevingsvergunning kan worden verleend. Bij de beoordeling van de activiteiten uit het project maakt het in principe niet uit in welke volgorde er wordt getoetst. Dit betekent dat, zodra het toetsen van één van de activiteiten uit het project aan het betreffende onderdeel van het toetsingskader een weigeringsgrond oplevert, de omgevingsvergunning voor dat project niet kan worden verleend, ongeacht of deze weigering nu wordt veroorzaakt doordat het project uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, het milieu, de monumentenzorg of bouwtechnisch onaanvaardbaar is. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als er bij de bouwactiviteit strijd is met het Bouwbesluit 2003 of als blijkt dat de luchtkwaliteit onaanvaardbaar in het geding is bij het in werking hebben van de inrichting. Ondanks het feit dat alle toetsingskaders even zwaar wegen en het niet uitmaakt in welke volgorde er wordt getoetst, kan een bepaalde volgorde wel degelijk efficiënter en daarom sneller zijn. Bijvoorbeeld door eerst te kijken of de aanvraag wel kans van slagen heeft. Mag het gevraagde project op die locatie? Ofwel staat het bestemmingsplan dit project toe, zijn er problemen te verwachten in het kader van de welstand of uit een oogpunt van monumentenzorg? In feite volgt het bevoegd gezag bij de toetsing dezelfde volgorde als bij de gefaseerde omgevingsvergunningaanvraag (zie paragraaf 4.6). Indien de volledige omgevingsvergunning zou moeten worden geweigerd als op een van de activiteiten van het project een weigeringsgrond van toepassing is, zou na aanpassing van de aanvraag voor alle activiteiten (ook waartegen in beginsel geen bezwaar bestond) opnieuw de procedure moeten worden doorlopen. Om dit te voorkomen en te voorkomen dat de aanvrager er noodgedwongen voor kiest omgevingsvergunningen voor

deelprojecten te vragen (zie paragraaf 4.5), is een bepaling opgenomen dat de omgevingsvergunning ook gedeeltelijk kan worden verleend, als de aanvrager hierom heeft verzocht.

Wanneer zich geen weigeringsgronden voordoen, kan de omgevingsvergunning in principe worden verleend. Vervolgens bekiijkt het bevoegd gezag of er aan de omgevingsvergunning voorschriften moeten worden verbonden.

2.4.2 Voorschriften

Bij de mogelijkheid om voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden, spelen de toetsingskaders eveneens een rol. Naarmate deze toetsingskaders een meer gebonden karakter hebben, zoals bij de toetsing van de bouwaspecten, is er minder ruimte voor het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning. Dit ligt anders bij de toetsing van de milieuaspecten. Hier speelt de mogelijkheid om voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden een belangrijke rol. De open norm «bescherming van het milieu» vereist veelal op maat gesneden voorschriften. Ook aan bijvoorbeeld de ontheffingen op grond van de Wro en aan een kapvergunning worden voorschriften verbonden. Onder voorschriften worden in de Wabo mede «bepalingen» verstaan.

De Wabo beoogt geen verandering te brengen in de bestaande mogelijkheden tot het opnemen van voorschriften. Dit betekent dat het van toepassing zijn van een specifiek toetsingskader bepalend is voor het kunnen verbinden van voorschriften ten aanzien van dat onderdeel. Omdat de omgevingsvergunning op verschillende activiteiten betrekking kan hebben, die elk hun eigen toetsingskader hebben, bestaat het risico van tegenstrijdige voorschriften. Om dit te voorkomen is in de Wabo een verplichting voor het bevoegd gezag opgenomen om de voorschriften die op grond van de verschillende toestemmingstelsels kunnen worden opgelegd, op elkaar af te stemmen. Het bevoegd gezag moet ervoor zorgen dat de beschrijving van het vergunde project in de omgevingsvergunning duidelijk en eenduidig is en dat de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften op elkaar zijn afgestemd. Deze inhoudelijke afstemming is een belangrijk voordeel van de omgevingsvergunning. Het is daardoor te verwachten dat de omgevingsvergunninghouder niet meer zal worden geconfronteerd met tegenstrijdige voorschriften.

2.4.3 Intrekken en vervallen

Het kan om verschillende redenen nodig zijn een omgevingsvergunning in te trekken. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen het intrekken van de omgevingsvergunning om redenen van «het betrokken belang» en het intrekken van de omgevingsvergunning als sanctie (valt onder het hoofdstuk handhaving).

In de diverse wetten zijn op dit moment geheel uiteenlopende gronden voor intrekking opgenomen. Hierbij kan gedacht worden aan de thans in artikel 8.25, tweede lid, van de Wm voorkomende intrekkinggrond, namelijk een verplichting voor het bevoegd gezag om de omgevingsvergunning in te trekken, voor zover regels, vastgesteld bij amvb ter uitvoering van een voor Nederland verbindend verdrag of een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie, hiertoe verplichten. De meeste intrekkinggronden zijn vrij specifiek voor de betrokken activiteit en hangen samen met de toetsingscriteria waaraan de betreffende activiteit getoetst wordt. De in de Wabo opgenomen intrekkinggronden vormen daarom een optelling van de in de diverse wetten voorkomende intrekkinggronden, toegespitst op de betreffende activiteit. Zo zijn de thans in artikel 8.25 van de Wm opgenomen intrekkinggronden in de Wabo terug te vinden als intrekkinggronden beperkt tot activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e. In de Mw is op dit moment

bepaald dat een monumentenvergunning kan worden ingetrokken, indien de omstandigheden aan de kant van de omgevingsvergunninghouder zich zodanig hebben gewijzigd, dat het belang van het monument zwaarder dient te wegen. In de Wabo houdt deze intrekking grond zijn beperkte strekking.

Meestal zal het bevoegd gezag het initiatief nemen tot intrekking van de omgevingsvergunning, maar daarnaast dient de mogelijkheid geboden te worden tot intrekking op verzoek van de omgevingsvergunninghouder. Voor inrichtingen is daarbij als weigeringsgrond opgenomen dat het belang van het milieu er zich niet tegen mag verzetten. Ook een belanghebbende kan een verzoek tot intrekking indienen. In de Wm was deze mogelijkheid aanvankelijk opengesteld voor een ieder, maar met de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (u.o.v. Awb) is dit beperkt tot belanghebbenden. Met betrekking tot het wijzigen of intrekken van een vergunning gelden in beginsel dezelfde procedurevoorschriften als voor een beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning.

In een aantal wetten is een regeling opgenomen over het (van rechtswege) vervallen van de omgevingsvergunning. Zo is thans in artikel 8.18 van de Wm bepaald dat de vergunning voor de inrichting vervalt indien de inrichting niet binnen drie jaar nadat de vergunning onherroepelijk is geworden, is voltooid en in werking is gebracht. De regeling beoogt te voorkomen dat er vergunningen latent aanwezig zijn. Aangezien de omgevingsvergunning betrekking kan hebben op meerdere activiteiten die op verschillende momenten worden aangevangen of uitgevoerd, is er in de Wabo voor gekozen een bevoegdheid aan het bevoegd gezag toe te kennen om in die gevallen de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken.

2.4.4 Expireren van een omgevingsvergunning

Een omgevingsvergunning kan worden verleend voor activiteiten met een aflopend of eindig karakter, of voor activiteiten die een permanent of doorlopend karakter hebben. Bij activiteiten met een eindig of aflopend karakter gaat het bijvoorbeeld om het bouwen van een bouwwerk, het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, het slopen van een bouwwerk of het wijzigen van een beschermd monument. Bij dergelijke activiteiten verliest de omgevingsvergunning zijn werking op het moment dat de activiteit is afgelopen, beëindigd of voltooid. Met andere woorden: de omgevingsvergunning expireert op het moment waarop de bouw, de sloop of het werk is voltooid. De omgevingsvergunning is ingevolge artikel 2.1 alleen voor het verrichten van de betreffende activiteiten vereist, niet voor het verder in stand laten van de met de activiteit gerealiseerde toestand. Zo is voor het bouwen een omgevingsvergunning vereist, maar voor het (verder) in stand houden van het bouwwerk geldt geen omgevingsvergunningplicht. Het expireren van de omgevingsvergunning heeft onder meer tot gevolg dat als een bouwwerk tengevolge van bijvoorbeeld een calamiteit teloor is gegaan, voor de herbouw geen gebruik gemaakt kan worden van een eerder verleende omgevingsvergunning. In zo'n geval is een nieuwe omgevingsvergunning nodig. Het expireren van een omgevingsvergunning leidt er overigens niet toe dat er geen handhavend optreden meer zou kunnen plaatsvinden indien de betreffende activiteit in afwijking van die omgevingsvergunning of daaraan verbonden voorschriften heeft plaatsgevonden.

Het kan zijn dat een omgevingsvergunning voor een activiteit die op zichzelf aflopend of eindig is, voorschriften bevat die ook na het aflopen van die activiteit betekenis houden. Denk bijvoorbeeld aan een omgevings-

vergunning voor het bouwen van een bouwwerk dat slechts tijdelijk aanwezig mag zijn. In zo'n geval kan aan de omgevingsvergunning een voorschrift zijn verbonden met de strekking dat de situatie na een bepaalde periode terug moet worden gebracht in de oorspronkelijke toestand. Zo'n voorwaarde verliest zijn werking niet. Op de hoofdregel dat een omgevingsvergunning expireert kunnen dus, voor zover dit uit de omgevingsvergunning blijkt, uitzonderingen bestaan.

Er zijn ook omgevingsvergunningplichtige activiteiten waar wel sprake is van een permanent of doorlopend karakter. Denk aan het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan of het in werking hebben van een inrichting. De omgevingsvergunning die ziet op een dergelijke activiteit blijft zijn werking in beginsel behouden voor onbeperkte duur. Ook hier geldt evenwel dat in de omgevingsvergunning op dat punt beperkingen kunnen worden aangebracht. Bijvoorbeeld omdat het een omgevingsvergunning betreft voor het slechts tijdelijk toestaan van zo'n activiteit.

Zoals hiervoor is aangegeven is het mogelijk dat een omgevingsvergunning deels ziet op activiteiten met een eindig karakter en voor het andere deel betrekking heeft op activiteiten met een doorlopend karakter. In dat geval expireert alleen het onderdeel van de omgevingsvergunning dat ziet op de activiteit met het aflopende of eindige karakter.

Een nieuw project of een wijziging van een project?

Het kan zijn dat een project wordt aangevraagd dat betrekking heeft op een plaats waarvoor een omgevingsvergunning geldt. Afhankelijk van de aard van de voorgenomen activiteit en de verleende omgevingsvergunning is daarvoor een wijziging van een bestaande omgevingsvergunning of een nieuwe omgevingsvergunning nodig. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen aflopende (kappen, slopen of bouwen) en voortdurende activiteiten (het gebruik van een bouwwerk of het in werking hebben van een inrichting).

Zoals hiervoor is toegelicht, expireert een omgevingsvergunning die betrekking heeft op aflopende activiteiten wanneer de activiteit is verricht. Indien dat het geval is, is geen wijziging van die omgevingsvergunning aan de orde maar dient voor het verrichten van een nieuwe activiteit een nieuwe omgevingsvergunning te worden gevraagd. Dat geldt bijvoorbeeld voor het maken van een dakkapel op een woning. Daarvoor is geen wijziging van de omgevingsvergunning voor het bouwen van de inmiddels gerealiseerde woning nodig maar een nieuwe omgevingsvergunning die betrekking heeft op het bouwen van een dakkapel.

Indien de verleende omgevingsvergunning betrekking heeft op een voortdurende activiteit, kan het zijn dat een wijziging van de omgevingsvergunning aan de orde is. Dat is onder andere het geval als het nieuwe project een wijziging betreft van de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning is verleend. Bijvoorbeeld een wijziging van het gebruik van een bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder d, is verleend.

Voor inrichtingen dient beoordeeld te worden of de gevraagde activiteit tevens is te kwalificeren als een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, onder 2°, van de Wabo. Bijvoorbeeld het realiseren van een uitbreiding van een inrichting. Indien dat het geval is dan is daarvoor een zogenoemde veranderingsvergunning nodig.

Voorts is wijziging van de omgevingsvergunning aan de orde indien de voorschriften gewijzigd worden in de gevallen als bedoeld in de artikelen 2.31 en 2.33.

3. Bevoegd gezag

3.1 Algemeen

Eén integraal besluit tot vergunningverlening impliceert dat er één bestuursorgaan zal worden aangewezen dat de bevoegdheid heeft het integrale besluit te nemen. Dit bestuursorgaan is er zowel procedureel als inhoudelijk voor verantwoordelijk dat in zijn besluit alle aspecten aan de orde komen met betrekking tot de fysieke leefomgeving (zoals ruimte, milieu, natuur alsook aspecten met betrekking tot bouwen, monumenten en brandveiligheid).

Tot nu toe is er sprake van een groot aantal afzonderlijke toestemmingsbesluiten die veelal ieder een eigen bevoegd gezag kennen. De burger die of het bedrijf dat een bepaald project wil uitvoeren, moet in dat geval voor de benodigde toestemmingen voor de diverse activiteiten naar verschillende bevoegde bestuursorganen of naar verschillende organen binnen één bevoegd gezag. Op dit moment behoort het nemen van verreweg de meeste toestemmingsbesluiten op het terrein van de fysieke leefomgeving tot de bevoegdheid van burgemeester en wethouders. In een beperkt aantal gevallen berust de bevoegdheid tot toestemmingverlening bij gedeputeerde staten en in enkele gevallen bij een minister.

Bij de bepaling welk bestuursorgaan belast zal worden met de verlening van de omgevingsvergunning is zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande verdeling van taken en bevoegdheden tussen gemeente, provincie en Rijk, zoals deze is neergelegd in de Wwv, de Wro en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb), waarbij overigens niet is uitgesloten dat in het kader van de voorgenomen herziening van het Ivb hierin wijzigingen zullen worden aangebracht. Deze verdeling leidt ertoe dat in verreweg de meeste gevallen burgemeester en wethouders het bevoegd gezag voor de verlening van de omgevingsvergunning zullen zijn.

In de gevallen waar thans voor een project toestemmingverlening plaatsvindt op diverse bestuursniveaus, zal een keuze gemaakt moeten worden, welk bestuursorgaan belast zal worden met de verlening van de integrale omgevingsvergunning. In de wabo (artikel 2.5) is gekozen voor de hoofdregel dat burgemeester en wethouders van de gemeente waar het project (in hoofdzaak) zal worden verricht, beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning. Op deze hoofdregel (burgemeester en wethouders zijn bevoegd gezag) zal bij amvb een aantal uitzonderingen worden gemaakt en worden aangegeven in welke gevallen gedeputeerde staten dan wel de minister bevoegd gezag zullen zijn. Dat zal het geval zijn indien er sprake is van een provinciaal of nationaal belang. Zo zal bij inrichtingen de milieuvergunning bepalend zijn voor de toedeling van het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. In ieder geval zal er geen uitzondering worden gemaakt voor de gevallen waarin het een toestemmingsvereiste betreft voor een bepaald aspect van relatief ondergeschikt belang. In die gevallen is het niet wenselijk dat gedeputeerde staten of de minister bevoegd gezag worden. Wanneer bijvoorbeeld bij het opzetten van een bedrijfsterrein ook een provinciale ontheffing voor de plaatsing van een reclamebord nodig is, ligt het niet voor de hand dat de omgevingsvergunningverlening voor het gehele bedrijfsterrein overgaat naar de provincie. In dit geval blijft de gemeente het bevoegd gezag en krijgt de provincie een adviesbevoegdheid ten aanzien van het reclamebord. Dit punt zal bij amvb verder worden uitgewerkt. In de gevallen dat gedeputeerde staten of de minister als bevoegd gezag zullen worden aangewezen, zullen zij ook beslissen over de activiteiten waarvoor momenteel een gemeentelijke toestemming is vereist. Wel is hierbij, mede op verzoek van het IPO, in de Wabo de mogelijkheid opgenomen van een verder-

gaande betrokkenheid van met name de gemeente bij de omgevingsvergunningverlening (zie paragraaf 3.2).

Slechts in een beperkt aantal gevallen zal een wijziging van het bevoegd gezag plaatsvinden. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de bouwvergunningen voor inrichtingen waarvoor de milieuvergunning door gedeputeerde staten wordt verleend. Uitgaande van de huidige situatie waarbij er jaarlijks ca. 120 000 bouwvergunningen op gemeentelijk niveau worden verleend en ca. 1300 milieuvergunningen op provinciaal niveau, zal de verschuiving betrekking hebben op ongeveer 1 à 2% van de gevallen¹.

Om een onnodige centralisatie te voorkomen is voorts een aantal maatregelen genomen, zoals het toekennen van een vvgb aan een hoger bestuursorgaan. Allereerst zal mede om deze reden een beperkt aantal toestemmingstelsels vooralsnog niet worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning (zie Bijlage III). Hierbij kan gedacht worden aan de vergunningstelsels in de Kernenergiewet en het vergunningstelsel op grond van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen Wms (ggo's). Het betreft een beperkt aantal toestemmingstelsels die betrekking hebben op zeer specifieke aspecten van activiteiten die een zeer specialistische beoordeling vragen.

In het kader van het opstellen van de invoeringswet en van de amvb zal worden onderzocht of er niet bepaalde verschuivingen van taken en bevoegdheden van rijksniveau naar provinciaal of gemeentelijk niveau mogelijk zijn, waarbij volstaan kan worden met een vvgb van de betrokken minister om de inbreng van die minister te waarborgen. Hierbij kan gedacht worden aan de vergunningverlening door de minister voor bepaalde activiteiten op grond van de Nb-wet.

Met inachtneming van deze maatregelen wordt voorkomen dat de invoering van de omgevingsvergunning gepaard zal gaan met een grootschalige herverdeling van taken en bevoegdheden tussen overheden en verder gaat dan strikt nodig is voor de realisatie van één omgevingsvergunning. Het verlenen van een integrale omgevingsvergunning zal wel consequenties hebben voor de organisatie van de omgevingsvergunningverlening binnen het betreffende bestuursorgaan. Hierop zal in hoofdstuk 7 nader worden ingegaan.

3.2 Betrokkenheid andere bestuursorganen

In de huidige regelgeving zijn naast het bevoegd gezag diverse andere bestuursorganen betrokken bij de besluitvorming over een vergunningaanvraag. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen adviserende bestuursorganen en bestuursorganen die vanwege de behartiging van een bepaald belang bij de procedure worden betrokken. Dit is bijvoorbeeld geregeld in de artikelen 8.7 van de Wm en 7.1–7.4 van het lvb, waarin precies is bepaald welke bestuursorganen een rol als adviseur of betrokken bestuursorgaan hebben.

Ook in de Wabo is een regeling opgenomen over het betrekken van andere bestuursorganen bij de besluitvorming over de aanvraag van een omgevingsvergunning. Hierbij is aansluiting gezocht bij de Awb. Dit leidt ertoe dat de categorie «betrokken bestuursorganen» niet meer als zodanig krachtens deze wet zal worden aangewezen. Conform de regeling uit de Awb is de betrokkenheid van andere bestuursorganen afhankelijk van de vraag of deze organen zijn te beschouwen als belanghebbende. Hiervoor is doorslaggevend of de beslissing over de omgevingsvergunningaanvraag belangen raakt die aan dat bestuursorgaan zijn toevertrouwd (artikel 1:2, tweede lid, van de Awb)². Het voorgaande betekent voor de reguliere voorbereidingsprocedure dat andere bestuursorganen in ieder geval belanghebbenden moeten zijn om in gevallen als bedoeld in artikel

¹ Het onderzoek van Companen ondersteunt deze conclusie: cijfers in dezelfde orde van grootte, al is de vraagstelling niet geheel dezelfde (gevraagde in plaats van verleende vergunningen; toepassing coördinatie-regeling in plaats van bevoegd gezag).

² Of gesproken kan worden van een als zodanig toevertrouwd belang wordt aan de hand van de taken die aan het bestuursorgaan zijn opgedragen. De vaststelling van de taak geschiedt met name aan de hand van de wetgeving, waaruit voor sommige bestuursorganen ruime en voor andere bestuursorganen beperkte takenpakketten afleidbaar zijn (zie bijv. ABRvS 28 april 2004, AB 2004/259).

4:8 van de Awb zienswijzen te kunnen indienen. Voor de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt dat ingevolge artikel 3.10 Wabo «een ieder» zienswijzen kan indienen, dus ook elk bestuursorgaan. Voor het maken van bezwaar of het instellen van beroep geldt in de uitgebreide voorbereidingsprocedure de hoofdregel van de Awb, dat uitsluitend bestuursorganen die als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt beroepsgerechtigd zijn.

De wet brengt geen wijziging in het systeem van aanwijzingen van verplichte adviseurs. Het adviseurschap draait strikt genomen niet om een bepaald belang bij het besluit, maar is bedoeld om het bevoegd gezag in de besluitvorming gebruik te laten maken van informatie en kennis van een ander bestuursorgaan dat ter zake van een aangevraagde activiteit relevante deskundigheid bezit.

De adviseurs die bij een aanvraag van een omgevingsvergunning verplicht moeten worden geconsulteerd, worden aangewezen in de uitvoeringsregeling krachtens artikel 2.11, derde lid, van de wet. Dit zal onder andere het geval zijn indien een bestuursorgaan relevante deskundigheid bezit omdat het voorheen als bevoegd gezag was aangewezen. Om deze reden zullen burgemeester en wethouders, die voorheen de bouwvergunning verleenden, worden aangewezen als adviseur in die gevallen dat gedeputeerde staten (of de minister) de omgevingsvergunning zullen verlenen. Burgemeester en wethouders kunnen hierdoor advies uitbrengen, maar zijn niet meer zelf verantwoordelijk voor de toetsing van de bouw aanvraag. Daarnaast kent de wet een tweetal bijzondere categorieën adviseurs. Een bijzondere adviesbevoegdheid betreft de advisering van de waterkwaliteitsbeheerder bij de omgevingsvergunning. Voor de uitwerking van dit verplichte advies wordt verwezen naar de toelichting bij de artikelen 2.11, eerste en tweede lid, en 2.16, derde lid, onder ten zesde, van de Wabo. Een tweede bijzondere adviesbevoegdheid betreft de in artikel 2.11, vierde lid, neergelegde mogelijkheid van advisering van een bestuursorgaan over de bij de beslissing op de aanvraag te betrekken gegevens en de aan een omgevingsvergunning te verbinden voorschriften.

Het bevoegd gezag kan het advies dat afkomstig is van een daartoe aangewezen bestuursorgaan gebruiken ter motivering van het besluit (artikel 3:49 van de Awb). Dit in tegenstelling tot de zienswijzen van belanghebbende bestuursorganen die in de besluitvorming worden betrokken. Deze zienswijzen worden meegewogen in de belangenafweging zoals bedoeld in artikel 3:4, eerste lid, van de Awb.

Een adviseur heeft in beginsel geen beroepsrecht, aangezien het bestuursorgaan in zijn hoedanigheid van adviseur geen toevertrouwd belang heeft dat rechtstreeks door het besluit wordt geraakt. Hierdoor is het bijvoorbeeld uitgesloten dat een adviseur beroep instelt tegen een besluit dat afwijkt van het advies. Indien het adviserende bestuursorgaan tevens een hem toevertrouwd belang behartigt, is wel sprake van een beroepsrecht. Dit geldt bijvoorbeeld voor de regionale inspecteurs van het Inspectoraat-Generaal VROM. In overeenstemming met de huidige regeling zullen zij worden aangewezen als adviseur bij een omgevingsvergunning voor bepaalde complexe inrichtingen, terwijl zij daarnaast voor alle omgevingsvergunningen, mede gelet op hun toezichthoudende rol op grond van artikel 5.11 van de wet, worden aangemerkt als belanghebbend bestuursorgaan in de zin van artikel 1:2, tweede lid, van de Awb¹.

Een advies van een daartoe aangewezen bestuursorgaan kan zich op verzoek van het bevoegd gezag uitstrekken tot de gegevens die bij de beslissing op de aanvraag moeten worden betrokken en de te verbinden voorschriften aan de omgevingsvergunning (artikel 2.10, vierde lid). Deze bepaling is met name bedoeld voor gevallen waarin gedeputeerde staten

¹ De rol van de inspecteurs in de zin van artikel 1:2, tweede lid, Awb is reeds eerder aan de orde geweest in Kamerstukken II 2003/04, 29 421, nr. 3, p. 5.

het bevoegd gezag zijn voor een omgevingsvergunning die voorheen door burgemeester en wethouders werd verleend, zoals de bouwvergunning. In dat geval voeren burgemeester en wethouders de toetsing van de bouwaanvraag uit en brengen daaromtrent advies uit aan gedeputeerde staten. De verwachting is dat burgemeester en wethouders zullen meewerken aan het geven van advies en dat zij dit ook tijdig zullen doen. Op de consequenties van het niet tijdig verlenen van het advies wordt bij de reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure nader ingegaan (zie de paragrafen 4.2 en 4.3). Gedeputeerde staten blijven echter ook in deze gevallen bestuurlijk verantwoordelijk voor het al dan niet (tijdig) verlenen van de omgevingsvergunning, inclusief de toetsing van de bouwaspecten.

Naast het verplicht advies bestaat de mogelijkheid van betrokkenheid in de vorm van een vvgb. De omgevingsvergunning kan dan niet worden verleend zonder een vvgb van het bestuursorgaan. Van een verplicht advies kan het bevoegd gezag tot wie dit advies is gericht, gemotiveerd afwijken. Van een vvgb kan het bestuursorgaan niet afwijken. De omgevingsvergunning dient met inachtneming van zo'n advies te worden verleend of geweigerd en in de omgevingsvergunning moeten de aan een vvgb verbonden voorschriften worden overgenomen. In de wetgeving op het terrein van het omgevingsrecht komen beide rechtsfiguren voor. In de brief van 23 september 2004 over de VROM-vergunning¹ is een voorkeur uitgesproken voor de rechtsfiguur van het verplicht advies. Een verplicht advies sluit het beste aan bij het integrale karakter van de omgevingsvergunning. Tevens biedt een verplicht advies het bevoegd gezag enige ruimte om, bijvoorbeeld in verband met de afstemming van de diverse voorschriften, van het advies af te wijken. In de meeste gevallen zal daarom in de Wabo sprake zijn van een verplicht advies. Toch is in een beperkt aantal gevallen gekozen voor een vvgb. Hierop zal in de volgende paragraaf worden ingegaan.

3.3 Verklaring van geen bedenkingen

De Wabo gaat ervan uit dat de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt genomen door één bestuursorgaan: het bevoegd gezag. Dit orgaan draagt zorg voor een goed verloop van de procedure en is verantwoordelijk voor de te nemen integrale beslissing. Uitgangspunt is dat de afweging omtrent de verschillende aspecten van het betrokken project door het bevoegd gezag wordt gemaakt. Zonodig wint het daarbij advies in en verwerkt het de zienswijzen die in het kader van de zienswijzenprocedure zijn ontvangen. Het bevoegd gezag maakt uiteindelijk binnen de grenzen van het recht een eigen afweging. Een dergelijke integrale beoordeling door het bevoegd gezag kan een belangrijke bijdrage leveren aan de totstandkoming van een inhoudelijk consistent besluit. Eventueel aan de omgevingsvergunning te verbinden voorschriften kunnen op die manier goed op elkaar worden afgestemd. Er zijn enkele gevallen waarin het, gelet op de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden of de benodigde specialistische kennis, wenselijk is dat de beslissing omtrent een of meer specifieke aspecten aan een ander bestuursorgaan wordt overgelaten. Dit doet zich met name voor bij twee categorieën gevallen. In de eerste plaats bij afwijkingen buiten het door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplan of vastgestelde beheersverordening. Het gaat daarbij om afwijkingen waarvoor geen ontheffing verleend kan worden in het kader van de reguliere voorbereidingsprocedure. Een bestemmingsplan geeft invulling aan het ruimtelijk beleid in een gemeente en is een juridisch bindend kader voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Het is wenselijk dat de afweging omtrent de buitenplanse afwijking door hetzelfde orgaan wordt gemaakt als het orgaan dat de beslissing neemt omtrent de wijziging van het bestemmingsplan. Anders zou de bevoegd-

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 18, p. 9.

heid van de raad ondergraven kunnen worden. Daarbij komt dat ingevolge de Wro een dergelijke afwijking moet worden gevolgd door een aanpassing van het bestemmingsplan of de beheersverordening. In de tweede plaats gaat het om enkele situaties waarin de vergunningverlening voorheen op nationaal niveau plaatsvond, maar in het kader van de omgevingsvergunning op provinciaal niveau wordt gelegd. Het betreft toestemmingen op grond van de Nb-wet en de Ff-wet. De decentralisatie van de bevoegdheid tot omgevingsvergunningverlening 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 van de vvgb. De regeling houdt in dat het bevoegd gezag de omgevingsvergunning slechts kan verlenen als het bestuursorgaan een vvgb heeft afgegeven. In welke gevallen een vvgb vereist is, wordt bepaald in een specifieke wet of in de amvb op grond van deze wet. Daarbij wordt tevens bepaald welk bestuursorgaan bevoegd is de verklaring te geven en aan welk belang wordt getoetst. Dat orgaan kan bij de verklaring voorschriften geven die het bevoegd gezag vervolgens overkort aan de omgevingsvergunning moet verbinden. Het bevoegd gezag kan die voorschriften niet zelfstandig wijzigen of aanvullen. Dat is ook het geval, wanneer de omgevingsvergunning eenmaal is verleend. Op deze manier wordt de beslissing omtrent het betrokken aspect de facto genomen door het orgaan dat bevoegd is de vvgb te verlenen. Dat is ook de reden dat van deze mogelijkheid terughoudend gebruik zal worden gemaakt. Een vvgb kan alleen voorkomen in gevallen waarin een afzonderlijke toestemming wenselijk is met het oog op de specifieke deskundigheid of in verband met de bijzondere bestuursrechtelijke verantwoordelijkheden van het aan te wijzen orgaan. De voordelen van de integratie van verschillende toestemmingen zouden bij een ruime toepassing van deze regeling voor een deel weer ongedaan worden gemaakt.

Voor een uitgebreidere toelichting op de procedure met betrekking tot de vvgb wordt verwezen naar het artikelsgewijze gedeelte van deze memorie. Hieronder wordt deze kort geschetst.

De vvgb komt alleen voor in de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Wanneer een aanvraag is ontvangen, beoordeelt het bevoegd gezag of er aspecten zijn waaromtrent een ander bestuursorgaan een vvgb moet afgeven. Indien dat het geval is, zendt het de aanvraag zo spoedig mogelijk aan het orgaan dat bevoegd is de verklaring te geven. Het ontwerp van de beslissing omtrent de vvgb doorloopt dezelfde procedure als het ontwerpbesluit, hetgeen betekent dat ten aanzien van beide onderdelen (ontwerpbesluit en ontwerp-vvgb) zienswijzen kunnen worden ingediend. De beoordeling en eventuele verwerking daarvan in de definitieve beslissing omtrent de verklaring geschieden door het orgaan dat bevoegd is de verklaring te geven. Het bevoegd gezag verwerkt vervolgens de definitieve beslissing omtrent de verklaring in de uiteindelijke beslissing op de aanvraag.

Het bevoegd gezag zal ervoor moeten zorgen dat de diverse onderdelen van het besluit op elkaar zijn afgestemd. Het is dan ook wenselijk dat beide organen reeds bij de voorbereiding overleg plegen over de onderlinge samenhang van de verschillende betrokken aspecten. Het bevoegd gezag is voor het uiteindelijke besluit integraal verantwoordelijk. Dus ook voor de onderdelen daarvan die voortvloeien uit de beslissing omtrent de vvgb.

De beslissing omtrent de vvgb heeft rechtsgevolgen voor de aanvrager of voor derden, maar zij kunnen daartegen niet afzonderlijk bezwaar of beroep instellen. Indien zij het niet eens zijn met de gemaakte afweging, kunnen zij tegen (de betrokken onderdelen van) de uiteindelijke beslissing op de omgevingsvergunningaanvraag beroep instellen.

3.4 Defensie-inrichtingen

Ten aanzien van defensie-inrichtingen als bedoeld in bijlage 2 bij het lvb is de Minister van VROM het aangewezen bevoegd gezag. De reden voor omgevingsvergunningverlening op rijksniveau is dat die inrichtingen, gelet op hun belang voor de landsverdediging, van nationaal belang zijn. Vanzelfsprekend zal de Minister van VROM om die reden ook voor die inrichtingen de omgevingsvergunning verlenen, met inbegrip van activiteiten als slopen, bouwen, veranderen van een monument etc.

Ten aanzien van de overige defensie-inrichtingen waarvoor momenteel de Wm-vergunning door burgemeester en wethouders wordt verleend, geldt eigenlijk hetzelfde als voor de meeste andere toestemmingen die door burgemeester en wethouders worden verleend en in de omgevingsvergunning opgaan, bijvoorbeeld de bouw-, sloop-, aanleg-, kap- en uitwegvergunning etc.

Momenteel verleent de Minister van OCW de monumentenvergunning voor een rijksmonument dat in gebruik is bij defensie en tevens een militaire bestemming heeft. In de Wabo zal het bevoegd gezag voor de verlening van een omgevingsvergunning voor wijziging of sloop van dergelijke monumenten worden gedecentraliseerd. Het enkele feit dat er sprake is van een monument, geeft onvoldoende aanleiding om te concluderen dat er sprake is van een activiteit van nationaal belang. Dat zou er immers toe leiden dat de Minister van OCW voor de integrale omgevingsvergunning bevoegd gezag zou worden (met inbegrip van de milieu-, sloop-, bouw-, aanleg- of andere activiteiten). Om de inbreng van de expertise van de Minister van OCW te waarborgen zal voor het bevoegd gezag een verplichting worden opgenomen de Minister van OCW (de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten) om advies te vragen (krachtens artikel 2.11, derde lid).

In de gevallen waarin sprake is van een samenloop van activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning en een vergunning op grond van de Nb-wet zijn vereist, wordt één integrale omgevingsvergunning verleend met inbegrip van de natuurbeschermingsaspecten. De omgevingsvergunning wordt verleend door het bevoegd gezag voor de Wabo-activiteit. Het orgaan dat de vergunning op grond van de Nb-wet zou verlenen is in dit geval bevoegd een vvgb te verlenen. Voor een aantal defensie-inrichtingen (waaronder de inrichtingen als bedoeld in bijlage 2 bij het lvb) is krachtens artikel 16 van de Nb-wet geregeld dat de vergunning op grond van de Nb-wet door de Minister van LNV wordt verleend. Die bevoegdheidsverdeling zal dan ook gelden voor de bevoegdheid om een vvgb te verlenen. Met andere woorden: voor de defensie-inrichtingen waarvoor de Minister van LNV de vergunning op grond van de Nb-wet verleent, verleent de Minister van LNV in de toekomst een vvgb omtrent de natuurbeschermingsaspecten.

Ten aanzien van de openbaarheid is in de Wabo hoofdstuk 19 Wm van overeenkomstige toepassing verklaard. Het betreft de «tweede tekst regeling» die is opgenomen voor de geheimhouding in belang van de staatsveiligheid en voor de geheimhouding van bedrijfsgeheimen of beveiligingsgeheimen. Daarnaast is in artikel 3.2 de tekst van artikel 13.10 van de Wm opgenomen. De minister kan in het belang van de staatsveiligheid het openbaar maken van stukken (onder meer de terinzagelegging) buiten toepassing verklaren.

4. Procedurele aspecten

4.1 Algemeen

Voor de procedure van de omgevingsvergunning is in het algemeen

aangesloten bij de twee bestaande procedurevarianten (de gewone en de uniforme openbare voorbereidingsprocedure) en de daarbij behorende procedures van rechtsbescherming van de Awb in samenhang met de Wet op de Raad van State. In de Wabo is onderscheid gemaakt tussen de *reguliere* voorbereidingsprocedure en de *uitgebreide* voorbereidingsprocedure. Ten aanzien van enkele elementen is in de Wabo een aanvulling op of uitwerking van deze generieke Awb-procedures gegeven. Het gaat om vraagstukken als fatale termijnen, publicatie van ingekomen aanvragen en verleende vergunningen, zienswijze procedure en verdagingsmogelijkheden van de beslistermijn. Slechts op een enkel punt is afgeweken van de Awb. Een en ander is in de hierna volgende paragrafen uitgewerkt.

Eén loket

De procedure van de omgevingsvergunning start in principe met het indienen van een zo veel mogelijk uniform aanvraagformulier bij burgemeester en wethouders (één loket). Indien het bevoegd gezag de provincie of het Rijk is, kan de aanvrager de aanvraag ook rechtstreeks indienen bij dat bevoegde gezag. Het bevoegd gezag zendt vervolgens een afschrift aan de gemeente. Het is de bedoeling dat de indiening (en verdere behandeling) van de omgevingsvergunningaanvraag zo veel mogelijk digitaal geschiedt (zie paragraaf 7.4). Vanzelfsprekend blijft de mogelijkheid bestaan om vóór het indienen van een aanvraag vooroverleg te hebben met het (feitelijk) bevoegd gezag. Dit zal in veel gevallen ook wenselijk zijn, maar net als nu is het vooroverleg niet wettelijk geregeld.

Na het indienen van de aanvraag ontvangt de aanvrager van het orgaan waarbij de aanvraag is ingediend een ontvangstbevestiging met daarin de datum van ontvangst. Dit is de datum waarop de termijn van de procedure gaat lopen. Als de aanvrager niet bij het juiste bevoegd gezag indient, zendt deze de aanvraag op grond van artikel 2:3 van de Awb onverwijld door naar het juiste bevoegd gezag. Het bevoegd gezag bepaalt vervolgens welke voorbereidingsprocedure (regulier of uitgebreid) van toepassing is en meldt dit aan de aanvrager.

In beginsel is voor het indienen van de omgevingsvergunningaanvraag bij de gemeente gekozen, omdat in het merendeel van de gevallen burgemeester en wethouders zelf het bevoegd gezag zijn en het voor de gemeente belangrijk is te weten dat een aanvraag is ingediend voor een bepaald project dat binnen de gemeentegrenzen plaatsvindt. Verder is de gemeente voor een ieder bekend en goed bereikbaar. Zoals al is aangegeven, kan de aanvrager, indien hij weet welk orgaan het bevoegd gezag is, ervoor kiezen rechtstreeks bij het bevoegd gezag in te dienen (provincie of Rijk). Het bevoegd gezag zendt vervolgens een afschrift aan de gemeente.

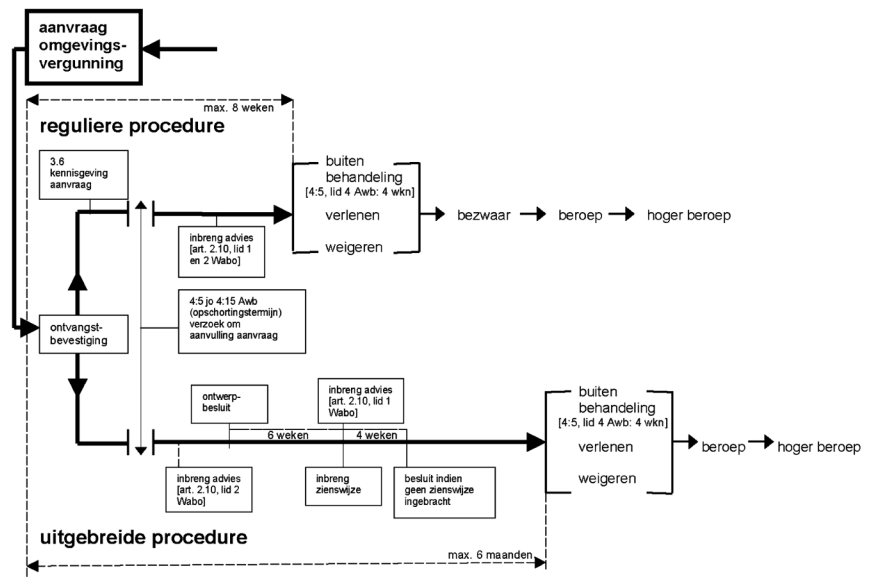
De hoofdregel is dat een aanvraag de reguliere voorbereidingsprocedure volgt (afdeling 4.1.2 en 4.1.3 van de Awb). Voor de reguliere voorbereidingsprocedure komen in aanmerking projecten waarbij de toestemming een min of meer gebonden karakter heeft en de maatschappelijke risico's als minder ingrijpend worden gewaardeerd. In afwijking van de hoofdregel wordt een uitgebreide voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 van de Awb) gevolgd, indien het gaat om complexe projecten, waarbij sprake is van een (verdergaande) beoordelingsvrijheid, grotere maatschappelijke risico's en belangen van derden in belangrijke mate in het geding kunnen zijn. In deze gevallen bestaat er een noodzaak om de betrokken belangen af te wegen, waarbij met het oog op de inbreng van derdenbelanghebbenden het voorgenomen besluit in ontwerp ter inzage moet worden gelegd. De omgevingsvergunning moet ook vaak door middel van voorschriften toegesneden worden op het project. Daarom is meer tijd nodig voor de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag. Om die reden kunnen niet alle projecten via de reguliere voorbereidingsprocedure verlopen.

Indien het project zowel activiteiten omvat met een «gebonden» toestemming als toestemming met beoordelingsvrijheid, wordt eveneens de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd.

In de volgende paragrafen worden de reguliere en de uitgebreide voorbereidingsprocedure uitgewerkt. Schematisch zien de procedures er als volgt uit.

Procedures omgevingsvergunning

beslisboom lengte procedures:



4.2 Reguliere voorbereidingsprocedure

Bij aanvragen die de reguliere voorbereidingsprocedure (hoofregel) volgen, betreft het activiteiten waarvoor nu de volgende toestemmingsstelsels gelden: de bouwvergunning, de aanlegvergunning, de sloopvergunning, meldingen op grond van de Wm (bijvoorbeeld artikel 8.19, tweede lid, van de Wm) en ontheffingen waarin het bestemmingsplan of de beheersverordening reeds voorziet (binnenplanse ontheffingen) en ontheffingen van een bestemmingsplan die bij algemene maatregel van bestuur als zodanig zijn aangewezen. Dit geldt ook voor de gemeentelijke en provinciale toestemmingen krachtens een verordening. In al deze gevallen geldt nu de voorbereidingsprocedure van hoofdstuk 4 van de Awb. In beginsel blijft dat zo, zij het dat op een enkel punt een aanvulling of afwijking van die procedure wordt voorgesteld. Het bevoegd gezag krijgt in de reguliere voorbereidingsprocedure voor zijn besluitvorming uiterlijk 8 weken¹ de tijd met de mogelijkheid deze procedure eenmalig met maximaal 6 weken te verlengen. Van elke aanvraag geeft het bevoegd gezag met vermelding van de ontvangstdatum kennis in een of meer dag, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Datzelfde geldt voor de verlenging van de termijn van besluitvorming.

¹ Deze termijn wordt in de Awb als een «redelijke beslistermijn» geëxpliciteerd. In de huidige praktijk van vergunningen, die in de omgevingsvergunning opgaan, komen termijnen voor van 4, 6, 8 en 12 weken en soms is in bepaalde situaties geen termijn van toepassing. Zie ook het rapport van de Universiteit van Utrecht: Gestroomlijnde vergunningverlening, juni 2004, p. 76 en 88. De opstellers zijn voorstander van een uniforme beslistermijn van 8 weken.

De procedure vangt aan met een verplichte ontvangstbevestiging van het indienen van een aanvraag. Indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag kan het bevoegd gezag beslissen de aanvraag niet te behandelen. Alvorens hiertoe over te gaan stelt het bevoegd gezag de aanvrager in de gelegenheid de aanvraag binnen de door hem gestelde termijn aan te vullen. In die periode worden

de termijnen opgeschort (artikel 4:15 van de Awb). Het besluit de aanvraag niet verder te behandelen wordt aan de aanvrager binnen 4 weken nadat de aanvraag is aangevuld of binnen 4 weken nadat de gestelde termijn voor aanvulling van de aanvraag ongebruikt is verstreken, bekendgemaakt (artikel 4:5, vierde lid, van de Awb). In de periode dat de aanvrager de gelegenheid krijgt de aanvraag te completeren, wordt de beslistermijn eenmalig opgeschort. Op grond van de Awb geldt verder de basisregeling voor de inbreng van eventuele zienswijzen van derdenbelanghebbenden (artikel 4:8 van de Awb). Bepaald is dat, indien tegen een besluit naar verwachting derdenbelanghebbenden bedenkingen zullen hebben, het bestuursorgaan hen de gelegenheid geeft om zienswijzen in te brengen. Deze regeling beïnvloedt niet de beslistermijnen en dient dus, indien dat nodig wordt geacht, binnen de aangegeven beslistermijn plaats te vinden. Voor het uitbrengen van advies is, voor zover van toepassing, in de Wabo geen termijn opgenomen. De reden hiervoor is dat in sommige specifieke wetten al een termijn is opgenomen (artikel 15, eerste lid, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) en anders kan het bestuursorgaan dit zelf bepalen (conform artikel 3:6 van de Awb). Het niet tijdig uitbrengen van een advies staat het nemen van een besluit niet in de weg: de adviseur moet in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen. Het is aan hem om te bepalen of hij ook inderdaad van die gelegenheid gebruik maakt. Doet hij dat niet binnen de daarvoor gestelde termijn, dan kan het bevoegd gezag de procedure vervolgen. Het bevoegd gezag moet in elk geval binnen 8 weken een beslissing op de aanvraag nemen. Als blijkt dat er meer tijd nodig is voor het advies, kan het bestuursorgaan gebruik maken van de mogelijkheid de besluitvormingstermijn eenmalig met 6 weken te verlengen, opdat de adviseur dan binnen de verlengde beslistermijn kan adviseren. Het besluit wordt door middel van toezending of uitreiking aan de belanghebbende/aanvrager bekendgemaakt (artikel 3:41 van de Awb). In het geval dat het besluit niet tot een of meer belanghebbenden is gericht, wordt het besluit door middel van een kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan bekendgemaakt in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad of op een andere geschikte wijze (artikel 3:42 van de Awb).

In de reguliere voorbereidingsprocedure geldt in afwijking van de Awb een positief fatale termijn. Dit betekent dat overschrijding van de beslistermijn leidt tot een omgevingsvergunning van rechtswege, vergelijkbaar met de huidige bouwvergunning. Hierop wordt uitgebreid in paragraaf 4.4 teruggekomen. De omgevingsvergunning die tot stand is gekomen met de reguliere voorbereidingsprocedure, treedt in werking met ingang van de dag na haar bekendmaking.

4.3 Uitgebreide voorbereidingsprocedure

In afwijking van de hoofdregel volgen aanvragen voor meer complexe projecten de u.o.v.-procedure van de Awb. Deze uitgebreide voorbereidingsprocedure is van toepassing op activiteiten waarvoor thans de volgende toestemmingen nodig zijn: een projectbesluit of buitenwerkingsstelling van de beheersverordening voor een project op grond van de Wro of een tijdelijke ontheffing op grond van de Wro, een gebruiksvergunning op grond van het Besluit gebruik bouwwerken, een milieuvergunning op grond van de Wm, een vergunning voor beschermde rijksmonumenten op grond van de Mw of een mijnbouwmilieuvergunning op grond van de Mbw. Ook in de gevallen waarin de aanvraag voor een project zowel een activiteit betreft waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure dient te worden gevolgd als een of meer activiteiten waarvoor kan worden volstaan met de reguliere voorbereidingsprocedure, wordt voor de gehele aanvraag de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd (bijvoorbeeld

het verbouwen van een monument of het bouwen van een woning waarvoor een projectbesluit op grond van de Wro nodig is). De uitgebreide voorbereidingsprocedure is ook van toepassing indien er op grond van de wet of amvb een vvgb is vereist, bijvoorbeeld indien toestemmingen op grond van de Nb-wet en de Ff-wet hierbij betrokken zijn, en voor gevallen behorende tot een categorie met mogelijk belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving of belangen van derden, die bij amvb aangewezen zijn. Ten slotte kan bij wettelijk voorschrift waarmee voor andere activiteiten de toestemming incidenteel in de omgevingsvergunning wordt geïntegreerd (een zogenoemde aanhakende toestemming), ook de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing worden verklaard. De uitgebreide voorbereidingsprocedure kent conform artikel 3:18 van de Awb een beslistermijn van maximaal 6 maanden na ontvangst van de aanvraag. Het is mogelijk deze beslistermijn eenmalig met 6 weken te verlengen, indien de aanvraag een zeer ingewikkeld of een omstreten onderwerp betreft (artikel 3:18 van de Awb). Bezien is aan de hand van resultaten uit de pilots (zie paragraaf 7.3) op dit punt, of de beslistermijn teruggebracht zou kunnen worden tot 20 weken. Hoewel uit de pilots niet gebleken is dat die termijn onhaalbaar zou zijn, is hiervoor niet gekozen. In een aantal pilots werd namelijk als risico gesignaleerd dat de kwaliteit van de te verlenen omgevingsvergunning als gevolg van kortere behandelingstermijnen in het gedrang zou kunnen komen. Ook heeft een aantal pilots laten zien dat zeker bij de wat meer complexe vergunningen de termijn wel erg krap zou zijn. Daarbij wordt wel opgemerkt dat het gaat om een maximale termijn, die aan snellere totstandkoming van een besluit niet in de weg staat. Dat een aantal pilotgemeenten de ambitie heeft uitgesproken om bepaalde besluiten (veel) sneller te willen nemen dan binnen het maximum van de in de Wabo genoemde termijnen, wordt toegejuicht.

Ook in dit geval vangt de procedure aan met een verplichte ontvangstbevestiging en bestaat de mogelijkheid de aanvraag niet te behandelen voor zover de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag (artikel 4:5 van de Awb en de opschortende termijn: artikel 4:15 van de Awb). Vervolgens volgt een terinzagelegging van het ontwerpbesluit gedurende een termijn van 6 weken. De kennisgeving wordt toegezonden aan belanghebbende bestuursorganen en vvgb-organen en tevens aan gebruikers van eigendommen die in de directe omgeving van het project liggen voor zover dat geschikt is om het beoogde doel te bereiken (artikel 3:12). Wanneer burgemeester en wethouders geen bevoegd gezag zijn, worden de stukken tevens bij de gemeente ter inzage gelegd. Gedurende de termijn van de terinzagelegging kan eenieder (in afwijking van de hoofdregel van artikel 3:15 van de Awb: alleen de belanghebbende) een zienswijze indienen. Omdat bij besluiten op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu ook iedereen thans een zienswijze kan indienen, is ervoor gekozen om gebruik te maken van de mogelijkheid die artikel 3:15, tweede lid, van de Awb biedt. Het handhaven van het indienen van zienswijzen door een ieder komt ten goede aan de kwaliteit van het uiteindelijke besluit.

Ingevolge artikel 3:16 van de Awb bedraagt de termijn voor het uitbrengen van adviezen 6 weken vanaf de terinzagelegging. Ook hier geldt dat het niet tijdig uitbrengen van een advies het nemen van een besluit door het bevoegd gezag niet in de weg staat (artikel 3:6 van de Awb).

De termijn waarbinnen het bevoegd gezag dient te beslissen (6 maanden) is geen fatale termijn. Hierop wordt in paragraaf 4.4 nader ingegaan. De beslissing op de aanvraag wordt bekendgemaakt overeenkomstig de artikelen 3:41 en 3:42 van de Awb. Tevens wordt daarvan een mededeling gedaan aan belanghebbende bestuursorganen, vvgb-organen en aan gebruikers van eigendommen in de directe omgeving van het project,

voor zover dat geschikt is om het beoogde doel te bereiken (artikel 3.12 van de Wabo).

De omgevingsvergunning die tot stand is gekomen met de uitgebreide voorbereidingsprocedure treedt in werking met ingang van de eerste dag na afloop van de termijn voor het indienen van een beroepsschrift. Die termijn bedraagt 6 weken. Indien binnen de beroepstermijn een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan bij de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, treedt de omgevingsvergunning niet in werking voordat op dat beroepsschrift is beslist (artikel 6.2 van de Wabo).

4.4 Rechtsgevolgen van termijnoverschrijding

Een van de doelen van de Wabo is het bevorderen van tijdige besluitvorming. In de huidige praktijk van toestemmingverlening komt termijnoverschrijding veelvuldig voor. Dat is zeer onwenselijk. Tijdige besluitvorming is van belang voor de rechtszekerheid van zowel de aanvrager als derdenbelanghebbenden. Overschrijding van beslistermijnen leidt tot onduidelijkheid en kan voor de aanvrager grote financiële consequenties hebben.

Er is een aantal instrumenten om tijdige besluitvorming te bevorderen. Ten eerste maakt artikel 6:2 van de Awb het mogelijk om tegen het niet tijdig nemen van een besluit bezwaar of beroep aan te tekenen. Op die manier is het mogelijk het bestuursorgaan te sommeren een beslissing te nemen. Bestuursrechtshandelingen deze beroepen standaard volgens de vereenvoudigde behandeling van afdeling 8.2.4 van de Awb, zodat binnen enkele weken een uitspraak wordt gegeven.

Om een tijdige besluitvorming verder te bevorderen zijn momenteel wetsvoorstellen in voorbereiding inzake dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (zie noot 7) waarmee in de Awb aan belanghebbenden doeltreffender rechtsmiddelen ter beschikking worden gesteld tegen niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan. Daarin is opgenomen dat een bestuursorgaan dat niet tijdig een beschikking geeft op de aanvraag, in beginsel een dwangsom (boete) moet betalen aan de aanvrager. Bovendien zijn bepalingen voorgesteld die ertoe strekken dat de aanvrager snel een uitspraak kan verkrijgen waarin het nalatige bestuur wordt gelast snel te beslissen.

Duidelijk is dat de urgentie van het aanpakken van de problematiek van het niet tijdig beslissen breed wordt gedragen. In dit verband kan tevens worden verwezen naar de motie van de leden De Krom en Koopmans d.d. 29 november 2004¹.

In de Wabo is voor beslissingen die de *reguliere voorbereidingsprocedure* doorlopen een positieve fatale termijn opgenomen. Een overschrijding van de beslistermijn leidt tot een positief besluit: een omgevingsvergunning van rechtswege. De omgevingsvergunning wordt in dat geval conform de aanvraag verleend. Gelet op dit rechtsgevolg is dit instrument een belangrijke stok achter de deur om tijdig te beslissen. Voor de aanvrager betekent dit instrument dat hij zonder verdere actie of tussenkomst van een rechter een beslissing verkrijgt. Indien tegen de verlening geen bezwaren rijzen, kan hij na het verstrijken van de bezwaartermijn het voorgenomen project uitvoeren. Ook in de in voorbereiding zijnde Europese richtlijn diensten geldt de verlening van rechtswege als uitgangspunt voor termijnoverschrijding bij vergunningverlening. Slechts in bepaalde gevallen kan daarvan om dwingende redenen van algemeen belang worden afgeweken.

Vergunningverlening van rechtswege is geen nieuw instrument om trage besluitvorming tegen te gaan. Momenteel bevat de Ww voor beslissingen op de aanvraag om een bouwvergunning een vergelijkbare regeling. De bouwtoestemming zal opgaan in de omgevingsvergunning. Voor die

¹ Kamerstukken II, 29 800 XI, 2004/05, nr. 28.

toestemming zal in het algemeen de reguliere voorbereidingsprocedure gelden. De met de Wabo beoogde uniformiteit van procedures (en de rechtsgevolgen ervan) gecombineerd met het kabinetbrede streven naar een snelle dienstverlening hebben er mede toe geleid dat het instrument van fictieve vergunningverlening is gekoppeld aan de reguliere voorbereidingsprocedure. De doelstelling van snelle dienstverlening door de overheid wordt ook door het kabinet benadrukt in de zogenaamde Meibrief Vereenvoudiging Vergunningen (zie noot 12), het kabinet noemt de vergunningverlening van rechtswege bij termijnoverschrijding een belangrijk instrument om deze doelstelling te bereiken. Hierbij wordt een aantal toestemmingen die in het kader van de Wabo onder de reguliere voorbereidingsprocedure gaan vallen, als voorbeeld gegeven. Daarbij wordt wel gesteld dat door de fictieve verlening van de vergunning geen ernstige maatschappelijke gevolgen mogen ontstaan, de belangen van derden niet ernstig in het gedrang mogen komen en geen onduidelijkheid gaat ontstaan over rechten en plichten van de vergunningverkrijger. Omdat onderkend wordt dat het instrument van vergunningverlening van rechtswege risico's met zich kan brengen voor de belangen van derden of de betrokken maatschappelijke belangen, zijn deze risico's zoveel mogelijk beperkt.

Ten eerste is de toepassing van deze figuur beperkt tot activiteiten waarop de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Het gaat daarbij om gevallen waarin in het algemeen geen sprake is van potentieel zeer ingrijpende maatschappelijke gevolgen. Daarbij spelen diverse factoren een rol. Bijvoorbeeld de aard van de activiteit en de potentiële gevolgen, het betrokken belang, de kring van betrokkenen, de mate van beleidsvrijheid voor het betrokken bestuursorgaan en de vraag of anderszins voldoende waarborgen bestaan (zoals de eisen voor bestaande bouw op grond van het Bouwbesluit 2003). Zoals ook hiervoor in paragraaf 4.2 is aangegeven, is de reguliere procedure (en daarmee het mogelijke gevolg van de vergunningverlening van rechtswege) van toepassing op activiteiten waarvoor thans de volgende toestemmingen nodig zijn: de bouwvergunning, de aanlegvergunning, de sloopvergunning, meldingen op grond van de Wm (artikel 8.19, tweede lid, van de Wm), ontheffingen waarin het bestemmingsplan of de beheersverordening reeds voorziet (binnenplanse ontheffingen) en ontheffingen van een bestemmingsplan die bij algemene maatregel van bestuur als zodanig zijn aangewezen. De reguliere procedure geldt ook voor de gemeentelijke en provinciale toestemmingen krachtens een verordening zoals de huidige (gehele of gedeeltelijke) sloopvergunning op grond van de Bouwverordening, de provinciale en gemeentelijke monumentenvergunning, de aanlegvergunning (aanleggen en veranderen van een weg), de uitwegvergunning (het maken, hebben en veranderen ervan), de vergunning voor het hebben van een alarminstallatie (geluid en licht) aan een onroerende zaak, de kapvergunning, de reclamevergunning, de opslagvergunning (onroerende zaken) en toestemmingen die op grond van artikel 2.2, tweede lid, van de Wabo zijn aangewezen.

Voorts zijn er enkele extra procedurele extra waarborgen opgenomen die de positie van derden in geval van vergunningverlening van rechtswege beogen te beschermen:

1. Het bevoegd gezag dient het verlengen van de beslistermijn (van acht naar veertien weken) bekend te maken en openbaar kennis te geven. Derdenbelanghebbenden worden hierdoor voldoende geïnformeerd.
2. Ook dient het bevoegd gezag een vergunning van rechtswege bekend te maken en openbaar kennis te geven.
3. Voorts is erin voorzien dat de inwerkingtreding van een van rechtswege verleende vergunning wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist (artikel 6.2, vierde lid). Daarbij wordt overigens wel aan de

vergunninghouder de mogelijkheid geboden om in het kader van een voorlopige voorziening te verzoeken om opheffing van de opschorting. Voor derdenbelanghebbenden bestaat er dus altijd gelegenheid om op te komen tegen de voorgenomen activiteit zonder dat die reeds is verricht. Indien naar aanleiding van het bezwaar blijkt dat er sprake is van eventuele onrechtmatigheden zullen die moeten worden hersteld.

Het risico voor de betrokken maatschappelijke belangen blijft derhalve beperkt tot de gevallen waarin het bestuursorgaan niet tijdig heeft beslist en derdenbelanghebbenden tegen de verleende vergunning geen bezwaar hebben gemaakt. In die gevallen treedt de vergunning in werking overeenkomstig de aanvraag, zonder dat de betrokken maatschappelijke belangen of de belangen van derden anderszins worden betrokken. Zoals gesteld gaat het daarbij meestal niet om gevallen met potentieel zeer ingrijpende maatschappelijke gevolgen. Voor het enkele geval dat er als gevolg van de vergunningverlening van rechtswege toch ingrijpende maatschappelijke gevolgen optreden of kunnen optreden, is in de Wabo een voorziening opgenomen om de vergunning te wijzigen of in te trekken. Op die manier wordt het bestuursorgaan een instrument geboden om ambtshalve of op verzoek een dergelijke situatie te beëindigen. Met de in de Wabo opgenomen regeling wordt, voor de gevallen waarop de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, naar verwachting een belangrijke bijdrage geleverd aan het bevorderen van tijdige besluitvorming. Door de opgenomen voorzieningen behoeven de belangen van derden en de betrokken maatschappelijke belangen als gevolg van de vergunningverlening van rechtswege niet ernstig in het gedrang te komen. De Wabo strekt daarmee tot uitvoering van het bovenvermelde kabinetsbeleid.

Voor besluiten die de *uitgebreide voorbereidingsprocedure* doorlopen, wordt de overschrijding van de beslistermijn niet gevolgd door vergunningverlening van rechtswege. Deze uitgebreide voorbereidingsprocedure is van toepassing op activiteiten (zie ook paragraaf 4.3) waarvoor thans de volgende toestemmingen nodig zijn: een projectbesluit of buitenwerkingstelling van de beheersverordening voor een project op grond van de Wro of een tijdelijke ontheffing op grond van de Wro, een gebruiksvergunning op grond van het Besluit gebruik bouwwerken, een milieuvergunning op grond van de Wm, een vergunning voor beschermde rijksmonumenten op grond van de Mw of een mijnbouwmilieuvergunning op grond van de Mbw. Ook in de gevallen waarin de aanvraag voor een project zowel een activiteit betreft waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure dient te worden gevolgd als een of meer activiteiten waarvoor kan worden volstaan met de reguliere voorbereidingsprocedure, wordt voor de gehele aanvraag de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd. De uitgebreide voorbereidingsprocedure is ook van toepassing indien er op grond van de wet of amvb een vvgb is vereist, bijvoorbeeld indien toestemmingen op grond van de Nb-wet en de Ff-wet hierbij betrokken zijn, en voor gevallen behorende tot een categorie met mogelijk belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving of belangen van derden, die bij amvb aangewezen zijn. Ten slotte kan bij wettelijk voorschrift waarmee voor andere activiteiten de toestemming incidenteel in de omgevingsvergunning wordt geïntegreerd (een zogenaemde aanhakende toestemming), ook de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing worden verklaard.

Een belangrijke reden daarvoor is dat deze procedure van toepassing is op vergunningen die (mede) dienen ter implementatie van Europese regelgeving. Gedacht kan worden aan vergunningen ter implementatie van de IPPC-richtlijn, de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Vergunningverlening van rechtswege zou ertoe kunnen leiden dat de verleende vergunning in strijd is met deze Europese regelge-

ving. Een andere reden is dat voor de vergunningen die worden voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure, een zekere mate van beoordelingsruimte voor het bevoegd gezag bestaat. Veelal zullen aan de vergunning voorschriften moeten worden verbonden ter bescherming van de betrokken belangen. Verlening van rechtswege overeenkomstig de aanvraag zou ertoe kunnen leiden dat dit ten koste gaat van de te beschermen belangen. Daarnaast kan worden gewezen op de bijzondere positie van derden in de uitgebreide voorbereidingsprocedure. In deze procedure kan een ieder zienswijzen indienen omtrent het ontwerpbesluit. Bij verlening van rechtswege zou, met voorbijgaan aan de ingediende zienswijzen, de verlening overeenkomstig de aanvraag geschieden. Dat zou geen recht doen aan de bijzondere positie van derden.

Teneinde de termijnoverschrijding in het kader van de uitgebreide voorbereidingsprocedure zoveel mogelijk terug te dringen, was in het voorontwerp een bijzondere voorziening opgenomen. Het betrof een financiële prikkel voor de gevallen waarin de beslistermijn wordt overschreden. Het voorontwerp bepaalde dat per maand termijnoverschrijding het bedrag dat de aanvrager aan leges is verschuldigd werd verminderd met 25% (uiteindelijk tot 100% van het legesbedrag). In het verlengde daarvan werd voorgesteld om bij een verder uitblijven van een beslissing maandelijks een boete te verbeuren ter grootte van een kwart van het legesbedrag. De boete kon maximaal gelijk zijn aan het bedrag dat aan leges zou zijn geïnd.

De in het voorontwerp opgenomen aanvullende voorzieningen zijn, in afwachting van de verdere voortgang en ontwikkeling van de bovengenoemde algemene regeling in de Awb, niet in de Wabo opgenomen. Het streven blijft wel onverminderd gericht op het aanpakken van het probleem van termijnoverschrijding, ook bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Mocht blijken dat er in aanvulling op die algemene regeling nog additionele voorzieningen wenselijk zijn, zal worden overwogen de in het voorontwerp opgenomen bijzondere voorzieningen in een latere fase in de Wabo alsnog op te nemen.

4.5 Vergunningverlening voor delen van een project

Een project kan bestaan uit een of meer van de in de artikelen 2.1 en 2.2 genoemde activiteiten. Als voor een project met meer dan één van de genoemde activiteiten een omgevingsvergunning wordt gevraagd, wordt in één beschikking over al die activiteiten beslist. Degene die het project uitvoert, kan er ook voor kiezen om zijn project op te delen in deelprojecten en voor elk van die deelprojecten achtereenvolgens afzonderlijk omgevingsvergunning te vragen. Er zijn namelijk situaties denkbaar dat het voor de aanvrager niet wenselijk is om in een keer een omgevingsvergunning te vragen voor het gehele allesomvattende project. De Wabo geeft daarom de aanvrager de mogelijkheid om ook voor delen van het totale project een omgevingsvergunning te vragen. De aanvrager is hiervoor niet afhankelijk van toestemming van het bevoegde gezag. De aanvrager bepaalt dus zelf voor welke activiteiten van het project hij een omgevingsvergunning aanvraagt en het staat hem daarbij vrij activiteiten die deel uitmaken van een vervolg van het project onder te brengen in een apart project waarvoor opnieuw een omgevingsvergunning wordt aangevraagd.

Indien bijvoorbeeld het gehele project bestaat uit het bouwrijp maken van een voormalig agrarisch perceel, het slopen van enkele oude agrarische opstallen en de nieuwbouw van een aantal woningen, dan bestaat er geen verplichting om voor al die afzonderlijke activiteiten (grondwerk, sloop, bouw en gebruik) in één keer één integrale omgevingsvergunning te vragen. De benodigde omgevingsvergunningen kunnen ook door verschillende aanvragers worden aangevraagd. Indien wenselijk kan bijvoorbeeld

eerst een omgevingsvergunning worden gevraagd voor een onderdeel van het project, zoals het grondwerk ten behoeve van het bouwrijp maken van het gebied of het slopen van bouwwerken. Daarna kan een omgevingsvergunning worden verkregen voor het slopen van opstallen en vervolgens voor de bouw van de woningen. Op deze wijze kan de initiatiefnemer van een project de vergunningverlening via een serie van aanvragen precies laten aansluiten bij de volgtijdelijkheid van de te verrichten activiteiten waaruit een project bestaat. Dit kan echter tot gevolg hebben dat hoewel eerder een of meer omgevingsvergunningen voor deelprojecten zijn verleend, een latere omgevingsvergunning wordt geweigerd, waardoor wel de deelprojecten kunnen worden uitgevoerd, maar het uiteindelijke doel van het hele project niet blijkt te kunnen worden bereikt. Bijvoorbeeld bij het bouwen van een bedrijfsverzamelgebouw waarbij ten tijde van de aanvraag voor het bouwen nog niet precies duidelijk is welk gebruik zal worden gemaakt van het bouwwerk en of dat gebruik omgevingsvergunningplichtig zal zijn vanwege het oprichten van een inrichting. In zo'n geval kan een omgevingsvergunning verkregen worden voor het bouwen en kan naderhand zonnodig een omgevingsvergunning verkregen worden voor het in gebruik nemen van een inrichting. De aanvrager loopt dan wel een risico dat het inmiddels voltooide bouwwerk niet of niet zonder aanpassingen voor het dan beoogde gebruiksdoel kan worden gebruikt. Het bevoegd gezag is immers gebonden aan de inhoud van de aanvraag en mag niet zelf gaan interpreteren wat de aanvrager daarmee bedoeld heeft. Daarbij komt dat als het einddoel niet duidelijk is, ook kan blijken dat in een latere fase van het project, nadat al omgevingsvergunningen voor delen ervan zijn verleend, het bevoegd gezag voor een van de latere delen van het project een ander is dan voor de eerdere deelprojecten.

Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat er wel een beperking is bij het opknippen van een project in deelomgevingsvergunningen voor bepaalde activiteiten. 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. Dat kan het beste aan de hand van een voorbeeld worden geïllustreerd. Bij het slopen van oude opstallen en het daarna bouwen van nieuwe woningen gaat het om een tweetal activiteiten die fysiek te scheiden zijn (eerst slopen dan bouwen). Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het kappen van bomen en het aanleggen van een inrit. In dergelijke gevallen kan voor deze fysiek te scheiden activiteiten een aparte omgevingsvergunning worden aangevraagd en verleend. In de opsomming van de omgevingsvergunningplichtige activiteiten uit de artikelen 2.1 en 2.2 kan in voorkomende gevallen evenwel sprake zijn van een overlap. Zo is bijvoorbeeld het realiseren van veestallen voor het houden van varkens tegelijkertijd een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a (het bouwen van een bouwwerk) en een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel e (het oprichten van een inrichting). De werkzaamheden die worden verricht zijn in dat geval dus zowel aan te merken als een bouwactiviteit als het oprichten van een inrichting. Een ander voorbeeld is het verrichten van bouwactiviteiten aan een beschermd rijksmonument. In dat geval bestaan de werkzaamheden uit de activiteit bouwen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a, en uit de activiteit het in enig opzicht wijzigen van een beschermd monument, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel f. Het betrokken project bestaat in dit geval uit werkzaamheden die in fysieke zin niet van elkaar zijn te scheiden en er kan in die gevallen dus ook niet een aparte omgevingsvergunning worden gevraagd voor de te onderscheiden (maar met elkaar overlappende) activiteiten uit het project (artikel 2.8).

Indien de aanvrager in het hiervoor bedoelde geval niet vermeldt dat het een beschermd monument betreft, kan het bevoegd gezag besluiten de

aanvraag niet te behandelen, vanwege onvolledigheid van de verstrekte gegevens. Het betreft immers fysiek niet te scheiden werkzaamheden. Het bevoegd gezag maakt dit binnen 4 weken nadat de aanvraag is aangevuld of binnen 4 weken nadat de gestelde termijn voor aanvulling van de aanvraag ongebruikt is verstreken, aan de aanvrager bekend (artikel 4:5, vierde lid, van de Awb). In de periode dat de aanvrager de gelegenheid krijgt de aanvraag te complementeren, wordt de beslistermijn eenmalig opgeschort.

Het opdelen van een project kan ertoe leiden dat door de achtereenvolgens te doorlopen procedures voor elk deelproject afzonderlijk, de totale proceduretijd aanzienlijk langer is dan bij het aanvragen van een omgevingsvergunning voor het gehele project in een keer. Het is dus voor degene die een project opzet en van plan is het met het oog op de omgevingsvergunningverlening op te delen in deelprojecten, van groot belang zich goed rekenschap te geven van de voor- en nadelen die dat opdelen kan hebben.

4.6 Gefaseerd verlenen van een omgevingsvergunning

Naast de hiervoor in paragraaf 4.5 genoemde mogelijkheid om een omgevingsvergunning voor een deel van het totale project aan te vragen is het ook mogelijk om een gefaseerde omgevingsvergunning aan te vragen. Als de aanvrager om gefaseerde verlening verzoekt, moet aan dat verzoek worden voldaan.

Omgevingsvergunningverlening in fasen verschilt essentieel van omgevingsvergunningverlening voor deelprojecten. Een omgevingsvergunning voor een deelproject geeft de bevoegdheid dat deelproject ook daadwerkelijk uit te voeren. Het besluit dat bij gefaseerde omgevingsvergunningverlening in de eerste fase wordt genomen, geeft zo'n bevoegdheid niet. Het zegt alleen of op basis van bepaalde toetsingscriteria het (deel)project al dan niet een gereede kans heeft om een omgevingsvergunning te krijgen. Om misverstanden te voorkomen worden de beslissingen met betrekking tot de eerste en tweede fase daarom aangeduid als «beschikking». Van een «omgevingsvergunning» kan pas sprake zijn als in beide fasen gunstig op de aanvraag is beslist. Bij fasering is «omgevingsvergunning» dus alleen: eerste fase-beschikking + tweede fase-beschikking. De beoordeling in de eerste fase is erop gericht te onderzoeken of de voorgenomen activiteit in beginsel op de beoogde plaats kan worden verricht. De aanvrager wil daarom (nog) geen volledige aanvraag indienen. Dat kost hem immers veel tijd, omdat dan aan alle indieningsvereisten moet zijn voldaan. Daarnaast kan hij een (groot) financieel risico lopen als de omgevingsvergunning niet wordt verleend. Een fasering in de omgevingsvergunningverlening biedt hiervoor een oplossing. In theorie is het mogelijk te regelen dat de fasering volledig vrij is, dat wil zeggen dat een aanvrager zelf kan aangeven op welke aspecten hij een aanvraag met betrekking tot de eerste fase wil laten toetsen. Dit zou de besluitvorming echter erg compliceren. In de Wabo is er daarom voor gekozen dat de omgevingsvergunning in twee fasen kan worden aangevraagd. In de eerste fase wordt allereerst getoetst aan het bestemmingsplan of bij ontstentenis daarvan aan de in de bouwverordening¹ opgenomen stedenbouwkundige voorschriften (oppervlakte en bouwmassa) op basis van minimaal over te leggen gegevens en bescheiden. In de eerste fase is voorts een toetsing aan milieueisen opgenomen, voor zover deze van belang zijn voor toelaatbaarheid van het project op de locatie. Ten aanzien van het toetsen aan milieurelevante plannen is de toetsing in de eerste fase beperkt tot toetsing aan het afvalbeheersplan. Een volledige milieubeoordeling is pas mogelijk op grond van een complete omgevingsvergunningaanvraag, inclusief alle technische en bouwkundige bijzonderheden en op grond van gedetailleerd inzicht in de gevolgen van de activi-

¹ Deze toetsing zal niet meer aan de orde zijn, wanneer voor het gehele Nederlandse grondgebied bestemmingsplannen zullen vigeren. De verplichting hiertoe is opgenomen in artikel 3.1, eerste lid, van het voorstel van wet voor de Wet ruimtelijke ordening (Wro) (28 916).

teiten van het project voor de omgeving. Dat is overigens geen gemis. De milieuhygiënische aspecten en effecten, zoals bodemverontreiniging, geluid, stank, stof, luchtkwaliteit, trilling en externe veiligheid, moeten immers voor de verschillende categorieën bestemmingen globaal zijn meegenomen bij het opstellen van een bestemmingsplan¹. Bij het opstellen van een bestemmingsplan wordt voorts rekening gehouden met cultuurhistorische, ecologische en natuurlijke en landschappelijke waarden.

Indien een aanvraag met betrekking tot de eerste fase in strijd is met een bestemmingsplan, zal vervolgens beoordeeld moeten worden of er kan worden afgeweken van het bestemmingsplan. Toetssteen daarvoor is het begrip «een goede ruimtelijke ordening». Bij dat begrip wordt ook rekening gehouden met milieuhygiënische, cultuurhistorische, ecologische en natuurlijke en landschappelijke waarden.

Naast de ruimtelijke ordeningsaspecten wordt in de eerste fase ook getoetst aan het belang van de monumentenzorg, voor zover het een monument betreft dat is aangewezen krachtens de Mw of een provinciale of gemeentelijke monumentenverordening, en aan bepaalde eisen van welstand voor zover het een bouwwerk betreft. Indien de aanvraag voor een omgevingsvergunning tevens betrekking heeft op activiteiten waarvoor een vergunning op grond van de Nb-wet of een ontheffing op grond van de Ff-wet nodig is, zal de toetsing van de lokatiegebonden projecten als bedoeld in deze wetten eveneens in de eerste fase plaatsvinden. In de bij de Wabo behorende invoeringswet zal dit worden geregeld. In de meeste gevallen zal een eerste fase-beschikking, waarbij beoordeeld wordt of een project op een bepaalde locatie in principe kan worden gerealiseerd, sterke gelijkenis vertonen met een projectbesluit als bedoeld in de Wro. In de tweede fase vindt de verdere technische uitwerking van de vergunning(aanvraag) plaats. In die fase wordt het object of worden de activiteiten van het project getoetst aan de technische eisen met betrekking tot het object of het voorgenomen gebruik.

De aanvrager kan met een eerste fase-beschikking nog niet aanvangen met het uitvoeren van het project. Hij heeft immers nog geen omgevingsvergunning. Het besluit is echter wel appellabel en zodra het onherroepelijk is, heeft de aanvrager de zekerheid dat hij in principe het project, planologisch gezien (gezien de aspecten die in deze fase aan de orde zijn), straks kan uitvoeren. Pas als in de tweede fase de verdere detaillering plaatsvindt, kan ook voor de overige aspecten waarop moet worden getoetst, beoordeling plaatsvinden en een besluit met betrekking tot de tweede fase worden genomen. Is dat besluit ook instemmend, dan is daarmee de omgevingsvergunning verleend.

Bij gefaseerd aanvragen van de omgevingsvergunning doorlopen de beide aanvragen de voor het gehele project geldende procedure. Het gefaseerd aanvragen kost daarom meer tijd dan het indienen van één aanvraag voor het gehele project. Hier staat tegenover dat de aanvrager na een eerste fase-beschikking meer zekerheid heeft dat zijn aanvraag voor het gehele project kans van slagen heeft. Het rechtsgevolg van een eerste fase-beschikking is dat bij de beoordeling van de gedetailleerde aanvraag (de tweede fase-aanvraag) niet meer getoetst wordt aan de criteria van de eerste fase (zie artikel 2.24). Indien echter niet binnen drie jaar nadat een eerste fase-beschikking is genomen, een aanvraag voor een tweede fase-beschikking is ingediend, komt de eerste fase-beschikking te vervallen. Beide beschikkingen treden tezamen in werking. Wel staat tegen het besluit inhoudende de verlening of weigering van een eerste fase-beschikking als tegen een tweede fase-beschikking rechtsbescherming op grond van de Awb open. Beschikkingen die in de eerste en tweede fase tegelijkertijd in bezwaar of beroep aanhangig zijn, worden voor de behandeling in bezwaar onderscheidenlijk beroep aangemerkt als één besluit.

¹ In de jurisprudentie wordt aangegeven dat het bestemmingsplan een juridisch-planologisch kader biedt, waarbinnen de gevolgen voor het milieu dienen te worden afgewogen. Zie bijvoorbeeld Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 13 mei 1997, M&R 1998/1, nr. 5.

De mogelijkheid bestaat om in het kader van een tweede fase-aanvraag tevens een wijziging door te voeren op de eerder verleende eerste fase-beschikking (zie artikel 2.4). Overigens is het mogelijk dat ondanks een positieve eerste fase-beschikking, de tweede fase-beschikking uiteindelijk wordt geweigerd omdat niet voldaan is aan de toetsingscriteria voor de tweede fasebeschikking.

4.7 Rechtsbescherming

Bij de integratie van de verschillende toestemmingstelsels in de omgevingsvergunning is gekozen voor aansluiting bij de twee procedures van de Awb. De besluiten die in de Wabo onder de reguliere voorbereidingsprocedure vallen, volgen de procedure zoals opgenomen in hoofdstuk 4 van de Awb. De meeste besluiten, waarvoor nu de u.o.v.-procedure van de Awb is voorgeschreven, vallen onder de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Wabo.

De eerste fase van rechtsbescherming nadat een omgevingsvergunning volgens hoofdstuk 4 van de Awb is verleend, bestaat uit de mogelijkheid tot het indienen van een bezwaarschrift bij het omgevingsvergunning-verlenende bestuursorgaan. Na het volgen van de bezwaarschriften-procedure (hoofdstuk 7 van de Awb) kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank (hoofdstuk 8 van de Awb) en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 37 van de Wet op de Raad van State). Deze procedure zal gaan gelden voor de besluiten die in de Wabo onder de reguliere voorbereidingsprocedure komen te vallen. Het betreft de huidige bouwvergunning, aanlegvergunning, kapvergunning, binnenplanse vrijstellingen, vrijstellingen van een bestemmingsplan die bij algemene maatregel van bestuur als zodanig zijn aangewezen en de besluiten op grond van verordeningen.

De bezwaarschriftenfase is niet aan de orde als een besluit is voorbereid met toepassing van de u.o.v. van afdeling 3.4 van de Awb. Dat betreft onder andere de huidige milieuvergunningen.

Ten aanzien van het instellen van beroep zal de Wabo voor enkele soorten besluiten die voorbereid zijn met toepassing van de u.o.v.-procedure van de Awb, verandering brengen. Nu staat er soms beroep in twee instanties en soms in één instantie open. In dat laatste geval is in een specifieke wet bepaald dat rechtstreeks beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in afwijking van de hoofdregel van de Awb. Het betreft besluiten op grond van diverse wetten op het terrein van het milieu, onder andere het vergunningstelsel voor inrichtingen (artikel 20.1 van de Wm). Dit verschil noodzaakt bij de integratie van de toestemmingsstelsels in de omgevingsvergunning een keuze te maken. De omgevingsvergunning is immers een integrale vergunning, die niet voor de rechtsbescherming gesplitst kan worden in bijvoorbeeld een bouwdeel en een milieudeel.

Bij de invoering van de Awb is in beginsel gekozen voor beroep in twee instanties in bestuursrechtelijke geschillen. Voor beroep in twee instanties pleiten inhoudelijke argumenten: zorgvuldigheid en kwaliteit van de rechtspraak, ruimte voor de hogere rechter om aan rechtsvorming te doen en de mogelijkheid van een herkansing voor partijen¹. Verder brengt het de rechtspraak dichterbij de burger en er wordt verwacht dat dit zal leiden tot een taakverlichting bij de Raad van State.

Bij de keuze voor beroep in één instantie bij de milieuvergunning speelden andere motieven een rol. De belangrijkste argumenten daarvoor waren dat het technisch ingewikkelde geschillen betreft waarbij het gaat om (maatschappelijk) grote en vaak tegengestelde belangen, en dat er waarschijnlijk vaak zou worden doorgeprocédéerd, zodat de zeefwerking van het beroep op de rechtbank gering zou zijn. Inmiddels hebben de Ministers van Justitie en van BZK in de brief over de derde fase van de

¹ Zie A.B. Blomberg, F.C.M.A. Michiels en A.G.A. Nijmeijer, «Gestroomlijnde vergunningverlening», Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, Universiteit Utrecht, juni 2004, p. 82–85.

herziening van de rechterlijke organisatie¹ aangegeven de keuze voor beroep in twee instanties te nuanceren. Uit het in deze brief geformuleerde kabinetsstandpunt blijkt dat er onvoldoende aanleiding is om in de bestaande situatie binnen verschillende milieuwetten verandering te brengen. Voor de kwaliteit van de rechtspraak is een tweede instantie niet altijd nodig. Een tweede instantie is wel nodig als het aantal zaken zo groot is dat een in eerste en enige aanleg rechtsprekende rechter overbelast zou raken. Dat is bij milieubesluiten niet het geval. Voorts zijn potentiële voordelen van beroep in één instantie de snelheid (een instantie minder) en een hoge mate van eenheid van de rechtspraak. Of het voordeel van de snelheid verwezenlijkt wordt, hangt af van de doorlooptijd van de zaken bij de rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en van het percentage hoger beroepen.

Uit het voorgaande valt geen duidelijke conclusie te trekken. Er zijn valide argumenten voor beroep in één instantie en voor beroep in twee instanties. Niettemin dient een keuze gemaakt te worden. Een eerste punt van overweging is dat het grootste deel van de geschillen betrekking zal hebben op zaken waarbij nu beroep in twee instanties openstaat. Kiezen voor beroep in één instantie betekent dat de uitzondering op de hoofdregel van de Awb (beroep in twee instanties) fors toeneemt. Daarnaast spelen praktische argumenten een zware rol. Het aantal geschillen over de omgevingsvergunning zal zo groot zijn, dat beroep in één instantie zou leiden tot een fors grotere belasting van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Omgekeerd zou spreiding van de zaken over de rechtbanken organisatorisch niet tot grote problemen hoeven te leiden. Ook inhoudelijk is er geen reden om aan te nemen dat de rechtbanken de beslechting van milieugeschillen niet zouden aankunnen. Tegen allerlei soorten besluiten met grote gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zoals vrijstellingen van bestemmingsplannen kan in twee instanties worden opgekomen. De rechtbanken kwijten zich adequaat van deze taak. De nu nog ontbrekende deskundigheid inzake milieugeschillen moet in korte tijd kunnen worden opgebouwd. Hierbij kan overwogen worden om de rechtspraak bij een aantal rechtbanken te concentreren. Bovendien kan ook een rechtbank desgewenst de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) om advies vragen.

Een gebrekkige zeefwerking zou tot een aanzienlijke verlenging van de gemiddelde doorlooptijd kunnen leiden, hetgeen ongewenst is. Hoewel het percentage hoger beroepen in het bestuursrecht rond de 20% ligt, varieert het percentage sterk per onderdeel van het bestuursrecht. Gebleken is dat bij ruimtelijke ordeningsbesluiten, zoals artikel 19 WRO-vrijstellingen, slechts een zeer beperkt percentage van de appellanten hoger beroep instelt, mede omdat het geschil in praktische zin tegen die tijd veelal beslecht zal zijn. Het percentage hoger beroepen ligt daarbij onder de 5%. In het kader van de voorbereiding van de Wabo is een onderzoek uitgevoerd naar de consequenties van beroep in twee instanties door het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam². In het onderzoeksrapport wordt geconcludeerd dat op grond van de verwachtingen ten aanzien van de aanzuigende werking, zeefwerking en trechterwerking van de invoering van beroep in twee instanties geen grote toename wordt verwacht van het aantal beroepsprocedures. In het rapport wordt voorts geconcludeerd dat door het invoeren van beroep in twee instanties de totale duur van de procedure zal toenemen. Die toename geldt echter slechts voor die geschillen waarin in twee instanties wordt geprocedeerd. De toename in tijdsduur zal bovendien beperkt blijven tot maximaal een jaar. De gemiddelde doorlooptijd zal naar verwachting dus niet aanzienlijk toenemen.

Alles afwegende is gekozen voor beroep in twee instanties bij de omgevingsvergunning. Met deze keuze wordt het advies gevolgd van de VAR-commissie over de rechtsbescherming³ en het onderzoeksrapport

¹ Kamerstukken II 2003/04, 25 425, nr. 7, blz. 8.

² Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam, Omgevingsvergunning: gevolgen van het invoeren van beroep in twee instanties, 2005 (gepubliceerd op de website www.VROM.nl).

³ J.E.M. Polak e.a., De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid (rapport van de VAR-commissie Rechtsbescherming), Den Haag, Bju, 2004.

«Gestroomlijnde vergunningverlening» van de Universiteit van Utrecht¹. Ook in het geciteerde onderzoek van het Centrum voor Milieurecht wordt geconcludeerd dat, gelet op de argumenten voor en tegen invoering van beroep in twee instanties zoals die hierboven al werden samengevat, het voor de hand ligt te kiezen voor het invoeren van beroep in twee instanties. Dit om het aantal uitzonderingen op de hoofdregel van beroep in twee instanties niet verder te vergroten. Deze keuze is voorts aan de Raad voor de rechtspraak voorgelegd. De Raad merkt in zijn advies van 30 januari 2006, kenmerk UIT 8068/ONTW/DK, daarover het volgende op. «De Raad onderschrijft de keuze voor een uniform stelsel voor rechtsbescherming en de invoering van beroep in twee feitelijke instanties. Een uniform stelsel van rechtsbescherming draagt bij aan de beoogde duidelijkheid voor de burger en bedrijven. De keuze voor beroep in twee feitelijke instanties is naar de mening van de Raad op goede gronden en na gedegen onderzoek door het Centrum voor Milieurecht van de UvA, de VAR-commissie Rechtsbescherming en de Universiteit van Utrecht gemaakt. Hiermee wordt het uitgangspunt van de Awb van beroep in twee instanties in bestuursrechtelijke geschillen gevolgd. De zorgvuldigheid en kwaliteit van de rechtspraak zijn gediend met openstelling van beroep in twee instanties. Bovendien is rechtspraak in twee instanties in het belang van de rechtseenheid en rechtsontwikkeling».

Uiteraard mag de keuze voor beroep in twee instanties ten aanzien van omgevingsvergunningen niet leiden tot verbodskelming van deskundigheid bij de rechterlijke macht. Om recht te doen aan het uitgangspunt van beroep in twee instanties en tevens de benodigde deskundigheid te blijven waarborgen, is het kabinet voornemens het beroep in eerste instantie voor toestemmingen die zijn voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure bij een beperkt aantal gespecialiseerde rechtbanken te concentreren. Dit stelt de betrokken rechtbanken in staat om de benodigde specialistische kennis op te bouwen en ook te onderhouden. Vanwege de samenhang met het in voorbereiding zijnde voorstel voor de Waterwet zal de uitwerking van het voornemen tot concentratie bij gespecialiseerde rechtbanken geschieden in samenspraak met de Minister van VenW.

De Raad voor de rechtspraak geeft in zijn advies aan geen voorstander te zijn van concentratie. De motivering daarvoor is dat de zaken van de omgevingsvergunning veelal zeer plaatselijk gebonden zijn. Deze kunnen naar de mening van de Raad het beste worden afgehandeld in het arrondissement waar de kennis van de lokale situatie aanwezig is. De Raad geeft aan dat concentratie tot gevolg zou kunnen hebben dat rechtbanken die niet als bevoegde rechtbank worden aangewezen, een deel van hun bestuursrechtelijke takenpakket op grond van de Wro, het Bouwbesluit 2003 en de Ww zouden verliezen.

De door het kabinet voorgestelde uitwerking van het voornemen tot concentratie komt grotendeels aan de bezwaren van de Raad tegemoet. Zaken van primair lokaal belang, zoals die op grond van verordeningen, het Bouwbesluit 2003 en de Ww, doorlopen in de Wabo de reguliere voorbereidingsprocedure. Voor deze zaken zal er geen sprake zijn van concentratie van het beroep in eerste aanleg. Voor die zaken treedt er derhalve geen verandering op. De voorgenomen concentratie heeft uitsluitend betrekking op omgevingsvergunningen die zijn voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Het betreft zaken met mogelijk belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving, waarbij veelal de belangen van een groot aantal derden zijn betrokken. Het gaat daarbij mede om zaken die van bovenlokaal belang zijn en waarvoor bijvoorbeeld gedeputeerde staten of Onze Minister bevoegd gezag zijn. Zoals hierboven is beschreven wordt, mede gelet op de benodigde specialistische kennis bij rechtbanken, voor die zaken concentratie bij een aantal rechtbanken overwogen.

¹ Zie A.B. Blomberg, F.C.M.A. Michiels en A.G.A. Nijmeijer, a.w, blz. 82–85.

Voor de gevolgen van de keuze voor beroep in twee instanties voor de lasten voor de rechterlijke macht, wordt verwezen naar paragraaf 9.3 van deze memorie.

4.7.1 Positie derdenbelanghebbende

Wat betreft de positie van derdenbelanghebbenden bewerkstelligt de Wabo dat door de bundeling van verschillende toestemmingen in één besluit ook de rechtsbescherming wordt geconcentreerd. Dit betekent dat degene die bezwaar heeft tegen een bepaalde activiteit, in één keer zijn argumenten naar voren moet brengen in plaats van achtereenvolgens tegen alle verschillende toestemmingsbesluiten met betrekking tot de onderhavige activiteit. Vanuit het bedrijfsleven is sterk aangedrongen op een dergelijke concentratie van verschillende momenten van rechtsbescherming met betrekking tot één en dezelfde activiteit. Anderzijds is wel naar voren gebracht dat dit een nadeel zou zijn voor derdenbelanghebbenden¹. Inhoudelijk vindt namelijk dezelfde toetsing plaats, maar gelijktijdig in plaats van op verschillende, in de tijd uit elkaar liggende momenten. Ook voor derdenbelanghebbenden biedt dit voordelen, omdat zij hun aandacht volledig kunnen richten op dat ene besluit en niet vele procedures met betrekking tot één en dezelfde activiteit behoeven te volgen. Als bijvoorbeeld belanghebbenden in de huidige situatie tegen een bouwvergunning bezwaar aantekenen, maar de bezwaren feitelijk op milieuaspecten betrekking hebben, wordt het bezwaar niet-ontvankelijk verklaard. Voor de milieuaspecten worden belanghebbenden dan verwezen naar de procedure in het kader van de verlening van de Wm-vergunning. Onder de vigeur van de Wabo vindt de beoordeling in beginsel in een keer plaats. Dit wil overigens niet zeggen dat de toetsing van de aanvraag wordt verbreed. Wanneer uitsluitend een omgevingsvergunning voor bouwen wordt gevraagd, wordt daarop niet het toetsingskader van de Wm toegepast. Zoals gezegd vindt inhoudelijk dezelfde toetsing plaats als thans. Het verschil met de huidige situatie is dat deze toetsing voortaan gelijktijdig plaatsvindt.

4.8 Coördinatie

In de omgevingsvergunning is een groot aantal toestemmingstelsels voor de regulering van activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving geïntegreerd, zodat tussen deze toestemmingstelsels geen coördinatie-regeling meer nodig is. Maar niet al dergelijke toestemmingstelsels gaan op in de omgevingsvergunning. Daarom zal zich ook bij de omgevingsvergunning de noodzaak van een regeling van de coördinatie van toestemmingen voordoen. Het betreft met name de gevallen dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning samenloopt met aanvragen voor andere toestemmingen op grond van wetten die niet in de omgevingsvergunning zijn geïntegreerd of bij de omgevingsvergunning zijn aangehaakt voor hetzelfde project of hetzelfde object, of met plannen en besluiten die daarvoor van belang zijn. Verder doet zich de vraag voor of coördinatie nodig is, indien voor de activiteiten van één project afzonderlijke omgevingsvergunningen worden aangevraagd (zie paragraaf 4.5). Het is daarom zinvol om in geval van bovengenoemde samenloop de verschillende mogelijkheden van coördinatie in beschouwing te nemen en, daar waar dat nodig wordt geoordeeld, coördinatie mogelijk te maken.

4.8.1 Coördinatie tussen omgevingsvergunningen

De omgevingsvergunning is een voorbeeld van integratie van een groot aantal toestemmingen. Het coördinatievraagstuk speelt dan ook niet als de aanvrager één omgevingsvergunning vraagt voor het gehele project. Dit lijkt anders als de aanvrager ervoor kiest afzonderlijke omgevings-

¹ «In de huidige situatie is niet altijd alles verloren als een procedure wordt gemist. Is geen bezwaar gemaakt tegen de vrijstelling van een bestemmingsplan, dan kan een bedrijf wellicht worden tegengehouden door bedenkingen en beroep in te stellen tegen de milieuvergunning» aldus R. Uylenburg – rechtsbescherming en de VROM-vergunning; in: Milieu & Recht 2004, p. 529.

vergunningen te vragen voor delen van dat project. Hetzelfde geldt als de aanvrager opnieuw omgevingsvergunningen vraagt voor activiteiten die deel uitmaken van een vervolproject.

Een coördinatierегeling tussen omgevingsvergunningen voor de verschillende activiteiten van een (deel)project wordt ongewenst en overbodig geacht. Ongewenst omdat een aanvrager de coördinatie zelf kan bewerkstelligen door te kiezen voor een geïntegreerde aanvraag voor het gehele project. Overbodig omdat het opknippen van een project in deelprojecten voor bepaalde activiteiten niet onbepaald mogelijk is. Afzonderlijke omgevingsvergunningen voor activiteiten van één project of een deel van een project kunnen alleen worden verleend indien de onderdelen fysiek van elkaar te scheiden zijn. De activiteit bouwen en de activiteit van het in enig opzicht wijzigen van een beschermd monument, zijn fysiek niet te scheiden. Er kan in die gevallen dus ook niet een aparte omgevingsvergunning worden gevraagd voor de te onderscheiden (maar met elkaar overlappende) activiteiten van het project (zie uitgebreid paragraaf 4.5).

Dit betekent dat de coördinatierегelingen op grond van de artikelen 44, 52 (voor zover het een inrichting betreft) en 54 (m.u.v. de archeologische monumenten) van de Ww met het integreren van de desbetreffende toestemmingstelsels in de omgevingsvergunning niet meer nodig zijn. Zij zullen daarom vervallen bij de al eerder genoemde invoeringswet. Bezien wordt of de aanhoudingsregelingen op grond van artikel 52a en 55 van de Ww nog nodig zijn.

4.8.2 Coördinatie omgevingsvergunning met andere toestemmingen en plannen

Bij sommige projecten zullen naast een omgevingsvergunning ook andere toestemmingen noodzakelijk zijn. Voorbeelden zijn een Wvo-vergunning (of een vergunning op grond van de nieuwe Waterwet) voor een directe lozing, een vergunning voor grondwateronttrekking, of ontgronding of een ontheffing van een keur van een waterschap. Ook kan de aanvraag samenlopen met een verzoek om herziening, uitwerking of wijziging van een bestemmingsplan of met een besluit tot afwijking van milieunormen in het kader van de Interimwet stad-en-milieubenadering. In zulke gevallen kan het wenselijk zijn dat de aanvragen, de behandelingsprocedure, de besluitvorming en de rechtsbescherming gecoördineerd kunnen worden. Tevens kan een inhoudelijke afstemming wenselijk zijn.

Specifiek in een wet genoemde coördinatierегelingen

In diverse wetten zijn met betrekking tot toestemmingstelsels die opgaan in de omgevingsvergunning, bepalingen opgenomen over coördinatie met specifiek genoemde toestemmingen, besluiten en plannen die niet geïntegreerd zijn in of niet aangehaakt zijn bij de omgevingsvergunning. De vraag is welke van deze coördinatiebepalingen moeten blijven bestaan.

In de eerste plaats kan gedacht worden aan de aanhoudingsregeling op grond van artikel 53 van de Ww die bepaalt dat een bouwvergunning wordt aangehouden totdat onherroepelijk is beslist op een aanvraag om een vergunning voor het bouwen en exploiteren van ziekenhuisvoorzieningen (artikel 5, derde lid, van de Wet toelating zorginstellingen). Deze aanhoudingsregeling kan vervallen. Gebleken is dat deze aanhoudingsregeling in de praktijk nauwelijks toegevoegde waarde heeft en derhalve gemist kan worden. Deze aanhoudingsregeling zal bij de invoeringswet worden ingetrokken.

De volgende specifieke aanhoudingsregelingen kunnen echter niet gemist worden. Het betreft de aanhoudingsplicht bij verlening van een bouwvergunning in geval van een voorbereidingsbesluit, een ontwerpbestem-

mingsplan, een vastgesteld bestemmingsplan of een besluit tot onthouding van goedkeuring of vernietiging van een bestemmingsplan (artikel 50 van de Ww). Ook de aanhoudingsplicht van een bouwaanvraag of een aanvraag van een aanlegvergunning in een gebied waarvoor een beschermd stads- of dorpsgezicht is vastgesteld, maar nog geen tot bescherming van dat stads- of dorpsgezicht strekkend bestemmingsplan in werking is getreden, kan niet worden gemist (artikel 51 van de Ww, respectievelijk 3.11, vijfde lid, van de Wro). Ditzelfde geldt voor de aanhoudingsregeling die is opgenomen in artikel 3.13, vijfde lid, van de Wro en artikel 37, derde lid, van de Mw voor een sloopvergunning in het geval in een bestemmingsplan een sloopverbod is opgenomen. Deze regeling dient om te voorkomen dat in herstructureringsgebieden, respectievelijk een beschermd stads- of dorpsgezicht ongewenste open gaten in de bebouwing ontstaan.

Ook kunnen de in paragraaf 8.1.3.2 van de Wm opgenomen bepalingen over de samenloop (aanhouding en coördinatie) tussen de Wm-vergunning en de Wvo-vergunning vooralsnog niet gemist worden (in de toekomst: tussen de Wabo en Waterwet). Ten slotte de aanhoudingsregeling, opgenomen in artikel 13.7 van de Wm. Het betreft de aanhouding van een aanvraag met betrekking tot een inrichting, behorende tot een krachtens artikel 41 van de Wgh aangewezen categorie, die is gelegen op een terrein, waaromheen nog geen zone is vastgesteld. Bovengenoemde bepalingen blijven nodig ingeval van samenloop van een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is vereist en directe lozingen waarvoor een Wvo- of watervergunning is vereist (indirecte lozingen zullen in de Wabo worden geïntegreerd, zie paragraaf 2.3.1). Te zijner tijd zal worden bezien in hoeverre deze bijzondere coördinatie-regeling kan worden vervangen door de in de Awb voorziene algemene regeling voor coördinatie van met elkaar samenhangende besluiten (zie daarover uitgebreider hierna).

Algemene coördinatieregelingen

Naast de hiervoor genoemde coördinatiebepalingen zijn in verschillende bij de Wabo betrokken wetten (facultatieve) coördinatieregelingen met een algemenere strekking opgenomen (bijvoorbeeld hoofdstuk 14 van de Wm en de rijksprojecten in de WRO). Aan de huidige WRO is recentelijk een rijkscoördinatieregeling toegevoegd¹. In de nieuwe Wro is deze regeling uitgebreid en is een regeling toegevoegd voor provinciale en rijksprojecten. Ook kunnen gedeputeerde staten en de minister besluiten in de plaats te treden van het oorspronkelijke bevoegd gezag en zelf het besluit te nemen.

Daarnaast valt te noemen de in voorbereiding zijnde algemene coördinatieregeling in de Awb (wetsvoorstel samenhangende besluiten Awb)².

Hoe verhouden deze coördinatieregelingen zich tot de Wabo? De reikwijdte van deze coördinatieregelingen voor het locatiegebonden omgevingsrecht zal door de introductie van de omgevingsvergunning drastisch worden ingeperkt, omdat de toestemmingstelsels die in de omgevingsvergunning worden geïntegreerd of die bij de omgevingsvergunning worden aangehaakt, niet meer hoeven te worden gecoördineerd. Daarvoor in de plaats komt immers één omgevingsvergunningstelsel. De algemene coördinatieregeling die is voorzien in de Awb zal daarnaast als een algemene wettelijke mogelijkheid relevant zijn voor zover het gaat om coördinatie met toestemmingen die niet meegaan in de omgevingsvergunning. Het gaat dan om toestemmingen buiten de betrokken onderdelen van het omgevingsrecht, zowel op het niveau van de rijksoverheid, als op dat van de provincies, gemeenten en waterschappen³. Bovendien kan er ook nauwe samenhang bestaan met andere besluiten dan omgevingsvergunningen/toestemmingen.

¹ Interimwet stad-en-milieubenadering.

² Naar aanleiding van een door de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht (Commissie-Scheltema) opgesteld voorontwerp van wet tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over samenhangende besluiten (Wet samenhangende besluiten Awb I).

³ De Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen inventariseerde in mei 2005 897 voor het bedrijfsleven relevante vergunningstelsels van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen (Bijlage 2 bij het rapport van de Taskforce; Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 84/bijlage). In het in opdracht van dezelfde Taskforce door SIRA consulting gedane onderzoek *Kosten en effecten van omgevingsvergunningverlening* (SIRA Consulting, Nieuwegein april 2005), bleek bij 40 van de 77 daarin onderzochte vergunningstelsels sprake te zijn van samenloop. Op blz. 24 van het rapport zijn daarvan enkele voorbeelden opgenomen.

De algemene coördinatieregeling van hoofdstuk 14 van de Wm kan worden toegepast, wanneer ten behoeve van een inrichting gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn met betrekking tot een of meer beschikkingen en daarop tevens afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is.

De coördinatiereregelingen in de Wro zullen nog van belang zijn voor het coördineren van de omgevingsvergunning met toestemmingstelsels die buiten de reikwijdte van de omgevingsvergunning vallen en met bestemmingsplannen, uitwerkingsplannen en wijzigingsplannen op grond van de Wro. Bij het toepassen van de coördinatieregeling op grond van de Wro is het uitgangspunt dat het project strekt ter verwezenlijking van ruimtelijk beleid van de gemeente, de provincie of het Rijk. Door respectievelijk de gemeenteraad, provinciale staten en de betrokken ministers aangewezen besluiten kunnen gecoördineerd worden met toepassing van de coördinatieregeling van de Wro. Als bijvoorbeeld een bestaand bestemmingsplan een bepaald project toestaat en voor de realisatie een omgevingsvergunning en enkele vergunningen krachtens de Ontgrondingenwet, etc. nodig zijn, dan kunnen die via deze regeling worden gecoördineerd. De coördinatieprocedure maakt het mogelijk de benodigde aanvragen, kennisgevingen, toezendingen en andere procedurele elementen die nodig zijn voor een gestroomlijnde procedure, in één procedure samen te voegen: de u.o.v.-procedure van de Awb. De bedoelde besluiten worden gelijktijdig bekendgemaakt. Bij een eventueel beroep tegen het besluit of besluiten die in die gecoördineerde procedure zijn genomen, worden die besluiten als één besluit aangemerkt. Er is geen bezwaarschriftprocedure. Het beroep is een beroep in twee instanties, tenzij tegen één van de te coördineren besluiten rechtstreeks beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In dat geval is er beroep in één instantie: direct bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De toepassing van de coördinatieregeling heeft tot gevolg dat de bestaande procedures voor de afzonderlijke besluiten niet meer van toepassing zijn en dat daarvoor in de plaats één vervangende procedure geldt. Deze procedurele stroomlijning wordt te zijner tijd overgenomen door de algemene coördinatieregeling die is voorzien in de Awb. Bij de inwerkingtreding daarvan zullen de betrokken Wro-bepalingen geheel of gedeeltelijk kunnen worden vervangen door een vantoepassingverklaring van de Awb-coördinatieregeling.

Geconcludeerd wordt dat de coördinatieregeling van de Wro naast de Wabo een zelfstandige functie houdt. Bij de invoeringswetgeving in het kader van de Wabo en de Wet samenhangende besluiten Awb zal nog wel worden gezien welke meer specifieke betekenis de invoering van de omgevingsvergunning en de daarin opgenomen procedures zullen hebben voor de wijze waarop de coördinatieregeling in de Wro is geregeld. Dit laatste geldt ook voor de vooralsnog te handhaven bijzondere coördinatieregeling met de Wvo (Waterwet) die hierboven aan de orde kwam.

5. Financiële aspecten

5.1 Financiële zekerheid

In de Wabo is de mogelijkheid opgenomen om in bepaalde gevallen een financiële zekerheid te laten stellen voor het nakomen van krachtens de omgevingsvergunning gestelde voorschriften of ter dekking van aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit de activiteit. Deze mogelijkheid is thans opgenomen in artikel 8.15 van de Wm en is verder uitgewerkt in het Besluit financiële zekerheid milieubeheer. Dit besluit zal in 2006 worden geëvalueerd. De resultaten hiervan zullen worden meegenomen bij het opstellen van een besluit op basis van de Wabo.

5.2 Schadevergoeding

Paragraaf 4.2 van de Wabo bevat een regeling voor vergoeding van gemaakte kosten en geleden schade in verband met een aantal met name genoemde besluiten die hun grondslag hebben in de Wabo. Deze regeling vervangt de huidige schadevergoedingsregelingen, voor zover die verband houden met de in de Wabo opgegevene toestemmingstelsels van de Wm en de Mw. Met de overbrenging van de betreffende regelingen naar de Wabo wordt geen beleidswijziging beoogd en evenmin is beoogd veranderingen aan te brengen in lopende trajecten met betrekking tot de schadevergoedingsregeling. Meer specifiek zij in dit verband gewezen op de voornemens zoals geformuleerd in een brief aan de Kamer d.d. 10 november 2005¹.

5.3 Leges

Wanneer een overheidsorgaan op verzoek van een derde een dienst verleent, die gericht is op een individueel belang, kan dat overheidsorgaan de kosten die met verlening van die dienst gemoeid zijn in rekening brengen via legesheffing. Bij vergunning- of ontheffingverlening is sprake van zo'n dienst. Overheden heffen voor een groot scala aan diensten leges. Uit het al eerder genoemde kabinetsstandpunt over het rapport van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen blijkt dat van de zijde van het bedrijfsleven wordt gepleit voor algehele afschaffing van leges, vanwege de geconstateerde verschillen en omdat men van mening is dat vergunningverlening een taak in het kader van het algemeen belang is en dus uit de algemene middelen bekostigd zou moeten worden. Het kabinet ziet geen aanleiding om het pleidooi van de ondernemersorganisaties inzake afschaffing van legesheffing over te nemen. Het is alleszins redelijk dat de aanvrager van een omgevingsvergunning de kosten betaalt die met de behandeling van zijn verzoek zijn gemoeid (profijtbeginself). Wel meent het kabinet dat er bij de toerekening van kosten volledige transparantie dient te zijn. In verband hiermee is nader onderzoek naar legesheffing aangekondigd. Tijdens de algemene politieke besprekingen op 22 september 2005 is ten aanzien van de vermindering van de vergunninglast en de afschaffing van leges een motie² ingediend door de heer Van Aartsen. Deze motie, die door een meerderheid van de Tweede Kamer is ondersteund, verzoekt de regering om versnelde uitvoering van het kabinetsstandpunt, directe start van het verminderen van het aantal vergunningen, halvering van het aantal vergunningen(stelsels) en het afschaffen van leges. In de kabinetsreactie op de Motie Van Aartsen c.s. wordt aangegeven dat het kabinet de motie grotendeels als ondersteuning beschouwt van de door het kabinet ingeslagen koers en hij de motie betreft bij de uitvoering van het kabinetsstandpunt over de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen³.

In beginsel komen diensten met betrekking tot alle in de omgevingsvergunning opgenomen toestemmingen in aanmerking voor het heffen van leges. Voor de meeste toestemmingen is dat in de huidige situatie ook al zo. Het bekendste voorbeeld is de bouwvergunning. Twee categorieën zijn echter uitgezonderd van de mogelijkheid tot legesheffing: beschikkingen krachtens de Wm en beschikkingen krachtens de Wbb. Gezien de verschillen ten aanzien van de legesheffing tussen thans bestaande toestemmingen die in de omgevingsvergunning zullen opgaan, moest op dit punt een keuze gemaakt worden. Daarom is in het kader van de voorbereiding van de Wabo een verkennend onderzoek naar mogelijkheden en gevolgen van het invoeren van leges uitgevoerd door het Centrum voor Milieurecht⁴. Daarin en naar aanleiding daarvan is met name ook bezien of de in de Wabo gekozen integratie van een aantal toestemmingen uit met name de Wm in de omgevingsvergunning dwingt tot een heroverwe-

¹ Kamerstukken II 2005/06, 29 383, nr. 38.

² Kamerstukken II 2005/06, 30 300, nr. 15.

³ Kamerstukken II 2005/06, 30 300–29 515, nr. 60.

⁴ Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam, Leges, 2005 (gepubliceerd op de website www.VROM.nl).

ging van de keuze om de leges voor milieuvergunningen af te schaffen. Die keuze is in 1997 gemaakt. Toen heeft het kabinet een belastingplan uitgebracht, gericht op vermindering van de lasten voor de burgers en het bedrijfsleven¹. Onderdeel daarvan was het afschaffen van de genoemde milieuleges (per 1 januari 1998). Dat leverde in totaal een besparing op aan lasten voor het bedrijfsleven van ongeveer 115,5 mln. gulden. Het kabinet overwoog daarbij dat deze lastenverlaging een positief effect heeft op de financiële condities van bedrijven². De belangrijkste overweging was echter dat deze leges voor bedrijven een negatieve prikkel waren voor activiteiten die moeten bijdragen aan een beter milieu. Daarnaast vormden de leges in de praktijk een sterk versturende factor in de relatie tussen de vergunningverlenende overheid en bedrijven. Veel tijd ging verloren aan discussies over de hoogte van de legesnota's. Dit hing onder meer samen met het feit dat er zeer veel verschillende heffingsgrondslagen werden gebruikt en dat het lastig was de hoogte van de leges te relateren aan de tijdsbesteding voor de behandeling van een aanvraag³. De door provincies en gemeenten gedeelde legesinkomsten zijn vervolgens gecompenseerd via het provincie- en gemeentefonds.

Eerder is aangegeven dat het kabinet er in algemene zin voor kiest om leges voor toestemmingen zoals vergunningen te handhaven. Het profijt-beginsel is daarbij de belangrijkste overweging. Gelet op dit standpunt en het feit dat bij het overgrote deel van de toestemmingen die opgaan in de omgevingsvergunning leges worden geheven, is er in de Wabo voor gekozen om in algemene zin de mogelijkheid te behouden om leges te heffen. Daarbij is wel uitgangspunt dat de kosten voor milieuleges niet opnieuw onderdeel gaan uitmaken van de berekening van de leges (zie het huidige artikel 15.34a van de Wm). Het kabinet houdt vast aan de eerder gemaakte keuzes op dat punt (zie artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo waarin dit uitdrukkelijk op dezelfde wijze als in de Wm wordt bepaald). Eerder is wel nadrukkelijk overwogen om in de Wabo de bevoegdheid op te nemen om bij amvb regels te kunnen stellen met betrekking tot de berekening en de bedragen van de leges. Aanleiding hiervoor is de in de praktijk aangetroffen variatie in de grondslag en de wijze van berekening van de leges voor bouw- en andere vergunningen. Het komt nu voor dat de ene gemeente voor een bepaalde bouwaanvraag een drie keer zo hoog bedrag in rekening brengt als een andere gemeente. In het rapport van het Centrum voor Milieurecht wordt geconcludeerd dat «om onbegrijpelijke en moeilijk verklaarbare verschillen in legesheffing te voorkomen, uniformering van de legesheffing de voorkeur verdient». In het voorontwerp was om deze reden een dergelijke bepaling opgenomen als stok achter de deur wanneer de overheden niet zouden komen tot landelijke, transparante stroomlijning van de berekening van leges ter dekking van de directe kosten die met vergunningverlening samenhangen.

Om twee redenen is voornamelijk van deze bevoegdheid afgezien. Gelet op de in november 2004 door het Rijk, het IPO en de VNG ondertekende Code Interbestuurlijke Verhoudingen zal eerst worden bezien of in overleg met de andere overheden op vrijwillige grondslag gekomen kan worden tot afspraken over de wijze van berekening en de hoogte van de leges. Zo kan gewezen worden op de ontwikkeling van het in 2004 tot stand gekomen model transparante bouwgerelateerde leges (samen met de VNG opgesteld en thans door de gemeenten in de praktijk uit te voeren). Wanneer er sprake is van positieve ervaringen op dit punt kan overwogen worden eveneens een model transparante omgevingsvergunning gerelateerde leges op te stellen.

Verder is in het kader van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen bezien in welke mate de financiering van overheidsorganisaties afhangt van legesheffing. In de Meibrief Vereenvoudiging Vergunningen (zie noot 12) is hierover aangegeven dat:

¹ Wijziging van enkele belastingwetten c.a. (belastingplan 1998), Kamerstukken II 1997/98, 25 691.

² Kamerstukken II 1997/98, 25 691, nr. 3, p. 3.

³ Kamerstukken II 1997/98, 25 691, nr. 3, p. 11–12.

- het kabinet hecht aan het kostenveroorzakersbeginsel en het profijtbeginsel en er derhalve niet voor kiest om leges af te schaffen;
- het kabinet vindt dat de kostenopbouw van leges transparant moet zijn en daarom een Richtlijn kostendragers zal ontwikkelen, die na een jaar geëvalueerd zal worden;
- als uitgangspunt bij de omgevingsvergunning ervoor wordt gekozen dat de totale legesomvang voor deze vergunning niet de totale kosten van verlening van deze omgevingsvergunning mag overschrijden.

In verband met de in deze brief gekozen lijn loopt thans een onderzoek met als opdracht «uitbouw van het Model bouwgerelateerde leges tot een model voor legesberekening voor de omgevingsvergunning». Het onderzoek zal naar verwachting voor eind 2006 gereed zijn en een belangrijke bouwsteen kunnen vormen voor de bovengenoemde Richtlijn kostendragers, namelijk voor zover deze betrekking heeft op de omgevingsvergunning. Een en ander betekent dat vooralsnog wordt afgezien van een wettelijke regulering in afwachting van de resultaten van toepassing van de Richtlijn kostendragers.

6. Toezicht en handhaving

6.1 Algemeen

Voor het omgevingsrecht zijn twee soorten toezicht van belang: nalevings- toezicht en interbestuurlijk toezicht. Deze twee verschillende soorten toezicht hebben afwijkende instrumenten en een verschillende werking¹. In deze en de volgende paragraaf worden kortheidshalve beide vormen van toezicht onder het begrip handhaving begrepen. Hierbij wordt voortgebouwd op de Wet handavingsstructuur (hoofdstuk 18 van de Wm)².

Momenteel zijn verschillende overheden belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de diverse toestemmingen die in de omgevingsvergunning zullen opgaan. Over het algemeen zijn dat de bestuursorganen die bevoegd zijn de hiervoor bedoelde besluiten te nemen. Zo zijn gedeputeerde staten bevoegd een milieuvergunning te verlenen aan een inrichting voor het verbranden van de van buiten de inrichting afkomstige bedrijfs- of gevaarlijke afvalstoffen en zijn burgemeester en wethouders bevoegd een vergunning te verlenen voor de bouw van een woning of het kappen van een boom.

Alle wetten op grond waarvan de te bundelen toestemmingen zijn vereist, bevatten bepalingen voor de handhaving van die wetten (hierna te noemen: de betrokken wetten) en daarop gebaseerde besluiten. Deze bepalingen verschillen soms aanzienlijk.

Voor de organisatie van de handhaving en het inrichten van het handhavingproces zijn de met de handhavingstaak belaste bestuursorganen verantwoordelijk. Als gevolg daarvan volgen de bestuursorganen hun eigen werkwijzen en procedures bij de handhaving en hebben zij hun ambtelijke handavingsorganisatie naar eigen inzicht opgebouwd en vormgegeven. Al deze verschillen kunnen leiden tot nadelige gevolgen voor de eenduidigheid en uniformiteit van het overheidsoptreden. Bovendien leiden ze tot onduidelijkheden en extra lasten voor het bedrijfsleven en de burgers. Stroomlijning en integratie van de regeling van de handhaving en de uitvoering daarvan zijn derhalve gewenst.

Op het gebied van de bestuursrechtelijke handhaving van de milieu-regelgeving heeft tussen 2002 en 2006 een professionaliseringsslag plaatsgevonden. In dat kader zijn bestuursovereenkomsten gesloten en kwaliteitscriteria voor het handhavingproces vastgesteld waaraan alle instanties die belast zijn met handhaving, moeten voldoen³. Verder zijn er bij wijze van ultimatum remedium aanwijzings- en vorderingsbevoegdheden in het leven geroepen om kwaliteitstekorten aan te kunnen

¹ Zie voor uitleg Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 (Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15) en Kabinetsstandpunt interbestuurlijk toezicht (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 65).

² Stb. 2005, 428.

³ Besluit kwaliteitseisen handhaving milieu-beheer.

pakken¹. Dit zijn belangrijke interventie-instrumenten bij het interbestuurlijk toezicht.

Daarnaast is op het terrein van de handhaving van de bouwregelgeving² en de ruimtelijke ordening³ de afgelopen jaren het nodige verbeterd, maar over het algemeen is er op het gebied van de handhaving nog het nodige te doen.

Het spreekt voor zich dat de handhaving van de omgevingsvergunning op een professionele leest geschoeid en zo integraal mogelijk moet zijn. Er wordt naar gestreefd dat bedrijven en burgers waar mogelijk te maken krijgen met één bevoegd gezag, dat steeds een eenduidige en transparante procedure volgt, met toezichthouders die hun werkzaamheden onderling hebben afgestemd en zonodig met één beschikking tot handhaving komen. Ook de Tweede Kamer heeft bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel Handhavingsstructuur op 8 december 2004⁴ aandacht van de regering gevraagd voor een integrale, in plaats van een tot milieu beperkte, handhaving en daarover een motie aangenomen⁵. Diverse bestuursorganen hebben hun handhavingsorganisatie momenteel al uit eigen beweging zo ingericht dat de handhaving van de VROM-wetgeving zoveel mogelijk integraal plaatsvindt. In lijn met het streven naar een zo integraal mogelijke handhaving wordt toegewerkt naar stroomlijning en integratie van de regelgeving met betrekking tot de handhaving. Daarom wordt voorgesteld de regeling die voor de bestuursrechtelijke handhaving van het omgevingsvergunningstelsel gaat gelden, ook van toepassing te laten zijn op de handhaving van een aantal andere, in artikel 5.1 genoemde, wetten op het terrein van het omgevingsrecht. De reikwijdte van het hoofdstuk Handhaving wordt daarmee breder dan de reikwijdte van het hoofdstuk omgevingsvergunning⁶. In dit kader is bijvoorbeeld besloten ook de Mw onder de reikwijdte van dit hoofdstuk te brengen. Hierdoor kan naar verwachting een belangrijke impuls worden gegeven aan een eenduidige en zo integraal mogelijke handhaving van deze regelgeving.

De omgevingsvergunning(plicht) zal niet alleen bestuursrechtelijk, maar ook strafrechtelijk worden gehandhaafd. Hiertoe zal de Wet op de economische delicten zo worden aangepast (door middel van de invoeringswet) dat handelen zonder een vereiste omgevingsvergunning of in strijd met de vergunningvoorschriften wordt aangemerkt als een overtreding waarop de Wet economische delicten van toepassing is. Op dit moment vallen de meeste overtredingen met betrekking tot de in de Wabo gebundelde vergunning(plicht)en reeds onder de Wet op de economische delicten.

6.2 Regeling van de bestuursrechtelijke handhaving van het omgevingsvergunningstelsel in relatie tot de betrokken wetten

Na het besluit om de diverse vergunningen van de betrokken wetten te bundelen in de voorliggende regeling van de omgevingsvergunning, rees de vraag hoe de handhaving daarvan het beste wettelijk vorm kan worden gegeven. Hierbij zijn verschillende alternatieven in beschouwing genomen.

Een eerste voor de hand liggende mogelijkheid was om voor de handhaving van de omgevingsvergunning een zelfstandige daarop toegespitste regeling te maken. Dit zou niet alleen leiden tot een nieuwe, maar ook tot een complexe regeling. Zo'n nieuwe regeling moet immers goed worden afgestemd op de bestaande handhabingsbepalingen in de betrokken wetten. Een lastige vraag daarbij was met name hoe de regeling van de handhaving van de omgevingsvergunning zich dan zou moeten gaan verhouden tot de bepalingen met betrekking tot de handhaving in de Wm. De regeling van de handhaving in die wet is de meest omvattende en uitgewerkte regeling van alle betrokken wetten. De handhaving van het vergunningstelsel voor inrichtingen vormt momenteel weliswaar een

¹ Zie de Wet Handhavingsstructuur (Wijziging van hoofdstuk 18 van de Wm).

² Onder invloed van de Wet Verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving (Wijziging van de Woningwet en enkele andere wetten, Stb. 2006, PM) en de ondersteunende activiteiten vanuit het project «Servicegericht werken».

³ Zie de jaarrapportages van de VROM-Inspectie.

⁴ Handelingen II 8 december 2004, 32–2147 tot en met 2153.

⁵ Kamerstukken II 2004/05 29 285, nr. 12.

⁶ Deze wetten vallen thans al onder de reikwijdte van hoofdstuk 18 van de Wm.

hoofdbestanddeel van de milieuwethandhaving, maar de regeling van de handhaving in de Wm zal nodig blijven voor de handhaving van de milieuwet- en regelgeving in andere situaties.

De in de Wm opgenomen bepalingen strekken er onder meer toe te komen tot effectieve, professionele – dat wil zeggen aan kwaliteitseisen beantwoordende – structuren voor de milieuwethandhaving op landelijk, provinciaal/regionaal en gemeentelijk niveau. De bepalingen inzake de handhavingstructuur schragen het in 2002 door IPO, VNG, UvW, VROM en VenW uitgezette traject van professionalisering van de milieuwethandhaving. Die handhavingstructuur zou desintegreren als de handhaving van het «milieubestanddeel» van de omgevingsvergunning daaruit los wordt gemaakt. De inmiddels op het milieuvlak bereikte verbeteringen zouden hierdoor ongedaan worden gemaakt. Het ligt daarom meer voor de hand om bij de regeling van de handhaving van de omgevingsvergunning aan te sluiten op de kwaliteitsbenadering die bij de handhaving van de milieuregelgeving wordt gevolgd.

Daarom is als tweede mogelijkheid gezien of de uitgebreide regeling van de handhaving van de Wm dan van toepassing zou kunnen worden verklaard op de handhaving van de omgevingsvergunning. Zo'n constructie van vantoepassingverklaring komt al voor in de Wm: een bepaling is ook van toepassing verklaard op de handhaving van negen andere milieuwetten van de Ministeries van VROM en VenW¹. De Wabo zou aan die wetten kunnen worden toegevoegd. Het is echter onlogisch om de beoogde professionele handhaving van de integrale omgevingsvergunning onder de Wm te brengen. Deze wet moet immers net als de Ww en de Wro ten opzichte van de Wabo als sectorale wetgeving worden beschouwd.

De derde mogelijkheid is een integrale regeling van de handhaving in de Wabo. Het stelsel van de omgevingsvergunning beoogt te komen tot een integrale beoordeling van activiteiten bij de verlening van de vergunning. Het zou dan vreemd zijn, wanneer de handhaving van deze vergunning niet integraal zou plaatsvinden. Deze mogelijkheid doet recht aan het integrale karakter van de Wabo en profiteert van de met professionalisering op het gebied van de milieuwethandhaving geboekte vooruitgang en de neerslag daarvan in de milieuregelgeving.

In de Wabo is gekozen voor deze derde mogelijkheid. De regeling van de handhaving van de omgevingsvergunning, is in belangrijke mate ontleend aan de huidige regeling van de milieuwethandhaving in hoofdstuk 18 van de Wm. De voorliggende regeling kan bovendien in de betrokken wetten (geheel of gedeeltelijk) van toepassing worden verklaard op de handhaving van die wetten. Dit gebeurt via de meergenoemde invoeringswet. Dit heeft tot gevolg dat er slechts één regeling voor de bestuursrechtelijke handhaving van het omgevingsvergunningstelsel en de andere betrokken omgevingswetten gaat gelden. Daartoe behoort ook een wettelijke regeling van de organisatie van de handhaving (de handhavingsstructuur). Het voor de milieuwethandhaving in gang gezette professionaliseringstraject gaat dan ook de basis bieden voor de professionalisering van de zo integraal mogelijk georganiseerde handhavingsprocessen. Dit betekent ook dat het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer tegen het licht zal worden gehouden om te bezien welke aanpassingen nodig zijn als de kwaliteitseisen worden gebaseerd op de onderhavige regeling.

¹ Zie artikel 18.1a, eerste lid, van de Wm j° de artikelen 83a van de Kernenergiewet, 148 van de Wgh, 90 van de Wlv, 30 van de Wvo, 12 van de Wet verontreiniging zeewater, 64 van de Wms, 95 van de Wbb, 22 van de Ontgrondingenwet en 28 van de Wet bescherming Antartica.

De bepalingen uit hoofdstuk 18 van de Wm met betrekking tot de handhavingsstructuur zijn eind 2005 in de Wm opgenomen (Wet handhavingsstructuur). Deze wetgeving zal geëvalueerd worden en het verslag van deze evaluatie zal volgens laatstgenoemde wet eind 2007 aan de Staten-Generaal worden gezonden. De resultaten daarvan zijn uiteraard van

belang voor de in hoofdstuk 5 van de Wabo geregelde handhavingsstructuur.

Voor het overgrote deel van de in artikel 5.1 van de Wabo genoemde milieuwetten is er reeds sprake van een wettelijke regeling van de handhavingsstructuur. Het blijkt dat deze handhavingsstructuur in de praktijk bevredigend functioneert. Met betrekking tot de handhavingsstructuur van de andere in artikel 5.1 genoemde wetten geldt dat de nieuwe provinciale bestuursovereenkomsten laten zien dat de samenwerking bij de handhaving en de regiefunctie van de provincie, gericht op de vier kleursporen (grijs-milieuregelgeving, blauw-waterregelgeving, roodregelgeving ruimtelijke ordening en groen-natuurregelgeving) steeds meer gemeengoed beginnen te worden. Bovendien voldoen nagenoeg alle bevoegde gezagsinstanties aan het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer wat hun handhavingsstructuur met betrekking tot de milieuregelgeving betreft. Het ligt daarom in de rede om met de organisatie van de handhaving van het omgevingsvergunningstelsel en de betrokken wetten aan te sluiten op de organisatie van de handhaving van de milieuregelgeving.

Het mede van toepassing verklaren van de regeling van de handhavingsstructuur op de wetten die onder de reikwijdte van de Wabo vallen, is ook wenselijk vanwege het streven naar een zo integraal mogelijke uitvoering van de handhaving bij de normadressaten.

De verbreding van de toepassing van de regeling van de handhavingsstructuur van het omgevingsvergunningstelsel zal met name nieuw zijn voor de in artikel 5.1 van de Wabo genoemde Mw, de Ww en de Wro. In het kader van de in voorbereiding zijnde invoeringswet moet worden gezien welke artikelen van hoofdstuk 5 van de Wabo voor toepassing op de drie genoemde wetten in aanmerking komen.

Wat betreft de handhaving van de Ww en de Wro wordt er allereerst op gewezen dat het reeds bij de voorbereiding van de Wet handhavingsstructuur in 2003 in de bedoeling lag om de in de Wm op te nemen bepalingen inzake de handhavingsstructuur van toepassing te verklaren in die wetten. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de Wabo is daar toen van afgezien. In het nader rapport is destijds overwogen dat het op dat moment te vroeg was voor de conclusie dat er behoefte bestaat aan toepassing van artikelen uit het wetsvoorstel handhavingsstructuur op de handhaving van deze wetten. In het nader rapport werd wel gewezen op het Project modernisering van de VROM-regelgeving, waarin de behoefte aan toepassing nader zou worden verkend en waarin zou worden gezien hoe eventueel zou kunnen worden voorzien in wettelijke regeling ter zake. Hieruit is het idee ontstaan om de handhaving van genoemde wetten mee te nemen bij de omgevingsvergunning. In het nader rapport bij het wetsvoorstel handhavingsstructuur is voorts het streven genoemd naar een zo veel mogelijk integrale handhaving van de milieu-, ruimte- en bouwregelgeving.

Aangegeven werd dat deze brede benadering van de handhaving in 2000 al zichtbaar werd in de provinciale bestuursovereenkomsten milieuhandhaving, waarin de handhavingspartners de nodige ambities voor een integrale handhavingsstructuur hebben neergelegd. Verder is op rijksniveau overgegaan tot integratie van de Inspectie Milieuhygiëne, de Inspectie Ruimtelijke Ordening en de Inspectie Volkshuisvesting in het Inspectoraat-Generaal VROM (per 1 januari 2002).

Het is duidelijk dat naarmate de sturingsfilosofie met betrekking tot de handhaving op de drie beleidsterreinen meer eenduidig wordt, ook de wettelijke regeling van de handhaving, met inbegrip van de sturing daarvan, op die terreinen aan eenduidigheid kan winnen.

6.3 Bestuursrechtelijke handhaving van en nalevingstoezicht op de omgevingsvergunning

De met de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving belaste bestuursorganen zijn verantwoordelijk voor een adequaat toezicht op de naleving van de betrokken wetten door de betrokken bedrijven, instellingen en burgers. Idealiter wordt dit (eerstelijns) nalevingstoezicht bij een bedrijf, instelling of burger integraal – dat wil zeggen met betrekking tot de naleving van alle voor de vergunningplichtige geldende voorschriften op grond van de betrokken wetten – en slechts door één toezichthouder, aangewezen door het met de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving belaste bestuursorgaan, uitgeoefend. Zo zal het in de praktijk veelal gaan, maar dat betekent niet dat het ook mogelijk is om dat wettelijk voor te schrijven. Er zijn diverse gevallen waarin het wenselijk is dat ook toezichthouders van andere bestuursorganen dan het met de zorg voor de handhaving belaste bestuursorgaan toezicht kunnen uitoefenen bij de vergunningplichtige.

Het eerste geval betreft situaties waarin er meer dan één bestuursorgaan belast is met de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van voor de vergunningplichtige geldende voorschriften van de betrokken wetten. Verwezen wordt naar elders in deze paragraaf waar deze categorieën voorschriften zijn aangeduid.

Het tweede geval betreft situaties waarin nog niet vaststaat wie het met de zorg voor de handhaving belaste bestuursorgaan is. Zo valt in het kader van de Wm niet altijd zonder onderzoek ter plaatse vast te stellen of burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten met betrekking tot een inrichting bevoegd tot handhaving zijn. Om dit onderzoek te kunnen instellen, is het noodzakelijk dat de bevoegdheid aanwezig is om toezicht op de naleving uit te oefenen¹.

Het derde geval betreft situaties waarin een bestuursorgaan de bevoegdheid wordt toegekend om een vvgb af te geven. In zo'n situatie bestaat er zo'n sterke betrokkenheid van dit bestuursorgaan bij de omgevingsvergunning, dat het gewenst is dat dit bestuursorgaan bevoegd is toezicht op de naleving uit te laten oefenen door toezichthouders die door hem zijn aangewezen. De bevindingen van deze toezichthouders kunnen zondig vergezeld van advies ter kennis van het tot handhaving bevoegde bestuursorgaan worden gebracht.

Het vierde geval betreft situaties waarin gedeputeerde staten zijn belast met de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van de omgevingsvergunning. Provincies kunnen er dan – zeker wanneer het gaat om maar een beperkt aantal provinciale vergunningplichtige situaties – voor kiezen om niet zelf de benodigde deskundigheid op het gebied van bouw- en woningtoezicht op te bouwen, maar de voorkeur te geven aan samenwerking met de gemeenten waarin zich de betreffende situaties voordoen (zie paragraaf 7.5).

In een beperkt aantal gevallen heeft de houder van de omgevingsvergunning niet altijd met het tot vergunningverlening bevoegde bestuursorgaan van doen. In een beperkt aantal situaties draagt de Minister van VROM tevens of in plaats van het bedoelde bestuursorgaan zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van de voor de houder van de omgevingsvergunning op grond van de betrokken wet- en regelgeving geldende voorschriften. In de volgende situaties is het voor een effectieve uitoefening aangewezen, dat de Minister van VROM bestuursrechtelijk handhavend kan optreden:

- de regelgeving is niet primair gericht op de (bouw)locatie- of inrichtinggebonden activiteiten, maar op de activiteiten van bijvoorbeeld importeurs of handelaren met stoffen of producten,

¹ Zo is de provincie bevoegd gezag voor inrichtingen met een opslagcapaciteit van 1000 m³ of meer van buiten de inrichting afkomstige huishoudelijke afvalstoffen, en voor inrichtingen met een opslagcapaciteit van 1000 m³ of meer van buiten de inrichting afkomstige bedrijfsafvalstoffen. Als de capaciteit minder bedraagt, is de gemeente daarentegen bevoegd gezag. Door onderzoek ter plaatse kan doorgaans pas worden vastgesteld wie bevoegd gezag is.

- het gaat om regelgeving die in het algemeen specifieke en schaars beschikbare kennis en deskundigheid vereist,
- het gaat om regelgeving waarbij een benadering gewenst kan zijn die de individuele (bouw)locatie of inrichting overstijgt (concern- of bedrijfstaksgewijze aanpak),
- het gaat om regelgeving waarbij een ketenbenadering gewenst is, of
- het gaat om regelgeving waarbij internationale contacten een belangrijke rol spelen.

De Minister van VROM dient daarom bestuursrechtelijk te kunnen handhaven voor:

- de thans in artikel 18.2b van de Wm bedoelde voorschriften met betrekking tot afvalstoffen. Ten aanzien van deze voorschriften zal uitsluitend de Minister van VROM met de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving belast zijn¹,
- de voorschriften gesteld bij en krachtens de Wet milieugevaarlijke stoffen, waarvoor de Minister van VROM tevens bevoegd is tot handhaving, alsmede
- de voorschriften betreffende de CE-markering voor bouwproducten op grond van de bouwregelgeving, waarvoor de Minister van VROM tevens bevoegd is.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat de houder van een omgevingsvergunning ook nog van doen kan hebben met de Nederlandse emissieautoriteit, genoemd in artikel 2.1 van de Wm. Deze is op grond van artikel 18.2f van de Wm belast met de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van het hoofdstuk Handel in emissierechten van die wet.

Anders dan nu het geval is, wordt de zorg voor de handhaving van de in artikel 18.2a van de Wm genoemde artikelen (milieuzorgplichten) bij de houder van de omgevingsvergunning volgens de Wabo uitsluitend opgedragen aan het tot het verlenen van die vergunning bevoegde gezag. Momenteel zijn burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en de waterkwaliteitsbeheerder (en soms ook de Minister van VROM) gelijktijdig belast met de handhaving van genoemde zorgplichten, ongeacht de situatie (binnen of buiten inrichtingen) waarin deze gelden. De invoeringswet zal erin voorzien dat deze meervoudige bevoegdheidstoedeling wordt beperkt tot niet vergunningplichtige situaties.

Uit het vorenstaande komt naar voren dat het in nogal wat situaties noodzakelijk is, dat meer bestuursorganen gelijktijdig bevoegd zijn om toezicht op de naleving uit te laten oefenen door daartoe door hen aangewezen toezichthouders. In beginsel zou het mogelijk zijn om bij wettelijk voorschrift precies aan te geven voor welke situaties ambtenaren mogen worden aangewezen door bestuursorganen met het doel toezicht op de naleving uit te oefenen. Dit leidt echter tot een zeer gecompliceerde regeling. De gangbare wijze van aanwijzing van toezichthouders is immers gericht op specifieke bij het besluit tot aanwijzing aan te duiden regelgeving. Daarbij wordt verder geen onderscheid gemaakt naar de situaties of locaties waarop die regelgeving betrekking kan hebben. Het verdient daarom de voorkeur om – in lijn met artikel 18.4 van de Wm – in de Wabo aan de Ministers (van VROM, VenW, LNV en OCW), gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van een waterschap de bevoegdheid toe te kennen om daartoe door hen aan te wijzen ambtenaren te belasten met het toezicht op de naleving van de omgevingsvergunning en de andere betrokken wetten.

De keuze om aan meer bestuursorganen de bevoegdheid toe te kennen om toezichthoudende ambtenaren aan te wijzen, kan tot gevolg hebben dat verschillende toezichthouders op uiteenlopende momenten toezicht

¹ Nog nader te bezien bij de invoeringswet.

op de naleving van de betrokken wetten bij een vergunningplichtig persoon of bedrijf uitoefenen. Dit kan in de praktijk vanuit het oogpunt van administratieve lasten en efficiënt overheidsoptreden bezwaarlijk zijn, ook al is de toezichthouder gebonden aan de beperkingen die voortvloeien uit artikel 5:13 van de Awb. Dit artikel bepaalt dat een toezichthouder van zijn bevoegdheden slechts gebruik maakt voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Het is niettemin gewenst dat wordt zorggedragen voor een goede onderlinge afstemming van het toezicht. Voorkomen moet worden dat burgers of bedrijven onnodig worden belast met ongecoördineerde uitoefening van toezichtbevoegdheden. Een zelfde situatie doet zich momenteel voor bij de milieuwethandhaving. Daarom is in het, op artikel 18.3 van de Wm gebaseerde, Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer voorgeschreven dat de met de milieuwethandhaving belaste bestuursorganen inzicht moeten verschaffen in de afspraken die zij met de andere betrokken bestuursorganen hebben gemaakt over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden. Een dergelijk voorschrift zal ook worden opgenomen in het mede op artikel 5.3 te baseren uitvoeringsbesluit.

Uit de opdracht tot de zorg voor de handhaving van het omgevingsvergunningstelsel volgt de bevoegdheid om bestuursrechtelijk handhavend op te treden. Dit is voor burgemeester en wethouders geregeld in artikel 125 van de Gemeentewet, voor gedeputeerde staten in artikel 122 van de Provinciewet en voor het dagelijks bestuur van een waterschap in artikel 61 van de Waterschapswet. De handhavingsbevoegdheid van de Minister van VROM is voor de gevallen waarin deze het tot vergunningverlening bevoegde gezag is, geregeld in het voorgestelde artikel 5.15. In verreweg de meeste gevallen zijn burgemeester en wethouders tot bestuursrechtelijke handhaving bevoegd. In een beperkt aantal gevallen zijn gedeputeerde staten en in een enkel geval is de minister bevoegd.

Aan het bestuursorgaan dat is belast met de bestuursrechtelijke handhaving van het omgevingsvergunningstelsel zullen de algemeen gebruikelijke handhavingsinstrumenten ter beschikking staan: de aanzegging van bestuursdwang, de oplegging van een last onder dwangsom en de intrekking van (onderdelen van) de omgevingsvergunning.

6.4 Interbestuurlijk toezicht op de uitvoering en handhaving van de omgevingsvergunning

Het toezicht op de uitvoering en de handhaving van wetgeving door andere overheden werd in het verleden aangeduid als tweedelijns toezicht en tegenwoordig als interbestuurlijk toezicht. Interbestuurlijk toezicht kent als activiteiten de informatieverzameling, de beoordeling en het mogelijk naar aanleiding daarvan interveniëren. Met betrekking tot het interbestuurlijke toezicht wordt momenteel door het kabinet ingezet op een herordening van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden. De consequenties daarvan voor de rol en organisatie van het rijkstoezicht komen met name tot uiting in het kabinetsstandpunt interbestuurlijk toezicht, maar ook in de nieuwe Kaderstellende Visie op Toezicht 2005. Het kabinetsstandpunt interbestuurlijk toezicht, dat op 31 mei 2006 aan de Tweede Kamer is aangeboden, betreft het rapport «Interbestuurlijk toezicht herijkt» van een bestuurlijke werkgroep, onder leiding van de Commissaris van de Koningin in Groningen, de heer Alders. In het rapport staan uitgangspunten en criteria voor effectieve, efficiënte en transparante interbestuurlijke toezichtsarrangementen. Het kabinet heeft ter uitvoering van het kabinetsstandpunt een externe commissie (de Commissie Oosting) ingesteld. Onder begeleiding van deze commissie vindt op dit moment door de departementen een doorlichting

plaats van de in ontwikkeling zijnde en bestaande wet- en regelgeving. De eerste fase van de doorlichting zal zich specifiek richten op een aantal wetten en wetsvoorstellen op het terrein van de ruimtelijke ordening, milieu en water, waaronder de Wabo. Naar verwachting volgt in het voorjaar van 2007 de kabinetsreactie naar aanleiding van het advies van de Commissie Oosting over de doorlichting. Indien de resultaten daartoe aanleiding geven, zal de Wabo via een nota van wijziging worden aangepast.

Bij de besluitvorming over de voor eind 2007 aan de Staten-Generaal toegezegde evaluatie van de zogenoemde Wet handhavingsstructuur, zal het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie Oosting voor de omgevingswetgeving leidend zijn.

Bij de voorbereiding van de Wabo is geconcludeerd dat primair de Minister van VROM wordt belast met het interbestuurlijke toezicht op de uitvoering en de handhaving van de besluiten omtrent de omgevingsvergunning. Op deze wijze kan hij invulling geven aan zijn verantwoordelijkheid jegens het parlement voor een goede uitvoering van de medebewindstaken door gemeenten en provincies. Voor zover de omgevingsvergunning betrekking heeft op activiteiten die primair vallen onder de verantwoordelijkheid van een andere minister, komt ook de betreffende minister deze bevoegdheid toe. Bijvoorbeeld de Minister van OCW voor zover het betreft de aspecten van de omgevingsvergunning die betrekking hebben op beschermde monumenten.

Gedeputeerde staten hebben in het interbestuurlijk toezichtarrangement een coördinatietaak en een aanwijzingsbevoegdheid richting gemeenten en waterschappen gekregen. Gedeputeerde staten dragen er zorg voor dat blijvend wordt voldaan aan de kwaliteitseisen door de gemeenten en waterschappen. De aanwijzingsbevoegdheid is een interventie-instrument (en dit kan een individuele of een gebiedsgerichte aanwijzing betreffen). Daarnaast kan ook de Minister van VROM een individuele aanwijzing of een gebiedsgerichte aanwijzing geven, maar alleen aan gedeputeerde staten. Tevens aan de Minister van VROM een aanwijzing aan gedeputeerde staten geven over de uitvoering van de coördinatietaak. De gemeente of het waterschap hebben dus voor het interbestuurlijk toezicht te maken met twee interveniërende toezichthouders (Rijk en provincie), maar deze beschikken over verschillende instrumenten, respectievelijk vordering en aanwijzing, met verschillende doeleinden.

De Minister van VROM komt een algemene verantwoordelijkheid toe met betrekking tot het interbestuurlijke toezicht ten aanzien van de omgevingsvergunning. Hij komt daarvoor het meest in aanmerking omdat de meeste toestemmingsvereisten die opgaan in de omgevingsvergunning, op het beleidsterrein liggen van deze minister en hij de eerste ondertekenaar is van de wet. Uit dien hoofde heeft hij tevens tot taak zorg te dragen voor voldoende samenwerking en afstemming in de uitoefening van het interbestuurlijke toezicht door de betrokken toezichthouders. Voorkomen moet worden dat verschillende toezichthouders onafhankelijk van elkaar overgaan tot het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht.

Als het gaat om het interbestuurlijke toezicht op de andere betrokken wetten op het terrein van het omgevingsrecht, dan is de regeling van dat toezicht uiteraard een zaak van de minister onder wiens verantwoordelijkheid het desbetreffende beleidsterrein valt.

Het verdient de aandacht dat er in de regelgeving van het Ministerie van VROM tot dusverre voor gekozen is, dat de ambtenaren van het Inspectoraat-Generaal VROM die belast zijn met het interbestuurlijke toezicht niet over alle bevoegdheden beschikken, waarover de eerstelijns toezichthouders op grond van de Awb in beginsel wel beschikken. De

uitgezonderde bevoegdheden betreffen het mogen onderzoeken van zaken, het nemen van monsters, e.d. (artikel 5:18 van de Awb) en het mogen onderzoeken van vervoermiddelen (artikel 5:19 van de Awb). De uitzonderingen hangen samen met het feit dat er in de geldende regelgeving vanuit wordt gegaan dat het interbestuurlijke toezicht jegens bestuursorganen wordt uitgeoefend. Interbestuurlijk toezicht kan echter ook controle of onderzoek bij de omgevingsvergunningplichtige inhouden. Daarom wordt bij de regeling van het interbestuurlijke toezicht in artikel 5.11 van de Wabo onderscheid gemaakt tussen enerzijds toepassing van de Awb-bevoegdheden jegens bestuursorganen en anderzijds degenen tot wie de voorschriften zich richten.

Zoals in paragraaf 6.4 al is aangegeven, is in artikel 18.8a van de Wm een bevoegdheid van de betrokken ministers opgenomen om van een gemeente, waterschap of provincie te vorderen dat zal worden gehandhaafd. Er zijn wetsvoorstellen in behandeling die er onder meer op gericht zijn in de Ww en de Wro eveneens een dergelijke bevoegdheid op te nemen voor de betrokken ministers om van een gemeente, een waterschap of een provincie te vorderen dat zal worden gehandhaafd (zie hierna paragraaf 6.7). In artikel 5.26 van de Wabo wordt een dergelijke bevoegdheid voor de rijksoverheid met betrekking tot het omgevingsvergunningstelsel gecontinueerd.

Het ligt in de rede dat de vorderingsbevoegdheid met betrekking tot de omgevingsvergunning wordt toegekend aan een bestuursorgaan dat beschikt over de bevoegdheid om daartoe aan te wijzen ambtenaren te belasten met het toezicht op de uitvoering en de handhaving. Voor de omgevingsvergunning wordt voorgesteld om de vorderingsbevoegdheid uitsluitend aan de Minister van VROM toe te kennen. Op die manier is gewaarborgd dat de uitoefening daarvan in één hand ligt.

De andere bij de omgevingsvergunning betrokken ministeries kunnen twee wegen bewandelen om te bereiken dat een omgevingsvergunning wordt gehandhaafd. Zij kunnen:

- een verzoek tot bestuursrechtelijke handhaving doen bij het bestuursorgaan dat bevoegd is tot bestuursrechtelijk handhavend optreden jegens de vergunningplichtige; bij weigering door het betreffende bestuursorgaan kan beroep bij de rechtbank worden ingesteld, of
- de Minister van VROM verzoeken van zijn vorderingsbevoegdheid gebruik te maken.

Alvorens een verzoek tot vordering in te dienen, zal normaal gesproken eerst een verzoek tot bestuursrechtelijke handhaving worden ingediend bij het bestuursorgaan dat bevoegd is. Slechts als deze weg niet tot een adequaat resultaat heeft geleid, dan wel dat de situatie gelet op de acute risico's voor de leefomgeving onmiddellijk ingrijpen vergt en het bevoegd bestuursorgaan niet optreedt, ligt het in de rede om de Minister van VROM te verzoeken van zijn vorderingsbevoegdheid gebruik te maken.

6.5 Aanpassingsbepalingen in de betrokken wetten

In paragraaf 6.2 is al aangegeven dat het de bedoeling is dat er slechts één integrale regeling voor de bestuursrechtelijke handhaving van het omgevingsvergunningstelsel en de andere betrokken wetten gaat gelden. In die andere betrokken wetten zijn in principe nog slechts twee handhabingsbepalingen nodig:

1. De aanwijzing van het bestuursorgaan dat belast is met de bestuursrechtelijke handhaving van de betrokken wet,
2. De opsomming van de artikelen van de Wabo die van toepassing zijn op de handhaving van de betrokken wet.

Dit zal worden geregeld in de invoeringswet. In de betrokken wet kunnen ook nog bijzondere bepalingen omtrent de handhaving worden opge-

nomen dan wel in stand worden gelaten. Hierbij valt te denken aan de reeds bestaande regeling van de bestuurlijke boete die uitsluitend betrekking heeft op de handhaving van het bepaalde in hoofdstuk 16 van de Wm.

Ad 1.

Welk bestuursorgaan met de handhavingstaak betreffende een betrokken wet is belast, is momenteel over het algemeen aangegeven in de betrokken wet. Dit blijft ook zo. Weliswaar worden de toestemmingstelsels uit de betrokken wetten gebundeld in de Wabo, maar de resterende bepalingen in die wetten blijven in stand en moeten dus nog steeds gehandhaafd worden. Het komt momenteel voor dat de handhaving van voorschriften aan meer dan één bestuursorgaan is opgedragen. Zie bijvoorbeeld artikel 64, derde lid, van de Wms of artikel 18.2a van de Wm. Hierin wordt geen wijziging voorgesteld (zie ook paragraaf 6.3). Voor de handhaving van de betrokken wetten geldt dat de bestuursrechtelijke bevoegdheid tot handhavend optreden nauw is verbonden met de opdracht tot handhaving van die wetten. Hierboven is al aangegeven dat de handhavingsbevoegdheid in principe de uitvoeringstaak volgt (zie de artikelen 122 van de Provinciewet, 125 van de Gemeentewet, 61 van de Waterschapswet en 5.15 van de Wabo). Laatstgenoemd artikel voorziet bovendien in een algemene vangnetbevoegdheid voor de betrokken minister in gevallen waarin geen ander bestuursorgaan tot handhaving bevoegd is.

Ad 2.

In de in de betrokken wet op te nemen opsomming van artikelen kunnen de artikelen die niet relevant zijn voor de handhaving op het betreffende beleidsterrein, worden weggelaten. Zo is het aan artikel 18.17 van de Wm ontleende artikel 5.29 (betreffende verhaal van kosten van afvalbeheer) niet relevant voor de handhaving van de ruimtelijke ordeningsregeling. Dit artikel hoeft dus niet van toepassing te worden verklaard op de handhaving van de Wro.

Andere artikelen, bijvoorbeeld omtrent het indienen van een verzoek om handhaving door een belanghebbende bij het bevoegd gezag (zie artikel 5.22), kunnen wel relevant zijn en het van toepassing verklaren daarvan draagt bij aan meer eenduidigheid in het handhavend optreden van de verschillende overheden op de betrokken beleidsterreinen. De in een aantal artikelen van de Wabo voorkomende formulering «Onze betrokken Minister» maakt die artikelen daarvoor geschikt. Deze artikelen kunnen ook in wetten die niet onder de verantwoordelijkheid van de Minister van VROM vallen, van toepassing worden verklaard. Een voorbeeld hiervan is artikel 5.26 op grond waarvan aan Onze betrokken Minister een vorderingsbevoegdheid toekomt.

7. Uitvoerings- en handhavingsaspecten

7.1 Algemeen

Voor een goede uitvoering en handhaving van het nieuwe stelsel van de omgevingsvergunning is meer nodig dan de aanvaarding van de Wabo en de invoeringswet. Er zullen bijvoorbeeld ook bij amvb en ministeriële regeling regels ten behoeve van de uitvoering gesteld moeten worden (zie paragraaf 7.2).

De invoering van de omgevingsvergunning dient ondersteund te worden met verschillende flankerende activiteiten, zoals voorlichting, ICT en het opzetten van opleidingen (zie paragraaf 7.3 en 7.4). Zowel voor de vergunningaanvragers als voor de vergunningverleners zal de invoering van de omgevingsvergunning aanzienlijke veranderingen met zich brengen. Het principe van de omgevingsvergunning vraagt bij hen de nodige aanpassingen en veranderingen op het gebied van werkwijze,

cultuur en organisatie. Om dit zo soepel mogelijk te laten verlopen is ervoor gekozen niet eerst het wetgevingstraject af te ronden alvorens activiteiten gericht op ondersteuning van de invoering te starten. Parallel aan de voorbereiding van de Wabo wordt projectmatig gewerkt aan het voorbereiden van een goede invoering van de omgevingsvergunning. Zo is er een afzonderlijk project invoering en een project digitaal omgevingsloket. Hierop is al ingegaan in de brief van 25 november 2004¹.

Vanaf medio 2006 wordt in nauw overleg met het Ministerie van VenW (vanwege de samenwerking in het kader van het digitale omgevingsloket) gemeenten, provincies, waterschappen en het bedrijfsleven vorm gegeven aan een implementatieplan ten behoeve van de invoering van de wettelijke regeling. Door deze gezamenlijke aanpak wordt gewaarborgd dat een haalbaar traject van invoering wordt opgezet.

Tevens zal hoofdstuk 5 van de Wabo, dat mede is ontleend aan de Wet handhavingsstructuur van toepassing worden op de handhaving van de (gehele) omgevingsvergunning. Aan de organisaties die belast zijn met de handhaving van de omgevingsvergunning kunnen dan kwaliteitseisen worden gesteld. Deze verbreding van de professionalisering van de handhaving zal de komende tijd ook de nodige aandacht vergen.

7.2 Uitvoeringsregelgeving

De Wabo voorziet op een aantal punten in een basis voor het bij of krachtens amvb stellen van regels die voor de uitvoering noodzakelijk zijn. In de eerste plaats betreft dit de nadere aanduiding van het bevoegd gezag. In deze amvb zal, naar analogie van het huidige lvb, per categorie activiteiten worden aangegeven wie het bevoegd gezag is. In paragraaf 3.1 is al uiteengezet welke keuzen in de Wabo zijn gemaakt. Dit behoeft nadere uitwerking bij amvb.

In de tweede plaats betreft het de uniforme vaststelling van de indieningsvereisten. Bij of krachtens amvb zal worden aangegeven welke gegevens bij de aanvraag van een omgevingsvergunning moeten worden verstrekt om tot een ontvankelijke aanvraag te komen. De verschillende toestemmingsbesluiten die in de omgevingsvergunning zullen opgaan, kennen thans elk hun eigen regeling op dit punt. Voor de milieuvergunning bijvoorbeeld zijn de indieningsvereisten hoofdzakelijk te vinden in het lvb. Voor de bouwvergunning gaat het om het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning. Daarnaast zijn er nog verschillende andere in dit verband relevante regelingen, zoals de Wro en de Mw. In het kader van deze wetten zijn tot nu toe nog geen eisen aan het indienen van een vergunning gesteld. Het zal duidelijk zijn dat aan deze onoverzichtelijke situatie met de totstandkoming van de omgevingsvergunning een einde moet komen. Daarom wordt gewerkt aan een geïntegreerde regeling waarin alle relevante indieningsvereisten bij elkaar worden gebracht. Hierdoor wordt voorkomen dat ten behoeve van één project meermalen dezelfde gegevens moeten worden verstrekt.

Tevens kunnen bij amvb regels worden gesteld die verplichten tot het indienen van digitale aanvragen of het bevoegd gezag verplichten tot het in behandeling nemen van digitale aanvragen; dit in aanvulling op de basisregeling in de Awb.

7.3 Kennisoverdracht, invoeringsbegeleiding en voorlichting

Er zijn verschillende activiteiten in gang gezet en uitgevoerd om de vergunningverleners en vergunningaanvragers op de hoogte te brengen van de komende veranderingen. Het gaat dan met name om: voorlichting en communicatie, pilots, vergunningenmanagement en referentieprojecten. Deze activiteiten, waarop hierna nader wordt ingegaan, zijn alle gericht op het ondersteunen van de invoering van de omgevingsvergunning. Er wordt dus gelijktijdig gewerkt aan zowel de voorbereiding

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 23.

van de Wabo als aan de facilitering van de praktijk van de vergunningverlening. Bij de totstandkoming van de Wabo en de uitvoeringsregeling wordt op deze wijze geprofiteerd van de aldus verkregen inzichten over de uitwerking van de omgevingsvergunning in de praktijk. Van belang voor zowel de uitvoerbaarheid in de praktijk als voor de tijdige kennisoverdracht is de betrokkenheid van de andere overheden bij de voorbereiding. Op diverse manieren is hieraan gestalte gegeven. Zo hebben diverse personen afkomstig van gemeenten en provincies geadviseerd bij de totstandkoming van de Wabo. Tevens zijn in samenwerking met een aantal gemeenten, provincies en regionale milieudiensten pilots gestart met als doel ervaring op te doen met de toekomstige werkwijze.

Referentieprojecten

Voor een aantal praktijkgevallen is beschreven hoe het proces van vergunningverlening feitelijk is verlopen en hoe het kan verlopen na inwerkingtreding van deze wet (referentieprojecten). Een aantal van deze beschrijvingen is als informatieblad gepubliceerd. Bij de voorbereiding van de Wabo is gebruikt gemaakt van de leerpunten die uit de beschrijving van de referentieprojecten naar voren kwamen.

Voorlichting en communicatie

Vanzelfsprekend is voorlichting vanuit het Ministerie van VROM een belangrijk instrument. In dat kader zijn reeds verschillende algemene informatiebladen over de omgevingsvergunning uitgegeven en bevat de website van het ministerie al geruime tijd de nodige informatie over dit onderwerp (www.omgevingsvergunning.vrom.nl).

Pilots

In 2005 en 2006 zijn circa 30 pilots gestart om ervaring in de praktijk op te doen met het werken met de omgevingsvergunning. De aandacht gaat in de pilots onder andere uit naar de éénloketbenadering, de samenwerking binnen en tussen overheidsinstanties, toepassing van ICT en gecoördineerde handhaving. De ervaringen die worden opgedaan worden gebundeld op het Kennisplein. Vanuit de pilots is aangetoond dat de uitvoering van de omgevingsvergunning mogelijk is.

De invoering van de omgevingsvergunning bevordert het beter managen van het vergunningen- en handhavingsproces.

Bij veel pilots sluiten de doelstellingen van de omgevingsvergunning aan bij de eigen ambities en doelstellingen: verbetering van de dienstverlening, integraliteit en projectmatig werken en het professionaliseren van de handhaving. Bij deze pilots zijn aspecten als werkcultuur, de houding jegens de klant, het leren samenwerken en het omgaan met (nieuwe) informatietechnologie expliciet meegenomen. Vraagstukken die centraal staan, zijn: hoe wordt de klant bediend, hoe resulteert de samenwerking in één besluit, hoe wordt de coördinatie van de handhaving verbeterd. Ook wordt dit moment aangegrepen om te bezien of de eigen toestemmingsstelsels vereenvoudigd, maar vooral verminderd kunnen worden. In een aantal gevallen zijn de ICT-mogelijkheden hierbij getest. De bereidwilligheid van de betrokken gemeenten om in samenwerking met VROM met behulp van ICT-werkprocessen te verbeteren is groot.

Invoeringsbegeleiding

In de pilots zijn zeer veel ervaringen opgedaan. Het is zaak om deze ervaringen verder te verspreiden en dusdanig aan te bieden dat alle gemeenten, provincies en waterschappen daar gebruik van kunnen maken.

Hoe groot de stap is voor de provincies, gemeenten en waterschappen is afhankelijk van hoe de desbetreffende organisatie nu georganiseerd is. Sommige zijn al een heel eind «omgevingsvergunning-proof»; andere

zetten de eerste stappen met het aanpassen van werkprocessen. VROM zal het uitwisselen van kennis en ervaringen en het gezamenlijk ontwikkelen van noodzakelijke instrumenten ondersteunen.

Samen met IPO, VNG en UvW wordt de implementatie vormgegeven en uitgevoerd. Voor de gemeenten zijn er al roadshows georganiseerd. Daarnaast worden er masterclasses en kenniscirkels georganiseerd.

Om de beoogde doelstellingen te bereiken en er voordeel van te kunnen hebben, zal ook het bedrijfsleven haar procedures en werkwijze moeten veranderen. VNO-NCW, MKB-Nederland en Bouwend Nederland hebben aangegeven haar leden over de wijzigingen via diverse kanalen te informeren.

Niet wachten tot de inwerkingtreding

Met de huidige wetgeving is al veel mogelijk. Er zijn reeds diverse voorbeelden van werkwijzen verzameld die voordelen opleveren voor degene die een activiteit met mogelijke gevolgen voor de leefomgeving wil uitvoeren. Ook de pilots hebben voor veel organisaties al de nodige werkwijzen opgeleverd die het voor de burger eenvoudiger maken. Uitgestraald wordt dat de overheden met de invoering van de verbeterpunten niet hoeven te wachten tot de inwerkingtreding, maar dat al veel veranderende werkwijzen nu reeds ingevoerd kunnen worden.

7.4 Digitaal omgevingsloket

Om te komen tot een digitaal omgevingsloket waarmee zowel de dienstverlening als de efficiency bij de overheid verbeterd wordt, is digitale ondersteuning van de omgevingsvergunning, in de gehele keten van aanvraag tot en met handhaving, van cruciaal belang. Uitgangspunt is dat de burger en ondernemer vanaf het tijdstip van invoering terecht kan bij één loket voor informatie over en het aanvragen van de omgevingsvergunning en de watervergunning. Een volledige digitale behandeling van de omgevingsvergunning zal zeker niet voor alle betrokken overheden vanaf de invoeringsdatum mogelijk zijn. Bestuursorganen zullen tijd nodig hebben om hun ICT-infrastructuur hiervoor gereed te maken. Dat is wel mogelijk op langere termijn. Het streven is er daarom op gericht om het gehele proces van omgevingsvergunningverlening door de bevoegde gezagsinstanties digitaal te kunnen laten plaatsvinden. VROM maakt hierbij maximaal gebruik van de rijksbrede ontwikkeling van voorzieningen die mogelijk moeten maken dat op grotere schaal het verkeer tussen burger en overheid elektronisch plaatsvindt. Het tempo van deze ontwikkeling zal bepalend zijn voor de voortgang van de volledige digitalisering van het proces van omgevingsvergunningverlening. In samenhang hiermee ontwikkelt VROM verschillende voorzieningen die verdere digitalisering mogelijk maken. Zo wordt gewerkt aan landelijke voorzieningen waarmee niet alleen de aanvraag/ontvangst maar de gehele omgevingsvergunningverlening digitaal ondersteund kan worden. Deze voorzieningen zullen ruim voor de inwerkingtreding van de wet beschikbaar worden gesteld zodat het bevoegd gezag zijn organisatie hierop kan laten aansluiten. De bevoegde gezagsinstanties zullen dus gebruik kunnen maken van centraal door VROM ontwikkelde voorzieningen, maar dat neemt niet weg dat ook van henzelf de nodige inspanningen worden verlangd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aansluiten op de voorziening waarmee tekeningen behorende bij een aanvraag ontvangen en bekeken kunnen worden, het geven van statusinformatie aan aanvragers en het publiceren van vergunningaanvragen en beschikkingen op het internet voor derdenbelanghebbenden.

Volledige digitalisering vanaf het moment van invoering van de omgevingsvergunning zal gelet op het bovenstaande niet haalbaar zijn. Voor de inwerkingtreding van de wet wordt dit ook niet noodzakelijk geacht. Wel ligt het in de bedoeling dat het digitaal *aanvragen* vanaf de invoering van de omgevingsvergunning bij ieder bevoegd gezag mogelijk is. Uit onderzoek is gebleken dat gemeentelijke bestuursorganen ter vermindering van organisatorische complicaties een voorkeur hebben voor een volledig digitale dan wel schriftelijke indiening, in tegenstelling tot een gecombineerd gebruik van die mogelijkheden¹. Hiermee zal zoveel mogelijk rekening worden gehouden in de uitvoeringsregelgeving op grond van artikel 2.9 van de wet, waarin nader wordt geregeld hoe met een digitale dan wel schriftelijke aanvraag moet worden omgegaan. In de meeste gevallen zal het uitgangspunt gelden dat een eenmaal gekozen wijze van indiening van een aanvraag vervolgens geldt voor de gehele aanvraag met (aanvullende) gegevens en bescheiden². Daartoe ontwikkelt VROM één landelijk digitaal aanvraagformulier, met de ambitie dat dit formulier door alle bevoegde gezaginstanties gebruikt gaat worden. De keuze voor digitalisering voor zover op dit moment haalbaar, sluit aan bij ontwikkelingen op het gebied van digitaal verkeer tussen burgers en overheid die al in gang zijn gezet. Met de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer is inmiddels een afdeling in de Awb opgenomen die regelt dat een bestuursorgaan een bericht langs elektronische weg kan verzenden als de geadresseerde heeft aangegeven langs deze weg bereikbaar te zijn. Verder kan ook een bericht elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden als het bestuursorgaan heeft aangegeven langs deze weg bereikbaar te zijn. Het huidige wettelijke systeem gaat dus uit van vrijwilligheid zowel aan de kant van de burger als aan de kant van de overheid. VROM streeft ernaar belemmeringen voor digitale indiening en behandeling van omgevingsvergunningaanvragen zo veel mogelijk weg te nemen. Doel daarvan is dat op termijn alle bestuursorganen die bevoegd gezag zijn voor de verlening van de omgevingsvergunning, aanvragen voor een omgevingsvergunning digitaal accepteren. Overigens behoudt de particuliere aanvrager uitdrukkelijk wel de keus om zijn aanvraag digitaal of via de traditionele weg op papier in te dienen. Voor bedrijven wordt ernaar gestreefd dat de aanvraag digitaal wordt ingediend, wat op termijn kan leiden tot het uitsluiten van de schriftelijke aanvraag. Met het oog daarop wordt in deze wet geregeld dat bij of krachtens amvb regels gesteld kunnen worden over de wijze waarop de aanvraag geschiedt. Beoogd wordt op deze wijze een krachtige impuls voor verdere digitalisering te geven die moet leiden tot een aanzienlijke reductie van administratieve lasten voor burgers en bedrijven én van bestuurlijke lasten voor de betrokken overheden.

Voor het inrichten van een digitaal loket voor de omgevingsvergunning bij alle gemeenten (circa 459) wordt door de Ministeries van VROM en VenW met alle betrokken overheden samengewerkt. Hierbij wordt gezamenlijk opgetrokken met het programma e.overheid, een onderdeel van het programma Andere Overheid. Met name wordt daarbij samengewerkt met e-overheidsprogramma's en -projecten zoals DigiD, E-formulieren, Burger Service Nummer en I-teams» De I-teams zullen de invoering van de ICT-onderdelen van de omgevingsvergunning bij overheden ondersteunen.

7.5 *Gevolgen voor gemeenten*

De invoering van de omgevingsvergunning zal de nodige organisatorische aanpassingen vergen op gemeentelijk niveau. De verlening van een geïntegreerde omgevingsvergunning vergt, maar dat geldt vanzelfsprekend niet alleen voor gemeenten, in een aantal gevallen meer samenwerking, zowel intern (tussen verschillende afdelingen binnen het betreffende

¹ Zie het onderzoek «Digitale indiening omgevingsvergunning. Mijlpaal op weg naar de Andere Overheid», Zenc, oktober 2005, p. 39–40.

² In de uitvoeringsregeling wordt de mogelijkheid opengelaten dat het bestuursorgaan tussentijds accepteert dat een gegeven of bescheiden op andere wijze (bijv. schriftelijk i.p.v. digitaal) wordt ingediend. Bovendien zal een gedeeltelijk digitale en gedeeltelijk schriftelijke aanvraag in sommige gevallen niet te vermijden zijn. Bijvoorbeeld in het geval van een verzoek om schriftelijke aanvullende gegevens vanwege een in te stellen onderzoek in het kader van de Wet Bibob, welk verzoek ook bij een digitale aanvraag mogelijk moet blijven.

bestuursorgaan) als extern (met eventueel andere bestuursorganen die bij de besluitvorming zijn betrokken). Uitgangspunt hierbij is dat de reductie van de administratieve lasten bij burgers en bedrijven niet mag leiden tot een verzwaring van de bestuurlijke lasten. Het stroomlijnen van werkprocessen en het gebruikmaken van ICT-hulpmiddelen kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.

De invoering van één loket betekent op gemeentelijk niveau een extra belasting. Alle aanvragen voor een omgevingsvergunning zullen bij dit loket terechtkomen (direct of in afschrift, zie ook paragraaf 4.1). Burgemeester en wethouders zullen moeten beoordelen welke projecten omgevingsvergunningplichtig zijn en wie het bevoegd gezag van de omgevingsvergunning is. Naar verwachting zullen in de meeste gevallen burgemeester en wethouders zelf het bevoegd gezag zijn voor de verlening van de omgevingsvergunning en zullen zij slechts in een beperkt aantal gevallen de relevante stukken moeten doorzenden. Overigens is het te verwachten dat in de praktijk veelal vooroverleg zal plaatsvinden en dat dit zal leiden tot het rechtstreeks indienen van de aanvraag bij het juiste bevoegd gezag.

Indien burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn, zullen de veranderingen die de invoering van de omgevingsvergunning met zich brengt, betrekking hebben op een andere organisatie van de werkzaamheden (werkproces) zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Voor de ambtelijke organisatie kan worden opgemerkt dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten onderling. In sommige gevallen zijn al ervaringen opgedaan met «één loket» in de praktijk, aangeduid als bijvoorbeeld «vraaggestuurd werken» of «gekantelde organisatie». In die gevallen is er sprake van één «front office» waar een accountmanager voor de aanvrager het centrale informatiepunt is voor alle zaken met betrekking tot die aanvraag. In andere gevallen is echter nog geen of weinig ervaring opgedaan en heeft de aanvrager van een omgevingsvergunning te maken met verschillende ambtenaren van verschillende diensten met elk hun eigen deskundigheid. In die gemeenten zal de aanpassing die de omgevingsvergunning vergt, dus groter zijn.

De totstandkoming van het ene loket is primair de verantwoordelijkheid van de betrokken overheden. De rol van VROM hierbij is het faciliteren van de gewenste ontwikkeling door informatie in de vorm van aanbevelingen te geven over de mogelijkheden om de uitwisseling van goede ervaringen tussen gemeenten te bevorderen. Zo is samen met het Ministerie van EZ een Leidraad gemeentelijk accountmanagement opgesteld.

7.6 Gevolgen voor provincies

Op grond van het lvb zijn gedeputeerde staten thans het bevoegd gezag voor een deel van de vergunningen die op grond van de Wm worden verleend. Overigens zal door het project Modernisering algemene regels ook op provinciaal niveau in de toekomst het aantal vergunningplichtige bedrijven afnemen en wordt een groter aantal milieurelevante inrichtingen onder algemene regels gebracht. Zoals uiteen gezet is in hoofdstuk 3, zullen gedeputeerde staten voor zover zij bevoegd gezag zijn voor de verlening van de Wm-vergunning, in beginsel het bevoegd gezag voor de verlening van de integrale omgevingsvergunning worden. Ook op provinciaal niveau zal de verlening van de omgevingsvergunning derhalve gevolgen hebben voor de organisatie van de vergunningverlening, zowel binnen de provincie als in relatie met andere bestuursorganen. Deze veranderingen werken op ambtelijk en bestuurlijk niveau door. Bij de interne organisatie kan gedacht worden aan de noodzakelijke samenwerking tussen de bureaus die belast zijn met milieu en met natuur en landschap. Op het terrein van bouwaspecten zal de provincie een keuze moeten maken tussen ofwel gebruik maken van de bouwdeskundigheid

van gemeenten (afspraken maken conform artikel 2.11, vierde lid), ofwel zelf deze deskundigheid opbouwen. In verband met de uniformering van de procedures zullen duidelijke afspraken met de andere bestuursorganen moeten worden gemaakt over de termijnen van advies.

De organisatie van een dienst die in staat is in kwantitatief en kwalitatief opzicht tot het op adequate wijze verlenen en handhaven van een omgevingsvergunning, is een verantwoordelijkheid van de individuele gemeente of provincie. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de ervaringen die met regionale (milieu)diensten zijn opgedaan.

7.7 Gevolgen voor het Rijk

De invoering van de omgevingsvergunning zal ook voor het Rijk (zowel vergunningverlening als handhaving) consequenties kunnen hebben ten aanzien van de benodigde capaciteit en deskundigheid. Dit geldt met name voor de defensie-inrichtingen waarvoor de Minister van VROM bevoegd gezag wordt, en voor de mijnbouwinstellingen waarvoor de Minister van EZ bevoegd gezag wordt. Net zoals voor de provincies geldt, kan er mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaande deskundigheid van de betrokken bestuursorganen. Dit vergt een goede en efficiënte samenwerking. In sommige andere gevallen zal de bevoegdheid tot vergunningverlening door het Rijk vervallen en worden gedecentraliseerd. Hiervoor zal dan een vvgb in de plaats komen.

7.8 Personele gevolgen overheden en gerechtelijke instanties

Er is sprake van verschillende ontwikkelingen met betrekking tot de vergunningverlening die enerzijds tot een taakverzwaring, anderzijds tot een verlichting van taken van de ambtelijke apparaten bij de betrokken bestuursorganen leiden. Er treedt dus weliswaar een verschuiving op, maar de verwachting is dat de personele gevolgen per saldo beperkt zullen blijven.

Bij gemeenten en provincies zal de totstandkoming en het functioneren van het loket aanvankelijk tot meer werk leiden. Dit hangt overigens sterk af van de mate waarin de organisatie al is aangepast aan de eisen die een effectieve en efficiënte vergunningverlening hieraan stelt. Daarbij zij erop gewezen dat ontwikkelingen in deze richting bij een deel van de gemeenten ook los van de Wabo al in gang zijn gezet. In zoverre is de Wabo eerder het gevolg dan de oorzaak van deze veranderingen. Niettemin is het wenselijk dat deze ontwikkelingen door het Ministerie van VROM worden ondersteund en begeleid. Daartoe is het project «Digitaal omgevingsloket» gestart (zie verder paragraaf 7.4).

Tot minder werk bij de gemeente leidt onder meer de vervanging van de vergunningplicht door algemene regels (milieuvoorschriften en gebruiksvoorschriften). Ook het feit dat de gemeente in een (overigens beperkt) aantal gevallen niet langer het bevoegd gezag zal zijn maar in plaats daarvan advies moet geven, zal tot enige verlichting van de werklast leiden. In hoeverre dit het geval zal zijn, hangt af van de afspraken die betrokken bestuursorganen onderling maken over de taakverdeling (zie artikel 2.11, vierde lid). Ten slotte zal bij alle betrokken organen, dus ook bij de gemeente, een adequate benutting van de mogelijkheden van ICT tot een vermindering van de werklast leiden.

Bij provincies zal de werklast toenemen voor zover zij bevoegd gezag worden voor aspecten waarvoor zij dat nu niet zijn (bijvoorbeeld de bouwaspecten), maar ook hier is de feitelijke omvang van die toename afhankelijk van de afspraken die tussen betrokken bestuursorganen worden

gemaakt. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor het Rijk. Als de gemeente een volledige beoordeling van de aanvraag uitvoert voor zover die betrekking heeft op bouwen en de provincie/het Rijk het resultaat van die beoordeling (met inachtneming van haar integrale verantwoordelijkheid) overneemt, zal de extra werklast beperkt kunnen zijn. Daarnaast leiden naar verwachting ook op provinciaal niveau ontwikkelingen naar meer de vergunningplicht vervangende algemene regels op milieugebied en een adequate benutting van ICT-mogelijkheden tot vermindering van de werklast.

De invoering van de Wabo zal ook gevolgen zal hebben voor het personeel van de betrokken gerechtelijke instanties. De Raad voor de Rechtspraak heeft in zijn advies van 30 januari 2006 (UIT 8068/ONTW/DK) berekend dat na inwerkingtreding van de Wabo er een verschuiving plaatsvindt in het aantal zaken die nu in eerste en enige aanleg door de Raad van State worden behandeld naar de behandeling in eerste aanleg door de bestuursrechter. De Raad voor de Rechtspraak komt na overleg met de Raad van State – rekening houdend met het effect van de Wabo voor de samenvoeging van toestemmingen in één omgevingsvergunning en de effecten van de vervanging van vergunningen door algemene regels – op vooralsnog ca. 850 zaken per jaar (600 hoofdzaken en 250 voorlopige voorzieningen) die in eerste instantie overgaan van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State naar de rechtbanken. Dit zal ook consequenties hebben voor de inzet van rechters en ondersteunend personeel zowel kwantitatief als kwalitatief (deskundigheid). Daarbij speelt nog een rol het voornemen van het kabinet om vanwege de benodigde deskundigheid het beroep in eerste instantie voor omgevingsvergunningen die zijn voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure, bij een beperkt aantal gespecialiseerde rechtbanken te concentreren (zie paragraaf 4.7).

De Raad van State zal op termijn bekijken of en in hoeverre het noodzakelijk is om – als gevolg van de inwerkingtreding van de Wabo – aanvullende maatregelen te nemen om eventuele gevolgen voor personeel en Staatsraden op te kunnen vangen.

Resumerend kan gesteld worden dat gelijktijdig sprake is van ontwikkelingen die tot vermindering van de benodigde personele capaciteit leiden als van ontwikkelingen die grotere personele inzet vergen. De verwachting is dat deze ontwikkelingen per saldo in slechts in min of meer beperkte mate tot verschuivingen zullen leiden. Dat neemt niet weg dat de verschuivingen kunnen leiden tot een toename van bestuurlijke lasten. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 9.3. Naast het daar gestelde is in dit verband van belang dat VROM veel inspanningen verricht ter ondersteuning van de gewenste ontwikkelingen (zie paragraaf 7.3 en 7.4).

8. Internationale aspecten

8.1 Algemeen

Ook in andere Europese landen wordt gewerkt aan verbeteringen in het proces van vergunningverlening. Deze ontwikkelingen worden gevolgd en er wordt bezien of en in hoeverre Nederland kan profiteren van elders opgedane ervaringen. In EU-verband valt op dat in een groot aantal landen op verschillende manieren wordt gewerkt aan vereenvoudiging en modernisering van de regelgeving. Daarbij is vaak, zoals ook in Nederland, sprake van een verschuiving van de vergunningplicht naar toepasselijkheid van algemene regels, in grote lijnen vergelijkbaar met de 8.40 amvb's op grond van de Wm. Vooralsnog is overigens in andere onderzochte EU-landen geen sprake van een verdergaande integratie binnen de milieuregelgeving dan in Nederland¹, zij het dat er verschillen zijn voor de

¹ Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, Buitenlandse inspiratie voor de Wet milieubeheer, ECWM 2003/17.

aspecten (bijvoorbeeld ook natuur en waterkwaliteit) die in milieuwetgeving worden geregeld. Van een integratie met de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening is in geen van de onderzochte landen sprake. Dat neemt niet weg dat op onderdelen wetgeving en praktijk van de vergunningverlening in andere landen interessante leerpunten kan bevatten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ervaringen in andere landen met fatale termijnen. Om te komen tot een vermindering van administratieve lasten is onder andere in Spanje een regeling van fatale termijnen in bestuursrechtelijke wetgeving opgenomen¹. Het gaat hierbij met name om positieve fatale termijnen. Dit betekent dat de gevraagde vergunning van rechtswege is verleend, indien het bevoegd gezag niet tijdig een besluit op de aanvraag heeft genomen. In de Wabo is eveneens gekozen voor het hanteren van positief-fatale termijnen in geval van de reguliere voorbereidingsprocedure (zie paragraaf 4.4).

8.2 Verhouding tot Europese richtlijnen

Op het terrein van de verlening van vergunningen voor projecten met mogelijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zijn verschillende EU-richtlijnen van kracht. Voor de omzetting van Europese wet- en regelgeving in de beschikkingen die in de omgevingsvergunning opgaan, heeft de Wabo materieel geen gevolgen aangezien de bestaande toetsingskaders inhoudelijk niet worden gewijzigd. Wel zal van de vaststelling en bekendmaking van de Wabo worden kennisgegeven overeenkomstig de verplichtingen uit de diverse richtlijnen tot kennisgeving van wijzigingen in de nationale implementatieregelgeving.

Het vergunningstelsel kan, ook voor de toekomst, een kader bieden waarbinnen een goede en volledige omzetting van Europese wet- en regelgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving kan worden bewerkstelligd. Daarbij is van belang dat het toetsingskader volledig kan worden toegesneden op de betreffende activiteit. Voorts kunnen bij amvb, zonodig per categorie gevallen, regels worden gesteld over de aan de vergunning te verbinden voorschriften. Ook voor zover uit de Europese regelgeving verplichtingen voortvloeien die betrekking hebben op bijvoorbeeld de duur van de vergunningen, biedt de Wabo een flexibel implementatiekader. Zo kunnen bij amvb gevallen worden aangewezen waarin de vergunning slechts voor bepaalde tijd wordt verleend. Hierna wordt besproken hoe de Wabo zich verhoudt tot enkele van deze richtlijnen.

IPPC-richtlijn

De Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC) richtlijn² bevat de verplichting voor de lidstaten van de EU om grote milieuvervuilende bedrijven te reguleren door middel van een integrale milieuvergunning. Ter implementatie van deze richtlijn zijn verschillende wetswijzigingen in gang gezet. De belangrijkste daarvan betreft de wijziging van de Wm en de Wvo (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat)³. Door die wetswijziging wordt onder meer een betere aansluiting op de IPPC-richtlijn bewerkstelligd. De Wabo daarbij aan en brengt daarin geen verandering. Gezien het onderwerp van de richtlijn, te weten vergunningverlening aan bepaalde bedrijven (in Nederland gaat het om ca. 3000 bedrijven) zijn er vanzelfsprekend wel raakvlakken met de Wabo. De integrale vergunning waartoe de IPPC-richtlijn noopt, zal na het van kracht worden van de Wabo de omgevingsvergunning zijn in plaats van de vergunning op grond van de Wm. De integratie van vergunningverlening gaat bij de omgevingsvergunning verder dan de IPPC-richtlijn voorschrijft. De IPPC-richtlijn heeft in feite alleen betrekking op milieueffecten, terwijl de Wabo ziet op alle projecten met gevolgen voor de leefomgeving (bredere reikwijdte) en bovendien een veel groter aantal bedrijven betreft (alle vergunningplichtige activi-

¹ Zie rapport «Lex Silencio» in opdracht van EZ: het rapport van de Taskforce Vereenvouding vergunningen.

² Richtlijn (EG) nr. 96/61 van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257).

³ Stb. 2005, 432.

teiten waarvan de 3000 bedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen maar een beperkt deel vormen). Via een coördinatieregeling zal de relatie tussen de Wabo en de Wvo en in de toekomst de Waterwet worden gerealiseerd.

Dienstenrichtlijn

De in voorbereiding zijnde Dienstenrichtlijn beoogt algemene bepalingen te stellen ter vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten. Een hoge kwaliteit van de diensten moet hierbij gewaarborgd worden. Dit als uitvloeisel van het uitgangspunt van de realisatie van de interne markt, waarin het vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal gewaarborgd wordt, zoals dat in het EG-verdrag is verankerd. Een concurrerende dienstenmarkt wordt tevens van vitaal belang geacht om de doelstellingen van de Gemeenschap van artikel 2 EG-verdrag, en dan met name de bevordering van de economische groei en werkgelegenheid, te verwezenlijken.

In de relatie tussen de Dienstenrichtlijn en de Wabo is in de eerste plaats van belang dat de Wabo een nieuw vergunningvereiste introduceert, dat een groot aantal bestaande toestemmingsvereisten vervangt. De Dienstenrichtlijn stelt eisen aan vergunningstelsels voor zover deze beperkingen kunnen opleggen aan verrichters van diensten en aan vestigers. De richtlijn gaat niet over activiteiten van particulieren en niet over voorschriften voor goederen en geldt niet voor toestemmingstelsels die de implementatie vormen van andere communautaire verplichtingen. Voor vergunningstelsels die wel onder het toepassingsbereik van de Dienstenrichtlijn vallen, geldt dat een omgevingsvergunning niet mag worden vereist ten aanzien van de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit, tenzij het omgevingsvergunningstelsel niet discriminerend is jegens de dienstverrichter, het gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang en er geen minder beperkende maatregel beschikbaar is om het nagestreefde doel te bereiken. Voor alle vergunningstelsels die onder het toepassingsbereik van de Dienstenrichtlijn vallen, geldt dat ze meegenomen moeten worden in het verslag dat de resultaten van de screeningsoperatie bevat en dat ingevolge de Dienstenrichtlijn aan de Europese Commissie wordt gezonden. Bij de Wabo gaat het ten dele om nationale regels, ten dele om regels die voortvloeien uit Europese verplichtingen (zie bijvoorbeeld hierboven inzake IPPC). De screening zal dan ook slechts verplicht zijn met betrekking tot die onderdelen van het omgevingsvergunningstelsel die niet strekken tot implementatie van Europese regelgeving.

De Dienstenrichtlijn bevat ook voorschriften ter zake van de inrichting van het omgevingsvergunningstelsel en de omgevingsvergunningverlening zelf. Zo moet verzekerd worden dat de procedure van omgevingsvergunningverlening transparant en objectief is en aan het evenredigheidsbeginsel wordt voldaan. Daarnaast moet een omgevingsvergunningaanvraag binnen een redelijke termijn worden behandeld; indien deze termijn niet wordt gehaald, wordt een omgevingsvergunning geacht te zijn verleend (voor zover de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is; bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure zijn andere instrumenten van toepassing om tijdige besluitvorming te bewerkstelligen).

Een ander element uit de Dienstenrichtlijn dat in dit verband aandacht verdient, is het éénloketvereiste. De bedoeling daarvan is dat er één loket in elke lidstaat komt waar de dienstverlener die zich wil vestigen, terecht kan voor alle informatie en afhandelingen van procedures. Tegelijkertijd met de ontwikkeling van de nieuwe Wabo wordt voorzien in de ontwikkeling van een (digitaal) omgevingsloket, dat een informatiefunctie krijgt met betrekking tot de omgevingsvergunning. Het doel van dit omgevingsloket is dat het op termijn tevens de elektronische afwikkeling

van andere omgevingsvergunningaanvragen mogelijk gaat maken. Bij de vormgeving van het voorgenomen omgevingsloket zal ervoor zorggedragen worden dat voldoende duidelijkheid bestaat over de taken en verantwoordelijkheden die worden uitgeoefend door de personen bij dat loket en hoe zich dat verhoudt tot de éénloketgedachte van de Dienstenrichtlijn.

Na inwerkingtreding van de Dienstenrichtlijn, waarover het Europees Parlement zich op dit moment nog in tweede lezing moet beraden, zal gedurende de implementatietermijn meer inzicht verkregen worden over de vraag of de Dienstenrichtlijn noopt tot aanpassing van de Wabo.

Habitatrichtlijn¹ en Vogelrichtlijn².

De Habitatrichtlijn is in 1992 in werking getreden. De Habitatrichtlijn heeft als doel de biologische diversiteit in de Europese Unie in stand te houden. De Habitatrichtlijn heeft twee beschermingsstrategieën: de bescherming van natuurlijke habitats en habitats van een aantal specifieke soorten (gebiedsbescherming) en de strikte bescherming van soorten die van belang zijn voor de Europese Unie (soortenbescherming). Het gebiedsbeschermende deel van deze Richtlijn is geïmplementeerd in de Nb-wet. De Vogelrichtlijn is in 1979 in werking getreden. De Vogelrichtlijn heeft tot doel de bescherming en het beheer van alle vogels die op het grondgebied van de EU (zogenoemde communautair grondgebied) in het wild leven en hun habitats (leefomgeving). Ook deze richtlijn is geïmplementeerd in de Nb-wet. Het soortenbeschermende deel van de richtlijnen is opgenomen in de Ff-wet, die in 2002 in werking is getreden.

De omgevingsvergunning brengt geen inhoudelijke wijziging in de implementatie van deze richtlijnen. Er is sprake van instandhouding van het bestaande toetsingskader dat ter implementatie daarvan is neergelegd in de Nb-wet en de Ff-wet. De beslissende invloed blijft door middel van het instrument van de vvgb bij het in die wetten als bevoegd voor de omgevingsvergunning aangewezen bestuursorgaan. De benodigde wijzigingen in de Nb-wet en de Ff-wet krijgen een plaats in de invoeringswet. Voor een beschrijving van de inhoud van de invoeringswet op dit punt wordt verwezen naar paragraaf 11.7 van deze memorie.

Richtlijn Emissiehandel

Momenteel voorziet paragraaf 14.1 van de Wm in een coördinatierегeling voor beschikkingen met betrekking tot inrichtingen, indien voor ten minste één van die beschikkingen gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn. Die regeling kan ook worden toegepast in geval van samenloop van aanvragen om een omgevingsvergunning als bedoeld in hoofdstuk 16 van de Wm en een omgevingsvergunning. Indien het voorstel voor de Wet samenhangende besluiten Awb tot wet wordt verheven en in werking treedt, zal worden bezien of de daarin opgenomen algemene coördinatierегeling op deze gevallen van toepassing kan worden verklaard.

Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn

De Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn wordt geïmplementeerd in de Wm door middel van het voorstel van wet tot wijziging van de Wm in verband met de implementatie van richtlijn 2004/35/EG (milieuaansprakelijkheid). Artikel 14 van die richtlijn wordt niet in de Wm geïmplementeerd omdat het verplicht tot het nemen van stimuleringsmaatregelen, niet tot nieuwe wetgeving terzake. Nederland kent al wel regelgeving met betrekking tot financiële zekerheid ter dekking van risicoaansprakelijkheid voor schade op milieugebied: het Besluit financiële zekerheid milieubeheer en enkele specifieke algemene maatregelen van bestuur (bijvoorbeeld het Besluit opslaan in ondergrondse tanks 1998 en het Besluit tankstations milieubeheer). Ook is er in Nederland al een milieuschadeverzekering op de markt; schade aan biodiversiteit valt daar (op dit moment) nog niet onder. Op het

¹ Richtlijn (EEG) nr. 92/43 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

² Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

gebied van financiële zekerheidsstelling voor milieuschade is in Nederland dus al een en ander geregeld en ontwikkeld.

Op dit moment ligt het niet voor de hand om met betrekking tot bevordering van financiële zekerheidsstelling voor milieuschade nog meer wettelijk vast te leggen. In een latere fase zal worden bekeken of uitbreiding van financiële zekerheid in het kader van milieuaansprakelijkheid ontwikkeld dient te worden, bijvoorbeeld een verzekering voor schade aan water en biodiversiteit. Daarvoor kan worden aangesloten bij de uitkomsten van de evaluatie van het Besluit financiële zekerheid milieubeheer in 2006. Daarnaast zal de Europese Commissie op grond van een verplichting in artikel 14, tweede lid, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn in 2010 een verslag indienen over de met de richtlijn opgedane ervaringen en over de beschikbaarheid tegen redelijke kosten en onder voorwaarden van verzekeringen en andere typen van financiële zekerheden voor activiteiten die in bijlage III bij de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn zijn vermeld (risicoaansprakelijkheid). Naar aanleiding van dat verslag en een effectbeoordeling van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn kan de Europese Commissie voorstellen om een systeem van geharmoniseerde verplichte financiële zekerheid in te voeren.

M.e.r.-richtlijn¹

Hoofdstuk 7 van de Wm wordt momenteel herzien in het kader van de modernisering van de VROM-regelgeving en de ingebrekestelling van Nederland in verband met de EG-richtlijn MER. In het kader van de modernisering wordt een verdere vereenvoudiging van de m.e.r. beoogd door de bekorting van de doorlooptijd van procedures en besluitvormingsprocessen en het terugbrengen van het aantal m.e.r.-plichtige gevallen. Deze wetgevingsoperatie is erop gericht de administratieve lasten in verband met de m.e.r. te reduceren. Hierbij zullen de uitgangspunten die zijn neergelegd in de herijking en de beleidsbrief m.e.r.² worden gehanteerd. Nog bezien zal worden of reeds bij het bovenvermelde wetsvoorstel inzake de m.e.r. of op een later moment van wijziging van de Wabo nodig is. Daarbij speelt de wenselijkheid om de m.e.r. voor plannen en de m.e.r. voor projecten zoveel mogelijk in één wettelijke regeling onder te brengen ook een rol.

9. Toetsing van de gevolgen van de wet

9.1 Algemeen

In dit hoofdstuk komen aan de orde de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de burgers en de bestuurlijke lasten voor gemeenten, provincies en rechtspraak.

Vergunningen leiden tot administratieve lasten voor het bedrijfsleven en burgers. Administratieve lasten zijn de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Deze kosten hebben betrekking op de bestede tijd (uitgedrukt in euro's na vermenigvuldiging met een uurtarief) en de gemaakte (out-of-pocket) kosten (uitgedrukt in euro's). De kosten doen zich voor in alle fases van het proces. Er zijn administratieve lasten ten gevolge van kennisnemen van regelgeving, vooroverleg, opstellen en indienen van de aanvraag, beoordeling ontwerpbesluit, indienen van bezwaar, indienen van beroep, exploitatie van de vergunning (meet- en registratieverplichtingen e.d) en meewerken aan toezicht.

Bij bestuurlijke lasten voor gemeenten, provincies en rechtspraak kan worden gedacht aan:

¹ Richtlijn nr. 85/337/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG L175), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 97/11/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn nr. 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

² Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 25.

1. kosten die rechtstreeks gemoeid zijn met de uitvoering van de Wabo (voorlichting en behandeling van aanvragen voor een omgevingsvergunning);
2. kosten die voortvloeien uit verplichte advisering, inspraak en vormen van preventief toezicht;
3. kosten die verband houden met het toezicht op de naleving en met de handhaving van de Wabo;
4. kosten die voortvloeien uit de rechtsbescherming (kosten van beroep voor zowel de rechtbanken als voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State).

9.2 Administratieve lasten voor burgers en bedrijven

De omgevingsvergunning is er op gericht om de administratieve lasten voor bedrijven en burgers te reduceren. In een brief aan de Tweede Kamer van 23 maart 2005¹ was de totale lastenreductie tengevolge van het project omgevingsvergunning geschat op € 92,6 mln. De reductie zal deels worden gerealiseerd door de Wabo (toen geschat op € 23,6 mln. per jaar), deels door synchronisatie en beperking van indieningsvereisten (geschat op € 10 mln.), deels door ICT-maatregelen (geschat op € 10 mln.) en deels door beperking en stroomlijning van meet- en registratieverplichtingen in de exploitatiefase van bedrijven (geschat op € 50 mln.). Ten aanzien van het laatste punt – de stroomlijning in de exploitatiefase – is nader onderzoek verricht naar de te verwachten reductie van de administratieve lasten in de Wm-vergunning² van meet-, registratie-, rapportage- en onderzoeksverplichtingen. Dit gaat om een lastenbeperking voortvloeiend uit maatregelen ten aanzien van de inhoud van de omgevingsvergunning en de praktische uitvoering van het omgevingsvergunningstelsel. De onderzoekers verwachten dat een reductie van € 50 mln. zeker haalbaar moet zijn.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de lastenreductie als gevolg van de Wabo (dus zonder ICT, indieningsvereisten en meet- en registratieverplichtingen). Deze zijn nader onderzocht³. Daarnaast is ook gebruik gemaakt van deskundigen uit het bedrijfsleven om meer inzicht te krijgen in de mogelijk te verwachten effecten. Jaarlijks worden in Nederland circa 2 mln. vergunningen door bedrijven aangevraagd⁴. Van die 2 mln. vergunningen vallen er ongeveer 530 000 onder de reikwijdte van de Wabo, waarvan 379 000 door bedrijven en circa 151 000 door burgers worden aangevraagd. Door het verschuiven van de grenzen als gevolg van het project ten aanzien van de 8.40 amvb's op grond van de Wm zal het totaal aantal vergunningaanvragen voor bedrijven afnemen met 30 000 tot 349 000 en komt het totaal aantal vergunningaanvragen op 500 000 per jaar. De vermindering is het gevolg van 5500 Wm-vergunningaanvragen, waarvoor de vergunningplicht vervangen wordt door een 8.40-melding en 24 500 8.40-gevallen, die verschuiven van een regulier (met meldingsplicht) naar een licht regiem (zonder melding).

Afhankelijk van de sector en het te starten project kunnen meerdere toestemmingen noodzakelijk zijn. Concreet betekent dit dat de gevolgen van de omgevingsvergunning met name effect hebben op situaties waar sprake is van samenloop. Voor het verkrijgen van inzicht in de administratieve lasten is daarom uitgegaan van 40 bedrijfsprofielen. Op basis van opgestelde bedrijfsprofielen en de daarbij gehanteerde uitgangspunten blijkt dat bij circa 44% van bedrijfsactiviteiten meerdere vergunningen moeten worden aangevraagd. Dit betekent dat als gevolg van de Wabo het aantal vergunningaanvragen van bedrijven (349 000 per jaar) kan worden gereduceerd met circa 152 000. Voor burgers bedraagt de samenloop circa 33% van alle aanvragen. Dit betekent dat als gevolg van de Wabo het aantal vergunningaanvragen van burgers (151 000) vergunning kan worden gereduceerd met 49 000.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 383, 26.

² Syncera de Straat BV, eindrapport 8 december 2005.

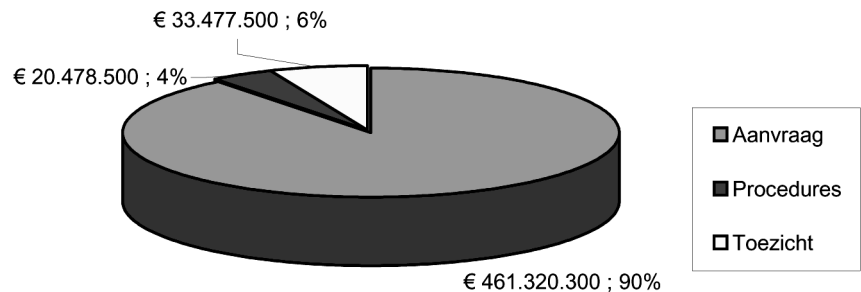
³ SIRA Consulting BV, administratieve lasten omgevingsvergunning, Nieuwegein, januari 2006.

⁴ Eenvoudig vergunnen; Advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, juni 2005.

Huidige administratieve lasten voor bedrijven

De administratieve lasten van de vergunningen in de huidige situatie die onder de reikwijdte van de Wabo komen te vallen, bedragen jaarlijks € 515 mln. exclusief de kosten voor de uitvoering. Het gaat hierbij om de administratieve lasten van de aanvraag, de beoordeling, de procedures en het toezicht ten aanzien van deze vergunningen. In schema IV is de verdeling van de administratieve lasten over de vier fasen grafisch weergegeven. Aangezien de Wabo geen inhoudelijke wijziging van de vergunningvoorschriften als doelstelling heeft, zijn de effecten op de administratieve lasten van de exploitatie verder buiten beschouwing gelaten.

Schema IV. Administratieve lasten bedrijven huidige vergunningen Wabo



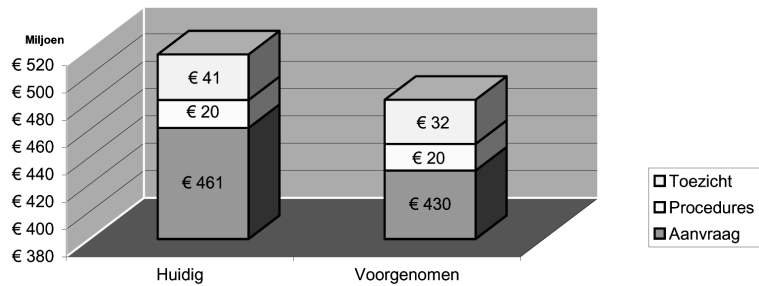
De aanvraagfase van de vergunning veroorzaakt 90% van de totale administratieve lasten. Hiervoor zijn voornamelijk verantwoordelijk de bouwvergunning, milieuvergunning en de milieumelding (op grond van de 8.40 amvb's).

Toekomstige administratieve lasten voor het bedrijfsleven (Wabo)

Op basis van de beschikbare gegevens wordt geraamd dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van de invoering van de Wabo met € 33,2 mln. per jaar zullen afnemen. Dit komt overeen met een reductie ten opzichte van de huidige situatie van 6%. In het onderstaande schema is deze reductie samengevat.

Schema V. Raming reductie administratieve lasten bedrijven als gevolg van de Wabo

Vergunningfase	Huidig	Voorgenomen	Reductie	%
Aanvraag	€ 461.320.300	€ 430.144.600	€ 31.175.700	7%
Procedures	€ 20.478.500	€ 19.507.100	€ 971.400	5%
Toezicht	€ 33.477.500	€ 32.357.700	€ 1.119.800	3%
Totaal	€ 515.276.300	€ 482.009.400	€ 33.266.900	6%



Huidige situatie administratieve lasten voor de burger

De administratieve lasten van de vergunningen in de huidige situatie die onder de reikwijdte van de Wabo komen te vallen, bestaan uit € 108 mln. externe kosten per jaar en 186 000 uur tijdsbesteding. Het gaat hierbij om de administratieve lasten van de aanvraag, de beoordeling, de procedures en het toezicht ten aanzien van deze vergunningen. Het overgrote deel van de lasten komt uit de aanvraag van de vergunningen. De lasten voor de burger in de fase van de beoordeling in de procedure zijn verwaarloosbaar. Aangezien de Wabo geen inhoudelijke wijziging van de vergunningvoorschriften als doelstelling heeft, zijn de effecten op de administratieve lasten van de exploitatie verder niet in beschouwing genomen.

Toekomstige situatie administratieve lasten voor de burger

Op basis van de beschikbare gegevens wordt geraamd dat de administratieve lasten voor burgers als gevolg van de invoering van de Wabo per jaar zullen afnemen met € 3 mln. aan externe kosten en 9000 uur aan tijdsbesteding. Dit komt overeen met een reductie ten opzichte van de huidige situatie van 3% voor de externe kosten en 5% voor de tijdsbesteding van burgers. In het onderstaande schema is deze reductie samengevat.

Schema VI. Raming reductie administratieve lasten burger als gevolg van de Wabo

Vergunningfase	Externe Kosten		Reductie	%
	Huidig	Voorgenomen		
Aanvraag	€ 107.730.500	€ 104.739.283	€ 2.991.217	3%
Beoordeling	€ -	€ -	€ -	-
Procedures	€ -	€ -	€ -	-
Toezicht	€ -	€ -	€ -	-
Totaal	€ 107.730.500	€ 104.739.283	€ 2.991.217	3%

Vergunningfase	Tijdsbesteding		Reductie	%
	Huidig	Voorgenomen		
Aanvraag	185.962	176.965	8.997	5%
Beoordeling	0	0	0	-
Procedures	0	0	0	-
Toezicht	0	0	0	-
Totaal	185.962	176.965	8.997	5%

De reductie van de administratieve lasten voor de burger wordt voornamelijk bereikt doordat er 49 000 vergunningen minder zullen worden aangevraagd in de voorgenomen situatie (gevolg van samenloop; één omgevingsvergunning). De reductie is echter beperkt doordat:

- a. de aanvragen die vervallen in de huidige situatie relatief weinig administratieve lasten veroorzaken,
- b. bij burgers minder samenloop is tussen vergunningen dan bij bedrijven het geval is.

Conclusie administratieve-lastenbeperking als gevolg van de Wabo

De berekende reductie voor de bedrijven van € 33 mln. per jaar en voor de burgers van € 3 mln. en 9000 uur tijdsbesteding per jaar zullen in werkelijkheid nog een stuk groter zijn, omdat twee aspecten buiten beschouwing zijn gebleven. De lasten in de beroepsfase zijn buiten beschouwing gelaten, omdat de nulmetingen hiervoor onvoldoende gegevens leverden. Verwacht mag worden dat het een substantiële reductie zal betreffen. Voorts dient bedacht te worden dat het uitsluitend de lasten voor een aanvrager van een omgevingsvergunning betreft. De lasten tengevolge van het beoordelen van aanvragen van derden in de directe omgeving en het daartegen in verweer komen via zienswijzen, bezwaren of verzoeken om voorlopige voorziening bij de rechter en beroepen, zijn buiten beschouwing gelaten. De reductie met 200 000 vergunningen zal ongetwijfeld leiden tot een aanmerkelijke reductie van de administratieve lasten op dit punt voor zowel bedrijven als burgers.

Geconcludeerd wordt dat de reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven door Wabo hoger uitpakt, namelijk € 33 mln. in plaats van de € 23,6 mln., die volgt uit de berekening van de brief van 23 maart 2005 aan de Tweede Kamer.

Advies Actal

Op 9 december 2005 is de Wabo voor advies voorgelegd aan Actal (Adviescollege toetsing administratieve lasten). Het College heeft de gevolgen voor de administratieve lasten van de Wabo getoetst. Het College heeft kennisgenomen van de bovenvermelde berekening van de administratieve lasten en adviseert de Wabo in te dienen nadat met de volgende punten is rekening gehouden. Het College adviseert ook de eventuele eenmalige administratieve lasten te monitoren en ervoor te zorgen dat zich voordoende lasten zo snel mogelijk door goede gerichte voorlichting worden geminimaliseerd. Hierop is ingegaan in paragraaf 7.3 van de memorie. Het College is ingenomen met het bredere pakket aan maatregelen waarvan de Wabo deel uitmaakt en de wijze waarop verschillende alternatieven zijn toegepast. Het College ondersteunt de toepassing van de Lex Silencio in geval van de reguliere voorbereidingsprocedure. Het College constateert verder dat de mogelijkheden om meer vergunningen te integreren (nog) niet zijn uitgeput. Het College wijst ten eerste op de mogelijkheid voor verdere integratie met de Waterwet. De brief aan de Tweede Kamer van 30 november 2005¹ is een stap in deze richting. Het College noemt ook de ontgrondingsvergunning. Het College adviseert de mogelijkheden om in de toekomst meer vergunningen te integreren, te onderzoeken. Hierop is ingegaan in paragraaf 2.3 van de memorie. Het College constateert voorts dat de vergunningen van medeoverheden deels verplicht worden geïntegreerd (bijvoorbeeld de kapvergunning) en deels naar keuze van de gemeente kunnen worden geïntegreerd. Ten aanzien van de tweede categorie adviseert het College het gebruik van deze mogelijkheid te stimuleren. Hierop is in paragraaf 7.3 van de memorie ingegaan.

Het College heeft aandacht gevraagd voor de start van het implementatieprogramma digitalisering (vanaf 1 januari 2006). De ICT-infrastructuur is van zeer groot belang voor de omgevingsvergunning. Het College ziet op

¹ Kamerstukken II 2005/06, 29 383/28 325, nr. 40.

dit punt risico's en adviseert ervoor te zorgen dat de ICT-infrastructuur zo snel mogelijk gereed is. Hierop is ingegaan in paragraaf 7.4. Het College gaat er van uit dat de berekening van het effect op de administratieve lasten aan Actal ter toetsing wordt voorgelegd.

Verder heeft het College kennisgenomen van het voornemen om bij amvb uniforme indieningsvereisten voor te schrijven. Het College ziet dit als een cruciaal onderdeel van de nieuwe omgevingsvergunning. Het College gaat ervan uit dat deze regelgeving met een nadere kwantificering van de gevolgen voor de administratieve lasten en aandacht voor minder belastende alternatieven voor advies aan Actal wordt voorgelegd. Het College hecht bovendien aan de verdere integratie van toetsingskaders en adviseert te waarborgen dat ook op deze onderdelen in de toekomst verdergaande reducties worden gerealiseerd. Hierop is in paragraaf 2.3 ingegaan.

9.3 Bestuurlijke lasten voor gemeenten, provincies en rechtspraak

De bestuurlijke lasten van de Wabo zijn onderzocht door een extern bureau¹.

Voor bestuurlijke lasten zijn in tegenstelling tot de administratieve lasten geen vastgestelde definitie en standaardkostenmodel beschikbaar. Voor het onderzoek is de volgende definitie gebruikt. Bestuurlijke lasten zijn de kosten voor overheidsorganisaties voor het uitvoeren of uit laten voeren van handelingen die direct voortvloeien uit de informatieverplichtingen voor bedrijven uit de wet- en regelgeving. Het gaat om het beoordelen, verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Deze kosten hebben betrekking op de door de overheidsorganisaties bestede tijd (uitgedrukt in euro's na vermenigvuldiging met een uurtarief) en de gemaakte (out-of-pocket) kosten (uitgedrukt in euro's). Hieronder vallen niet de kosten die voortvloeien uit bijvoorbeeld het opstellen van beleid dat van invloed is op de wijze van vergunningverlening, noch de kosten die bestuursorganen moeten maken voor het aanvragen van vergunningen voor eigen activiteiten (bijvoorbeeld de aanvraag van een vergunning voor de bouw van een nieuw stadhuis).

Voor het berekenen van de bestuurlijke lasten hebben de principes, uitgangspunten en het kostenmodel van de administratieve lasten als voorbeeld gediend. Op deze wijze is aangesloten bij de systematiek die ook voor andere onderzoeken naar uitvoeringskosten van de overheid is toegepast.

De bestuurlijke lasten zoals gedefinieerd, zijn niet als zodanig in eerdere onderzoeken of uitgevoerde metingen beschreven. Uit een korte inventarisatie is naar voren gekomen dat er wel landelijke onderzoeken zijn uitgevoerd naar de uitvoeringslasten van overheden. In deze onderzoeken is ingegaan op de hoofdlijnen over de uitvoeringslasten, maar deze geven onvoldoende inzicht in de bestuurlijke lasten naar de onderscheiden vergunningen die in de omgevingsvergunning worden geïntegreerd of bij de omgevingsvergunning worden aangehaakt. Om een beter inzicht te krijgen in de lasten per geval zijn 5 gemeenten en 3 provincies benaderd. Daarnaast is gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van 2 regionale diensten en 2 bureaus die zich in opdracht van het bevoegd gezag bezig houden met vergunningverlening. Op basis van deze gegevens is indicatief inzicht verkregen in de bestuurlijke lasten voor het verstrekken van de vergunningen in de huidige situatie. Hierbij wordt benadrukt dat het gaat om indicatieve gegevens op hoofdlijnen. Voor de gegevens over aantallen en frequenties is aangesloten bij de aantallen en frequenties zoals deze zijn opgenomen in verschillende nulmetingen.

De bestuurlijke lasten in de huidige situatie bedragen circa € 397 mln. per jaar. Het gaat om lasten in de fase van de aanvraag, beoordeling van de aanvraag en opstellen van vergunning en voorschriften, bezwaarproce-

¹ SIRA Consulting, Administratieve en bestuurlijke lasten omgevingsvergunning, 6 april 2006.

dures en inspecties. Lasten in de beroepsfase zijn buiten beeld gebleven. Van de totale lasten doet € 16 mln. zich voor in de aanvraagfase, € 339 mln. in de beoordelingsfase, € 9 mln. in de bezwaarfase en € 33 mln. in de toezichtsfase. Van de bestuurlijke lasten komt 96% (€ 379 mln.) voor rekening van de gemeenten en 4% (€ 18 mln.) voor rekening van de provincies.

De toekomstige lasten zijn in het onderzoek uitgesplitst naar de volgende onderdelen: vooroverleg, ontvangstbevestiging plus beoordeling ontvankelijkheid en toetsing van de aanvraag, opstellen van een ontwerpbeschikking, afstemming en coördinatie, publiceren van een ontwerpbeschikking, opstellen van een beschikking, publiceren van een beschikking, bezwaarschriftenprocedures en inspecties. Bij het opstellen van de ontwerpbeschikking wordt uitgegaan van een optelsom van de tijdsbesteding voor de verschillende vergunningplichtige activiteiten. Bij de coördinatie/samenloop is uitgegaan van een lastenstijging. Gewerkt is met twee scenario's. In het minimale scenario wordt uitgegaan van een tijdsbesteding van 1,5 uur voor elke vergunningplichtige activiteit die met een andere gecoördineerd moet worden; in het maximale scenario wordt uitgegaan van 3,5 uur. Voor de overige onderdelen wordt uitgegaan van een tijdsbesteding die hoger is dan de hoogste tijdsbesteding per individuele vergunning en lager dan de som van de tijdsbesteding van alle individuele vergunningen. Vanuit dit uitgangspunt wordt ingeschat dat bij de overige onderdelen de lasten dalen.

Met enige voorzichtigheid verwachten de onderzoekers dat de totale bestuurlijke lasten in het minimale scenario iets zullen dalen, maar in het maximale scenario iets zullen stijgen. Een en ander hangt met name af van de wijze waarop het bevoegd gezag de afstemming en coördinatie regelt tussen de verschillende onderdelen van de vergunningaanvraag en met andere bestuursorganen indien die bij de aanvraag betrokken zijn. Bij deze uitkomst past de kanttekening dat de bestuurlijke lasten van de fase van beroep, hoger beroep en voorlopige voorzieningen niet zijn meegeteld. De vermindering met 200 000 vergunningen zal zeer waarschijnlijk een reductie van de bestuurlijke lasten in deze fase veroorzaken.

Voor de gemeenten zullen de lasten volgens dit onderzoek in het minimale scenario iets dalen en in het maximale iets stijgen. Het verwachte effect is ten hoogste 2,7%. Voor de provincies is volgens het onderzoek in beide scenario's een significante stijging van de bestuurlijke lasten te verwachten, omdat de provincies een groter aantal vergunningen zal gaan afgeven. De stijging is geraamd op ruim 10% (van € 18 mln. naar € 20,3 of 20,5 mln.). Deze effecten zullen worden gezien in het kader van de begeleiding van de invoering van de omgevingsvergunning. Wat betreft de financiering moet daarbij worden bedacht dat ook een deel van de (bouw)legesinkomsten naar de provincies zal toevloeien.

Naast permanente veranderingen in de bestuurlijke lasten brengt de Wabo eenmalige lasten in de invoeringsfase tengevolge van de omschakeling naar het nieuwe vergunningstelsel met zich. Daarin vallen drie componenten te onderscheiden: het kennisnemen van de Wabo-regelgeving, het aanpassen van de organisatie en het ontwikkelen van de competenties van vergunningverleners en handhavers. Over de precieze omvang van zowel de structurele en eenmalige lasten vindt nog overleg plaats met de betrokken overheden. Deze lasten moeten bovendien worden beschouwd in het bredere kader van wijzigingen in de regelgeving waarop ook in paragraaf 7.8 is ingegaan. Bij de voorbereiding van de begroting voor 2008 en volgende jaren zullen de resultaten van het overleg met de andere overheden mede in relatie tot de plussen en minnen van bedoelde wijzigingen op personeel en materieel gebied op

een rij worden gezet, waarbij niet is uitgesloten dat ter dekking van de kosten van gemeenten en provincies als gevolg van de Wabo nog voorzieningen zullen worden getroffen.

De Wabo zal naar verwachting leiden tot een vermindering van de lasten van beroep voor zowel rechtbanken als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tengevolge van de integratie van een groot aantal besluiten, waardoor het aantal beroepen zal afnemen. Hier tegenover staat een lastenverzwaring voor de rechterlijke macht ten gevolge van het introduceren van beroep in twee instanties. De budgettaire gevolgen van respectievelijk de lastenverlichting bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de lastenverzwaring bij de rechterlijke macht zullen nader in kaart worden gebracht. Financiering van de extra werklast bij de rechterlijke macht zal in eerste instantie gevonden worden in de besparingen die bij de Raad van State zullen optreden.

10. Binnengekomen reacties

Op 10 mei 2005 is een voorontwerp van de Wabo gepubliceerd en aan een groot aantal instanties, waaronder IPO, VNG, UvW, Bouwend Nederland, NVB Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers, MKB Nederland, VNO/NCW, LTO Nederland, NEPROM (Vereniging van Nederlandse Projectontwikkelingsmaatschappijen) en Stichting Natuur & Milieu, voor commentaar toegezonden. Tevens is het voorontwerp naar de andere departementen en naar een aantal wetenschappers gezonden en gepubliceerd op internet, waarbij een ieder de gelegenheid is geboden te reageren. Hierop zijn zo'n 20 commentaren ontvangen. Deze commentaren zijn geanalyseerd en er is een reactie op gemaakt, die in oktober 2005 aan de betrokken organisaties is toegezonden. De commentaren hebben op een groot aantal punten geleid tot aanpassing van de wettekst en de memorie van toelichting. De belangrijkste punten uit deze reacties worden hierna weergegeven en er wordt uiteengezet hoe hiermee is omgegaan.

In het algemeen is men positief over de doelstellingen en uitgangspunten van het voorontwerp. De VNG en het IPO waren echter met name beducht voor de organisatorische consequenties van de wet. Dit heeft na bestuurlijk overleg geleid tot verschuiving van inwerkingtreding van de wet. Het IPO had voorts een groot aantal opmerkingen. Het is vooral beducht voor de taakverzwaring ten gevolge van de overgang van gemeentelijke taken bij een provinciale omgevingsvergunning (circa 1–2%). Om hieraan tegemoet te komen is een bepaling in artikel 2.11 opgenomen, op basis waarvan de provincie (en de minister, indien bevoegd gezag) de gemeente expliciet kan verzoeken om advies uit te brengen over gegevens zoals de toetsing aan het bestemmingsplan, en over de aan de vergunning te verbinden voorschriften. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat de provincie gebruik kan maken van de gemeentelijke deskundigheid. Ten aanzien van lozingen komt uit vrijwel alle reacties naar voren dat men van mening is dat alle lozingen op oppervlaktewater meegenomen moeten worden in de omgevingsvergunning. De UvW heeft een andere mening. Zij wil de mogelijkheid behouden om rechtstreeks eisen te stellen aan alle (indirecte) lozingen en handhavingsbevoegdheden behouden. Hierop is ingegaan in paragraaf 11.8 van deze memorie. Korthedshalve wordt hiernaar verwezen.

In de reacties ten aanzien van de leges, afkomstig van bedrijfsleven wordt voorgesteld de (bouw)leges af te schaffen. Hierop is conform het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen geantwoord dat het kabinet vooralsnog geen aanleiding ziet om het pleidooi van de ondernemersorganisaties inzake afschaffing van legesheffing over te nemen (zie hiervoor uitgebreid paragraaf 5.3).

Verder bestaat bij de VNG en de NVB Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers de indruk dat de omgevingsvergunning niet of onvoldoende aansluit bij het ontwikkelings- en bouwproces. Dit berust op een misverstand. Het nieuwe stelsel bevat hiertoe ten minste dezelfde mogelijkheden als thans. Naar aanleiding hiervan zijn de passages in het algemene deel over de gefaseerde vergunningverlening (paragraaf 4.6) en de omgevingsvergunning voor deelprojecten (paragraaf 4.5) aangepast.

11. Relatie met andere wetgeving

11.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt in hoofdlijnen ingegaan op de consequenties van het wettelijke stelsel van de omgevingsvergunning voor de wettelijke regelingen die onder de reikwijdte van de omgevingsvergunning vallen. Een en ander zal in de invoeringswet concreet worden uitgewerkt. Aan de voorbereiding daarvan is reeds in 2006 begonnen.

11.2 Wet milieubeheer

De invoering van de omgevingsvergunning heeft ingrijpende consequenties voor met name de hoofdstukken 8 en 18 van de Wm. De toestemmingstelsels uit hoofdstuk 8 van de Wm worden in de omgevingsvergunning geïntegreerd of haken hierbij aan (zie paragraaf 2.3 e.v. en de bijlage, onderdelen I en II). De verbodsbepaling van artikel 8.1 zal komen te vervallen en is opgenomen in artikel 2.1 van de Wabo. Het vervallen van de verbodsbepaling zal in de invoeringswet worden geregeld. Ook de regeling van artikel 8.19, tweede lid, van de Wm (meldingsplicht bij verandering van de inrichting of de werking daarvan die niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu) is in het nu voorliggende voorstel geïntegreerd en zal dus vervallen. Voor zover de toestemmingstelsels niet worden geïntegreerd, maar wel aanhaken, kunnen zij niet vervallen. Immers, wanneer er geen sprake is van samenloop met een omgevingsvergunningplichtig project, blijft het toestemmingsvereiste uit de betreffende bepaling als zelfstandige toestemmingsvereiste (geen omgevingsvergunning) gelden. Met betrekking tot de Wm betreft dit artikel 1.3, eerste lid (onthefving regels provinciale milieuverordening), artikel 10.63, eerste lid (onthefving van het verbod te lozen op het openbaar riool), artikel 10.63, tweede lid (onthefving van het verbod zich van afvalstoffen te ontdoen door deze buiten een inrichting te verbranden) en artikel 10.63, derde lid (onthefving van het verbod buiten een inrichting afvalstoffen te storten). Ook de meldingsplicht op basis van artikel 8.40 van de Wm voor niet vergunningplichtige inrichtingen haakt aan bij de omgevingsvergunning. Deze meldingen komen in beeld indien voor een project zowel een meldingsverplichting als een vergunningplicht op grond van deze wet geldt. Denk aan een omgevingsvergunning voor het bouwen die samenloopt met een meldingsverplichting. Het doen van een melding is straks een van de indieningsvereisten voor de aanvraag om een omgevingsvergunning. Een en ander heeft consequenties voor het bepaalde in de artikelen 8.40 en verder van de Wm en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten. Dit zal geregeld worden in de invoeringswet en het uitvoeringsbesluit. Ook ten aanzien van de handhaving heeft de Wabo ingrijpende consequenties voor de Wm waarop in hoofdstuk 6 van deze memorie is ingegaan.

11.3 Wet ruimtelijke ordening

Een van de beleidsterreinen op het gebied van VROM waarvan de wetgeving met betrekking tot toestemmingen en handhaving geïntegreerd wordt in deze wet, is de ruimtelijke ordening. De wettelijke regeling

daarvan is te vinden in de WRO en de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. Bij de Eerste Kamer is op dit moment de behandeling vergevorderd van het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening, waarin deze beide wetten samengevoegd worden. Daarom is in de Wabo uitgegaan van het wetsvoorstel Wro, zoals dat luidt na de behandeling in de Tweede Kamer¹. Voor een toelichting op het stelsel van de Wro zij verwezen naar de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel en voor een toelichting op het projectbesluit naar de tweede nota van wijziging². De integratie van verschillende onderdelen van de Wro in de Wabo leidt tot een aantal aanpassingen. Het aspect handhaving is in hoofdstuk 6 van deze memorie toegelicht.

Projectbesluit

In de tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel Wro is een regeling opgenomen over het projectbesluit als opvolger van de welbekende artikel 19-vrijstelling in de huidige WRO. Een projectbesluit heeft een hybride karakter. Enerzijds heeft dit het karakter van een vergunning, omdat het verbod om gronden voor een bepaalde functie te gebruiken, wordt opgeheven, anderzijds heeft dit het karakter van normstelling. Het bijzondere van het projectbesluit is dat het per definitie afwijkt van het bestemmingsplan en dus buiten het bestaande toetsingskader treedt. Bovendien wordt het projectbesluit niet inhoudelijk begrensd; het kan voor projecten van enorme omvang worden gebruikt. Het projectbesluit vormt de eerste stap tot herziening van een bestemmingsplan. Voor de uitvoering van en verdere vergunningverlening voor het project vormt het dus tevens een normstellend, kaderstellend besluit. Gezien het ingrijpende karakter vereist het besluit democratische legitimatie en dient het in beginsel te worden vastgesteld door het normstellend orgaan, de gemeenteraad, en niet door het uitvoerende orgaan. Om dezelfde reden is een gedegen ruimtelijke onderbouwing nodig en een zorgvuldige totstandkomingsprocedure. Tevens zijn mogelijkheden tot interventie voor het Rijk en de provincie noodzakelijk.

Hoewel het projectbesluit een hybride karakter heeft, waarbij het kaderstellende aspect vooropstaat, is er toch voor gekozen het projectbesluit te integreren in de onderhavige wet, met behoud van de waarborgen die vereist zijn voor dit type besluit. Belangrijkste redenen voor integratie zijn het veelal concrete karakter van een projectbesluit, waardoor norm en uitvoering niet goed te onderscheiden zijn, en de omstandigheid dat het projectbesluit veelal zal samenlopen met een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen of een andere concrete activiteit. Integratie met de omgevingsvergunning heeft voor zulke gevallen grote praktische voordelen. In een dergelijke omgevingsvergunning zijn kaderstelling en vergunning in een besluit geïntegreerd. De Wabo voorziet daarnaast in de mogelijkheid om een louter kaderstellend «projectbesluit» te nemen en wel in de vorm van een eerste fase-besluit van een omgevingsvergunning. Zo'n besluit spitst zich immers toe op de voornamelijk planologische afweging of een project op een bepaalde locatie acceptabel is, waarbij tevens kan worden aangegeven welke voorschriften zullen worden gesteld.

Procedure projectbesluit

Op de aanvraag om een omgevingsvergunning tot (een buitenplanse) afwijking van het bestemmingsplan is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing. Het besluit tot afwijking van een bestemmingsplan dient voorzien te worden van een goede ruimtelijke onderbouwing. Aan de noodzaak om de gemeenteraad een centrale rol te laten houden in het proces zal worden tegemoetgekomen, door bij amvb te bepalen dat alleen kan worden afgeweken van het bestemmingsplan na verlening van een vvgb door de raad. Teneinde de waarborgen die het projectbesluit omgeven te handhaven, worden bij de uitgebreide voorbereidings-

¹ Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening in verband met de grondexploitatie (Grondexploitatiewet), Kamerstukken I 2005/06, 30 218, A is niet verwerkt in de Wabo.

² Kamerstukken II 2003/04, 28 916, nr. 9.

procedure enkele specifieke bepalingen uit de Wro overgenomen. Vanwege het ingrijpende karakter is het wenselijk dat het ontwerpbesluit en de bijbehorende stukken aan de diensten van het Rijk en de provincie die er belang bij hebben en aan de betrokken waterschappen en belanghebbende gemeentebesturen worden toegezonden. Tevens zal bij amvb bekendmaking van het ontwerpbesluit en het vastgestelde besluit in de Staatscourant worden voorgeschreven, om beperkt gerechtigden en organisaties die bepaalde in het geding zijnde belangen behartigen ervan in kennis te stellen. Om dezelfde reden is de in de Wro voor het projectbesluit voorgestelde interventiemogelijkheid voor het Rijk en de provincie overgenomen. Deze kan worden toegepast indien het Rijk of de provincie een zienswijze hebben ingediend en deze niet is overgenomen in het besluit.

De regeling van het projectbesluit in de Wro bevat nog enkele afwijkende bepalingen met betrekking tot beslistermijnen en de bekendmaking. Die zijn niet overgenomen in de Wabo, omdat het belang van harmonisatie zwaarder weegt dan het belang dat met die bepalingen is gediend.

Provinciaal- en rijksprojectbesluit en realisatie van grote projecten

Niet alleen de gemeente, maar ook het Rijk en de provincie kunnen een projectbesluit nemen.

De regeling van rijks- en provinciaal projectbesluit in het wetsvoorstel Wro kent enkele bijzondere elementen, welke bij uitvoeringsbesluit krachtens de Wabo zullen worden overgenomen. Het toepassingsbereik van een rijks- of provinciaal projectbesluit is beperkt. Een rijksprojectbesluit kan alleen worden genomen ter verwezenlijking van een project van nationaal belang, een provinciaal projectbesluit alleen ter verwezenlijking van een project van provinciaal belang. Bij een rijksprojectbesluit treedt de minister in plaats van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Bij een provinciaal projectbesluit treden gedeputeerde staten in de plaats van burgemeester en wethouders en treden provinciale staten in plaats van de gemeenteraad. Door de Wabo verandert een rijksprojectbesluit in een omgevingsvergunning op rijksniveau. Bij grote projecten wordt de besluitvorming over een projectbesluit meestal voorafgegaan door een structuurvisie en milieueffectrapportage en gevolgd door aanvragen om een aantal uitvoeringsvergunningen. De Wabo leidt er toe dat in plaats van een projectbesluit veelal eerst een eerste fase-beschikking zal worden aangevraagd (zie paragraaf 4.6). Voor de verschillende activiteiten van een project, afhankelijk van de planning van de uitvoering, zal vervolgens een complete omgevingsvergunning voor dat project worden gevraagd. De omgevingsvergunning op rijks- en provinciaal niveau heeft overigens geen exclusieve betekenis voor de realisatie van grote ruimtelijke projecten. Voor infrastructuurprojecten blijft de Tracéwet het aangewezen kader vormen.

Buitenwerkingstelling van een beheersverordening voor een project

Bij amendement is aan de Wro een regeling toegevoegd van een beheersverordening. De beheersverordening is bedoeld om op een eenvoudige en snelle wijze voor laag-dynamische gebieden een planologische regeling te kunnen bieden gericht op handhaving van de bestaande situatie. In de Wro is ook een regeling opgenomen voor de realisatie van een project in strijd met de verordening. Artikel 3.31, eerste lid, maakt het mogelijk voor zo'n project de beheersverordening buiten werking te stellen. Deze buitenwerkingstelling is naar zijn aard te vergelijken met een projectbesluit en volgt dezelfde procedure. In de Wabo is deze «ontheffing» op dezelfde wijze verwerkt als het projectbesluit.

Ontheffingen

De in het wetsvoorstel Wro opgenomen binnenplanse ontheffing van een bestemmingsplan (3.6, eerste lid, onder c, van de Wro), tijdelijke onthef-

ving van een bestemmingsplan (3.15, eerste lid, van de Wro) en de ontheffing van een bestemmingsplan voor gevallen welke zijn aangewezen bij algemene maatregel van bestuur (3.16, eerste lid, van de Wro, de kruimellijst) zijn geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Datzelfde geldt eveneens voor vergelijkbare ontheffingen van de beheersverordening (3.29, zesde lid, van de Wro). Tot slot is de in een beheersverordening opgenomen mogelijkheid tot ontheffing van regels in de beheersverordening (artikel 3.29, vierde lid, van de Wro) geïntegreerd in de omgevingsvergunning.

Procedure ontheffingen

In het wetsvoorstel voor de Wro is voor de binnenplanse ontheffing voorgeschreven dat belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze naar voren te brengen. Op de andere soorten ontheffingen wordt de u.o.v.-procedure van de Awb van toepassing verklaard. Met de integratie van de Wro in de Wabo verandert het volgende. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning, inhoudende een binnenplanse ontheffing, zal de reguliere voorbereidingsprocedure volgen. In artikel 4:8 van de Awb is een vormvrije verplichting voor het bestuursorgaan opgenomen om derdenbelanghebbenden te horen indien deze naar verwachting bedenkingen hebben. Bij zaken op het terrein van de ruimtelijke ordening is dat vrijwel per definitie het geval. Mede gezien het feit dat deze binnenplanse besluiten al voldoende ingekaderd zijn in het bestemmingsplan wordt deze bepaling voldoende geacht om de belangen van derden voor het naar voren brengen van zienswijzen te waarborgen.

Voor de ontheffing voor gevallen welke zijn aangewezen bij amvb zal eveneens de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing zijn. Deze aanwijzing zal mede daarom uitsluitend kruimelgevallen betreffen. Net als in de Wro het geval is dient ten aanzien van de tijdelijke ontheffingen de uitgebreide voorbereidingsprocedure worden gevolgd omdat het hier om ingrijpende projecten kan gaan. Belangrijke vernieuwingen ten opzichte van de Wro zijn dat er bij of krachtens amvb indieningsvereisten zullen worden vastgesteld. Op dit moment zijn er geen wettelijke indieningsvereisten op het terrein van de ruimtelijke ordening. Voorts regelt de Wabo tezamen met de Awb de in behandelingneming van aanvragen.

Rol bestemmingsplan bij vergunningaanvragen

Hoewel de inpassing van het projectbesluit en de buitenwerkingstelling van de beheersverordening voor een project in de omgevingsvergunning er toe lijkt te leiden dat het bestemmingsplan een minder centrale rol zal vervullen in de ruimtelijke ordening, is dat geenszins het geval. Het bestemmingsplan blijft het instrument voor de gemeente om het ruimtelijk beleid bindend in vast te leggen. Mede daarom is in het wetsvoorstel voor de Wro bepaald dat een projectbesluit binnen een bepaalde periode gevolgd moet worden door een herziening van het bestemmingsplan. Ook voor bouwplannen blijft de bestaande situatie in essentie gehandhaafd. Een bouwplan dient getoetst te worden aan het bestemmingsplan en wordt bij strijd daarmee in beginsel geweigerd.

Door de integratie van het projectbesluit en de ontheffingen uit de Wro zal een aanvraag om een omgevingsvergunning die in strijd is met een bestemmingsplan, tevens worden behandeld als een aanvraag tot afwijking van het bestemmingsplan. Indien geen vergunningverlening mogelijk is met toepassing van een van de in de Wro opgenomen ontheffingen, kan de afwijking alleen in het belang van een goede ruimtelijke ordening worden toegestaan en moet die voorzien worden van een goede ruimtelijke onderbouwing. Er kunnen zwaarwegende argumenten en belangen zijn om af te wijken van een bestemmingsplan en inbreuk te maken op de rechtszekerheid die dat plan behoort te bieden. In veel gevallen zal een gemeente echter een verzoek om afwijking moeten afwijzen met een verwijzing naar nog steeds valide uitgangspunten van het bestemmings-

plan. Hoewel de Wabo het limitatief-imperatieve stelsel van toetsing van de huidige bouwvergunning lijkt te nuanceren, brengt het dus praktisch gezien geen wijziging in de huidige wijze van toetsing van bouwaanvragen aan het bestemmingsplan en de afweging over afwijking daarvan.

Rol provinciale verordeningen en amvb op grond van de Wro

De provinciale verordening op grond van artikel 4.1, eerste lid, van de Wro en de amvb op grond van artikel 4.3, eerste lid, van de Wro bevatten bepalingen waaraan een gemeentelijk bestemmingsplan moet voldoen. De verordening of amvb kan tevens regels bevatten, die rechtstreeks werken of die als weigeringsgrond gelden voor bepaalde vergunningen of toestemmingen, totdat een bestemmingsplan is aangepast. In de Wro is voorzien dat een bouw-, sloop- of aanlegvergunning geweigerd moet worden bij strijd met een als zodanig aangemerkte regel in een verordening of amvb. In de artikelen 2.11, 2.12 en 2.13 van de Wabo is een vergelijkbare regeling opgenomen. De betreffende regels kunnen de mogelijkheid bevatten om in specifieke gevallen af te kunnen wijken van de regels. Deze ontheffingsmogelijkheid is geïntegreerd in de Wabo. Voor het bouwen en aanleggen lost deze ontheffing op in artikel 2.1, eerste lid, onder a en b. Voor andere activiteiten dan bouwen en aanleggen is aan onderdeel c van het laatstgenoemde artikellid een grondslag voor deze ontheffing toegevoegd.

Vergunningen

Het wetsvoorstel Wro bevat twee vergunningstelsels. In een bestemmingsplan, beheersverordening of inpassingsplan kan een verbod worden opgenomen om werken of werkzaamheden uit te voeren zonder aanlegvergunning en een verbod om bouwwerken te slopen zonder sloopvergunning. Deze vergunningstelsels kunnen ook worden opgenomen in een voorbereidingsbesluit. Ook in voorbereidingsbesluiten ter voorbereiding van een rijkof provinciaal inpassingsplan, een provinciale verordening of een amvb, of een provinciale of ministeriële aanwijzing kunnen deze vergunningstelsels worden opgenomen. Deze vergunningen zijn geïntegreerd in de omgevingsvergunning. De weigeringsgronden, aanhoudingsregeling en bijzondere bepalingen over de procedure en inwerkingtreding zijn grotendeels overgeheveld naar de Wabo.

11.4 Woningwet

Zoals al bij de reikwijdte is aangegeven zullen de toestemmingstelsels bij of krachtens de Ww in de Wabo worden geïntegreerd. Dit zal bewerkstelligd worden door in de invoeringswet de toestemmingstelsels (verbodsbepalingen) op grond van artikel 6 (ontheffing Bouwbesluit 2003), artikel 11 (ontheffing Bouwverordening) en artikel 40, eerste lid (bouwvergunning), van de Ww, en de gebruiks- en sloopvergunning, te schrappen. Deze toestemmingstelsels zijn in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo opgenomen. Ten aanzien van de handhaving zal hoofdstuk 5 van de Wabo van toepassing zijn op de bouw. In de invoeringswet zullen die toezichtbepalingen vervallen.

De Ww kent een onderscheid tussen een lichte en een reguliere bouwvergunning waarop binnen 6 onderscheidenlijk 12 weken na ontvangst van de aanvraag beslist dient te worden. In de Wabo komt dit onderscheid niet terug. In de invoeringswet zal aan dit onderscheid een einde worden gemaakt. Het ligt hierbij in de rede om de categorie licht-vergunningplichtige bouwwerken deels onder te brengen bij de categorie vergunningsvrije bouwwerken en deels onder de categorie reguliere bouwwerken. Op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing, hetgeen

betekent dat er een beslistermijn van 8 weken geldt na ontvangst van de aanvraag.

De verlening van rechtswege die nu ook onderdeel uitmaakt van de Ww, is in de Wabo met meer waarborgen omkleed. Hiervan wordt kennisgegeven overeenkomstig de wijze waarop kennis is gegeven van de aanvraag (in de Ww krijgt alleen de eigenaar of hoofdgebruiker van een naburig ander gebouw een kennisgeving). De beschikking treedt in werking met ingang van de eerste dag na afloop van de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift.

Ook de vergunningverlening in twee fasen komt in de Wabo terug, alleen is de toetsing veel ruimer, naast de bouwaspecten, komen nu ook milieu-, ruimtelijke ordenings- en monumentenaspecten aan de orde.

Een van de uitgangspunten van de Wabo is de uniforme vaststelling van de indieningsvereisten. In een amvb op grond van de Wabo zal worden aangegeven welke gegevens bij de aanvraag moeten worden verstrekt om tot een ontvankelijke aanvraag te komen. De Ww kent thans een eigen regeling, namelijk het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning. Dit besluit zal samen met het lvb worden geïntegreerd in de hiervoor bedoelde amvb op grond van de Wabo (zie ook paragraaf 7.2).

Verder zullen in de invoeringswet de definities van de Ww worden aangepast. Zo zullen bijvoorbeeld de definities «inspecteur», «reguliere bouwvergunning», «lichte bouwvergunning» en «standplaats» vervallen en zullen andere definities worden aangepast (bijvoorbeeld daar waar wordt verwezen naar de bouwvergunning). De definitie «standplaats» is niet nodig voor het verlenen van een bouwvergunning. De standplaats is namelijk voldoende «ruimtelijk» geregeld in het bestemmingsplan en de eisen die in het Bouwbesluit 2003 gesteld worden, zijn niet gekoppeld aan de standplaats maar aan de woonwagen. Een omgevingsvergunning kan worden verleend voor het bouwen van een bouwwerk; hieronder valt een woonwagen.

11.5 Tracéwet

Een tracébesluit op grond van de Tracéwet vormt een kader voor de verlening van de benodigde uitvoeringsvergunningen, zoals kap-, sloop- en bouwvergunningen, grondwatervergunningen, ontgrondingsvergunningen en vergunningen van waterschappen. Het tracébesluit geldt zo nodig tevens als vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de WRO (straks projectbesluit in de zin de Wro) en bevat zo nodig hogere waarden als bedoeld in de Wgh. Het zet voorts een aanlegvergunningstelsel uit een bestemmingsplan opzij. Voor zover het tracébesluit als een projectbesluit in de zin van de Wro geldt, dan wel een besluit tot vaststelling van hogere waarden bevat of een aanlegvergunning opzij zet, komt het tracébesluit overeen met besluiten die in de Wabo zullen worden geïntegreerd. Niettemin is afgezien van integratie in de Wabo. Die wet richt zich op toestemmingen die door bedrijven en burgers worden aangevraagd. Dat is bij een tracébesluit niet aan de orde. Daarnaast bevat de Tracéwet tal van afwijkende bepalingen (onder andere betreffende de procedure voor de totstandkoming van een tracébesluit en de coördinatieregeling en interventieregeling bij uitvoeringsvergunningen). Daardoor zou inpassing in de Wabo leiden tot toevoeging van tal van bijzondere bepalingen, terwijl in de praktijk de integratie geen belangrijke voordelen oplevert. De Tracéwet kan gezien worden als een *lex specialis* ten opzichte van de Wabo, hetgeen impliceert dat regelingen in de Tracéwet voorgaan.

11.6 Monumentenwet 1988

Zoals in paragraaf 2.2 over de reikwijdte al is aangegeven heeft de Wabo ook betrekking op de Mw, waarvoor de Minister van OCW primair verantwoordelijk is. De zorg voor het onroerend cultureel erfgoed is een geza-

menlijke verantwoordelijkheid van overheden en particulieren. Als gevolg van de eerste Monumentenwet (1961) kreeg het Rijk een belangrijke centrale plaats in het formele stelsel van de monumentenzorg, met onder meer de aanwijzing van rijksmonumenten en een vergunningstelsel. Tevens werd het begrip beschermd dorps- en stadsgezicht geïntroduceerd. Ten slotte werd in de toenmalige wet een regeling opgenomen voor het verrichten van oudheidkundig bodemonderzoek en voor de daarbij opgedane oudheidkundige vondsten. Met de Mw is het stelsel van de rijksmonumentenzorg herzien. Belangrijke overwegingen daarbij waren het vereenvoudigen van de procedures, het verder inschakelen van de andere overheden door overdracht van een deel van de rijksbevoegdheden – met name richting gemeenten – en de verbetering van de regeling voor de archeologie.

De omgevingsvergunning beoogt de diverse toestemmingstelsels met betrekking tot de fysieke leefomgeving te integreren tot één omgevingsvergunningstelsel. Daarbij kunnen ook door de overheid beschermde cultuurhistorische waarden in het geding zijn, zoals bij beschermde monumenten in de zin van de Mw of monumenten die zijn beschermd op grond van een provinciale of gemeentelijke monumentenverordening of bij beschermde stads- en dorpsgezichten in de zin van de Mw. Volgens de Mw is een vergunning vereist voor het afbreken, verstoren, verplaatsen, wijzigen, herstellen of (laten) gebruiken van een beschermd rijksmonument op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar wordt gebracht, en voor het geheel of gedeeltelijk afbreken van een bouwwerk in een beschermd stads- of dorpsgezicht, tenzij ingevolge een aanschrijving van burgemeester en wethouders. Aangezien het om plaatsgebonden activiteiten gaat, is besloten om ook de vergunningen uit de Mw te integreren in de omgevingsvergunning. Een extra overweging daarvoor is dat de verlening van de vergunningen op grond van de Mw in de praktijk vaak samenloopt met de verlening van een bouwvergunning of aanlegvergunning. Uitgangspunt is dat het huidige beschermingsniveau van op grond van Mw beschermde monumenten en stads- en dorpsgezichten gehandhaafd blijft en zo mogelijk kan worden versterkt na invoering van de omgevingsvergunning.

Gebouwde monumenten, archeologie en dorps- en stadsgezichten

De integratie van het vergunningstelsel uit de Mw betreft allereerst de vergunningverlening ten aanzien van gebouwde rijksmonumenten (nu ongeveer 3000 per jaar). De vergunningverlening met betrekking tot archeologische monumenten is buiten het traject van de omgevingsvergunning gelaten. Belangrijke overweging daarbij is dat door het kleine aantal archeologische monumentenvergunningen (ongeveer 60 per jaar) de voordelen van de éénloketedachte niet opwegen tegen de nadelen van een in geval van integratie in de omgevingsvergunning noodzakelijke complexe bestuurlijke herziening van het stelsel.

Hoewel de beschermde archeologische monumenten buiten de Wabo blijven, betekent dat niet dat het belang van de archeologie buiten bereik blijft. Als gevolg van de invoering van het Verdrag van Malta via het nog in parlementaire behandeling zijnde wetsvoorstel inzake de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) zal het archeologisch belang worden geïntegreerd in de Ww, de Ontgrondingenwet, de Wro en de Wm. Voornoemde wetten zullen met uitzondering van de Ontgrondingenwet in de Wabo worden geïntegreerd. Langs deze weg zal dus ook de archeologie binnen het bereik van de omgevingvergunning komen.

Ten slotte wordt opgemerkt dat ook de in de Mw geregelde sloopvergunning voor bouwwerken in beschermde dorps- en stadsgezichten in de Wabo zal worden geïntegreerd.

Procedure

Indien de omgevingsvergunning betrekking heeft op een rijksmonument ten aanzien waarvan activiteiten worden verricht in de zin van artikel 2.1, eerste lid, onder f, wordt de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd (zie artikel 3.9, eerste lid, onder c, en paragraaf 4.3). Ten aanzien van de gemeentelijke monumenten wordt de reguliere voorbereidingsprocedure gevolgd.

De Staatssecretaris van OCW is voornemens om de adviesplicht van de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM) te herzien en om te zetten in een adviesbevoegdheid. Hierdoor zal de procedure voor rijksmonumenten ook aansluiten op de procedure voor gemeentelijke monumenten. De RACM is per 1 november 2006 ontstaan na de fusie van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RdMz) en de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB).

De procedure in de Wabo komt in hoofdlijnen overeen met de huidige procedure in de Mw, die ook is aangepast aan de u.o.v.-procedure van de Awb. Verschil is wel dat nu in het kader van de Mw de adviezen worden uitgebracht op de aanvraag, en niet op het ontwerpbesluit. De beslistermijn in de Wabo bedraagt 6 maanden met de mogelijkheid deze termijn éénmalig met 6 weken te verlengen (artikel 3.18, tweede lid, van de Awb: ten aanzien van een zeer ingewikkeld of een omstreden onderwerp). De beslistermijn voor rijksmonumenten bedraagt nu 6 maanden, met de mogelijkheid van verlenging met een redelijke termijn, wanneer het gaat om een zeer ingewikkeld of omstreden onderwerp. Een duidelijk verschil met de huidige bepalingen uit de Mw is dat nu op grond van deze wet de werking van een monumentenvergunning wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of op het beroep is beslist. Op grond van de Wabo is voor opschorting hangende het beroep een voorlopige voorziening nodig.

Voor zover de omgevingsvergunning het afbreken van een bouwwerk in een door het Rijk aangewezen beschermd stad- of dorpsgezicht (artikel 2.1, eerste lid, onder h) betreft, wordt de reguliere voorbereidingsprocedure gevolgd (zie paragraaf 4.2). De beslistermijn is hierbij 8 weken (huidige termijn is 12 weken).

Toetsing van het monumentenbelang

De toetsingscriteria voor de verlening van de omgevingsvergunning met betrekking tot rijksmonumenten zijn in principe gelijk aan de criteria die thans gelden voor de verlening van vergunningen, ontheffingen of andersoortige toestemmingen die nu voor een dergelijk project zijn vereist. Ook de – in de Mw bestaande – mogelijkheid om voorschriften aan de vergunning te verbinden blijft ongewijzigd.

Afhankelijk van de concrete aanvraag om een omgevingsvergunning inzake een rijksmonument zal moeten worden afgewogen in hoeverre het belang van het monument in het geding is.

Mede aan de hand van dit criterium zal vervolgens de gemeentelijke monumentencommissie (en bij rijksmonumenten buiten de bebouwde kom gedeputeerde staten) advies uitbrengen aan het college van burgemeester en wethouders. Net als nu is dit advies niet bindend en kunnen burgemeester en wethouders er gemotiveerd van afzien. Op dit moment bestaat er ook nog een adviesplicht van de Staatssecretaris van OCW. Uit een oogpunt van deregulering en beperking van administratieve lasten zal een eind worden gemaakt aan deze dubbele adviesverplichting, en zal de adviesplicht van de staatssecretaris worden omgezet in een adviesbevoegdheid. Vanuit het oogpunt van kwaliteit zal de RAMC, die namens de staatssecretaris de advisering uitvoert, zijn rol als kenniscentrum versterken en desgevraagd deskundige ondersteuning bieden aan gemeenten. Daarnaast zal de staatssecretaris (de RAMC) ook ongevraagd advies kunnen geven. Ook dit advies zal worden verleend binnen het procedurele kader van de omgevingsvergunning.

Waar het gaat om de positie van de diverse adviesorganen en adviseurs die betrokken zijn bij de verlening van de omgevingsvergunning, voorziet de Wabo in een amvb waarin zal worden vastgelegd welke adviseurs voor welke toetsingsaspecten van de omgevingsvergunning dienen te worden geraadpleegd.

Op dit moment bestaat er voor de monumentenvergunning een «voorrangspositie» ten opzichte van andere betrokken vergunningen. Zo kan een bouwvergunning nu pas verleend worden, nadat een monumentenvergunning is verleend. Deze «voorrangspositie» zal verdwijnen. In de Wabo zijn alle belangen nevensgeschikt. Zo wegen alle toetsingskaders uit de verschillende specifieke wetten even zwaar en ook de volgorde maakt geen verschil (zie paragraaf 2.4.1). Strijdigheid met het belang van de monumentenzorg is een expliciete weigeringsgrond. Wordt het belang van de monumentenzorg tekort gedaan, dan biedt dit in het geval van rijksmonumenten een grond voor het weigeren van de omgevingsvergunning. Hetzelfde geldt voor de overige betrokken belangen, die in plaats van na of los van elkaar nu parallel aan elkaar zullen worden beoordeeld.

Het voordeel van het nieuwe systeem is dat er sprake zal zijn van een meer gecoördineerde integrale besluitvorming ten aanzien van de betrokken belangen, waarmee bijvoorbeeld ook tegenstrijdige voorschriften kunnen worden tegengegaan. Zodoende weet de aanvrager beter en sneller waar hij aan toe is. Tevens vindt integratie plaats in één rechtsbeschermingsprocedure. Met betrekking tot de uitvoering van de Mw en de toetsing aan het monumentenbelang zal de samenwerking van VROM met OCW worden versterkt, evenals de afstemming tussen de inspecties van VROM en OCW.

Bevoegd gezag

Evenals in de Mw berust de bevoegdheid tot vergunningverlening voor de omgevingsvergunning in beginsel bij het college van burgemeester en wethouders.

Volgens artikel 14 van de Mw is in twee gevallen echter niet burgemeester en wethouders maar de Minister van OCW het bevoegd gezag voor het verlenen van de vergunning. Dit betreft archeologische monumenten en monumenten die in gebruik zijn bij de Minister van Defensie en tevens een militaire bestemming hebben. Het gaat hier om een bescheiden aantal specifieke gevallen die een zeer specialistische beoordeling vragen. Zoals al hiervoor is aan gegeven, blijven de archeologische monumenten buiten de werking van de omgevingsvergunning. In die gevallen blijft de Minister van OCW bevoegd gezag om op grond van de Mw vergunningen te verlenen. Ten aanzien van de monumenten in relatie tot Defensie zal de Minister van OCW advies uitbrengen.

Het advies van de Raad voor Cultuur over het voorontwerp

Bij brief van 14 juli 2005 heeft de Staatssecretaris van OCW het voorontwerp van de Wabo voor advies aan de Raad voor Cultuur voorgelegd. Hierbij zijn de volgende twee vragen gesteld. Ten eerste: blijft het huidige beschermingsniveau gehandhaafd? Ten tweede: Draagt de Wabo bij aan de vereenvoudiging van de vergunningverlening?

De Staatssecretaris van OCW heeft hierbij de vergunningverlening voor de archeologische monumenten buiten beschouwing gelaten, aangezien bij het geringe aantal archeologische vergunningen de voordelen van de éénloketedachte niet opwegen tegen de nadelen van noodzakelijke bestuurlijke herziening van het stelsel.

Op 10 november 2005 heeft de Raad advies uitgebracht. De Raad constateert dat het beschermingsniveau van de monumentenzorg ook in het nieuwe stelsel gehandhaafd blijft. Daarentegen stelt de Raad ook dat de

Wabo kan leiden tot meer bureaucratische rompslomp die vooral bij de uitvoering tot problemen kan leiden. Volgens de Raad wordt in de Wabo de monumentenvergunningprocedure op zichzelf niet vereenvoudigd. Op basis van het voorgaande is de Raad tot het volgende advies gekomen. Zolang de vergunningverlening voor archeologische monumenten niet in de Wabo wordt meegenomen, blijft het toetsingskader voor vergunningverlening bestaan uit een optelsom van de in de afzonderlijke wetten voorkomende toetsingscriteria en worden niet alle taken en bevoegdheden op lokaal niveau gebundeld. De Raad adviseert daarom het vergunningstelsel in de Mw te handhaven.

Gehoord het advies van de Raad, heeft de Staatssecretaris van OCW besloten het vergunningstelsel van de Mw toch in de Wabo te integreren. De vergunning voor archeologische monumenten wordt, zoals hiervoor is aangegeven, niet in de Wabo opgenomen.

11.7 Natuurbeschermingswet 1998 en Flora- en faunawet

Natuurbeschermingswet 1998

Op grond van de Nb-wet is een aantal projecten of handelingen met negatieve gevolgen voor beschermde gebieden onderworpen aan een vergunningplicht. Deze projecten of handelingen kunnen samenlopen met activiteiten als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo. Hieronder wordt kort geschetst om welke vergunningen het gaat en op welke wijze deze zullen worden aangehaakt bij de omgevingsvergunning.

Op grond van artikel 10 kan de Minister van LNV gebieden aanwijzen als beschermd natuurmonument. Indien dat is gebeurd, geldt er binnen het gebied een vergunningplicht voor handelingen die schadelijk kunnen zijn voor de natuurwaarden van dat gebied. Het gaat om het verrichten, doen verrichten of gedogen van handelingen die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor dieren of planten in het beschermd natuurmonument of die het beschermd natuurmonument ontsieren. Met betrekking tot beschermde natuurmonumenten die waren aangewezen voor de inwerkingtreding van bovengenoemde wet geldt ook een zogenaamde externe werking. Dit houdt in dat ook handelingen die *buiten* een beschermd natuurmonument plaatsvinden maar die schadelijk kunnen zijn voor de natuurwaarden van dat gebied, vergunningplichtig zijn. Op grond van artikel 10a wijst de Minister van LNV gebieden aan ter uitvoering van de zogenaamde Vogel- en habitatrichtlijn. Voor deze gebieden geldt een instandhoudingsdoelstelling voor de daarin aanwezige habitats en soorten. Op grond van artikel 19d geldt een vergunningplicht voor het realiseren van projecten of het verrichten van handelingen met negatieve gevolgen voor die gebieden. Het gaat daarbij om handelingen of projecten die, kort gezegd, de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten aantasten of soorten waarvoor het gebied is aangewezen, verstoren. Bovenstaande vergunningplichten kunnen betrekking hebben op activiteiten van een project waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Bijvoorbeeld het bouwen van een schuur of woning in een dergelijk gebied. Gelet op de doelstelling van de Wabo is het wenselijk dat omtrent de verschillende toestemmingen in één besluit wordt beslist. Dat is mogelijk door de toestemmingen op grond van de artikelen 16 en 19d te laten aanhaken bij de omgevingsvergunning. Er is dan geen afzonderlijke vergunning op grond van de Nb-wet meer nodig. Voor activiteiten waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist, zoals bijvoorbeeld vervoersactiviteiten in de beschermde gebieden, blijft een vergunning op grond van de Nb-wet vereist. Het aanhaken bij de omgevingsvergunning geschiedt indien de toestemmingen, bedoeld in de artikelen 16 en 19d van de Nb-wet, samenlopen met activiteiten van een project waarvoor krachtens de Wabo een omgevingsvergunning is vereist.

In dat geval zal de toestemming omtrent het verrichten van die activiteiten onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning. De Nb-wet zal daartoe zo worden aangepast dat in plaats van een vergunning op grond van artikel 16 of 19d een omgevingsvergunning kan worden verleend. Het toetsingskader van de omgevingsvergunning zal in dat geval worden uitgebreid met het toetsingskader voor een aanvraag om vergunning op grond van artikel 16 of 19d. Verder wordt het mogelijk om aan de omgevingsvergunning voorschriften te verbinden met het oog op de bescherming van de betrokken natuur- en landschapsbelangen. Voor de gevallen waarin een ander orgaan op de aanvraag om een omgevingsvergunning beslist dan het bestuursorgaan dat bevoegd zou zijn de vergunning op grond van artikel 16 of 19d te verlenen (gedeputeerde staten of de Minister van LNV), zal worden bepaald dat de vergunning niet kan worden verleend zonder dat laatstbedoeld orgaan een vvgb heeft afgegeven. Op die manier wordt bereikt dat het op grond van de Nb-wet bevoegde gezag in feite een beslissende invloed heeft op de betrokken natuurbeschermingsaspecten van de omgevingsvergunning.

Flora- en faunawet

Hetgeen hierboven met betrekking tot de Nb-wet is opgemerkt, geldt mutatis mutandis ook voor de Ff-wet. Artikel 19 van de Ff-wet biedt een grondslag om een gebied aan te wijzen als beschermde leefomgeving. In het aanwijzingsbesluit worden de handelingen opgesomd die de leefomgeving zouden kunnen aantasten. Degene die voornemens is één of meer van die handelingen te (doen) verrichten, is verplicht ten minste een maand tevoren daarvan kennis te geven aan gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten kunnen vervolgens bezwaar maken tegen de handeling of daaromtrent voorschriften stellen. Zonder kennisgeving of bij bezwaar van gedeputeerde staten is het verboden om de handelingen te verrichten. Het is mogelijk dat er bij de aanwijzing tot beschermde leefomgeving handelingen worden aangewezen waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Bijvoorbeeld het kappen van bomen. Indien een aanvrager een dergelijke activiteit wil verrichten, is er sprake van samenloop tussen de omgevingsvergunning en de kennisgeving, bedoeld in artikel 26 van de Ff-wet. Deze samenloop zal in de invoeringswet nader worden uitgewerkt. Een andere toestemming die zal aanhaken bij de omgevingsvergunning betreft de mogelijkheid voor de Minister van LNV om ontheffing te verlenen op grond van artikel 75, derde lid, van de Ff-wet. Dat artikel maakt het mogelijk ontheffing te verlenen van een aantal bij of krachtens de Ff-wet opgelegde verplichtingen. Samenloop met activiteiten van een project waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, is daarbij niet uitgesloten. Daarom wordt het mogelijk dat een dergelijke ontheffing in die gevallen aanhaakt bij de omgevingsvergunning. Een omgevingsvergunning zal dan met betrekking tot die handelingen in beginsel slechts kunnen worden verleend, indien geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort (vergelijk artikel 75, vijfde lid, van de Ff-wet). Voor soorten genoemd in bijlage IV van de Habitatrichtlijn, voor beschermde vogelsoorten en voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen beschermde inheemse dier- en plantensoorten geldt daarnaast dat de omgevingsvergunning slechts verleend wordt indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat voor de geplande activiteit en er sprake is van een bij of krachtens de wet genoemd belang (vergelijk artikel 75, zesde lid, van de Ff-wet). Voorts zal de Ff-wet moeten worden aangepast omdat geregeld moet worden dat de Minister van LNV door middel van een vvgb bij de beslissing omtrent de omgevingsvergunning betrokken zal zijn. Tot slot wordt voor de duidelijkheid nog opgemerkt dat het aanhaken alleen betrekking heeft op gevallen waarin er sprake is van samenloop met handelingen waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. In andere gevallen blijft een afzonderlijke kennisgeving of ontheffing noodzakelijk.

In het kader van de voorbereiding van de Wabo en de Waterwet¹ is de samenhang tussen de toestemmingstelsels van VROM en VenW, voor zover betrekking hebbend op water, nader beschouwd. Hierbij is uitgegaan van het rijksbeleid om onderscheid te maken tussen waterketen en watersysteem. Daarbij is met name aandacht besteed aan de mogelijkheden om de administratieve lasten terug te brengen op een zodanige wijze dat de belangen van de bescherming van het oppervlaktewater en de doelmatige werking van de rioolwaterzuiveringsinstallaties gewaarborgd blijven. Dit heeft geleid tot de volgende keuzes ten aanzien van de invulling van het instrumentarium.

- Het toestemmingstelsel voor handelingen in het watersysteem wordt ondergebracht in het toestemmingstelsel op basis van het wetsvoorstel voor de Waterwet. Dit betekent ook dat directe lozingen op oppervlaktewater zoals nu gereguleerd op basis van de Wvo niet in de omgevingsvergunning worden opgenomen, maar in de watervergunning.
- De regels met betrekking tot zogenaamde indirecte lozingen (lozingen die niet rechtstreeks in het watersysteem plaatsvinden, maar in een rioolstelsel) zullen uitsluitend in de omgevingsvergunning of in het stelsel van algemene regels op grond van de Wm worden gesteld. Deze lozingen zullen aldus niet worden gereguleerd in de Waterwet. Op dit moment vindt voor een deel van deze lozingen nog regulering op basis van zowel de Wm als de Wvo plaats.
- De aanvrager van vergunningen, zoals de omgevingsvergunning en de watervergunning, zal terechtkunnen bij één loket in de uitvoering.

Hieronder worden de gemaakte keuzes nader toegelicht.

Directe lozingen op oppervlaktewater

Gekozen is voor een stroomlijning binnen de Waterwet, waarbij één zelfstandig vergunningstelsel voor water overblijft, met voor directe lozingen behoud van de bevoegdheden van de waterbeheerder. Het betreft immers een kerntaak van de waterbeheerder, het in samenhang beoordelen van de effecten op het watersysteem. Deze beoordeling vergt, mede in het licht van internationale verplichtingen zoals de Kaderrichtlijn Water, de nodige kennis en expertise over de chemische en ecologische aspecten van lozingen in relatie tot het watersysteem, die niet aanwezig is bij andere overheden dan de waterbeheerders. In de watervergunning worden naast directe lozingen ook onttrekkingen van oppervlaktewater en grondwater en andere handelingen in het watersysteem opgenomen. Deze kennen nu nog verschillende vergunningstelsels die met de komst van de Waterwet worden geïntegreerd.

Waar mogelijk zal de vergunningplicht overigens worden vervangen door algemene regels. In de milieu- en waterwetgeving nemen geïntegreerde pakketten algemene regels op basis van verschillende wetten een belangrijke plaats in als reguleringinstrument en vervangen voor een steeds groter deel de individuele vergunningplicht. Dit levert een aanzienlijke bijdrage aan de vermindering van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

Indirecte lozingen

De regels met betrekking tot zogenaamde indirecte lozingen (lozingen op de riolering) zullen uitsluitend in het kader van de Wm-vergunning/omgevingsvergunning en algemene regels worden gesteld. Op dit moment vallen de meeste van deze lozingen al uitsluitend onder de Wm. Bij een deel van de indirecte lozingen vanuit bedrijven (ongeveer vijf procent) geldt aanvullend op de regulering in de Wm een regulering op grond

¹ Aangekondigd in de Hoofdlijnennotitie Integratie van waterwetgeving, Kamerstukken II 2003/04, 29 694, nr. 1.

van de Wvo. Het betreft lozingen vanuit ongeveer 20 categorieën bedrijven, de «grotere puntbronnen». Deze lozingen zijn inmiddels in het algemeen gesaneerd. Besloten is om de dubbele regeling voor deze lozingen te laten vervallen. De regels voor indirecte lozingen zullen in de toekomst uitsluitend op de Wm worden gebaseerd en zullen – zoals thans voor de meeste indirecte lozingen al het geval is – mede betrekking hebben op de bescherming van het oppervlaktewater en de rioolwaterzuiveringsinstallatie. Voorwaarde is wel dat de waterbeheerder, die tot nu toe bevoegd gezag was voor deze lozingen, voldoende zeggenschap moet hebben over de regulering en handhaving ervan. Dit volgt uit zijn verantwoordelijkheid voor de waterkwaliteit en het beheer van de rioolwaterzuiveringsinstallatie en is tevens van wezenlijk belang met het oog op de opgaven vanuit de Kaderrichtlijn Water. Ook wordt het van belang geacht dat de capaciteit en deskundigheid bij waterbeheerders behouden blijven en effectief kunnen worden ingezet.

De waterbeheerder zal daarom in kader van het verlenen van de omgevingsvergunning een adviesrecht krijgen. Het advies kan daarbij betrekking hebben op alle indirecte lozingen, maar ook op andere aspecten die voor de bescherming van het oppervlaktewater van belang zijn. Indien de waterbeheerder aangeeft dat door het verlenen van de vergunning de doelmatige werking van rioolwaterzuiveringsinstallatie zou worden belemmerd of het bereiken van de grenswaarden voor de kwaliteit van het oppervlaktewater in het geding komt, en dus aanvullende voorschriften moeten worden opgelegd of de vergunning moet worden geweigerd, wordt het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning verplicht daaraan gevolg te geven.

Met betrekking tot de handhaving zal in de wetgeving worden bepaald, dat waterbeheerders toezicht op de naleving van regels met betrekking tot indirecte lozingen kunnen houden. Daardoor hoeft er niet eerst een aanwijzing door het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning plaats te vinden. Bestuursrechtelijk sanctionerend optreden vindt plaats via het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning en kan dus niet zelfstandig door de waterbeheerder plaatsvinden. De waterbeheerder kan het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning wel verzoeken om sanctionerend op te treden. Wanneer dit nodig is, omdat als gevolg van het niet naleven van de vergunning de doelmatige werking van de rioolwaterzuiveringsinstallatie wordt belemmerd of grenswaarden worden overschreden, moet het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning aan het handhavingsverzoek gevolg geven.

Eén loket

Bij de verdere uitwerking en implementatie van de wetsvoorstellen zal zoveel mogelijk invulling worden gegeven aan de éénloketgedachte. Elementen die daarbij een rol spelen zijn een gecombineerde aanvraag voor de verschillende vergunningen, zoveel mogelijk combineren van overlegmomenten, invulling geven aan het «digitale loket» (een zelfde digitale ondersteuning voor Waterwet en Wabo, zie ook paragraaf 7.4), coördinatie van het afgeven van de omgevingsvergunning en de watervergunning alsmede de handhaving. Uitgangspunt is dat de lastenvermindering bij burgers en bedrijven gemaximaliseerd wordt binnen de kaders van uitvoerbaarheid en doeltreffendheid. Daar waar samenloop is, namelijk bij een activiteit of handeling waarbij zowel een omgevingsvergunning als een watervergunning nodig zijn, zal dat voor de aanvrager niet merkbaar dienen te zijn. Dit betekent dat achter de schermen de samenwerking en coördinatie goed worden geregeld. Eén en ander wordt uitgewerkt in overleg met decentrale overheden en het bedrijfsleven.

11.9 Mijnbouwwet

De Wabo heeft mede betrekking op mijnbouwwerken als bedoeld in de Mbw. Voor zover deze als inrichting in de zin van de Wm kunnen worden aangemerkt is daarvoor momenteel veelal een vergunning op grond van de Wm vereist. Voor mijnbouwwerken die niet als inrichting kunnen worden aangemerkt (bijvoorbeeld ten behoeve van de opsporing van delfstoffen) is momenteel een mijnbouwmilieuvergunning op grond van artikel 40 van de Mbw vereist. Voor deze gevallen is in de toekomst een omgevingsvergunning vereist. In de amvb op grond van artikel 2.5, derde lid, zal de Minister van EZ worden aangewezen als bevoegd gezag. De omgevingsvergunning zal niet alleen betrekking hebben op de milieuaspecten, maar op alle aspecten die samenhangen met het oprichten en in werking hebben van een mijnbouwwerk.

Wat betreft de bouw- en overige voorheen gemeentelijke of provinciale aspecten kan de minister gebruik maken van de in artikel 2.11, derde lid, opgenomen mogelijkheid om hieromtrent de betrokken gemeente of provincie om advies te vragen over de vergunningaanvraag. Op de voorbereiding van de omgevingsvergunning is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing.

In het voorstel voor de invoeringswet zullen de Wm en de Mbw aan de Wabo worden aangepast. Voor mijnbouwwerken in de Exclusieve Economische Zone (EEZ) van de Noordzee blijft de vergunningplicht op basis van artikel 40 van de Mbw onverminderd in stand, aangezien de werkingssfeer van de Wabo zich niet uitstrekt tot de EEZ.

11.10 Wet openbaarheid van bestuur

De openbaarheid van stukken en gegevens, die bij de overheid berusten, is geregeld in de Wet openbaarheid van bestuur en, voor zover het gaat om specifieke milieu-informatie in hoofdstuk 19 van de Wm. De betrokken bepalingen zijn ook van toepassing met betrekking tot de stukken en gegevens die een rol spelen in het kader van het vergunningstelsel en van de handhavingsregeling van de Wabo.

Voor het vergunningstelsel zijn daarbij in het bijzonder van belang de bepalingen van hoofdstuk 19 van de Wm, die het mogelijk maken dat bepaalde gegevens in min of meer versluierde vorm worden verstrekt in een zogenaamde «tweede tekst». De aanvrager van een vergunning of de vergunninghouder kunnen een verzoek tot geheimhouding van gegevens of stukken doen aan het bevoegd gezag, dat daarop binnen een maand moet beslissen. Wordt het verzoek toegestaan dan moet met betrekking tot de geheim te houden gegevens of stukken een tweede tekst worden overgelegd, die het adviseurs en insprekers mogelijk maakt ondanks het ontbreken van de gegevens, toch de aanvraag zo goed mogelijk te beoordelen. Vanaf het moment van het verzoek om geheimhouding tot het moment dat het bevoegd gezag vindt dat de tweede tekst voldoende informatie geeft, wordt de termijn voor de beslissing op de aanvraag opgeschort. In de invoeringswet zullen de nodige voorzieningen worden getroffen om ervoor te zorgen dat hoofdstuk 19 van de Wm en de Wabo naadloos op elkaar aansluiten.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1.1

Zoals in de paragrafen 1.3, 2.2 en 2.4.1 van het algemeen deel van deze memorie is beschreven, wordt het toetsingskader voor de diverse activiteiten uitgewerkt in de diverse bijzondere wetten. In de Wabo wordt aangesloten bij de terminologie die in de desbetreffende wetten wordt

gebruikt. Gedacht kan worden aan begrippen als «bouwwerk», «milieu» of «een goede ruimtelijke ordening» als bedoeld in respectievelijk de Ww, de Wm en de Wro. Voor de betekenis van die begrippen kan worden uitgegaan van de bestaande betekenis in het kader van die wetten. Het is niet de bedoeling om daar via dit wetsvoorstel inhoudelijk wijziging in aan te brengen. Voor zover de begrippen in de bijzondere wetten zijn gedefinieerd is in artikel 1.1 van de Wabo daarbij aangesloten.

Het begrip «bouwwerk» is in de Ww niet gedefinieerd. Een definitie van dat begrip is wel in de jurisprudentie over de Ww vastgesteld. Zij luidt: «elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren».

Het begrip «milieu» is in de Wm evenmin gedefinieerd. Wel wordt in artikel 1.1, tweede lid, van de Wm een niet-limitatieve invulling gegeven aan de samenstellingen «gevolgen voor het milieu» en «bescherming van het milieu». Door de verwijzing in het tweede lid naar artikel 1.1, tweede lid, van de Wm wordt voor de betekenis van de hiervoor genoemde samenstellingen hierbij aangesloten.

De definitie van het begrip «inrichting» sluit weliswaar aan bij die in de Wm, maar heeft een andere inhoud. In het huidige Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer is een selectie gemaakt uit de inrichtingen die onder het zeer brede begrip «inrichting» van artikel 1.1, eerste lid, van de Wm vallen. In dat besluit zijn alleen die inrichtingen aangewezen die zulke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken dat ze aan regulering bij of krachtens de Wm onderworpen moeten worden. Die selectie vormt de basis voor een verdergaande selectie in de amvb krachtens het derde lid van artikel 1.1 van de Wabo. Daarin zullen alleen die inrichtingen worden aangewezen die een zodanig risico voor nadelige gevolgen voor het milieu meebrengen dat een voorafgaande toetsing bij vestiging en wijziging van zo'n inrichting nodig is. Alleen de aangewezen inrichtingen zijn dan «inrichting» in de zin van de Wabo. Dat betekent voor het lvb in beginsel dat de aanwijzing van inrichtingen in bijlage 1 van het besluit als inrichtingen waarvoor gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn, uit die bijlage geschrapt wordt en dat bijlage 2 in zijn geheel zal vervallen. Het merendeel van die inrichtingen zal tegelijkertijd als vergunningplichtig worden aangewezen krachtens artikel 1.1, derde lid. In het kader van het project tot herziening van de 8.40-amvb's van de Wm zal worden bezien welke inrichtingen nog vergunningplichtig moeten blijven.

Artikel 2.1

De vergunningstelsels van de wetten waaruit het nieuwe stelsel is opgebouwd, zullen alle vervallen. Dat gebeurt niet bij deze wet, maar bij een afzonderlijke invoeringswet. Bij de invoeringswet zullen in die wetten ook de andere noodzakelijke aanpassingen aan de Wabo worden aangebracht. De vergunningen die krachtens die wetten zijn verleend, zullen overigens van kracht blijven. Hierin zal de invoeringswet eveneens voorzien.

De aanvrager bepaalt of hij een omgevingsvergunning al dan niet gefaseerd wil verkrijgen en bepaalt ook voor welk project of gedeelte daarvan hij een vergunning wenst. Als een totaal project bestaat uit meerdere activiteiten zoals bouwrijp maken, slopen van bouwwerken en de bouw van nieuwe bouwwerken, kan voor dit totale project een omgevingsvergunning worden gevraagd. Het staat de aanvrager echter vrij om voor elke activiteit afzonderlijk een omgevingsvergunning te vragen. Ook onder het nieuwe vergunningstelsel blijft het dus mogelijk de vergunningverlening precies af te stemmen op de volgtijdelijkheid van de diverse activiteiten waaruit een totaal project bestaat.

Ten aanzien van de mogelijkheid om voor een enkele activiteit een omgevingsvergunning te vragen geldt wel één beperking. Een omgevingsvergunning voor een bepaalde activiteit kan niet zelfstandig worden verleend als de betreffende activiteit tegelijkertijd ook moet worden aangemerkt als een andere activiteit die zelfstandig omgevingsvergunningplichtig is. In dat geval bestaat het projectgedeelte dus in feite niet uit een activiteit maar uit twee of meer activiteiten die fysiek niet van elkaar zijn te scheiden. Bij een dergelijke overlap van activiteiten kan in het kader van de te verlenen vergunning dus geen geïsoleerde beoordeling van de betreffende activiteiten plaatsvinden. Ter verduidelijking wordt verwezen naar het voorbeeld over de bouw en het oprichten van varkensstallen, zoals dat is uitgewerkt in paragraaf 4.5 van het algemeen deel. Teneinde te bewerkstelligen dat in een zodanig geval geen geïsoleerde beoordeling als hiervoor bedoeld plaatsvindt, voorziet artikel 2.8 erin dat de betreffende activiteiten tegelijkertijd moeten worden aangevraagd. Indien de aanvrager hieraan niet heeft voldaan, kan het bevoegd gezag met gebruikmaking van artikel 4:5 van de Awb besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door dat bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen.

Een project kan naast de in de artikelen 2.1 en 2.2 genoemde activiteiten ook andere activiteiten omvatten. Omdat een vergunning volgens de aanhef van het eerste lid alleen nodig is «voor zover» een project bestaat uit de in de volgende onderdelen aangewezen activiteiten, kan het bevoegd gezag bij de beoordeling van de vergunningaanvraag met die niet-genoemde activiteiten in beginsel geen rekening houden. Het mag daarover aan de vergunning in beginsel ook geen voorschriften verbinden. Alleen de genoemde activiteiten maken immers in verband met de invloed die ze kunnen hebben op de fysieke leefomgeving, een voorafgaande beoordeling en toestemming nodig. Zij zijn daardoor bepalend voor de vraag of een vergunning nodig is. Niet-genoemde activiteiten spelen daarbij in beginsel geen rol. Dat is wel het geval als zij van invloed kunnen zijn op het risico dat de wel-genoemde activiteiten opleveren voor de fysieke leefomgeving.

In de bijlage bij deze memorie is aangegeven aan welke vergunningstelsels de verschillende in dit artikel genoemde activiteiten ontleend zijn.

Anders dan in het huidige artikel 40 van de Ww is handelen in afwijking van de vergunning in dit artikel niet expliciet verboden. Het verbod zonder vergunning een project uit te voeren dat uit de aangegeven activiteiten bestaat, omvat het handelen in afwijking van de vergunning. Voor zover het immers gaat om activiteiten die zonder vergunning niet mogen worden verricht, is ieder handelen waarvoor de vergunning niet de vereiste toestemming inhoudt, handelen zonder vergunning.

Eerste lid

Onderdelen b en g

In de bestemmingsplannen, beheersverordeningen of inpassingsplannen waarin een aanleg- of sloopvergunning geëist zal worden, moet in het vervolg worden verwezen naar een vergunning krachtens artikel 2.1 van de Wabo in plaats van naar «een vergunning van burgemeester en wethouders». Dit geldt in alle gevallen waarin artikel 3.3, onder a, van de Wro van toepassing is. Voor de goede orde wordt hier vermeld dat deze vergunningplichten ook kunnen ontstaan als gevolg van een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 van de Wro en in voorbereidingsbesluiten ter voorbereiding van een provinciaal- of rijksinpassingsplan (artikelen 3.19, tweede lid, en 3.20, tweede lid, van de Wro), een provinciale verordening of een amvb (artikelen 4.2, derde lid, en 4.4, derde lid,

van de Wro), of een provinciale of ministeriële aanwijzing (artikelen 4.1, vijfde lid, en 4.3, vierde lid, van de Wro).

Onderdeel c

In dit onderdeel is bepaald dat het verboden is om zonder vergunning te handelen in strijd met het bestemmingsplan. Dit onderdeel is nodig om mogelijk te maken dat ook voor andere activiteiten dan bouwen en aanleggen, welke in strijd zijn met het bestemmingsplan of een beheersverordening, toestemming kan worden verleend in de vorm van een omgevingsvergunning. Dit onderdeel dient daarvoor in samenhang te worden gelezen met artikel 2.14. Ingevolge artikel 2.14 kan bij strijdigheid met het bestemmingsplan toch een omgevingsvergunning worden verkregen in de in dat artikel aangegeven gevallen.

Onder het gebruiken van een bouwwerk wordt mede verstaan het laten gebruiken of in gebruik geven van een bouwwerk of gronden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie dat de eigenaar van een bouwwerk het gebruik daarvan door derden toestaat. Voorbeeld hiervan zijn de zogenoemde vliegende winkels, die gedurende ten hoogste enkele dagen hun partijgoederen te koop aanbieden in een hotel of ander gebouw. Vanuit handhavingsoogpunt en om herhaling van de overtreding te voorkomen is het wenselijk dat in zo'n geval ook de eigenaar of exploitant van het gebouw kan worden aangepakt.

Onderdeel e

In dit onderdeel wordt de vergunningplicht voor inrichtingen geregeld. Deze vergunningplicht heeft betrekking op alle krachtens artikel 1.1 aangegeven categorieën inrichtingen. Daaronder vallen ook mijnbouwwerken die als inrichting kunnen worden aangemerkt en waarvoor momenteel een vergunning krachtens de Wm is vereist. Daarnaast heeft dit onderdeel betrekking op mijnbouwwerken die geen inrichting zijn. Gedacht kan worden aan mijnbouwwerken ten behoeve van het opsporen van delfstoffen, die vanwege het tijdelijke karakter niet onder het begrip inrichting vallen. Voor deze mijnbouwwerken is momenteel een mijnbouwmilieuvergunning op grond van artikel 40 van de Mbw vereist. Zoals in paragraaf 11.9 van het algemeen deel van deze memorie is aangegeven, heeft de vergunningplicht geen betrekking op mijnbouwwerken in de EEZ. Voor die categorie mijnbouwwerken zal de vergunningplicht op basis van artikel 40 van de Mbw gehandhaafd blijven. Voor de formulering is aangesloten bij de tekst van artikel 8.1 van de Wm. Voor de vergunningplicht terzake van mijnbouwwerken heeft dat tot gevolg dat ook voor het veranderen of het veranderen van de werking van een mijnbouwwerk een vergunning is vereist. Gelet op het feit dat deze mijnbouwwerken veelal een tijdelijk karakter hebben, is niet te verwachten dat voor dergelijke veranderingen vaak een vergunning zal worden gevraagd.

Derde lid

Dit lid is bedoeld om het mogelijk te maken dat bepaalde activiteiten die eigenlijk onder een aanwijzing van het eerste lid vallen, maar die van dien aard zijn dat een voorafgaande beoordeling met het oog op hun effecten voor de fysieke leefomgeving niet nodig is, buiten het vergunningstelsel worden geplaatst. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het vergunningvrij bouwen, om van vergunningplicht vrijgestelde gebruikwijzigingen of om de gevallen die nu in artikel 8.1, derde lid, van de Wm worden genoemd.

Artikel 2.2

In het eerste lid wordt bepaald dat indien in een verordening een vergunningplicht met betrekking tot de onderscheiden activiteiten is opgenomen, deze van rechtswege wordt aangemerkt als een verplichting tot een omgevingsvergunning. Provincies of gemeenten bepalen dus of er een vergunningplicht wordt ingesteld. Indien dat het geval is, zijn daarop in de regels van de Wabo van toepassing.

In de betrokken verordening zal nog wel een aantal onderwerpen moeten worden geregeld. In de wet worden die onderwerpen aangegeven in de artikelen 2.9, tweede lid, 2.11, derde lid, 2.21, 2.24, eerste lid, onder i, 2.35, tweede lid, onder g, en 4.2, eerste lid, onder k. Het gaat dan om zaken die zo aan het onderwerp van de vergunning gebonden zijn, dat daarover in de wet geen regels kunnen worden gesteld. Het betreft voor alle vergunningen de weigeringsgronden, de aanwijzing van adviserende instanties, de intrekingsgronden en de mogelijkheid van schadevergoeding en voor de krachtens het tweede lid opgenomen vergunningen bovendien de indieningsvereisten.

Eerste lid

Zolang de betrokken verordening niet is aangepast, zal voor de in het eerste lid aangewezen activiteiten in de verordening zelf niet direct zichtbaar zijn dat daarvoor een omgevingsvergunning nodig is. Door middel van voorlichtingsmateriaal, informatie van het gemeentelijk loket of het betrokken bevoegd gezag en het aanvraagformulier zal de aanvrager hiervan op de hoogte worden gesteld.

Net als in artikel 2.1 dient «voor zover» hier om te waarborgen dat voor de in de verordening aangegeven uitzonderingssituaties waarin het verbod niet geldt en dus geen vergunning nodig is, ook de omgevingsvergunning buiten beeld blijft.

Tweede lid

Dit lid biedt geen ongeclausuleerde mogelijkheid om bij verordening onderdelen aan de omgevingsvergunning toe te voegen. Niet alleen op centraal niveau, maar ook decentraal leeft de gedachte dat niet onnodig moet worden gereguleerd. Te denken valt onder meer aan (de kabinetsreactie op) het advies van de Taskforce vereenvoudiging vergunningen. Als echter regulering in de vorm van een vergunningstelsel nodig blijft of blijkt, ligt het voor de hand om aansluiting te zoeken bij de omgevingsvergunning. Het gaat hier dus geenszins om een uitnodiging tot het introduceren van nieuwe regels.

Zou blijken dat minder dan mogelijk is gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om aan te sluiten bij de omgevingsvergunning, dan kan worden overwogen om activiteiten waarvoor bij verordeningen nieuwe vergunningstelsels zijn ingesteld op te nemen in het eerste lid en daarmee die aansluiting te bewerkstelligen.

Artikel 2.3

Dit artikel bevat een permanente overgangsbepaling voor gevallen waarin activiteiten met betrekking tot inrichtingen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, die nog niet vergunningplichtig waren, onder het verbod van artikel 2.1 worden gebracht. Deze regeling is ontleend aan artikel 8.21 van de Wm. Dit overgangsrecht geldt naast het overgangsrecht en de invoeringstermijn die reeds zijn opgenomen in de regeling ten gevolge waarvan de vergunningplicht is ontstaan. Bij de invoering van die regeling

zal reeds rekening moeten worden gehouden met de gevolgen voor bestaande situaties.

Dit artikel voorziet in een overgangstermijn waarbinnen de vergunning kan worden aangevraagd. Gebeurt dat binnen die termijn, dan kan de activiteit ook zonder vergunning worden voortgezet totdat de beslissing op die aanvraag in werking is getreden. Om bij verlening van de vergunning de activiteit aan de eventuele voorschriften te kunnen aanpassen, of bij weigering van de vergunning de activiteit op zorgvuldige wijze te kunnen beëindigen, zijn ook daarna nog acht weken beschikbaar. Binnen die termijn hoeft niet (geheel) aan de vergunning te worden voldaan, c.q. mag de activiteit zonder vergunning worden verricht.

Deze overgangsregeling geldt niet voor zover er tevens sprake is van een andere activiteit als bedoeld in artikel 2.1 of 2.2.

Artikel 2.4

Op verzoek van de aanvrager kan de omgevingsvergunning in twee fasen worden verleend. Het bevoegd gezag kan fasering niet weigeren. De keuze van de aanvrager is bepalend. Op de aanvraag wordt in dat geval in twee beschikkingen beslist. Deze beschikkingen vormen tezamen de omgevingsvergunning. De eerste fase-beschikking geeft geen garantie op verlening van de vergunning. Van een vergunning is pas sprake als in beide fasen gunstig op de aanvraag is beslist.

Fasering is zowel mogelijk voor aanvragen waarop de reguliere als de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. Uit het zesde lid vloeit voort dat de bepalingen uit onder meer hoofdstuk 3 zowel gelden voor de beschikking met betrekking tot eerste fase als met betrekking tot de tweede fase. De activiteit waarvoor de betrokken (gefaseerd te verlenen) vergunning is bepalend voor de vraag of de reguliere of de uitgebreide voorbereidingsprocedure toepasselijk is. Dat betekent dat beide beschikkingen (eerste en tweede fase) via dezelfde procedure worden voorbereid. De activiteit waarvoor de gefaseerd te verlenen vergunning wordt gevraagd, is ook bepalend voor de vraag welk gezag bevoegd is. Ook hier geldt dat beide beschikkingen altijd door hetzelfde bevoegd gezag worden gegeven.

Voor de gefaseerd te verlenen vergunning gelden de procedurele voorschriften die ook voor de «gewone» aanvraag om een omgevingsvergunning gelden. Bij beide aanvragen vindt een beoordeling plaats naar de volledigheid en wordt zonodig via de generieke regeling van artikel 4:5 van de Awb een onvolledige aanvraag buiten behandeling gelaten. In de amvb op grond van artikel 2.9 zullen uiteraard verschillen worden aangebracht in de gegevens en bescheiden die bij respectievelijk een aanvraag om een eerste fase-beschikking en een tweede fase-beschikking overgelegd moeten worden.

Indien er voor een omgevingsvergunning omtrent bepaalde aspecten een vvgb is vereist, draagt het bevoegd gezag ervoor zorg dat de aanvraag met betrekking tot de voor de vvgb relevante fase onverwijld wordt gezonden aan het vvgb-orgaan. Het kan zijn dat de vvgb in beide fasen aan de orde is. Bijvoorbeeld in gevallen waarin een vvgb aan de orde is in verband met de bescherming van de natuur. Dan dient de vvgb op beide fasen betrekking te hebben.

Tweede lid

Indien een beschikking met betrekking tot de eerste fase is gegeven, zal daarmee ook bij andere projecten rekening moeten worden gehouden. Bijvoorbeeld met de voor de realisering van het betrokken project nodige

ruimte en de milieubelasting die door het project kan worden veroorzaakt. Een lange periode van onzekerheid is dan ook onwenselijk. Daarom is bepaald dat binnen drie jaar nadat een beschikking met betrekking tot de eerste fase is verleend, de beschikking met betrekking tot de tweede fase voor hetzelfde project moet zijn ingediend. Is dat niet gebeurd, dan vervalt de beschikking met betrekking tot de eerste fase. Wil de betrokkene het project dan toch doorzetten, dan zal hij opnieuw een vergunning moeten aanvragen.

Derde lid

Als de aanvraag met betrekking tot de tweede fase is ingediend lopende de eerste fase, en de beschikking met betrekking tot de eerste fase wordt geweigerd, is er geen reden meer om door te gaan met de behandeling van de aanvraag met betrekking tot de tweede fase. In het derde lid is daarom geregeld dat bij weigering van de beschikking in eerste fase een aanvraag voor de tweede fase voor hetzelfde project niet verder mag worden behandeld of in behandeling mag worden genomen. Er is daarvoor geen beslissing van het bevoegd gezag nodig.

Wordt de beschikking in tweede fase eerder gegeven dan die in de eerste fase – dat lijkt overigens niet erg waarschijnlijk – dan kan die beschikking met betrekking tot de tweede fase – en daarmee de gehele vergunning – niet in werking treden zolang de beschikking met betrekking tot de eerste fase niet in werking is (zie artikel 6.4).

Vierde lid

In dit lid wordt geregeld wat de gevolgen zijn voor een onherroepelijk geworden beschikking met betrekking tot de eerste fase indien de tweede fase-beschikking wordt geweigerd. De strekking daarvan is dat de eerste fase-beschikking vervalt indien niet binnen een jaar nadat die weigering onherroepelijk is geworden een nieuwe aanvraag is ingediend. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat gedurende een lange termijn onduidelijk is of de activiteiten op de beoogde plaats kunnen worden verricht. Bovendien wordt voorkomen dat gedurende een lange termijn het verrichten van een activiteit «voorbehouden» blijft aan degene aan wie de beschikking met betrekking tot de eerste fase is verleend.

Vijfde lid

Als een beschikking met betrekking tot de eerste fase is gegeven, staat, behoudens in geval van bezwaar of beroep, de inhoud ervan vast. Toch kan wijziging nodig blijken. Noodzaak tot wijziging kan zich eigenlijk alleen voordoen als enige aanpassing van de beschikking met betrekking tot de eerste fase onvermijdelijk is om de beschikking met betrekking tot de tweede fase te kunnen geven. Een inrichting van de gevraagde soort is bijvoorbeeld op zich op de gekozen plaats toelaatbaar, maar door de gebruikelijke windrichting komen emissies terecht op onwenselijke plaatsen. Dan kan de vergunning misschien toch worden verleend bij enige aanpassing van de plaatskeuze of de modaliteiten van de vestiging. Het ligt voor de hand dat het bevoegd gezag in zo'n geval, voordat het de beslissing met betrekking tot de tweede fase neemt, in overleg treedt met de aanvrager om hem te wijzen op de wenselijkheid van aanpassing en om de beste oplossing voor deze situatie te vinden. De behandeling van het verzoek van de aanvrager om wijziging van de beschikking met betrekking tot de eerste fase kan worden meegenomen bij de behandeling van het besluit met betrekking tot de tweede fase.

Zesde lid

Dit lid voorziet erin dat voor de toepassing van de daarin aangegeven bepalingen van de Wabo een beschikking met betrekking tot de eerste of tweede fase gelijkgesteld wordt met een omgevingsvergunning. Het gaat onder meer om de aan de beschikking te verbinden voorschriften en de te doorlopen procedure. Door deze gelijkstelling wordt zeker gesteld dat die bepalingen ook van toepassing zijn op beschikkingen met betrekking tot de eerste of tweede fase.

Zevende lid

Wat betreft de beschikking met betrekking tot de eerste fase wordt de in de toelichting op het zesde lid bedoelde gelijkstelling nog uitgebreid met de bepalingen van de Wabo met betrekking tot de wijziging of intrekking van de omgevingsvergunning en de verplichtingen tot aanhouding van de beslissing op de aanvraag.

Zo is expliciet bepaald dat de artikelen over aanhouding uitsluitend betrekking hebben op de beschikking met betrekking tot de eerste fase. Dit vanwege het feit dat in die fase de planologische aspecten worden getoetst waarop de aanhoudingsgronden betrekking hebben. Indien met toepassing van het vijfde lid bij de beschikking met betrekking tot de tweede fase eveneens wijzigingen zullen moeten worden aangebracht in de beschikking met betrekking tot de eerste fase, kan eveneens de aanhoudingsplicht gelden. Het moment waarop de aanvraag met betrekking tot de tweede fase samen met het verzoek als bedoeld in het vijfde lid wordt ingediend zal dan bepalend zijn voor de vraag of een aanhouding als bedoeld in artikel 3.3, 3.4 of 3.5 geldt.

Achtste lid

In dit lid is bepaald dat indien met betrekking tot een project zowel de beschikking met betrekking tot de eerste fase als met betrekking tot de tweede fase zijn verleend, deze tezamen worden aangemerkt als een omgevingsvergunning.

Artikel 2.5

Per vergunning is slechts één bestuursorgaan bevoegd gezag. Dat orgaan is integraal verantwoordelijk voor het te nemen besluit. Het bevoegd gezag is in de Wabo tevens belast met de bestuursrechtelijke handhaving (zie artikel 5.2). Dat betekent voor de aanvrager dat hij per vergunning voor zowel de verlening als de handhaving één bestuursorgaan als aanspreekpunt heeft.

In het merendeel van de huidige vergunningstelsels die in de omgevingsvergunning opgaan, zijn burgemeester en wethouders het bevoegd gezag. Het uitgangspunt van de Wabo is dat daarin in beginsel geen wijziging komt. De hoofdregel is dat burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn. Voor activiteiten van provinciaal of nationaal belang zijn gedeputeerde staten, respectievelijk de betrokken minister, het bevoegd gezag. Voor de toedeling van het bevoegd gezag wordt aangesloten bij de bestaande bevoegdheidsverdeling. Bij de voorbereiding van de amvb waarbij andere bestuursorganen dan burgemeester en wethouders als het bevoegd gezag worden aangewezen, zal wel worden onderzocht of voor bepaalde gevallen de bevoegdheid niet naar burgemeester en wethouders kan worden overgebracht. Essentiële wijzigingen liggen echter niet in de bedoeling.

In gevallen waarin er sprake is van een samenloop van activiteiten waaromtrent momenteel verschillende organen bevoegd zijn te beslissen, zal een keuze gemaakt moeten worden. Een voorbeeld betreft het geval waarin momenteel gedeputeerde staten een milieuvergunning en burgemeester en wethouders een bouwvergunning verlenen. In die gevallen is er sprake van een (beperkte) verschuiving van het bevoegd gezag. Het wetsontwerp beoogt de effecten daarvan te mitigeren door te waarborgen dat de expertise van de betrokken organen bij de besluitvorming wordt betrokken. Krachtens artikel 2.11 zal worden bepaald in welke gevallen het bevoegd gezag welke bestuursorganen in de gelegenheid moet stellen advies uit te brengen. Daarbij kan het bevoegd gezag het betrokken bestuursorgaan vragen om advies te geven over de aan de vergunning te verbinden voorschriften. In enkele bijzondere gevallen zal worden bepaald dat de vergunning niet kan worden verleend zonder vvgb van het betrokken bestuursorgaan (zie artikel 2.29).

Als met toepassing van artikel 2.2 voor een project ook de vergunningen krachtens verordeningen van gemeenten of provincies in de omgevingsvergunning worden meegenomen, brengt dit met zich dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning ook beslist over de verordeningaspecten van die vergunning.

Of een bepaald project op een ander dan gemeentelijk niveau moet worden beoordeeld, zal worden vastgesteld op basis van de effecten die het op de fysieke leefomgeving kan hebben. Die worden onder meer bepaald door de aard of omvang van een project. In het tweede lid beoogt de formule «provinciaal belang» aan te geven dat het om gevallen gaat die vanwege hun complexiteit of de mogelijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving niet in aanmerking komen voor beoordeling op gemeentelijk niveau, maar die anderzijds niet op centraal niveau beoordeeld hoeven te worden. De amvb die krachtens het tweede en derde lid zal worden vastgesteld, zal onder meer die delen van het lvb vervangen, waarin de vergunningverleningsbevoegdheid wordt toegekend aan gedeputeerde staten of de Minister van VROM.

Als bevoegd gezag wordt aangewezen het bestuursorgaan van de gemeente of provincie waarin de activiteit in hoofdzaak plaatsvindt. De meeste activiteiten worden verricht binnen één gemeente of provincie. Voor activiteiten die zich in meer dan een gemeente of provincie afspelen, zullen de bestuursorganen van de betrokken gemeenten en provincies moeten bepalen in welke gemeente of provincie de activiteit in hoofdzaak plaatsvindt en welk bestuursorgaan dus het bevoegd gezag is.

De Minister van VROM zal onder meer bevoegd worden verklaard voor de projecten met betrekking tot categorieën inrichtingen die momenteel in bijlage 2 bij het lvb zijn opgenomen. De reden daarvoor is dat het om categorieën activiteiten of gevallen gaat die van nationaal belang zijn. Als voorbeeld hierbij kan worden genoemd het in werking hebben van een vlootbasis, verbindings- of commandocentrum ten behoeve van de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht. Dat zijn geen zaken van uitsluitend gemeentelijk of provinciaal belang.

Voor activiteiten ten aanzien van mijnbouwwerken zal de Minister van EZ als bevoegd gezag worden aangewezen. Dat is momenteel ook het geval voor mijnbouwwerken die een vergunning op grond van de Wm of artikel 40 van de Mbw nodig hebben.

De bevoegdheid in het vierde lid heeft betrekking op incidentele gevallen waarin het in het algemeen belang noodzakelijk is dat de Minister van VROM als bevoegd gezag wordt aangemerkt. Het betreft gevallen waarin de bevoegdheidstoedeling op grond van het eerste tot en met derde lid

niet volstaat en bijvoorbeeld niet kan worden gewacht op de totstandkoming van een amvb op grond van het derde lid. De bevoegdheid zal in voorkomend geval worden uitgeoefend in overeenstemming met andere ministers indien onder hen ressorterende beleidsterreinen daarbij substantieel betrokken zijn. Gaat het bijvoorbeeld om defensieactiviteiten, dan zal de Minister van Defensie worden betrokken.

Met het vijfde lid wordt bereikt dat het eenmaal voor een project aangegeven bevoegd gezag ook het bevoegd gezag blijft voor alle binnen de locatie waarop het project betrekking heeft te verrichten vervolgactiviteiten. Het bevoegd gezag voor een grote inrichting zal dan bijvoorbeeld ook bevoegd zijn tot verlening van de omgevingsvergunning voor het uitsluitend kappen van een boom of bouwen van een niet-milieurelevant bouwwerk op het terrein van de inrichting. Dat lijdt uitzondering in gevallen waarin voor zo'n vervolgactiviteit een hoger bestuursorgaan het bevoegd gezag is. In dat geval gaat de bevoegdheid voor het hele project en de vervolgactiviteiten over naar dat bestuursorgaan. Als bijvoorbeeld op het terrein van een LPG-tankstation waarvoor de omgevingsvergunning is verleend door burgemeester en wethouders, een raffinaderij (naar alle waarschijnlijkheid zullen gedeputeerde staten hiervoor als bevoegd gezag worden aangewezen) wordt bijgebouwd, gaat de vergunningverleningsbevoegdheid ook voor wijzigingen die alleen betrekking hebben op het tankstation, over naar gedeputeerde staten. Tevens lijdt de hiervoor aangegeven hoofdregel uitzondering in gevallen waarin de omgevingsvergunning niet meer geldig is. Te denken valt bijvoorbeeld aan de situatie waarin op een voormalig bedrijventerrein woningen worden gebouwd.

Artikel 2.6

In dit artikel wordt een gevolg van het overgaan van de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag om vergunning naar een ander bestuursorgaan geregeld. Welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is, wordt geregeld in een besluit op grond van artikel 2.5. Als men voornemens is veranderingen door te voeren met betrekking tot een project, moet worden bezien welk bestuursorgaan voor die verandering vergunning moet verlenen. Wanneer dat een ander bestuursorgaan is dan het bestuursorgaan dat voor het project in zijn oorspronkelijke vorm bevoegd was (door het veranderen van een inrichting wordt de capaciteit bijvoorbeeld zo uitgebreid dat niet meer burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn, maar gedeputeerde staten), regelt artikel 2.6 dat de oorspronkelijke (in dit geval: gemeentelijke) vergunning onderdeel wordt van de nieuwe (provinciale) vergunning. Deze gelijkstelling is expliciet geregeld om mogelijke problemen bij overgang van het bevoegd gezag naar aan ander bestuursorgaan te voorkomen. Als gedeputeerde staten bijvoorbeeld het bevoegd gezag zouden worden voor projecten waarvoor tot dan toe burgemeester en wethouders bevoegd waren, zou degene die van burgemeester en wethouders een vergunning heeft gekregen, geen vergunning van het bevoegde gezag meer hebben. Als gevolg van deze gelijkstelling zal de oude gemeentelijke vergunning in stand blijven als vergunning van gedeputeerde staten.

Bij regels als bedoeld in het tweede lid kan worden gedacht aan regels met betrekking tot de overheveling van stukken van het oorspronkelijk bevoegde gezag naar het nieuwe bevoegde gezag.

Artikel 2.7

De mogelijkheid van een «revisievergunning» is ontleend aan de Wm. Beoogd is de huidige praktijk met betrekking tot dat instrument te continueren. Het is dus niet bedoeld voor eenmalige activiteiten als bijvoor-

beeld (ver)bouwen, kappen of slopen, maar voor projecten die lang doorlopende activiteiten omvatten, zoals het exploiteren van een industriële inrichting of een horecabedrijf, die gedurende die looptijd allerlei – soms zeer ingrijpende – wijzigingen kunnen ondergaan.

Uiteraard kan het ook voorkomen dat een wijziging van het project waarvoor verlening van een revisievergunning in aanmerking komt, gepaard gaat met een activiteit waarvoor dat gezien de aard ervan niet het geval is. De wijziging van de inrichting gaat bijvoorbeeld gepaard met het slopen en vervolgens bijbouwen van een bouwwerk. Er zal in zo'n geval een omgevingsvergunning worden gevraagd voor een project dat het wijzigen van een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, en het slopen en bouwen van een bouwwerk omvat. Het bevoegd gezag kan dan daarop reageren door voor het deel van het project dat betrekking heeft op de inrichting een revisieaanvraag te verzoeken. Indien zo'n aanvraag is ontvangen, beslist het vervolgens over de volledige aanvraag, dus inclusief het bouwen sec.

Het initiatief voor het vragen van een revisievergunning kan zowel van de aanvrager als van het bevoegd gezag uitgaan. Anders dan in het overeenkomstige artikel van de Wm is dat hier niet uitdrukkelijk bepaald. Het gaat hier immers om een bevoegdheid die het bevoegd gezag op eigen initiatief kan uitoefenen, maar waartoe het ook door de aanvrager kan worden uitgenodigd.

Het vierde lid van het artikel is enigszins anders geformuleerd dan de overeenkomstige bepaling in de Wm in verband met een aanpassing aan uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS 24 dec. 2004, nr. 200307314/1 en 2).

Artikel 2.8

In dit artikel is bepaald dat activiteiten die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, gelijktijdig moeten worden aangevraagd. De verplichting om gelijktijdig aan te vragen, leidt ertoe dat alle relevante gegevens bij de aanvraag moeten worden overgelegd. Indien dat niet het geval is, kan toepassing worden gegeven aan artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht. Voor de toelichting op deze bepaling wordt voor het overige verwezen naar de toelichting op artikel 2.1.

Artikel 2.9

De amvb over de indieningsvereisten, en de daarop te baseren ministeriële regeling, zullen (de betrokken gedeelten van) de huidige bepalingen over dat onderwerp vervangen. De amvb, de ministeriële regeling en de in verband daarmee noodzakelijke aanpassingsregelgeving zullen tegelijk met de wet in werking treden. Ook de indieningsvereisten met het oog op de beoordeling van de aspecten die onderwerp zijn van de bij verordening gestelde verboden die in artikel 2.2 zijn aangegeven, worden in de amvb opgenomen. Het onderwerp daarvan is immers bekend en de gegevens die nodig zijn voor de beoordeling van aanvragen die daarop betrekking hebben, kunnen dus ook al worden vastgesteld. Daarbij kunnen de betrokken verordeningen als voorbeeld dienen. Voor de onderwerpen die bij een verordening krachtens artikel 2.2, tweede lid, worden aangewezen, kan dat uiteraard niet. De indieningsvereisten daarvoor moeten in de betrokken verordening worden geregeld.

Dit artikel maakt het mogelijk bij amvb elektronische indiening van aanvragen voor te schrijven. De verplichting kan tot bepaalde groepen worden beperkt. Vooralsnog wordt voor een verplichting, net als in het kader van de belastingheffing, alleen gedacht aan bedrijven. Voorwaarde

is dan wel dat daarvoor ook bij de bevoegde bestuursorganen voldoende faciliteiten beschikbaar zijn.

Zolang zo'n verplichting niet is vastgesteld, gelden op dit punt de algemene bepalingen over elektronisch verkeer met het bestuur, die in de Awb zijn opgenomen (zie de artikelen 2:13 tot en met 2:17 van die wet).

De mogelijkheid tot afwijking van de Awb op dit punt is met name ingegeven door de wens de administratieve lasten die samenhangen met het aanvragen van een vergunning, zoveel mogelijk te beperken. Toepassing van ICT om zo'n aanvraag te vergemakkelijken is daartoe een uitstekend middel. Ook de bestuurslasten kunnen daardoor aanzienlijk worden beperkt.

Artikel 2.10

Het eerste lid is ontleend aan artikel 15.34a van de Wm. Ingevolge dit lid kunnen voor beschikkingen voor zover deze betrekking hebben op activiteiten met betrekking tot inrichtingen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel e, van de Wabo geen leges worden geheven. De redenen daarvoor zijn toegelicht in paragraaf 5.3 van het algemeen deel van deze memorie.

Een algemene basis voor legesheffing zoals die voor gemeenten en provincies in respectievelijk de Gemeentewet en de Provinciewet is opgenomen, ontbreekt voor het Rijk. Daarom is in het tweede lid een basis opgenomen voor het heffen van leges in gevallen waarin de vergunning op rijksniveau wordt verleend. Een dergelijke legesheffing kan ingevolge het eerste lid geen betrekking hebben op de in dat lid bedoelde activiteiten.

Artikel 2.11

Eerste lid

In het eerste lid is bepaald dat terzake van lozingen op een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater (zogenoemde indirecte lozingen) de beheerder van het zuiveringstechnisch werk dan wel de beheerder van het oppervlaktewater waarop het afvalwater vanuit die voorziening wordt gebracht in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen. Op die manier wordt gewaarborgd dat de bij hem aanwezige kennis omtrent de zuivering van afvalwater en de kwaliteit van het oppervlaktewater bij de besluitvorming kan worden betrokken. Een dergelijk advies wordt gegeven naar aanleiding van de aanvraag. Daardoor is het voor het bevoegd gezag mogelijk het advies in het ontwerpbesluit te verwerken.

Onder de term voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater vallen niet alleen rioolstelsels die op een zuiveringstechnisch werk zijn aangesloten, maar bijvoorbeeld ook hemelwaterriolen en drainagestelsels, waarlangs afvalwater het oppervlaktewater kan bereiken. Het advies kan betrekking hebben op alle indirecte lozingen.

Tweede lid

Het tweede lid heeft betrekking op gevallen waarin de aangevraagde activiteit ertoe zou leiden dat de doelmatige werking van het zuiveringstechnisch werk zou worden belemmerd of de geldende kwaliteitseisen voor het ontvangende oppervlaktewater zouden worden overschreden. In die gevallen kan de beheerder van het zuiveringstechnische werk in zijn advies tevens aangeven welke ontwerpvergunningvoorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden om die gevolgen te voorkomen. Indien het niet mogelijk is om door middel van het verbinden van voorschriften aan de vergunning te voorkomen dat bovenbeschreven

gevolgen optreden, kan het advies inhouden dat de vergunning geheel of gedeeltelijk moet worden geweigerd. Met betrekking tot die onderdelen van het uitgebrachte advies is in artikel 2.16, eerste lid, onderdeel c, onder 6°, bepaald dat het bevoegd gezag die in acht neemt.

Derde lid

Krachtens het derde lid zullen in beginsel alle andere adviseurs voor de huidige afzonderlijke vergunningen die in de omgevingsvergunning opgaan, worden aangewezen als adviseur voor (de verschillende aspecten van) de omgevingsvergunning. Voor zover de tot verlening van die vergunningen bevoegde bestuursorganen niet het bevoegd gezag zullen zijn in het kader van de Wabo, zullen ook zij – vanwege hun deskundigheid – als adviseur worden aangewezen.

Voor de gevallen waarin een activiteit in meer dan een gemeente of provincie plaatsvindt, wordt over de verlening van de vergunning beslist door de gemeente of provincie waar die activiteit in hoofdzaak wordt verricht.

Bij de «andere instanties» die als adviseur kunnen worden aangewezen kan onder meer worden gedacht aan de (gemeentelijke) welstandcommissie.

Een adviseur kan ook zonder een bepaling die daartoe speciaal de bevoegdheid geeft, spontaan adviezen uitbrengen in elke stand van de procedure. Een bepaling als artikel 8.7, tweede lid, van de Wm is daarom niet opgenomen. Het gebruiken van die bevoegdheid heeft echter niet het gevolg van artikel 3:50 van de Awb. Het bevoegd gezag behoeft op zulke adviezen als het daarvan afwijkt, dan ook niet expliciet te reageren in de motivering van de beslissing.

De adviseurs hebben in verband met artikel 3:50 van de Awb een belangrijke positie: afwijking van hun, mits tijdig ingebrachte, advies moet worden gemotiveerd. Dat wil echter niet zeggen dat een advies klakkeloos kan worden overgenomen. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de beslissing en dus ook voor het al dan niet overnemen van een advies. In de voorbereidings- en/of bezwaar- en beroepsprocedures kan worden aangevoerd dat adviezen niet adequaat waren en dat er dus van afgeweken had moeten worden. Als het bevoegd gezag niet voldoende kan aangeven waarom het dat niet heeft gedaan, kan dat leiden tot vernietiging van het betrokken besluit door de rechter.

Ten aanzien van het advies zijn de relevante bepalingen van de Awb van toepassing. Zo kan gewezen worden op artikel 3:7 van de Awb dat het bevoegd gezag verplicht om niet alleen het ontwerpbesluit maar alle relevante gegevens ter beschikking te stellen die nodig zijn om een advies te kunnen uitbrengen. Voorts kan het bevoegd gezag het bestuursorgaan een termijn stellen waarbinnen het advies wordt verwacht (artikel 3:6, eerste lid, van de Awb). Indien het advies niet tijdig wordt uitgebracht, verhindert dat het bevoegd gezag niet om een besluit te nemen (artikel 3:6, tweede lid, van de Awb).

Vierde lid

Het vierde lid bepaalt expliciet dat het bevoegd gezag een als adviseur aangewezen bestuursorgaan advies kan vragen omtrent de gegevens die bij de beslissing op de aanvraag moeten worden betrokken en de aan de vergunning te verbinden voorschriften. Deze mogelijkheid is met name van belang voor activiteiten waaromtrent het betrokken bestuursorgaan

bevoegd zou zijn te beslissen, indien deze niet in combinatie met andere activiteiten zouden worden verricht. Bijvoorbeeld de beslissing omtrent een bouwactiviteit ten aanzien van inrichtingen waarvoor gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn. Het bevoegd gezag krijgt hierdoor de mogelijkheid om gebruik te maken van de expertise die bij het betrokken bestuursorgaan aanwezig is (in dit geval de deskundigheid van burgemeester en wethouders op het gebied van bouwen). Een verzoek kan ook betrekking hebben op toestemmingen op grond van provinciale verordeningen in gevallen waarin burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn.

Bij «de bij de beslissing op de aanvraag te betrekken gegevens» kan worden gedacht aan gegevens over de toepasselijke lokale voorschriften, het welstandsbeleid, feitelijke staat etc. die met het oog op de beslissing op de aanvraag van belang zijn. Onderdeel b biedt de mogelijkheid om het betrokken bestuursorgaan te verzoeken ontwerpvergunningvoorschriften op te stellen die in verband met de betrokken activiteit aan de vergunning zouden moeten worden verbonden. Voor beide onderdelen geldt dat het verzoek om advies beperkt dient te blijven tot de aspecten van de beslissing waaromtrent het betrokken bestuursorgaan of andere instantie bijzondere deskundigheid bezit. Daarbij is in het bijzonder te denken aan de deskundigheid van de bestuursorganen die voor het gaan gelden van het nieuwe vergunningstelsel het bevoegd gezag waren voor de daarin opgegane aspecten.

Artikelen 2.12 tot en met 2.18

De toetsingscriteria in deze bepalingen zijn overgenomen uit de wetten waarin nu de vergunningstelsels staan, die in de omgevingsvergunning opgaan. De beoordeling op de betrokken aspecten wordt dus ten opzichte van de beoordeling op basis van de huidige toetsingscriteria niet gewijzigd. Die criteria blijven gelden, zowel naar formulering als naar interpretatie. De bestaande jurisprudentie over die criteria zal dus zeker haar waarde behouden.

De vorenstaande intentie is ook de reden dat de afzonderlijke artikelen waarin de toetsingscriteria – waartoe ook de weigeringsgronden behoren – zijn opgenomen, hier niet of zeer summier worden toegelicht.

De toetsingscriteria die in deze wet zijn overgenomen, worden bij de invoeringswet uit de bijzondere wetten geschrapt. Wel worden zij soms bij of krachtens die wetten nader uitgewerkt. Zo blijft de Ww de delegatiegrondslag bieden voor het Bouwbesluit 2003, aan de voorschriften waaraan een aanvraag om een omgevingsvergunning die (mede) betrekking heeft op het bouwen van een bouwwerk, moet worden getoetst.

De beperkingen «voor zover» en «slechts» bij de toetsingscriteria in de aanhef van deze bepalingen betekenen telkens dat het criterium alleen betrekking heeft op de activiteit waarop de bepaling ziet. Bij projecten die uit meer dan een van de in artikel 2.1 of 2.2 aangewezen activiteiten bestaan, wordt elk van die activiteiten dus alleen getoetst op de daarbij aangegeven gronden. Als er in het project ook niet-aangewezen activiteiten worden verricht, hebben de toetsingscriteria geen betrekking op die activiteiten.

Toetsingselementen die zonder meer tot weigering leiden omdat afwijking niet is toegestaan (zie bijvoorbeeld artikel 2.16, eerste lid, onder c), laten geen mogelijkheid tot afstemming tussen de verschillende te beschermen belangen. Elementen waarbij afwijking mogelijk is (zie artikel 2.12, eerste lid, onder a, jo. tweede lid), of die bij de besluitvorming moeten worden betrokken (artikel 2.16, eerste lid, onder a), laten die mogelijkheid ook zonder uitdrukkelijke bepaling. Voor de weigering van een vergunning is

daarom geen regeling opgenomen. In artikel 2.26, tweede lid, is wel, om daarover geen enkel misverstand te laten bestaan, een opdracht aan het bevoegd gezag opgenomen om de voorschriften met betrekking tot de verschillende in de vergunning geregelde aspecten op elkaar af te stemmen.

Artikel 2.12

De toetsingscriteria met betrekking tot de activiteit «bouwen van een bouwwerk» zijn vrijwel een op een overgenomen uit de Ww. Onderdeel e van artikel 44, eerste lid, van de Ww is niet overgenomen: de monumentenvergunning wordt immers geïntegreerd in de omgevingsvergunning.

Het in het eerste lid, onder b, opgenomen toetsingscriterium heeft, wat artikel 120 van de Ww betreft, alleen betrekking op bepalingen van een amvb waarbij uitdrukkelijk is aangegeven dat ze in de bouwverordening moeten worden opgenomen.

Bij de toetsing van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen moet artikel 9 van de Ww in acht worden genomen. Dat artikel bepaalt dat indien de voorschriften van de bouwverordening hetzelfde onderwerp regelen maar niet overeenstemmen met de voorschriften van het bestemmingsplan, de voorschriften van de bouwverordening in beginsel buiten toepassing blijven. Onderdeel e bevat een toetsingsgrond, die is geïntroduceerd in de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels. Die wet is op 25 mei 2006 in werking getreden.

Met het tweede lid wordt de ontheffing van artikel 1.11 van het Bouwbesluit 2003 in de omgevingsvergunning verwerkt. Die zal dus uit het Bouwbesluit 2003 worden geschrapt. In het derde lid is de ontheffing van de bouwverordening terug te vinden.

Artikelen 2.12, vierde lid, 2.13, tweede lid, en 2.14

Met deze bepalingen worden de binnen- en buitenplanse ontheffingen van het bestemmingsplan, het projectbesluit, en de daarmee vergelijkbare ontheffingen van de beheersverordening uit de Wro in de omgevingsvergunning verwerkt. De structuur daarvan is als volgt. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, is bepaald dat het verboden is om zonder vergunning te handelen in strijd met een bestemmingsplan of beheersverordening of de regels, gesteld krachtens artikel 4.1 of 4.3 van de Wro. In artikel 2.14 zijn vervolgens de gevallen opgenomen waarin ondanks die strijdigheid toch een vergunning kan worden verkregen. Deze gevallen en de criteria daarvoor zijn ontleend aan de Wro. Bij de vergunningverlening kan worden aangesloten bij de op grond van de Wro ontstane praktijk en jurisprudentie.

In artikel 2.14, eerste lid, onder a, kunnen de volgende gevallen worden onderscheiden:

- onder 1°: de binnenplanse ontheffing van een bestemmingsplan (artikel 3.6, eerste lid, onder c, van de Wro) of beheersverordening (artikel 3.29, vierde lid, van de Wro),
- onder 2°: de zogenoemde buitenplanse kruimelontheffing van het bestemmingsplan (artikel 3.16 van de Wro), en
- onder 3°: het projectbesluit (artikel 3.8b, eerste lid, van de Wro) en de daarmee vergelijkbare afwijking van de beheersverordening (artikel 3.31, eerste lid, van de Wro). Daarbij is ook het vereiste uit artikel 3.8, tweede lid, van de Wro opgenomen dat een dergelijke omgevingsvergunning wordt voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing.

Onderdeel b van artikel 2.14 heeft betrekking op de ingevolge artikel 4.1 of 4.3 van de Wro bij algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening gestelde regels. Deze regels richten zich primair tot een gemeente maar kunnen ook rechtstreeks van belang zijn voor degene die een bepaalde activiteit wil verrichten. Dit laatste geldt zeker gedurende de periode dat die regels nog niet overeenkomstig artikel 4.1, tweede lid, in het bestemmingsplan zijn verwerkt. Of er door middel van een omgevingsvergunning van die regels kan worden afgeweken, volgt uit de betrokken regels.

In artikel 2.14, tweede lid, is de tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan (artikel 3.15 van de Wro) opgenomen. Voor die gevallen zal een tijdelijke omgevingsvergunning worden verleend. Dit zal worden geregeld in de amvb op grond van artikel 2.27, tweede lid.

Alle bovenvermelde toestemmingen uit de Wro integreren in de omgevingsvergunning en zullen bij de invoeringswet uit de Wro worden geschrapt. Onder het nieuwe regime wordt in alle gevallen gesproken van een omgevingsvergunning. Voortaan is derhalve geen projectbesluit meer vereist maar is er sprake van een omgevingsvergunning waarbij toepassing is gegeven aan artikel 2.14, eerste lid, onderdeel a, onder 3°.

Artikelen 2.13

De weigering van de aanlegvergunning wegens strijd met het bestemmingsplan of de beheersverordening, alsmede de provinciale verordening krachtens artikel 4.1 van de Wro en de amvb krachtens artikel 4.3 van de Wro is in deze bepaling overgenomen. De overeenkomstige bepalingen worden geschrapt uit de Wro.

Artikel 2.16

In artikel 2.15 komt niet een bepaling als die van artikel 8.10, tweede lid, van de Wm terug, dat weigering van de vergunning verplicht is als door verlening ervan strijd zou ontstaan met hetgeen volgens het eerste lid, onder c, van artikel 2.16 in acht moet worden genomen. Zo'n bepaling is niet nodig. Een verplichting tot «in acht nemen» betekent in de Wm – en, omdat de toetsingscriteria bij deze gelegenheid niet worden gewijzigd, ook in de Wabo – dat afwijking niet is toegestaan. Daaruit volgt dat bij het ontstaan van strijd met hetgeen in acht moet worden genomen, weigering verplicht is ook zonder dat dat uitdrukkelijk is voorgeschreven. Het afzonderlijk opnemen van de weigeringsgrond is daarom niet nodig.

Het toetsingskader voor het verlenen van een mijnbouwmilieuvergunning is het belang van de bescherming van het milieu. Het belang van de bescherming van het milieu in de Mbw heeft dezelfde inhoud als in de Wm¹. Het beschermingsniveau is dan ook hetzelfde. In artikel 2.16 is dat tot uitdrukking gebracht door het toetsingskader dat betrekking heeft op inrichtingen eveneens van toepassing te laten zijn op mijnbouwwerken. In het eerste lid is aangegeven welke aspecten daarbij in ieder geval dienen te worden betrokken, waarmee rekening moet worden gehouden en welke in acht dienen te worden genomen. Bij het toepassen van de verschillende criteria dient uiteraard rekening te worden gehouden met aard van de activiteit. Niet voor elk mijnbouwwerk zal het even noodzakelijk zijn om, bijvoorbeeld vanwege het niet-permanente karakter van de activiteit, de te verwachten ontwikkelingen van het gebied waarin het is gelegen, bij de besluitvorming te betrekken. In verband daarmee is de toepassing van het eerste lid, onderdeel c, onder 2°, met betrekking tot de daarin genoemde voorschriften van de Wgh beperkt tot inrichtingen. Dat onderdeel heeft

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr. 3, p. 20.

derhalve geen betrekking op mijnbouwwerken die niet als inrichting kunnen worden aangemerkt.

Eerste lid, onderdeel c, onder 6°

In artikel 2.11, eerste lid, is bepaald dat de beheerder van het zuiverings-technische werk of de beheerder van het ontvangende oppervlaktewater terzake van indirecte lozingen in de gelegenheid moet worden gesteld om een advies uit te brengen. In de gevallen, bedoeld in het tweede lid van dat artikel, kan deze in zijn advies aangeven welke onderdelen van het advies het bevoegd gezag in acht moet nemen. Uiteraard kan het bevoegd gezag slechts aan het advies gevolg geven voor zover dit in overeenstemming is met de betrokken overige criteria voor vergunningverlening en de bepalingen inzake het verbinden van voorschriften aan de vergunning. Om die reden is bepaald dat aan het advies gevolg wordt gegeven voor zover er geen strijd is met het bepaalde in artikelen 2.16 en het bepaalde bij of krachtens artikel 2.26. Dit is mede van belang vanwege het feit dat een deel van de betrokken criteria dient ter implementatie van de IPPC-richtlijn. Het blijft derhalve de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om zorg te dragen voor de rechtmatigheid van de beslissing op de aanvraag.

Artikel 2.17

Het in dit artikel opgenomen toetsingscriterium is in zijn formulering nieuw, maar ontleend aan het criterium van de Mw voor het verbinden van voorschriften aan de vergunning krachtens die wet. Inhoudelijk is dus de toetsing wat betreft de aspecten van monumentenzorg die een rol spelen bij de beoordeling van een vergunningaanvraag, ongewijzigd.

Artikel 2.18

De toetsingscriteria in dit artikel zijn ontleend aan artikel 3.9, eerste lid, van de Wro. Onderdeel b van dat artikel is hier niet overgenomen omdat de monumentenvergunning in de omgevingsvergunning wordt geïntegreerd.

De weigering van de sloopvergunning wegens strijd met een provinciale verordening krachtens artikel 4.1 van de Wro of een amvb krachtens artikel 4.3, eerste lid, van de Wro is overgenomen in deze bepaling. De overeenkomstige bepalingen worden geschrapt uit de Wro.

Artikel 2.19

De toetsingscriteria voor het slopen van bouwwerken in beschermde stads- en dorpsgezichten zijn overeenkomstig artikel 36 van de Mw opgenomen in het bestemmingsplan.

Artikel 2.21

De toetsingscriteria met het oog op de bij of krachtens artikel 2.2 aangegeven activiteiten, moeten in de betrokken verordeningen worden aangegeven. Zij kunnen immers aansluiten op plaatselijke verschillen of belangen. Formulering van die criteria in de wet is daarom niet wenselijk.

Artikel 2.22

De artikelen 2.12 tot en met 2.21 omvatten het toetsingskader voor activiteiten als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2. Naast die activiteiten kunnen, zoals beschreven in paragraaf 2.3.2 van het algemeen deel van deze

memorie, toestemmingen met betrekking tot andere activiteiten aanhaken. Bijvoorbeeld toestemmingen op grond van de Nb-wet. In het desbetreffende wettelijk voorschrift zal vervolgens het toetsingskader voor de betrokken activiteit worden bepaald. Gekozen is voor het begrip «wettelijk voorschrift» omdat artikel 2.2, tweede lid ook de mogelijkheid biedt dat bij provinciale, gemeentelijke of waterschapsverordening toestemmingsstelsels worden aangewezen die aanhaken bij de omgevingsvergunning. Op een vergelijkbare wijze als in de artikelen 2.20 en 2.21 is in artikel 2.22 een verwijzing daarnaar opgenomen. Een dergelijke bepaling zorgt ervoor dat in de verdere bepalingen van de Wabo, bijvoorbeeld die over het verbinden van voorschriften, door een verwijzing naar artikel 2.22 eenvoudig kan worden verwezen naar (onder andere het belangenkader van) deze aanhakende toestemmingen. Deze verwijzing is in diverse artikelen van de Wabo opgenomen.

Artikel 2.23

De reikwijdte van de toetsing aan de in de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) opgenomen voorwaarden wordt beperkt tot het bouwen of het oprichten of veranderen van een inrichting. Hiermee wordt aangesloten bij de huidige reikwijdte van de Bibob-toetsing voor zover het de te integreren vergunningstelsels betreft. Bij «degene die redelijkerwijs met de aanvrager gelijk kan worden gesteld», moet worden gedacht aan het fenomeen van de stroman. In het Bibob-stelsel moet de vergunning kunnen worden geweigerd als er tegen de aanvrager als zodanig geen uit dat stelsel voortkomende bezwaren bestaan, maar deze handelt voor een opdrachtgever tegen wie zulke bezwaren wel bestaan.

Artikel 2.24

Bij aanvragen om verlening van de omgevingsvergunning in fasen is de beoordeling van de aanvraag in eerste fase beperkt tot de in het eerste lid aangegeven aspecten. Voor de tweede fase is geen beperking aangebracht. In die fase kan de beoordeling van de aanvraag dus in beginsel betrekking hebben op de volle breedte van het betrokken project. Het tweede lid van dit artikel stelt daar overigens wel grenzen aan. Volgens dat tweede lid spelen aspecten die in eerste fase aan de orde zijn geweest, in beginsel geen rol meer bij de beoordeling van de aanvraag in de tweede fase. Het kan echter nodig zijn, met name met het oog op voorschriften over emissies naar het milieu, ook in die fase nog aspecten in de beoordeling een rol te laten spelen die betrekking hebben op de plaats van vestiging.

Door de toevoeging van de zinsnede aan het slot van het eerste lid, wordt de toetsing beperkt tot die aspecten die van belang zijn voor de keuze van de vestigingsplaats. Voor milieueisen betreft dat bijvoorbeeld de milieukwaliteitseisen als bedoeld in artikel 2.16, eerste lid, onder c, onder 2°. Toetsing aan die milieukwaliteitseisen, in het algemeen grenswaarden, kan – afhankelijk van de inhoud daarvan – bepalend zijn voor de toelaatbaarheid van de activiteit op de betrokken locatie. Deze toetsing, bijvoorbeeld aan de beschikbare geluidsruimte of de invloed op de luchtkwaliteit ter plaatse, is daarom van belang voor de beschikking omtrent de eerste fase.

De inhoud van de samenstelling «nodig met het oog op de samenhang» is niet scherp omschreven. Wanneer sprake is van noodzaak kan ook niet goed in een wettekst worden aangegeven, want er zijn te veel gevallen denkbaar. Er mag echter van worden uitgegaan dat een redelijk oordelend

bevoegd gezag per geval inhoud kan geven aan de bedoeling van deze samenstelling.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is de vraag aan de orde gesteld wat het gevolg zou zijn van wijziging van een grenswaarde tussen het verlenen van een eerste fase-beschikking en de daarop volgende tweede fase-beschikking. Het antwoord daarop zal moeten zijn dat, als de beschikking in eerste fase onherroepelijk is, bij de beschikking in tweede fase van de oude grenswaarde moet worden uitgegaan. De enige mogelijkheid om de nieuwe grenswaarde in de vergunning tot gelding te brengen is een wijziging (of eventueel intrekking) van de vergunning.

De leesbaarheid van het eerste lid is door het grote aantal verwijzingen niet optimaal. Deze opzet hangt samen met het uitgebreide toetsingskader bij vergunningverlening. Het zou mogelijk zijn om in artikel 2.24 alle in het eerste lid genoemde artikel(leden) over te schrijven. Dit zou de leesbaarheid van de tekst echter allerm minst verbeteren, integendeel zelfs. Daarom is daarvan afgezien.

Artikel 2.25

Binnen het gekozen systeem van de wet wordt een vergunning geweigerd indien er strijd is met een van de van toepassing zijnde toetsingscriteria als bedoeld in de artikelen 2.12 tot en met 2.22. Dat houdt verband met het gekozen model waarbij voor de diverse activiteiten de bestaande toetsingskaders materieel in stand blijven. Zonder verdere voorziening zou dat betekenen dat indien een vergunning wordt gevraagd voor een project dat verschillende activiteiten omvat, en voor een van die activiteiten een weigeringsgrond van toepassing is, de volledige vergunning geweigerd wordt. Na aanpassing van de aanvraag zou vervolgens voor alle activiteiten (ook die waartegen in beginsel geen bezwaar bestond) opnieuw de procedure moeten worden doorlopen. Dit gevolg zou er toe kunnen leiden dat de aanvrager veiligheidshalve niet een vergunning voor het project als geheel maar per activiteit (voor zover dat mogelijk is) aanvraagt. Per verleende vergunning kan hij dan immers aan de slag. Daarmee zou een van de voordelen die de Wabo biedt, ongebruikt blijven. De Wabo beoogt het immers mogelijk te maken om een aanvraag voor het gehele project in te dienen. De verschillende aspecten kunnen dan in onderlinge samenhang worden bekeken en goed op elkaar worden afgestemd.

Om de hierboven beschreven gevolgen te voorkomen, is in dit artikel bepaald dat een omgevingsvergunning gedeeltelijk kan worden verleend. Indien een weigeringsgrond van toepassing is, hoeft de omgevingsvergunning niet volledig te worden geweigerd. De vergunning kan in beginsel worden verleend voor de activiteiten waarvoor zij niet hoeft te worden geweigerd. Voorwaarde daarvoor is dat de aanvrager daarom heeft verzocht en bij voorkeur op het aanvraagformulier heeft aangegeven dat de aanvraag niet alleen op het gehele project maar ook op de afzonderlijke activiteiten betrekking heeft. Het bevoegd gezag staat het niet vrij om zonder dat de aanvrager daarom heeft verzocht, bepaalde onderdelen wel of niet te vergunnen.

De gedeeltelijke verlening blijft beperkt tot activiteiten waarop geen weigeringsgrond van toepassing is. Bijvoorbeeld: Een aanvraag heeft betrekking op de activiteiten slopen van een woning, bouwen van een woning en het maken van een uitweg. Indien vanwege verkeersveiligheidsredenen het maken van een uitweg niet kan worden toegestaan, hoeft niet de gehele vergunning te worden geweigerd maar wordt deze slechts verleend voor het slopen en bouwen.

Dit artikel machtigt niet tot het gedeeltelijk positief beschikken op onderdelen van een aangevraagde activiteit. Dit artikel maakt het niet mogelijk

om, indien een vergunning is gevraagd voor het bouwen van een hotel met acht verdiepingen, een vergunning te verlenen voor een hotel met vier verdiepingen. Voorts dient de toepassing van dit artikel beperkt te blijven tot activiteiten die niet onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Bij onlosmakelijk verbonden activiteiten gaat het om activiteiten die feitelijk niet zijn te scheiden. Bijvoorbeeld bij de verbouw van een beschermd monument. Daarbij is er zowel sprake van de activiteit «bouwen» als van de activiteit «het wijzigen van een beschermd monument». Het kan niet zo zijn dat de vergunning voor het wijzigen van een monument niet wordt verleend, maar de vergunning voor het verbouwen wel. Immers, de uitvoering van de voorgenomen activiteit zou, ondanks de verlening van een omgevingsvergunning voor het bouwen, leiden tot strijd met het verbod van artikel 2.1 vanwege het ontbreken van een vergunning voor het wijzigen van een beschermd monument.

Artikel 2.26

De beschrijving van het project waarop de vergunning betrekking heeft, en van de activiteiten die het omvat, behoeft niet in extenso in de vergunning zelf te worden opgenomen. Door naar delen van de aanvraag te verwijzen, wordt voorkomen dat die (delen van) de aanvraag in de vergunning moeten worden overgeschreven. Daarmee maken de betrokken delen van de aanvraag dus materieel deel uit van de vergunning. Dat verwijzen moet overigens wel nauwkeurig gebeuren om onduidelijkheid over de inhoud van het vergunde te voorkomen. De aanvraag maakt niet automatisch onderdeel van de vergunning uit.

Aan de vergunning moeten de voorschriften worden verbonden «die nodig zijn». Als er vanwege de eenvoud van de activiteit geen voorschriften nodig zijn, hoeven die dus ook niet aan de vergunning te worden verbonden. Dat zal bijvoorbeeld gelden voor het merendeel van de vergunningen die betrekking hebben op het bouwen van een bouwwerk.

In de huidige vergunningpraktijk blijkt het verschil tussen beperkingen en voorschriften onduidelijk te zijn. Een beperking kan bijvoorbeeld zijn bij een aanvraag voor een mesterij van 3000 varkens dat de vergunning voor maar 2500 varkens wordt verleend of voor een industriële inrichting dat zij niet in werking mag zijn tussen 20.00 en 8.00 uur. Zulke «beperkingen» komen zowel onder de aanduiding «voorschrift» als onder het etiket «beperking» voor. Daarom wordt de term «beperkingen» niet meer gebruikt, maar alleen nog «voorschriften». De invoeringswet zal er in voorzien dat beperkingen waaronder bestaande vergunningen zijn verleend, in het vervolg worden aangemerkt als voorschriften.

Het is niet de bedoeling de huidige (on)mogelijkheden tot het verbinden van voorschriften aan de vergunning zoals die door de jurisprudentie zijn «gedefinieerd», te veranderen. Dat wil dus onder meer zeggen dat aan een vergunning die alleen betrekking heeft op «zuivere» bouwactiviteiten, geen milieuvoorschriften kunnen worden verbonden. Zo nodig kunnen aan zo'n vergunning wel voorschriften worden verbonden als bedoeld (onder de term «voorwaarden») in artikel 56 van de Ww.

Tweede lid

De tweede volzin van het tweede lid houdt een algemene verplichting in tot afstemming van de aan een vergunning te verbinden voorschriften zonder normadressaat. Daaraan is dus ook een bestuursorgaan gebonden dat een vvgb moet verlenen. Het bevoegd gezag en het orgaan dat de vvgb moet verlenen moeten daarom in samenspraak zorgen voor afstemming van de «gewone» en de vvgb-voorschriften. Het bevoegd gezag zelf

mag immers volgens artikel 2.29, vierde en vijfde lid, niet bepalen welke voorschriften er met betrekking tot onderwerpen die vvgb-plichtig zijn aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

De «afstemming» van voorschriften kan er ook niet toe leiden dat niet-afweegbare elementen van een toetsingskader die in een weigeringsgrond zijn neergelegd, worden doorbroken. Indien bijvoorbeeld milieuvorzieningen nodig zouden zijn die niet verenigbaar zijn met de monumentenstatus van een gebouw, moet de vergunning worden geweigerd.

Anderzijds mogen de voorschriften geen verkapte weigering inhouden, doordat ze zo streng zijn dat al van te voren kan worden aangenomen dat de aanvrager er niet aan kan voldoen. Ook in zo'n geval moet de vergunning worden geweigerd.

Hoe de keuzes met betrekking tot de afstemming van de voorschriften moeten worden gemaakt, kan niet in het algemeen worden aangegeven. Het bevoegd gezag zal dat per geval moeten beoordelen. De afstemming moet zo zijn dat daardoor het beste resultaat voor de fysieke leefomgeving in haar geheel wordt bereikt. Daarbij moet er uiteraard wel op worden gelet of de betrokken criteria daarvoor de ruimte laten. Van sommige criteria is immers geen afwijking toegestaan. Dat beperkt de mogelijkheden tot afstemming.

Derde lid

Ingevolge dit lid dienen de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels betrekking hebben op daarbij aan te geven categorieën activiteiten of gevallen. Bij algemene maatregel van bestuur zal derhalve duidelijk moeten worden aangegeven in welke gevallen welke voorschriften in ieder geval aan de vergunning kunnen of moeten worden verbonden. Daarmee wordt richting gegeven aan het in artikel 2.26, tweede lid, opgenomen criterium dat aan de omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden die nodig zijn met het oog op de betrokken belangen. De regels kunnen ook betrekking hebben op voorschriften die aan de vergunning *kunnen* worden verbonden. Het gaat bijvoorbeeld om de mogelijkheid tot het verbinden van meet- en registratieverplichtingen aan de vergunning. Het is wenselijk daarover bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen. Het is evenwel niet altijd noodzakelijk om in alle gevallen die verplichtingen aan een vergunning te verbinden.

In de onderdelen a tot en met d wordt een niet-limitatieve opsomming gegeven van regels waarop de algemene maatregel van bestuur betrekking kan hebben. In onderdeel a gaat het om regels over voorschriften ter uitvoering van Europese of internationale wet- en regelgeving. Hierbij gaat het bij activiteiten met betrekking tot inrichtingen onder meer om voorschriften die voortvloeien uit de IPPC-richtlijn. Onderdeel b betreft de mogelijkheid om in de vergunning voorschriften op te nemen waarin is bepaald dat de vergunninghouder dient te voldoen aan nadere eisen van een daarbij aangewezen bestuursorgaan. Deze mogelijkheid is momenteel voor milieuvergunningen in artikel 8.13, eerste lid, onderdeel f, van de Wm opgenomen. Aangezien het hierbij een toedeling van een bestuursbevoegdheid betreft, is het wenselijk dat de grondslag hiervoor op wetsniveau wordt geregeld. Ingevolge onderdeel c kan bij algemene maatregel van bestuur tevens worden bepaald dat er voorschriften worden opgenomen over de wijze waarop van de nadere eisen openbaar kennis wordt gegeven. Dit onderdeel is eveneens ontleend aan artikel 8.13 van de Wm. Onderdeel d regelt ten slotte de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen welke voorschriften in welke gevallen niet aan de vergunning kunnen worden verbonden.

Vierde lid

Deze bepaling beoogt te voorkomen dat het bevoegd gezag in afwijking van algemeen verbindende voorschriften extra voorschriften stelt. Zij betekent dat vergunningvoorschriften die afwijken van voorschriften, met betrekking tot dezelfde activiteit gesteld bij algemene regels, niet gelden en dus buiten toepassing moeten blijven. Dat ware dus te voorkomen om geen verwarring bij de vergunninghouder en de handhavende instanties te laten ontstaan.

Een bepaling als die van het vierde lid is niet nodig voor afwijkingen van een algemeen verbindend voorschrift waardoor niet aan de eisen daarvan zou worden voldaan. Uiteraard is zo'n afwijking niet toegestaan. Het verbinden van een voorschrift dat strenger is dan een algemeen verbindend voorschrift, zou zonder zo'n bepaling wel zijn toegestaan. Dat is echter in beginsel niet wenselijk. Als dat mogelijk moet zijn, moet dat in de betrokken algemene regeling staan.

Artikel 2.27

Het eerste lid biedt de mogelijkheid om in de omgevingsvergunning te bepalen dat deze geldt voor een daarin aangegeven termijn. Zonder deze bepaling zouden vergunningen alleen voor onbepaalde tijd kunnen worden verleend. Zou zo'n vergunning moeten worden ingetrokken omdat zij na verloop van tijd niet kan worden gehandhaafd, dan kan het gevolg daarvan zijn dat bij die intrekking een schadevergoeding moet worden gegeven, terwijl van stonde aan voor eenieder duidelijk kon zijn dat het om een tijdelijke activiteit ging.

Een vergunning die deels betrekking heeft op tijdelijke en deels betrekking heeft op permanente activiteiten, zal voor het permanente deel niet tijdelijk (kunnen) worden verleend. Een voorbeeld: een vergunning wordt gevraagd voor een bedrijfsverzamelgebouw, waarin de opslag van chemische stoffen voor twee jaar is voorzien. De vergunning wordt verleend voor het bouwen van het bouwwerk (niet-tijdelijk) en voor de opslag van de betrokken stoffen voor een periode van twee jaar. Wordt de vergunning verleend voor het bouwen van een tijdelijk bouwwerk, dan zal dat bouwwerk aan het eind van de periode waarvoor de vergunning is verleend, moeten worden afgebroken. Met andere woorden, net als nu moet per geval worden gezien hoe met de verlening van vergunningen voor bepaalde tijd moet worden omgegaan.

De figuur van een tijdelijke vergunning (of ontheffing) komt nu voor in de artikelen 45 van de Ww, 19 van de Mw, 3.10, eerste lid, en 3.15, eerste lid, van de Wro en 8.17 van de Wm. De in die bepalingen genoemde gevallen waarin verlening van een vergunning voor een bepaalde tijd in aanmerking komt, kunnen worden opgenomen in de amvb krachtens het tweede lid. Dat geldt in ieder geval voor de categorieën gevallen waarin de verlening voor een beperkte tijd nu verplicht is (zie bijvoorbeeld artikel 45, eerste lid, van de Ww).

Verder zullen krachtens het tweede lid bijvoorbeeld de categorieën gevallen worden aangewezen, waarin nu een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan kan worden toegestaan of een tijdelijke bouwvergunning kan worden verleend. Het derde lid is ontleend aan de artikelen 3.10, tweede lid, en 3.15, vierde lid, van de Wro.

Artikel 2.28

De omgevingsvergunning is een zaaksgebonden vergunning. De «vergunninghouder» is dus niet degene aan wie de vergunning ooit is verleend, maar degene die het project uitvoert waarop de vergunning betrekking heeft. Met degene «die het project uitvoert» is bedoeld degene die voor die uitvoering verantwoordelijk is, dus de eigenaar of opdrachtgever. Die moet de vergunningvoorschriften naleven of zorgen dat ze door zijn werknemers of contractanten worden nageleefd.

De «vergunninghouder», dat wil zeggen degene «die het project uitvoert», kan uit meer dan een (rechts)persoon bestaan. Net zoals nu in het kader van de Wm voor bijvoorbeeld een benzinestation vaak zowel de benzinemaatschappij als de exploitant vergunninghouder zijn, kan dat in het kader van de Wabo ook het geval zijn.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat het eerste lid niet meer van toepassing is indien de vergunning is uitgewerkt omdat het project waarvoor zij is verleend, is voltooid (het bouwwerk waarvoor de vergunning was verleend, is klaar).

Het tweede lid is ingevoegd met het oog op de eventuele wenselijkheid van een Bibob-toetsing. De verplichting tot melding rust op de aanvrager van een vergunning als die haar bij verkrijging door een ander laat gebruiken, of op de oude vergunninghouder. Wanneer zij een overdracht ten onrechte niet melden, zijn zij strafbaar. In de invoeringswet zal een bepaling worden opgenomen, waardoor het niet-melden strafbaar wordt gesteld in de Wet op de economische delicten.

In het tweede lid is met «een ander» bedoeld de opvolger van degene die de vergunning heeft aangevraagd of gekregen. Met andere woorden als degene die een project uitvoert, dat project aan een ander gaat overdragen (de exploitatie van de inrichting wil overdoen aan een ander of het nog niet voltooide bouwwerk verkoopt en wil leveren aan iemand anders), moet hij daarvoor aan het bevoegd gezag melden dat hij dat gaat doen. Zo gauw die overdracht een feit is, is de opvolgende uitvoerder van het project de vergunninghouder, de vergunning volgt immers het project, niet de uitvoerder ervan.

Artikel 2.29

Eerste lid

Dat bij vergunningverlening een vvgb nodig is, kan zowel binnen het kader van de Wabo worden geregeld als daarbuiten. Binnen het kader van de Wabo zal dat in elk geval bij amvb, gebeuren voor gevallen waarin een vergunning wordt gevraagd met een zogenoemde buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan of de beheersverordening. Zie hiervoor hetgeen daarover in paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie is opgemerkt. Buiten het kader van de Wabo zal het vereiste van een vvgb bijvoorbeeld in de Nb-wet en de Ff-wet worden geregeld. In het kader van de invoeringswet zullen de Nb-wet en Ff-wet op dit punt worden aangepast. Het is niet onmogelijk dat later ook in andere wetten met een vvgb-constructie wordt aangehaakt bij de Wabo.

Uitgangspunt is dat de voormalige bevoegd gezagsinstanties die geen bevoegd gezag zijn voor de omgevingsvergunning vanwege hun expertise ten aanzien van de beoordeling van het betrokken onderdeel van de omgevingsvergunning een adviesrecht toekomt. Slechts in bijzondere gevallen komt een orgaan de bevoegdheid toe om een vvgb te verlenen.

Dat betreft ten eerste in de gevallen waarin met het oog op de bijzondere deskundigheid een vvgb van het betrokken bestuursorgaan is vereist. Ten tweede betreft het de gevallen waarin het gelet op de bijzondere bestuurlijke verantwoordelijkheden wenselijk is dat het betrokken orgaan omtrent een bepaald aspect een beslissende invloed heeft. De tweede volzin van het eerste lid voorziet erin dat uitsluitend in de hiervoor bedoelde gevallen de bevoegdheid om een vvgb te verlenen kan worden toegekend.

De bevoegdheid om een vvgb af te geven geldt ook in gevallen waarin een wijziging van de omgevingsvergunning wordt aangevraagd, indien het onderwerp van de verklaring of het belang waarop de verklaring betrekking heeft, een rol speelt bij de gevraagde wijziging. Als dat onderwerp of belang geen rol speelt, is er voor de beslissing op de aanvraag geen verklaringnodig. Bij een aanvraag om intrekking van de vergunning zal vrijwel altijd een vvgb nodig zijn. Daarbij speelt het «verklaringsbelang» immers in beginsel altijd een rol.

Met het oog op het extra tijdsbeslag dat een vvgb-constructie nu eenmaal meebrengt, is in artikel 3.10, eerste lid, onder d, bepaald dat in gevallen waarin een vvgb nodig is, altijd de uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt gevolgd.

Tweede lid

Indien voor het verlenen van een vergunning omtrent bepaalde aspecten een vvgb van een ander bestuursorgaan is vereist, is sprake van een besluit als bedoeld in artikel 10:32 van de Awb. Dat artikel bepaalt dat in die gevallen afdeling 10.2.1 van die wet inzake goedkeuring van toepassing is. Afdeling 10.2.1 van de Awb sluit echter niet volledig aan bij het instrument van de vvgb zoals geregeld in paragraaf 2.5 van de Wabol. Een vvgb is niet zozeer een goedkeuringsinstrument maar dient ertoe een ander bestuursorgaan te laten beslissen omtrent een aspect van de vergunning dat aan de beoordeling van het bevoegd gezag is onttrokken. Om die reden is bepaald dat afdeling 10.2.1 van de Awb niet van toepassing is. Een uitzondering is gemaakt voor artikel 10:28 van die wet dat ook van betekenis kan zijn voor gevallen waarin er een rechterlijke uitspraak is gedaan over de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning waarvoor een vvgb is vereist.

Derde lid

Alleen voorzover het met het oog het belang waarop de vvgb betrekking heeft nodig is dat bepaalde voorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden, moet in de verklaring zijn bepaald dat die voorschriften hieraan worden verbonden.

Vierde en vijfde lid

Indien het bestuursorgaan in de verklaring heeft bepaald dat aan de vergunning voorschriften moeten worden verbonden, verbindt het bevoegd gezag deze onverkort aan de vergunning. Het bevoegd gezag kan die voorschriften niet wijzigen. Het is ook niet mogelijk om deze voorschriften aan te vullen met het oog op het belang, bedoeld in het derde lid. Evenmin mag het bevoegd gezag deze voorschriften wijzigen met toepassing van het tweede lid van artikel 2.26. Dit sluit aan bij het uitgangspunt dat ten aanzien van de aspecten waarvoor de verklaring is vereist, het orgaan dat de verklaring geeft, een doorslaggevende stem heeft.

Het bevoegd gezag kan wel met het oog op andere belangen voorschriften aan de vergunning verbinden. Gelet op het bepaalde in artikel

2.26 zullen de aan de vergunning verbonden voorschriften op elkaar moeten zijn afgestemd. Het verdient daarom aanbeveling dat het bevoegd gezag reeds tijdens de voorbereiding van het besluit in overleg treedt met het bestuursorgaan dat bevoegd is de verklaring te geven.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat, indien een verklaring is afgegeven, het bevoegd gezag niet meer de vrijheid heeft om de vergunning te weigeren in verband met de aspecten waarvoor de verklaring is afgegeven. Het is uiteraard wel mogelijk dat de vergunning op een andere grond geweigerd wordt.

In de zogenoemde negatieve lijst in de bijlage bij de Awb zal worden bepaald dat belanghebbenden tegen een vvgb geen bezwaar kunnen maken of beroep kunnen instellen. Zij kunnen echter wel opkomen tegen de onderdelen van het besluit die voortvloeien uit de vvgb. Het bevoegd gezag kan, nadat het besluit heeft genomen, wel tegen een vvgb beroep instellen (zie artikel 6.1).

Artikel 2.30

Vooralsnog zal de situatie die in dit artikel is bedoeld, zich niet vaak voordoen. Het vereiste van de vvgb zal in ieder geval gaan gelden bij zogenaamde buitenplanse wijzigingen van het bestemmingsplan en beslissingen in het kader van de Nb-wet of Ff-wet. Voor het geval later toch zo'n samenloop van bevoegdheid bij een bestuursorgaan zou voorkomen, is hier bepaald dat in dat geval het vvgb-orgaan over alle verklaringen in één besluit moet beslissen. Daardoor wordt de afstemming tussen de verklaringen bevorderd en wordt voorkomen dat het bevoegd gezag met meer dan een vvgb per bestuursorgaan wordt verrast.

Artikel 2.31

Uit het eerste lid, tweede volzin, onder a, blijkt dat – overeenkomstig hetgeen artikel 10.29, tweede lid, van de Awb bepaalt voor goedkeuringsbesluiten – een vvgb zelf niet kan worden ingetrokken. Wenst het vvgb-orgaan zijn instemming met verlening van de vergunning in te trekken, dan moet het dus aan het bevoegd gezag een verzoek tot intrekking van de vergunning doen.

De vvgb hoeft niet op de hele vergunning betrekking te hebben, maar kan alleen enkele aspecten betreffen. Alleen voor zover het om die aspecten gaat, moet het bevoegd gezag aan een verzoek tot intrekking voldoen. De betrokkene moet dan zelf bepalen of hij aan zo'n beperkte vergunning nog voldoende heeft om (een deel van) zijn project uit te voeren.

De mogelijkheden tot het doen van een verzoek tot intrekking van de vergunning zijn overigens wel begrensd. Slechts in een geval behorende tot een bij een wet of algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2.29, eerste lid, aangewezen categorie kan een zodanig verzoek worden gedaan. Voor aanwijzing komen slechts in aanmerking categorieën gevallen waarin intrekking van de vergunning nodig is in het belang waarop de betrokken verklaring betrekking heeft.

Het intrekken van voorschriften moet worden onderscheiden van het intrekken van de vergunning. Het laatste betekent dat (een deel van) het vergunde project niet meer mag worden uitgevoerd; daarvoor bestaat na de intrekking immers geen vergunning meer. Het eerste betekent dat een voorschrift waaraan moet worden voldaan bij het uitvoeren van het vergunde project, niet meer geldt; dat heeft geen invloed op het project als zodanig, maar alleen op de manier waarop het mag/moet worden uitgevoerd.

In het derde lid is een bevoegdheid voor de Minister van VROM opgenomen om bij ongewone voorvallen het bevoegd gezag te verzoeken binnen een daarbij aangegeven termijn de omgevingsvergunning met betrekking tot inrichtingen te wijzigen. Deze regeling is momenteel opgenomen in artikel 17.5, eerste lid, onder b, van de Wm.

Artikel 2.32

Dit artikel is ontleend aan artikel 8.22 van de Wm. Het artikel bevat een onderzoeksplicht voor het bevoegd gezag. De onderzoeksplicht heeft, evenals onder het regime van de Wm, betrekking op activiteiten met betrekking tot inrichtingen en als gevolg van artikel 40, negende lid, onder a, van de Mbw op activiteiten met betrekking tot mijnbouwwerken. Deze onderzoeksplicht houdt in dat het bevoegd gezag regelmatig moet nagaan of de bestaande vergunningvoorschriften nog toereikend zijn. Toetsing geschiedt aan de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu (best beschikbare technieken) en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. De onderzoeksplicht heeft, evenals onder het regime van de Wm, betrekking op activiteiten met betrekking tot inrichtingen. Ingevolge het tweede lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop en de gevallen waarin het onderzoek wordt verricht. Zo kan bijvoorbeeld worden voorgeschreven welke ontwikkelingen daarbij moeten worden betrokken. De bepalingen daaromtrent die momenteel in het lvb zijn opgenomen, zullen in die algemene maatregel van bestuur worden opgenomen.

Artikel 2.33

Volgens onderdeel a van het eerste lid kan het bevoegd gezag een verzoek van het orgaan dat de vvgb heeft gegeven, om de voorschriften die aan een vergunning zijn verbonden, te wijzigen, aan te vullen of in te trekken, dan wel alsnog voorschriften aan een vergunning te verbinden, niet weigeren, voor zover het gaat om de aspecten waarop de vvgb betrekking heeft. Op de intrekking of wijziging van de vergunningvoorschriften zijn uiteraard ook de overige – buiten de vvgb-aspecten gelegen – relevante toetsingscriteria van toepassing. Voorts is in dit onderdeel expliciet tot uitdrukking gebracht dat wijziging, respectievelijk intrekking van de vergunning aan de orde is bij een aanwijzing van de Minister op grond van artikel 2.36. Voor het bevoegd gezag is in die gevallen in beginsel geen beleidsruimte. Aan een aanwijzing dient gehoor te worden gegeven.

Onderdeel b bevat een actualiseringsplicht die een vervolg is op de onderzoeksplicht, bedoeld in artikel 2.32, eerste lid. Als uit het onderzoek, bedoeld in artikel 2.32, is gebleken dat de aan de vergunning verbonden voorschriften niet meer toereikend zijn, is het bevoegd gezag in bepaalde gevallen verplicht om deze ambtshalve aan te passen. Het gaat om de gevallen waarin blijkt dat de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu verder kunnen, of, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt. Doel van deze bepaling is een zo groot mogelijke bescherming van het milieu te bewerkstelligen. De actualiseringsplicht is ontleend aan artikel 8.22, tweede lid, van de Wm. Met de overheveling naar de Wabo is niet beoogd om wijziging te brengen in de inhoud of toepassing van de actualiseringsplicht. Voor de volledigheid moet worden opgemerkt dat op een aanpassing van de vergunning het toetsingskader, bedoeld in artikel 2.16, en de artikelen 2.26 en 2.27 over het verbinden van voorschriften aan de vergunning onverminderd van toepassing zijn.

Onderdeel c verplicht het bevoegd gezag ertoe om, in geval een vergunning ingevolge artikel 3.9, derde lid, van rechtswege is verleend, alsnog voorschriften aan die vergunning te verbinden, indien dat noodzakelijk is om ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen of voor zover mogelijk te beperken.

Zoals in paragraaf 4.4 van het algemeen deel van deze memorie is aangegeven, blijft het risico voor zodanige gevolgen gering omdat de vergunning van rechtswege is beperkt tot de reguliere voorbereidingsprocedure en uitsluitend tot de gevallen waarin derdenbelanghebbenden tegen de verleende vergunning geen bezwaar hebben gemaakt.

In dit artikel is niet, zoals bijvoorbeeld in artikel 8.23, tweede lid, van de Wm, een bepaling opgenomen die belanghebbenden uitdrukkelijk de bevoegdheid geeft om wijziging van een vergunning te vragen. Dat is niet meer nodig: artikel 1:3, derde lid, van de Awb definieert «aanvraag» als een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen. Een verzoek van een belanghebbende om de aan een vergunning verbonden voorschriften aan te vullen, in te trekken of anderszins te wijzigen, is dus een aanvraag in de zin van de Awb. Op de behandeling van zo'n verzoek is – als daarvoor geen bijzondere procedurele bepalingen gelden – titel 4.1 van de Awb van toepassing, de reguliere voorbereidingsprocedure in de bewoordingen van dit wetsvoorstel.

Op zich zou dat ook gelden voor een verzoek tot wijziging van de vergunning, afkomstig van de vergunninghouder. Hij is immers bij uitstek belanghebbende. Wijziging of intrekking van voorschriften kan echter in strijd zijn met het belang van de bescherming van het milieu: in de vergunning kunnen voorschriften staan met betrekking tot de beëindiging van het project (bijvoorbeeld over de afwerking van een afvalstortplaats na het beëindigen van het storten). Intrekking van zo'n voorschrift voordat het is nagekomen, kan tot aanzienlijke milieuschade leiden. Daarom is de beoordeling van zo'n verzoek uitdrukkelijk geregeld en het inwilligen ervan aan dezelfde criteria gebonden als die welke gelden voor de beoordeling van een vergunningaanvraag.

Het intrekken van voorschriften met betrekking tot de beëindiging van een activiteit kan bijvoorbeeld in strijd zijn met het belang van de bescherming van het milieu. Anderzijds kunnen aan een vergunning voorschriften zijn verbonden die ter bescherming van het milieu nodig waren op het moment van verlening ervan, maar die door latere ontwikkelingen kunnen worden vervangen door voorschriften die hetzelfde effect sorteren, maar voor de vergunninghouder minder belastend zijn. Tegen zo'n vervanging zal dan ook geen bezwaar bestaan.

Artikel 2.34

Dit artikel hangt samen met artikel 2.31, derde lid, dat betrekking heeft op het doen van een verzoek tot wijziging bij ongewone voorvallen. In dit artikel is opgenomen dat indien het bevoegd gezag binnen de daarvoor gestelde termijn geen gevolg geeft aan een zodanig verzoek de Minister van VROM deze vergunning wijzigt. Daarnaast kan de minister een omgevingsvergunning wijzigen indien zodanige spoed geboden is dat een verzoek niet aan de orde is.

Artikel 2.35

In dit artikel is de inhoud van de intrekkingbepalingen van Ww, Wro, Wm etc. overgenomen op ongeveer dezelfde manier als de weigeringsgronden. Daarbij zijn wel de intrekkinggronden die alle vergunningstelsels gemeenschappelijk hadden, nu meer algemeen geformuleerd. Ook is onderscheid gemaakt naar de bedoeling van de intrekking. Voor zover die is bedoeld als sanctie op het niet-naleven van wettelijke of vergunning-

voorschriften, zijn die bepalingen niet in dit hoofdstuk, maar in hoofdstuk 5, over de handhaving, opgenomen.

Uit het gebruik van de formule «voor zover» in de aanhef van het eerste en het tweede lid blijkt dat, als het project uit meerdere activiteiten bestaat, de vergunning kan worden ingetrokken voor zover dat nodig is om aan de grond voor intrekking te voldoen. De vergunning blijft dan dus in stand voor de onderdelen van het project waarop de intrekkinggrond geen betrekking heeft. Wat het tweede lid, onder a, betreft kan de vergunning dus bijvoorbeeld worden ingetrokken alleen voor de nog niet voltooide delen van het project.

Volgens onderdeel c van het eerste lid kan het bevoegd gezag een verzoek van het orgaan dat de vvgb heeft gegeven, om een vergunning in te trekken, niet weigeren, voor zover het gaat om de aspecten waarop de vvgb betrekking heeft. Op de intrekking van de vergunning zijn uiteraard ook de overige – buiten de vvgb-aspecten gelegen – relevante toetsingscriteria van toepassing. Van geval tot geval zal moeten worden bezien of de vergunning naar aanleiding van een intrekkingverzoek van het vvgb-orgaan geheel moet worden ingetrokken of dat met een gedeeltelijke intrekking van alleen het aan de vvgb gerelateerde deel kan worden volstaan. Als het vvgb-deel van de vergunning de essentie van het betrokken project betreft, zal aan gehele intrekking niet te ontkomen zijn. Betreft het een deel van het project of een deelaspect van het project, dan kan het zijn dat de niet door de vvgb geraakte projectonderdelen na intrekking van de wel aan de vvgb gerelateerde delen, kunnen worden voortgezet. Vermoedt het bevoegd gezag dat zulks het geval is, dan ligt het uiteraard wel voor de hand dat het daarover in overleg treedt met degene die het project uitvoert. Voorts is in dit onderdeel expliciet tot uitdrukking gebracht dat wijziging, respectievelijk intrekking van de vergunning aan de orde is bij een aanwijzing van de Minister op grond van artikel 2.36. Voor het bestuursorgaan is in die gevallen in beginsel geen beleidsruimte. Aan een aanwijzing dient gehoor te worden gegeven.

Eerste lid, onder d

Deze bepaling is overgenomen uit de Wm (zie artikel 8.25, eerste lid, onder a), maar nu dwingend geformuleerd. Een bevoegdheid tot intrekking past immers slecht bij het constateren van ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu. Daarbij ligt een verplichting meer voor de hand.

Eerste lid, onder e

Deze bepaling verplicht het bevoegd gezag ertoe een vergunning die ingevolge artikel 3.9, derde lid, van rechtswege is verleend, in te trekken indien de activiteit waarvoor de vergunning is verleend ontoelaatbaar ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving veroorzaakt of dreigt te veroorzaken. Van dit instrument zal slechts gebruik worden gemaakt als blijkt dat zodanig ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving niet kunnen worden voorkomen door het stellen van vergunningvoorschriften met toepassing van artikel 2.33, eerste lid, aanhef en onder c. In dit soort – uitzonderlijke – gevallen dient het belang van rechtszekerheid voor de aanvrager te wijken voor het belang van de bescherming van de fysieke leefomgeving. Een dergelijk besluit laat onverlet de eventuele rechten op schadevergoeding voor de vergunninghouder.

Tweede lid, onder a

In deze intrekkinggrond zijn verwerkt de intrekkinggronden van de artikelen 59, eerste lid, onder d en e, van de Ww, de artikel 3.12, onder c en d, en 3.14 van de Wro en de vervalbepaling van artikel 8.18 van de Wm. Anders dan de huidige bouwvergunning, die in beginsel een eeuwigdurende bouwtitel oplevert, voorziet dit onderdeel erin dat de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit drie jaar na het onherroepelijk worden ervan kan worden ingetrokken. Het bevoegd gezag kan daarvan echter afzien, indien binnen die termijn de bouwactiviteit niet kan zijn voltooid.

Voor de in fasen verleende vergunning gaat de in dit onderdeel bedoelde termijn gelden als «de vergunning» is verleend. Zoals eerder uiteengezet, is dat pas het geval na afronding van de tweede fase.

In dit onderdeel gaat het niet om een intrekking op een grond die de vergunninghouder niet kan beïnvloeden, zoals bij de andere in het eerste en tweede lid genoemde intrekkinggronden. Daarom ontstaat bij een intrekking op deze grond geen recht op schadevergoeding krachtens artikel 4.2.

Derde lid

Net als intrekking of wijziging van voorschriften op verzoek van de vergunninghouder in strijd kan zijn met het belang van de bescherming van het milieu, kan dat het geval zijn bij een verzoek tot intrekking van de vergunning dat van hem afkomstig is. Daarom is de beslissing op zo'n verzoek wel geregeld en aan bepaalde criteria gebonden.

Artikel 2.36

In dit artikel zijn de verschillende bepalingen over de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen door de Minister van VROM uit de Wro en de Wm gecombineerd en aangepast aan het systeem van de omgevingsvergunning.

Het eerste lid maakt geen onderscheid naar «afkomst» van de samenstellende delen van een omgevingsvergunning. Een aanwijzing van de minister kan dus ook betrekking hebben op delen van de vergunning die afkomstig zijn uit provinciale of gemeentelijke verordeningen als bedoeld in artikel 2.2. Daarbij kan het zowel gaan om delen van de vergunning die berusten op autonome als op medebewindsverordeningen.

Een aanwijzing in het algemeen belang kan mede betrekking hebben op de diverse deelbelangen van de bescherming van de fysieke leefomgeving. Bijvoorbeeld het belang van een goede ruimtelijke ordening. Dit artikel beoogt mede een voorziening te bieden als bedoeld in artikel 7.6 van de Wro. Op grond van dat artikel kan Onze Minister vorderen dat het tot het intrekken bevoegde bestuursorgaan een aanleg- of sloopvergunning intrekt, indien dit noodzakelijk is in het belang van een goede ruimtelijke ordening. De bevoegdheid in artikel 7.6 van die wet is bedoeld voor gevallen waarin het bevoegd gezag een vergunning heeft verleend in strijd met de weigerings- of aanhoudingsgronden. In de Invoeringswet Wro wordt eenzelfde bevoegdheid opgenomen met betrekking tot de bouwvergunning.

Indien het bevoegd gezag niet of niet volledig gevolg geeft aan de aanwijzing, kan Onze Minister in de plaats treden van dat bevoegd gezag en zelf het in de aanwijzing aangegeven besluit nemen.

Met de toepassing van dit instrument zal – gelet op de primaire verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag – terughoudend moeten worden omgegaan. Het artikel is dan ook met enkele procedurele waarborgen

omkleed. Zo moet Onze Minister vantevoren overleggen met het bevoegd gezag en dient van het voornemen tot het doen van een aanwijzing mededeling te worden gedaan aan de Staten-Generaal.

Artikel 3.1

De procedure start bij indiening van de aanvraag bij het gemeentelijke loket of het bevoegd gezag. Indien de gemeente niet zelf het bevoegd gezag is, verplicht artikel 2:3, eerste lid, van de Awb tot onverwijld doorzending aan het bevoegd gezag. De aanvrager heeft daarop geen invloed. De eventuele vertraging daardoor kan hem dus niet worden tegengeworpen. Daarom start de procedure niet op het moment dat het uiteindelijk bevoegde gezag de aanvraag ontvangt.

Dat betekent dus wel dat het gemeentelijke loket om vertraging te voorkomen de stukken onmiddellijk moet doorsturen. Wel kan het eventueel kopieën achterhouden met het oog op de betrokkenheid van de gemeente bij het project.

In gevallen waarin een bestuursorgaan van de provincie of een minister het bevoegd gezag is, en waarin dus bijvoorbeeld met provinciale of rijksinstanties vooroverleg is gevoerd, kan de aanvraag om vergunning rechtstreeks bij dat bevoegd gezag worden ingediend. In dat geval moet wel een kopie van de aanvraag aan het gemeentelijke loket worden gestuurd. Aan vrijwel alle projecten zitten gemeentelijke aspecten. Door de indiening van de aanvraag of een kopie daarvan bij de gemeente is de gemeente op de hoogte van de start van de procedure. Dit kan de snelheid van advisering over de aanvraag bevorderen.

Het gemeentelijke loket moet de aanvrager een ontvangstbevestiging sturen. Vervolgens stuurt het bevoegd gezag de mededeling dat het bevoegd is op de aanvraag te beslissen en welke procedure zal worden gevolgd. Als het bevoegd gezag een gemeentelijk bestuursorgaan is, of de aanvraag bij een ander bevoegd gezag is ingediend, kunnen die bevestiging en mededeling uiteraard worden gecombineerd. De Awb schrijft noch een ontvangstbevestiging noch een mededeling voor. Deze aanvulling is nodig omdat de aanvrager moet weten welk bestuursorgaan bevoegd is op zijn aanvraag te beslissen en welke voorbereidingsprocedure zal worden gevolgd. Zeker als de reguliere voorbereidingsprocedure wordt gevolgd dient de aanvang van de termijn waarbinnen moet worden beslist, onomstotelijk vast staan. Overschrijding van de beslistermijn betekent immers dat de vergunning is verleend.

Naar aanleiding van ontwikkelingen met betrekking tot ICT zal worden bezien of elektronische indiening bijzondere regeling vereist en hoe schriftelijke en elektronische indiening zich tot elkaar verhouden (elektronische indiening van bijvoorbeeld kaarten die nodig zijn in verband met afwijking van een bestemmingsplan levert op dit moment nog problemen op). Als bijzondere regelingen nodig zijn, kunnen die worden vastgesteld bij de amvb krachtens artikel 2.9, eerste lid.

Artikel 3.3

Aanhouding is aan de orde als er geen gronden zijn om de vergunning te weigeren, maar het desondanks onwenselijk is om op dat moment de vergunning te verlenen. De reden daarvoor kan bijvoorbeeld zijn dat er een herziening of wijziging van een bestemmingsplan in voorbereiding is. Met de aanhouding wordt voorkomen dat het toekomstige planologische regime wordt doorkruist. Voor het bevoegd gezag bestaat er in de in dit artikel aangegeven gevallen een verplichting tot aanhouding. De aanhoudingsregeling is ontleend aan artikel 3.11 van de Wro en de artikelen 50 en

51 van de Ww. De andere in de Ww voorkomende aanhoudingsbepalingen komen ofwel te vervallen, of worden overbodig omdat de beslissingen die volgens die bepalingen tot aanhouding aanleiding geven, in de omgevingsvergunning opgaan. Voor zover de betrokken bepalingen vervallen, zal daarop in de memorie van toelichting bij het invoeringswetsvoorstel worden ingegaan.

Eerste lid

In het eerste lid is bepaald in welke gevallen de beslissing op de aanvraag wordt aangehouden. Het gaat uitsluitend om gevallen waarin er geen grond is om de omgevingsvergunning te weigeren. In dit lid wordt bepaald dat de aanvraag wordt aangehouden indien vóór de datum van ontvangst van de aanvraag sprake was van wat genoemd wordt planologische voorbereidingsbescherming. Daarvan is sprake indien: een voorbereidingsbesluit is genomen, een bestemmingsplan in ontwerp ter inzage is gelegd, nog geen uitvoering is gegeven aan een in een bestemmingsplan opgenomen uitwerkingsplicht of gedeputeerde staten of de minister een verklaring bekendmaken dat er een verordening of amvb wordt voorbereid waarin regels omtrent de inhoud van een bestemmingsplan worden opgenomen. Het kan voorkomen dat meerdere aanhoudingsverplichtingen tegelijk van toepassing zijn. De langstlopende aanhoudingsplicht is in dat geval bepalend voor de vraag wanneer een beslissing op de aanvraag moet zijn genomen.

Het eerste lid is imperatief geformuleerd. Indien er sprake is van een aanhoudingsgrond en er is geen grond om de vergunning te weigeren dan moet de beslissing worden aangehouden. Met andere woorden het bevoegd gezag kan de vergunning niet verlenen zolang er een aanhoudingsgrond van toepassing is. Voor het ontstaan van de aanhouding is geen besluit nodig. Wel is in artikel 3.6 bepaald dat het bevoegd gezag de aanvrager van een aanhouding in kennis stelt. Deze mededeling is geen besluit in de zin van de Awb. Er kan dus pas worden opgekomen tegen het oordeel van het bevoegde gezag inzake de toepasselijkheid van een aanhoudingsverplichting in het kader van het besluit op de aanvraag. Het feit dat een aanhoudingsregeling ook zonder expliciet besluit toepasselijk is, maakt dat er geen omgevingsvergunning van rechtswege kan ontstaan zolang de aanhoudingsplicht van toepassing is.

Tweede lid

In het tweede lid is voor de daarin onderscheiden gevallen aangegeven tot welk moment de aanhouding duurt. Ingevolge het tweede lid duurt deze aanhouding vervolgens tot de looptijd van het voorbereidingsbesluit, onderscheidenlijk de termijn voor het vaststellen of bekendmaken van een bestemmingsplan is verstreken of het in procedure zijnde bestemmingsplan in werking is getreden. Als de aanhoudingstermijn verstrijkt, zonder dat binnen die termijn een bestemmingsplan of de verordening als bedoeld in artikel 4.1 of de amvb, bedoeld in artikel 4.3, van de Wro in werking is getreden, vervalt de aanhoudingsplicht en zal de aangevraagde vergunning moeten worden verleend.

Derde lid

In onderdeel a is bepaald dat de aanvraag om een omgevingsvergunning niet hoeft te worden aangehouden indien toepassing wordt gegeven aan artikel 2.14. In die gevallen is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing en wordt getoetst aan het belang van een goede ruimtelijke ordening. Dit toetsingskader brengt met zich dat daarbij tevens het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan kan worden betrokken. Aanhou-

ding is dan niet meer noodzakelijk. Als een activiteit in strijd is met een in voorbereiding zijnde bestemmingsplan kan de vergunning worden geweigerd vanwege strijd met een goede ruimtelijke ordening. Indien een activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening kan de omgevingsvergunning worden verleend. Bij de motivering daarvan zal de relatie met een in voorbereiding zijnde bestemmingsplan of de herziening daarvan moeten worden gelegd.

In onderdeel b is hetzelfde bepaald voor gevallen waarin de vergunning voor een bepaalde termijn wordt gevraagd.

Vierde, vijfde en zesde lid

Het vierde lid ziet op de situatie dat het gebied waarvoor een vergunning ten behoeve van een bouwwerk of een aanlegactiviteit wordt gevraagd, begrepen is in een aangewezen beschermd stads- of dorpsgezicht waarvoor nog geen adequaat bestemmingsplan geldt. Ingevolge artikel 35 van de Mw moet immers na een dergelijke aanwijzing een tot bescherming van dat gezicht strekkend bestemmingsplan worden vastgesteld, tenzij het geldende bestemmingsplan al in die bescherming voorziet. Ook hier geldt dat er geen expliciet besluit nodig is om de beslissing op de aanvraag aan te houden. Het imperatieve karakter van het vierde lid brengt met zich dat de aanhouding van rechtswege tot stand komt. Verwezen wordt in dit verband naar de toelichting op het eerste lid. Eveneens geldt hier dat het moment waarop de aanvraag wordt ingediend bepalend is voor de vraag of er een aanhoudingsplicht toepasselijk is. De aanhouding duurt, ingevolge het vijfde lid, tot de inwerkingtreding van het beschermende plan. In het zesde lid is bepaald dat de aanhouding kan worden doorbroken als de activiteit niet in strijd is met het in voorbereiding zijnde ter bescherming van het beschermde stads- of dorpsgezicht strekkende bestemmingsplan. Alvorens te besluiten horen burgemeester en wethouders de Rijksdienst voor archeologie, cultuurlandschap en monumenten.

Artikel 3.4

Deze bepalingen zijn ontleend aan artikel 3.13, vijfde lid, van de Wro. Doel van de regeling is het tegengaan van open gaten in de bebouwing. Vooral bij verpauperde stadsvernieuwingsgebieden heeft deze regeling in het verleden zijn nut bewezen. Met de Wabo behoeft deze situatie eigenlijk niet meer voor te komen: het ligt uiteraard voor de hand één vergunning voor het slopen en voor het bouwen aan te vragen. Dat voorkomt ingewikkeldheden als hier bedoeld.

Ingevolge het tweede lid duurt de aanhouding totdat onherroepelijk op de aanvraag beslist. Dat is het geval wanneer de omgevingsvergunning voor het bouwen is verleend en de bezwaar- of beroepstermijn ongebruikt is verstreken of op ingestelde bezwaren en beroepen is beslist.

Anders dan bij de aanhoudingsverplichtingen uit artikel 3.3 geldt bij de aanhoudingsbevoegdheid uit artikel 3.4 overigens dat door het bevoegd gezag wel een expliciet besluit moet zijn genomen dat de beslissing op de aanvraag wordt aangehouden. Het bevoegd gezag kan besluiten om de beslissing op de aanvraag aan te houden, maar artikel 3.4 dwingt hiertoe niet. Indien besloten wordt tot aanhouding dient de bekendmaking van het besluit tot aanhouding plaats te vinden binnen de wettelijke beslistermijn. Indien de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is en dat besluit niet binnen de (al dan niet verlengde) beslistermijn is bekendgemaakt, zal er in beginsel sprake zijn van een omgevingsvergunning van rechtswege.

Artikel 3.5

Dit artikel is ontleend aan artikel 13.7 van de Wm. Wanneer bij de vaststelling van een bestemmingsplan aan gronden een bestemming wordt gegeven die inrichtingen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken toelaat, moet ingevolge artikel 41 van de Wgh rond deze gronden een zone worden vastgesteld waarbuiten de geluidsbelasting vanwege het betrokken terrein de waarde van 50 dB(A) niet overschrijdt. Deze vaststelling geschiedt in het kader van de vaststelling van het bestemmingsplan. De inrichtingen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken zijn thans opgesomd in artikel 2.4 en bijlage I bij het lvb.

Het eerste lid voorziet er in dat voor een dergelijke inrichting de aanvraag moet worden aangehouden wanneer de zone nog niet is vastgesteld. Dit kan zowel betrekking hebben op de vestiging van een nieuwe inrichting op een terrein waar dit eerder planologisch niet was toegestaan, als op de uitbreiding van een bestaande inrichting waar dit eerder planologisch niet toelaatbaar was. De aanhoudingsplicht duurt totdat de zone is vastgesteld.

Artikel 3.6

In het eerste lid is voor het bevoegd gezag een verplichting opgenomen om mededeling te doen van een aanhouding als bedoeld in artikel 3.3 of 3.5. Dit om de aanvrager op de hoogte te stellen van het feit dat er een aanhoudingsgrond van toepassing is. Daaruit blijkt voorts dat de aanhouding van rechtswege tot stand komt. Er is daarvoor derhalve geen besluit van het bevoegd gezag nodig. Gedurende de aanhouding kan dan ook geen vergunning van rechtswege ontstaan.

In het tweede lid wordt geregeld dat in gevallen van aanhouding de beslistermijn pas van start gaat op het moment dat de aanhouding eindigt. Dat betekent dat, behoudens verleningsmogelijkheden, bij een reguliere voorbereidingsprocedure in beginsel nog een termijn van acht weken resteert om te beslissen op de aanvraag en bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure nog een termijn van zes maanden. In dit verband kan worden opgemerkt dat aanhouding van de beslissing op de aanvraag niet betekent dat er geen inhoudelijke voorbereiding van de beschikking kan plaatsvinden. In de regel zal dan ook snel na het beëindigen van de aanhouding een besluit op de aanvraag genomen kunnen worden.

Artikel 3.7

Ingevolge dit artikel is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing, tenzij paragraaf 3.3, waarin de uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt geregeld, van toepassing is. In afwijking van het eerste lid is de reguliere voorbereidingsprocedure eveneens van toepassing op artikel 3.10, derde lid.

Zoals in paragraaf 4.2 en 4.4 van het algemeen deel van deze memorie is aangegeven, is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing op activiteiten waarvoor thans de volgende toestemmingen nodig zijn: de bouwvergunning, de aanlegvergunning, de sloopvergunning, meldingen op grond van de Wm (artikel 8.19, tweede lid, van de Wm), ontheffingen waarin het bestemmingsplan of de beheersverordening reeds voorziet (binnenplanse ontheffingen) en ontheffingen van een bestemmingsplan die bij algemene maatregel van bestuur als zodanig zijn aangewezen. De reguliere voorbereidingsprocedure geldt ook voor de gemeentelijke en provinciale toestemmingen krachtens een verordening (zoals de huidige (gehele of gedeeltelijke) sloopvergunning op grond van de Bouwverordening, de aanlegvergunning (aanleggen en veranderen van een weg), de

uitwegvergunning (het maken, hebben en veranderen ervan), de vergunning voor het hebben van een alarminstallatie (geluid en licht) aan een onroerende zaak, de kapvergunning, de reclamevergunning, de opslagvergunning (onroerende zaken) en toestemmingen die op grond van artikel 2.2, tweede lid, van de Wabo zijn aangewezen).

Artikel 3.8

Publiceren van een aanvraag in de reguliere voorbereidingsprocedure is nu niet voorgeschreven. Wel is het op dit moment al praktijk en er is derhalve geen sprake van nieuwe bestuurlijke lasten.

Een «andere geschikte wijze» van publicatie kan bijvoorbeeld ook publicatie van de aanvraag op het internet zijn. Die wijze van publicatie wordt niet voorgeschreven, maar wel aanbevolen.

Artikel 3.9

De termijnen voor de beslissing op een aanvraag lopen in de verschillende wetten waaruit de vergunningstelsels afkomstig zijn, die in de omgevingsvergunning opgaan, nogal uiteen. Om eenheid in het systeem te krijgen is ervoor gekozen om voor de reguliere voorbereidingsprocedure aan te sluiten bij de «redelijke» beslistermijn, acht weken, van de Awb.

Overschrijding van de beslistermijn in de reguliere voorbereidingsprocedure leidt volgens het derde lid tot een verlening van de vergunning van rechtswege. Met het oog op de belangen van de aanvrager en van derden, die eventueel bezwaar en beroep kunnen instellen tegen de beslissing, is voorgeschreven dat een eventuele verlenging van de beslistermijn, onderscheidenlijk de verlening van rechtswege moet worden bekendgemaakt en dat ervan moet worden kennisgegeven (zie tweede en vijfde lid). Ingevolge artikel 6.2, vierde lid, wordt de inwerkingtreding van een van rechtswege verleende vergunning bovendien opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist (zie artikel 6.2, vierde lid). Derdenbelanghebbenen worden daarmee in de gelegenheid gesteld om tegen de beschikking op te komen zonder dat reeds onomkeerbare gevolgen zijn ontstaan.

Artikel 3.10

Uitgangspunt is dat op een aanvraag om een omgevingsvergunning de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is (zie artikel 3.7). Het gaat om activiteiten waarvoor in vrijwel alle gevallen burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn. Op een dergelijke aanvraag zijn de paragrafen 3.1 en 3.2 van de Wabo en de afdelingen 4.1.2 en 4.1.3 van de Awb van toepassing. Voor de genoemde afdelingen volgt dat rechtstreeks uit de Awb, daartoe is geen aparte bepaling in dit wetsvoorstel nodig. In dit artikel wordt bepaald in welke gevallen de uniforme uitgebreide voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb) van toepassing is. Dat is onder meer het geval voor activiteiten met belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving of waarbij de belangen van een groot aantal derden betrokken zijn. In veel van die gevallen wordt de omgevingsvergunning op provinciaal of centraal niveau verleend.

Eerste lid

Onderdeel a voorziet er in dat voor een toestemming die nodig is voor het gebruik van bouwwerken in verband met de brandveiligheid de uitgebreide voorbereidingsprocedure moet worden gevolgd. In onderdeel b is bepaald dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure van

toepassing is op activiteiten met betrekking tot inrichtingen en mijnbouw- werken. Dat sluit aan bij de huidige procedure voor de milieuvergunning op grond van de Wm en de mijnbouwmilieuvergunning op grond van de Mbw. Hetzelfde geldt voor activiteiten waarvoor momenteel een project- besluit op grond van de Wro of een besluit waarmee de beheersveror- dening buiten werking wordt gesteld, is vereist en vergunningen voor beschermde monumenten op grond van de Mw. In de onderdelen c en d is die procedure gehandhaafd. De uitzondering die in onderdeel d is opge- nomen, beoogt, evenals nu het geval is, voor de huidige binnenplanse ontheffing van het bestemmingsplan de reguliere voorbereidingsproce- dure van toepassing te laten zijn in plaats van de uitgebreide. Tevens is de ontheffing van het bestemmingsplan voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen ondergebracht in de regu- liere voorbereidingsprocedure, zulks in afwijking van de Wro. In onderdeel e is bepaald dat indien er een vvgb is vereist eveneens de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. Dit heeft te maken met het bijzondere rechtskarakter van de vvgb. Zoals in paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie is vermeld, wordt met dit instrument in feite de afweging terzake van specifieke aspecten van een activiteit over- gelaten aan een ander orgaan dan het bevoegd gezag. Het orgaan dat bevoegd is de verklaring te geven, kan daarbij tevens een voorstel doen om voorschriften aan de vergunning te verbinden. Mocht zich ook in andere gevallen de noodzaak daartoe blijken voor te doen, dan kan dat krachtens onderdeel f van het eerste lid bij amvb worden voorgeschreven. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij activiteiten die krachtens artikel 2.1, eerste lid, onderdeel i, bij amvb zijn aangewezen. Onderdeel g voor- ziet er tenslotte in dat ook met betrekking tot andere activiteiten ten aanzien waarvan de toestemming incidenteel in de omgevingsvergunning wordt geïntegreerd (een zogenoemde aanhakende toestemming) de uitge- breide voorbereidingsprocedure van toepassing worden verklaard.

Tweede lid

Ingevolge het tweede lid kan de toepassing van afdeling 3.4 van de Awb achterwege worden gelaten, maar alleen voor zover dat nodig is met het oog op de betrokken omstandigheid. De overige bepalingen van afdeling 3.4 – en titel 4.1 van de Awb – blijven wel van toepassing en er ontstaat dus een bijzondere procedure voor het betrokken geval. Het is dan ook de bedoeling dat deze bepaling alleen als er geen andere oplossing voor versnelling van de procedure voor handen is, wordt toegepast. Ook moet de vergunningaanvraag op alle criteria die van belang zijn bij de beoorde- ling van aanvragen om vergunning voor activiteiten als die van het betrokken project, worden getoetst. Er ontstaat dus een gewone vergun- ning die tot stand is gebracht in een beperkte procedure. Het gaat om noodsituaties als bijvoorbeeld de ruiming van vee die op korte termijn de opslag en verwerking van kadavers nodig maakt e.d. De bepaling komt overeen met artikel 13.11 van de Wm. Voor gevallen waarin het belang van de veiligheid van de staat in het geding is, biedt artikel 3.2, eerste lid, een mogelijkheid om de toepassing van afdeling 3.4 van de Awb geheel of gedeeltelijk achterwege te laten.

Derde lid

Het derde lid bevat een met artikel 8.19, tweede lid, van de Wm overeen- komende bepaling. Daar gaat het om een melding, waarop het bevoegd gezag moet reageren met een verklaring dat met de melding kon worden volstaan, met andere woorden dat een vergunning voor de betrokken verandering niet hoeft te worden aangevraagd. Materieel gaat het dus eigenlijk om een beknopte vergunning. Bovendien gaat het om beperkte veranderingen van activiteiten, die niet leiden tot andere of grotere

gevolgen voor het milieu (vgl. artikel 8.19 van de Wm), voor de beoordeling waarvan daarom een uitgebreide voorbereidingsprocedure niet nodig is. Daarom is nu de constructie van de uitzondering op de uitgebreide voorbereidingsprocedure gekozen, waardoor de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing zal zijn. De toetsing komt in deze gevallen, net als nu in het kader van de Wm, in feite neer op een beoordeling of met een reguliere voorbereidingsprocedure kan worden volstaan of de uitgebreide voorbereidingsprocedure moet worden doorlopen. Het derde lid van artikel 3.1 verplicht het bevoegd gezag er onder meer toe de aanvrager te melden welke procedure in het concrete geval moet worden doorlopen.

Vierde lid

Hoofdstuk 3 is aangevuld met verwijzingen naar artikelen uit afdeling 13.2 van de Wm. Die afdeling bevat enkele algemene procedurele bepalingen die in een groot aantal milieuwetten van toepassing zijn verklaard. De Wabo sluit daar voor gevallen waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, bij aan. Het gaat om artikel 13.6 van de Wm over de openbaarheid van milieu-informatie, artikel 13.8 van de Wm over de toepassing van de verlengingstermijn op grond van artikel 3:18 Awb bij gecoördineerde behandeling, artikel 13.9 van de Wm over de beslistermijn indien op grond van Europees of internationaal recht een bijzondere procedure is voorgeschreven en artikel 13.11, eerste lid, van de Wm voor de gevallen waarin afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet behoeft te worden gevolgd.

Artikel 3.11

Het tweede lid heeft betrekking het in behandeling nemen van de aanvraag voor zover het aspecten betreft waaromtrent een vvgb is vereist. Primair zal het vvgb-orgaan voor die aspecten beoordelen of er voldoende gegevens zijn aangeleverd. Indien dat niet het geval is, moet de aanvrager overeenkomstig artikel 4:5 van de Awb in de gelegenheid worden gesteld om de gegevens aan te vullen. Tussen het vvgb-orgaan en de aanvrager bestaat echter geen rechtstreekse relatie. In dit lid wordt geregeld dat het bevoegd gezag op verzoek van het vvgb-orgaan van zijn bevoegdheden als bedoeld in artikel 4:5 van de Awb gebruik maakt. Uiteraard slechts voor zover dat nodig is in verband met de beoordeling van de aspecten waaromtrent een verklaring wordt gegeven.

De inspraak ter zake van het ontwerpbesluit wordt niet opgehouden als het ontwerp van de verklaring niet tijdig aan het bevoegd gezag is gezonden. Wel bepaalt het vierde lid dat er daarbij van uit wordt gegaan dat de verklaring zonder verdere voorschriften zal worden verleend. Eenieder kan vervolgens daaromtrent zienswijzen indienen. Met betrekking tot de beslissing over de definitieve verklaring zal het bestuursorgaan vervolgens, geheel overeenkomstig de motiveringsvoorschriften van de Awb, moeten motiveren hoe het met zienswijzen is omgegaan en of dat heeft geleid tot het afwijken van het ontwerp van de verklaring.

Als de ontwerp-vvgb niet tijdig is gegeven, wordt deze in de voorbereidingsprocedure aangemerkt als een vvgb die zonder voorschriften wordt verleend. Een ieder kan daaromtrent zienswijzen indienen. In hoeverre er ruimte is voor het vvgb-orgaan om (al dan niet naar aanleiding van de ontvangen zienswijzen) daarna de vvgb te weigeren of daaraan voorschriften te verbinden, zal door het vvgb-orgaan per geval moeten worden bekeken.

In de uitgebreide voorbereidingsprocedure is aan het uitblijven van een vvgb niet het rechtsgevolg gekoppeld dat deze van rechtswege is verleend. De reden daarvoor is dat de uitgebreide voorbereidingsproce-

dure geen verlening van rechtswege kent, noch voor de vergunning als geheel noch voor de vvgb. De belangrijkste redenen om daarvan af te zien zijn van Europeesrechtelijke aard. De verlening van rechtswege zou strijd kunnen opleveren met bijvoorbeeld de IPPC-richtlijn of de natuurbeschermingsrichtlijnen. Als er geen vvgb is afgegeven, zal de vergunning geweigerd moeten worden. De termijn waarbinnen het definitieve besluit moet worden genomen, kan echter op verzoek van het vvgb-orgaan worden verlengd. Het zesde lid biedt deze mogelijkheid. Aan zo'n verzoek dient het bevoegd gezag gevolg te geven.

Artikel 3.12

Dit artikel bevat enkele aanvullingen ten opzichte van afdeling 3.4 van de Awb. De in het tweede lid, onder a, opgenomen verplichting tot plaatsing van het ontwerp van de beschikking op de aanvraag in de Staatscourant is een aanvulling op de overeenkomstige verplichting van artikel 3:12 van de Awb. Die verplichting geldt uitsluitend in de bij amvb aangewezen gevallen. Het gaat daarbij om gevallen waarin dat sinds de inwerkingtreding van de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure het geval is. Te denken valt aan gevallen waarin sprake is van een buitenplanse afwijking van een bestemmingsplan of beheersverordening. Daarvoor geldt deze verplichting momenteel ingevolge artikel 3.8c van de Wro.

Onderdeel b bepaalt dat het bevoegd gezag in ieder geval de bestuursorganen die bevoegd zijn een vvgb te verlenen en de belanghebbende bestuursorganen een mededeling of kennisgeving als bedoeld in artikel 3:12, respectievelijk 3:44 van de Awb zendt. Die organen hebben daarbij belang aangezien zij de mogelijkheid hebben om beroep in te stellen. Daarnaast kan het bevoegd gezag uiteraard ook nog andere instanties, zoals de betrokken adviseurs op de hoogte stellen. In onderdeel c is bepaald dat in gevallen waarin toepassing gegeven zal worden aan artikel 85 van de onteigeningswet, diegenen die in de kadastrale registratie als eigenaar of beperkt gerechtigde op de betrokken gronden staan vermeld, persoonlijk in kennis gesteld moeten worden. Het gaat hierbij om omgevingsvergunningen waarbij toepassing is gegeven aan artikel 2.14, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, en die specifiek op spoedige uitvoering zijn gericht. In artikel 85 van de onteigeningswet zal, evenals momenteel voor projectbesluiten op grond van de Wro het geval is, worden bepaald dat ter uitvoering van de betrokken onderdelen van de omgevingsvergunning een verkorte procedure kan worden toegepast. De gemeenteraad kan in dat geval aanstonds tot onteigening overgaan, omdat de betrokken eigenaren en beperkt gerechtigden al persoonlijk in kennis zijn gesteld van de omgevingsvergunning voor de uitvoering waarvan onteigend wordt. Met het oog daarop is hier dus bepaald dat kennisgeving moet geschieden aan een ruimere kring van belanghebbenden dan de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Awb voorschrijft.

Evenmin als bij de reguliere voorbereidingsprocedure wordt voor de uitgebreide voorbereidingsprocedure publicatie op het internet voorgeschreven. Dat neemt niet weg dat die wijze van publicatie aanbeveling verdient.

De tweede volzin van het vierde lid is ontleend aan artikel 3.8, tweede lid, van de Wro. De strekking daarvan dat er geen zienswijzen kunnen worden ingediend indien het besluit voortvloeit uit een aanwijzing waaromtrent reeds zienswijzen konden worden ingediend. De in het vijfde lid gegeven bevoegdheid zal worden gebruikt om de huidige adviestermijn van acht weken voor gedeputeerde staten en de

Minister van OCW in plaats van de gebruikelijke Awb-termijn van zes weken, te handhaven. Zo mogelijk zouden deze adviezen echter, net als dat voor de andere adviezen wenselijk is, ruim binnen de inspraaktermijn moeten worden uitgebracht. De insprekers kunnen er dan eventueel bij hun inbreng rekening mee houden.

Met toepassing van artikel 3:18, tweede lid, van de Awb kan indien de aanvraag een ingewikkeld of omstreden onderwerp betreft, het bevoegd gezag besluiten de beslistermijn van zesentwintig weken met een redelijke termijn te verlengen. Daarbij is bepaald dat het bevoegd gezag eerst de aanvrager in de gelegenheid dient te stellen om zijn zienswijze daarover te geven. In het zesde lid wordt die redelijke termijn voor de beslissing op aanvragen om een omgevingsvergunning bepaald op zes weken. De uiterste beslistermijn betreft dus $26 + 6 = 32$ weken. Het doel van deze begrenzing is bij wet duidelijkheid te scheppen over de maximum beslistermijn en de duur van de voorbereidingsprocedure enigszins te beperken. De haalbaarheid van deze termijn is mede voorwerp van onderzoek binnen de pilots om de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel te onderzoeken.

Het zevende lid bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin daarbij aan te wijzen bestuursorganen een afschrift wordt toegezonden van de beschikking op de aanvraag. Hierbij kan worden gedacht aan de gevallen als bedoeld in artikel 3.9, derde lid, Wro waarbij sprake is van een aanlegactiviteit in een beschermd stads- en dorpsgezicht en waarvoor is bepaald dat de RACM een afschrift krijgt.

Artikel 3.13

Dit artikel is ontleend aan de Wro. Het is een omzetting van artikel 3.8c, tweede lid, in relatie tot 3.8, vierde en zesde lid, van de Wro. Het hier voorziene uitstel van publicatie geeft gedeputeerde staten of de inspecteur de gelegenheid om te bepalen of het nodig is in te grijpen, omdat provinciaal c.q. nationaal belang door afwijking van hun advies dreigt te worden geschaad en beschrijft de wijze waarop kan worden ingegrepen door gedeputeerde staten of de Minister van VROM.

Artikel 3.14

Deze bepaling is ontleend aan artikel 18 van de Mw.

Artikel 3.15

Het eerste lid heeft betrekking op een spontaan voornemen tot wijziging of intrekking van het bevoegd gezag, het tweede betreft de wijziging of intrekking op aanvraag van de houder van de vergunning. Ingevolge het tweede lid geldt de fictieve verlening van artikel 3.9, derde lid, niet als een derde verzoekt om wijziging of intrekking van een omgevingsvergunning. Dat is gedaan met het oog op de belang van rechtszekerheid voor de vergunninghouder. Op basis van een verleende vergunning zal hij activiteiten hebben verricht of kosten hebben gemaakt. Het is niet wenselijk dat hij door het enkele feit van termijnoverschrijding door het bevoegd gezag zijn vergunning kwijt kan zijn of met een wijziging van de vergunning wordt geconfronteerd.

In het derde lid wordt bepaald dat in gevallen als bedoeld in artikel 3.10 de uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt gevolgd. In die gevallen geldt dezelfde procedure voor de wijziging of intrekking van een vergunning op aanvraag van de vergunninghouder of ambtshalve of op aanvraag van derden. Het onderscheid in procedures is met de inwerkingtreding van afdeling 3.4 van de Awb komen te vervallen. Sindsdien geldt er een

uniforme procedure voor besluiten op aanvraag en ambtshalve te nemen besluiten.

Artikelen 3.16 tot en met 3.23

Bij de opzet van paragraaf 3.5 van het wetsvoorstel en het formuleren van deze bepalingen is ervan uitgegaan dat de Wvo nog niet is vervangen door de Waterwet. Wanneer het zich laat aanzien dat de Waterwet de Wvo zal hebben vervangen bij het in werking treden van de Wabo, zullen deze bepalingen daaraan worden aangepast. Deze coördinatieregeling komt overeen met de huidige regeling van de coördinatie tussen de Wvo-vergunning en de Wm-vergunning in paragraaf 8.1.3.2 van de Wm en artikel 7b van de Wvo.

Artikel 3.16

De woorden «toepassing van deze wet» betekenen dat bij coördinatie met de Wvo-vergunning de artikelen 3.17 tot en met 3.23 bij de toepassing van alle bepalingen van de wet in acht moeten worden genomen, dus ook bij die waarin de toepassing van afdeling van de 3.4 van de Awb wordt voorgeschreven.

Artikel 3.17

Dit artikel is ontleend aan artikel 8.29 van de Wm. De bedoeling van dit artikel is dat er geen andere motivering nodig is dan «ook de vergunning krachtens de Wvo bevat zo'n beperking». Voor de toepassing van artikel 2.27 zou dat zonder een dergelijke bepaling geen voldoende motivering zijn. Die toepassing is immers onderworpen aan de criteria van de Wabo, die niet dezelfde zijn als die van de Wvo

Artikel 3.18

Het doel van het tweede en derde lid is te waarborgen dat beide vergunningaanvragen gecoördineerd worden behandeld. Alleen daardoor kan een goede afstemming tussen de inhoud van beide vergunningen worden bereikt. Dat is niet mogelijk wanneer een van beide onverhoopt buiten behandeling moet worden gelaten.

Zou de betrokken aanvraag buiten behandeling moeten worden gelaten omdat de lozing, anders dan de aanvrager veronderstelde, niet Wvo-vergunningplichtig is, maar onder de krachtens die wet vastgestelde algemene regels valt, dan zijn deze bepalingen niet van toepassing. Dat volgt uit de in artikel 3.16 gestelde voorwaarde «indien daarvoor een vergunning krachtens die wet is vereist».

Artikel 3.20

De hier geregelde aanwijzingsbevoegdheid is een andere dan de in paragraaf 2.7 geregelde aanwijzingsbevoegdheden. Zij betreft immers geen aanwijzing in het algemeen belang. Deze aanwijzing kan slechts worden gegeven indien dat met het oog op de samenhang tussen de beschikkingen geboden is. Verder kan van deze aanwijzingsbevoegdheid slechts op verzoek gebruik worden gemaakt.

Artikel 4.1

Deze bepaling is ontleend aan artikel 8.15 van de Wm. Krachtens dat artikel is in een tweetal besluiten op grond van die wet de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid opgenomen. Die besluiten zullen blijven bestaan, maar hun grondslag vinden in dit artikel van de Wabo.

De milieuaansprakelijkheidsrichtlijn wordt geïmplementeerd in de Wm (en niet in de Wabo) door middel van het voorstel van wet tot wijziging van de Wm in verband met de implementatie van richtlijn 2004/35/EG (milieu-aansprakelijkheid). Artikel 14 van die richtlijn wordt niet in de Wm geïmplementeerd omdat het verplicht tot het nemen van stimuleringsmaatregelen, niet tot nieuwe wetgeving terzake. Nederland kent al wel regelgeving met betrekking tot financiële zekerheid ter dekking van risicoaansprakelijkheid voor schade op milieugebied: het Besluit financiële zekerheid milieubeheer en enkele specifieke algemene maatregelen van bestuur (bijvoorbeeld het Besluit opslaan in ondergrondse tanks 1998 en het Besluit tankstations milieubeheer). Ook is er in Nederland al een milieuschadeverzekering op de markt; schade aan biodiversiteit valt daar (op dit moment) nog niet onder. Op het gebied van financiële zekerheidstelling voor milieuschade is in Nederland dus al een en ander geregeld en ontwikkeld.

Op dit moment ligt het niet voor de hand om met betrekking tot bevordering van financiële zekerheidstelling voor milieuschade nog meer wettelijk vast te leggen. In een latere fase zal worden bekeken of uitbreiding van financiële zekerheid in het kader van milieuaansprakelijkheid ontwikkeld dient te worden, bijvoorbeeld een verzekering voor schade aan water en biodiversiteit. Daarvoor kan worden aangesloten bij de uitkomsten van de evaluatie van het Besluit financiële zekerheid milieubeheer in 2006. Daarnaast zal de Europese Commissie op grond van een verplichting in artikel 14, tweede lid, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn in 2010 een verslag indienen over de met de richtlijn opgedane ervaringen en over de beschikbaarheid tegen redelijke kosten en onder voorwaarden van verzekeringen en andere typen van financiële zekerheden voor activiteiten die in bijlage III bij de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn zijn vermeld (risicoaansprakelijkheid). Naar aanleiding van dat verslag en een effectbeoordeling van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn kan de Europese Commissie voorstellen om een systeem van geharmoniseerde verplichte financiële zekerheid in te voeren.

Artikel 4.2

Dit schadevergoedingsartikel heeft betrekking op schade ten gevolge van de in het eerste lid van dit artikel genoemde beschikkingen. In dit artikel is geen regeling opgenomen omtrent planschade. In het voorstel voor de invoeringswet, waarbij onder meer artikel 6.1 van de Wro aan de Wabo zal worden aangepast, zal daaromtrent een regeling worden opgenomen. Het gaat om schade of kosten die redelijkerwijs niet of niet geheel voor rekening van betrokkene behoren te komen. Zo is bijvoorbeeld voor schade die aan de vergunninghouder zelf te wijten is (niet gebruiken van de vergunning, wijziging of intrekking op zijn eigen verzoek), geen tegemoetkoming in de schade voorzien. Een ander voorbeeld heeft betrekking op gevallen waarin de aanvrager kiest voor gefaseerde vergunningverlening of voor het aanvragen van vergunningen voor deelprojecten. In die gevallen kan het zijn dat hij na verlening van de beschikking met betrekking tot de eerste fase of na het verkrijgen van een vergunning voor eerdere deelprojecten, geen positieve tweede fase-beschikking of vergunning voor een of meer opvolgende deelprojecten krijgt. Dat kan zijn omdat het bevoegd gezag in zulke gevallen niet alle gevolgen van het hele project in beeld kan brengen bij de beoordeling van de eerste fase-aanvraag of het eerste deelproject. In zo'n geval ontstaat er geen recht op vergoeding van schade of kosten. De keuze voor fasering of deelprojectaanvragen is immers door de aanvrager zelf gemaakt, waarmee hij het risico heeft genomen dat voor het totale project of voor vervolgvactiteiten geen vergunning kan worden verkregen.

De schadevergoedingsregeling sluit aan bij die van de Wm en van de Mw. Het is niet de bedoeling voor het toekennen van schadevergoeding krachtens de Wabo de criteria die nu gelden voor schadevergoeding krachtens die wetten te veranderen.

De beoordeling van de schade bij monumenten door een schadevergoedingscommissie blijft geregeld in de Mw. Het procedurevoorschrift van het derde lid van dit artikel is op het advies van die commissies wel van toepassing.

Anders dan in de huidige schadevergoedingsregeling van de Wm is in dit artikel expliciet bepaald dat ook het ingrijpen in bestaande rechten bij een revisievergunning in beginsel een recht op vergoeding van de daaruit voortvloeiende schade geeft. In de Wm-regeling is in zulke gevallen niet in zo'n recht voorzien vanuit de overweging dat de overeenkomstige toepassing van de wijzigings- of intrekingsartikelen een voldoende grond voor schadevergoeding zou zijn. De formulering van artikel 15.20 van de Wm is daarover echter niet duidelijk. Daarom is deze grond nu uitdrukkelijk in artikel 4.2 van de Wabo opgenomen.

Artikel 4.3

Bij het «overnemen» door de genoemde ministers van de kosten van verleende schadevergoedingen zal het huidige beleid met betrekking tot de voorwaarden daarvoor gehandhaafd blijven.

Anders dan in de Wm zal een bestuursorgaan dat van mening is dat die kosten ten onrechte niet van rijkswege worden vergoed, daartegen beroep kunnen instellen bij de administratieve rechter. De in artikel 15.23 van de Wm opgenomen bevoegdheid voor het bevoegd gezag om via een verzoek aan de Kroon te bewerkstelligen dat een schadevergoeding alsnog ten laste van het Rijk wordt gebracht, is dan ook niet in dit wetsvoorstel opgenomen.

Artikelen 5.1 tot en met 5.29

Deze bepalingen hebben alleen betrekking op de bestuursrechtelijke handhaving van de omgevingswetgeving. De strafrechtelijke handhaving zal worden geregeld bij de Wet op de economische delicten. De wijziging van die wet zal worden opgenomen in de invoeringswet.

Daarbij zal ook bezien worden of de strafbaarstelling van overtredingen van bij de omgevingsvergunning aangehaakte verordeningen bij de Wet op de economische delicten zal worden geregeld.

Artikel 5.1

Het ligt in de bedoeling de in dit artikel genoemde wetten geheel of gedeeltelijk onder de reikwijdte van hoofdstuk 5 te brengen. In paragraaf 6.2 van het algemeen deel van deze memorie is aangegeven dat een en ander zal worden geregeld in de invoeringswet.

Dit artikel laat de mogelijkheid onverlet dat hoofdstuk 5 met betrekking tot de handhaving van andere dan de hierin genoemde wetten geheel of gedeeltelijk van toepassing wordt verklaard.

Daarnaast kan bij of krachtens wettelijk voorschrift hoofdstuk 5 geheel of gedeeltelijk van toepassing worden verklaard met betrekking tot de handhaving van verordeningen van de Raad van de Europese Unie (al dan niet gezamenlijk met het Europees Parlement) of de Europese Commissie op basis van het EG-verdrag.

Artikel 5.2

In dit artikel, waarvan het eerste en tweede lid ontleend zijn aan artikel 18.2 van de Wm, wordt het bestuursorgaan dat bevoegd is de omgevingsvergunning te verlenen belast met de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van de omgevingsvergunning. Dit geldt uiteraard ook voor de onderdelen van de vergunning waarvoor een vvgb is afgegeven. Het hiervoor bedoelde bestuursorgaan wordt tevens belast met de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van alle andere voor de betreffende vergunningplichtige burger of instelling of het betreffende vergunningplichtige bedrijf op grond van de betrokken wetten geldende voorschriften met betrekking tot de fysieke leefomgeving.

Het tweede lid ziet op een aantal situaties waarbij er sprake is van een wisseling van het bevoegd gezag. Het voor alle situaties te bereiken doel is echter gelijklopend: wanneer voor een project door het daartoe bevoegde bestuursorgaan eenmaal een handhavingsbesluit is genomen maar het project vervolgens zodanig wordt gewijzigd dat een ander bestuursorgaan bevoegd wordt, dient het eerstbedoelde bestuursorgaan dat besluit tot een goed einde te kunnen brengen. Dit brengt met zich dat het bestuursorgaan het besluit nog moet kunnen effectueren, dat wil zeggen bestuursdwang moet kunnen toepassen, de verbeurde dwangsom moet kunnen innen of de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk moet kunnen intrekken, indien de geadresseerde van het besluit niet zelf tot het treffen van de nodige maatregelen overgaat, of alsnog van effectuering moet kunnen afzien. Het tweede lid bepaalt daarom in de eerste plaats expliciet dat het bestuursorgaan dat (bevoegd) een handhavingsbesluit heeft genomen bevoegd blijft met betrekking tot dat besluit totdat het besluit is geëffectueerd en, in de tweede plaats, dat het bevoegd blijft om dat besluit in te trekken. Aldus kan worden voorkomen dat handhavingsbesluiten op de formele grond van onbevoegdheid zouden moeten worden vernietigd, en degene die het project uitvoert via die weg onder een handhavingsbesluit kan uitkomen.

Het derde lid is ontleend aan artikel 18.2e van de Wm. Uiteraard is deze verplichting met name aan de orde indien de omgevingsvergunning betrekking heeft op activiteiten met (mogelijke) gevolgen voor het milieu.

Artikelen 5.3 tot en met 5.9, 5.26 en 5.27

Deze artikelen komen nagenoeg overeen met de artikelen 18.3 tot en met 18.3f en 18.8a en 18.8b van de Wm. Deze artikelen zijn in de Wm ingevoegd bij de wet van 16 juli 2005 tot wijziging van hoofdstuk 18 van de Wm (Handhavingsstructuur), die op 11 november 2005 in werking is getreden.

Artikel 5.3

In dit artikel wordt de wettelijke basis gelegd voor een amvb inzake kwaliteitseisen voor de bestuursrechtelijke handhaving. Dergelijke kwaliteitseisen zijn thans opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Zoals in paragraaf 6.2 van het algemeen deel van deze memorie is aangegeven, zal bezien worden welke aanpassingen in dat besluit nodig zijn als de kwaliteitseisen worden gebaseerd op artikel 5.3.

De kwaliteitseisen vormen geen dictaat met betrekking tot de inhoud van het handhavend optreden in een concrete situatie. Indien daartoe wel een noodzaak bestaat, is de inzet van het instrument van de vorderingsbevoegdheid aan de orde (zie het voorgestelde artikel 5.26).

In de amvb zullen onder meer eisen worden gesteld met betrekking tot de onderlinge gegevensuitwisseling. Hierbij is van belang dat deze uitsluitend kan plaatsvinden binnen de grenzen die daaraan in verschillende

wetten zijn gesteld. Een adequate informatie-uitwisseling is binnen die grenzen mogelijk. Wat persoonsgegevens betreft, zijn de Wet bescherming persoonsgegevens, de Wet politieregisters en de Wet op de justitiële documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag, en de op die wetten gebaseerde uitvoeringsregelingen van toepassing. Voor andere gegevens geldt de Wet openbaarheid van bestuur. Voorts zijn ook in het Wetboek van strafvordering bepalingen opgenomen met betrekking tot informatie-uitwisseling.

Artikel 5.4

In dit artikel wordt aan gedeputeerde staten de zorg opgedragen voor de coördinatie van de uitvoering van de in artikel 5.3 vervatte verplichtingen door de met de bestuursrechtelijke handhaving in de provincie belaste instanties.

Artikel 5.5

In dit artikel worden enkele coördinatie-activiteiten genoemd, zoals het voeren van regelmatig overleg tussen alle bij de handhaving betrokken bestuursorganen en het maken van afspraken over hetgeen nodig is voor de uitvoering van de amvb waarin de kwaliteitseisen worden opgenomen (hierna: amvb kwaliteitseisen). De betrokken bestuursorganen kunnen zich uiteraard laten vertegenwoordigen door onder hen werkzame ambtenaren. Aan het overleg wordt ook deelgenomen door vertegenwoordigers van het OM. Daarbij moeten afspraken worden gemaakt over de inzet van de bestuurlijke handhavingsbevoegdheden door elk van de bij de bestuurlijke handhaving betrokken organen en het houden van toezicht door de onder de bestuursorganen werkzame toezichthouders. Andere belangrijke onderwerpen voor afspraken zijn gegevensuitwisseling, gezamenlijke strategievorming, prioriteitsstelling, programmering van werkzaamheden, monitoring van de gemaakte afspraken en rapportage. De wijze waarop en de vorm waarin de afspraken worden gemaakt, worden in de Wabo vrijgelaten, maar het sluiten van bestuursovereenkomsten is een voor de hand liggende mogelijkheid.

Artikel 5.6

In dit artikel wordt de zorg voor de coördinatie van de bestuursrechtelijke handhavinginstanties opgedragen aan de Minister van VROM voor zover die coördinatie naar diens oordeel van meer dan provinciaal belang is. Bij coördinatie die «van meer dan provinciaal belang is», moet vooral worden gedacht aan coördinatie van de provinciale verbeteringsprocessen in het kader van de professionalisering van de bestuursrechtelijke handhaving, de terzake door de provincies en het Rijk eventueel te treffen dwingende maatregelen, het onderhouden van een continue proces gericht op de professionalisering van de bestuursrechtelijke handhaving, alsmede de onderlinge afstemming van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en het kritisch beoordelen van die afstemming, die ook op provinciaal niveau moet plaatsvinden.

De coördinatieopdracht aan de Minister van VROM houdt onder meer in dat hij regelmatig bestuurlijk overleg bevordert tussen alle betrokken ministers (van V&W, van LNV, van EZ, van OCW, van Justitie en van VROM) en colleges van gedeputeerde staten (vertegenwoordigd door het IPO). De vertegenwoordigers van de colleges van gedeputeerde staten vormen immers als het ware het scharnier tussen de coördinatie op nationaal niveau en de coördinatie in de verschillende provincies. De coördinatie op landelijk niveau kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de vrijheid van de handhavingpartners om binnen de provincie hun eigen prioriteiten te stellen, wordt ingeperkt als de strategie en beleidsbepaling op landelijk

niveau daarom vragen. Dat is onlosmakelijk verbonden met de nagestreefde realisatie van een ook landelijk gezien doelmatige structuur van de handhaving van de omgevingsvergunning. Overigens kan in de praktijk blijken dat het wenselijk is dat ook andere dan de genoemde bestuursorganen deelnemen aan overleg op rijksniveau. Te denken valt aan gemeenten of waterschappen, via de hen vertegenwoordigende koepelorganisaties VNG, onderscheidenlijk UvW.

Artikel 5.7

Dit artikel voorziet in een aanwijzingsbevoegdheid waarmee de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen of van de afspraken die daarover zijn gemaakt in het provinciaal overleg, bedoeld in artikel 5.5, derde lid, zo nodig door gedeputeerde staten kan worden afgedwongen. De aanwijzingsbevoegdheid is een ultimatum remedium. Vóórdat van een aanwijzing sprake kan zijn, moeten gedeputeerde staten tot de overtuiging zijn gekomen dat andere correctiemechanismen (zoals bijvoorbeeld overleg of arbitrage) niet (hebben) kunnen leiden tot een oplossing en dat er sprake is van een bestuurlijke impasse. De bevoegdheid om een aanwijzing te geven, wordt in het eerste lid toegekend aan gedeputeerde staten. Deze kunnen met behulp van dit instrument een individuele gemeente of een individueel waterschap dwingen tot kwaliteitsverbeterende maatregelen. Het is ook denkbaar dat een provincie ernstig tekortschiet in het bereiken van de vereiste handavingskwaliteit: hiervoor wordt verwezen naar het voorgestelde artikel 5.9, eerste lid, onder a, waarin aan de Minister van VROM een bevoegdheid wordt toegekend om de betreffende provincie, voor zover nodig in overeenstemming met de betrokken andere minister, een aanwijzing te geven. Over het algemeen zal er in een concrete situatie eerst ambtelijk overleg plaatsvinden tussen vertegenwoordigers van de betrokken bestuursorganen, zo nodig gevolgd door bestuurlijk overleg tussen de betrokkenen. Dit overleg biedt een laatste gelegenheid om het aanwijzingsbesluit te voorkomen. Bij de aanwijzing wordt een termijn bepaald waarbinnen burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van het waterschap gevolg gegeven moeten hebben aan de aanwijzing. In het geval dat er onverhoopt aan een aanwijzing geen gevolg wordt gegeven, kunnen gedeputeerde staten de door hen aan een gemeente of waterschap gegeven aanwijzing voor zover deze zich daarvoor leent, zelf uitvoeren op kosten van de betrokken overheid. Daarbij kan het gaan om een feitelijk handelen (bijvoorbeeld het afleggen van een controlebezoek) maar ook om een juridisch handelen (bijvoorbeeld het verstrekken van een onderzoeksopdracht) uiteraard voor zover gedeputeerde staten daartoe wettelijk bevoegd zijn. Bij de kosten die verhaald kunnen worden, moet in het voorbeeld van het controlebezoek worden gedacht aan de kosten van voorbereiding van het bezoek, het bezoek zelf en voor zover gemaakt, de invorderingskosten. De coördinatietaak van gedeputeerde staten – die in ultieme situaties aanleiding kan zijn voor het geven van een aanwijzing – gaat niet zo ver dat daardoor een nieuw soort interbestuurlijk toezicht zou gaan ontstaan. Het is wel zo dat naarmate de kwaliteit van de handhaving in een provincie een structurele verbetering te zien geeft, de intensiteit van het interbestuurlijk toezicht op langere termijn kan verminderen.

Artikel 5.8

Gebruikmaking van de bevoegdheid van de provincie tot het opleggen van de verplichting om een handhavingdienst in te stellen, geschiedt alleen als ultimatum remedium. Het stadium dat afdoende oplossingen nog bij de individuele, slecht functionerende instanties of bij een bundeling van uitsluitend slecht functionerende instanties gevonden en afgedwongen zouden kunnen worden, moet voorbij zijn. Bovendien moet de

provincie hebben geconstateerd dat de verplichte instelling van een handhavingsdienst tot een daadwerkelijke oplossing van de problemen kan leiden.

Indien het uiteindelijk noodzakelijk en onvermijdelijk blijkt te zijn om gemeenten of waterschappen te verplichten tot samenwerking moet die samenwerking worden vormgegeven in een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr). Op die gemeenschappelijke regeling is de Wgr van toepassing voor zover dat niet wordt uitgezonderd in artikel 5.8.

Tot de taken van een bij gemeenschappelijke regeling in het leven te roepen handhavingsdienst behoren in ieder geval het houden van toezicht, het behandelen van klachten over de naleving van regelgeving en het verzamelen en registreren van gegevens met het oog op de uitoefening van handhavingsbevoegdheden. Daarnaast behoren tot de taken ook het ambtelijk voorbereiden van de door gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van het waterschap te geven handhavingsbeschikkingen en de ambtelijke uitvoering van deze beschikkingen. De aan de handhavingsdienst op te dragen taken moeten worden geregeld in de gemeenschappelijke regeling. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om via de gemeenschappelijke regeling bestuursrechtelijke bevoegdheden van gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van het waterschap over te dragen aan de handhavingsdienst. Voor zover de betrokken bestuursorganen het hanteren van bevoegdheden (geheel of gedeeltelijk) zouden willen opdragen aan de handhavingsdienst, kan dat door middel van mandaat worden geregeld. Het moge duidelijk zijn dat bij de regeling van de organisatie, taken en werkwijze van de handhavingsdienst, de op de voet van artikel 5.5, derde lid, gemaakte afspraken dienen te worden betrokken. Dit geldt ook voor de op landelijk niveau door het provinciaal bestuur overeengekomen afspraken die voor de handhavingsdienst relevant zijn, bijvoorbeeld over de prioriteitsstelling bij de handhaving. Het is de bedoeling dat de provincies met de in dit artikel voorgestelde bevoegdheid kunnen bewerkstelligen dat de handhaving van de omgevingsvergunning in het hele land doelmatig georganiseerd en uitgevoerd. Uit dit artikel volgt dat provincies hiertoe het niveau van uitvoering van de amvb kwaliteitseisen en de nakoming van de daarover in de provincie gemaakte afspraken beoordelen. Het ligt daarbij voor de hand dat de provincie de situatie ook regionaal – voor het grondgebied van de binnen de provincie gelegen politieregio(s) – beoordeelt, in verband met de later mogelijk relevante verplichting om het grondgebied van een eventueel in te stellen handhavingsdienst behoudens goed gemotiveerde afwijkingen gelijk op te laten lopen met het grondgebied van de in de provincie gelegen politieregio(s). Op basis van de uitkomst van die beoordeling kan de provincie uiteindelijk besluiten dat er een gemeenschappelijke regeling moet komen waaraan de gemeenten of waterschappen die zijn gelegen binnen het grondgebied van een politieregio en eventueel de provincie zelf moeten gaan deelnemen. Indien de provincie heeft vastgesteld dat de instelling van een handhavingsdienst noodzakelijk is omdat alleen op die manier een behoorlijke uitvoering van de amvb kwaliteitseisen kan worden gewaarborgd, moeten gedeputeerde staten over het voornemen daartoe overleg voeren met de besturen van de betrokken gemeenten en waterschappen die zijn gelegen binnen het grondgebied dat de in te stellen handhavingsdienst zou gaan omvatten. Uit de toepasselijkheid van de Wgr volgt dat dit overleg ten hoogste dertien weken duurt (artikel 99, derde lid, van de Wgr). Bij de aanwijzing van de betrokken gemeenten of waterschappen op de voet van artikel 5.8 van de Wabo wordt door gedeputeerde staten een termijn (van ten hoogste zes maanden) gesteld waarbinnen de beoogde gemeenschappelijke regeling ter kennisneming aan hen moet worden gezonden (artikel 99, vierde lid, van de Wgr). Gedeputeerde staten leggen de gemeenschappelijke regeling op indien de

verlangde regeling niet uiterlijk binnen zes maanden na de gestelde termijn aan hen is gezonden (artikel 100, eerste lid, van de Wgr). De betrokken gemeenten of waterschappen moeten worden gehoord over het ontwerp van de op te leggen gemeenschappelijke regeling (artikel 100, derde lid, van de Wgr). Bij de gemeenschappelijke regeling moet een handhavingsdienst worden opgericht in de vorm van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wgr. De Wgr bevat in de artikelen 10 e.v. algemene voorschriften voor de inhoud van de gemeenschappelijke regeling en het in te stellen openbaar lichaam. Artikel 5.8, vijfde lid, van de Wabo regelt welke taken ten minste aan dat lichaam moeten worden opgedragen. Overigens kunnen gedeputeerde staten op grond van het van toepassing zijnde artikel 99, tweede lid, van de Wgr met een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid van artikel 5.8 gemeenten of waterschappen ook verplichten om een bestaande gemeenschappelijke regeling waaraan zij deelnemen, te wijzigen, of om toe te treden tot een reeds bestaande gemeenschappelijke regeling voor de samenwerking bij de handhaving. Om een voldoende betrokkenheid van de voor het waterbeheer eindverantwoordelijke Minister van V&W te waarborgen, is in het eerste lid bepaald dat een aanwijzing van een waterschap op grond van dit artikel altijd een vvgb van deze minister (in overeenstemming met de Minister van VROM) vergt.

Artikel 5.9

Dit artikel voorziet de Minister van VROM van de bevoegdheid om – waar nodig – zijn politieke verantwoordelijkheid voor het systeem van de handhaving van de in de omgevingsvergunning geïntegreerde delen van wetten op het terrein van het omgevingsrecht, en in het bijzonder zijn verantwoordelijkheid voor de aansturing van gedeputeerde staten bij de uitvoering van hun coördinatietaak, inhoud te geven door middel van een aanwijzing. De Minister van VROM zal bij de beoordeling van de aan de coördinatietaak gegeven uitvoering de toereikendheid van alle getroffen voorzieningen in hun onderlinge samenhang bezien. Ingeval de door een provincie uitgevoerde coördinatie verregaand tekort lijkt te schieten, zal er ambtelijk overleg plaatsvinden tussen het ministerie en de betrokken provincie, zo nodig gevolgd door bestuurlijk overleg tussen de minister en de betrokken gedeputeerde(n). De beoordeling van de kwaliteit van de uitvoering van de coördinatietaak is onderdeel van het interbestuurlijk toezicht van de VROM-Inspectie. De Minister van VROM kan voorts een aanwijzing aan gedeputeerde staten geven terzake van de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen door gedeputeerde staten (eerste lid, onder a). Voor deze aanwijzingen is overeenstemming van betrokken andere ministers vereist.

Daarnaast verschaft het eerste lid de Minister van VROM een aanwijzingsbevoegdheid waarmee kan worden afgedwongen dat gedeputeerde staten gebruik maken van hun bevoegdheid om aan burgemeester en wethouders of aan het dagelijks bestuur van een waterschap een aanwijzing te geven ter zake van de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen.

Volgens het eerste lid, onder b, beschikt de Minister van VROM bovendien over de mogelijkheid om gedeputeerde staten te verplichten tot het doen instellen van een provinciale of regionale handhavingsdienst bij gemeenschappelijke regeling. Ook de aanwijzing van de minister kan betrekking hebben op het doen wijzigen van of het doen deelnemen aan een reeds bestaande gemeenschappelijke regeling. Dit volgt uit de omstandigheid dat een wijziging van of de deelname aan een reeds bestaande regeling valt onder de formulering «de uitvoering van het bepaalde in artikel 5.8, eerste lid». De (dreiging van een) aanwijzing is in deze gevallen steeds een ultimum remedium.

Ingeval gedeputeerde staten nalaten gevolg te geven aan een aanwijzing van de Minister van VROM om gebruik te maken van hun bevoegdheid om een aanwijzing te geven aan burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van een waterschap, voorziet het zesde lid in de bevoegdheid voor de Minister van VROM om zelf op kosten van de betrokken provincie aan de betrokken gemeente of aan het betrokken waterschap de aanwijzing te geven.

Artikel 5.10

Dit artikel is ontleend aan artikel 18.4 van de Wm en regelt de aanwijzing van ambtenaren die belast zijn met het houden van toezicht. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan artikel 5:11 van de Awb dat bepaalt dat een toezichthouder een persoon is die bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met het houden van toezicht op het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Het betreft toezicht op de naleving, het zogenoemde eerstelijnstoezicht. De aanwijzing van ambtenaren geschiedt door Onze betrokken Minister. Voor zover het gaat om het toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Wabo gestelde regels is de «betrokken Minister» de Minister van VROM. Voor zover deze regels betrekking hebben op activiteiten die primair vallen onder de verantwoordelijkheid van een andere minister komt ook die minister deze bevoegdheid toe. Onder betrokken wet wordt verstaan deze wet of een van de andere in artikel 5.1 genoemde wetten. Voor het aanwijzen van ambtenaren van andere ministeries is overeenstemming met de desbetreffende minister nodig.

In het derde lid is bepaald dat ook gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders en andere met de uitvoering belaste overheidsorganen – zoals waterkwaliteitsbeheerders – toezichthouders kunnen aanwijzen. Het vierde lid biedt de mogelijkheid om in bepaalde gevallen of categorieën gevallen rijksambtenaren met uitsluiting van andere ambtenaren als toezichthouder aan te wijzen. Te denken valt aan gevallen waarin de veiligheid van de staat in het geding is.

De bekendmaking van de aanwijzingsbesluiten geschiedt op gebruikelijke wijze overeenkomstig artikel 3:40 of 3:41 van de Awb. Het vijfde lid regelt dat aanwijzingsbesluiten van de betrokken ministers in de Staatscourant worden geplaatst.

Artikel 5.11

Dit artikel regelt de aanwijzing van ambtenaren die zijn belast met het toezicht op de uitvoering en de handhaving (het zgn. interbestuurlijk toezicht). Deze vorm van toezicht is in de wetten op het beleidsterrein van het Ministerie van VROM op een uniforme wijze geregeld (bij wet van 22 oktober 2003 tot wijziging van diverse wetten in verband met de instelling van het Inspectoraat-Generaal VROM en ter verbetering van de doelmatigheid van gegevensverstrekking met het oog op toezicht (Stb. 449)). Met de voorgestelde artikel wordt op een gelijke wijze voorzien in een regeling van het toezicht op de uitvoering en de handhaving. Voor zover het gaat om het interbestuurlijk toezicht op de bij of krachtens de Wabo gestelde regels is de in het eerste lid bedoelde «betrokken Minister» de Minister van VROM. Voor zover deze regels betrekking hebben op activiteiten die primair vallen onder de verantwoordelijkheid van een andere minister komt ook die minister deze bevoegdheid toe.

Artikel 5.12

Deze bepaling regelt welke ambtenaren belast zijn met de opsporing van bij of krachtens de betrokken wet strafbaar gestelde feiten. Vergelijkbare bepalingen komen voor in artikel 58 van de Mw en artikel 96 van de Wlv.

De opsporingsbevoegdheid heeft betrekking op de strafbare feiten die in de betrokken wet strafbaar zijn gesteld. Deze bepaling heeft geen betrekking op de opsporing van feiten die de krachtens de Wet op de economische delicten strafbaar zijn gesteld. De artikelen 179 tot en met 182 en 184 van het Wetboek van Strafrecht hebben onder andere betrekking op ambtswang en wederspanning. De tweede volzin van het eerste lid dient er derhalve toe een goede opsporing van de in de eerste volzin bedoelde strafbare feiten mogelijk te maken.

Artikel 5.13

In dit artikel worden de activiteiten aangewezen ten aanzien waarvan de krachtens paragraaf 5.3 aangewezen toezichthouders en opsporingsambtenaren bevoegd zijn om – met medeneming van apparatuur – een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner. Deze bevoegdheid is toegekend voor activiteiten en wetten waarvoor dat ook nu reeds het geval is. Deze bevoegdheid is evenwel niet onbegrensd. Op de uitoefening daarvan zijn de bepalingen van de Algemene wet op het binnentreden van toepassing.

Artikel 5.14

Dit artikel is ontleend aan artikel 18.6 van de Wm en regelt de bestuursrechtelijke handhaafbaarheid van de plicht tot het verlenen van medewerking aan toezichthouders. Ingevolge artikel 5:20, eerste lid, van de Awb is een ieder verplicht om aan een toezichthouder alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. In de praktijk doet zich de vraag voor of deze medewerkingsplicht behalve strafrechtelijk (artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht) ook bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd.

Volgens artikel 5:22 van de Awb bestaat de bevoegdheid tot toepassing van ambtswang slechts indien zij bij of krachtens de wet is toegekend. Dit betekent dat de Wabo deze bevoegdheid zou moeten toekennen. Gelet op artikel 5.1 is hoofdstuk 5 (handhaving) van toepassing met betrekking tot de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Wabo of de in artikel 5.1 genoemde andere wetten. Tot deze wetten behoort niet de Awb, en dus evenmin artikel 5:20 van de Awb. Bovendien is in een aantal andere wetten expliciet de bevoegdheid opgenomen om artikel 5:20 van de Awb bestuursrechtelijk te handhaven (zie bijvoorbeeld artikel 66 van de Kernenergiewet en artikel 67 van de Drink- en Horecawet). Ook hieruit kan worden afgeleid dat de bestuursrechtelijke handhaving van artikel 5:20 van de Awb niet begrepen is in de bevoegdheid die de Wabo geeft (al dan niet in combinatie met een andere wet) tot bestuursrechtelijke handhaving. Dit artikel voorziet derhalve in een mogelijkheid om artikel 5:20 van de Awb bestuursrechtelijk te handhaven.

Artikel 5.15

Dit artikel is ontleend aan artikel 18.7 van de Wm en regelt de bevoegdheid van de betrokken minister(s) tot toepassing van ambtswang. De betrokken minister is daartoe bevoegd wanneer aan hem de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving is opgedragen en in gevallen waarin geen ander bestuursorgaan bevoegd is.

Artikel 5.16

Dit artikel is ontleend aan artikel 18.11 van de Wm. In dit artikel wordt de termijn geregeld waarbinnen het bestuursorgaan een beschikking geeft op een verzoek als bedoeld in artikel 5:34 van de Awb. Het gaat daarbij om een verzoek van de overtreder om de opgelegde last onder dwangsom op

te heffen, de looptijd ervan op te schorten voor een bepaalde termijn of de dwangsom te verminderen in gevallen waarin het voor de overtreder al dan niet tijdelijk onmogelijk is om geheel of gedeeltelijk aan zijn verplichtingen te voldoen. Voorts kan het gaan om een verzoek van de overtreder om de opgelegde last onder dwangsom op te heffen indien de beschikking een jaar van kracht is geweest zonder dat de dwangsom is verbeurd.

Artikel 5.17

Dit artikel is ontleend aan artikel 18.9 van de Wm. In bepaalde gevallen kunnen er meer organen bevoegd zijn tot bestuursrechtelijke handhaving. Dat is bijvoorbeeld het geval indien voor een inrichting een omgevingsvergunning is verleend en tevens de bepalingen bij of krachtens de Wms van toepassing zijn. In die gevallen is terzake van die inrichting zowel het bevoegd gezag dat de omgevingsvergunning heeft verleend als de Minister van VROM (op grond van artikel 64 van de Wms) bevoegd tot bestuursrechtelijke handhaving. Dit artikel bepaalt dat het bestuursorgaan niet bevoegd is om te beslissen tot het toepassen van bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen als een ander bestuursorgaan dat al heeft gedaan. Het artikel laat in een concreet geval ieders bevoegdheid bestaan totdat één van de betrokken organen daadwerkelijk van zijn bevoegdheid gebruik heeft gemaakt door het geven van een handhavingsbeschikking. Een beschikking wordt «gegeven» op het moment van haar ondertekening. Aangezien er enig tijdsverloop kan optreden tussen het geven en het bekendmaken van de beschikking, verdient het aanbeveling dat de andere bevoegde organen aanstonds in kennis worden gesteld. Volledigheidshalve wordt nog gewezen op de artikelen 5:31 en 5:36 van de Awb. In deze artikelen is al geregeld dat het toepassen van bestuursdwang niet mogelijk is zolang een ter zake van de betrokken overtreding reeds gegeven beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom niet is ingetrokken, en dat het opleggen van een last onder dwangsom niet aan de orde is zolang een ter zake van de betrokken overtreding reeds genomen beslissing tot toepassing van bestuursdwang niet is ingetrokken.

Artikel 5.18

Dit artikel is ontleend aan artikel 18.10 van de Wm. Dit artikel bepaalt dat, indien een van de organen overgaat tot de toepassing van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom, het de andere bevoegde organen onverwijld een afschrift van de beschikking toezendt. Dit om te waarborgen dat de andere tot bestuursrechtelijke handhaving bevoegde organen op de hoogte zijn van de handhavingsactie. Op die manier kunnen dubbel werk en misverstanden worden voorkomen en kan voorts worden voorkomen dat er strijd zou ontstaan met het bepaalde in artikel 5.17.

Voor alle duidelijkheid wordt nog opgemerkt dat het hier niet gaat om uitbreiding van de in artikel 5:24, derde lid, van de Awb voor beschikkingen tot toepassing van bestuursdwang geregelde bekendmakingseis, maar om het toesturen van een afschrift door het ene bestuursorgaan aan het andere.

Artikel 5.19

Dit artikel is overgenomen uit het bij koninklijke boodschap van 5 januari 2004 aangeboden voorstel van wet tot wijziging van de Woningwet (verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregeling) (29 392). Het voorschrift strekt er toe om gemeenten bij de overtreding van voorschriften ruimere mogelijkheden te geven voor een optreden gericht op het tegengaan van gevaar voor de veiligheid of de

gezondheid. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de mogelijkheid van het plaatsen van een hekwerk rondom een bouwvallig gebouw dat strijdig is met het Bouwbesluit 2003. Een dergelijk optreden strekt er niet toe dat de overtreding ongedaan wordt gemaakt, maar is slechts bedoeld om eventuele schadelijke gevolgen van de regelovertreding te keren. Met dit artikel wordt een wettelijke basis voor dergelijke beheersmaatregelen geboden.

Artikel 5.20

Dit artikel is eveneens overgenomen uit het bovengenoemde voorstel van wet tot wijziging van de Woningwet en voorziet in betere handhavingsmogelijkheden in geval dat sprake is van eigendomsoverdracht. Het gegeven handhavingsbesluit geldt in beginsel ook voor de rechtsopvolger en iedere verdere rechtsopvolger en kan ook bij die rechtsopvolgers ten uitvoer worden gelegd. Wie rechtsopvolgers zijn, zal mede worden bepaald aan de hand van meldingen als bedoeld in artikel 2.28, tweede lid, en de krachtens het derde lid van dat artikel gestelde regels. Deze zakelijke werking van handhavingsbesluiten kan alleen tot stand komen indien de betreffende besluiten zijn ingeschreven in de openbare registers en dus kenbaar kunnen zijn voor rechtsopvolgers. Uit het oogpunt van rechtszekerheid is dit geen onnodig vereiste. Het handhavende bestuursorgaan bepaalt bij welke overtredingen deze zakelijke werking van een handhavingsbesluit wenselijk is. Bij overtredingen die het gebruik of het in werking hebben van een inrichting betreffen zal het handhavend optreden in de regel gericht zijn tegen de gebruiker, exploitant of ondernemer. Bij deze situaties zal de overtreding met eigendomsoverdracht veelal automatisch beëindigd worden en lijkt de zakelijke werking van een handhavingsbesluit veelal niet nodig. Dit in tegenstelling tot overtredingen van de bouwregelgeving die betrekking hebben op de staat van een bouwwerk. In dat geval blijven overtredingen in het geval van eigendomsoverdracht gewoon bestaan en ontstaat de wens om zakelijke werking toe te kennen aan handhavingsbesluiten.

Artikel 5.21

Het tot intrekking bevoegde orgaan is niet altijd gelijk aan het orgaan dat bevoegd is tot bestuursrechtelijke handhaving. Bijvoorbeeld ten aanzien van activiteiten op grond van de Wms zijn zowel het bevoegd gezag als de Minister van VROM belast met de bestuursrechtelijke handhaving. Het orgaan dat de vergunning heeft verleend (het bevoegd gezag) is echter uitsluitend bevoegd tot intrekking.

Dit artikel spreekt zowel van vergunning als van ontheffing. Beide begrippen zijn in algemene zin gebruikt. Het kan gaan om elke vergunning of ontheffing krachtens een van de betrokken wetten waarin dit artikel van toepassing is verklaard.

In de Wabo is een onderscheid gemaakt tussen reguliere gronden voor intrekking (bijvoorbeeld op verzoek van de aanvrager) en intrekking als sanctie. De reguliere intrekkinggronden zijn geregeld in paragraaf 2.6. Dit artikel regelt de intrekking als sanctie. De gronden zijn onder meer ontleend aan artikel 18.12 van de Wm, artikel 3.12 van de Wro en artikel 59 van de Ww. Het tweede en derde lid zijn ontleend aan respectievelijk artikel 18.12, tweede en vierde lid, van de Wm. Het vierde lid bevat enkele specifieke intrekkinggronden voor de omgevingsvergunning. In dat lid is in onderdeel a bepaald dat een omgevingsvergunning die slechts geldt voor degene aan wie deze is verleend, kan worden ingetrokken als de activiteit door een ander wordt verricht. In onderdeel b is bepaald dat de omgevingsvergunning kan worden ingetrokken in de gevallen en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bibob. Dat artikel heeft betrekking op situaties waarin ernstig gevaar bestaat dat de beschikking

mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen.

Artikel 5.22

In het eerste lid van dit artikel is voor enkele betrokkenen expliciet bepaald dat zij een verzoek tot handhaving kunnen doen. Een verzoek tot handhaving kan daarnaast ingevolge het tweede lid door gedeputeerde staten worden gedaan indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening nodig maken.

Beide bepalingen laten onverlet dat elke belanghebbende een verzoek tot handhaving kan doen. Het verzoek van een belanghebbende tot toepassing van een bestuursrechtelijke sanctie is een aanvraag in de zin van de Awb. Op de behandeling van zo'n verzoek is – als daarvoor geen bijzondere procedurele bepalingen gelden – titel 4.1 van de Awb van toepassing. De belangrijkste reden voor het opnemen van deze bepalingen is dat in de jurisprudentie (vergelijk het zogenaamde Gat van Weerselo ABRvS 5 maart 1999, AB 1999, 418) andere betrokken bestuursorganen niet altijd als belanghebbende in de zin van de Awb kunnen worden aangemerkt. In dit lid wordt zeker gesteld dat de inspecteur, het orgaan dat de verklaring heeft gegeven, de betrokken adviseurs, de betrokken minister, en, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening nodig maken, gedeputeerde staten een verzoek tot handhaving kunnen doen. In het derde lid is voor enkele gevallen een bijzonder rechtsgevolg geregeld van een verzoek als bedoeld in het eerste lid. Het gaat om gevallen waarin tengevolge van een lozing op een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater (veelal een openbaar riool) de doelmatige werking van het zuiveringstechnisch werk wordt belemmerd of de geldende kwaliteitseisen voor het ontvangende oppervlaktewater worden overschreden. Voor die gevallen is bepaald dat het tot handhaving bevoegde bestuursorgaan aan een dergelijk verzoek van de beheerder van het betrokken zuiveringstechnische werk dan wel het oppervlaktewater gevolg geeft.

Aangezien naast het belang van de doelmatige werking van het zuiveringstechnisch werk of de kwaliteit van het oppervlaktewater ook andere belangen in het geding kunnen zijn, is bepaald dat aan het verzoek gevolg gegeven wordt voor zover het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet. Met het advies van de beheerder van het zuiveringstechnische werk is dus voor de betrokken (water)aspecten het belang om handhavend op te treden gegeven. Dit kan echter niet zover strekken dat het bestuursrechtelijk handhavend optreden ertoe zou leiden dat andere aspecten van het milieubelang in het gedrang zouden komen. Dit staat ter beoordeling van het orgaan dat tot de bestuursrechtelijke handhaving bevoegd is. Dat orgaan blijft verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van het handhavend optreden.

Artikel 5.23

Verzoeken betreffende onder meer de toepassing van bestuursdwang of de oplegging van een dwangsom kunnen worden ingediend bij het tot bestuurlijke handhaving bevoegde bestuursorgaan. Zoals in de toelichting op artikel 5.17 is vermeld, kunnen in een aantal gevallen meer bestuursorganen tegelijkertijd bevoegd zijn. De verzoeker heeft in die gevallen de keus tot welk van de bevoegde bestuursorganen hij zich richt. Op die gevallen heeft dit artikel betrekking.

Het voorgestelde artikel is ontleend aan artikel 18.14a van de Wm en voorziet in een procedurele voorrangsregeling. Met deze voorziening is beoogd te voorkomen dat er vertraging van de besluitvorming of besluiteloosheid zou ontstaan en een belanghebbende derde uiteindelijk bij drie

of vier bestuursorganen een verzoek om handhaving zou moeten indienen om er enigszins zeker van te zijn dat ten minste één van deze organen op zijn verzoek ingaat.

Dit artikel bepaalt dat het orgaan waaraan het verzoek wordt gedaan als het primair bevoegde gezag wordt aangemerkt. Alleen wanneer een ander orgaan zich desgevraagd of uit eigen beweging binnen twee weken bereid verklaart tot handhaving over te gaan, althans tot het nemen van een beslissing omtrent het wel of niet handhaven, en het orgaan waaraan het verzoek is gedaan, daarmee instemt, is het «overnemende» orgaan het tot beslissen verplichte gezag. Dit orgaan zal dan binnen zes weken nadat het verzoek is gedaan, een besluit moeten nemen. Uiteraard moet een en ander aan de verzoeker (en aan de andere bevoegde organen) onverwijld worden meegedeeld.

Artikel 5.24

Dit artikel regelt de termijn voor het geven van een beschikking op een verzoek tot handhaving. Er is een uniforme beslistermijn van zes weken opgenomen. Bij deze termijn is rekening gehouden met het feit dat met de doorzending enige tijd gemoeid is. In artikel 18.16, eerste lid, onder b, van de Wm bedroeg deze termijn vier weken en zes weken in geval van (verplichte en vrijwillige) doorzending.

Artikel 5.25

Dit artikel waarborgt dat de organen die bij de totstandkoming van de omgevingsvergunning als adviseur betrokken zijn geweest, op de hoogte blijven.

Artikel 5.26

De vorderingsbevoegdheid wordt toegekend aan de Minister van VROM voor zover het overtredingen bij of krachtens de Wabo betreft. Voor zover het overtredingen bij of krachtens een andere «betrokken» wet betreft, wordt deze bevoegdheid toegekend aan de «betrokken» minister. Dit hangt samen met het feit dat naast de Minister van VROM nog andere ministers belang hebben bij de versterking van hun bevoegdheden met betrekking tot de uitvoering van wetten waarvoor zij verantwoordelijk zijn en waarop artikelen uit hoofdstuk 5 van deze wet van toepassing zullen worden verklaard.

De vorderingsbevoegdheid stelt de betrokken minister in staat om bij tekortschietende handhaving alsnog van het tot bestuursrechtelijk handhaving bevoegde bestuursorgaan te vorderen dat het gaat handhaven (toepassing van bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of intrekking van een vergunning of ontheffing).

De vorderingsbevoegdheid kan met betrekking tot een omgevingsvergunning uitsluitend worden toegepast in het belang van de bescherming van de fysieke leefomgeving. Voor zover dit artikel in een van de in artikel 5.1 betrokken wetten van toepassing is verklaard, kan dat uitsluitend in het belang dat de betrokken wet beoogt te beschermen. Zoals ook voor aanwijzingsbevoegdheden geldt, moet de in dit artikel voorgestelde vorderingsbevoegdheid als ultimatum remedium worden beschouwd, waarvan de betrokken minister niet lichtvaardig gebruik zal maken.

Het betrokken bestuursorgaan kan besluiten geen gevolg aan de vordering te geven. Daarmee neemt het zijn eigen verantwoordelijkheid. Het gevolg van deze afwijzende houding is wel, dat het een financieel risico neemt. Indien de minister zich verplicht acht zelf tot handhavend optreden over te gaan, vindt dat optreden plaats voor rekening van het nalatige bestuursorgaan. Bij de voorgestelde regeling hiervan in artikel 5.26, derde

en vierde lid, is zoveel mogelijk aangesloten bij de Awb. Daarin is bepaald dat de kosten van de bestuursdwang of de invordering van de dwangsom op de overtreder kunnen worden verhaald (artikelen 5:25 en 5:33 van de Awb). Deze kosten kunnen ingevolge die artikelen worden ingevorderd bij een dwangbevel door het bestuursorgaan dat de bestuursdwang heeft toegepast. In de bijzondere situatie van artikel 5.26, derde lid, ligt het echter voor de hand om niet de minister, maar het nalatige bestuursorgaan met deze invordering te belasten. Dit betekent dat de door de minister gemaakte kosten worden verhaald op het nalatige bestuursorgaan (artikel 5.26, derde lid) en dat het nalatige bestuursorgaan de kosten kan verhalen op de overtreder (artikel 5.26, vierde lid). Het vijfde lid is momenteel opgenomen in artikel 7.7, vierde lid, van de Wro. Normaal gesproken draait de overtreder op voor de kosten van de toepassing van de bestuursdwang. In dit lid is bepaald dat de betrokken minister kan bepalen dat de kosten, verbonden aan de handhaving, niet meer op de overtreder kunnen worden verhaald. Dit is bedoeld als een financiële prikkel voor het tot handhaving bevoegde gezag om een actief handhavingsbeleid te voeren.

Artikel 5.27

In dit artikel is de procedure met betrekking tot een vordering als bedoeld in artikel 5.26 vervat. De regeling van de vordering is zo opgezet dat de vereiste bestuursrechtelijke handhaving zich desnoods – als het in het kader van de betrokken wet te beschermen belang dat noodzakelijk maakt – binnen 24 uur kan voltrekken. In het eerste lid wordt met de eventueel vereiste spoed rekening gehouden door de mogelijkheid te openen dat een vorderingsbeschikking desnoods zonder bestuurlijk overleg wordt gegeven. Het derde lid biedt de mogelijkheid van een mondelinge vordering (die achteraf dan wel op schrift moet worden gesteld).

Artikel 5.28

Dit artikel is ontleend aan artikel 18.17 van de Wm. Het artikel voorziet in een bijzondere regeling voor verhaal van de kosten in verband met het verwijderen van afvalstoffen.

Artikel 5.29

In dit artikel is uitdrukkelijk bepaald dat het handelen of nalaten in strijd met een vergunningvoorschrift verboden is. Deze bepaling is een aanvulling op het verbod om zonder of in strijd met een vergunning de in de artikelen 2.1 of 2.2, genoemde activiteiten te verrichten. De strafbaarstelling van de bij of krachtens de Wabo gestelde bepalingen zal bij de invoeringswet in de Wet op de economische delicten worden geregeld.

Artikelen 6.1 tot en met 6.5

De beroepsregeling is grotendeels conform die van de Awb; zij wijkt minder af dan die van een aantal van de wetten wier vergunningstelsel opgaat in het stelsel van de omgevingsvergunning. Wel is er een aantal bijzondere bepalingen over de inwerkingtreding van de beschikkingen krachtens deze wet.

Artikel 6.1

In de invoeringswet zal de bijlage bij de Awb zo worden aangevuld dat geen afzonderlijk beroep kan worden ingesteld tegen de beslissing omtrent de vvgb of een aanwijzing als bedoeld in artikel 2.36. De reden daarvoor is dat de inhoud van deze beschikkingen wordt verwerkt in een

besluit waartegen reeds beroep openstaat. Op deze manier wordt voorkomen dat zowel over de genoemde beschikkingen als over de daaropvolgende eindbeslissing vergelijkbare procedures gevoerd worden. Belanghebbenden die het oneens zijn met een beslissing omtrent een vvgb kunnen wel tegen de onderdelen van het besluit waaromtrent die verklaring wel of niet is gegeven, beroep instellen. Het beroep richt zich dan tot het bestuursorgaan dat de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning heeft genomen. Dat orgaan is integraal verantwoordelijk voor alle onderdelen van het genomen besluit. Dat neemt niet weg dat de rechter in zo'n geval op grond van artikel 8:26 van de Awb het vvgb-orgaan in de gelegenheid kan stellen als partij aan het geding deel te nemen.

In de hiervoor beschreven aanvulling van de bijlage bij de Awb zal echter een uitzondering worden gemaakt voor het beroep dat wordt ingesteld door het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag dient wel de mogelijkheid te hebben om beroep in te stellen tegen de verklaring of de aanwijzing. Anders zou het, wanneer het bezwaren heeft tegen de inhoud van de verklaring of aanwijzing, beroep moeten instellen tegen de eigen beschikking. Uiteraard zullen beide betrokken bestuursorganen door middel van overleg en afstemming gedurende de voorbereidingsprocedure zo veel mogelijk moeten proberen te voorkomen dat van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt.

Artikel 6.1 bevat regels over de wijze waarop het bevoegd gezag beroep kan instellen. Zo wordt geregeld dat artikel 7:1 van de Awb niet van toepassing is en derhalve niet eerst bezwaar hoeft te worden gemaakt. Voorts wordt geregeld dat het bevoegd gezag pas beroep kan instellen nadat het de uiteindelijke beschikking waarop de verklaring betrekking heeft (de beslissing omtrent een omgevingsvergunning), heeft gegeven en bekendgemaakt. Daarmee wordt voorkomen dat de uiteindelijke beslissing ernstig zou worden vertraagd. De beroepstermijn vangt aan met ingang van de dag na de dag waarop overeenkomstig artikel 3.9, vijfde lid, of artikel 3:44 van de Awb mededeling is gedaan van de beschikking waarop de verklaring of het verzoek betrekking heeft. Met betrekking tot het beroep tegen de beschikking omtrent de verklaring of aanwijzing zijn de bepalingen inzake het beroep tegen de beschikking waarop die verklaring of aanwijzing betrekking heeft van overeenkomstige toepassing.

Het kan voorkomen dat het bevoegd gezag in beroep gaat tegen een vvgb en dat tegelijk derden opkomen tegen onderdelen van het besluit waarop de vvgb betrekking had. In dat geval brengt de integrale verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag met zich dat het jegens de derden het integrale besluit in rechte moet verdedigen (incl. de onderdelen die voortvloeien uit de vvgb). In die gevallen is het wenselijk dat het vvgb-orgaan op grond van artikel 8:26 van de Awb in de gelegenheid wordt gesteld om als partij aan het geding deel te nemen ten aanzien van de elementen van het besluit waaromtrent (g)een vvgb is gegeven. In een bezwaarprocedure zou een overeenkomstige mogelijkheid voor inbreng van het vvgb-orgaan moeten worden gezocht. Het beroep van het bevoegd gezag tegen de beslissing omtrent de vvgb staat los van het bezwaar of beroep van derden en moet op zijn eigen merites worden beoordeeld. Wel ligt het voor de hand dat de rechter met gebruikmaking van artikel 8:14 van de Awb in zo'n geval zal beslissen om de behandeling van het beroep tegen de beschikking zelf en dat tegen de vvgb te voegen. Dat is in de praktijk al gebruikelijk.

Het bevoegd gezag zal in beginsel ook het orgaan zijn dat in eerste instantie schadeplichtig is in gevallen waarin zijn besluit op punten die door de vvgb worden bestreken, wordt vernietigd. Ingevolge artikel 4.3,

tweede lid, kan het de kosten daarvan echter verhalen op het vvgb-
orgaan.

De tweede volzin van dit artikel zorgt er onder meer voor dat de rechter die bevoegd is uitspraak te doen op het beroep tegen de beschikking op de aanvraag, ook bevoegd is uitspraak te doen op het beroep tegen de aanwijzing of de verklaring.

Artikel 6.2

Het eerste lid bevat de hoofdregel die van toepassing is op de beschikkingen krachtens de Wabo. De hoofdregel is dat deze de dag na de bekendmaking in werking treden.

Bepaalde activiteiten kunnen echter onomkeerbare gevolgen hebben (bijvoorbeeld kappen of slopen). Gelet op de betrokken belangen (bijvoorbeeld milieu- of monumentenbelang) en met het oog op de rechtsbescherming is het wenselijk dat die beschikkingen niet direct in werking treden. Het tweede en derde lid bevatten daarom uitzonderingen op de hoofdregel.

In het tweede lid zijn categorieën gevallen opgesomd waarin de beschikking eerst in werking treedt nadat de termijn voor het indienen van een beroep- of bezwaarschrift is verstreken. De in het tweede lid, onder a, genoemde uitzonderingen hebben betrekking op beschikkingen die nu ook een uitgestelde werking hebben.

De in onderdeel b van het tweede lid bedoelde gevallen hebben betrekking op de situatie dat een beschikking is voorbereid met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Onderdeel c van het tweede lid stelt het bevoegd gezag in staat om ter bescherming van de betrokken belangen (waaronder die van derden) te bepalen dat de beschikking eerst in werking treedt nadat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken. Dat kan nodig zijn om te voorkomen dat een onomkeerbare situatie is ontstaan voordat een voorlopige voorziening kan worden gevraagd door derden die mogelijk bezwaar zouden kunnen hebben tegen de verlening van de vergunning of daaraan verbonden voorschriften.

In het derde lid is bepaald dat wanneer er in de in het tweede lid bedoelde gevallen een voorlopige voorziening is gevraagd, de beschikkingen niet in werking treden voordat er op een dergelijk verzoek is beslist.

Het vierde lid heeft betrekking op de als gevolg van het verstrijken van de beslistermijn van rechtswege gegeven positieve beschikkingen. Voor deze categorie beschikkingen is in tegenstelling tot de in het tweede lid bedoelde beschikkingen geen gang naar de voorzieningenrechter van de rechtbank, onderscheidenlijk de voorzitter van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State nodig om de inwerkingtreding verder op te schorten dan het tijdstip waarop de indieningstermijn voor een beroep- of bezwaarschrift is verstreken. De werking van deze categorie beschikkingen wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist. De bevoegde rechter kan overigens in het kader van het treffen van een voorlopige voorziening op grond van een daartoe ingesteld verzoek van de vergunninghouder beslissen de schorsing op te heffen.

Artikel 6.3

Dit artikel heeft vooral betrekking op handhavingsbesluiten. Voor die besluiten (bijvoorbeeld bestuursdwang) is het wenselijk dat zij snel en zonodig terstond na de bekendmaking in werking kunnen treden. Daarom is in het eerste lid bepaald dat de bepalingen die tot uitstel van inwerking-treding van handhavingsbeslissingen kunnen leiden, niet gelden. De niet

in dat lid genoemde bepalingen hebben geen betrekking op besluiten in het kader van de handhaving.

Is onmiddellijke inwerkingtreding nodig, dan kan zelfs de «normale» inwerkingtredingsbepaling van artikel 6.2, eerste lid, die aangeeft dat een besluit in werking treedt met ingang van de dag na zijn bekendmaking, terzijde worden gesteld. Dat bepaalt het tweede lid. In zo'n geval kan de beschikking eventueel ook mondeling of telefonisch worden bekendgemaakt. Artikel 3:41, tweede lid, van de Awb biedt daartoe de mogelijkheid. Deze mogelijkheid is overigens niet beperkt tot handavingsbesluiten, maar geldt in het algemeen voor besluiten krachtens de Wabo. Het behoeft geen betoog dat van deze mogelijkheden zeer spaarzaam en prudent gebruik moet worden gemaakt.

Artikel 6.4

Dit artikel heeft betrekking op vergunningen die met toepassing van artikel 2.4 gefaseerd worden verleend. In het eerste lid is bepaald dat de beschikkingen met betrekking tot de eerste en de tweede fase gelijktijdig in werking treden. Beide beschikkingen vormen tezamen een omgevingsvergunning. De afzonderlijke beschikkingen kunnen dan ook niet los van elkaar in werking treden.

Uit de formulering van dit lid blijkt dat de gelijktijdige inwerkingtreding van de beschikkingen eerste en tweede fase alleen geldt in gevallen waarin positief op de aanvraag eerste fase is geschikt. Een weigering op de aanvraag met betrekking tot de eerste fase treedt wel in werking overeenkomstig artikel 6.2.

Hoewel dus een beschikking met betrekking tot de eerste fase pas in werking treedt tegelijk met de beschikking met betrekking tot de tweede fase, kan wel onmiddellijk na het bekendmaken van die eerste fasebeschikking daartegen beroep worden ingesteld.

Gelijktijdige behandeling van de beschikkingen met betrekking tot de eerste en de tweede fase komt uiteraard alleen in aanmerking wanneer beide beschikkingen in dezelfde rechtsbeschermingsfase verkeren. Als tegen de tweede fasebeschikking een bezwaarschrift is ingediend en tegen de eerste fasebeschikking beroep in eerste of tweede instantie is ingesteld, kan van voeging van de procedures geen sprake zijn. Eventueel kan degene die de rechtsbescherming inroept, daarop invloed uitoefenen door een verzoek in te dienen als bedoeld in artikel 7:1a van de Awb om met overslaan van de bezwaarprocedure rechtstreeks beroep te mogen instellen bij de rechter. Als het beroep tegen de beschikking met betrekking tot de eerste fase nog niet verder gevorderd is dan de eerste instantie, kunnen de beide beroepen bij inwilliging van dat verzoek alsnog samen worden behandeld.

Met toepassing van artikel 2.4, vijfde lid, kan de beschikking met betrekking tot de eerste fase worden gewijzigd ter gelegenheid van het geven van de beschikking met betrekking tot de tweede fase. In die gevallen zullen, naar mag worden aangenomen, eventuele bezwaren/beroepen tegen die wijziging en tegen de beschikking met betrekking tot de tweede fase altijd gevoegd worden behandeld. Daarbij zullen bezwaren tegen de beschikking met betrekking tot de eerste fase, die al in bezwaar of beroep tegen die beslissing aan de orde zijn geweest, geen rol meer kunnen spelen.

Artikel 6.5

Het gaat in deze bepaling om zaken waarin wel tegen de Wvo-vergunning, maar niet tegen de omgevingsvergunning beroep is ingesteld. Vanwege het verband tussen beide kan het zijn dat een beslissing over de Wvo-ver-

gunning moet leiden tot een aanpassing van de omgevingsvergunning aan die beslissing. Dat maakt deze bepaling mogelijk. In gevallen waarin tegen beide vergunningen beroep is ingesteld, bestaat op grond van de Awb al de mogelijkheid om de betrokken zaken te voegen. Dat hoeft in de Wabo dus niet te worden geregeld.

Artikel 7.1

Deze bepaling is ontleend aan de Wm. Daar is zij gebruikt om de vergunningverlening te regelen in (nog) niet provinciaal ingedeelde gebieden. Ook in het kader van de omgevingsvergunning kan zo'n regeling nodig blijken.

Artikel 7.3

Deze bepaling geeft de mogelijkheid om zaken die voor de uitvoering van de wet van belang zijn, bij amvb te regelen. Daarbij gaat het er niet om verboden of verplichtingen voor burgers of bedrijven in het leven te roepen, maar om met name administratieve regelingen. Daarom zal overtreding van de krachtens dit artikel vastgestelde bepalingen ook niet strafbaar worden gesteld.

Artikel 8.1

In dit artikel worden regels gesteld inzake de verhouding tussen de bepalingen met betrekking tot inrichtingen en mijnbouwwerken in de Wabo en een aantal andere wetten. Deze regels zijn ontleend aan artikel 22.1, tweede lid, van de Wm.

Artikel 8.2

Het is de bedoeling de wet met ingang van 1 januari 2008 in werking te laten treden. Daarbij kan het aan de orde zijn om in verband met een goede invoering van de wet enkele onderdelen op een ander moment in werking te laten treden. Daarbij kan worden gedacht aan onderdelen die samenhangen met wet- en regelgeving die op het moment van inwerking-treden van deze wet nog in procedure is of nog niet in werking is getreden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. Winsemius

I. Toestemmingen die in de omgevingsvergunning worden geïntegreerd

Wet ruimtelijke ordening

Toestemming	Artikel	Inhoud
Aanlegvergunning	3.3, onder a,	In het bestemmingsplan kan worden bepaald dat het verboden is bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren.
Sloopvergunning	3.3, onder b,	In het bestemmingsplan kan worden bepaald dat het verboden is om bouwwerken te slopen.
Binnenplanse ontheffing	3.6, eerste lid, onder c,	Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat burgemeester en wethouders met inachtneming van de bij het plan te geven regels: (...) c. van bij het plan aan te geven regels ontheffing kunnen verlenen;
Projectbesluit	3.8b, eerste lid	Besluit, inhoudende dat ten behoeve van de verwezenlijking van een project, dat een of meer bouwwerken, werken geen bouwwerken zijnde of werkzaamheden of het daarbij behorende gebruik kan omvatten en dat afwijkt van het geldende bestemmingsplan, dit bestemmingsplan buiten toepassing blijft.
Tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan	3.15, eerste lid	Burgemeester en wethouders kunnen met het oog op de voorziening in een tijdelijke behoefte voor een bepaalde termijn ontheffing verlenen van een bestemmingsplan.
Ontheffing van het bestemmingsplan in bij amvb aangegeven gevallen	3.16, eerste lid	Burgemeester en wethouders kunnen ten behoeve van bij of krachtens amvb aan te geven gevallen ontheffing verlenen van het bestemmingsplan.
Ontheffing binnen beheersverordening	3.29, vierde lid	Bij een beheersverordening kan worden bepaald dat burgemeester en wethouders met inachtneming van de bij de verordening te geven regels ontheffing kunnen verlenen van bij de verordening aan te geven regels
Ontheffing buiten beheersverordening	3.31, eerste lid	De gemeenteraad kan t.b.v. de verwezenlijking van een project van gemeentelijk belang, dat een of meer bouwwerken, werken geen bouwwerken zijnde of werkzaamheden of het daarbij behorende gebruik kan omvatten en dat afwijkt van de geldende beheersverordening, besluiten dat deze verordening buiten toepassing blijft.

Woningwet

Toestemming	Artikel	Inhoud
Ontheffing Bouwbesluit 2003	6	Ontheffing van burgemeester en wethouders van een voorschrift van het Bouwbesluit 2003.
Bouwvergunning	40, eerste lid,	Bouwen (het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk of standplaats). Zie tevens de artikelen 40, tweede lid, en 43 Ww (en het Besluit bouwvergunningsvrije en lichtvergunningplichtige bouwwerken).
Gebruiksvergunning	Besluit gebruik bouwwerken / hst. 6 Model Bouwverordening (Mbv)	Gebruiksvergunning (o.a. waarborgen brandveilig gebruik van in de bouwverordening aangegeven bouwwerken). Een gebruiksvergunning is benodigd indien het gaat om een bouwwerk waarin meer dan vijftig personen tegelijk aanwezig zullen zijn, anders dan in een één of meergezinshuis; bedrijfsmatig bepaalde stoffen zullen worden gebruikt, aan meer dan tien personen bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft of aan meer dan tien kinderen jonger dan twaalf jaar, of aan meer dan tien lichamelijk en/of geestelijk gehandicapten dagverblijf zal worden verschaft. In dit verband wordt melding gemaakt van het feit dat een regeling voor het brandveilig gebruik naar verwachting op het moment van de inwerkingtreding van de Wabo niet langer in de gemeentelijke bouwverordening maar bij amvb (het Besluit gebruik bouwwerken) zal zijn gereguleerd.
Ontheffing van voorschrift bouwverordening	11 Ww en Mbv	Ontheffing van voorschrift bouwverordening

Wet milieubeheer

Toestemming	Artikel	Inhoud
Milieuvergunning	8.1, eerste lid,	Het is verboden zonder daartoe verleende vergunning een inrichting: a. op te richten; b. te veranderen of de werking daarvan te veranderen; c. in werking te hebben.
Meldingsplicht veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan	8.19, tweede lid,	Een voor een inrichting verleende vergunning geldt tevens voor veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan die niet in overeenstemming zijn met de voor de inrichting verleende vergunning of de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften, maar die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan die de inrichting ingevolge de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften mag veroorzaken, onder voorwaarde dat: (..) b. het voornemen tot het uitvoeren van de verandering door de vergunninghouder schriftelijk overeenkomstig de krachtens het zevende lid, onder a, gestelde regels aan het bevoegd gezag is gemeld, en c. het bevoegd gezag aan de vergunninghouder schriftelijk heeft verklaard dat de voorgenomen verandering voldoet aan de aanhef en onderdeel a en de verandering naar zijn oordeel geen aanleiding geeft tot toepassing van de artikelen 8.22, 8.23 of 8.25.

Monumentenwet 1988

Toestemming	Artikel	Inhoud
Monumentenvergunning	11, tweede lid,	Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning: a. een beschermd monument af te breken, te verstoren, te verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen; b. een beschermd monument te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze, waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht.
Sloopvergunning	37, eerste lid,	In beschermde stadsof dorpsgezichten is het verboden een bouwwerk geheel of gedeeltelijk af te breken zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders (sloopvergunning).

Mijnbouwwet

Toestemming	Artikel	Inhoud
Mijnbouwmilieuvergunning	40	Het is verboden zonder vergunning een mijnbouwwerk op te richten of in stand te houden.

Toestemmingen in verordeningen van gemeenten en provincies

Gemeentelijke en provinciale toestemmingen

- Sloopvergunning, hst. 8 Mbv
- Monumentenvergunning; (gemeentelijke) Monumentenverordening
- Aanlegvergunning (aanleggen en veranderen van een weg); art. 2.1.5.2 model Apv
- Uitwegvergunning (het maken, hebben en veranderen ervan); art. 2.1.5.3 model Apv
- Vergunning voor het hebben van een alarminstallatie (geluid en licht) aan een onroerende zaak; art. 2.4.16 model Apv
- Kapvergunning; art. 4.3.2 model Apv
- Reclamevergunning; art. 4.4.2 model Apv
- Opslagvergunning (roerende zaken)
- Monumentenvergunning; (provinciale) Monumentenverordening

II. Toestemmingen die worden aangehaakt bij de omgevingsvergunning¹

Wet bodembescherming

Toestemming	Artikel	Inhoud
Ontheffing	65, eerste lid,	Bij een amvb als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 kan bepaald worden dat bij de maatregel aangewezen bestuursorganen, in gevallen waarin het belang van de bescherming van de bodem zich daartegen niet verzet, op daartoe strekkend verzoek ontheffing kunnen verlenen van bij de maatregel aangegeven verboden en verplichtingen. Indien als bestuursorgaan niet een orgaan van het Rijk is aangewezen, wordt bij een beschikking met betrekking tot een ontheffing de ingevolge artikel 1.2 van de Wet milieubeheer vastgestelde provinciale milieuverordening in acht genomen.

Wet inzake de luchtverontreiniging

Toestemming	Artikel	Inhoud
Grondslag voor vergunning t.a.v. handelingen met een toestel of brandstof	13, tweede lid, onder b,	Bij amvb kan een verbod worden voorgeschreven om zonder vergunning een toestel of brandstof, behorende tot een bij de maatregel aangewezen categorie, te gebruiken, te vervaardigen, in te voeren, ten verkoop in voorraad te hebben, ten verkoop aan te bieden, te verkopen, af te leveren of te vervoeren, voor zover naar Ons oordeel het nut van het aanwenden daarvan niet opweegt tegen de nadelen uit het oogpunt van luchtverontreiniging. In artikel 3 van het Besluit zwavelgehalte brandstoffen is de mogelijkheid van een ontheffing opgenomen.

Artikel 13, tweede lid, onder b, biedt de mogelijkheid om bij amvb een vergunningstelsel te introduceren. Bij een dergelijke amvb zal kunnen worden bepaald of wordt aangehaakt bij de omgevingsvergunning. Die afweging zal per specifieke vergunningplicht worden gemaakt. Zie voor het Besluit zwavelgehalte brandstoffen onderdeel III van deze bijlage.

Wet milieubeheer

Toestemming	Artikel	Inhoud
Ontheffing van regels pmv	1.3, eerste lid,	Bij de provinciale milieuverordening kan worden bepaald dat daarbij aangewezen bestuursorganen in daarbij aangegeven categorieën gevallen ontheffing kunnen verlenen van bij die verordening aangewezen regels, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet. (De bevoegdheid geldt niet met betrekking tot inrichtingen waarvoor een vergunning krachtens artikel 8.1 is vereist).
Ontheffing	10.63, eerste lid,	Burgemeester en wethouders kunnen, indien het belang van een doelmatig beheer van afvalwater zich daartegen niet verzet, ontheffing verlenen van het in artikel 10.30, eerste lid, gestelde verbod (om op het openbaar riool te lozen).
Ontheffing	10.63, tweede lid,	Burgemeester en wethouders kunnen, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, ontheffing verlenen van het in artikel 10.2, eerste lid, gestelde verbod om zich van afvalstoffen te ontdoen door deze buiten een inrichting te verbranden, voor zover het geen gevaarlijke afvalstoffen betreft.
Ontheffing	10.63, derde lid,	Gedeputeerde staten kunnen, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, ontheffing verlenen van het in artikel 10.2, eerste lid, gestelde verbod om zich van afvalstoffen te ontdoen door deze buiten een inrichting te storten of anderszins op of in de bodem te brengen, voor zover het geen gevaarlijke afvalstoffen betreft, en, indien het belang van een doelmatig beheer van afvalstoffen zich daartegen niet verzet, ontheffing verlenen van de in de artikelen 10.37 en 10.54 gestelde verboden.

¹ Het aanhaken zal worden geregeld in het voorstel voor de Invoeringswet.

Melding	Artikel	Inhoud
Melding activiteit m.b.t. niet-vergunningplichtige inrichting (zgn. 8.40-inrichtingen)	8.41, eerste lid,	Bij een amvb krachtens artikel 8.40 wordt de verplichting opgelegd tot het melden van het oprichten of het veranderen van een inrichting waarop de maatregel betrekking heeft, dan wel van het veranderen van de werking daarvan.

Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms)

Toestemming	Artikel	Inhoud
Grondslag voor Wms-vergunning	24, tweede lid, onder c,	<p>1. Bij amvb kunnen, indien een redelijk vermoeden is gerezen dat door handelingen met stoffen of preparaten ongewenste effecten zullen ontstaan voor mens of milieu, regelen worden gesteld met betrekking tot het vervaardigen, in Nederland invoeren, toepassen, voorhanden hebben, aan een ander ter beschikking stellen, vervoeren, uitvoeren en zich ontdoen van deze stoffen of preparaten.</p> <p>2. Bij amvb kan een verbod worden ingesteld om zonder vergunning van Onze Minister een of meer van de in het eerste lid genoemde handelingen te verrichten met betrekking tot bij de maatregel aangewezen stoffen of preparaten, op een bij de maatregel aangegeven wijze, voor daarbij aangegeven doeleinden, op daarbij aangegeven plaatsen of onder daarbij aangegeven omstandigheden.</p>

Artikel 24, tweede lid, onder c, biedt de mogelijkheid om bij amvb een vergunningstelsel te introduceren. Bij een dergelijke amvb zal kunnen worden bepaald dat wordt aangehaakt bij de omgevingsvergunning. Die afweging zal per specifieke vergunningplicht moeten worden gemaakt. Zie voor het Besluit genetisch gemodificeerde organismen Wms onderdeel III van deze bijlage.

Wet geluidhinder (Wgh)

Toestemming	Artikel	Inhoud
Vergunning	2, tweede lid, onder b, Wgh	<p>Bij amvb kan een verbod worden ingesteld om zonder vergunning toestellen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – te vervaardigen, invoeren, in voorraad hebben, te koop aanbieden, afleveren of te vervoeren; – anders dan in particuliere huishoudens te gebruiken.
Besluit tot vaststelling van hogere waarden	o.a. 45, 83, 85 en 110a	Het vaststellen van een hogere waarde dan de voor de desbetreffende plaats vastgestelde hoogst toelaatbare geluidsbelasting.

Artikel 2 biedt de mogelijkheid om bij amvb in het belang van het voorkomen of beperken van geluidhinder handelingen met toestellen aan een vergunning te verbinden. Bij een dergelijke amvb zal kunnen worden bepaald of wordt aangehaakt bij de omgevingsvergunning. Die afweging zal per specifieke vergunningplicht worden gemaakt. Zie voor het Besluit luchtkussenvoertuigen Wet geluidhinder onderdeel III van deze bijlage.

Het aanhaken van het Besluit tot vaststelling van hogere waarden kan aan de orde zijn in gevallen waarin er sprake is van een buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan. De Wgh is aan verandering onderhevig. Zo worden bij de wet van 5 juli 2006, houdende wijziging Wet geluidhinder (modernisering instrumentarium geluidbeleid, eerste fase) (Stb. 350) de bepalingen over de toekenning van hogere waarden gewijzigd. Bij de beslissing omtrent het wel of niet aanhaken bij de omgevingsvergunning zal daarmee rekening worden gehouden.

Natuurbeschermingswet 1998

Toestemming	Artikel	Inhoud
Vergunning m.b.t. handelingen in een beschermd natuurgebied	16	Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten of, ten aanzien van handelingen als bedoeld in het zesde lid, van Onze Minister, in een beschermd natuurmonument handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor dieren of planten in het beschermd natuurmonument of die het beschermd natuurmonument ontsieren, dan wel in strijd met de bij een vergunning gestelde voorschriften of beperkingen handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen.
Vergunning m.b.t. handelingen met gevolgen voor habitats en soorten (28 171)	19d	Het is verboden zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, van gedeputeerde staten of, ten aanzien van projecten of andere handelingen als bedoeld in het derde lid, van Onze Minister, projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.

Flora- en faunawet

Toestemming	Artikel	Inhoud
Kennisgeving	26	Degene die het voornemen heeft één of meer van de in een besluit tot aanwijzing van een plaats als beschermd leefomgeving krachtens artikel 20 vermelde handelingen te verrichten of te doen verrichten, is verplicht van dat voornemen ten minste één maand, doch niet langer dan één jaar voor de dag van de voorgenomen uitvoering van die handeling of handelingen, kennis te geven aan gedeputeerde staten. Het is verboden om zonder kennisgeving bovenvermelde handelingen te verrichten. Gs kunnen voorschriften verbinden aan het verrichten of doen verrichten van die handelingen.
Ontheffing	75, derde lid,	Ontheffing van diverse verplichtingen.

Toestemmingen in verordeningen van gemeenten en provincies die kunnen aanhaken

Op grond van artikel 2.2, tweede lid, kan bij provinciale, gemeentelijke of waterschapsverordening worden bepaald dat het verboden is daarbij aangewezen andere activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving, te verrichten zonder vergunning krachtens deze wet. Met andere woorden provincies, gemeenten en waterschappen kunnen zelf nog toestemmingstelsels aanwijzen die aanhaken bij de omgevingsvergunning. Denkbaar is dat de gemeenten bijvoorbeeld de splitsings- en onttrekkingsvergunning uit de Huisvestingswet aanwijzen. Deze vergunning loopt vrijwel altijd samen met de bouwvergunning. Zie bijlage III voor de reden van het niet direct integreren in of aanhaken van deze vergunningen bij de Wabo.

III. Toestemmingen die vooralsnog niet zullen worden geïntegreerd of zullen worden aangehaakt¹

Vergunningen voor inrichtingen als bedoeld in artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet

Artikel 15, onder b, bevat een vergunningplicht voor het in werking brengen, houden, buiten gebruik stellen, ontmantelen of wijzigen van een inrichting waarin kernenergie kan worden gemaakt, splijtstoffen kunnen worden vervaardigd, bewerkt, verwerkt of opslagen. Op zich leent deze toestemming zich voor integratie in de omgevingsvergunning. Een complicerende factor is dat de regelgeving op grond van de Kernenergiewet ook andere belangen dan het belang van de fysieke leefomgeving beoogt te beschermen. Bijvoorbeeld het arbeidsomstandighedenbelang. Het is niet uitgesloten dat voor de bescherming van die belangen een afzonderlijke vergunning nodig is.

Mede gelet op het kleine aantal inrichtingen waar het om gaat (momenteel ongeveer 5) is er vooralsnog voor gekozen de regelgeving over de omgevingsvergunning (en de uitvoering daarvan) niet met deze toestemming te belasten. In een volgende fase kan de reikwijdte van de omgevingsvergunning eventueel met deze toestemming worden uitgebreid.

Vergunningen op grond van de Kernenergiewet in samenhang met onder meer het Besluit stralingsbescherming en het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen

Het gaat om vergunningen als bedoeld in artikel 29, eerste lid, 34, tweede lid, onder b, en 67, tweede lid, onder a, van de Kernenergiewet. In deze artikelen is bepaald dat bij amvb een vergunningplicht kan worden geïntroduceerd voor het verrichten van diverse handelingen met radioactieve stoffen, het gebruik van daarbij aangewezen toestellen en handelingen met hulpstoffen of hulptoestellen die dienstig kunnen zijn voor de vrijmaking van kernenergie of voor de opslag, vervaardiging, bewerking of verwerking van splijtstoffen.

Deze vergunningen worden momenteel verleend door de Minister van VROM. Voor de beoordeling van een aanvraag om vergunning en de handhaving daarvan is specifieke kennis nodig. Gelet op de vereiste gespecialiseerde kennis en de betrokken belangen ligt het niet voor de hand om te bepalen dat het bevoegd gezag in het kader van de omgevingsvergunning beslist omtrent de aspecten waarop de regelgeving krachtens Kernenergiewet van toepassing is. Dat betekent ofwel dat de minister de gehele omgevingsvergunning verleent ofwel dat de minister omtrent deze aspecten een vvgb geeft. Gelet op het feit dat deze toestemming per handeling wordt verleend, lijkt de laatste optie niet erg efficiënt. De eerste optie heeft als nadeel dat daarvan voor de andere aspecten van de omgevingsvergunning een centraliserende werking uitgaat.

Een complicerende factor is dat de regelgeving op grond van de Kernenergie ook andere belangen dan het belang van de fysieke leefomgeving beoogt te beschermen. Bijvoorbeeld het arbeidsomstandighedenbelang. Het is niet uitgesloten dat voor de bescherming van die belangen een afzonderlijke vergunning nodig is. Het is dan ook de vraag of de samenhangende beoordeling in het kader van de omgevingsvergunning voor deze toestemmingen veel voordelen biedt.

Bovenstaande factoren hebben tot de conclusie geleid dat deze toestemmingen vooralsnog niet zullen aanhaken bij de omgevingsvergunning.

¹ Zie ook paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Ontheffingen op grond van artikel 33 van de Wet milieugevaarlijke stoffen

Artikel 33 van de Wms bevat de mogelijkheid van een ontheffing van de algemene regels die krachtens artikel 24 van die wet zijn gesteld. Het aantal ontheffingen dat op jaarbasis wordt verleend is zeer gering. Voor het verlenen van dergelijke ontheffingen is gespecialiseerde kennis nodig. Een vorm van betrokkenheid van de Minister van VROM is daarbij wenselijk. Het de vraag of de regelgeving over de omgevingsvergunning (en de uitvoering daarvan) hiermee belast moet worden. De conclusie is dat de voordelen van het laten aanhaken van deze ontheffingen niet opwegen tegen de nadelen daarvan.

Vergunningen op grond van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen Wms

Het gaat in het bijzonder om de vergunningen voor ingeperkt gebruik. Daarbij wordt toestemming verleend om handelingen met ggo's te verrichten binnen inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer. De beoordeling van de aanvraag om een ggo-vergunning en de handhaving daarvan vergen specialistische kennis. Momenteel is de Minister van VROM het bevoegde gezag.

Gelet op de benodigde specialistische kennis en de betrokken belangen is het wenselijk dat de minister bevoegd blijft te beslissen omtrent de aspecten die betrekking hebben op handelingen met ggo's. Dat betekent ofwel dat de minister de gehele omgevingsvergunning verleent ofwel dat de minister omtrent deze aspecten een vvgb geeft. Gelet op het feit dat de toestemming voor handelingen per handeling wordt verleend, lijkt de laatste optie niet erg efficiënt. De eerste optie heeft als nadeel dat daarvan voor de andere aspecten van de omgevingsvergunning een centraliserende werking uitgaat.

Al met al zal de toestemming voor het verrichten van handelingen met ggo's niet aanhaken bij de omgevingsvergunning.

Beslissingen omtrent saneringen op grond van de Wet bodembescherming

Ingevolge artikel 28 van de Wbb moet het voornemen de bodem te saneren worden gemeld aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag beslist vervolgens of er sprake is van een geval van ernstige verontreiniging en, voor zover er sprake is van een urgente (spoedeisend te saneren) verontreiniging, binnen welke termijn met de sanering moet worden begonnen (artikelen 29 en 37 van de Wbb). Met de sanering kan niet worden begonnen voordat het bij de melding van het saneringsvoornemen ingediende saneringsplan door het bevoegd gezag is goedgekeurd.

Momenteel bestaat er een koppeling tussen de bevoegdheid te beslissen op de sanering en de bevoegdheid om te beslissen over de financiering daarvan. Deze relatie vormt een complicerende factor voor het aanhaken bij de omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag in het kader van de omgevingsvergunning is immers afhankelijk van het aangevraagde project en de daaronder vallende activiteiten.

Met betrekking tot saneringen worden momenteel algemene regels opgesteld (het toekomstige Besluit uniforme saneringen). Mede gelet op deze ontwikkeling is niet duidelijk in hoeveel gevallen in de toekomst «winst» kan worden geboekt door aan te haken bij de omgevingsvergunning. In afwachting van de resultaten van het lopende onderzoek en de ontwikkeling van algemene regels zullen de saneringen op initiatief van derden voorlopig niet aanhaken bij de omgevingsvergunning.

Besluit luchtkussenvoertuigen Wet geluidhinder

Er zal naar verwachting zelden sprake zijn van samenloop met een activiteit van het project waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Het is de vraag of de regelgeving over de omgevingsvergunning (en de uitvoering daarvan) hiermee belast moet worden. De conclusie is dat de voordelen van het laten aanhaken van deze vergunning niet opwegen tegen de nadelen daarvan.

Besluit zwavelgehalte brandstoffen

In artikel 3 van dit besluit is bepaald dat de Minister van VROM ontheffing kan verlenen van het verbod om brandstoffen, vast, vloeibaar of gasvormig, met een zwavelgehalte van meer dan 1,2% als brandstof te gebruiken. Hoewel samenloop met een activiteit van het project waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, niet is uitgesloten, is het de vraag of het aanhaken bij de omgevingsvergunning veel voordelen biedt. Samenloop zal zich naar verwachting zelden voordoen. Deze ontheffing zal daarom vooralsnog niet aanhaken bij de omgevingsvergunning.

Ontheffingen in het belang van de landsverdediging

Artikel 59, onder b, van de Wms, artikel 86, eerste lid, onder b, van de Wlv en artikel 170, eerste lid, onder b, van de Wgh bevatten een mogelijkheid voor de Kroon om in het belang van de landsverdediging ontheffing te verlenen van enkele voorschriften uit genoemde wetten.

Mede gelet op het feit dat het om uitzonderingssituaties gaat is het de vraag of de regelgeving over de omgevingsvergunning (en de uitvoering daarvan) hiermee belast moet worden. De conclusie is dat de voordelen van het aanhaken van deze ontheffingen niet opwegen tegen de nadelen daarvan.

Ontheffingen voorschriften van het Bouwbesluit 2003

De Minister van VROM kan van een voorschrift van het Bouwbesluit 2003 in bijzondere gevallen op grond van artikel 7 van de Ww ontheffing verlenen. Deze ontheffing is niet in de Wabo geïntegreerd daar het in de bedoeling ligt deze ontheffing in te trekken. Aangezien de bestaande beschermingsniveaus in het kader van de Wabo niet ter discussie staan (zie paragraaf 2.2 van het algemeen deel) ligt intrekking van de ontheffing in de invoeringswet niet in de rede. Intrekking zal daarom plaatsvinden in de wijziging van de Woningwet die volgt na het voorstel tot wijziging van de Woningwet (verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving)¹.

Vergunningen op grond van de Huisvestingswet

Het betreft artikel 5 de huisvestingsvergunning (vergunning voor het in gebruik nemen van woonruimte voor bewoning), artikel 30 de onttrekkingsvergunning (onttrekken van woonruimte aan de bestemming tot (zelfstandige) woonruimte) en artikel 33 de splitsingsvergunning (vergunning voor het splitsen van een recht op een gebouw in appartementsrechten). De belangrijkste vraag is wat de verhouding van deze vergunningen is ten opzichte van de bescherming van de fysieke leefomgeving. Conclusie: voorlopig afzien van integreren of aanhaken wegens lastige inpasbaarheid van het doel en afwegingskader van de Huisvestingswet in dat van de Wabo (fysieke leefomgeving).

Vergunningen voor archeologische monumenten op grond van de Monumentenwet 1988

Voor het niet-integreren van deze vergunning is de belangrijkste overweging het kleine aantal archeologische monumentenvergunningen (ongeveer 60 per jaar). De voordelen van de één-loketgedachte wegen niet op tegen de nadelen van een noodzakelijke complexe bestuurlijke herziening van het stelsel.

¹ Kamerstukken II, 2005/06, 29 392, zoals aangekondigd in de brief van 14 oktober 2005, Kamerstukken II, 2005/06, 29 383, nr. 34.