

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 juli 2006 en het nader rapport d.d. 16 oktober 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 februari 2006, no. 06.000584, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap mevrouw mr. M.C. van der Laan, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel is voornamelijk bedoeld om de administratieve lasten van burgers en bedrijven te verminderen. De kern van het voorstel wordt gevormd door de introductie van de omgevingsvergunning, die een aantal thans bestaande toestemmingsstelsels zal vervangen. Het gaat onder meer om de bouwvergunning, de vergunning ingevolge de Wet milieubeheer (Wm), de aanleg- en de sloopvergunning, het projectbesluit en de monumentenvergunning, alsmede om een aantal toestemmingen ingevolge gemeentelijke en provinciale verordeningen, zoals de uitwegvergunning en de kapvergunning. Het bedrijf dat of de burger die een project wil ondernemen met gevolgen voor de fysieke leefomgeving, hoeft voortaan (wat de aspecten betreft die vallen onder de geïntegreerde toestemmingsstelsels) nog slechts één aanvraag in te dienen, en krijgt daarop één besluit. De houder van een omgevingsvergunning zal te maken hebben met één aanspreekpunt bij de overheid en met één handhavende instantie. Ook bevat het wetsvoorstel bepalingen over het stellen van financiële zekerheid en over vergoeding van kosten en schade, een hoofdstuk over de handhaving van omgevingsregels en een aangepaste regeling van de rechtsbescherming.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen over de achtergrond van het voorstel, en vervolgens onder andere over de analyse van en de argumenten en alternatieven voor de voorgestelde regeling, het toezicht en de handhaving en de kenmerken van de omgevingsvergunning. Hij is van oordeel dat het wetsvoorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 februari 2006, nr. 06.000584, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij en in afschrift aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 17 juli 2006, nr. W08.06.0043/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Op de opmerkingen van de Raad ga ik in het navolgende in, waarbij ik dezelfde volgorde en nummering zal aanhouden.

1. Inleiding

Al enkele jaren is er veel aandacht voor de lasten die burgers en bedrijven ondervinden door de wijze waarop de overheid zaken heeft geregeld en de wijze waarop het bestuur is georganiseerd en optreedt. Klachtenregelingen, burgerjaarverslagen, onderdelen van het programma Andere Overheid en rapporten van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen zijn voorbeelden die erop wijzen dat serieus wordt geprobeerd om tot verbetering te komen¹.

Het thans voorliggende wetsvoorstel is één van de prominente voorstellen om concrete verandering te bereiken. De eerste ideeën om tot een «integrale VROM-vergunning» (zoals het toen nog heette) te komen, werden in 2003 naar buiten gebracht². Sindsdien heeft de Minister van VROM de Tweede Kamer geregeld op de hoogte gehouden van de voortgang van het project. Mei 2005 is een voorontwerp gepubliceerd, waarop veel reacties zijn gekomen en dat ook in de vakliteratuur veel aandacht heeft gekregen. Het streven om de last welke voortvloeit uit de bestaande inrichting van vergunningenstelsels zoveel mogelijk te verminderen, zonder dat daardoor essentiële waarden worden aangetast, verdient ook naar het oordeel van de Raad alle waardering. Het voorliggende voorstel is weliswaar een stap terug ten opzichte van het aanvankelijke voornemen om tot een echt integrale omgevingsvergunning te komen, althans een vergunning waarin alle onder het bereik van de nieuwe wet vallende belangen «schottenloos» door één bevoegd gezag worden behartigd en afgewogen op basis van één aanvraag. Dit neemt niet weg dat het nog altijd een imposant wetsvoorstel is dat van grote ambitie getuigt, en dat voor alle betrokkenen – allereerst aanvragers, derdebelanghebbenden en bestuursorganen en vervolgens al wie bij de rechtsbescherming is betrokken – ingrijpende gevolgen heeft. Dit betekent dat de Raad, onverminderd zijn waardering voor het streven waaruit het wetsvoorstel voortvloeit, zal hebben na te gaan of de problemen waar het om gaat, voldoende in kaart zijn gebracht en geanalyseerd en of voldoende is nagegaan of er wellicht andere, minder ingrijpende wegen zijn waarlangs de nodige verbetering kan worden bereikt. Daarover gaan de nu volgende punten in hoofdzaak.

2. Analyse, argumenten en alternatieven

Naarmate een voorstel ingrijpender is, moeten hogere eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de inventarisatie en de analyse van de problemen die de aanleiding vormen voor het voorstel, aan de vraag welke mogelijkheden zijn onderzocht om verbetering te bereiken, en daarmee aan de argumenten pro en contra het voorstel. In dit verband merkt de Raad het volgende op.

a. Probleem, en analyse en argumenten

Het probleem waarvoor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) als oplossing wil dienen, is volgens de memorie van toelichting dat «de burger die of het bedrijf dat een ruimtelijk economisch project wil uitvoeren [...] niet snel en doorzichtig een helder en eenduidig antwoord [kan] krijgen op zijn vraag of, en onder welke voorschriften, hij het door hem voorgenomen project op de door hem gekozen locatie mag gaan uitvoeren»³. Het gezichtspunt van de aanvrager van één of meer vergunningen vormt een honorabel uitgangspunt («de burger centraal»). Dat zich in de praktijk problemen voordoen, kan als vaststaand worden aangenomen. Maar noch uit de toelichting noch uit eerdere Kamerstukken blijkt hoe groot het probleem is waar het om gaat en of de betrokken aanvragers de problemen op dezelfde wijze ervaren⁴. Ook ontbreekt een echte analyse van de problemen. Bedacht moet worden dat het probleem, zoals de memorie van toelichting dat

¹ De memorie van toelichting bevat niet zonder reden een onderdeel 1.2, «Het wetsvoorstel in het kader van het kabinetsbeleid».

² Kamerstukken II 2003/04, 29 200 IX, nr. 7, de brief over de «herijking van de VROM-regelgeving».

³ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.1, eerste tekstblok.

⁴ Rapport Sira (aangehaald in noot 47 van de toelichting), blz. 27.

formuleert, in verschillende deelaspecten uiteenvalt. Het gaat enerzijds om trage besluitvorming, anderzijds om gebrek aan doorzichtigheid, met name procedureel, en ten slotte om gebrek aan consistentie, dat wil zeggen inhoudelijke afstemming, dus het voorkómen van tegenstrijdigheden en het verkrijgen van een definitief oordeel over de vraag of een project doorgang kan vinden of niet. Daarvoor moet het voorstel remedies bieden. Inzicht in de omvang en de precieze aard van de problemen van aanvragers van vergunningen is onontbeerlijk om te kunnen beoordelen of de voorgestelde stelselwijziging nodig en gerechtvaardigd is. Anderzijds dient verzekerd te zijn dat de belangen die de verschillende betrokken toestemmingsvereisten thans beogen te dienen, op hetzelfde niveau beschermd blijven en dat de positie van derdebelanghebbenden er evenmin op achteruitgaat. De Raad moet vaststellen dat de toelichting noch de onderliggende stukken voldoende inzicht bieden in de aard en de omvang van de problemen die voortvloeien uit het naast elkaar bestaan van diverse toestemmingsstelsels. De gevolgen van het voorstel voor de bescherming van de relevante belangen en voor de positie van derdebelanghebbenden zijn evenmin duidelijk in kaart gebracht, bijvoorbeeld aan de hand van enkele aansprekende voorbeelden. De Raad acht aanvulling van de toelichting daarom noodzakelijk.

b. Keuze en alternatieven

De hiervoor genoemde deelproblemen – gebrek aan snelheid, doorzichtigheid en consistentie – worden volgens de memorie van toelichting veroorzaakt door de grote hoeveelheid toestemmingsvereisten, verdeeld over veel wettelijke regelingen, elk met een eigen bevoegd gezag, indieningsvereisten, ambtelijk loket, adviesinstantie, inspraakprocedure, beoordelingscriteria, afhandelings-termijnen, legesheffing en bezwaar- en beroepsprocedures¹. Het samenvoegen van een aantal vergunningen, waardoor één loket, één besluit en één rechts-gang worden gerealiseerd, moet hiervoor een oplossing bieden. Dit leidt ook tot een beperking van de administratieve lasten². Daarbij is het de bedoeling dat de bestaande beschermingsniveaus gehandhaafd blijven. Vanwege de samenhang van de verschillende toestemmingstelsels met de handhaving daarvan, zijn in het wetsvoorstel ook bepalingen over bestuurlijke handhaving opgenomen³.

Voor de regeling als geheel is vooral van belang de achtergrond zoals die is geschetst in de brief van de Minister van VROM van 23 september 2004⁴. Daarin worden vier mogelijke modellen opgevoerd voor de inrichting van de omgevingsvergunning:

- 1°. de «paperclipvergunning»,
- 2°. de «samenvoegvergunning»,
- 3°. de «integrale vergunning met schotten», en
- 4°. de «volledig integrale vergunning».

De modellen 1 en 2 leggen de nadruk op coördinatie, waarbij wel steeds sprake is van één loket. Model 4 voorziet in volledige integratie, ook van de toetsingskaders, met als nieuw toetsingscriterium «het belang van de fysieke leefomgeving». Het in dit wetsvoorstel uitgewerkte stelsel volgt model 3 en dient als opstap naar het uiteindelijk beoogde doel, model 4. Aanvankelijk was gedacht direct tot volledige integratie van de diverse toestemmingsvereisten te komen, maar later bleek dit niet op korte termijn te kunnen worden gerealiseerd⁵. De keuze voor model 3 was er dus een bij gebrek aan bereikbaarheid van het eigenlijke ideaal; in wezen wordt gemikt op het vierde model. Het voorstel moet in zoverre dus worden gedragen door het beoogde einddoel. Dat doel, model 4, wordt in de stukken echter wel geïntroduceerd maar niet echt beargumenteerd noch geanalyseerd. Een «volledig geïntegreerd model» heeft niet alleen evidente voordelen, met name gezien vanuit het gezichtspunt van de aanvrager van de vergunning; het heeft ook belangrijke nadelen. Het is bijvoorbeeld zeer de vraag of er valt te werken met een zo algemeen toetsings-criterium als «het belang van de fysieke leefomgeving». In de praktijk zal dat ongetwijfeld nader moeten worden ingevuld en geconcretiseerd. Er is nog geen geschikte methode gevonden om de verschillende aspecten van het belang van de fysieke leefomgeving op aanvaardbare wijze samen te brengen en ze geïntegreerd te beoordelen en af te wegen. Het specialiteitsbeginsel, dat garandeert dat elk door een wettelijke regeling beschermd belang als volwaardig toetsingscriterium dient, kan in het gedrang komen. Of model 4

¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.1, tweede alinea.

² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.1, derde alinea.

³ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.3, zesde alinea.

⁴ Kamerstukken II 2005/06, 29 383, nr. 18.

⁵ Algemeen deel, paragraaf 1.3, eerste tekstblok.

praktisch te verwezenlijken is bij een zo veelomvattende vergunning als de omgevingsvergunning beoogt te zijn¹, en of het per saldo wel wenselijk is, is een belangrijke vraag, die uitdrukkelijke bespreking behoeft nu het streven naar dit model in feite de legitimatie voor het voorstel vormt.

Het nu voorgestelde model, dat van de integrale vergunning met schotten, is met dat al niet dragend, niet zelfstandig beargumenteerd. De meer op louter coördinatie gerichte modellen 1 en 2 worden direct terzijde geschoven. Volgens de memorie van toelichting voldoen ze niet aan de in de herijkingsbrief gegeven schets van de gewenste VROM-vergunning; dat is echter geen overtuigend, draagkrachtig argument. De brief van 23 september 2004, waarnaar de toelichting verwijst, stelt wel dat er diverse coördinatieregelingen zijn die niet werken, maar niet hoe men tot die conclusie is gekomen². Dat is vooral opvallend omdat op andere gebieden, ook op gebieden die de fysieke leefomgeving betreffen, welbewust wordt ingezet op coördinatie. Genoemd kunnen worden de coördinatieregelingen in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, de Interimwet stad-en-milieubenadering, het voorstel tot invoering van de Waterwet³ en het thans bij de Raad aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met coördinatie van samenhangende besluiten.

Dit betekent dat het argument dat coördinatie per definitie ingewikkeld zou zijn en niet zou werken, niet zonder meer overtuigend is. In de literatuur wordt juist gepleit voor coördinatiemechanismen. Te denken valt dan aan een algemene regeling die iedere gewenste combinatie van besluiten voor coördinatie in aanmerking kan laten komen⁴. De coördinatieregeling in de Awb voor samenhangende besluiten zou daarin wellicht kunnen voorzien. Het is niet ondenkbaar dat met een dergelijke procedure een op de behoeften van het voorliggende geval afgestemde wijze ook inhoudelijk afstemming kan worden gerealiseerd⁵. Met een algemene, flexibele afstemmingsregeling kunnen wellicht verschillende voordelen die van het nu voorgestelde model worden verwacht, ook via betere coördinatie worden bereikt⁶. In elk geval zal die mogelijkheid serieus moeten worden bezien. Ook zal het enkele gegeven dat besluiten gecoördineerd worden voorbereid, volgens gelijklopende procedures en met medeweten van alle betrokken instanties, er op zichzelf al toe leiden dat dreigende inhoudelijke tegenstrijdigheden sneller aan het licht komen en uiteindelijk kunnen worden voorkomen;⁷ zo nodig kan dat nog in de fase van de bezwaarschrift- of van de zienswijzenprocedure gebeuren. Een dergelijke flexibiliteit zou ook passen bij een belangrijk achterliggend doel van het wetsvoorstel, te weten verbeterde dienstverlening door de overheid. Te bedenken valt dat projecten, als bedoeld in de Wabo, dikwijls niet volledig vergund zullen zijn met de omgevingsvergunning alleen⁸. Dan zal naast de zware Wabo-procedure ook nog een coördinatieprocedure nodig zijn, zoals bijvoorbeeld straks is voorzien in de Awb.

Het wetsvoorstel Wabo kent dus een eigen ontstaansgeschiedenis, die werd gekenmerkt door het streven naar een volledig geïntegreerde omgevingsvergunning. Vanwege vooralsnog onoverkomelijke problemen moest echter vooralsnog genoegen worden genomen met het thans voorgestelde model 3, zonder dat de hoop op het eindmodel 4 geheel is opgegeven. Het streven naar een zoveel mogelijk geïntegreerde vergunning is daarbij – afgaande op de stukken – als het ware een eigen leven gaan leiden, zonder dat kritisch is bezien of dit wel de meest aangewezen manier is om de gewenste verbeteringen te bewerkstelligen; in elk geval is daarvan niet gebleken. Vrijwel tegelijkertijd vond een andere ontwikkeling plaats, waarvan de belangrijkste uitkomst het (ontwerp) voorstel van Wet samenhangende besluiten Awb is, opgesteld op basis van een voorontwerp van de Commissie algemene bepalingen van bestuursrecht en gereedgekomen vrijwel tegelijk met het voorstel Wabo. Het voorstel Samenhangende besluiten geeft een eenvoudiger coördinatieregeling die enerzijds minder ver gaat, maar die anderzijds eenvoudiger is, en waarvan hiervoor werd betoogd dat die misschien kan leiden tot niet alleen procedurele maar ook inhoudelijke afstemming van de besluitvorming over alle toestemmingsvereisten en wellicht ook over eventuele subsidieaanvragen voor projecten, grote en kleine. De Raad adviseert om, nadat de onder a aanbevolen analyse is verricht, na te gaan of mag worden aangenomen dat het voorliggende voorstel een zodanige

¹ Bovendien wordt uitgegaan van een «groei-model», aldus paragraaf 2.2 van de toelichting. Te vrezen valt dat dit het verwezenlijken van model 4 zal bemoeilijken.

² Kamerstukken II 2004/05, 29 383 nr. 18, blz. 2.

³ Daarover heeft de Raad op 19 juni 2006 advies uitgebracht (nr. W09.06.0011/V).

⁴ M.S. Beerten, Afstemming van besluiten. Een onderzoek naar een algemene afstemmingsregeling voor samenhangende besluiten, prft. RUG 2004.

⁵ Zie ook Blomberg, Michiels en Nijmeijer, Vergunningverlening in het omgevingsrecht: naar stroomlijning of integratie?, TO maart 2005, nr. 1, blz. 3–11.

⁶ De Raad verwijst naar zijn advies over het voorstel van Wet samenhangende besluiten Awb, waarover hij heden eveneens advies uitbrengt (W03.06.0133/I). In punt 2, onderdeel b, van dat advies heeft hij erop gewezen dat wel vereist is dat in beginsel beroep in twee instanties openstaat, anders dan dat voorstel in de voorgelegde vorm wil. In dat opzicht biedt het voorstel Wabo wel het nodige.

⁷ Zie Beerten, paragraaf 8.4, blz. 154–155. Aldus ook de memorie van toelichting bij het voorstel van Wet samenhangende besluiten Awb.

⁸ Bijvoorbeeld besluiten op grond van de Drank- en Horecawet of de Huisvestingswet (splitsingsvergunning). Zie ook hierna, punt 6.

meerwaarde heeft dat niet vooralsnog kan worden volstaan met voort te bouwen op de algemene coördinatieregeling van de Awb. In zoverre adviseert de Raad het voorstel opnieuw te overwegen.

2a. Probleem, en analyse en argumenten

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad zijn de desbetreffende onderdelen van de memorie van toelichting herzien. Zo zijn de paragrafen 1.1 en 1.2 van de memorie van toelichting uitgebreid met een nadere analyse van de problemen en de aard en omvang van die problemen. Daarbij zijn de door de Raad onderscheiden deelaspecten betrokken. Voorts is de problematiek geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld. In paragraaf 1.3 is vervolgens nader ingegaan op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de bescherming van de relevante belangen. Ten slotte is in paragraaf 4.7.1 nader aandacht besteed aan de positie van derdenbelanghebbenden. Met deze aanvullingen van de memorie van toelichting wordt gevolg gegeven aan het advies van de Raad. Voor de inhoud daarvan wordt verwezen naar de desbetreffende passages.

2b. Keuze en alternatieven

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting uitgebreid. Hieruit blijkt dat de keuze voor de systematiek van integratie van vergunningstelsels vooral is ingegeven door een aantal voordelen, die zowel betrekking hebben op de procedure als op de inhoud van de vergunning, welke zich bij de keuze voor een algemene coördinatieregeling in mindere mate zullen voordoen. Belangrijkste verschil met een coördinatieregeling is dat door de nu voorgestelde integratie een groot aantal vergunningstelsels wordt teruggebracht tot één vergunningstelsel. Het meest wezenlijke aspect van de regeling is dat daarmee de eindverantwoordelijkheid bij één orgaan komt te berusten. Dat orgaan draagt zorg voor een samenhangende beoordeling van alle betrokken aspecten. Het is wettelijk verplicht om de vergunningvoorschriften op elkaar af te stemmen en is daarop in rechte aanspreekbaar. Voorts is dat orgaan verantwoordelijk voor eventuele latere wijzigingen en de bestuursrechtelijke handhaving van het besluit. Deze aspecten dragen bij aan een samenhangende vergunningverlening en handhaving en daarmee aan de kwaliteit van besluitvorming. Daarnaast heeft het gekozen model enkele andere belangrijke effecten. Zo leidt de integratie tot een aanzienlijke vermindering van de administratieve lasten. De inrichting van de procedure bevordert bovendien een efficiënte vergunningverlening en de kwaliteit van de dienstverlening. Daarnaast wordt met het gekozen model verkokering tegengegaan en de samenwerking en uitwisseling van kennis tussen de betrokken bestuursorganen bevorderd. Daarmee gaat dit wetsvoorstel een stap verder dan louter procedurele coördinatie. Daarmee is niet gezegd dat coördinatieregelingen per definitie niet zouden werken. Met de Raad ben ik het juist eens dat de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorgestelde regeling over coördinatie van samenhangende besluiten in een behoefte kan voorzien, maar dan in die gevallen waarin een verdergaande oplossing in de vorm van een integrale vergunning niet aangewezen is. De voorkeur voor een integratie van toestemmingstelsels op het terrein van het omgevingsrecht laat onverlet dat er in de praktijk behoefte kan bestaan aan coördinatie met andere toestemmingstelsels die niet specifiek tot het omgevingsrecht behoren. Daarin zal met name kunnen worden voorzien door de coördinatieregeling van de Awb. Deze coördinatieregeling heeft naast de Wabo met name waarde in de situatie dat er naast de omgevingsvergunning nog andere vergunningen/besluiten vereist zijn voor het verrichten van een bepaalde activiteit.

Het wetsvoorstel en het gekozen model leveren aldus naar verwachting een belangrijke bijdrage aan de oplossing van de in de paragrafen 1.1 en 1.2 van de memorie van toelichting geschetste problemen. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn de verschillende mogelijkheden geïnventariseerd en onderling afgewogen. Daarbij is uitdrukkelijk gekozen voor een model van integratie van vergunningstelsels. Naar aanleiding van het advies van de Raad is deze keuze nader onderbouwd in de memorie van toelichting. Daarbij is tevens nader aandacht besteed aan de relatie tot model 4. De op zichzelf gerechtvaardigde vraagpunten van de Raad bij model 4 zullen worden meegenomen bij de overwegingen over het eventueel invoeren van dat model.

Gelet op het bovenstaande is er echter geen aanleiding om het voorliggende wetsvoorstel te heroverwegen.

3. Toezicht en handhaving

De paragrafen 5.2 en 5.3 bevatten een regeling voor de afstemming en coördinatie van de handhaving; op grond van artikel 5.1 geldt deze regeling evenals de rest van hoofdstuk 5 niet alleen voor het bepaalde bij of krachtens de Wabo maar ook voor het bepaalde bij of krachtens de in dat artikel genoemde wetten, voorzover de betrokken wet dat bepaalt. Het toepassingsbereik van de handhavingsparagrafen zal dus nog ruimer zijn dan dat van de omgevingsvergunning.

Onder andere wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld in het belang van een doelmatige handhaving (artikel 5.3), worden gedeputeerde staten verplicht één of meer overlegorganen in te stellen (artikel 5.5, tweede lid) en wordt een aanwijzingsbevoegdheid gecreëerd voor gedeputeerde staten, respectievelijk de minister (artikelen 5.7 en 5.9). Voor het grootste deel is deze regeling ontleend aan de artikelen 18.3 en volgende van de Wet milieubeheer, in die wet ingevoegd in 2005; vergelijkbare bepalingen zijn te vinden in het voorstel tot wijziging van de Woningwet en enkele andere wetten ter verbetering van de naleving, handhaafbaarheid en handhaving van de bouwregelgeving,¹ alsook in het voorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening². De voorgestelde regeling betekent dat een centrale regie van het handhavingsbeleid mogelijk wordt gemaakt. Sturings-elementen voor de centrale overheid zijn onder meer de algemene maatregel van bestuur van het voorgestelde artikel 5.3 en de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 5.9, de omstandigheid dat het in de eerste plaats de door de Minister van VROM aangewezen ambtenaren zijn die belast zijn met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de wet bepaalde (artikel 5.10), en ten slotte dat door de Minister aangewezen ambtenaren ook worden belast met het «tweedelijntoezicht» op de handhaving door de provincie- en de gemeentebesturen (artikel 5.11).

Dat goede handhaving van het omgevingsrecht van groot belang is, staat voor de Raad vast. Ook is bekend dat het daaraan af en toe schort. Dat de voorgestelde, gecentraliseerde aansturing van de handhaving over een zo breed gebied als zal worden bestreken door de paragrafen 5.2 en 5.3 van de wet nodig zou zijn, wordt echter niet aangetoond. Het stelsel roept daarmee vragen op met betrekking tot de verenigbaarheid ervan met de staatsrechtelijke positie van de provincie- en de gemeentebesturen, welke vergt dat aan deze instanties zoveel mogelijk beleidsruimte wordt gelaten en die dwingende aansturing van «hogerhand» slechts toelaat als daarvoor een overtuigende noodzaak bestaat³. Denkbaar is dat het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport «Interbestuurlijk toezicht herijkt» van de Bestuurlijke Werkgroep-Alders (december 2005) aanleiding zal geven het wetsvoorstel bij nota van wijziging aan te passen, zoals in de memorie van toelichting in paragraaf 6.5 als mogelijkheid wordt genoemd⁴. De Raad gaat ervan uit dat die wijziging aan hem zal worden voorgelegd, als dat het geval zal zijn.

De Raad adviseert de verbreding van het bereik van de centrale handhavingsregie te heroverwegen, tenzij wordt aangetoond dat ze echt nodig is.

¹ Kamerstukken I 2005/06, 29 392, A.

² Kamerstukken I 2005/06, 28 916, A.

³ In de Code interbestuurlijke verhoudingen heeft het kabinet onder meer toegezegd «zich de komende periode [te richten] op [...] een verruiming van de decentrale beleidsvrijheid [onder meer] in bestuurlijke [...] zin, vermindering van centrale regels [...], vermindering van gedetailleerd medebewind [...], vermindering van de verticale toezicht» (bijlage IV, «Afspraken interbestuurlijke verhoudingen», punt 1). Dit wetsvoorstel biedt een gelegenheid om de daad bij het woord te voegen.

⁴ Thans is nog slechts een voorlopige reactie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beschikbaar (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 65). Daarin wordt nader onderzoek aangekondigd.

3. Toezicht en handhaving

De Raad merkt op dat goede handhaving van het omgevingsrecht van groot belang is, maar is terecht van oordeel dat het daaraan af en toe schort. De Raad acht de noodzaak van de voorgestelde gecentraliseerde aansturing van de handhaving niet aangetoond en stelt vragen bij de verenigbaarheid met de staatsrechtelijke positie van provincie- en gemeentebesturen. Hij adviseert de verbreding van het bereik van de centrale handhavingsregie te heroverwegen. Het voorgestelde hoofdstuk 5 van de Wabo is in belangrijke mate ontleend aan hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Wm) en aan de bij de Eerste Kamer in behandeling zijnde wijzigingen van de Woningwet (Ww) en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De artikelen 18.3 tot en met 18.3f van de Wm, welke overeenkomen met paragraaf 5.2 van het wetsvoorstel, zijn pas sinds eind 2005 in die wet opgenomen (Stb. 2005, 428). Voor het overgrote deel van de milieuregelgeving is er derhalve reeds sprake van een wettelijke regeling van de handhavingsstructuur, of met de woorden van de Raad van een «centrale handhavingsregie». Deze handhavingsstructuur is opgebouwd aan de hand

van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De uitvoering en handhaving van de milieuwetgeving – en dat geldt in feite ook voor de ruimtelijke en bouwregelgeving – vindt vrijwel volledig op gemeentelijk en provinciaal niveau plaats. Interventie van hogerhand kan en zal alleen plaatsvinden waar dat in het belang van een doelmatige handhaving geboden is. De daarvoor beschikbare instrumenten zijn met diverse waarborgen omkleed. Toepassing daarvan geschiedt bijvoorbeeld slechts als overleg geen oplossing heeft geboden. Het blijkt dat de handavingsstructuur op milieuterrein in de praktijk bevredigend functioneert. Nagenoeg alle instanties die belast zijn met de bestuursrechtelijke handhaving van milieuregelgeving voldoen aan het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Dat besluit is totstandgekomen in goed overleg met alle instanties die belast zijn met de bestuursrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving. Het ligt in het voornemen om die kwaliteitseisen – zij het op een minder detailniveau – te formuleren voor de organisaties die belast zullen zijn met de handhaving van de omgevingsvergunning. De huidige wettelijke regeling zal in 2007 worden geëvalueerd. De resultaten daarvan zullen verwerkt worden in hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel en het daarop gebaseerde uitvoeringsbesluit.

Het stelsel van de omgevingsvergunning beoogt te komen tot een integrale beoordeling van activiteiten bij de verlening van de vergunning. Het zou vreemd zijn, wanneer de handhaving van deze vergunning niet integraal zou plaatsvinden. Het bevoegd gezag heeft vanuit het streven naar een zo integraal mogelijke handhaving de opdracht om alle voorschriften op grond van de betrokken wetten voor degene die een onder het stelsel van de omgevingsvergunning vallende activiteit uitvoert, te handhaven. Hiertoe moet het beschikken over alle relevante bevoegdheden, zoals het aanwijzen van toezichthoudende ambtenaren en het opleggen van bepaalde sancties. Het mede van toepassing verklaren van de regeling van de handavingsstructuur op de wetten die onder de reikwijdte van de Wabo vallen, is ook noodzakelijk vanwege het streven naar een zo integraal mogelijke uitvoering van de handhaving bij de normadressaten. Tevens maakt het feit dat de vergunningverlening en handhaving op verschillende overheidsniveaus plaatsvinden afstemming en samenwerking tussen deze overheidsniveaus noodzakelijk. Het kan immers niet zo zijn dat de (uitvoering en) handhaving van de ruimtelijke of milieuregelgeving op provinciaal of rijksniveau geheel anders plaatsvindt dan op gemeentelijk niveau. Een en ander vergt een voldoende gewaarborgde onderlinge samenwerking en afstemming. Deze worden bewerkstelligd door de voorgestelde wettelijke regeling van de handavingsstructuur, die in verregaande mate overeenkomt met de wettelijke regeling die nog onlangs door het parlement is aanvaard.

Op 31 mei 2006 is het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport «Interbestuurlijk toezicht herijkt» van de Bestuurlijke Werkgroep-Alders aan de Tweede Kamer aangeboden. Het kabinet heeft ter uitvoering van het kabinetsstandpunt een externe commissie (de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke toezichtsarrangementen) ingesteld. Deze commissie is ingesteld met het oog op de doorlichting van in ontwikkeling zijnde en bestaande wet- en regelgeving op basis van dat kabinetsstandpunt. De eerste fase van de doorlichting zal zich specifiek richten op een aantal wetten en wetsvoorstellen op het terrein van ruimtelijke ordening, milieu en water, waaronder het onderhavige wetsvoorstel.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de memorie van toelichting aangevuld en verduidelijkt. Gemotiveerd is waarom bepaalde keuzen in het toezicht gemaakt zijn. Dit najaar zal de doorlichting van het toezichtsarrangement onder begeleiding van bovenvermelde commissie plaatsvinden. Indien de resultaten daartoe aanleiding geven, zal het onderhavige wetsvoorstel via een nota van wijziging worden aangepast. Indien de wijzigingen daartoe aanleiding geven, zullen die vanzelfsprekend aan de Raad worden voorgelegd.

4. Vergunning van rechtswege

Het voorgestelde artikel 3.7, derde lid, bepaalt dat de omgevingsvergunning van rechtswege is verleend als het bevoegd gezag niet op de aanvraag heeft beslist binnen de termijn van acht weken na de ontvangst van de aanvraag (artikel 3.7, eerste lid), eventueel verlengd met zes weken (artikel 3.7, tweede

lid). Deze fictieve vergunningverlening geldt alleen voor vergunningaanvragen die worden afgehandeld volgens de «reguliere procedure». De uitgebreide procedure van paragraaf 3.3 verbindt geen sanctie aan termijnoverschrijding door het bevoegd gezag, en aanvragen waarop die procedure van toepassing is, resulteren dus niet in een vergunning van rechtswege.

Reeds eerder heeft de Raad gewezen op de bezwaren die in veel gevallen aan vergunningverlening-van-rechtswege zijn verbonden¹. Een van rechtswege verleende vergunning voldoet niet aan de procedurele en inhoudelijke eisen die gelden voor besluiten: een dergelijke vergunning is niet door een bestuursorgaan voorbereid, wat betekent dat de vergunning niet berust op een deugdelijke afweging van belangen. Een dergelijke vergunning heeft geen schriftelijke vorm, ze is niet bekendgemaakt en ze is niet gemotiveerd. Ook zijn er geen voorschriften of beperkingen aan verbonden. Dit alles heeft tot gevolg dat een fictieve vergunning rechtsonzekerheid brengt voor zowel de aanvrager als de derdebelanghebbenden.

De Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen bepleit in haar rapport een ruimere toepassing van de fictieve vergunning («silencio positivo», naar het Spaanse voorbeeld). Daarbij werd echter uitdrukkelijk aangetekend dat fictieve vergunningverlening geen ernstige maatschappelijke gevolgen mag hebben, de ondernemer redelijkerwijs moet weten wat zijn rechten en plichten zijn, en de belangen van derden niet ernstig in het gedrang mogen komen². Het kabinet heeft zich blijkens zijn standpunt naar aanleiding van het rapport bij deze criteria aangesloten³.

Het komt de Raad voor dat in het merendeel van de situaties waarvoor een omgevingsvergunning zal moeten worden aangevraagd, ook als het om een «reguliere vergunning» gaat, aan deze vereisten niet zal zijn voldaan. Activiteiten met betrekking tot de fysieke leefomgeving zullen vrijwel altijd gevolgen hebben voor belangen van derden, en vaak voor belangen van de samenleving als geheel; de natuurwaarden, het milieu en de vereisten van een goede ruimtelijke ordening zijn daarvan duidelijke voorbeelden. Verlening van een vergunning van rechtswege betekent in dergelijke gevallen dat negatieve consequenties van het gebrek aan voortvarendheid van het bestuursorgaan niet bij dat orgaan terecht komen, maar bij derden of bij de samenleving als geheel. In veel gevallen zijn de gevolgen van het voorgenomen project bovendien niet of moeilijk omkeerbaar (kap van bomen, wijziging of sloop van een bouwwerk)⁴. Onder die omstandigheden is verlening van rechtswege conform de aanvraag niet aangewezen, zoals ook in het rapport van de Taskforce wordt onderkend. Dat de rechtszekerheid (van derden, vaak ook van de aanvrager) niet gediend is met vergunningverlening van rechtswege, werd hierboven al opgemerkt. Overigens kan het feit dat bij een dergelijke vergunning geen motivering wordt gegeven, bezwaar en beroep in de hand werken, wat de onduidelijke situatie uiteindelijk langer laat voortduren. Ook wijst de Raad erop – zoals de memorie van toelichting trouwens ook opmerkt – dat diverse maatregelen worden voorbereid die zijn gericht op het terugdringen van termijnoverschrijding door bestuursorganen bij het nemen van besluiten; men denke aan het wetsvoorstel beroep bij niet tijdig beslissen⁵ en het initiatiefvoorstel dwangsom bij niet tijdig beslissen⁶. Ook daarom is het zeer de vraag of het noodzakelijk en wenselijk is om hier een afzonderlijke voorziening op te nemen. In dit verband is van belang dat de gemeentebesturen, die in het merendeel van de gevallen bevoegd gezag onder de Wabo zullen zijn, hebben laten weten geen voorstander van de vergunning van rechtswege te zijn⁷.

De Raad ontraadt de figuur van de vergunning-van-rechtswege ten stelligste en adviseert haar uit artikel 3.7 te schrappen.

4. Vergunning van rechtswege

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 toestemming zal in het algemeen de reguliere voorbereidingsprocedure gelden. De met dit wetsvoorstel 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

¹ Onder andere in het advies over het wetsvoorstel dwangsom bij niet tijdig beslissen (Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 4, blz. 3 e.v.) en in de voorlichting die afdeling II van de Raad op 18 juli 2005 heeft uitgebracht aan de Minister van Economische Zaken over de ontwerprichtlijn betreffende diensten op de interne markt (bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 21 501-30 nr. 111). Zie ook het jaarverslag van de Raad over 2003, blz. 57 e.v.

² Terzijde kan er nog op worden gewezen dat de opstellers van het lex-silenciorapport adviseerden te voorzien in een ruime mogelijkheid voor het bestuur om van rechtswege verleende vergunningen in te trekken of te wijzigen. Het wetsvoorstel kent niet een regeling van die strekking.

³ Kabinetsplan aanpak administratieve lasten, brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 9 september 2005, Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 93.

⁴ Zoals in het geval op grond waarvan op basis van artikel 13, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet bij overschrijding van de beslistermijn een vergunning was afgegeven voor het aanleggen van een weg door een beschermd natuurgebied. ABR 6 november 2002, JM 2003/14 en ABR 12 januari 2005, JM 2005/51.

⁵ Voorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een doeltreffender rechtsmiddel tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen (Wet beroep bij niet tijdig beslissen), Kamerstukken II 2005/06, 30 435.

⁶ Voorstel van wet van de Tweede-Kamerleden Wolfsen en Luchtenveld tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met de mogelijkheid van een dwangsom bij niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan (Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen), Kamerstukken II 2004/05, 29 934.

⁷ VNG-reactie op aanbevelingen uit het Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, 16 juni 2005.

doelstelling van snelle dienstverlening door de overheid wordt door het kabinet benadrukt in de zogenaamde Meibrief Vereenvoudiging Vergunningen¹; het kabinet noemt de vergunningverlening van rechtswege bij termijnoverschrijding een belangrijk instrument om deze doelstelling te bereiken. Voorwaarde voor de toepassing daarvan is dat wordt voldaan aan de door de Raad aangehaalde criteria. In voornoemde brief wordt aangegeven dat de *lex silencio positivo* in 22 gevallen kan worden ingevoerd en in nog eens twee gevallen wordt overwogen. Daarbij wordt een aantal toestemmingen die in het kader van dit wetsvoorstel onder de reguliere voorbereidingsprocedure gaat vallen, als voorbeeld gegeven.

De Raad beschrijft enkele bezwaren die in het algemeen aan de figuur van vergunningverlening van rechtswege zijn verbonden. Achtergrond van deze bezwaren is dat een fictieve vergunning rechtsonzekerheid brengt. De in de Wabo opgenomen procedurele voorzieningen ondervangen voor een deel de bezwaren van de Raad. Zo wijst de Raad erop dat een van rechtswege verleende vergunning niet wordt bekendgemaakt. In de Wabo is bekendmaking echter voorgeschreven in artikel 3.9, vijfde lid, eerste volzin (artikel 3.7, vijfde lid, eerste volzin (oud)). Daarbij is bovendien bepaald dat het bestuursorgaan openbaar kennisgeeft van elke vergunning die van rechtswege is verleend. Daarmee wordt gewaarborgd dat ook derden daarvan kennis kunnen nemen. Voorts wijst de Raad erop dat fictieve vergunningverlening mogelijk onomkeerbare gevolgen kan hebben, zoals bij de wijziging of sloop van een bouwwerk. Teneinde deze gevolgen te voorkomen, regelt het wetsvoorstel dat een van rechtswege verleende vergunning eerst in werking treedt na afloop van de bezwaartermijn. Wordt er binnen die termijn een voorlopige voorziening gevraagd dan treedt de beschikking in elk geval niet in werking dan nadat op dat verzoek is beslist. Derdenbelanghebbenden worden daarmee in de gelegenheid gesteld om tegen de beschikking op te komen zonder dat reeds onomkeerbare gevolgen zijn ontstaan.

De Raad is van mening dat niet wordt voldaan aan de criteria voor de toepassing van het instrument van fictieve vergunningverlening die zijn genoemd in het rapport van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen en het kabinetsstandpunt terzake (zie noot 1). Een van de criteria uit het rapport van de Taskforce is dat fictieve vergunningverlening geen ernstige maatschappelijke gevolgen mag hebben. In het licht daarvan wijst de Raad op de gevolgen van een fictieve omgevingsvergunning voor de samenleving als geheel, in het bijzonder de natuurwaarden, het milieu en een goede ruimtelijke ordening. Dit criterium is ook van belang geweest bij de keuze van de te volgen procedure in het kader van de omgevingsvergunning. Vandaar dat voor die gevallen – activiteiten met mogelijk belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving – de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing zal zijn. Het betreft onder meer activiteiten waarvoor momenteel een buitenplanse vrijstelling van het bestemmingsplan, een milieuvergunning, een monumentenvergunning of een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 is vereist. Daarbij is tevens rekening gehouden met de grenzen die het Europees recht op dit punt stelt en de noodzaak van aan de vergunning te verbinden voorschriften. Mede ter bescherming van die betrokken maatschappelijke belangen is er in de uitgebreide voorbereidingsprocedure geen sprake van vergunningverlening van rechtswege. De toepassing van het instrument vergunningverlening van rechtswege blijft beperkt tot de reguliere voorbereidingsprocedure. Bij de keuze in welke gevallen de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, hebben diverse factoren een rol gespeeld. Onder meer de aard van de activiteit en de potentiële gevolgen voor de fysieke leefomgeving, het betrokken belang, de kring van betrokkenen en de mate van beleidsvrijheid voor het betrokken bestuursorgaan. Het gaat daarbij om gevallen waarin sprake is van min of meer gebonden beschikkingen of waarbij in het algemeen geen sprake is van potentieel ernstige maatschappelijke gevolgen.

Een ander criterium uit het rapport van de Taskforce is dat de belangen voor derden niet ernstig in het gedrang mogen komen. In het licht daarvan merkt de Raad op dat activiteiten waarvoor een «reguliere» vergunning is vereist vrijwel altijd gevolgen zullen hebben voor derden. Dat zal zich inderdaad in veel gevallen voordoen. Met het oog op de rechtszekerheid en de rechtsbescher-

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 140.

ming ten behoeve van derden zijn dan ook de bovenvermelde voorzieningen in het wetsvoorstel opgenomen. Tegen besluiten van rechtswege staat daardoor een zelfde niveau van rechtsbescherming open als tegen «normale» besluiten. Zoals hierboven is vermeld treedt een vergunning van rechtswege niet eerder in werking dan na afloop van de bezwaartermijn. Indien naar aanleiding van de bezwaren van derden blijkt dat er sprake is van eventuele onrechtmatigheden zal het bevoegd gezag die moeten herstellen. De positie van derdenbelanghebbenden kan als gevolg van de vergunningverlening van rechtswege derhalve uitsluitend in het gedrang komen wanneer zij tegen de van rechtswege verleende vergunning geen bezwaar hebben gemaakt. Immers, alleen in die gevallen treedt de vergunning in werking overeenkomstig de aanvraag, zonder dat de belangen van derden of de betrokken maatschappelijke belangen anderszins worden betrokken.

Gelet op de aard van de activiteiten en de in het wetsvoorstel opgenomen waarborgen met betrekking tot de positie van derden, wordt reeds in het merendeel van de gevallen voldaan aan de door de Raad aangehaalde criteria. Ondanks de in het wetsvoorstel getroffen voorzieningen kan echter niet op voorhand worden uitgesloten dat in een enkel geval als gevolg van de vergunningverlening van rechtswege nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving optreden of kunnen optreden. Naar aanleiding van het advies van de Raad, in het bijzonder het gestelde in voetnoot 23, is daarom in de artikelen 2.33 en 2.35 van het wetsvoorstel een voorziening opgenomen om in gevallen waarin er ernstige gevolgen voor de fysieke leefomgeving optreden of kunnen optreden de van rechtswege verleende 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. 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.

Om eventuele onomkeerbare gevolgen van de vergunningverlening van rechtswege te voorkomen, is nog een tweetal andere procedurele waarborgen in de reguliere voorbereidingsprocedure ingebouwd. Allereerst verplicht het wetsvoorstel het bevoegde bestuursorgaan er thans toe om ook kennis te geven van een verlenging van de beslistermijn van acht weken, teneinde derdebelanghebbenden te informeren over de beslistermijn die voor een aanvraag geldt (artikel 3.9, tweede lid). 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. Daarnaast zijn de gevallen waarin de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, opnieuw bezien aan de hand van de criteria voor de toepassing van het instrument van fictieve vergunningverlening die zijn genoemd in het rapport van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen en het kabinetsstandpunt terzake. Dit heeft ertoe geleid dat het wetsvoorstel in die zin is aangepast dat voor toestemmingen die voor bepaalde vormen van gebruik van bouwwerken zijn vereist in verband met de brandveiligheid eveneens de uitgebreide voorbereidingsprocedure moet worden gevolgd, omdat bij dergelijke vormen van gebruik toch sprake kan zijn van mogelijke maatschappelijke risico's (brandveiligheid). Het zal hier in het algemeen gaan om bijzondere gevallen, zoals met name gebouwen waarin minder zelfredzame personen verblijven. Er wordt daarbij wel gewezen op het in voorbereiding zijnde Besluit gebruik bouwwerken (gepland voor mei 2007) waardoor de gebruiksbepalingen landelijk geüniformeerd worden (gebruiksbepalingen zijn nu in gemeentelijke bouwverordeningen opgenomen). Veel van de brandveiligheidsvoorschriften worden dan vervangen door algemene regels, waardoor in veel gevallen niet langer meer sprake zal zijn van een vergunningplicht.

Met de in dit wetsvoorstel 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. Het wetsvoorstel strekt daarmee tot uitvoering van het bovenvermelde kabinetsbeleid. De Raad wijst voorts op enkele andere wetsvoorstellen die eveneens het terugdringen van termijnoverschrijding tot doel hebben. De in die wetsvoorstellen opgenomen instrumenten zouden een waardevolle rol kunnen spelen voor aanvragen om omgevingsvergunningen die de uitgebreide voorbereidingsprocedure doorlopen. Ik wacht de ontwikkelingen in het kader van die voorstellen dan ook met belangstelling af.

Naar aanleiding van het advies is de voorgestelde regeling aangepast. Gelet op het bovenstaande is geen gevolg gegeven aan het advies van de Raad om de figuur van vergunningverlening van rechtswege in de reguliere voorbereidingsprocedure te schrappen.

5. Gefaseerde vergunningverlening en «deelvergunningen»

Artikel 2.4 biedt de aanvrager de mogelijkheid om te verzoeken dat de vergunning in twee fasen wordt verleend. Als een dergelijk verzoek wordt gedaan, is het bevoegd gezag verplicht daaraan gevolg te geven. De beoordeling in de eerste fase is erop gericht te onderzoeken of de voorgenomen activiteit in beginsel op de beoogde plaats kan worden verricht, aldus de toelichting¹. De eerste fase heeft daarom uitsluitend betrekking op de in artikel 2.22, eerste lid, bedoelde belangen («ruimtelijke aspecten»); het gaat daarbij onder meer om toetsing aan het bestemmingsplan (of aan stedenbouwkundige voorschriften in de bouwverordening), in voorkomend geval de toetsing aan het belang van de monumentenzorg en, indien het gaat om een Wm-inrichting of een mijnbouwrichting, om toetsing aan bepaalde milieuaspecten. De mogelijkheid van vergunningverlening in fasen is overgenomen uit de Woningwet (hierna: Wonw), waarin ze in 2003 is opgenomen voor de bouwvergunning (artikelen 56a en 56b Wonw). De redenen daarvoor waren dezelfde als nu in de toelichting worden gegeven: bij complexere bouwprojecten kan het kosten besparen indien de aanvraag pas volledig hoeft te worden uitgewerkt als in principe vaststaat dat het bouwwerk op de voorgenomen plaats kan worden gerealiseerd. Blijkt dat niet het geval (bijvoorbeeld bij strijd met het bestemmingsplan), dan is verdere uitwerking van de aanvraag niet nodig.

Volgens het voorgestelde artikel 2.22, eerste lid, vindt de toetsing van de aanvraag slechts plaats aan de onder a tot en met i genoemde bepalingen, en zal deze bovendien beperkt blijven tot «voor zover die bepalingen betrekking hebben op de keuze van de plaats waar de activiteit zal worden verricht».

a. Tegen de achtergrond van het gegeven dat het in feite gaat om de vraag of de beoogde plek geschikt is voor de voorgenomen activiteit, is niet direct duidelijk waarom de onder d bedoelde toetsing in deze fase moet plaatsvinden. Het gaat daarbij om de toetsing van de aanvraag om oprichting of verandering van een Wm-inrichting of een mijnbouwwerk aan het milieu-beleidsplan, het afvalbeheersplan en de toepassing van de beste beschikbare technieken. De Raad adviseert dit onderdeel nader te motiveren en het eventueel te laten vervallen.

b. In paragraaf 4.6 van het algemeen deel van de toelichting wordt gezegd dat de beschikking op de eerste fase van de aanvraag «geen vergunning» wordt genoemd, omdat daarmee strikt genomen nog niets vergund wordt. Dat moge zo zijn, wel is van belang dat duidelijk is dat de bepalingen over de besluitvormingsprocedure (hoofdstuk 3) en die over intrekking (artikel 5:21) ook betrekking hebben op een gunstige eerstefasebeschikking. De Raad adviseert tot aanpassing van het voorstel in die zin.

c. Uit het stelsel van het wetsvoorstel vloeit voort dat een aanvrager niet per se een alomvattende aanvraag om omgevingsvergunning hoeft in te dienen: hij kan – nog afgezien van het aanvragen in twee fasen, aangestipt onder a – ervoor kiezen in eerste instantie slechts vergunning te vragen voor een aantal onderdelen van een gecompliceerd project,² en pas later andere onderdelen van het project voor te leggen om vergunning³. De door het wetsvoorstel beoogde coördinatie vindt dan slechts binnen één aanvraag plaats. Paragraaf 4.5 van de memorie van toelichting merkt terecht op dat het

¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.6, eerste tekstblok.

² Bijvoorbeeld op (in ouderwetse termen) een kapvergunning en een aanlegvergunning; of op een bouwvergunning, maar nog niet op de Wm-vergunning, omdat nog niet bekend is welke bedrijf zich in het nieuwe gebouw zal vestigen.

³ De toelichting op artikel 2.23 acht dat weliswaar onwenselijk, maar het voorstel verzet zich er niet tegen. Dat lijkt ook terecht: het voorstel gaat ervan uit dat de met de figuur van de omgevingsvergunning gepaard gaande coördinatie in het belang van de aanvrager is; maar hij hoeft niet gedwongen te worden op deze wijze zalig te worden.

bevoegd gezag bij het beslissen op een vervolgaanvraag geen gewicht zal (mogen) toekennen aan de omstandigheid dat een deel van het totaalproject reeds is vergund.

Ook langs andere weg kan een «smalle» omgevingsvergunning tot stand komen, te weten bij toepassing van het voorgestelde artikel 2.23: als de aanvraag betrekking heeft op een project dat uit verschillende activiteiten bestaat en de vergunning niet voor alle activiteiten kan worden verleend maar wel voor een aantal dat op zichzelf ook interessant kan zijn, kan een «deelvergunning» worden verleend, mits daarom reeds bij de aanvraag is verzocht. Deze laatste conditie acht de Raad niet zonder meer nodig. Hij geeft in overweging om bij weigering van de gevraagde vergunning die slechts wordt ingegeven door de onvergunbaarheid van een deel van de aangevraagde activiteiten, de aanvrager in de gelegenheid te stellen te verklaren dat hij prijs stelt op een deelvergunning. Daarmee geeft hij natuurlijk niet zijn recht prijs om bezwaar te maken of beroep in te stellen tegen de «deelweigering» die dan resulteert.

5. Gefaseerde vergunningverlening en «deelvergunningen»

a. Bij gefaseerde vergunningverlening is de beoordeling in de eerste fase, zoals de Raad ook constateert, erop gericht te onderzoeken of de voorgenomen activiteit in beginsel op de beoogde plaats kan worden verricht. Voor de eerste fase is daarbij een toetsing aan milieueisen opgenomen, voor zover deze van belang zijn voor de toelaatbaarheid van het project op de door de aanvrager aangegeven locatie. Daarbij is de toetsing aan milieurelevante aspecten in de eerste fase naar aanleiding van het advies kritisch bezien. Dit heeft ertoe geleid dat de toetsing aan milieurelevante plannen in de eerste fase beperkt is tot toetsing aan het afvalbeheersplan. Toetsing aan het landelijk afvalbeheersplan kan ertoe leiden dat de activiteiten niet wenselijk zijn op de betreffende locatie uit een oogpunt van doelmatig beheer van afvalstoffen. Dit in verband met de daarin opgenomen uitgangspunten ten aanzien van spreiding of capaciteit. Toetsing aan het milieubeleidsplan zal waarschijnlijk niet of nauwelijks leiden tot een dergelijke afweging en is daarom niet langer van toepassing verklaard.

De Raad zet terecht vraagtekens bij de toetsing in de eerste fase aan de toepassing van beste beschikbare technieken. Hier is sprake van een foutieve verwijzing in de wettekst. Blijkens de artikelsgewijze toelichting had verwezen moeten worden naar artikel 2.15, eerste lid, onder c, onder 2° (thans: artikel 2.16, eerste lid, onder c, onder 2°): milieukwaliteitseisen die in acht moeten worden genomen. 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. Overigens zal een volledige milieubeoordeling pas mogelijk zijn op grond van een complete vergunningaanvraag, inclusief alle technische en bouwkundige bijzonderheden en op grond van gedetailleerd inzicht in de gevolgen van de activiteiten van het project voor de omgeving (tweede fase). Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is de wettekst gewijzigd en de artikelsgewijze toelichting aangevuld.

b. Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is aan artikel 2.4 een tweetal leden toegevoegd. Daarin is bepaald dat voor de toepassing van een groot aantal bepalingen van de wet een beschikking met betrekking tot de eerste fase of tweede fase gelijkgesteld wordt met een omgevingsvergunning. Het gaat onder meer om de aan de beschikking te verbinden voorschriften, de te doorlopen procedure en de mogelijkheid tot wijziging of intrekking. Op die manier wordt zeker gesteld dat die bepalingen ook van toepassing zijn op beschikkingen met betrekking tot de eerste of tweede fase. Voor de volledigheid is in het nieuwe achtste lid 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.

Om de status van een eerste fase-beschikking verder te verduidelijken, is het artikel met nog een lid uitgebreid. In het nieuwe vierde lid wordt geregeld wat de gevolgen zijn voor een onherroepelijk geworden eerste fase-beschikking

indien de tweede fase-beschikking wordt geweigerd. De strekking daarvan is dat de eerste fase-beschikking vervalt indien niet binnen een jaar nadat de weigering van de tweede fase-beschikking onherroepelijk is geworden een nieuwe aanvraag voor een tweede fasebeschikking is ingediend. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat gedurende een lange termijn onduidelijk is of de activiteiten op de beoogde plek zullen 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.

c. De overweging van de Raad met betrekking tot artikel 2.23 (thans: artikel 2.25) is overgenomen. De aanvrager kan daardoor gedurende de gehele voorbereidingsprocedure te kennen geven dat hij prijs stelt op een deelvergunning. De mogelijkheid hiertoe is niet langer beperkt tot het moment van de aanvraag. Hiertoe zijn artikel 2.25 en de toelichting daarop aangepast.

6. Coördinatieregeling Waterwet/Wvo-vergunning
Paragraaf 3.5 van het wetsvoorstel bevat een regeling voor de coördinatie met de voorbereiding van beschikkingen krachtens de Wvo, die in hoofdzaak is ontleend aan paragraaf 8.1.3.2 van de Wm. Omdat het de bedoeling is dat de Wvo zal worden vervangen door de Waterwet, zullen de coördinatiebepalingen van paragraaf 3.5 en die van de Waterwet naadloos op elkaar moeten aansluiten. Dat is thans nog niet helemaal het geval. Voorzover op een enkel punt bewust verschil wordt gemaakt, zal dat uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd¹.

Naar verwachting zal het voorstel van Wet samenhangende besluiten Awb ongeveer tegelijk met de voorstellen voor de Wabo en de Waterwet worden ingediend. De daarin vervatte coördinatieregeling zal veelal van toepassing zijn op enkele voor het betrokken project van belang zijnde besluiten. Daarom adviseert de Raad, ook voor de coördinatie van de omgevingsvergunning en de vergunning ingevolge de Waterwet, uit te gaan van de toepasselijkheid van de in de Awb op te nemen regeling en de dan nog nodige, aanvullende bepalingen daarop af te stemmen.

De Raad adviseert tot aanpassing van paragraaf 3.5 van het voorstel aan de hand van het vorenstaande.

6. Coördinatieregeling Waterwet/Wvo-vergunning
De Raad merkt terecht op dat de voorstellen voor de Waterwet en de Wet samenhangende besluiten Awb raakvlakken hebben met het voorstel voor de Wabo, in het bijzonder met de in paragraaf 3.5 opgenomen coördinatieregeling. Deze drie voorstellen zullen, wanneer die tot wet worden verheven en in werking treden, goed op elkaar moeten zijn afgestemd. Daarbij geldt uiteraard dat hetgeen algemeen-bestuursrechtelijk is geregeld niet meer in de bijzondere wetgeving behoeft te worden opgenomen. Dit betekent dat zoveel mogelijk zal worden uitgegaan van toepasselijkheid van de in de Awb op te nemen algemene coördinatieregeling voor samenhangende besluiten op de besluiten die ingevolge de Wabo en de toekomstige Waterwet coördinatie behoeven. De Raad adviseert om met het oog daarop reeds thans bij gelegenheid van het nader rapport de daarvoor noodzakelijke aanpassingen in paragraaf 3.5 van de Wabo door te voeren. Voor een goede en volledige afstemming zal echter de inhoud van bovengenoemde wetsvoorstellen in voldoende mate moeten vaststaan. Gelet op het feit dat thans niet kan worden voorspeld wanneer de drie genoemde wetsvoorstellen in werking treden en het bovendien niet is vereist dat dit gelijktijdig gebeurt, ligt aanpassing van paragraaf 3.5 op dit moment niet voor de hand. Bovendien is het de bedoeling dat voor toepassing van de in de Awb op te nemen coördinatieregeling een afzonderlijke aanpassingswet wordt voorbereid. Vooralsnog wordt daarom in de coördinatieregelingen van de voorstellen voor de Waterwet en de Wabo uitgegaan van de geldende wet- en regelgeving. Afstemming zal geschieden als de voorbereiding van de genoemde wetsvoorstellen verder is gevorderd of bij gelegenheid van de invoeringswetgeving.

¹ Bijvoorbeeld indien wordt vastgehouden aan artikel 3.15 Wabo als een kan bepaling en aan artikel 6.20, tweede lid, Waterwet als een imperatief voorschrift; het betreft het eventuele tijdelijke karakter van de vergunning.

7. Delegatie
De bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de Wabo uit te werken, komt meermalen voor. De Raad wijst erop dat bij verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen

verbindende voorschriften van een lager niveau de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling dient te bevatten; bij de keuze dient het primaat van de wetgever als richtsnoer¹. Delegatie van regelgevende bevoegdheid dient in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd². De Raad acht enkele in de Wabo opgenomen delegatiebepalingen onvoldoende geclausuleerd.

Artikel 2.24, derde lid, bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur regels zullen worden gesteld over de aan een omgevingsvergunning te verbinden voorschriften. Blijkens de artikelsgewijze toelichting moet hierbij in ieder geval gedacht worden aan de voorschriften die voortvloeien uit de IPPC-richtlijn en voorschriften zoals aangegeven in artikel 18, eerste of tweede lid, Wm. De Raad acht deze delegatiebepaling, die een belangrijk aspect van de regeling betreft, te weinig concreet en beveelt aan haar te specificeren.

Artikel 2.27, eerste lid, laat het aan de algemene maatregel van bestuur over om te bepalen in welke gevallen een daarbij aangewezen bestuursorgaan (niet slechts adviesbevoegdheid zal hebben, maar) beslissende invloed op de beslissing op de aanvraag van een vergunning zal hebben – in elk geval op bepaalde aspecten –, doordat een verklaring van geen bedenkingen van zijn kant is vereist.

Omdat het om een zo belangrijke bevoegdheid gaat, en daarvan volgens de memorie van toelichting slechts in een beperkt aantal gevallen gebruik zal worden gemaakt, acht de Raad het aangewezen dat deze aanwijzing door de wetgever zelf zal worden gedaan. Hij adviseert tot aanpassing van artikel 2.27.

Artikel 8.22, eerste lid, Wm bevat, kort gezegd, de verplichting voor het bevoegd gezag om regelmatig te bezien of de beperkingen waaronder een vergunning is verleend en de voorschriften die aan een vergunning zijn verbonden, nog toereikend zijn, gezien de ontwikkelingen op milieugebied. Het tweede lid van dat artikel verbindt daaraan onder omstandigheden een verplichting om voorschriften of beperkingen te wijzigen of aan te vullen. Het wetsvoorstel bevat niet zelf een vergelijkbare actualiseringsplicht. Wel vermeldt de memorie van toelichting dat het de bedoeling is om in de algemene maatregel van bestuur krachtens het eerste lid, onder a, van artikel 2.30 de gevallen aan te wijzen die nu in artikel 8.22 Wm staan. De Raad heeft geen argumenten aangetroffen waarom de belangrijke bepaling van artikel 8.22 niet een rechtstreekse pendant in de Wabo zou kunnen krijgen. Hij adviseert het voorstel in dit opzicht aan te vullen.

7. Delegatie

Aan de aanbeveling van de Raad met betrekking tot artikel 2.24 (thans: artikel 2.26) is tegemoetgekomen door het artikel op twee manieren te specificeren. Ten eerste is expliciet bepaald dat 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. Bij de voorbereiding van de benodigde uitvoeringsregelgeving is gebleken dat de formulering «te verbinden voorschriften» aanleiding gaf tot vragen. Niet duidelijk was of de regels ook betrekking zouden kunnen hebben op voorschriften die aan de vergunning kunnen worden verbonden. Blijkens de verwijzing in de artikelsgewijze toelichting naar artikel 8.13 van de Wm was dat wel de bedoeling. Om misverstanden te voorkomen is de formulering aangepast.

Voorts is aan artikel 2.26, derde lid, een volzin toegevoegd waarbij in de onderdelen a tot en met d wordt aangegeven waarop de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels in ieder geval betrekking kunnen hebben. In onderdeel a gaat het om regels over voorschriften ter uitvoering van Europese of internationale wet- en regelgeving. Zoals in de artikelsgewijze toelichting reeds tot uitdrukking was gebracht, gaat het bij activiteiten met betrekking tot inrichtingen onder meer om voorschriften die voortvloeien uit de IPPC-richtlijn. Onderdeel b betreft de mogelijkheid om aan de vergunning voorschriften te verbinden waarin is bepaald dat de vergunninghouder dient te voldoen aan nadere eisen van een daarbij aangewezen bestuursorgaan. Deze

¹ Aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

² Aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

mogelijkheid is momenteel voor milieuvergunningen in artikel 8.13, eerste lid, onder 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. Ten slotte is in onderdeel d expliciet bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur ook regels kunnen worden gesteld over voorschriften die niet aan de vergunning kunnen worden verbonden. Bijvoorbeeld voorschriften als bedoeld in artikel 8.13a van de Wm.

Zowel de toedeling van het bevoegd gezag als de aanwijzing van adviesorganen kan bij algemene maatregel van bestuur geschieden. De precieze toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden komt daarmee eerst tot stand wanneer de betrokken algemene maatregel van bestuur is vastgesteld. Het is van belang dat per categorie gevallen een evenwichtige afweging kan worden gemaakt. Het is dan ook wenselijk dat de aanwijzing van gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) is vereist zo veel mogelijk op hetzelfde niveau plaatsvindt. Dit mede gelet op eventuele toekomstige wijzigingen in de toedeling van het bevoegd gezag of het adviesrecht. Dat geldt evenzeer voor eventuele uitbreidingen van de vergunningplicht bij algemene maatregel van bestuur of regelingen op provinciaal of gemeentelijk niveau op grond van de artikelen 2.1, eerste lid, onder i, respectievelijk 2.2, tweede lid, van de Wabo. Die mogelijkheid zou voor gevallen waarin een vvgb aan de orde kan zijn, worden doorkruist indien vervolgens voor de toedeling van de bevoegdheid een vvgb te verlenen een wetswijziging nodig zou zijn. In verband met het bovenstaande is de mogelijkheid opengelaten om bij algemene maatregel van bestuur categorieën gevallen aan te wijzen waarin een vvgb is vereist. Wel is naar aanleiding van de opmerking van de Raad de delegatiegrondslag begrensd. In artikel 2.29, eerste lid, is bepaald dat uitsluitend gevallen worden aangewezen voor zover dat wenselijk is met het oog op de specifieke deskundigheid of in verband met de bijzondere bestuurlijke verantwoordelijkheden van het aan te wijzen orgaan.

Het advies van de Raad de actualiseringsplicht die momenteel in artikel 8.22, eerste lid, van de Wm is opgenomen, niet krachtens de Wabo maar in de Wabo te regelen, is overgenomen. Daartoe is een nieuw artikel 2.32 opgenomen en is artikel 2.30, eerste lid (thans: artikel 2.33, eerste lid) gewijzigd. De actualiseringsplicht heeft, evenals onder het regime van de Wm, betrekking op activiteiten met betrekking tot inrichtingen. Toetsing geschiedt aan de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.

8. Overgangsrecht

Artikel 2.3, eerste lid, geeft voor nieuw-vergunningplichtige activiteiten een aanvraagtermijn van drie maanden. Er moet echter rekening worden gehouden met enkele omstandigheden die kunnen maken dat de termijn te krap zal zijn. In de eerste plaats zal het meer dan eens voorkomen dat het ingaan van de termijn niet steeds direct aan alle betrokkenen bekend is. In de tweede plaats kan de voorbereiding van een vergunningaanvraag tamelijk veel tijd vergen, zeker wanneer vooroverleg met het bevoegd gezag nodig is of als adviseurs moeten worden ingeschakeld. Ontstaat de vergunningplicht door het in werking treden van artikel 2.1, dan kunnen sommige adviesbureaus bovendien overstelpt raken met een stroom verzoeken om advies of onderzoek. Daarom adviseert de Raad in artikel 2.3, eerste lid, een ruimere aanvraagtermijn op te nemen.

8. Overgangsrecht

Artikel 2.3 biedt een vorm van permanent overgangsrecht voor activiteiten die door een verandering van de wet- en regelgeving vergunningplichtig worden. Deze regeling is ontleend aan artikel 8.21 van de Wm. Dit overgangsrecht geldt naast het overgangsrecht en de invoeringstermijn die reeds in de desbetreffende regeling zijn opgenomen. Bij de invoering van die regeling zal reeds rekening moeten worden gehouden met de gevolgen voor bestaande situaties.

Alle wet- en regelgeving wordt openbaar bekendgemaakt. Daarnaast wordt er veelal op andere wijze informatie en voorlichting over de gevolgen van de regeling gegeven. Het ontstaan van de vergunningplicht behoeft voor een zich redelijk informeren bedrijf en voor de ondernemende burger dan ook niet als een verrassing te komen. Om binnen het overgangsrecht van artikel 2.3 te vallen, moet gedurende drie maanden na het ontstaan van de vergunningplicht een aanvraag worden ingediend. Indien in een concreet geval sprake blijkt te zijn van een complexe of onvolledige aanvraag kan deze eventueel in een volgende fase nog worden aangevuld op basis van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht. De situatie dat het niet mogelijk is om binnen drie maanden een aanvraag in te dienen, waardoor de overgangsregeling niet van toepassing zou zijn, zal zich naar verwachting zelden of nooit voordoen. Zou zulks zich wel kunnen voordoen, dan kan daarmee rekening worden gehouden bij het bepalen van de invoeringstermijn van de betrokken regeling. Er is dan ook vooralsnog geen reden om die termijn aan te passen.

In artikel 2.3 was, anders dan in artikel 8.21 van de Wm, de toepassing niet beperkt tot activiteiten met betrekking tot inrichtingen. Bij nader inzien acht ik die verbreding overbodig aangezien de overige vergunningplichtige activiteiten meestal geen permanente activiteiten zijn. Voor dergelijke kortdurende gevallen heeft een permanent overgangsrecht minder nut. De werkingsfeer van artikel 2.3 is daarom beperkt tot gevallen waarin sprake is van activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, met betrekking tot een inrichting.

9. Europese richtlijnen

De memorie van toelichting bespreekt in hoofdstuk 8 de internationale aspecten. Daarin wordt aandacht besteed aan de IPPC-richtlijn¹ en de ontwerp-Diensten-richtlijn². Ook wordt opgemerkt dat zowel bestaande als toekomstige implementatieverplichtingen op flexibele wijze in de Wabo kunnen worden verwerkt. De Raad merkt op dat naast de IPPC- en de Dienstenrichtlijn nog andere richtlijnen van belang zijn voor de Wabo. Hij beveelt aan de toelichting aan te vullen met een volledig overzicht van de relevante Europese richtlijnen, in verband met het feit dat de Wabo voor veel verplichtingen een heromzetting betekent, en waar nodig het wetsvoorstel aan te passen. Daarbij dient in elk geval aandacht te worden besteed aan de volgende richtlijnen.

Emissiehandel³

De richtlijn inzake handel in broeikasgasemissierechten bevat in artikel 8 een verplichting voor lidstaten de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat, wanneer installaties activiteiten verrichten die in bijlage I bij Richtlijn 96/61/EG zijn vermeld, de voorwaarden en de procedure voor het verlenen van een vergunning voor broeikasgasemissies worden gecoördineerd met die voor de in die richtlijn bepaalde vergunning. Te dien einde beveelt de Raad aan in de Wabo een coördinatieregeling met hoofdstuk 16 van de Wm op te nemen, naast en in aanvulling op artikel 16.9 Wm.

Habitatrichtlijn⁴

De door de Wabo bestreken projecten zullen dikwijls activiteiten betreffen die naar hun aard significante effecten kunnen hebben op beschermde soorten en (leef)gebieden. Voor dergelijke activiteiten schrijft de Habitatrichtlijn in artikel 6, derde lid, de zogeheten habitattoets voor. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, moet een passende beoordeling worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project, nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden. Gezien het belang van de habitattoets voor het project en de natuurwaarden welke mogelijk geschaad kunnen worden, beveelt de Raad aan een pendant van de coördinatieregeling van artikel 19ka Natuurbeschermingswet 1998 op te nemen in de Wabo.

¹ Richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257).

² Zie gewijzigd voorstel voor een Richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt COM (2006) 160 definitief, d.d. 4 april 2006.

³ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU L 275).

⁴ 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).

Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn¹

Artikel 4.1 van de Wabo bevat de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur in daarbij aangegeven gevallen degene die een activiteit verricht die ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan hebben, te verplichten tot het stellen van financiële zekerheid. Artikel 14 van de Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn draagt lidstaten op maatregelen te nemen die er toe leiden dat de geëigende economische en financiële actoren worden aangemoedigd financiële zekerheidsinstrumenten en -markten te ontwikkelen, met inbegrip van financiële mechanismen voor gevallen van insolventie, opdat de exploitanten² gebruik kunnen maken van financiële garanties om hun verantwoordelijkheden krachtens deze richtlijn na te komen. De Raad beveelt aan in de toelichting bij artikel 4.1 Wabo in te gaan op de Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn op dit punt.

M.e.r.-richtlijn³

De M.e.r.-richtlijn is thans omgezet in hoofdstuk 7 van de Wm. De milieu-effectrapportageverplichting en de milieu-effectbeoordelingsplicht gelden echter niet alleen voor inrichtingen. Artikel 7.2 Wm spreekt dan ook over »de activiteit« in plaats van over »de inrichting«. In de Wabo is eveneens gekozen voor »de activiteit« in plaats van voor »de inrichting«. Gezien het toepassingsbereik van de m.e.r.-richtlijn, dat meer overeenkomt met dat van de Wabo dan dat van de Wm, en het belang van de zekerheid dat deze toets voorafgaat aan het besluitvormingsmoment, geeft de Raad in overweging de regeling van hoofdstuk 7 Wm over te brengen naar de Wabo.

9. Europese richtlijnen

Hoofdstuk 8 van de memorie van toelichting is aangevuld waarbij tevens nader is ingegaan op de door de Raad genoemde richtlijnen. Voorts is paragraaf 8.2 van de memorie van toelichting geactualiseerd in verband met ontwikkelingen met betrekking tot de Dienstenrichtlijn. Het geven van een volledig overzicht van de relevante Europese richtlijnen vergt een verstrekkend en diepgaand onderzoek naar alle Europese wetgeving en comitologie die ten grondslag ligt aan de regelgeving die in de Wabo wordt geïntegreerd. Een dergelijk overzicht zal bovendien pas volledig kunnen zijn wanneer ook de wijzigingen in de bestaande wetten zoals die in de invoeringswet zullen worden opgenomen, vast staan. Het overzicht van de relevante richtlijnen in hoofdstuk 8 is daarom beperkt tot de belangrijkste richtlijnen. Hieronder wordt ingegaan op de aanbevelingen van de Raad ten aanzien van de verschillende door de Raad genoemde richtlijnen.

Emissiehandel

In tegenstelling tot de Raad ben ik van mening dat het niet nodig is om in de Wabo te voorzien in een coördinatieregeling met hoofdstuk 16 van de Wm. Momenteel voorziet paragraaf 14.1 van de Wm reeds in een coördinatieregeling voor beschikkingen met betrekking tot inrichtingen. Die regeling kan ook worden toegepast in geval van samenloop van aanvragen om een vergunning als bedoeld in hoofdstuk 16 Wm en een omgevingsvergunning. Voorts kan gewezen worden op de afstemming, bedoeld in artikel 8.13a, tweede lid, van de Wm. Een vergelijkbare bepaling zal in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2.26, derde lid, worden opgenomen.

Bij gelegenheid van de invoeringswetgeving van de Wet samenhangende besluiten Awb zal worden gezien of de daarin opgenomen algemene coördinatieregeling op deze gevallen van toepassing kan worden verklaard.

Habitatrichtlijn

Overeenkomstig het advies van de Raad is nu in de memorie van toelichting ingegaan op de wijze waarop de habitattoets van de Habitatrichtlijn⁴ doorwerkt in de omgevingsvergunning. Ook hier is sprake van instandhouding van het bestaande toetsingskader dat ter implementatie daarvan is neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet. Voor zover de bestaande bevoegde gezagsinstanties niet tevens het bevoegd gezag zijn voor de omgevingsvergunning, houden die organen een beslissende invloed door middel van het instrument van de verklaring van geen bedenkingen. De daartoe noodzakelijke wijzigingen in de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet krijgen een plaats in de invoeringswet. Erkend wordt dat

¹ Richtlijn 2004/35/EG van 21 april 2004 van het Europees Parlement en de Raad betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (Pb EU L 143/56).

² Artikel 2, zesde lid, van de Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn definieert »exploitant« als: particuliere of openbare natuurlijke persoon of rechtspersoon die de beroepsactiviteit verricht of regelt, of, als dit in de nationale wetgeving is bepaald, aan wie een doorslaggevende economische zeggenschap over het technisch functioneren van een dergelijke activiteit is overgedragen, met inbegrip van de houder van een vergunning of toelating voor het verrichten van een dergelijke activiteit of de persoon die een dergelijke activiteit laat registreren of er kennisgeving van doet.

³ 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.

⁴ 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).

daarin ook de bestaande coördinatieregeling van artikel 19ka Natuurbeschermingswet 1998 voor die gevallen dat er sprake is van een omgevingsvergunning en andere besluiten, relevant zou kunnen zijn. Deze regeling wordt (ook in relatie tot andere coördinatieregelingen, zoals bijvoorbeeld de toekomstige regeling in de Awb) in het kader van de invoeringswetgeving nader bekeken.

Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn

Overeenkomstig de aanbeveling van de Raad wordt de toelichting bij artikel 4.1 van de Wabo aangepast en wordt ingegaan op artikel 14 van de 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 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.

M.e.r.-richtlijn

Hoewel de overweging van de Raad een interessante is, wordt er op dit moment voor gekozen hoofdstuk 7 van de Wm nog niet over te brengen naar de Wabo. Hoofdstuk 7 van de Wm wordt momenteel herzien in het kader van de modernisering van de VROM-regelgeving. Daarbij wordt een verdere vereenvoudiging van de m.e.r.-regelgeving 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. 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 aan de suggestie van de Raad inhoud kan worden gegeven. 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.

10. Invoerings- en uitvoeringswetgeving

Op enkele plaatsen blijkt uit de memorie van toelichting dat een invoeringswet nodig zal zijn; zo bijvoorbeeld in het algemene deel, paragraaf 1.3 (eerste tekstblok, derde alinea), paragraaf 2.3 en paragraaf 6.7. Meer specifieke voorbeelden bieden onder andere de vraag of de aanhoudingsregeling van artikel 52a Woningwet zal worden afgeschaft (paragraaf 4.8.1, laatste tekstblok) en de vraag of de beroepen in eerste instantie moeten worden ondergebracht bij een beperkt aantal gespecialiseerde rechtbanken (eveneens paragraaf 4.8.1, laatste tekstblok).

Blijkens paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting zal bij de uitvoering van de Wabo getracht worden rekening te houden met de keuzes gemaakt in het programma «Andere Overheid». Nu is echter al bekend dat de benodigde ICT-systemen, communicatiestandaarden en diensten niet tijdig gerealiseerd zullen worden¹. De werking van het stelsel in de praktijk valt of staat echter bij het goed functioneren van de digitale aanvraagprocedures en de digitale procedures ten behoeve van de afhandeling en afstemming; het betreft immers niet minder dan ongeveer 25 vergunningen. Inwerkingtreding van de Wabo zal worden geregeld bij koninklijk besluit, aldus artikel 8.4. De toelichting volstaat met de mededeling, dat wordt gestreefd naar inwerkingtreding op 1 januari 2008. De Raad beklemtoont het belang van bruikbare en geïmplementeerde ICT voor de uitvoerbaarheid van de Wabo.

Hij adviseert in het algemene deel van de toelichting een afzonderlijk onderdeel te wijden aan wat nodig is aan invoerings- en uitvoeringswetgeving en het scheppen van de nodige voorzieningen, en daarbij uitdrukkelijk in te gaan op de daarvoor naar verwachting benodigde tijd.

10. Invoerings- en uitvoeringswetgeving

Overeenkomstig het advies is in het algemene deel van de memorie van toelichting een kort afzonderlijk onderdeel (paragraaf 1.5) opgenomen dat nader ingaat op wat nodig is aan invoerings- en uitvoeringsregelgeving en het scheppen van de nodige voorzieningen. Daarbij wordt overigens voor een groot deel verwezen naar andere onderdelen van de toelichting die specifiek ingaan op deze onderwerpen. Tevens wordt ingegaan op de voorgenomen planning voor de invoering van de omgevingsvergunning.

11. Gevolgen voor overheidspersoneel

Paragraaf 7 van het algemene deel van de toelichting gaat over «Personele gevolgen overheden». De Raad wijst erop dat de invoering van het Wabostelsel ook gevolgen zal hebben voor de Afdeling bestuursrechtspraak en haar staf, nu het beroep in eerste en enige instantie in milieuzaken zal worden vervangen door beroep in twee instanties. Dit betekent dat een belangrijke categorie zaken zal wegvallen. Wel moet in hoger beroep worden gerekend op een beperkte hoeveelheid extra appellen; daarbij zal het echter om veel geringere aantallen gaan dan waarvan nu sprake is bij de eerste en enige aanleg in milieugeschillen. Anderzijds zullen de rechtbanken behoefte hebben aan nieuwe rechters die de nodige ervaring hebben met milieurechtspraak. De Raad adviseert de genoemde paragraaf te completeren door ook in te gaan op de gevolgen die het voorstel zal hebben voor het personeel van de betrokken gerechtelijke instanties.

11. Gevolgen voor overheidspersoneel

Overeenkomstig het advies van de Raad is paragraaf 7.8 van de memorie van toelichting inzake de personele gevolgen voor de overheid aangevuld door in te gaan op de gevolgen die het voorstel zal hebben voor de organisatie en het personeel van de betrokken gerechtelijke instanties. In paragraaf 9.3 wordt nader ingegaan op de consequenties voor de bestuurlijke lasten voor de rechtspraak als gevolg van de introductie van het beroep in twee instanties voor alle omgevingsvergunningen.

12. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

12. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen die de Raad is overweging geeft, zijn grotendeels overgenomen. Mede naar aanleiding van de redactionele opmerkingen ten aanzien van artikel 3.10, tweede lid, onder c, is dat onderdeel geschrapt. Deze bepaling was ontleend aan de Wm. Met de inwerkingtreding van de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb is die bepaling echter uit de Wm geschrapt.

Hieronder wordt kort ingegaan op enkele kanttekeningen die niet zijn overgenomen. De suggestie van de Raad om in de aanhef in plaats van dat het «nodig is» op te nemen dat «het wenselijk is» de bestuursrechtelijke handhaving te regelen is niet overgenomen. Bij de introductie van een nieuw vergunningstelsel is het immers ook noodzakelijk om de handhaving daarvan te regelen.

¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, par. 7.4.

De Raad geeft in overweging om het begrip bevoegd gezag tevens te hanteren voor het orgaan dat bevoegd is tot bestuursrechtelijke handhaving. Het is inderdaad regel (artikel 5.2) dat het orgaan dat de vergunning heeft verleend ook is belast met de bestuursrechtelijke handhaving. Het is echter niet uitgesloten dat naast het orgaan dat de omgevingsvergunning heeft verleend, een ander orgaan ten aanzien van een bepaald aspect bevoegd is handhavingsbesluiten te nemen. Bijvoorbeeld de Minister van VROM ten aanzien van aspecten ter uitvoering van de Europese verordening overbrenging afvalstoffen. Om verwarring te voorkomen, is dit onderdeel niet opgenomen in de definitie van bevoegd gezag. De term monitoren is ontleend aan artikel 8.8 van de Wm, waarin die sinds 1 december 2005 is opgenomen. Gelet op de recente datum van wijziging en om mogelijke onduidelijkheden te voorkomen, is die term gehandhaafd. De suggestie met betrekking tot de in artikel 2.29 (thans: artikel 2.31) opgenomen verwijzing naar artikel 2.10 (thans: artikel 2.11) is niet overgenomen, omdat de categorie adviseurs die een verzoek tot wijziging of intrekking van de omgevingsvergunning kan doen, thans is beperkt tot bestuursorganen die bij de totstandkoming van de omgevingsvergunning bevoegd waren advies uit te brengen. Tot slot is in artikel 5.8, derde lid, «provincie» niet vervangen door «provinciebestuur». Blijkens de Wet gemeenschappelijke regelingen neemt niet het bestuur maar het openbaar lichaam deel aan de regeling.

13. Wijzigingen in verband met ontwikkelingen in (in voorbereiding zijnde) aanverwante wet- en regelgeving

Ten eerste is het wetsvoorstel aangepast aan de wijzigingen in het bij koninklijke boodschap van 23 mei 2003 ingediende voorstel van wet houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening) (28 916).

Aan dat voorstel is bij amendement van het kamerlid Verdaas (Kamerstukken II 2005/06, 28 916, nr. 26) de beheersverordening toegevoegd. Op basis van een beheersverordening kunnen vergelijkbare toestemmingsbesluiten worden genomen als met betrekking tot een bestemmingsplan. Zo kan een vergunningstelsel voor aanleg- of sloopactiviteiten in het leven worden geroepen en zijn de regels inzake afwijking van het bestemmingsplan van overeenkomstige toepassing. De toestemmingsbesluiten die betrekking hebben op een bestemmingsplan gaan op in de omgevingsvergunning. In lijn daarmee worden ook de toestemmingsbesluiten die betrekking hebben op een beheersverordening in de omgevingsvergunning geïntegreerd. In verband daarmee zijn artikel 2.1, eerste lid, onder c, en de artikelen 2.12, eerste lid, en 2.13, eerste lid (thans: de artikelen 2.13, eerste lid, en 2.14, eerste lid) aangepast. Voorts is het wetsvoorstel aangepast aan de gewijzigde terminologie voor provinciale en nationale bestemmingsplannen. Als gevolg van het amendement van het kamerlid Van Bochove c.s. (Kamerstukken II 2005/06, 28 916, nr. 28) worden deze voortaan «inpassingsplan» genoemd. Inhoudelijk is er geen verschil. In de Wabo is de term inpassingsplan verwerkt in de definitie van bestemmingsplan. Tot slot is als gevolg van het amendement van de kamerleden Duyvendak c.s. (Kamerstukken II 2005/06, 28 916, nr. 33) artikel 3.8 van de Wro aangevuld. De strekking van die bepaling is dat er geen zienswijzen kunnen worden ingediend indien het besluit voortvloeit uit een aanwijzing waaromtrent reeds zienswijzen konden worden ingediend. In verband daarmee is artikel 3.10, vierde lid, van de Wabo (thans: artikel 3.12, vierde lid, van de Wabo) op gelijke wijze aangevuld.

Ook overigens is de Wabo nader afgestemd op het voorstel voor de Wro. Zo is artikel 2.11 (thans: artikel 2.12) gewijzigd. De wijziging heeft betrekking op de toetsing van een omgevingsvergunning aan algemene regels die bij provinciale verordening of bij algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 4.1 respectievelijk 4.3 van de Wro zijn vastgesteld. Toetsing aan die regels is verplicht zolang die nog niet zijn verwerkt in het bestemmingsplan. In artikel 2.14, eerste lid, onder b, (nieuw) is vervolgens bepaald dat van die regels slechts kan worden afgeweken voor zover dat bij die regels is bepaald. In artikel 2.14 is nader uitgewerkt welk toetsingskader van toepassing is op vergunningaanvragen waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening. Voor zover er sprake is van een bestemmingsplan worden de volgende gevallen onderscheiden: de binnenplanse afwijking, de

zogenoemde lijst van kruimelgevallen, de voormalige projectbesluitgevallen en de tijdelijke afwijking.

In artikel 3.10 (thans: artikel 3.12) is voor de voorbereidingsprocedure van voormalige projectbesluit-gevallen meer aangesloten bij de regeling in artikel 3.8c van de Wro. Die regeling is geënt op de totstandkomingsprocedure van een bestemmingsplan. De Wabo is daarmee in lijn gebracht. Daarbij is regeling over de bevoegdheid van de gedeputeerde staten om in bepaalde gevallen een zgn. preventieve aanwijzing te geven overgenomen in artikel 3.13 (nieuw). Deze regeling is ontleend aan artikel 3.8, zesde lid, van de Wro. In verband daarmee is de regeling die in artikel 2.33 (oud) van het wetsvoorstel was opgenomen vervallen.

Het wetsvoorstel is tevens aangepast aan de wijzigingen in de Ww in verband met de inwerkingtreding van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels met ingang van 25 mei jl. Daarbij zijn onder meer de weigeringsgronden voor de bouwvergunning aangevuld. In verband daarmee is artikel 2.11 (thans: artikel 2.12) op gelijke wijze aangevuld.

14. Overige wijzigingen

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele andere wijzigingen door te voeren die voor een goede in- of uitvoering van de wet noodzakelijk zijn. Deze worden hieronder kort uiteengezet. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

In de definitie van beschermd monument is expliciet tot uitdrukking gebracht dat daaronder geen beschermde archeologische monumenten vallen. Op laatstbedoelde monumenten blijft de Monumentenwet 1988 van toepassing. Dit uitgangspunt was reeds beschreven in paragraaf 11.6 van de memorie van toelichting.

De definitie van bouwwerk is geschrapt aangezien in de Ww evenmin daarvan een definitie is opgenomen. In verband daarmee is de artikelsgewijze toelichting aangevuld met een passage over de betekenis van de in de wet gehanteerde begrippen die zijn ontleend aan de diverse bijzondere wetten zoals de Ww, de Wm en de Wro maar daarin niet zijn gedefinieerd. Uitgangspunt daarbij is dat de Wabo in beginsel in de betekenis daarvan geen verandering beoogt te brengen.

In artikel 2.2, eerste lid, onder d, is de formulering met betrekking tot uitwegen zo aangepast dat ook een wijziging van het gebruik van een uitweg daaronder valt. Dit in verband met de in enkele provincies voorkomende vergunningplicht voor het intensiveren van het gebruik van de uitweg.

In de toelichting op artikel 2.5 was tot uitdrukking gebracht dat bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld dat het orgaan dat bevoegd gezag is in beginsel ook bevoegd is te beslissen op volgende aanvragen met betrekking tot de plaats waarop de geldende vergunning betrekking heeft. Bij nader inzien lijkt het goed om dit uitgangspunt in de wet neer te leggen. Artikel 2.5 is daartoe met een lid uitgebreid.

In paragraaf 2.2 is een nieuw artikel 2.8 ingevoegd waarin is bepaald dat activiteiten die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, gelijktijdig moeten worden aangevraagd. Bijvoorbeeld de verbouw van een beschermd monument. Daarbij is zowel sprake van de activiteit «bouwen» als van de activiteit «het wijzigen van een monument». Het gaat om activiteiten die feitelijk niet zijn te scheiden. Voor die activiteiten kan de omgevingsvergunning dan ook niet afzonderlijk worden verleend. 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 Awb.

In artikel 15.34a van de Wm was geregeld dat onder andere inzake beschikkingen omtrent milieuvergunningen geen leges kunnen worden geheven. Voor beschikkingen met betrekking tot activiteiten inzake inrichtingen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo heeft dit uitgangspunt een basis in artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo (nieuw) gekregen.

Met het oog op aanhakende toestemmingen is een nieuw artikel 2.22 ingevoegd. 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 de memorie van toelichting, toestemmingen met betrekking tot andere activiteiten aanhaken. Bijvoorbeeld toestemmingen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. In het desbetreffende wettelijk voorschrift zal vervolgens het toetsingskader voor de betrokken activiteit worden bepaald. Op een vergelijkbare wijze als in de artikelen 2.19 en 2.20 (thans: 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 dit wetsvoorstel, bijvoorbeeld die over het verbinden van voorschriften, eenvoudig kan worden verwezen naar (het belangenkader van) deze aanhakende toestemmingen. Deze verwijzing is in diverse artikelen van het wetsvoorstel opgenomen.

Artikel 2.21 (thans: artikel 2.23), dat betrekking heeft op de weigeringsgronden als bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, is beperkt tot de relevante activiteiten waarop die wet momenteel reeds van toepassing is. Dat betreffen bouwactiviteiten en activiteiten met betrekking tot inrichtingen. De verbreding tot alle andere activiteiten die een omgevingsvergunning kan omvatten is gelet op de aard van die activiteiten bij nader inzien niet nodig en zou kunnen leiden tot een onnodig groot beroep op het bureau bevordering integriteitsbeoordelingen.

In artikel 2.31, derde lid, is bepaald dat de Minister van VROM bij ongewone voorvallen het bevoegd gezag kan vragen de omgevingsvergunning binnen een daarbij aan te geven termijn te wijzigen. In artikel 2.34 is vervolgens bepaald dat indien zodanige spoed geboden is dat een verzoek niet aan de orde is of in gevallen waarin het bevoegd gezag niet tijdig aan het verzoek voldoet, de Minister de vergunning wijzigt. Deze regeling, die is beperkt tot activiteiten met betrekking tot inrichtingen, is momenteel opgenomen in artikel 17.5 van de Wm.

Voorts is in artikel 2.31, tweede lid, (thans: artikel 2.35, tweede lid) een omissie hersteld met betrekking tot de mogelijkheid om de vergunning in te trekken indien de werkzaamheden langer dan een bepaalde termijn zijn gestaakt. Een vergelijkbare mogelijkheid daartoe is reeds opgenomen in artikel 3.12 Wro en artikel 59, eerste lid, onderdeel d, van de Ww.

In de artikelen 2.30 en 2.31 (thans: de artikelen 2.33 en 2.35) is expliciet tot uitdrukking gebracht dat wijziging, respectievelijk intrekking van de vergunning geschiedt indien dat volgt uit een aanwijzing van de Minister van VROM op grond van artikel 2.32 (thans: artikel 2.36). Voor het bestuursorgaan is in die gevallen in beginsel geen beleidsruimte. Aan een aanwijzing dient gehoor te worden gegeven.

In artikel 2.31, tweede lid, (thans: artikel 2.35, tweede lid) is een nieuw onderdeel b ingevoegd waarin is bepaald dat op verzoek van de vergunninghouder de omgevingsvergunning kan worden ingetrokken. Deze mogelijkheid is momenteel in artikel 59, eerste lid, onderdeel e, van de Ww opgenomen. De bijzondere regeling in 2.31, derde lid, (thans artikel 2.35, derde lid) ten aanzien van de intrekking op verzoek dat betrekking heeft op een omgevingsvergunning met betrekking tot een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel e, blijft gehandhaafd.

Daarnaast is de redactie vereenvoudigd van de artikelen die op de wijziging van een omgevingsvergunning betrekking hebben. Door middel van een begripsomschrijving in artikel 1.1 wordt tot uitdrukking gebracht dat onder het wijzigen van vergunningvoorschriften het aanvullen, wijzigen, intrekken en het alsnog stellen van voorschriften wordt verstaan.

Aan artikel 2.32 (thans: artikel 2.36) is een lid toegevoegd waarin is bepaald dat indien een aanwijzing niet wordt opgevolgd de Minister daarin kan voorzien. Een vergelijkbare bepaling was voorts opgenomen in artikel 7.6 van de Wro en maakt ook deel uit van artikel 5.26. Dat laatste artikel heeft betrekking op de bevoegdheid tot het vorderen van bestuursrechtelijke handhaving.

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 daarvoor gevallen waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, bij aan. Het gaat om artikel 13.2 van de Wm voor gevallen waarin een milieu-effectrapportage is vereist, artikel 13.6 van de Wm over de openbaarheid van milieu-informatie, artikel 13.7 van de Wm inzake een aanhoudingsplicht bij het ontbreken van een op grond van de Wet geluidshinder vastgestelde geluidszone, artikel 13.8 van de Wm over de toepassing van de verlengingstermijn op grond van artikel 3:18 van de 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 Awb niet behoeft te worden gevolgd.

De in artikel 3.2 opgenomen opsomming van artikelen van de Wabo waarvan de toepassing in verband met het belang van de veiligheid van de Staat geheel of gedeeltelijk achterwege kan worden gelaten, is in overeenstemming gebracht met artikel 13.10 van de Wm.

In een nieuw artikel 3.6 is voor het bevoegd gezag een verplichting opgenomen om mededeling te doen van een aanhouding als bedoeld in het eerste lid. 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. In het tweede lid van artikel 3.6 is vervolgens bepaald dat in geval van aanhouding de beslistermijn niet ingaat op het moment waarop de aanvraag is ontvangen maar op het moment waarop de aanhouding eindigt. Gedurende de aanhouding kan dan ook geen vergunning van rechtswege ontstaan.

In artikel 3.9 (thans: artikel 3.11) is een nieuw tweede lid ingevoegd dat betrekking heeft op 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.

Artikel 3.13, derde lid, (thans: artikel 3.15, derde lid) is zo gewijzigd dat eenzelfde procedure geldt 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.

De redactie van artikel 5.26 is zo aangepast dat daarin expliciet is opgenomen dat de daarin geregelde vorderingsbevoegdheid met betrekking tot een omgevingsvergunning uitsluitend kan 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.

Het overgangsrecht dat in de artikelen 8.2 en 8.3 was opgenomen maakt niet langer deel uit van het wetsvoorstel. Die bepalingen zullen tezamen met het overige noodzakelijke overgangsrecht in de invoeringswet worden opgenomen.

Tot slot zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting anderszins geactualiseerd. In verband daarmee zijn diverse redactionele en wettelijke wijzigingen van ondergeschikte aard, zoals vernummeringen, aangebracht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. Winsemius

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W08.06.0043/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft**

- Overal «een ieder» vervangen door: eenieder.
- Overal het anglicisme «categorieën van» vervangen door: categorieën.
- In de aanhef de volgende verbeteringen aanbrengen:
- Een komma plaatsen na «in overweging genomen hebben».
- De zinsnede «toestemming van bestuursorganen voor» vervangen door: toestemmingen van bestuursorganen die vereist zijn voor.
- De woorden «nodig is» vervangen door: wenselijk is.
- De woorden «en dat het wenselijk is» vervangen door: en dat het tevens wenselijk is.
- De woorden «algemeen bestuursrechtelijk» vervangen door: algemeen-bestuursrechtelijk.
- In artikel 1.1, eerste lid, bij de definitie van «bestuursorgaan» toevoegen de bevoegdheid tot het nemen van een handhavingsbesluit.
- In de volgende gevallen de komma vóór de daaropvolgende beperkende bijvoeglijke bijzin laten vervallen: artikel 2.2, eerste lid, onder e; artikel 2.7, tweede lid; artikel 2.15, tweede lid; artikel 2.26, eerste lid; artikel 3.9, eerste lid; artikel 3.14; artikel 3.15; artikel 4.2, eerste lid, na «schade lijdt»; artikel 5.3, derde lid, na «ambtenaren».
- In artikel 2.7, eerste lid, de eerste keer «het mijnbouwwerk» vervangen door: een mijnbouwwerk.
- In de volgende gevallen het bepaalde lidwoord «de» schrappen, omdat het daar «alle» betekent: artikel 2.11, eerste lid, onderdelen a en b («de voorschriften»); artikel 2.12, eerste lid, onderdeel b («de regels»); artikel 2.29, eerste lid, eerste volzin («de ... voorschriften»); artikel 2.10, eerste lid, aanhef; artikel 3.8, derde lid; artikel 3.13, eerste lid; artikel 5.21, eerste lid, onderdelen c en d.
- In de volgende bepalingen de constructie «onder p» vervangen door «aanhef en onder p»: artikel 2.11, tweede, derde en vierde lid; artikel 2.12, tweede lid; artikel 2.13, tweede lid; artikel 3.3, derde lid, aanhef.
- In artikel 2.15, eerste lid, onderdeel a onder 6o, het woord «monitoren» vervangen door een Nederlandse term.
- Aldaar in onderdeel c, 5o, «aanwijzingen» vervangen door: de aanwijzingen.
- Aldaar in onderdeel c, 6o, «aangegeven» vervangen door «gesteld» of «bepaald».
- Aldaar in het derde lid «geeft ... aan» vervangen door: geeft ... te kennen.
- Artikel 2.22, tweede lid, duidelijker formuleren en daarbij tevens duidelijk maken wie of wat wordt bedoeld met «zij».
- In artikel 2.26, derde lid, aanhef, «aangegeven» vervangen door «aangezezen». Idem in artikel 3.8, eerste lid, onderdeel e en artikel 4.1, eerste lid, aanhef.
- In artikel 2.29, eerste lid, «bij of krachtens artikel 2.10», vervangen door: overeenkomstig artikel 2.10.
- Paragraaf 3.2 omwille van de duidelijkheid openen met een artikel waarin wordt bepaald dat de reguliere procedure wordt gevolgd tenzij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is.
- In artikel 3.10, tweede lid, onderdeel c, «niet op naam» vervangen door «al of niet op naam»; de kennisgeving mag wel op naam, maar dat hoeft niet.
- In artikel 4.1, derde lid, lezen: ... bepaalt het bevoegd gezag tot welk bedrag het verhaal neemt op de zekerheid bij het niet nakomen ...
- In het opschrift van hoofdstuk 5 «omgevingsregelgeving» vervangen door: omgevingsrecht.
- In artikel 5.1 het eervoorlaatste woord vervangen door: wetten.
- In artikel 5.7, vijfde lid, de zinsnede «, onderscheidenlijk geeft,» schrappen.
- In artikel 5.8, derde lid, «de provincie» vervangen door: het provinciebestuur.
- In artikel 5.26, derde lid, een komma plaatsen na «vordering».
- Artikel 8.3 als een doorlopende zin formuleren.
- In de toelichting bij artikel 8.4 ingaan op de reden om de Wabo gefaseerd in werking te laten treden (aanwijzing 180).