



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

GEMEENTE HELLENDOORN	
Behand.: P/57	
17 SEP 2010	
A/ <input checked="" type="checkbox"/> Stuk	Trefw.: TOR/UD 12-10-10
Werkpr. Circulaires - Circ	
Kopie aan: GW, RWI, PST, VRO, PKN	
Archief <input checked="" type="checkbox"/> N. reeks <input checked="" type="checkbox"/> Vertr.:	

**Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad**

Informatiecentrum tel.
(070) 373 8020

betreft
Invoering Wabo

uw kenmerk

ons kenmerk
ECGR/U201001925

bijlage(n)

-

datum
15 september 2010

Samenvatting

Op 1 oktober 2010 treedt de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) met een bijbehorend complex van wet- en regelgeving in werking. Deze ledenbrief belicht de belangrijkste consequenties voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk ten aanzien van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Woningwet (Ww) en de Wet milieubeheer (Wm) en de daarbij behorende Algemene Maatregelen van Bestuur en ministeriële regelingen. Tevens wordt aandacht besteed aan de handhaving en het overgangsrecht.

Wij adviseren u deze ledenbrief zo spoedig mogelijk onder de aandacht te brengen van de in uw organisatie bij de Wabo betrokken ambtenaren.

De Wabo is gebaseerd op de 'één loket gedachte', waarbij het project dat de burger of het bedrijf wil gaan realiseren centraal staat. De overheid past haar dienstverlening daaraan zo veel mogelijk aan. Dit alles wordt bereikt door de integratie van de verschillende toestemmingstelsels op het terrein van het omgevingsrecht die betrekking hebben op plaatsgebonden activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. De integratie komt tot uitdrukking in één aanvraag voor het gehele project die één procedure doorloopt en door één bevoegd gezag wordt beoordeeld en leidt tot één integraal besluit met één rechtbeschermingsprocedure en één handhavend bestuursorgaan.

De inwerkingtreding van de Wabo werd mede op aandringen van de VNG diverse malen uitgesteld vanwege discussies over de nadere regelgeving aangaande de uitvoering van de Wabo. Daarnaast waren er verschillende knelpunten in de ICT-ondersteuning die aan de inwerkingtreding van de Wabo in de weg stonden. De knelpunten aangaande de ICT-ondersteuning zijn grotendeels opgelost. Het Omgevingsloket Online (OLO) is getest en in juni 2010 is versie 2.3 beschikbaar gekomen.

In onze ledenbrief van 21 juli 2010 (Lbr. 10/079) hebben wij u geïnformeerd over de afspraken van het bestuurlijk overleg van 24 juni 2010 met betrekking tot de vorming van de Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). In de brief is aandacht besteed aan regionaal maatwerk bij de vorming van RUD's en de verbetering van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht, opsporing en handhaving onder de Wabo. Binnenkort zal een ledenbrief verschijnen met betrekking tot de Model-beheerregeling Wabo-Div/archivering en de Wabo-Selectielijst.

Aan de leden

Informatiecentrum tel.
(070) 373 8020

uw kenmerk

bijlage(n)

-

betreft
Invoering Wabo

ons kenmerk
ECGR/U201001925

datum
15 september 2010

Geacht college en gemeenteraad,

1. Inleiding

Op 1 oktober 2010 treedt de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking¹. Deze ledenbrief bevat informatie over de Wabo en het daarbij behorend complex van wet- en regelgeving. De inwerkingtreding van de Wabo werd mede op aandringen van de VNG diverse malen uitgesteld vanwege discussies over de nadere regelgeving aangaande de uitvoering van de Wabo. Daarnaast waren er verschillende knelpunten in de ICT-ondersteuning die aan de inwerkingtreding van de Wabo in de weg stonden.

In onze ledenbrief van 21 juli 2010 (Lbr. 10/079) hebben wij u geïnformeerd over de afspraken van het bestuurlijk overleg van 24 juni 2010 met betrekking tot de vorming van de Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). In de brief is aandacht besteed aan regionaal maatwerk bij de vorming van RUD's en de verbetering van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht, opsporing en handhaving onder de Wabo. De knelpunten aangaande de ICT-ondersteuning zijn grotendeels opgelost. Het Omgevingsloket Online (OLO) is getest en in juni 2010 is versie 2.3 beschikbaar gekomen. Binnenkort zal een ledenbrief verschijnen met betrekking tot de Model-beheerregeling Wabo-Div/archivering en de Wabo-Selectielijst.

De Invoeringswet Wabo (IWabo) wijzigt meer dan 40 bijzondere wetten. Het Invoeringsbesluit Wabo wijzigt meer dan 60 Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's). De Invoeringsregeling Wabo wijzigt meer dan 35 ministeriële regelingen. Deze ledenbrief belicht de belangrijkste consequenties voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk ten aanzien van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Woningwet (Ww) en de daarbij

¹ Koninklijk besluit van 10 juni 2010, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, een aantal onderdelen van de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, een aantal onderdelen van de wet van 29 april 2010 tot kleine wijzigingen en reparaties in diverse wetten op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (Stb. 187), een aantal onderdelen van het Besluit omgevingsrecht

behorende AMvB's en ministeriële regelingen. Voor zover er een direct verband bestaat tussen de Wro, de Ww en de meest relevante wetten met betrekking tot de fysieke leefomgeving (Wet milieubeheer, Monumentenwet 1988, Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet) zal daaraan tevens aandacht worden besteed. Voorts worden, voor zover hier van belang, de belangrijkste veranderingen in de Wabo van 6 november 2008 (Stb. 2008, 496) besproken. Tenslotte besteden wij aandacht aan de handhaving en het overgangsrecht.

2. Wet- en regelgeving

Wetten

De Wabo² vervangt diverse vergunningstelsels uit verschillende bijzondere wetten door een reguliere of een uitgebreide voorbereidingsprocedure. De toetsingskaders van de verschillende bijzondere wetten zijn geïntegreerd in de Wabo. Bovendien voorziet de Wabo in een uniforme handhavingssystematiek en rechtsbeschermingstelsel. Een aantal bijzondere wetten is niet geïntegreerd in de Wabo; de betreffende bijzondere wetten haken aan wanneer de Wabo van toepassing is. Het betreft de Flora- en faunawet (Ff-wet) en de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet). In de IWabo³ staan de wijzigingen van de bijzondere wetten, waarvan de vergunningstelsels in de Wabo zijn geïntegreerd, alsmede de bijzondere wetten die aanhaken. Voorts bevat de Invoeringswet overgangsrecht.

De Wabo wordt tegelijkertijd met haar inwerkingtreding op een aantal punten gewijzigd door de IWabo, een reparatiewet⁴ en de Crisis- en herstelwet⁵ (Chw).

Algemene Maatregelen van Bestuur

Een aantal aspecten van de Wabo wordt nader uitgewerkt in een AMvB: het Besluit omgevingsrecht⁶ (Bor). Het betreft onder meer regels over de aanwijzing van categorieën inrichtingen, vergunningplichtige en vergunningvrije activiteiten en planologische gebruiksactiviteiten, het bevoegd gezag, de aanvraag en de handhaving.

Het Invoeringsbesluit⁷ voorziet in de aanpassing van AMvB's in verband met de Wabo. Via het Invoeringsbesluit worden de AMvB's, die behoren bij de bijzondere wetten, aangepast aan de Wabo. Het

en het Invoeringsbesluit Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Staatsblad 2010, 231.

² Wet van 6 november 2008, houdende regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), Staatsblad 2008, 496.

³ Wet van 25 maart 2010 tot vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), Staatsblad 2010, 143.

⁴ Wet van 29 april 2010 tot kleine wijzigingen en reparaties in diverse wetten op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer, Staatsblad 2010, 187.

⁵ Wet van 18 maart 2010, houdende regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet), Staatsblad 2010, 135, inwerkingtreding 31 maart 2010. Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet van 13 juli 2010, Staatsblad 2010, 289, inwerkingtreding 14 juli 2010.

⁶ Besluit van 25 maart 2010, houdende regels ter uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Besluit omgevingsrecht), Staatsblad 2010, 143.

⁷ Besluit van 25 maart 2010, houdende wijzigingen van diverse algemene maatregelen van bestuur in verband met de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringsbesluit Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), Staatsblad 2010, 144.

betreft onder meer het Bouwbesluit 2003, het Besluit ruimtelijke ordening, het Asbestverwijderingsbesluit 2005 etc. Een aantal AMvB's vervalt van rechtswege aangezien de grondslag is vervallen, zoals het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning en het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Andere AMvB's komen op grond van het Invoeringsbesluit te vervallen, zoals het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb). Medio 2011 wordt een integrale AMvB Bouwbesluit verwacht, waarin het Bouwbesluit 2003, het Gebruiksbesluit brandveiligheid en enkele hoofdstukken (bouwen en slopen) uit de Model-bouwverordening worden opgenomen.

Ministeriële regelingen

Een aantal onderwerpen is tot in detail geregeld in een ministeriële regeling: de Regeling omgevingsrecht⁸ (Mor). De Mor regelt de onderwerpen, zoals indieningsvereisten voor aanvragen en kwaliteitscriteria voor de handhaving.

De Invoeringsregeling Wabo⁹ voorziet in de aanpassing van diverse regelingen aan de Wabo en de daarop gebaseerde regelgeving, zoals de Regeling Bouwbesluit 2003 en de Regeling ruimtelijke documenten op papier. Een aantal regelingen vervalt van rechtswege wegens het vervallen van de grondslag, zoals onder meer de Regeling aanwijzing BBT-documenten en de Regeling ministeriële adviesplicht bij aanvragen om een monumentenvergunning. Een aantal regelingen komt op grond van de Invoeringsregeling Wabo te vervallen, bijvoorbeeld de Regeling vaststelling formulier aanvraag gebruiksvergunning.

Gemeentelijke verordeningen

De Wabo verplicht gemeenten en provincies tot aanpassing van diverse gemeentelijke en provinciale verordeningen. De VNG heeft de model-legesverordening, de model-bouwverordening 1992, de model-erfgoedverordening en de model-algemene plaatselijke verordening aangepast. Daarnaast kunnen gemeenten, provincies en waterschappen hun verordeningen waarin andere vergunningstelsels zijn opgenomen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving vrijwillig aanpassen aan de Wabo¹⁰. Wij verwijzen u kortheidshalve naar onze ledenbrieven van 16 november 2009 (Lbr. 09/129) en 22 april 2010 (Lbr. 10/045) waarin wij hieraan uitvoerig aandacht hebben besteed.

3. Uitgangspunten Wabo

De Wabo is gebaseerd op de 'één loket gedachte'. Daarbij staat het project dat de burger of het bedrijf wil gaan realiseren centraal. De overheid past haar dienstverlening daaraan zo veel mogelijk aan. De aanvrager hoeft vanaf 1 oktober 2010 nog maar één omgevingsvergunning aan te vragen voor zijn project. De

⁸ Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 30 maart 2010, nr. BJZ2010008979, houdende nadere regels ter uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en van het Besluit omgevingsrecht (Regeling omgevingsrecht, Staatscourant, 1 april 2010, nr. 5162).

⁹ Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 12 mei 2010, nr. BJZ2010011775, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken, houdende wijziging van diverse ministeriële regelingen in verband met de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringsregeling Wabo), Staatscourant, 18 mei 2010, nr. 7184.

¹⁰ <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=92461&ch=DEF>

aanvrager geeft aan op welke activiteiten zijn aanvraag betrekking heeft.

Dit alles wordt bereikt door de integratie van de verschillende toestemmingstelsels op het terrein van het omgevingsrecht en van de daarmee samenhangende procedurele aspecten. De bundeling van toestemmingstelsels heeft betrekking op plaatsgebonden projecten, die invloed hebben op de fysieke leefomgeving. Deze projecten kunnen bestaan uit één of meer activiteiten. De integratie van toestemmingstelsels komt tot uitdrukking in één aanvraag voor het gehele project die één procedure doorloopt en door één bevoegd gezag wordt beoordeeld en leidt tot één integraal besluit met één rechtbeschermingsprocedure.

Ten slotte draagt het bevoegd gezag voor de verlening van de omgevingsvergunning ook zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving daarvan.

4. Systematiek Wabo

De Wabo voegt 26 vergunningstelsels¹¹ samen en regelt dat voor een project, bestaande uit één of meer activiteiten, kan worden volstaan met één integrale omgevingsvergunning. Daarnaast regelt de Wabo veel procedurele zaken zoals bevoegdheidsaspecten, handhaving en rechtsbescherming. De toetsingskaders in de Wabo zijn vrijwel gelijk aan die thans voor de afzonderlijke vergunningen in de betreffende bijzondere wetten zijn opgenomen. De beoordeling in het kader van de Wabo is dan ook een optelsom van bestaande toetsingsgronden van de bijzondere omgevingswetten. Van belang is dat de Wabo altijd in samenhang met de bijzondere wetten en de Awb moet worden gelezen¹².

Aanhaken

Er zijn ook bijzondere omgevingswetten die vergunningstelsels¹³ bevatten voor zowel locatiegebonden- als niet-locatiegebonden activiteiten. Voor zover deze vergunningstelsels samenlopen met een omgevingsvergunningplichtige activiteit ingevolge de Wabo haken deze vergunningstelsels aan bij de omgevingsvergunning. Aanhaken houdt in dat deze toestemmingen nog steeds gewoon als afzonderlijke beschikkingen kunnen worden aangevraagd en kunnen worden afgegeven wanneer er geen samenloop is met een omgevingsplichtige activiteit. Wanneer deze toestemmingstelsels aanhaken bij de omgevingsvergunning is daarop het systeem van de verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van toepassing (zie onder *Bevoegd gezag*), behalve wanneer Gedeputeerde Staten of de minister van Landbouw, Natuur en

¹¹ Aanlegvergunning, sloopvergunning, ontheffing wijziging bestaand gebruik voorbereidingsbesluit, binnenplanse ontheffing bestemmingsplan/beheersverordening, projectbesluit, tijdelijke ontheffing, kruimelgevallen-ontheffing, buitenplanse ontheffing beheersverordening, ontheffing exploitatieplan (Wro); Ontheffing bouwbesluit 2003, bouwvergunning, gebruiksvergunning, ontheffing voorschrift bouwverordening (Ww); Milieuvergunning, melding veranderingen van inrichting of werking daarvan (Wet milieubeheer); Monumentenvergunning, sloopvergunning (Monumentenwet); Mijnbouwmilieuvergunning (Mijnbouwwet); Sloopvergunning, monumentenvergunning, aanlegvergunning, uitwegvergunning, vergunning voor het hebben van een alarminstallatie, kapvergunning, reclamevergunning, opslagvergunning (roerende zaken) (Provinciale en lokale verordeningen).

¹² Over de Wabo is uitgebreid gepubliceerd. Zie onder meer: Wegwijzer Wabo en omgevingsvergunning 2008, J.H.G. van den Broek; De Wabo in de praktijk, J.H.G. van den Broek en M.J. Dresden, herziene versie juni 2010; BR 2007/93, p.380, BR 2008/35, p. 157, BR 2009/75, p. 408, BR 2009/158, p. 797, BR 2010/66, p. 405, etc.

¹³ Artikel 75, lid 3 Flora- en faunawet, artikelen 16 en 19d Natuurbeschermingswet 1998.

Voedselkwaliteit (LNV) zelf bevoegd gezag is. Het aanhaken is niet geregeld in de Wabo, maar in de bijzondere wetten¹⁴.

Bevoegd gezag

Krachtens artikel 2.4, lid 1 Wabo zijn burgemeester en wethouders het bevoegd gezag. Uitzonderingen daarop zijn omgevingsvergunningplichtige activiteiten van provinciaal of nationaal belang die worden benoemd in het Bor. Krachtens artikel 2.4, lid 2 en 3 Wabo zijn Gedeputeerde Staten respectievelijk de Minister hiervoor bevoegd gezag. De eindverantwoordelijkheid voor de omgevingsvergunning voor een project ligt bij één bevoegd gezag dat zorg draagt voor een procedurele en inhoudelijke samenhangende beoordeling van alle betrokken aspecten. Wanneer het bevoegd gezag voor een omgevingsvergunning als gevolg van de Wabo wijzigt, blijft het oorspronkelijk bevoegd gezag vanwege haar expertise ten aanzien van de beoordeling van het betrokken onderdeel van de omgevingsvergunning een adviesrecht houden (artikel 2.27 Wabo jo. paragraaf 6.1 Bor).

Artikel 2.27 Wabo regelt dat wanneer een ander bestuursorgaan in bij wet of AMvB te noemen gevallen inhoudelijk mede-verantwoordelijk is voor een omgevingsvergunning, het bevoegd gezag een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) dient te vragen bij dat mede-verantwoordelijke bestuursorgaan. Dit artikel wordt nader uitgewerkt in paragraaf 6.2 van het Bor en in de bijzondere omgevingswetten die aanhaken. Met de vvgb kunnen voorschriften worden verbonden aan de vergunning die letterlijk opgenomen dienen te worden in de omgevingsvergunning. De gemeenteraad kan bepalen wanneer geen vvgb is vereist (art. 6.5, lid 3 Bor). Een geweigerde vvgb vormt een weigeringsgrond voor de omgevingsvergunning voor die activiteit. Een belanghebbende kan géén rechtstreeks beroep instellen tegen een besluit over een vvgb, omdat de inhoud van deze beschikking wordt verwerkt in het besluit over de omgevingsvergunning waartegen beroep openstaat. Alleen het bevoegd gezag van de omgevingsvergunning kan beroep instellen tegen een vvgb (art. 6.5, eerste lid Wabo).

De reguliere en de uitgebreide voorbereidingsprocedure

De omgevingsvergunning wordt in beginsel voorbereid volgens de reguliere voorbereidingsprocedure (paragraaf 3.2 Wabo), waarop paragraaf 4.1.3.3 van de Awb (Positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing is (art. 3.9, lid 3 Wabo). Dit betekent dat bij niet tijdig beslissen een positieve fatale termijn van toepassing is en er van rechtswege een omgevingsvergunning ontstaat. Ingevolge artikel 4:20d Awb wordt, na ingebrekestelling door de aanvrager, een dwangsom verbeurd bij niet tijdige bekendmaking van de van rechtswege gegeven beschikking.

Wanneer de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, dient eerst een bezwaarschriftenprocedure te worden doorlopen alvorens beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank.

Op de reguliere voorbereidingsprocedure zijn de afdelingen 4.1.2 (Vorbereiding) en 4.1.3 (Beslistermijn) van de Awb van toepassing. Hoofregel is dat een omgevingsvergunning die is voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure in werking treedt met ingang van de dag na haar bekendmaking (artikel 6.1 Wabo). Wegens onomkeerbare gevolgen van de aard van de activiteiten of gelet op bepaalde belangen vormen

¹⁴ Afdeling 2A (artt. 75b tot en met 75e) Flora- en faunawet respectievelijk hoofdstuk IX (artt. 46 tot en met 47d) Natuurbeschermingswet 1988.

omgevingsvergunningen voor het uitvoeren van een werk, het slopen van een bouwwerk (in een beschermd stads- en dorpsgezicht), het slopen van een monument en het vellen van een houtopstand een uitzondering op de hoofdregel en treden pas in werking na afloop van de bezwaartermijn, dus zes weken na bekendmaking (art. 6.1, lid 2, onder a Wabo). Tegen deze besluiten kunnen belanghebbenden in bezwaar bij het bevoegd gezag, in beroep bij de rechtbank en in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Artikel 3.10 Wabo verklaart in een aantal specifiek genoemde gevallen de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van toepassing. In die gevallen dient afdeling 3.4 van Awb te worden gevolgd met inachtneming van de specifieke bepalingen van de Wabo. In deze procedure dient het bevoegd gezag alvorens te beslissen over de aanvraag, een ontwerp van het besluit ter inzage te leggen, waartegen vervolgens een ieder zienswijzen bij dat bevoegd gezag naar voren kan brengen. Deze uitgebreide voorbereidingsprocedure is onder meer van toepassing op het gebruiken en bouwen in strijd met een bestemmingsplan, het oprichten van een inrichting en het wijzigen van een beschermd monument. Afdeling 4.1.3 Awb is niet van toepassing op besluiten die tot stand komen met de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Er volgt dus geen positief besluit wanneer de beslistermijn wordt overschreden, noch wordt een dwangsom verbeurd bij niet tijdige bekendmaking van het besluit. Ingevolge artikel 7:1, lid 1, onder d Awb is geen bezwaarschrift vereist om beroep in te kunnen stellen bij de rechtbank. Belanghebbenden kunnen na beroep bij de rechtbank in hoger beroep bij de Raad van State

Deelvergunningen en fasering

Een omgevingsvergunning kan op verzoek van de aanvrager worden gesplitst in deelprojecten (art. 2.7 Wabo). Daartoe is in de Wabo echter het criterium van onlosmakelijkheid opgenomen. De aanvrager moet ervoor zorgen dat voor die activiteiten die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn in één keer een omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Het bevoegd gezag wordt zo in staat gesteld alle aspecten in samenhang met elkaar te beoordelen en de vergunningvoorschriften op elkaar te afstemmen.

De aanvrager kan ook kiezen voor het gefaseerd aanvragen van een omgevingsvergunning, zoals dat thans in de Ww ook al mogelijk is voor bouwvergunningen. De aanvrager bepaalt zelf welke activiteiten in de eerste of tweede fase omgevingsvergunning worden aangevraagd. Wel dient de aanvrager direct bij een aanvraag van een omgevingsvergunning eerste fase aan te geven welke activiteiten hij beoogt uit te voeren. Zo kan een aanvrager eerst een uitspraak van het bevoegd gezag krijgen of uit milieuoogpunt een bedrijf op een bepaalde locatie gevestigd mag worden, voordat de aanvrager gedetailleerde bouwtechnische tekeningen van het bedrijfspand laat opstellen. Een omgevingsvergunning eerste fase en een omgevingsvergunning tweede fase treden gezamenlijk in werking (artikel 6.3 Wabo). Het criterium van onlosmakelijkheid geldt niet voor een gefaseerde omgevingsvergunning.

Aanwijzing Minister

Op grond van artikel 2.34 Wabo kan de Minister, indien het algemeen belang dat vereist, aan het bevoegd gezag een aanwijzing geven met betrekking tot het nemen van een besluit ten aanzien van een aanvraag omgevingsvergunning of ten aanzien van een al verleende omgevingsvergunning. Een aanwijzing in het algemeen belang kan mede betrekking hebben op de diverse deelbelangen van de bescherming van de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld het belang van een goede ruimtelijke ordening.

Handhaving

Het bestuursorgaan dat de omgevingsvergunning verleent is tevens handhavingsbevoegd. De Wabo bevat, in aanvulling op hoofdstuk 5 Awb, regels over de handhaving van de omgevingsregelgeving. Het kan echter wel voorkomen dat er meerdere overheden toezicht houden. Dit vereist goede afspraken tussen de diverse betrokken organisaties over de verwachtingen, de manier van werken én over de wijze van informatiedeling en eventuele juridische ondersteuning.

Op het uitgangspunt van één bevoegd gezag bij handhaving zijn enkele uitzonderingen te noemen. Indien ingevolge artikel 2.27 Wabo of paragraaf 6.2 Bor de handhaving tevens is opgedragen aan het bestuursorgaan dat een vvgb kan afgeven, blijft die handhavingstaak beperkt tot de voorschriften die betrekking hebben op de activiteit van het project waarvoor de verklaring is vereist.

Als het bevoegd gezag voor een project een handhavingsbesluit heeft genomen, maar het project wordt daarna gewijzigd en een ander bestuursorgaan wordt bevoegd, blijft het oorspronkelijke bestuursorgaan bevoegd om het eigen handhavingsbesluit te effectueren.

De strafrechtelijke handhaving van de Wabo en de daarin geïntegreerde c.q. aanhakende toestemmingstelsels afkomstig uit de bijzondere omgevingswetten valt onder de werkingssfeer van de Wet op de economische delicten.

5. Wet ruimtelijke ordening en de Wabo

Bestemmingsplan/Beheersverordening

Het bestemmingsplan/de beheersverordening blijft het planologisch toetsingskader via artikel 2.10, eerste lid, onder c Wabo. De aanlegvergunning, de sloopvergunning en de binnenplanse ontheffing als instrumenten van het bestemmingsplan worden onderdeel van de omgevingsvergunning. Daarmee verandert de terminologie van deze regels en vergunningen, waardoor een aanpassing van de SVBP2008¹⁵ aan de terminologie nodig is. Onlangs is een werkafpraak verschenen die vooruitloopt op een aanpassing van de SVBP2008 en de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008 waarin de wettelijke verplichtingen vanuit de Wabo worden toegelicht¹⁶.

De procedureregels die in bestemmingsplannen zijn opgenomen voor een binnenplanse ontheffing vervallen van rechtswege. Het nieuwe artikel 3.6 Wro biedt de juridische basis om in het bestemmingsplan het kader op te nemen waarbinnen bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van dat bestemmingsplan. Let op dat de bestemmingsplannen die in procedure zijn en na 1 oktober 2010 worden vastgesteld op dit onderdeel voldoen aan de Wabo. Voor de beheersverordening is dit geregeld in art. 3.38, lid 4 Wro.

De algemene verbodsbepaling (art. 7.10 Wro) vervalt; artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo treedt hiervoor in de plaats. Wij attenderen u erop dat 'gebruiken' zowel bouwen als gebruiken omvat. In de gevallen waarin in een planologisch besluit of regeling een absoluut gebruiksverbod is opgenomen, biedt artikel 7.2 Wro (nieuw) een handhavingsregeling.

De vigerende bestemmingsplannen houden nog geen rekening met de verruiming van het vergunningvrij

¹⁵ Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2008, welke deel uitmaakt van de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008, Stcrt. 30 oktober 2008, nr. 377.

¹⁶ http://www.geonovum.nl/sites/default/files/20100906_svbp_wa_wabo.pdf

bouwen en gebruiken in de Wabo. Voor de bouwwerken die genoemd staan in artikel 3 van bijlage II Bor kunt u zelf de omvang van die verruiming van het vergunningvrij bouwen en gebruiken bepalen door hierover regels op te nemen in het bestemmingsplan (zie ook onder 5, *Verruiming vergunningvrij bouwen*).

- Voorbereidingsbesluit

Wro	Wabo
Ontheffing van het verbod om bestaand gebruik te wijzigen op grond van een voorbereidingsbesluit ten behoeve van een bestemmingsplan, art. 3.7, lid 4.	Afwijken van het verbod om bestaand gebruik te wijzigen op grond van een voorbereidingsbesluit, art. 2.1, lid 1, onder c juncto art. 2.12, lid 1, onder d
Aanlegvergunning op grond van voorbereidingsbesluit, art. 3.7, lid 3.	Uitvoeren van een werk, art. 2.1, lid 1, onder b
Sloopvergunning op grond van voorbereidingsbesluit, art. 3.7, lid 3.	Slopen van een bouwwerk op grond van een bestemmingsplan, voorbereidingsbesluit of beheersverordening, art. 2.1, lid 1, onder g

Aan een voorbereidingsbesluit kan een verbod worden verbonden om het binnen het bestemmingsplan toegestane gebruik van gronden of gebouwen te wijzigen (art. 3.7, lid 4 Wro). Wanneer het voorbereidingsbesluit een dergelijke verbodsbepaling bevat kan daarvan met een omgevingsvergunning worden afgeweken (art. 2.1, eerste lid, onder c Wabo). Het voorbereidingsbesluit vormt een uitzondering hierop indien daarin een absoluut gebruiksverbod is opgenomen. De handhaving loopt in dat geval via artikel 7.2, aanhef en onder a Wro (nieuw).

De reguliere voorbereidingsprocedure is van toepassing op deze omgevingsvergunning. Dit betekent dat bij niet tijdig beslissen een positieve fatale termijn van toepassing is en er van rechtswege een omgevingsvergunning ontstaat.

- Aanlegvergunning

Wro	Wabo
Aanlegvergunning op grond van: <ul style="list-style-type: none"> - bestemmingsplan, art. 3.3; - voorbereidingsbesluit, art. 3.7, lid 3; - beheersverordening, art. 3.38, lid 3. 	Uitvoeren van een werk, art. 2.1, lid 1, onder b

De aanlegvergunning gaat op in de omgevingsvergunning, waarbij de reguliere voorbereidingsprocedure uit de Wabo van toepassing is. Het toetsingskader blijft in het bestemmingsplan staan. Voor zover in bestemmingsplannen, beheersverordeningen, voorbereidingsbesluiten en exploitatieplannen procedurebepalingen zijn opgenomen, komen deze van rechtswege te vervallen. Als gevolg van de reguliere voorbereidingsprocedure wordt de beslistermijn met twee weken verlengd. Nieuw is dat bij niet tijdig beslissen niet langer een negatieve fatale termijn als bedoeld in artikel 6:2, sub b Awb van toepassing is, maar er van rechtswege een omgevingsvergunning ontstaat.

- Sloopvergunning

Wro	Wabo
Sloopvergunning op grond van: <ul style="list-style-type: none"> - bestemmingsplan, art. 3.3; - beheersverordening, art. 3.38, lid 3; - voorbereidingsbesluit, art. 3.7, lid 3. 	Slopen van een bouwwerk op grond van een bestemmingsplan, voorbereidingsbesluit of beheersverordening, art. 2.1, lid 1, onder g

De (planologische) sloopvergunning gaat op in de omgevingsvergunning, waarbij de reguliere

voorbereidingsprocedure uit de Wabo van toepassing is. Voor zover in bestemmingsplannen, beheersverordeningen en voorbereidingsbesluiten procedurebepalingen zijn opgenomen, komen deze van rechtswege te vervallen. Als gevolg van de reguliere voorbereidingsprocedure wordt de beslistermijn bekort tot acht weken. Nieuw is dat bij niet tijdig beslissen niet langer een negatieve fatale termijn als bedoeld in artikel 6:2, sub b Awb van toepassing is, maar er van rechtswege een omgevingsvergunning ontstaat.

Afwijken van bestemmingsplan/beheersverordening

De Wabo bevat een verbod om zonder vergunning te handelen in strijd met een bestemmingsplan/beheersverordening (art. 2.1, lid 1, onder c Wabo). De Wabo biedt ook een aantal mogelijkheden om ondanks die strijdigheid een omgevingsvergunning te verlenen, te weten binnenplans-, buitenplans- en tijdelijk afwijken. Krachtens artikel art. 2.12 Wabo dient het bevoegd gezag al die mogelijkheden te onderzoeken; de aanvraag wordt dan tevens aangemerkt als een aanvraag om een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan/beheersverordening ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Een goed afwijkingsbeleid en een goede structuurvisie -voor toepassing van artikel 2.12, onder a, sub 3 Wabo- is daarbij ook onder de Wabo van belang. Een aanvraag om omgevingsvergunning kan immers slechts worden geweigerd als vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 Wabo niet mogelijk is. Zonder een goed afwijkingsbeleid en een goede structuurvisie is per beschikking een uitgebreide motivering vereist of meegewerkt wordt aan de aanvraag.

De reguliere voorbereidingsprocedure is van toepassing op het binnenplans afwijken en het buitenplans afwijken in de in art. 4 van Bijlage II Bor aangegeven gevallen. Dit betekent dat voor de planologische kruimelgevallen niet langer de 3.4 Awb procedure hoeft te worden gevolgd, wat een wijziging in de rechtsbescherming betekent (zie onder 4., 'Systematiek Wabo'). Voor buitenplans afwijken dat niet valt onder artikel 4 van Bijlage II Bor evenals voor het tijdelijk afwijken dient de uitgebreide voorbereidingsprocedure te worden gevolgd. In dat geval dient voor alle activiteiten waarvoor de omgevingsvergunning is aangevraagd de uitgebreide voorbereidingsprocedure te worden doorlopen.

De in vigerende bestemmingsplannen opgenomen procedurebepalingen voor het binnenplans afwijken vervallen van rechtswege.

Let op dat bij de reguliere voorbereidingsprocedure bij overschrijding van de beslistermijn van rechtswege een omgevingsvergunning voor het afwijken ontstaat. Thans is dat alleen het geval bij bouw- en monumentenvergunningen.

Op grond van artikel 1.2.1 Bro dient een tijdelijke ontheffing evenals een projectbesluit digitaal beschikbaar te worden gesteld¹⁷. Zowel voor een omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken als voor de categorie omgevingsvergunningen die in de plaats komt van het projectbesluit- geldt dat deze verplichting tot digitaal beschikbaar stellen onder de Wabo is komen te vervallen. De Chw heeft echter de Wabo zodanig gewijzigd dat het digitaal beschikbaar stellen van de elektronische kennisgeving (artikel 2.9a Wabo) van een omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan/beheersverordening (artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3 Wabo) een noodzakelijke voorwaarde is om leges te kunnen heffen voor deze besluiten. Artikel 3.12 Wabo bepaalt dat de elektronische kennisgeving van het verlenen van omgevingsvergunningen voor het (tijdelijk) afwijken wordt gedaan, overeenkomstig de eisen die hiervoor worden gegeven voor tijdelijke ontheffingen respectievelijk projectbesluiten in de Rsro, die op dit onderdeel zal worden geactualiseerd. Gewaarborgd blijft daarmee dat op perceelsniveau het geldende planologische regime (zoals

¹⁷ <http://www.geonovum.nl/nieuws/ro-standaarden/wabo-en-wro-wat-verandert-er>

onder meer het bestemmingsplan) kan worden geraadpleegd, alsmede dat kenbaar is wanneer voor welk project een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, tweede lid, respectievelijk eerste lid, onderdeel a, sub 3°, van de Wabo is verleend voor afwijkingen van dit planologisch regime. De elektronische kennisgeving dient te worden getoond op www.ruimtelijkeplannen.nl.

- Binnenplanse ontheffing

Wro	Wabo
Binnenplanse ontheffing van: - bestemmingsplan, art. 3.6, lid 1 onder c; - beheersverordening, 3.38, lid 4.	Binnenplannen afwijken van bestemmingsplan en beheersverordening, art. 2.1, lid 1 sub c juncto art. 2.12, lid 1, onder a, onder 1°

De inhoudelijke eisen om af te wijken blijven in het bestemmingsplan staan.

- Binnenplanse ontheffing exploitatieplan

Wro	Wabo
Binnenplanse ontheffing exploitatieplan, art. 6.13, lid 2 onder e	Afwijken van de regels van een exploitatieplan, art. 2.1, lid 1, onder c juncto art. 2.12, lid 1, onder b

- Buitenplanse ontheffing

Wro	Wabo
Buitenplanse ontheffing van: - bestemmingsplan, art. 3.23, lid 1; - beheersverordening, art. 3.38, lid 6.	Buitenplannen afwijken van bestemmingsplan en beheersverordening, art. 2.1, lid 1, onder c juncto art. 2.12, lid 1, onder a, onder 2°

De kruimelgevallenregeling van art. 3.23 Wro jo. art. 4.1.1 Bro is onder de Wabo opgenomen in art. 2.7 Bor jo. artikel 4 van bijlage II bij het Bor. Let op deze lijst is echter niet hetzelfde als die is opgenomen in artikel 4.1.1 Bro. De reguliere voorbereidingsprocedure is van toepassing voor de planologische kruimelgevallen; dit betekent dat er een vergunning van rechtswege ontstaat bij niet tijdig beslissen.

- Buitenplanse ontheffing van tijdelijke aard

Wro	Wabo
Tijdelijke ontheffing van: - bestemmingsplan, art. 3.22, lid 1; - beheersverordening, art. 3.38, lid 6.	Tijdelijk afwijken van een bestemmingsplan of beheersverordening, art. 2.1, lid 1, onder c juncto art. 2.12, lid 2

Let op dat bij tijdelijk buitenplannen afwijken de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is.

- Projectbesluit

Wro	Wabo
Projectbesluit bij: <ul style="list-style-type: none">- bestemmingsplan, art. 3.10;- beheersverordening, art. 3.40, lid 1.	Buitenplans afwijken van bestemmingsplan en beheersverordening, art. 2.1, lid 1, onder c juncto art. 2.12, lid 1, onder a, onder 3 ^o

Als gevolg van de overgang van het projectbesluit naar de Wabo verandert het karakter van het projectbesluit. Het huidige projectbesluit heeft een hybride karakter. Enerzijds is het een beschikking, waarmee ter verwezenlijking van een bepaald project wordt toegestaan om af te wijken van een bestemmingsplan/beheersverordening. Tegelijkertijd is het projectbesluit vergelijkbaar met een kaderstellend besluit waarin regels zijn opgenomen die bouw- en gebruiksmogelijkheden geven voor de in het besluit betrokken gronden, waarmee het besluit onderdeel wordt van het toetsingskader voor toekomstige aanvragen om vergunning voor bouwprojecten die nog kunnen worden toegerekend tot hetzelfde project als waarvoor het projectbesluit is genomen. Onder de Wabo heeft een omgevingsvergunning voor het afwijken uitsluitend nog het karakter van een beschikking waarmee een concrete planologische activiteit wordt toegestaan, vergelijkbaar met artikel 19 WRO (oud). De Wabo gaat uit van een onlosmakelijke samenhang van de aanvraag. Dat betekent dat een aanvraag om een omgevingsvergunning met ruimtelijke onderbouwning tevens betrekking zal moeten hebben op het bouwen als dat ook een van de beoogde activiteiten is. Behandeling in twee fasen is wel mogelijk, maar de uiteindelijke omgevingsvergunning zal niet alleen betrekking hebben op het afwijken van een bestemmingsplan/beheersverordening, maar ook op het bouwen.

Onder de Wro stelt de gemeenteraad het projectbesluit vast. Vanaf 1 oktober 2010 verleent de gemeenteraad in plaats daarvan een verklaring van geen bedenkingen aan het bevoegd gezag om af te wijken van het bestemmingsplan (of beheersverordening). In de meeste gevallen is het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag, maar wanneer Gedeputeerde Staten of de Minister bevoegd gezag zijn, wordt de verklaring aan hen verteend. Een vvgb kan alleen door de gemeenteraad worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening. De gemeenteraad kan bepalen wanneer geen vvgb is vereist (art. 6.5, lid 3 Bor). Op grond van art. 2.7 Wabo jo. art. 6.5, derde lid Bor kan de gemeenteraad deze bevoegdheid ook aan het college van burgemeester en wethouders laten.

GS of de Minister kunnen een reactieve aanwijzing geven, indien zij tegen een omgevingsvergunning om met een goede ruimtelijke onderbouwning af te wijken van het bestemmingsplan/beheersverordening een zienswijze hebben ingediend en die niet is overgenomen (art. 3.13 Wabo).

Een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan hoeft –evenals als dat sinds 31 maart 2010 gold voor het projectbesluit- niet meer tijdig te worden ingepast in het bestemmingsplan of de beheersverordening (artikel 3.24, onder bA Chw wijzigt art. 9.13 sub H IWabo) . Wel wordt de invordering van leges inzake dat besluit opgeschort tot het tijdstip waarop het besluit digitaal beschikbaar is gesteld. Deze bevoegdheid vervalt wanneer dit niet binnen twee maanden na vaststelling heeft plaatsgevonden.

6. Woningwet en de Wabo

De hoofdregel dat voor het bouwen van een bouwwerk een vergunning nodig is, is onder de Wabo gehandhaafd (art. 2.1, lid 1, onder a Wabo). Voor een aantal bouwwerken wordt daarop een uitzondering gemaakt, zoals dat ook al onder de Woningwet het geval was. De Wabo breidt het aantal uitzonderingen echter aanzienlijk uit. (zie onder *Verruiming vergunningvrij bouwen*). Het limitatief-imperatieve stelsel uit de Woningwet is overgeheveld naar de Wabo en verandert niet. Uit de systematiek van de Wabo volgt dat wanneer een aanvraag omgevingsvergunning voor het bouwen in strijd is met een bestemmingsplan of beheersverordening er altijd sprake zal zijn van twee activiteiten, te weten het bouwen van een bouwwerk (art. 2.1, lid 1, onder a Wabo) en het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan/beheersverordening (art. 2.1, lid 1, onder c Wabo). Hierdoor behoren de samenloop problemen, zoals die zich bij projectbesluit en bouwvergunning voordoen onder de Ww en de Wro tot het verleden (zie ook onder *Overgangsrecht Wabo*).

In geval de aanvraag omgevingsvergunning meerdere activiteiten betreft, waarop een uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, doorloopt de deelvergunning voor het bouwen en die voor alle andere activiteiten de uitgebreide voorbereidingsprocedure en dient een ontwerp-omgevingsvergunning ter inzage te worden gelegd. Belangrijk is dat in dat geval er geen bezwaarmogelijkheid is, maar rechtstreeks beroep kan worden ingesteld tegen die omgevingsvergunning.

Bouwvergunning

Procedurестappen	Woningwet	Wabo
Verbod bouwen zonder vergunning	Art. 40, lid 1 Ww	Art. 2.1, lid 1, onder a Wabo
Indieningsvereisten aanvraag in AMvB	Art. 40a Ww jo. Biab	Art. 2.8 Wabo jo. Bor
Ontvangstbevestiging aanvraag	Art. 40b Ww	Art. 3.1, lid 2 Wabo
Kennisgeving aanvraag	Art. 41 Ww	Art. 3.8 Wabo
Vergunningvrij bouwen	Art. 43 Ww jo. art. 2 en 3 Bblb	Art. 2.1, lid 3 Wabo jo. art. 2.3 en Bijlage II Bor
Weigeringsgronden	Art. 44 Ww	Art. 2.10 Wabo
Weigering Bibob ¹⁸	Art. 44a Ww	Art. 2.20 Wabo
Tijdelijke vergunning	Art. 45 Ww	Art. 2.23 Wabo
Beslistermijn aanvraag	Art. 46 Ww	Art. 3.9 Wabo
Welstandsadvies	Art. 48 Ww	Art. 2.10, lid 1, onder d Wabo
Aanhouding (bestemmingsplan)	Art. 50 Ww	Art. 3.3 Wabo
Aanhouding (exploitatieplan)	Art. 50a Ww	Art. 3.5 Wabo
Aanhouding (beschermd stads- of dorpsgezicht)	Art. 51 Ww	Art. 3.3, lid 4 Wabo
Voorschriften vergunning	Art. 56 Ww	Art. 2.22 Wabo
Vergunning in fasen	Art. 56a Ww	Art. 2.5 Wabo
Aanhouding vergunning 2e fase	Art. 56b Ww	Art. 2.5 Wabo
Kennisgeving bij vergunning van rechtswege	Art. 58 Ww	Art. 4.20c Awb
Intrekken van vergunning	Art. 59 Ww	Art. 5.19 Wabo

¹⁸ Binnenkort verschijnt een factsheet Wabo en Bibob (via www.vng.nl).

Gefaseerde omgevingsvergunning

De aanvrager kan ook bij onlosmakelijk samenhangende activiteiten kiezen voor het gefaseerd aanvragen van een omgevingsvergunning (art. 2.5 Wabo), zoals dat onder de Ww ook mogelijk is voor bouwvergunningen. Er is echter wel een verschil. De gefaseerde bouwvergunning (oud) voorzagt in de mogelijkheid om in een eerste-fase-besluit in rechte zekerheid te verkrijgen over de vraag of het bouwproject planologisch aanvaardbaar is, inclusief de toets aan de stedenbouwkundige voorschriften uit de bouwverordening (voor zover van toepassing) en de beleidsregels uit de welstandsnota. De tweede-fase-bouwvergunning (oud) voorziet alleen in een bouwtechnische toets aan onder meer het Bouwbesluit 2003. In de Wabo is de aanvrager geheel vrij om te bepalen welke activiteit in welke fase wordt beoordeeld. Daarbij geldt wel dat uitsluitend een gefaseerde beoordeling per activiteit kan plaatsvinden. Indien de aanvrager ervoor kiest om de welstandstoets in de tweede fase te laten plaatsvinden, geldt wel dat aspecten van primair planologische aard welke in het eerste fase besluit expliciet zijn vastgelegd - zoals plaatsing, bouwvolume, oppervlakte bouwhoogte, goot- en nokhoogte en dakhelling - in het kader van de welstandsbeoordeling in de tweede fase als een gegeven moeten worden beschouwd. De welstandstoets in de tweede fase dient zich te richten naar de bouw mogelijkheden die het eerste fase besluit expliciet biedt en kan deze bouw mogelijkheden niet belemmeren. Dat zal betekenen dat de welstandstoets zich in de tweede fase beperkt tot de verdere detaillering van een bouwplan in gevelindelingen, kleurstellingen en materiaalgebruik.

Naast de gefaseerde omgevingsvergunning staat de Wabo het in principe toe om eerst vergunning te vragen voor een bepaalde activiteit en pas later voor een andere activiteit. De mogelijkheden hiertoe zijn echter wel begrensd in artikel 2.7 Wabo. Activiteiten die onlosmakelijk met elkaar samen hangen kunnen niet los van elkaar worden aangevraagd en beoordeeld (zie ook onder *Deelvergunningen en fasering*)

Omgevingsvergunning voor meerdere activiteiten

Aanhoudingsplichten

De omgevingsvergunning lost veel op wat betreft de samenloop van toestemmingen die thans nog in verschillende bijzondere wetten zijn opgenomen (art. 3.3 Wabo). Voor zover er nog aanhoudingsgronden noodzakelijk zijn, zijn deze in de Wabo vervangen door een regeling waarbij de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning afhankelijk is gesteld van de inwerkingtreding van de relevante besluiten op grond van de bijzondere wet. Dit geldt voor samenloop met een vergunning archeologische monumenten op grond van artikel 11, tweede lid Mw, een vergunning op grond van artikel 15, aanhef en onderdeel b, Kernenergiewet en gevallen van ernstige bodemverontreiniging als bedoeld in de Wet bodembescherming (artt. 6.2a – 6.2c Wabo).

Bouwen en monumenten

Wegens veelvuldige samenloop met vergunningplichtige bouwactiviteiten is een vergunning voor het wijzigen van een gebouwd rijksmonument geïntegreerd in de omgevingsvergunning, terwijl de vergunningverlening voor verstoringen (archeologische monumenten) in de Monumentenwet 1988 geregeld blijft als zelfstandig vergunningstelsel¹⁹.

Op gemeentelijke monumenten is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing (art. 3.7, eerste lid Wabo). Dit betekent dat bij niet tijdig beslissen een positieve fatale termijn van toepassing is, er van

¹⁹ Zie http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Ruimte/2010/20100902_factsheet_wabo_en_rijksmonumenten.pdf

rechtswege een omgevingsvergunning ontstaat en een dwangsom kan worden verbeurd. Het belang van vooroverleg bij gemeentelijke monumenten wordt hierdoor groter. In het kader van de reguliere voorbereidingsprocedure is er in het voortraject geen sprake van terinzagelegging voor de indiening van zienswijzen.

Bouwen en brandveilig gebruik

Artikel 2.2 Bor regelt voor welke inrichtingen een omgevingsvergunning nodig is voor het brandveilig gebruik. De melding uit het Gebruiksbesluit kan bij samenloop met een omgevingsvergunning gelijktijdig met de aanvraag om die vergunning worden gedaan (art. 2.12.2, lid 2 Gebruiksbesluit (nieuw)).

Bouwen en natuur

De Nb-wet, maar vooral de Ff-wet kunnen -meer dan tot nu toe het geval was- bij veel aanvragen voor een omgevingsvergunningplichtige activiteit een rol spelen en bijvoorbeeld verstrekende gevolgen hebben voor een omgevingsvergunning voor het bouwen en/of slopen. Wanneer een aanvraag omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit waarvoor tevens een natuurbeschermingsvergunning nodig is, moet de aanvrager er voor zorgen dat de aanvraag om toestemming voor die activiteit onderdeel uitmaakt van de aanvraag omgevingsvergunning (art. 75c Ff-wet). Aldus wordt aangehaakt bij de omgevingsvergunning. Wij adviseren u zorgvuldig om te gaan met alle aanvragen en bij elke aanvraag voor met name een bouw- of sloopectiviteit te bezien of de Ff-wet en/of de Nb-wet van toepassing is. De toetsing aan deze wetten gebeurt in beginsel door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Indieners van de aanvraag moeten hierover en over de mogelijke consequenties worden geïnformeerd. In gevallen waarin een ander bevoegd gezag op de aanvraag omgevingsvergunning beslist dan het bestuursorgaan dat op grond van de Nb-wet en Ff-wet bevoegd zou zijn de vergunning te verlenen, wordt laatstgenoemd bestuursorgaan betrokken bij de voorbereiding van een geïntegreerde omgevingsvergunning door middel van een verklaring van geen bedenkingen. Artikel 75d, eerste lid Ff-wet jo. art. 2.27, eerste lid Wabo bepaalt dat er zonder vvgb in het geheel géén omgevingsvergunning kan worden verleend. Een dergelijke omgevingsvergunning doorloopt de uitgebreide voorbereidingsprocedure (zie ook onder 4., *bevoegd gezag*).

Verruiming vergunningvrij bouwen

Het onderscheid tussen reguliere, vergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken vervalft. De huidige categorie licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken gaat grotendeels op in de nieuwe categorie omgevingsvergunningvrije bouwwerken (art. 2.1, derde lid Wabo jo. Bijlage II van het Bor) en valt voor het overige deel onder de omgevingsvergunning voor het bouwen (art. 2.1, eerste lid, onder a Wabo)²⁰. Het Besluit bouwvergunningvrije en licht bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb) vervalft.

Omgevingsvergunningvrij bouwen in het Bor is opgesplitst in twee categorieën, te weten

1. (bouw)activiteiten waarvoor geen omgevingsvergunning voor het bouwen is vereist en die daardoor nooit in strijd kunnen zijn met een planologische regeling (art. 2 van Bijlage II) en
2. (bouw)activiteiten waarvoor geen omgevingsvergunning voor het bouwen is vereist, maar die wel moeten voldoen aan de planologische regeling (art. 3 van Bijlage II) en waarvoor bij strijd met die regeling alsnog wel

²⁰ Zie ook VROM-brochures:

http://omgevingsvergunning.vrom.nl/index.cfm/t/Burgerbrochures_Wabo_augustus_2010_herzien/containerid/666415A-A-C09F-296A-61DB669427684CB4/objectid/DA745AE8-0FBB-BCB6-25B8D54FA42B8B0A/displaymethod/display_document/vid/3E3761A5-1438-5103-7183E120CA5A9A49

een omgevingsvergunning voor het afwijkend planologisch gebruik is vereist (art. 4 van Bijlage II)²¹. U dient de artikelen 2, 3 en 4 van Bijlage II Bor altijd toe te passen in samenhang met artikel 5 van Bijlage II Bor, welke een aantal bijzondere bepalingen bevat. Let u er daarbij op dat slechts voor het afwijken op basis van de art. 2.1, eerste lid, onder c Wabo een omgevingsvergunning nodig is en niet voor artikel 2.1, eerste lid, onder a Wabo. In de genoemde twee categorieën is het vergunningvrije bouwen ten opzichte van het Bbbl verruimd van bij 'woningen' tot bij alle bouwwerken, dus ook bedrijfsgebouwen.

7. Wet milieubeheer en de Wabo

De gemeenten worden onder de Wabo bevoegd gezag voor het verstrekken van omgevingsvergunningen voor inrichtingen die momenteel op basis van het lvb²² een milieuvergunning nodig hebben van de provincie (met uitzondering van de inrichtingen die vallen onder de IPPC-richtlijnen en het Besluit risico zware ongevallen). Dit leidt ertoe dat meer milieuvergunningplichtige inrichtingen onder het bevoegd gezag van gemeenten vallen (art. 2.1, lid 2 Bor). Voor de periode die ligt tussen de inwerkingtreding van de Wabo en het functioneren van een landelijk netwerk aan RUD's is met betrekking tot deze bevoegdheid een overgangsregeling getroffen²³. Deze regeling houdt in dat provincies gedurende deze periode een deelbevoegdheid hebben. Provincies moeten wanneer sprake is van een voormalige provinciale milieutoestemming een vvgb aangeven. Daarbij behouden zij ook de handhavingsbevoegdheid voor de milieutoestemming waarvoor de vvgb is aangegeven (zie ook onder Handhaving).

Indien de provincie bevoegd gezag is voor de verlening van omgevingsvergunningen voor inrichtingen, is zij eveneens bevoegd gezag zijn voor alle overige omgevingsvergunningplichtige activiteiten, zoals bouwen, slopen e.d., alsmede voor de handhaving daarvan.

De uitgebreide voorbereidingsprocedure is van toepassing op de aanvraag omgevingsvergunning voor inrichtingen. Een belangrijke wijziging ten opzichte van de bestaande rechtsbescherming voor dergelijke omgevingsvergunningen is de introductie van beroep in twee instanties. Tot de komst van de Wabo regelt de Wm dat in afwijking van de hoofdregel van de Awb rechtstreeks beroep openstaat bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen bijvoorbeeld het vergunningstelsel voor inrichtingen (art. 20.1 Wm). Deze besluiten volgen vanaf 1 oktober 2010 eveneens de hoofdregel van de Awb.

Niet nieuw ten opzichte van de Wm, maar via de Invoeringswet Wabo expliciet vastgelegd in art. 2.7 Wabo, is dat een vergunning uitsluitend op één inrichting betrekking kan hebben. Het is derhalve niet mogelijk om voor één bedrijf met meerdere vestigingen c.q. één terrein met meerdere bedrijven één omgevingsvergunning af te geven.

Een milieumelding op grond van artikel 8.41 Wm dient gelijktijdig met de aanvraag omgevingsvergunning worden gedaan, tenzij de melding al eerder is gedaan (art. 8.41a Wm). Het bevoegd gezag dient de aanvraag omgevingsvergunning buiten behandeling te laten, indien de aanvrager dit verzuimt. Vergunningen op basis van hoofdstuk 16 Wm (emissiehandel in broeikasgassen en NOx) gaan niet op in de

²¹ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2010-143.html#d5674e6731> voor een uitgebreide toelichting op Bijlage II van het Bor.

²² Het lvb vervalt; de inhoud van het lvb is opgenomen in Bijlage I onder C Bor.

²³ Lbr. 09/080 van 19 juni 2009 (<http://www.vng.nl/eCache/DEF/88/715.html>)

omgevingsvergunning.

8. Handhaving Wabo

De samenvoeging van toestemmingsstelsels in de Wabo werkt ook door naar de handhaving van die regels. De handhavingsregels zijn opgenomen in hoofdstuk 5 Awb, hoofdstuk 5 Wabo, de bijzondere omgevingswetten en Bor en Mor²⁴. Het bestuursorgaan dat bevoegd is om de omgevingsvergunning te verlenen, is in beginsel ook belast met de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving daarvan, waardoor bedrijven en burgers onder de Wabo met één bevoegd gezag te maken krijgen. Het bevoegd gezag moet zorg dragen voor het maken van onderlinge afspraken en zorgen voor één handhavingstraject, dat indien nodig wordt afgestemd. Bij het overgrote deel van de projecten die onder de Wabo vallen, zal de gemeente bevoegd gezag zijn en derhalve verantwoordelijk zijn voor de handhaving. In het stelsel van de Wabo kan het voorkomen dat er meerdere overheden toezicht houden. Echter, slechts één bevoegd gezag kan handhaven. Dit vereist goede afspraken tussen de diverse betrokken organisaties over de verwachtingen, de manier van werken én over de wijze van informatiedeling en eventuele juridische ondersteuning.

Een belangrijke uitzondering op het uitgangspunt van één bevoegd gezag bij handhaving speelt in het bijzonder voor inrichtingen die momenteel op basis van het Inrichtingen- en Vergunningenbesluit een milieuvergunning nodig hebben van de provincie (met uitzondering van de inrichtingen die vallen onder de IPPC-richtlijnen en het Besluit risico zware ongevallen). In deze gevallen worden gemeenten onder de Wabo bevoegd gezag, maar provincies houden de handhavingsbevoegdheid voor de milieutoestemming waarvoor een vvgb is afgegeven. In onze ledenbrief van 21 juli 2010²⁵ is nader ingegaan op de hiermee ontstane dubbele handhavingsbevoegdheid per 1 oktober 2010.

Kwaliteitseisen

Hoofdstuk 7 Bor en hoofdstuk 10 Mor bevatten de kwaliteitseisen voor handhavingsorganisaties. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de kwaliteitseisen uit het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Er zijn geen inhoudelijke wijzigingen beoogd. De kwaliteitseisen zijn gebaseerd op het model van het adequate handhavingsproces of het model van de dubbele regelkring. Het zijn minimumeisen, waaraan elke professionele handhavingsorganisatie moet voldoen. De eisen moeten leiden tot een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de handhaving volgens een cyclisch proces. De kwaliteitseisen beogen een transparante en systematische manier van werken.

De kwaliteitseisen zijn niet van toepassing op activiteiten op grond van een gemeentelijke verordening als bedoeld in artikel 2.2 Wabo. Via de Invoeringswet Wabo zijn de regels voor bestuursrechtelijke handhaving in de Wabo van toepassing verklaard op de handhaving van de toestemmingsstelsels die opgaan in de omgevingsvergunning. De bijzondere omgevingswetten bevatten na 1 oktober 2010 nog slechts twee handhavingsbepalingen: de aanwijzing van het bestuursorgaan dat belast is met de bestuursrechtelijke handhaving van de betrokken wet en een opsomming van de artikelen van de Wabo die van toepassing zijn op de handhaving van de betrokken wet. De Woningwet bevat een nieuw artikel 92 waarin ten aanzien van

²⁴ Voor meer informatie over de bestuursrechtelijke handhaving onder de Wabo: zie onder meer De Wabo in de praktijk, deel III

²⁵ Lbr. 10/079 betreft Stand van zaken regionale uitvoeringsdiensten.

de handhaving hoofdstuk 5 van de Wabo van toepassing wordt verklaard op de voornoemde voorschriften.

Door aanpassing van de Wet op de economische delicten aan de Wabo is de strafrechtelijke handhaving voor het omgevingsrecht uniform geregeld.

9. Overgangsrecht

Het overgangsrecht is gericht op een goede overgang van oud naar nieuw recht en is opgenomen in art. 8.1 en 8.2 Wabo, paragraaf 1.2 van de Invoeringswet Wabo en artikel 8 van Bijlage II bij het Bor²⁶.

Hoofregel 1 (Van kracht zijnde/onherroepelijke vergunningen/ontheffingen)

Vóór 1 oktober 2010 van kracht zijnde en onherroepelijke vergunningen of ontheffingen en projectbesluiten met betrekking tot een activiteit die vanaf 1 oktober 2010 onder artikel 2.1, lid 1 Wabo valt, zijn van rechtswege gelijkgesteld aan een omgevingsvergunning voor die activiteit (art. 1.2, lid 1 IWabo). Met een projectbesluit voor een bouwactiviteit is iets bijzonders aan de hand (zie hieronder onder *Projectbesluit*). Ook vergunningen of ontheffingen die op grond van een gemeentelijke verordening van kracht en onherroepelijk zijn met betrekking tot een activiteit die vanaf 1 oktober 2010 onder artikel 2.2, lid 1 Wabo valt, zijn van rechtswege gelijkgesteld aan een omgevingsvergunning voor die activiteit (art. 1.4 IWabo). Artikel 1.5 IWabo regelt dat op andere besluiten op grond van de Wro dan die worden genoemd in artikel 1.2 IWabo, zoals een projectbesluit ex artikel 3.10 Wro, eveneens het oude recht van toepassing blijft zolang dat besluit niet onherroepelijk is; nadat dat besluit onherroepelijk is, wordt het gelijkgesteld met een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, sub c Wabo.

Bestaande rechtsgeldige vergunningen blijven geldig evenals de daaraan verbonden voorschriften of beperkingen (art. 1.2, lid 4 IWabo). Uitzondering daarop vormt een beperking waarbij is bepaald dat de milieuvergunning slechts geldt voor een bepaalde termijn. Een dergelijke beperking vervalt; de milieuvergunning wordt van rechtswege omgezet in een vergunning voor onbepaalde tijd (art. 1.2, lid 5 IWabo).

Hoofregel 2 (beschikkingen in voorbereiding/nog niet onherroepelijke beschikkingen)

Oud recht blijft van toepassing op de voorbereiding en vaststelling van de beschikking op een aanvraag om een vergunning of ontheffing, een projectbesluit of een wijziging of intrekking van een vergunning of ontheffing, projectbesluit, die vóór 1 oktober 2010 is ingediend of in geval van een ambtshalve te geven beschikking een ontwerp van een besluit ter inzage is gelegd (art. 1.2, lid 2 IWabo). Op vergunningen of ontheffingen en projectbesluiten die op 1 oktober 2010 nog niet onherroepelijk zijn, blijft het oude recht van toepassing; deze beschikkingen worden niet gelijkgesteld met een omgevingsvergunning.

Verzoeken tot handhaving respectievelijk om schadevergoeding die zijn ingediend vóór 1 oktober 2010 worden afgehandeld volgens oud recht (art. 1.6 en 1.7 IWabo). Lopende vergunning- en handavingsprocedures en lopende rechtsbeschermingsprocedures worden derhalve afgehandeld volgens oud recht, tot het moment waarop de betrokken beschikking onherroepelijk is geworden. Gedurende de looptijd van een procedure worden de spelregels daardoor niet gewijzigd.

²⁶ Zie ook: Inwerkingtreding Wabo. Eerste hulp bij overgangsrecht, mr.R.J.J. Aerts en mr. D.S.P. Fransen, Gst. 2010, 56.

Gefaseerde bouwaanvraag

Op een aanvraag voor bouwvergunning eerste fase die vóór 1 oktober 2010 is ingediend en waarbij op 1 oktober 2010 nog geen sprake is van een onherroepelijke bouwvergunning eerste en tweede fase blijft het oude recht van toepassing ongeacht de stand van de procedure van de aanvraag om bouwvergunning eerste fase en de aanvraag om bouwvergunning tweede fase op 1 oktober 2010. Het overgangsrecht is tevens van toepassing op een gewijzigde aanvraag voor een bouwvergunning eerste fase (art. 56a, achtste lid Ww). Het is niet mogelijk om een nieuwe aanvraag bouwvergunning eerste fase te doen, indien de bouwvergunning eerste fase is vervallen, wanneer niet binnen twee jaar na onherroepelijk worden ervan een aanvraag om bouwvergunning tweede fase is ingediend.

Projectbesluit

Een projectbesluit wordt onder de Wabo slechts gelijkgesteld met een omgevingsvergunning indien dit besluit onherroepelijk is vóór 1 oktober 2010 (zie onder *Hoofdregeel 1*). Indien een projectbesluit wordt gesplitst van een bouwvergunning, staat in het kader van de bouwvergunning nog rechtsmiddelen open tegen het projectbesluit. Het projectbesluit wordt dan pas onherroepelijk in het kader van het bezwaar of beroep tegen de bouwvergunning. Hetzelfde geldt voor oude artikel 19 WRO-vrijstellingen die zonder bouwvergunning onder de WRO zijn aangevraagd. Voor die besluiten geldt immers ook dat het moment van rechtsbescherming wordt uitgesteld tot het moment dat rechtsbescherming tegen de bouwvergunning mogelijk is. Met de IWabo is niet voorzien in overgangsrecht voor de separaat van een (eerste fase) bouwvergunning verleende projectbesluiten voor een bouwactiviteit. Dat betekent dat een vóór 1 oktober 2010 verleend projectbesluit nooit onherroepelijk kan worden -en dus ook niet de planologische strijdigheid van bouwactiviteiten kan opheffen- indien niet vóór die datum een (eerste fase) bouwaanvraag is ontvangen als gevolg van voornoemde in artikel 46 Ww opgenomen koppeling van de inwerkingtreding van beide besluiten. De VNG zoekt samen met VROM naar een oplossing hiervoor. Het overgangsrecht voorziet (nog) niet concreet in een overgangsregeling.

Het projectbesluit vervalt als grondslag voor een voorkeursrecht (art. 9.14 IWabo). Het overgangsrecht bepaalt dat op bestaande op die grondslag gevestigde voorkeursrechten het oude recht van toepassing blijft (art. 1.10 IWabo). Het is onder de Wabo alleen nog mogelijk om op basis van een structuurvisie of een bestemmingsplan een voorkeursrecht te vestigen.

Overgang bevoegd gezag

In geval het bevoegd gezag om te beslissen op een aanvraag overgaat naar een ander bestuursorgaan worden alle verleende omgevingsvergunningen voor dat project gelijkgesteld met omgevingsvergunningen die door dat andere bestuursorgaan zijn verleend. Volgens de Wabo-systematiek betreft dit dat het andere bestuursorgaan ook bevoegd gezag wordt voor de bestuursrechtelijke handhaving van die eerder verleende vergunningen (art. 8.2 Wabo).

Overgang niet vergunningplichtige naar vergunningplichtige inrichtingen

Een inrichting ten aanzien waarvan tot 1 oktober 2010 algemene regels golden en waarvoor onder de Wabo wel een vergunningplicht geldt, mag die activiteiten tot 1 januari 2011 zonder vergunning voorzetten, indien daartoe vóór 1 januari 2011 een aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt ingediend. (art. 8.1 Wabo).

Bouwvergunningsvrije bouwwerken

Er is een beperkte hoeveelheid bouwwerken die onder het Bblb bouwvergunningsvrij zijn, maar na 1 oktober 2010 omgevingsvergunningplichtig worden. Deze wijziging heeft voor bestaande bouwvergunningsvrij gebouwde bouwwerken geen consequenties; deze kunnen ongehinderd in stand worden gehouden.

Wanneer aan deze bouwwerken onderhoud wordt gepleegd of deze bouwwerken worden verbouwd, dient te worden bepaald in hoeverre daarvoor een omgevingsvergunning is vereist.

Voor de betreffende bouwwerken waarvan de bouwwerkzaamheden vóór 1 oktober 2010 zijn gestart en ná die datum worden afgerond is overgangsrecht opgenomen in artikel 8 Bijlage II Bor, op grond waarvan deze bouwwerken zonder omgevingsvergunning mogen worden afgebouwd.

10. Informatie over de Wabo

Op 11 en 12 oktober 2010 houdt de VNG een tweedaags juridisch congres, waarbij ook een workshop Wabo en RO wordt gehouden: zie <http://www.cs-vng.nl/producten/vng-juridische-2-daagse.aspx>.

Meer informatie over de Wabo kunt u nalezen op: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=57605> en www.omgevingsvergunning.vrom.nl.

Voor vragen over de Wabo kunt u contact opnemen met de helpdesk Omgevingsvergunning bij AgentschapNL via het mailformulier op de website www.omgevingsvergunning.vrom.nl of telefonisch op 088-602 53 33.

Kennis en ervaring uitwisselen over de Wabo is mogelijk via het online ROMnetwerk voor gemeenten dat de VNG, in samenwerking met het ministerie van VROM per 1 mei 2010 is gestart: www.romnetwerk.nl.

Voor vragen over lokale verordeningen en Wabo kunt u gebruik maken van ons informatiecentrum (informatiecentrum@vng.nl) of telefonisch op werkdagen van 9-17 uur via 070-373 80 20.

Voor vragen over de toepassing van de RO standaarden en Wabo kunt u zich wenden tot de helpdesk van Geonovum via ro-standaarden@geonovum.nl of telefonisch van maandag tot en met donderdag tijdens kantooruren via 033-460 41 00.

Voor vragen over www.ruimtelijkeplannen.nl en Wabo kunt u terecht bij de RO-online helpdesk bij het Kadaster via ro-online@kadaster.nl of telefonisch op werkdagen van 9-12 uur via 088-183 29 01.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

mr. R.J.J.M. Pans,
voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.
