

VOORWOORD BIJ DE VIERDE DRUK

Sinds het verschijnen van de derde druk van dit boek zijn drie jaren verstreken. Nieuwe ontwikkelingen op het gebied van het omgevingsrecht maken een actualisering wederom nodig. Met ingang van 1 juli 2017 is de Erfgoedwet in werking getreden ter vervanging van de Monumentenwet 1988. Op 1 januari 2017 is (onder meer) de Natuurbeschermingswet 1998 vervangen door de Wet natuurbescherming. Die wijzigingen zijn in deze vierde druk verwerkt. Dat geldt ook voor ontwikkelingen op het vlak van de rechtspraak, waarin de uitleg van (onderdelen van) de Wabo voortdurend aan de orde is. Kennis van de actuele stand van de rechtspraak is een voorwaarde om de wet in de (rechts)praktijk op een juiste wijze toe te kunnen passen.

In het perspectief van actuele ontwikkelingen op het gebied van het omgevingsrecht, verdient uiteraard de Omgevingswet aandacht. De wet verscheen inmiddels in het Staatsblad (*Stb.* 2016, 156). Ten tijde van het schrijven van deze vierde druk, heeft de regering aangekondigd dat de vier algemene maatregelen van bestuur in de loop van juli 2018 in het Staatsblad verschijnen. Het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet (wetsvoorstel 34 986) is op 29 juni 2018 aangeboden aan de Tweede Kamer. Daarmee is de Omgevingswet weer een stap dichterbij.

Op een aantal plaatsen in dit boek verwijzen wij naar de Omgevingswet. Die verwijzingen beogen geen uitputtend overzicht te geven van de wet en bevatten evenmin een systematische bespreking. De verwijzingen zijn primair bedoeld om de gebruikers van de Wabo alvast vertrouwd te maken met de belangrijkste instrumentele tegenhangers van de Wabo in de Omgevingswet.

Wij hopen dat deze vierde druk wederom bijdraagt aan de kennisbehoefte van eenieder die met de Wabo in aanraking komt. Zowel in het universitair en het hoger onderwijs als in de (rechts)praktijk.

De eindtekst is afgesloten op 15 juli 2018. Ontwikkelingen van na die datum konden slechts summier worden verwerkt. Voor commentaar en suggesties ter verbetering van het boek, houden wij ons van harte aanbevolen.

A.G.A. (Tonny) Nijmeijer
S. (Saskia) Hillegers
T.E.P.A. (Tycho) Lam

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord bij de vierde druk / V

Lijst van afkortingen / XIII

HOOFDSTUK 1

Inleiding / 1

- 1.1 Algemeen / 1
- 1.2 Doelstelling van de Wabo / 2
- 1.3 Reikwijdte en werkingssfeer van de Wabo / 4
- 1.4 Toekomst van het omgevingsrecht: de Omgevingswet / 8
- 1.5 Opbouw van het boek / 9

HOOFDSTUK 2

Vergunningplicht / 11

- 2.1 Algemeen / 11
- 2.2 Grondslagen voor de omgevingsvergunningplicht / 11
 - 2.2.1 Artikel 2.1 Wabo / 11
 - 2.2.2 Artikel 2.2 Wabo / 12
 - 2.2.3 Aanhakende toestemmingen / 13
- 2.3 Bijzondere typen omgevingsvergunningen / 14
 - 2.3.1 Deelvergunning / 14
 - 2.3.2 Gefaseerde verlening van een omgevingsvergunning / 18
- 2.4 Omgevingsvergunning voor bouwen / 19
 - 2.4.1 Algemeen / 19
 - 2.4.2 Vergunningvrij bouwen / 20
- 2.5 Omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik / 27
 - 2.5.1 Algemeen / 27
 - 2.5.2 Strijd met een bestemmingsplan / 28
 - 2.5.3 Strijd met een beheersverordening / 29
 - 2.5.4 Strijd met een exploitatieplan / 29
 - 2.5.5 Strijd met algemene regels van Rijk en provincie / 30
 - 2.5.6 Strijd met een voorbereidingsbesluit / 30

2.5.7	Gebruik van gronden of bouwwerken / 31
2.6	Andere omgevingsvergunningplichtige activiteiten als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 Wabo / 31
2.6.1	Algemeen / 31
2.6.2	Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werken of werkzaamheden geen bouwwerken zijnde (voorheen: aanlegvergunning) / 32
2.6.3	Gebruik van panden met het oog op brandveiligheid (voorheen: gebruiksvergunning) / 32
2.6.4	Oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk / 32
2.6.5	Veranderingen aan een rijksmonument / 34
2.6.6	Slopen van bouwwerken / 35
2.6.7	Omgevingsvergunning met beperkte milieutoets / 35
2.6.8	Natura 2000-activiteit en Flora- en fauna-activiteit (bij aanhaken) / 36
2.7	Omgevingsvergunning op grond van artikel 2.2 Wabo in samenhang met lokale verordeningen / 37
2.7.1	Algemeen / 37
2.7.2	Aanleggen van een weg / 37
2.7.3	Vellen van houtopstand / 38
2.8	Omgevingsvergunning in de Omgevingswet / 38

HOOFDSTUK 3

Bevoegd gezag / 41

3.1	Algemeen / 41
3.2	Hoofdregeel / 41
3.3	Uitzonderingen op de hoofdregeel / 42
3.3.1	Projecten van provinciaal en nationaal belang / 42
3.3.2	Algemeen belang / 45
3.3.3	Volgtijdelijke omgevingsvergunning voor dezelfde locatie / 45
3.4	Betrokkenheid andere bestuursorganen bij de beslissing op de aanvraag / 46
3.4.1	Algemeen / 46
3.4.2	Advisering / 47
3.4.3	Verklaring van geen bedenkingen / 48
3.5	Bevoegd gezag in de Omgevingswet / 52
3.5.1	Aanvraag omgevingsvergunning / 52
3.5.2	Betrokkenheid andere bestuursorganen / 53

HOOFDSTUK 4

Aanvraag en indieningsvereisten / 55

4.1	Algemeen / 55
4.2	De aanvraag / 55
4.2.1	Loket / 55

- 4.2.2 Ontvangst / 56
- 4.2.3 Dienstenwet / 57
- 4.3 Indieningsvereisten / 58
 - 4.3.1 Algemeen / 58
 - 4.3.2 Bouwactiviteiten / 65
 - 4.3.3 Uitvoeren van werken of werkzaamheden en gebruiksactiviteiten / 67
 - 4.3.4 Oprichten of veranderen van een inrichting of mijnbouwwerk / 68
 - 4.3.5 Indieningsvereisten bij incidentele integratie (aanhaken) / 70
 - 4.3.6 Vergunningplichtige activiteit krachtens verordening / 71
- 4.4 Gevolgen niet voldoen aan indieningsvereisten? / 71
- 4.5 Aanvraag en indieningsvereisten in de Omgevingswet / 73

HOOFDSTUK 5

Beoordeling van de aanvraag: toetsingsgronden / 75

- 5.1 Algemeen / 75
- 5.2 Activiteiten als bedoeld in artikel 2.1 Wabo / 75
 - 5.2.1 Bouwen en gebruiken in strijd met het planologische regime / 76
 - 5.2.2 Uitvoeren van werken of werkzaamheden geen bouwwerken zijnde / 80
 - 5.2.3 Gebruik van bouwwerken in verband met brandveiligheid / 80
 - 5.2.4 Oprichten, veranderen en in werking hebben van een inrichting / 81
 - 5.2.5 Verstoren van rijksmonumenten / 85
 - 5.2.6 Slopen van bouwwerken / 86
 - 5.2.7 Wet Bibob / 86
- 5.3 Activiteiten als bedoeld in artikel 2.2 Wabo / 87
- 5.4 Aanhakende toestemmingen / 88
- 5.5 Gedeeltelijke verlening van de vergunning op verzoek van de aanvrager / 89
- 5.6 Toetsingsgronden in de Omgevingswet / 92

HOOFDSTUK 6

Vorbereidingsprocedures / 93

- 6.1 Algemeen / 93
- 6.2 Reguliere voorbereidingsprocedure / 93
- 6.3 De uitgebreide voorbereidingsprocedure / 99
 - 6.3.1 Toepassingsbereik / 99
 - 6.3.2 Procedure / 102
- 6.4 Aanhouding van de beslissing op de aanvraag / 109
- 6.5 Procedures voor wijziging en intrekking van de omgevingsvergunning / 115
- 6.6 Coördinatie met de Waterwet / 117
- 6.7 Enkele bijzondere procedurele aandachtspunten / 118

- 6.7.1 Verklaring van geen bedenkingen / 118
- 6.7.2 Gefaseerde vergunningverlening / 120
- 6.8 Voorbereidingsprocedures in de Omgevingswet / 123

HOOFDSTUK 7

Inhoud van de omgevingsvergunning en voorschriften / 125

- 7.1 Algemeen / 125
- 7.2 Inhoud van de omgevingsvergunning / 125
- 7.3 Voorschriften / 129
- 7.4 Inhoud en vergunningvoorschriften in de Omgevingswet / 133

HOOFDSTUK 8

Inwerkingtreding van besluiten en rechtsbescherming / 135

- 8.1 Algemeen / 135
- 8.2 Inwerkingtreding van besluiten / 135
- 8.3 Rechtsbescherming / 140
 - 8.3.1 Algemeen / 140
 - 8.3.2 Regeling Awb van toepassing / 141
- 8.4 Bijzonderheden rechtsbescherming Wabo / 146
 - 8.4.1 Verklaring van geen bedenkingen / 146
 - 8.4.2 Samenloop watervergunning en omgevingsvergunning / 149
 - 8.4.3 Rechtsbescherming tegen een van rechtswege verleende omgevingsvergunning / 151
 - 8.4.4 Gefaseerde verlening omgevingsvergunning / 152
 - 8.4.5 Deelvergunning / 154
 - 8.4.6 Rompvergunning / 154
- 8.5 De tussenuitspraak / 155
- 8.6 Inwerkingtreding en rechtsbescherming in de Omgevingswet / 159

HOOFDSTUK 9

Toezicht en handhaving / 161

- 9.1 Algemeen / 161
- 9.2 Bestuurlijk toezicht / 163
 - 9.2.1 Kwaliteitsbevordering en samenwerking / 163
 - 9.2.2 Aanwijzing ambtenaren met toezichthoudende en opsporingsbevoegdheden / 166
- 9.3 Bestuurlijke sancties algemeen / 167
 - 9.3.1 Algemeen / 167
 - 9.3.2 Bevoegd gezag / 167
 - 9.3.3 Overtreding en bestuurlijke sanctie / 169
- 9.4 Last onder bestuursdwang / 171
 - 9.4.1 Algemeen / 171
 - 9.4.2 Overtreder / 173

- 9.4.3 Kostenverhaal / 176
- 9.5 Last onder dwangsom / 177
- 9.5.1 Algemeen / 177
- 9.5.2 Invordering verbeurde dwangsommen / 178
- 9.6 Bestuurlijke boete / 180
- 9.7 Intrekking van de omgevingsvergunning / 180
- 9.8 Wanneer handhaven? / 181
- 9.9 Verzoek om handhaving door bestuursorganen en de vorderingsbevoegdheid / 185
- 9.10 Bijzonderheden inwerkingtreding en rechtsbescherming / 185
- 9.11 Handhaving in de Omgevingswet / 187

HOOFDSTUK 10

Overgangsrecht / 189

- 10.1 Algemeen / 189
- 10.2 Wabo / 189
- 10.3 Invoeringswet Wabo / 190
- 10.3.1 Algemeen / 190
- 10.3.2 Hoofregel: onherroepelijke besluiten gelijkgesteld met omgevingsvergunning / 190
- 10.4 Enkele bijzondere aandachtspunten / 191
- 10.4.1 Algemeen / 191
- 10.4.2 Gefaseerde besluitvorming ex artikel 1.5a en 1.5b Invoeringswet Wabo / 192
- 10.4.3 Rechtsmachtverdeling en overgangsrecht / 193
- 10.4.4 Bestuursrechtelijke handhaving en concreet zicht op legalisatie / 194
- 10.5 Overgangsrecht in de Omgevingswet / 195

Literatuuroverzicht / 199

Jurisprudentieregister / 203

Trefwoordenregister / 209

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Algemeen

Na een jarenlange voorbereiding trad op 1 oktober 2010 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking.¹ Alvorens op de achtergronden van de wet in te gaan en enkele karakteristieken te belichten, schetsen wij in vogelvlucht de totstandkoming van de wet.

De gedachte om een algemene wet voor het omgevingsrecht te ontwerpen, staat niet op zichzelf. De oorsprong van het wetgevingsproces is gelegen in een streven naar integratie van regelgeving binnen het domein van het Ministerie van VROM, hetgeen uiteindelijk zou moeten leiden tot één integrale 'VROM-vergunning'. Het idee voor een dergelijke vergunning duikt voor het eerst in de parlementaire geschiedenis op in een brief van 17 oktober 2003.² Een eerste aanzet voor de Wabo – met daarin vertaald de gedachte van een integrale VROM-vergunning die intussen 'omgevingsvergunning' was gedoopt – verscheen op 3 mei 2005 in de vorm van een voorontwerp van wet.³ Nadat over dit voorontwerp uitvoerig met maatschappelijke organisaties van gedachten was gewisseld en de Raad van State advies had uitgebracht, werd op 18 oktober 2006 bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel voor de Wabo ingediend.⁴ De verwachte datum van inwerkingtreding was ten tijde van het voorontwerp van wet 1 januari 2007. Met het verschijnen van het wetsvoorstel was die datum al verschoven naar 1 januari 2008. De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel verliep echter niet altijd even gemakkelijk en leidde om verschillende redenen tot een aantal (soms ingrijpende) wijzigingen in het oorspronkelijke wetsvoorstel.⁵ Daarbij gold als extra complicerende factor dat ten tijde van de totstandkoming van de Wabo binnen het omgevingsrecht en het algemeen bestuursrecht andere wetgevingstrajecten gaande waren die voor de inhoud van de Wabo relevant waren en waarop de Wabo dus moest

1 Stb. 2010, 231.

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

3 Het voorontwerp is onder meer besproken door R.J. van Dam, H.J.A.M. van Geest, S. Hillegers, T.E.P.A. Lam, De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (nader) beschouwd, *Gst.* 2005, 7239, p. 597-605.

4 De Raad van State had destijds twijfels bij het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel, zie *Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 4, p. 2*. Het oorspronkelijke wetsvoorstel is te vinden in *Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 1-2*.

5 Zie de nota van verbetering, *Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 5* en de nota van wijziging, *Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 9*.

worden afgestemd. Genoemd kunnen worden het wetsvoorstel voor de Waterwet, het wetsvoorstel voor een Wet samenhangende besluiten Awb, de Wet ruimtelijke ordening en de Vierde tranche van de Awb. De tekst van de Wabo werd uiteindelijk eind 2008 in het Staatsblad geplaatst.⁶

Met de plaatsing in het Staatsblad was het wetgevingstraject echter niet afgerond. Invoering van de Wabo betekende een noodzakelijke aanpassing van tal van bestaande wetten binnen het omgevingsrecht. Die aanpassing vond plaats door middel van de Invoeringswet Wabo, die een afzonderlijk wetgevingstraject doorliep.⁷ Hoewel ook in het kader van deze wet soms principiële discussies zijn gevoerd, verliep het wetgevingstraject redelijk voorspoedig.⁸ Het ontwerp voor de invoeringswet werd op 20 mei 2009 bij de Tweede Kamer ingediend en aangenomen door de Eerste Kamer op 23 maart 2010.⁹ De teksten van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) werden op 1 april 2010 in het Staatsblad respectievelijk de Staatscourant gepubliceerd.¹⁰ Punt van zorg was op dat moment nog wel in hoeverre de voor het werken met de Wabo noodzakelijke ICT-voorziening – het ‘Omgevingsloket online’ (bekend onder de afkorting OLO) – naar behoren zou functioneren. Om te voorkomen dat de Wabo in werking zou treden terwijl het Omgevingsloket online nog haperingen vertoonde, werd de inwerkingtreding van de wet opgeschort totdat over het deugdelijk functioneren van Omgevingsloket online voldoende duidelijkheid bestond.¹¹ Op 1 oktober 2010 trad de Wabo in werking.

1.2 Doelstelling van de Wabo

Vóór de inwerkingtreding van de Wabo moesten voor het verkrijgen van publiekrechtelijke toestemming voor de uitvoering van bijvoorbeeld één bouwplan, vaak meerdere aanvragen worden gedaan die vervolgens via een eigen procedure werden afgehandeld.¹² Het kon zijn dat voor dat ene project, verschillende bestuursorganen als bevoegd gezag fungeerden en dat die organen tot uiteenlopende beslissingen kwamen in die zin, dat het ene bestuursorgaan medewerking wilde verlenen aan het project en het andere bestuursorgaan niet (met alle administratieve lasten voor burger én

6 *Stb.* 2008, 496

7 De Invoeringswet Wabo bracht ook enkele wijzigingen aan in de Wabo zoals die eind 2008 in het Staatsblad was gepubliceerd.

8 Bijvoorbeeld over het al dan niet invoeren van een wettelijke verplichting tot het oprichten van regionale uitvoeringsdiensten; een beschouwing daarover is te vinden bij A.G.A. Nijmeijer, Kwaliteit van besluitvorming in het omgevingsrecht. Via een ‘package deal’ naar kwaliteitseisen en regionale uitvoeringsdiensten?, *NTB* 2010, nr. 3, p. 51-57. Zie ook de brief van de minister van VROM: *Kamerstukken I 2009/10*, 31 953, nr. H.

9 De Invoeringswet Wabo is vervolgens gepubliceerd in *Stb.* 2010, 142.

10 *Stb.* 2010, 143 en *Stcrt.* 2010, 5162.

11 Uit praktijkevaluaties blijkt de ICT-voorziening na de inwerkingtreding van de Wabo toch tot problemen te leiden; zie bijv. het rapport van SPM-Managementadvies Brabant, *De Wabo onder de loep. Ervaringen met de nieuwe Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in Noord- Brabant en Zeeland*, p. 15-16 en H.C. Borgers e.a., *W@bo. Een evaluatie van gebruikerservaringen met de Wabo en het Omgevingsloket online*, Baarn 2012, p. 19 e.v.

12 De term ‘toestemming’ gebruiken wij als verzamelterm voor iedere publiekrechtelijke titel die bij of krachtens wettelijk voorschrift is vereist om een activiteit te mogen verrichten. Het kan dan een vergunning betreffen, maar bijvoorbeeld ook een ontheffing of een akkoordverklaring naar aanleiding van een melding.

overheid van dien¹³). Bijvoorbeeld als voor de bouw naast een bouwvergunning op grond van de Woningwet (oud) ook een vergunning op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 (sinds 1 januari 2017 vervangen door de Wet natuurbescherming) was vereist. Op de eerstgenoemde aanvraag om vergunning werd via de procedure van de Woningwet (oud) beslist door burgemeester en wethouders, op de aanvraag om laatstgenoemde vergunning werd door gedeputeerde staten van de provincie beslist conform de in de Natuurbeschermingswet 1998 voorgeschreven procedure. Overigens kon men ook binnen één overheidslaag voor één project met verschillende bevoegde bestuursorganen te maken krijgen. Bijvoorbeeld als het bouwplan in strijd was met het bestemmingsplan en voor het kunnen verlenen van een bouwvergunning eerst een projectbesluit als bedoeld in artikel 3.10 van de Wro (oud) moest worden genomen. Voor het nemen van een projectbesluit was de gemeenteraad bevoegd.¹⁴ Bij dit alles kon het bovendien voor komen dat de beslissingen van de bevoegde bestuursorganen (erg) lang op zich lieten wachten. Wettelijke beslistermijnen werden vaker niet dan wel gehaald (maar dat fenomeen deed zich niet alleen binnen het omgevingsrecht voor).

Met de Wabo is beoogd om aan de hiervoor geschetste situatie een einde te maken, vooral ten faveure van de burger (waaronder ook bedrijven). De bedoeling van de Wabo is dat de burger sneller een eenduidig antwoord krijgt op de vraag of en onder welke voorwaarden hij het door hem voorgenomen project op de door hem gekozen locatie mag uitvoeren.¹⁵

Met het oog op de snelheid van besluitvorming bevat de Wabo voor veel situaties een zogenoemde 'fatale beslistermijn'. Dat betekent dat als het bevoegde bestuursorgaan niet binnen die termijn beslist op een aanvraag om vergunning, de vergunning van rechtswege is verleend.¹⁶

Met het oog op de eenduidigheid en de eenvoud van besluitvorming, zijn ongeveer 25 toestemmingen samengevoegd tot één *omgevingsvergunning*. In het systeem van de Wabo is altijd maar één bestuursorgaan bevoegd om op de aanvraag om omgevingsvergunning te beslissen. Bovendien geldt dat de aanvraag bij één loket kan worden ingediend en de aanvraag één voorbereidingsprocedure doorloopt. Dat is in een paar regels de kern van de Wabo, zoals ook de regering die in de memorie van toelichting kenschetst.¹⁷

Dat lijkt een zeer overzichtelijk en eenvoudig wettelijk systeem, maar in het vervolg van dit boek zal blijken dat het soms toch iets minder eenvoudig is dan het op eerste gezicht lijkt. Zo kent de Wabo twee voorbereidingsprocedures (een reguliere en een uitgebreide) en duikt naast het bevoegde bestuursorgaan in sommige gevallen een

13 Voor een overzicht van de verwachte besparing in administratieve lasten zij verwezen naar *Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 71-75*.

14 Zij het dat die bevoegdheid door de raad aan het college van burgemeester en wethouders kon worden gedelegeerd (art. 3.10 lid 4 Wro (oud)).

15 Aldus onder meer *Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 3*.

16 Voor een verdere bespreking van deze 'lex silencio positivo' zij verwezen naar par. 6.2.

17 *Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 3*.

ander bestuursorgaan op dat door middel van een 'verklaring van geen bedenkingen' in feite meebeslist over een aanvraag om omgevingsvergunning.¹⁸ Verder is het zo dat weliswaar sprake is van één integrale omgevingsvergunning, maar een aanvraag om zo'n vergunning zal afhankelijk van de activiteit die de aanvrager wil realiseren, aan verschillende – naast elkaar bestaande – toetsingskaders worden getoetst.¹⁹ Van één integraal toetsingscriterium zoals 'de belangen van het leefmilieu' is in de Wabo geen sprake. In het beginstadium van het wetgevingstraject werd door de regering wel gesuggereerd dat op termijn naar een Wabo met één integraal toetsingscriterium zou worden toegewerkt. Die Wabo werd als 'model 4' aangeduid.²⁰ De Wabo zoals wij die nu kennen wordt 'model 3' genoemd, dat als voorloper van model 4 moest worden gezien.²¹ Met de komst van de Omgevingswet in het verschiet, is het zeer onwaarschijnlijk dat het in de toekomst nog van een 'model 4'-Wabo komt. Wij komen in paragraaf 1.4 op de Omgevingswet terug.

1.3 Reikwijdte en werkingssfeer van de Wabo

Wat betreft het toepassingsbereik van de Wabo kan onderscheid worden gemaakt tussen de *reikwijdte* en de *werkingssfeer* van de wet.²² De reikwijdte betreft de vraag welke wetten en regelingen in de Wabo zijn geïntegreerd. Zowel onderdelen van wetten in formele zin als van lagere regelgeving zijn in de Wabo opgegaan. Wat de wijze van integratie betreft, moet voorts worden onderscheiden tussen *volledige* integratie en *incidentele* integratie (ook wel 'aanhaken' genoemd). Dit onderscheid komt in hoofdstuk 2 nader aan de orde. De werkingssfeer van de wet betreft de vraag welke onderwerpen in de Wabo zijn geregeld.

Vergunningstelsels uit verschillende wetten in formele zin, zoals de Woningwet, de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet natuurbescherming zijn de in de Wabo geïntegreerd. Dat geldt ook voor vergunningstelsels uit lokale wet- en regelgeving, om precies te zijn verordeningen van provincies, gemeenten en waterschappen, zij het dat daarbij een onderscheid moet worden gemaakt tussen *verplichte* integratie en *facultatieve* integratie in de Wabo. Ook dit onderscheid komt in hoofdstuk 2 verder ter sprake.

Niet uit te sluiten valt dat de reikwijdte van de Wabo in de toekomst wordt uitgebreid, bijvoorbeeld door nog meer (onderdelen van) formele wetten in de Wabo te integreren.²³

18 De voorbereidingsprocedures worden besproken in hoofdstuk 6. De verklaring van geen bedenkingen staat centraal in par. 6.7.1.

19 Het staat de aanvrager overigens in beginsel vrij om bij een project dat bestaat uit meerdere vergunningplichtige activiteiten, voor één of meer van die activiteiten afzonderlijke omgevingsvergunningen aan te vragen. Dit wordt een 'deelvergunning' genoemd, wij bespreken deze in par. 2.3.1.

20 Een verkenning van de mogelijkheden is te vinden bij H.D. Tolsma, De toekomst van de Wabo: een omgevingsvergunning met integrale belangenafweging, *M en R* 2010, p. 146-158.

21 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 383, nr. 18.

22 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 12.

23 Een wet die in de toekomst in de Wabo zou kunnen opgaan is bijvoorbeeld de Ontgrondingenwet.

De werkingssfeer van de Wabo wordt bepaald door de onderwerpen die in de wet zijn geregeld. Zo bevat de wet onder meer regelingen voor de indiening en de beoordeling van de aanvraag van omgevingsvergunningen, de bestuursrechtelijke handhaving van besluiten en de inwerkingtreding van besluiten en rechtsbescherming. Al deze onderwerpen worden in het vervolg van dit boek uitgebreid besproken. Ook op het punt van de werkingssfeer van de Wabo is denkbaar dat in de toekomst een uitbreiding plaatsvindt. De memorie van toelichting vermeldt in dit verband onder meer het opnemen van het instrumentarium van de milieueffectrapportage (nu nog geregeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer) in de Wabo.²⁴ Naarmate er meer onderwerpen in de Wabo worden geregeld, zal de betekenis van de wet als integrale wet voor het omgevingsrecht toenemen. Tegelijkertijd neemt daardoor het bestaansrecht van de bijzondere, sectorale wetten zoals die nu nog in het omgevingsrecht naast de Wabo bestaan, af. Voor wat betreft de relatie tussen de Wabo en enkele van die sectorale wetten, merken wij het volgende op.

De Wabo is niet de enige 'integrale' wet binnen het omgevingsrecht. Sinds 22 december 2009 geldt voor zaken die kort gezegd te maken hebben met waterhuishoudkundige belangen en de kwaliteit van het water, de Waterwet.²⁵ De doelstelling van de Waterwet is in belangrijke mate vergelijkbaar met die van de Wabo. Zo is met de inwerkingtreding van de Waterwet een flink aantal vergunningstelsels uit bestaande wetten – zoals de Grondwaterwet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren – geïntegreerd in één nieuwe vergunning: de watervergunning.²⁶ De procedures die voor een aanvraag om een watervergunning moeten worden gevolgd, zijn in de Waterwet neergelegd en niet meer in (vele) afzonderlijke waterwetgeving. De relatie tussen Wabo en Waterwet manifesteert zich in het bijzonder op twee punten. In de eerste plaats is voor zogenoemde *indirecte* lozingen van verontreinigende stoffen op het oppervlaktewater (bijvoorbeeld lozingen met behulp van een zuiveringstechnisch werk) een omgevingsvergunning nodig.²⁷ In het kader van die vergunningprocedure heeft de waterbeheerder dan een adviesrecht waarbij als bijzonderheid geldt dat het advies van de waterbeheerder in sommige gevallen bindend is voor het bestuursorgaan dat op de aanvraag om omgevingsvergunning moet beslissen.²⁸ De relatie tussen Wabo en Waterwet komt in de tweede plaats tot uitdrukking in de coördinatieregeling die in de Wabo is opgenomen om er voor te zorgen dat in gevallen waarbij voor een bepaalde activiteit zowel een omgevingsvergunning als een watervergunning is vereist, de beide vergunningen inhoudelijk en procedureel op elkaar worden afgestemd. Die regeling is te vinden in paragraaf 3.5 en artikel 6.4 van de Wabo.²⁹

24 *Kamerstukken II 2006/07*, 30 844, nr. 3, p. 13.

25 *Stb.* 2009, 107 en *Stb.* 2009, 549.

26 Art. 6.2 Waterwet.

27 De vergunning voor *directe* lozingen is niet in de Wabo geïntegreerd; daarvoor moet een watervergunning worden aangevraagd. Voor de achterliggende gedachte bij dit onderscheid zij verwezen naar *Kamerstukken II 2006/07*, 30 844, nr. 6, p. 19.

28 Zie art. 2.26 lid 2 Wabo; de advisering als zodanig komt aan de orde in par. 3.4.2.

29 In de hoofdstukken 6 en 8 bespreken wij deze nader.

Naast de Waterwet, die als gezegd net als de Wabo kan worden gezien als een ‘integrale’ wet, bestaat in het omgevingsrecht een aantal belangrijke afzonderlijke wetten – die wij gemakshalve als ‘sectorwetten’ aanduiden – die ook na de inwerkingtreding van de Wabo (deels) hun gelding hebben behouden. Voor een juiste en volledige toepassing van het (omgevings)recht in een concrete casus, moeten één of meer van deze sectorwetten soms naast de Wabo worden toegepast. Het kan dan om uiteenlopende aspecten gaan. Zo zullen wij in het volgende hoofdstuk bijvoorbeeld zien dat een omgevingsvergunning voor de uitvoering van werken, zoals de aanleg van erfverharding of het slopen van bouwwerken, verplicht kan zijn zodra in een bestemmingsplan een dergelijke vergunningplicht is opgenomen. Voor het antwoord op de vraag wat het doel en de functie van een bestemmingsplan zijn, welk bestuursorgaan een dergelijk plan vaststelt en op welke juridische grondslag voornoemde vergunningplicht precies is gebaseerd, zoekt men tevergeefs in de Wabo. Daarvoor moet de Wet ruimtelijke ordening (Wro) worden geraadpleegd. Soms wordt in de Wabo voor de uitleg van bepaalde begrippen expliciet naar sectorale wetten verwezen. Als willekeurig voorbeeld noemen wij het begrip ‘gevolgen voor het milieu’. Om te weten wat daaronder moet worden verstaan, verwijst de Wabo naar de definitie zoals die is opgenomen in de Wet milieubeheer (Wm).³⁰ Verder kan het zijn dat naast een omgevingsvergunning voor een bepaalde activiteit tevens een vergunning op grond van een sectorwet is vereist. De Wabo bevat dan doorgaans een afstemmingsregeling met het oog op het verkrijgen van die sectorvergunning. Als voorbeeld kan worden genoemd een vergunning op basis van de Monumentenwet 1988 (zoals die luidde vóór de inwerkingtreding van de Erfgoedwet op 1 september 2017) die vereist is in verband met de bescherming van archeologische monumenten (‘bodemschatten’).³¹

Een bijzondere relatie tussen Wabo en sectorwetgeving doet zich voor ten aanzien van zogenoemde ‘aanhakende’ toestemmingen (dit wordt ook wel incidentele integratie genoemd). Wat dat precies inhoudt bespreken wij in het volgende hoofdstuk. Op deze plaats merken wij alvast op dat het in het bijzonder gaat om toestemmingen die nodig zijn op grond van de Wet natuurbescherming; enige kennis van deze wet is dan ook noodzakelijk.

Kortom, voor het verkrijgen van een goed inzicht in de systematiek en de werking van de Wabo, is kennis van sectorale wetgeving een vereiste. Een alomvattende bespreking van alle sectorale wetgeving in het omgevingsrecht is schier onmogelijk, laat staan dat het in één boek past. In het vervolg van dit boek waarin de Wabo centraal staat, beperken wij ons dan ook tot die delen van sectorale wetten die onontbeerlijk zijn om de Wabo te kunnen begrijpen, waarbij wij bovendien een accent leggen op bouwactiviteiten en gebiedsontwikkeling. Dat betekent dat in het bijzonder de relatie tussen de Wabo en de Wet ruimtelijke ordening, de Woningwet, de Erfgoedwet en de Wet milieubeheer op verschillende plaatsen in dit boek nader ter sprake komt. In algemene zin merken wij op deze plaats nog het volgende op.

30 Zie art. 1.1 lid 2 Wabo en art. 1.1 lid 2 Wm.

31 Zie art. 6.2a Wabo.

De Wabo heeft als gezegd geleid tot de integratie van een flink aantal sectorale vergunningstelsels in één omgevingsvergunning. Zojuist vermeldden wij echter dat in sommige gevallen naast een omgevingsvergunning nog steeds een andere toestemming nodig is op grond van een sectorwet, hetgeen een inhoudelijke en, of procedurele coördinatie­regeling in de Wabo nodig maakt. Buiten de Wabo bestaan echter ook coördinatie­regelingen die voor het omgevingsrecht relevant kunnen zijn. Wij noemen in dit verband de coördinatie­regeling in de Wro.

De coördinatie­regeling in de Wro is bedoeld voor de 'verwezenlijking van ruimtelijk beleid' en is te vinden in Afdeling 3.6 van die wet. De regeling valt eigenlijk uiteen in drie vergelijkbare regelingen voor verschillende bestuursniveaus: gemeente, provincie en Rijk. De regeling kan bijvoorbeeld worden gebruikt om de verlening van een omgevingsvergunning voor de realisering van een project, bijvoorbeeld de bouw van een aantal woningen, te coördineren met de herziening van een bestemmingsplan ten behoeve van datzelfde project (de vaststelling van een bestemmingsplan is zoals we nog zullen zien niet in de Wabo geïntegreerd). Opmerking verdient dat het steeds het bestuursorgaan is dat beslist óf de coördinatie­regeling van de Wro in een concreet geval wordt toegepast. Bovendien verdient vermelding dat bij de Wro-coördinatie­regeling in eerste en enige aanleg wordt rechtgesproken door de Afdeling bestuurs­rechtspraak van de Raad van State (AbRvS).³² De Wabo voorziet daarentegen altijd in rechtspraak in twee instanties.

Ook de Awb heeft een coördinatie­regeling voor 'samenhangende besluiten'. Deze regeling is te vinden in afdeling 3.5 van de Awb. De regeling is voor het omgevings­recht alleen van belang als voor de uitvoering van een project een besluit nodig is dat niet valt onder de reikwijdte van de Wabo of de coördinatie­regeling van de Wro. Het zou dan bijvoorbeeld kunnen gaan om een besluit ter verkrijging van subsidie voor de uitvoering van een project. Denkbaar is dat het subsidiebesluit dan wordt gecoördineerd met de beslissing op de aanvraag om omgevingsvergunning.³³

Tot slot wijzen wij op een bijzondere vorm van coördinatie in het omgevingsrecht die voortvloeit uit de inwerking­tre­ding van de Crisis- en herstelwet (Chw). Wij doelen op het 'projectuitvoeringsbesluit'.³⁴ Dit is strikt genomen geen coördinatie­regeling, omdat het kenmerk van het projectuitvoeringsbesluit is dat het alle toestemmingen die nodig zijn om een project te kunnen realiseren, vervangt. Anders dan bij de regeling zoals de Wro die kent, is dus geen sprake van meerdere benodigde toestemmingen; er is sprake van één integraal besluit ten behoeve van een project. In dat opzicht doet

32 Aldus art. 2 van bijlage 2 van de Awb. Voorbeelden van de toepassing van de coördinatie­regeling zijn o.a. AbRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4561 (Gasopslag Bergermeer) en AbRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1146.

33 Ten tijde van het schrijven van deze vierde druk, is een ontwerp van een wets­voor­stel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en het nieuwe nadeel­compensatierecht, voor internetconsultatie opengesteld. Het wets­voor­stel beoogt onder meer afdeling 3.5 van de Awb te stroomlijnen op de inwerking­tre­ding van de Omgevingswet.

34 Afdeling 2.6 van de Crisis- en herstelwet; zie bijv. AbRvS 1 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ6814 (Projectuitvoeringsbesluit Wassenaar).

het projectuitvoeringsbesluit sterk denken aan de omgevingsvergunning van de Wabo.³⁵ Vandaar dat wij het projectuitvoeringsbesluit op deze plaats alvast hebben genoemd.

1.4 Toekomst van het omgevingsrecht: de Omgevingswet

Het streven naar integratie van wet- en regelgeving in het omgevingsrecht, met als doel dat dit rechtsgebied transparanter en eenvoudiger wordt, is met de inwerkingtreding van de Wabo niet gestopt. Wij noemden de Wet natuurbescherming al, waarin de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet zijn samengevoegd.

Een verdergaande integratie ligt in het verschiet. Op het moment van schrijven van deze vierde druk, is het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet (wetsvoorstel 34 986) aanhangig bij de Tweede Kamer. De Omgevingswet zelf verscheen in 2016 al in het Staatsblad.³⁶ De kern van het juridische instrumentarium wordt gevormd door zes instrumenten: de omgevingsvisie, het programma, algemene regels, de omgevingsverordening, de omgevingsvergunning en het projectbesluit.³⁷ Met name de omgevingsvergunning is in relatie tot het onderwerp van dit boek relevant. De systematiek van de omgevingsvergunning zoals de Wabo die kent, zal in grote lijnen terugkeren in (hoofdstuk 5 van) de Omgevingswet. Zo blijven burgemeester en wethouders bijvoorbeeld in de regel het bevoegde gezag om te beslissen op een aanvraag om omgevingsvergunning en gaat de Omgevingswet per vergunningplichtige activiteit afzonderlijke toetsingskaders bevatten waaraan een vergunningaanvraag moet worden getoetst. Ook onder vigeur van de Omgevingswet zal dus géén sprake zijn van een 'model 4', waarbij één integraal toetsingskader voor vergunningaanvragen geldt. Hoe die toetsingskaders inhoudelijk luiden, is uitgewerkt in één van de vier algemene maatregelen van bestuur, te weten het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De verwachting is dat de vier uitvoeringsregelingen in de loop van juli 2018 in het Staatsblad worden gepubliceerd. Het wachten is dan nog op de verschillende aanvullingswetten- en besluiten (onder meer met betrekking tot bodem en natuur) die de Omgevingswet zullen aanvullen en op onderdelen wijzigen en de benodigde invoeringsbesluiten. Pas als het geheel van wet- en regelgeving compleet is, is een systematische bespreking van de Omgevingswet mogelijk en kunnen de implicaties van de wet voor het omgevingsrecht worden overzien. Verwijzingen naar artikelen van de Omgevingswet of de algemene maatregelen van bestuur, zijn in deze vierde

35 Zo sterk, dat de vraag rijst wat nu precies de toegevoegde waarde is van het projectuitvoeringsbesluit in vergelijking tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor een project dat in hoofdzaak de bouw van 12 of meer woningen betreft. Zie S. Hillegers en T.E.P.A. Lam, Het projectuitvoeringsbesluit, *TBR* 2010, p. 9-16.

36 *Stb.* 2016, 156. Zie voor verdere beschouwingen o.a. het themanummer van Milieu en Recht, Contouren van de Omgevingswet nader beschouwd, *M en R* 2012, nr. 6. Lezenswaardig is ook het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 6.

37 Zie voor verdere beschouwingen o.a. het themanummer van Milieu en Recht, Contouren van de Omgevingswet nader beschouwd, *M en R* 2012, nr. 6.

druk alleen opgenomen ten aanzien van structuurbepalende onderdelen van de huidige regeling van de omgevingsvergunning. De verwijzingen hebben bovendien vooral ten doel om de praktijk een eerste idee te geven hoe een en ander er onder vigeur van de Omgevingswet uit gaat zien. Deze vierde druk bevat dus geen systematische bespreking van de Omgevingswet.

Duidelijk is dat de Wabo en de Waterwet ophouden te bestaan zodra de Omgevingswet in werking treedt.³⁸ De tijd zal leren of een vijfde druk van dit Wabo-boek wordt ingehaald door de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In de derde druk spraken wij op deze plaats onze twijfel uit of de beoogde inwerkingtreding in 2018 zou worden gehaald. Inmiddels is die inwerkingtreding uitgesteld tot 2021.³⁹ Het halen van die nieuwe eindstreep is naar onze inschatting nog steeds zeer ambitieus.

1.5 Opbouw van het boek

Bij de analyse en beschrijving van de Wabo en de bijbehorende uitvoeringsregeling (Bor en Mor), hebben wij gekozen voor een opbouw die als het ware het vergunningproces chronologisch volgt. Dit betekent dat in het volgende hoofdstuk eerst de vergunningplicht aan de orde komt, inclusief de regeling voor vergunningvrije activiteiten. In hoofdstuk 3 staat het bevoegd gezag centraal: hoe moet worden bepaald welk bestuursorgaan bevoegd is om op een aanvraag om omgevingsvergunning te beslissen? Een aanvraag om omgevingsvergunning moet aan bepaalde inhoudelijke en formele vereisten voldoen. De aanvraag als zodanig en de indieningsvereisten komen aan de orde in hoofdstuk 4. Hoe met een aanvraag door het bevoegd gezag moet worden omgegaan, met name waar het de van toepassing zijnde toetsingskaders betreft, bespreken wij vervolgens in hoofdstuk 5. Beslistermijnen, publicatieverplichtingen en andere regels die verband houden met de van toepassing zijnde voorbereidingsprocedure, worden besproken in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 heeft betrekking op het resultaat van de besluitvorming: de inhoud van de omgevingsvergunning (inclusief aan de vergunning te verbinden voorschriften). Voor de aanvrager van een omgevingsvergunning, maar zeker ook voor derdebelanghebbenden, is het van groot belang om te weten op welk moment een beslissing op de aanvraag in werking treedt en hoe de rechtsbescherming tegen een dergelijke beslissing is geregeld. In hoofdstuk 8 gaan wij daarop in en in het verlengde daarvan is hoofdstuk 9 gewijd aan de (bestuursrechtelijke) handhaving. Bij de invoering van een omvangrijke wet als de Wabo, moet worden voorzien in overgangsrecht waarin onder meer is bepaald, hoe moet worden omgegaan met vergunningen die zijn verleend en onherroepelijk zijn geworden voordat de Wabo in werking trad. De belangrijkste elementen van dat overgangsrecht worden besproken in het laatste hoofdstuk (10) van dit boek. Aldus loopt de hoofdstukopbouw grotendeels parallel met de hoofdstukopbouw van de Wabo.

³⁸ Het is de bedoeling dat de Wet natuurbescherming opgaat in de Omgevingswet.

³⁹ Kabinetsbrief d.d. 6 oktober 2017, kenmerk IENM/BSK-2017/230665, p. 2; te raadplegen via www.omgevingswetportaal.nl/binaries/omgevingswetportaal/documenten/kamerstukken/2017/10/6/herplanning-stelselherziening-omgevingsrecht-en-reactie-op-bit-advies/herplanning-stelselherziening-omgevingsrecht-en-reactie-op-bit-advies.pdf.

