

10 procedurele wijzigingen voor de omgevingsvergunning; voorbereid op de Omgevingswet in de praktijk

BR 2016/69

Met de Omgevingswet verandert er veel. Bekende instrumenten en begrippen vervallen of worden vervangen. Een voorbeeld is het verstrekkender omgevingsplan als opvolger van het bestemmingsplan. Met de Omgevingswet wordt ook verdere integratie van de verschillende wetten en toetsingskaders nagestreefd dan nu met de Wabo het geval is. Meer wetten en regels worden dan ook samengebundeld en dit leidt tot wijzigingen ten opzichte van de huidige praktijk. Dat heeft ook consequenties voor de verschillende procedures die voor het vaststellen van besluiten dienen te worden gevolgd, en de rechtsbeschermingsprocedures die mogelijk zijn na het nemen van een besluit. In deze bijdrage worden ten aanzien van de omgevingsvergunning tien in het oog springende wijzigingen benoemd.

Inleiding

De contouren van de Omgevingswet werden in 2014 zichtbaar met het indienen van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.² Dat het een omvangrijke wetgevingsoperatie zou worden, werd toen nog extra benadrukt door de Minister van Infrastructuur en Milieu met de uitspraak: 'De totstandkoming van de Omgevingswet is de grootste wetgevingsoperatie sinds de vernieuwing van de grondwet in 1848'.³ Inmiddels is de Omgevingswet door het parlement aangenomen.⁴ Daarmee is het wetgevingsproces nog niet ten einde. Naast de aangekondigde aanvullingswetten⁵ en de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit waarin onder meer het overgangsrecht komt, zijn per 1 juli 2016 de vier AMvB's bij de Omgevingswet voor de consultatiefase in concept vrijgegeven. Het betreft de ontwerpen voor het Omgevingsbesluit, het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).⁶ De AMvB's zijn van groot belang omdat de Omgevingswet weliswaar een kader biedt, maar de invulling via bijvoorbeeld de toetsingskaders, normen en te volgen procedures in de AMvB's wordt opgenomen. Volgens de huidige verwachting zal de Omgevingswet in 2019 in werking treden.

Weliswaar lijkt 2019 nog ver weg, maar gelet op de voorbereidingstijd die bepaalde projecten vergen kan het goed zijn dat er in de praktijk al wordt gekeken naar de regels die gaan gelden als er bijvoorbeeld over een paar jaar een vergunningsaanvraag wordt ingediend. Misschien is het verstandig een aanvraag nog onder het oude recht af te doen, of wordt er juist gewacht op de nieuwe mogelijkheden van de Omgevingswet.

Op basis van de nu beschikbare informatie worden de wijzigingen ten opzichte van de huidige regelgeving steeds duidelijker. Voor de algemene stelselwijzigingen verwijs ik naar de bijdrage van Van den Broek in dit themanummer.⁷ In de bijdragen van Alders⁸ en Van Zundert⁹ wordt nader ingegaan op het Bal respectievelijk de nadere introductie van de omgevingswaarden. In deze bijdrage worden tien in het oog springende wijzigingen door de Omgevingswet benoemd voor omgevingsvergunningen, die grotendeels samenhangen met de te volgen voorbereidings- en rechtsbeschermingsprocedures. Hiermee wordt beoogd een indruk te geven van het werken in de praktijk met de Omgevingswet. Daarmee wordt uiteraard¹⁰ niet een volledig beeld nagestreefd. Ik ga bijvoorbeeld niet in op de introductie van leges voor alle omgevingsvergunningen dus ook voor milieubelastende activiteiten¹¹, de figuur van de ambtshalve revisievergunning¹², wijzigingen in de mer-procedure¹³, en de aanpassing van de coördinatie-regeling in de Awb voor toepassing op het omgevingsrecht¹⁴.

1. Geen onlosmakelijke samenhang

De Wabo verplicht om voor 'onlosmakelijke activiteiten' één (al dan niet gefaseerde) omgevingsvergunningaanvraag in te dienen.¹⁵ De Omgevingswet laat dit principe los.¹⁶ Er is volledige vrijheid voor de aanvrager om voor activiteiten één of meer vergunningen aan te vragen, met een paar uitzonderingen.¹⁷ Dat kan prettig zijn voor initiatiefnemers die bijvoorbeeld eerst een beoordeling van bepaalde activiteiten wensen en ook tot uitvoering van die onderdelen willen overgaan voordat ze het gehele project verder brengen. De nieuwe systematiek legt wel meer risico's bij de initiatiefnemer. Als hij immers activiteiten uitvoert waarvoor niet

1 Anna Collignon is advocaat bij Stibbe.

2 Kamerstukken II 2013/14, 33962, 1-4.

3 www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2014/06/17/omgevingswet-betere-wetgeving-minder-regels-meer-ruimte.

4 Wet van 23 maart 2016, gepubliceerd in *Stb.* 2016, 156.

5 Aanvullingswet grondeigendom, zie E.J. van Baardewijk, "Met de Kamerbrief grondbeleid op weg naar de Aanvullingswet grondeigendom", *BR* 2016/24, Aanvullingswet bodem en Aanvullingswet geluid, zie E. Alders, "Ook de slak en de schildpad bereikten de Ark van Noach – de aanvullingswetten Bodem en Geluid Omgevingswet", *BR* 2016/45.

6 www.internetconsultatie.nl. Daar waar in deze bijdrage de AMvB's worden aangehaald wordt gedaan op deze conceptversie ter consultatie.

7 J.H.G. van den Broek, "Omgevingsrechtkwartet. Mag ik van jou van de AMvB's ...", *BR* 2016/65.

8 E. Alders, "Het Bal is geopend", *BR* 2016/68.

9 J.W. van Zundert, "Omgevingswaarden", *BR* 2016/67.

10 Gelet op de omvang van de Omgevingswet en bijbehorende AMvB's, zeker in relatie tot de omvang van deze bijdrage.

11 Stibbe, *Parlementaire Geschiedenis Omgevingswet. een artikelsgewijze toelichting*, Den Haag: IBR 2016, (MvT) p. 322. Hierna aan te halen als 'PG Omgevingswet' gevolgd door de afkorting van het kamerstuk en het paginanummer van het boek.

12 Art. 5.43 Omgevingswet.

13 PG Omgevingswet, MvT, p. 362-363.

14 PG Omgevingswet, MvT, p. 18.

15 Art. 2.7 Wabo.

16 PG Omgevingswet, MvT, p. 206 en p. 218.

17 Art. 5.7 Omgevingswet.

alle benodigde vergunningen zijn verkregen, kan er worden gehandhaafd. Dat was onder de Wabo niet anders, maar de controle op de compleetheid van de aanvraag was duidelijker aanwezig. Nu wordt de initiatiefnemer verwezen naar de vergunningscheck in het Omgevingsloket online.¹⁸ Dat er niet alleen een verantwoordelijkheid rust bij de initiatiefnemer volgt uit artikel 3:20 Awb waar de wetgever¹⁹ terecht op wijst. In dit artikel staat dat een “bestuursorgaan bevordert dat een aanvrager in kennis wordt gesteld van andere op aanvraag te nemen besluiten waarvan het bestuursorgaan redelijkerwijs kan aannemen dat deze nodig zijn voor de door de aanvrager te verrichten activiteit”. Een initiatiefnemer moet dan wel goed opletten dat het hele project met alle activiteiten helder is voor het bestuursorgaan. Daarnaast dienen bestuursorganen de inspanningsverplichting uit artikel 3:20 Awb, waar op het niet-naleven geen directe sanctie staat, ter harte te nemen. Het vertrouwen van de burgers in de overheid zal ook afhangen van de uitvoering op dit onderdeel.²⁰

Op de hoofdregel van keuzevrijheid voor het aanvragen van losse activiteiten door de aanvrager is wel een uitzondering gemaakt. Als er sprake is van een IPPC-installatie of als de activiteiten vallen onder de Seveso-richtlijn, dan dient een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit tegelijk te worden aangevraagd met een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk.²¹ In de huidige versie van de Omgevingswet is de uitkomst van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak uit 2014²² en een daaropvolgende wijziging van de Wabo²³ nog niet doorgevoerd. Uit de toenmalige IPPC-richtlijn en de huidige Richtlijn industriële emissies volgt immers dat niet alleen lozingen gecoördineerd met milieuvergunning dienen te worden behandeld, maar ook andere activiteiten zoals onttrekken en infiltreren van grondwater.²⁴ De Omgevingswet dient hierop nog te worden aangepast.

2. *Verplichting om voor wateractiviteiten juist een losse vergunning aan te vragen*

Hoewel de Omgevingswet uitgaat van keuzevrijheid van de aanvrager om een vergunning voor verschillende activiteiten tegelijk of los aan te vragen, zoals hiervoor in onderdeel 1 toegelicht, wordt de aanvrager wel verplicht wateractiviteiten los van andere activiteiten aan te vragen. In de Omgevingswet wordt hier de grondslag voor gegeven²⁵, en in het Omgevingsbesluit is dit uitgewerkt.²⁶ Deze verplichting geldt voor alle wateractiviteiten in relatie tot andere activiteiten die als omgevingsvergunningplichtig zijn aangewezen in artikel 5.1 en 5.4 Omgevingswet. Dat ziet op alle

in de Omgevingswet geïntegreerde vergunningen (zoals voor bouwactiviteiten, milieubelastende activiteiten, Natura-2000 activiteiten), en activiteiten die via een omgevingsverordening als omgevingsvergunningplichtig zijn aangewezen.²⁷ Deze scheiding lijkt mij strijdig met het algemene uitgangspunt van de Omgevingswet van een samenhangende benadering. Als toelichting is door de wetgever aangegeven dat de uitzondering voor wateractiviteiten bestaat vanwege het belang van het doelmatig waterbeheer.²⁸ Een regeling met instemmingsrecht voor de waterschappen bij meervoudige aanvragen waarvoor een ander bestuursorgaan het besluit op de aanvraag neemt, was kennelijk niet afdoende. Wel is er voorzien in coördinatiebepalingen.²⁹

3. *Reguliere voorbereidingsprocedure voor o.a. het afwijken van een omgevingsplan*

De hoofdregel in de Omgevingswet is dat de reguliere procedure wordt toegepast op de voorbereiding op een beslissing op een omgevingsvergunningaanvraag.³⁰ De beslistermijn na ontvangst van de aanvraag is acht weken, of twaalf weken als er instemming nodig is van een ander bestuursorgaan.³¹

Alleen in specifiek aangewezen gevallen is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing.³² Hiervoor geldt in beginsel een beslistermijn van zes maanden na ontvangst van de aanvraag.³³ In artikel 8.20 lid 1 van het Omgevingsbesluit staat wanneer afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Dit wordt gedaan voor zeven categorieën, bestaande uit kort gezegd rijksmonumentactiviteiten voor zover het een archeologisch monument betreft, milieubelastende activiteiten van IPPC-installaties of Seveso-inrichtingen en aangewezen installaties in de energie-industrie (kort gezegd de zwaardere industrie), bepaalde lozingsactiviteiten, en storten op zee. Wel is toegevoegd dat afdeling 3.4 Awb niet van toepassing is als er sprake is van een niet-belangrijke wijziging.³⁴ Daarnaast dienen alle mer-plichtige besluiten te worden voorbereid met afdeling 3.4 Awb.³⁵

Uit dit samenstel van bepalingen volgt dat voor verschillende activiteiten waarvoor nu wel een uitgebreide procedure dient te worden gevolgd, onder de Omgevingsrecht de reguliere procedure van toepassing is. Bijvoorbeeld voor diverse vergunningplichtige milieuactiviteiten die niet zien op de zwaardere industrie en waarvoor geen mer-plicht is. En het met een vergunning afwijken van het omgevingsplan (het huidige bestemmingsplan). Dit zorgt in theorie voor een snellere doorlooptijd. Het is afwachten of, zeker in geval van

18 PG Omgevingswet, MvT, p. 218.

19 PG Omgevingswet, MvT, p. 218.

20 De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen in de burger (PG Omgevingswet, MvT, p. 2); vertrouwen van de burger lijkt mij ook belangrijk.

21 Art. 5.7 lid 3 Omgevingswet.

22 ABRvS 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2120.

23 Gewijzigde art. 6.27 Waterwet en 3.16 Wabo per 1 januari 2015.

24 Art. 7 IPPC-richtlijn, art. 5 lid 2 RIE.

25 Art. 5.7 lid 2 Omgevingswet.

26 Art. 8.17 Omgevingsbesluit.

27 Een op grond van de waterschapsverordening aangewezen omgevingsvergunningplicht (art. 5.3 Omgevingswet) valt hier begrijpelijkerwijs niet onder.

28 PG Omgevingswet, MvT, p. 218.

29 Art. 16.7 Omgevingswet.

30 Art. 16.62 Omgevingswet.

31 Art. 16.64 Omgevingswet. In dat artikel staat ook dat de beslistermijn eenmaal met ten hoogste zes weken kan worden verlengd.

32 Art. 16.65 Omgevingswet.

33 Art. 3.18 Awb.

34 Art. 8.20 lid 3 Omgevingsbesluit.

35 Art. 16.50 Omgevingswet. Zie ook art. 16.40 Omgevingswet (plannen en programma's).

advies met eventuele instemming van andere bestuursorganen, de termijnen in de praktijk worden gehaald. De druk van een vergunning van rechtswege is er bijvoorbeeld niet (zie hierna in paragraaf 5).

De uitzondering voor 'niet-belangrijke wijzigingen' geeft ruimte voor discussie. Dit geldt niet voor de huidige praktijk van milieu-neutrale wijzigingen die hiermee ook wordt bedoeld.³⁶ Maar in de nota van toelichting staat ook dat hiermee wordt aangesloten op de Richtlijn industriële emissies en het Verdrag van Aarhus waarin staat dat een uitgebreide procedure alleen nodig is bij 'belangrijke wijzigingen' respectievelijk 'aanzienlijke effecten'.³⁷ Hoewel in de Richtlijn industriële emissies een definitie staat van 'belangrijke wijzigingen'³⁸, geeft deze definitie geen harde grens. Hiermee is het mijns inziens onvoldoende duidelijk voor de betrokken partijen wanneer afdeling 3.4 Awb verplicht is. De uitzondering geldt ook niet alleen voor activiteiten die vallen onder het Verdrag van Aarhus of de Richtlijn industriële emissies, maar ook voor andere activiteiten die in artikel 8.20 lid 1 van het Omgevingsbesluit zijn aangewezen voor de uitgebreide procedure. Deze onduidelijkheid kan leiden tot beroepsgronden tegen vergunningen die zijn verleend zonder toepassing van afdeling 3.4 Awb. Andersom kan een bestuursorgaan, al dan niet na overleg met de vergunning-aanvrager en in het kader van het proberen te voorkomen van procedurele fouten, te voorzichtig zijn en onnodig vaak wel afdeling 3.4 Awb toepassen. Dit staat ten eerste haaks op de bedoeling van de wetgever van snellere besluitvorming door de Omgevingswet.³⁹ Ten tweede kan er bij onjuiste toepassing van afdeling 3.4 Awb geen herstel van de procedurefout en bijvoorbeeld het overslaan van de verplichte bezwaarprocedure plaatsvinden door bijvoorbeeld te stellen dat het bestuursorgaan heeft beslist tot toepassing van afdeling 3.4 Awb⁴⁰; dit is in afwijking van de Awb uitgesloten in de Omgevingswet.⁴¹ De consequentie is dan dat alsnog de bezwaarprocedure dient te worden doorlopen alvorens de rechter bevoegd is van het geschil kennis te nemen.⁴² Dit kan tot vertraging leiden.

4. *Instemmen afwijken omgevingsplan bevoegdheid college*

Zoals hiervoor aangegeven valt ook een vergunning voor een afwijkactiviteit, dat wil zeggen afwijkingen van het omgevingsplan door middel van een vergunning, in beginsel onder de reguliere procedure. Voor deze activiteit wordt met de invoeringsregelgeving overigens de term 'omgevingsplanactiviteit' geïntroduceerd.⁴³ Als het college van B&W niet zelf het bevoegd gezag is voor de aangevraagde

vergunning, is er instemming nodig van het college van B&W.⁴⁴ De beslistermijn voor een procedure met instemming is twaalf weken vanaf ontvangst van de aanvraag, zo nodig eenmalig te verlengen met zes weken.⁴⁵ Hiermee kan er sneller dan nu onder de Wabo een vergunning worden verkregen voor een activiteit die gelijk staat aan de figuur van de huidige buitenplanse afwijking via een goede ruimtelijke onderbouwing, waarvoor een procedure van zes maanden geldt.⁴⁶ De procedure is hiermee ook sneller dan voor het vaststellen van een omgevingsplan, waarvoor afdeling 3.4 Awb wel is voorgeschreven.⁴⁷ Tenzij er dus sprake is van een mer-plichtig besluit⁴⁸, maar dat zal in veel gevallen niet aan de orde zijn.

Opvallend is dat het college dient in te stemmen met een afwijking van het omgevingsplan (of zelf de vergunning dient te verlenen), en niet de raad. Ook dit is een breuk met het verleden. De verandering is ingegeven door de wens voor een snellere procedure en de onverenigbaarheid daarvan met de vergaderfrequentie van gemeenteraden.⁴⁹ De bouwpraktijk zal vermoedelijk niet rouwig zijn om deze wijziging, maar het is wel bijzonder dat het primaat van de raad bij het omgevingsplan⁵⁰ op deze wijze opzij wordt gezet. De regering heeft hier ook oog voor. In de toelichting op het Omgevingsbesluit wordt aangekondigd dat met de invoeringsregelgeving zal worden voorzien in een adviesrecht aan de gemeenteraad op de door het college te geven instemming voor buitenplanse afwijkingen.⁵¹ Ik kan me voorstellen dat dit adviesrecht van de raad ook zal gelden als het college zelf het bevoegd gezag is voor de afwijkactiviteit. Dit adviesrecht lijkt mij de algehele efficiëntie van besluitvorming niet ten goede te komen, te meer als er sprake is van een vergunning waarvoor een ander orgaan dan het college van B&W het bevoegd gezag is (bijvoorbeeld omdat het om een bepaalde milieuactiviteit gaat), en er dan een instemming wordt gevraagd van het college én een advies van de raad. Bovendien is het de vraag of de termijnen dan wel haalbaar zijn, nu in dezelfde toelichting op het Omgevingsbesluit staat dat de termijnen niet haalbaar zijn voor de raad. De invoeringsregelgeving zal hier hopelijk zorgvuldig mee omgaan.

5. *Geen vergunning van rechtswege*

De Omgevingswet voorziet niet in een vergunning van rechtswege bij niet tijdig beslissen (ook wel *lex silencio positivo* genoemd). De algemene regels in de Awb worden expliciet uitgesloten.⁵² Dit is een breuk met het verleden. De bouwwereld kent bijvoorbeeld sinds de herziening van de Woningwet in 1992 de bouwvergunning van rechtswege.

36 Thans via art. 3.10 lid 3 Wabo. Zie NvT Omgevingsbesluit, p. 49.

37 NvT Omgevingsbesluit, p. 49.

38 "een wijziging van de aard of de werking, dan wel een uitbreiding van een installatie, een stookinstallatie, een afvalverbrandingsinstallatie of een afvalmeerverbrandingsinstallatie die significante negatieve effecten kan hebben op de gezondheid van de mens of op het milieu".

39 PG Omgevingswet, MvT, p. 379.

40 Vgl. art. 3:10 Awb.

41 Art. 16.62 lid 3 Omgevingswet.

42 Tenzij wordt ingestemd met rechtstreeks beroep (art. 7:1a Awb).

43 Kamerstukken II 2015/16, 33962, 185.

44 Art. 3.13 Omgevingsbesluit.

45 Art. 16.64 Omgevingswet.

46 Art. 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo.

47 Art. 16.30 lid 1 Omgevingswet. Voor ondergeschikte wijzigingen geldt afdeling 3.4 Awb niet (art. 16.81 Omgevingswet).

48 Art. 16.50 Omgevingswet.

49 NvT Omgevingsbesluit, p. 70.

50 Ook nog in de Omgevingswet, zie art. 2.4 Omgevingswet. Wel is er een ruime delegatiebevoegdheid aan het college (zie art. 2.8 Omgevingswet).

51 NvT Omgevingsbesluit, p. 71.

52 Art. 16.64 lid 3 Omgevingswet.

De wetgever geeft diverse redenen voor het vervallen van de vergunning van rechtswege, waarbij de argumenten met name zijn terug te leiden op de wens van uniformering in het omgevingsrecht.⁵³ Een vergunning van rechtswege wordt voor veel activiteiten waarvoor nu de reguliere procedure geldt, als onwenselijk gezien. Dat ziet dan bijvoorbeeld op afwijkingen van het omgevingsplan of een (milieubelastende) activiteit waarvoor op grond van Europeesrechtelijke verplichtingen een voorafgaande toestemming nodig is. De wetgever heeft ervoor gekozen om deze procedures wel regulier af te doen, en een differentiatie voor vergunningen die daarbinnen wel of niet van rechtswege worden verleend is kennelijk niet wenselijk. Een ander argument van de wetgever is dat de Omgevingswet een ruimere afwegingsbevoegdheid aan bestuursorganen geeft, en dat aan omgevingsvergunningen “nauwelijks meer standaardvoorschriften [zullen] worden verbonden.”⁵⁴

De Omgevingswet voorziet ook niet op andere onderdelen in een positief besluit bij niet tijdig beslissen. Ook bij een verplichte instemming van een ander bestuursorgaan is er bij overschrijding van de termijn geen sprake van fictieve instemming.⁵⁵

Hoewel er zeker wat te zeggen is voor uniformering, vind ik voorgaande redeneringen niet meteen afdoende voor de reguliere bouwpraktijk voor de grote trendbreuk met het verleden. In de Omgevingswet komt bij andere onderwerpen ook differentiatie voor vanwege bijvoorbeeld Europeesrechtelijke verplichtingen.⁵⁶ Een groot deel van de vergunningen voor bouwactiviteiten kunnen, gelet op de huidige bouwvergunningen, wel standaardvoorschriften hebben. De huidige praktijk zorgt voor een wezenlijke stok achter de deur voor het behalen van de beslistermijnen. Een instrument dat al decennia werkt en minder omslachtig lijkt dan de Wet dwangsom en direct beroep in de Awb dat naast de Omgevingswet blijft bestaan. Maar, er komt nog een verandering aan zoals hierna toegelicht, die het vervallen van de vergunning van rechtswege mogelijk minder ingrijpend maakt.

6. Minder vergunningplichtige activiteiten

Het aantal vergunningplichtige bouwactiviteiten wordt beperkt.⁵⁷ Op dit moment staat in artikel 5.1 lid 1 sub a Omgevingswet een verbod om zonder vergunning een bouwactiviteit uit te voeren, *tenzij* het een bij AMvB aangewezen geval betreft. Dit is een striktere variant dan artikel 5.1 lid 2 Omgevingswet, waarin voor onder meer milieubelastende activiteiten staat dat de vergunningplicht geldt voor zover het een bij AMvB aangewezen geval betreft. In de teksten van de huidige AMvB's is wel de aanwijzing van vergunningplichtige activiteiten conform artikel 5.1 lid 2 Omgevingswet terug te vinden⁵⁸, maar niet een uitzondering of

uitzonderingen op de vergunningplicht voor het bouwen. In de toelichting op het Omgevingsbesluit en Bbl staat dat bij de invoeringsregelgeving op een andere wijze de vergunningplicht voor bouwactiviteiten wordt bepaald.⁵⁹ De vergunningplicht wordt gesplitst in een vergunningplicht voor een 'technische bouwactiviteit' en een vergunningplicht op grond van het omgevingsplan, de 'omgevingsplanactiviteit'. Met het toekomstige Invoeringsbesluit worden in het Bbl de technische bouwactiviteiten aangewezen waarvoor, met het oog op een preventieve toets aan die regels, een omgevingsvergunning nodig is.⁶⁰ De vergunningplicht zal dan zien op bouwwerken met een zwaarder risicoprofiel. Volgens de toelichting wordt hierbij gedacht aan bouwwerken met verschillende bouwlagen en verdiepingvloeren, verbouwingen met wijzigingen in de brandcompartimentering of bouwwerken met een hoogte van meer dan 5 meter.⁶¹

De vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit wordt aan de gemeenten overgelaten.⁶² Naast het stellen van regels in het omgevingsplan waaraan getoetst dient te worden (conform de huidige werkwijze van een toets aan het bestemmingsplan of beheersverordening, de bouwverordening en de welstandsnota) is het dus ook aan de gemeenten om in het omgevingsplan te bepalen of er een vergunning nodig is.

De toelichting stelt dat het integreren van de regels voor vergunningvrij bouwen in het omgevingsplan zorgt voor een verduidelijking.⁶³ Ook past het in het in het algemene beginsel 'decentraal, tenzij' van de Omgevingswet.⁶⁴ Als dit leidt tot beduidend minder vergunningen voor bouwactiviteiten dan is het verdwijnen van de vergunning van rechtswege minder ingrijpend. Voor bouwers of ontwikkelaars die door het hele land actief zijn, zal deze nieuwe taak van de gemeenten tot complicaties kunnen leiden. Er is geen zekerheid meer over omgevingsplanbouwactiviteiten die hoe dan ook vergunningvrij of vergunningplichtig zijn. Mogelijk maakt dit straks ook de ene locatie met minder regels aantrekkelijker voor nieuwbouw dan een andere. De verdere uitwerking lijkt me dan ook van belang om de impact op de bouwpraktijk te kunnen beoordelen.⁶⁵

7. Herinstructie van de gefaseerde bouwvergunning

De toekomstige splitsing tussen technische bouwactiviteiten en omgevingsplanbouwactiviteiten zorgt ook voor de herinstructie van de gefaseerde bouwvergunning. De initiatiefnemer kan een eventueel benodigde vergunning voor de technische aspecten tegelijkertijd maar ook los aanvragen van een eventuele omgevingsplanvergunning.

53 PG Omgevingswet, MvT, p. 381.

54 PG Omgevingswet, MvT, p. 381.

55 Art. 16.18 Omgevingswet.

56 Zie bijvoorbeeld de in paragraaf 3 aangehaalde regel inzake het niet-toepassen van afdeling 3.4 Awb bij 'niet-belangrijke wijzigingen'.

57 NvT Omgevingsbesluit p. 42-43; NvT Bbl p. 8-9. Eerder aangekondigd in *Kamerstukken II 2015/16, 33962, 185*.

58 Zie bijvoorbeeld art. 3.5 Bal.

59 NvT Omgevingsbesluit p. 42-43; NvT Bbl p. 8-9.

60 NvT Omgevingsbesluit p. 42.

61 NvT Omgevingsbesluit, p. 42.

62 NvT Omgevingsbesluit, p. 42.

63 NvT Omgevingsbesluit, p. 42.

64 PG Omgevingswet, NnavV, p. 7.

65 Zie ook de aanbevelingen die zijn gedaan in de vorige aflevering van dit tijdschrift: A.G.A. Nijmeijer, "Een nieuwe opzet voor de omgevingsvergunning voor bouwen in de Omgevingswet? Eenvoudiger gezegd dan gedaan", *BR 2016/56*.

Hiermee kan, net zoals vóór de invoering van de Wabo⁶⁶, de toets aan een technisch uitgewerkt bouwplan (met alle daarbij komende kosten) uitgesteld worden totdat er meer zekerheid is over de beoordeling van het plan aan het regels in het omgevingsplan. Voor de bouwpraktijk een gunstige ontwikkeling.⁶⁷

8. Nieuwe termijnen voor de inwerkingtreding van besluiten

De hoofdregel in de Wabo is dat een vergunning de dag na bekendmaking in werking treedt.⁶⁸ Er is sprake van een uitgestelde inwerkingtreding met zes weken (de lengte van de bezwaar- of beroepstermijn) als het besluit is voorbereid met afdeling 3.4 Awb, of bij specifiek genoemde besluiten zoals slopen of kappen vanwege de onomkeerbaarheid van de te nemen activiteiten.⁶⁹ De Omgevingswet introduceert een nieuwe hoofdregel. Een omgevingsvergunning treedt twee weken na bekendmaking (of indien mededeling is voorgeschreven, twee weken na de mededeling) in werking.⁷⁰ Op de hoofdregel zijn evenals in de Wabo uitzonderingen opgenomen voor een latere inwerkingtreding bij bijvoorbeeld bodemverontreiniging,⁷¹ en de mogelijkheid om een vergunning vanwege spoedeisende omstandigheden eerder in werking te laten treden inclusief het buiten toepassing verklaren van de automatische schorsing als een verzoek om voorlopige voorziening wordt gedaan (dit laatste onderdeel wordt nader toegelicht in paragraaf 9).⁷² Er wordt echter geen differentiatie meer gemaakt naar soort voorprocedure of soort activiteit. Dat heeft tot gevolg dat een initiatiefnemer voor bijvoorbeeld een bouwactiviteit⁷³ twee weken langer moet wachten dan nu voordat met de uitvoering een aanvang kan worden gemaakt. Dat kan een nadeel zijn als een spoedige uitvoering gewenst is en eventuele bezwaren niet afgewacht worden. Wel lijkt de Omgevingswet in een ruimere regeling voor het eerder in werking laten treden van een vergunning te voorzien dan de Wabo. Op grond van de Wabo kan het bevoegd gezag bepalen dat een beschikking terstond na de bekendmaking in werking treedt, als het onverwijld in werking treden nodig is.⁷⁴ In de MvT staat dat hier “zeer spaarzaam en prudent gebruik [van] moet worden gemaakt”.⁷⁵ In de Omgevingswet wordt de mogelijkheid gegeven om een vergunning eerder in werking te laten treden bij spoedeisende omstandigheden⁷⁶, waarbij het te kiezen moment (hoeveel eerder) aan het bevoegd gezag wordt gelaten. In de MvT staat geen nadere toelichting, alleen een herhaling van de wettelijke beschrijving van de

mogelijkheid voor het bevoegd gezag.⁷⁷ Initiatiefnemers die de uitgestelde inwerkingtreding niet willen afwachten, zouden dan ook direct in de aanvraag een gemotiveerd verzoek kunnen opnemen tot eerdere inwerkingtreding, en dit met het bevoegd gezag kunnen bespreken. De vraag lijkt mij vooral hoe goed de spoedeisendheid kan worden gemotiveerd, en of een aanvrager tegengeworpen gaat krijgen dat hij de aanvraag dan eerder had moeten indienen. In goed overleg lijkt dit artikel in de Omgevingswet mij echter wel ruimte te bieden om af te wijken van de hoofdregel van uitgestelde inwerkingtreding, met name daar waar het niet onomkeerbare activiteiten betreft zoals bouwen.

Bij vergunningen die verplichtingen opleggen aan een vergunninghouder voor een bestaande activiteit, zoals bij milieubelastende activiteiten, kan de snellere inwerkingtreding van twee weken in plaats van zes weken ook nadelig zijn. De vergunninghouder moet eventuele maatregelen in beginsel geïmplementeerd hebben vanaf het van kracht worden van de vergunning, welk moment dan eerder wordt. Het is dan ook van belang dat bij een vergunningaanvraag hier al aandacht voor is, en zo nodig en mogelijk (als de toepassing van BBT zich hier bijvoorbeeld niet tegen verzet) langere implementatietermijnen worden aangevraagd die in de vergunningsvoorschriften worden opgenomen.

Een voordeel voor alle vergunninghouders is overigens dat eventuele schorsingsverzoeken ook eerder kenbaar kunnen zijn, maar dergelijke verzoeken leiden onder de Omgevingswet wel automatisch tot een nog latere inwerkingtreding, zoals hierna in paragraaf 9 besproken.

Vanwege een in de Eerste Kamer aangenomen motie is het echter niet zeker of deze inwerkingtredingstermijnen⁷⁸ in de Omgevingswet blijven staan. De motie roept op om de inwerkingtredingstermijn voor onomkeerbare activiteiten zoals kappen en slopen, te verlengen tot vier weken.⁷⁹ De minister heeft hierop gereageerd door aan te geven dat dit in de Invoeringswet een plek kan krijgen, maar dat er dan ook wordt bekeken of er toch weer een differentiatie komt tussen de verschillende soorten omgevingsvergunningen bij het verlengen van bepaalde termijnen. Sommige vergunningen zouden dan direct in werking kunnen treden.⁸⁰

Het is dan ook nog de vraag hoe dit onderwerp exact in de Invoeringswet wordt geregeld. Voor de bouwpraktijk lijkt een directe inwerkingtreding weer gunstig, nu de vergunning iets toestaat en het aan de vergunninghouder is om het moment van de start van de uitvoering te kiezen. Uiteraard wel met inachtneming van de bevoegdheid tot intrekking van de vergunning als er een jaar of zoveel langer als in de vergunning is opgenomen, geen gebruik is gemaakt van de vergunning.⁸¹ Voor vergunningen met direct werkende verplichtingen zoals voor de eerder aangehaalde milieubelas-

66 Art. 56a Woningwet (oud).

67 Zie voor een kritische noot A.G.A. Nijmeijer, “Een nieuwe opzet voor de omgevingsvergunning voor bouwen in de Omgevingswet? Eenvoudiger gezegd dan gedaan”, BR 2016/56.

68 Art. 6.1 lid 1 Wabo.

69 Art. 6.1 lid 2 Wabo.

70 Art. 16.79 Omgevingswet.

71 Art. 16.81 Omgevingswet.

72 Art. 16.79 lid 3 Omgevingswet.

73 Voor zover vergunningplichtig, zie hiervoor paragraaf 6.

74 Art. 6.2 Wabo.

75 Kamerstukken II 2006/07, 30844, 3, p. 146.

76 Art. 16.79 lid 3 Omgevingswet.

77 PG Omgevingswet, MvT, p. 400.

78 Ik gebruik hier de term ‘inwerkingtredingstermijn’ of ‘termijn van inwerkingtreding’ om de periode aan te duiden tussen de bekendmaking of mededeling van het besluit, en de uitgestelde inwerkingtreding.

79 Kamerstukken I 2015/16, 33962, K.

80 PG Omgevingswet, *Handelingen I*, p. 401.

81 Art. 5.40 lid 2 sub b Omgevingswet. Ook dit is een wijziging ten opzichte van de huidige termijn van drie jaar of 26 weken (afhankelijk van de activiteit) in art. 2.33 lid 2 sub a Wabo.

tende activiteiten ligt dit in beginsel anders. De wetgever zou hier dan ook rekening mee moeten houden.

Het gaat buiten de reikwijdte van dit artikel om ook de wijzigingen te behandelen die samenhangen met bijvoorbeeld het omgevingsplan. Wel wijs ik voor de volledigheid op de regeling dat een omgevingsplan of projectbesluit vier weken na de mededeling van het besluit in werking treedt,⁸² en dat niet meer is voorzien in een uitgestelde bekendmaking als het college van GS een zienswijze heeft ingediend of er wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerp.⁸³ Ondanks de bezwaren tegen een uitgestelde of verkorte termijn voor inwerkingtreding van omgevingsvergunningen zoals hiervoor toegelicht, acht ik uniformiteit in termijnen ook van belang. De regeling in de Wabo (en Wro) met inwerkingtreding per direct of na zes weken lijkt het minst tot onduidelijkheden te leiden, ook omdat de zes weken herkenbaar zijn als bezwaar- en beroepstermijn. Het introduceren van nieuwe termijnen van vier weken (omgevingsplan) en twee weken (omgevingsvergunning), of zelfs nog andere termijnen, komt de overzichtelijkheid niet ten goede.

9. *Automatisch schorsende werking van een verzoek om voorlopige voorziening*

De hiervoor behandelde uitgestelde inwerkingtreding is opgenomen met het oog op het kunnen indienen van een verzoek om voorlopige voorziening. In de Omgevingswet is voorzien in een uniforme regeling voor omgevingsvergunningen. Voor alle vergunningen geldt dat een binnen de termijn van inwerkingtreding ingediend verzoek om voorlopige voorziening, automatisch schorsende werking heeft.⁸⁴ Alleen in spoedeisende omstandigheden kan hiervan worden afgeweken.⁸⁵ Ook dit is een breuk met het verleden voor onder meer bouwactiviteiten. Als deze regeling daadwerkelijk van kracht wordt⁸⁶ zorgt het voor extra tijdsdruk bij mogelijke tegenstanders van een activiteit nu zij bij spoedeisendheid op korte termijn⁸⁷ een verzoek om voorlopige voorziening dienen in te dienen, naast een bezwaar- of beroepschrift. Voor vergunninghouders kan een automatische schorsing tot een langer uitstel leiden voor de start van bouwwerkzaamheden, voor zover de vergunninghouder wenst te starten zonder een onherroepelijke vergunning. Maar de uitzondering van artikel 16.79 lid 3 Omgevingswet biedt volgens mij wel ruimte om bij spoedeisend belang te bepalen dat de automatische schorsing niet geldt, gelet op de toelichting in de wetsgeschiedenis op deze uitzonderingsmogelijkheid zoals hiervoor in paragraaf 8 aangehaald.

82 Art. 16.78 lid 1 Omgevingswet.

83 Thans opgenomen in art. 3.8 lid 4 Wro. Zie voor de huidige regeling art. 16.21 Omgevingswet en de parlementaire geschiedenis in PG Omgevingswet, p. 348-353.

84 Art. 16.79 lid 2 Omgevingswet.

85 Art. 16.79 lid 3 Omgevingswet.

86 Zie het hiervoor in paragraaf 8 behandelde voorbehoud naar aanleiding van de aangenomen motie *Kamerstukken I 2015/16, 33962, K.*; een directe inwerkingtreding kan tot gevolg hebben dat er ook geen van rechtsewege schorsing meer is bij een ingediend verzoek.

87 Twee weken ingevolge art. 16.79 lid 2 Omgevingswet, mogelijk te wijzigen naar vier weken zoals hiervoor in paragraaf 8 behandeld. Beide termijnen zijn korter dan de huidige zes weken voor vergunningen voorbereid met afdeling 3.4 Awb of bijvoorbeeld kap- of sloopvergunningen.

Overigens geldt voor het omgevingsplan dat een verzoek om voorlopige voorziening binnen de inwerkingtredingstermijn geen automatisch schorsende werking tot gevolg heeft. De achtergrond hiervan is dat tegen alle regels in het omgevingsplan beroep openstaat, en een verzoek om voorlopige voorziening dan tot te veel uitstel kan leiden.⁸⁸ Dit is een breuk met het verleden voor wat betreft de regeling voor bestemmingsplannen.⁸⁹ Appellanten dienen hier rekening mee te houden als zij een ontwikkeling wensen tegen te houden, te meer omdat een omgevingsplan na inwerkingtreding een titel kan geven voor bepaalde bouwactiviteiten die bijvoorbeeld worden uitgezonderd van de vergunningplicht (zoals hiervoor in paragraaf 6 besproken) en er dus geen schorsing van een op basis van het omgevingsplan verleende vergunning voor een bouwactiviteit kan worden ingediend. Ik meen dat de wetgever bij de verdere uitwerking van de splitsing tussen technische bouwactiviteiten en omgevingsplanbouwactiviteiten en de vrijheid voor gemeenten om zelf in het omgevingsplan te bepalen welke omgevingsplanbouwactiviteiten vergunningvrij zijn, ook dient te beoordelen of dit de positie van tegenstanders van de activiteit niet te veel benadeelt.

10. *Beroep in twee instanties voor alle omgevingsvergunningen*

De hoofdregel voor beroep in twee instanties voor omgevingsvergunningen zoals geïntroduceerd met de Wabo, wordt in de Omgevingswet doorgezet.⁹⁰ Vanwege het bredere bereik van de Omgevingswet – er gaan immers meer vergunningenstelsels in op dan in de Wabo – heeft dit ook wijzigingen ten opzichte van de huidige praktijk tot gevolg. Voor het omgevingsplan, projectbesluiten en besluiten tot opleggen van een gedoogplicht wordt nog wel een uitzondering gemaakt en zal er beroep openstaan in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak.⁹¹ Er worden geen andere uitzonderingen aangegeven. Tenzij dit verandert met de Invoeringswet, betekent het dan ook dat voor bijvoorbeeld ontgrondingsactiviteiten wordt afgeweken van de huidige regeling van beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit is begrijpelijk gelet op verdere uniformering in het omgevingsrecht. Wel staat in de huidige ontgrondingsvergunningen veelal de verplichting om voor een bepaalde periode (van één of meer jaren) een werkplan in te dienen voor de ontgronding in die periode, met een goedkeuringsvereiste van het bevoegd gezag.⁹² Als deze regeling onder de Omgevingswet terugkomt, kan de lange doorlooptijd van een beroep in twee instanties tot uitvoeringsproblemen leiden. Ik kan me voorstellen dat dit invloed zal hebben op de geldingsduur van een werkplan, en korte geldingsduren steeds minder gebruikelijk zullen worden.

88 PG Omgevingswet, MvT, p. 399.

89 Thans staat in art. 8.4 Wro dat een schorsingsverzoek gedurende de beroepstermijn automatische schorsing tot gevolg heeft tot het moment dat op het verzoek is beslist. Dit was ook eerder in de voorganger WRO opgenomen.

90 PG Omgevingswet, MvT, p. 205.

91 PG Omgevingswet, MvT, p. 205.

92 Gebaseerd op art. 3 lid 3 sub a Ontgrondingenwet.

Tot slot: het is/wordt anders

Met de Omgevingswet wordt flexibiliteit nagestreefd. Dat komt bijvoorbeeld terug in de flexibiliteitsregeling voor het bevoegd gezag.⁹³ Maar er is ook flexibiliteit nodig van de toekomstige gebruikers van de Omgevingswet. Het staat immers nog niet vast of er vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de AMvB's nog wijzigingen komen. De AMvB's zijn nog in de consultatiefase, en het zal niet de eerste keer zijn dat de invoeringsregelgeving nog tot aanzienlijke wijzigingen leidt.⁹⁴ Bovendien wordt het overgangsrecht in de, zelfs nog niet in concept gepubliceerde, Invoeringswet en het Invoeringsbesluit opgenomen. Of de hiervoor genoemde wijzigingen dan ook de eindstreep zullen halen, en wanneer de wijzigingen voor een specifieke (bestaande) activiteit van belang zullen zijn is nog niet met zekerheid te zeggen. De belangrijkste les op dit moment is dan ook nog dat alles weer anders kan worden.⁹⁵

93 Art. 3.11 Omgevingsbesluit.

94 Zie bijvoorbeeld E. Alders, "De Wabo weer een stap dichterbij met de concept-Invoeringswet", *BR* 2009/75.

95 En gelet op de vele recente wijzigingen in het omgevingsrecht en de al aangekondigde wijzigingen van de huidige teksten van de Omgevingswet en de AMvB's, is het geen gedurfde uitspraak dat er weer wijzigingen zullen komen.