

Inleiding

Omgevingsrecht voor niet-juristen

*Een korte introductie in het omgevingsrecht voor
niet juridisch geschoolde professionals
en andere geïnteresseerden*

W.J. Brakenhoff



INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave:

Inleiding – Omgevingsrecht voor de niet-jurist	4
<i>Een inleiding in het omgevingsrecht voor niet juridisch geschoolde professionals en andere geïnteresseerden</i>	
1. Begrippen – Omgevingsrecht is bestuursrecht	6
<i>Begrippen, privaatrecht, publiekrecht, staatsrecht, bestuursrecht en de plaats van het omgevingsrecht in het recht</i>	
2. Begrippen – Wetten en regels	8
<i>Begrippen, Grondwet, wet in formele zin, amvb en ministeriële regeling</i>	
3. Begrippen – Enkele voorbeelden	10
<i>Enkele voorbeelden van wetten, amvb's en ministeriële regelingen</i>	
4. Begrippen – Waar vind je het allemaal?	12
<i>Waar zijn de regelingen te vinden? Hoe weet je welke regeling precies wordt bedoeld?</i>	
5. Begrippen – Bestuursorganen en belanghebbenden	14
<i>Begrippen, hoofdrolspelers in het bestuursrecht: bestuursorgaan en belanghebbende</i>	
6. Begrippen – Avv'en, besluiten en beschikkingen	16
<i>Begrippen, avv, wet in materiële zin, besluit, bas en beschikking</i>	
7. Begrippen – Procedures	19
<i>Begrippen, bestuursrechtelijke procedures, de 'basisprocedure' in het bestuursrecht, bezwaar en beroep</i>	
8. Begrippen – Bezwaarcommissie en rechters	22
<i>Begrippen, bezwaarcommissie, rechtbank, voorzieningenrechter en hogerberoepsrechter (Raad van State)</i>	
9. Omgevingsrecht – Inleiding en overzicht van wetten	24
<i>Introductie omgevingsrecht: overzicht van belangrijke wetgeving in het omgevingsrecht</i>	
10. Omgevingsrecht – Algemene wet bestuursrecht (1)	29
<i>Definities van sommige begrippen en bepalingen over besluiten (hoofdstukken 1 t/m 4 van de Algemene wet bestuursrecht)</i>	

11. Omgevingsrecht – Algemene wet bestuursrecht (2)	33
<i>Bezwaar en beroep (hoofdstukken 6 t/m 8 van de Algemene wet bestuursrecht)</i>	
12. Omgevingsrecht – Wet ruimtelijke ordening (1)	39
<i>Inleiding en hoofdstukken 1 en 2 van de Wet ruimtelijke ordening (definities en structuurvisies)</i>	
13. Omgevingsrecht – Wet ruimtelijke ordening (2)	42
<i>Hoofdstukken 3 en 3A van de Wet ruimtelijke ordening (bestemmingsplan en beheersverordening)</i>	
14. Omgevingsrecht – Wet ruimtelijke ordening (3)	47
<i>Hoofdstukken 4 en 6 van de Wet ruimtelijke ordening (algemene regels, specifieke aanwijzingen, planschade en grondexploitatie)</i>	
15. Omgevingsrecht – Woningwet	50
<i>Overzicht en hoofdstukken I en II van de Woningwet (Bouwbesluit 2012, bouwverordening, welstand)</i>	
16. Omgevingsrecht – Wet milieubeheer (1)	53
<i>Hoofdstuk 1 van de Wet milieubeheer (inhoudsopgave, op de Wm gebaseerde amvb's en regelingen, het begrip 'inrichting')</i>	
17. Omgevingsrecht – Wet milieubeheer (2)	57
<i>Hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer (milieukwaliteitseisen, luchtkwaliteit)</i>	
18. Omgevingsrecht – Wet milieubeheer (3)	61
<i>Hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer (milieueffectrapportage)</i>	
19. Omgevingsrecht – Wet milieubeheer (4)	65
<i>Hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer (inrichtingen, Activiteitenbesluit)</i>	
20. Omgevingsrecht – Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (1)	68
<i>Inleiding op de Wabo (inhoudsopgave, op de Wabo gebaseerde regelgeving en diverse soorten activiteiten)</i>	
21. Omgevingsrecht – Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (2)	72
<i>Vergunningverlening in het algemeen en voorbereidingsprocedures (hoofdstukken 2 en 3 van de Wabo)</i>	
22. Omgevingsrecht – Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (3)	77
<i>De omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (toetsingscriteria voor de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen)</i>	

23. Omgevingsrecht – Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (4)	86
<i>De omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan</i>	
24. Omgevingsrecht – Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (5)	91
<i>De omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten</i>	
25. Omgevingsrecht – Crisis- en herstelwet	95
<i>De Crisis- en herstelwet (afwijkingen van de Awb, ontwikkelingsgebieden en projectuitvoeringsbesluit)</i>	
Naschrift	98

Inleiding – Omgevingsrecht voor de niet-jurist

Een inleiding in het omgevingsrecht voor niet juridisch geschoolde professionals en andere geïnteresseerden

Recht is niet moeilijk. Maar het is wel complex. In Nederland zijn er duizenden wetten, besluiten en regelingen. En dan hebben we het nog geeneens over internationale regelingen (EU e.d.). Of over de vele regelingen van lagere overheden (verordeningen e.d.). Al die wetten, besluiten en regelingen grijpen over en weer op elkaar in. En verwijzen naar elkaar.

Voor juristen is het allemaal nog nauwelijks te overzien. Laat staan voor de leek. Toch wordt van deze tegenwoordig een grote eigen verantwoordelijkheid verwacht. Dat is voor ons reden om voor hem - de niet juridisch geschoolde aannemers, ontwikkelaars, ambtenaren, MKB, particulieren en/of anderen - een korte introductie te schrijven in het recht.

We doen dit eerst met betrekking tot het omgevingsrecht. Dat is het rechtsgebied dat gaat over de ruimtelijke ordening (o.a. bestemmingsplannen), het milieu (lucht, geluid, water, veiligheid e.d.) en over vergunningverlening voor ruimtelijke activiteiten (de omgevingsvergunning voor o.a. bouwen, milieuactiviteiten, slopen e.d. - voorheen: bouwvergunningen, milieuvergunningen, sloopvergunningen e.d.).

We proberen dit gebied kort en krachtig te ontsluiten voor de niet-jurist, zodat hij het enigszins kan overzien. En zodat hij een basis heeft voor verder onderzoek of (zelf)studie. We reiken hierbij ook handige links aan en verwijzen naar (overheids)instanties.

Indeling

In de volgende hoofdstukken introduceren we eerst kort het systeem van het bestuursrecht. Daarbij bespreken we:

- het systeem van wetten en regels en de verhouding daartussen,
- de hoofdrolspelers in het bestuursrecht (overheid en burger),
- enkele belangrijke begrippen,
- enkele korte opmerkingen over procedures,
- andere spelers in het bestuursrecht: bezwaarcommissie en rechters.

Dit doen we in de hoofdstukken waarvan de titels worden voorafgegaan door het woord 'Begrippen'.

Vervolgens gaan we specifiek in op het omgevingsrecht.

Dit doen we in de hoofdstukken waarvan de titels worden voorafgegaan door het woord 'Omgevingsrecht'.

Belangrijke opmerking

Wetten, regels en rechtspraak zijn voortdurend in verandering. Wij doen ons best om de informatie in de volgende hoofdstukken zoveel mogelijk up to date te houden. Voor zover wij in de volgende hoofdstukken verwijzen naar regelgeving, moet er echter rekening mee worden gehouden dat die verwijzing inmiddels achterhaald kan zijn. Zoek (op bijvoorbeeld www.overheid.nl) dan ook altijd naar de meest recente tekst van de regelgeving.

De tekst van deze inleiding is afgesloten medio januari 2018. Ontwikkelingen in het bestuurs- en omgevingsrecht die zich daarna hebben voorgedaan, zullen in een volgende uitgave worden verwerkt.

Rotterdam,
januari 2018

W.J. (Willem) Brakenhoff

BRAKENHOFF

Juridische en Motivationele Oplossingen

www.bkhf.nl

1. Begrippen – Omgevingsrecht is bestuursrecht

Begrippen, privaatrecht, publiekrecht, staatsrecht, bestuursrecht en de plaats van het omgevingsrecht in het recht

In dit hoofdstuk bespreken we de plaats van het omgevingsrecht binnen het recht.

Omgevingsrecht is bestuursrecht

Ook voor de niet-jurist zal bekend zijn dat het recht kan worden onderverdeeld in:

- publiekrecht, en
- privaatrecht.

Het publiekrecht gaat over de relatie tussen overheid en burger, en tussen overheidsinstanties onderling. Het privaatrecht gaat over de relatie tussen burgers onderling. Het begrip 'burger' moet hierbij breed worden opgevat. Daarbij gaat het ook om bedrijven en organisaties (o.a. rechtspersonen). En ook de overheid treedt regelmatig als rechtspersoon op in het privaatrecht (als ze zich gedraagt als 'burger' en bijvoorbeeld goederen aankoopt).

Privaatrecht

Het privaatrecht bestaat onder andere uit:

- contractenrecht (verbintenissen),
- vermogensrecht (vorderingen, overdraagbare rechten e.d.),
- personen- en familierecht (gezin, huwelijk e.d.).

Een belangrijk deel van het privaatrecht is vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek.

Publiekrecht

Het publiekrecht bestaat onder andere uit:

- staatsrecht,
- bestuursrecht,
- strafrecht.

Het staatsrecht regelt de staatsinrichting van Nederland. Het bestuursrecht regelt de betrekkingen tussen het (overheids)bestuur en de burger. Het strafrecht spreekt voor zich.

Staatsrechtelijke wetten zijn bijvoorbeeld de Grondwet, Provinciewet en Gemeentewet. Een belangrijke wet in het bestuursrecht is de Algemene wet bestuursrecht ('Awb'). Er bestaan echter nog vele andere bestuursrechtelijke wetten.

Het omgevingsrecht is onderdeel van het bestuursrecht. Het regelt de betrekkingen tussen (overheids)bestuur en burger (en overheidsinstellingen onderling) voor zover het gaat om:

- algemene regels met betrekking tot de ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen e.d.) en het milieu,
- vergunningverlening (t.b.v. bouwen, gebruiken, slopen, milieuactiviteiten e.d.).

2. Begrippen – Wetten en regels

Begrippen, Grondwet, wet in formele zin, amvb en ministeriële regeling

In dit hoofdstuk bespreken we de Grondwet, de wet in formele zin, de amvb en de ministeriële regeling.

Wetten en regels

Om het bestuursrecht, en dus het omgevingsrecht, te kunnen begrijpen, is het handig om enkele soorten regelgeving te kunnen onderscheiden en de verhouding daartussen te kennen.

De relatie tussen soorten regelgeving is hiërarchisch, van algemeen naar specifiek en van hoger naar lager. Hoe hoger een regeling staat in deze hiërarchie, des te omslachtiger de procedure om die regeling vast te stellen (of te wijzigen).

I. Grondwet

De belangrijkste - hoogste - wet in Nederland is de Grondwet (het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, verdragen, en EU-regelgeving daargelaten).

De Grondwet kwamen we in een vorig hoofdstuk al tegen als wet die o.a. de staatsinrichting regelt.

II. Wetten

De Grondwet ('Gw') bepaalt op welke wijze wetten tot stand komen.

Art. 81 Gw: *"De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk."*

Deze wetten worden ook wel 'wetten in formele zin' genoemd. Veelal wordt volstaan met de term 'wet'.

In deze wetten wordt vaak verwezen naar lagere regelgeving. Deze komt op een eenvoudiger manier tot stand, en kan dus gemakkelijker worden vastgesteld of gewijzigd. Terwijl wetten (in formele zin) vaak meer algemene bepalingen bevatten, bevat lagere regelgeving veelal gedetailleerdere bepalingen.

Een voorbeeld van lagere regelgeving zijn de algemene maatregelen van bestuur:

III. Algemene maatregelen van bestuur

Vaak aangeduid met: 'amvb'.

Art. 89, lid 1 van de Grondwet: *"Algemene maatregelen van bestuur worden bij koninklijk besluit vastgesteld."*

Het Koninklijk Besluit (ook wel: 'KB') is een besluit van de regering.

In amvb's, maar ook in wetten (in formele zin) zelf, wordt vervolgens weer vaak verwezen naar nog lagere regelgeving, zoals de ministeriële regelingen (vaak aangeduid met 'regeling' of 'regeling van Onze Minister').

IV. Ministeriële regelingen

Ministeriële regelingen worden vastgesteld door een minister, en soms ook door een staatssecretaris. Ze zijn veelal nog gedetailleerder dan amvb's.

V. Andere regelingen

Maar wetten en amvb's kunnen ook andere overheidsorganen dan ministers aanwijzen om regels vast te stellen. Zo is de gemeenteraad op grond van de Gemeentewet (een wet in formele zin) bevoegd om verordeningen vast te stellen. En zo is diezelfde gemeenteraad op grond van de Wet ruimtelijke ordening (een wet in formele zin) bevoegd om bestemmingsplannen vast te stellen.

Bestemmingsplannen bevatten ook regelgeving (over wat je op welke plek in de gemeente mag bouwen bijvoorbeeld).

Laatste punten ter aanvulling

- een wet hoeft niet te worden uitgewerkt in een amvb,
- een amvb hoeft niet te worden uitgewerkt in een ministeriële regeling,
- tussen een wet en een ministeriële regeling zit niet per se een amvb,
- er kunnen meerdere amvb's op een wet zijn gebaseerd,
- er kunnen meerdere ministeriële regelingen op een wet of amvb worden gebaseerd,
- een amvb of ministeriële regeling kan op meerdere wetten of amvb's zijn gebaseerd.

3. Begrippen – Enkele voorbeelden

Enkele voorbeelden van wetten, amvb's en ministeriële regelingen

In dit hoofdstuk geven we enkele voorbeelden van wetten, amvb's en ministeriële regelingen.

Voorbeelden

We geven enkele voorbeelden van de in het vorige hoofdstuk bedoelde hiërarchie. Dat doen we aan de hand van een in het omgevingsrecht bekend trio:

- wet: de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo'),
- amvb: het Besluit omgevingsrecht ('Bor'),
- ministeriële regeling: de Regeling omgevingsrecht ('Mor').

Deze drie hangen nauw met elkaar samen en worden vaak tezamen in één zin genoemd. Maar ze hebben ook relaties met andere regelingen (zie voorbeelden 3 en 4 hieronder).

Voorbeeld 1:

Art. 1.1, lid 3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo') bepaalt: *"Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden categorieën inrichtingen aangewezen (...) waarvan het oprichten, het veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben moet worden onderworpen aan een voorafgaande toetsing, gezien de aard en de omvang van de nadelige gevolgen die de inrichtingen voor het milieu kunnen veroorzaken."*

Die amvb is het Besluit omgevingsrecht ('Bor'). Art. 2.1 van het Bor wijst de desbetreffende categorieën aan (waarbij het naar een bijlage bij het Bor verwijst).

Voorbeeld 2:

Art. 4.3, lid 3 van het Bor bepaalt: *"Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop een aanvraag langs elektronische weg wordt ingediend (...)."*

Die regeling is de Regeling omgevingsrecht ('Mor'). Art. 1.4, lid 1 van de Mor bepaalt bijvoorbeeld: *"Gegevens en bescheiden die langs elektronische weg bij de aanvraag worden verstrekt, worden*

aangeleverd in een van de volgende archiefwaardige bestandsformaten: (...)" (waarna deze formaten worden beschreven).

Voorbeeld 3:

In het vorige hoofdstuk merkten we op dat een amvb op meerdere wetten kan zijn gebaseerd. Dat geldt ook voor het Bor. Het Bor bevat niet enkel nadere uitwerkingen van de Wabo (zoals art. 1.1, lid 3 Wabo uit het eerste voorbeeld), maar ook van de Wet milieubeheer, de Mijnbouwwet en de Wet geluidhinder.

Zo bepaalt art. 41, lid 3 van de Wet geluidhinder: *"Een opgeheven zone [rond een industrieterrein] bestaat voort zolang zich op het terrein een of meer inrichtingen bevinden, behorende tot een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorie van inrichtingen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken."*

Die amvb is het Bor. Dat bepaalt in art. 2.1, lid 3: *"Als categorieën inrichtingen als bedoeld in artikel 41, derde lid, van de Wet geluidhinder, die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken, worden aangewezen de categorieën inrichtingen in bijlage I, onderdeel D."*

Voorbeeld 4:

En zo zijn er ook meerdere lagere regelingen gebaseerd op de Wabo. Zie o.a. art. 1, lid 1 van het Besluit aanwijzing ambtenaren VROM-regelgeving (een ministeriële regeling): *"Deze regeling vindt mede haar grondslag in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet ruimtelijke ordening."*

4. Begrippen – Waar vind je het allemaal?

Waar zijn de regelingen te vinden? Hoe weet je welke regeling precies wordt bedoeld?

In dit hoofdstuk bespreken we de vraag waar de regelgeving kan worden gevonden en hoe je erachter komt welke regeling precies wordt bedoeld.

Waar vind je het en hoe heet het?

Hoe weet je welke amvb of regeling wordt bedoeld in de wet?

In wetten (in formele zin) worden de amvb's en ministeriële regelingen niet bij naam genoemd. In de wet wordt slechts gesproken over 'bij algemene maatregel van bestuur' of 'bij regeling van Onze Minister'.

Het internet biedt hier uitkomst.

Overheid.nl

Op de website van de overheid - www.overheid.nl - staan alle geldende wetten en regels.

Ga naar www.overheid.nl. Dan naar 'Landelijke wet- en regelgeving' onder de paragraaf 'Direct naar'. Klik daarop. Dan kom je op: <http://wetten.overheid.nl/zoeken>.

Zoek daar bijvoorbeeld op de zoekterm 'wet algemene bepalingen omgevingsrecht'.

Dan verschijnt een aantal treffers. Je ziet enkele wetten, amvb's en regelingen vermeld staan. Onder de wetten staat de 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht'. Klik die aan en de wet verschijnt in je scherm.

Naast de wetstitels, hoofdstuktitels, paragraaftitels en de artikelnummers staan telkens drie (soms vier) icoontjes. Klik op het icoontje met het vierkantje met de 'i' erin ('Wetsinformatie').

Doe je dat helemaal bovenaan, naast de titel van de wet, dan verschijnt daar informatie over de 'wetsfamilie'. Dat is veel informatie. Bij de afzonderlijke artikelen kan ook worden geklikt op

'Wetsinformatie'. Die informatie is specifiek. Doe je dat bijvoorbeeld bij art. 2.23 van de Wabo, omdat je wilt weten welke amvb wordt bedoeld in het tweede lid van dat artikel, dan zie je op de pagina die dan verschijnt onder de paragraaf 'Regelgeving die op dit artikel is gebaseerd (gedelegeerde regelgeving)' onder andere het Bor ('Besluit omgevingsrecht') staan. Dat is de amvb die in art. 2.23, lid 2 van de Wabo wordt bedoeld.

Soms worden meerdere amvb's genoemd. Dat kan. Een wet of artikel kan naar meerdere amvb's verwijzen.

5. Begrippen – Bestuursorganen en belanghebbenden

Begrippen, hoofdrolspelers in het bestuursrecht: bestuursorgaan en belanghebbende

In dit hoofdstuk introduceren we de hoofdrolspelers in het bestuursrecht aan de zijde van de overheid en van de burger.

Hoofdrolspelers in het bestuursrecht: bestuursorgaan en belanghebbende

De overheid: bestuursorganen

In het bestuursrecht wordt niet zozeer gesproken over 'de gemeente', 'de provincie' of 'het waterschap'. In het bestuursrecht zijn het aan de zijde van de overheid de 'organen' van deze overheden die van belang zijn.

De wet geeft de bestuursrechtelijke taken en bevoegdheden (tot het vaststellen van regelingen zoals het vaststellen van een bestemmingsplan, en tot het nemen van besluiten zoals het verlenen van vergunningen) niet aan 'de gemeente' of 'de provincie', maar aan de organen van deze overheden.

De wet (art. 1.1 van de Algemene wet bestuursrecht) noemt deze organen 'bestuursorganen'.

De voor het omgevingsrecht belangrijkste bestuursorganen zijn de volgende:

Bij de gemeente:

- de gemeenteraad
- de burgemeester
- het college van burgemeester en wethouders

Bij de provincie:

- provinciale staten
- de commissaris van de Koning
- gedeputeerde staten

Zo is het niet de gemeente die een bestemmingsplan vaststelt, maar is het de gemeenteraad die dat doet. En niet de gemeente verleent een omgevingsvergunning, maar het college van burgemeester en wethouders doet dat.

De burger: belanghebbenden

In het bestuursrecht wordt niet zozeer gesproken over 'de burger', 'de particulier', 'de onderneming', 'de organisatie' of 'de rechtspersoon'. In het bestuursrecht is het aan de zijde van de burger de 'belanghebbende' die van belang is.

Niet iedere burger (particulier of bedrijf) is belanghebbende. Om als burger (particulier of bedrijf) belanghebbende te zijn, dien je belang te hebben bij een besluit.

De Algemene wet bestuursrecht definieert het begrip als volgt in art. 1:2, lid 1: *"Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."*

Pas als je belanghebbende bent, beschik je volgens de wet over bepaalde mogelijkheden om actie te ondernemen tegen besluiten (bijvoorbeeld bezwaar maken, of in beroep gaan bij de rechtbank tegen een vergunning).

Ben je geen belanghebbende, dan beschik je in principe niet over dergelijke mogelijkheden. Tenzij een wet je die mogelijkheden alsnog geeft. In dergelijke gevallen zal die wet bijvoorbeeld bepalen dat 'eenieder' die mogelijkheden heeft. Een bekend voorbeeld daarvan is art. 3.8, lid 1 van de Wet ruimtelijke ordening, dat bepaalt dat 'een ieder' bij de gemeenteraad zienswijzen kan indienen tegen een ontwerpbestemmingsplan.

6. Begrippen – Avv'en, besluiten en beschikkingen

Begrippen, avv, wet in materiële zin, besluit, bas en beschikking

In dit hoofdstuk bespreken we enkele belangrijke bestuursrechtelijke begrippen en het belang daarvan.

Avv, wet in materiële zin, besluit, bas en beschikking

In hoofdstuk 2 beschreven we het wet- en regelsysteem (in grote lijnen). Daarbij introduceerden we enkele begrippen, zoals wet (in formele zin), amvb, ministeriële regeling etc.. Hieronder volgen nog enkele andere begrippen die veel voorkomen in het bestuursrecht (en dus in het omgevingsrecht).

Besluiten

Het begrip 'besluit' is het centrale begrip in het bestuursrecht.

Het besluit wordt gedefinieerd in art. 1:3, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb): "*Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.*"

Er zijn in beginsel twee (hoofd)soorten besluiten:

I. het 'besluit van algemene strekking' ('bas'). Hieronder vallen:

- de algemeen verbindende voorschriften
- de beleidsregels

II. het 'besluit niet van algemene strekking', oftewel: de 'beschikking'.

Hieronder gaan we in op deze besluitvormen. Met betrekking tot de 'bassen' (groep I) bespreken we enkel de algemeen verbindende voorschriften.

I. Bas - Algemeen verbindende voorschriften

Deze worden ook wel aangeduid met: 'avv' (of: 'wet in materiële zin').

Avv'en zijn de iedereen verbindende voorschriften in wetten (in formele zin), amvb's, ministeriële regelingen en andere regelingen (zoals verordeningen, bestemmingsplannen e.d.). Avv is dus een overkoepelend begrip en duidt de inhoud van al deze regelingen aan voor zover deze algemeen verbindend is.

Voorbeelden:

- Het voorschrift in een bestemmingsplan dat je op plek X niet hoger dan 10 meter mag bouwen. Aan dat voorschrift is iedereen gebonden.
- Het voorschrift in art. 2.1, lid 1 van de Wabo dat het verboden is een project uit te voeren zonder omgevingsvergunning. Aan dat voorschrift is iedereen gebonden.

Uitzondering:

Hoewel een wet (in formele zin) ook avv'en bevat (ze bevat immers een ieder bindende voorschriften), valt de wet (in formele zin) niet onder het besluitbegrip van art. 1.3 van de Awb. Anders dan bijvoorbeeld een amvb, ministeriële regeling, bestemmingsplan of verordening, wordt de wet (in formele zin) niet vastgesteld door een bestuursorgaan maar door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk (de 'wetgever'). Avv'en kunnen dus worden vastgesteld bij besluit enerzijds, en bij wet (in formele zin) anderzijds.

II. Niet-bas - Beschikkingen

Een beschikking is een besluit van het overheidsbestuur dat op een individueel geval betrekking heeft.

De beschikking wordt gedefinieerd in art. 1:3, lid 2 van de Awb: "*Onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is (...)*"

Een voorbeeld van een beschikking is de vergunning. Zo mag alleen de houder van een omgevingsvergunning voor het bouwen (bouwvergunning) daarvan gebruik maken.

Belang van het onderscheid tussen de begrippen

Regel in het bestuursrecht is dat een belanghebbende tegen besluiten rechtsbescherming geniet. Hij kan daartegen in bezwaar en beroep. Hiervan zijn de avv'en echter uitgesloten. Art. 8:3, lid 1 van de Awb bepaalt namelijk dat geen beroep (en dus ook geen bezwaar) kan worden ingesteld tegen een besluit inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel.

Hierop bestaan wel weer veel uitzonderingen. Zo kan wel beroep worden ingesteld tegen de vaststelling van een bestemmingsplan. En een bestemmingsplan bevat avv'en. Hierbij gaat het echter om uitzonderingen op de hoofdregel. En dergelijke uitzonderingen dienen expliciet mogelijk te zijn gemaakt in een wet (zoals in het geval van het bestemmingsplan in de Wet ruimtelijke ordening).

7. Begrippen – Procedures

Begrippen, bestuursrechtelijke procedures, de 'basisprocedure' in het bestuursrecht, bezwaar en beroep

In dit hoofdstuk gaan we in op bestuursrechtelijke procedures. We bespreken het bezwaar en beroep.

Procedures, totstandkoming van een besluit en rechtsbescherming daartegen

In het bestuursrecht bestaan vele soorten procedures.

Een hoofdindeling in soorten procedures die kan worden gemaakt is:

- 1- totstandkomingsprocedures (m.b.t. de totstandkoming van een besluit),
- 2- rechtsbeschermingsprocedures (m.b.t. het ondernemen van actie tegen besluiten)

Intern en extern

De eerste procedures zou je 'interne' procedures kunnen noemen. Deze gaan over de wijze en fasering van het nemen van besluiten door de overheid (en de manier waarop burgers bij de totstandkoming worden betrokken, oftewel 'inspraakmogelijkheden' en/of 'zienswijzemogelijkheden' hebben).

De tweede zou je 'externe' procedures kunnen noemen. Deze beschrijven hoe en bij welke instantie de burger (particulier of bedrijf) in bezwaar en beroep kan gaan tegen besluiten.

Basisprocedure

Het systeem van procedures in het bestuursrecht is complex. De Algemene wet bestuursrecht ('Awb') beschrijft een basisprocedure:

- het bestuursorgaan neemt een besluit (het 'primaire besluit').
- een belanghebbende kan tegen het primaire besluit bezwaar maken.
- het bestuursorgaan beslist op het bezwaar (het neemt een 'besluit op bezwaar', oftewel 'bob').
- de belanghebbende kan tegen het bob beroep bij de bestuursrechter instellen.
- de bestuursrechter doet uitspraak.
- de belanghebbende kan tegen die uitspraak hoger beroep instellen.
- de hogerberoepsrechter doet uitspraak (in het omgevingsrecht is die hogerberoepsrechter veelal de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, vaak afgekort met 'ABRvS')

Vele uitzonderingen

Op deze basisprocedure maakt de Awb zelf al diverse uitzonderingen. Bijvoorbeeld: als een besluit tot stand komt door een zogenaamde 'uniforme openbare voorbereidingsprocedure', dan valt de bezwaarprocedure weg.

Vele andere wetten kennen zelf ook uitzonderingen op de basisprocedure uit de Awb.

Ingaan op de vele bestuursrechtelijke procedures zou hier te ver voeren. Bij de behandeling van sommige omgevingsrechtelijke wetten zullen we er hier en daar op terugkomen.

De burger geholpen

De overheid is verplicht om in haar besluiten de burger te wijzen op de manieren waarop deze actie kan ondernemen tegen besluiten.

Zo bepaalt bijvoorbeeld art. 3:45 van de Awb: *"Indien tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, wordt daarvan bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding gemaakt."* (lid 1) *"Hierbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld."* (lid 2)

Maar...

De burger (particulier of bedrijf) wordt weliswaar de weg gewezen voor zover het gaat om de mogelijkheden van actie tegen besluiten. Voor het overige is de overheid en de bestuursrechter veelal 'meedogenloos'.

Zo dient de burger zich strikt aan de termijnen te houden. Een dag te laat een bezwaarschrift indienen leidt bijvoorbeeld altijd (een enkele uitzondering daargelaten) tot niet-ontvankelijkheid (de burger wordt niet ontvangen in zijn bezwaar). Hetzelfde geldt voor zienswijzen, bedenkingen, beroep, hoger beroep en andere acties: niet op tijd = niet-ontvankelijk.

De burger dient zijn bezwaren ook volledig aan te voeren. In latere instanties (in beroep en/of hoger beroep) kan hij (een uitzondering daargelaten) geen nieuwe bezwaren aanvoeren.

De burger dient aan alle fasen van de besluitvormingsprocedure en rechtsbeschermingsprocedure te hebben meegedaan. Dient hij geen bezwaar of zienswijze in, dan kan hij (een enkele uitzondering daargelaten) aan latere fasen van besluitvorming en/of rechtsbescherming (beroep en/of hoger beroep) niet meedoen.

De burger draagt ook de bewijslast dat hij een bezwaarschrift (of ander stuk) tijdig heeft verzonden wanneer het niet (tijdig) is aangekomen.

De burger dient dan ook:

- op tijd te zijn,
- grondig en volledig te zijn,
- er steeds bij te zijn,
- te zijn voorzien van bewijs (bijvoorbeeld een bewijs van aangetekende verzending).

8. Begrippen – Bezwaarcommissie en rechters

Begrippen, bezwaarcommissie, rechtbank, voorzieningenrechter en hogerberoepsrechter (Raad van State)

In dit hoofdstuk bespreken we de gemeentelijke bezwaarschriftencommissie, de bestuursrechter, de voorzieningenrechter en de hogerberoepsrechter (Raad van State).

Bezwaarschriftencommissie, bestuursrechter en voorzieningenrechter

Heeft een bestuursorgaan een besluit genomen, dan staat er voor de belanghebbende burger (particulier of bedrijf) veelal rechtsbescherming open. Enkele belangrijke instanties waar men hierbij mee te maken kan krijgen, zijn de volgende.

De gemeente: de bezwaarschriftencommissies

Veel gemeenten hebben een speciale bezwaarschriftencommissie ingesteld. Deze commissie adviseert de gemeente over ingediende bezwaren. De commissie is onafhankelijk van de gemeente. Ze is geregeld in art. 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht ('Awb').

De rechtbank: de bestuursrechters

Nederland is onderverdeeld in 11 rechtsdistricten die 'arrondissementen' worden genoemd. Elk arrondissement heeft een rechtbank. Elke rechtbank heeft een 'bestuursrechter' (een bestuursrechtelijke afdeling binnen de rechtbank waar in feite meerdere bestuursrechters werken). Binnen een arrondissement kan een rechtbank feitelijk op meerdere locaties zijn gevestigd. Zo is er bijvoorbeeld binnen het arrondissement Rotterdam een zittingsplaats in Rotterdam, en een in Dordrecht.

Art. 43 van de Wet op de rechterlijke organisatie bepaalt: *"De rechtbanken nemen in eerste aanleg kennis van de bestuursrechtelijke zaken waarvan de kennisneming bij de wet aan hen is opgedragen."*

Die 'wet' is bijvoorbeeld de Awb. Art. 8:6 van de Awb bepaalt dat beroep (tegen een besluit) kan worden ingesteld bij de rechtbank. Hierop bestaan tal van uitzonderingen.

De rechtbank waar beroep tegen het besluit dient te worden ingesteld is veelal de rechtbank van het arrondissement waarbinnen het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen is gevestigd (art. 8:7 van de Awb). Ook hierop bestaan uitzonderingen.

De rechtbank: de voorzieningenrechter

Een 'gewone' procedure bij de rechtbank wordt ook wel een 'bodemprocedure' genoemd. Daartegenover staat de zogenaamde 'voorzieningenprocedure' (een bestuursrechtelijk 'kort geding'). In geval van spoed kan een voorlopige voorziening aan de voorzieningenrechter van de rechtbank worden gevraagd. Dat kan bijvoorbeeld gaan om de schorsing van een omgevingsvergunning voor het bouwen (bouwvergunning). Als de voorzieningenrechter die vergunning schorst, dan kan de vergunninghouder daar voorlopig geen gebruik van maken (veelal tot de bestuursrechter daar in de bodemprocedure definitief uitspraak over heeft gedaan).

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

In veel gevallen is in het bestuursrecht de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('ABRvS') de hogerberoepsrechter (art. 8:105 van de Awb. Zie ook de Wet op de Raad van State). In bepaalde gevallen is een andere instantie de hogerberoepsrechter in het bestuursrecht (bijvoorbeeld de Centrale Raad van Beroep, of het College van Beroep voor het Bedrijfsleven). In het omgevingsrecht is het echter veelal de ABRvS die hogerberoepsrechter is.

In sommige gevallen is de ABRvS de 'gewone' beroepsrechter (rechter in 'eerste en enige aanleg'). In dat geval hoeft de burger niet eerst langs de rechtbank. Dat is bijvoorbeeld het geval bij bestemmingsplannen.

De ABRvS: de voorzieningenrechter

Ook bij de (voorzitter van de) ABRvS kan een verzoek om voorlopige voorziening worden ingediend.

Geen advocaat of jurist nodig

Burgers mogen zelf hun bestuursrechtelijke proces voeren bij rechtbank en ABRvS. Zij hoeven geen advocaat of jurist in te schakelen. Vaak is dat echter wel veilig, gezien alle haken en ogen binnen het bestuursrecht.

9. Omgevingsrecht – Inleiding en overzicht van wetten

Introductie omgevingsrecht: overzicht van belangrijke wetgeving in het omgevingsrecht

We geven in dit hoofdstuk een korte inleiding en introductie in het omgevingsrecht.

Omgevingsrecht - Inleiding en overzicht van wetten

Inleiding

In het bestuursrecht, en dus het omgevingsrecht, wordt veel gewerkt met vergunningen. In regelgeving wordt dan bepaald dat het verboden is om zonder vergunning een bepaalde activiteit te verrichten (zoals bouwen, slopen, milieuactiviteiten verrichten etc.). Die regelgeving bevat vervolgens regels en toetsingscriteria voor het verlenen van die vergunning.

Om een dergelijke activiteit te mogen verrichten, is het dus veelal onvoldoende dat je aan de wet voldoet. Er moet een extra stap worden genomen: Je hebt een vergunning nodig.

Voorbeeld:

Als in een bestemmingsplan staat dat een bepaald stuk grond de bestemming 'Wonen' heeft en bepaalt dat die woningen niet hoger dan 10 meter mogen zijn, dan betekent dat niet dat je daar 'zomaar' een woning kunt gaan bouwen die aan deze voorwaarden voldoet. Je zal daarvoor een omgevingsvergunning moeten aanvragen. De vergunningverlenende instantie (bij de gemeente) zal die vergunningaanvraag vervolgens toetsen aan (o.a.) het bestemmingsplan en deze vervolgens al dan niet verlenen.

Uitgangspunt bij overzicht van wetten

Het voorgaande moet steeds in het achterhoofd worden gehouden in het omgevingsrecht en bij het volgende overzicht van wetten.

Overzicht van wetten

Het zou te ver voeren om hier alle wetten te noemen die een rol spelen in het omgevingsrecht. We beperken ons daarom tot een selectie van de belangrijkste. In volgende hoofdstukken gaan we kort in op enkele van deze wetten.

Algemene wet bestuursrecht

De Awb is een basiswet. Ze is niet alleen belangrijk in het omgevingsrecht, maar ook op andere bestuursrechtelijke terreinen. De Awb definieert belangrijke algemene begrippen van het bestuursrecht, zoals de begrippen 'besluit', 'beschikking', 'bestuursorgaan' en 'belanghebbende'. Ze omschrijft belangrijke besluitprocedures die in andere (omgevingsrechtelijke) wetten van toepassing worden verklaard. Zo bepaalt ze volgens welke procedure beschikkingen (zoals vergunningen) tot stand komen. Ook bepaalt ze hoe, en bij welke instantie, je in bezwaar en beroep kunt gaan tegen overheidsbesluiten. Bepalingen uit de Awb worden vaak genoemd of van toepassing verklaard in andere (omgevingsrechtelijke) wetten. Vaak worden in die andere wetten ook weer uitzonderingen gemaakt op de Awb of vinden juist aanvullingen plaats.

Belangrijke wetten omgevingsrecht

Vervolgens zijn er enkele belangrijke omgevingsrechtelijke wetten. Het gaat o.a. om:

- *Wet ruimtelijke ordening ('Wro')*

Deze wet regelt met name hoe bepaalde omgevingsrechtelijke regelingen (zoals het bestemmingsplan) tot stand komen die o.a. toetsingscriteria bevatten voor (in andere wetten geregelde) vergunningverlening voor bepaalde activiteiten.

- *Woningwet ('Ww')*

Deze wet vormt o.a. grondslag voor regelingen (zoals het Bouwbesluit 2012, de gemeentelijke Bouwverordening) die toetsingscriteria kunnen bevatten voor (in andere wetten geregelde) vergunningverlening voor bepaalde activiteiten.

- *Wet milieubeheer ('Wm')*

Deze wet vormt o.a. basis voor diverse regelingen (zoals het Besluit milieueffectrapportage, het Activiteitenbesluit, luchtkwaliteitsregelingen e.d.) die toetsingscriteria kunnen bevatten voor (in andere wetten geregelde) vergunningverlening voor bepaalde activiteiten.

- *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo')*

Deze wet bepaalt dat het verboden is om zonder vergunning (de omgevingsvergunning) bepaalde activiteiten te verrichten (zoals bouwen, slopen, milieuactiviteiten verrichten etc.). Voor de criteria waaraan vergunningsaanvragen worden getoetst, verwijst deze wet o.a. naar de hiervoor genoemde wetten en daarop gebaseerde regelingen.

Kortom

Eenvoudig gesteld: de Wabo bepaalt dat het verboden is om zonder vergunning bepaalde activiteiten te verrichten. De Wabo regelt tezamen met de Awb de procedure volgens welke die vergunning moet worden aangevraagd en behandeld. De Wabo verwijst voor de criteria voor vergunningverlening naar de Wro, Ww, Wm en de op deze wetten gebaseerde amvb's en andere regelingen.

Algemene regels

Naast vergunningplichtige activiteiten - die als zodanig zijn aangewezen in de wet- en regelgeving - zijn er handelingen en activiteiten die door algemene regels worden gereguleerd. Dat geldt bijvoorbeeld met betrekking tot bepaalde soorten milieu- en bouwactiviteiten. Voor dergelijke activiteiten is geen vergunning vereist, maar zij moeten wel voldoen aan de algemene regels. Om welke activiteiten het gaat, blijkt uit de diverse regelingen.

Geen regels

In Nederland is wel veel, maar niet alles geregeld. Veel handelingen en activiteiten van mensen en bedrijven vallen niet onder een vergunningplicht of onder algemene regels. Je kunt kortweg stellen dat wat in de wet- en regelgeving niet expliciet is aangewezen als vergunningplichtig dan wel vallend onder algemene regels, 'vrij' is. 'Vrij' is echter een relatief begrip. Uiteindelijk stuit men ook met betrekking tot vrije handelingen en activiteiten toch op normen, zoals hindernormen, rechtmatigheidsnormen, grondwettelijke normen, verdragsrechtelijke normen etc.. 'Vrij' in de door ons bedoelde zin wil dan ook zeggen: vrij van algemene regels die op specifieke, in die algemene regels omschreven, handelingen en activiteiten zien.

Andere wetten

Ten slotte zijn er tal van andere wetten die een rol spelen in het omgevingsrecht. We noemen er een paar:

- *Crisis- en herstelwet* (de Chw geeft enkele voor het omgevingsrecht belangrijke algemene uitzonderingen op de procedurevoorschriften van o.a. de Awb.)
- *Wet geluidhinder* (geluidszonering van industrieterreinen, wegen en spoorwegen)
- *Tracéwet* (aanleg en wijziging van wegen en spoorlijnen)
- *Waterwet* (handelingen in watersystemen, beheer van waterstaatswerken)
- *Wet natuurbescherming* (bescherming van flora en fauna, Natura 2000-gebieden e.d.)

Enkele van deze wetten zullen we (in de toekomst) in de volgende hoofdstukken bespreken.

Europees recht

Het Europese recht valt buiten het bestek van deze introductie. Veelal wordt het Europese recht opgenomen ('omgezet') in Nederlandse regelgeving. Uit Europa komt met name veel milieurecht.

Nieuwe Omgevingswet

Op dit moment (januari 2018) wordt door de overheid druk gewerkt aan de nieuwe Omgevingswet. Voorzien is dat deze in 2021 in werking zal treden. In de (nabije) toekomst zullen we ook aan deze wet aandacht besteden.

Opmerkingen

Opmerking (1):

Wetten (in formele zin), amvb's, ministeriële regelingen en andere regelingen zijn voortdurend in verandering. Voor zover wij in dit en andere hoofdstukken linken naar regelgeving, moet er dan ook rekening mee worden gehouden dat die link inmiddels achterhaald kan zijn. Zoek op www.overheid.nl dan ook altijd naar de meest recente tekst van de regelgeving.

Opmerking (2):

Tussen wetten (in formele zin) onderling bestaat in beginsel geen hiërarchie. Toch kun je met betrekking tot sommige wetten wel vaststellen dat ze centraler in het systeem staan dan andere. Bovendien geldt in het recht het specialiteitsbeginsel op grond waarvan een bijzondere regeling ('lex specialis') boven een algemene regeling ('lex generalis') gaat.

10. Omgevingsrecht – Algemene wet bestuursrecht (1)

Definities van sommige begrippen en bepalingen over besluiten (hoofdstukken 1 t/m 4 van de Algemene wet bestuursrecht)

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de Awb en bespreken we de hoofdstukken 1 t/m 4 van de Awb (definities van sommige begrippen en bepalingen over besluiten).

Omgevingsrecht - Algemene wet bestuursrecht (1)

De Algemene wet bestuursrecht ('Awb') zijn we in de hoofdstukken over het systeem van het bestuursrecht al regelmatig tegengekomen. Dat spreekt vanzelf want de Awb is de centrale wet in het bestuursrecht, en dus in het omgevingsrecht.

In dit en het volgende hoofdstuk zullen we de Awb bespreken voor zover deze met name voor het omgevingsrecht van belang is. We beginnen met een overzicht van de inhoud van de Awb.

Overzicht

De Awb bestaat uit 11 hoofdstukken:

1. Inleidende bepalingen
2. Verkeer tussen burgers en bestuursorganen
3. Algemene bepalingen over besluiten
4. Bijzondere bepalingen over besluiten
5. Handhaving
6. Algemene bepalingen over bezwaar en beroep
7. Bijzondere bepalingen over bezwaar en administratief beroep
8. Bijzondere bepalingen over de wijze van procederen bij de bestuursrechter
9. Klachtbehandeling
10. Bepalingen over bestuursorganen
11. Slotbepalingen

In dit hoofdstuk zullen we met name de hoofdstukken 1, 2, 3 en 4 kort bespreken. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de hoofdstukken 6, 7 en 8 van de Awb.

Hoofdstuk 1 - Inleidende bepalingen

In dit hoofdstuk worden onder andere definities gegeven van belangrijke begrippen. Sommige kwamen we in vorige hoofdstukken al tegen. Het gaat onder andere om de volgende begrippen:

bestuursorgaan, belanghebbende, besluit, beschikking, beleidsregel, bestuursrechter, hogerberoepsrechter, het maken van bezwaar en het instellen van (administratief) beroep.

Hoofdstuk 2 - Verkeer tussen burgers en bestuursorganen

Dit hoofdstuk handelt met name over het verkeer (de communicatie) tussen overheid en burger.

Onderwerpen die daarbij worden geregeld, zijn onder andere: het gebruik van de Nederlandse taal en het gebruik van e-mail. Ook is bepaald dat het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid dient te vervullen (art. 2:4, lid 1).

Hoofdstuk 3 - Algemene bepalingen over besluiten

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

In dit hoofdstuk zijn enkele algemene beginselen van behoorlijk bestuur ('abbb') vastgelegd. We noemen er enkele:

- art. 3:2: *"Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."* (ook wel het zorgvuldigheidsbeginsel genoemd)
- art. 3:3: *"Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend."* (ook wel genoemd het 'verbod van détournement de pouvoir')
- art. 3:4, lid 2: *"De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen."* (ook wel het 'evenredigheidsbeginsel' genoemd)
- art. 3:46: *"Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering."* (ook wel het 'motiveringsbeginsel' genoemd)

Dit zijn niet de enige abbb. Naast de genoemde staan elders in de Awb nog andere abbb (zie o.a. het hiervoor genoemde 'verbod van vooringenomenheid': art. 2:4, lid 1). Ook staan er abbb in andere wetten en zijn er ongeschreven abbb.

Bestuursorganen dienen zich bij de uitvoering van hun taak, en dus bij het nemen van besluiten, in principe aan deze beginselen te houden.

Uniforme openbare voorbereidingsprocedure

In hoofdstuk 3 wordt in afdeling 3.4 de bekende 'Uniforme openbare voorbereidingsprocedure' ('uov') beschreven. Dat is een procedure die bestuursorganen moeten toepassen bij de voorbereiding van hun besluiten indien dat bij wettelijk voorschrift is bepaald (art. 3:10, lid 1).

In veel omgevingsrechtelijke wetten wordt deze procedure van toepassing verklaard.

Is de uov van toepassing dan dienen bestuursorganen een ontwerp van hun besluit ter inzage te leggen. Zij dienen die terinzagelegging bekend te maken in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze (art. 3:13, lid 1). Soms ook in de Staatscourant (lid 2).

Belanghebbenden kunnen met betrekking tot het ontwerpbesluit zienswijzen indienen (art. 3:15, lid 1). Dat betekent dat zij daarover hun mening kunnen uitspreken. Bij wettelijk voorschrift of door het bestuursorgaan kan worden bepaald dat ook aan anderen de gelegenheid moet worden geboden hun zienswijze naar voren te brengen (lid 2). In dat laatste geval wordt veelal aan 'een ieder' die gelegenheid gegeven.

Een voorbeeld is art. 3.8 van de Wet ruimtelijke ordening ('Wro') dat bepaald dat door 'een ieder' zienswijzen omtrent het ontwerpbestemmingsplan bij de gemeenteraad naar voren kunnen worden gebracht. In datzelfde artikel (3.8 Wro) is de uov van toepassing verklaard op de voorbereiding van een bestemmingsplan.

Bekendmaking van besluiten

Afdeling 3.6 van de Awb geeft voorschriften over de bekendmaking van besluiten. Bekendmaking is o.a. van belang omdat art. 3:40 bepaalt dat een besluit niet in werking treedt voordat het is bekendgemaakt.

Hoofdstuk 4 - Bijzondere bepalingen over besluiten

Beschikkingen

Dit hoofdstuk geeft onder andere voorschriften over beschikkingen (zoals vergunningen): hoe deze aan te vragen, wat de beslistermijn is, de bekende (door het bestuursorgaan te verbeuren) 'dwangsom bij niet tijdig beslissen' en andere gevolgen van niet tijdig beslissen.

Andere onderwerpen

Andere onderwerpen in hoofdstuk 4 zijn: subsidies, beleidsregels en bestuurlijke geldschulden.

11. Omgevingsrecht – Algemene wet bestuursrecht (2)

Bezwaar en beroep (hoofdstukken 6 t/m 8 van de Algemene wet bestuursrecht)

In dit hoofdstuk gaan we kort in op de de hoofdstukken 6, 7 en 8 van de Algemene wet bestuursrecht ('Awb'). Deze gaan over de rechtsbescherming tegen besluiten (bezwaar en beroep). Oftewel de acties die de (belanghebbende) burger (particulier, organisatie of bedrijf) kan ondernemen tegen besluiten van bestuursorganen.

Omgevingsrecht - Algemene wet bestuursrecht (2)

We beschrijven eerst een basisprocedure volgens de Awb.

Basisprocedure van de Awb

Zoals we in een eerder hoofdstuk al aangaven gaat de basisprocedure van de Awb uit van de volgende opeenvolging van acties:

- het bestuursorgaan neemt een besluit (het 'primaire besluit').
- een belanghebbende kan tegen het primaire besluit bezwaar maken.
- het bestuursorgaan beslist op het bezwaar (het neemt een 'besluit op bezwaar', oftewel 'bob').
- de belanghebbende kan tegen het bob beroep bij de bestuursrechter instellen.
- de bestuursrechter doet uitspraak.
- de belanghebbende kan tegen die uitspraak hoger beroep instellen.
- de hogerberoepsrechter doet uitspraak.

Op deze basisprocedure bestaan vele uitzonderingen.

Overzicht van de hoofdstukken 6, 7 en 8 Awb

Kort gezegd geldt het volgende:

Hoofdstuk 6 bevat voorschriften die gelden voor zowel de bezwaar- als de beroepsprocedure.

Hoofdstuk 7 bevat voorschriften die specifiek voor de bezwaarprocedure gelden.

Hoofdstuk 8 bevat voorschriften die specifiek voor de (hoger)beroepsprocedure en de voorzieningenprocedure (het bestuursrechtelijk 'kort geding') gelden.

Hoofdstuk 6 - Algemene bepalingen over bezwaar en beroep

Bezwaar- en beroepschrift

Art. 6:4, lid 1 bepaalt dat tegen een besluit van een bestuursorgaan bezwaar kan worden gemaakt door een bezwaarschrift in te dienen bij dat bestuursorgaan. Het instellen van beroep bij een bestuursrechter geschiedt door het indienen van een beroepschrift bij die rechter (lid 3)

Eisen aan de inhoud van bezwaar- en beroepschriften

De inhoudelijke eisen waaraan een bezwaar- of beroepschrift moet voldoen, staan in art. 6:5. Het bezwaar- of beroepschrift moet zijn ondertekend en bevat ten minste:

- de naam en het adres van de indiener,
- de dagtekening,
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht, en
- de gronden van het bezwaar of beroep.

Wordt aan deze eisen niet voldaan, dan wordt het bezwaar- of beroepschrift niet-ontvankelijk verklaard mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn (art. 6:6). Deze verplichting voor het bestuursorgaan en de bestuursrechter om de indiener eerst een termijn te geven voor het herstel van het verzuim ligt ten grondslag aan de zogenaamde 'pro forma' bezwaar- en beroepschriften. Indieners daarvan verzuimen met opzet de gronden van bezwaar of beroep op te nemen en lokken zo een hersteltermijn uit. Let hierbij wel op, want het is niet altijd mogelijk om pro forma bezwaar en/of beroep in te stellen (zie o.a. de in een later hoofdstuk te spreken Crisis- en herstelwet).

Termijn voor bezwaar en beroep

De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken (art. 6:7). De hierop volgende artikelen geven hierover verdere voorschriften (zoals vanaf welk moment de termijn begint te lopen).

Overige voorschriften

Overige voorschriften in hoofdstuk 6 betreffen o.a. het voorschrift dat geen beroep kan worden ingesteld als niet eerst gebruik is gemaakt van de gelegenheid om een zienswijze of bezwaar in te dienen (art. 6:13), de doorzendplicht van het bestuursorgaan als bij hem een voor een ander bestuursorgaan bedoeld stuk is ingediend (art. 6:15) en het feit dat het instellen van bezwaar of beroep de werking van het besluit in principe niet schorst (6:16) (hetgeen reden kan zijn om schorsing van het besluit te vragen bij de voorzieningenrechter; bijvoorbeeld schorsing van een bouwvergunning).

Hoofdstuk 7 - Bijzondere bepalingen over bezwaar en administratief beroep

Eerst bezwaar, dan beroep

Dit hoofdstuk begint met de bepaling dat belanghebbenden eerst bezwaar dienen te maken tegen een besluit voordat zij daartegen in beroep kunnen gaan bij de bestuursrechter (art. 7:1). Op deze regel bestaan uitzonderingen, zoals in het geval dat een besluit is voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure).

Overige bepalingen

De volgende artikelen van dit hoofdstuk beschrijven hoe de bezwaarprocedure er uitziet. Het bepaalt o.a. dat de bezwaarmaker moet worden gehoord (art. 7:2), dat van het horen een verslag wordt gemaakt (art. 7:7), dat tot 10 dagen voor de hoorzitting nadere stukken kunnen worden ingediend (art. 7:4), geeft regels over de beslistermijn (art. 7:10), over de eventuele onafhankelijke bezwaarcommissie (art. 7:13) en over de vergoeding van eventuele kosten die de bezwaarmaker heeft gemaakt (art. 7:15).

Hoofdstuk 7 leest als een handboek voor de bezwaarprocedure. Het is nuttig om het gewoon eens door te lezen.

Besluit op bezwaar

Belangrijk is art. 7:11. Lid 1 bepaalt: *"Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats."* Op grondslag van het bezwaarschrift moet een heroverweging plaatsvinden. Dat wil zeggen dat het bestuursorgaan nog eens goed naar het besluit

kijkt. De bezwaarprocedure is dan ook geen rechtsstrijd waarbij het bestuursorgaan zijn besluit 'verdedigt' tegen de bezwaren van de bezwaarmaker. Althans, dat hoort niet het geval te zijn. De praktijk is echter nog wel eens anders. Vaak worden (de medewerker van) het bestuursorgaan en de bezwaarmaker tijdens de hoorzitting tegenover elkaar geplaatst en stelt een bezwaarcommissie zich op als een soort van rechter. Ten onrechte dus, want de bezwaarfase is er juist voor om het besluit nog eens goed te overwegen (op grondslag van het bezwaar), en niet om het koste wat kost in bezwaar overeind te houden.

De bezwaarprocedure mondt uit in een 'besluit op bezwaar' (ook wel 'bob' genoemd. Het besluit waartegen het bezwaar werd ingediend wordt het 'primaire besluit' genoemd.

Hoofdstuk 8 - Bijzondere bepalingen over de wijze van procederen bij de bestuursrechter

Besluiten waartegen beroep kan worden ingesteld

Dit hoofdstuk begint met de bepaling: "*Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.*" (art. 8:1). Zoals we hiervoor zagen verplicht art. 7:1 echter om eerst bezwaar te maken (behoudens uitzonderingen).

Uitgangspunt is dus dat belanghebbenden beroep (na voorafgaand bezwaar) kunnen instellen tegen besluiten. In eerdere hoofdstukken zagen we echter al dat het besluitbegrip wel erg ruim is (zie art. 3:1, lid 1: "*Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.*"). De beroepsmogelijkheid tegen besluiten wordt in hoofdstuk 8 daarom beperkt in de artt. 8:3 tot en met 8:5. Zo bepaalt bijvoorbeeld art. 8:3, lid 1 dat geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit inhoudende een algemeen verbindend voorschrift ('avv') of een beleidsregel. Tegen gemeentelijke verordeningen (die immers avv'en bevatten) staat dan ook geen beroep open. Tegen een bestemmingsplan (dat eveneens avv'en bevat) staat echter weer wel beroep (bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State; 'ABRvS') open. Die afwijkende beroepsmogelijkheid is specifiek gecreëerd door de wet (zie art. 8:6 van de Awb en art. 2 van bijlage 2 bij de Awb waarnaar in dat artikel wordt verwezen).

De artt. 8:3 tot en met 8:5 zijn nogal complex. In die artikelen worden allemaal specifieke besluitsoorten genoemd die niet vatbaar zijn voor beroep. Bovendien wordt in deze artikelen verwezen naar een bijlage bij de Awb waarin ook weer vele uitzonderingen zijn opgenomen (waaronder uitzonderingen op de regel dat men eerst naar de rechtbank moet voordat men in hoger beroep kan, en ook andere uitzonderingen). Wij gaan daar hier verder niet op in. Bij de bespreking van

de omgevingsrechtelijke wetten gaan we op beroepsmogelijkheden in zoals die voor die specifieke wetten gelden. Voor hier zou dat te ver voeren.

Procedure

Hoofdstuk 8 laat zich net als hoofdstuk 7 lezen als een handboek voor de procedure. Het bevat allerlei voorschriften over het verloop van de procedure, over wrakingsmogelijkheden, over de mogelijkheid getuigen mee te brengen, over de uitspraak et cetera. De meeste van die voorschriften zijn ook van toepassing op het hoger beroep.

Voorlopige voorziening

Art. 8:81 tot en met 8:87 gaan over de voorzieningenprocedure (het bestuursrechtelijk 'kort geding'). Bij de bestuursrechter kan om een voorlopige voorziening worden gevraagd wanneer beroep en/of hoger beroep is ingesteld.

Een voorlopige voorziening kan ook van de voorzieningenrechter worden gevraagd als een bezwaarschrift is ingediend.

Zoals hierboven al werd opgemerkt, bepaalt art. 6:16 dat het instellen van bezwaar of beroep de werking van het besluit niet schorst. Is bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor het bouwen (bouwvergunning) verleend, dan kan door de vergunninghouder in principe worden begonnen met bouwen. Wil je dat als belanghebbende voorkomen, dan kun je de voorzieningenrechter vragen om de vergunning te schorsen. Dat verzoek kan worden gedaan na indiening van het bezwaarschrift, en (als bijvoorbeeld het bezwaar ongegrond is verklaard) na indiening van het beroepschrift tegen het besluit op bezwaar.

Kortsluiten

Als een verzoek om voorlopige voorziening is ingediend nadat een beroepschrift is ingediend, kan de voorzieningenrechter meteen uitspraak doen in de hoofdzaak. Dit heet 'kortsluiten'. De voorzieningenrechter doet beroep en verzoek om voorlopige voorziening dan af in één uitspraak (art. 8:86). Hij kan dit niet doen als het verzoek om voorlopige voorziening is gedaan na indiening van een bezwaarschrift. Dan is het bestuursorgaan (van bijvoorbeeld de gemeente) immers nog aan zet.

Overige

Hoofdstuk 8 bevat verder voorschriften over schadevergoeding en over het hoger beroep. Op het hoger beroep zijn zoals opgemerkt veelal de voorschriften van het 'gewone' beroep van overeenkomstige toepassing.

12. Omgevingsrecht – Wet ruimtelijke ordening (1)

Inleiding en hoofdstukken 1 en 2 van de Wet ruimtelijke ordening (definities en structuurvisies)

In dit hoofdstuk geven we een inhoudsoverzicht van de Wro en gaan we in op de hoofdstukken 1 en 2 van de Wro (definities en structuurvisies).

Omgevingsrecht - Wet ruimtelijke ordening (1)

De Wet ruimtelijke ordening ('Wro') is een van de bekendste omgevingsrechtelijke wetten. Ze gaat o.a. over het ruimtelijk beleid en de ruimtelijke regelgeving van de diverse overheden (zoals bestemmingsplannen). De Wro dateert van 2008, en is de opvolger van de Wet op de Ruimtelijke Ordening ('WRO').

Over de Wro valt heel veel te zeggen en te schrijven. En dat laatste gebeurt dan ook volop door juristen. Wij beperken ons hier echter tot enkele hoofdlijnen en onderwerpen. We beginnen met een overzicht.

Overzicht

De Wro bestaat uit de volgende hoofdstukken:

1. Algemene bepalingen
2. Structuurvisies
3. Bestemmings- en inpassingsplannen
- 3A. Beheersverordening
4. Algemene regels en specifieke aanwijzingen
5. (bevat nog geen geldende regelgeving: 'gereserveerd')
6. Financiële bepalingen
7. Handhaving en toezicht op de uitvoering
8. Bezwaar en beroep
9. Planologische organen
10. Slotbepalingen

Amvb's en ministeriële regelingen

Op de Wro zijn amvb's en ministeriële regelingen gebaseerd. Het gaat onder andere om:

- het Besluit ruimtelijke ordening ('Bro')
- het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ('Barro'),
- de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012,
- de Regeling plankosten exploitatieplan

We bespreken hieronder kort de hoofdstukken van de Wro:

Hoofdstuk 1 - Algemene bepalingen

Dit hoofdstuk definieert enkele begrippen.

Hoofdstuk 2 - Structuurvisies

Volgens de bepalingen in dit hoofdstuk dienen de gemeenteraad, provinciale staten en de minister elk een of meer structuurvisies vast te stellen voor het gehele grondgebied van de gemeente respectievelijk de provincie respectievelijk het land. Deze structuurvisies dienen de hoofdzaken van het door hen te voeren ruimtelijke beleid te bevatten. Het gaat dus om beleidsdocumenten. Structuurvisies bevatten dan ook geen juridisch bindende voorschriften.

Structuurvisie op Rijksniveau

Op Rijksniveau geldt op dit moment de door de minister vastgestelde structuurvisie Infrastructuur en Ruimte ('SVIR') uit 2012.

De structuurvisie op Rijksniveau is de opvolger van de onder de oude WRO bestaande planologische kernbeslissingen ('pkb'). Bekende pkb's waren bijvoorbeeld de diverse nota's over de ruimtelijke ordening (zoals de bekende Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra, oftewel 'Vinex', en de 'Nota Ruimte').

Bij de SVIR gaat het om ruimtelijke ordening met een nationaal belang. Als projecten van nationaal belang worden bijvoorbeeld genoemd Mainportontwikkeling Rotterdam, de grote rivieren en het Waddengebied. Zoals opgemerkt gaat het hierbij om niet juridisch bindend beleid. Juridisch bindende

regels met betrekking tot deze nationale belangen zijn daarom uitgewerkt in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ('Barro'). Het Barro is een amvb die gebaseerd is op de Wro (o.a. art. 4.3 van de Wro: zie verderop ook bij de bespreking van hoofdstuk 4 van de Wro).

'Juridisch bindend' wil zeggen dat het Rijk door middel van het Barro regels stelt omtrent de inhoud van gemeentelijke en/of provinciale plannen (o.a. bestemmingsplannen, provinciale inpassingsplannen e.d.).

Structuurvisies op provinciaal niveau

Een voorbeeld van een structuurvisie op provinciaal niveau is de Visie ruimte en mobiliteit ('VRM') van de provincie Zuid-Holland.

Zoals het Rijk zijn nationale belangen juridisch bindend heeft geregeld in het Barro, zo regelt de provincie deze juridisch bindend in provinciale verordeningen (gebaseerd op art. 4.1 van de Wro). Een voorbeeld van een dergelijke verordening is de Verordening ruimte 2014 van de provincie Zuid-Holland.

'Juridisch bindend' wil zeggen dat de provincie door middel van haar verordeningen regels stelt omtrent de inhoud van gemeentelijke (bestemmings)plannen.

Structuurvisies op gemeentelijk niveau

Een voorbeeld van een gemeentelijke structuurvisie is de structuurvisie Hart van Zuid van de gemeente Rotterdam.

Het gemeentelijke niet juridisch bindende beleid wordt uitgewerkt in juridisch bindende bestemmingsplannen.

13. Omgevingsrecht – Wet ruimtelijke ordening (2)

Hoofdstukken 3 en 3A van de Wet ruimtelijke ordening (bestemmingsplan en beheersverordening)

In dit hoofdstuk gaan we in op het bestemmingsplan en de beheersverordening.

Omgevingsrecht - Wet ruimtelijke ordening (2)

Van hoofdstuk 3 van de Wro bespreken we met name de bestemmingsplannen. De eveneens in dat hoofdstuk geregelde inpassingsplannen van provincie en Rijk (afdeling 3.5 van de Wro) en de coördinatierегeling (afdeling 3.6 van de Wro) laten wij onbesproken. Wel gaan we aan het einde van dit hoofdstuk nog kort in op de beheersverordening (hoofdstuk 3A van de Wro).

Hoofdstuk 3 - Bestemmings- en inpassingsplannen

Wat een bestemmingsplan is, blijkt uit art. 3.1, lid 1 van de Wro: *"De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied."*

Inhoud

Een bestemmingsplan bestaat veelal uit drie onderdelen:

- een of meer plankaarten (een weergave van het plangebied waarbij aan gronden bepaalde bestemmingen zijn gegeven)
- planvoorschriften (deze beschrijven welke voorschriften gelden ten aanzien van de aan de gronden gegeven bestemmingen. Deze voorschriften zijn algemeen verbindende voorschriften; 'avv'),
- een toelichting (die niet juridisch bindend is).

Voorschriften

De planvoorschriften bepalen onder andere welk gebruik van gronden mag worden gemaakt ('gebruiksvoorschriften': er mag bijvoorbeeld worden gewoond, er mogen horeca-activiteiten plaatsvinden, er mogen bedrijfsactiviteiten plaatsvinden etc.). Ze bepalen ook of en hoe er op gronden mag worden gebouwd ('bebouwingsvoorschriften': een terrein mag bijvoorbeeld voor 50% worden bebouwd, er mag tot 10 meter hoog worden gebouwd etc.).

Het Besluit ruimtelijke ordening

Het Besluit ruimtelijke ordening ('Bro') is een amvb die op de Wro is gebaseerd. Het Bro is belangrijk voor bestemmingsplannen omdat het naast de bepalingen in de Wro o.a. nadere voorschriften kent voor de inhoud en totstandkoming van bestemmingsplannen (zie hoofdstuk 3 van het Bro).

De Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012

In deze regeling worden nadere (technische) voorschriften gegeven over o.a. de vormgeving van bestemmingsplannen.

Ruimtelijkeplannen.nl

Het Bro bepaalt dat er een landelijke voorziening is waar bestemmingsplannen (en structuurvisies, beheersverordeningen en andere plannen en besluiten) raadpleegbaar zijn (art. 1.2.1, lid 2 van het Bro). Die voorziening is de website www.ruimtelijkeplannen.nl.

Toetsingskader

Het bestemmingsplan is toetsingskader voor o.a. de omgevingsvergunning voor het bouwen (bouwvergunning). Die vergunning mag bijvoorbeeld in principe niet worden verleend als het gebouw waarvoor ze wordt aangevraagd hoger is dan wat het bestemmingsplan toelaat.

Totstandkomingsprocedure

In kort komen bestemmingsplannen volgens de volgende procedure tot stand:

a) Van onderzoek en voorontwerp naar ontwerpbestemmingsplan (facultatief qua vormgeving)

- de gemeente verricht onderzoek en verzamelt alle benodigde informatie,
- de gemeente stelt een voorontwerpbestemmingsplan op,
- het college van burgemeester en wethouders ('B en W') publiceren een voornemen tot het maken van een bestemmingsplan in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen en langs elektronische weg (art. 1.3.1 van het Bro),
- de gemeente pleegt vooroverleg met betrokken bestuursorganen en overheidsinstanties (art. 3.1.1 van het Bro),
- inspraak: burgers (particulieren en bedrijven) kunnen inspreken op het planvoornemen,
- de gemeente stelt op basis van alle verzamelde informatie (en inspraakreacties, reacties van betrokken bestuursorganen en instanties) een ontwerpbestemmingsplan op.

b) Van ontwerpbestemmingsplan naar bestemmingsplan

De Uniforme openbare voorbereidingsprocedure ('uov') van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht ('Awb') is op deze fase van toepassing (art. 3.8 van de Wro):

- B en W geven in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen, in de Staatscourant en langs elektronische weg kennis van het feit dat een ontwerpbestemmingsplan is vastgesteld. Daarbij wordt aangegeven dat, en waar, het ontwerp ter inzage ligt en dat 'een ieder' daartegen zienswijzen kan indienen,
- de kennisgeving wordt ook gedaan aan betrokken andere overheden en instanties,
- de gemeenteraad beslist binnen twaalf weken na de termijn van terinzageligging omtrent vaststelling van het bestemmingsplan,
- binnen twee weken na vaststelling wordt het vaststellingsbesluit bekend gemaakt en gepubliceerd (in o.a. de Staatscourant). Hierbij wordt aangegeven dat en waar het vastgestelde bestemmingsplan ter inzage ligt en dat belanghebbenden daar binnen zes weken beroep tegen kunnen instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('ABRvS'),
- het bestemmingsplan treedt in werking met ingang van de dag na die waarop de beroepstermijn afloopt (na de genoemde zes weken dus: art. 3.8, lid 5 van de Wro).

Inwerkingtreding van het bestemmingsplan betekent dat het bestemmingsplan vanaf dat moment het 'geldende recht' is. Aanvragen om omgevingsvergunningen voor het bouwen (bouwvergunningen) kunnen vanaf dat moment op basis van dat bestemmingsplan worden verleend.

c) Beroep bij de ABRvS

Tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan kan beroep worden ingesteld bij de ABRvS. De ABRvS dient in beginsel binnen 12 maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak te doen (art. 8.2 van de Wro).

Het ingestelde beroep schorst de inwerkingtreding van het bestemmingsplan niet (art. 6:16 van de Awb). Wil een belanghebbende voorkomen dat het bestemmingsplan in werking treedt (omdat hij bijvoorbeeld wil voorkomen dat op basis daarvan een omgevingsvergunning wordt verleend) dan zal hij een verzoek om voorlopige voorziening moeten indienen bij de voorzitter van de ABRvS. Wordt dat verzoek binnen de beroepstermijn ingediend, dan treedt het bestemmingsplan niet in werking voordat op het verzoek om voorlopige voorziening is beslist (art. 8.4 van de Wro).

d) Uitspraak van de ABRvS

Door de einduitspraak van de ABRvS op het beroep, wordt het bestemmingsplan onherroepelijk.

Basisprocedure

De beschreven totstandkomingsprocedure kan worden gezien als een basisprocedure. Die procedure kan complexer worden indien bijvoorbeeld een milieueffectrapport moet worden opgesteld.

Overige

Over het bestemmingsplan valt nog veel meer te zeggen en te schrijven. Zo gelden er bijvoorbeeld allerlei normen wanneer er milieuaspecten moeten worden afgewogen (wat vaak het geval zal zijn). Veelal heeft men te maken met afstandsnormen (hinder, veiligheid), geluidszoneringen (van wegen en industrieterreinen) en milieuaspecten (luchtkwaliteit e.d.). Op die onderwerpen gaan wij hier niet in. Zij komen aan de orde bij de bespreking van de desbetreffende wetgeving.

Ook dienen gemeenten bij het maken van bestemmingsplannen de algemene regels van Rijk en provincie in acht te nemen. In dat verband noemden we hiervoor, bij de bespreking van de structuurvisies (hoofdstuk 2 van de Wro), al het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ('Barro') en de provinciale verordening.

Goede ruimtelijke ordening

Wel wijzen wij er hier op dat bestemmingsplannen in hun algemeenheid moeten voldoen aan de open norm van een 'goede ruimtelijke ordening' (zie hierboven in de tekst van art. 3.1, lid 1 van de Wro). Dat wil zeggen dat de gemeente de diverse ruimtelijke belangen goed tegen elkaar moet afwegen, dat ze rekening moet houden met privaatrechtelijke situaties, dat ze zonder goede reden niet zomaar functies ineens kan opheffen ('wegbestemmen'), dat ze rekening moet houden met winkelaanbod en dergelijke, dat ze moet kijken naar (verkeers)ontsluitingsmogelijkheden, woningcategorieën etc..

Het maken van bestemmingsplannen is dan ook een kwestie van afstemmen, overleggen, belangen afwegen en 'finetunen'. Er zijn uiteenlopende professies bij betrokken: planologen, politici, juristen, economen, milieudeskundigen etc.. Vaak bevatten bestemmingsplantoelichtingen ook vele bijlagen met onderzoeksrapporten (bijvoorbeeld inzake windhinder, archeologie, bodemvervuiling, geluidsmetingen, verkeersonderzoeken, distributieplanologische onderzoeken (winkelaanbod en -vraag), flora- en faunaonderzoek (soorten, habitats) en vele andere soorten. Veel hangt daarbij af van het karakter van het gebied waarover het gaat.

Exploitatieplannen

Hierbij moeten de exploitatieplannen alvast apart worden vermeld. Deze op hoofdstuk 6 van de Wro gebaseerde plannen (zie hierna) moeten bij bepaalde bouwplannen worden opgesteld en lopen veelal mee met de bestemmingsplanprocedure.

Hoofdstuk 3A - Beheersverordening

Art. 3.38, lid 1 van de Wro bepaalt: "Onverminderd de gevallen waarin bij of krachtens wettelijk voorschrift een bestemmingsplan is vereist, kan de gemeenteraad in afwijking van artikel 3.1 voor die delen van het grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien, in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening vaststellen waarin het beheer van dat gebied overeenkomstig het bestaande gebruik wordt geregeld."

In deze gevallen, waarin geen ontwikkelingen worden voorzien, kan de gemeenteraad dus een verordening (beheersverordening) vaststellen in plaats van een bestemmingsplan. Tegen een beheersverordening staan, net als tegen andere soorten verordeningen, geen bezwaar- en beroepsmogelijkheden open.

14. Omgevingsrecht – Wet ruimtelijke ordening (3)

Hoofdstukken 4 en 6 van de Wet ruimtelijke ordening (algemene regels, specifieke aanwijzingen, planschade en grondexploitatie)

In dit hoofdstuk bespreken we in kort de overige hoofdstukken van de Wro over o.a. planschade en grondexploitatie.

Omgevingsrecht - Wet ruimtelijke ordening (3)

Hoofdstuk 4 - Algemene regels en specifieke aanwijzingen

Bij de bespreking van de structuurvisies (hoofdstuk 2 van de Wro) gaven we al aan dat Rijk en provincie hun belangen juridisch kunnen regelen bij amvb respectievelijk provinciale verordening. In dat verband noemden we het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ('Barro'; een amvb) en, bijvoorbeeld, de Verordening ruimte 2014 van de provincie Zuid-Holland. Deze amvb en provinciale verordening zijn gebaseerd op art. 4.1 respectievelijk 4.3 van de Wro.

Naast de mogelijkheid tot het stellen van algemene regels bij amvb en provinciale verordening, geeft hoofdstuk 4 de minister (art. 4.2 van de Wro) en gedeputeerde staten (art. 4.4 van de Wro) ook de bevoegdheid om, indien hun belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, aan de gemeenteraad aanwijzingen te geven. Het gaat om aanwijzingen om binnen een bepaalde termijn een bestemmingsplan vast te stellen volgens de bij die aanwijzingen gegeven voorschriften.

Hoofdstuk 6 - Financiële bepalingen

In dit hoofdstuk worden onder andere de planschadevergoeding en de grondexploitatie geregeld.

Planschade

Gemeenten kunnen door de vaststelling van bijvoorbeeld een bestemmingsplan de bestemming van gronden wijzigen. Dat kan ertoe leiden dat voor een grondeigenaar (bouw)mogelijkheden wegvallen. Of dat een grond- of woningeigenaar ineens wordt geconfronteerd met aanzienlijk toegenomen (bouw)mogelijkheden voor zijn buurman. Om een (extreem) voorbeeld te geven: stel u woont naast

een natuurgebied en de gemeente besluit plots om de bestemming van dat gebied te wijzigen van 'natuurgebied' naar 'vuilnisbelt'. Kortom, het is ineens mogelijk dat naast uw woning een vuilnisbelt wordt gerealiseerd.

In dergelijke gevallen kan het zijn dat u schade lijdt (bijvoorbeeld omdat uw grond minder waard wordt omdat daar ineens niets meer op gebouwd mag worden, of omdat de waarde van uw woning daalt door de kans dat ernaast een vuilnisbelt wordt gerealiseerd).

Art. 6.1 van de Wro geeft u in dat geval de mogelijkheid om het college van burgemeester en wethouders te verzoeken om vergoeding van de door u geleden schade ('planschade').

Planschade wordt niet zomaar vergoed. Er dient aan allerlei criteria te zijn voldaan om voor vergoeding in aanmerking te komen. Zo blijft binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade voor uw rekening (art. 6.2 van de Wro). En ook mag de schadeoorzaak (het bestemmingsplan) niet voorzienbaar zijn geweest. Als u uw woning koopt op het moment dat er al een (voor)ontwerpbestemmingsplan ter inzage heeft gelegen waarin al over een vuilnisbelt wordt gesproken, dan was de schadeoorzaak voor u voorzienbaar: U had het kunnen zien aankomen.

Het Besluit ruimtelijke ordening ('Bro') geeft in afdeling 6.1 verdere regels over planschade en over de aanvraagprocedure. Gemeenten dienen op grond daarvan o.a. een (planschadeprocedure)verordening vast te stellen op basis waarvan zij een onafhankelijke adviseur benoemen die burgemeester en wethouders adviseert over het verzoek om vergoeding van planschade.

In de meeste gevallen dient het verzoek om planschadevergoeding te worden ingediend binnen 5 jaar na het onherroepelijk worden van de schadeoorzaak (het bestemmingsplan).

Grondexploitatie

Op grond van art. 6.12, lid 1 van de Wro moet de gemeenteraad een exploitatieplan vaststellen voor gronden waarop een bij amvb aangewezen soort bouwplan is voorgenomen. Die amvb is het Besluit ruimtelijke ordening ('Bro'). Het Bro noemt deze bouwplannen in afdeling 6.2. Daar wordt o.a. genoemd een bouwplan voor de bouw van een of meer woningen (art. 6.2.1, onder a van het Bro).

Een exploitatieplan beschrijft de kosten en opbrengsten van grondexploitatie (oftewel van het gereed maken en de uitgifte van gronden voor de realisatie van bouwplannen). De gemeente maakt kosten bij die exploitatie ('exploitatiekosten'). Zij dient o.a. plannen te ontwikkelen en voorzieningen te

realiseren (het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte). Anderzijds genereert de exploitatie inkomsten (opbrengsten van gronduitgifte, subsidies e.d.).

Deze kosten en opbrengsten worden vooraf in kaart gebracht in een exploitatieplan. Na vaststelling van dat exploitatieplan dient het ten minste eenmaal per jaar te worden herzien totdat de in het plan voorziene werken, werkzaamheden en bouwwerken zijn gerealiseerd (art. 6.15, lid 1 van de Wro). In afdeling 6.2 van het Bro wordt omschreven welke kosten en opbrengsten moeten worden opgenomen in het exploitatieplan. Op het Bro is vervolgens weer een ministeriële regeling, de 'Regeling plankosten exploitatieplan', gebaseerd die regelt welke - en tot welke hoogte - plankosten mogen worden verhaald (zoals kosten van het opstellen van bijvoorbeeld het bestemmingsplan).

Een van de functies van het exploitatieplan is om de exploitatiekosten toe te rekenen aan de bij de ontwikkeling betrokken gronden. De gemeente (die de kosten veelal maakt) verhaalt de kosten op de ontwikkelaars die willen bouwen op deze gronden door aan de aan hen te verlenen omgevingsvergunningen het voorschrift te verbinden dat zij een exploitatiebijdrage aan de gemeente verschuldigd zijn (art. 6.17 van de Wro).

De procedure tot vaststelling van het exploitatieplan loopt mee met die tot vaststelling van het bestemmingsplan waar het betrekking op heeft. Op de voorbereiding ervan is, net als op die van het bestemmingsplan, de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure ('uov') van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing (art. 6.14 van de Wro). En het wordt gelijktijdig bekendgemaakt met het bestemmingsplan waarop het betrekking heeft (art. 6.12, lid 4 van de Wro).

Een exploitatieplan hoeft niet te worden opgesteld als het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of de vergunning begrepen gronden anderszins verzekerd is (art. 6.12, lid 2 van de Wro). Daarvan is sprake als de gemeente met de private partijen (projectontwikkelaars) een overeenkomst heeft gesloten over de kosten van voorzieningen.

Hoofdstukken 7 tot en met 10

Deze hoofdstukken laten wij onbesproken. Hoofdstuk 8, inzake beroep, hebben we al kort besproken bij de beroepsmogelijkheden tegen het bestemmingsplan.

15. Omgevingsrecht – Woningwet

Overzicht en hoofdstukken I en II van de Woningwet (Bouwbesluit 2012, bouwverordening, welstand)

In dit hoofdstuk bespreken we enkele onderdelen van de Woningwet (Bouwbesluit 2012, bouwverordening, welstand).

Omgevingsrecht - Woningwet

De Woningwet ('Ww') is o.a. grondslag voor enkele belangrijke omgevingsrechtelijke regelingen. Het gaat met name om het Bouwbesluit 2012, de gemeentelijke bouwverordening en de gemeentelijke welstandsnota.

De Ww is een van oudsher bekende wet. De Ww is in de loop der tijd echter steeds meer uitgekleeft. Dat wil zeggen dat steeds meer regelingen en bepalingen uit de Ww zijn overgeheveld naar andere (recentere) wetten.

Een voorbeeld van dit 'uitkleden' is de regeling over de bouwvergunning. Deze stond altijd in de Ww maar is in 2010 geïntegreerd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo'). Dit heeft tot gevolg dat de bespreking van de Ww hier relatief kort kan blijven.

Overzicht

De Ww bestaat uit de volgende hoofdstukken:

- I. Algemene bepalingen
- II. Voorschriften betreffende het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken, het gebruik, het slopen en de welstand
- III. Bijzondere bepalingen
 - IIIa. Wooncoöperaties
- IV. Toegelaten instellingen
- V. Voorzieningen in de woningbehoefte
- VI. Bestuursrechtelijke handhaving
- VII. Voorzieningen in geval van buitengewone omstandigheden
- VIII. Dwang- en strafbepalingen
- IX. Slot- en overgangsbepalingen

Amvb's en andere regelingen

Voor zover voor het omgevingsrecht van belang, zijn de volgende regelingen gebaseerd op de Ww:

- het Bouwbesluit 2012,
- diverse gemeentelijke bouwverordeningen
- de gemeentelijke welstandsnota

Andere onderwerpen dan omgevingsrechtelijke

Uit de hoofdstukken van de Ww blijkt dat er veel niet-omgevingsrechtelijke onderwerpen in worden geregeld (hoewel het natuurlijk van je definitie afhangt of je deze al dan niet tot het omgevingsrecht zou willen rekenen). Het gaat o.a. om de wooncoöperaties en handhaving. Wij laten die onderwerpen hier onbesproken.

Hieronder bespreken we kort de hoofdstukken I en II van de Ww.

Hoofdstuk I - Algemene bepalingen

In dit hoofdstuk worden in art. 1, lid 1 enkele begrippen gedefinieerd.

Ook wordt in dit hoofdstuk o.a. bepaald dat de eigenaar en bouwer van een bouwwerk er zorg voor draagt dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt (art. 1a).

Hoofdstuk II - Voorschriften betreffende het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken, het gebruik, het slopen en de welstand

Bouwbesluit 2012

Hoofdstuk II van de Ww bevat o.a. het artikel (art. 2) dat grondslag vormt voor het Bouwbesluit 2012.

Het Bouwbesluit 2012 is o.a. toetsingskader voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor het bouwen (de oude bouwvergunning). Dat is geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo').

Het Bouwbesluit 2012 is een zeer omvangrijke regeling, die bovendien erg technisch is.

Gemeentelijke bouwverordening

Hoofdstuk II van de Ww bevat ook het artikel (art. 8) dat de grondslag vormt voor de gemeentelijke bouwverordeningen.

De gemeentelijke bouwverordening is, net als het Bouwbesluit 2012, o.a. toetsingskader voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor het bouwen (de oude bouwvergunning). Dat is eveneens geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo').

Art. 8 van de Ww bepaalt welke onderwerpen er mogen worden geregeld in de bouwverordening.

Welstand

Hoofdstuk II van de Ww bevat ten slotte het artikel (art. 12a) dat grondslag vormt voor de gemeentelijke welstandsnota.

De gemeentelijke welstandsnota is, net als het Bouwbesluit 2012 en de bouwverordening, o.a. toetsingskader voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor het bouwen (de oude bouwvergunning). Dat is eveneens geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo').

Werking criteria niet enkel via vergunningverlening

Opgemerkt moet nog worden dat Bouwbesluit 2012, bouwverordening en welstandsnota niet alleen maar toetsingscriteria zijn voor de verlening van omgevingsvergunningen. Anders gezegd: de voorschriften uit deze regelingen werken niet alleen maar door via de vergunningstoets maar werken ook zelfstandig. De artt. 1b, 7b en 12 van de Ww bepalen namelijk dat het - kort gesteld - verboden is om een bouwwerk te bouwen of in stand te laten dat niet voldoet aan de voorschriften en criteria uit deze regelingen. Dit is met name van belang voor de handhaving van deze voorschriften. Op handhaving gaan we hier echter verder niet in.

Overige hoofdstukken van de Ww

Deze hoofdstukken laten wij hier vooralsnog onbesproken.

16. Omgevingsrecht – Wet milieubeheer (1)

Hoofdstuk 1 van de Wet milieubeheer (inhoudsopgave, op de Wm gebaseerde amvb's en regelingen, het begrip 'inrichting')

Dit hoofdstuk gaat over de Wm (inhoudsopgave, op de Wm gebaseerde amvb's en regelingen, en het begrip 'inrichting')

Omgevingsrecht - Wet milieubeheer

De Wet milieubeheer ('Wm') is een zeer omvangrijke wet. Ze is o.a. grondslag voor milieubeleidsplannen en -programma's, voor de regeling inzake luchtkwaliteit, voor het Besluit milieueffectrapportage en voor het Activiteitenbesluit.

Ook de milieuvergunning was voorheen in de Wm geregeld. Maar net zoals de voormalige bouwvergunning uit de Woningwet is geïntegreerd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo'), is dat het geval met de milieuvergunning.

Veel milieuregelgeving komt uit Europa (EU). Bij de bespreking van de Wm zullen we dan ook enkele Europese richtlijnen tegenkomen. Die richtlijnen zijn opgenomen ('omgezet') in Nederlandse regelgeving, zoals in de Wm en daarop gebaseerde regelgeving (amvb's e.d.).

We zullen slechts enkele onderwerpen en hoofdstukken uit de Wm bespreken. Wel geven we eerst een volledig overzicht van de hoofdstukken van de Wm.

Overzicht

De Wm bevat de volgende hoofdstukken:

1. Algemeen
2. Zelfstandige bestuursorganen en adviesorganen
3. Internationale zaken (bevat geen artikelen: 'gereserveerd')
4. Plannen
5. Milieukwaliteitseisen
6. Milieuzonering (bevat geen artikelen: 'gereserveerd')
7. Milieueffectrapportage

8. Inrichtingen
9. Stoffen en producten
10. Afvalstoffen
11. Geluid
- 11a. Andere handelingen
12. Verslag-, registratie- en meetverplichtingen
13. Procedure voor vergunningen en ontheffingen
14. Coördinatie
15. Financiële bepalingen
16. Handel in emissierechten
17. Maatregelen in bijzondere omstandigheden
18. Handhaving
19. Openbaarheid van milieu-informatie
20. Inwerkingtreding en rechtsbescherming
21. Verdere bepalingen
22. Slotbepalingen

Op de Wm zijn bijzonder veel amvb's en andere regelingen gebaseerd. Een overzicht is te zien op www.overheid.nl bij de wetsinformatie. Wij zullen er daarvan slechts enkele bespreken:

- het Besluit ruimtelijke ordening ('Bro')
- het Activiteitenbesluit
- het Besluit milieueffectrapportage ('Besluit m.e.r.')
- het Besluit externe veiligheid inrichtingen ('Bevi')
- het Besluit externe veiligheid buisleidingen
- het Besluit externe veiligheid transportroutes
- het Besluit niet in betekende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen)
- het Besluit derogatie (luchtkwaliteitseisen)
- de Regeling niet in betekende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen)
- de Regeling projectsaldering luchtkwaliteit 2007
- het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit ('NSL')
- het Besluit verlenging NSL
- het Besluit tweede verlenging NSL

Gezien de omvang van de Wm en de bijbehorende regelgeving moeten we keuzes maken. We hebben ervoor gekozen om de hoofdstukken 1, 5, 7 en 8 van de Wm en enkele daarop gebaseerde

regelgevingen in grote lijnen te bespreken. Deze onderwerpen zijn de meest voorkomende en bekende in het omgevingsrecht (hoewel dat natuurlijk afhangt van het ingenomen perspectief). Zij hebben ook de meeste relaties met de andere door ons besproken en nog te bespreken omgevingsrechtelijke onderwerpen.

Hoofdstuk 1 - Algemeen

Definitie 'inrichting'

In dit hoofdstuk worden in art. 1, lid 1 enkele definities gegeven. We noemen er een die van groot belang is omdat ze centraal staat in het milieurecht:

"inrichting: elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht."

Voorbeelden van inrichtingen zijn: fabrieken, ziekenhuizen, horecabedrijven, etc..

Rechtspraak

Het is niet altijd duidelijk of een bepaalde activiteit onder de definitie valt. Uit de rechtspraak (jurisprudentie) kan worden afgeleid dat van een inrichting kan worden gesproken als een activiteit gedurende een bepaalde periode of regelmatig op dezelfde locatie bedrijfsmatig wordt verricht. Deze invulling van de definitie is nog steeds niet erg concreet. Het begrip 'inrichting' komt dan ook veel aan de orde in de rechtspraak.

Inrichting in de zin van de Wm

Als een activiteit onder de reikwijdte van de genoemde definitie 'inrichting' valt, staat daarmee nog niet vast dat sprake is van een 'inrichting in de zin van de Wm'. Daarvoor moet een extra stap worden gezet. Voor die stap is art. 1, lid 4 van de Wm van belang. Dat artikellid bepaalt o.a.:

"Elders in deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt onder inrichting verstaan een inrichting, behorende tot een categorie die krachtens het derde lid is aangewezen."

Lid 4 verwijst dus naar lid 3:

Art. 1, lid 3 van de Wm bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur categorieën van inrichtingen worden aangewezen, die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. Deze amvb is het Besluit omgevingsrecht ('Bor').

In art. 2.1, lid 1 van het Bor wordt verwezen naar bijlage I, onderdelen B en C, bij het Bor. Daar worden de bedoelde categorieën omschreven.

Inrichtingen in de zin van de Wm zijn dus de in bijlage I, onderdelen B en C omschreven inrichtingen.

Gevolgen

Als sprake is van een inrichting in de zin van de Wm, brengt dat allerlei juridische gevolgen met zich mee. Wij zullen daarop verder ingaan bij de bespreking van hoofdstuk 8 van de Wm (en het Activiteitenbesluit) en bij de bespreking van de omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten (zie de hoofdstukken over de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht).

17. Omgevingsrecht – Wet milieubeheer (2)

Hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer (milieukwaliteitseisen, luchtkwaliteit)

In dit hoofdstuk bespreken we hoofdstuk 5 van de Wm. Dat hoofdstuk gaat o.a. over luchtkwaliteit.

Omgevingsrecht - Wet milieubeheer (2)

Hoofdstuk 5 - Milieukwaliteitseisen

Titel 5.1 van de Wm

Op deze titel gaan we niet uitgebreid in. Wel vermelden we dat op art. 5.1 van de Wm o.a. de volgende amvb's zijn gebaseerd:

- het Besluit externe veiligheid inrichtingen ('Bevi')
- het Besluit externe veiligheid buisleidingen
- het Besluit externe veiligheid transportroutes

Deze amvb's bepalen in welke situaties hun voorschriften van toepassing zijn bij bepaalde door bestuursorganen te nemen besluiten (zoals de vaststelling van een bestemmingsplan of de verlening van een vergunning voor milieuactiviteiten of de activiteit afwijken van een bestemmingsplan).

Uit de naamgeving van deze amvb's blijkt al enigszins waar ze over gaan. Is in (de nabijheid van) een gebied waarop bijvoorbeeld een bestemmingsplan betrekking heeft, een inrichting, buisleiding of transportroute in de zin van deze amvb's aanwezig, dan dient rekening te worden gehouden met de regels in deze amvb's.

Titel 5.2 van de Wm

Deze titel (titel 5.2: 'Luchtkwaliteitseisen') bespreken we iets uitgebreider. Ze geldt ten aanzien van de kwaliteit van de buitenlucht. Ze is gebaseerd op Europese regelgeving.

Achtergrond: Europa en het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

Op grond van Europese regelgeving (richtlijnen) uit de jaren '90 van de vorige eeuw diende Nederland met ingang van bepaalde datums te voldoen aan zekere luchtkwaliteitseisen voor diverse luchtverontreinigende stoffen (o.a. zwaveldioxide, lood, fijnstof (zwevende deeltjes: 'PM10'), stikstofdioxide e.d.). Voor fijnstof (PM10) was die datum 1 januari 2005. Voor stikstofdioxide was dat 1 januari 2010.

In 2008 had Nederland de eisen voor fijnstof (PM10) in sommige delen van het land niet gehaald. Tevens voorzag Nederland toen dat zij de per 2010 geldende eisen voor stikstofdioxide evenmin zou gaan halen.

Deze problematiek is vervolgens aan de orde gekomen in het kader van een evaluatie van de Europese regels over luchtkwaliteit van de Europese Commissie. Tegelijkertijd werd een voorstel gepresenteerd voor een nieuwe luchtkwaliteitsrichtlijn: Europese richtlijn 2008/50/EG.

In deze nieuwe Europese richtlijn (2008/50/EG) zijn wederom eisen met betrekking tot luchtverontreinigende stoffen gesteld. Hierbij is bepaald dat voor het behalen van de eisen voor fijnstof (PM10) vrijstelling, en voor de eisen voor stikstofdioxide uitstel zou kunnen worden verkregen. Voorwaarde daarvoor was wel dat door Nederland een luchtkwaliteitsprogramma zou worden vastgesteld. Daarin zouden maatregelen moeten worden opgenomen om alsnog voor een bepaalde datum aan de desbetreffende luchtkwaliteitseisen te kunnen voldoen.

Nederland heeft vervolgens een luchtkwaliteitsprogramma vastgesteld: het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit ('NSL').

Aansluitend heeft Nederland van de Europese Commissie (bij beschikking van 7 april 2009) uitstel gekregen voor het voldoen aan de eisen voor stikstofdioxide. Dat uitstel gold tot en met 31 december 2014. Voor het voldoen aan de eisen voor fijnstof (PM10) kreeg Nederland vrijstelling tot en met 10 juni 2011. Dit uitstel en deze vrijstelling golden voor bepaalde zones en agglomeraties in het land.

De beschikking van de Europese Commissie heeft geen betrekking op de andere luchtverontreinigende stoffen die in de Europese richtlijn worden geregeld.

Titel 5.2 en bijlage 2 bij de Wm: eisen ten aanzien van luchtverontreinigende stoffen

Het eerste artikel van deze titel, art. 5.6, bepaalt dat ten aanzien van de kwaliteit van de buitenlucht titel 5.2 en bijlage 2 bij de Wm gelden.

In bijlage 2 bij de Wm zijn de door Europa vastgesteld eisen ('waarden') genoemd die gelden ten aanzien van de daar genoemde luchtverontreinigende stoffen (zwaveldioxide, stikstofdioxide, stikstofoxiden, fijnstof (zwevende deeltjes: PM_{2,5} en PM₁₀), lood, koolmonoxide, benzeen, ozon, arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen). In de bijlage is tevens geregeld per wanneer die eisen gelden (veelal 1 januari 2010).

In die bijlage is tevens het door Europa vergunde uitstel met betrekking tot stikstofdioxide, en de vergunde vrijstelling met betrekking tot fijnstof (PM₁₀) geregeld. Zie daarvoor de voorschriften 2.1a (stikstofdioxide) en 4.2 (PM₁₀) van de bijlage. In die voorschriften wordt verwezen naar een amvb. Die amvb is het 'Besluit derogatie (luchtkwaliteitseisen)'.

Titel 5.2 van de Wm: het NSL

Het hierboven besproken NSL is gebaseerd op art. 5.12 van de Wm. In dat artikel is bepaald dat het voor een periode van 5 jaar geldt.

Het NSL is inmiddels twee maal verlengd. Een eerste maal in 2014 (het 'Besluit verlenging NSL'). Daarbij is het NSL verlengd tot en met 31 december 2016. De tweede maal is het NSL verlengd in 2016 (het 'Besluit tweede verlenging NSL'). Daarbij is het NSL verlengd tot het moment waarop de nieuwe Omgevingswet in werking treedt. Inwerkingtreding van de Omgevingswet is voorzien per 2021.

Gevolgen voor ruimtelijke besluiten, zoals het bestemmingsplan

Art. 5.16 van de Wm stelt bepaalde eisen aan bestuursorganen die o.a. een bestemmingsplan willen vaststellen of een omgevingsvergunning voor o.a. milieuoactiviteiten of afwijking van een bestemmingsplan willen verlenen. Deze bestuursorganen dienen aannemelijk te maken dat zij voldoen aan de luchtkwaliteitseisen die zijn opgenomen in bijlage 2 bij de Wm. Hierbij gelden salderingsmogelijkheden (de saldering van negatieve effecten op de luchtkwaliteit ten gevolge van het besluit met positieve effecten van maatregelen die worden genomen: zie art. 5.16, lid 5 van de Wm en de 'Regeling projectsaldering luchtkwaliteit 2007').

Wordt ten gevolge van het besluit (zoals het bestemmingsplan of de omgevingsvergunning) niet voldaan aan de luchtkwaliteitseisen ten aanzien van stikstofdioxide en/of fijnstof (PM10), dan moet de vraag worden gesteld of de overschrijding van de desbetreffende waarden binnen het criterium 'niet in betekenende mate' blijft (art. 5.16, lid 1 onder c van de Wm). Draagt het besluit niet in betekenende mate bij aan de concentratie van stikstofdioxide of fijnstof (PM10) in de buitenlucht, dan voldoet het bestuursorgaan desondanks aan de luchtkwaliteitseisen. Een 'niet-in-betekenende-mate-overschrijding' wordt namelijk geacht te zijn verdisconteerd in de maatregelen die zijn opgenomen in het NSL.

Het criterium 'niet in betekenende mate' is uitgewerkt in het 'Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen)'. Art. 2 van die amvb koppelt de 'niet-in-betekenende-mate-regeling' expliciet aan het NSL.

Art. 4 van het 'Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen)' bepaalt dat bij ministeriële regeling categorieën van gevallen kunnen worden aangewezen, waarin de uitoefening van een of meer bevoegdheden of toepassing van een of meer wettelijke voorschriften in ieder geval niet in betekenende mate bijdraagt. Die ministeriële regeling is de 'Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen)'. In de bijlage bij die regeling worden categorieën van projecten genoemd. Zie bijvoorbeeld bijlage 3A, voorschrift 3A.2: *"(...) woningbouwlocaties, indien een dergelijke locatie, in geval van één ontsluitingsweg, netto niet meer dan 1500 nieuwe woningen omvat, dan wel, in geval van twee ontsluitingswegen met een gelijkmatige verkeersverdeling, netto niet meer dan 3000 woningen omvat."*

Voldoet het project ook niet aan het 'niet-in-betekenende-mate-criterium', dan zal moeten worden gekeken of het is opgenomen in het NSL. Is ook dat niet het geval, dan wordt niet voldaan aan de luchtkwaliteitsregelgeving. Dat zou reden kunnen zijn voor de bestuursrechter om bijvoorbeeld een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan te vernietigen.

Het verlopen van de datums m.b.t. fijnstof (PM10) en stikstofdioxide

Zoals opgemerkt heeft Nederland m.b.t. stikstofdioxide uitstel gekregen tot en met 31 december 2014. Voor het voldoen aan de eisen voor PM10 kreeg Nederland vrijstelling tot en met 10 juni 2011. Die termijnen zijn inmiddels (ruimschoots) verstreken. Terwijl nog steeds niet overal aan de luchtkwaliteitseisen wordt voldaan. Dit heeft geleid tot diverse rechtszaken van o.a. Milieudefensie en tot (complexe) uitspraken van de bestuursrechter. Wij gaan daar hier niet op in. E.e.a. lijkt nog volop in ontwikkeling te zijn.

18. Omgevingsrecht – Wet milieubeheer (3)

Hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer (milieueffectrapportage)

In dit hoofdstuk bespreken we de milieueffectrapportage.

Omgevingsrecht - Wet milieubeheer (3)

Hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer ('Wm') gaat over de milieueffectrapportage.

Hoofdstuk 7 - Milieueffectrapportage

Een milieueffectrapportage heeft tot doel dat bij de totstandkoming van ruimtelijke projecten rekening wordt gehouden met milieubelangen. Bij bepaalde soorten projecten moet bij de totstandkoming van de besluitvorming met betrekking tot die belangen een milieueffectrapport worden opgesteld. In het rapport dienen verschillende alternatieven voor het project te worden afgewogen.

Europa

Hoofdstuk 7 van de Wm bevat de implementatie (opneming) van Europese regelgeving. Het gaat o.a. om:

- Europese richtlijn 2011/92/EU
- Europese richtlijn 2014/52/EU

Besluit milieueffectrapportage

Op hoofdstuk 7 van de Wm is een amvb gebaseerd: het Besluit milieueffectrapportage ('Besluit m.e.r.').

Afkortingen

Veelal worden met betrekking tot de milieueffectrapportage twee afkortingen gebruikt:

- 'm.e.r.': deze heeft betrekking op de procedure: de milieueffectrapportageprocedure
- 'MER': deze heeft betrekking op het rapport dat in het kader van de m.e.r. wordt opgesteld: het Milieu Effect Rapport.

MER

In een MER worden de milieugevolgen die omgevingsrechtelijke plannen en besluiten kunnen hebben vooraf in kaart gebracht. Daarbij is het verplicht om alternatieven voor de desbetreffende plannen en besluiten te onderzoeken. Het kan bijvoorbeeld gaan om het onderzoeken van de milieugevolgen die samenhangen met verschillende, alternatieve, tracés voor (snel)wegen of voor verschillende, alternatieve, locaties voor bedrijven. Of het kan gaan om verschillende, alternatieve, wijzen van uitvoering van een weg op een bepaald tracé, of bedrijf op een bepaalde locatie. Doel van het MER is dat op basis daarvan tot een weloverwogen plan of besluit wordt gekomen.

Activiteiten

Art. 7.2, lid 1 van de Wm bepaalt dat bij amvb activiteiten worden aangewezen:

- a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu,
- b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Deze amvb is het Besluit m.e.r. Het wijst deze activiteiten aan in art. 2, leden 1 en 2:

- voor de activiteiten onder a verwijst het naar onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r.,
- voor de activiteiten onder b verwijst het naar onderdeel D van die bijlage.

De activiteiten worden omschreven in kolom 1 ('activiteiten') bij deze onderdelen.

In de onderdelen C en D is tevens een kolom 2 opgenomen. Daarin worden drempels genoemd. Wanneer sprake is van overschrijding van zo'n drempel, is sprake van een activiteit als bedoeld in kolom 1 (zie echter de hieronder te bespreken 'vormvrije m.e.r.-beoordeling').

Plan-m.e.r. en project-m.e.r.

In hoofdstuk 7 van de Wm en in het Besluit m.e.r. wordt een onderscheid gemaakt tussen de 'plan-m.e.r.' en de 'project-m.e.r.' (de laatste wordt ook wel 'besluit-m.e.r.' genoemd). Dit hangt samen met het onderscheid tussen plannen en besluiten dat o.a. in de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. wordt gemaakt. In die onderdelen staan de plannen in kolom 3 en de besluiten in kolom 4.

Wat onder een 'plan' en/of een 'besluit' wordt verstaan, blijkt uit de omschrijvingen in de kolommen 3 en 4 van de onderdelen C en D. Het begrip 'plan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke

ordering' wordt in onderdeel A van de bijlage bij het Besluit m.e.r. wel apart gedefinieerd. Daaruit blijkt dat onder dat begrip het bestemmingsplan wordt verstaan (dat vanzelfsprekend een plan in de zin van dat artikel is), maar bijvoorbeeld ook (en dat ligt minder voor de hand; vandaar de aparte definitie) de omgevingsvergunning voor de afwijking van een bestemmingsplan.

Systeem

In grote lijnen komt het systeem op het volgende neer:

Plan-MER: m.e.r.-plicht

Voor zover het gaat om activiteiten als omschreven in kolom 1 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., waarbij de in kolom 2 omschreven drempel wordt overschreden, geldt met betrekking tot alle in kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage genoemde plannen een 'm.e.r.-plicht'. Dat betekent dat bij de voorbereiding van die plannen een 'plan-MER' moet worden opgesteld.

Project-MER: m.e.r.-plicht

Voor zover het gaat om activiteiten als omschreven in kolom 1 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r., waarbij de in kolom 2 omschreven drempel wordt overschreden, geldt met betrekking tot alle in kolom 4 van onderdeel C van de bijlage genoemde besluiten een 'm.e.r.-plicht'. Dat betekent dat bij de voorbereiding van die besluiten een 'project-MER' moet worden opgesteld.

Project-MER: m.e.r.-beoordelingsplicht

Voor zover het gaat om activiteiten als omschreven in kolom 1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., waarbij de in kolom 2 omschreven drempel wordt overschreden, geldt met betrekking tot alle in kolom 4 van onderdeel D van de bijlage genoemde besluiten een 'm.e.r.-beoordelingsplicht'. Dat betekent dat voorafgaande aan de voorbereiding van die besluiten moet worden beoordeeld of een 'project-MER' moet worden opgesteld.

Kortom:

- van een plan-m.e.r.-plicht is sprake bij plannen zoals omschreven in onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r.
- van een project-m.e.r.-plicht is sprake bij besluiten zoals omschreven in onderdeel C van de bijlage
- van een project-m.e.r.-beoordelingsplicht is sprake bij besluiten zoals omschreven in onderdeel D.

Vormvrije m.e.r.-beoordeling

Op het tot nu toe beschreven systeem moet een aanvulling worden gemaakt. Sinds de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ('HvJEG') van 15 oktober 2009 (zaak C-255/08) zijn de in kolom 2 van de de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. omschreven drempels indicatief. Dat betekent dat indien een drempel met betrekking tot de in kolom 1 genoemde activiteiten niet wordt overschreden, desondanks moet worden getoetst of niet toch sprake is van aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu. Die toets wordt in de praktijk de 'vormvrije m.e.r.-beoordeling' genoemd. Die beoordeling kan tot de conclusie leiden dat a) er geen sprake is van dergelijke negatieve gevolgen, b) daar wel sprake van is en een (formele) m.e.r.-beoordeling dient plaats te vinden, of c) daar wel sprake van is en een directe m.e.r.-plicht geldt.

Twee maal een MER

Gezien al het voorgaande moet in bepaalde gevallen dus twee maal een MER worden opgesteld: een plan-MER en een project-MER. Bij het plan-MER zal veelal sprake zijn van een locatiebeoordeling. Daarbij worden verschillende, alternatieve, tracés voor wegen, of locaties voor bijvoorbeeld bedrijven, onderzocht. Bij een project-m.e.r. zal het tracé of de locatie veelal al vaststaan. Onderzocht worden dan de verschillende, alternatieve, mogelijkheden voor uitvoering van het plan op dat tracé en/of op die locatie.

Moment dat het MER gereed moet zijn

Het plan-MER moet gereed zijn op het moment dat het ontwerp van het plan waar het betrekking op heeft ter inzage wordt gelegd (art. 7.10, lid 1 van de Wm). Met betrekking tot het project-MER bepaalt art. 7.28 van de Wm dat het bevoegd gezag een aanvraag om een besluit niet behandelt indien daarbij geen MER is overgelegd.

MER's dienen dus voorafgaande aan de desbetreffende procedures gereed te zijn.

Combinatie

Het komt voor dat plan-MER en project-MER worden gecombineerd in één document. Dat ligt dan bijvoorbeeld ten grondslag aan zowel een structuurvisie (plan-MER-deel) als het bestemmingsplan waarvoor die visie een kader vormt (project-MER-deel).

19. Omgevingsrecht – Wet milieubeheer (4)

Hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer (inrichtingen, Activiteitenbesluit)

In dit hoofdstuk bespreken we hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer ('Wm'). Dat hoofdstuk gaat over inrichtingen.

Omgevingsrecht - Wet milieubeheer (4)

Hoofdstuk 8 - Inrichtingen

Inrichtingen

Op het begrip 'inrichting' zijn we al ingegaan bij de bespreking van hoofdstuk 1 van de Wm. Daar kwamen we het in de volgende gedaanten tegen:

- 'inrichting'
- 'inrichting in de zin van de Wm': de inrichtingen die zijn opgenomen in bijlage I, onderdelen B en C bij het Besluit omgevingsrecht ('Bor')

We gaan in dit hoofdstuk verder met de laatste: de 'inrichting in de zin van de Wm'.

Twee groepen 'inrichtingen in de zin van de Wm'

We kunnen de 'inrichting in de zin van de Wm' grofweg in twee groepen verdelen:

1. vergunningplichtige inrichtingen:

Voor het oprichten, veranderen of in werking hebben van deze is een vergunning vereist. In die vergunning worden specifieke voorschriften opgenomen voor de bescherming van het milieu.

2. inrichtingen die niet vergunningplichtig zijn en waarop algemene regels van toepassing zijn (amvb's, zoals het Activiteitenbesluit).

Voor deze inrichtingen is geen vergunning vereist. Op deze inrichtingen zijn de algemene regels voor de bescherming van het milieu automatisch van toepassing. In bepaalde gevallen moeten de desbetreffende activiteiten wel worden gemeld bij de overheid ('meldingsplichtige inrichtingen').

Uitgangspunt

Uitgangspunt is dat 'inrichtingen in de zin van de Wm' onder de algemene regels vallen. Alleen bepaalde, expliciet omschreven, categorieën vallen onder de vergunningplicht. Ook in geval van vergunningplichtige inrichtingen zijn nog steeds veel algemene regels van toepassing.

Algemene regels: amvb's op grond van art. 8.40 van de Wm

Art. 8.40, lid 1 van de Wm bepaalt: *"Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld, die nodig zijn ter bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen die inrichtingen daarvoor kunnen veroorzaken. Daarbij kan worden bepaald dat daarbij gestelde regels slechts gelden in daarbij aangegeven categorieën van gevallen."*

De artt. 8.40a tot en met 8.43 van de Wm geven verdere regels met betrekking tot amvb's die op art. 8.40 worden gebaseerd.

Een van de op art. 8.40 van de Wm gebaseerde amvb's is het bekende Activiteitenbesluit. We beperken ons tot de bespreking van die amvb.

Activiteitenbesluit

Art. 1.2 van het Activiteitenbesluit omschrijft drie typen inrichtingen. Op al deze typen zijn de voorschriften van het Activiteitenbesluit automatisch van toepassing (zij het in mindere mate op de vergunningplichtige inrichtingen: type C). Het gaat om de volgende drie typen:

Inrichting type A

Dit zijn de inrichtingen waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist.

Voor dit type geldt geen meldingsplicht.

Inrichting type B

Dit zijn de inrichtingen waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist en welke niet onder type A vallen.

Voor dit type geldt een meldingsplicht

Inrichting type C

Dit zijn de vergunningsplichtige inrichtingen.

Voor bepaalde activiteiten van dit type kunnen bovendien een meldingsplicht en bepaalde bepalingen van het Activiteitenbesluit gelden.

Vergunningplicht: de omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten

In bijlage I, onderdelen B en C bij het Besluit omgevingsrecht ('Bor') staan de 'inrichtingen in de zin van de Wm'. In die bijlage wordt expliciet aangegeven wanneer zo'n inrichting vergunningplichtig is (en dus een type C is). In dat geval is voor het oprichten, veranderen of in werking hebben van zo'n inrichting een omgevingsvergunning vereist.

Art. 2.1, lid 2 van het Bor wijst nog een categorie inrichtingen aan die vergunningplichtig is. Het gaat om inrichtingen waartoe een IPPC-installatie behoort.

Op de omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten en het begrip 'IPPC-installatie' komen we te spreken in de hoofdstukken over de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo').

De 'oude' milieuvergunning

Tot de inwerkingtreding van de Wabo in 2010, was in hoofdstuk 8 van de Wm de milieuvergunning geregeld. Die regeling is in 2010 geïntegreerd in de Wabo. De milieuvergunning is opgegaan in de regeling over de omgevingsvergunning (omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten).

Gevolg is dat hoofdstuk 8 van de Wm behoorlijk is 'uitgekleed'. Het hoofdstuk vangt daarom tegenwoordig aan met art. 8.40.

20. Omgevingsrecht – Wet algemene bepalingen

omgevingsrecht (1)

Inleiding op de Wabo (inhoudsopgave, op de Wabo gebaseerde regelgeving en diverse soorten activiteiten)

Dit hoofdstuk gaat over de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo') (inhoudsopgave, op de Wabo gebaseerde regelgeving en diverse soorten activiteiten).

Omgevingsrecht - Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (1)

De Wabo gaat over de verlening van de omgevingsvergunning. Dat is een vergunning die betrekking heeft op o.a. het bouwen, het afwijken van een bestemmingsplan en (milieu)inrichtingen.

We bespreken de Wabo op een andere manier dan de eerder besproken wetten (Algemene wet bestuursrecht en Wet ruimtelijke ordening). We volgen niet de hoofdstukindeling van de Wabo maar schetsen eerst in grote lijnen het systeem van vergunningverlening onder de Wabo (in het volgende hoofdstuk) en gaan vervolgens (in latere hoofdstukken) in op de afzonderlijke toetsingskaders voor enkele onder de omgevingsvergunning te vergunnen activiteiten (zoals bouwen, afwijken van een bestemmingsplan en milieuactiviteiten). We beginnen met een inleiding.

Inleiding op de Wabo

De Wabo dateert van 2010. Ze is een soort verzamelwet waarin regelingen met betrekking tot diverse soorten vergunningen die eerst over diverse andere wetten verspreid waren, bijeengebracht zijn.

Doel van de Wabo

Voordat de Wabo bestond, hadden burgers te maken met veel verschillende soorten vergunningen. Als zij bijvoorbeeld ergens een bedrijf wilden realiseren, konden zij te maken krijgen met de verplichting om daarvoor een sloopvergunning aan te vragen (voor een eventueel te slopen gebouw op de plaats waarvan zij het bedrijf wilden realiseren), een vrijstelling van een bestemmingsplan (omdat dat bijvoorbeeld een bedrijf ter plaatse niet toestaat), een bouwvergunning, een milieuvergunning etc..

De Wabo heeft dit vereenvoudigd. Een van de basisbegrippen van de Wabo is het 'project'. In het voorbeeld zou dat zijn: het realiseren van een bedrijf. Vervolgens gaat de Wabo ervan uit dat een project uit verschillende 'activiteiten' kan bestaan: slopen, vrijstelling van het bestemmingsplan, bouwen, het oprichten en in werking hebben van een (milieu)inrichting etc.. In plaats van het moeten aanvragen van allemaal verschillende vergunningen voor deze activiteiten, kan volstaan worden met het aanvragen van één omgevingsvergunning voor het 'project'. Binnen die omgevingsvergunning worden dan de verschillende activiteiten vergund.

De voor invoering van de Wabo bestaande verplichting om voor alle afzonderlijke activiteiten een afzonderlijke vergunning aan te vragen, leidde er soms ook toe dat men die aanvragen bij allemaal verschillende instanties moest indienen. Ook dat heeft de Wabo vereenvoudigd. De aanvraag voor de omgevingsvergunning kan worden ingediend bij burgemeester en wethouders ('B en W') van de gemeente waar het project in hoofdzaak wordt uitgevoerd.

Kortom: één vergunning en één instantie waar de aanvraag om die vergunning wordt ingediend.

Voormalige vergunningssoorten

In de Wabo zijn onder andere de volgende voorheen bestaande vergunningen (c.q. besluiten) geïntegreerd:

1. de bouwvergunning (die werd voorheen geregeld in de Woningwet),
2. het projectbesluit en de ontheffing van het bestemmingsplan (deze werden voorheen geregeld in de Wet ruimtelijke ordening. Zij zijn op hun beurt de opvolgers van de bekende vrijstellingsbesluiten uit de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening, zoals de 'artikel 19-vrijstelling'),
3. de milieuvergunning (die werd voorheen geregeld in de Wet milieubeheer).

Er zijn nog meer vergunningen ondergebracht bij de Wabo (zoals de voormalige sloopvergunning, gebruiksvergunning e.a.).

De handelingen, werkzaamheden en vrijstellingen die onder deze voormalige vergunningen werden vergund, zijn in de Wabo zoals opgemerkt 'activiteiten' genoemd, en zijn als zodanig opgesomd in art. 2.1, lid 1 en art. 2.2 van de Wabo. Een middels een omgevingsvergunning te vergunnen project kan meerdere van deze activiteiten omvatten.

We geven een kort overzicht van de activiteiten in art. 2.1, lid 1 van de Wabo (in eigen woorden):

- a. de activiteit 'bouwen van een bouwwerk' (de voormalige bouwvergunning)
- b. de activiteit 'uitvoeren van een werk',
- c. de activiteit 'afwijken van een bestemmingsplan' (het voormalige projectbesluit),
- d. de activiteit 'gebruiken van een bouwwerk (i.v.m. de brandveiligheid),
- e. de milieuactiviteit (de voormalige milieuvergunning),
- f. de activiteit 'slopen van een rijksmonument',
- g. de activiteit 'slopen van een bouwwerk',
- h. de activiteit 'slopen in een beschermd stads- of dorpsgezicht',
- i. een andere bij amvb (het Besluit omgevingsrecht) aangewezen activiteit.

Art. 2.2 van de Wabo wijst nog meer activiteiten aan. Daarbij gaat het om activiteiten ten aanzien waarvan in een provinciale of gemeentelijke verordening is bepaald dat daar een vergunning of ontheffing voor vereist is. Deze worden eveneens middels een omgevingsvergunning verleend.

Een enkele omgevingsvergunning kan zoals opgemerkt meerdere van deze activiteiten omvatten.

In de volgende hoofdstukken zullen wij enkel ingaan op de activiteiten a, c en e van art. 2.1, lid 1 van de Wabo (de activiteiten bouwen, afwijken van een bestemmingsplan en de milieuactiviteit).

Inhoud van de Wabo

De Wabo bestaat uit de volgende hoofdstukken:

1. Begripsbepalingen
2. De omgevingsvergunning
3. Voorbereidingsprocedures
4. Financiële bepalingen
5. Uitvoering en handhaving
6. Inwerkingtreding beschikkingen en rechtsbescherming
7. Verdere bepalingen
8. Overgangs- en slotbepalingen

Amvb's en ministeriële regelingen

Op de Wabo zijn o.a. de volgende amvb's en ministeriële regelingen gebaseerd:

- het Besluit omgevingsrecht ('Bor')
- de Regeling omgevingsrecht ('Mor')
- de Regeling landelijke voorziening Omgevingsloket Online

Andere wet- en regelgeving

Zoals opgemerkt, zullen we later nader ingaan op drie activiteiten (bouwen, afwijken van het bestemmingsplan en milieuactiviteiten). Daarbij zal de volgende wet- en regelgeving eveneens van belang zijn:

Inzake het bouwen:

- de Woningwet ('Ww')
- het op de Ww gebaseerde Bouwbesluit 2012

Inzake het afwijken van het bestemmingsplan

- de Wet ruimtelijke ordening ('Wro')

Inzake milieuactiviteiten:

- de Wet milieubeheer ('Wm'),
- het op de Wm gebaseerde Activiteitenbesluit.

21. Omgevingsrecht – Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (2)

Vergunningverlening in het algemeen en voorbereidingsprocedures (hoofdstukken 2 en 3 van de Wabo)

Dit hoofdstuk gaat over de hoofdstukken 2 en 3 van de Wabo (vergunningverlening in het algemeen en voorbereidingsprocedures).

Omgevingsrecht - Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (2)

In dit hoofdstuk bespreken we de procedure tot verlening van de omgevingsvergunning in het algemeen. Daarbij maken we nog geen onderscheid tussen de verschillende activiteiten. In de volgende hoofdstukken gaan we in op de afzonderlijke activiteiten en de criteria die gelden voor het vergunnen daarvan.

Vergunningverlening in het algemeen

We vatten wat we in het vorige hoofdstuk bespraken nog eens samen:

- een omgevingsvergunning heeft betrekking op een 'project'
- een project kan meerdere 'activiteiten' omvatten
- een omgevingsvergunning kan (maar hoeft niet) betrekking (te) hebben op meerdere activiteiten
- activiteiten zijn o.a. het bouwen, het afwijken van een bestemmingsplan, milieuactiviteiten.

Hoofdstukken 2 en 3

De procedure met betrekking tot het aanvragen, beoordelen en verlenen van de omgevingsvergunning is geregeld in de hoofdstukken 2 en 3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo').

Vergunningplicht

De vergunningplicht met betrekking tot het uitvoeren van bepaalde 'activiteiten' is in de art. 2.1 en 2.2 van de Wabo geregeld. Dat is gedaan in de vorm van een verbodsbepaling.

Op grond van art. 2.1, lid 1 is het verboden om zonder omgevingsvergunning een 'project' uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit de in dat artikellid omschreven activiteiten. Het artikel gebruikt hierbij overigens niet de term 'activiteiten' maar omschrijft deze (middels woorden zoals 'bouwen', 'uitvoeren', 'gebruiken', 'oprichten', 'slopen', etc.). Het gaat om de activiteiten die wij in het vorige hoofdstuk hebben genoemd (a t/m i), waaronder: bouwen, afwijken van een bestemmingsplan en milieuactiviteiten.

Op grond van art. 2.2 is het verboden om zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit een activiteit ten aanzien waarvan in een gemeentelijke of provinciale verordening is bepaald dat daarvoor een vergunning of ontheffing is vereist.

Al deze activiteiten zijn dus vergunningplichtig.

De aanvraag om een omgevingsvergunning

De aanvraag om een omgevingsvergunning moet worden ingediend bij burgemeester en wethouders ('B en W') van de gemeente waar het project in hoofdzaak zal worden uitgevoerd (art. 3.1, lid 1 van de Wabo).

Dat is ook het geval als B en W niet het bevoegd gezag zijn om op de aanvraag te beslissen. In dat geval kan de aanvrager er ook voor kiezen om de aanvraag bij het bevoegd gezag in te dienen.

Wat het bevoegd gezag is, blijkt uit art. 2.4 van de Wabo. Vaak is dat B en W. Het Besluit omgevingsrecht ('Bor') geeft hierover nadere regels in hoofdstuk 3.

De aanvraag behelst onlosmakelijke activiteiten

Op grond van art. 2.7, lid 1 van de Wabo moet de aanvrager er zorg voor dragen dat de aanvraag betrekking heeft op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project.

Fasering

In afwijking van het vereiste om onlosmakelijke activiteiten ineens aan te vragen, maakt art. 2.5 van de Wabo het mogelijk om een omgevingsvergunning in twee fasen aan te vragen.

Een andere mogelijke afwijking van het 'onlosmakelijkheidsvereiste' is dat voorafgaand aan een aanvraag m.b.t. de andere activiteiten van een project eerst een omgevingsvergunning 'afwijken van een bestemmingsplan' wordt aangevraagd. Op die manier kan de aanvrager vooraf inzicht verkrijgen in de ruimtelijk-planologische mogelijkheden van zijn projectvoornemen en hoeft hij niet meteen alle (gedetailleerde) bouw- en ontwerptekeningen gereed te maken. Als hij bijvoorbeeld een woning wil bouwen op een locatie waar het bestemmingsplan dat niet toelaat, kan hij vooraf vragen om af te mogen wijken van het bestemmingsplan. Daartoe dient hij dan een aanvraag om een omgevingsvergunning 'afwijken van een bestemmingsplan' in. Daarbij hoeft hij geen (gedetailleerde) ontwerptekeningen met betrekking tot de gewenste woning in te dienen.

Indieningsvereisten

Art. 2.8, lid 1 van de Wabo bepaalt dat een amvb regels stelt m.b.t. de wijze waarop een aanvraag om een omgevingsvergunning geschiedt, en de gegevens en bescheiden die daarbij moeten worden overgelegd door de aanvrager.

Die amvb is het Bor. De desbetreffende regels staan in hoofdstuk 4 van het Bor. In hoofdstuk 4 van het Bor wordt ook verwezen naar een ministeriële regeling. Dat is de Regeling omgevingsrecht ('Mor'). Hoofdstuk 4 van het Bor, en met name de Mor, bevatten gedetailleerde regels over de manier van indienen van de aanvraag en de gegevens die daarbij moeten worden overgelegd. Daarop gaan we hier nu niet uitgebreid in.

Wel wijzen we hier nog op art. 4.1 van het Bor dat bepaalt dat een aanvraag langs elektronische weg kan worden ingediend. Op grond van art. 1.1 van de Mor dient daarbij gebruik te worden gemaakt van de 'landelijke voorziening' in de zin van art. 7.6 van de Wabo. Die voorziening is het Omgevingsloket Online ('OLO'). Deze is nader geregeld in de 'Regeling landelijke voorziening Omgevingsloket Online'.

Het vervolg (na de aanvraag)

De Wabo kent in hoofdstuk 3 twee procedures voor de behandeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning:

1. de reguliere voorbereidingsprocedure
2. de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Uitgangspunt is dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, tenzij de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is.

De reguliere voorbereidingsprocedure

Publiceren aanvraag

De reguliere voorbereidingsprocedure procedure is geregeld in par. 3.2 van de Wabo. Deze verplicht er o.a. toe om de aanvraag te publiceren in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze.

Beslistermijn

Art. 3.9 van de Wabo bepaalt dat binnen 8 weken op de aanvraag moet worden beslist. Het bevoegd gezag kan die termijn eenmaal met 6 weken verlengen.

Vergunning van rechtswege

Belangrijk is dat art. 3.9, lid 3 van de Wabo bepaalt dat de regeling inzake de vergunning van rechtswege van toepassing is ('lex silencio positivo': de 'positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen' van par. 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht). Dat wil zeggen dat de omgevingsvergunning van rechtswege is verleend als het bevoegd gezag daarop niet tijdig heeft beslist. Hoewel de vergunning dan dus automatisch is verleend, is deze daarmee nog niet in werking getreden. Er mag dan dus nog geen gebruik van worden gemaakt. De vergunning treedt pas in werking - en mag pas worden gebruikt - als deze is bekendgemaakt (d.w.z. is gepubliceerd in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze).

De regeling inzake de vergunning van rechtswege is niet van toepassing op bepaalde milieuactiviteiten (zie art. 6.19 van het Bor).

De uitgebreide voorbereidingsprocedure

Uov

De uitgebreide voorbereidingsprocedure is geregeld in par. 3.3 van de Wabo. Daarbij wordt verwezen naar de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure ('uov') uit de Algemene wet bestuursrecht ('Awb'). Dat betekent o.a. dat tegen een ontwerp van de omgevingsvergunning zienswijzen kunnen worden ingebracht. Dat kan worden gedaan door 'eenieder' (art. 3.12, lid 5 van de Wabo).

Beslistermijn

De beslistermijn is 6 maanden vanaf de indiening van de aanvraag (art. 3.18, lid 1 van de Awb en 3.12, lid 7 van de Wabo). Deze termijn kan eenmaal met ten hoogste 6 weken worden verlengd.

Geen vergunning van rechtswege

De regeling inzake de vergunning van rechtswege is niet van toepassing (art. 3.10, lid 4 van de Awb).

De besluiten waarop de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is

De reguliere voorbereidingsprocedure is uitgangspunt, de uitgebreide is uitzondering. De uitgebreide voorbereidingsprocedure is dan ook enkel van toepassing op de in art. 3.10, lid 1 van de Wabo genoemde gevallen. Wij noemen hier slechts enkele van de genoemde gevallen:

- het geval dat de aanvraag betrekking heeft op de activiteit 'afwijken van een bestemmingsplan'
- het geval dat de aanvraag betrekking heeft op milieuactiviteiten
- een geval waarin een verklaring van geen bedenkingen is vereist (die gevallen zijn genoemd in par. 6.2 van het Bor).

De omgevingsvergunning

Voorschriften

De voor een omgevingsvergunning geldende vereisten staan in par. 2.4 van de Wabo. Daar is o.a. bepaald dat aan de vergunning voorschriften worden verboden. Art. 2.22 van de Wabo verwijst in dat verband naar het Bor. In hoofdstuk 5 van het Bor staan regels m.b.t. de aan een omgevingsvergunning te verbinden voorschriften.

Art. 2.3 van de Wabo bepaalt dat het verboden is om in strijd met deze voorschriften te handelen.

Duur

Par. 2.4 van de Wabo bevat verder nog een regeling m.b.t. aan een vergunning te verbinden termijnen en m.b.t. seizoensgebonden bouwwerken.

Verantwoordelijke

Ook is bepaald dat de vergunning geldt 'voor eenieder die het project uitvoert waarop ze betrekking heeft' (art. 2.25, lid 1 van de Wabo).

22. Omgevingsrecht – Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (3)

De omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (toetsingscriteria voor de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen)

Dit hoofdstuk gaat over de Wabo en de activiteit bouwen (toetsingscriteria voor de omgevingsvergunning voor het bouwen).

Omgevingsrecht - Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (3)

De omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen

Zoals in de vorige hoofdstukken werd opgemerkt, worden op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo') vergunningen verleend voor 'projecten'. Die projecten kunnen bestaan uit meerdere soorten 'activiteiten' (slopen, bouwen, oprichten van een milieu-inrichting, etc.). Ze kunnen ook bestaan uit een enkele activiteit (bijvoorbeeld enkel bouwen).

In dit hoofdstuk bespreken we het vergunnen van de activiteit bouwen. We doen daarbij in wezen alsof een project enkel uit die activiteit bestaat. Daarom zullen we ook spreken over 'omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen'. Eigenlijk is dat een onjuiste term. Zuiverder zou zijn om te spreken van 'omgevingsvergunning voor een project dat (enkel) bestaat uit de activiteit bouwen'.

We gaan in op de criteria en toetsingsgronden voor het vergunnen van de activiteit bouwen.

Vergunningplicht

Op grond van art. 2.1, lid 1, aanhef en onder a van de Wabo, is het verboden om zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk.

Bouwen van een bouwwerk

Bij de bespreking van de Woningwet ('Ww') zijn we de definitie van de term 'bouwen' al tegengekomen: *"plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten."*

Die definitie geldt ook voor het 'bouwen' in de zin van de Wabo.

De Ww kent geen definitie voor het begrip 'bouwwerk'. In de rechtspraak wordt voor die definitie aangesloten bij die uit de (model-)bouwverordening. Die luidt als volgt: *"elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren."*

Die definitie geldt ook voor 'bouwwerk' in de zin van de Wabo.

Vergunningvrij bouwen

In art. 2.1, lid 3 van de Wabo is bepaald dat bij amvb categorieën van activiteiten kunnen worden aangewezen waarvoor het verbod van lid 1 (het verbod om zonder vergunning te bouwen) niet geldt.

Die amvb is het Besluit omgevingsrecht ('Bor').

Voor de activiteit bouwen van een bouwwerk is art. 2.3 van het Bor van belang. Dat bepaalt dat geen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is vereist voor de in een bijlage bij het Bor omschreven bouwactiviteiten. Dit zijn de 'vergunningvrije bouwwerken'.

De bedoelde bijlage is bijlage II bij het Bor. De categorieën 'vergunningvrije bouwwerken' zijn vermeld in de artt. 2 en 3 van die bijlage (waarbij de artt. 5 en 8 van die bijlage ook van belang zijn). Het gaat o.a. om onderhoudswerkzaamheden, zonweringen, tuinmeubels, erfafscheidingen, vlaggenmasten, bijgebouwtjes, dakkapellen, speeltoestellen, vijvers, niet-constructieve verbouwingen, etc.. Voor die bouwwerken hoeft dus geen omgevingsvergunning te worden aangevraagd.

Let op:

Met betrekking tot de categorieën 'vergunningvrije bouwwerken' die zijn vermeld in art. 3 van bijlage II bij het Bor geldt weliswaar dat geen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is vereist, maar

dat betekent niet dat deze bouwwerken gebouwd kunnen worden als sprake is van strijd met het bestemmingsplan. In dat geval is een omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan vereist.

We zullen hier nader op ingaan in een volgend hoofdstuk, bij de bespreking van de omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan.

Vergunningplichtig bouwen

Voor andere bouwwerken moet wel een omgevingsvergunning worden aangevraagd. Op die gevallen richten wij ons hieronder.

Toetsing van de vergunningaanvraag

De toetsingsgronden voor de aanvraag van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, staan in art. 2.10, lid 1 van de Wabo (de gronden a t/m e).

Met betrekking tot het toetsen van een aanvraag van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, geldt een 'limitatief-imperatief' stelsel. Dat wil zeggen dat een dergelijke vergunning *moet* worden geweigerd als een (of meer) van die gronden daaraan in de weg staat, maar anderzijds *moet* worden verleend als geen van de gronden daaraan in de weg staat.

In art. 2.10, lid 1 van de Wabo zijn de toetsingsgronden dan ook geformuleerd als weigeringsgronden. De vergunningsaanvraag moet worden geweigerd als zich een (of meer) van de gronden voordoet.

De weigeringsgronden

De in art. 2.10, lid 1 van de Wabo genoemde weigeringsgronden zijn de volgende (in onze eigen woorden):

- a. het (bouwen van het) bouwwerk voldoet niet aan het Bouwbesluit 2012
- b. het (bouwen van het) bouwwerk voldoet niet aan de gemeentelijke bouwverordening
- c. er is sprake van strijd met (o.a.) het bestemmingsplan (let op: hier geldt een belangrijke uitzondering; zie hieronder bij de bespreking van deze weigeringsgrond)

- d. er is sprake van strijd met de redelijke eisen van welstand (let op: ook hier gelden uitzonderingen; zie hieronder bij de bespreking van deze weigeringsgrond)
- e. (deze grond heeft betrekking op wegtunnels. Wij gaan daar hier nu niet op in.)

We zullen de weigeringsgronden a t/m d hieronder bespreken.

Strijd met het Bouwbesluit 2012

Voldoet de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen niet aan een of meer van de voorschriften van het Bouwbesluit 2012, dan moet die vergunning worden geweigerd.

Het Bouwbesluit 2012 bespreken we in het kort al bij het hoofdstuk over de Ww. Het is gebaseerd op art. 2 van de Ww.

Het Bouwbesluit is een zeer omvangrijke en technische regeling. We zullen hem hier niet uitvoerig bespreken. We lichten er slechts enkele punten uit.

Op grond van de Ww bevat het Bouwbesluit 2012 technische voorschriften en voorschriften omtrent veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. We zien dat terug in de hoofdstukindeling van het Bouwbesluit 2012:

1. Algemene bepalingen
2. Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van veiligheid
3. Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van gezondheid
4. Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van bruikbaarheid
5. Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van energiezuinigheid en milieu, nieuwbouw
6. Voorschriften inzake installaties
7. Voorschriften inzake het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen
8. Bouw- en sloopwerkzaamheden
9. Overgangs- en slotbepalingen

Het Bouwbesluit 2012 kent met betrekking tot de diverse technische vereisten voorschriften voor nieuwbouw en voorschriften voor bestaande bouw. Voor de activiteit bouwen zijn met name de eerste van belang.

Het Bouwbesluit 2012 is niet enkel van belang voor de toetsing van aanvragen om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. Het regelt ook de vereisten en gang van zaken bij de bouw, bij het slopen, bij ingebruikneming etc.. Ook bepaalt hij aan welk technisch niveau bestaande bouwwerken moeten (blijven) voldoen (de genoemde voorschriften voor bestaande bouw).

Strijd met de bouwverordening

Voldoet de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen niet aan een of meer van de voorschriften van de gemeentelijke bouwverordening, dan moet die vergunning worden geweigerd.

De bouwverordening bespreken we ook al kort al bij het hoofdstuk over de Ww. Ze is gebaseerd op art. 8 van de Ww.

Hoewel gemeenten hun bouwverordening veelal baseren op de model-bouwverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ('VNG'), kunnen er desondanks aanzienlijke verschillen bestaan tussen de diverse gemeenten. Raadpleeg daarom altijd de versie van de betrokken gemeente.

Art. 8 van de Ww bepaalt wat in een gemeentelijke bouwverordening mag worden geregeld. Het gaat (uitsluitend) om:

- voorschriften omtrent het tegengaan van het bouwen van een bouwwerk op verontreinigde bodem
- voorschriften omtrent de samenstelling, inrichting en werkwijze van de welstandscommissie
- voorschriften over andere onderwerpen, voor zover dat bij amvb is toegestaan.

Van oudsher stonden in de gemeentelijke bouwverordening ook voorschriften van stedenbouwkundige aard. Bekend waren de parkeervoorschriften van art. 2.5.30 van de bouwverordening.

Sinds de inwerkingtreding van de Reparatiewet BZK 2014, van 19 november 2014 (Stb. 2014, 458), is de bepaling in de Ww die voorschreef dat de bouwverordening voorschriften van stedenbouwkundige aard diende te bevatten, echter geschrapt. Sindsdien mogen dergelijke voorschriften niet meer in de bouwverordening worden opgenomen (zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 mei 2015, nr. 201501295/1/R6). Bestemmingsplannen moeten tegenwoordig zelf alle stedenbouwkundige voorschriften en parkeereisen bevatten.

Strijd met het bestemmingsplan

Wij noemen deze weigeringsgrond 'strijd met het bestemmingsplan', maar zij omvat ook strijd met de beheersverordening, met het exploitatieplan, met de provinciale verordening als bedoeld in art. 4.1, lid 3 van de Wet ruimtelijke ordening ('Wro') en met de amvb als bedoeld in art. 4.3, lid 3 van de Wro (o.a. het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ('Barro')).

We beperken ons hier echter tot de strijd met het bestemmingsplan.

Het bestemmingsplan bevat voorschriften met betrekking tot het bouwen ('bouwvoorschriften') en gebruiken ('gebruiksvoorschriften') van de gronden binnen het plangebied. Wij bespraken dat al in het hoofdstuk over de Wro.

In een bestemmingsplan kan een perceel grond bijvoorbeeld de bestemming 'Wonen' hebben. Als men voor dat perceel een omgevingsvergunning aanvraagt voor het bouwen van een kantoortoren, dan voldoet de aanvraag van die vergunning niet aan de (gebruiks)voorschriften van het bestemmingsplan. Hetzelfde geldt voor een vergunning voor een 20 meter hoog gebouw waar de (bouw)voorschriften van het bestemmingsplan een maximale bouwhoogte van 10 meter bepalen.

Voldoet de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen niet aan een of meer van de voorschriften van het toepasselijke bestemmingsplan, dan moet die vergunning worden geweigerd, *tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van art. 2.12 van de Wabo.*

Art. 2.12 van de Wabo heeft betrekking op de omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan. Wij gaan daar in een later hoofdstuk op in, bij de bespreking van die omgevingsvergunning.

Hier wijzen wij er alvast op dat art. 2.10, lid 2 van de Wabo bepaalt dat indien de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen in strijd is met een bestemmingsplan, die aanvraag automatisch wordt aangemerkt als een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan.

De vergunning m.b.t. het bouwen wordt dan dus niet direct geweigerd. Eerst zal het bevoegd gezag moeten overwegen of er aanleiding is om een omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan te verlenen dan wel te weigeren.

Strijd met de redelijke eisen van welstand

Voldoet de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen niet aan een of meer welstandscriteria, dan moet die vergunning worden geweigerd, *tenzij het bevoegd gezag van oordeel is dat de omgevingsvergunning niettemin moet worden verleend.*

De welstandscriteria bespraken we ook al kort al bij het hoofdstuk over de Ww. Ze is gebaseerd op art. 12 e.v. van de Ww.

De gemeenteraad stelt op grond van art. 12a, lid 1 van de Ww een welstandsnota vast. Daarin staan o.a. de criteria voor de toetsing van aanvragen om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen.

In de meeste gemeenten is de advisering over de redelijke eisen van welstand m.b.t. aanvragen om omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen opgedragen aan een welstandscommissie.

Hierboven bespraken we al dat art. 8 van de Ww ertoe verplicht om in de gemeentelijke bouwverordening voorschriften op te nemen omtrent de samenstelling, inrichting en werkwijze van de welstandscommissie. Die commissie dient haar adviezen te baseren op de criteria die zijn opgenomen in de welstandsnota.

Zoals we schreven moet een vergunningaanvraag die niet voldoet aan de welstandscriteria worden geweigerd, tenzij het bevoegd gezag van oordeel is dat de omgevingsvergunning niettemin moet worden verleend. Het advies van de welstandscommissie is dus niet bindend. Het bevoegd gezag mag daarvan gemotiveerd afwijken.

Verder wijzen we er nog op dat art. 12, lid 2 van de Ww het voor de gemeenteraad mogelijk maakt om gebieden of categorieën bouwwerken aan te wijzen ten aanzien waarvan geen welstandscriteria gelden ('welstandsvrij bouwen').

Bibob

Art. 2.20, lid 1 van de Wabo kent overigens nog een extra weigeringsgrond voor de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. Die geldt voor het geval dat 'ernstig gevaar' bestaat dat de vergunning 'mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen' (zie art. 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur ('Wet bibob')).

Dit is geen 'imperatieve' weigeringsgrond. Het bevoegd gezag *kan* in dergelijke gevallen de vergunning weigeren.

Op deze weigeringsgrond gaan wij verder niet in.

Aanhouding

Ten slotte wijzen wij er hier nog kort op dat art. 3.3, lid 1 van de Wabo bepaalt dat de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (o.a.) moet worden aangehouden, indien er geen grond is om die vergunning te weigeren, maar voor het gebied waarin de activiteit zal worden verricht een voorbereidingsbesluit in werking is getreden, een ontwerp van een nieuw bestemmingsplan ter inzage is gelegd, een bestemmingsplan is vastgesteld of een bestemmingsplan na vaststelling is bekendgemaakt.

De vergunning wordt dan dus niet geweigerd, maar de aanvraag ervan wordt aangehouden.

Art. 3.3, lid 2 van de Wabo bepaalt tot welk tijdstip de aanhouding duurt. Daaruit blijkt dat dat veelal het moment zal zijn waarop een nieuw bestemmingsplan in werking is getreden. De aangehouden aanvraag dient dan aan dat nieuwe bestemmingsplan te worden getoetst.

Van belang is dat de aanhoudingsplicht eerder kan worden 'doorbroken' (zodat niet hoeft te worden gewacht tot de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan). Art. 3.3, lid 3 van de Wabo bepaalt namelijk dat het bevoegd gezag de omgevingsvergunning in afwijking van de aanhoudingsplicht direct kan verlenen als de activiteit niet in strijd is met het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan.

Uit het voorgaande blijkt het doel van de aanhoudingsregeling: namelijk te verhinderen dat een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen moet worden verleend op grond van het bestaande

'oude' bestemmingsplan wanneer een nieuw bestemmingsplan in procedure is dat die activiteit niet zal gaan toelaten.

Slot

Over de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen valt nog veel meer te zeggen. Dat valt echter buiten het bestek van dit hoofdstuk.

23. Omgevingsrecht – Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (4)

De omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan

Dit hoofdstuk gaat over de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo') en de activiteit afwijken van een bestemmingsplan.

De omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan

De omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan

Op grond van art. 2.1, lid 1, aanhef en onder c van de Wabo, is het verboden om zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met o.a. een bestemmingsplan.

Het artikel noemt nog meer besluiten, regels en plannen ten aanzien waarvan het verboden is om daarmee in strijd te handelen. Maar in dit hoofdstuk richten we ons tot het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan.

Beperking door een bestemmingsplan

Het bestemmingsplan kan op een aantal manieren in de weg staan aan activiteiten:

a. Gebruik in het algemeen

Via art. 2.1, lid 1, aanhef en onder c van de Wabo:

het verbiedt het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan,

b. Bouwen van een bouwwerk

Via art. 2.10, lid 1, aanhef en onder c van de Wabo:

een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen wordt geweigerd in geval van strijd met het bestemmingsplan,

c. Bouwen van een vergunningvrij bouwwerk

Via art. 2.1, lid 1, aanhef en onder c van de Wabo:

zoals we in een vorig hoofdstuk al opmerkten, geldt met betrekking tot de categorieën 'vergunningvrije bouwwerken' die zijn vermeld in art. 3 van bijlage II bij het Bor weliswaar dat geen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is vereist. Maar indien zo'n bouwwerk in strijd is met het bestemmingsplan, is het desondanks verboden op grond van art. 2.1, lid 1, aanhef en onder c van de Wabo.

De omgevingsvergunning

Om deze beperkingen door een bestemmingsplan op te heffen, kan een omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan worden aangevraagd. Grondslag daarvoor biedt art. 2.12 van de Wabo.

Het vergunnen van de gevraagde afwijking van het bestemmingsplan maakt de weg vrij voor het alsnog vergunnen van de activiteit die daarmee in strijd is.

Vergunningvrij

Net als met betrekking tot de activiteit bouwen van een bouwwerk, geldt ook voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan dat bepaalde categorieën van activiteiten vergunningvrij zijn (op grond van art. 2.1, lid 3 van de Wabo).

Deze categorieën zijn omschreven in artikel 2 van bijlage II bij het Bor. In dat artikel zijn categorieën van gevallen omschreven waarin voor 'planologische gebruiksactiviteiten' (gebruik in afwijking van een bestemmingsplan) geen omgevingsvergunning is vereist. In een vorig hoofdstuk zagen we al dat voor deze gevallen ook al geen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen van een bouwwerk was vereist.

De categorieën in artikel 2 van bijlage II bij het Bor zijn dus zowel vergunningvrij voor wat betreft de activiteit bouwen van een bouwwerk, als voor wat betreft de activiteit afwijken van een bestemmingsplan.

Dat is een verschil met artikel 3 van bijlage II bij het Bor. De daar omschreven categorieën zijn enkel vergunningvrij voor wat betreft de activiteit bouwen van een bouwwerk. Ze zijn niet vergunningvrij

voor wat betreft de activiteit afwijken van een bestemmingsplan. Voor zover die vergunningvrije bouwactiviteiten in strijd zijn met een bestemmingsplan, zal dus een omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan moeten worden aangevraagd.

Vergunningplichtig afwijken

Voor activiteiten in strijd met een bestemmingsplan die niet zijn vermeld in art. 2 van bijlage II bij het Bor, moet dus een omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan worden aangevraagd. Op die gevallen richten wij ons hieronder.

Toetsing van de vergunningaanvraag

Art. 2.12 van de Wabo bepaalt op basis van welke criteria door het bevoegd gezag een omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan kan worden verleend.

We citeren art. 2.12, lid 1 van de Wabo, voor zover van belang voor de afwijking van het bestemmingsplan:

"Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en (...) indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

- 1. met toepassing van de in het bestemmingsplan (...) opgenomen regels inzake afwijking,*
- 2. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of*
- 3. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat"*

Uit de elementen 1, 2 en 3 van het artikel blijken drie mogelijke, alternatieve, manieren om d.m.v. een omgevingsvergunning af te wijken van een bestemmingsplan.

We bespreken deze elementen hieronder:

Ad 1: Toepassing van de in het bestemmingsplan opgenomen regels inzake afwijking

Dit betreft de 'binnenplanse afwijkingsmogelijkheid'.

In dit geval bepaalt het bestemmingsplan in zijn voorschriften zelf of, en in welke gevallen, mag worden afgeweken van zijn voorschriften. Wordt op basis hiervan afgeweken, dan gebeurt dat door middel van een omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan.

Ad 2. In de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen

Deze amvb is het Bor. Art. 2.7 van het Bor verwijst naar art. 4 van bijlage II bij het Bor. In dat artikel zijn de desbetreffende gevallen aangewezen. Het gaat hier om de zogenaamde 'kruimelgevallen'.

Ad 3. Overige gevallen

In deze gevallen dient de motivering van het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan een '*ruimtelijke onderbouwing*' te bevatten.

Wat onder ruimtelijke onderbouwing moet worden begrepen, blijkt uit art. 5.20 van het Bor. Dat artikel verklaart met betrekking tot die ruimtelijke onderbouwing enkele bepalingen uit het Besluit ruimtelijke ordening ('Bro') van toepassing. Het betreft o.a. het artikel dat gaat over de toelichting bij een bestemmingsplan (art. 3.1.6 van het Bro).

Uit dat laatste blijkt dat vergaande eisen worden gesteld aan de ruimtelijke onderbouwing. De reden daarvan is dat de omgevingsvergunning op grond van art. 2.12, lid 1 onder 3 van de Wabo een volwaardig alternatief is voor de bestemmingsplanprocedure. Op basis van deze omgevingsvergunning kunnen hele woonwijken planologisch mogelijk worden gemaakt.

Beleidsvrijheid

Met betrekking tot de verlening van een omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan heeft het bevoegd gezag beleidsvrijheid (de vrijheid om belangen af te wegen).

Dat is dus anders dan wat met betrekking tot de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen geldt. In een vorig hoofdstuk zagen we dat met betrekking tot die vergunning een 'limitatief-imperatief stelsel' geldt (d.w.z. dat het bevoegd gezag *moet* verlenen als wordt voldaan aan de criteria, en *moet* weigeren als aan een van die criteria niet wordt voldaan).

Procedure vergunningverlening

De omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan wordt verleend volgens de reguliere voorbereidingsprocedure van hoofdstuk 3, par. 2 van de Wabo. We bespraken die procedure al in een vorig hoofdstuk.

Met betrekking tot de omgevingsvergunning op grond van art. 2.12, lid 1 onder 3 van de Wabo (de hierboven besproken 'overige gevallen') geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure van hoofdstuk 3, par. 3 van de Wabo (zie art. 3.10, lid 1 onder a van de Wabo). Ook deze bespraken we al in een vorig hoofdstuk. Daarbij kwam aan de orde dat op die procedure de uniforme openbare voorbereidingsprocedure ('uov') van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht ('Awb') van toepassing is. Dat betekent dat een ieder m.b.t. een ontwerp van deze omgevingsvergunning een zienswijze kan indienen.

Verder is met betrekking tot de omgevingsvergunning op grond van art. 2.12, lid 1 onder 3 van de Wabo in beginsel een verklaring van geen bedenkingen ('vvgb') vereist van de gemeenteraad (art. 6.5, lid 1 van het Bor).

De gemeenteraad kan echter categorieën gevallen aanwijzen waarin een vvgb niet is vereist. Zie bijvoorbeeld het desbetreffende besluit van de raad van de gemeente Rotterdam van 2011 ('Categorieën van gevallen waarin geen verklaring van geen bedenkingen is vereist in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)').

Slot

Over de omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan valt nog veel meer te zeggen. Dat valt echter buiten het bestek van dit hoofdstuk.

24. Omgevingsrecht – Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (5)

De omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten

Dit hoofdstuk gaat over de Wabo en milieuactiviteiten.

Omgevingsrecht - Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (5)

De omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten

In een eerder hoofdstuk (over de Wet milieubeheer; 'Wm') zijn we al ingegaan op de volgende begrippen:

- 'inrichting'
- 'inrichting in de zin van de Wm'
- inrichtingen type A, type B en type C.

We bespraken al dat uitgangspunt bij milieuactiviteiten is dat deze onder het Activiteitenbesluit vallen. Vergunningplichtigheid is uitzondering. Alleen inrichtingen type C en inrichtingen met IPPC-installaties zijn vergunningplichtig. We bespraken ook dat voor bepaalde activiteiten van vergunningplichtige inrichtingen tevens een meldingsplicht (kan) gelden en dat tevens bepaalde bepalingen van het Activiteitenbesluit van toepassing (kunnen) zijn.

Vergunningplicht

Op grond van art. 2.1, lid 1, aanhef en onder e van de Wabo, is het verboden om zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

1. het oprichten,
 2. het veranderen of veranderen van de werking of
 3. het in werking hebben
- van een inrichting.

In een vorig hoofdstuk bespraken we al dat in bijlage I, onderdelen B en C bij het Besluit omgevingsrecht ('Bor') expliciet wordt aangegeven welke inrichtingen vergunningplichtig zijn. Deze vallen dan ook onder de vergunning plicht van art. 2.1, lid 1, aanhef en onder e van de Wabo.

IPPC-installatie

Art. 2.1, lid 2 van het Bor wijst nog een categorie inrichtingen aan die vergunningplichtig zijn. Het gaat om inrichtingen waartoe een IPPC-installatie behoort.

Wat een IPPC-installatie is, wordt omschreven in art. 1.1, lid 1 van de Wabo: *"installatie voor industriële activiteiten als bedoeld in bijlage I van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PbEU L 334)"*

'IPPC' staat voor 'Integrated Prevention Pollution and Control'. De IPPC-installaties worden omschreven in bijlage I bij de richtlijn inzake industriële emissies ('IED-richtlijn').

Beoordeling van de vergunningaanvraag

Het toetsingskader voor de omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten staat in art. 2.14 van de Wabo. Het gaat om toetsingsgronden die het bevoegd gezag moet betrekken bij zijn beslissing, om toetsingsgronden waarmee het bevoegd gezag rekening moet houden bij zijn beslissing en om toetsingsgronden die het bevoegd gezag in acht moet nemen bij zijn beslissing. Het 'in acht nemen' is de meest dwingende van de drie gronden.

We vatten de toetsingsgronden kort samen. Het gaat o.a. om:

- a) het bij de beslissing 'betrekken van':
- de bestaande toestand van het milieu,
 - de gevolgen voor het milieu,
 - de redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen,
 - ingebrachte zienswijzen en adviezen,
 - de mogelijkheden tot bescherming van het milieu,
 - monitoringmaatregelen.

b) het bij de beslissing 'rekening houden met':

- het geldende milieubeleidsplan,
- het afvalbeheerplan en afvalwater,
- milieurichtwaarden als bedoeld in hoofdstuk 5 van de Wm (inzake o.a. veiligheid en luchtkwaliteit).

c) het bij de beslissing 'in acht nemen' van:

- de beste beschikbare technieken ('BBT'),
- miliegrenswaarden als bedoeld in hoofdstuk 5 van de Wm (inzake o.a. veiligheid en luchtkwaliteit) en de Wet geluidhinder,
- het geluidreductieplan,
- het waterzuiveringstechnisch advies.

Procedure

De omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten is vermeld in paragraaf 3 van hoofdstuk 3 van de Wabo (art. 3.10, lid 1 onder c). Dat betekent dat op de vergunningverlening de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. En dat betekent vervolgens weer dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure ('uov') van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht ('Awb') van toepassing is en tegen een ontwerp van de vergunning zienswijzen kunnen worden ingebracht. Hierop geldt echter een (voorwaardelijke) uitzondering voor het geval dat de vergunning niet tot nadeliger gevolgen voor het milieu leidt dan al het geval was onder de bestaande vergunning (zie art. 3.10, lid 3 van de Wabo).

Advies

Met betrekking tot de aanvraag en/of het ontwerp van de vergunning dient advies te worden ingewonnen bij bepaalde instanties, zoals (in bepaalde gevallen) de veiligheidsregio, provinciale staten, de inspecteur en/of de beheerder van een zuiveringstechnisch werk (art. 6.3 van het Bor).

Vergunningverlening

De omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten kan slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd (art. 2.14, lid 3 van de Wabo).

Bibob

Net als bij de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen het geval is, geldt voor de omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten een extra weigeringsgrond op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur ('Wet bibob') (art. 2.20, lid 1 van de Wabo). Deze weigeringsgrond geldt voor het geval dat 'ernstig gevaar' bestaat dat de vergunning 'mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen'.

Voorschriften

Par. 5.2 van het Bor bevat bepalingen over de voorschriften die aan de omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten kunnen worden verbonden.

Omgevingsvergunning beperkte milieutoets

Deze vergunning willen we hier slechts gesignaleerd hebben. Ze is gebaseerd op art. 2.1, lid 1 onder i van de Wabo. Het gaat om een 'lichtere' vergunning waaraan minder (procedurele) eisen worden gesteld.

Slot

Over de omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten valt heel veel meer te zeggen. Dat valt echter buiten het bestek van dit hoofdstuk.

25. Omgevingsrecht – Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet (afwijkingen van de Awb, ontwikkelingsgebieden en projectuitvoeringsbesluit)

Dit hoofdstuk gaat over de Chw (afwijking van de Awb, ontwikkelingsgebieden en projectuitvoeringsbesluit).

Omgevingsrecht - Crisis- en herstelwet

Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet ('Chw') dateert van 2010. Ze was aanvankelijk bedoeld om tijdelijk te voorzien in eenvoudiger procedures voor bouwprojecten. Dat teneinde een economische impuls te geven aan de bouwsector die door de crisis in zwaar weer was komen te verkeren. Inmiddels is de Chw voor onbepaalde tijd verlengd (zie de Wet 'Permanent maken Crisis- en herstelwet' van 28 maart 2013).

De Chw is intussen een 'uitgeklede' wet. Delen ervan zijn opgenomen in andere wetten (zoals de 'lex silencio positivo', oftewel 'stilzwijgende vergunningverlening', die is opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht ('Awb')). Op andere terreinen heeft de Chw zelfstandige betekenis gehouden.

We gaan hier vooral op de Chw in voor zover ze belangrijke afwijkingen kent van andere wetten.

Afwijkingen van andere wetten

In afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw wordt op punten afgeweken van het algemeen bestuursrecht. Deze afwijkingen gelden uitsluitend voor de besluitvorming met betrekking tot bepaalde soorten projecten. Op die projecten gaan we later in. Hieronder volgen eerst de afwijkingen.

Afwijkingen

De afwijkingen van het bestuursrecht zijn onder andere de volgende (behoudens uitzonderingen):

- de bestuursrechter behandelt het beroep met betrekking tot besluiten versneld,
- er kan geen pro-forma beroep worden ingesteld (de gronden van het beroep moeten direct in het beroepschrift worden opgenomen),

- na afloop van de beroepstermijn kunnen geen beroepsgronden meer worden aangevoerd,
- de bestuursrechter doet binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak.

Dit alles geldt ook in hoger beroep.

Projecten

De genoemde afwijkingen gelden uitsluitend met betrekking tot:

1. bepaalde categorieën van ruimtelijke en infrastructurele projecten,
2. bestemmingsplannen (en nadere uitvoeringsbesluiten) die betrekking hebben op ontwikkelingsgebieden in de zin van de Chw
3. projectuitvoeringsbesluiten in de zin van de Chw.

Ad 1. De bepaalde categorieën van ruimtelijke en infrastructurele projecten

Deze categorieën van ruimtelijke en infrastructurele projecten zijn opgenomen in de bijlagen I en II bij de Chw.

In bijlage I bij de Chw staan deze projecten abstract omschreven. Het gaat om 13 hoofdcategorieën. Genoemd zijn onder andere de bouw van 11 of meer woningen op basis van een omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan (cat. 3.1). En: de transformatie van langdurig leegstaande kantoren en industriële gebouwen naar andere gebruiksmogelijkheden (cat. 12.1).

In bijlage II bij de Chw worden daarnaast specifieke, concrete, projecten genoemd. Genoemd zijn onder andere de projecten 'Hofbogen Rotterdam' en 'Stadionpark Rotterdam' (ook wel 'Feyenoord City' genoemd).

Ad 2. Ontwikkelingsgebieden

De ontwikkelingsgebieden zijn geregeld in hoofdstuk 2, afdeling 1 van de Chw.

Ontwikkelingsgebieden zijn bestaande stedelijke gebieden, bestaande bedrijventerreinen of gebied ter uitbreiding van de haven van Rotterdam die bij wijze van experiment voor de duur van tien jaar als zodanig zijn aangewezen bij amvb.

De bedoelde amvb is het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet ('BuChw').

In het BuChw zijn de ontwikkelingsgebieden aangewezen in art. 2, lid 1. Genoemd wordt o.a. het Havengebied Rotterdam, inclusief de Tweede Maasvlakte (art. 2, lid 1 sub r).

Ad 3. Projectuitvoeringsbesluiten

De projectuitvoeringsbesluiten zijn geregeld in afdeling 6 van hoofdstuk 2 van de Chw.

Een projectuitvoeringsbesluit vervangt (behoudens uitzonderingen) andere soorten toestemmingen zoals vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen of anderszins (art. 2.10, lid 2 en 3 van de Chw). Voor zover een projectuitvoeringsbesluit in strijd is met een bestemmingsplan, geldt het als omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van een bestemmingsplan (art. 2.12 van de Chw).

Een projectuitvoeringsbesluit kan worden genomen ten aanzien van bepaalde projecten die zijn omschreven in art. 2.9 van de Chw. Het gaat o.a. om woningbouwprojecten met 1.500 (met één ontsluitingsweg) of 2.000 (met twee ontsluitingswegen) woningen, en om projecten van maatschappelijke betekenis die in paragraaf 4 van het BuChw zijn omschreven.

Vermelden van de afwijking

Het bevoegd gezag dient bij de bekendmaking van besluiten waarop afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing is, te vermelden dat dat het geval is. Het dient daarbij ook te vermelden dat:

- de (hoger)beroepsgronden in het (hoger)beroepschrift moeten worden opgenomen,
 - het (hoger) beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard, indien binnen de (hoger)beroepstermijn geen gronden zijn ingediend, en
 - deze na afloop van de (hoger)beroepstermijn niet meer kunnen worden aangevuld.
- (zie artt. 11 en 12 van het BuChw).

Naschrift

Deze Inleiding Omgevingsrecht voor niet-juristen is opgesteld door mr. W.J. (Willem) Brakenhoff BSc. Willem heeft Bouwkunde gestudeerd in Delft, Rechten in Rotterdam en Toegepaste Psychologie ('applied psychology') in Leiden. Hij is sinds 1995 actief in de juridische praktijk. Daarin heeft hij uiteenlopende rollen vervuld, zoals die van bouw- en aanbestedingsjurist, advocaat, bestuursjurist en adviseur. In Amsterdam is hij jarenlang partner geweest in een juristenmaatschap. Sinds 2012 is hij onder de naam BRAKENHOFF Juridische en Motivationale Oplossingen gevestigd in Rotterdam. Vanuit die onderneming combineert hij zijn juridische expertise met zijn motivationeel-psychologische kennis en ervaring. Deze combinatie zet hij in bij het voeren van (bezwaar- en beroeps)procedures, ten behoeve de oplossing van conflicten, de omgang met weerstand, het voeren van onderhandelingen en het 'overtuigen en motiveren' in het algemeen. Daarnaast vindt hij het belangrijk (en leuk!) om zijn kennis over het recht en de motivationele psychologie over te dragen aan anderen.

Auteursrechten

U mag naar believen gebruik maken van de inhoud van deze Inleiding Omgevingsrecht voor niet-juristen (zoals citeren, dupliceren, openbaar maken e.d.), mits u daarbij wel de bron noemt ('BRAKENHOFF Juridische en Motivationale Oplossingen').

Disclaimer

Ten slotte wordt nadrukkelijk opgemerkt dat u aan de inhoud van deze Inleiding Omgevingsrecht voor niet-juristen geen rechten kunt ontleen en dat BRAKENHOFF Juridische en Motivationale Oplossingen geen enkele aansprakelijkheid aanvaardt voor onjuiste informatie en/of voor fouten in de tekst. Fouten kunnen er in sluipen en bovendien worden wetten, regels en jurisprudentie regelmatig gewijzigd, herzien en/of aangevuld. Ook roerden we in deze Inleiding Omgevingsrecht voor niet-juristen de materie noodzakelijkerwijs slechts oppervlakkig aan. Dat kan ten koste gaan van nuances, uitzonderingen en dergelijke.

De tekst van deze Inleiding Omgevingsrecht voor niet-juristen is afgesloten medio januari 2018.

BRAKENHOFF

Juridische en Motivationale Oplossingen

Tulpstraat 20

3071 VS Rotterdam

WWW.BKHF.NL