

Toelichting bij het Besluit omgevingsrecht (Bor) Staatsblad 2010, 143 aangevuld met wijzigingen

Inhoudsopgave

I	Algemeen deel	2
	§ 1. Inleiding	2
	§ 2. Aanwijzing van vergunningplichtige en vergunningvrije activiteiten	3
	2.1. Inrichtingen en mijnbouwwerken	3
	2.2. Brandveilig gebruiken van een bouwwerk	3
	2.3. Vergunningvrije bouwactiviteiten	4
	2.4. Beschermdde rijksmonumenten	4
	§ 3. Het bevoegd gezag	4
	§ 4. De aanvraag	6
	4.1. De wijze van indiening	6
	4.2. De indieningsvereisten	8
	4.3. Relatie met de Wet Bibob	9
	§ 5. De inhoud van de omgevingsvergunning	10
	5.1. Voorschriften archeologische monumentenzorg	10
	5.2. Voorschriften inrichtingen en mijnbouwwerken	10
	5.3. Voorschriften ten aanzien van activiteiten in provinciale milieuverordeningen	11
	5.4. Tijdelijke vergunningen	11
	§ 6. Advies, verklaring van geen bedenkingen en bijzondere bestuurlijke verplichtingen	11
	§ 7. Handhaving	14
	7.1. Algemeen	14
	7.2. Interbestuurlijk toezicht	16
	§ 8. Bedrijfseffecten, administratieve en bestuurlijke lasten	17
	8.1. Omgevingsvergunning	17
	8.2. Handhaving	18
	8.3. Bestuurlijke lasten	18
	§ 9. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	19
	§ 10. Adviezen	19
	§ 11. Reacties op het ontwerp	20
II	De artikelen	22
	Bijlage I	56
	Bijlage II	57
	Bijlage III Transponeringstabel	104
	Toelichting bij de wijziging door Staatsblad 2010, 144 (Invoeringsbesluit Wabo)	108
	Toelichting bij de wijziging door Staatsblad 2010, 256 (Aanpassingsbesluit veiligheidsregio's)	109
	Toelichting bij de wijziging door Staatsblad 2010, 696 (Reparatiebesluit VROM)	111

I Algemeen deel

§ 1. Inleiding

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kent bij een groot aantal artikelen de verplichting of de mogelijkheid om de artikelen via een algemene maatregel van bestuur of via een ministeriële regeling uit te werken. Het onderhavige Besluit omgevingsrecht (Bor) voorziet hierin ten aanzien van de onderwerpen die bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt. In het besluit komt een grote variëteit aan onderwerpen aan de orde. In enkele gevallen worden de onderwerpen in een ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) (verder) uitgewerkt. Het gaat hierbij met name om de gegevens die bij de indiening van een aanvraag van een omgevingsvergunning moeten worden overgelegd. Het besluit en de regeling zullen gelijktijdig met de Wabo in werking treden.

Het besluit en de regeling vervangen hetgeen thans in diverse wetten, uitvoeringsbesluiten en -regelingen is geregeld. Zo zullen het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb) en het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Biab) komen te vervallen. De inhoud van deze besluiten is grotendeels overgenomen in dit besluit en in de Mor. Hierbij zijn de regels zo veel mogelijk geïntegreerd. Via een apart aanpassingsbesluit en een aparte ministeriële regeling zullen de desbetreffende besluiten en regelingen aan het Bor en de Mor worden aangepast. Evenals bij de Wabo is bij het opstellen van het besluit het uitgangspunt gehanteerd dat bepalingen die specifiek en noodzakelijk zijn voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een bepaalde activiteit, uitsluitend op die activiteit van toepassing zullen zijn.

In onderstaande toelichting worden de bepalingen veelal kort toegelicht, onder verwijzing naar de toelichting van de oorspronkelijke besluiten voor de verdere beschrijving van de achtergronden van die bepalingen. In verband hiermee is aan het slot van de toelichting een transponeringstabel opgenomen, waarin is aangegeven waaraan de desbetreffende bepaling is ontleend. Bij de opzet van het besluit is dezelfde indeling als de Wabo aangehouden. Allereerst wordt aandacht besteed aan de aanwijzing van de vergunningplichtige en van de vergunningvrije activiteiten. Vervolgens vindt een nadere uitwerking plaats van wie bevoegd gezag is voor de vergunningverlening. De volgende hoofdstukken hebben betrekking op de aanvraag om vergunning, de inhoud van de vergunning en enkele procedurele zaken, zoals de aanwijzing van adviseurs en gevallen waarin er een verklaring van geen bedenkingen is vereist. Tot slot volgt een hoofdstuk over de kwaliteitseisen handhaving. In het algemeen deel van deze toelichting zal in hoofdlijnen op deze onderwerpen worden ingegaan. In het artikelsgewijze deel zal uitgebreider bij de desbetreffende onderwerpen worden stilgestaan.

Aan het besluit is een drietal bijlagen gevoegd met betrekking tot de aanwijzing van categorieën (vergunningplichtige) inrichtingen (bijlage I), van bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist en van planologische gebruiksactiviteiten waarvoor een omgevingsvergunning kan worden verleend (bijlage II) en van categorieën inrichtingen ten aanzien waarvan de inspecteur in de gelegenheid moet worden gesteld advies uit te brengen over het ontwerp van de beschikking op de aanvraag om een omgevingsvergunning (bijlage III). Op met name bijlage II wordt na het artikelsgewijze deel in een aparte toelichting ingegaan.

§ 2. Aanwijzing van vergunningplichtige en vergunningvrije activiteiten

De aanwijzing van activiteiten waarvoor een vergunning is vereist, geschiedt momenteel deels in de wet, deels in uitvoeringsbesluiten. Zo blijkt rechtstreeks uit de Woningwet (Ww) welke bouwwerken vergunningplichtig zijn en uit de Monumentenwet 1988 (Mw) welke activiteiten met betrekking tot (voor)beschermden monumenten en beschermden stads- en dorpsgezichten vergunningplichtig zijn. Bij de Wet milieubeheer (Wm) is in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) aangewezen welke inrichtingen vergunningplichtig zijn. In dit besluit wordt bij deze systematiek aangesloten. Tevens worden in dit hoofdstuk de vergunningvrije activiteiten aangewezen. Deze aanwijzing heeft met name betrekking op bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten.

2.1. Inrichtingen en mijnbouwwerken

Als gevolg van het Activiteitenbesluit zijn (veel) minder inrichtingen vergunningplichtig op grond van de Wm. De resterende vergunningplichtige gevallen betreffen met name de inrichtingen die onder de reikwijdte van de IPPC-richtlijn vallen (de "gpbv-inrichtingen") en enkele andere categorieën omvangrijkere (BRZO) inrichtingen. De aanwijzing van de vergunningplicht van deze inrichtingen was aanvankelijk geregeld in bijlage 1 bij het Activiteitenbesluit. Deze bijlage is thans overgenomen als bijlage I bij het onderhavige besluit. Daarin is de aanwijzing samengevoegd met de aanwijzing van het bevoegd gezag voor de desbetreffende categorie inrichtingen. Hierop wordt nader ingegaan bij de toelichting op artikel 2.1.

Ten aanzien van mijnbouwwerken kunnen drie situaties worden onderscheiden. De eerste situatie betreft permanente mijnbouwwerken, die tegelijkertijd een inrichting in de zin van de Wm zijn. Het gaat meestal om installaties voor de winning van olie, gas of zout. De tweede situatie betreft tijdelijke mijnbouwwerken, die vanwege hun tijdelijkheid niet tevens een inrichting zijn. Hierbij kan gedacht worden aan (proef)boringen naar delfstoffen. Deze mijnbouwwerken vallen deels onder de algemene regels van het Besluit algemene regels milieu mijnbouw en deels onder de vergunningplicht. Op deze twee situaties is de regeling in de Wabo en § 5.2 van dit besluit van toepassing. De derde situatie betreft mijnbouwwerken in de exclusieve economische zone. Deze vallen niet onder de werkingssfeer van de Wabo. Daarop is artikel 40 van de Mijnbouwwet van toepassing.

2.2. Brandveilig gebruiken van een bouwwerk

In het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (hierna: Gebruiksbesluit) zijn de brandveiligheidsvoorschriften voor het gebruik van bouwwerken landelijk geüniformeerd. In de meeste gevallen gelden algemene regels; in sommige gevallen geldt een meldingsplicht en in enkele gevallen blijft de vergunningplicht gelden. De aanwijzing van deze vergunningplichtige gevallen vindt plaats in artikel 2.2 van het Bor.

De melding van de meldingsplichtige gevallen uit het Gebruiksbesluit zal, voor zover er sprake is van samenloop met een omgevingsvergunning (bijvoorbeeld voor het bouwen), gelijktijdig met de aanvraag voor de omgevingsvergunning kunnen plaatsvinden. Dit is verder uitgewerkt in het Gebruiksbesluit, zoals gewijzigd bij het Invoeringsbesluit Wabo.

2.3. Vergunningvrije bouwactiviteiten

Op dit moment is de categorie bouwwerken waarvoor geen bouwvergunning is vereist opgenomen in artikel 43 van de Ww. Het gaat hier onder meer om het bouwen dat tot het gewone onderhoud behoort en de bouwwerken die thans zijn aangewezen in het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb). Door de komst van de Wabo zal de grondslag voor het aanwijzen van een categorie bouwvergunningvrije bouwwerken niet langer in de Ww zijn opgenomen, maar in de Wabo. Daarnaast zal de categorie licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken komen te vervallen. Het gevolg hiervan is dat ook het Bblb komt te vervallen. De grondslag voor het bij amvb aanwijzen van bouwwerken waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist, is in de Wabo opgenomen in artikel 2.1, derde lid. Dit wordt in artikel 2.3 en bijlage II van dit besluit nader uitgewerkt. Daarin staan de vergunningvrije bouwactiviteiten opgesomd. Tevens zijn in deze bijlage de planologische gebruiksactiviteiten (voorheen de "kruimellijst") opgenomen waarvoor met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo een omgevingsvergunning kan worden verleend.

2.4 Beschermden rijksmonumenten

Activiteiten die een wijziging van een monument tot gevolg hebben, zijn vergunningplichtig ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder f, van de Wabo. Deze bepaling is overgenomen uit artikel 11 van de Mw. Vergunningvrij zijn alleen die werkzaamheden aan monumenten, die niet onder de reikwijdte van voornoemde bepaling vallen. In de Memorie van Toelichting bij de Mw stond over de vergunningplicht: "Uitsluitend voor de noodzakelijke en regelmatig terugkerende onderhoudswerkzaamheden, zoals het periodieke schilderwerk, geldt het vereiste van een vergunning niet." (Kamerstukken II 1986/87, 19 881, nr. 3, p. 20). Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat schilderwerk waarbij de kleurstelling of het verfsysteem gewijzigd wordt wel een wijziging van het monument betreft, waarvoor de vergunningplicht dus wel van toepassing is. Andere onderhoudswerkzaamheden waaraan in dit verband kan worden gedacht, zijn het leeghalen van goten en afvoeren, het incidenteel recht leggen of vervangen van dakpannen of het opstoppen van rieten daken.

§ 3. Het bevoegd gezag

De Wabo hanteert het uitgangspunt dat er per project één bevoegd gezag is dat verantwoordelijk is voor de verlening en de (bestuursrechtelijke) handhaving van de omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag besteedt hierbij aandacht aan alle aspecten van de fysieke leefomgeving die bij een project aan de orde komen. Dit bevoegd gezag beslist ook op alle aanvragen om een omgevingsvergunning die nadien worden ingediend.

Als hoofdregel kent de Wabo het bevoegd gezag toe aan burgemeester en wethouders van de gemeente waar het project (in hoofdzaak) zal worden uitgevoerd. Als uitzondering op deze hoofdregel is het mogelijk dat een ander bestuursorgaan wordt aangewezen als bevoegd gezag. Dit kunnen gedeputeerde staten van de provincie zijn, indien het project van provinciaal belang betreft, of een minister voor projecten van nationaal belang.

De aanwijzing van het bevoegd gezag geschiedt in hoofdstuk 3 van dit besluit en is ten aanzien van inrichtingen verder uitgewerkt in bijlage I bij het besluit. Bij de aanwijzing van bevoegd gezag was aanvankelijk zoveel mogelijk aangesloten bij de

bestaande verdeling van taken en bevoegdheden tussen gemeente, provincie en Rijk, zoals deze op dit moment ten aanzien van inrichtingen is neergelegd in het Ivb. Inmiddels is tussen het IPO, de VNG en het Rijk overeenstemming bereikt over een samenhangend pakket aan afspraken om de noodzakelijk geachte verbeteringen van de uitvoering van het omgevingsrecht te realiseren. Deze afspraken zijn neergelegd in een brief aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer.¹ Onderdeel van dit pakket is de decentralisatie van een groot aantal provinciale inrichtingen naar de gemeenten. Deze decentralisatie wordt in dit besluit verder uitgewerkt. Gedeputeerde staten worden alleen aangewezen als het bevoegd gezag ten aanzien van de provinciale IPPC- en BRZO-inrichtingen, die vanwege hun milieuaspecten in de huidige regeling al onder provinciaal gezag vallen. Het gaat hierbij om ca. 600 inrichtingen. Voor alle overige, thans provinciale, niet-IPPC- en niet-BRZO-inrichtingen zullen burgemeester en wethouders bevoegd gezag worden. Voor deze inrichtingen wordt een voorziening getroffen, inhoudende dat gedeputeerde staten tijdelijk een deelbevoegdheid behouden voor het milieudeel van de omgevingsvergunning. Deze deelbevoegdheid krijgt de vorm van een vvgb (zie artikel 6.7). Daarnaast behouden gedeputeerde staten de handhavingsbevoegdheid voor het milieudeel van de betreffende inrichtingen. Beide bevoegdheden zijn tijdelijk totdat de regionale uitvoeringsdiensten zijn gerealiseerd (1-1-2012).

De verdere decentralisatie zal belangrijke gevolgen hebben voor de 'bestuurlijke drukte' tussen de diverse overheden en vormt het sluitstuk van de verbetering van de uitvoering van de VROM-regelgeving. Daarnaast blijkt dat de Wabo voor de diverse overheden, met name voor de gemeenten, aanleiding is geweest het nut en de noodzaak van de diverse autonome vergunningstelsels te bezien. Deze operatie heeft in veel gevallen geleid tot een vermindering van de regeldruk op gemeentelijk niveau.

Gedeputeerde staten zijn eveneens aangewezen als bevoegd gezag in de gevallen waarin in het kader van de ruimtelijke ordening wordt besloten dat de besluitvorming over een bepaald project op provinciaal niveau plaatsvindt.

Voor een zeer klein aantal gevallen komt de bevoegdheid tot het verlenen van de omgevingsvergunning op rijksniveau te liggen. Het gaat hierbij met name om bepaalde defensie-inrichtingen en om mijnbouwwerken. De Minister van VROM is aangewezen als bevoegd gezag voor de defensie-inrichtingen en een enkele andere categorie activiteiten. De Minister van EZ is aangewezen als bevoegd gezag in die gevallen waar in hoofdzaak sprake is van een mijnbouwwerk. Indien sprake is van een inrichting in de territoriale zee, is de Minister van V&W aangewezen als bevoegd gezag. Wanneer in het kader van de ruimtelijke ordening besloten wordt dat de besluitvorming over een bepaald project op rijksniveau plaatsvindt, zal de Minister van VROM in het algemeen als bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor dat project optreden. In de bovengenoemde brief is aangegeven dat nagegaan zal worden welke vergunning- en toezichttaken van het Rijk kunnen worden overgedragen aan de regionale uitvoeringsdiensten.

In een beperkt aantal gevallen doet zich op dit moment de situatie voor dat de vergunningverlening voor een project op diverse bestuursniveaus plaatsvindt. Door de verdere decentralisatie naar de gemeenten zal deze situatie zich steeds minder voordoen. Echter, in de gevallen waarin zich dit wel voordoet, is een keuze gemaakt welk bestuursorgaan belast zal worden met de verlening van de omgevingsvergunning. Uitgangspunt is dat de vergunningverlening zo decentraal mogelijk plaatsvindt. In het geval waarin het een toestemmingsvereiste betreft voor

¹ Nadere kabinetsreactie over de handhavingsstructuur en het eindbeeld Mans/Wabo/Oosting; Kamerstukken II 2008/09, 29 383, nr. 130; Kamerstukken I 2008/09, 30 844, L.

een bepaald aspect van relatief ondergeschikt belang, is het niet wenselijk dat gedeputeerde staten of de minister bevoegd gezag voor de gehele omgevingsvergunning worden. In die gevallen zullen burgemeester en wethouders het bevoegd gezag blijven en zal in de betrokkenheid van het voormalige bevoegde bestuursorgaan op andere wijze worden voorzien (via een advies of een verklaring van geen bedenkingen). Wanneer bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van een woonwijk een provinciale uitwegvergunning nodig is, ligt het niet voor de hand dat de vergunningverlening voor de gehele woonwijk overgaat naar de provincie. In dit geval blijft de gemeente het bevoegd gezag en dient de provincie een adviesbevoegdheid ten aanzien van de uitweg te krijgen. Dit zal gelden voor de meeste toestemmingen op grond van de provinciale verordening. Een vergelijkbare situatie kan zich voordoen bij een bedrijf/inrichting waarbij sprake is van CO₂-opslag. Voor deze opslag is een omgevingsvergunning op grond van de Mijnbouwwet noodzakelijk, waarvoor de Minister van EZ is aangewezen als bevoegd gezag. In dit geval is erin voorzien dat geen verschuiving van bevoegd gezag optreedt (van gemeente of provincie naar EZ), maar is voor wat betreft de opslag voorzien in een betrokkenheid van de Minister van EZ (via een vvgb).

Wanneer een bepaald aspect van zodanige importantie is dat de vergunningverlening voor dat deel op provinciaal niveau moet (blijven) plaatsvinden, zal de vergunningverlening voor het gehele project op provinciaal niveau plaatsvinden. Dit geldt voor activiteiten met betrekking tot gesloten stortplaatsen (en de bijbehorende nazorgzone) als bedoeld in de artikelen 8.47 tot en met 8.51 van de Wm. Vanwege de vergaande juridische en financiële verantwoordelijkheid van de provincies voor het beheer van deze nazorglocaties zijn de provincies aangewezen als het bevoegd gezag op of nabij deze locaties.

De mogelijkheden van delegatie en mandaat van bevoegdheden tussen bestuursorganen, i.c. provincie en gemeente, zijn beperkt. Dit hangt samen met het eerdergenoemd uitgangspunt van één bevoegd gezag. Voor delegatie is een wettelijke grondslag noodzakelijk. In de Wabo is geen specifieke regeling van delegatie opgenomen. De algemene delegatiemogelijkheden in de Gemeentewet en Provinciewet zijn niet goed bruikbaar binnen de Wabo. Een bijzondere vorm van delegatie volgt uit artikel 8, derde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In een dergelijke regeling tussen provincies en gemeenten kan een delegatie van bevoegdheden plaatsvinden aan een openbaar lichaam dat bij die regeling is opgericht. Dit zou van betekenis kunnen zijn bij het opzetten van de regionale uitvoeringsdiensten.

Voor mandaat is in beginsel geen bijzondere wettelijke grondslag vereist, maar mandaat kan wel uitgesloten zijn vanwege de aard van de bevoegdheid of vanwege een expliciete wettelijke regeling. Mandaat aan een ondergeschikte is in beginsel mogelijk; mandaat aan een niet-ondergeschikte is alleen mogelijk mits deze instemt met de mandatering. Mandatering tussen verschillende bestuursorganen is echter slechts bij hoge uitzondering toelaatbaar en in dit geval gelet op de jurisprudentie vrijwel uitgesloten.

§ 4. De aanvraag

4.1. De wijze van indiening

Voor het doen van een aanvraag om een omgevingsvergunning kan gebruik worden gemaakt van het Omgevingsloket online. Voor degenen die hiervan geen gebruik kunnen maken, bestaat de mogelijkheid om een aanvraag op papier in te dienen. De

Minister van VROM stelt een formulier vast, dat op alle aanvragen om een omgevingsvergunning in heel Nederland van toepassing is. Iedere aanvrager en ieder bevoegd gezag is gehouden uitsluitend dit formulier te gebruiken. Het formulier bestaat uit een algemeen deel en uit een of meer bijzondere delen. Dit is een vergelijkbare opzet als het aangifteformulier voor de inkomstenbelasting. In het algemeen deel verschaft de aanvrager informatie over zichzelf, alsmede over de soort activiteiten en de locatie van die activiteiten waarvoor vergunning wordt gevraagd. In gevallen waarin de aanvraag wordt verzorgd door een gemachtigde, wordt dit ook in het algemene deel vermeld. Vervolgens bestaat het formulier uit een of meer bijzondere delen, waarvan de toepasselijkheid afhankelijk is van het project waarvoor een vergunning wordt aangevraagd. In deze bijzondere delen kan de aanvrager nadere informatie verschaffen over de aard, omvang en effecten van de aangevraagde activiteiten.

In de memorie van toelichting bij de Wabo (paragraaf 7.4) is uiteengezet dat particuliere aanvragers in principe een keuzevrijheid hebben tussen het bewandelen van de digitale of de papieren route. Hiervoor is gekozen omdat op dit moment nog niet van alle burgers gevraagd kan worden om over de geschikte apparatuur te beschikken voor het doen van een elektronische aanvraag. Voor ondernemers is een verplichting in het besluit opgenomen om hun aanvragen uitsluitend langs elektronische weg in te dienen. Deze verplichting zal echter in de eerste periode nog niet in werking treden. In overleg met de diverse brancheorganisaties is besloten om deze verplichting na verloop van twee jaar in werking te laten treden. Dit zal bij koninklijk besluit gebeuren. De verwachting is dat ondernemers na deze overgangperiode allen een elektronische aanvraag kunnen indienen. In dit verband wordt erop gewezen dat de mogelijkheid blijft bestaan om bepaalde gegevens en bescheiden schriftelijk te verstrekken (zie artikel 4.3, tweede lid).

In het besluit is wel al bepaald dat het bevoegd gezag verplicht is tot ontvangst van iedere aanvraag langs elektronische weg. Dit geldt eveneens voor de ontvangst van elektronische gegevens en bescheiden die bij de aanvraag horen.

In aansluiting op de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer bevat dit besluit en de daarop gebaseerde ministeriële regeling normen die waarborgen dat een langs elektronische weg verzonden bericht voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk is. Dit is van belang omdat met de inhoud en afkomst van een aanvraag niet moet kunnen worden gemanipuleerd. De waarborg bestaat uit eisen met betrekking tot het bestandsformaat, het verzenden als "read-only" document en het elektronisch ondertekenen. Deze eisen gelden zowel voor het elektronisch verkeer tussen het omgevingsloket en de aanvrager of diens gemachtigde, als voor het verkeer tussen het bevoegd gezag en de adviserende bestuursorganen. Ook in laatstgenoemde gevallen moet het gebruik van de elektronische weg voldoende beveiligd zijn om te voorkomen dat de inhoud of afkomst van elektronische berichten wordt gewijzigd. Het bevoegd gezag kan een langs elektronische weg verzonden bericht weigeren te aanvaarden, voor zover de betrouwbaarheid of vertrouwelijkheid van het bericht onvoldoende zijn gewaarborgd. Dit is in algemene zin geregeld in artikel 2:15, derde lid, Awb. In dat kader wordt erop gewezen dat elektronische handtekeningen in de Wet elektronische handtekening 2003 zijn gelijkgesteld aan geschreven handtekeningen en dat artikel 2:16 Awb bepaalt dat de vereiste mate van betrouwbaarheid van de ondertekening afhangt van de inhoud en het doel van het elektronische bericht. Bij de aanvraag om een omgevingsvergunning zal zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van DigiD, dat voldoende betrouwbaar wordt geacht. Bij de ontwikkeling van het digitale aanvraagformulier wordt er tevens voor gezorgd dat in het elektronisch bestand duidelijk wordt van wie elke wijziging van de gegevens afkomstig is.

4.2. De indieningsvereisten

Artikel 2.8 van de Wabo biedt de grondslag voor een geharmoniseerde regeling van de indieningsvereisten. Dit betreft de gegevens en bescheiden die bij een aanvraag om een omgevingsvergunning moeten worden verstrekt, om tot een 'ontvankelijke' aanvraag te komen. Deze regeling is uitgewerkt in artikel 4.4 van het besluit, met een nadere uitwerking in de Mor. In artikel 4.7 van het besluit is een algemene regeling opgenomen met betrekking tot het op een later tijdstip verstrekken van gegevens en bescheiden. De verstrekking van deze gegevens en bescheiden kan daardoor beter aansluiten bij de voortgang van het project. Ook deze mogelijkheid wordt in de Mor verder uitgewerkt.

De indieningsvereisten in de Mor zijn tot stand gekomen door uit bestaande regelingen te putten, zoals het Ivb en het Biab. Voor diverse toestemmingen die opgaan in de omgevingsvergunning, bestonden echter geen uitgewerkte indieningsvereisten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de toestemmingen krachtens de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Mw. Voor dit soort toestemmingen is in de praktijk een waaier aan indieningsvereisten en daarop afgestemde aanvraagformulieren ontstaan, met soms aanzienlijke verschillen per gemeente of provincie. Dankzij de integratie van de diverse toestemmingstelsels in de omgevingsvergunning en de toewijzing van de beslissingsbevoegdheid aan één bevoegd gezag per vergunning, komt er thans grotendeels een einde aan deze onoverzichtelijke situatie. Bij het opstellen van de Mor zijn alle relevante indieningsvereisten ontleend aan een brede selectie van bestaande aanvraagformulieren. Na een analyse van deze aanvraagformulieren is een database samengesteld met vragen om gegevens en bescheiden. Na een bundeling van de gelijklopende, algemene vereisten en na een selectie van de specifiek noodzakelijke vereisten per activiteit, zijn alle relevante vereisten bij elkaar gebracht in Mor. Bij het samenvoegen van de indieningsvereisten voor de diverse activiteiten is ernaar gestreefd om dubbele eisen te schrappen. Een aantal algemene gegevens en bescheiden bleken gelijklovend te zijn voor alle vergunningaanvragen. Dit betreft met name allerlei informatie over de aanvrager en over de locatie van de activiteit. Deze indieningsvereisten zijn bijeengezet in een algemeen hoofdstuk en gelden voor alle vergunningaanvragen. Daarnaast gelden voor veel activiteiten specifieke indieningsvereisten. Soms zijn die eenvoudig of globaal, soms uiterst complex of gedetailleerd. Deze aanvullende vereisten zijn in aparte hoofdstukken van de Mor opgenomen en gelden alleen voor daarbij genoemde specifieke activiteiten of categorieën van gevallen.

Uit artikel 3:2 Awb en het algemene rechtsbeginsel dat een besluit zorgvuldig moet worden genomen, volgt dat het niet mogelijk is inhoudelijk te beslissen op een aanvraag waarin de aard, omvang en effecten van de voorgenomen activiteiten onvoldoende zijn beschreven. De aanvrager is daarom gehouden om alle gegevens en bescheiden bij de aanvraag te verschaffen, die nodig zijn om het bevoegd gezag in staat te stellen een goede beoordeling van de aanvraag te maken. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de volledigheid en juistheid van de aanvraag op de schouders van de aanvrager rust. Hier staat tegenover dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor een correcte beslissing over het al dan niet verlenen van de omgevingsvergunning, binnen de gestelde termijnen.

Indien een gemeentelijke of provinciale verordening een vergunningplicht omvat voor een activiteit die in artikel 2.2, eerste lid, van de Wabo is genoemd, wordt deze van rechtswege aangemerkt als een omgevingsvergunning. In de memorie van toelichting bij artikel 2.2 van de Wabo is opgemerkt dat de Wabo geen regels bevat

omtrent de vergunningplicht als zodanig. De Wabo omvat evenmin de bijbehorende weigeringsgronden, intrekingsgronden, aanwijzingen van adviserende instanties of een schadevergoedingsregeling. Deze onderwerpen moeten derhalve in de betrokken verordening (blijven) worden geregeld. Alleen de indieningsvereisten worden bij of krachtens het onderhavige besluit geregeld. Dit geldt eveneens voor de indieningsvereisten ten aanzien van omgevingsvergunningplichtige activiteiten met betrekking tot gesloten stortplaatsen en in milieubeschermingsgebieden voor grondwater. Hierdoor is het mogelijk de eerder vermelde landelijke uniformering van de benodigde gegevens en bescheiden te realiseren. Dit leidt tot een lastenvermindering voor burgers en bedrijfsleven.

Het voordeel van uniforme indieningsvereisten voor omgevingsvergunningen krachtens de provinciale en gemeentelijke verordeningen is dat de vereisten landelijk gelijklopend en daardoor beter kenbaar zijn. Tegelijkertijd is de autonomie van lokale overheden gerespecteerd. Ter illustratie kan worden gedacht aan de vergunningplicht voor het vellen of rooien van houtopstand. De vergunningplicht wordt als zodanig geregeld in de gemeentelijke verordening en is veelal afhankelijk van de locatie van de houtopstand (zoals openbaar groen of particuliere tuin), de soort boom of de diameter van de stam. In het nieuwe stelsel worden alleen de indieningsvereisten in de uniforme regeling opgenomen. Het gemeentelijk beleid omtrent het al dan niet verlenen van in dit geval de kapvergunning blijft volledig in stand. Tevens krijgt de gemeente de mogelijkheid om, gelet op de specifieke lokale omstandigheden, een beperkt aantal indieningsvereisten aan het aanvraagformulier toe te voegen.

Het digitale aanvraagformulier zal het mogelijk maken dat het bevoegd gezag de relevante indieningsvereisten vooraf definieert, als deelverzameling uit het totaal aantal opties. De andere indieningsvereisten worden hierdoor in het digitale formulier geblokkeerd en worden niet aan de aanvrager gesteld. Op deze wijze komt een aanvrager niet in aanraking met indieningsvereisten, die niet op zijn situatie van toepassing zijn.

De Wabo verschaft in artikel 2.2, tweede lid, de mogelijkheid om bij provinciale of gemeentelijke verordening andere toestemmingstelsels toe te voegen. Hierbij kan gedacht worden aan de gemeentelijke vergunning voor het innemen van gemeentegrond of toestemmingen voor aansluiting op het riool. Uit artikel 2.8, tweede lid, van de Wabo volgt dat het bevoegde gezag in dat geval de indieningsvereisten voor deze toestemmingen vaststelt. Voor de gevallen als bedoeld in artikel 2.2, tweede lid, van de Wabo wordt derhalve geen landelijk uniforme regeling opgesteld. Op termijn zal het elektronische aanvraagformulier wel een mogelijkheid gaan bevatten voor het bevoegd gezag om de aanvraag van deze lokale toestemmingen als bijlage aan het landelijke elektronische aanvraagformulier toe te voegen.

4.3. Relatie met de Wet Bibob

Het besluit bevat geen regeling voor de gegevensverstrekking in het kader van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). Deze wet kan van toepassing zijn op de aanvraag van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk of voor het oprichten, in werking hebben of veranderen van een inrichting. Dit is geregeld in artikel 1, eerste lid, onder c, van die wet.

Het bevoegd gezag legt in veel gevallen in een beleidsdocument vast in welke gevallen de bevoegdheden uit de Wet Bibob daadwerkelijk zullen worden toegepast. Wanneer een bevoegd gezag een dergelijk Bibob-beleid hanteert, kan dit gevolgen

hebben voor de behandeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning. In grote lijnen zal deze procedure als volgt verlopen. Het bevoegd gezag zal in het kader van de behandeling van bepaalde vergunningaanvragen veelal een kort vooronderzoek laten doen naar de aard van de aanvraag of naar de aanvrager (in het bijzonder diens financiële en strafrechtelijke verleden). Wanneer dit onderzoek en het Bibob-beleid daartoe aanleiding geven, vraagt het bevoegd gezag daarna desgewenst een Bibob-advies aan het landelijk Bureau Bibob. Dit heeft van rechtswege een opschortende werking voor de beslistermijn van de aanvraag om een omgevingsvergunning.

In het kader van het vooronderzoek zal het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning veelal aanvullende financiële informatie verlangen van de aanvrager. Hiervoor zijn geen voorzieningen getroffen in het schriftelijke of elektronische aanvraagformulier van de omgevingsvergunning, omdat het hoogstens om enkele honderden gevallen per jaar in heel Nederland gaat. Bovendien is de toepasselijkheid van de integriteitsbeoordeling volledig afhankelijk van het gevoerde Bibob-beleid van het betrokken bestuursorgaan. Een aparte module is daarom thans niet opportuun.

Voor de uitvoering van de integriteitsbeoordeling is het ontbreken van een voorafgaande koppeling met het aanvraagformulier om een omgevingsvergunning geen bezwaar. Het bevoegd gezag kan op grond van artikel 4:5, eerste lid, Awb om aanvullende gegevens verlangen van de aanvrager, ter uitvoering van het Bibob-beleid. Deze werkwijze is bij veel bevoegde bestuursorganen reeds gangbaar.

§ 5. De inhoud van de omgevingsvergunning

In hoofdstuk 5 van het besluit wordt een scala aan onderwerpen behandeld, die van belang zijn voor de inhoud van de omgevingsvergunning. Het grootste deel van de regels heeft betrekking op zaken die het bevoegd gezag bij een vergunningaanvraag voor een inrichting of een mijnbouwwerk in beschouwing moet nemen of waaromtrent voorschriften aan de vergunning kunnen of moeten worden verbonden. Verder vindt in dit hoofdstuk de aanwijzing van activiteiten plaats, waarvoor een tijdelijke vergunning kan worden verleend en waarvoor een verplichting tot herstel in de oorspronkelijke toestand geldt.

5.1. Voorschriften archeologische monumentenzorg

Aan een omgevingsvergunning voor het bouwen, aanleggen, afwijken van het bestemmingsplan, of slopen van een bouwwerk in een beschermd stads- of dorpsgezicht, kunnen in het belang van de archeologische monumentenzorg voorschriften worden verbonden. De grondslag hiervoor was neergelegd in de artikelen 37 en 39 tot en met 41 van de Mw. Bij de Invoeringswet Wabo komen deze artikelen ofwel te vervallen (artikel 37), of worden zij technisch aangepast (artikelen 39 tot en met 41). De nieuwe grondslag vormt artikel 2.22 van de Wabo, in het bijzonder het derde lid, onder d. Inhoudelijk wordt deze zorg voor de archeologische monumentenzorg overgenomen door artikel 5.2. Hierin worden de voorschriften genoemd die in ieder geval aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden.

5.2. Voorschriften inrichtingen en mijnbouwwerken

De bepalingen die in § 5.2 zijn opgenomen, hebben alle betrekking op activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo. Het gaat hierbij om inrichtingen of mijnbouwwerken. Voorheen waren deze bepalingen deels op wetsniveau in de Wm, deels op het niveau van een amvb, het Ivb, opgenomen. In dit

besluit zijn alle bepalingen op hetzelfde niveau bijeengebracht, waardoor de samenhang tussen de diverse bepalingen beter zichtbaar wordt. Inhoudelijk zijn de artikelen volledig overgenomen uit de Wm en Ivb. Zij vormen grotendeels een implementatie van de IPPC-richtlijn. De artikelen richten zich met name tot het bevoegd gezag om bij de formulering van voorschriften met de daargenoemde aspecten rekening te houden of om bepaalde voorschriften aan de vergunning te verbinden. De artikelen zijn deels imperatief, deels facultatief geformuleerd. Bij de facultatief geformuleerde artikelen heeft het bevoegd gezag een zekere vrijheid om daaromtrent voorschriften aan de vergunning te verbinden. Een aantal artikelen (o.a. de artikelen 5.12 en 5.13) legt het bevoegd gezag de verplichting op om geen voorschriften in de vergunning op te nemen omtrent de daargenoemde onderwerpen. Deze uitzonderingen hangen samen met het feit dat deze onderwerpen uitputtend in andere kaders zijn geregeld. Zo is de emissie van broeikasgassen uit de desbetreffende broeikasgasinstallaties geregeld in hoofdstuk 16 Wm.

5.3. Voorschriften ten aanzien van activiteiten in provinciale milieuverordeningen

De provincies hebben in hun provinciale milieuverordeningen (PMV) regels gesteld o.a. ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden en ten aanzien van het gebruik van gesloten stortplaatsen. De regels bestaan uit een ontheffingstelsel met voorschriften die aan de ontheffing worden verbonden. Bij de regulering van activiteiten is in veel gevallen sprake van samenloop met activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Via de invoeringswet is daarom in de Wm bepaald dat de PMV ten aanzien van deze activiteiten (verplicht) aanhaakt bij de omgevingsvergunning. Dit leidt ertoe dat een aantal elementen die tot nu toe in de PMV waren geregeld, thans op basis van het onderhavige besluit worden geregeld.

5.4. Tijdelijke vergunningen

In artikel 2.23 van de Wabo is de mogelijkheid van een tijdelijke vergunning gehandhaafd. In het tweede lid van dat artikel is bepaald dat deze mogelijkheid bij amvb kan worden uitgewerkt. Dit is gebeurd in § 5.4 van dit besluit. Hierbij is aangesloten bij hetgeen thans bij of krachtens de Ww, de Wro en de Wm is geregeld. Daarnaast wordt ter voldoening aan de Europese grondwaterrichtlijn voor specifieke inrichtingen een tijdelijke vergunning voorgeschreven.

Zoals in het Landelijk Afvalbeheersplan is aangegeven, zullen de tijdelijke vergunningen voor afvalinrichtingen komen te vervallen. De thans in het Ivb opgenomen bepaling (artikel 2.2) zal niet in het onderhavige besluit worden overgenomen. Op grond van artikel 1.2, vijfde lid, van de overgangsrechtelijke bepalingen van de Invoeringswet Wabo komt het vergunningvoorschrift waarbij krachtens artikel 8.17, tweede lid, van de Wm de tijdelijkheid van de vergunning is bepaald, van rechtswege te vervallen.

§ 6. Advies, verklaring van geen bedenkingen en bijzondere bestuurlijke verplichtingen

In hoofdstuk 6 van het besluit wordt een drietal onderwerpen behandeld. Allereerst vindt in § 6.1 de aanwijzing van bestuursorganen plaats, die als adviseur bij de aanvraag van een omgevingsvergunning moeten worden betrokken. In § 6.2 is de verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb) verder uitgewerkt. In § 6.3 zijn

enkele bestuurlijke verplichtingen opgenomen, zoals het toezenden van de aanvraag, het ontwerpbesluit en het definitieve besluit aan bepaalde bestuursorganen. De paragrafen 6.1 en 6.2 van het besluit vormen een uitwerking van de artikelen 2.26, derde lid, en 2.27, eerste lid, van de Wabo. In artikel 2.26, eerste, tweede en vierde lid, van de Wabo is op wettelijk niveau een tweetal andere vormen van advisering uitgewerkt. In artikel 2.26, eerste en tweede lid, gaat het om de advisering door de waterkwaliteitsbeheerder. In artikel 2.26, vierde lid, wordt het bevoegd gezag de mogelijkheid geboden om een als adviseur aangewezen bestuursorgaan te verzoeken een advies uit te brengen over o.a. de aan een vergunning te verbindende voorschriften.

In de milieuregelgeving werd tot nu toe onderscheid gemaakt tussen adviserende bestuursorganen ("adviseurs") en bestuursorganen die vanwege de behartiging van een bepaald belang bij de procedure worden betrokken ("betrokken bestuursorganen"). Dit is bijvoorbeeld geregeld in de huidige artikelen 8.7 van de Wm en de artikelen 7.1 tot en met 7.4 van het Ivb, waarin precies is bepaald welke bestuursorganen een rol als adviseur of betrokken bestuursorgaan hebben. In de Wabo is dichter aangesloten bij de Awb. Dit heeft ertoe geleid dat de categorie "betrokken bestuursorganen" niet meer als zodanig krachtens de Wabo is aangewezen. Conform de regeling uit de Awb is de betrokkenheid van deze bestuursorganen afhankelijk van de vraag of deze organen zijn te beschouwen als belanghebbenden. Hiervoor is doorslaggevend of de aanvraag van een omgevingsvergunning belangen raakt die aan dat bestuursorgaan zijn toevertrouwd (artikel 1:2, tweede lid, van de Awb)². Het voorgaande betekent dat andere bestuursorganen in ieder geval belanghebbenden moeten zijn om bezwaar te kunnen maken of beroep in te kunnen stellen.

Wat betreft de aanwijzing van adviseurs brengt de Wabo geen wijziging in het systeem van aanwijzingen van verplichte adviseurs. De adviseurs die bij een aanvraag van een omgevingsvergunning verplicht moeten worden geconsulteerd, zijn aangewezen in de artikelen 6.1 tot en met 6.4 van het besluit. Zo zijn in artikel 6.1, eerste lid, burgemeester en wethouders aangewezen als adviseur in die gevallen dat gedeputeerde staten (of de minister) de omgevingsvergunning zullen verlenen. Verder is de aanwijzing van in deze artikelen genoemde bestuursorganen als adviseur afhankelijk van de aspecten en benodigde deskundigheden, die bij een aanvraag om een omgevingsvergunning een rol spelen.

Het uitbrengen van een advies laat onverlet dat het bevoegd gezag integraal verantwoordelijk blijft voor het al dan niet verlenen van de omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag zal derhalve over een zodanige deskundigheid moeten beschikken dat zij de uitgebrachte adviezen kan beoordelen en kan integreren met de overige bouwstenen van de omgevingsvergunning. Deze verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag geldt ook voor de adviezen, bedoeld in artikel 2.26, vierde lid, van de Wabo.

Bij de aanwijzing van de adviseurs is aangesloten bij de huidige praktijk van het bestuurlijke verkeer, voor zover sprake is van de inschakeling van een specifieke deskundigheid van een ander overheidsorgaan door het bevoegd gezag. Met name in de advisering omtrent omgevingsvergunningen voor inrichtingen is hierdoor een aanzienlijke vereenvoudiging ten opzichte van de eerdere regelgeving aangebracht. In een aantal bijzondere gevallen waarbij in de eerdere regelgeving sprake was van een aanwijzing als betrokken bestuursorgaan of bestuurlijke adviseur om andere redenen dan specifieke deskundigheid, is in dit besluit de aanwijzing vervangen door

² Of gesproken kan worden van een als zodanig toevertrouwd belang wordt aan de hand van de taken die aan het bestuursorgaan zijn opgedragen. De vaststelling van de taak geschiedt met name aan de hand van de wetgeving, waaruit voor sommige bestuursorganen ruime en voor andere bestuursorganen beperkte takenpakketten afleidbaar zijn.

een kennisgeving van de ontwerpbeschikking. Op deze wijze is de mogelijkheid gewaarborgd dat het bestuursorgaan tijdig een zienswijze kenbaar kan maken, om zodoende bij de procedure betrokken te raken.

Als de uitgebreide procedure van toepassing is, vormt het indienen van zienswijzen een voorwaarde voor het kunnen instellen van beroep. Daarnaast zal het betrokken orgaan als belanghebbende moeten kunnen worden aangemerkt. Daarbij is doorslaggevend of de aan dat orgaan toevertrouwde belangen rechtstreeks bij de beslissing zijn betrokken. Daarbij is van belang welke taken die organen zijn opgedragen. De inspecteur of de betrokken Minister zullen bijvoorbeeld belanghebbende zijn als de betrokken beslissing gevolgen heeft voor de onderdelen van het rijksbeleid ten aanzien waarvan die organen taken zijn opgedragen.

In paragraaf 6.2 is de vvgb in een beperkt aantal gevallen verder uitgewerkt. Deze uitwerking is gebaseerd op artikel 2.27 van de Wabo. Het gaat ten eerste om een tweetal gevallen in de ruimtelijke ordening. In de eerste plaats betreft dit gevallen waarin van een bestemmingsplan of beheersverordening wordt afgeweken (de voormalige projectbesluiten uit de Wro). De omgevingsvergunning voor deze afwijking kan alleen worden verleend als de gemeenteraad of provinciale staten hierover een vvgb heeft afgegeven. In de tweede plaats betreft dit gevallen in relatie tot ontheffingen van een provinciale verordening of van een amvb als bedoeld in hoofdstuk 4 van de Wro.

Vervolgens gaat het om de vergunningverlening aan de voorheen provinciale niet-IPPC- en niet-BRZO-inrichtingen. In deze gevallen moeten gedeputeerde staten aan burgemeester en wethouders een vvgb afgeven ten aanzien van het milieudeel van de omgevingsvergunning. Deze deelbevoegdheid is tijdelijk, totdat de regionale uitvoeringsdiensten zijn gerealiseerd. Dit komt tot uitdrukking in artikel 8.1, tweede lid. Hieraan is gekoppeld de bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving van het betreffende milieudeel van de vergunning.

In de derde plaats gaat het om de gevallen waarin de omgevingsvergunning voor in hoofdzaak een mijnbouwwerk tevens betrekking heeft op het ondergronds opslaan van afvalstoffen die van buiten het mijnbouwwerk afkomstig zijn, dan wel gevaarlijke afvalstoffen. In dit geval heeft de Minister van EZ een vvgb van GS van de provincie nodig ten aanzien van die opslag.

In de vierde plaats gaat het om gevallen waarin de vergunning betrekking heeft op een inrichting waarin niet in hoofdzaak activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk plaatsvinden. In dit geval heeft het bevoegd gezag een vvgb van de Minister van EZ nodig en heeft deze minister ook de bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving van het betreffende deel van de omgevingsvergunning.

Naast deze gevallen is via de Invoeringswet (hoofdstuk 6)³ een vvgb-constructie opgenomen in de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet. Het gaat hierbij om vergunningverlening die thans op provinciaal of nationaal niveau plaatsvindt. Voor die gevallen dat sprake is van samenloop met een omgevingsvergunningplichtige activiteit waarvoor een ander orgaan bevoegd gezag is, zal de toetsing aan de belangen in die wetten plaatsvinden in de vorm van een vvgb.

In paragraaf 6.3 is een aantal gevallen van bijzonder bestuurlijk verkeer geregeld. Artikel 6.11 bevat een verplichting voor het bevoegd gezag om, indien een inrichting belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu in een andere lidstaat van de EU kan veroorzaken, aan dat land al dan niet op verzoek een exemplaar van de aanvraag

³ Kamerstukken I 2008/09, 31 953, A.

dan wel de ter inzage gelegde stukken toe te zenden. Artikel 6.11, tweede lid, heeft betrekking op gevallen waarin de aanvraag betrekking heeft op activiteiten in een obstakelbeheergebied rondom een militaire luchthaven of in een veiligheidszone rondom een munitieopslag. In deze gevallen moet een exemplaar van de aanvraag aan de Minister van Defensie worden toegezonden. In artikel 6.12 is bepaald dat het ontwerpbesluit aan een aantal overheidsinstanties moet worden toegezonden. In artikel 6.13 is de verplichting opgenomen om het definitieve besluit aan de adviseurs toe te zenden.

In artikel 6.14 worden de gevallen aangewezen waarin publicatie van het ontwerpbesluit en het definitieve besluit moet plaatsvinden in de Staatscourant en langs elektronische weg. Het gaat om gevallen waarin via een projectbesluit wordt afgeweken van het bestemmingsplan.

In de artikelen 6.15 tot en met 6.17 van het besluit is een aantal verplichtingen voor het bevoegd gezag opgenomen met betrekking tot het toezenden van de aanvraag, de ontwerpbeschikking, de schriftelijke samenvatting van de risicoanalyse en onderdelen van het veiligheidsrapport aan de daargenoemde overheidsinstanties. Deze verplichtingen vloeien voort uit het Besluit risico's zware ongevallen 1999 en hebben alleen betrekking op de inrichtingen die onder de werkingssfeer van dit besluit vallen.

§ 7. Handhaving

7.1. Algemeen

Krachtens artikel 5.3, eerste lid, van de Wabo worden in het belang van een doelmatige handhaving bij algemene maatregel van bestuur (amvb) regels gesteld. In het onderhavige besluit, dat mede uitvoering geeft aan artikel 5.3 van de Wabo, worden kwaliteitseisen gesteld aan de bestuursrechtelijke handhaving van het omgevingsvergunningstelsel. Deze kwaliteitseisen zijn ook van toepassing op de handhaving van de in artikel 5.1 van de Wabo genoemde wetten voor zover dat in die wetten is bepaald, en op de handhaving van de de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen, de EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH) en de EG-verordening PRTR.

De introductie van wettelijke kwaliteitseisen voor de handhaving van het omgevingsvergunningstelsel en het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde bouwt voort op de bestaande wettelijke kwaliteitseisen voor de handhaving van de milieuregelgeving op grond van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Aan die kwaliteitseisen lagen de kwaliteitscriteria ten grondslag die waren ontwikkeld in het project "Professionalisering van de milieuwethandhaving" dat gericht was op een meer effectieve handhaving door middel van niet-vrijblijvende samenwerking en een professionele(re) ambtelijke organisatie van het milieutoezicht. Het project "Professionalisering van de milieuwethandhaving" was een gezamenlijk project van de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en van Verkeer en Waterstaat (V&W), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) dat begin 2002 is opgestart ter verbetering van de milieuwethandhaving. In een bestuurlijk overleg tussen de betrokken partijen op 1 november 2002 zijn in het kader van het professionaliseringsproject kwaliteitscriteria vastgesteld. In het desbetreffende criteriadocument "Doe je voordeel met het

oordeel"⁴ is uitgegaan van het door de Landelijke Coördinatiecommissie Milieuhandhaving ontwikkelde model met criteria voor een zogenaamd "Adequaat handhavingproces". Essentieel daarin is dat er in de praktijk met betrekking tot de handhaving een procesbenadering wordt gevolgd met een cyclisch karakter: er moet zowel sprake zijn van een beleidscyclus (prioriteiten – resultaten – evaluatie – prioriteiten – etc.) als van een operationele cyclus (programmering – middelen – monitoring – programmering – etc.). De aansturing van deze cycli dient plaats te vinden vanuit van tevoren geformuleerde meetbare doelstellingen. Diverse elementen van de kwaliteitscriteria vloeien voort uit aanbeveling nr. 2001/331/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 4 april 2001 betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten (PbEG L 118). Alle tot de milieuwethandhaving bevoegde handhavinginstanties moesten op 1 januari 2005 voldoen aan de gezamenlijk vastgestelde kwaliteitscriteria. Uit de rapportage over de voortgang van het project op 22 maart 2006 bleek dat volgens het IPO alle provincies en waterschappen aan de kwaliteitscriteria en daarmee aan de kwaliteitseisen van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer voldoen. Gebleken is dat nog niet alle gemeenten aan de kwaliteitscriteria voldoen. Met een aantal daarvan zijn nadere afspraken gemaakt om te komen tot het wel voldoen aan de kwaliteitseisen. Bij een beperkt aantal was sprake van onvoldoende presteren, hetgeen reden vormde voor het voeren van bestuurlijk overleg vanuit de provincie met de desbetreffende gemeenten. In de laatste voortgangsrapportage van 17 maart 2008 trekt het IPO de conclusie dat de professionalisering van de milieuhandhaving zich inmiddels in de beheersfase bevindt.

Met dit resultaat op het terrein van het milieu bestaat er een goede vertreksituatie voor de verwezenlijking van een professionele handhaving op het bredere terrein van het omgevingsvergunningstelsel en het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde. De kwaliteitscriteria voor de milieuwethandhaving waren overigens reeds afgestemd met de parallel aan de ontwikkeling van de criteria ontworpen "Handreiking handhaven bouwregelgeving" en met het oog op zo'n verbreding beleidsneutraal geformuleerd. Zoals echter uit het rapport van de Commissie Mans blijkt, laat de handhaving op het bredere terrein van het omgevingsrecht nog te wensen over.

In dit besluit zijn de kwaliteitseisen van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer omgezet in kwaliteitseisen voor de handhaving van het omgevingsvergunningstelsel en het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde. Daarbij is de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden mede in beschouwing genomen. Het besluit bevat in feite alleen proceseisen. De inhoudelijke beleidskeuzen moeten door het bevoegd gezag worden gemaakt. Het onderhavige besluit is minder uitgewerkt dan het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Daarmee zijn echter geen inhoudelijke wijzigingen van die kwaliteitseisen beoogd. Het onderhavige besluit houdt rekening met de mogelijkheid om op grond van artikel 5.3, vierde lid, van de Wabo nadere regels te stellen bij ministeriële regeling. Dergelijke regels zijn opgenomen in de Mor. Deze regels hebben alleen betrekking op de handhaving bij inrichtingen en de handhaving van de milieuregelgeving. De regels betreffen onder meer de uitwerking van de probleemanalyse, de toezichtstrategie en de te monitoren gegevens alsook een opleidingsverplichting voor toezichthouders. Uit een evaluatie van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer in 2007 is namelijk naar voren gekomen dat deze regels ondanks de vergaande uitwerking

⁴ Het criteriadocument "Doe je voordeel met het oordeel" is te vinden op www.lim-info.nl en het ligt ter inzage op de bibliotheek van het Ministerie van VROM.

effectief zijn en in de milieuhandhavingspraktijk niet gemist kunnen worden.⁵ Uit een *ex ante* evaluatie die in het bijzonder op het nut en de noodzaak van deze regels voor de handhaving op de andere beleidsterreinen was gericht, is daarnaast naar voren gekomen dat deze regels voor die andere beleidsterreinen niet nodig zijn.⁶ Bij de evaluatie van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer is eveneens vastgesteld dat het besluit de planmatigheid en de transparantie van het handhavingsbeleid heeft vergroot. Ook is het inzicht in de gewenste en feitelijke handhavingscapaciteit vergroot. Meer in het algemeen is de conclusie dat het interne beheer op een aantal punten is verbeterd. De onderzoekers bevelen dan ook aan het besluit – dat tegen beperkte eenmalige bestuurslasten zorgt voor een brede basis voor professionele handhaving – te handhaven.

Bij de evaluatie is ook de mate van gedetailleerdheid van de voorschriften als zodanig beoordeeld. Dat heeft ertoe geleid dat conform aanbeveling 8 de verplichting tot het opstellen van werkplannen niet is overgenomen in het onderhavige besluit. Hierbij is van belang dat dit besluit beoogt de wettelijke basis te zijn van het voor een adequaat handhavingsproces tot stand te brengen en in stand te houden kwaliteitszorgsysteem. Voor een goed functionerend kwaliteitszorgsysteem is het essentieel dat de werkprocessen goed gestructureerd in kaart worden gebracht en dat vervolgens systematisch wordt nagegaan of het handhavingsproces in de praktijk conform de desbetreffende documentatie verloopt. Dit houdt in dat de werkprocessen op papier en in de praktijk moeten voldoen en moeten kunnen worden getoetst aan afdwingbare kwaliteitseisen. Dit beperkt de mogelijkheid om meer globale (doel)voorschriften te stellen. In zijn algemeenheid geldt immers dat hoe concreter beschreven is wat onder een kwaliteitseis wordt verlangd, hoe eenvoudiger kan worden getoetst of aan die eis wordt voldaan. Dit is van belang voor de provincies die op grond van artikel 5.4 van de Wabo zorg moeten dragen voor de toetsing van de uitvoering van dit besluit door de gemeenten. Ook de bestuursorganen die aan de kwaliteitseisen moeten voldoen, hebben baat bij concrete (middel)voorschriften omdat daarbij snel duidelijk is wat precies van hen wordt verwacht. Anderzijds pleiten deze bestuursorganen voor meer globale kwaliteitseisen omdat deze meer ruimte bieden voor een eigen invulling in de beleidspraktijk. In dit besluit is zoveel mogelijk met de belangen van de provincies als regisseurs en van de bestuursorganen rekening gehouden.

7.2. Interbestuurlijk toezicht

Volgens artikel 5.4 van de Wabo dragen gedeputeerde staten zorg voor de coördinatie van de toepassing van de onderhavige kwaliteitseisen in de provincie. Hiertoe kunnen zij krachtens artikel 5.7 van de Wabo zo nodig een aanwijzing geven aan burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van een waterschap ter zake van de uitvoering van de eisen. De coördinatietoek en aanwijzingbevoegdheid vormen tezamen de zogenaamde regiefunctie van de provincie. Waar het bij de regie om gaat, is dat blijvend wordt voldaan aan alle kwaliteitseisen door alle gemeenten en waterschappen (en vanzelfsprekend ook door de provincies zelf en de betrokken rijksinspecties). In § 7.1 is in dit verband ingegaan op de eisen van toetsbaarheid en afdwingbaarheid waaraan de kwaliteitseisen moeten voldoen.

Hiernaast zijn ambtenaren van de VROM-Inspectie op grond van artikel 5.11 van de Wabo belast met het uitoefenen van toezicht op de uitvoering van onder meer de Wabo door de gemeenten. Door de VROM-Inspectie worden werkafspraken gemaakt

⁵ Evaluatie Wet handhavingsstructuur en Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer, STEM publicatie 2007/2.

⁶ Nut en noodzaak van kwaliteitseisen voor handhaving in het rode spoor, STEM publicatie 2007/3.

met de provinciale regisseurs. Beide partijen streven ernaar dat de regisseursrol van de provincie en de toezichtrol van de inspecties elkaar versterken (en willen uiteraard voorkomen dat gemeenten met dubbel onderzoek zouden kunnen worden geconfronteerd). De verwachting is dat dit toezicht van de VROM-Inspectie overeenkomstig de kabinetsreactie van 23 april 2008 op het advies van de commissie Oosting⁷, op afzienbare termijn zal kunnen worden overgedragen aan de provincies. In dat geval kan dan ook de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 5.7 van de Wabo komen te vervallen. De provincies kunnen dan in plaats daarvan zondig gebruik kunnen maken van de (herziene) regeling van de taakverwaarlozing die in artikel 124 van de Gemeentewet is opgenomen. Hiertoe is een wetsvoorstel in voorbereiding (Wet revitalisering generiek toezicht).

§ 8. Bedrijfseffecten, administratieve en bestuurlijke lasten

8.1. Omgevingsvergunning

In het kader van de totstandkoming van het wetsvoorstel Wabo is in 2006 onderzoek verricht naar de effecten van het wetsvoorstel op de administratieve en bestuurlijke lasten. In de memorie van toelichting (hoofdstuk 9) bij het wetsvoorstel is hierop uitgebreid ingegaan. Terugdringing van de administratieve lasten werd met name verwacht door vermindering van het aantal aanvragen van een omgevingsvergunning en het uniformeren en digitaliseren van de indieningsvereisten. Uit dit onderzoek blijkt dat de administratieve lasten voor bedrijven in de huidige situatie ca. € 515 mln. bedragen en als gevolg van de Wabo met € 33,2 mln. per jaar (ofwel 6%) zullen afnemen. Voor burgers zullen de lasten dalen met € 3 mln. per jaar (ofwel 3 %) aan externe kosten en 9.000 uur (ofwel 5%) aan tijdsbesteding.

In aanvulling op dit onderzoek is in 2008 onderzoek verricht naar de mogelijk aanvullende effecten van Bor, Mor en het Omgevingsloket online op de reductie van de administratieve lasten voor bedrijven en burgers. Hierbij is een herberekening gemaakt van de effecten van de omgevingsvergunning op de administratieve lasten. Voor bedrijven nemen de administratieve lasten af met circa € 63,4 miljoen (12%) van € 512,8 miljoen tot € 449,4 miljoen. In de bedrijfsprofielen Onderwijs (43%), Houtindustrie (34%) en Bouwmaterialenindustrie (34%) vindt de hoogste reductie. Voor burgers nemen de externe kosten met circa € 11,7 miljoen (11%) af van € 106,9 miljoen tot € 95,2 miljoen. De tijdsbesteding voor burgers neemt af met 15.000 uur van 178.600 tot circa 163.600 (8%).

De voornaamste oorzaken voor de verschillen tussen het model uit 2006 en het model uit 2008 zijn:

- *Het aandeel van de indieningsvereisten dat vervalt is groter.* In het oorspronkelijke onderzoek is een aannname gehanteerd met betrekking tot het aandeel van de indieningsvereisten dat vervalt. Op basis van Mor blijkt dat een groter deel van de indieningsvereisten vervalt. Het niet hoeven aanleveren van deze gegevens leidt tot een reductie van de administratieve lasten.
- *Reeds bekende gegevens hoeven niet langer te worden ingediend.* Indien een bouwvergunning een bestaand bouwwerk betreft, hoeft een deel van de indieningsvereisten niet langer te worden aangeleverd, omdat het bevoegde

⁷ Kamerstukken II 2007/08, 31 2000 VII, nr. 61.

gezag deze gegevens reeds heeft. Het niet hoeven aanleveren van deze gegevens leidt tot een reductie van de administratieve lasten.

- *Digitaal ingediende aanvragen hoeven niet langer te worden gekopieerd.* Door het Omgevingsloket online is het niet langer nodig meerdere kopieën van de vergunningaanvraag in te dienen. Dit leidt tot een reductie op de tijd die nodig is voor het indienen van een vergunningaanvraag.

Beide bovengenoemde onderzoeken waren gebaseerd op de nulmeting AL bedrijven met als peiljaar 2002. Inmiddels is een nieuwe nulmeting AL bedrijven gedaan met als peildatum 1 maart 2007. Bij deze nulmeting is uitgegaan van enigszins andere uitgangspunten. Zo moest een interpretatieslag plaatsvinden om de externe kosten uit de nieuwe nulmeting te vertalen naar het handelingenniveau waarop de eerdere berekeningen waren gebaseerd. In het licht van de nieuwe nulmeting zijn de eerder gemaakte effectberekeningen voor bedrijven geactualiseerd. Uit de berekening blijkt dat de totale reductie voor bedrijven circa € 85 mln. per jaar (ofwel 21%) bedraagt.

Daarenboven komt de reductie van de AL ten gevolge van de nieuwe regeling van vergunningvrij bouwen. Naar verwachting zal met die regeling het aantal licht-bouwvergunningplichtige en regulier bouwvergunningplichtige bouwwerken met 57% in aantal verminderen. Op jaarbasis betekent dit dat er ongeveer 64.000 vergunningen per jaar minder aangevraagd hoeven te worden. Dit zal leiden tot een maximale reductie van structurele administratieve lasten van maximaal circa € 35 miljoen per jaar, waarvan € 20,5 miljoen per jaar voor bedrijven en € 14,8 miljoen per jaar voor burgers. Voor burgers geldt daarnaast nog een reductie van tijdsbesteding van 3.000 uur.

Dit betekent dat de totale reductie van AL ten gevolge van Wabo, Bor, Mor, Omgevingsloket online en de nieuwe regeling voor vergunningvrij bouwen neerkomt op ruim € 105,5 miljoen per jaar voor bedrijven en ruim € 26,5 miljoen en 18.000 uur aan tijdsbesteding per jaar voor burgers.

8.2. Handhaving

In 2002 heeft het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) bij zijn advies met betrekking tot het concept van het wetsvoorstel tot wijziging van hoofdstuk 18 van de Wm (Handhavingsstructuur) opgemerkt dat de huidige administratieve lasten voortkomend uit de handhaving van wet- en regelgeving fors zijn. Actal sprak de verwachting uit dat het genoemde wetsvoorstel een positieve bijdrage zou kunnen leveren aan de vermindering van de administratieve lasten en verwachtte daarbij dat die bijdrage groter zou worden naarmate de regeling breder, departementsoverstijgend wordt opgezet en de samenwerking tussen centrale en decentrale overheden verder toeneemt. Deze ontwikkelingen hebben zich inmiddels met de introductie van de omgevingsvergunning en de in artikel 5.2, eerste lid, onder a, van de Wabo vervatte opdracht van integrale handhaving voltrokken. De belangrijkste oorzaak van de lastenverlichting kan gevonden worden in een verbeterde samenwerking en afstemming tussen de handhavingsorganisaties. Daardoor zullen bedrijven minder worden geconfronteerd met dubbele of niet op elkaar afgestemde handhavingsbezoeken. Organisatorische krachtenbundeling bij de diverse toezichthouders leidt tevens tot efficiënter toezicht dat ook voordeliger voor het bedrijfsleven is.

8.3 Bestuurlijke lasten

Dit besluit leidt niet tot een structurele verzwaring van de bestuurlijke lasten voor gemeenten, provincies, waterschappen en rijksdiensten. De verwachting is dat eerder sprake zal zijn van een vermindering van de bestuurlijke lasten doordat de verschillende overheden de hen ter beschikking staande personen en middelen efficiënter en doelmatiger zullen inzetten. Zo kan integratie van de diverse afdelingen die met vergunningverlening en handhaving zijn belast tot besparingen leiden. Tevens zal de inzet van ICT op termijn tot belangrijke besparingen kunnen leiden.

VNG en VROM hebben afgesproken uit te gaan dat de direct toe te rekenen invoeringskosten voor de Wabo voor gemeenten € 62 miljoen zijn. In 2008 was afgesproken dat € 40 miljoen zou worden uitgekeerd in 2 fases (2008 en 2009) en dat het verschil van € 22 miljoen via het accres zou worden gedekt. In het financieel akkoord Rijk-VNG van 17 april 2009 is deze afspraak bijgesteld en is afgesproken dat het bedrag van € 62 miljoen geheel zal worden uitgekeerd aan de gemeenten. Gemeenten hebben reeds € 15 miljoen in 2008 uitgekeerd gekregen via het gemeentefonds. De overige € 47 miljoen zal worden uitgekeerd via de meicirculaire 2009.

Tevens is afgesproken dat het Ministerie van VROM zorg draagt voor de Wabo-opleiding voor 6000 gemeente- en provincieambtenaren. Ook zorgt het departement voor het ontwikkelen van het Omgevingsloket online, het ter beschikking stellen en het beheer ervan en worden een kennisplein en een helpdesk verzorgd. Met de UvW is afgesproken de bestuurlijke lasten te monitoren.

§ 9. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De VROM-Inspectie heeft medio 2008 een HUF-beoordeling gedaan op het Bor en de Mor. In zijn algemeenheid wordt opgemerkt dat de integratie van regelingen van uiteenlopende disciplines geen nadelige gevolgen voor de uitvoering zal hebben. Voorts hebben zij een aantal specifieke opmerkingen bij diverse artikelen gemaakt. Deze opmerkingen hebben geleid tot aanpassing van de tekst van het besluit en van de toelichting.

§ 10. Adviezen

Het ontwerp van Bor en van Mor, alsmede een hiermee samenhangende wijziging van de Wabo (artikel 7.6) zijn eind januari 2009 voor advies voorgelegd aan Actal en het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP).

Actal constateert in haar advies van 12 februari 2009 allereerst dat de besparing van administratieve lasten aanmerkelijk groter is dan enkele jaren geleden werd voorzien. Door de nieuwe regeling voor vergunningvrij bouwen wordt eveneens een (belangrijke) reductie voorzien. Actal adviseert deze vermindering alsnog te berekenen en aan haar voor te leggen. Onlangs is opdracht gegeven voor het uitvoeren van dit onderzoek. Te zijner tijd zullen de resultaten aan Actal worden voorgelegd. Vervolgens constateert Actal dat ook de opdracht tot integrale handhaving zal leiden tot vermindering van administratieve lasten en adviseert ook hiernaar onderzoek te verrichten. In opdracht van het Bureau Inspectieraad van het Ministerie van BZK wordt hiernaar op dit moment onderzoek verricht.

Actal constateert dat een aantal toestemmingstelsels die aanvankelijk in de Wabo zouden worden opgenomen, toch niet zijn meegenomen en adviseert deze toestemmingstelsels, zoals de ontgrondingsvergunning, opnieuw te betrekken bij het opstellen van de notitie over de toekomst van de Wabo. Hiermee zal in het kader van de toekomst van de Wabo rekening worden gehouden. Tenslotte vraagt Actal aandacht voor de watervergunning. Actal ziet de volledige integratie van de

watervergunning in de Wabo als een kernstuk van de administratieve lasten aanpak. Zij adviseren de volledige integratie van de watervergunning in de Wabo. Tijdens de totstandkoming van de Wabo en de Waterwet is uitgebreid van gedachten gewisseld over de verhouding tussen beide wettelijke stelsels. Bij de evaluatie van deze wettelijke stelsels zal hierop worden teruggekomen.

Het CBP gaat in haar advies van 20 februari 2009 allereerst in op de wijziging van de Wabo met betrekking tot de landelijke voorziening (Omgevingsloket online), waarmee de aanvrager zijn aanvraag om een omgevingsvergunning digitaal kan indienen. Het CBP constateert dat zij ook bij andere wetten een omschrijving van soortgelijke voorzieningen heeft gezien. Gelet op de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens geeft de wijziging van de Wabo geen aanleiding tot het maken van op- of aanmerkingen. Vervolgens constateert het CBP dat het Bor inhoudelijk geen betrekking heeft op het verwerken van persoonsgegevens. Het CBP heeft daarom geen commentaar op het Bor. Tenslotte constateert het CBP ten aanzien van de Mor dat de landelijke voorziening en het digitale aanvraagformulier zodanig worden opgezet dat gegevens die niet of niet zonder meer openbaar moeten worden gemaakt, zoals persoonsgegevens, gescheiden kunnen worden gehouden van andere onderdelen van de aanvraag. Het CBP kan met deze systematiek instemmen. Uit een oogpunt van een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens geeft de Mor het CBP geen aanleiding tot het maken van op- of aanmerkingen.

§ 11. Reacties op het ontwerp

Eind 2006 is een voorontwerp van dit besluit en de ministeriële regeling omgevingsrecht gepubliceerd en aan een aantal instanties en brancheorganisaties met verzoek om commentaar toegezonden. Hierop zijn meer dan 25 commentaren ontvangen. Deze commentaren hadden met name betrekking op de aanwijzing van vergunningplichtige activiteiten, de nadere uitwerking van de aanwijzing van het bevoegd gezag, de kwaliteitseisen handhaving en de indieningsvereisten. Verder had een aantal reacties betrekking op de inhoud van de Wabo. Eind september 2007 is een uitgebreide reactienota op de binnengekomen commentaren aan de betrokkenen toegezonden. Deze reactienota is eind oktober 2007 voor een aantal belangstellenden mondeling nader toegelicht. De commentaren hebben op een groot aantal punten geleid tot aanpassing van het ontwerpbesluit, het ontwerpministeriële regeling en de toelichting daarop.

De Ministerraad heeft op 5 juni 2009 ingestemd met het ontwerpbesluit en de ontwerpministeriële regeling. Op grond van artikel 7.4. van de Wabo is het ontwerpbesluit op 9 juni 2009 overgelegd aan de Tweede en Eerste Kamer. Beide kamers hebben daarover vragen gesteld. Voor de beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer wordt verwezen naar de brief van 26 juni 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 10). De vragen van de Eerste Kamer zijn beantwoord bij brief van 23 juli 2009 (Kamerstukken I 2008/09, 30 844 en 31 953, M).

Verder is in de Staatscourant van 12 juni 2009, nr. 126, eenieder in de gelegenheid gesteld om tot en met 10 juli 2009 schriftelijk zijn zienswijze naar voren te brengen over het ontwerpbesluit en de ontwerp regeling. Er zijn circa 35 commentaren ingekomen van met name gemeenten, provincies, organisaties van welstand, architecten en bedrijfsleven en individuele burgers en bedrijven. Het grootste deel van de commentaren en vragen had betrekking op de verruiming van de regeling van het vergunningvrij bouwen. Deze regeling is naar aanleiding van de commentaren en ook naar aanleiding van de in de Tweede Kamer aangenomen

motie Boelhouwer/Wiegman (Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 20) aangepast. Hiermee is aan een groot deel van de ingebrachte bezwaren tegemoet gekomen. Verder zijn vragen gesteld over de verhouding met de mijnbouwregelgeving, de natuurregelgeving en de PMV, de bevoegdhedenverdeling, de advisering, de aanwijzing van vergunningplichtige activiteiten, de indieningsvereisten, de verhouding met het bestemmingsplan en met het in ontwikkeling zijnde Omgevingsloket online. De vragen en opmerkingen hebben geleid tot aanpassing van het ontwerpbesluit en de ontwerpregelgeving en van de toelichtingen bij deze regelingen. Een reactienota is aan de betrokkenen gezonden en op de website van het Ministerie van VROM geplaatst (www.omgevingsvergunning.vrom.nl).

II De artikelen

Artikel 1.1

Eerste lid

De begripsomschrijvingen die zijn opgenomen in artikel 1.1 van de Wabo, zijn eveneens van toepassing op dit besluit voor zover die begrippen hierin worden gebruikt. De in dit artikel opgenomen begripsomschrijvingen vormen een aanvulling hierop. Voorts is voor de definitie van een groot aantal begrippen verwezen naar de omschrijvingen in de Wm. In de definitie van "aanvraag" wordt onder "verlening, wijziging of intrekking van een omgevingsvergunning" dus verstaan, hetgeen daaronder in de Wabo wordt verstaan. Tot de aanvraag behoren zowel het formulier als alle daarbij te verstrekken gegevens en bescheiden.

De definitie van "betrokken wetten" is bepalend voor het toepassingsbereik van hoofdstuk 7 van dit besluit. In deze definitie is reeds rekening gehouden met de in voorbereiding zijnde wijziging van de Wm (via de invoeringswet) waarin wordt bepaald dat onder meer de artikelen 5.3 tot en met 5.9 van de Wabo van overeenkomstige toepassing worden verklaard met betrekking tot de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen en de EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH) en de EG-verordening PRTR.

Tweede lid

Onder handhaving wordt in dit besluit de bestuursrechtelijke handhaving verstaan. Dat wil zeggen de uitoefening van het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde en het nemen en uitvoeren van bestuurlijke sanctiebeschikkingen, houdende het opleggen van een last onder dwangsom, het toepassen van bestuursdwang, het bij wijze van sanctie geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of ontheffing en het opleggen van een bestuurlijke boete. Dit besluit is niet van toepassing op de privaatrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Wel is in enkele artikelen de afstemming van de bestuursrechtelijke handhaving op de strafrechtelijke handhaving aan de orde.

Derde lid

In het derde lid van dit artikel wordt voor de betekenis van een aantal in dit besluit opgenomen begrippen verwezen naar de betekenis daarvan in de Wm.

Artikel 2.1

De bepaling van de toepasselijke regelgeving voor een bedrijfsmatige activiteit, verloopt langs de volgende stappen. Allereerst wordt aan de hand van bijlage I van dit besluit bepaald of sprake is van een aanwijzing als milieurelevante inrichting. Vervolgens kan worden bepaald of sprake is van een vergunningplichtige inrichting, eveneens aan de hand van de aanwijzing in bijlage I van dit besluit. Met artikel 2.1, eerste lid, worden categorieën van *milieurelevante* inrichtingen aangewezen. Milieurelevant wil zeggen dat de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Deze aanwijzing vond voorheen plaats in de bijlage van Ivb. De vergunningplicht is geregeld in artikel 2.1, eerste lid onder e, van de Wabo. Voorheen was dit geregeld in artikel 8.1 van de Wm. Als gevolg van de modernisering van de algemene regels is het systeem van de Wm zodanig gewijzigd dat alle inrichtingen met relevante gevolgen voor het milieu onder de algemene regels vallen, tenzij zij specifiek zijn aangewezen als vergunningplichtig. Dit systeem

van "algemene regels, tenzij een vergunningplicht", is overgenomen in de Wabo. De aanwijzing van vergunningplichtige inrichtingen geschiedt in artikel 2.1, tweede lid, en is eveneens uitgewerkt in bijlage I van dit besluit. Hierbij worden in ieder geval de inrichtingen waartoe een gpbv-installatie behoort, aangewezen.

In artikel 2.1, derde lid, is artikel 2.4 van het Ivb overgenomen. Het gaat hierbij om de aanwijzing van categorieën inrichtingen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken. De consequentie van deze aanwijzing is dat een opgeheven zone (rond een industrieterrein) blijft bestaan zolang zich een of meer van deze inrichtingen op het terrein bevinden.

In artikel 2.1, vierde lid, is het bepaalde in artikel 2.1, tweede lid, van het Ivb opgenomen.

Artikel 2.2

In het eerste lid van dit artikel is bepaald in welke gevallen het met het oog op de brandveiligheid verboden is om zonder of in afwijking van een vergunning (voorheen: gebruiksvergunning) een bouwwerk in gebruik te nemen of te gebruiken. De voorschriften in het Gebruiksbesluit waarborgen samen met de van toepassing zijnde voorschriften van het Bouwbesluit 2003 (en eventuele Arbo-voorschriften en voorschriften op grond van de Wm) in principe een voldoende mate van brandveiligheid. Bij een aantal van de meest risicovol geachte vormen van gebruik is echter nog gekozen voor een preventieve beoordeling door het voorschrijven van een gebruiksvergunning. Onder "meest risicovol" wordt in dit verband verstaan: een verhoogde kans op negatieve gevolgen van een eenmaal uitgebroken brand voor de veiligheid van personen. Het gaat om de aanwezigheid van grotere aantallen mensen in een wellicht kwetsbare situatie of om minder zelfredzame mensen.

Een vergunning als hier bedoeld is daarom voorgeschreven voor het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk voor zover daarin bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen (zoals ziekenhuizen, verpleeghuizen, hotels en pensions), en voor het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk voor zover daarin dagverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen jonger dan 12 jaar (zoals kinderdagverblijven en basisscholen) of meer dan 10 lichamelijk of verstandelijk gehandicapte personen (zoals dagopvang voor die groepen).

In dit verband wordt erop gewezen dat artikel 2.2, eerste lid, onder a, het mogelijk maakt dat bij de gemeentelijke bouwverordening een ander aantal personen wordt vastgesteld dan het in dat artikel onderdeel genoemde aantal.

Artikel 2.2, eerste lid, is gelijkkluidend aan artikel 2.11.1, eerste en tweede lid, van het Gebruiksbesluit, welk artikel bij het Invoeringsbesluit Wabo is vervallen.

Artikel 2.2, tweede lid, bepaalt dat bij de toepassing van het eerste lid onder bouwwerk mede wordt verstaan delen van een bouwwerk die zijn ontworpen of aangepast om afzonderlijk te worden gebruikt. Deze bepaling is gelijkkluidend aan artikel 1.1, derde lid, van het Gebruiksbesluit en kan in relatie tot de toepassing van artikel 2.2, eerste lid, van het onderhavige besluit niet worden gemist.

Artikel 2.3

Dit artikel is uitgewerkt in bijlage II van dit besluit. Korthedshalve wordt verwezen naar de toelichting bij deze bijlage.

Artikel 2.4

Dit artikel is ontleend aan artikel 8.1, derde en vierde lid, van de Wm.

Artikel 2.5

In artikel 40, tweede lid, Mijnbouwwet is bepaald dat het verbod niet geldt voor mijnbouwwerken, behorende tot een categorie die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur van dit verbod is uitgezonderd en waarvoor die algemene maatregel van bestuur regels stelt ter bescherming van het milieu. De aanwijzing geschiedt op dit moment in artikel 4 van het Besluit algemene regels milieu mijnbouw.

Aangezien de Wabo ook op mijnbouwwerken van toepassing is, is in paragraaf 2.2 van het Bor daarnaar verwezen. Artikel 4 moet in stand blijven aangezien dat artikel nog van toepassing is op activiteiten in de exclusieve economische zone.

Artikel 2.6

De bepaling omtrent vergunningvrij slopen geldt deels voor dezelfde categorie bouwwerken als waarvoor op grond van artikel 2.3 zonder vergunning kan worden gebouwd, deels voor seizoensgebonden bouwwerken.

Artikel 2.7

Dit artikel biedt de grondslag voor de aanwijzing van gevallen waarmee met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2^o, van de Wabo een omgevingsvergunning kan worden verleend voor planologische gebruiksactiviteiten die in strijd zijn met de geldende planologische regelgeving. Het betreft hier de voortzetting van de zogenoemde 'kruimellijst' van gevallen van beperkte planologische betekenis die was opgenomen in artikel 4.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening en met toepassing waarvan ingevolge artikel 3.23 van de Wro ontheffing kon worden verleend van het bestemmingsplan. Die gevallen worden thans aangewezen in artikel 4 van bijlage II bij het Bor.

Artikel 3.1

In dit artikel worden de gevallen aangewezen waarbij vanwege provinciale ruimtelijke belangen, gedeputeerde staten bevoegd zijn een omgevingsvergunning te verlenen. Deze gevallen zullen naar verwachting niet veel voorkomen.

Onderdeel a heeft betrekking op het voormalige projectbesluit en op een besluit als bedoeld in artikel 3.41 van de Wro. Het gaat om gevallen waarin ten behoeve van de verwezenlijking van een project van provinciaal belang wordt afgeweken van het bestemmingsplan of een beheersverordening, bijvoorbeeld bij een meer complexe ruimtelijke ingreep, zoals de realisatie van een rioolwaterzuiveringsinstallatie, regionale verbindingsroutes, grote havens etc.

Onderdeel b heeft betrekking op gevallen waarin met het oog op provinciale belangen een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 van de Wro is vastgesteld. Ingevolge het vierde lid van dat artikel kunnen provinciale staten bepalen dat gedeputeerde staten voor een bepaalde periode zijn belast met de vergunningverlening. Het gaat om de vergunningverlening voor bouw-, aanleg- en sloopactiviteiten die noodzakelijk zijn voor de realisatie van het inpassingsplan. Deze periode kan maximaal 10 jaar duren. Daarna komt de bevoegdheid tot vergunningverlening terug bij het oorspronkelijke bevoegd gezag, i.c. het gemeentebestuur.

Artikel 3.2

In dit artikel worden de gevallen aangewezen waarbij vanwege nationale ruimtelijke belangen de omgevingsvergunning op rijksniveau wordt verleend. Ook deze gevallen zullen naar verwachting niet veel voorkomen. Voor het overige is hetgeen is opgemerkt bij artikel 3.1 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3.3

Artikel 3.3 regelt de aanwijzing van het bevoegd gezag voor inrichtingen en mijnbouwwerken. Voor zover er sprake is van een inrichting of mijnbouwwerk waarvoor dit artikel geen nadere aanwijzing van bevoegd gezag bevat, geldt de hoofdregel van artikel 2.4, eerste lid, van de Wabo. Dit betekent dat in die gevallen burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn.

De meest voorkomende uitzondering op deze hoofdregel is genoemd in het eerste lid van artikel 3.3 en bestaat uit de aanwijzing van gedeputeerde staten als bevoegd gezag ten aanzien van bepaalde complexere categorieën inrichtingen. Die categorieën zijn specifiek beschreven in bijlage I van dit besluit. Voor gevallen waarin de inrichting of het mijnbouwwerk zich op het grondgebied van meerdere provincies bevindt, wordt het bevoegd gezag toebedeeld aan gedeputeerde staten van de provincie waarin het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd.

Voor een klein aantal inrichtingen is de Minister van VROM in het tweede lid aangewezen als het bevoegd gezag. Dit betreft met name bepaalde defensie terreinen, die in bijlage I, categorie 29 van bijlage I, onderdeel C, zijn aangewezen.

Het kan voorkomen dat een inrichting in de territoriale zee is gelegen, zonder dat sprake is van een mijnbouwwerk. Gedacht kan worden aan een windmolenpark in zee. Het derde lid regelt dat de Minister van V&W voor dergelijke gevallen het bevoegd gezag is, voor zover de inrichting zich bevindt op een plaats die niet gemeentelijk of provinciaal is ingedeeld.

In het vierde lid wordt bepaald dat de Minister van Economische Zaken (EZ) bevoegd gezag is voor inrichtingen die in hoofdzaak mijnbouwwerk zijn, en voor mijnbouwwerken, niet zijnde inrichtingen. In gevallen dat de inrichting in hoofdzaak geen mijnbouwwerk is omdat de mijnbouwactiviteiten niet als kernactiviteit van het bedrijf kunnen worden gezien, geldt de algemene bevoegdheidsverdeling voor milieu-inrichtingen. Daarbij kan gedacht worden aan de opslag van CO₂ onder een groot chemisch bedrijf. Het betreft dan in hoofdzaak een andere inrichting dan een mijnbouwwerk. In dit geval is de provincie het bevoegde gezag. In andere gevallen kan het ook gaan om kleinere inrichtingen, zoals een tuinbouwbedrijf dat aardwarmte wil gaan winnen en waarvoor dan de gemeente het bevoegde gezag is. De hoofdactiviteit is het tuinbouwbedrijf, waarbij de opslag van aardwarmte een nevenactiviteit is. In dit geval blijft voor het gedeelte van de inrichting dat een mijnbouwwerk is, de Minister van EZ betrokken door een vvgb. Dit wordt geregeld in artikel 6.9 van dit besluit. Die verklaring is nodig, wil de vergunning kunnen worden verleend. De verklaring kan bovendien voorschriften bevatten. Of er in een concreet geval sprake is van een activiteit die in hoofdzaak moet worden aangemerkt als een mijnbouwactiviteit, is onder andere afhankelijk van de feitelijke omvang van de mijnbouwactiviteiten in verhouding tot de feitelijke omvang van de andere activiteiten binnen de inrichting. Het economisch belang van de mijnbouwactiviteit voor de inrichting wordt eveneens bij de beoordeling betrokken.

De aanvrager bepaalt in beginsel of zijn aanvraag in hoofdzaak wel of geen mijnbouwwerk betreft en bij welk bestuursorgaan hij zijn aanvraag indient. In het geval waarin niet het juiste bevoegde gezag is geadresseerd, worden de stukken tot behandeling waarvan kennelijk een ander bestuursorgaan bevoegd is, onverwijld doorgestuurd, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender (artikel 2:3 Awb).

Artikel 3.4

In de artikelen 8.47 tot en met 8.51 en 15.42 tot en met 15.49 van de Wm is een regeling opgenomen over de nazorg van gesloten stortplaatsen en de financiering daarvan. Het gaat voornamelijk om een beperkt aantal stortplaatsen die na 1 september 1996 gesloten zijn. Voor het sluiten van deze stortplaatsen moet degene die de stortplaats drijft, een nazorgplan opstellen, waarin de maatregelen moeten zijn opgenomen dat diverse voorzieningen, zoals bovenafdekking en peilbuizen, na het sluiten van de stortplaats in stand blijven. Dit nazorgplan moet door gedeputeerde staten worden goedgekeurd. Na het sluiten van de stortplaats zijn gedeputeerde staten verantwoordelijk voor de uitvoering van deze maatregelen en zelfs aansprakelijk voor eventueel ontstane schade. Na verloop van tijd kunnen er op of in de directe omgeving van een gesloten stortplaats activiteiten plaatsvinden, zoals het aanleggen van een werk of het bouwen van een bouwwerk, die van invloed kunnen zijn op de getroffen nazorgvoorzieningen. Normaliter zouden burgemeester en wethouders worden aangewezen als bevoegd gezag voor de verlening en handhaving van de omgevingsvergunning en zouden gedeputeerde staten worden aangewezen als adviseur. Gelet op bovenstaande bijzondere verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten voor deze gesloten stortplaatsen, zijn gedeputeerde staten in deze gevallen aangewezen als bevoegd gezag.

Artikel 3.5

Artikel 8.2, tweede lid, van de Wabo bepaalt dat er regels kunnen worden gesteld voor de gevallen waarin voor een bestaand project een ander bestuursorgaan bevoegd wordt voor de verlening van een omgevingsvergunning. Hiervan kan sprake zijn als een wettelijk voorschrift voor de aanwijzing van de bevoegdheid wijzigt of door een verandering van het project. Het laatste betreft bijvoorbeeld een bestaande inrichting die onder het gezag van burgemeester en wethouders valt, die zodanig wordt uitgebreid dat gedeputeerde staten bevoegd gezag worden om te beslissen op de aanvraag. Artikel 3.5 van het besluit regelt dat in deze gevallen het nieuwe bevoegde gezag een kennisgeving van de bevoegdheidswisseling zendt aan de aanvrager. Het kan voorkomen dat de aanvrager een ander is dan degene die tot op dat moment het project uitvoert. In die gevallen wordt de kennisgeving aan beiden toegezonden.

Artikel 4.1

Een aanvraag om een omgevingsvergunning kan digitaal of op papier worden ingediend. Een burger kan kiezen voor een digitale aanvraag of een schriftelijke aanvraag die in artikel 4.2 is geregeld. Ondernemingen en personen die een zelfstandig beroep uitoefenen, hebben in beginsel geen keuzevrijheid. Zij kunnen uitsluitend een aanvraag langs elektronische weg indienen. Deze verplichting sluit aan bij de belastingwetgeving, waarin sinds 1 januari 2005 krachtens artikel 8 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen eveneens een verplichting is opgenomen tot het doen van een elektronische aangiften door rechtspersonen en natuurlijke personen die een onderneming voeren. Aangezien een aantal, met name kleinere, bedrijven nog niet over de benodigde voorzieningen beschikt, zal de verplichting tot het uitsluitend langs elektronische weg indienen van een aanvraag op een later tijdstip, vermoedelijk na twee jaar, in werking treden. Hierover zal overleg met het bedrijfsleven plaatsvinden.

Er is een relatie tussen het elektronisch indienen van de aanvraag en de vraag op welk moment de procedure van start gaat. Dit is van belang in verband met de rechtsgevolgen die aan het verstrijken van de proceduretermijnen zijn verbonden. Zoals beschreven in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.1 van de Wabo, start de termijn op de dag waarop de aanvraag is ontvangen door het bevoegd gezag of

het gemeentelijke loket (vgl. art. 4:13 Awb). In geval van elektronisch verkeer is artikel 2:17, tweede lid, van de Awb bepalend voor de vaststelling van het moment van ontvangst. Het moment van ontvangst van het elektronische bericht is dan bepalend voor het aanvangen van de termijn (ABRvS 28 juli 2004, JB 2004/316). Wanneer de aanvraag wordt ingediend bij het gemeentelijke loket, terwijl het college van burgemeester en wethouders niet het bevoegd gezag is, geldt de ontvangst door het loket als datum van ontvangst door het bevoegd gezag (vgl. art. 3.1 Wabo).

De omgevingsvergunning is in beginsel een zaaksgebonden vergunning. Degene die het vergunde project uitvoert, wordt aangemerkt als "vergunninghouder". Zoals is toegelicht bij artikel 2.28 van de Wabo, is met degene "die het project uitvoert" bedoeld degene die voor de uitvoering verantwoordelijk is. Dit betekent dat de eigenaar of opdrachtgever in beginsel wordt beschouwd als vergunninghouder. Hierbij wordt aangetekend dat er sprake kan zijn van meerdere eigenaren of opdrachtgevers, die dan gezamenlijk worden beschouwd als "vergunninghouder". Met betrekking tot het aanvraagformulier is geregeld dat de eigenaar of opdrachtgever tevens degene is die de vergunning aanvraagt. Dit betekent dat een opdrachtnemer, bijvoorbeeld een architect of een aannemer die een huis zal bouwen voor een particulier, niet kan optreden als "aanvrager" van de benodigde vergunningen. Omdat het regelmatig voorkomt dat een opdrachtnemer de aanvraag verzorgt voor zijn opdrachtgever, is in het aanvraagformulier tevens geregeld dat dit mogelijk blijft. Het aanvragen op naam van een ander geschiedt in de hoedanigheid van "gemachtigde", waarbij de identiteit van de eigenaar of opdrachtgever in de aanvraag vermeld moet worden.

Artikel 4.2

Wanneer de aanvraag op papier wordt ingediend, heeft het bevoegd gezag meerdere exemplaren nodig, bijvoorbeeld om deze aan de adviseurs ter beschikking te stellen of om deze op meerdere plaatsen ter inzage te kunnen leggen. Daarom is geregeld dat de schriftelijke aanvraag moet worden ingediend in een hoeveelheid die het bevoegd gezag aangeeft (eventueel via het gemeentelijk loket). Hieraan is een maximum gesteld van vier exemplaren. Ingevolge het derde lid kan het bevoegd gezag in bepaalde gevallen meer dan vier schriftelijke exemplaren wensen, namelijk indien er sprake is van meer dan twee adviezen of vvgb's. Het bevoegd gezag behoudt dan twee exemplaren voor het behandelen en het ter inzage leggen en verschaft de overige exemplaren aan de adviseurs en vvgb-organen.

De verplichting tot het indienen van een meervoud van het schriftelijke aanvraagformulier geldt niet voor het e-formulier en de daarbij te verstrekken gegevens en bescheiden. De elektronische formulieren kunnen in enkelvoud worden ingediend. De behandeling van dergelijke formulieren kan het bevoegd gezag op efficiënte wijze ter hand nemen met behulp van een digitaal document beheersysteem.

Artikel 4.3

Met deze bepaling wordt uitgesloten dat een bevoegd gezag de elektronische aanlevering van de aanvraag mag weigeren als de aanvaarding daarvan tot een onevenredige belasting voor dat bestuursorgaan zou leiden. Het bestuursorgaan is in beginsel verplicht een elektronische aanvraag van een omgevingsvergunning in ontvangst te nemen, in afwijking van artikel 2:15, tweede lid, van de Awb. De verplichting strekt zich tevens uit tot de te verstrekken gegevens en bescheiden, indien de aanvraag langs elektronische weg wordt gedaan. De aanvrager en het bevoegd gezag kunnen hierover echter andere afspraken maken, bijvoorbeeld vanwege de indiening van een omvangrijk pakket (aanvullende) gegevens.

Het eerste lid regelt dat het bevoegd gezag iedere elektronische aanvraag in ontvangst neemt. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop een aanvraag langs elektronische weg wordt gedaan. Dit is in de Mor gebeurd ten aanzien van de bestandsformaten. Daarnaast kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld omtrent de landelijke voorziening als bedoeld in artikel 7.6, derde lid, tweede volzin van de wet.

De weigeringsgrond uit artikel 2:15, derde lid, van de Awb is onverkort van toepassing op de elektronische aanvraag van een omgevingsvergunning. Dit betekent dat een elektronisch verzonden bericht, inclusief de daarbij gevoegde gegevens en bescheiden, kunnen worden geweigerd, indien de betrouwbaarheid of vertrouwelijkheid van het bericht onvoldoende is gewaarborgd.

Artikel 4.4

Eerste lid

Op basis van het eerste lid is de aanvrager gehouden de aanvraag in te richten met toepassing van de indieningsvereisten, die in de ministeriële regeling (Mor) zijn opgenomen. Het eerste lid laat het bevoegd gezag de ruimte om gegevens en bescheiden die naar zijn oordeel niet nodig zijn voor het nemen van de beslissing op de aanvraag niet te verlangen. Essentiële gegevens en bescheiden mogen uiteraard bij een aanvraag niet ontbreken. Welke gegevens en bescheiden als essentieel moeten worden aangemerkt, kan van geval tot geval verschillen. In zoverre is elke aanvraag maatwerk.

De vraag welke indieningsvereisten in een concreet geval relevant zijn, dient in de eerste plaats te worden beantwoord op basis van gezond verstand. Een ieder zal begrijpen dat de aanduiding van de ligging van een bad- of toiletruimte, meterruimte of liften en liftschachten slechts inzichtelijk hoeft te worden gemaakt voor zover die voorzieningen in het op te richten bouwwerk aanwezig zijn, of dat slechts een advies van de Commissie voor de tunnelveiligheid hoeft te worden overgelegd, als het op te richten bouwwerk een tunnel is. Daarnaast kan een eventueel vooroverleg tussen de aanvrager en het bevoegd gezag mede worden gebruikt om duidelijkheid te krijgen over de in dat geval relevante indieningsvereisten.

Indien het bevoegd gezag van oordeel is dat de verstrekte gegevens en bescheiden, ook na een verzoek tot aanvulling, nog niet toereikend zijn, kan ingevolge artikel 4:5 van de Awb worden besloten om de aanvraag niet te behandelen. De aanvrager kan zich hier vervolgens tegen verzetten via bezwaar en beroep.

In het systeem is het dus enerzijds zo dat de gegevens en bescheiden zoals voorgeschreven in de Mor alleen moeten worden overgelegd voor zover deze nodig zijn voor een goede beoordeling van de aanvraag en het nemen van een beslissing daarop. Anderzijds kan het echter in bijzondere omstandigheden voorkomen dat er naast de gegevens en bescheiden die als zodanig in de Mor zijn genoemd, nog andere gegevens en bescheiden nodig zijn voor de beoordeling van de aanvraag. In dit verband verwijst artikel 4.4, eerste lid, naar artikel 4:2, tweede lid, van de Awb. Dit betekent dat het bevoegd gezag de mogelijkheid heeft om, naast de indieningsvereisten uit de ministeriële regeling, andere gegevens te verzoeken. De procedure voor dit verzoek van het bevoegd gezag is geregeld in artikel 4:5 van de Awb.

Indien een project bestaat uit een activiteit die tegelijkertijd behoort tot meerdere categorieën vergunningplichtige activiteiten, volgt uit het eerste lid dat de aanvrager moet voldoen aan de indieningsvereisten van ieder van die activiteiten. Dit sluit aan bij de bepaling van de onlosmakelijke activiteiten in artikel 2.7 van de Wabo. Hierbij

kan het bijvoorbeeld gaan om een vergunningplichtige verbouwing aan een bestaand gebouw, dat tevens een beschermd monument is waarvoor eveneens om die reden een omgevingsvergunning moet worden gevraagd. In dit soort gevallen zal de aanvrager zowel de gegevens en bescheiden moeten verstrekken die betrekking hebben op het bouwen, als de gegevens en bescheiden die betrekking hebben op het veranderen van het monument.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat gegevens en bescheiden waarover het bevoegd gezag reeds beschikt, niet opnieuw behoeven te worden verstrekt. Dit geldt in beginsel ook voor gegevens die zijn verstrekt in de periode dat de Wabo nog niet in werking was getreden, en die als archiefbescheiden in bewaring worden gehouden als bedoeld in artikel 3 van de Archiefwet 1995. Een soortgelijke bepaling was opgenomen in artikel 5.7 van het Ivb. Tevens kan het zijn dat het bevoegd gezag reeds over deze gegevens beschikt omdat deze gegevens zijn opgenomen in het gemeentelijke beperkingenregister op basis van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken.

Uit het algemene bestuursrecht volgt dat het bevoegd gezag wel gehouden is de volledigheid en actualiteit te toetsen van de gegevens en bescheiden die de aanvrager niet bij de aanvraag verstrekt, omdat deze reeds in het bezit van het bevoegd gezag zijn. Wanneer blijkt dat de beschikbare informatie niet geschikt is met het oog op de beslissing op de aanvraag, kan het bevoegd gezag alsnog verzoeken om gegevens en bescheiden, met toepassing van artikel 4:5 van de Awb.

Derde lid

Het derde lid verplicht de aanvrager om de over te leggen gegevens en bescheiden duidelijk te kenmerken.

Artikel 4.5

Bij een gefaseerde aanvraag als bedoeld in artikel 2.5 van de Wabo, zal elke fase gepaard gaan met de verstrekking van bepaalde gegevens en bescheiden die noodzakelijk zijn om de activiteiten in de desbetreffende fase te beoordelen. In het tweede lid is de verplichting voor de aanvrager opgenomen om bij de aanvraag voor de eerste fase aan te geven uit welke activiteiten het gehele project bestaat. Dit is onder meer relevant om te bepalen welke overheid is aangewezen als bevoegd gezag voor het project.

Artikel 4.6

Dit artikel houdt verband met de implementatie van de Seveso-richtlijn (richtlijn nr. 96/82/EG van 9 december 1996 van de Raad van de Europese Unie betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke afvalstoffen zijn betrokken). De nader te stellen regels zullen verband houden met de implementatie van deze richtlijn.

Artikel 4.7

In het kader van de Ww was het mogelijk om de bouwvergunning te verlenen met voorschriften die regelen dat bepaalde gegevens en bescheiden pas later, na het verlenen van de vergunning, behoeven te worden ingediend. Het gaat hierbij om de zo genoemde 'bouwvergunning op hoofdlijnen'. In het kader van de Wabo wordt deze mogelijkheid verruimd tot alle activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Bij ministeriële regeling kan nader worden vastgesteld welke gegevens en bescheiden op een later tijdstip mogen worden ingediend, welke termijn van uitstel het bevoegd gezag mag verlenen en de goedkeuring van de desbetreffende

gegevens en bescheiden door het bevoegd gezag. Op dit moment is dit alleen uitgewerkt voor bouwactiviteiten.

In dit geval zal met de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften omtrent dit later indienen, aan de vergunninghouder duidelijk worden gemaakt welke gegevens en bescheiden nog ter goedkeuring moeten worden overgelegd, alvorens het bouwplan op die onderdelen kan worden voltooid. Inhoudelijk gezien komt dit neer op een uitgestelde toets van onderdelen van het bouwplan aan de weigeringsgronden van artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo. In de praktijk betreft dit voornamelijk de toetsing aan het Bouwbesluit 2003.

Ten aanzien van de activiteit 'oprichten van een inrichting' kan de verplichting inhouden om bepaalde onderzoeksgegevens of bepaalde documenten en bescheiden op een nader tijdstip na verlening van de vergunning, te verstrekken aan het bevoegd gezag of een door hem aangewezen bestuursorgaan. Het zal duidelijk zijn dat het in dit geval om details moet gaan. De bij de aanvraag over te leggen gegevens en bescheiden zullen voldoende moeten zijn om de beschikking op de aanvraag te kunnen dragen.

De toepassing van artikel 4.7 kan ertoe leiden dat er geen gefaseerde vergunning aangevraagd hoeft te worden, in de wetenschap dat bepaalde gegevens en bescheiden omtrent het bouwen of omtrent het oprichten of in werking stellen van een inrichting op een later tijdstip alsnog kunnen worden verstrekt.

Artikel 4.8

Een omgevingsvergunning geldt voor eenieder die het project uitvoert waarop zij betrekking heeft. Wanneer de omgevingsvergunning zal gaan gelden voor een ander dan de aanvrager of de vergunninghouder, moet hij dat ten minste een maand tevoren melden aan het bevoegd gezag. In dit artikel, dat is gebaseerd op artikel 8.2 van de Wabo, zijn de gegevens opgenomen die hij bij deze melding moet overleggen.

Artikel 5.1

Artikel 5.1 vindt zijn oorsprong in artikel 45, zesde lid, van de Ww. Hierin is een specifieke regeling opgenomen voor seizoensgebonden bouwwerken, zoals een strandpaviljoen of een poffertjeskraam. Deze bouwwerken worden elk jaar opnieuw voor een bepaalde periode op dezelfde plaats gebouwd. Deze regeling voorkomt dat hiervoor elk jaar opnieuw een vergunning nodig is. De omgevingsvergunning kan voor meerdere jaren worden verleend en het opbouwen, gebruik en afbreken van het bouwwerk wordt aan specifieke tijdvakken gebonden. Dit is geregeld in artikel 2.24, tweede lid, van de Wabo.

Artikel 5.2

Artikel 5.2 betreft de mogelijkheid om voorschriften aan een omgevingsvergunning te verbinden vanwege de archeologische monumentenzorg bij omgevingsvergunningen voor bouwen, aanleg, afwijken van een bestemmingsplan en slopen in een beschermd stads- of dorpsgezicht. Deze mogelijkheid was voorheen geregeld in de artikelen 37 en 39 tot en met 42 van de Mw.

Het artikel biedt het bevoegd gezag diverse instrumenten om maatregelen te nemen ter bescherming van het archeologisch erfgoed. Het voorschrift onder a, beoogt te bevorderen dat enerzijds de archeologische waarden ongestoord in de bodem kunnen blijven, terwijl anderzijds de activiteit waar het de aanvrager om is te doen, (in hoge mate) kan worden gerealiseerd. Te denken valt aan alternatieven voor heien, aan beperkingen inzake het bouwen van kelders, aan het aanbrengen van een beschermende bodemlaag voordat gebouwd wordt.

De verplichting onder b, een opgraving te laten uitvoeren voordat de bodemverstorende activiteit wordt uitgevoerd waarvoor de vergunning is verleend, kan belastend zijn voor de betrokkene. Indien dat voorschrift aan de vergunning wordt verbonden, dient het bevoegd gezag dat uiteraard zorgvuldig te motiveren. In het bijzonder dient te worden aangegeven welke wetenschappelijke vragen beantwoording behoeven. Het is gebruikelijk om dit te doen in de vorm van een zogenaamd 'programma van eisen'. De vergunninghouder zal niet alleen eventueel vooronderzoek, maar ook een voorgeschreven opgraving moeten laten uitvoeren door een houder van een opgravingsvergunning. Uitsluitend houders van een opgravingvergunning zijn op grond van de Mw gerechtigd tot het doen van opgravingen (waaronder dus tevens dient te worden begrepen: archeologisch vooronderzoek).

Het voorschrift, bedoeld onder c, is van groot praktisch belang, bijvoorbeeld voor de situatie dat het als gevolg van fysieke belemmeringen niet mogelijk is om adequaat vooronderzoek te doen, terwijl er wel archeologische verwachtingen zijn. Daarnaast kan het zijn diensten bewijzen in een situatie dat op grond van de beschikbare archeologische informatie tot de conclusie moet worden gekomen dat het doen van een opgraving niet (meer) nodig is, maar men toch graag het 'zekere voor het onzekere' wil nemen. Bijzondere onderzoeksvragen – bijvoorbeeld met betrekking tot afgedekte landschappen of de tijd van de jagers en verzamelaars – laten zich bovendien goed beantwoorden in het kader van archeologische begeleiding van uitvoeringsprojecten. Indien dit voorschrift aan de vergunning wordt verbonden, moet het de vergunninghouder vooraf wel duidelijk zijn wat de gevolgen zullen zijn voor het door hem gewenste initiatief, indien hij alsnog wordt geconfronteerd met de aanwezigheid van een (belangrijk) archeologisch monument. Over het algemeen zal de vergunninghouder wel rekening moeten houden met de noodzaak tot documentatie van de begeleidingsresultaten.

Artikel 5.3

Dit artikel is overgenomen van artikel 8.11, derde lid, van de Wm en houdt verband met de implementatie van de IPPC-richtlijn.

Artikel 5.4

Dit artikel houdt eveneens verband met de implementatie van de IPPC-richtlijn en was opgenomen in artikel 5a.1 van het Ivb. Aan het slot van de omschrijving in de IPPC-richtlijn van het begrip 'beste beschikbare technieken' (artikel 2, onder 11) wordt aangegeven dat bij de bepaling van beste beschikbare technieken de in bijlage IV van de richtlijn vermelde punten speciaal in aanmerking moeten worden genomen. Deze bijlage bevat een opsomming van 'overwegingen waarmee in het algemeen of in bijzondere gevallen rekening moet worden gehouden bij de bepaling van de beste beschikbare technieken (...) rekening houdend met de eventuele kosten en baten van een actie en met het voorzorg- en preventiebeginsel.' Artikel 5.4 vormt de vertaling van bijlage IV van de richtlijn in de Nederlandse regelgeving.

Eerste lid

In het eerste lid is zoveel mogelijk aangesloten bij de tekst van bijlage IV van de IPPC-richtlijn. Hierin wordt een lijst van overwegingen gegeven die het bevoegd gezag moet betrekken bij de bepaling van de beste beschikbare technieken (BBT) voor de desbetreffende inrichting. Overweging 12 uit bijlage IV is verwerkt in artikel 5.4, tweede lid, onderdeel a. In de aanvraag en de vergunning zal tot uitdrukking moeten komen hoe de toets aan de in artikel 5.4 opgenomen overwegingen heeft plaatsgevonden en tot welke resultaten dit heeft geleid. Voor de inhoud en omvang van de motivering is daarbij wel van belang in hoeverre het desbetreffende aspect

ook in concreto van belang is voor de bepaling van de BBT voor de desbetreffende activiteit.

Tweede lid

Ingevolge dit artikellid dient bij het bepalen van de BBT voor het betrokken bedrijf rekening te worden gehouden met onder andere de door de Europese Commissie of door internationale organisaties bekendgemaakte informatie over de BBT en de ontwikkelingen ter zake. Onder regie van de Europese Commissie worden voor de categorieën bedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen, de verschillende BBT beschreven in de zogenaamde BBT referentiedocumenten – in het Engels: BAT Reference Documents, de zogenaamde BREF's. De BREF's zijn het resultaat van een informatie-uitwisseling tussen de lidstaten van de Europese Unie, EFTA-landen, EU-toetredende landen, non-gouvernementele milieuorganisaties (NGO's) en de betrokken bedrijfstakken over de BBT en de ontwikkelingen op dat gebied. Bij ministeriële regeling zullen alle door de Europese Commissie vastgestelde BREF's worden aangewezen (voortzetting huidige Regeling aanwijzing BBT-documenten). Deze regeling is overgenomen in de (bijlage bij) Mor.

Op grond het tweede lid zal, naast de BREF's (onderdeel a), ook andere relevante informatie met betrekking tot BBT afkomstig van andere internationale organisaties bij ministeriële regeling kunnen worden aangewezen (onderdeel b). Te denken valt in dit verband aan aanbevelingen die in het kader van het OSPAR-verdrag (vernoemd naar het Oslo-Parijs verdrag) worden vastgesteld. Het OSPAR-verdrag heeft als doel bescherming van het mariene milieu van de Noordoost-Atlantische oceaan. Voorts worden thans algemeen in Nederland toegepaste richtlijnen, die kunnen worden aangemerkt als een adequate en actuele invulling van BBT voor een bepaalde bedrijfstak of voor een bepaald milieuaspect, bij bovengenoemde ministeriële regeling aangewezen (artikel 5.4, tweede lid, onder c). Deze richtlijnen zijn van toepassing op zowel inrichtingen met IPPC-installaties als op overige inrichtingen.

Artikel 5.5

Dit artikel is vrijwel geheel ontleend aan artikel 8.12 van de Wm.

Eerste lid

In dit artikellid wordt de voorkeur om aan de vergunning doelvoorschriften te verbinden geëxpliciteerd. Voor de mogelijkheid om hiervan af te wijken wordt gewezen op artikel 5.6.

Tweede lid

Dit artikellid dat betrekking heeft op het stellen van emissiegrenswaarden, is ontleend aan artikel 9, derde lid, en artikel 2, onder 6, tweede, derde en vierde volzin, van de IPPC-richtlijn. Emissiegrenswaarden kunnen worden beschouwd als bijzondere vorm van doelvoorschriften.

Derde lid

Deze bepaling heeft betrekking op indirecte lozingen op oppervlaktewater. De desbetreffende bepaling ziet met name op indirecte lozingen op de gemeentelijke riolering, die is aangesloten op een communale zuiveringsinstallatie. Bij de regulering van de lozingen spelen verschillende aspecten een rol, waaronder bescherming van het oppervlaktewater, de doelmatige werking van de zuiveringstechnische werken en de riolering. Voor de meeste indirecte lozingen worden al deze aspecten gereguleerd

op grond van de Wm. Nieuw is dat de Wabo van toepassing is op alle indirecte lozingen vanuit vergunningplichtige inrichtingen.

In de Nederlandse praktijk zal van de mogelijkheid die het artikellid biedt, gebruik kunnen worden gemaakt bij lozing van biologisch afbreekbare stoffen, voor zover die in de communale zuiveringsinstallaties, gebaseerd op biologische afbraak, zonder het ontstaan van milieubezwaarlijke afbraakproducten worden afgebroken, en voor zover de behandeling van die stoffen in de specifieke zuiveringsinstallatie geen nadelige gevolgen voor de werking van die installatie (bijvoorbeeld als gevolg van overbelasting) heeft.

Het artikellid doelt niet op situaties, waarbij vluchtige stoffen na lozing in een gemeentelijke riolering vanuit die riolering of de zuivering naar de lucht ontsnappen, of waarbij stoffen door hechting aan rioolslib of zuiveringsslib uit het afvalwater worden verwijderd. Dergelijke stoffen worden weliswaar niet met het effluent van de zuiveringsinstallatie op het oppervlaktewater geloosd, maar ontsnappen diffuus naar het milieu (luchtemissies), of maken verwijdering van slib lastiger. Voor dergelijke stoffen zal zuivering op locatie dan ook leiden tot een hoger niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel, en biedt het onderhavige artikellid dus geen basis om bij vaststellen van emissiegrenswaarden rekening te houden met processen, die zich in de riolering en de zuiveringsinstallatie afspeelen.

Vierde en zesde lid

Het vierde lid, onder a, (bepalingsmethode, bepalingfrequentie en de procedure voor de beoordeling van de bepaalde gegevens) is ontleend aan artikel 9, vijfde lid, van de IPPC-richtlijn. Daarbij is overigens in plaats van de in de richtlijn gehanteerde term "meten" de ruimere term "bepalen" gebruikt. Deze laatste term omvat mede het begrip meten. De vergunningvoorschriften die de wijze regelen waarop wordt bepaald of aan de doelvoorschriften wordt voldaan kunnen tevens betrekking hebben op het achterliggende meet- en registratiesysteem: in het artikellid verwoord als: "de organisatie van die bepalingen en beoordelingen en (...) de registratie van die gegevens en de resultaten van die beoordelingen".

Het vierde lid laat onverlet dat ook voor inrichtingen waartoe geen gpbv-installatie behoort, dergelijke voorschriften kunnen worden gesteld. In het zesde lid is bepaald dat dit geen verplichting is voor het bevoegd gezag, maar een bevoegdheid. *Vijfde lid*

Het vijfde lid verbiedt het bevoegd gezag om in de vergunning voorschriften op te nemen ten aanzien van de in dit lid genoemde onderwerpen.

Artikel 5.6

Dit artikel is ontleend aan artikel 8.12a van de Wm.

Eerste lid

Het eerste lid heeft betrekking op het gebruik van middelvoorschriften in plaats van doelvoorschriften) en is de implementatie van het bepaalde in artikel 9, derde lid, laatste volzin, van de IPPC-richtlijn (de emissiegrenswaarden kunnen worden aangevuld met of vervangen door gelijkwaardige parameters of gelijkwaardige technische maatregelen).

Bij het voorschrijven in de vergunning van technische maatregelen is ook relevant artikel 9, vierde lid, eerste volzin, van de IPPC-richtlijn. Dit artikeldeel luidt voor zover hier relevant als volgt: "de parameters en de gelijkwaardige technische maatregelen, (...) (zijn) gebaseerd op de BBT, zonder dat daarmee het gebruik van een bepaalde techniek of technologie wordt voorgeschreven". Dit is in de tweede volzin expliciet bepaald voor IPPC-installaties (implementatie IPPC-richtlijn).

Tweede lid

Dit artikellid bepaalt dat middelvoorschriften niet mogen leiden tot een mindere bescherming van het milieu dan bij doelvoorschriften (zie artikel 5.5).

Derde lid

Het tweede lid geeft de bevoegdheid om aan voorschriften die verplichten tot het treffen van technische maatregelen controlevoorschriften te verbinden. Niet alleen bij het voorschrijven van doelen, maar ook bij het voorschrijven van technische maatregelen kan er behoefte bestaan om de realisatie daarvan door het bedrijf te monitoren. Monitoring zal eruit kunnen bestaan dat gegevens worden vergaard over ofwel de uitvoering van de maatregelen zelf (onderdeel a), ofwel de effecten die de uitvoering van die maatregelen heeft (onderdeel b).

Artikel 5.7

Dit artikel is ontleend aan de artikelen 8.12b en 8.13 van de Wm.

Eerste lid

Dit artikellid somt een groot aantal onderwerpen op waaromtrent voorschriften aan een omgevingsvergunning voor inrichtingen moeten worden verbonden. Uit de woorden "in ieder geval" in de aanhef van het artikel volgt dat het niet om een limitatieve lijst gaat. Een aantal onderwerpen is te beschouwen als de voortzetting van de zogenaamde verruimde reikwijdte van de Wm: afvalpreventie en afvalbeheer, energie- en grondstoffengebruik en verkeer en vervoer (onderdelen a, c en d). Afvalpreventie en afvalbeheer en energiegebruik worden ook met zoveel woorden genoemd in de IPPC-richtlijn (artikel 3, onder c en d, en artikel 9, derde lid). De IPPC-richtlijn noemt nog enkele andere onderwerpen waarover de vergunning voorschriften moet geven. Deze zijn opgenomen in de onderdelen b en e tot en met h. Deze onderdelen zijn ontleend aan respectievelijk de artikelen 9, derde lid, tweede volzin, 3, onder e, 9, vierde lid, laatste volzin, 9, zesde lid, tweede volzin, en 3, onder f, van de IPPC-richtlijn.

De strekking van dit artikellid is namelijk dat expliciet in de omgevingsvergunning aandacht dient te worden geschonken aan de genoemde milieuaspecten, indien deze voor de betrokken inrichting relevant zijn. Dit kan op drie wijzen:

- door het opnemen van voorschriften;
- door het opnemen van de desbetreffende relevante onderdelen van de aanvraag in de vergunning;
- door het selectief verwijzen naar onderdelen van de aanvraag.

Hetgeen wordt beoogd, wordt in al deze gevallen bereikt, namelijk een expliciete afweging op de omschreven punten. Daarbij blijft gelden dat bij de tweede en derde wijze – het opnemen van onderdelen van de aanvraag in de omgevingsvergunning of het verwijzen naar de aanvraag – nadrukkelijk een bewust gebruik van de aanvraag noodzakelijk blijkt in die zin dat niet meer wordt opgenomen dan nodig is en dat de vergunning hierdoor niet onnodig gedetailleerd wordt.

Tweede lid

Het bepaalde onder a heeft tot doel te verduidelijken dat naast voorschriften in de vergunning die het bedrijf verplichten tot het verzamelen van gegevens over de uitvoering en naleving door het bedrijf van (andere) vergunningvoorschriften, het bedrijf ook kan worden verplicht om bepaalde milieueffecten in kaart te brengen die niet of nog niet (volledig) zijn gereguleerd in de omgevingsvergunning. Op grond van het onderdeel h zal de vergunningverlener zich rekenschap moeten geven van wat het bedrijf al uit zichzelf aan milieuzorgmaatregelen heeft getroffen.

Uit de daarover bij de aanvraag (voor een wijzigings- of revisievergunning) verstrekte gegevens en op grond van de verdere kennis over en ervaringen met het bedrijf zal de vergunningverlener per milieuonderwerp kunnen vaststellen op welk niveau van milieuzorg het bedrijf zich bevindt. Als sprake is van een goed functionerend milieuzorgsysteem, zal de vergunningverlener zich kunnen beperken tot het (op hoofdlijnen) verwijzen in de omgevingsvergunning naar enkele voor de naleving van de omgevingsvergunning essentiële milieuzorgprocedures en maatregelen (waaronder die met betrekking tot meten, registreren en rapporteren van milieugegevens).

Onderdeel i maakt het mogelijk ten aanzien van bepaalde onderwerpen zorgplichtbepalingen in de omgevingsvergunning op te nemen als alternatief voor gedetailleerde technische voorschriften.

Derde lid

In het kader van de omgevingsvergunning kunnen ook voorschriften gesteld worden aan indirecte lozingen. De formulering van dit artikellid is ontleend aan artikel 2.26, tweede lid, van de Wabo.

Vierde lid

Het vierde lid is een gevolg van een wijziging van de Wm met het oog op integratie van de verplichtingen op het terrein van milieuverlaglegging (Stb. 2009, 109).

Artikel 5.8

Dit artikel is ontleend aan artikel 8.14 van de Wm.

Artikel 5.9

Dit artikel is ontleend aan artikel 8.16 van de Wm.

Artikel 5.10

In dit artikel, dat tot nu toe was opgenomen in artikel 8a.1 van het Ivb, is ter nadere uitwerking van artikel 2.30, eerste lid, van de Wabo opgenomen dat toetsing van vergunningen in ieder geval plaatsvindt, indien:

- De door de inrichting of onderdelen daarvan veroorzaakte verontreiniging van dien aard is dat de bestaande emissiegrenswaarden in de vergunning gewijzigd of nieuwe emissiegrenswaarden opgenomen moeten worden. Een wijziging van de emissiegrenswaarden van een vergunning is bijvoorbeeld nodig wanneer een verslechtering van de lokale milieuomstandigheden een aanscherping van emissiegrenswaarden vereist. Daarbij zal het bevoegd gezag moeten afwegen in hoeverre de verslechtering van de milieukwaliteit het ingrijpen bij deze bron van milieubelasting rechtvaardigt;
- Belangrijke veranderingen in de BBT een aanmerkelijke beperking van de emissies zonder buitensporige kosten mogelijk maken. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om technieken die een significante energiebesparing mogelijk maken en zich daarmee bijna altijd terugverdienen. Indien de terugverdientijd redelijk is, kunnen de nieuwe technieken voorgeschreven worden;
- De noodzaak om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor het milieu te beperken de toepassing van andere technieken vereist. Ontwikkelingen in de techniek om ongevallen te voorkomen kunnen, wanneer daartoe vanuit veiligheidsoogpunt aanleiding toe is, voor het bevoegd gezag leiden tot de conclusie om de voorschriften aan te scherpen. Hierbij kunnen ook praktijkervaringen met het ontstaan van ongevallen of van gevaarlijke situaties een rol spelen.

Artikel 5.11

In dit artikel worden de categorieën inrichtingen aangewezen als bedoeld in artikel 2.14, tweede lid, van de Wabo. Het gaat om de zogenaamde BRZO-inrichtingen. In deze gevallen moet het bevoegd gezag ervoor zorgen dat voldoende afstand aanwezig is tussen de inrichting en een beschermd natuurgebied. Bij de beoordeling van de afstand moet het bevoegd gezag rekening houden met ongewone voorvallen binnen de inrichting.

Artikel 5.12

Dit artikel, dat is ontleend aan artikel 8.13a, tweede lid, van de Wm, strekt ertoe de regeling van broeikasgassen uit te hoeken uit de milieuvergunning van de inrichtingen waarop hoofdstuk 16 van de Wm van toepassing is. De bepaling beoogt aan te geven dat de regeling van de handel in broeikasgassen voor die inrichtingen uitputtend in dat hoofdstuk is geregeld. In de overige gevallen is het wel toegestaan dergelijke voorschriften aan de vergunning te verbinden.

Artikel 5.13

Dit artikel is ontleend aan artikel 8.13a, eerste lid, van de Wm.

Artikel 5.14

Als gevolg van de invoeringswet Wabo vervalt artikel 8.45 van de Wm. Op dat artikel berust thans mede een aantal ministeriële regelingen die tevens op artikel 21.6, zesde lid, van de Wm zijn gebaseerd. Het gaat hierbij om de Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur, de Regeling lozingen afvalwater van rookgasreiniging, de Regeling op-, overslag en distributie benzine milieubeheer, de Regeling scheiden en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen en de Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land.

Artikel 8.45 van de Wm wordt vervangen door artikel 2.22, derde lid, van de Wabo. Artikel 1.8 van de invoeringswet Wabo voorziet voor de algemene maatregelen van bestuur, voor zover die zijn gebaseerd op artikel 8.45 van de Wm, en de Regeling stortplaatsen voor baggerspecie er reeds in dat na de inwerkingtreding van de Wabo een wettelijke grondslag blijft bestaan. Dit artikel 5.14 maakt het mogelijk om de hiervoor genoemde andere ministeriële regelingen eveneens hun geldigheid te laten behouden. In het invoeringsbesluit Bor zal worden bepaald dat die regelingen voortaan zullen berusten op artikel 5.14 van het Bor.

De tweede lid van dit artikel is ontleend aan artikel 21.6, zesde lid, tweede volzin, van de Wm. Hiermee blijft parlementaire betrokkenheid bij zodanige regelingen gewaarborgd.

Artikel 5.15

Op de verhouding tussen de PMV en de omgevingsvergunning is reeds ingegaan in paragraaf 5.3 van deze toelichting. Deze bepaling heeft betrekking op alle activiteiten waaromtrent de provincies in de PMV een ontheffingstelsel als bedoeld in artikel 1.3a van de Wm hebben opgenomen.

Artikel 5.16

Dit artikel is ontleend aan artikel 45 van de Ww. Achtergrond van het feit dat grenzen zijn gesteld aan de instandhoudingstermijn voor tijdelijke bouwwerken is dat voor dergelijke bouwwerken ingevolge het op de Ww gebaseerde Bouwbesluit 2003 minder zware eisen gelden dan voor bouwwerken met een permanent karakter. De instandhoudingstermijn voor tijdelijke bouwwerken, voor zover het betreft woningen, bedraagt, ook na een eventuele verlenging, maximaal vijf jaar. Voor tijdelijke

bouwwerken, niet zijnde woningen, kan de instandhoudingstermijn, ook na verlenging, meer dan vijf jaar bedragen. Deze regeling is ontleend aan artikel 45, vijfde lid, van de Ww.

Het vijfde lid van artikel 5.16 bevat de verplichting voor de eigenaar of rechthebbende om na het verstrijken van de in de omgevingsvergunning aangegeven termijn, het bouwwerk te slopen of, indien dat tot de mogelijkheden behoort, het bouwwerk aan te passen aan de geldende voorschriften. Het niet voldoen aan deze verplichting is een overtreding waartegen rechtstreeks met toepassing van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom kan worden opgetreden. Wat betreft de toepasselijkheid van het Bouwbesluit 2003 betekent dit dat, behoudens eventuele mogelijkheden om van deze voorschriften af te wijken, aanpassing moet plaatsvinden aan de nieuwbouwvoorschriften. Bedacht moet verder worden dat voor eventuele bouwkundige aanpassingen veelal opnieuw een omgevingsvergunning is vereist.

Artikel 5.17

De regeling voor een tijdelijke omgevingsvergunning voor werken of werkzaamheden die slechts toelaatbaar zijn ingevolge een voorlopige bestemming of gebruiksregel, is ontleend aan artikel 3.17 van de Wro.

Artikel 5.18

De regeling voor een tijdelijke omgevingsvergunning voor planologische gebruiksactiviteiten waarbij van het bestemmingsplan of een beheersverordening wordt afgeweken, is ontleend aan artikel 3.22 van de Wro.

Het tweede lid bevat de verplichting voor de vergunninghouder om na het verstrijken van de termijn waarvoor de omgevingsvergunning geldt, de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand te herstellen, dan wel die met de wettelijk voorgeschreven toestand in overeenstemming te brengen.

Het derde lid verduidelijkt dat wanneer de planologische gebruiksactiviteit waarop de omgevingsvergunning betrekking heeft tevens kan worden aangemerkt als 'bouwen' als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo, de in het tweede lid bedoelde verplichting inhoudt dat het desbetreffende bouwwerk moet worden gesloopt, dan wel in overeenstemming moet worden gebracht met de van toepassing zijnde voorschriften. Deze verplichting komt overeen met de ten aanzien van een tijdelijk bouwwerk op grond van artikel 5.16, vijfde lid, geldende verplichting.

Het vierde lid bevat een tweetal bijzondere bepalingen met betrekking tot een omgevingsvergunning die met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo in samenhang met artikel 4, onderdeel 10, van bijlage II bij dit besluit wordt verleend. Het betreft hier een omgevingsvergunning voor het in afwijking van het bestemmingsplan of de beheersverordening gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning. Vóór de komst van de Wabo was dit een 'kruimelgeval' waarvoor op grond van artikel 3.23 van de Wro in samenhang met artikel 4.1.1, eerste lid, onderdeel j, en tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) ontheffing van het bestemmingsplan of de beheersverordening kon worden verleend.

In de eerste plaats is bepaald dat de hier bedoelde omgevingsvergunning slechts geldt voor degene aan wie zij is verleend. Hiermee wordt toepassing gegeven aan artikel 2.25, derde lid, van de Wabo. Evenals op grond van artikel 4.1.1, tweede lid, van het Bro ten aanzien van de ontheffing het geval was, wordt de desbetreffende omgevingsvergunning verleend aan de aanvrager en diens met name genoemde huisgenoten die voldoen aan de in artikel 4, onderdeel 10, van bijlage II bij het besluit gestelde eisen.

Verder is bepaald dat in de hier bedoelde omgevingsvergunning de bepaling dient te worden opgenomen dat zij slechts geldt voor de termijn gedurende welke degene aan wie de vergunning is verleend de desbetreffende recreatiewoning onafgebroken bewoont. Artikel 4.1.1, tweede lid, van het Bro bevatte terzake een vergelijkbare eis. Deze eis gold van rechtswege. Onder de Wabo dient deze eis echter, als gevolg van het systeem van de Wabo, uitdrukkelijk in de omgevingsvergunning te worden opgenomen. Dit brengt met zich dat overgangsrecht noodzakelijk is om ten aanzien van ontheffingen die met toepassing van artikel 4.1.1, eerste lid, onderdeel j, en tweede lid, van het Bro zijn verleend en op grond van artikel 1.2 van het voorstel van de Invoeringswet Wabo (Kamerstukken I 2008/09, 31 953, A) met een omgevingsvergunning worden gelijkgesteld, de gelding van eerder genoemde eis te doen continueren. In dit aanvullende overgangsrecht wordt voorzien bij het wetsvoorstel houdende kleine wijzigingen en reparaties in diverse wetten op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (Kamerstukken II 2009/10, 32 277).

Artikel 5.19

In artikel 5.19 wordt geregeld dat voor bepaalde inrichtingen slechts een vergunning met een beperkte termijn kan worden verleend. Dit ter uitvoering van artikel 11 van de Grondwatterrichtlijn.⁸ Aanleiding voor dit artikel vormt een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS 200607948/1, AB 2008, 18) waarin de Afdeling een milieuvergunning heeft vernietigd voor het gebruik van een zandwinningsput als depot voor baggerspecie. Die vergunning was overeenkomstig de hoofdregel van de Wm voor onbepaalde tijd verleend. De Afdeling was van oordeel dat dit in strijd komt met artikel 11 van de Grondwatterrichtlijn, waarin is bepaald dat een dergelijke vergunning slechts voor een beperkte termijn mag worden verleend.⁹

Artikel 11 van de Grondwatterrichtlijn bepaalt dat vergunningen voor slechts een beperkte periode verleend mogen worden en dat zij ten minste om de vier jaar aan een onderzoek worden onderworpen. Ook bepaalt dit artikel dat de vergunningen verlengd, gewijzigd of ingetrokken kunnen worden. In artikel 5.19 is de maximale vergunningstermijn vastgesteld op vijf jaar. Met deze termijn is verzekerd dat de gevolgen voor het grondwater met regelmaat worden getoetst en worden heroverwogen. Hierbij is rekening gehouden met de benodigde proceduretijd om, na afronding van het vierjaarlijks onderzoek, een beslissing te nemen of de vergunning kan worden verlengd of dat deze moet worden gewijzigd.

Bij het bepalen van de termijn is tevens rekening gehouden met het feit dat de verplichting in artikel 11 van de grondwatterrichtlijn op 22 december 2013 komt te vervallen. Dit is bepaald in artikel 22, tweede lid, van richtlijn nr. 2000/60/EG.¹⁰ Vanaf die datum geldt uitsluitend het regime van de nieuwe Grondwatterrichtlijn

⁸ Richtlijn nr. 80/68/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen (PbEG 1980 L 20).

⁹ Voor de periode tot inwerkingtreding van de Wabo zal in een regeling op grond van artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer een tijdelijke voorziening voor milieuvergunningen op grond van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer worden geboden.

¹⁰ Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEU 2000 L 327).

(richtlijn nr. 2006/118/EG¹¹). In die richtlijn is niet langer bepaald dat vergunningen slechts voor beperkte termijn kunnen worden verleend. Op dat moment kan de verplichte maximum vergunningduur komen te vervallen. Door middel van overgangsrecht kan vervolgens de geldingsduur van de tot dan toe verleende tijdelijke vergunningen worden geregeld.

Het artikel heeft betrekking op omgevingsvergunningen voor inrichtingen waarbij vergunning wordt verleend voor vergunningplichtige activiteiten als bedoeld in artikel 4 en 5 van de Grondwaterrichtlijn. Het gaat om activiteiten waarbij bepaalde stoffen rechtstreeks dan wel na doorsijpeling door de bodem of ondergrond in het grondwater terechtkomen. De stoffen zijn zgn. zwarte- en grijze-lijststoffen die zijn opgenomen in lijsten in de bijlagen I en II bij de Grondwaterrichtlijn. De activiteiten kunnen zich bijvoorbeeld voordoen op stortplaatsen en op plaatsen waar grond of bagger worden toegepast onder het regime van het Besluit bodemkwaliteit. Dit artikel brengt geen verandering in het toetsingskader; het bestaande beschermingsniveau blijft gehandhaafd. Dit artikel heeft dan ook geen inhoudelijke gevolgen voor bijvoorbeeld het toepassen van baggerspecie in zandwinputten. Het is en blijft aan het bevoegd gezag om te beoordelen of de activiteiten in het concrete geval kunnen worden toegestaan.

Artikel 6.1

In alle gevallen waarin een ander bestuursorgaan dan burgemeester en wethouders is aangewezen als bevoegd gezag, worden zij aangewezen als adviseur. Hierbij wordt aangetekend dat de aanwijzing van adviseurs voor toestemmingen uit provinciale en gemeentelijke verordeningen in die verordeningen plaatsvindt. Uit artikel 2.26, derde lid, van de Wabo volgt dat het bevoegd gezag verplicht is om die adviseurs bij de besluitvorming te betrekken.

In het tweede lid is bepaald dat ingeval de activiteit plaatsvindt op een plaats waaromtrent op grond van de provinciale verordening als bedoeld in artikel 1.3a van de Wm regels zijn gesteld, gedeputeerde staten waar het project geheel of gedeeltelijk zal worden of wordt uitgevoerd, worden aangewezen als adviseur. Vanzelfsprekend geldt deze bepaling alleen, wanneer burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten niet zijn aangewezen als bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning.

Artikel 6.2

In dit artikel is de verplichting uitgewerkt die thans in artikel 48 van de Ww is opgenomen. Het betreft het advies van de welstandscommissie (dan wel de stadsbouwmeester) over de welstandsaspecten van een bouwplan. Burgemeester en wethouders blijven ook onder de Wabo verplicht om advies te vragen over de welstandsaspecten van een bouwplan in verband met de toetsing aan artikel 2.10, eerste lid, onderdeel d, van de Wabo.

Ook indien burgemeester en wethouders zelf niet beslissen op de aanvraag, moeten zij ingevolge het tweede lid van artikel 6.2 advies inwinnen bij de welstandscommissie. In dat geval betrekken zij het advies van de welstandscommissie bij het advies dat zij zelf geven aan het bevoegd gezag. De welstandscommissie adviseert en het bevoegd gezag bepaalt, op basis van de gemeentelijke welstandsnota, het welstandsoordeel.

¹¹ Richtlijn nr. 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PbEU 2006 L 372).

Artikel 6.3

Dit artikel wijst de adviseurs aan voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor inrichtingen en mijnbouwwerken. Voorheen werd dit geregeld in de artikelen 7.1 tot en met 7.4 van het Ivb. Die regeling bevatte een aanwijzing van zowel adviseurs als andere betrokken bestuursorganen. Laatstgenoemde categorie bestuursorganen is in de Wabo echter niet overgenomen. In dit artikel worden alleen die instanties als adviseur aangewezen, die over een specifieke deskundigheid of verantwoordelijkheid beschikken. In het eerste lid, onderdeel d, is geregeld dat bij wijzigingen van vergunningen voor inrichtingen waarvoor op grond van artikel 3.10, derde lid, van de wet de reguliere procedure geldt, gedeputeerde staten een adviesbevoegdheid hebben. Het gaat hierbij om gevallen waarin sprake is van een verandering van een inrichting of mijnbouwwerk die niet leidt tot andere of nadelige gevolgen voor het milieu. De adviesbevoegdheid heeft betrekking op inrichtingen als bedoeld in artikel 6.7 waarbij als de uitgebreide procedure van toepassing was geweest gedeputeerde staten een bevoegdheid zouden hebben om een vvgb te verlenen. Evenals voor artikel 6.7 is in artikel 8.1, tweede lid, bepaald dat dit onderdeel vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

In het tweede lid en de daarbij behorende bijlage III van dit besluit worden de categorieën inrichtingen genoemd ten aanzien waarvan de Inspecteur-Generaal VROM in de gelegenheid moet worden gesteld advies uit te brengen over de ontwerpbesluiting naar aanleiding van een aanvraag om een omgevingsvergunning. Dit vanwege diens taak om een goede uitvoering van VROM-regelgeving en -beleid te bewaken. Het gaat om inrichtingen die een aanzienlijk milieurisico kunnen opleveren en die ook waren aangewezen in de Regeling advisering Inspectoraat-Generaal VROM.

Artikel 6.4

In artikel 6.4, eerste lid, onder a, is aangegeven in welke gevallen de Minister van OCW om advies gevraagd moet worden indien de activiteit een rijksmonument betreft. Dit betreft monumenten die door deze minister zijn aangewezen als beschermd monument in de zin van de Mw.

Onder gedeeltelijke afbraak van ingrijpende aard wordt verstaan het slopen van een groot of belangrijk deel van het monument, waarbij sprake is van een substantiële aantasting c.q. wijziging van het monument. Ook bij reconstructie moet het gaan om een substantiële aantasting dan wel wijziging van het monument waardoor de staat van het monument wezenlijk wijzigt.

Bij het geven van een nieuwe bestemming aan een beschermd monument gaat het om wijzigingen van het monument en de mogelijke aantasting van monumentale waarden ten gevolge van veranderend gebruik. Functie en staat van een monument zijn nauw met elkaar verweven. Een wijziging van deze twee-eenheid kan direct ingrijpen in de reden van de aanwijzing als beschermd monument. Hier is overigens niet bedoeld het voornemen tot wijziging van de bestemming van het monument in het bestemmingsplan.

De in dit artikel genoemde criteria zijn afkomstig uit de op artikel 16, eerste lid, van de Mw gebaseerde Regeling ministeriële adviesplicht bij aanvragen om een monumentenvergunning. Omdat artikel 16 van de Mw, waarop deze regeling is gebaseerd, met de Invoeringswet Wabo komt te vervallen, zijn de bepalingen overgeheveld naar het Bor. Op de website van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, www.cultureelerfgoed.nl, worden de criteria aan de hand van praktijkvoorbeelden verduidelijkt.

Naast voornoemde adviesbevoegdheid is de minister tevens belanghebbende bij de beslissing van het bevoegd gezag over de aanvraag van de omgevingsvergunning. In paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wabo

(Kamerstukken 2006/07, 30 844, nr. 3) is ingegaan op het onderscheid tussen adviserende en belanghebbende bestuursorganen. Daarbij is opgemerkt dat een bestuursorgaan in sommige gevallen zowel adviseur kan zijn als belanghebbende. Dit geldt onder meer voor de Minister van OCW vanwege zijn bij de Mw toegekende bevoegdheid om onroerende monumenten als beschermd monument aan te wijzen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in een uitspraak van 12 september 2001¹² uit de aard van deze bevoegdheid afgeleid dat het belang van de instandhouding van monumenten een belang is waarvan de behartiging aan de minister is toevertrouwd. Om deze reden moet hij als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, tweede lid, van de Awb worden aangemerkt ten aanzien van een vergunning met betrekking tot rijksmonumenten. Aangezien de Wabo niet leidt tot een verandering in de aanwijzingsbevoegdheid, blijft de minister ook in de toekomst belanghebbende ten aanzien van omgevingsvergunningen voor rijksmonumenten.

Gedeputeerde staten zijn in een tweetal gevallen aangewezen als adviseur. Het gaat hierbij om rijksmonumenten die buiten de bebouwde kom liggen en om monumenten die op grond van de provinciale monumentenverordening zijn beschermd. In beide gevallen zijn burgemeester en wethouders doorgaans bevoegd gezag. Vanzelfsprekend geldt de verplichting tot het vragen van advies niet, wanneer Gedeputeerde staten zelf zijn aangewezen als bevoegd gezag.

De adviestermijn uit het tweede lid van artikel 6.4 is overgenomen uit artikel 16, tweede lid, van de Mw, zij het dat deze van twee maanden in 8 weken is gewijzigd, nu alle termijnen in de Wabo in weken worden uitgedrukt. Binnen het systeem van de Wabo vindt deze afwijking van de gebruikelijke adviestermijn van zes weken zijn grondslag in artikel 3.12, zesde lid, van de Wabo.

Artikel 6.5

Dit artikel vormt een uitwerking van artikel 2.27 van de Wabo. In het geval van een vvgb is altijd sprake van de uitgebreide voorbereidingsprocedure. De specifieke elementen van de procedure van een vvgb staan beschreven in artikel 3.11 van de Wabo.

In dit geval moet de gemeenteraad een vvgb verlenen, wanneer sprake is van een omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van een bestemmingsplan of een beheersverordening als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, juncto artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3^o van de wet. Burgemeester en wethouders mogen de omgevingsvergunning niet verlenen, voordat de gemeenteraad een vvgb heeft afgegeven.

Op grond van artikel 3.10, vierde lid, Wro kon de gemeenteraad de beslissing omtrent het verlenen van een projectbesluit delegeren aan burgemeester en wethouders. Ook onder het nieuwe regime kan de gemeenteraad de afweging of voor het betrokken project van het geldende bestemmingsplan kan worden afgeweken overlaten aan burgemeester en wethouders. Op grond van het derde lid kan de gemeenteraad categorieën gevallen aanwijzen waarin geen verklaring is vereist. Als burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn, beslissen zij dan ook over de mogelijkheid tot afwijken van het bestemmingsplan.

Wanneer gedeputeerde staten of de minister bevoegd gezag zijn, hebben zij ook een vvgb van de gemeenteraad nodig. Een uitzondering hierop doet zich voor wanneer gedeputeerde staten of de minister op grond van de Wro besloten hebben een inpassingsplan vast te stellen of voor een project van provinciaal ruimtelijk belang een omgevingsvergunning tot afwijking van het bestemmingsplan of de

¹² ABRvS 12 september 2001, nr. 200004982/1

beheersverordening te verlenen, dan wel in het kader van de coördinatieregeling besloten hebben de voor de verwezenlijking benodigde besluiten zelf te nemen. In dat geval hebben zij geen vvgb van de gemeenteraad nodig. Wel is in dat geval bepaald dat provinciale staten een vvgb afgeven aan gedeputeerde staten. Bij de uitvoering van een inpassingsplan is in principe geen omgevingsvergunning nodig waarbij wordt afgeweken van dat inpassingsplan. Daarom is een vvgb voor die situatie niet aan de orde.

Naast bovenstaande situaties is er nog een situatie waarin de vvgb een rol speelt. Indien gedeputeerde staten of de minister bij de provinciale of rijkscoördinatieregeling met toepassing van artikel 3.34 of 3.36 van de Wro zelf een besluit nemen omdat het oorspronkelijke bevoegde gezag dat niet of niet tijdig doet, is het niet wenselijk dat dat bestuursniveau nog bevoegd blijft een vvgb te verlenen.

Artikel 6.6

Bij of krachtens een provinciale verordening op grond van artikel 4.1, derde lid, van de Wro kunnen regels worden gesteld die noodzakelijk zijn om te voorkomen dat in de verordening begrepen gronden of bouwwerken minder geschikt worden voor de verwezenlijking van het doel van de verordening, zolang geen bestemmingsplan of beheersverordening in werking is getreden. Een vergelijkbare bevoegdheid op rijksniveau is opgenomen in artikel 4.3, derde lid, van de Wro. Een dergelijke provinciale verordening of amvb kan algemene regels bevatten die bij de verlening van een omgevingsvergunning in acht genomen moeten worden. Zo'n verordening of amvb kan daarnaast de mogelijkheid bevatten voor gedeputeerde staten of de Minister van VROM of een andere minister die het aangaat in overeenstemming met de Minister van VROM, om ontheffing te verlenen van die regels. Deze ontheffing is in de Wabo opgenomen in een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c. Omdat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning, in beginsel burgemeester en wethouders, deze ontheffing verleent, terwijl gedeputeerde staten of de minister beslissingsbevoegdheid behoort toe te komen over de afwijking van de verordening of amvb, is in dit artikel voorzien in een vvgb voor dit soort gevallen.

Artikel 6.7

In het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 3) is de achtergrond van deze bepaling geschetst. De vvgb-bevoegdheid heeft betrekking op alle niet-IPPC- en niet-BRZO-inrichtingen, waarvan de vergunningverlening op provinciaal niveau plaatsvond. Zij heeft derhalve geen betrekking op de IPPC- en BRZO-inrichtingen waarvan de vergunningverlening al op gemeentelijk niveau plaatsvond. De aanwijzing van de categorieën inrichtingen waarvoor een vvgb is vereist vindt in bijlage I plaats. Vanwege het door elkaar heen lopen van de aanwijzing van vergunningplichtige inrichtingen, de aanwijzing van de IPPC-installaties en de aanwijzing van BRZO-inrichtingen is het niet op voorhand duidelijk om welke inrichtingen het precies gaat. Het blijkt echter dat men in de praktijk bij provincies en gemeenten exact weet om welke inrichtingen het gaat.

Het kan zijn dat gedeputeerde staten voor categorieën gevallen oordelen dat een verklaring overbodig is, aangezien de noodzakelijke kennis en expertise die bij de besluitvorming over die inrichtingen dient te worden betrokken al anderszins voldoende is gewaarborgd. Met het oog daarop voorziet het vierde lid in een bevoegdheid voor gedeputeerde staten om te bepalen dat geen verklaring is vereist. Zoals ook in het algemeen deel is vermeld kan de bevoegdheid om een verklaring te verlenen vervallen op het moment dat de regionale uitvoeringsdiensten zijn gerealiseerd. In artikel 8.1, tweede lid, is bepaald dat dit tijdstip bij KB kan worden vastgesteld.

Artikel 6.8

Eerste lid

Op basis van artikel 6.8 van dit besluit is de Minister van EZ verplicht om, wanneer de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een mijnbouwwerk mede betrekking heeft op de ondergrondse opslag van afvalstoffen die van buiten de inrichting afkomstig zijn dan wel gevaarlijke stoffen, gedeputeerde staten van de desbetreffende provincie te verzoeken om een vvgb te verlenen.

In de huidige situatie worden in die gevallen twee milieuvergunningen verleend, één voor het bovengronds gelegen mijnbouwwerk waarbij de Minister van EZ is aangewezen als bevoegd gezag en één voor het ondergronds opslaan van afvalstoffen waarbij gedeputeerde staten zijn aangewezen als bevoegd gezag. In het kader van de totstandkoming van de Wabo heeft een heroverweging van deze bevoegdhedenverdeling plaatsgevonden. Dit heeft ertoe geleid dat de Minister van EZ wordt aangewezen als bevoegd gezag voor de gehele inrichting en gedeputeerde staten een vvgb afgeven voor zover de vergunning betrekking heeft op het ondergronds opslaan van (gevaarlijke) afvalstoffen.

Tweede lid

Dit artikellid geeft aan dat gedeputeerde staten de vvgb alleen mogen weigeren in het belang van de bescherming van het milieu. Ditzelfde motief moet ten grondslag liggen bij het verbinden van voorschriften aan de vvgb.

Artikel 6.9

Dit artikel is bedoeld voor die gevallen dat de inrichting in hoofdzaak geen mijnbouwwerk is, maar een mijnbouwwerk wel deel uitmaakt van de inrichting. In die gevallen dient de Minister van EZ voor het mijnbouwgedeelte een vvgb af te geven waaraan ook voorschriften kunnen worden verbonden. Voor voorbeelden van deze gevallen wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 3.3, vierde lid. De procedure, zoals beschreven in artikel 3.11 van de Wabo, is van overeenkomstige toepassing op deze vvgb.

Artikel 6.10

In dit artikel is bepaald dat er geen verklaring van geen bedenkingen nodig is bij veranderingen als bedoeld in artikel 3.10, derde lid, van de wet die niet leiden tot andere of grotere gevolgen voor het milieu. Het gaat om gevallen waarin voorheen een melding op grond van artikel 8.19 van de Wet milieubeheer was vereist. In die gevallen is voortaan de reguliere procedure van de Wabo van toepassing. Het gaat hier om lichte gevallen waarin de aanvrager snel uitsluitel kan krijgen. Het instrument van een verklaring van geen bedenkingen is daarvoor te zwaar aangezien in die gevallen op grond van artikel 3.10, eerste lid, onder e, van de wet, de uitgebreide procedure van toepassing zou zijn. Het ligt voor de hand dat het orgaan dat op grond van de artikelen 6.7 tot en met 6.9 bevoegd zou zijn te beslissen omtrent de verklaring van geen bedenkingen anderszins bij de besluitvorming wordt betrokken. Hiertoe worden in artikel 6.3, eerste lid, onder d, GS als adviseur aangewezen.

Artikel 6.11

De verplichting in het eerste lid om in bepaalde gevallen een aanvraag toe te zenden aan een andere lidstaat van de Europese Unie is ontleend aan artikel 8.4 van het Ivb.

De in het tweede lid opgenomen verplichting is nieuw. Deze verplichting houdt in dat het bevoegd gezag gehouden is een afschrift van een aanvraag met betrekking tot

een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo te verstrekken aan Onze Minister van Defensie, indien de aanvraag een antenne-installatie betreft als bedoeld in artikel 4, onderdeel 5, van bijlage II in een in een bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen obstakelbeheergebied rondom een militaire luchthaven. Dezelfde verplichting tot het verstrekken van een afschrift van de aanvraag geldt bij een aanvraag die betrekking heeft op het gebruiken van gronden of bouwwerken ten behoeve van evenementen, bedoeld in artikel 4, onderdeel 8, van bijlage II, indien dit gebruik plaatsvindt in een in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen veiligheidszone, getypeerd als A-zone of B-zone rondom een munitieopslag.

Op basis van ervaringen uit het verleden is het wenselijk gebleken om aan de Minister van Defensie een instrument te geven om in een vroegtijdig stadium op de hoogte te raken van voorgenomen ontwikkelingen die strijdig zijn met de planologische regelgeving en binnen de desbetreffende gebieden problemen zouden kunnen opleveren voor de defensiebelangen. De Minister van Defensie heeft in deze gevallen een specifieke verantwoordelijkheid.

Artikel 6.12

De verplichte toezending van de ontwerpbesluit in een beperkt aantal hiergenoemde gevallen is opgenomen om te waarborgen dat de hierbij genoemde bestuursorganen feitelijk in staat zijn om kennis te nemen van het voornemen tot het nemen van een besluit over een vergunningaanvraag.

De verplichting tot toezending aan de VROM-Inspecteur heeft met name te maken met het toezicht op de uitvoering in een beperkt aantal concrete gevallen, zoals dat wordt uitgeoefend door deze inspecteur. Het gaat hierbij om ontwerpbesluiten ten aanzien van afwijking van het bestemmingsplan, een beheersverordening of algemene regels op grond van de Wro en ten aanzien van bepaalde categorieën inrichtingen.

Artikel 6.13

In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat het bevoegd gezag de beschikking toezendt aan die bestuursorganen die in voorgaande artikelen zijn aangewezen als adviseur. Op die manier kunnen de adviseurs zien wat er met hun advies is gebeurd. In artikel 3.12, vierde lid, van de Wabo is al bepaald dat het bevoegd gezag het ontwerpbesluit alsmede de beschikking op de aanvraag toezendt aan het vvgb-orgaan.

In het tweede en derde lid is bepaald dat, voor zover de desbetreffende activiteiten plaatsvinden binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht of een archeologisch attentiegebied, een afschrift wordt toegezonden aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) respectievelijk aan gedeputeerde staten. Deze bepalingen zijn technisch gewijzigd overgenomen uit artikel 46, achtste lid, van de Ww en artikel 3.16, derde lid, en 3.20, vierde lid, van de Wro.

In het vierde lid is tevens bepaald dat bij rijksmonumenten in alle gevallen een afschrift van de beschikking wordt gezonden aan de Minister van OCW, omdat deze altijd belanghebbende is bij beslissingen omtrent vergunningverlening bij rijksmonumenten, maar niet in alle gevallen om advies hoeft te worden gevraagd. Voor zowel het tweede lid als het derde lid geldt dat in de praktijk de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed namens de Minister van OCW de afschriften van de beschikkingen zal ontvangen.

In het vierde lid is ten slotte bepaald dat de in de voorgaande leden genoemde adviseurs ook een afschrift ontvangen van de ambthalf gegeven beschikkingen tot wijziging van de vergunning of voorschriften van de vergunning of tot gehele of gedeeltelijke intrekking van de omgevingsvergunning.

Artikel 6.14

In artikel 3:12 van de Awb is de bekendmaking van de aanvraag of het ontwerpbesluit in algemene zin geregeld. Voorafgaand aan het ter inzage leggen wordt in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huis-bladen kennisgegeven van de aanvraag. Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, vindt bekendmaking in de Staatscourant alleen plaats wanneer de aanvraag tot de centrale overheid is gericht. Een vergelijkbare bepaling is in artikel 3:42 van de Awb opgenomen met betrekking tot de bekendmaking van het besluit. Bij verreweg de meeste besluiten op grond van de Wabo kan met deze procedure worden volstaan.

Van oudsher werden echter de besluiten met betrekking tot het bestemmingsplan op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening door het bevoegd gezag gepubliceerd in de Staatscourant. In de nieuwe Wro (artikel 3.8, eerste lid, onder a) is bepaald dat de kennisgeving voorts langs elektronische weg geschiedt. Voor projectbesluiten die opgaan in de omgevingsvergunning is in het onderhavige besluit bepaald dat publicatie in de Staatscourant en langs elektronische weg moet plaatsvinden. De elektronische mededeling strekt ertoe om via de landelijke voorziening www.ruimtelijkeplannen.nl voor een ieder de actuele planologische situatie eenvoudiger kenbaar te maken.

Wellicht ten overvloede wordt hierbij opgemerkt dat het bij de elektronische mededeling uitsluitend gaat om de zakelijke inhoud van een verleende vergunning, niet om een integrale publicatie van de vergunning met de daarin opgenomen (persoons)gegevens.

In het tweede lid is bepaald dat bij ministeriele regeling nog uitvoeringsregels kunnen worden gesteld. Het gaat bijvoorbeeld om regels die zijn opgenomen de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008

Artikel 6.15 – 6.17

Deze artikelen zijn sinds 1999 opgenomen in het Ivb. Zij houden verband met de implementatie van de Seveso-richtlijn.

Artikel 7.1

Bestuursorgaan in de zin van dit hoofdstuk zijn de bestuursorganen die bevoegd zijn tot de bestuursrechtelijke handhaving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde. Welke dat zijn, is bepaald in de betrokken wetten. Voor de handhaving van het stelsel van de omgevingsvergunning is dat het gezag dat bevoegd is een omgevingsvergunning te verlenen.

Artikel 7.2

Eerste tot en met derde lid en vierde lid, onder a

In artikel 7.2 zijn de kwaliteitseisen opgenomen waaraan een professioneel handavingsproces op beleids- of strategisch niveau moet voldoen. Er moet sprake zijn van door het bestuursorgaan schriftelijk vastgelegde handavingsdoelstellingen. Deze moeten gebaseerd zijn op een probleemanalyse waarbij het bestuursorgaan in kaart heeft gebracht voor welke regelgeving (de Wabo en het bij of krachtens de andere betrokken wetten bepaalde) het de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving is opgedragen, wat de kansen op overtredingen van die regelgeving zijn en wat de effecten van die overtredingen voor de fysieke leefomgeving zijn. Een goede probleem- of risicoanalyse is één van de belangrijkste factoren om een kwalitatief goede beleidscyclus te realiseren. Uit de evaluatie van het Besluit

kwaliteitseisen handhaving milieubeheer komt naar voren dat het opstellen van zo'n analyse voor veel handhavingsinstanties een ingewikkelde opgave is. Daarom wordt hier in het Transitieprogramma Werk in uitvoering de nodige aandacht aan besteed.¹³ Het Transitieprogramma maakt deel uit van de beleidsprioriteit "Slimmere regels, betere uitvoering, minder lasten", genoemd in de brieven aan de Tweede Kamer van 26 maart 2007 en 17 april 2008.¹⁴ Het geeft uitwerking aan het onderdeel "betere uitvoering".

Op basis van de probleemanalyse bepaalt het bestuursorgaan welke activiteiten nodig zijn om de in kaart gebrachte handhavingsdoelen te bereiken en welke prioriteiten het daarbij stelt. Het stellen van prioriteiten betekent niet dat op niet-prioritaire terreinen niet gehandhaafd zou hoeven te worden. Het is wel zo dat de wijze van handhaving op prioritaire terreinen verschilt van handhaving op niet-prioritaire terreinen. Handhaving op niet-prioritaire terreinen is niet van tevoren geprogrammeerd en is derhalve doorgaans repressief van karakter. Handhaving vindt daarbij vooral plaats naar aanleiding van klachten, verzoeken om informatie over specifieke situaties waarmee burgers worden geconfronteerd, vermoedens van overtredingen of concrete verzoeken om ergens handhavend op te treden. Professioneel handhaven betekent dat het bestuur – als het op de hoogte raakt van een mogelijke of daadwerkelijke overtreding – in actie komt: handhaven is regel en niet-handhaven uitzondering.

Doelen en activiteiten maken deel uit van het *handhavingsbeleid*. Doelen worden idealiter geformuleerd in termen van outcome (naleefgedrag en milieukwaliteit). Dat is in de praktijk nog niet het geval. Ook aan dit punt wordt daarom aandacht besteed in het bovengenoemde Transitieprogramma, in directe relatie tot de verbeteringen die blijken de evaluatie nodig zijn in de monitoring. Wat onder handhavingsbeleid moet worden verstaan, wordt in het besluit niet gedefinieerd. Uit de verschillende leden van artikel 7.2 blijkt echter duidelijk welke elementen deel van het begrip uitmaken, zoals doelstellingen, prioriteitenstelling, nalevings- en toezichtstrategie of afspraken over afstemming en samenwerking. Handhavingsbeleid wordt ook wel omschreven als het geheel van handhavingsprioriteiten, -doelstellingen, -strategie en -werkwijze.

De frequentie waarmee een bepaald element kan worden aangepast, is niet relevant voor de vraag of het wel of niet als handhavingsbeleid moet worden betiteld. Artikel 7.2, eerste lid, schrijft voor dat regelmatig moet worden bezien of het beleid aanpassing vergt, maar in ieder geval naar aanleiding van de in artikel 7.7, tweede lid, voorgeschreven jaarlijkse evaluatie. Voor sommige elementen is een meer frequente aanpassing wellicht wenselijker. Dat is ter beoordeling van het bestuursorgaan.

Het bestuursorgaan moet zijn handhavingsbeleid afstemmen met andere betrokken bestuursorganen. Wie dat zijn, kan hier niet op voorhand worden aangegeven. Dat hangt immers af van de vraag welke andere bestuursorganen door het handhavingsbeleid van het bestuursorgaan (kunnen) worden geraakt, bijvoorbeeld omdat samenwerking aan de orde is bij de uitvoering van het beleid of het toezicht. De eis van afstemming betreft een inspanningsverplichting.

Het spreekt voor zich dat het bestuursorgaan het handhavingsbeleid met betrekking tot het omgevingsvergunningstelsel en het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde afstemt met het handhavingsbeleid op andere werkterreinen binnen zijn organisatie. Daarnaast dient er binnen de organisaties van de bestuursorganen een

¹³ Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 83, p. 15-16.

¹⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XI, nr. 88 en 2007/08, 29 383, nr. 102.

goede afstemming plaats te vinden tussen de 'handhavers' en de 'vergunningverleners'.

Eerste en zesde lid

De periode waarop het handhavingsbeleid betrekking dient te hebben, is niet voorgeschreven. Het ligt echter voor de hand dat het beleid betrekking heeft op een periode van minstens een jaar. Het bestuursorgaan is vrij in de keuze voor een langere periode. Het feit dat de periode waarvoor het handhavingsbeleid wordt vastgesteld meerdere jaren kan bedragen, neemt niet weg dat ten minste eenmaal per jaar moet worden gezien of het vastgestelde beleid door wijziging van het desbetreffende document moet worden aangepast. De aanleiding daarvoor is de evaluatie van het uitvoeringsprogramma. Ingevolge artikel 7.3, eerste lid, moet het handhavingsbeleid namelijk jaarlijks worden uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma waarin de voor het komende jaar voorgenomen activiteiten moeten worden gepland. Artikel 7.7, tweede lid, schrijft voor dat deze activiteiten vervolgens na afloop van dat jaar worden geëvalueerd. Daarbij moet niet alleen worden gezien of de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd maar ook of en in hoeverre zij hebben bijgedragen aan de krachtens artikel 7.2, eerste lid, vastgelegde handhavingsdoelstellingen.

Het handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma, de rapportage en de evaluatie-uitkomsten moeten bekend worden gemaakt aan de politiek vertegenwoordigende organen. In welke vorm of op welke wijze dat plaatsvindt, is ter bepaling van het bestuursorgaan. Door te voldoen aan de hier aan de orde zijnde artikel(en) kan worden gegarandeerd dat het handhavingsproces een cyclisch verlopend proces is.

Vierde lid

In het vierde lid is bepaald dat het bestuursorgaan moet beschikken over een aantal strategieën. Het bestuursorgaan dient in de eerste plaats te beschikken over een strategie met betrekking tot de wijze waarop namens dat orgaan het toezicht op de naleving wordt uitgeoefend (artikel 7.2, vierde lid, onder a). Het gaat dan om zaken zoals de voorbereiding en het afleggen van periodieke of incidentele controlebezoeken (integrale, thematische of administratieve) ter plaatse, de controlefrequenties voor het uitvoeren van routinematige bezoeken, het afleggen van incidentele bezoeken naar aanleiding van klachten, meldingen, ongevallen of incidenten, de controle van administratieve bescheiden, de controle en verificatie van de controlemaatregelen die door of in opdracht van vergunninghouders zelf worden uitgevoerd en het toezicht op het voldoen aan of het bereiken van gestelde normen, zoals bijvoorbeeld emissienormen. Geen onderdeel van de toezichtstrategie maar daar wel nauw mee verbonden is de rapportage over de bevindingen van het toezicht en het vervolg dat daaraan wordt gegeven. Het bestuursorgaan zal zijn strategische lijn ter zake inzichtelijk moeten maken.

Een verdere uitwerking van de elementen van een toezichtstrategie is voor de handhaving van de Wabo met betrekking tot (milieu)inrichtingen en de handhaving van de milieuregelgeving opgenomen in de Mor op grond van artikel 5.3, vierde lid, van de Wabo. Ook de verplichting om inzicht te verschaffen over de voorlichting aan bedrijven en instellingen over de voor deze op grond van de Wabo en de betrokken wetten geldende voorschriften is opgenomen in de ministeriële regeling. Beide onderwerpen waren geregeld in het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer.

Tevens dient er een sanctiestrategie, ook wel interventiestrategie genaamd, te zijn. Deze moet inzicht geven in het bestuursrechtelijk optreden door het bestuursorgaan, dat wil zeggen het ter zake van een overtreding geven en uitvoeren van

beschikkingen tot het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van een last onder dwangsom, het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of ontheffing of het juist expliciet achterwege laten van handhaving in een situatie waarin dat beter op zijn plaats is dan handhaving.

Laatstbedoelde situaties worden bepaald door de kabinetsnota "Grenzen aan gedogen" (Kamerstukken II 1996/97, 25 085, nr. 2) en jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de plicht tot (niet-)handhaving. Het gedogen op het terrein van milieu wordt verder nog bepaald door het gezamenlijk beleidskader gedogen dat is neergelegd in een brief van de Ministers van VROM en van V&W (Kamerstukken II 1991-92, 22 343, nr. 2) en de brief van 4 december 2003 van de Minister van VROM die mede namens de Minister van V&W en Justitie aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 2003/04, 22 343, nr. 82).

In de sanctiestrategie moet worden aangegeven welke termijnen bij standaard- of veel voorkomende overtredingen worden gehanteerd voor het opheffen van de overtredingen en wat de zwaarte van de sancties bij standaardovertredingen is. Het uitgangspunt daarbij is dat geconstateerde overtredingen worden beantwoord met een bij hun aard passende reactie en dat reacties onder andere stringenter worden naarmate overtredingen voortduren of wanneer van herhaling sprake is. In hoofdstuk 5 van de Awb zijn enkele factoren (zoals de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond en de zwaarte van het door de overtreding geschonden belang) vastgelegd, waarmee rekening dient te worden gehouden bij het zoeken naar een passende reactie op geconstateerde overtredingen.

Strikt genomen gaat de opstelling van een nalevingstrategie inzake het bevorderen van de naleving van de regelgeving voor de uitvoering waarvan het bestuursorgaan verantwoordelijk is, vooraf aan het opstellen van een toezicht- en sanctiestrategie. In een nalevingstrategie wordt per beleidsveld aangegeven met welke instrumenten naleving wordt nagestreefd en wat de rol is van het inzetten van handhaving hierbij. Andere belangrijke instrumenten zijn onder meer voorlichting, het vergroten van de acceptatie van regelgeving, het faciliteren van de uitvoering van de regelgeving of het belonen van gedrag. Een verplichting tot het inzichtelijk maken van de nalevingstrategie is opgenomen in de Mor met betrekking tot de naleving van de Wabo door de drijvers van inrichtingen en de naleving van de milieuregelgeving. Een dergelijke verplichting kwam ook voor in het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer.

Strategisch inzicht moet voorts worden verschaft over de afstemming van het bestuursrechtelijke optreden met het strafrechtelijke optreden tegen overtredingen door het OM, de politie en de buitengewone opsporingsambtenaren die werkzaam zijn bij het bestuursorgaan. Zowel het strafrecht als het bestuursrecht richten zich op het bevorderen van normconform gedrag. De bestuursrechtelijke instrumenten die ter beschikking staan, zijn vooral toegesneden op het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van de overtreding en op het herstel van de situatie. De strafrechtelijke instrumenten zijn vooral toegesneden op het straffen van de overtreder en op het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Beide typen instrumenten dienen daarnaast tot ontmoediging (preventie). Bij overtreding van het stelsel van de omgevingsvergunning of het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde kunnen vrijwel al deze aspecten aan de orde zijn. Handhavend optreden door het bestuur en het OM dient dan ook in samenspel plaats te vinden. In de sanctiestrategie moet worden aangegeven welke manier van handhaven voor welke situatie het effectiefst

is. In sommige gevallen zal ruimte moeten bestaan voor maatwerk. Zo kan het zijn dat zowel reparatoire als punitieve sancties nodig zijn om de schade die met de overtreding is aangebracht te herstellen en de overtreder te bestraffen. In de sanctiestrategie moet de afbakening en de werkwijze tussen het OM, de politie en de buitengewone opsporingsambtenaren die werkzaam zijn bij het bestuursorgaan worden geregeld. Daarbij moet aansluiting worden gezocht bij de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel (Kamerstukken I, 2008/09, 31700 VI, D).

De sanctiestrategie moet ook inzicht geven in de wijze van optreden tegen overtredingen die door de eigen organisatie of andere bestuursorganen zijn begaan (artikel 7.2, vierde lid, onder d). De aanpak van overtredingen die zijn begaan door andere overheden of een onderdeel van de eigen overheid, is in principe niet anders dan de aanpak van overtredingen door anderen. De reden dat een apart onderdeel van de sanctiestrategie hieraan aandacht dient te besteden is, dat bij overtredingen begaan door de overheid, meer nog dan bij particulieren, nalevingsdoelen in de sfeer van algemeen normbesef en geloofwaardigheid van de normerende overheid gelden. Overtredende overheden bieden geen goed voorbeeld. In de procedure die volgt op een overtreding van de overheid moet daarom extra zorgvuldig worden gehandeld met betrekking tot transparantie en openbaarheid.

Vijfde lid

Het bestuursrechtelijke optreden moet vervolgens ook worden afgestemd met andere betrokken bestuursorganen. Dat geldt in ieder geval met betrekking tot situaties waarin er sprake is van meer dan één tot bestuursrechtelijke handhaving bevoegd gezag of van meerdere bestuursorganen die na elkaar – in een keten – bevoegd zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot handelingen met bouw- of afvalstoffen. Maar ook voor andere situaties kan afstemming wenselijk zijn, zoals met betrekking tot de werkzaamheden van de bij het bestuursorgaan werkzame bijzondere opsporingsambtenaren. Afspraken zijn voorts wenselijk over de uitwisseling van gegevens betreffende de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving. De bedoelde afspraken over de samenwerking en afstemming kunnen onder meer worden gevonden in de bestuursovereenkomsten die in diverse provincies zijn gesloten over de samenwerking bij de handhaving gericht op de vier kleursporen (grijs - milieuregelgeving, blauw - waterregelgeving, rood - regelgeving ruimtelijke ordening en groen - natuurregelgeving).

Een meervoudig bevoegd gezag komt vooral voor op milieugebied, met name bij de uitvoering van de de artikelen 18.2a en 18.2b van de Wm en artikel 95, derde lid, van de Wet bodembescherming, alsmede bij de handhaving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde omtrent handelingen met betrekking tot stoffen, preparaten of andere producten.

Er wordt van uitgegaan dat het tot handhaving bevoegde gezag handelt overeenkomstig de door hemzelf zelf in strategieën vastgelegde lijnen.

Artikel 7.3

Eerste lid

Artikel 7.3, eerste lid, schrijft voor dat in het uitvoeringsprogramma dat het bestuursorgaan jaarlijks moet opstellen voor zijn handhavingsactiviteiten, een relatie wordt gelegd met het geldende ingevolge artikel 7.2 vastgestelde handhavingsbeleid. Het programmeren van de handhavingsactiviteiten moet plaatsvinden in lijn met de prioriteitenstelling van activiteiten die op haar beurt weer in relatie moet staan met de door het bestuursorgaan geformuleerde doelen die met handhaving moeten

worden bereikt. Bovendien moet rekening worden gehouden met de frequentie waarmee volgens de toezichtstrategie routinematige controlebezoeken zullen plaatsvinden.

Het ligt voor de hand dat het bestuursorgaan zijn uitvoeringsprogramma uitwerkt in een werkplan voor de betrokken handhavingsorganisatie. Daarnaast zal in de praktijk bij voorkeur ook een uitwerking plaatsvinden in werkplannen voor de individuele medewerkers van die organisatie. Het besluit bevat echter geen verplichting ter zake, conform aanbeveling 8 van de evaluatie van de Wet handhavingsstructuur en het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer.

Tweede lid

Evenals met betrekking tot het handhavingsbeleid het geval is, moet het uitvoeringsprogramma worden afgestemd met de betrokken andere bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving. Het betreft ook hier een inspanningsverplichting. Het uitvoeringsprogramma moet in ieder geval worden afgestemd met andere bestuursorganen in situaties waarin er sprake is van meer dan een tot bestuursrechtelijke handhaving bevoegd gezag of van meerdere bestuursorganen die na elkaar – in een keten – bevoegd zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot handelingen met afvalstoffen. Verder kan uit de in de bestuursovereenkomsten over de handhaving gemaakte afspraken worden afgeleid met wie afstemming van handhavingsprogramma's wenselijk is. Het uitvoeringsprogramma moet bekend worden gemaakt aan de vertegenwoordigende organen. Zoals hierboven reeds is aangegeven, is het ter bepaling van het bestuursorgaan in welke vorm of op welke wijze dat plaatsvindt. Uiteraard hoeven hierbij niet alle finesses van de op stapel staande handhavingsactiviteiten inzichtelijk te worden gemaakt. Het moet immers mogelijk blijven om bijvoorbeeld ook niet van tevoren aangekondigde of bekendgemaakte controleacties uit te voeren.

Artikel 7.4

Eerste lid, onder a en d

In artikel 7.4 worden kwaliteitseisen gesteld aan de (administratieve) organisatie van het dienstonderdeel van het bestuursorgaan dat zich met de handhaving van het omgevingsvergunningstelsel en het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde bezig houdt.

Uiteraard geldt dat de organisatie zo moet zijn ingericht dat voldoende is gewaarborgd dat het vastgestelde handhavingsbeleid en het opgestelde uitvoeringsprogramma goed kunnen worden uitgevoerd. De capaciteit zal in kwantitatief opzicht toereikend moeten zijn. In artikel 7.4, eerste lid, gaat het er om dat de capaciteit ook in kwalitatief opzicht toereikend is en dat eventueel ontbrekende capaciteit of deskundigheid wordt ingehuurd of wordt gecompenseerd door uitbesteding van handhavingstaken aan een ander bestuursorgaan of een particuliere organisatie. Uiteraard zullen ook opleidingsplannen ervoor kunnen zorgen dat tekortschietende deskundigheid bij het personeel adequaat wordt aangevuld.

Voorts moeten bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van de handhavingsorganisatie schriftelijk worden vastgelegd en voor zover nodig zijn geregeld in bijvoorbeeld een mandaatsregeling. Het bestuursorgaan moet er in ieder geval voor zorgen dat de toezichthouders bij de uitoefening van hun taak beschikken over het wettelijk verplichte legitimatiebewijs (zie artikel 5:12 van de Awb) en op de hoogte zijn van de bevoegdheden die hen krachtens de Awb toekomen.

Het bestuursorgaan dient de organisatie tenslotte zo in te richten dat deze binnen en buiten gebruikelijke kantooruren bereikbaar is voor het melden van acute klachten en beschikbaar is voor het behandelen van incidenten. Bereik- en beschikbaarheid kunnen desgewenst ook in samenwerking met een andere handhavingsorganisatie in de regio worden gerealiseerd.

Eerste lid, onder b en c

Een belangrijk grondbeginsel van professionele handhaving is de objectiviteit van de handhaving. Voor het milieutoezicht gold op grond van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer dat alle handhavingsinstanties aan de eis van functiescheiding moeten voldoen. De scheiding tussen milieuwethandhaving en milieuvergunningverlening moet daarbij minimaal op persoonsniveau liggen, omdat een scheiding op dossierniveau niet voldoende waarborgen biedt voor een objectieve uitvoering van de handhaving. Dit betekent dat iemand die belast is met handhaving, niet daarnaast ook nog vergunningen mag schrijven. De scheiding geldt voor de 'behandelaars', of die nu technisch, financieel of juridisch geschoold zijn. De scheiding geldt niet voor specialisten op technisch, financieel of juridisch gebied die ad hoc een bijdrage aan vergunningverlening of handhaving leveren. Het bezoeken van bedrijven ten behoeve van het afgeven van een goede omgevingsvergunning behoort tot het proces van de vergunningverlening. Tevens moet de vergunningverlener een opleveringscontrole kunnen doen, waarbij dan samen met de handhaver een bedrijfsbezoek wordt afgelegd.

De objectiviteit van de handhaving is een belangrijke reden voor een functiescheiding op persoonsniveau, maar niet de belangrijkste. Een minstens even belangrijke reden hiervoor is dat vergunningverlening en handhaving beide een vak apart zijn, waarvoor verschillende kennis en vaardigheden vereist zijn. Daarnaast vragen handhaving en vergunningverlening om verschillende attitudes, die niet per definitie in één persoon verenigd zijn. Een zodanige functiescheiding is mede noodzakelijk omdat in combinatiefuncties de handhaving stelselmatig een te lage prioriteit blijkt te krijgen. Bij weinig beschikbare capaciteit komt in een combinatiefunctie van handhaving en vergunningverlening handhaving veelal op de tweede plaats, omdat er voor de toepassing van een handhavingsinstrument (anders dan voor vergunningverlening) geen wettelijke termijnen gelden.

Aan objectiviteit van de handhaving wordt ook bijgedragen door de (in artikel 7.4, eerste lid, onder c, voorgeschreven) roulatie van medewerkers, waarmee kan worden voorkomen dat er binnen de vaste handhavingsrelatie tussen een inrichting en een overheidsorganisatie te nauwe banden ontstaan tussen een ondernemer en een toezichthouder.

In dit besluit is ervoor gekozen de wettelijke eis van functiescheiding op persoonsniveau – in het verlengde van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer – te continueren met betrekking tot personen die belast zijn met de behandeling van aanvragen om een omgevingsvergunning met betrekking tot het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting als bedoeld in de Wm en personen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de betrokken wetten met betrekking tot zo'n inrichting. Ook de eis van roulatie van toezichthouders is specifiek gesteld met betrekking tot de personen die toezicht houden op de naleving van de betrokken wetten met betrekking tot inrichtingen. Een belangrijke overweging daarbij is dat bedoelde personen in de loop van jaren onvermijdelijk een band opbouwen met de drijvers van inrichtingen. Het in werking hebben van een inrichting is immers niet een eenmalige activiteit, zoals de bouw van een woning of het kappen van een boom.

Bij de uitvoering van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer in de praktijk is gebleken dat een aantal gemeenten moeite heeft met het organiseren van de vereiste functiescheiding op persoonsniveau. Daarom is conform afspraak in het bestuurlijke overleg tussen de betrokken overheden dit punt expliciet betrokken bij de evaluatie van de Wet handavingsstructuur en het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Volgens de onderzoekers zijn de problemen die zich wel eens bij kleine organisaties voordoen, echter oplosbaar en zij bevelen aan om de verplichting tot functiescheiding in stand te laten en uit te breiden naar de 'beleidsmakers'. Van dit laatste is afgezien. Wel zijn in dit besluit naast de 'vergunningverleners voor inrichtingen' tevens degenen genoemd die zich bezighouden met de uitvoering van het Activiteitenbesluit. Het gaat daarbij om degenen die belast zijn met de voorbereiding van beslissingen over de gelijkwaardigheid van andere maatregelen op grond van artikel 8.40a van de Wm of van beslissingen met betrekking tot maatwerkvoorschriften op grond van artikel 8.42 van genoemde wet. De onderzoekers concludeerden overigens ook dat het roulatievoorschrift in stand moet blijven.

Eerste lid, eerste volzin, en tweede lid

Het is belangrijk dat de in artikel 7.2, vierde lid, voorgeschreven strategieën worden uitgewerkt in een op de uitvoering gerichte beschrijving van werkprocessen en procedures. Dat draagt bij aan een uniforme, transparante en continue uitvoering van de handhavingstaak, ook wanneer er personeelsmutaties optreden. Een goed gestructureerde beschrijving van de belangrijkste werkprocessen en procedures binnen de handhavingstaak vormt de basis van kwaliteitsborging. Daarbij moet worden gedacht aan een beschrijving van de uitoefening van het toezicht en de voorbereiding en uitvoering van beschikkingen tot toepassing van bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of gehele of gedeeltelijke intrekking van een vergunning of ontheffing bij wijze van sanctie. In het kader van de invoering van de omgevingsvergunning is er een toezichtsprotocol ontwikkeld waardoor er een praktisch instrument voor integraal toezicht voorhanden is voor alle in de omgevingsvergunning opgegeven toestemmingsstelsels.

De werk- en procedurebeschrijvingen dienen daarnaast betrekking te hebben op interne en externe communicatie van (de handavingsorganisatie van) het bestuursorgaan over toezichtsresultaten, aangekondigde en opgelegde sancties of gedoogbeschikkingen en op het informatiebeheer. Een goed georganiseerd informatiebeheer is een belangrijke voorwaarde om de resultaten en de voortgang van de geprogrammeerde handavingsactiviteiten en het bereiken van de geformuleerde handavingsdoelstellingen te bewaken en inzichtelijk te maken. Op basis daarvan moet vervolgens het plannings- en programmeringsproces kunnen worden ondersteund. Dit informatiebeheer vergt een geautomatiseerd systeem waarin de in het kader van de handhaving verkregen gegevens worden geregistreerd en dat in ieder geval in staat is om zorg te dragen voor een planning- en procedurebewaking van de handavingsactiviteiten. Het gaat hier om informatie in termen van aantallen ten aanzien van uitgevoerde controles, geconstateerde overtredingen, bestuursrechtelijke sancties en strafrechtelijk optreden (door de buitengewone opsporings-)ambtenaren van de organisatie van het bestuursorgaan) alsmede om klachten die zijn ontvangen over situaties waarin mogelijk sprake is van een overtreding.

Het spreekt voor zich dat er naast dit geautomatiseerde systeem diverse andere technische, juridische en administratieve voorzieningen beschikbaar moeten zijn die

naar het oordeel van het bestuursorgaan nodig zijn voor een adequate uitvoering van de handhavingstaak: meetapparatuur, laboratoriumfaciliteiten, fototoestellen, mobiele telefoons, e-mailaansluitingen, literatuur en aansluiting op (juridische) databanken. Dergelijke voorzieningen dienen uiteraard in goede staat te verkeren, hetgeen systematisch moet worden gecontroleerd. Instrumenten en apparaten moeten zonedig worden gekalibreerd.

Ook voor de aanwezigheid van een beschrijving van de werkprocessen en procedures geldt overigens dat systematisch moet worden getoetst of de uitgevoerde werkzaamheden nog overeenkomstig die beschrijving plaatsvinden en of deze verbetering of aanpassing behoeven.

Artikel 7.5

Het bestuursorgaan moet er voor zorgen dat de voor de uitvoering van het handhavingsbeleid benodigde en beschikbare financiële en personele middelen in de begroting worden gewaarborgd en worden toegelicht. Het verdient de voorkeur dat hiertoe relevante (interne) kengetallen worden gehanteerd. In de eerdergenoemde ex ante evaluatie is geconcludeerd dat daarbij ook inzichtelijk moet worden gemaakt op welke wijze is berekend welke middelen benodigd zijn. Met betrekking tot de benodigde en beschikbare middelen is niet alleen de begroting relevant. Ook voor de uitvoering van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma dienen voldoende middelen te worden veiliggesteld. Voor de in het uitvoeringsprogramma concreet beschreven activiteiten moet worden aangegeven wat de voor die activiteiten benodigde en beschikbare capaciteit en financiële middelen zijn. Capaciteit en financiële middelen moeten uiteraard toereikend zijn voor de uitvoering van het programma. Dit geldt niet alleen bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma; ook tijdens de uitvoering moeten de capaciteit en financiële middelen worden bewaakt. Een en ander vereist dat het bestuursorgaan niet alleen inzicht heeft in de benodigde capaciteit en deskundigheden maar ook in de daadwerkelijk beschikbare handhavingscapaciteit en in ontwikkelingen ter zake in verband met bijvoorbeeld ziekte of personeelsmutaties. Deze kunnen immers van invloed zijn op de uitvoering van de geprogrammeerde handhavingsactiviteiten. Op basis van het inzicht in de betekenis van dergelijke ontwikkelingen kan het bestuursorgaan er voor kiezen om maatregelen te treffen opdat de planning alsnog wordt gehaald of om de prioriteitenstelling of programmering beargumenteerd aan te passen.

Artikel 7.6

Om te kunnen vaststellen of de handhavingsdoelstellingen worden bereikt, zal het bestuursorgaan een methodiek moeten hanteren aan de hand waarvan monitoring en evaluatie kunnen plaatsvinden. Het ligt voor de hand dat bepaalde indicatoren in deze methodiek een rol spelen. Het is gebruikelijk om daarbij cijfermatige gegevens te hanteren die in het kader van de handhaving zijn verkregen over bijvoorbeeld aantallen uitgevoerde controles, geconstateerde overtredingen en opgelegde bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties (zoals processen-verbaal en aangeboden transacties). Ingevolge artikel 7.6, tweede lid, moeten (dergelijke) in het kader van de handhaving verkregen gegevens worden geregistreerd. De relatie tussen de gekozen methodiek en de handhavingsdoelstellingen impliceert dat deze doelen voldoende concreet (als meetbare prestaties geformuleerd) moeten zijn.

Artikel 7.7

Eerste lid

Artikel 7.7, eerste lid, schrijft diverse periodieke rapportages voor, zonder daar een termijn bij te noemen. De rapportages moeten worden uitgebracht aan de

gemeenteraad en aan provinciale staten. Dergelijke rapportages kunnen ook voor andere dan de vertegenwoordigende organen van belang zijn. Het is belangrijk dat de beleidsmakers, vergunningverleners en andere handhavende organisatieonderdelen van het bestuursorgaan van de rapportages kennis kunnen nemen. Daarnaast vindt veelal verantwoording plaats aan koepelorganisaties. Het bestuursorgaan bepaalt zelf of er één rapportage bestemd voor meerdere geadresseerden of meerdere op diverse geadresseerden afgestemde rapportages worden opgesteld.

Tweede lid

Artikel 7.7, tweede lid, schrijft een jaarlijkse evaluatie voor. Een cyclisch verlopend handhavingproces wordt door middel van evaluatie afgesloten met een rapportage over en verantwoording van de uitgevoerde handhaving aan de gemeenteraad en provinciale staten. Daarbij moet worden getoetst of de geleverde handhavingsinspanningen ook het bereiken van de handhavingsdoelstellingen hebben opgeleverd. Indien deze doelstellingen zijn bereikt, zal dit in algemene zin leiden tot een beter naleefgedrag en - indirect - tot positieve effecten op de omgevingskwaliteit. Indien deze doelstellingen niet zijn bereikt, kan dit leiden tot conclusies en aanbevelingen over aanpassingen van het handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma of de uitgevoerde handhavingsactiviteiten.

Rapportages en evaluatie impliceren monitoring. Onder monitoring wordt hier verstaan het periodiek meten van de resultaten van de verrichte handhavingsactiviteiten met behulp van de krachtens artikel 7.2, derde lid, onder b, inzichtelijk gemaakte methodiek en het beoordelen van de bijdragen van de activiteiten aan het bereiken van de handhavingsdoelstellingen. De methodiek wordt door het bestuursorgaan zelf bepaald. Volgens aanbeveling 3 van het meergenoemde evaluatierapport moet de inhoudelijke monitoring van het handhavingsbeleid bij de verschillende overheden echter zodanig worden verbeterd dat gegevens beschikbaar komen over de effecten van het handelen van handhavingsorganisaties op het naleefgedrag en de milieukwaliteit. Daarmee kan de inhoudelijke evaluatie van het handhavingsbeleid op een hoger niveau worden gebracht. Volgens aanbeveling 4 van het evaluatierapport verdient het aanbeveling om hiervoor een landelijke leidraad en ICT-standaard te ontwikkelen. Aan deze aanbevelingen wordt – verbreed tot de handhaving van het omgevingsrecht – gevolg gegeven in het Transitieprogramma.

Een aantal overheden heeft een kwaliteitszorgsysteem ingevoerd, waarvan externe audit deel uitmaakt. Een externe audit wordt door deze overheden als nuttig ervaren. In het kader van de evaluatie van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer is de aanbeveling gedaan om externe audits een vast onderdeel van de uitvoering van het besluit te laten uitmaken. Vooralsnog wordt de toepassing van externe audits echter niet wettelijk voorgeschreven. Dit laat echter onverlet dat het uitvoeren van een externe audit een nuttige functie kan vervullen bij het verbeteren van de organisatie en werkwijzen van het handhavingsbeleid. Momenteel voeren de provincies audits uit bij de betrokken organisaties in het kader van hun wettelijke coördinatietaak. De resultaten vormen voor de provincies de basis voor een eventueel optreden. Hiervoor hebben de provincies inmiddels een gemeenschappelijk kader ontwikkeld. Daarnaast vinden soms meer horizontale, benchmark-achtige externe audits plaats, waarbij bijvoorbeeld de ene gemeente de taakuitvoering van een andere gemeente bekijkt. Deze externe audits kennen een meer vrijblijvend karakter en variëren qua inhoud sterk. Horizontale audits passen als zodanig goed in het versterken van de horizontale kwaliteitsborging zoals de commissie Oosting adviseert, maar ze bieden onvoldoende basis voor eventuele interventie door de

provincies. Bij de beoogde overgang naar een primair horizontaal toezichtmodel conform de kabinetsreactie op het advies van de commissie Oosting zou horizontale externe auditing opgenomen kunnen worden als onderdeel van het te ontwikkelen informatie-arrangement. De precieze uitwerking van een en ander vindt in het Transitieprogramma plaats. De uitkomsten ervan worden eventueel te zijner tijd in dit besluit opgenomen.

Derde lid

De rapportage en het verslag van de evaluatie worden, evenals het uitvoeringsprogramma, bekendgemaakt aan de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten. Het kan aanbeveling verdienen deze stukken eveneens naar andere bestuursorganen, zoals de VROM-inspectie, toe te sturen. Dit wordt aan burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten overgelaten.

Artikel 8.1

Het is de bedoeling dat het besluit grotendeels gelijktijdig met de Wabo in werking treedt. De verplichte elektronische indiening van de aanvraag als bedoeld in artikel 4.1 zal bij het invoeringsbesluit met twee jaar worden uitgesteld (zie paragraaf 4.1 van deze toelichting).

In het tweede lid is bepaald dat bij koninklijk besluit het tijdstip kan worden bepaald waarin de tijdelijke bevoegdheidsregeling vervalt ten aanzien van inrichtingen waarin voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit gedeputeerde staten bevoegd gezag waren. Deze voorziening is opgenomen in verband met de packagedeal van het kabinet, IPO en VNG die tot stand is gekomen naar aanleiding van onder meer het rapport van de Commissie Mans. Hierop is onder meer ingegaan in paragraaf 3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Bijlage I

Aanwijzing van categorieën inrichtingen en van vergunningplichtige inrichtingen, alsmede van gevallen waarin een ander bestuursorgaan dan burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is.

De artikelen 2.1 en 3.3 van dit besluit verwijzen naar bijlage I. Deze bijlage bevat de volgende elementen:

- Aanwijzing van categorieën milieurelevante inrichtingen als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wm;
- In- en uitsluitingscriteria;
- Aanwijzing van vergunningplichtige inrichtingen. Voor alle niet-vergunningplichtige inrichtingen die wel milieurelevant zijn, geldt het Activiteitenbesluit;
- Aanwijzing van gevallen per categorie milieurelevante inrichtingen waarvoor een ander bestuursorgaan dan burgemeester en wethouders bevoegd gezag is.

Deze aanwijzingen waren tot nu toe in verschillende besluiten geregeld. Drie aanwijzingen maakten onderdeel uit van het Ivb. De aanwijzing van vergunningplichtige inrichtingen maakte onderdeel uit van Bijlage 1 van het Activiteitenbesluit. Al deze aanwijzingen zijn thans geïntegreerd in Bijlage I bij dit besluit. Een wijziging van de bijlage bij het Activiteitenbesluit die onlangs in procedure is gebracht, is in Bijlage I verwerkt.

Bij de integratie is hetgeen tot nu toe in genoemde besluiten was opgenomen, vrijwel ongewijzigd overgenomen. In algemene zin kan daarom verwezen worden naar de toelichting bij genoemde besluiten. In bijlage II van het Ivb waren de categorieën inrichtingen opgenomen ten aanzien waarvan de Minister van VROM bevoegd gezag is. Deze aanwijzing is thans opgenomen als categorie 29 van Bijlage I.

De aanwijzing in onderdeel B is overgenomen van de aanwijzing van vergunningplichtige inrichtingen in diverse besluiten. Zo is onderdeel B, eerste lid, overgenomen van Bijlage 1, onderdeel b tot en met f, van het Activiteitenbesluit. Het is de bedoeling om bij een wijziging of herziening van de in onderdeel B genoemde regelingen de aanwijzing van vergunningplichtige inrichtingen onder te brengen bij de in onderdeel C genoemde categorieën, bijvoorbeeld landbouwbedrijven. Voor de in het tweede lid van onderdeel B opgenomen categorieën inrichtingen worden op dit moment in het kader van het Activiteitenbesluit 2^e fase algemene regels opgesteld. Zodra deze regels in werking treden, zal dit artikellid komen te vervallen.

Bijlage II

Aanwijzing van categorieën gevallen waarin:

- voor bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten geen omgevingsvergunning is vereist,**
- voor planologische gebruiksactiviteiten een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo kan worden verleend**

1. Inleiding

In deze bijlage bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) wordt invulling gegeven aan artikel 2.1, derde lid, van de Wabo. Op grond van dat artikellid kunnen met betrekking tot de in artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo genoemde activiteiten, categorieën gevallen worden aangewezen waarvoor het verbod om die activiteit te verrichten zonder een omgevingsvergunning niet geldt.

Deze bijlage wijst ten aanzien van een tweetal activiteiten uit artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo omgevingsvergunningvrije categorieën gevallen aan. In de eerste plaats betreft het aanwijzingen binnen de activiteit 'bouwen', waarvoor op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo een omgevingsvergunningplicht geldt.

In de tweede plaats gaat het om aanwijzingen binnen de activiteit 'planologisch gebruik in strijd met de vigerende planologische regelgeving', waarvoor op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo een omgevingsvergunning nodig is.

De in artikel 2 van deze bijlage opgesomde bouwwerken hebben betrekking op beide hiervoor genoemde activiteiten en vormen in feite een voortzetting van de categorie bouwvergunningvrije bouwwerken, die was opgenomen in artikel 43, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Ww en het daarop gebaseerde Bblb. In artikel 3 is een nieuw type vergunningvrije bouwwerken opgenomen, waarbij alleen het 'bouwen' als omgevingsvergunningvrij is aan te merken. Het planologische vergunningvereiste uit artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo blijft voor dit bouwen bestaan, indien het bouwen strijdig is met bijvoorbeeld het bestemmingsplan of de beheersverordening.

Daarnaast is in artikel 4 van deze bijlage de categorie van gevallen aangewezen waarvoor op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, omgevingsvergunning kan worden verleend. Het gaat hier om een voortzetting van de zogenoemde 'kruimellijst' van gevallen van beperkte planologische betekenis welke was opgenomen in artikel 4.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening en met toepassing waarvan ingevolge artikel 3.23 van de Wro ontheffing kon worden verleend van het bestemmingsplan.

1.1. Bouwen

Met het opgaan van de bouwvergunning krachtens de Ww in de omgevingsvergunning wordt ook de categorie bouwwerken voor het bouwen waarvan geen vergunning is vereist, voortaan binnen het systeem van de Wabo aangewezen. Net als onder de Ww is binnen de systematiek van de Wabo als hoofdregel blijven gelden dat voor het bouwen een omgevingsvergunning nodig is. Dit vereiste is opgenomen in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo. Het voorgenomen bouwen wordt in dat verband ingevolge artikel 2.10 van de Wabo preventief getoetst aan onder meer de planologische regelgeving (zoals het bestemmingsplan), het Bouwbesluit 2003, de bouwverordening en de welstandsnota. In afwijking van die hoofdregel geldt ingevolge artikel 2.1, derde lid, van de Wabo een uitzondering voor

het bouwen dat bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen. In de artikelen 2 en 3 van deze bijlage worden de bouwactiviteiten aangewezen die binnen de reikwijdte van dit omgevingsvergunningvrije 'bouwen' vallen. De aanwijzing in deze bijlage leidt ertoe dat voor dit bouwen de omgevingsvergunningplicht ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo niet van toepassing is.

1.2. Planologisch strijdig gebruik

Vanuit de Wro zijn de planologische afwijkingsbesluiten, zoals ontheffingen en het projectbesluit, binnen de systematiek van de Wabo gebracht. Om een activiteit te verrichten die strijdig is met de toepasselijke planologische regelgeving uit bijvoorbeeld het bestemmingsplan of de beheersverordening, geldt ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo als hoofdregel dat een omgevingsvergunning is vereist. Het toestaan dat wordt afgeweken van een bestemmingsplan of beheersverordening geschiedt onder de Wabo dus niet langer door verlening van een ontheffing of een projectbesluit, maar door verlening van een omgevingsvergunning. Deze omgevingsvergunning wordt verleend voor het realiseren van een gebruik van gronden of van bouwwerken dat strijdig is met de geldende planologische regelgeving (planologisch strijdig gebruik). Het gaat hier om planologisch gebruik 'in ruime zin'. Dat betreft niet alleen het feitelijk gebruik van gronden en reeds gerealiseerde bouwwerken (zijnde gebruik in enge zin), maar ook het aanleggen van werken, geen bouwwerken zijnde, en het bouwen en slopen van bouwwerken. Het gaat dus om alle planologisch relevante activiteiten die strijdig zijn met de planologische regelgeving.

Voor zover het gaat om het bouwen van een bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan, betekent dit dat in zo'n geval zowel de vergunningplicht voor het bouwen op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo als de 'planologische' vergunningplicht op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo van toepassing is.

De aanwijzing van de activiteiten in artikel 2 van deze bijlage leidt er vervolgens toe dat beide vergunningplichten niet gelden. Dit houdt in dat het bouwen, ook indien dat strijdig is met de betreffende planologische regelgeving, zonder omgevingsvergunning kan worden verricht.

Voor artikel 3 geldt dat evenwel niet. De aanwijzing in artikel 3 heeft alleen betrekking op de activiteit bouwen, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo. De planologische vergunningplicht uit artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo blijft voor het bouwen van toepassing indien dit strijdig zou zijn met bijvoorbeeld het bestemmingsplan of de beheersverordening.

1.3. Gevallen verlening omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik

Zoals al aangegeven is in deze bijlage de categorie van gevallen aangewezen waarvoor op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2^o, van de Wabo, omgevingsvergunning kan worden verleend voor planologisch strijdig gebruik. Het gaat hier om een voortzetting van de zogenoemde 'kruimellijst' van gevallen van beperkte planologische betekenis welke was opgenomen in artikel 4.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening. Deze lijst was verbonden met de bevoegdheid uit artikel 3.23 van de Wro om een ontheffing te verlenen van het bestemmingsplan of een beheersverordening. Nu deze bevoegdheid is overgeheveld naar de Wabo, is ook de zogenoemde 'kruimellijst' in het Bor opgenomen. In deze bijlage is de 'kruimellijst' te vinden in artikel 4. Het opnemen van deze 'kruimellijst' in een bijlage samen met de categorie vergunningvrije bouwwerken maakt het mogelijk om te werken met

uniforme begrippen en een gelijke wijze van meten. Met de overheveling naar het Bor is de 'kruimellijst' om die reden op onderdelen aangepast.

1.4. Voorbereiding bijlage

Bij de voorbereiding van de nieuwe regeling die in de bijlage is opgenomen is ruimschoots en veelvuldig gebruikgemaakt van de kennis en ervaring van personen die dagelijks bij het bouwvergunningsvrije bouwen betrokken zijn. Zo zijn circa 100 ambtenaren van gemeenten tijdens de voorbereiding (al dan niet in workshopverband) geraadpleegd. Daarnaast zijn ook andere praktijkdeskundigen van welstandsorganisaties, adviesbureaus en architectenbureaus bij de voorbereiding betrokken geweest. Tevens zijn in dat kader geïnstitutionaliseerde overlegorganen, zoals de VNG, de Bond van Nederlandse Architecten, de Recron en het Overleg Platform Bouwregelgeving, geraadpleegd. Het veelal zeer constructieve meedenken van vele specialisten op dit terrein heeft op tal van onderdelen tot aanpassingen en verdere verbeteringen en nuanceringen binnen de systematiek van de regeling geleid.

Als onderdeel van de voorbereiding is deze bijlage bij het Bor, in het kader van de zogenoemde voorhangprocedure, voorgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal. Tijdens de behandeling van de Invoeringswet Wabo heeft de Tweede Kamer in dat verband een motie van de leden Boelhouwer (PvdA) en Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU) aanvaard met de strekking de voorgestelde verruiming van vergunningvrij bouwen mogelijk te maken waarbij de in het bestemmingsplan geboden mogelijkheden qua oppervlakte en maatvoering het maximum zijn (Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 23; hierna: de motie Boelhouwer-Wiegman). Ter uitvoering van deze motie is de conceptregeling op onderdelen aangepast.

1.5. Leeswijzer

In deze nota van toelichting zal in het bijzonder nader worden ingegaan op de categorie bouwen en planologisch strijdig gebruik waarvoor het vereiste van een omgevingsvergunning niet geldt. In paragraaf 4 wordt meer inzicht gegeven in de precieze verschillen tussen de in de artikelen 2 en 3 gegeven categorieën van omgevingsvergunningvrije gevallen. Daarnaast wordt daarbij ingegaan op de handhavingssystematiek. In de paragrafen 2 en 3 wordt echter eerst aandacht besteed aan de verschillen tussen de nieuwe regeling en de regeling voor bouwvergunningsvrije bouwwerken, gebaseerd op de Ww en het Bblb, alsmede het evaluatieonderzoek dat naar het functioneren van die regeling heeft plaatsgevonden. In paragraaf 5 wordt ingegaan op de overige wet- en regelgeving die van betekenis kan zijn voor het aangewezen bouwen in deze bijlage en paragraaf 6 besteedt aandacht aan de rechtsbeschermingsaspecten van omgevingsvergunningvrije activiteiten. Paragraaf 7 gaat over de gevolgen van deze nieuwe regeling voor de administratieve en bestuurlijke lasten en paragraaf 8 bevat een toelichting op de inwerkingtreding en het overgangsrecht. In paragraaf 9 is tot slot een uitvoerige artikelsgewijze toelichting opgenomen. Hierin wordt onder meer, mede aan de hand van de regeling in het Bblb en de daaruit voortvloeiende praktijkervaringen en jurisprudentie, ingegaan op een aantal vragen die zich in de uitvoeringspraktijk zullen kunnen voordoen.

2. Wijzigingen ten opzichte van de regeling in de Ww en het Bblb

De regeling uit het Bblb is niet ongewijzigd overgeheveld naar deze bijlage. Zeker op detailniveau is de regeling op diverse onderdelen gewijzigd.

Deze wijzigingen houden in de eerste plaats verband met het vervallen van de lichte bouwvergunning. Met de introductie van de omgevingsvergunning is ervoor gekozen deze variant te laten vervallen. In de Wabo is reeds voorzien in een tweetal procedurevarianten waarin een omgevingsvergunning wordt voorbereid (een reguliere en een uitgebreide procedure). Uit een oogpunt van uniformering en eenduidigheid is ervoor gekozen niet nog een derde "lichte" procedurevariant te laten voortbestaan voor bouwactiviteiten. De categorie lichte bouwvergunning komt in de Wabo dus te vervallen.

In de tweede plaats houden de wijzigingen verband met de wens om de praktische toepasbaarheid van de regeling voor het vergunningsvrije bouwen verder te verbeteren en knelpunten in de uitvoering daarvan weg te nemen. Daarbij is tegelijkertijd, in lijn met het algemene kabinetsstreven om administratieve lasten te verminderen, waar mogelijk de categorie 'omgevingsvergunningvrije' bouwwerken verder verruimd. Deze verruiming is, mede ter uitvoering van de motie Boelhouwer-Wiegman, vooral terug te vinden in artikel 3. De bevindingen uit het evaluatieonderzoek, dat is verricht naar de regeling voor bouwvergunningvrije bouwwerken uit de Ww en het Bblb, zijn overigens betrokken bij het opstellen van deze vernieuwde regeling. In de volgende paragraaf wordt dieper op dit evaluatieonderzoek ingegaan.

Een derde wijziging ten opzichte van de regeling uit het Bblb hangt samen met het in de Wabo opgaan van de planologische afwijkingsbesluiten, zoals ontheffingen en het projectbesluit uit de Wro. Het is hierdoor, zoals al eerder toegelicht, mogelijk om onderscheid te maken tussen vergunningvrij bouwen waarop het planologisch regime wel en niet van toepassing is. Zie hiervoor nader de toelichting op de artikelen 2 en 3.

Een laatste wijziging betreft ten slotte de in de nota van toelichting gehanteerde schrijfwijze van vergunningvrij. Anders dan in het Bblb is er geen tussen-s opgenomen. Dit sluit aan bij de schrijfwijze van bijvoorbeeld vergunninghouder in de tekst van de wet. Waar in deze toelichting wordt gesproken over de voorheen geldende categorie bouwvergunningvrije bouwwerken is wel een verbindende 's' geplaatst.

3. Evaluatieonderzoek bouwvergunningvrije bouwwerken

Op 1 januari 2003 werd met de introductie van het Bblb een vernieuwde regeling voor het bouwvergunningvrije bouwen ingevoerd. Tijdens de behandeling door de Eerste Kamer op 15 januari 2002 van het Bblb in het kader van de zogenoemde voorhangprocedure, heeft de toenmalige staatssecretaris, de heer Remkes, toegezegd om naast de wettelijk voorgeschreven evaluatie naar het functioneren van het nieuwe welstandstoezicht, ook het functioneren van de nieuwe regeling inzake bouwvergunningvrije bouwwerken te evalueren.¹⁵ De uitvoering van het onderzoek is opgedragen aan BRO te Vught. Bij brief van 3 november 2008 heeft het kabinet het evaluatieonderzoek en het kabinetsstandpunt daarop aan beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden (Kamerstukken II 2008/09, 28 325, nr. 94). Hierna wordt ingegaan op de bevindingen uit het onderzoek en de wijze waarop daarmee is rekening gehouden bij het aanwijzen van de nieuwe categorieën bouwwerken voor het bouwen waarvan geen omgevingsvergunning is vereist.

3.1. Knelpunten bij de praktische toepasbaarheid

¹⁵ Zie Handelingen I, 15 januari 2002, 15-752.

Bij het evaluatieonderzoek is in het bijzonder gekeken naar de technisch-juridische uitvoerbaarheid van de regeling voor bouwvergunningstvrije bouwwerken. Zo is op basis van een jurisprudentieanalyse, een analyse van de vragen aan de VROM-helphdesk voor de bouwregelgeving, interviews, een schriftelijke enquête onder verschillende doelgroepen van gebruikers van het Bblb en een aantal workshops met deskundigen gekeken naar onder meer de praktische toepasbaarheid van het begrippenkader, de logica van de gestelde randvoorwaarden, knelpunten in de praktijk en de handhaafbaarheid. Hierdoor is veel inzicht ontstaan in het functioneren van het Bblb. Hoewel in het onderzoek wordt vastgesteld dat die regeling en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten in de praktijk overwegend positief worden gewaardeerd, is een groot aantal knelpunten, onduidelijkheden en onlogische belemmeringen aan het licht gekomen. Het gaat hier onder meer over het onpraktische onderscheid in het Bblb tussen enerzijds aan- en uitbouwen en anderzijds bijgebouwen, de beperking dat een bouwvergunningstvrije aan- of uitbouw gemeten vanaf de gevel van een woning niet dieper mag zijn dan 2,5 m en het feit dat in achtererfgebied bij een woning in het algemeen een afstand van 1 m vrijgehouden moet worden vanaf het naburige perceel en een aan openbaar gebied grenzende perceelgrens (de zo wel genoemde 'plaag- of peststrook'). In dat verband hebben onderzoekers vastgesteld dat het burenbelang door bouwvergunningstvrije bouwwerken niet onevenredig wordt aangetast. Daarbij speelt onder meer dat bouwvergunningstvrije bouwmogelijkheden in de regel ook passen binnen het bestemmingsplan en het al dan niet vereist zijn van een bouwvergunning op zichzelf niet van invloed is op het ontstaan van burencollicten. Daarnaast is gewezen op een aantal verwarrende begrippen zoals openbaar groen, woongenot, oorspronkelijke achtergevel en verandering van niet-ingrijpende aard. Van de uitkomsten van het onderzoek is bij het opstellen van de regeling in deze bijlage gebruik gemaakt.

3.2. Ruimtelijke beeldkwaliteit

In het evaluatieonderzoek is ook aandacht besteed aan de kwalitatieve effecten van de regeling voor het bouwvergunningstvrije bouwen. Bij de vaststelling van de onderzoeksvragen op het punt van de beeldkwaliteit moest vastgesteld worden dat ten aanzien hiervan geen objectief waardeerbaar toetsingskader was op te stellen. De waardering van de kwalitatieve effecten van het bouwvergunningstvrije bouwen op de ruimtelijke kwaliteit is in hoge mate subjectief. Om die reden werd tijdens het evaluatieonderzoek via schriftelijke enquêtes, interviews en workshops het accent gelegd op de persoonlijke beleving van de kwaliteitsvraag en op de vraag met welke specifieke randvoorwaarden die worden gesteld aan bouwvergunningstvrije bouwwerken, de ruimtelijke kwaliteit veilig kan worden gesteld. De uitkomsten hiervan hebben ertoe geleid dat in de nieuwe regeling is vastgehouden aan het ook al in het Bblb gehanteerde uitgangspunt dat aan de voorkant van gebouwen weinig mag en aan de achterkant meer (de zogenoemde 'voor-achterkant benadering'). Dit principe, dat wordt gehanteerd ter bescherming van de ruimtelijke kwaliteit in het publiek domein, kan rekenen op een groot draagvlak. In het privé-domein wordt aan mensen meer vrijheid gegund terwijl in de naar publiek domein gekeerde zijde van tuinen en erven een nadrukkelijker controle op ruimtelijke kwaliteit zal bestaan. In deze bijlage komt dit tot uiting in het feit dat het accent van de verdere verruiming van vergunningstvrije bouwmogelijkheden voornamelijk is gelegen in het zogenoemde 'achtererfgebied' (achtererven en niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde zijerven voor zover gelegen op een afstand van meer dan 1 m van het voorerf). Ter uitvoering van de motie Boelhouwer-Wiegman is de voorgestelde verruiming van vergunningstvrije bouwmogelijkheden vooral te vinden in artikel 3. Op dat bouwen

blijft de planologische regelgeving uit onder meer het bestemmingsplan onverminderd van toepassing.

3.3. Constructieve veiligheid

Wat betreft de bouwtechnische kwaliteit is bij het onderzoek vooral het accent gelegd op de constructieve veiligheid van bouwvergunningsvrije aan- en uitbouwen. De constructieve veiligheid is in het onderzoek veelvuldig genoemd in relatie tot het zonder preventieve toetsing kunnen uitbouwen aan de gevel van een woning, waarbij een doorbraak in de gevel wordt aangebracht. Er zijn opvattingen dat bij dergelijke constructieve ingrepen uit een oogpunt van veiligheid altijd bouwvergunning zou moeten worden aangevraagd. In het onderzoeksrapport wordt geconstateerd dat niet is gebleken dat er zich met de constructieve veiligheid van bouwvergunningsvrije aan- en uitbouwen ongelukken hebben voorgedaan. Dat terwijl het reeds sinds 1992 mogelijk is dat er zonder preventieve gemeentelijke toetsing aan de eisen van constructieve veiligheid, een aan- of uitbouw aan een gevel van een woning kon worden gebouwd.¹⁶ Voorts is en blijft wettelijk vastgelegd dat bouwvergunningsvrije bouwwerken onverminderd dienen te voldoen aan het Bouwbesluit 2003. Het vereiste van een bouwvergunningplicht maakt dit op zichzelf niet anders en resulteert evenmin in een andere verantwoordelijkheidsverdeling. De eigenaar of opdrachtgever is en blijft het aanspreekpunt bij bouwen in afwijking van het Bouwbesluit 2003 en zal ook aansprakelijk gesteld kunnen worden door derden die schade (menen te) leiden ten gevolge van bouwfouten. Het is ook vooral in het belang van de eigenaar zelf dat een bouwwerk zodanig veilig is dat er geen risico's ontstaan. Het verleden toont aan dat eigenaren en opdrachtgevers deze verantwoordelijkheid zelfstandig kunnen dragen. Om die reden is in deze bijlage de mogelijkheid voor vergunningsvrije aan- en uitbouwen, waarbij ook constructieve aanpassingen in bestaande gevels worden aangebracht, blijven bestaan en op onderdelen verder verruimd. Het weer vergunningplichtig maken van deze type bouwwerken zou overigens een aanzienlijke negatieve uitwerking hebben op de administratieve lastenverlichting die wordt beoogd met onderhavige regeling.

3.4. Verruiming vergunningvrije bouw mogelijkheden

Bij het onderzoeken van de kwantitatieve effecten van de regeling speelde het probleem dat bouwvergunningsvrije bouwactiviteiten niet worden geregistreerd. Dit maakte het praktisch onmogelijk om geobjectiveerde cijfers te verzamelen over aantallen bouwvergunningsvrije bouwwerken. Op basis van interviews, enquêtes en de workshops is evenwel het beeld ontstaan dat de in 2003 vernieuwde regeling niet heeft geleid tot de beoogde substantiële vermindering van bouwvergunningplichtige bouwwerken. De invoering van de regeling in 2003 is in ieder geval niet gepaard gegaan met een aanzienlijke afname van het aantal verleende bouwvergunningen. Dat gegeven heeft ertoe geleid dat in de nieuwe regeling is gezocht naar mogelijkheden om het vergunningvrije bouwen verder te verruimen. Zoals al aangegeven is bij het verder zoeken naar mogelijkheden tot verruiming van de vergunningvrije mogelijkheden, vastgehouden aan de 'voor- achterkant benadering'. Binnen dat uitgangspunt is er voor gekozen om eigenaren meer vrijheid te geven om te bouwen in het zogenoemde achtererfgebied. Het gaat hier om tuinen en erven die besloten liggen en niet grenzen aan openbaar gebied. Met een zorgvuldige omschrijving is dit achtererfgebied stringenter afgebakend dan onder het

¹⁶ Eerst met de in 1992 geïntroduceerde categorie meldingsplichtige bouwwerken, die niet preventief werd getoetst aan het Bouwbesluit, en sinds 1 januari 2003 met de mogelijkheid om zonder bouwvergunning een aan- of uitbouw te realiseren.

Bblb. Zo is het niet langer mogelijk om direct langs waterkanten bijbehorende bouwwerken te bouwen. Tegelijkertijd is de bebouwingsregeling voor het achtererfgebied op onderdelen minder gedetailleerd en globaler van opzet. Dat neemt niet weg dat de toegestane maatvoeringen van aan- en uitbouwen in artikel 2 van de nieuwe regeling vergelijkbaar zijn aan die in het huidige Bblb. Een verruiming van vergunningvrije bouw mogelijkheden is ter uitvoering van de motie Boelhouwer-Wiegman vooral opgenomen in de categorie van artikel 3. Op deze categorie bouwwerken blijft de bebouwingsregeling van het bestemmingsplan of de beheersverordening (of andere geldende planologische regelingen) van toepassing. Voor het bouwen geldt in deze categorie dus de extra waarborg dat het bouwen moet voldoen aan het bestemmingsplan of de beheersverordening en de eventueel nog verder geldende planologische regelingen. De mogelijkheden tot verruiming van vergunningvrije bouw mogelijkheden is daarmee dus afhankelijk gemaakt van het bestemmingsplan en andere toepasselijke planologische regelgeving.

Een verdere verruiming van vergunningvrije bouwwerken is gerealiseerd door niet langer alleen bij woningen en woongebouwen, maar ook bij andere typen gebouwen meer vergunningvrije bouw mogelijkheden toe te staan. Daarbij dient in het oog te worden gehouden dat die verruiming uitsluitend betrekking heeft op het vergunningvrij kunnen verrichten van de activiteit 'bouwen' en, voor zover het betreft artikel 2 van de regeling, de activiteit 'planologisch strijdig gebruik', bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a respectievelijk c, van de Wabo. De verruiming ziet niet op de activiteit 'het brandveilig gebruiken van een bouwwerk', bedoeld in onderdeel d van dat artikellid. Ten aanzien van die activiteit blijft de vergunningplicht uit laatstbedoeld artikel onderdeel, dan wel de meldingplicht uit artikel 2.12.1 van het Gebruiksbesluit, onverkort van toepassing. De vergunningplicht heeft betrekking op het brandveilig gebruiken van een bouwwerk waarin minder zelfredzame personen verblijven (zoals kinderdagverblijven, basisscholen en dagopvang voor lichamelijk of verstandelijk gehandicapte personen), of waarin mensen in een wellicht kwetsbare situatie verblijven (zoals penitentiaire inrichtingen, ziekenhuizen, verpleeghuizen, hotels en pensions). De meldingplicht betreft, voor zover hier van belang, het brandveilig gebruiken van een bouwwerk waarin meer dan 50 personen tegelijk verblijven. Indien een bouwwerk waarop genoemde vergunning- of meldingplicht van toepassing is omgevingsvergunningvrij wordt verbouwd, en als gevolg daarvan de eerder terzake van een omgevingsvergunning of melding voor het brandveilig gebruiken verstrekte gegevens niet meer juist zijn, moet een aanvraag tot wijziging van die omgevingsvergunning worden ingediend respectievelijk een nieuwe melding worden gedaan. Aldus kan het bevoegd gezag in de meest risicovolle gevallen preventief toezien op het brandveilig gebruiken van het omgevingsvergunningvrij verbouwde bouwwerk.

Ten slotte is, zoals al aangegeven, op detailniveau met aanpassingen bereikt dat belemmerende randvoorwaarden zijn gewijzigd of geschrapt. Als voorbeeld kan in dit verband gewezen worden op het eenvoudiger maken om in pandige verbouwingen te realiseren. De tot veel jurisprudentie leidende restcategorie van bouwvergunningvrije bouwwerken, de "verandering van niet-ingrijpende aard" uit artikel 3, eerste lid, onderdeel k, van het Bblb, is vervangen door een nieuwe restcategorie waarin de randvoorwaarde is geschrapt dat het bestaande niet-wederrechtelijke gebruik niet mag wijzigen. Met deze aanpassing wordt het eenvoudiger om aanpassingen aan een gebouw aan te brengen om een ander planologisch toegestaan gebruik te realiseren. Verder kan worden gewezen op het in artikel 2 opnemen van vlaggenmasten, keermuren en bouwwerken zoals bouwketen en andere hulpconstructies die gedurende de uitvoering van een bouwproject nodig zijn.

4. Opzet en handhavingssystematiek van de bijlage

Artikel 1 van de bijlage bevat een definiëring van een aantal in de regeling gehanteerde begrippen en enkele bepalingen inzake de meetwijze.

De aanwijzing van omgevingsvergunningvrije bouwwerken en bijbehorend planologisch gebruik heeft zoals al eerder aangegeven in een tweetal categorieën plaatsgevonden. De gecombineerde aanwijzing van categorieën van gevallen binnen de activiteiten 'bouwen' en 'planologisch strijdig gebruik' heeft plaatsgevonden in artikel 2. In artikel 3 zijn alleen categorieën van gevallen aangewezen binnen de activiteit 'bouwen'. De planologische 'kruimelgevallen' zijn aangewezen in artikel 4. In de artikelen 5, 6 en 7 zijn enkele bijzondere bepalingen opgenomen. Hierin is onder meer geregeld dat toch een omgevingsvergunning voor het bouwen nodig is indien – kort samengevat - de activiteit in, aan, op of bij een monument plaatsvindt of in een door het Rijk aangewezen beschermd stads- of dorpsgezicht.

Artikel 8 bevat overgangsrecht met betrekking tot het bouwen dat is begonnen – maar nog niet is afgerond - voor de inwerkingtreding van de Wabo en waarvoor krachtens de Ww geen bouwvergunning was vereist, maar dat niet onder de reikwijdte van artikel 2 of 3 van de regeling valt.

4.1. Omgevingsvergunningvrij 'bouwen' en 'planologisch strijdig gebruik' in artikel 2

Artikel 2 betreft, zoals al aangegeven, een gecombineerde aanwijzing van activiteiten uit artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, van de Wabo. Het gaat hier om de activiteit 'bouwen' en, kort samengevat, de activiteit 'planologisch strijdig gebruik' van gronden en bouwwerken. De eerste activiteit betreft het bouwen waarvoor op grond van de Ww een bouwvergunning was vereist, behoudens de aanwijzing als bouwvergunningsvrij bouwwerk ingevolge artikel 43 van de Ww en het Bblb.

Bij de tweede activiteit gaat het om een planologisch gebruik 'in ruime zin' als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro. Zoals ook al in paragraaf 1 is toegelicht, vallen daar in beginsel alle ruimtelijke relevante activiteiten onder, zoals het aanleggen van werken geen bouwwerken zijnde, het gebruik van gronden en bouwwerken alsmede het bouwen van bouwwerken. Zodra deze planologisch relevante activiteiten in strijd zijn met planologische regels uit bijvoorbeeld het bestemmingsplan of de beheersverordening, geldt dat er voor deze activiteiten een omgevingsvergunning ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo is vereist. De aanwijzing van zo'n activiteit in artikel 2 van deze bijlage leidt er evenwel toe dat deze vergunningplicht vervalt. De aangewezen activiteiten kunnen in dat geval zonder omgevingsvergunning – en zonder dat voldaan hoeft te worden aan de betreffende planologische regelgeving – verricht worden. Het realiseren van dit 'planologisch strijdige gebruik' is derhalve zonder omgevingsvergunning toegestaan.

De bovenbedoelde gecombineerde aanwijzing van 'bouwen' en 'planologisch strijdig gebruik' maakt dat de bouwwerken in artikel 2 vergelijkbaar zijn met de categorie bouwvergunningsvrije bouwwerken uit artikel 43 van de Ww en de artikelen 2 en 3 van het Bblb. Ook voor het bouwen van deze bouwwerken was geen (bouw)vergunning nodig. Het bouwen van deze bouwwerken alsmede het in het Bblb bij die bouwwerken behorende gebruik behoefde niet te voldoen aan de geldende planologische regelgeving.

4.2. Omgevingsvergunningvrij 'bouwen' in artikel 3

De aanwijzing in artikel 3 van deze bijlage betreft alleen de activiteit 'bouwen' uit artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo. Anders dan bij artikel 2 blijft voor dit bouwen, alsmede voor het gebruik van die bouwwerken, de

omgevingsvergunningplicht voor 'planologisch strijdig gebruik' ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, bestaan. Indien het bouwwerk, of het gebruik daarvan, aangemerkt moet worden als 'planologisch strijdig gebruik' (dat wil zeggen strijdig met het bestemmingsplan of andere planologische regelgeving), geldt dat er toch een omgevingsvergunning is vereist ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo.

De in artikel 3 aangewezen categorie bouwwerken laat zich daarmee het best vergelijken met de voorheen in artikel 40, tweede lid, van de Ww opgenomen categorie van bouwwerken voor verblijfsrecreatie. Deze bouwwerken, zoals een tent, tentwagen of caravan, konden zonder bouwvergunning worden gebouwd mits voldaan werd aan het bestemmingsplan. Bij strijd met het bestemmingsplan was de bouwvergunningplicht echter weer toepasselijk en was er naast een bouwvergunning ook een planologische ontheffing of een projectbesluit ingevolge de Wro vereist. In de systematiek van deze bijlage 'herleeft' bij strijd met de planologische regelgeving de vergunningplicht voor het 'bouwen', bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo, echter niet. Mits voldaan wordt aan de in artikel 3 gestelde eisen, blijft de omgevingsvergunningplicht voor het 'bouwen' buiten toepassing. Bij strijd met bijvoorbeeld het bestemmingsplan geldt echter wel de omgevingsvergunningplicht voor 'planologisch strijdig gebruik'.

Gevolg van de introductie van de categorie van artikel 3 is dat de burger er, wat betreft de in artikel 3 genoemde gevallen, primair zelf verantwoordelijk voor is dat wordt gebouwd in overeenstemming met de planologische regelgeving. Deze ontwikkeling past in de reeds op andere gebieden van het bouwrecht en de ruimtelijke ordening in gang gezette ontwikkelingen (rechtstreekse binding van de burger aan de normen van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening, zoals voorgeschreven door de Ww; betere beschikbaarheid en uniformiteit van bestemmingsplannen, zoals voorgeschreven door de Wro).

Toepassing van artikel 3 in een concreet geval kan betekenen dat slechts voor een gedeelte van een bouwwerk een omgevingsvergunning nodig is. Denkbaar is bijvoorbeeld een garage met een dakvoet van 3 m hoogte en daknok met een hoogte van 4,5 m. Indien het bestemmingsplan uitsluitend een garage toestaat met een hoogte van 3 m, is alleen de kap in strijd met het bestemmingsplan. Alleen voor die met het bestemmingsplan strijdige kap is een omgevingsvergunning ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, vereist.

Indien bouwwerkzaamheden worden verricht met het oog op het realiseren van een met het bestemmingsplan strijdig gebruik ligt dit anders. Overeenkomstig vaste jurisprudentie dient bij de toets aan het bestemmingsplan niet alleen te worden bezien of een bouwwerk voldoet aan de bouwvoorschriften van een bestemmingsplan, maar ook moet het gebruik van het te bouwen bouwwerk passen binnen de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan. Niet alleen het feitelijke gebruik is daarbij van belang, maar tevens moeten de gebruiksmogelijkheden worden beoordeeld (ABRvS 17 mei 2005, 200507820/1, LJN: AX2085). Vaste lijn in deze jurisprudentie is daarbij dat niet alleen wordt bezien of het beoogde bouwwerk kan worden gebruikt overeenkomstig de aan het betrokken perceel gegeven bestemming, doch mede of het bouwwerk ook met het oog op zodanig gebruik wordt opgericht. Dit houdt in dat een bouwplan in strijd met de planologische regeling moet worden geoordeeld indien (op grond van bouwkundige inrichting of anderszins) redelijkerwijs valt aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of mede zal worden gebruikt voor andere doeleinden dan die waarin de bestemming voorziet (zie bijvoorbeeld ABRvS 19 april 2006, 200504251/1, LJN: AW2314, ABRvS 21 november 1996, Gst. 7049.9 en ABRvS 5 juni 2000, Gst. 7131.7, met noot De Gier, LJN: AA6429). Het is niet de bedoeling dat op dit punt voor de planologische toets van

bouwwerkzaamheden en samenhangend gebruik van het bouwwerk een breuk met genoemde jurisprudentie ontstaat. Als voorbeeld kan gedacht worden aan het aanbrengen van een keuken, toilet en badkamer waardoor een garage/berging of werkplaats in bouwkundig opzicht geschikt wordt gemaakt voor een met het bestemmingsplan strijdige bewoning. Het feit dat met het aanbrengen van deze bouwkundige voorzieningen wordt beoogd een gebruik te realiseren dat in strijd is met het bestemmingsplan, maakt dat zowel voor die bouwwerkzaamheden als het beoogd gebruik een omgevingsvergunning nodig is ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo. Het 'bouwen' zelf, de activiteit, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, van de Wabo, blijft echter ook in deze situatie omgevingsvergunningvrij op grond van artikel 3, onderdeel 7, van deze bijlage.

4.3. Handhavingssystematiek

Voor de bouwwerken en het daarbij behorende gebruiksdoel dat in artikel 2 van deze bijlage wordt aangewezen, is geen omgevingsvergunning ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, van de Wabo, vereist. Daarvoor is het wel van belang dat het bouwen en het daarbij aangewezen planologische gebruik aan de in artikel 2 van de bijlage gestelde eisen voldoen. Indien niet aan een of meer van de in artikel 2 gestelde eisen wordt voldaan, geldt dat voor het bouwen een omgevingsvergunning is vereist ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo. Indien het bouwen daarnaast strijdig is met de planologische regelgeving, geldt eveneens de omgevingsvergunningplicht voor 'planologisch strijdig gebruik' uit artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo. Artikel 2.1 van de Wabo biedt in dat geval derhalve de grondslag voor een handhavend optreden.

Voor het bouwen dat in artikel 3 is aangewezen geldt eveneens dat voldaan moet worden aan de in genoemd artikel gestelde eisen. Indien daar niet aan wordt voldaan is een omgevingsvergunning ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo, vereist. Dat artikel biedt in dat geval ook een grondslag voor een handhavend optreden. Ongeacht of voldaan wordt aan alle vereisten uit artikel 3, geldt dat voor het bouwen onverminderd omgevingsvergunning is vereist op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo indien het bouwen in strijd is met de planologische regelgeving. Dat geldt eveneens voor het gebruik dat van het bouwwerk gemaakt gaat worden. Indien het bouwen of het gebruik plaatsvindt in strijd met de planologische regelgeving, biedt artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo de grondslag voor een handhavend optreden.

4.4. Het planologisch gebruiksdoel

Bij een aantal in de artikelen 2 en 3 aangewezen bouwwerken is een gebruiksdoel aangegeven waartoe het gebruik van het op te richten bouwwerk moet strekken. Het gebruik van een bijbehorend bouwwerk bij een hoofdgebouw dient bijvoorbeeld ingevolge de definitie uit artikel 1 functioneel verbonden te zijn met het gebruik van het hoofdgebouw. Op een afstand van meer dan 2,5 m van het hoofdgebouw dient het gebruik van een bijbehorend bouwwerk ingevolge artikel 2, onderdeel 3, onder b, onderdeel 4^o, zelfs functioneel ondergeschikt te zijn aan het gebruik van het hoofdgebouw. Een ander voorbeeld van een voorgeschreven gebruiksdoel is te vinden in artikel 2, onderdeel 15. De daar genoemde antenne-installatie moet dienen voor mobiele telecommunicatie. Een voorbeeld van een gebruiksdoel in artikel 3 betreft de in onderdeel 2 aangewezen bouwwerken ten behoeve van recreatief nachtverblijf.

Indien een bouwwerk voor een ander dan het voorgeschreven gebruiksdoel wordt opgericht, wordt niet aan de eisen uit artikel 2 of 3 van deze bijlage voldaan en is

dat bouwwerk onverminderd omgevingsvergunningplichtig ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo. Afhankelijk van de vraag in hoeverre het bouwwerk en het beoogde andere gebruiksdoel daarnaast strijdig zijn met de planologische regelgeving, geldt daarnaast ook nog de omgevingsvergunningplicht uit artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo.

In dit verband moet nog gewezen worden op de mogelijkheid dat een bouwwerk geheel in overeenstemming met het voorgeschreven gebruiksdoel zonder omgevingsvergunning is opgericht en dat pas later door een (voorgenomen) gebruikswijziging strijd ontstaat met dat gebruiksdoel. Het bijbehorende bouwwerk wordt bijvoorbeeld niet langer gebruikt ten dienste van het hoofdgebouw maar men wenst een ander gebruik te realiseren. Denk aan een aanbouw bij een woning waar de eigenaar een winkelfunctie wil vestigen. Ook kan gedacht worden aan de antenne-installatie die niet langer voor mobiele telecommunicatie maar voor radio-uitzendingen gebruikt gaat worden of een recreatiewoning die voor permanente bewoning gebruikt gaat worden. Indien het te realiseren gebruik in strijd is met de planologische regelgeving geldt hiervoor de vergunningplicht uit artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo. Het is in zo'n situatie, waarin een omgevingsvergunningvrij gebouwd bouwwerk naderhand voor een ander dan het voorgeschreven gebruiksdoel gebruikt gaat worden, niet zo dat het bouwwerk als zodanig weer onderworpen wordt aan een omgevingsvergunning voor het 'bouwen' van dat bouwwerk. Het bouwwerk is immers voltooid en het bouwen daarvan wordt niet met terugwerkende kracht vergunningplichtig door louter het realiseren van een nieuw gebruik. Indien ten behoeve van het realiseren van het nieuwe gebruik ook bouwwerkzaamheden moeten worden verricht, komt wel weer de vraag aan de orde of ook voor deze bouwwerkzaamheden een omgevingsvergunning is vereist.

5. Overige wet- en regelgeving

De aanwijzing van activiteiten in de artikelen 2 en 3 betekent niet dat in het geheel geen omgevingsvergunning of andere vergunning of toestemming is vereist. Het project kan immers op andere gronden omgevingsvergunningplichtig zijn, bijvoorbeeld ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder e, of 2.2, eerste lid, van de Wabo. Daarnaast kan het bouwen ingevolge andere wetgeving ook nog gebonden zijn aan een specifieke toestemming. Te denken valt bijvoorbeeld aan een vergunning op grond van de Waterwet.

Naast het nodig zijn van een eventuele andere vergunning of toestemming, kunnen de activiteiten voorts onverminderd gebonden zijn aan rechtstreeks werkende regels uit aanverwante wetgeving. Voor bouwwerkzaamheden is in het bijzonder het volgende van belang.

5.1. Het Bouwbesluit 2003 en bouwverordening

Omgevingsvergunningvrije bouwwerken dienen onverminderd te voldoen aan de bij of krachtens de ingevolge artikel 2 van de Ww in het Bouwbesluit 2003 gegeven regels inzake nieuw te bouwen bouwwerken. Dit vloeit voort uit artikel 1b, eerste lid, van de Ww. Bouwen in strijd met deze nieuwbouweisen leidt, ook ingeval geen omgevingsvergunning voor dat bouwen is vereist, tot een overtreding van dat artikel. Hiertegen kan handhavend worden opgetreden. In dat opzicht leidt de introductie van het omgevingsvergunningvrije bouwen niet tot wijzigingen ten opzichte van het bouwvergunningvrije bouwen zoals dat onder de Ww en het Bblb gereguleerd was.

Dat geldt ook voor de toepasselijkheid van de bouwverordening. Uit artikel 7b, eerste lid, van de Ww vloeit voort dat de omgevingsvergunningvrije bouwwerken ook

moeten voldoen aan de op het bouwen betrekking hebbende voorschriften uit de bouwverordening (uitgezonderd de in de bouwverordening opgenomen voorschriften van stedenbouwkundige aard).

5.2. Repressief welstandsvereiste

Het uiterlijk van bestaande bouwwerken mag niet in ernstige mate strijdig zijn met redelijke eisen van welstand, beoordeeld aan de hand van de hiertoe opgenomen criteria uit de welstandsnota. Ook de omgevingsvergunningvrije bouwwerken vallen onder dit repressieve welstandsvereiste dat is opgenomen in artikel 12, eerste lid, van de Ww. De naleving van dit vereiste kan plaatsvinden door het opleggen van een verplichting tot het treffen van voorzieningen op grond van artikel 13a van de Ww.

5.3. Privaatrechtelijke verplichtingen

Bij privaatrechtelijke verplichtingen kan gedacht worden aan de voorschriften van het Burgerlijk Wetboek inzake burendrecht (Boek 5, titel 4), die onder meer betrekking hebben op onrechtmatig handelen door het onthouden van licht en lucht, op erfafsluiting, op het aanbrengen van een erfafscheiding (inclusief medewerking van burens en kostendeling) en op het aanbrengen van vensters, andere muuropeningen, balkons en dergelijke werken.

5.4. Bestemmingplan en andere planologische regelingen

Zoals hiervoor reeds is uiteengezet, hoeft het bouwen, bedoeld in artikel 2 van deze bijlage, niet te voldoen aan de regels uit een bestemmingsplan, beheersverordening of een andere planologische regeling. Het niet van toepassing zijn van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo betekent immers dat het handelen in afwijking van een planologische regeling zonder een omgevingsvergunning ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo mag plaatsvinden. Dit geldt evenwel niet voor het bouwen dat in artikel 3 is aangewezen. Daarop is de vergunningplicht uit artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo onverminderd van toepassing indien het bouwen of het daarmee samenhangende gebruik in strijd is met de planologische regelgeving.

6. Rechtsbescherming

Omdat er bij het omgevingsvergunningvrije bouwen geen sprake is van een voorafgaand toestemmingsvereiste (een omgevingsvergunning), ontbreekt een beschikking waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Dit betekent echter niet dat er sprake is van verminderde rechtsbeschermingsmogelijkheden bij omgevingsvergunningvrije activiteiten. Indien er ten onrechte zonder omgevingsvergunning wordt gehandeld of het bouwen vindt plaats in strijd met de op dat bouwen van toepassing zijnde wettelijke voorschriften, kan er handhavend worden opgetreden en kan er ook door belanghebbenden een handhavingsverzoek aan het bevoegd gezag worden gedaan. Zoals in paragraaf 5.1 al is toegelicht, zijn op het omgevingsvergunningvrije bouwen bijvoorbeeld onverminderd de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit 2003 van toepassing. Derdebelanghebbenden kunnen er in beginsel aanspraak op maken dat er wordt gebouwd conform de toepasselijke voorschriften. Net zo goed als dat zij er bij omgevingsvergunningplichtige bouwwerken aanspraak op kunnen maken dat er wordt gebouwd conform de verleende vergunning. Als een derdebelanghebbende vermoedt dat er 'iets mis is' kan deze altijd aan het bevoegd gezag vragen om te onderzoeken of er is voldaan aan de voorschriften en zonodig passende maatregelen

te treffen. Tegen de beslissing die het bevoegd gezag op zo'n verzoek om handhaving neemt, is altijd rechtsbescherming mogelijk op grond van de bezwaar- en beroepsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat geldt voor de persoon die wordt aangesproken omdat hij in strijd met bedoelde regelgeving zou hebben gehandeld, maar ook voor de derdebelanghebbende in het geval zijn verzoek om handhavend op te treden bijvoorbeeld is afgewezen.

Indien iemand voornemens is om zonder omgevingsvergunning te bouwen doet deze persoon er overigens verstandig aan om zich van tevoren goed te informeren over de vraag welke eisen er voor dat bouwen gelden. Dat geldt in het bijzonder voor het bouwen in artikel 3, dat naast de ter zake van dat bouwen in dat artikel gestelde eisen eveneens aan alle regels uit het bestemmingsplan of de beheersverordening en de overige planologische regelgeving dient te voldoen. Ook is het een goed gebruik om eventuele burens van een bouwvoornemen in kennis te stellen.

Indien er overigens een verschil van mening bestaat met het bevoegd gezag over de vraag of voor een bepaalde bouwactiviteit een omgevingsvergunning is vereist, geldt, analoog aan de vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake andere vergunningvereisten, als hoofdregel dat er voor het verkrijgen van duidelijkheid hieromtrent op de voorgeschreven wijze een aanvraag om omgevingsvergunning kan worden ingediend. In het kader van zo'n aanvraag zal het bevoegd gezag als voorvraag moeten beoordelen of er voor het bouwvoornemen een omgevingsvergunning is vereist. Het oordeel van het bevoegd gezag daaromtrent kan in het kader van bezwaar en beroep tegen het besluit dat op de aanvraag om omgevingsvergunning wordt genomen worden aangevochten.

Verwezen wordt naar de uitspraak ABRvS 18 augustus 2004, 200307139/1, AB 2005, 106, Gst. 7220, 213, LJN: AQ7004. In de aangehaalde uitspraak is door de ABRvS bepaald dat voor het beantwoorden van de vraag of voor een voorgenomen handeling een vergunning is vereist, een vergunning kan worden aangevraagd dan wel door een derde om het treffen van bestuurlijke handhavingsmaatregelen kan worden verzocht. Hierop is alleen een uitzondering mogelijk wanneer deze manieren van het vragen van een rechtsoordeel van het bestuursorgaan niet geschikt zijn omdat zij onevenredig bezwarend zijn. In geval van een verzoek om handhaving geeft de ABRvS aan dat er sprake is van onevenredige bezwaren, indien de voorgenomen handeling leidt tot onomkeerbare gevolgen. Dat zal bij een bouwactiviteit in het algemeen niet aan de orde zijn, er kan immers altijd afgebroken worden wat (naar achteraf zal blijken, illegaal) is gebouwd. Het bevoegd gezag dient bij het nemen van een besluit op een aanvraag om vergunning of een verzoek om handhavend op te treden, de vraag naar de vergunningplicht als een voorvraag te beoordelen. Vervolgens kan, aldus de ABRvS, tegen het aan het besluit ten grondslag liggende oordeel omtrent de vergunningplicht door het aanwenden van een rechtsmiddel tegen het besluit worden opgekomen.

7. Gevolgen voor administratieve en bestuurlijke lasten

Het gevolg van de nieuwe regeling zal zijn dat, afhankelijk van de bouwmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, voor een aantal bouwactiviteiten geen vergunning meer nodig is. Een substantiële vermindering van het aantal bouwvergunningplichtige bouwwerken was al beoogd met het Bblb. Uit het evaluatieonderzoek komt evenwel het beeld naar voren dat deze doelstelling in mindere mate is gehaald. Door het introduceren van de mogelijkheid in artikel 3 dat zonder vergunning kan worden gebouwd, mits voldaan wordt aan het bestemmingsplan, wordt een verdere uitbreiding van vergunningvrije bouwwerken beoogd. Ook in artikel 2 zijn op onderdelen echter enkele uitbreidingen van

vergunningsvrij bouwen tot stand gebracht. De volgende verruimingen springen daarbij in het oog.

- Bijbehorende bouwwerken (aan- en uitbouwen, bijgebouwen, overkappingen en overige bouwwerken met een dak) en kozijn- en gevelwijzigingen zijn in de nieuwe regeling ook bij andere hoofdgebouwen dan woningen en woongebouwen vergunningvrij.
- Aan- en uitbouwen moesten onder het Bblb gebouwd worden binnen de gevelbreedte. Deze eis is vervallen. Aan- of uitbouwen mogen ook in de zijtuin rond de hoek van het hoofdgebouw worden gebouwd.
- Onder meer vlaggenmasten, bouwwerken ten dienste van bouwprojecten (bouwkeet, steiger, etc.), keermuren en hekwerken ter beveiliging van spoorwegterreinen zijn vergunningvrij geworden.
- Dakkapellen en dakramen en andere dakopeningen op een voordakvlak zijn vergunningvrij geworden voor zover een gemeente hieraan geen welstandseisen stelt.

In het kader van de administratieve lastentoets heeft een berekening van die lasten plaatsgevonden ten aanzien van de nieuwe regeling. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat de voormalige categorie licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken in de nieuwe regeling voor een belangrijk deel vergunningvrij wordt. Dit leidt tot een vermindering van administratieve lasten. Voor het overige deel zal de categorie licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken onder de reguliere procedure van de omgevingsvergunning voor het bouwen komen te vallen. Dit vormt evenwel weer een verzwaring van administratieve lasten. Tegelijkertijd is ook een beperkt deel van de categorie van de voorheen regulier bouwvergunningplichtige bouwwerken onder de nieuwe categorie van vergunningvrij bouwen gebracht. Naar verwachting zal met de nieuwe e regeling het aantal licht-bouwvergunningplichtige en regulier bouwvergunningplichtige bouwwerken met 57% in aantal verminderen. Op jaarbasis betekent dit dat er ongeveer 64.000 vergunningen per jaar minder aangevraagd hoeven te worden. Dit zal leiden tot een reductie van structurele administratieve lasten van maximaal circa € 35 miljoen per jaar, waarvan € 20,5 miljoen per jaar voor bedrijven en € 14,8 miljoen per jaar voor burgers. Voor burgers geldt daarnaast nog een reductie van 3.000 uur.

Voor het aantal situaties dat een omgevingsvergunning nodig is om een afwijking toe te staan van het bestemmingsplan zal de nieuwe regeling naar verwachting niet of nauwelijks gevolgen hebben. Alleen de bouwactiviteiten uit artikel 2 kunnen zonder omgevingsvergunning in strijd met een bestemmingsplan of beheersverordening worden uitgevoerd. Nu het aantal bouwwerken dat valt onder de categorie van artikel 2, mede door de motie Boelhouwer-Wiegman, in de nieuwe regeling nagenoeg gelijk zal blijven, zal er naar verwachting ook nauwelijks sprake zijn van een daling in het aantal benodigde toestemmingsbesluiten voor afwijkingen van het bestemmingsplan.

Voor de bestuurlijke lasten zal deze bijlage in beginsel geen gevolgen hebben. De werkzaamheden die verband houden met het verlenen van een vergunning, zullen door het met deze bijlage wegvallen van de vergunningplicht niet meer verricht hoeven te worden. De legesinkomsten zullen een overeenkomstige daling laten zien. Gelet hierop zijn de gevolgen voor de bestuurlijke lastendruk neutraal. De vermindering van bouwvergunningplichtige bouwwerken betreft vooral de grote bulk van het 'kleine' bouwen (aan- en uitbouwen, bijgebouwen, overkappingen, tuinschuurtjes, enzovoort). Het wegvallen van de vergunningplicht leidt tot een verminderde overheidsbemoeienis. Zoals al aangegeven betekent vergunningvrij bouwen evenwel niet dat geheel niet aan voorschriften hoeft te worden voldaan. Het Bouwbesluit 2003 blijft bijvoorbeeld onverminderd van toepassing. Het feit dat

men zonder een vorm van preventief toezicht (er geldt ook geen meldingsplicht) kan gaan bouwen, legt de verantwoordelijkheid voor de naleving primair bij degene die bouwt. Het ligt in de rede dat dit ook zal doorwerken naar de prioriteitsstelling bij de uitoefening van het repressieve toezicht op de naleving, in die zin dat het voor de hand ligt dat het zwaartepunt daarbij eerder bij het vergunningplichtige bouwen zal worden gelegd. Dit doet echter niet af aan het uitgangspunt dat het bevoegd gezag, ook op verzoek van belanghebbenden, te allen tijde controlebezoeken kan afleggen en bij overtredingen handhavend kan optreden.

8. Inwerkingtreding en overgangsrecht

De nieuwe regeling treedt, als onderdeel van het Bor, gelijktijdig met de Wabo in werking. De invoering van deze nieuwe regeling zal begeleid worden met een pakket aan voorlichting en communicatiemateriaal. Via de website van VROM zal ook een voorziening worden geboden waarlangs men op het antwoord kan komen of voor een verbouwing een vergunning nodig is.

Artikel 8 van de regeling voorziet in overgangsrecht voor de beperkte hoeveelheid bouwwerken die onder het Bblb nog bouwvergunningsvrij waren, maar door een aanscherping in de regeling omgevingsvergunningplichtig zijn geworden. Deze bouwvergunningsvrije bouwwerken die ten tijde van de inwerkingtreding van deze bijlage in aanbouw zijn, mogen zonder dat daarvoor een vergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a of c, van de Wabo is vereist, afgebouwd worden. Voor bestaande bouwvergunningsvrij gebouwde bouwwerken heeft de nieuwe regeling geen gevolgen. Deze bouwwerken kunnen (behoudens eventuele strijd met andere regelgeving) ongehinderd in stand gehouden worden. Bij eventueel onderhoud of verbouwwerkzaamheden bij deze bestaande bouwwerken, zal aan de hand van de Wabo en deze bijlage bepaald moeten worden in hoeverre daarvoor een omgevingsvergunning is vereist.

9. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In artikel 1 zijn enkele begripsomschrijvingen (eerste lid) en meetvoorschriften (tweede en derde lid) opgenomen.

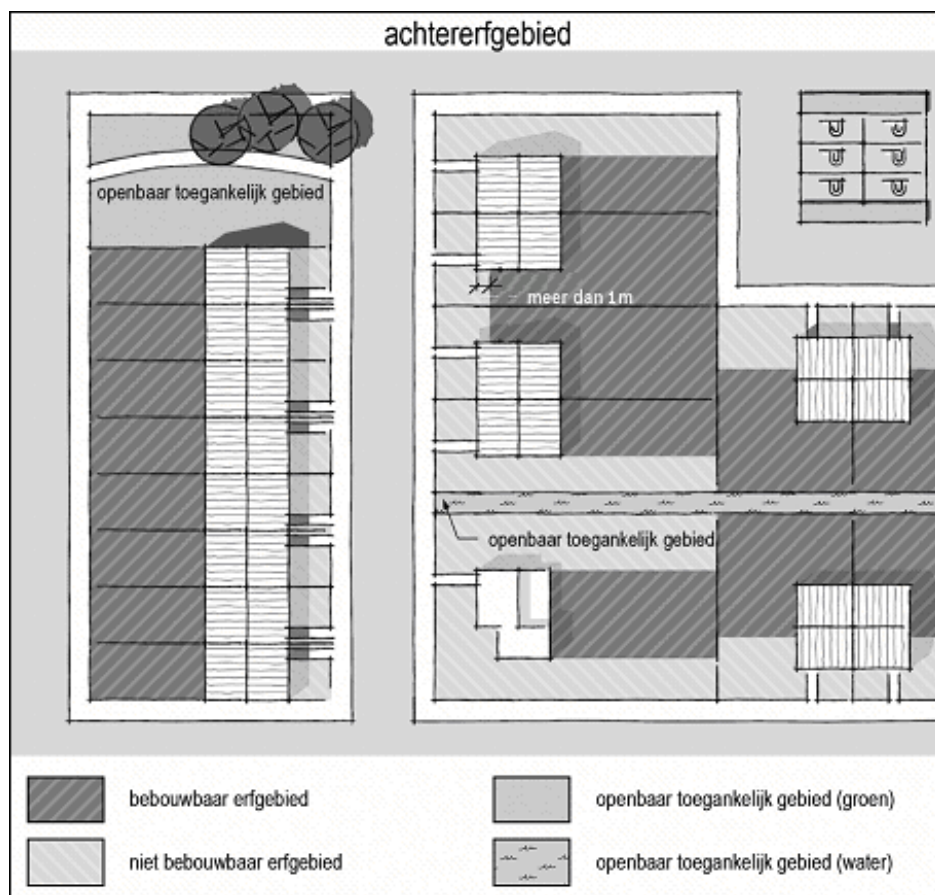
Eerste lid

Van de in het eerste lid opgenomen begripsomschrijvingen is het merendeel ongewijzigd overgenomen uit artikel 1, eerste lid, van het Bblb. Hierna wordt op een aantal van de begripsomschrijvingen nader ingegaan. Dit betreft met name de nieuwe en gewijzigde begripsomschrijvingen.

Achtererfgebied

Zoals in het algemeen deel van de toelichting al is aangegeven, is in de nieuwe regeling vastgehouden aan het ook al in het Bblb gehanteerde uitgangspunt dat aan de voorkant van gebouwen weinig vergunningvrij gebouwd mag worden en aan de achterkant veel (de zogenoemde 'voor-achterkant benadering'). Dit principe, dat wordt gehanteerd ter bescherming van de ruimtelijke kwaliteit in het publiek domein, komt tot uiting in het feit dat vergunningvrije bouwmogelijkheden voornamelijk kunnen plaatsvinden in het gedeelte van een erf dat in de loop der tijd wel 'achtererfgebied' of 'achtertuingebied' is gaan heten. Om de leesbaarheid in de regeling te verbeteren is nu een definitie gegeven van dit 'achtererfgebied'. Bij achtererfgebied gaat het, net als in het Bblb, om de achtererven en de niet naar

openbaar toegankelijk gebied gekeerde zijerven. Voor de zijerven geldt net als in het Bblb dat een afstand van meer dan 1 m van de voorkant van het hoofdgebouw (het voorerf) dient te worden aangehouden. Het begrip 'erf' is in deze regeling overigens ongewijzigd overgenomen uit het Bblb. In de volgende afbeelding is het 'achtererfgebied' als 'bebouwbaar erfgebied' weergegeven.



Bijbehorend bouwwerk

Nieuw is de term 'bijbehorend bouwwerk'. Met deze nieuwe term wordt een verzamelbegrip geïntroduceerd waar uitbreidingen van een hoofdgebouw, aan- en uitbouwen en bijgebouwen onder vallen. Ook vallen er overkappingen onder die vanwege het ontbreken van wanden niet als gebouw aangemerkt kunnen worden. Verder vallen er andere bouwwerken met een dak onder die vanwege een te geringe stahoogte niet als gebouw aangemerkt kunnen worden.

Onder de oude regeling in het Bblb bleek het onderscheid tussen bijgebouwen enerzijds en aan- en uitbouwen anderzijds moeilijk hanteerbaar en slecht handhaafbaar. Aangebouwde bijgebouwen konden naderhand vrij ongemerkt worden gewijzigd in een aan- of uitbouw en zodoende bij het hoofdgebouw betrokken worden. Deze uitvoerings- en handhavingsproblematiek heeft ertoe geleid dat deze bij een hoofdgebouw behorende bouwwerken onder één noemer zijn gebracht. Het voorgaande neemt overigens niet weg dat de begrippen aanbouw, uitbouw en bijgebouw in de juridische praktijk heel bruikbaar kunnen blijven. Dat geldt zeker waar het gaat om de toepassing van bestemmingsplannen waar een onderscheid in de voorschriften voorkomt tussen aan- en uitbouwen enerzijds en bijgebouwen

anderzijds. Het verlaten van het onderscheid tussen deze type bouwwerken in nieuwe regeling heeft geen gevolgen voor de uitleg van bestemmingsplannen.

In de begripsomschrijving is expliciet opgenomen dat een bijbehorend bouwwerk altijd moet worden gebouwd bij een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw. Zonder hoofdgebouw kan er op het perceel dus ook geen sprake zijn van een bijbehorend bouwwerk. Ten opzichte van het Bblb is evenwel de eis geschrapt dat het moet gaan om een 'bestaand' hoofdgebouw. Deze eis van een 'bestaande' woning of woongebouw, waarbij ingevolge artikel 2, onderdelen a en b, van het Bblb een aan- of uitbouw of bijgebouw gebouwd mocht worden, is geschrapt om redenen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Bij een aan- of uitbouw die of bijgebouw dat gelijktijdig - zonder deel uit te maken van de bouwvergunning voor de bouw van de woning - met de nieuwbouw van een woning werd gebouwd, werd deze randvoorwaarde niet zinvol en handhaafbaar geacht. Er was geen belang mee gediend om een dergelijk gelijktijdig met de bouw van de woning gebouwde aan- of uitbouw te laten afbreken, waarna deze een dag later vervolgens weer bouwvergunningsvrij bij de dan 'bestaande' woning kon worden gebouwd. Om duidelijk te maken dat een bijbehorend bouwwerk ook gedurende hetzelfde bouwproces (direct na, gelijktijdig of in hetzelfde bouwproces zelfs kort er voor) gebouwd mag worden als het hoofdgebouw, is de randvoorwaarde dat alleen gebouwd mag worden bij een 'bestaand' hoofdgebouw dus vervallen. Het is overigens wel van belang dat in zo'n situatie duidelijkheid bestaat over de vraag of de gelijktijdig mee te bouwen aan- of uitbouw, deel uitmaakt van het 'oorspronkelijk hoofdgebouw'. Dit in verband met de mogelijkheid om in de toekomst nog meer vergunningvrije bijbehorende bouwwerken te bouwen op grond van artikel 2, onderdeel 3. De mogelijkheden hiertoe zijn mede afhankelijk van wat aangemerkt kan worden als 'oorspronkelijk hoofdgebouw'. Onder de begripsomschrijving van 'hoofdgebouw' wordt nader toegelicht wat in de onderhavige regeling moet worden verstaan onder het 'oorspronkelijke hoofdgebouw'.

In de begripsomschrijving van een bijbehorend bouwwerk is voorts aangegeven dat een bijbehorend bouwwerk functioneel verbonden moet zijn met het hoofdgebouw. Daar wordt mee bedoeld dat het gebruik van het bijbehorende bouwwerk in planologisch opzicht gerelateerd moet zijn aan het gebruik van het hoofdgebouw. In het Bblb, waarbij uitsluitend aan- en uitbouwen en bijgebouwen bij een woning of woongebouw bouwvergunningsvrij konden zijn, was de vergelijkbare eis gesteld dat het gebruik moest strekken tot vergroting van het woongenot. Nu bijbehorende bouwwerken in deze bijlage niet alleen bij woningen maar ook bij andere hoofdgebouwen zijn toegestaan, is gezocht naar een vergelijkbaar meer algemeen criterium waaruit de functioneel planologische verbondenheid tussen een hoofdgebouw en een bijbehorend bouwwerk tot uitdrukking wordt gebracht. Met het vereiste van functionele verbondenheid wordt bij woningen en woongebouwen in dit opzicht dus geen wijziging beoogd ten opzichte van het criterium uit het Bblb van vergroting van het woongenot. Het gebruik van een bij een woning behorend bouwwerk moet dus ook ingevolge deze bijlage gerelateerd zijn aan het gebruik van die woning. Dit betekent dat gebruiksfuncties die toelaatbaar worden geacht binnen een in planologisch opzicht gebruikelijke woonbestemming, ook toelaatbaar zijn binnen een zonder omgevingsvergunning gebouwd bijbehorend bouwwerk als bedoeld in artikel 2 van deze bijlage. Daarbij kan het overigens nog wel van belang zijn of sprake is van een aan- of uitbouw (ruimten die deel uitmaken van de woning) of een overig bijbehorend bouwwerk (zoals een bijgebouw). Huisgebonden beroepsuitoefening wordt bijvoorbeeld overeenkomstig vaste jurisprudentie van de

ABRvS onder omstandigheden alleen toelaatbaar geacht binnen een woning zelf en niet binnen bij de woning behorende bijgebouwen.

Voor het zonder omgevingsvergunning kunnen bouwen van bijbehorende bouwwerken buiten een afstand van 2,5 m vanaf het oorspronkelijk hoofdgebouw, is in artikel 2, onderdeel 3, onder b, onderdeel 4^o, in dit verband de aanvullende eis gesteld dat het gebruik functioneel ondergeschikt moet zijn aan het hoofdgebouw. Daar wordt mee bedoeld dat het gebruik in planologisch opzicht ondergeschikt en ondersteunend moet zijn aan het gebruik van het hoofdgebouw. Bij een woning betekent dit dat er in deze bijbehorende bouwwerken geen primaire woonfuncties zoals woonkamer, keuken of slaapkamer gerealiseerd mogen worden. Een bijkeuken, atelier en berging zijn wel functioneel ondergeschikt te achten aan de functie van een woning (zie ABRvS 7 oktober 2009, LJN: BJ9533).

Ook voor de bijbehorende bouwwerken, bedoeld in artikel 3, onderdeel 1, geldt dat het voorgenomen gebruik in planologisch opzicht functioneel verbonden moet zijn aan het gebruik van het hoofdgebouw (deze eis vloeit immers voort uit de in artikel 1 opgenomen definitie). Daarnaast geldt voor het bouwen, bedoeld in artikel 3, evenwel dat onverminderd voldaan moet worden aan de planologische regelgeving. Naast het bouwen moet daarbij ook het gebruik van deze bouwwerken passen binnen de planologische regelgeving.

Net als in het Bblb is de eis opgenomen dat een bijbehorend bouwwerk op de grond staat. Kelders en aan- en uitbouwen op een bovenverdieping kunnen dus niet beschouwd worden als bijbehorend bouwwerk in de zin van deze bijlage. Met bouwen op de grond is ook bedoeld dat de begane grond vloer van het bijbehorende bouwwerk op normale wijze aansluit op het aansluitende afgewerkte terrein. Dat wil dus niet zeggen dat met verdiepte vloeren bewerkstelligd kan worden dat er twee bouwlagen ontstaan met verblijfsgebied. Met op de grond is overigens niet bedoeld dat het bouwwerk niet zou mogen worden voorzien van een fundering 'op staal' of een fundering bestaande uit heipalen. Indien voor het betrokken bijbehorende bouwwerk heiwerkzaamheden nodig zijn, kunnen deze zonder omgevingsvergunning plaatsvinden. Ook een normale kruipruimte is binnen deze regeling toegestaan.

Erf

Deze definitie is ongewijzigd overgenomen uit het Bblb. Omdat er toch nog geregeld vragen over dit begrip worden gesteld, wordt er hier kort aandacht aan besteed. De definitie voor 'erf' is afgeleid uit de jurisprudentie (zie ABRvS 15 september 1997, LJN: AA3601, AB 1998, 5). Uitgangspunt is dat het gehele perceel bij een hoofdgebouw in beginsel als erf kan worden aangemerkt. Echter uit de systematiek van een bestemmingsplan of beheersverordening kan voortvloeien dat bepaalde verder van het hoofdgebouw af gelegen delen van een perceel niet als erf aangemerkt kunnen worden.

Dit zal in beginsel uitsluitend het geval kunnen zijn bij percelen van een aanzienlijke omvang, veelal gelegen buiten de bebouwde kom. Bij dergelijke omvangrijke percelen geven bestemmingsplannen of beheersverordeningen soms een regeling die het perceel onderverdeelt in een bouwblok of bestemming, waarbinnen het hoofdgebouw met bijbehorende aan- en uitbouwen en bijgebouwen gebouwd kunnen worden en waar een verdere inrichting kan plaatsvinden als buitenruimte behorende bij het hoofdgebouw. In het overige verder afgelegen perceelgedeelte geldt in die systematiek een andere bestemming, ingevolge waarvan niet gebouwd mag worden en ook het aanbrengen van een normale bij een hoofdgebouw behorende buiteninrichting (bijvoorbeeld het aanleggen van terrasverhardingen, parkeerplaatsen, siertuin, vijverpartijen) is verboden of aan een

omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wabo (de voormalige aanlegvergunning) onderworpen.

Uitgaande van zo'n bestemmingsystematiek, kan gesteld worden dat deze laatstbedoelde delen van een perceel niet aangemerkt kunnen worden als 'erf' en er om die reden niet zonder omgevingsvergunning bijbehorende bouwwerken kunnen worden gebouwd. Het betreft hier dus gevallen waarin het perceelgedeelte een bestemming heeft die niet is gerelateerd aan het hoofdgebouw. Het enkele feit dat een bepaalde bestemming, zoals bijvoorbeeld 'Tuin', het oprichten van bouwwerken niet toelaat, maakt nog niet dat sprake is van een situatie als hier bedoeld.

Hoofdgebouw

Door het gebruik van de term 'hoofdgebouw' in de definitie van 'bijbehorend bouwwerk', ontstaat de behoefte aan een definitie voor 'hoofdgebouw'. De term houdt mede verband met de keuze om, uit het oogpunt van vermindering van administratieve lasten, ruimere bouw mogelijkheden toe te staan bij niet-woningen. Een gebouw op een perceel kan aangemerkt worden als hoofdgebouw, indien het voor de verwezenlijking van de op de betreffende grond rustende bestemming noodzakelijk is. Daarbij kan het ook gaan om een toekomstige, nog aan de grond te geven bestemming. Indien voor een gebouw een vergunning ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo (in afwijking van bijvoorbeeld het geldende bestemmingsplan) is verleend, kan het zijn dat nog een inpassing in het bestemmingsplan moet plaatsvinden (met het geven van bijvoorbeeld een nieuwe bestemming). Ook met het oog op de verwezenlijking van zo'n nog in de toekomst neer te leggen bestemming kan een gebouw als noodzakelijk en dus als hoofdgebouw worden aangemerkt. Indien meerdere voor de verwezenlijking van de bestemming noodzakelijke gebouwen op een perceel aanwezig zijn, dient het in planologisch opzicht belangrijkste gebouw als hoofdgebouw te worden aangemerkt. Bij woonbestemmingen is het hoofdgebouw evident de woning of het woongebouw, bij een detailhandelsbestemming betreft het de winkel en bij bedrijven het bedrijfsgebouw.

Voor de hand liggend is de vraag hoe beoordeling moet plaatsvinden bij een (agrarisch) bedrijf met een dienstwoning. Dienstwoningen binnen een agrarische bestemming of andere (bedrijfs)bestemming staan ten dienste van de bedrijfsvoering en zijn niet noodzakelijk voor de verwezenlijking van die bedrijfsbestemming. De woning kan in dit opzicht overigens ook, gezien de bestemming, niet als belangrijkste gebouw worden aangemerkt. Het gebouw waar in hoofdzaak of in grootste mate de bedrijfsvoering overeenkomstig de bestemming wordt gerealiseerd, dient in dergelijke situaties als hoofdgebouw te worden aangemerkt. Ook dan echter is het wel mogelijk dat binnen de randvoorwaarden van artikel 2, onderdeel 3, of artikel 3, onderdeel 1, van deze bijlage, een bijbehorend bouwwerk wordt gebouwd dat feitelijk ziet op de dienstwoning. Een gebruik van een bijbehorend bouwwerk dat functioneel ten dienste staat van de betreffende dienstwoning, dient ook geacht te worden in functioneel opzicht te horen bij het bedrijfsgebouw. In dergelijke situaties kunnen bijbehorende bouwwerken dus ten dienste staan van zowel de bedrijfsvoering als de bij de bedrijfsvoering behorende dienstwoning.

Met het oog op de toepassing van artikel 2, onderdeel 3, onder a, in een situatie als hiervoor beschreven is in artikel 6, onderdeel b, in een aparte regeling voorzien. Op grond hiervan wordt voor de toepassing van artikel 2, onderdeel 3, onder a, de dienstwoning tevens als hoofdgebouw aangemerkt. Hierdoor kan een bijbehorend bouwwerk in zo'n situatie ook binnen 2,5 m afstand van de oorspronkelijke woning worden gebouwd.

Het uitgangspunt is dat zich op een perceel nooit meer dan één hoofdgebouw bevindt. Tegelijkertijd kan het zijn dat er zich op een perceel - hoewel er een of meer gebouwen aanwezig zijn - toch geen hoofdgebouw bevindt. Daarvan zal sprake zijn indien het gaat om gebouwen die niet noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de (al dan niet toekomstige) bestemming. Met dit vereiste wordt beoogd om te voorkomen dat er zonder vergunning bijbehorende bouwwerken worden gebouwd bij gebouwen waarbij feitelijk geen gronden zijn gelegen die zijn ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw. Dergelijke gebouwen worden juist veelal gebouwd ten dienste van het gebruik van de omliggende gronden. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een solitaire veldschuur op een weiland of een akkerland of een schuurtje dan wel een huisje op een volkstuin. Genoemde veldschuur dient weliswaar een agrarische functie, maar is voor de verwezenlijking van de bestemming ter plaatse niet noodzakelijk. Dat zelfde geldt voor het schuurtje op een volkstuin. Bij dergelijke type bouwwerken kunnen geen vergunningsvrije bijbehorende bouwwerken worden gebouwd.

In de begripsomschrijving is duidelijk gemaakt dat een hoofdgebouw ook slechts een gedeelte van een gebouw kan vormen. Dit houdt verband met de mogelijkheid dat aan een hoofdgebouw - waarin primair het gebruik overeenkomstig de bestemming wordt gerealiseerd - ook andere ruimten zijn aangebouwd die functioneel en bouwkundig als ondergeschikt kunnen worden aangemerkt. In de zin van deze regeling dienen deze bouwkundige en functioneel ondergeschikte ruimten, niet te worden aangemerkt als onderdelen van het hoofdgebouw. Indien bijvoorbeeld sprake is van een woning met een aangebouwde garage/berging, kan niet gesteld worden dat die aangebouwde garage/berging een onderdeel vormt van het hoofdgebouw. Weliswaar zouden de woning en de garage/berging beschouwd kunnen worden als één bouwkundige eenheid (één gebouw), maar omdat in die bouwkundig ondergeschikte en van het hoofdgebouw te onderscheiden garage/berging niet de primaire bestemming wordt gerealiseerd, vormt die geen onderdeel van het hoofdgebouw. Gevolg is dat deze aangebouwde gedeelten - die niet behoren tot het hoofdgebouw - in de zin van deze regeling aangemerkt moeten worden als bijbehorende bouwwerken. Dit houdt mede verband met het navolgende.

In artikel 2 wordt gebruikgemaakt van het begrip 'oorspronkelijk hoofdgebouw'. Het begrip 'oorspronkelijk hoofdgebouw' is ontleend aan de in het Bbl gehanteerde begrippen 'oorspronkelijke achtergevel' en 'oorspronkelijke zijgevel'. Het begrip 'oorspronkelijk' is als onderdeel van een goede anticumulatieregeling onvermijdelijk gebleken. Om het zogenoemde 'Droste-effect' te voorkomen (het steeds opnieuw aan elkaar bouwen van aan- en uitbouwen) dient er een zogenoemde nulsituatie te zijn van waaruit het vergunningvrij bouwen kan plaatsvinden. Deze uitgangspositie wordt gevormd door de gevels van het oorspronkelijke hoofdgebouw. In de zin van deze regeling is het 'oorspronkelijk hoofdgebouw' het hoofdgebouw zoals dat ten tijde van de afronding van de bouwwerkzaamheden, overeenkomstig de voor het hoofdgebouw verleende vergunning, is opgeleverd. Het is dus het hoofdgebouw zoals dat in eerste instantie is gebouwd. Uit jurisprudentie blijkt in dit verband overigens dat het niet relevant is als een oorspronkelijke gevel is vervangen door een nieuwe muur op dezelfde plaats. Ook een dergelijke nieuwe gevel kan als 'oorspronkelijk' worden aangemerkt voor de toepassing van deze regeling (zie ABRvS 2 september 2009, 200808577/1, LJN: BJ6683, TBR 2009/203). Van het hoofdgebouw te onderscheiden aan- en uitbouwen (bijvoorbeeld een keuken, bijkeuken of serre), die als functioneel onderdeel van het hoofdgebouw op basis van de vergunning tegelijkertijd met het hoofdgebouw zijn meegebouwd, worden geacht deel uit te maken van het 'oorspronkelijk hoofdgebouw'. Het moet

dan wel gaan om aan- of uitbouwen waarin gebruik wordt gerealiseerd dat gelet op de bestemming het belangrijkste is. In bouwkundige zin van het hoofdgebouw te onderscheiden aangebouwde bouwwerken waarin slechts ondergeschikte functies plaatsvinden - zoals een aangebouwde garage/berging - maken zoals al eerder aangegeven geen deel uit van het hoofdgebouw (en dus ook niet van het oorspronkelijke hoofdgebouw). Een bij een woning aangebouwde keuken, serre, studeer- of slaapkamer zijn zodanig met het woongebruik verbonden dat deze ruimten wel kunnen worden toegerekend aan het oorspronkelijk hoofdgebouw. Aan- en uitbouwen die geen deel uitmaken van de vergunning voor de bouw van het hoofdgebouw, maar daarbij gelijktijdig als vergunningvrij bouwwerk zijn meegebouwd, worden geacht geen deel uit te maken van het 'oorspronkelijk hoofdgebouw' (dergelijke aan- of uitbouwen kunnen dus wel deel uitmaken van het hoofdgebouw, maar vormen geen onderdeel van het 'oorspronkelijk hoofdgebouw'). In de praktijk wordt hier overigens (ook al onder het Bblb) een pragmatische benadering toegepast. In de omgevingsvergunning (en daarbij behorende tekeningen) voor het bouwen van het hoofdgebouw kan, in overleg met de aanvrager, aangegeven worden of een als aan- of uitbouw aan te merken onderdeel van een hoofdgebouw al dan niet deel uitmaakt van het vergunde bouwplan en daarmee dus van het op te richten 'oorspronkelijk hoofdgebouw'. Zo'n oplossing kan bijvoorbeeld worden toegepast indien het als aan- of uitbouw mee te bouwen onderdeel van het hoofdgebouw, in strijd is met een bestemmingsplan. De vergunning voor het bouwen van het op zichzelf niet in strijd met het bestemmingsplan zijnde hoofdgebouw kan in dat geval worden verleend, terwijl de in de vergunning en op tekening als vergunningvrij aangeduide aan- of uitbouw tegelijkertijd (overeenkomstig de gestelde eisen in artikel 2, derde lid) kan worden meegebouwd.

Ten slotte wordt gewezen op bestaande situaties waarin het aan de hand van de destijds verleende bouwvergunning(en) niet meer mogelijk is te bepalen wat precies het oorspronkelijke hoofdgebouw is. Denkbaar is dat een gebouw zo oud is dat er nimmer een bouwvergunning voor is verleend omdat deze vergunningplicht toen nog niet van toepassing was. Als aan de hand van een originele vergunning niet meer is vast te stellen wat als oorspronkelijk hoofdgebouw kan worden aangemerkt, zal in de praktijk veelal aan de hand van de historische kenmerken van het hoofdgebouw (bijvoorbeeld steenkleur, voegwerk of andere detailleringen) bepaald kunnen worden wat de oorspronkelijke omvang was van het gebouw en welke gevels 'oorspronkelijk' zijn. Als dat ook verder geen soelaas biedt zal het gehele hoofdgebouw (met uitzondering van de bouwkundig en functioneel ondergeschikte aangebouwde onderdelen) aangemerkt moeten worden als oorspronkelijk hoofdgebouw (de nulsituatie van waaruit het vergunningvrije bouwen kan plaatsvinden).

Openbaar toegankelijk gebied

Ten opzichte van het Bblb is een nieuw begrip geïntroduceerd voor het publieke domein, waarmee voorzichtiger wordt omgesprongen. De voor-achterkant benadering gaat er immers vanuit dat aan de wegzijde van gebouwen (voorerfgebied) minder mag dan in het achtererfgebied. In het Bblb werd voor het publieke domein het criterium 'naar de weg of openbaar groen gekeerde zijde' van een gebouw gehanteerd, waarbij 'weg' was gedefinieerd als weg als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wegenverkeerswet 1994.

Ter vergroting van de praktische hanteerbaarheid gaan de begrippen 'weg' en 'openbaar groen' thans op in het overkoepelende begrip 'openbaar toegankelijk gebied'. Daarin is de verwijzing naar het begrip 'weg' uit de Wegenverkeerswet 1994 onverkort gehandhaafd en is voorts een materiële omschrijving opgenomen van wat in het normale spraakgebruik onder 'openbaar groen' wordt verstaan ('pleinen,

parken, plantsoenen, openbaar water en ander openbaar gebied dat voor publiek algemeen toegankelijk is'). Met toegankelijk wordt bedoeld dat het openbaar gebied geschikt moet zijn om te betreden. Stroken restgroen die niet bedoeld zijn om te betreden, zijn niet toegankelijk en kunnen in de zin van deze regeling dan ook niet aangemerkt worden als 'openbaar toegankelijk gebied'. Anders dan onder het Bblb is ook openbaar toegankelijk water toegevoegd aan het openbaar toegankelijk gebied. Dit is om waterkanten beter af te scheiden van vergunningvrije bouwwerken. De zogenoemde brandgangen (paden veelal gelegen aan de achterzijde van woningen) die bedoeld zijn voor de (achter)ontsluiting van achtertuinen bij woningen en uitsluitend dienen voor langzaam verkeer, worden niet tot openbaar toegankelijk gebied gerekend. Deze uitzondering is expliciet in de tekst opgenomen naar aanleiding van de uitspraak van de ABRvS van 11 januari 2006, 200502605/1, LJN: AU9412.

Voorerfgebied

Onder voorerfgebied wordt het erfdeel verstaan dat geen onderdeel uitmaakt van het achtererfgebied. Het gaat hier dus om het voorerf en de delen van het zijerf die naar openbaar toegankelijk gebied zijn gekeerd dan wel op minder dan 1 m van de voorkant van het hoofdgebouw zijn gelegen.

Woonwagen

De definitie voor woonwagen is in de Ww vervallen omdat het begrip in die wet niet langer zal voorkomen. In de nieuwe regeling wordt het begrip nog wel gehanteerd en is er dus ook behoefte aan een definitie. Deze definitie is nagenoeg ongewijzigd overgenomen uit de Ww. Met het eveneens vervallen van het begrip standplaats uit de Ww, is er in dat verband voor gekozen dat begrip niet langer te hanteren in de definitie voor woonwagen. Los van het verplaatsbare karakter van een woonwagen, dient een woonwagen geplaatst te worden op een daarvoor in een bestemmingsplan of beheersverordening als zodanig bestemd perceel.

Tweede lid

In artikel 1, tweede lid, zijn enkele meetvoorschriften opgenomen die van toepassing zijn, voor zover in deze bijlage niet anders is aangegeven.

In onderdeel a is opgenomen dat afstanden, net als onder het Bblb, loodrecht worden gemeten.

Voor het meten van de hoogte van bouwwerken is in onderdeel b een nieuwe specifieke meetbepaling opgenomen. Deze is samengesteld uit een drietal in de jurisprudentie ontwikkelde meetwijzen. Het uitgangspunt is dat gemeten wordt vanaf het aansluitende afgewerkte terrein. Dit is de staat van het terrein zoals gelegen direct aansluitend aan het bouwwerk, zoals dat na de voltooiing van de bouw is afgewerkt. Deze meetwijze is niet ongebruikelijk en wordt op zichzelf veelvuldig toegepast in bestemmingsplannen. Een onbedoeld effect van enkel deze meetbepaling kan zijn dat terreinen, tijdens de afwerking na voltooiing van de bouw, op ongewenste wijze opgehoogd kunnen worden (zie in dit verband bijvoorbeeld ABRvS 1 oktober 2008, 200709151/1, LJN: BF3905, TBR 2008, 212 en ABRvS 8 oktober 2008, 200800365/1, LJN:BF7226). Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een situatie waarin een perceel(gedeelte) met een halve meter wordt opgehoogd, en op die ophoging een bijbehorend bouwwerk wordt gebouwd van de maximaal toegestane hoogte van 3 m. Voor omwonenden ontstaat op deze wijze het beeld van een bouwwerk met een hoogte van 3,5 m. Om dergelijke ongewenste aanpassingen van terreinhoogten te voorkomen is in aansluiting op voorbedoelde meetbepaling het criterium toegevoegd dat niet bij het verdere verloop van het terrein passende, ophogingen of verdiepingen aan de voet van het bouwwerk buiten beschouwing

moeten blijven. Deze eveneens uit jurisprudentie afkomstige clause (zie bijvoorbeeld ABRvS 7 juli 1995, H01.94.0078, BR 1995, 857, en ABRvS 12 november 2008, 200801111/1, LJN: BG4092) leidt ertoe dat gronden niet eerst vrijelijk (en ongelimiteerd) opgehoogd kunnen worden, waarna vervolgens vanaf dat nieuwe peil de hoogtebepaling van het vergunningvrije bouwwerk kan plaatsvinden. Indien ophogingen of verdiepingen zijn aangebracht die niet bij het natuurlijk verloop van de grond passen, behoren deze bij het meten van de hoogte van het bouwwerk buiten beschouwing te worden gelaten. In dat geval dient te worden gemeten vanaf de oorspronkelijke, voor de plaatsgevonden ophoging of verdieping aanwezige, als natuurlijk aan te merken terreinhoogte. Een uitzondering hierop is opgenomen voor situaties waarin ophogingen of verdiepingen van de grond noodzakelijk zijn om het bouwwerk te kunnen realiseren. Dergelijke situaties doen zich in het bijzonder voor bij geaccidenteerd terrein, waarbij men een bestaand gebouw wil vergroten met een aan- of uitbouw. In dergelijke situaties is het gerechtvaardigd dat om dit mogelijk te maken gronden gedeeltelijk worden opgehoogd of verlaagd. Vandaar dat in de meetbepaling een uitzondering is opgenomen voor ophogingen of verdiepingen van de grond die – hoewel wellicht niet horend bij het natuurlijk verloop van de grond – noodzakelijk zijn voor de bouw van het bouwwerk. Dergelijke voor de bouw noodzakelijke ophogingen of verdiepingen hoeven bij het meten niet buiten beschouwing te worden gelaten en kunnen dus als peil worden gehanteerd vanaf waar de hoogte van het bouwwerk wordt gemeten. Ook deze uitzondering is overigens afkomstig van op het Bbl gebaseerde jurisprudentie (zie ABRvS 26 augustus 2009, 200900518/1, LJN: BJ6070).

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat de hoogte van het bouwwerk rondom gemeten moet worden. Het bouwwerk dient daarbij, rondom gemeten, te voldoen aan de gestelde hoogtebepalingen. Er dient dus niet gemeten te worden met een gemiddelde terreinhoogte of vanaf een enkel meetpunt bij de hoofdtoegang van het bouwwerk of het laagste of hoogste punt van het aansluitende afgewerkte terrein. Voor het bouwen van bouwwerken op een erf- of perceelgrens geldt ingevolge het derde lid echter nog de aanvullende meetbepaling dat het deel van het bouwwerk dat is gelegen op die grens, gemeten wordt aan de kant waar het aansluitend afgewerkte terrein het hoogst is.

In onderdeel c is voor het buitenwerks meten van de maten een clause opgenomen dat uitstekende delen van ondergeschikte aard tot maximaal 0,5 m buiten beschouwing blijven. Gedacht moet worden aan uitstekende delen in de sfeer van dakgoten, dakoverstekken, regenafvoerpijpen, rookgasafvoeren en kleine schoorstenen. Deze eis is opgenomen om het meten van de oppervlakte van bouwwerken te vereenvoudigen. De meeste dakgoten en overstekken vallen binnen deze 0,5 m maat waardoor de oppervlakteberekening van gebouwen kan plaatsvinden aan de hand van de buitengevels. Ook voor de hoogte van bouwwerken blijven rookgasafvoerpijpjes en dergelijke dus in principe buiten beschouwing. Koelunits, airco-installaties, ontluchtingsinstallaties en andere technische units die veelal op daken of aan gevels worden bevestigd, zullen de maat van 0,5 m veelal overschrijden en dus vergunningplichtig zijn.

Derde lid

In artikel 1, derde lid, heeft een codificatie en verbreding van de toepasselijkheid plaatsgevonden van vaste jurisprudentie inzake de meetwijze van de hoogte van erf- en perceelafscheidings indien deze worden gebouwd op de erf- of perceelgrens, waarbij aan weerszijden een verschil bestaat in terreinhoogte. In die situaties wordt volgens vaste jurisprudentie gemeten vanaf de zijde waar het niveau van de grond het hoogst is (zie bijvoorbeeld ABRvS 7 juli 1995, H01.94.0078, BR 1995, 857, en ABRvS 12 november 2008, 200801111/1, LJN: BG4092). Deze meetbepaling geldt

ingevolge dit derde lid ook voor andere bouwwerken voor zover deze op (tot aan) een erf- of perceelgrens worden gebouwd. Er dient rondom te worden gemeten vanaf het aansluitende afgewerkte terrein, waarbij ter hoogte van de erf- of perceelgrens dus wordt gemeten vanaf het perceel waar het niveau van de grond het hoogst is.

Artikel 2

Het betreft in dit artikel een gecombineerde aanwijzing van activiteiten uit artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, van de Wabo. Zoals al eerder in het algemeen deel van deze toelichting beschreven, gaat het hier om bouwwerken en bouwactiviteiten die (mits voldaan wordt aan de gestelde randvoorwaarden) zonder een omgevingsvergunning ingevolge genoemde artikelonderdelen kunnen worden gebouwd. Dit geldt dus ook indien dit bouwen strijdig is met de ter plaatse geldende planologische regelgeving. Waar in het vervolg van deze toelichting op artikel 2 wordt gesproken van omgevingsvergunningvrij of wordt opgemerkt dat de activiteit of het bouwen zonder omgevingsvergunning kan plaatsvinden, wordt bedoeld op een omgevingsvergunning ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, van de Wabo. Zoals al onder het algemeen deel toegelicht is niet uit te sluiten dat vanwege de onlosmakelijke samenhang met een andere activiteit, voor die andere activiteit toch omgevingsvergunning is vereist.

Eerste onderdeel

Vergelijkbaar met artikel 43, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Ww, geldt dat voor bouwen dat behoort tot het gewone onderhoud, geen omgevingsvergunning nodig is. Met gewoon onderhoud worden de werkzaamheden bedoeld die erop gericht zijn om te behouden wat er is. Zodra deze werkzaamheden als 'bouwen' zijn aan te merken, geldt er voor dit 'bouwen' geen omgevingsvergunningplicht. Gewezen wordt op het feit dat ook het geheel vervangen van kozijnen door hetzelfde type kozijnen (met gelijkwaardige indeling, aard en uitstraling) geacht wordt te vallen onder het normale onderhoud. In de praktijk blijkt hierover nogal eens discussie te ontstaan. Dat terwijl hieraan geruime tijd terug al eens bijzondere aandacht is besteed in een circulaire van de Minister van VROM aan gemeenten (circulaire van 23 december 2002, MG 2002-28, te vinden op www.vrom.nl). In die circulaire is aangegeven dat in het geval er bij het vervangen van kozijnen door nieuwe kozijnen, een wijziging optreedt in de detaillering, profilering of vormgeving van het kozijn, er sprake zal zijn van een bouwwerkzaamheid die het gewone onderhoud overstijgt. Dit is bijvoorbeeld het geval als een nieuwe raamindeling wordt toegepast, wat veelal het gevolg is als de bestaande kozijnen worden vervangen door kozijnen van een andere materiaalsoort. Doorslaggevend criterium is echter of er een verandering optreedt in het uiterlijk. Indien nieuwe kozijnen worden geplaatst van een andere materiaalsoort, maar met een gelijke detaillering, profilering en vormgeving blijft het uiterlijk gelijk en zal er dus sprake zijn van gewoon onderhoud. Dat geldt ook indien houten kozijnen worden vervangen door kunststof kozijnen met een gelijkwaardige (houtachtige) uitstraling. Overigens zal bij monumenten vervanging door kozijnen in een andere materiaalsoort – ook indien ze verder uiterlijk gelijk blijven – wel kunnen worden aangemerkt als een wijziging waarvoor ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder f, of artikel 2.2, eerste lid, onder b, van de Wabo een vergunning vereist is. Ook in de materiaalsoort kan immers monumentale waarde gelegen zijn, bijvoorbeeld vanwege de ouderdom of de authenticiteit van het materiaal. Hoewel het bouwen dan vergunningvrij is, blijft in dat geval een vergunning vereist voor het wijzigen van een monument.

Tweede onderdeel

Het tweede onderdeel betreft een gedeeltelijke voortzetting van artikel 43, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Ww. Bouwen ingevolge een daartoe opgelegde verplichting ingevolge artikel 13, 13a of 14 van de Ww kan zonder omgevingsvergunning plaatsvinden. Om aansluiting te zoeken met de andere wetgeving is ervoor gekozen niet langer expliciet het bouwen omgevingsvergunningvrij te maken indien dit plaatsvindt ter uitvoering van een handhavingsbesluit. Dit kan dus tot gevolg hebben dat er, indien er ter uitvoering van een handhavingsbesluit bouwwerkzaamheden verricht zouden moeten worden, voor dat bouwen een omgevingsvergunning nodig is.

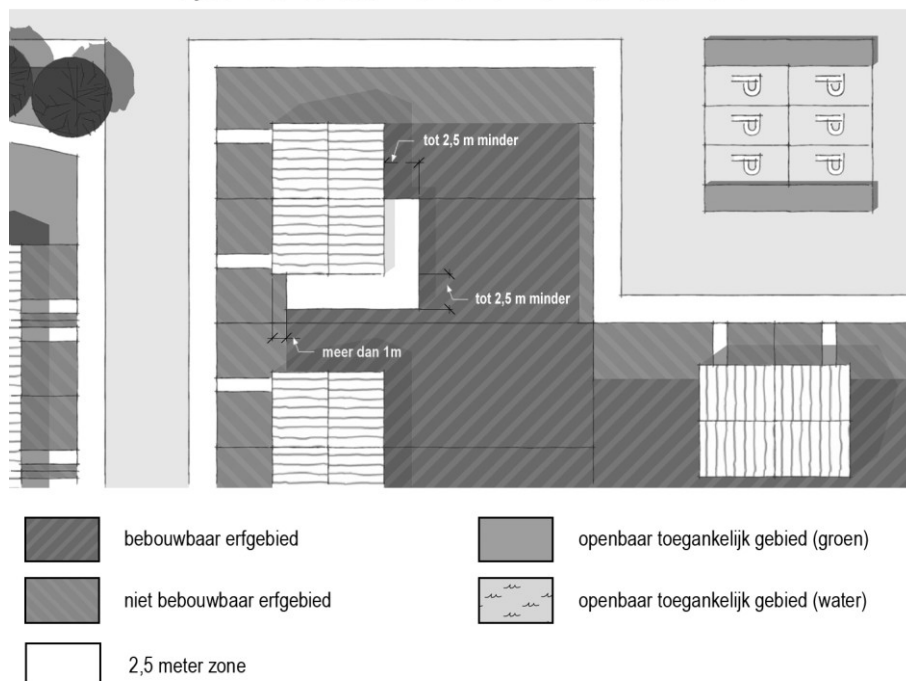
Derde onderdeel

In dit onderdeel gaat het om aan- en uitbouwen, bijgebouwen, overkappingen en andere bouwwerken met een dak. Met het nieuwe verzamelbegrip 'bijbehorend bouwwerk' is het onderscheid tussen eerder genoemde bouwwerken komen te vervallen. Bouwen van een bijbehorend bouwwerk is (onder randvoorwaarden en behoudens uitzonderingen) ook zonder omgevingsvergunning mogelijk bij andere gebouwen dan woningen en woongebouwen. De bijbehorende bouwwerken die ingevolge onderdeel 3 gebouwd mogen worden, beperken zich tot het achtererfgebied. Voor een nadere toelichting op het begrip achtererfgebied, wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting onder artikel 1, eerste lid.

Onder a

Onder a is een aantal hoogtematen gegeven voor bijbehorende bouwwerken die gebouwd worden binnen een afstand van 2,5 m vanaf het oorspronkelijke hoofdgebouw. Het is daarbij niet relevant of het gaat om een aan- of uitbouw, een bijgebouw, overkapping of ander bouwwerk met een dak. Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat de afstand van 2,5 m ten opzichte van het hoofdgebouw, overeenkomstig artikel 1, tweede lid, loodrecht wordt gemeten. Bij een vierkant of rechthoekig hoofdgebouw zal ook de zone van 2,5 m derhalve een vierkante of rechthoekige vorm beslaan. Ten opzichte van de regeling voor aan- en uitbouwen in artikel 2, onderdeel a, van het Bblb kan bij vrijstaande gebouwen en bij gebouwen op een hoek op dit punt een beperkte verruiming van bouwmogelijkheden ontstaan. Het vereiste dat uitsluitend een aan- of uitbouwen binnen de gevelbreedte van het hoofdgebouw mag worden gebouwd is in deze nieuwe regeling vervallen. In de volgende afbeelding is de zone van 2,5 m in een witte kleur weergegeven.

bijbehorende bouwwerken binnen 2,5 meter zone



De opgenomen randvoorwaarden in dit onderdeel zijn cumulatief (aan alle drie de hoogte-eisen moet zijn voldaan). Deze hoogtematen zijn ontleend aan artikel 2, onderdeel a, onder 2^o, van het Bblb. Daarbij is de maat onder 2^o van de nieuwe regeling met 5 cm vergroot. Gebleken is dat de oude maat van 0,25 m net niet genoeg was voor de toepassing van alle voorkomende mogelijkheden van dakisolatie.

Voor een toelichting op het begrip 'oorspronkelijk hoofdgebouw' wordt verwezen naar de toelichting bij de in artikel 1, eerste lid, opgenomen begripsomschrijving van hoofdgebouw.

Onder b

Onder b zijn specifieke eisen gesteld die gelden voor het bouwen buiten de zone van 2,5 m vanaf het oorspronkelijk hoofdgebouw. Hierbij zal het meestal gaan om al dan niet aangebouwde bijgebouwen. De regeling staat er evenwel niet aan in de weg dat onder omstandigheden ook een aan- of uitbouw buiten de zone van 2,5 m wordt gebouwd.

Onder 1^o is een hoogte-eis gesteld (hoogte maximaal 3 m) die overeenkomt met die in het Bblb.

Onder 2^o is de eis gesteld dat, voor zover gelegen binnen een afstand van 1 m vanaf een naburige erfgrens, de oppervlakte van een bijbehorend bouwwerk niet groter mag zijn dan 10 m². Ten opzichte van het Bblb is verduidelijkt dat het hier niet om de oppervlakte van het totale bijbehorende bouwwerk gaat - die wel groter mag zijn dan 10 m² - maar dat slechts de oppervlakte voor zover gelegen binnen een afstand van 1 m vanaf een aan de zij- of achterkant gelegen naburig erf geen grotere oppervlakte mag beslaan dan 10 m². Daarbij wordt benadrukt dat het gaat om de oppervlakte per naburig erf. Een bijbehorend bouwwerk kan dus geplaatst worden in de hoek van achtertuin gebied en met 10 m² grenzen aan het aan de zijkant gelegen naburige erf en met 10 m² aan het aan de achterzijde grenzende naburige erf.

Onder 3^o is het vereiste opgenomen dat als gevolg van het bijbehorende bouwwerk de totale oppervlakte van gebouwde vergunningvrije bijbehorende bouwwerken buiten de zone van 2,5 m vanaf het oorspronkelijk hoofdgebouw, niet meer mag zijn dan 30 m². Met deze maat wordt vastgehouden aan de in het Bblb opgenomen totale maatvoering voor bijgebouwen.

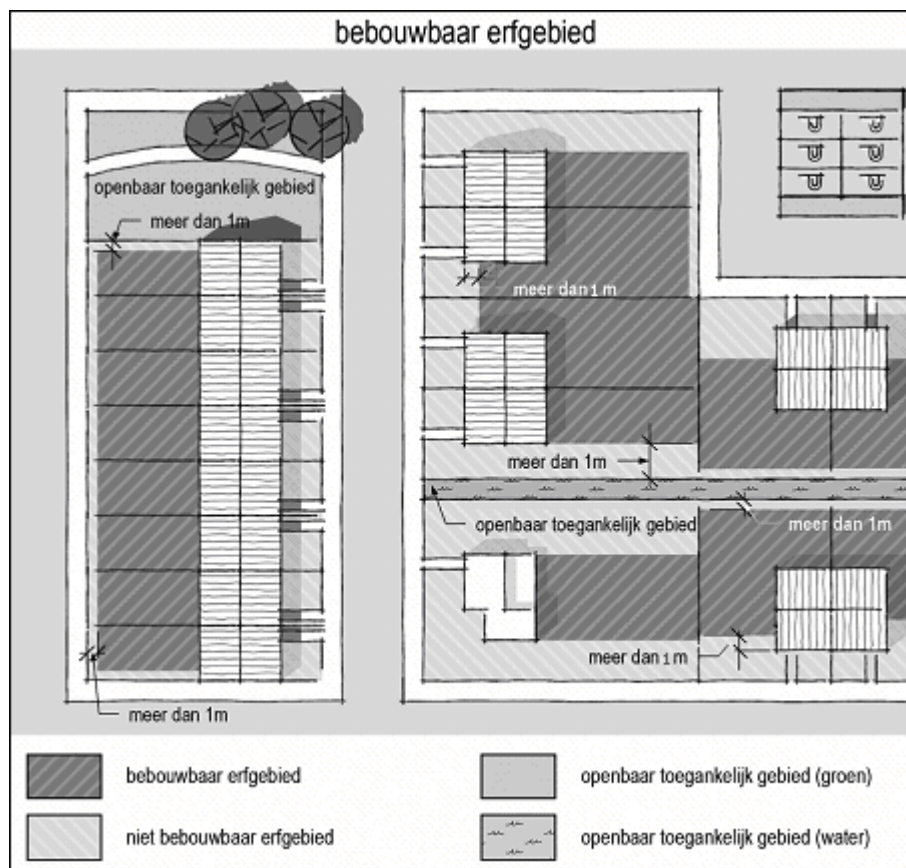
Het onder 4^o gestelde vereiste houdt in dat een bijbehorend bouwwerk, voor zover dit is gelegen buiten een afstand van 2,5 m vanaf het oorspronkelijk hoofdgebouw, functioneel ondergeschikt gebruikt dient te worden ten opzichte van het hoofdgebouw. Binnen de zone van 2,5 m dient het gebruik van een bijbehorend bouwwerk (in planologisch opzicht) functioneel verbonden te zijn met het gebruik van het hoofdgebouw. Buiten de zone van 2,5 m geldt de aanvullende eis dat het gebruik ook functioneel ondergeschikt dient te zijn aan het gebruik van het hoofdgebouw. Het kan in deze gevallen slechts gaan om een gebruik dat ondersteunend is aan de primaire functie overeenkomstig de planologische bestemming van het hoofdgebouw. Bij woningen betekent dat bijvoorbeeld dat bijbehorende bouwwerken buiten de zone van 2,5 m niet gebruikt mogen worden voor primaire woonfuncties, zoals woonkamer, slaapkamer en keuken. Uitsluitend ondergeschikte functies ten dienste van het hoofdgebouw zijn toegestaan. Bij een woning zal dat in het merendeel van de gevallen gaan om een garage/berging, bijkeuken, atelier (zie ABRvS 7 oktober 2009, LJN: BJ9533), tuinhuisje, fietsenberging of hobbyruimte. Gewezen wordt op paragraaf 4.4 van het algemeen deel van deze toelichting voor een nadere uiteenzetting van de handhavingssystematiek in relatie tot het hier gestelde vereiste inzake het gebruiksdoel van een bijbehorend bouwwerk. In artikel 7 is in dit verband nog een bijzondere bepaling opgenomen die specifiek ziet op ruimten die deels binnen en deels buiten de 2,5 m-zone liggen. In zo'n ruimte vormt de 2,5 m-begrenzing een soort onzichtbare lijn, waarbuiten uitsluitend nog een functioneel ondergeschikt gebruik mag worden gerealiseerd. De handhaafbaarheid van dit vereiste is in zo'n ruimte problematisch. Om die reden is in artikel 7 het vereiste opgenomen dat dergelijke ruimten die de 2,5 m-zone overschrijden, voor zover zich op de 2,5 m-begrenzing geen inwendige scheidingsconstructie bevindt, in hun geheel functioneel ondergeschikt gebruikt dienen te worden. Onder 'inwendige scheidingsconstructie' wordt in dit verband hetzelfde verstaan als in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2003: constructie die de scheiding vormt tussen twee voor mensen toegankelijke besloten ruimten van een gebouw, waaronder begrepen de op die constructie aansluitende delen van andere constructies, voor zover die delen van invloed zijn op het voldoen van die scheidingsconstructie aan een bij of krachtens het Bouwbesluit 2003 gegeven voorschrift. Een scheidingsconstructie als hier bedoeld dient de twee ruimten in kwestie volledig van elkaar af te sluiten, zoals een muur of wand, al dan niet voorzien van een deur. Deze maakt deel uit van de desbetreffende scheidingsconstructie. Het plaatsen van een gordijn tussen twee ruimten is onvoldoende om van een inwendige scheidingsconstructie als hiervoor bedoeld te kunnen spreken.

Onder c

Onder c is de eis gesteld dat bijbehorende bouwwerken altijd ten minste op 1 m afstand van openbaar toegankelijk gebied moeten zijn gebouwd. Dit betreft de ook al in het Bblb opgenomen zo wel genoemde pest- of plaagstrook. Met deze plaagstrook wordt bereikt dat hoeksituaties - waarbij woningen aan de kop van een rij met de zijgevel direct (zonder zijtuin) grenzen aan de weg of ander openbaar gebied - beter tegen eventuele aantastingen van ruimtelijke kwaliteit zijn beschermd. Het bouwen van bijbehorende bouwwerken binnen deze plaagstrook blijft immers vergunningplichtig en is zodoende onderworpen aan een preventieve toets aan onder

meer het bestemmingsplan en de welstandsnota. Dit geldt ook voor situaties waarin de achtergevel direct grenst aan openbaar toegankelijk gebied. Om publiek domein ook in die gevallen voldoende adequaat te kunnen beschermen tegen eventuele aantastingen van ruimtelijke kwaliteit is deze randvoorwaarde gesteld. De zo wel genoemde brandgangen, die veelal bedoeld zijn voor de achterontsluiting van percelen bij woningen en uitsluitend dienen voor langzaam verkeer, worden niet tot openbaar toegankelijk gebied gerekend. Zie in dit verband ook de toelichting bij het in artikel 1, eerste lid, opgenomen begrip openbaar toegankelijk gebied. Het bouwen binnen de zogenoemde pest- of plaagstrook blijft dus vergunningplichtig. Gemeenten kunnen er evenwel zelf voor kiezen het bouwen in deze strook vrij te geven door met toepassing van artikel 12, tweede lid, van de Ww in de welstandsnota te bepalen dat voor het bouwen hier geen welstandseisen van toepassing zijn.

In de volgende afbeelding is het achtererfgebied weergegeven dat in aanmerking komt om te bebouwen met bijbehorende bouwwerken.



Onder d

Met de hier gestelde randvoorwaarde wordt expliciet gemaakt dat bijbehorende bouwwerken niet voorzien mogen worden van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte.

Onder e

Onder e is de zo wel genoemde 'anti-dichtslib-regeling' opgenomen. Uit planologisch oogpunt dient te worden voorkomen dat achtererfgebied helemaal volgebouwd wordt. Zoals al eerder gesteld, wordt uitgegaan van een zogenoemde nulsituatie. Die wordt bepaald aan de hand van het oorspronkelijke hoofdgebouw (voor een uitleg hiervan wordt verwezen naar de bij het begrip hoofdgebouw gegeven toelichting bij artikel 1). Uitsluitend op de gronden bij een hoofdgebouw die aangemerkt kunnen worden als 'achtererfgebied' als bedoeld in artikel 1, kunnen zonder omgevingsvergunning bijbehorende bouwwerken worden gebouwd. Naarmate het achtererfgebied groter is, biedt de nieuwe regeling ruimere mogelijkheden om daar bijbehorende bouwwerken te bouwen. De omvang van het achtererfgebied bepaalt dus de mogelijkheden om in dat tuingedeelte te bouwen. Dit achtererfgebied mag voor maximaal 50% worden bebouwd. Een gelijk maximum percentage was al gegeven in het Bblb en wordt ook veelvuldig gehanteerd in bestemmingsplannen. Dit percentage geldt naast de absolute maximum oppervlakte van 30 m² voor het totaal aan vergunningvrije bijbehorende bouwwerken dat wordt gebouwd buiten een zone van 2,5 m vanaf het oorspronkelijk hoofdgebouw. De maatvoering van bijbehorende bouwwerken binnen de zone van 2,5 m (aan- en uitbouwen) is net als onder het Bblb niet gelimiteerd aan een absolute oppervlaktemaatvoering. Het bebouwingspercentage van maximaal 50% is wel op dit bouwen van toepassing.

In de anticumulatieregeling blijft het overigens mogelijk dat de geboden vergunningvrije bouwmogelijkheden bij de bouwmogelijkheden van het bestemmingsplan (of andere planologische regeling) worden opgeteld. Dat was ook al onder het Bblb het geval. Mits het bebouwingspercentage van 50% niet wordt overschreden, kan aan het bouwen dat maximaal ingevolge het bestemmingsplan is toegestaan bijvoorbeeld ook nog 30 m² aan bijbehorende bouwwerken buiten de zone van 2,5 m worden toegevoegd. De jurisprudentie waarin is bepaald dat bouwvergunningvrij gebouwde bouwwerken in beginsel niet meegerekend worden bij de oppervlakteberekening ingevolge het bestemmingsplan (zie bijvoorbeeld ABRvS 10 juli 2002, 200101969/1, LJN: AE5113) blijft ook onder de nieuwe regeling relevant.

Onder f

Onder f wordt een aantal gebouwen genoemd waarbij het bouwen van een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk op grond van artikel 2 van de regeling niet is toegestaan. Deze gebouwen waren ook al in het Bblb van de vergunningvrije bouwmogelijkheden van een bijbehorend bouwwerk uitgezonderd. Onder 1° wordt de woonwagen genoemd. Dit onderdeel is ten opzichte van het Bblb niet gewijzigd. De onderdelen 2° en 3° zijn wel gewijzigd. Het betreft hier redactionele verduidelijkingen, alsmede wijzigingen die voortvloeien uit het feit dat artikel 2 niet alleen bijbehorende bouwwerken bij woningen en woongebouwen toestaat, maar ook bij andere typen gebouwen. Dit laatste heeft tot gevolg gehad dat onder 2° niet langer over een tijdelijke woning of tijdelijk woongebouw wordt gesproken, maar over een tijdelijk hoofdgebouw in algemene zin. Onder 3° wordt niet langer gesproken over een woning of woongebouw die of dat niet voor permanente bewoning is bestemd, maar, ter verduidelijking van wat hieronder dient te worden verstaan, over een bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf door één huishouden. Dit omvat naast een recreatiewoning bijvoorbeeld ook een stacaravan. De onder 3° opgenomen uitzondering ziet niet op een bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf door meer dan één huishouden, zoals een hotel of een jeugdherberg. Bij een dergelijk bouwwerk is het op grond van artikel 2 van de

regeling vergunningvrij realiseren van een bijbehorend bouwwerk dus mogelijk. Het argument dat ten grondslag ligt aan de onder 3° opgenomen uitzondering – het voorkomen dat bij een bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf vergunningvrij bouwwerken worden gerealiseerd die strekken tot vergroting van het woongenot en daarmee het risico op permanente bewoning doen toenemen – is bij een hotel of een jeugdherberg niet aan de orde.

De onder 3° opgenomen uitzondering ziet evenmin op een bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf door één huishouden waarvoor een omgevingsvergunning met een onbeperkte gelding is verleend om het bouwwerk, in strijd met het bestemmingsplan of andere planologische regeling, voor bewoning te gebruiken. Hierdoor is het desbetreffende bouwwerk in feite een "gewone" woning geworden. Een dergelijke situatie zal in beginsel ook op termijn in de van toepassing zijnde planologische regeling worden verwerkt. Dit is anders bij een recreatiewoning ten aanzien waarvan met toepassing van artikel 4, onderdeel 10, van deze bijlage een omgevingsvergunning is verleend om die recreatiewoning, in strijd met het bestemmingsplan of andere planologische regeling, voor bewoning te gebruiken. Op grond van artikel 5.18, vierde lid, van het Bor is een dergelijke omgevingsvergunning persoonsgebonden en dient daarin te worden bepaald dat zij slechts geldt voor de termijn gedurende welke degene aan wie de vergunning is verleend de recreatiewoning onafgebroken bewoont. Na het beëindigen van die bewoning zal de desbetreffende recreatiewoning weer uitsluitend als recreatiewoning dienst doen. Een recreatiewoning waarvoor een persoonsgebonden omgevingsvergunning als hier bedoeld is verleend, valt daarom wel onder de onder 3° opgenomen uitzondering.

Naast de uitzonderingen die onder f specifiek voor bijbehorende bouwwerken zijn opgenomen, bevat artikel 5 ook nog enkele uitzonderingen die in het algemeen gelden voor het omgevingsvergunningvrij bouwen en die er ook nog toe kunnen leiden dat omgevingsvergunning nodig is.

Vierde onderdeel

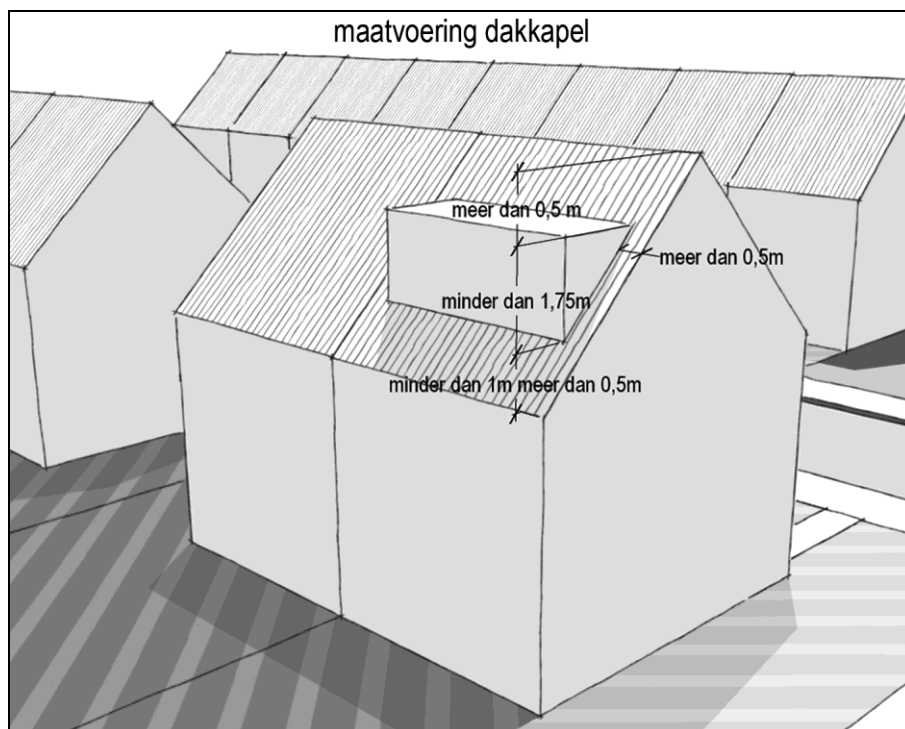
In deze nieuwe regeling zijn nagenoeg alle randvoorwaarden voor dakkapellen uit artikel 2, onderdeel d, van het Bblb, overgenomen. Een wijziging is doorgevoerd in onderdeel b, waar nu een maximale maat van 1,75 m wordt gegeven. De op grond van het Bblb geldende maat van 1,5 m werd als te beperkend ervaren en maakte het feitelijk onmogelijk om voldoende 'stahoogte' in een dakkapel te verkrijgen zodat de ruimte toegevoegd kon worden aan verblijfsgebied in de zin van het Bouwbesluit 2003. Met deze aanpassing is dat probleem ondervangen.

Tevens zijn in onderdeel f wijzigingen aangebracht in de opsomming van gebouwen waarbij het bouwen van een vergunningvrije dakkapel op grond van artikel 2 van de regeling niet is toegestaan. Voor de achtergrond van deze wijzigingen, waarmee geen inhoudelijke wijziging is beoogd, wordt verwezen naar hetgeen in de toelichting bij artikel 2, derde onderdeel, onder f, is opgemerkt over de wijzigingen van dat onderdeel ten opzichte van het Bblb. Deze wijzigingen zijn vergelijkbaar met de wijzigingen in artikel 2, vierde onderdeel, onder f.

Een belangrijke wijziging ten opzichte van de regeling in het Bblb is verder te vinden in artikel 3, derde onderdeel. Het uitgangspunt is gebleven dat dakkapellen alleen zijn toegestaan op een achterdakvlak (aan de achterzijde) of een niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerd zijdakvlak (aan de zijkant van gebouwen). In artikel 3 is evenwel toegevoegd dat dakkapellen aan de voorzijde of een naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde zijkant ook zonder omgevingsvergunning kunnen worden gebouwd (overeenkomstig de gegeven randvoorwaarden) indien deze niet in strijd zijn met het bestemmingsplan (of andere planologische regeling) en er volgens

de welstandsnota geen welstandseisen voor de betreffende dakkapel van toepassing zijn. Door in de welstandsnota ingevolge artikel 12, tweede lid, van de Ww af te zien van het stellen van welstandseisen voor gebieden of (bepaalde type) dakkapellen, en geen beperkingen op te nemen in bestemmingsplannen of beheersverordeningen kan de gemeenteraad dus bewerkstelligen dat geen omgevingsvergunning nodig is.

In de volgende afbeelding is de vergunningvrije dakkapel gevisualiseerd.



Vijfde onderdeel

Dakramen waren ook ingevolge artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van het Bblb al bouwvergunningsvrij. In de nieuwe regeling heeft een verdere verruiming plaatsgevonden doordat ook andersoortige dakopeningen zoals een daklicht, lichtstraat of een zo wel genoemde dakserre, zijn toegestaan. Voor het plaatsen van dergelijke dakopeningen is de algemene randvoorwaarde blijven gelden dat rondom een afstand van 0,5 m vanaf de randen van het dak aangehouden dient te worden. De dakvensters mogen maximaal 0,6 m boven het dakvlak uitsteken, tenzij sprake is van een voordakvlak of een naar openbaar toegankelijk gebied zijndakvlak. In dat geval mogen de dakramen en andersoortige openingen niet buiten het dakvlak uitsteken, tenzij in de welstandsnota is bepaald dat redelijke eisen van welstand niet van toepassing zijn. In dat geval geldt ook de eis dat de constructie niet meer dan 0,6 m buiten het dakvlak mag uitsteken.

Zesde onderdeel

In het zesde onderdeel is de regeling gegeven voor de zo wel genoemde zonnepanelen of zonnecollectoren. Met zonnecollectoren wordt warmte opgewekt, die via warm wateropslag meestal gebruikt wordt voor de productie van warm water. Met zonnepanelen, die zonnecellen bevatten, wordt elektriciteit opgewekt op basis van zonlicht. Deze collectoren en panelen zijn beide toegestaan en anders dan in artikel 3, eerste lid, onderdelen c en d, van het Bblb, nu samengevoegd in een enkel

onderdeel. De eisen zijn nagenoeg gelijk gebleven. Toegevoegd is de eis dat de collectoren of panelen uitsluitend op een dak geplaatst mogen worden. Uit het ontbreken van eisen bij plaatsing anders dan op een dak, ontstond de opvatting dat panelen en collectoren ook aan zijgevels van gebouwen bevestigd konden worden. Dit heeft soms tot vreemdsoortige situaties geleid. In deze regeling is nu buiten discussie gesteld dat panelen en collectoren uitsluitend op een dak geplaatst kunnen worden.

Zevende onderdeel

De regeling voor kozijnen, kozijninvullingen of gevelpanelen in achtergevels of niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde zijgevels is verruimd ten opzichte van de in artikel 2, onderdeel c, van het Bblb, opgenomen regeling. Het hoeft niet louter te gaan om het veranderen van bestaande kozijnen, kozijninvullingen of gevelpanelen, maar ook nieuwe kozijnen, kozijninvullingen of gevelpanelen kunnen ingevolge de nieuwe regeling worden geplaatst. In verband hiermee is de eis dat de bestaande gevelopening niet mag wijzigen komen te vervallen. Dit brengt tevens met zich dat bestaande kozijnopeningen in achtergevels of niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde zijgevels ook kunnen worden vergroot. Daarmee wordt een veelvuldig genoemde onregelmatigheid in het Bblb weggenomen. Een aan- of uitbouw kon ingevolge het Bblb (onder voorwaarden) zonder bouwvergunning worden gebouwd terwijl voor het enkel groter of kleiner maken van een bestaande kozijnopening altijd nog een bouwvergunning was vereist. Dit is in de nieuwe regeling beter met elkaar in verhouding gebracht.

Voor het veranderen van kozijnen, kozijninvullingen of gevelpanelen in de voorgevel of een naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde zijgevel blijft, net als onder het Bblb, onverminderd een vergunning vereist. Daarbij wordt opgemerkt dat het vervangen van kozijnen door hetzelfde type kozijnen (met gelijkwaardige indeling en aard en uitstraling) geacht wordt te vallen onder het normale onderhoud dat in het eerste onderdeel van dit artikel is opgenomen. Verwezen wordt in dit verband naar de artikelsgewijze toelichting onder dat artikelonderdeel.

Achtste onderdeel

Het achtste onderdeel regelt dat in of aan woningen, woongebouwen en bijbehorende bouwwerken (ook bijbehorende bouwwerken bij een ander hoofdgebouw dan een woning of woongebouw), het plaatsen van zonweringen, rolhekken, luiken of rolluiken omgevingsvergunningvrij is.

Ook bij andere hoofdgebouwen (niet zijnde een woning of woongebouw) is daarvoor geen omgevingsvergunning nodig, mits een rolhek, luik of rolluik wordt aangebracht in of aan de achtergevel of de niet naar openbaar gebied gekeerde zijgevel. Bij plaatsing van een rolhek, luik of rolluik in of aan de voorgevel of de naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde zijgevel van een hoofdgebouw niet zijnde een woning of woongebouw gelden de uit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit ook al in het Bblb opgenomen randvoorwaarden.

In de eerste plaats dient de aan te brengen constructie aan de binnenzijde van de uitwendige scheidingsconstructie te worden geplaatst. Onder 'uitwendige scheidingsconstructie' wordt in dit verband overigens hetzelfde verstaan als in het Bouwbesluit 2003: de constructie die de scheiding vormt tussen een voor mensen toegankelijke besloten ruimte van een gebouw en de buitenlucht, de grond of het water, waaronder begrepen de op die constructie aansluitende delen van andere constructies, voor zover die delen van invloed zijn op het voldoen van die scheidingsconstructie aan een bij of krachtens het Bouwbesluit 2003 gegeven voorschrift (zie artikel 1.1, eerste lid, Bouwbesluit 2003).

In de tweede plaats betreft het de eis dat de aan te brengen constructie geen gesloten front mag vormen maar een open karakter moet hebben. In verband daarmee is de eis gesteld dat de constructie voor ten minste 75% uit glasheldere doorkijkopeningen moet bestaan. Dit percentage was in artikel 3, eerste lid, onderdeel i, van het Bblb overigens gesteld op 90%. Deze eis is in de nieuwe regeling versoepeld. Uit de contacten met gemeenten is gebleken dat een percentage van 75% toereikend is om de ruimtelijke aanvaardbaarheid te waarborgen.

Negende onderdeel

De afscheiding tussen balkons of dakterrassen is ongewijzigd overgenomen uit artikel 3, derde lid, onderdeel f, van het Bblb.

Tiende onderdeel

Tuinmeubilair was ingevolge artikel 3, tweede lid, van het Bblb bouwvergunningvrij, mits niet hoger dan 2 m. Blijkens de nota van toelichting van het Bblb zou gedacht kunnen worden aan een pergola of een zonnewijzer. Ten opzichte van de regeling in het Bblb is de maximale hoogtemaat verruimd van 2 m naar 2,5 m.

Elfde onderdeel

Sport- of speeltoestellen in de privé-sfeer kunnen zonder bouwvergunning worden gebouwd. Indien deze toestellen openbaar toegankelijk zijn of bedrijfsmatig worden gebruikt vallen ze onder artikel 3, vierde onderdeel, en geldt het vereiste dat voldaan moet worden aan het bestemmingsplan of de beheersverordening.

Twaalfde onderdeel

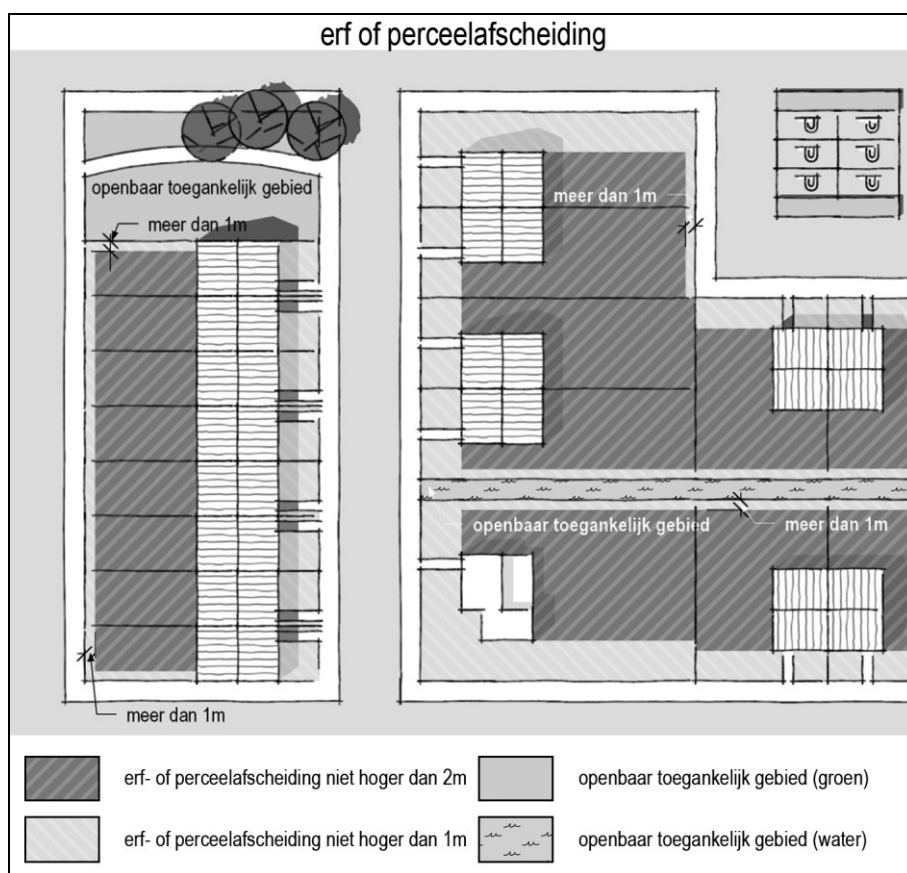
In dit onderdeel zijn de erf- en perceelafscheidings opgenomen zoals die bouwvergunningvrij waren ingevolge artikel 2, onderdeel e, van het Bblb. In de eis onder b, onderdeel 1^o, wordt aangegeven dat een erf- of perceelafscheiding die hoger is dan 1 m, alleen geplaatst mag worden op een erf of perceel waarop al een gebouw staat en waarmee de erf- of perceelafscheiding in een functionele relatie staat. Dit laatste criterium van functionele verbondenheid is ten opzichte van de tekst van het Bblb toegevoegd ter codificatie van jurisprudentie. Het betreft hier jurisprudentie over het plaatsen van perceelafscheidings (hoger dan 1 m) op gedeelten van een perceel die in functioneel opzicht niet in relatie staan tot het zich daarop bevindende hoofdgebouw (ABRvS 5 oktober 2005, 200410184/1, LJN: AU3806, BR 2006, p. 147). Het ging hier om een als perceelafscheiding aan te merken damwand op een perceelgedeelte dat weliswaar tot hetzelfde kadastrale perceel behoorde als de zich daarop bevindende woning, maar daar niet mee in een functionele relatie stond. De Afdeling overwoog daarbij dat de damwand een onbebouwd gedeelte van het perceel afschermd, dat niet kon worden aangemerkt als een tuin of erf, of een anderszins bij een gebouw behorende buitenruimte. Daarbij achtte de Afdeling van betekenis dat aan het perceelgedeelte een agrarische bestemming was toegekend en dat het ten tijde van het nemen van de beslissing op bezwaar voor het berijden van paarden in gebruik was. Het criterium dat in deze uitspraak wordt gehanteerd werpt een extra bescherming op voor gronden die feitelijk niet meer behoren tot het perceelgedeelte dat in een functionele relatie staat tot het zich daarop bevindende gebouw. Het voorkomt bijvoorbeeld dat weilanden of bosgronden, die door een toevallige kadastrale wijziging zijn gaan behoren tot hetzelfde juridische perceel als waarop een woning staat, zonder vergunning afgeschermd kunnen worden met 2 m hoge perceelafscheidings.

Het is wenselijk geacht bovenstaande in de jurisprudentie ontwikkelde uitleg in de nieuwe regeling voort te zetten en te codificeren. Daarmee wordt voor lief genomen dat de simpele vraag of een stuk grond mag worden afgeschermd met een 2 m hoge perceelafschieding, zich niet in alle gevallen eenvoudig laat beantwoorden. Van geval tot geval moet worden bezien of het gedeelte grond waarop een afschieding wordt geplaatst, in voldoende mate een functionele relatie heeft met het gebouw. Het bestemmingsplan speelt daarbij een relevante rol. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat niet bedoeld is dat feitelijk alleen de afschieding van een als erf als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aan te merken perceelgedeelte is toegestaan. Het uitgangspunt is dat in beginsel een geheel perceel waarop een gebouw staat (voor zover gelegen achter de voorgevelrooilijn) kan worden afgeschermd met een perceelafschieding tot een hoogte van 2 m. Ook de niet als erf aan te duiden gronden, die deel uitmaken van een perceel behorend bij een gebouw, kunnen dus omheind worden. Alleen de perceelgedeelten die in ruimtelijk opzicht (gelet op de geldende planologische regelgeving) helemaal niet zijn aan te merken als onderdeel van het perceel waarop zich het gebouw bevindt (het gaat niet om een tuin of erf, of een anderszins bij een gebouw behorende buitenruimte) vallen buiten deze mogelijkheid. Dit zal zich slechts in uitzonderingssituaties voordoen.

Onder b, onderdeel 2^o, is als eis gesteld dat een erf- of perceelafschieding die hoger is dan 1 m (maar niet hoger dan 2 m) uitsluitend gebouwd mag worden achter de voorgevelrooilijn. In het Bblb was dit aan strengere eisen gebonden. Een erf- of perceelafschieding mocht ingevolge het Bblb pas hoger zijn dan 1 m op een afstand van 1 m achter de voorgevelrooilijn. Op aandringen van veel gemeenten is dit vereiste geschrapt.

Ook is op aandringen van die gemeenten overwogen om de eis te schrappen dat een erf- of perceelafschieding hoger dan 1 m (maar niet hoger dan 2 m) te allen tijde op een afstand van ten minste 1 m vanaf de weg of het openbaar groen moet worden geplaatst. In de praktijk wordt dit veelal gezien als een moeilijk te handhaven bepaling. Er zijn evenwel ook gemeenten waarin wel actief op de naleving van dit vereiste wordt toegezien. Gezien het voorgaande is ervoor gekozen de betreffende eis wel te handhaven, maar deze afhankelijk te laten zijn van het geldende welstandsbeleid in welstandsnota's. Het betreffende vereiste geldt uitsluitend indien er ingevolge de welstandsnota, welstandseisen voor de betreffende erf- of perceelafschieding in deze zogenoemde plaag- of peststrook van toepassing zijn. Gemeenten kunnen er dus via de welstandsnota voor kiezen het betreffende vereiste al dan niet buiten toepassing te stellen.

In onderstaande afbeelding is nader verduidelijkt waar en met welke hoogte erf- of perceelafschiedingen zonder vergunning gebouwd kunnen worden.



Dertiende onderdeel

Bouwwerken in dit dertiende onderdeel worden ook wel keermuur, walmuur of kademuur genoemd. Het gaat om constructies die terreinhoogteverschillen opvangen en dus grond tegenhouden. Deze categorie bouwwerken (hierna: keermuur) is ten opzichte van het Bblb toegevoegd en wordt daarmee derhalve vergunningvrij. Het terreinhoogteverschil dat ermee mag worden ondervangen mag maximaal 1 m zijn. Gemeten vanaf het niveau waar de grond het laagst is, mag de keermuur niet hoger zijn dan 1 m. Indien sprake is van een kademuur naar een water dient ook het grondpeil (de bodem van de rivier, sloot of andere watergang) te worden aangehouden. Verder geldt dat de keermuur niet boven de grond van het hoogst gelegen terreingedeelte mag uitsteken.

Veertiende onderdeel

Ten opzichte van het Bblb zijn eveneens de vlaggenmasten nieuw toegevoegd. De randvoorwaarden zijn dat er niet meer dan 1 vlaggenmast per erf mag worden gebouwd, met een maximale hoogte van 6 m.

Vijftiende onderdeel

De regeling voor antenne-installaties voor mobiele telecommunicatie is overgenomen uit artikel 3, eerste lid, onderdeel e, van het Bblb. Met de overheveling naar onderhavige bijlage zijn nog enkele redactionele aanpassingen in onder meer de volgorde van randvoorwaarden aangebracht. Daarbij is tegelijkertijd een hiaat in de regeling uit het Bblb gedicht waarbij feitelijk geen enkele randvoorwaarde werd gesteld voor het plaatsen van antenne-installaties anders dan op een bouwwerk. In de nieuwe regeling is verduidelijkt dat in zo'n geval de antenne-installatie niet vergunningvrij kan worden geplaatst.

Zestiende onderdeel

De regeling voor de plaatsing van C-2000 installaties is ongewijzigd overgenomen uit artikel 3, derde lid, onderdeel b, van het Bblb.

Zeventiende onderdeel

De regeling voor overige antenne-installaties (antenne-installaties anders dan genoemd in de onderdelen 15 en 16) is ongewijzigd overgenomen uit artikel 3, eerste lid, onderdeel f, van het Bblb.

Achttiende onderdeel

In dit artikellid heeft een redactionele samenvoeging plaatsgevonden van artikel 3, eerste lid, onderdelen g en h, en derde lid, onderdelen a, c en d, van het Bblb. Het gaat hier om een categorie bouwwerken ten behoeve van de infrastructuur of openbare voorzieningen. Deze categorie is vanuit de oorspronkelijke regeling op grond van artikel 43 van de Ww, het toenmalige Besluit meldingsplichtige bouwwerken, en de laatste regeling in het Bblb, steeds verder doorontwikkeld (zie in dit verband de wijzigingen van het Bblb zoals gepubliceerd in Stb. 2004, 291 en Stb. 2008, 94, alsmede de wijziging van het Bblb zoals opgenomen in artikel 4.3 van de Crisis- en herstelwet, strekkende tot het aanmerken als vergunningsvrij bouwwerk van een oplaadpunt voor elektrische auto's). In de nieuwe tekst heeft op onderdelen een redactionele vereenvoudiging plaatsgevonden. Ten aanzien van de categorie van ondergrondse buis- en leidingstelsels is daarbij de eis geschrapt dat het uitsluitend mag gaan om buizen en leidingen ten behoeve van perceelsaansluitingen. Deze eis is bij nader inzien onnodig beperkend geacht. Ook grotere doorvoerleidingen en buizen kunnen vergunningvrij zijn, evenals bijbehorende inspectie- en verbindingssputten.

Negentiende onderdeel

De regeling voor vergunningvrije magazijnstellingen is ongewijzigd overgenomen uit artikel 3, eerste lid, onderdeel j, van het Bblb. Omdat daar toch nog af en toe vragen over worden gesteld, wordt in dit verband opgemerkt dat een inpandig geplaatste magazijnstelling die niet hoger is dan 3 m en niet is voorzien van een verdiepingsvloer of loopbrug, niet als bouwwerk aangemerkt wordt. Het betreft in dat geval een onderdeel van de inventaris, waar ook kasten, tafels, stoelen, bureaus en dergelijk onder vallen. Het plaatsen van dit soort inventariselementen is geen bouwen in de zin van de Wabo en de Ww. Een omgevingsvergunning voor het bouwen is dan ook niet vereist.

Twintigste onderdeel

Nieuw in deze regeling is een categorie van bouwwerken die functioneel is bij een bouw-, onderhouds- of sloopectiviteit, een tijdelijke werkzaamheid in de grond-, weg- of waterbouw of een tijdelijke werkzaamheid op land waarop het Besluit algemene regels milieu mijnbouw van toepassing is. Constructies die slechts voor bepaalde tijd worden geplaatst, die dus niet bedoeld zijn om ter plaatse te functioneren (geen plaatsgebonden karakter hebben), worden niet als bouwwerk aangemerkt. Bij omvangrijke bouwprojecten worden dergelijke hulpconstructies veelal voor wat langere tijd geplaatst en kan er sprake zijn van een bouwwerk. Hoewel er in deze sfeer altijd veel is gedoogd, was er formeel altijd een bouwvergunning voor dit type bouwwerken vereist. Dankzij onderhavig onderdeel is een omgevingsvergunning nu niet meer nodig. De bouwwerken ten dienste van de hier bedoelde activiteiten en werkzaamheden kunnen tijdelijk, gedurende de periode dat het werk in uitvoering is, worden gebouwd en aanwezig blijven. Na het beëindigen van het werk is het bouwwerk niet langer functioneel te achten voor de

betreffende activiteit of werkzaamheid en dient het bouwwerk ingevolge artikel 2.3a van de Wabo te worden verwijderd.

Eenentwintigste onderdeel

In dit onderdeel is de restcategorie van kleine bouwwerkjes opgenomen die in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van het Bblb was opgenomen. De gestelde randvoorwaarden zijn gelijk gebleven. Het gaat om bouwwerkjes die niet hoger zijn dan 1 m en geen grotere oppervlakte beslaan dan 2 m². Het bouwen van een dergelijk bouwwerk mag er niet toe leiden dat het voor- of achtererfgebied voor meer dan 50% is bebouwd. In de nota van toelichting bij het Bblb worden kleine – in de regel hobbymatige – dierenverblijven en tuinkasjes als voorbeeld genoemd.

Artikel 3

Zoals ook al in het algemeen deel van de toelichting beschreven, zijn de bouwwerken die in artikel 3 zijn aangewezen, alleen uitgezonderd van de omgevingsvergunningplicht uit artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo. Voor het 'bouwen' van deze bouwwerken is dus, mits voldaan wordt aan de gestelde randvoorwaarden, geen omgevingsvergunning vereist. De vergunningplicht uit artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo is evenwel onverminderd van toepassing. Dat betekent dat bij strijd met de planologische regelgeving (bijvoorbeeld uit het bestemmingsplan of de beheersverordening) voor het bouwen van deze bouwwerken onverminderd een omgevingsvergunning ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, is vereist. Alvorens men deze bouwwerken gaat bouwen is het dus van groot belang dat men zich goed op de hoogte stelt van de eisen die voortvloeien uit de planologische regelgeving.

Met name vanwege de aanvaarding en uitvoering van de motie Boelhouwer-Wiegman is de reikwijdte van artikel 3 ten opzichte van de ontwerp-regeling in de voorhangprocedure aanmerkelijk uitgebreid. Dit komt door het feit dat ten gevolge van genoemde motie bij de in artikel 2 geboden bouwmogelijkheden voor bijbehorende bouwwerken naar oppervlakte en maatvoering is aangesloten bij de in het Bblb ter zake opgenomen randvoorwaarden. Een verruiming van vergunningvrij bouwen bovenop de reeds bestaande mogelijkheden is afhankelijk gemaakt van de bouwmogelijkheden uit het bestemmingsplan en derhalve in de categorie van artikel 3 opgenomen.

Waar in het vervolg van deze toelichting op artikel 3 wordt gesproken van omgevingsvergunningvrij of wordt opgemerkt dat de activiteit of het bouwen zonder omgevingsvergunning kan plaatsvinden, wordt bedoeld op een omgevingsvergunning ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo (bouwen is dus vergunningvrij, handelen in strijd met het bestemmingsplan of andere planologische regeling niet).

Eerste onderdeel

Indien bijbehorende bouwwerken niet vergunningvrij zijn ingevolge artikel 2, derde onderdeel, kan toch nog sprake zijn van omgevingsvergunningvrij bouwen mits voldaan wordt aan de in dit onderdeel gestelde eisen en de vigerende planologische regelgeving. De bijbehorende bouwwerken in deze categorie zijn, net als in artikel 2, alleen toegestaan in achtererfgebied.

Naast de vereisten van functionele verbondenheid met het hoofdgebouw en plaatsing op de grond (zoals uit de begripsomschrijving volgt), geldt dat de bijbehorende bouwwerken niet hoger mogen zijn dan 5 m. Indien hogere bouwwerken worden

toegestaan kunnen er, gelet op het Bouwbesluit 2003, twee bouwlagen ontstaan met verblijfsgebied. Gelet op de veiligheid van toekomstige gebruikers en de omgeving van een bouwwerk wordt het zinvol geacht dat het bouwen in dat geval, in het kader van een omgevingsvergunning voor het bouwen, wordt onderworpen aan een preventieve toets aan het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening. Overige eisen inzake de omvang en plaatsing worden in dit onderdeel niet gesteld. Dat wordt ook niet nodig geacht omdat het bouwen zich beperkt tot het achtererfgebied en moet voldoen aan de planologische regelgeving uit onder meer het bestemmingsplan. Uit deze regelgeving (zoals het bestemmingsplan of de beheersverordening) vloeien de eisen voort die ter zake van een goede ruimtelijke ordening nodig worden geacht. Het gevolg is dat er in dit achtererfgebied een terughoudende overheidsbemoediging ontstaat en de burger primair zelf verantwoordelijk is dat er wordt gebouwd in overeenstemming met de planologische regelgeving. Wat betreft het welstandstoezicht geldt voor dit bouwen (in achtererfgebied) het lichte regime van repressief welstandstoezicht, waarbij ingevolge artikel 13a van de Ww de mogelijkheid bestaat voor het bevoegd gezag om bij ernstige strijd met redelijke eisen van welstand het aanbrengen van voorzieningen verplicht te stellen.

Tweede onderdeel

De bouwwerken in dit onderdeel zijn overgeheveld uit artikel 40, tweede lid, van de Ww. Het gaat om bouwwerken voor recreatief nachtverblijf, zoals een tent, tentwagen, kampeerauto, caravan of stacaravan. Er is voor gekozen om deze opsomming niet meer expliciet in de regeling vast te leggen. Dit houdt verband met de mogelijke discussies die konden ontstaan over de vraag wat precies onder een kampeerauto, tentwagen, tent of (sta)caravan moet worden verstaan. Tijdens discussie in de Tweede Kamer inzake de behandeling van het voorstel van Wet tot wijziging van diverse wetten in verband met het aantreden van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en diverse andere wijzigingen (Stb. 2008, 197), waarmee het tweede lid aan artikel 40 van de Ww werd toegevoegd, was de Tweede Kamer zich bewust van de problemen die zouden kunnen ontstaan bij de vraag wat de reikwijdte is van een begrip zoals stacaravan. De toenmalige Minister voor Wonen, Wijken en Integratie heeft in dit verband tijdens de kamerbehandeling toegezegd om te bezien of in een toekomstige regeling voor vergunningvrij bouwen het gebruik van dit soort begrippen voorkomen zou kunnen worden. In onderhavige regeling is meer helderheid gegeven door te werken met het begrip 'bouwwerk'. Het gevolg hiervan is dat alle bouwwerken die bestemd zijn voor recreatief nachtverblijf, onder deze regeling vallen. De onderscheidende begrippen als caravan, stacaravan, kampeerauto, tent of tentwagen komen daarmee geheel te vervallen. Daarnaast wordt het mogelijk dat ook meer permanente bouwwerken voor recreatief nachtverblijf onder deze regeling vallen. Kleine recreatiewoningen of trekkershutten van steen of hout kunnen dus ook, mits voldaan wordt aan de hier en in de planologische regelgeving gegeven eisen, zonder omgevingsvergunning worden gebouwd.

Over de vraag wat onder een bouwwerk moet worden verstaan, heeft zich een uitgebreide jurisprudentie ontwikkeld. Daarbij gaat het samengevat om alle met de grond verbonden constructies van enige omvang met een plaatsgebonden karakter. Dit laatste criterium is relevant voor de plaatsing van caravans en andere mobiele of eenvoudig verwijderbare objecten (zoals tenten, tentauto's, kampeerauto's). Veelal speelt bij deze objecten de vraag of sprake is van een plaatsgebonden karakter. Alleen bij een langduriger plaatsing zal er pas sprake kunnen zijn van een plaatsgebonden karakter en dient de constructie gezien te worden als een 'bouwwerk'. Over het antwoord op de vraag hoe lang een object moet staan om als

bouwwerk aangemerkt te worden bestaat evenzeer de nodige jurisprudentie. Deze is evenwel in hoge mate casuïstisch en kan niet leiden tot een eenduidig en precies antwoord op die vraag. Naast de termijn van plaatsing van het object is de vraag of sprake is van een bouwwerk mede afhankelijk gesteld van de mate waarin sprake is van (blijvende) planologische gevolgen (zie ABRvS 7 juli 2001, Gst. 7154.7, ABRvS 2 februari 1995, BR 1995, 409). Gezien deze jurisprudentie kan het gedurende 31 dagen geplaatst houden van een tent, niet als bouwen worden aangemerkt. De tenten die voor een periode van drie maanden werden geplaatst voor het lammeren van schapen werden wel als bouwwerk aangemerkt (ABRvS 6 december 2006, 200602330/1, LJN: AZ3744). Een relevant aspect in de betrokken jurisprudentie wordt dus gevormd door de planologische inbreuk die met het geplaatste object wordt gemaakt. Het tijdens de vakantie enkele weken plaatsen van een toercaravan op een camping, in overeenstemming met de geldende planologische regelgeving, zal niet als bouwen aangemerkt hoeven worden. Indien de caravan midden in het bos wordt geplaatst en in strijd met de bestemming gebruikt wordt voor (wild) kamperen ligt dat evenwel anders en kan er al eerder sprake zijn van een bouwwerk. Vastgesteld kan in ieder geval worden dat bij een plaatsing gedurende meer dan drie maanden (plaatsing gedurende een aanmerkelijk deel van een seizoen) sprake is van een bouwwerk. Dankzij de nieuwe e regeling is echter in dat geval geen omgevingsvergunning vereist, mits voldaan wordt aan de planologische regelgeving.

De gegeven maatvoeringseis van 70 m² moet gezien worden als een maximum. Het bouwen van bouwwerken als hier bedoeld met een grotere omvang is omgevingsvergunningplichtig. Gemeenten kunnen er in het bestemmingsplan of de beheersverordening voor kiezen om een kleinere maximummaat te geven. In dat geval zal ook voor kleinere bouwwerken een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, zijn vereist.

Ook kunnen door gemeenten aanvullende eisen worden gesteld. Zo kan de geldende planologische regelgeving zijn voorzien van een regeling op grond waarvan slechts gedurende een bepaalde periode of bepaald seizoen de aanwezigheid van een bouwwerk voor recreatief nachtverblijf is toegestaan. Daarbij kan worden bepaald dat het bouwwerk een demontabel of mobiel karakter moet hebben. In een dergelijke situatie dienen de bouwwerken na het verstrijken van de in de planologische regeling gegeven termijn, ingevolge artikel 2.3a van de Wabo te worden verwijderd.

Derde onderdeel

Ingevolge artikel 2, vierde onderdeel, is een dakkapel op een achterdakvlak of een niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerd zijdakvlak - mits aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan - omgevingsvergunningvrij. Ingevolge artikel 3, derde onderdeel, kan zo'n dakkapel ook worden gebouwd op een ander dakvlak (voordakvlak of een naar openbaar toegankelijk gebied gekeerd zijdakvlak). Daarbij zijn dezelfde randvoorwaarden gesteld als in artikel 2, vierde onderdeel, behalve de voorwaarde die is opgenomen onder f van dat artikelonderdeel. Deze voorwaarde - een opsomming van gebouwen waarbij het oprichten van een dakkapel niet is toegestaan - kan in het kader van de toepassing van artikel 3 van de regeling worden gemist, omdat daarbij het bestemmingsplan (of andere planologische regeling) als toetsingskader blijft gelden.

Ten opzichte van artikel 2, vierde onderdeel, is als extra eis gesteld dat er geen welstandseisen voor de betreffende dakkapel van toepassing zijn, dit vanwege de zichtbaarheid van een dakkapel in de hier bedoelde dakvlakken voor derden. Door in de welstandsnota ingevolge artikel 12, tweede lid, van de Ww af te zien van het stellen van welstandseisen voor gebieden of (bepaalde type) dakkapellen, en geen

beperkingen op te nemen in bestemmingsplannen of beheersverordeningen kan de gemeenteraad dus bewerkstelligen dat geen omgevingsvergunning nodig is voor deze dakkapellen.

Vierde onderdeel

In dit lid zijn de sport- en speeltoestellen ondergebracht die voorheen (deels) in artikel 3, tweede lid, onderdeel a, van het Bblb, waren opgenomen. Speeltoestellen vallen alleen onder het in dat artikelonderdeel genoemde Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen indien deze beschikbaar zijn gesteld of zijn geplaatst op een terrein voor publiek gebruik. Speeltoestellen voor privé-gebruik die zijn geplaatst in de tuin bij een woning vallen onder artikel 2, onderdeel 11. Sport- en speeltoestellen voor publiek gebruik, zoals gebouwd op gemeentegrond of bij een bedrijfsmatige geëxploiteerde gelegenheid, in een speeltuin of bij een horecabedrijf, vallen onder dit onderdeel. Dat betekent dat de bouw uitsluitend is toegestaan indien de speeltoestellen niet hoger zijn dan 4 m en de geldende planologische regelgeving er niet aan in de weg staat. Daarmee is deze categorie aangescherpt ten opzichte van de regeling in het Bblb, ingevolge waarvan ook plaatsing van speeltoestellen strijdig met de planologische regelgeving kon plaatsvinden. Dit kan onder omstandigheden leiden tot ongewenste situaties. Een kinderspeelplaats kan gezien de effecten op de omgeving van aanzienlijke planologische betekenis zijn. Om die reden is het van belang geacht dat de planologische regelgeving op dit bouwen toepasselijk is en er omgevingsvergunning is vereist indien het bouwen daarmee in strijd is.

Vijfde onderdeel

In het vijfde onderdeel is een nieuwe regeling opgenomen voor een aantal bouwwerken waar tot op heden bouwvergunning voor nodig was of over de bouwvergunningplicht waarvan discussie kon ontstaan. Het betreft zwembaden, whirlpools en vijvers op het erf van een woning of woongebouw. Met deze regeling wordt buiten discussie gesteld dat voor het bouwen van genoemde bouwwerken geen omgevingsvergunning nodig is. Voor de duidelijkheid wordt nog opgemerkt dat wel sprake moet van zijn van een bouwwerk. Daarbij gaat het, zoals ook al bij onderdeel 2 aangegeven, samengevat om alle met de grond verbonden constructies van enige omvang met een plaatsgebonden karakter. Duidelijk mag zijn dat een opblaasbadje voor kinderen niet een zwembad is als hier wordt bedoeld. Evenmin gaat het om een zwembad dat slechts voor enkele dagen of enkele weken wordt opgezet. Bij dergelijke objecten ontbreekt een plaatsgebonden karakter en is geen sprake van een bouwwerk. Bij vijvers ontbreekt vaak het constructieve element en is om die reden geen sprake van een bouwwerk. Dat is bijvoorbeeld het geval indien er slechts sprake is van een verdieping in de grond of een uitgegraven gat, waarin eventueel een plastic zeil is aangebracht. Zo'n vijver is niet als bouwwerk aan te merken, zodat ook geen omgevingsvergunning nodig is voor het bouwen. Indien met bouwmaterialen (steen, staal, beton, hout, enzovoort) een constructie is gebouwd, hetgeen bij een zwembad en whirlpool veelal het geval zal zijn, is er wel sprake van bouwen. Dit bouwen kan zonder omgevingsvergunning plaatsvinden mits voldaan wordt aan de in dit onderdeel gestelde eisen en er geen sprake is van strijd met de planologische regelgeving.

Zesde onderdeel

In het zesde onderdeel is op aandringen van een aantal gemeenten voorzien in het omgevingsvergunningvrij maken van het bouwen van bouwwerken, geen gebouw zijnde, ten behoeve van agrarische bedrijfsvoering. In onderdeel a gaat het om voedersilo's en mestsilos. Deze specifieke bouwwerken worden in de nieuwe e regeling niet aan een maximale hoogte gebonden omdat het bestemmingsplan, dat

in artikel 3 onverminderd van toepassing is, hiertoe de maximale limiet zal stellen. Bij overige bouwwerken, waar een maximale hoogtemaat van 2 m is gegeven, kan gedacht worden aan kuilvoer- en mestplaten, brandstof-, melk- en spoelwatertanks, sleufsilos en dergelijke.

Zevende onderdeel

Dit artikelonderdeel komt in de plaats van de 'verandering van niet-ingrijpende aard' uit artikel 3, eerste lid, onderdeel k, van het Bblb. Het betreft hier een restcategorie van vergunningvrije bouwwerken. Indien het bouwen niet is aan te merken als een bouwwerk zoals bedoeld in artikel 2, of de eerdere onderdelen van artikel 3, kan het bouwen mogelijk nog omgevingsvergunningvrij zijn ingevolge deze restcategorie. In haar toepassing leverde de voormalige 'verandering van niet-ingrijpende aard' vaak de nodige interpretatieproblemen op. Dit is ook te zien aan de ruime hoeveelheid jurisprudentie die hierover is ontstaan. Die jurisprudentie ging veelal over de vraag in hoeverre een verandering aan het uiterlijk van een bestaand bouwwerk al dan niet als ingrijpend was aan te merken. In de jurisprudentie is hiertoe een criterium ontwikkeld ingevolge waarvan een verandering aan het uiterlijk van een bouwwerk niet kon worden aangemerkt als verandering van niet-ingrijpende aard indien de verandering een 'substantiële en ingrijpende invloed op de omgeving' tot gevolg had (zie bijvoorbeeld ABRvS 24 mei 1995, BR 1995, p. 855). De invulling van dit criterium heeft begrijpelijkerwijs tot veel casuïstiek in de jurisprudentie geleid. Ook ontstonden discussies over de vraag of de veranderingen in bouwkundige of planologische zin al dan niet ingrijpend waren aan te merken (zie bijvoorbeeld ABRvS 15 december 1994, BR 1995, p. 218). Met de nieuwe regeling is ervoor gekozen een breuk met deze jurisprudentie tot stand te brengen door te werken met meer geobjectieerde randvoorwaarden en het begrip 'van niet-ingrijpende aard' te schrappen.

Ten aanzien van de gevolgen van een verandering op het uiterlijk van bouwwerken, is het opnemen van een specifiek vereiste niet nodig geacht vanwege het repressieve welstandsvereiste uit artikel 12, eerste lid, van de Ww. Ingevolge genoemd artikellid mogen bestaande bouwwerken en te bouwen bouwwerken waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist, niet in ernstige mate in strijd zijn met redelijke eisen van welstand beoordeeld naar de hiertoe opgenomen criteria in de welstandsnota. Indien het uiterlijk van een bouwwerk ten gevolge van een verandering als hier bedoeld, in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand kan er ingevolge artikel 13a van de Ww door het bevoegd gezag een verplichting worden opgelegd teneinde deze ernstige strijd weg te nemen. Samen met het feit dat het gaat om een restcategorie en daarmee reeds een groot aantal expliciet genoemde meer ingrijpende bouwactiviteiten zijn uitgesloten, is hiermee voldoende ondervangen dat omgevingsvergunningvrije veranderingen leiden tot onacceptabele gevolgen voor het uiterlijk aan het bouwwerk waaraan de verandering wordt aangebracht.

Wat onveranderd blijft is het vereiste dat het moet gaan om het veranderen van een bouwwerk. Het bouwen van een op zichzelf staand bouwwerk of het bouwen van een van het onderliggende bouwwerk te onderscheiden, zelfstandig bouwwerk, is geen verandering van een bouwwerk (zie ABRvS 10 juli 2000, LJN: AA6746).

Eveneens onveranderd blijft het vereiste dat het niet mag gaan om een verandering van de draagconstructie. De draagconstructie van het bouwwerk waaraan de verandering wordt aangebracht mag door die verandering niet worden gewijzigd (zie in dit verband ook ABRvS 24 mei 1995, BR 1995, p. 855).

Nieuw is het vereiste dat het niet mag gaan om een verandering van de brandcompartimentering of subbrandcompartimentering. Door het Bouwbesluit 2003 wordt voorgeschreven dat een gebouw verdeeld wordt in brandcompartimenten die bij brand als zelfstandige eenheden beschouwd kunnen worden. Een brandcompartiment is een ruimte in een gebouw, die begrensd wordt door wanden en plafonds (scheidingsconstructies) die de voortplanting van brand en rook naar aanliggende compartimenten gedurende een bepaalde tijd dienen te beletten (brand en rook beperken tot dat deel van het gebouw). Doel hiervan is om voor een bepaalde tijd een vrije vluchtroute in stand te houden om een gebouw te verlaten. Niet elke kamer of ruimte is evenwel een brandcompartiment. Zo bestaat een portiekflatgebouw met diverse appartementen, afhankelijk van de totale omvang van die appartementen, uit één of meer brandcompartimenten.

In sommige gebouwen dient een brandcompartiment op grond van het Bouwbesluit 2003 nader te zijn onderverdeeld in subbrandcompartimenten. Dit doet zich voor bij appartementengebouwen, cel-, logies- en gezondheidszorggebouwen en gebouwen waar kinderopvang plaatsvindt. Bij een brand in een brandcompartiment zijn de personen die zich in een subbrandcompartiment bevinden gedurende enige tijd extra beschermd tegen de brand en rook.

Vanwege het belang van zowel een brandcompartiment als een subbrandcompartiment voor het voorkomen van het overslaan van een brand, zoals hiervoor geschetst, wordt een preventieve toetsing aan het Bouwbesluit 2003 noodzakelijk geacht ingeval een verandering van een bouwwerk leidt tot wijzigingen in de brandcompartimentering of subbrandcompartimentering.

Vastgehouden is aan het ook al in het Bblb opgenomen vereiste dat de bebouwde oppervlakte door de verandering niet mag toenemen. Gelet op de wijze van meten uit artikel 1, tweede lid, onderdeel c, kunnen ondergeschikte onderdelen tot een omvang van 0,5 m daarbij overigens buiten beschouwing gelaten worden. Het maken van bijvoorbeeld een overstek, raamdorpel of regengoot, behoeft niet als uitbreiding van bebouwd oppervlakte te worden gezien.

Nieuw is het vereiste dat geen uitbreiding van het bouwvolume mag plaatsvinden. Het aanbrengen van uitbreidingen op bestaande bouwlagen valt derhalve niet onder deze regeling. Ook hier geldt evenwel, onder verwijzing naar artikel 1, tweede lid, onderdeel c, dat uitstekende delen van ondergeschikte aard buiten beschouwing blijven. Het is dus toegestaan dat ventilatie- of rookgasafvoerpijpjes, kleine schoorstenen en andersoortige veranderingen en toevoegingen worden aangebracht.

Anders dan in het Bblb is geen vereiste meer opgenomen met betrekking tot het behoud van het bestaande niet-wederrechtelijke gebruik. De plaatsing van deze categorie van veranderingen in artikel 3, maakt deze eis ook niet meer nodig. De planologische regelgeving is immers onverminderd op dit bouwen van toepassing. Indien de bouwkundige verandering ten dienste staat van een gebruikswijziging van het bouwwerk en dit voorgenomen gebruik niet strijdig is met de planologische regelgeving, is daartoe geen omgevingsvergunning nodig. Indien de bouwwerkzaamheden wel ten dienste staan van een gebruik dat strijdig is met bijvoorbeeld het bestemmingsplan, dan is hiervoor een omgevingsvergunning vereist ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo. Zoals ook al in paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven, wordt hiermee aangesloten bij vaste jurisprudentie inzake de toets van bouwwerken aan het bestemmingsplan, waarbij niet alleen moet worden gezien of een bouwwerk voldoet aan de bouwvoorschriften van een bestemmingsplan maar ook of het gebruik

van het te bouwen bouwwerk past binnen de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan. Zie hiertoe verder paragraaf 4.2 van deze toelichting.

Artikel 4

Zoals al is aangegeven in het algemeen deel van deze toelichting is in deze bijlage ook de categorie van gevallen aangewezen waarvoor op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2^o, van de Wabo, omgevingsvergunning kan worden verleend. Het gaat hier om een voortzetting van de zogenoemde 'kruimellijst' van gevallen van beperkte planologische betekenis welke was opgenomen in artikel 4.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro). In artikel 4 is thans deze 'kruimellijst' te vinden. Met de overheveling naar het Bor is de 'kruimellijst' op onderdelen aangepast (geharmoniseerd) zodat deze in zijn begripsgebruik, definiëring en wijze van meten goed aansluit.

In dat verband wordt er in het bijzonder op gewezen dat voor zover bij de gevallen op de 'kruimellijst' de eis was gesteld dat het aantal woningen gelijk moet blijven, deze eis niet langer bij elk geval afzonderlijk wordt gesteld, maar in een algemene bepaling die is opgenomen in artikel 5, eerste lid. Hierin is bepaald dat bij de toepassing van de artikelen 2, 3 en 4 het aantal woningen gelijk moet blijven. Daarnaast zijn twee nieuwe gevallen aan de 'kruimellijst' toegevoegd. Het betreft hier artikel 4, onderdelen 6 en 7, die betrekking hebben op een installatie voor warmtekrachtkoppeling bij een glastuinbouwbedrijf respectievelijk een installatie voor, kort samengevat, co-vergisting bij een agrarisch bedrijf. Deze installaties zijn met het oog op het belang van duurzame energie in artikel 4 opgenomen. De hier bedoelde installaties worden veelal in strijd met de ter plaatse geldende agrarische bestemming geacht, omdat de vrijgekomen energie niet alleen strekt ten behoeve van het bedrijf waar de installatie staat zelf, maar ook ten behoeve van andere afnemers.

Wat betreft artikel 4, onderdeel 10, dat als geval aanwijst het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning, wordt erop gewezen dat de eisen die voor een ontheffing voor deze activiteit in artikel 4.1.1, eerste lid, onderdeel j, en tweede lid, van het Bro waren gesteld deels zijn overgenomen in artikel 4, onderdeel 10, zelf, en deels in artikel 5.18, vierde lid, van dit besluit. Artikel 4, onderdeel 10, bevat de eisen om in aanmerking te komen voor de hier bedoelde omgevingsvergunning. Artikel 5.18, vierde lid, regelt dat de hier bedoelde omgevingsvergunning slechts geldt voor degene aan wie zij is verleend en dat in een dergelijke omgevingsvergunning de bepaling dient te worden opgenomen dat zij slechts geldt voor de termijn gedurende welke degene aan wie de vergunning is verleend de recreatiewoning onafgebroken bewoont. In verband met laatstgenoemde eis wordt ten aanzien van ontheffingen voor het gebruik van een recreatiewoning voor bewoning die op basis van bovengenoemde artikelliden van het Bro zijn verleend en op grond van artikel 1.2 van het voorstel van de Invoeringswet Wabo (Kamerstukken I 2008/09, 31 953, A) met een omgevingsvergunning worden gelijkgesteld, in aanvullend overgangsrecht voorzien. In dit verband wordt verwezen naar hetgeen hierover bij de toelichting op artikel 5.18, vierde lid, van dit besluit is opgemerkt.

Artikel 5

In artikel 5 is een aantal bijzondere bepalingen opgenomen met betrekking tot de toepassing van de artikelen 2, 3 en 4.

Eerste lid

Een algemene uitzondering die voor de toepassing van de artikelen 2, 3 en 4 geldt is dat het aantal woningen gelijk dient te blijven.

Tweede lid

Deze uitzondering, die geldt voor de artikelen 2 en 3, leidt er toe dat op, aan of bij illegaal gebouwde bouwwerken en bouwwerken die in strijd met de planologische regelgeving worden gebruikt, niet omgevingsvergunningvrij gebouwd kan worden. Het kan gaan om bouwwerken die in het verleden zonder daarvoor vereiste bouwvergunning zijn gebouwd of die onder de Wabo zonder vereiste omgevingsvergunning zijn gebouwd. Deze uitzondering bestond nog niet onder het Bblb en is ten behoeve van een effectievere naleving en handhaving van voorschriften in deze regeling toegevoegd.

Derde lid

De in het derde lid opgenomen uitzonderingen zijn overgeheveld uit artikel 43, tweede lid, van de Ww.

De eerste uitzondering, onder a, betreft het bouwen in, aan, op of bij beschermde monumenten. Dit bouwen is, behoudens artikel 2, onderdelen 1 en 2 (dit betreft onder meer gewoon onderhoud), nooit omgevingsvergunningvrij. In aanvulling op het begrip "beschermde monument" als gedefinieerd in artikel 1.1, eerste lid, van de Wabo gaat het in dit verband ook om beschermde archeologische monumenten als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Mw, alsmede alle monumenten die op grond van artikel 5 van de Mw zijn "voorbeschermde". Voorbescherming houdt in dat verband in dat het vergunningstelsel van de Mw (voor archeologische monumenten) respectievelijk de Wabo (voor andere dan archeologische monumenten) gedurende de procedure tot aanwijzing als beschermd monument van overeenkomstige toepassing is. Om voornoemde reden is in het derde lid, onder a, geen aansluiting gezocht bij genoemde definitie uit de Wabo, maar zijn de monumenten waarop de in dit artikel onderdeel opgenomen uitzondering betrekking heeft afzonderlijk opgesomd. Onder de reikwijdte van deze uitzondering vallen voorts ook monumenten die krachtens een provinciale of gemeentelijke verordening zijn aangewezen en monumenten waarop, voordat deze zijn aangewezen, een dergelijke verordening van overeenkomstige toepassing is vanwege de voorbescherming uit hoofde van de verordening. Dit dient in de desbetreffende verordening te zijn bepaald.

De tweede uitzondering, onder b, betreft het bouwen in een door de Ministers van OCW en van VROM aangewezen beschermd stads- of dorpsgezicht (als bedoeld in de Mw), tenzij het bouwen niet van invloed is op het uiterlijk van een bouwwerk. Inpandige bouwwerkzaamheden die vallen onder artikel 2 of 3 kunnen in dat geval plaatsvinden zonder omgevingsvergunning. Alleen bouwactiviteiten die wijzigingen in het uiterlijk van een beschermd stads- of dorpsgezicht tot gevolg kunnen hebben zijn omgevingsvergunningplichtig. In dat verband kan onder meer een preventieve toetsing plaatsvinden aan de planologische regelgeving en de welstandsnota. Het uiterlijk van een beschermd stads- of dorpsgezicht betreft overigens niet alleen de daarin gelegen bouwwerken, maar ook de onbebouwde ruimte.

Vierde lid

Het vierde lid bevat een uitzondering op het op grond van artikel 2, onderdeel 3, omgevingsvergunningvrij mogen bouwen van bijbehorende bouwwerken in, kort samengevat, veiligheidszones rondom inrichtingen, transportroutes en buisleidingen waar met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt dan wel gevaarlijke stoffen worden getransporteerd. Met het oog op de externe veiligheid is het onwenselijk dat binnen

die zones in strijd met de planologische regelgeving bijbehorende bouwwerken kunnen worden opgericht.

In het vierde lid, onderdeel a, wordt de toepassing van artikel 2, onderdeel 3, in de eerste plaats uitgezonderd in een in het bestemmingsplan of de beheersverordening vastgelegde veiligheidszone, getypeerd als A-zone of B-zone, rondom een munitieopslag of inrichting voor activiteiten met ontplofbare stoffen. In de A-zone is in beginsel geen bebouwing toegestaan. In de B-zone is, voor zover hier van belang, geen bebouwing toegestaan waarin zich regelmatig personen bevinden. Het vaststellen en vervolgens in het bestemmingsplan of de beheersverordening opnemen van dergelijke zones rondom munitieopslagen is gangbare praktijk, gebaseerd op de circulaire "Zonering en externe veiligheid rond munitieopslagplaatsen" van toenmalig Staatssecretaris van Defensie Van Houwelingen (mede namens de Minister van VROM) van 12 april 1988. Voor inrichtingen waar activiteiten plaatsvinden met ontplofbare stoffen geldt een vergelijkbare praktijk. Deze praktijk zal een wettelijke basis krijgen in de algemene maatregel van bestuur met algemene regels inzake de ruimtelijke ordening die op grond van de Wro zal worden opgesteld.

In het vierde lid, onderdeel b, wordt de toepassing van artikel 2, onderdeel 3, verder uitgezonderd in een ander gebied waarin de desbetreffende bouwactiviteit (het bouwen van een bijbehorend bouwwerk) op grond van het bestemmingsplan of de beheersverordening niet is toegestaan vanwege het overschrijden van het plaatsgebonden risico van 10^{-6} per jaar als gevolg van de aanwezigheid van een inrichting, transportroute of buisleiding waar met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt dan wel gevaarlijke stoffen worden getransporteerd, dan wel vanwege de ligging in een belemmeringenstrook ten behoeve van het onderhoud van een buisleiding. Voor de beantwoording van de vraag of een verbod om een bijbehorend bouwwerk te bouwen samenhangt met het overschrijden van het plaatsgebonden risico van 10^{-6} per jaar als gevolg van de aanwezigheid van een inrichting, transportroute of buisleiding als hiervoor omschreven, kan de burger te rade gaan in het bestemmingsplan of de beheersverordening zelf dan wel de via internet toegankelijke provinciale risicokaart raadplegen, waarop dergelijke risico's zijn ingetekend.

Het voornemen bestaat om in het Besluit externe veiligheid buisleidingen de eis op te nemen dat in het bestemmingsplan een belemmeringenstrook ten behoeve van het onderhoud van een buisleiding moet worden vastgelegd. In een dergelijke strook is het oprichten van bebouwing waar zich regelmatig personen bevinden in beginsel niet toegestaan.

Vijfde lid

Krachtens artikel 40, tweede lid, van de Mw kan bij een bestemmingsplan worden bepaald dat in het belang van de archeologische monumentenzorg voorschriften kunnen worden verbonden aan een omgevingsvergunning voor het bouwen. Deze voorschriften kunnen op grond van artikel 5.2, eerste lid, van het Bor in ieder geval de volgende verplichtingen betreffen: het treffen van technische maatregelen waardoor archeologische monumenten in de bodem kunnen worden behouden, het doen van opgravingen en het laten begeleiden van de activiteit die tot bodemverstoring leidt door een deskundige op het terrein van de archeologische monumentenzorg. Ingevolge artikel 41a van de Mw kunnen deze voorschriften niet worden verbonden aan een omgevingsvergunning voor het bouwen van bouwwerken met een oppervlakte kleiner dan 100 m². De gemeenteraad kan echter op grond van genoemde bepaling een andere, dus ook een kleinere, oppervlakte vaststellen. Het vijfde lid regelt de afstemming tussen de artikelen 40 en 41a van de Mw enerzijds en de bouwmogelijkheden die artikel 3, onderdelen 1 en 2, biedt anderzijds

Deze afstemmingsregeling houdt in dat indien in het bestemmingsplan toepassing is gegeven aan artikel 40 van de Mw, al dan niet in combinatie met de toepassing van artikel 41a van de Mw door de gemeenteraad, en het bouwwerk een oppervlakte heeft gelijk aan of groter dan de in of krachtens laatstgenoemd artikel vastgestelde oppervlakte, de uitzondering op de omgevingsvergunningplicht niet geldt. Het vijfde lid legt echter een grens bij bouwwerken waarvan de oppervlakte minder dan 50 m² beslaat. Op zodanige bouwwerken is artikel 3 zonder meer van toepassing, ook al heeft de gemeenteraad met toepassing van artikel 41a van de Mw een kleinere oppervlakte dan 50 m² vastgesteld. Deze grens van 50 m² sluit aan bij de totale oppervlakte van bouwwerken die op grond van het Bblb bouwvergunningvrij of met een lichte bouwvergunning maximaal op een perceel konden worden gebouwd. Deze bouwwerken vielen evenmin onder de reikwijdte van artikel 40 van de Mw. Artikel 5, vijfde lid, biedt een vergelijkbaar beschermingsniveau.

Omdat, gelet op de aard en omvang van de in artikel 3 genoemde bouwwerken, uitsluitend de bijbehorende bouwwerken en de bouwwerken ten behoeve van recreatief nachtverblijf een grotere oppervlakte dan 50 m² zullen kunnen beslaan, is het vijfde lid feitelijk alleen voor dergelijke bouwwerken van belang. De reikwijdte van dit artikellid is daarom tot deze bouwwerken beperkt.

Zesde lid

Met deze uitzondering wordt voorkomen dat het bouwen, bedoeld in de artikelen 2 en 3, onderdelen 1 tot en met 6, dat niet voldoet aan de daar gestelde eisen, alsnog onder de restcategorie van artikel 3, onderdeel 7, kan vallen. Als bijvoorbeeld een kozijnwijziging niet past binnen artikel 2, onderdeel 7, of een zonwering voldoet niet aan de eisen zoals gesteld in artikel 2, onderdeel 8, geldt niet dat alsnog 'gesloopt' kan worden in artikel 3, onderdeel 7. Er is in dat geval geen sprake van een omgevingsvergunningvrije verandering.

Artikel 6

In artikel 6 is een specifieke regeling gegeven voor het bepalen van het achtererfgebied bij (agrarische) bedrijfspercelen. Veelal bevinden zich op dergelijke percelen al een of meer bijgebouwen zoals bijvoorbeeld een dienstwoning. Ingevolge artikel 6, onderdeel a, dient in dat geval bij de toepassing van artikel 2, onderdeel 3, en artikel 3, onderdelen 1 en 6, het achtererfgebied te worden bepaald door het gebouw waarvan de voorkant het dichtst is gelegen bij openbaar toegankelijk gebied.

Onderdeel b maakt het mogelijk dat, naast de bouwmogelijkheden die artikel 2 al biedt voor het hoofdgebouw, ook bij de op het perceel aanwezige woning (of woningen) gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid ingevolge artikel 2, derde lid, onderdeel a, om binnen de afstand van 2,5 van de oorspronkelijke woning een bijbehorend bouwwerk te bouwen.

Artikel 7

Artikel 7 is opgenomen om de handhaafbaarheid van de in artikel 2, onderdeel 3, onder b, onderdeel 4^o, opgenomen randvoorwaarde voldoende te verzekeren. Verwezen wordt verder naar de toelichting bij genoemd artikelonderdeel, waar ook artikel 7 reeds nader is toegelicht.

Artikel 8

Artikel 8 bevat overgangsrecht met betrekking tot het bouwen dat is begonnen – maar nog niet is afgerond - voor de inwerkingtreding van de Wabo en waarvoor krachtens de Ww geen bouwvergunning was vereist, maar dat niet onder de reikwijdte van artikel 2 of 3 van de bijlage valt. Dit bouwen mag, ter bescherming van bestaande rechten, worden afgerond zonder dat daarvoor een vergunning is vereist op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, van de Wabo.

Bijlage III Transponeringstabel

Besluit omgevingsrecht	Onderwerp	Huidige grondslag	Grondslag Wabo
2.1, lid 1 + Bijlage I	Aanwijzing inrichtingen	1 lid 3 Wm en bijlage bij Activiteitenbesluit	1.1 lid 3
2.1, lid 2 + Bijlage I	Aanwijzing vergunningplichtige inrichtingen	1 lid 3 Wm en bijlage bij Activiteitenbesluit	1.1 lid 3
2.1, lid 3 + Bijlage I	Aanwijzing inrichtingen met belangrijke geluidhinder	41 Wet geluidhinder en 2.4 Ivb	41 Wet geluidhinder
2.2	Aanwijzing van met het oog op de brandveiligheid vergunningplichtig gebruik	Gebruiksbesluit	2.1 lid 1, onder d
2.3 + Bijlage II	Aanwijzing vergunningvrij bouwen en vergunningvrije planologische gebruiksactiviteiten	43 Ww	2.1 lid 3
2.4	Aanwijzing vergunningvrije verandering inrichting	8.1 lid 3 Wm	2.1 lid 3
2.5	Aanwijzing vergunningvrije mijnbouwwerken	40, tweede lid, Mijnbouwwet	40, tweede lid, Mijnbouwwet
2.6	Aanwijzing vergunningvrij slopen		2.1 lid 3
2.7 + Bijlage II	Aanwijzing gevallen verlening omgevingsvergunning planologische gebruiksactiviteiten	3.23 Wro en 4.1.1 Bro	2.12, eerste lid, onder a, onder 2°
3.1	Aanwijzing GS als bevoegd gezag bij Wro-project	3.26 Wro	2.4 lid 2
3.2	Aanwijzing Minister als bevoegd gezag bij Wro-project	3.28 Wro	2.4 lid 3
3.3 + Bijlage I	Aanwijzing GS of Minister bevoegd gezag bij inrichtingen	8.2 Wm en bijlage I Ivb	2.4 lid 2 en lid 3
3.4	Aanwijzing GS bevoegd gezag bij gesloten stortplaatsen	Nieuw	2.4 lid 2
3.5	Wijziging bevoegd gezag	8.3 Wm	8.2
4.1 lid 1	(Digitaal) formulier voor de aanvraag	4.1 Ivb en 2 Biab	2.8 lid 1
4.1 lid 2	Verplicht elektronisch aanvragen	Nieuw	2.8 lid 1

4.2 lid 1	Formulier aanvraag ter beschikking stellen	Nieuw	2.8 lid 1
4.2 lid 2 en 3	Aantal exemplaren aanvraag meer dan 4	4.1 lid 3 Ivb	2.8 lid 1
4.3 lid 1 en 2	Regels voor elektronische aanvraag	Nieuw	2.8 lid 1
4.3 lid 3	MR: nadere regels voor elektronische aanvraag	3 Biab	2.8 lid 1
4.4 lid 1	MR: indieningsvereisten	Nieuw	2.8 lid 1
4.4 lid 2	Geen dubbele indiening van gegevens	5.7 Ivb	2.8 lid 1
4.4 lid 3	Kenmerken van stukken bij de aanvraag	§ 2.1 van de bijlage van Biab	2.8 lid 1
4.5	Gefaseerde aanvraag	4 lid 1 sub b Biab	2.8 lid 1
4.6	Indieningsvereisten in geval van BRZO inrichting	5.15a lid 3 Ivb	2.8 lid 1
4.7	Uitgestelde gegevensverstrekking	4 lid 2 en 3 Biab	2.8 lid 1
4.8	Melding overgang vergunning	5.19 Ivb	2.25 lid 2
5.1	Voorschriften i.v.m. bouwen	45 lid 6 Wow	2.22 lid 3
5.2	Voorschriften i.v.m. archeologische monumentenzorg	39 Mon.wet	2.22 lid 3, onder d
5.3	BBT	8.11 lid 3 Wm	2.22 lid 3
5.4	BBT	5a.1 Ivb	2.22 lid 3
5.5	Doelvoorschriften	8.12 Wm	2.22 lid 3
5.6	Technische maatregelen	8.12a Wm	2.22 lid 3
5.7 lid 1	Voorschriften in het belang van bescherming van het milieu	8.12b Wm	2.22 lid 3
5.7 lid 2	Voorschriften in het belang van bescherming van het milieu	8.13 Wm	2.22 lid 3
5.7 lid 3	Voorschriften i.v.m. werking waterzuiverings-technisch werk en i.v.m. bescherming oppervlaktewater	Nieuw	2.22 lid 3
5.7 lid 4/5	Betreft afwijking of nadere regeling van art. 5.7 lid 2	8.13 Wm	2.22 lid 3
5.8	Voorschriften vanwege afvalstoffen	8.14 Wm	2.22 lid 3
5.9	Afwijkende inwerkingtreding en geldingsduur van voorschriften	8.16 Wm	2.22 lid 3
5.10	Actualisatie voorschriften milieu	8a.1 Ivb	2.22 lid 3

5.11	Relatie BRZO-bedrijven - natuurgebieden	Nieuw	2.14 lid 2
5.12	Geen voorschriften omtrent broeikasgas of energie	8.13a lid 2 Wm	2.22 lid 3 onder e
5.13	Geen voorschriften omtrent overbrenging afvalstoffen	8.13a lid 1 Wm	2.22 lid 3 onder e
5.14	Voorschriften Verdrag	21.6, lid 6 Wm	2.22 lid 3 onder a
5.15	Voorschriften PMV	1.2 Wm	2.22 lid 4
5.16	Tijdelijke vergunning voor bouwen	45 Ww	2.23 lid 2 en 2.24 lid 1
5.17	Tijdelijke afwijking bestemmingsplan voor werken	3.22 Wro	2.23 lid 2 en 2.24 lid 1
5.18	Tijdelijke of persoonsgebonden afwijking bestemmingsplan voor planologische gebruiksactiviteiten	3.22 Wro, 3.23 Wro in samenhang met 4.1.1 lid 1 onderdeel j en lid 2 Bro	2.23 lid 2, 2.24 lid 1 en 2.25 lid 3
5.19	Relatie met Grondwaterrichtlijn	Nieuw	2.23 lid 2
6.1	B&W of GS adviseur	Nieuw	2.26 lid 3
6.2	Welstand	48 Wow	2.26 lid 3
6.3	Adviseurs voor inrichtingen en mijnbouwwerken	7.1 t/m 7.4 Ivb	2.26 lid 3
6.4	Adviseurs voor monumenten	16 Mon.wet	2.26 lid 3 en 3.12 lid 6
6.5	Vvgb afwijken bestemmingsplan of beheersverordening	3.10 en 3.40 Wro	2.27
6.6	Vvgb afwijken provinciale beheersverordening of amvb	4.1 en 4.3 Wro	2.27
6.7	Voormalige provinciale inrichtingen	Nieuw	2.27 + 5.2, lid 4
6.8	Vvgb opslag afvalstoffen of gevaarlijke stoffen	Nieuw	2.27
6.9	Vvgb inrichting tevens mijnbouwwerk	Nieuw	2.27 + 5.2, lid 4
6.10	Geen vvgb bij wijzigingen ex art. 3.10, lid 3, van Wabo	Nieuw	2.27
6.11	- Toezending aanvraag aan andere lidstaat EU - Toezending aanvraag aan Minister van Defensie	8.4 Ivb nieuw	3.1 lid 4
6.12	Toezending ontwerpbesluit	Nieuw	3.12 lid 4

6.13	Toezening beschikking	Nieuw	3.9 lid 1 sub b en 3.12 lid 4
6.14	Publicatie in Staatscourant	3.11 lid 1 onder a Wro	3.12 lid 2 sub a en b
6.15	Toezening aanvraag BRZO	5.15 lid 3 Ivb	3.1 lid 4 en 3.12 lid 4
6.16	Toezening risico-analyse BRZO	8.1 Ivb	3.1 lid 4
6.17	Toezening veiligheidsrapport BRZO	8.2 Ivb	3.1 lid 4
7.1 t/m 7.7	Kwaliteitseisen handhaving	Hfst. 18 Wm en Bkhn	5.3 lid 1

Toelichting bij de wijziging door Staatsblad 2010, 144 (Invoeringsbesluit Wabo)

Artikelsgewijs

Onderdeel A

Artikel 2.9, tweede lid, van de Wabo biedt een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent legesheffing in gevallen waarin een van de bestuursorganen van het Rijk bevoegd gezag is. In het Besluit omgevingsrecht wordt een bepaling opgenomen waarbij gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid tot subdelegatie. Dit betekent dat de legestarieven bij ministeriële regeling vastgesteld kunnen worden.

Onderdeel C

Bij de Crisis- en herstelwet is artikel 3.12 van de Wabo zo gewijzigd dat niet alleen regels kunnen worden gesteld over het elektronisch verzenden maar ook over het elektronisch beschikbaar stellen van de mededeling, bedoeld in artikel 3:44 van de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat daarbij om mededelingen die betrekking hebben op omgevingsvergunningen besluiten waarbij van het bestemmingsplan wordt afgeweken (huidige projectbesluiten). Het is de bedoeling dat die mededeling in RO-online kenbaar is bij de bestemmingsplannen waarvan wordt afgeweken.

Onderdelen B en D

In de hoofdstuk 5 en 6 van het Besluit omgevingsrecht worden enkele bepalingen van het Besluit ruimtelijke ordening van overeenkomstige toepassing verklaard. Het gaat om gevallen waarin een omgevingsvergunning wordt verleend waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken en waar voorheen een projectbesluit of een besluit als bedoeld in de artikelen 3.40 ev. van de Wro was vereist. Op de voorbereiding, inhoud en de ruimtelijke onderbouwing zijn enkele bijzondere voorschriften van toepassing die voorheen in paragraaf 5.1 van het Bro waren geregeld. In verband met de integratie in de omgevingsvergunning ligt het voor de hand dat voortaan de toepassing van die voorschriften rechtstreeks uit het Bro volgt (en daaruit kenbaar is). Om te voorkomen dat er inhoudelijk verschillen zou kunnen ontstaan met de bepalingen in het Bro met betrekking tot het bestemmingsplan is ervoor gekozen die bepalingen van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Toelichting bij de wijziging door Staatsblad 2010, 256 (Aanpassingsbesluit veiligheidsregio's)

Algemeen

Het voorliggend besluit bevat wijzigingen in diverse algemene maatregelen van bestuur, die nodig zijn vanwege de invoering van de Wet veiligheidsregio's. De aanpassingen zijn voornamelijk technisch van aard. In het algemeen deel van de toelichting wordt een overzicht gegeven van typen aanpassingen die in meerdere besluiten terugkomen. Deze zullen in de artikelsgewijze deel niet afzonderlijk worden genoemd. Vervolgens zal in het artikelsgewijze deel uitsluitend worden ingegaan op de bijzonderheden die voor dat besluit van toepassing zijn. De volgende aanpassingen komen in meerdere besluiten terug:

- Het begrip «zwaar ongeval» komt te vervallen. Dit is nu opgenomen in de definitie van het begrip «ramp» in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's.
- Naast het begrip «ramp» wordt in veel gevallen «crisis» toegevoegd. De uitzondering op deze regel vormen de bepalingen die uitsluitend betrekking kunnen hebben op rampen en niet op crises, alsmede de bepalingen omtrent de rijksbijdrage voor de rampbestrijdingskosten en de tegemoetkoming schade bij rampen.
- Het Nederlands instituut voor brandweer en rampenbestrijding (Nibra) wordt vervangen door het Nederlands instituut fysieke veiligheid (Nifv).
- Aanpassingen in verband met de overdracht van taken en bevoegd-heden van het college van burgemeesters en wethouders naar het bestuur van de veiligheidsregio.
- Het vervangen van de aanduiding «het bestuur van de regionale brandweer» door de aanduiding «het bestuur van de veiligheidsregio». De regionale brandweer is een onderdeel geworden van de veiligheidsregio's.
- Het vervangen van verwijzingen naar de Brandweerwet 1984, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet rampen en zware ongevallen, door verwijzingen naar de desbetreffende bepaling in de Wet veiligheidsregio's.
- In de besluiten die waren gebaseerd op de Brandweerwet 1984, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet rampen en zware ongevallen en die een nieuwe grondslag hebben gekregen in de Wet veiligheidsregio's is een bepaling ingevoegd waarin de nieuwe grondslag wordt genoemd. Deze bepalingen worden in het besluit opgenomen omwille van de duidelijkheid omtrent de grondslag en geldigheid van het besluit.

Bij de doorlichting van de algemene maatregelen van bestuur is in eerste instantie gekeken naar de algemene maatregelen van bestuur die een grondslag hebben in de vervallen Brandweerwet 1984, de vervallen Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de vervallen Wet rampen en zware ongevallen. Voor zover deze besluiten worden «omgehangen» krachtens artikel XXXIX van de Aanpassingswet veiligheidsregio's worden deze aangepast. Vervolgens is er gezocht naar verwijzingen naar de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet rampen en zware ongevallen die waren opgenomen in andere algemene maatregelen van bestuur. Ook is er gezocht naar verwijzingen naar de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen, het Besluit tegemoetkoming schade rampen en zware ongevallen en naar het Besluit informatie bij rampen en zware ongevallen, zulks in verband met de wijziging van de citeertitels van deze regelingen. Tot slot is gezocht naar aanduidingen die na de invoering van de Wet veiligheidsregio's achterhaald zijn. Dit betreft de volgende termen: het bestuur van de regionale brandweer, regionale brandweer, gemeentelijke brandweer,

gemeentelijke brandweercommandant, gemeentelijke brandweer, ramp(en), zwaar ongeval of zware ongevallen, rampenbestrijding en Nederlands instituut voor brandweer en rampenbestrijding (Nibra).

Toelichting bij de wijziging door Staatsblad 2010, 696 (Reparatiebesluit VROM)

Algemeen deel

Met dit besluit is het Besluit geluidinformatie huishoudelijke apparaten ingetrokken en is o.a. het Besluit omgevingsrecht op onderdelen gewijzigd. Het betreft een beperkt aantal wijzigingen van gebreken van wetstechnische en inhoudelijk ondergeschikte aard.

Artikel XIV

Onderdeel A

Onderdeel A, onder 1, wijzigt bijlage I, onderdeel C, categorie 4.4, onderdeel i, van het Besluit omgevingsrecht, het oude onderdeel o van bijlage 1 van het Activiteitenbesluit. De wijziging verduidelijkt dat ook de overslag en tijdelijke opslag van verpakte gevaarlijke stoffen in laad- en losgedeelten of opslagvoorzieningen, speciaal bestemd voor de tijdelijke opslag van verpakte gevaarlijke stoffen, tot vergunningplicht kunnen leiden. Het gaat om situaties die worden geregeld in artikel 4.7, eerste lid, onderdelen a en b, van de Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer:

- Aan derde geadresseerden verpakte gevaarlijke stoffen die binnen 48 uur de inrichting verlaten;
- Aan derde geadresseerden verpakte gevaarlijke stoffen die langer dan 48 uur binnen de inrichting verblijven.

Voor deze activiteiten met verpakte gevaarlijke stoffen worden minder vergaande veiligheidseisen gesteld dan voor reguliere opslag van verpakte gevaarlijke stoffen. Omdat de veiligheidseisen minder ver gaan, is het van belang dat indien grotere hoeveelheden verpakte gevaarlijke stoffen in een laad- en losgedeelte in een opslagvoorziening voor tijdelijke opslag aanwezig zijn, door het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning voor de inrichting veiligheidsmaatregelen op maat worden voorgeschreven. Deze benadering waarbij rekening gehouden wordt met de specifieke bedrijfsvoering in de opslag- en transportsector, was ook in het Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer vastgelegd. In het Activiteitenbesluit is deze lijn voortgezet. Deze wijziging betreft dus geen aanscherping.

De aanleiding van de aanpassing van het onderdeel is een uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 december 2008 (zaaknummer 200808645/1). De voorzitter legt het onderdeel zo uit dat het niet van toepassing is op de tijdelijke opslag van verpakte gevaarlijke stoffen. Dit heeft als gevolg dat inrichtingen met (overslag of) tijdelijke opslag van grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen onder de werking van het Activiteitenbesluit vallen. Daaraan heeft bijgedragen dat in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) per 13 februari 2009 een ondergrens is aangebracht voor vervoersgebonden inrichtingen die onder de werking van dat besluit vallen. Hierdoor vallen inrichtingen met opslag in verband met vervoer van gevaarlijke stoffen niet meer onder de werking van het Bevi, als de hoeveelheid van deze stoffen de grenzen uit het Besluit risico's zware ongevallen 1999 niet overschrijdt. Doordat deze inrichtingen niet meer onder de werking van het Bevi vallen, leidt ook onderdeel b, derde punt, van bijlage 1 van het Activiteitenbesluit niet meer tot een vergunningplicht.

De wijziging in onderdeel A, onder 2, betreft het herstel van een onjuiste verwijzing.

Met de wijziging in onderdeel A, onder 3, wordt geregeld dat het op leer bedrukken en het vervolgens aanbrengen van een finishlaag door zeefdrukkerijen en offsetbedrijven geen vergunningplichtige activiteit is. Deze uitzondering was eerder abusievelijk niet opgenomen.

De wijziging in onderdeel A, onder 4, heeft betrekking op de capaciteitsgrens van een inrichting voor het opslaan van buiten de inrichting afkomstige verontreinigde grond, waarboven gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn dan wel een verklaring van geen bedenkingen dienen te geven. Het betreft hier het herstel van een verschrijving die is opgetreden bij het overnemen van de desbetreffende categorie uit bijlage I bij het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer.

Onderdeel B

De wijzigingen in onderdeel B, onder 1, 2 en 3, met betrekking tot bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht betreffen een reparatie.

Beoogd is dat, overeenkomstig de regeling in het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken, uitsluitend een op de grond staand bijbehorend bouwwerk zonder omgevingsvergunning kan worden opgericht. Doordat het criterium "op de grond staand" in de definitie van bijbehorend bouwwerk in artikel 1, eerste lid, van bijlage II is opgenomen en binnen die definitie uitsluitend is gekoppeld aan een bijbehorend bouwwerk dat wordt gebouwd bij een hoofdgebouw, wordt dit onvoldoende verzekerd. Naar de letter zou het vereiste niet toepasselijk zijn op een bijbehorend bouwwerk dat moet worden aangemerkt als een "uitbreiding van een hoofdgebouw". Het gevolg daarvan is dat bijvoorbeeld een kelder aan een hoofdgebouw zou kunnen worden toegevoegd zonder een omgevingsvergunning. Dit is niet beoogd.

Op grond van het vorenstaande is ervoor gekozen om het criterium "op de grond staand" in de definitie van het begrip bijbehorend bouwwerk in artikel 1, eerste lid, van bijlage II te laten vervallen en expliciet te noemen in de artikelen 2, onderdeel 3, en 3, onderdeel 1, van deze bijlage, die betrekking hebben op de bouw van bijbehorende bouwwerken. Hierdoor wordt voldoende verzekerd dat uitsluitend op de grond staande bijbehorende bouwwerken vergunningvrij kunnen worden gebouwd, ook indien sprake is van een uitbreiding van een hoofdgebouw.

Bij de keuze voor deze systematiek is tevens betrokken dat als gevolg van het laten vervallen van het criterium "op de grond staand" uit de definitie van het begrip bijbehorend bouwwerk, in de categorie van planologische afwijkingmogelijkheden in artikel 4 van bijlage II een ongewenste beperking wordt weggenomen ten opzichte van de systematiek van artikel 4.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening, welk artikel in artikel 4 van bijlage II is opgegaan. Binnen de hier bedoelde categorie van planologische afwijkingmogelijkheden is het niet noodzakelijk om de eis te stellen dat bijbehorende bouwwerken uitsluitend op de grond mogen worden gebouwd. Dat betekent dat onder die categorie bijvoorbeeld ook kelders en aan- en uitbouwen op hoger gelegen verdiepingen kunnen vallen. Met de in onderdeel B opgenomen wijzigingen wordt deze lijn gecontinueerd.