74

Gevolgen van de integrale omgevingsvergunning van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor natuur en landschap

werkdocumenten

F.H. Kistenkas
M.E.A. Broekmeyer

WOt Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

WAGENINGEN UR
For quality of life

Gevolgen van de integrale omgevingsvergunning van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor natuur en landschap

F.H. Kistenkas

M.E.A. Broekmeyer

Werkdocument 74

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, november 2007

De reeks 'Werkdocumenten' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT Natuur & Milieu). De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van de WOT Natuur & Milieu verspreid. De inhoud van dit document is vooral bedoeld als referentiemateriaal voor collega-onderzoekers die onderzoek uitvoeren in opdracht van de WOT Natuur & Milieu. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd. De reeks omvat zowel inhoudelijke documenten als beheersdocumenten.

Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu.

Mr. dr. F.H. Kistenkas en drs. M.E.A. Broekmeyer zijn werkzaam bij Centrum Landschap, Alterra en eerste auteur ook bij leerstoelgroep Bos- en Natuurbeleid, Wageningen Universiteit

©2007 **Alterra**
Postbus 47, 6700 AA Wageningen.
Tel: (0317) 47 47 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

De reeks WOt-werkdocumenten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit werkdocument is verkrijgbaar bij het secretariaat. **Het document is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Project WOT-04-002-5233945-01 [Werkdocument 74 – november 2007]

F-0008 (2007)

Inhoud

Samenvatting **5**

1 Inleiding **7**
1.1 Achtergrond en doelstelling 7
1.2 Leeswijzer 7

2 Het wetsvoorstel Wabo **9**
2.1 Algemeen 9
2.2 Wabo en landschaps- en natuurvergunningen 11

3 Waboïsering: model 3 of model 4? **13**

4 Pilots omgevingsvergunning **15**
4.1 Algemeen 15
4.2 Eerste tussenrapportage en relevante pilotverslagen 15
4.3 Eindrapportage 16

5 Discussie **19**
5.1 Rechtsliteratuur 19
5.2 Bouwen, landschap en natuur 20

6 Slotconclusies **23**

Literatuur **25**

Lijst van afkortingen **26**

Bijlage 1 Wabo-pilot Leiden in samenwerking met Milieudienst West-Holland 27

Bijlage 2 Wabo-pilot Veghel en het Regionaal Milieubedrijf 29

Bijlage 3 Wabo-pilot Overijssel, Hellendoorn, waterschap Regge en Dinkel en Koninklijke Ten Cate 31

Bijlage 4 Wabo-pilot Schiedam en DCMR Milieudienst Rijnmond 33

Bijlage 5 Reactie VROM op de diverse vraagpunten (uit: Eerste tussenrapportage pilots omgevingsvergunning, VROM 2006) 35

Samenvatting

De Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, wetsvoorstel nr. 30 844) behelst weliswaar één integrale omgevingsvergunning in plaats van aparte bouw-, aanleg-, sloop-, gebruiks-, monumenten-, milieuvergunningen en Nbw-vergunning of Ffw-ontheffing, maar stuurt vooralsnog aan op slechts een louter *procedurele* integratie (zgn. model 3; één loket) en geen *inhoudelijke* ofwel materiële integratie (model 4; één toetsingscriterium).

Mocht de Wabo echter alsnog leiden tot één integraal en één materieel beoordelingskader (één criterium oftewel model 4) dan wordt wel gevreesd dat het beschermingsniveau van vooral 'zachtere' waarden als natuur en landschap achteruit zal gaan. Bovendien staat één integraal toetsingskader op gespannen voet met de Europese milieurichtlijnen die juist een sectorale toetsing (habitattoets, soortentoets, luchtkwaliteittoets etc.) vereisen.

Tot die tijd blijven soorten- en habitattoets, het *nee, tenzij*-regime van de ecologische hoofdstructuur (EHS) en het *ja, mits*-regime uit het landschapsbeleid onverkort van kracht en verandert er door de Wabo inhoudelijk niets.

De bestaande beschermingswaarden voor natuur en landschap worden met althans het huidig voorgestane model 3 niet afgezwakt.

Er is veel kritiek in met name de rechtsliteratuur, maar ook in de verschillende pilots klinken kritische geluiden door. De wet wordt niettemin verwacht in werking te zullen treden per 1 januari 2009.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en doelstelling

In 2009 zal naar verwachting de nieuwe Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) van kracht worden.

De verschillende vergunningen (en ontheffingen en andere toestemmingsvereisten) voor wonen, ruimte en milieu worden zoveel mogelijk samengevoegd. Uiteindelijk blijft er dan één vergunning over: de omgevingsvergunning. Het project Omgevingsvergunning is onderdeel van het programma Modernisering VROM-regelgeving, waarvan het doel is vereenvoudiging en vermindering van regels.

De vraag in dit onderzoek is op welke wijze de komst van de omgevingsvergunning het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid zal doen veranderen.

Waar de EU uitgaat van de sectorale lijn van telkens verschillende milieurichtlijnen per milieusector (natuur, water, lucht etc.), wordt binnen Nederland op decentraal niveau geprobeerd alles te integreren tot èèn omgevingsvergunning. Men kan zich afvragen of de Wabo geen discrepanties zou kunnen gaan opleveren met het EU-beleid. De benaderingen zijn immers verschillend: integraal versus sectoraal.

Vooral ook dient de vraag zich aan of de omgevingsvergunning een verandering in de afwegingskaders betekent bij het verlenen van vergunningen voor activiteiten in natuurgebieden, de ecologische hoofdstructuur (EHS) of nationale landschappen. Wordt de natuur- en landschapstoets inhoudelijk anders of niet?

Voorts kan men zich afvragen of er al relevante ervaringen in pilots met de omgevingsvergunning zijn te melden.

De doelstelling is aldus een eerste verkenning van de gevolgen van de integrale omgevingsvergunning van de Wabo voor natuur en landschap. Via een juridische analyse van wettekst en rechtsliteratuur en een verkenning van enkele als relevant te beschouwen pilots verwachten we meer inzicht te krijgen in de gevolgen van de omgevingsvergunning voor het domein natuur en landschap.

Kamerstukken behorend bij het onderwerpelijke wetsvoorstel 30 844, pilotverslagen, tussen- en eindrapportages inzake de pilots, de website www.omgevingsvergunning.vrom.nl alsmede de kritiek in de rechtsliteratuur zijn door ons met een juridisch en ecologisch oog bestudeerd op hun relevantie voor natuur- en landschapsbescherming. Actuele ontwikkelingen hebben we tot en met 15 september 2007 nog meegenomen.

1.2 Leeswijzer

Allereerst wordt het wetsvoorstel kort samengevat en besproken en wordt aangegeven wat de relevantie is van de Wabo voor bestaande vergunningenstelsels op het gebied van landschap en natuur (hoofdstuk 2).

Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag of de voorgestane zogenoemde *Waboïsering* van het omgevingsrecht procedureel of ook inhoudelijk van aard is.

Hoofdstuk 4 behandelt de meest relevante pilots en hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de kritiek in de rechtsliteratuur en behandelt de consequenties van de Wabo voor bouwen in of nabij natuur en landschap.

Hoofdstuk 6 bevat ten slotte de slotconclusies.

2 Het wetsvoorstel Wabo

2.1 Algemeen

Het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Kamerstukken II 2006/07, 30 844) kiest voor één integrale *omgevingsvergunning*, die via één aanvraag, bij één bevoegd gezag (in beginsel burgemeester en wethouders) tot stand komt: de één loketgedachte in optima forma. Het streven was aanvankelijk om de Wabo tegelijk met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008 in te voeren. Medio 2007 werd de datum echter verschoven naar 1 januari 2009. Of ook dat gehaald wordt, is vooralsnog onduidelijk (Zie kadertekst op de volgende pagina).

De volledig te integreren vergunningen zijn onder meer de bouwvergunning, de milieuvergunning, de monumentenvergunning, de gebruiksvergunning, de aanlegvergunning, de sloopvergunning, de binnenplanse ontheffing en de kapvergunning.

De Wabo betreft echter ook de natuurbeschermingswetgeving. De vergunningen en ontheffingen op grond van de Natuurbeschermingswet (Nbw) en Flora- en faunawet (Ffw) zullen worden 'aangehaakt'. De procedure van de aanhaking wordt geregeld in de specifieke wetten en dus niet in de Wabo zelf. Hoe dit zal gaan is nog niet duidelijk.

De Nbw-vergunning en de Ffw-ontheffing zullen via dit aanhaaksysteem dus niet volledig in de Wabo geïntegreerd worden. Alleen als sprake is van *plaatsgebonden* activiteiten waarvoor tevens een omgevingsvergunning is vereist (bv een huis of een bedrijvenpark bouwen) kan worden aangehaakt bij de Wabo. Dit zal meestentijds het geval zijn, zodat de Wabo in de bestuurspraktijk van groot belang zal zijn voor de Ffw en Nbw. Indien er geen sprake is van een plaatsgebonden activiteit (bv visserij) blijft gewoon een afzonderlijke Nbw-vergunning en/of Ffw-ontheffing vereist.

Er is aldus een subtiel juridisch verschil tussen volledige integratie van bijvoorbeeld bouwvergunning en milieuvergunning enerzijds en incidentele integratie en aanhaken van Nbw-vergunning of Ffw-ontheffing anderzijds. Voor de i.c. relevante onderzoeksvragen is dit verschil echter verder niet van belang.

Hoewel in beginsel het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag wordt, zullen de oude vergunning- en ontheffingverleners toch nog een taak behouden en in feite ook nog de toetsing en/of afweging verrichten: zij zullen een zogenoemde *verklaring van geen bedenkingen* (vvgb) moeten afgeven. Als de vvgb wordt geweigerd, moet de vergunning of ontheffing door het bevoegde gezag van het ene loket worden geweigerd. Van de vvgb mag niet worden afgeweken. Een vvgb zal bijvoorbeeld worden afgegeven door de minister en de provincie op grond van respectievelijk de Ffw en de Nbw. Daarbij zal de soorten- respectievelijk de habitattoets weer gewoon net als altijd worden verricht conform de nationale en internationale wetgeving.

In beginsel zit het ene loket dus bij de gemeentelijke overheid. Voor bepaalde complexe situaties zullen GS het bevoegd gezag zijn. Deze situaties zullen worden neergelegd in een AMvB (algemene maatregel van bestuur). Zie art. 2.5 Wabo.

Waarschijnlijk zal het gaan om maximaal 1% van de gevallen (ongeveer 1300 keer per jaar). Het aanvragen van een omgevingsvergunning voor bepaalde complexe situaties bij GS mag wel direct bij GS, maar indien de aanvrage wordt ingediend bij de gemeente, dient de gemeente er zorg voor te dragen dat de aanvrage bij het juiste gezag terecht komt. Het wordt de aanvrager zo gemakkelijk mogelijk gemaakt: de vraag wie bevoegd gezag is, ligt niet langer bij de aanvrager, maar wordt gelegd bij de overheid, lees: de *gemeentelijke* overheid (Koeman *et al.,* 2006).

Stand van zaken invoering Wabo

Aan de basis van de omgevingsvergunning ligt het Wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Onder de omgevingsvergunning vallen als eerste alle vergunningen op VROM-gebied, zoals die voor wonen, bouwen, ruimte en milieu. Maar ook vergunningen op beleidsterreinen van andere departementen gaan mee, zoals vergunningen op het gebied van monumenten, natuurbescherming, flora en fauna en water. Dat maakt de Wabo tot een ambitieuze wet die zorgvuldig geïmplementeerd zal moeten worden.

Voortgang parlementaire behandeling

Op 18 oktober 2006 is het ontwerp van de Wabo aangeboden aan de Tweede Kamer. Na een tijdelijke controversieelverklaring (die werd ingesteld om pas tot behandeling te hoeven overgaan op het moment dat VROM weer een nieuwe minister had) heeft minister Cramer de Wabo weer opgepakt en is de Tweede Kamer doorgegaan met de behandeling. In april 2007 heeft de vaste kamercommissie voor VROM in de Staatscourant gevraagd om reacties uit het veld op het wetsvoorstel. Ook heeft deze commissie een rondetafelgesprek in drie sessies belegd met vertegenwoordigers van overheden en diverse belangenorganisaties. Alle genodigden hebben hun zienswijzen aan de kamerleden kenbaar gemaakt. De verwachting is dat de Tweede Kamer eind mei haar verslag naar de minister zendt. In dit verslag verwoorden de fracties vragen en opmerkingen over het wetsontwerp. De minister zal hier vervolgens op reageren met een nota naar aanleiding van het verslag. De plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Kamer zal waarschijnlijk rond de herfst plaatsvinden.

Voorontwerp Besluit omgevingsrecht (Bor) en Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor)

Het voorontwerp van het Besluit omgevingsrecht (Bor) inclusief toelichting en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) zijn in december 2006 gepubliceerd. Het Bor geeft o.a. een nadere detaillering over bevoegd gezag en handhaving. In de Mor wordt vooral aandacht besteed aan de indieningsvereisten. Tot 1 februari 2007 kon er commentaar op deze voorontwerpen worden geleverd. De reacties die zijn binnengekomen worden momenteel verwerkt.

Voorontwerp Invoeringswet

Over de inhoud van de Invoeringswet wordt binnen VROM en in diverse overleggen met andere ministeries nog druk gesproken. De planning hiervan hangt samen met de verdere parlementaire behandeling van de Wabo. Pas als in de Tweede Kamer de hoofdtekst van de wet komt vast te staan, kunnen de nodige vervolgstappen worden gezet.

Invoeringsdatum

In een persbericht van VROM van 22 juni 2007 werd al aangekondigd dat de invoeringsdatum (aanvankelijk gelijkgesteld met die van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening) zal moeten worden uitgesteld tot 1 januari 2009.

2.2 Wabo en landschaps- en natuurvergunningen

Voor het specifieke (gebiedsgerichte) landschapsbeleid geldt dat het *ja, mits*-regime (ruimtelijke ontwikkelingen in nationale landschappen zijn mogelijk, mits de kernkwaliteiten worden behouden of worden versterkt) via het ruimtelijke ordeningsspoor moet doorwerken. Dit geldt ook voor het generieke landschapsbeleid; ook dat zal via het RO-spoor zijn weg moeten vinden. Dat wil zeggen dat via provinciale streekplannen en uiteindelijk gemeentelijke bestemmingsplannen vooral de bouwvergunning en in voorkomend geval ook de aanlegvergunning van belang zijn. Beide worden door de Wabo geïntegreerd tot de omgevingsvergunning.

Hetzelfde kan gezegd worden van het *nee, tenzij*-regime van de EHS (geen ontwikkelingen, tenzij er geen alternatieven zijn en er sprake is van groot openbaar belang en compensatie wordt geboden). Ook hier geldt het RO-spoor voor en zal dus met name de bouwvergunning relevant zijn.

Natura 2000	***Nee, tenzij*** (habitattoets) (soortentoets)	Europees	Nbw-vergunning Ffw-ontheffing
EHS	***Nee, tenzij*** (geen alternatieven, groot openbaar belang, compensatie)	Nationaal	RO
Landschap	***Ja, mits*** (kernkwaliteiten)	Nationaal	RO

Voor Natura 2000 geldt thans een eigenstandig vergunningenstelsel van de Nbw. Ook voor soortenbescherming is overigens een eigenstandig stelsel van toepassing: de Ffw-ontheffing.
Ook voor deze toestemmingen geldt evenwel een waboïsering. Voor deze toestemmingen geldt immers het aanhaaksysteem, waardoor zij (in geval van een plaatsgebonden activiteit zoals bouwen, zie 2.1) zullen opgaan in de omgevingsvergunning. De Ffw-ontheffing en de Nbw-vergunning liften dan als het ware mee op het bouwvergunningenspoor.

Dit betekent dat de Wabo in beginsel ook relevantie heeft voor zowel het landschapsbeleid als het natuurbeleid.

3 Waboïsering: model 3 of model 4?

Dat er in plaats van de vele omgevingsrechtelijke sectortoestemmingen één integrale omgevingsvergunning komt ('bouwen met één papiertje' na het volgen van slechts één procedure), wil nog niet zeggen dat er ook één toetsingskader (bijvoorbeeld de bescherming van de fysieke leefomgeving, algemene duurzaamheidstoets of wellicht zelfs een MKBA-afweging) zou komen. Dat vond de toenmalige minister van Vrom nog een brug te ver, maar we zouden daar op den duur volgens haar wel naartoe moeten. Het is zeer de vraag of het beschermingsniveau van natuur- en landschap niet achteruit zal gaan als één criterium zal worden gehanteerd (Van 't Lam 2007).

Wat betreft het materiële toetsingskader verandert er voorlopig (nog) helemaal niets. Voor het verkrijgen van de Wabo-omgevingsvergunning wegen alle bestaande toetsingsgronden even zwaar; elke weigeringsgrond kan leiden tot een integrale weigering van de omgevingsvergunning of althans tot een gedeeltelijke weigering als de omgevingsvergunning op verzoek van aanvrager toch weer wordt opgeknipt in sectorale deelvergunningen (zie achterin dit rapport Bijlage 5 sub 7 en sub 13).

De habitattoets uit de Nbw en de soortentoets uit de Ffw blijven dus gewoon bestaan. Zij *moeten* o.i. ook gewoon blijven bestaan op grond van de Europese regels (Kistenkas en Neven 2007). Een andere toets dan de habitattoets of de soortentoets zal immers in strijd komen met het communautaire natuurbeschermingsrecht uit de Habitat- en Vogelrichtlijn.

In het huidige model van de Wabo is er dus slechts sprake van een optelsom van de verschillende toetsingscriteria; elke weigeringsgrond kan leiden tot een integrale (of gedeeltelijke) weigering van de omgevingsvergunning. Dat betekent dat bijvoorbeeld habitattoets, soortentoets, monumententoets, cultuurhistorische Belvedere-toets of een milieutoets gewoon blijven bestaan. Ook het *nee, tenzij*-afwegingskader van de EHS en het *ja, mits*-regime van het landschapsbeleid blijft gewoon behouden. Kernkwaliteiten uit het specifieke landschapsbeleid en EHS-spelregels veranderen door de Wabo dus niet.

Deze slechts procedurele integratie wordt aangeduid met *model 3*. De huidige Wabo opteert vooralsnog voor dit model, maar het uiteindelijke streven blijft nog altijd een model van volledige, dus ook inhoudelijke integratie met één toetsingsgrond (*model 4*).

Model 4 lijkt ons op gespannen voet te gaan staan met het Europese sectorale milieurecht met zijn verscheidenheid aan aparte toetsingsgronden.

Met model 3 daarentegen verandert er inhoudelijk niets en blijven de Europese en nationale natuurbeschermingsrechtelijke toetsingscriteria gewoon bestaan. Er is in essentie slechts sprake van een front-office (één loket), met daarachter nog steeds de verschillende toetsingsactiviteiten. De bescherming van natuur en landschap wordt dus niet veranderd of zelfs aangetast.

Het is van belang zich te realiseren dat althans de huidige Wabo 'slechts' uitgaat van model 3 en dat deze slechts procedurele integratie geen verandering betekent van de inhoudelijke toetsingskaders van natuur en landschap.

Men zou dus een onderscheid kunnen maken tussen *formele* waboïsering (integreren in of aanhaken bij de omgevingsvergunning) en *materiële* waboïsering (natuur en landschap gaan op in één inhoudelijk toetsingskader). Dat laatste gebeurt dus op dit moment niet. Het eerste daarentegen wel.

4 Pilots omgevingsvergunning

4.1 Algemeen

De afgelopen twee jaar (2005-2007) hebben 31 gemeenten een pilot omgevingsvergunning uitgevoerd. Alle ervaringen en pilotverslagen zijn op het Kennisplein Omgevingsvergunning (www.omgevingsvergunning.vrom.nl) geplaatst. Het ging er in essentie om praktische oplossingen te vinden voor toekomstige werkprocessen en organisatieveranderingen (het zogenoemde 'vergunningenmanagement').

In 2006 verscheen hierover een eerste tussenrapportage (VROM 2006) en in 2007 verscheen de eindrapportage (VROM 2007). Alle pilotverslagen alsmede de tussen- en eindrapportage hebben wij onderzocht en geselecteerd op hun relevantie voor de bescherming van natuur en landschap. Hieronder volgen onze bevindingen.

4.2 Eerste tussenrapportage en relevante pilotverslagen

Ook uit de verschillende pilots kwam naar voren dat het Wabo-project primair gericht is op een *procedurele* integratie (één loket; model 3). In de Eerste Tussenrapportage Pilots Omgevingsvergunning (VROM 2006) lag het accent dan ook op typisch procesmatige noties als stroomlijnen en afstemmen, procesverbetering met behulp van automatisering en het functioneren van een front-, mid- en backoffice. Op dit punt schijnen thans goede vorderingen te worden gedaan.

De voor natuur en landschap zo belangrijke inhoudelijke toetsing kwam in de pilots echter niet aan de orde, behalve dan via de constatering dat "het aantal elementen waarop getoetst moet worden niet vermindert met de Wabo" (VROM 2006, vraagpunt 10, ook opgenomen in Bijlage 5) en de toetsing dus onveranderd blijft:

> "De Wabo gaat uit van de bestaande toetsingskaders in de verschillende wetten en verandert deze niet. Dat neemt niet weg dat in het kader van allerlei acties voortvloeiende uit de Modernisering van de VROM-regelgeving en doorlichtingen in het kader van de Taskforce Vereenvoudigingen kritisch gekeken wordt naar het schrappen van als overbodig of minder zinvol ervaren elementen uit de diverse toetsingskaders."

Europeesrechtelijk verankerde toetsingskaders zoals de habitattoets en de soortentoets zullen echter naar onze mening niet geschrapt kunnen worden.

Men lijkt van de Wabo te kunnen spreken als van een procedurele wet. Bij meervoudige vergunningaanvragen (er zijn meer vergunningen nodig voor één project) kunnen procedures die nu nog volgtijdelijk lopen (bijvoorbeeld eerst een sloopvergunning en een bouwvergunning aanvragen, daarna een milieuvergunning en daarna pas een Nbw-vergunning), met de Wabo parallel worden geschakeld. Of dit echt tijdwinst gaat opleveren, wordt weer betwijfeld want "er gaan extra uren zitten in het coördineren van de verschillende onderdelen van de omgevingsvergunning" (VROM 2006, par. 4.3).

Bovendien bleek uit de pilots dat slechts een gering percentage van de aanvragen meervoudig is (pilot-Schiedam: 16%; pilot-Veghel: 14%). De gemeente Leiden tekent daarbij bovendien nog aan dat het soort bedrijven dat meerdere en complexe vergunningen nodig heeft "over het algemeen zelf de weg naar de verschillende vergunningverlenende instanties wel weet te vinden". En veel projectontwikkelaars blijken al helemaal niet blij met de omgevingsvergunning; "Zij werken liever met gefaseerde aanvragen" (VNG 2006) en zullen de integrale omgevingsvergunning juist weer willen opknippen in deelvergunningen *a la ancienne*.... Voor projectcoördinatoren van grote werken is het vaak gemakkelijker om gefaseerd te werken aan bijvoorbeeld eerst de bouwvergunning, dan de milieuvergunning en dan pas de overige vergunningen. Men komt dan evenwel weer uit bij het huidige sectorale regime. De vraag is dan naar de meerwaarde van de Wabo.

In de pilot-Overijssel/Hellendoorn wordt gesteld dat als er dan toch gekozen wordt voor een integrale vergunningverlening voor een complexe, meervoudige zaak toch als extra een dienstverleningsovereenkomst in combinatie met een projectplan dient te worden opgesteld (zie nader Bijlage 3). Uit de stukken blijkt niet wat precies de juridische status van zo'n dienstverleningsovereenkomst is. Betreft het hier een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke overeenkomst? Is het slechts een inspanningsverbintenis of een resultaatverbintenis? Of bedoelt men i.c. slechts aan te geven dat hier overleg en overeenstemming nodig is tussen gemeente waterschap en textielbedrijf Ten Cate hoe men de complexiteit aanpakt? In elk geval bepaalt de Wabo niets over een dienstverleningsovereenkomst. Dat hoeft ook niet want er geldt in beginsel contractsvrijheid: een ieder kan te allen tijde een overeenkomst aangaan.

Bij de pilot-Leiden (Bijlage 1) wordt opgemerkt dat de omgevingsvergunning geen tijdwinst voor overheid of bedrijf oplevert. De gemeente Leiden geeft als eindconclusie dat de omgevingsvergunning "geen duidelijke meerwaarde" heeft.

De eerste grote bres in de integraliteit van de Wabo is trouwens al geschoten met de nieuwe Waterwet; voor directe lozingen geldt een apart vergunningstelsel op grond van de Waterwet. Naast de omgevingsvergunning zal er dus ook nog een sectorale watervergunning bestaan (VROM 2006, vraagpunt 16, ook opgenomen in Bijlage 5).

Bij al deze hierboven genoemde pilots, met uitzondering van Overijssel/Hellendoorn, was ook een regionale milieudienst betrokken. Bij de pilot Overijssel/Hellendoorn was een waterschap betrokken. De factsheets van deze voor deze studie i.c. meest interessante pilots zijn als bijlage opgenomen in dit document.

4.3 Eindrapportage

Eind juni 2007 verscheen de Eindrapportage Pilots Omgevingsvergunning (VROM 2007). In de inleiding en bij de leerpunten wordt opgemerkt dat deze voortbouwt op de tussenrapportage en de uitkomsten daarvan zou bevestigen. Het accent lag dan ook weer op organisatieaanpassing en werkprocessen. De omgevingsvergunning zou als 'gaspedaal' hebben gediend voor verbeteringen op het procesmatige vlak. Bij de omgevingsvergunning hoort één loket en de realisatie daarvan 'wordt mogelijk geacht en vindt in de praktijk ook al plaats'. Vooral ICT zal een hulpmiddel moeten zijn om er makkelijker uit te komen.

Over de inhoudelijke toetsing aan landschapswaarden en natuurwaarden wordt in het rapport niet expliciet aandacht besteed. Maar hieraan hoeft ook geen aandacht te worden besteed nu, zoals achterin het rapport (VROM 2007, p. 27) terecht wordt opgemerkt, 'het beschermingsniveau (…) immers hetzelfde blijft'.

Bij een vergunning kunnen vanouds altijd voorschriften (zgn. vergunningsvoorwaarden) worden verbonden die dan deel uit maken van de vergunning. Te denken valt bijvoorbeeld aan vergunningsvoorwaarden als het gebruik van een luchtwasser bij een varkensstal of een voorwaarde aan een Ffw-ontheffing zoals alleen velling buiten het broedseizoen. Op de vraag welke voorschriften in een omgevingsvergunning moeten worden opgenomen, luidt het antwoord: "Dezelfde voorschriften die nu aan de afzonderlijke vergunningen worden verbonden".
Omdat milieuonderzoeken verder veel proceduretijd vergen, is de beslistermijn niet verkort. Bovendien zou het verkorten van termijnen kunnen leiden tot het oprekken van het vooroverleg.

Van de voor landschap- en natuurbeleid relevante regelgeving wordt alleen de Flora en faunawet één keer in het eindrapport genoemd. Dat gebeurt in de Bijlage van het rapport bij vraag 11: "Er is zorg ten aanzien van de Flora- en faunawet en de verklaringen van geen bedenkingen van LNV" (VROM 2007, p. 28). Omdat zo'n vvgb tijd kost is, zo luidt het antwoord, toch gewoon weer de uitgebreide procedure van toepassing en is de beslistermijn niet (zoals eerder de bedoeling was) ingekort.

Ook het verbinden van een zgn. fatale termijn aan de vvgb (als de termijn verstreken is wordt de vvgb fictief en dus automatisch ('van rechtswege' in juridisch jargon) geacht te zijn verleend, ook al heeft dan geen toetsing plaatsgevonden) is bij nader inzien ingetrokken. Deze is "vanwege Europeesrechtelijke aspecten niet mogelijk" (VROM 2007, p. 29). Er mòet volgens de Europese richtlijnen immers een habitat- of soortentoets zijn verricht en aldus kan een vergunning niet van rechtswege (dus zonder toetsing) worden verleend. Een habitat- en/of soortentoets moet verricht worden, n'importe de termijnen die in een lidstaat gelden. Een van rechtswege verlening van een vvgb is daarom europeesrechtelijk inderdaad niet mogelijk (Verschuuren 2005).

Aldus verandert er natuurbeschermingsrechtelijk niets en kan de toetsing zorgvuldig blijven plaatsvinden. Toetsingskaders en de beoordeling daarvan veranderen niet. De Wabo-eis van een vvgb van bijvoorbeeld provincie ingeval van toepasselijkheid van de Nbw en rijk ingeval van toepasselijkheid van de Ffw komt in feite overeen met vergunning respectievelijk ontheffing zoals die nu nog bestaat. Een vvgb zal pas afgegeven worden na de vereiste toetsing en onderbouwend onderzoek.

5 Discussie

5.1 Rechtsliteratuur

In de rechtsliteratuur overheersen kritische geluiden en vooral ook de angst voor het wegwegen van zachtere waarden als natuur en landschap tegen hardere waarden wanneer het tot een model 4 komt. Eén criterium zou het beschermingsniveau van natuur en landschap achteruit doen gaan omdat weging met andere wellicht hoger te monetariseren belangen in de plaats komt van toetsing (Van 't Lam 2007, Kistenkas 2006, Van Gestel 2006). Aparte sectortoestemmingen verzekeren dat natuur- en landschapsbelangen toch nog het meest het volle pond krijgen en niet meteen al worden weggewogen tegen de kennelijke imperatief van het botte economische gewin.

Ook waarschuwt men voor een Europese *Alleingang* van Nederland (Neven en Kistenkas, 2005; Vedder 2006; Kistenkas en Neven 2007). Als enige lidstaat opteert Nederland met de Wabo voor één integrale omgevingsvergunning voor milieu, ruimtelijke ordening en natuur. De bouw-, milieu-, sloop-, aanleg en monumentenvergunning worden samengevoegd tot één vergunning bij één loket. Ook de vergunningen en ontheffingen van de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet zullen bij deze supervergunning worden aangehaakt. Het liefste ziet men uiteindelijk ook één grote integrale omgevingswet, een super milieu- en ruimtelijke ordeningswet.

Landenvergelijking toont echter aan dat die integrale omgevingsvergunning nergens van de grond is gekomen. Het is wel geprobeerd in landen als Zweden, Finland en Duitsland maar men kwam niet verder dan één milieuwetboek (Zweden en Finland). Eén integrale vergunning is nog nooit ergens gelukt. De Duitsers hadden reeds begin jaren negentig een integraal Umweltgesetzbuch klaarliggen, maar deze is uiteindelijk nooit ingevoerd en van één integrale vergunning is het al helemaal niet meer gekomen. De Zweden gaven al aan waarom hier het adagium van beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald geldt: de EU denkt zelf nog niet integraal maar vaardigt telkens sectorale richtlijnen uit. Waarom zou je dan als lidstaat zo ver voor de troepen moeten uitlopen?

Op dit moment kiest de Wabo nog voor een procedurele integratie met behoud van de verschillende sectorale toetsingskaders (het zogenoemde model 3: bouwen met één papiertje), maar de bedoeling is om uiteindelijk dit uit te bouwen tot model 4: één toetsingskader. Dat spoort niet met het Europese recht, dat juist verschillende sectorale toetsen kent en die sectoraliteit in zijn milieurichtlijnen in wezen ook echt *eist*: van luchtkwaliteitstoets tot en met habitattoets.

En wat moet bovendien dat ene toetsingscriterium dan zijn? Als we de huidige sectorale toetsen inruilen voor een integrale afweging moet gevreesd worden dat het beschermingsniveau van zachte(re) waarden als natuur en landschap sterk achteruit zal gaan. Zeker als een maatschappelijke kosten en batenanalyse (MKBA) als zo'n integraal afwegingsinstrument wordt gezien, zoals Ruijgrok en Schutte reeds lijken te doen (Ruijgrok en Schutte 2005). Zachtere waarden als natuur en landschap zouden het dan wel eens vaker kunnen gaan verliezen van hardere economische waarden. Gelukkig eist Brussel vooralsnog echter een strenge sectorale milieutoetsing op basis van de verschillende sectorale milieurichtlijnen als Habitat- en Vogelrichtlijn, Kaderrichtlijn Water, Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Lucht met de verschillende dochterrichtlijnen.

Sommigen twijfelen ook of de eerstelijns overheid, het gemeentelijk niveau, wel voldoende expertise in huis heeft (Verschuuren 2005; Zijlmans 2006). Het wordt voor gemeenten volgens hen allemaal nog complexer dan het al was.

De VNG merkte reeds op dat de nieuwe Wet Samenhangende Besluiten (WSB) de intentie van de Wabo beter waarmaakt dat het hele Wabo-traject. De WSB regelt onder andere dat aanvragers van vergunningen te horen moeten krijgen welke andere vergunningen zij nodig hebben (Binnenlands Bestuur 2007).

Ook is opgemerkt dat kennelijk de ondernemer tegenwoordig centraal staat in het milieurecht, want voor hem is het bouwen met één papiertje bedacht en de één loketgedachte gelanceerd (Michiels 2005), waar hij vervolgens volgens de pilots niet eens altijd gebruik van wil maken (toch weer opknippen in oude vertrouwde deelvergunningen).

Met weer een extra wet wordt getracht een beperkt probleem (slechts een klein deel van de vergunningaanvragen zijn immers ook volgens de pilots meervoudig) op te lossen, terwijl het gewoon niet simpeler kan. Michiels schrijft:

> "De belangrijkste burger is de ondernemende burger. Dus moet er kost wat kost één vergunning komen. Dat bekt ook goed: voortaan alles in één. Maar je zou ook kunnen redeneren vanuit andere te beschermen belangen, zoals die van het milieu, de kwaliteit van de omgeving (…). Dan is het minder dramatisch dat een burger of een bedrijf twee of meer afzonderlijke toestemmingen moet aanvragen en kunnen de afzonderlijke belangen het volle pond krijgen."

Kortom, er zijn meer waarden dan eenvoud en het gaat in het milieurecht en het landschaps- en natuurbeschermingsrecht niet alleen om de ondernemende burger.

Indien en voor zover de Wabo op termijn mede een integratie van het ruimtelijke ordeningsspoor met het natuurbeschermingsspoor zou willen bewerkstelligen, moet worden opgemerkt dat door de uitvoerbaarheidstoets in de meest recente jurisprudentie toch al bij bestemmingsplannen rekening gehouden moet worden met de habitattoets en de soortentoets (Broekmeyer en Kistenkas, 2006).

Ook bij het gebiedsgerichte landschapsbeleid ziet men nu een soortgelijke ontwikkeling. Bestemmingen zullen toch rekening moeten houden met de kernkwaliteiten, bijvoorbeeld openheid in het Groene Hart. Men vergelijke de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 20 september 2006 en de Raad van State van 15 augustus 2007 (gemeente Alkemade) en de uitspraak van de Raad van State van 28 februari 2007 (gemeente Bunschoten).

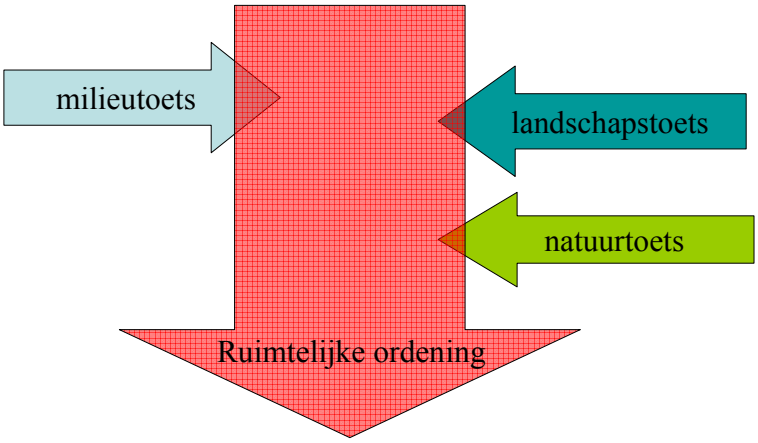
5.2 Bouwen, landschap en natuur

Ofschoon er dus niks verandert wat betreft de inhoudelijke toetsingscriteria, zou er wellicht wel iets kunnen veranderen voor het toetsings*moment*. Rechtsliteratuur, pilotverslagen en kamerstukken (behorend bij wetsvoorstel 30 844) gaan hier niet expliciet op in. Komt het natuur- en landschapsbelang nu eerder, later of op hetzelfde moment aan de orde bij bouwinitiatieven?

Duidelijk is volgens ons dat reeds bij de bestemmingstoewijzing een uitvoerbaarheidstoets verricht moet zijn. Dat betekent dat op het ruimtelijke ordeningsspoor al een natuur- of landschapstoets thuishoort (Broekmeyer en Kistenkas 2006); zie de figuur op de volgende

pagina. Art. 9 Bro en vooral ook de uitvoerbaarheidsjurisprudentie wordt door de Wabo niet veranderd. Dat betekent dat het toetsingsmoment bij de planwetgever geen wijziging ondervindt.

Als het goed is verricht iedere planwetgever (gemeente in bestemmingsplan en straks ook provincie en rijk in inpassingsplan) reeds een eerstelijns toetsing.



Het bestemmings- of inpassingsplan preludeert als het ware reeds op de te verlenen bouwvergunning cq. omgevingsvergunning. De ruimtelijke ordening fungeert dan volgens ons als integratiekader.

Van bestemmingsplan tot bouw- of omgevingsvergunning

Vervolgens kunnen initiatiefnemers ook onder de Wabo in wezen zelf weer het toetsingsmoment voor de uiteindelijke vergunningverlening bepalen nu de Wabo het opknippen in deelvergunningen weer mogelijk maakt. Ons inziens verandert ook het toetsingsmoment niet of hoeft het althans niet noodzakelijkerwijs te veranderen in verband met de komst van de Wabo. Het zou ons niet verbazen als straks onder de Wabo de omgevingsvergunning als een soort super-bouwvergunning zal worden gezien. Zoals men nu om een bouwvergunning zich ten stadhuize wendt zal dat straks om een omgevingsvergunning zijn.

Aldus verandert er dan zowel qua toetsingsmoment (eerste toetsing blijft de planologische uitvoerbaarheidstoets zoals die ook nu al bestaat) als qua inhoudelijke toetsingsgrond (habitat- en soortentoets, landschapstoets) volgens ons niets.

Weliswaar komt er één loket, maar dat tast de toetsingsgronden en het eerstelijns toetsingsmoment niet aan.

Natuur, milieu en landschap zullen zo verder kunnen planologiseren en de RO zal steeds meer als integratiekader kunnen gaan fungeren. In zoverre zal de Wabo de nieuwe Wro alleen maar versterken.

Het aantal Ffw-ontheffingen en Nbw-vergunningen zal onder de Wabo wellicht dalen (ze zullen immers meeliften op en aangehaakt worden bij de omgevingsvergunning; aanhakingssysteem), doch het aantal *toetsingen* zal als het goed is niet dalen.

Veel hangt dan wel af van de alertheid van dat ene loket. Weet men ten gemeentehuize dat er i.c. ook natuur- en/of landschapselementen spelen? Andermaal kan hier de kritiek van Verschuuren en Zijlmans onderschreven worden.

Het Wabo-systeem vereist en veronderstelt inzet en expertise van gemeenten, die op dit punt nou net ongunstig scoorden bij de discussie over het vergunningstelsel van de Nbw. De Tweede Kamer koos enige jaren terug immers bij de wijziging van de Nbw uiteindelijk voor een eigenstandig, sectoraal vergunningstelsel en geen integraal stelsel onder meer omdat gemeenten niet geschikt leken voor het uitvoeren van deze taak. Natuurlijk wordt nu een vvgb geeist, maar de gemeente moet hier er wel alert op zijn dat deze i.c. ook nodig is. In feite komt deze taak nu weer bij hoger bevoegd gezag terecht (vvgb), *mits* de gemeente hierop alert is. Gebeurt dit niet dan vallen we weer in het aloude piepsysteem van procederen bij de bestuursrechter (Broekmeyer en Kistenkas 2006).

6 Slotconclusies

Het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht kiest voor één integrale omgevingsvergunning, die via één aanvraag, bij één bevoegd gezag (in beginsel burgemeester en wethouders) tot stand komt. Daartoe is één loket nodig.

De reikwijdte van de Wabo omvat naast onder meer de voor landschap en natuur relevante bouw-, aanleg- en milieuvergunning, ook de Ffw-ontheffing en de Nbw-vergunning. Ook deze laatste twee worden aangehaakt bij de omgevingsvergunning.

Het streven was aanvankelijk om de Wabo tegelijk met de nieuwe Wro in 2008 in te voeren. Medio 2007 werd de datum echter verschoven naar 1 januari 2009.

Pilots en rechtsliteratuur zijn niet altijd even positief over de Wabo, maar de wet lijkt er desalniettemin te komen.

De Wabo behelst vooralsnog een louter procedurele integratie (zgn. model 3: één vergunning en één loket) en geen inhoudelijke ofwel materiële integratie (model 4: één vergunning en één toetsingscriterium). Mocht de Wabo echter alsnog leiden tot één integraal en één materieel beoordelingskader (één criterium oftewel model 4) dan wordt wel gevreesd dat het beschermingsniveau van vooral 'zachtere' waarden als natuur en landschap achteruit zal gaan. Bovendien staat één integraal toetsingskader volgens ons op gespannen voet met de Europese milieurichtlijnen die juist een sectorale toetsing (habitattoets, soortentoets, luchtkwaliteitstoets etc.) vereisen.

Tot die tijd blijven soorten- en habitattoets, het *nee, tenzij*-regime van de EHS en het *ja, mits*-regime uit het landschapsbeleid onverkort van kracht en verandert er door de Wabo inhoudelijk niets.
De beschermingswaarden worden met althans het huidig voorgestane model 3 niet afgezwakt.

Literatuur

Binnenlands Bestuur, 2007. *Eenzame strijd gemeenten tegen omgevingsvergunning*. Binnenlands bestuur 19, p. 22/3

Broekmeyer, M.E.A., F.H. Kistenkas, 2006. *Bouwen en natuur*. WOt-werkdocument 44. WOT natuur & Milieu, Wageningen

Gestel, R.A.J. van, 2006. *Problemen bij de integratie van wetgeving; de Wabo.* Tijdschrift voor Omgevingsrecht (TO 2006), p. 141-144

Kennisplein Omgevingsvergunning (www.omgevingsvergunning.vrom.nl)

Kistenkas, F.H., M.G.G. Neven, 2007. *Natura 2000 in het buitenland: feiten en fabels*. Vakblad Natuur Bos Landschap 5, p. 10/11

Kistenkas, F.H., 2006. J*uridisch is Belvedere-beleid boterzacht*. ROM 5, p. 34-36

Koeman, N.S.J. A. ten Veen & J.R. van Angeren (red.), 2006. *Omgaan met omgevingsrecht*. Europa Law Publishing, Groningen

Lam, V.M.Y. van 't, 2007. *Over integratie en coördinatie van vergunningstelsels*. NTB 2007, p. 161/2

Michiels, L., 2005. *Naar een Wabo*. Tijdschrift voor Omgevingsrecht (TO 2005) p. 37-44

Neven, M.G.G., F.H. Kistenkas, 2005. *Highlights Eurosites Insights*. Rapport 1222.3. Alterra, Wageningen

Ruijgrok, E., R. Schutte, 2005. *Toetsing der toetsen*. ROM 6, p. 28-29.

Vedder, H.H.B., *De Wabo en het Europees recht*. Tijdschrift voor Omgevingsrecht (TO 2006) p. 145-146

Verschuuren, J., 2005. *Natuur in de omgevingsvergunning.* Milieu en Recht 9, p. 550-553

VNG, 2006. *Succes omgevingsvergunning hangt ook af van bedrijfsleven*. VNG-Net 2006 (www.vng.nl/omgevingsvergunning)

Vreke, J., R.I. van Dam, F.H. Kistenkas, 2005. *Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie*. WOt-rapport 15. WOT Natuur & Milieu, Wageningen

VROM, 2006. *Eerste Tussenrapportage Pilots Omgevingsvergunning*. Ministerie VROM, Den Haag

VROM, 2007. *Eindrapportage Pilots Omgevingsvergunning*. Ministerie VROM, Den Haag

Zijlmans, J., 2006. *Het 'aanhaken' van de Nbw en Ffw bij de Wabo*, JFf 7, p. 183-190

Lijst van afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
Ffw	Flora- en faunawet
GS	Gedeputeerde Staten
Nbw	Natuurbeschermingswet
RO	Ruimtelijke ordening
vvgb	Verklaring van geen bedenkingen
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wro	Wet ruimtelijke ordening (nieuw)
WRO	Wet Ruimtelijke Ordening (oud)

Bijlage 1 Wabo-pilot Leiden in samenwerking met Milieudienst West-Holland

Thema's: één loket, samenwerking tussen overheden en gecoördineerd toezicht en handhaving

Status pilot: afgerond

Doel van dit project
Dit project had ten doel te onderzoeken of de omgevingsvergunning een meerwaarde heeft op procedureel en kwalitatief niveau. Dit werd aan een tweetal cases getoetst. Twee varianten werden bekeken:
- Één loket, dat wil zeggen een accountmanager als de centrale contactpersoon;
- De afstemmingsbenadering, waarbij een coördinator de afstemming verzorgt tussen de verschillende overheidsinstanties en de verschillende afdelingen.

Resultaten van dit project
De omgevingsvergunning lijkt geen duidelijke meerwaarde te hebben voor Leiden. De trend is dat een toenemend aantal bedrijven onder algemene milieuregels valt en dat steeds minder bedrijven vergunningsplichtig zijn. De situaties waarin sprake is van meerdere vergunningen hebben betrekking op complexe situaties. Dit soort bedrijven weet over het algemeen zelf de weg naar de verschillende vergunningverlenende instanties goed te vinden.

De omgevingsvergunning levert bovendien geen tijdwinst op voor bedrijven of overheid. De winst uit de kortere procedure wordt tenietgedaan doordat meer tijd nodig is voor het voortraject. Inhoudelijk is er wel enige winst: tegenstrijdige voorschriften komen eerder aan het licht en de gezamenlijke publicatie van de onderdelen van de omgevingsvergunning vergroot de overzichtelijkheid voor aanvrager en belanghebbenden. Toezicht en handhaving zullen niet wezenlijk veranderen. De projectgroep vindt dat, indien de omgevingsvergunning wordt ingevoerd, het best zoveel mogelijk kan worden aangesloten bij de huidige situatie: afstemming door een coördinator. De logische plek voor het loket is bij de gemeente.

Bijlage 2 Wabo-pilot Veghel en het Regionaal Milieubedrijf

Thema's: aanvraag, behandeling en samenwerking tussen afdelingen

Status pilot: afgerond

Doel van dit project
Doelstelling van de pilot in de gemeente Veghel was om de Omgevingsvergunning in relatie tot de huidige organisatie, en dan met name in relatie tot het 'Publieksplein', te verkennen.
De volgende vragen stonden centraal:

- In hoeverre kan de Omgevingsvergunning vanuit het bestaande concept van het Publieksplein worden verleend;
- Hoe vindt de uitwerking plaats - naast de reguliere procedure - van één of meerdere vergunningaanvragen conform het concept Omgevingsvergunning;
- Welke adviezen, gericht op het verbeteren van de werkwijze, kunnen worden gegeven aan het management van de gemeente Veghel.

Het proefdraaien met de omgevingsvergunning beperkte zich tot twee adressen waaraan begin 2006 vergunningen werden verleend. Daarbij is gekeken naar de bouwvergunning, milieuvergunning, gebruiksvergunning en kapvergunning. Echt proefdraaien bleek niet mogelijk vanwege de ongelijktijdigheid van de indiening van de aanvragen.

Resultaten van dit project
Op dit moment worden door de frontoffice van het Publieksplein alle vergunningen op basis van de APV en drank en horecawet rechtstreeks afgegeven.
Als het gaat om zogenaamde enkelvoudige aanvragen voor bouw- of milieuvergunningen wordt direct zaken gedaan met de betreffende behandelaar in de backoffice. Bij dergelijke procedures verzorgt de frontoffice slechts de verstrekking van informatie en een "eerste" intake. Anders ligt dit bij de zogenaamde meervoudige aanvraag, waarbij bijvoorbeeld zowel een bouw- als een milieuvergunning noodzakelijk is. Tot op heden moet de betreffende aanvrager in veel gevallen met twee partijen rond tafel, namelijk de backofficemedewerker "Bouwen" en backofficemedewerker "Milieu".

De huidige opzet van het Publieksplein maakt nog geen einde aan tijdrovende procedures, tegenstrijdige adviezen en voorschriften en meerdere loketten/contactpersonen. Daartoe verdient het aanbeveling het Publieksplein uit te breiden met een "vergunningencoördinator". Het aandeel meervoudige aanvragen bedraagt ca. 14%. Hiervoor kan men momenteel nog niet terecht bij één loket, en wordt er derhalve nog niet voldaan aan deze randvoorwaarde uit de Wabo.

Bijlage 3 Wabo-pilot Overijssel, Hellendoorn, waterschap Regge en Dinkel en Koninklijke Ten Cate

Thema's: één loket en samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties

Status pilot: afgerond

Doel van dit project
De pilot is uitgevoerd onder leiding van de provincie Overijssel, met de gemeente Hellendoorn als medeopdrachtgever. Er werd samengewerkt met het waterschap Regge en Dinkel en het beursgenoteerde textielbedrijf Koninklijke Ten Cate (KTC). Binnen de pilot zijn twee elementen van het vergunningverleningproces onderzocht, namelijk één overheidsloket en samenwerking binnen en tussen overheidsinstanties. Uitgangspunt was een vroegtijdige samenwerking en een uitgebreide adviesrol voor de gemeente en het waterschap. KTC is een relatief groot bedrijf en valt aan te merken als complex en meervoudig. Dat leidde tot een samenwerkingsmodel op basis van een dienstverleningsovereenkomst in combinatie met een projectplan.

De pilot is uitgevoerd bij Koninklijke Ten Cate (KTC) op industrieterrein Nijverdal-Noord. Op dit industrieterrein liggen acht bedrijven die onderling met elkaar verbonden zijn en waarvoor een overkoepelende milieuvergunning door KTC wordt aangevraagd. Voor bijna alle procedures zijn de provincie Overijssel, de gemeente Hellendoorn of het waterschap Regge en Dinkel het bevoegd gezag.
De pilot heeft de volgende doelstellingen:
- Op welke wijze kan invulling worden gegeven aan een overheidsloket, naast samenwerking in en tussen overheidsinstanties binnen het wetsvoorstel van de Wabo?;
- Welke impact heeft de invoering van de omgevingsvergunning op de organisatie van de overheden?

Resultaten van dit project
Bij de complexe, meervoudige omgevingsvergunning zijn veel verschillende partijen betrokken. In het wetsvoorstel Wabo is niet geregeld dat de provincie advies moet vragen en dat advisering van gemeente/waterschap moet worden gegeven. Duidelijke afspraken tussen de overheden zijn noodzakelijk voor het waarborgen van de vroegtijdige samenwerking en het vaststellen van de randvoorwaarden van de omgevingsvergunning. Voor een complexe, meervoudige omgevingsvergunning dient een dienstverleningsovereenkomst in combinatie met een projectplan te worden opgesteld. De eerste voorziet in algemene afspraken tussen alle betrokken besturen over advisering. Het tweede voorziet in specifieke SMART-afspraken.

Bijlage 4 Wabo-pilot Schiedam en DCMR Milieudienst Rijnmond

Thema's: één loket en samenwerking binnen en tussen verschillende overheden

Status pilot: afgerond

Doel van dit project
Dit project had ten doel een pilot uit te voeren met betrekking tot de omgevingsvergunning. De pilot bestond uit twee onderdelen. Het eerste deel betrof het monitoren en analyseren van vergunningaanvragen in 2003 t/m 2005. Voor 2003 en 2004 is berekend dat 84 % van de aanvragers op dat moment één vergunning heeft aangevraagd. De resterende 16 % heeft twee tot vijf vergunningen nodig.
Deze factsheet behandelt verder het tweede onderdeel van de pilot, te weten het schaduwdraaien, waarin een aantal binnenkomende vergunningen werd behandeld als ware de omgevingsvergunning al van kracht. De bedoeling was om met vier cases 'droog te oefenen' in de geest van de omgevingsvergunning. Daarbij waren vier verschillende vergunningprocedures, elk bestaande uit meerdere procedures, aan de orde.

Resultaten van dit project
Het bleek erg lastig om een parallelle situatie op te zetten, in de zin van: 'Wat, als'. Kandidaten vroegen de verschillende beschikkingen niet op hetzelfde moment aan. En volgens de huidige wet- en regelgeving moeten de beschikkingen juist na elkaar worden verleend. De direct betrokken vergunningverleners hebben wel de hele procedure in kaart gebracht met betrekking tot de cases. Ook zijn de effecten onderzocht van de omgevingsvergunning in vergelijking met de huidige procedure. Zo zijn ze als het ware aan elkaar gespiegeld.

Uit het rapport blijkt dat het credo 'één integrale vergunning voor fysieke trajecten' niet altijd op kan gaan. Ten eerste vallen niet alle betrokken beschikkingen onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), en ten tweede is dit in de tijd niet altijd mogelijk. Een voordeel van één aanvraag zien de vergunningverleners wel op het gebied van advisering door de brandweer. In een aantal gevallen vragen nu zowel Bouwen en Wonen als de DCMR om dat advies (zie pag. 6 eindrapportage).

Bijlage 5 Reactie VROM op de diverse vraagpunten (uit: Eerste tussenrapportage pilots omgevingsvergunning, VROM 2006)

Het projectteam Wettelijk Kader heeft de vragen / opmerkingen die door de pilotpartijen gemaakt zijn ten aanzien van het voorontwerp doorgenomen. Niet alleen de opmerkingen uit de pilotrapportages zijn bekeken, maar ook de opmerkingen die tijdens gesprekken naar voren zijn gekomen. Hieronder is aangegeven wat er met de verschillende opmerkingen is gedaan.

1. *Een aantal partijen geeft aan zich af te vragen of de **Wabo niet een te zwaar instrument** is, gelet op het beperkt aantal gevallen van samenloop van vergunningstelsels. De vraag is of VROM niet hetzelfde had kunnen bereiken door bijvoorbeeld een aantal wetten op elkaar aan te laten sluiten en inhoudelijk aan te passen waar nodig.*

   Met een beperkte aanpassing van bestaande wetten zou niet hetzelfde resultaat bereikt kunnen worden als met de Wabo, die gericht is op procedurele integratie van besluiten. Hoewel met coördinatie van besluiten een bijdrage kan worden geleverd aan het terugdringen van administratieve lasten, komt dit niet voldoende tegemoet aan de uitgangspunten van de Wabo. Coördinatie leidt weliswaar tot stroomlijning van procedures, maar niet tot vermindering van het aantal vergunningstelsels. Naast het terugdringen van administratieve lasten beoogt de Wabo het verbeteren van dienstverlening, kortere procedures en geen tegenstrijdige regels. Via de Wabo wordt dit geregeld door: één loket, één indieningsformulier, één bevoegd gezag, één procedure, één besluit, één procedure voor bezwaar en beroep en één handhavend bestuursorgaan.
   Eén van de belangrijkste uitgangspunten bij de omgevingsvergunning is dat de burger of een bedrijf bij het ontwikkelen van initiatieven, het aanvragen van vergunningen en het verkrijgen van de toestemming daarvoor zo min mogelijk gehinderd mag worden door de organisatie van de overheid. Met name bij de vergunningverlening van complexe(re) projecten zijn op dit moment diverse overheden bevoegd gezag. Het stroomlijnen van de vergunningverlening per overheidslaag lost wel iets op, maar daardoor moet de aanvrager wel weer naar diverse overheden toe voor de vergunningen. Tevens wordt op deze wijze geen inhoudelijke afstemming tussen de verschillende vergunningen gerealiseerd. Doordat in het kader van de Wabo sprake is van één besluit zal het bevoegd gezag een besluit dienen te nemen over eventuele tegenstrijdigheden voortvloeiende uit de kaders van besluitvorming.

   Overigens is het aantal gevallen van samenloop niet zo beperkt: uit onderzoek naar administratieve en bestuurlijke lasten is gebleken dat de samenloop aanzienlijk is: na invoering van de Wabo is sprake van reductie van het aantal vergunningaanvragen door bedrijven met 44%, door burgers met 33%.

2. *Vanuit een aantal gemeenten is op basis van casuservaring uit de pilots opgemerkt dat het detailniveau waarop en het stadium waarin men informatie moet aanleveren met name ten aanzien van het bouwbesluit en de gebruiksvergunning bij de aanvraag van 'zo'n uitgebreide omgevingsvergunning' toch wel erg groot is. Men stelt zich dan ook de vraag of veel aanvragers gebruik zullen maken van de mogelijkheid een aanvraag in een keer te*

*doen (zelfs de gefaseerde aanvraag vindt men niet altijd aantrekkelijk). De vraag die men zich stelt is of men in de praktijk niet toch voor **deelprojecten vergunningen** zal aanvragen.*

Op zichzelf is het mogelijk dat aanvragers er voor kiezen de aanvraag "op te knippen" in deelprojecten. Dit is zeker voorstelbaar bij meer complexe projecten. De verwachting is echter dat verreweg het merendeel van de aanvragen betrekking heeft op wat eenvoudiger projecten (vgl. alleen de huidige bouwvergunning), waarvoor net als nu in één keer een vergunning zal worden aangevraagd. De Wabo laat de keuze voor het opknippen van de aanvraag aan de aanvrager. In dat geval heeft de aanvrager niet de voordelen die het aanvragen in één keer biedt: één aanvraag, één procedure, één bevoegd gezag en nog geen zekerheid over wat hij uiteindelijk op die locatie blijkt te willen. De aanvrager loopt dan het risico dat bijvoorbeeld het inmiddels voltooide bouwwerk niet of niet zonder aanpassingen voor het dan beoogde gebruiksdoel kan worden gebruikt. Opknippen kan er bijvoorbeeld ook toe leiden dat de aanvrager toch met meer dan één bevoegd gezag te maken krijgt. Daarnaast kan het bij het opknippen van een project in deelprojecten alleen gaan om fysiek te scheiden delen van een project. Dit is duidelijk in de MvT (par. 4.5) uiteengezet. Overigens blijft net als in de huidige situatie de mogelijkheid bestaan om in de vergunning te bepalen dat daarbij aangegeven informatie op een later tijdstip aan een daarbij aangewezen persoon kan worden overgelegd en deze persoon op basis daarvan een nadere eis kan opleggen.

3. *Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een Wm-meldingsplichtig bedrijf, is het niet mogelijk **extra (onderzoeks)gegevens op milieugebied** te eisen (bijvoorbeeld over geluid of bodem). Dat kan pas ná verlening van de omgevingsvergunning, maar dat is strijdig met de één proceduregedachte.*

   Bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning kan, indien van toepassing, tevens een melding o.g.v. de Wet milieubeheer worden gedaan: de melding (en eventueel in dat kader voorgeschreven akoestisch en ander onderzoek) is dan een van de indieningsvereisten voor de aanvraag van een vergunning. In zoverre is dus sprake van één aanvraag/melding. Indien er op dat moment aanleiding is voor het stellen van nadere eisen, kunnen deze meelopen in de procedure van vergunningverlening. Voor het stellen van nadere eisen zal soms echter pas aanleiding zijn enige tijd nadat de inrichting is opgericht. In die gevallen zal dan een aparte procedure doorlopen moeten worden. De precieze aansluiting van de melding op basis van art. 8.41 van de Wet milieubeheer op de omgevingsvergunning wordt op dit moment bezien en zal geregeld worden in de Invoeringswet Wabo waarbij ook de Wet milieubeheer wordt gewijzigd.

4. *Het integreren van de gebruiksvergunning in de omgevingsvergunning leidt tot algemenere en meer **brandveiligheidsvoorschriften**, omdat op het moment van de aanvraag het daadwerkelijke gebruik zelden volledig is uitgekristalliseerd. Daarnaast zal de integratie leiden tot meer overtredingen van brandveiligheidsvoorschriften, omdat het daadwerkelijke gebruik vrij vaak afwijkt van het gebruik op het moment van de aanvraag en/of omdat de algemeenheid en veelheid aan voorschriften onduidelijkheid met zich meebrengt.*

   Met betrekking tot voorschriften brandveilig gebruik wordt gewerkt aan de totstandkoming van algemene regels die zo veel mogelijk de vergunningplicht vervangen. Slechts in een beperkt aantal gevallen zal nog sprake zijn van een vergunningplicht en van brandveiligheidsvoorschriften in de omgevingsvergunning. Tevens blijft net als in de

huidige situatie de mogelijkheid bestaan om in de vergunning te bepalen dat daarbij aangegeven informatie op een later tijdstip aan een daarbij aangewezen persoon kan worden overgelegd en deze persoon op basis daarvan een nadere eis kan opleggen.

5. *Door een aantal pilots is aangedragen dat men het niet handig vindt om het **ene loket bij de gemeenten** te leggen als de provincie bevoegd gezag is. Immers aanvragers (dit zijn aanvragers met wat complexere zaken) weten de provincie al te vinden. Vaak is ook bij het vooroverleg al contact geweest met de provincie. Indienen bij de gemeente wordt dan ook als niet logisch ervaren door zowel bedrijven, gemeenten en provincies.*

   Op dit punt is het wetsontwerp inmiddels aangepast. De gemeente blijft in principe het loket waar de aanvrager de aanvraag om een omgevingsvergunning kan indienen. Wanneer B&W echter niet bevoegd gezag zijn, maar bijvoorbeeld de provincie of het rijk, kan de aanvrager de aanvraag indienen bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag zendt in dat geval een afschrift van de aanvraag aan de gemeente.

6. *De verwachting is dat de **ontvankelijkheidstoets strikter** uitgevoerd zal worden en een aanvraag vaker buiten behandeling gesteld zal worden. Dit gezien de eisen die de Wabo stelt en de fatale termijn. Het is de vraag hoe klantvriendelijk dat is.*

   De Wabo zal niet alleen consequenties hebben voor het bevoegd gezag, maar ook voor de aanvragers. Landelijk uniforme indieningsvereisten hebben als voordeel dat de aanvragers precies weten waaraan zij moeten voldoen, maar als nadeel dat, wanneer zij hieraan niet voldoen, de aanvraag buiten behandeling wordt gelaten. ICT-voorzieningen, met name het te ontwikkelen "intelligente" aanvraagformulier, kunnen naar verwachting een belangrijk hulpmiddel zijn om te bewerkstelligen dat de initiatiefnemer een complete aanvraag indient en dat het bevoegd gezag binnen de wettelijke termijn een besluit kan nemen. Hierbij is niet zozeer sprake van een minder klantvriendelijke opstelling, maar van een zakelijke opstelling van de overheid.

7. *De vraag in hoeverre je als overheid klantvriendelijk/klantgericht werkt wordt tevens gesteld bij weigering van de hele vergunning wanneer slechts een **klein deelaspect** (bijvoorbeeld de kapvergunning) **niet voldoet**.*

   Op dit punt is het wetsontwerp inmiddels aangepast. De mogelijkheid wordt gecreëerd om de omgevingsvergunning in plaats van deze in zijn totaliteit te weigeren op verzoek van de aanvrager gedeeltelijk te verlenen.

8. *Uit een aantal van de rapportages blijkt dat er hier en daar nog wat onduidelijkheid is over hoe de **lokale verordeningen** exact invulling zullen krijgen in de Wabo. Een aantal gemeenten heeft bij de analyse de gelegenheid ter hand genomen om nog eens goed naar de eigen verordeningen te kijken. Gestelde vragen zijn onder meer: moeten alle eisen die gesteld worden in de verordeningen wel zo hoog zijn? Kunnen onderdelen niet geschrapt worden? Moet voor alles nog een vergunning worden verleend, of is een melding voldoende?*

   In het kader van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen is een groot aantal gemeenten en provincies bezig met het doorlichten van hun verordeningen. Dit kan leiden tot het afschaffen van een vergunningstelsel, het omzetten van een vergunningstelsel in

algemene regels of een andere oplossing. In de systematiek van de Wabo bepalen de gemeenten en provincies zelf voor welke activiteiten een verbod behoudens vergunning moet gelden. De Wabo bepaalt dat, voor zover op grond van een provinciale of gemeentelijke verordening een verbod geldt om bepaalde activiteiten uit te voeren zonder vergunning, die vergunning integreert in de omgevingsvergunning. Oftewel, de gemeenten of provincies bepalen zelf of zij voor een bepaalde activiteit (b.v. kappen van bomen of een uitrit) een vergunningstelsel willen instellen. De Wabo bepaalt dat, wanneer dit samenloopt met een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, dit vergunningstelsel altijd integreert in de omgevingsvergunning. Overigens wordt erop gewezen dat uit art. 8.3 Wabo volgt dat de gemeenten en provincies twee jaar na inwerkingtreding van de Wabo (oftewel tot 2010) de tijd krijgen om hun verordeningen aan te passen.

9. *Ten aanzien van de **kortere termijnen** die in het voorontwerp staan geven de pilots aan dat het in principe haalbaar is binnen deze termijn de vergunning te verlenen. Tegelijkertijd wordt echter wel zorg geuit omtrent de volgende zaken:*
   a. *komt de kwaliteit van de te verlenen vergunning niet in het geding?*
   b. *door huidige achterstanden bij het verlenen van milieuvergunningen is er vaak te weinig direct beschikbare capaciteit om een omgevingsvergunning te kunnen beoordelen en daarmee dus te verlenen.*
   c. *het verkorten van de termijnen zou kunnen leiden tot het oprekken van het vooroverleg en zo wordt de in de Wabo beoogde tijdswinst in feite alsnog niet behaald.*
   d. *ook heeft een aantal pilots aangegeven dat het zeker bij de wat complexere vergunningen 'wel wat krapjes' wordt gelet op allerlei inspraaktermijnen.*
   e. *een aantal pilotgemeenten voorziet problemen bij het halen van de termijnen door de huidige procedures ten aanzien van rijksmonumenten en welstand.*

Het is gebleken dat gemeenten zeer wel in staat zijn de huidige bouwvergunningen binnen de daarvoor gestelde korte termijn te verlenen. Deze termijn komt overeen met de beslistermijn in de reguliere procedure. Indien milieuaspecten aan de orde zijn, wordt de uitgebreide procedure gevolgd. Op het punt van de beslistermijn voor de uitgebreide procedure is het wetsontwerp inmiddels aangepast. De beslistermijn van de uitgebreide voorbereidingsprocedure is thans overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht 6 maanden (voorstel was 20 weken), met de mogelijkheid deze termijn eenmalig met 6 weken te verlengen. Daarmee is het wetsvoorstel volledig gelijk aan de huidige situatie. In het geval dat er een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) over de aanvraag om een omgevingsvergunning moet worden uitgebracht, wordt altijd de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd.

Het realiseren en op peil houden van voldoende personele capaciteit voor het verlenen (en handhaven) van de omgevingsvergunning was en blijft een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag zal, al dan niet in samenwerking met andere bestuursorganen in bijvoorbeeld regionale diensten, moeten waarborgen dat de kwaliteit van de vergunningen op niveau blijft.

Wat betreft het vooroverleg: uit een aantal pilots blijkt dat er bewuster met het vooroverleg wordt omgegaan. Dit lijkt een goede ontwikkeling.
Voor wat betreft de Rijksdienst voor de Monumentenzorg: deze heeft een adviesbevoegdheid. Het bevoegd gezag kan ook zonder advies een besluit nemen. Voor wat betreft welstand: op grond van de Woningwet dienen gemeenten zelf invulling te geven aan het begrip "redelijke eisen van welstand".

10. *Een aantal pilots geeft aan dat het aantal **elementen waarop** (mn. in de bouwregelgeving) **getoetst moet worden** niet vermindert met de Wabo. In de praktijk kan echter niet op alle elementen getoetst worden. Kan VROM hier toch naar kijken?*

    De Wabo gaat uit van de bestaande toetsingskaders in de verschillende wetten en verandert deze niet. Dat neemt niet weg dat in het kader van allerlei acties voortvloeiende uit de Modernisering van de VROM-regelgeving en doorlichtingen in het kader van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen kritisch gekeken wordt naar het schrappen van als overbodig of minder zinvol ervaren elementen uit de diverse toetsingskaders.

11. *Men geeft aan naast harmonisatie van indieningsvereisten, ook het verminderen en vereenvoudigen van indieningsvereisten van belang te vinden. Wordt door VROM ook voldoende aandacht geschonken aan het **verminderen en vereenvoudigen van de indieningsvereisten?***

    In het kader van het deelproject harmonisatie indieningsvereisten is onlangs een inventarisatie gemaakt van de indieningsvereisten van de betrokken onderdelen in de Wabo. Op basis hiervan wordt bezien waar dubbelingen zitten. Bij het opstellen van de amvb zullen de mogelijkheden om de indieningsvereisten te verminderen of te vereenvoudigen zeker worden meegenomen. Overigens zullen ook de VNG en het IPO hierbij worden betrokken.

12. *Wat is de relatie tussen gemeenten en provincies wanneer de **provincie bevoegd gezag** is?*

    Wanneer de provincie bevoegd gezag is, zal de gemeente waar de inrichting in hoofdzaak gelegen is of zal zijn, worden aangewezen als betrokken bestuursorgaan. De provincie kan echter een stap verder gaan en een als adviseur aangewezen bestuursorgaan (i.c. de gemeente) verzoeken om een aanvraag om een omgevingsvergunning te toetsen aan bij dat bestuursorgaan aanwezige gegevens en advies uit te brengen over de aan een omgevingsvergunning te verbinden voorschriften. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen in de situatie dat de provincie bevoegd gezag is (vanwege bijvoorbeeld de milieu-aspecten) en aan de gemeente vraagt te toetsen op de bouwaspecten. Er wordt op dit punt in de Wabo uitgegaan van samenwerking tussen de overheden waarbij eventueel ook nadere afspraken tussen de overheden kunnen worden gemaakt.

13. *Waar staat in het voorontwerp aangegeven dat de aanvrager per afzonderlijk **deelproject** een omgevingsvergunning kan aanvragen?*

    In de wettekst (art. 2.1) en de MvT (par. 4.5) is, mede naar aanleiding van discussies in de denktanks, duidelijk naar voren gebracht dat een project kan worden opgesplitst in deelprojecten en een aanvrager kan besluiten voor deze afzonderlijke deelprojecten een omgevingsvergunning aan te vragen. Het moet hierbij gaan om activiteiten die fysiek te scheiden zijn van andere activiteiten, zoals het kappen van bomen en het oprichten van een inrichting. Het bouwen en oprichten van een inrichting zijn fysiek niet te scheiden.

14. *Wat regelt de Wabo nu ten aanzien van de **leges**?*

- De bepaling ten aanzien van de legesregulering op landelijk niveau is niet meer in de wet opgenomen in afwachting van het ontwikkelen van nader kabinetsbeleid op dit punt onder meer in het kader van de follow up van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen en de ervaringen met het Model bouwgerelateerde leges.
- De bepaling met betrekking tot legeskorting en boete als sanctie op termijnoverschrijding is niet meer in de wet opgenomen in afwachting van de ontwikkelingen met betrekking tot het voorontwerp beroep bij niet-tijdig beslissen (Kamerstukken II 2005/06, 30 435) en met betrekking tot het initiatiefvoorontwerp Wolfsen/Luchtenveld inzake boete bij termijnoverschrijding (Kamerstukken II 2004/05, 29 934).
- De bepaling over de mogelijkheid van legesheffing op rijksniveau is in het wetsvoorstel (art. 2.9) gehandhaafd.

*15. Wat is de relatie tussen de **Wabo en de Waterwet**?*

- Het vergunningstelsel voor directe lozingen op oppervlaktewater wordt ondergebracht in het vergunningstelsel op basis van de Waterwet.
- In de Wabo en in de Waterwet is een coördinatieregeling tussen de omgevingsvergunning en de watervergunning opgenomen.
- De regels voor indirecte lozingen (lozingen die niet rechtstreeks in het watersysteem plaatsvinden, maar in een rioolstelsel) zullen uitsluitend in de omgevingsvergunning of in het stelsel van algemene regels op grond van de Wet milieubeheer worden gesteld.
- De waterbeheerder zal in het kader van het verlenen van de omgevingsvergunning een adviesrecht krijgen. Indien de waterbeheerder aangeeft dat door het verlenen van de vergunning de doelmatige werking van de rioolwaterzuiveringsinstallatie zou worden belemmerd of het bereiken van de grenswaarden voor de kwaliteit van het oppervlaktewater in het geding komt, wordt het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning verplicht aan het advies gevolg te geven. De waterbeheerder kan bovendien het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning in die gevallen dwingend verzoeken om sanctionerend op te treden.
- De aanvragen voor de omgevingsvergunning en de watervergunning zullen bij één omgevingsloket kunnen worden ingediend.

*16. Kan de **drank- en horecavergunning** worden meegenomen met de omgevingsvergunning?*

De drank- en horecavergunning wordt niet meegenomen met de omgevingsvergunning. De Wabo bundelt diverse vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen en meldingen die nodig zijn bij het realiseren van een fysiek object en heeft betrekking op locatiegebonden aspecten en is in principe zaaksgebonden. De drank- en horecavergunning heeft daarentegen betrekking op persoonsgebonden aspecten en past om die reden niet goed binnen de systematiek van de Wabo. Het was aanvankelijk de bedoeling wel de exploitatie- en de terrasvergunning mee te nemen met de omgevingsvergunning. Nader overleg met gemeenten en het ministerie van VWS heeft er echter toe geleid dat de exploitatie- en terrasvergunning niet zullen worden meegenomen in de Wabo. Het is de bedoeling dat in een wijziging van de Drank- en horeacawet wel een coördinatieregeling tussen deze wet en in ieder geval de exploitatievergunning zal worden opgenomen. In het kader van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen (zie Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 93) zullen de diverse vergunningstelsels die op de horeca betrekking hebben, aan een kritische beschouwing worden onderworpen.

WOt-onderzoek

Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, te Wageningen. T 0317 – 47 78 44; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl

De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de WOt-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

2005

1 *Eimers, J.W.* (Samenstelling). Projectverslagen 2004.
2 *Hinssen, P.J.W.* Strategisch Plan van de Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, 2005 – 2009.
3 *Sollart, K.M.* Recreatie: Kennis en datavoorziening voor MNP-producten. Discussienotitie.
4 *Jansen, M.J.W.* ASSA: Algorithms for Stochastic Sensitivity Analysis. Manual for version 1.0.
5 *Goossen, C.M. & S. de Vries.* Beschrijving recreatie-indicatoren voor de Monitoring en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland (ME AVP)
6 *Mol-Dijkstra, J.P.* Ontwikkeling en beheer van SMART2-SUMO. Ontwikkelings- en beheersplan en versiebeheerprotocol.
7 *Oenema, O.* How to manage changes in rural areas in desired directions?
8 *Dijkstra, H.* Monitoring en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland; inventarisatie aanbod monitoringsystemen.
9 *Ottens, H.F.L & H.J.A.M. Staats.* BelevingsGIS (versie2). Auditverslag.
10 *Straalen, F.M. van.* Lijnvormige beplanting Groene Woud. Een studie naar het verdwijnen van lanen en perceelsrandbegroeiing in de Meierij.
11 *Programma Commissie Natuur.* Onderbouwend Onderzoek voor de Natuurplanbureau-functie van het MNP; Thema's en onderzoeksvragen 2006.
12 *Velthof, G.L. (samenstelling).* Commissie van Deskundigen Meststoffenwet. Taken en werkwijze.
13 *Sanders, M.E. & G.W. Lammers.* Lokaliseren kansen en knelpunten van de Ecologische Hoofdstructuur – met informatie van de terreinbeheerders.
14 *Verdonschot, P.F.M., C.H.M. Evers, R.C. Nijboer & K. Didderen.* Graadmeters aquatische natuur. Fase 1: Vergelijking van de graadmeter Natuurwaarde met de Natuurdoeltypen en KRW-maatlatten
15 *Hinssen, P.J.W.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Werkplan 2006
16 *Melman, Th.C.P., R.G. Groeneveld, R.A.M. Schrijver & H.P.J. Huiskes* Ontwikkeling economisch-ecologisch optimaliseringmodel natuurbeheer in combinatie met agrarische bedrijfsvoering. Studie in het licht van LNV-beleidsombuiging "van verwerving naar beheer"
17 *Vreke, J., R.I. van Dam & F.J.P. van den Bosch.* De plaats van natuur in beleidsprocessen. Casus: Besluitvormingsproces POL-aanvulling Bedrijventerrein Zuid-Limburg
18 *Gerritsen, A.L., J. Kruit & W. Kuindersma.* Ontwikkelen met kwaliteit. Een verkenning van evaluatiecriteria
19 *Bont, C.J.A. de, M. Boekhoff, W.A. Rienks, A. Smit & A.E.G. Tonneijck.* Impact van verschillende wereldbeelden op de landbouw in Nederland. Achtergronddocument bij 'Verkenning Duurzame Landbouw'
20 *Niet verschenen*

2006

21 *Rienks, W.A., I. Terluin & P.H. Vereijken.* Towards sustainable agriculture and rural areas in Europe. An assessment of four EU regions
22 *Knegt, B. de, H.W.B. Bredenoord, J. Wiertz & M.E. Sanders.* Monitoringsgegevens voor het natuurbeheer anno 2005. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 1
23 *Jaarrapportage 2005*. WOT-04-001 – Monitor- en Evaluatiesysteem Agenda Vitaal Platteland
24 *Jaarrapportage 2005*. WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek Natuurplanbureaufunctie
25 *Jaarrapportage 2005*. WOT-04-385 - Milieuplanbureaufunctie
26 *Jaarrapportage 2005*. WOT-04-394 – Natuurplanbureaufunctie
27 *Jaarrapportage 2005*. WOT-04 - Kennisbasis
28 *Verboom, J., R. Pouwels, J. Wiertz & M. Vonk.* Strategisch Plan LARCH. Van strategische visie naar plan van aanpak
29 *Velthof, G.L. en J.J.M. van Grinsven (eds.)* Inzet van modellen voor evaluatie van de meststoffenwet. Advies van de CDM-werkgroep Harmonisatie modellen
30 *Hinssen, M.A.G., R. van Oostenbrugge & K.M. Sollart.* Draaiboek Natuurbalans. Herziene versie
31 *Swaay, C.A.M. van, V. Mensing & M.F. Wallis de Vries.* Hotspots dagvlinder biodiversiteit
32 *Goossen, C.M. & F. Langers.* Recreatie en groen in en om de stad. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
33 *Turnhout, Chr. Van, W.-B. Loos, R.P.B. Foppen & M.J.S.M. Reijnen*. Hotspots van biodiversiteit in Nederland op basis van broedvogelgegevens
34 *Didderen, K en P.F.M. Verdonschot*. Graadmeter Natuurwaarde aquatisch. Typen, indicatoren en monitoring van regionale wateren
35 *Wamelink, G.W.W., G.J Reinds, J.P. Mol-Dijkstra, J. Kros, H.J. Wieggers.* Verbeteringen voor de Natuurplanner
36 *Groeneveld, R.A. & R.A.M. Schrijver.* FIONA 1.0; Technical description
37 *Luesink, H.H., M.J.C. de Bode, P.W.G. Groot Koerkamp, H. Klinker, H.A.C. Verkerk & O.Oenema.* Protocol voor monitoring landelijke mestmarkt onder een stelsel van gebruiksnormen
38 *Bakker-Verdurmen, M.R.L., J.W. Eimers, M.A.G. Hinssen-Haanen, T.J. van der Zwaag-van Hoorn.* Handboek secretariaat WOT Natuur & Milieu
39 *Pleijte, M. & M.A.H.J. van Bavel.* Europees en gebiedsgericht beleid: natuur tussen hamer en aambeeld? Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen Europees en gebiedsgericht beleid
40 *Kramer, H., G.W. Hazeu & J. Clement.* Basiskaart Natuur 2004; vervaardiging van een landsdekkend basisbestand terrestrische natuur in Nederland
41 *Koomen, A.J.M., W. Nieuwenhuizen, J. Roos-Klein*

Lankhorst, D.J. Brus & P.F.G. Vereijken. Monitoring landschap; gebruik van steekproeven en landsdekkende bestanden

42 *Selnes, T.A., M.A.H.J. van Bavel & T. van Rheenen.* Governance of biodiversity

43 *Vries, S. de. (2007)* Veranderende landschappen en hun beleving

44 *Broekmeijer, M.E.A. & F.H. Kistenkas.* Bouwen en natuur: Europese natuurwaarden op het ruimtelijk ordeningsspoor. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006

45 *Sollart, K.M. & F.J.P. van den Bosch.* De provincies aan het werk; Praktijkervaringen van provincies met natuur- en landschapsbeleid in de periode 1990-2005. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006

46 *Sollart, K.M.& R. de Niet met bijdragen van M.M.M. Overbeek.* Natuur en mens**.** Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2006

2007

47 *Ten Berge, H.F.M., A.M. van Dam, B.H. Janssen & G.L. Velthof.* Mestbeleid en bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek; Advies van de CDM-werkgroep Mestbeleid en Bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek

48 *Kruit, J. & I.E. Salverda*. Spiegeltje, spiegeltje aan de muur, valt er iets te leren van een andere planningscultuur?

49 *Rijk, P.J., E.J. Bos & E.S. van Leeuwen.* Nieuwe activiteiten in het landelijk gebied. Een verkennende studie naar natuur en landschap als vestigingsfactor

50 *Ligthart, S.S.H.* Natuurbeleid met kwaliteit. Het Milieu- en Natuurplanbureau en natuurbeleidsevaluatie in de periode 1998-2006

51 *Kennismarkt 22 maart 2007; van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP in 27 posters*

52 *Kuindersma, W., R.I. van Dam & J. Vreke.* Sturen op niveau. Perversies tussen nationaal natuurbeleid en besluitvorming op gebiedsniveau.

53.1 *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. National Capital Index version 2.0

53.3 *Windig, J.J., M.G.P. van Veller & S.J. Hiemstra.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Biodiversiteit Nederlandse landbouwhuisdieren en gewassen

53.4 *Melman, Th.C.P. & J.P.M. Willemen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Coverage protected areas.

53.6 *Weijden, W.J. van der, R. Leewis & P. Bol.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Indicatoren voor het invasieproces van exotische organismen in Nederland

53.7a *Nijhof, B.S.J., C.C. Vos & A.J. van Strien.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Influence of climate change on biodiversity.

53.7b *Moraal, L.G.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Effecten van klimaatverandering op insectenplagen bij bomen.

53.8 *Fey-Hofstede, F.E. & H.W.G. Meesters.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Exploration of the usefulness of the Marine Trophic Index (MTI) as an indicator for sustainability of marine fisheries in the Dutch part of the North Sea.

53.9 *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Connectivity/fragmentation of ecosystems: spatial conditions for sustainable biodiversity

53.11 *Gaaff, A. & R.W. Verburg.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010' Government expenditure on land acquisition and nature development for the National Ecological Network (EHS) and expenditure for international biodiversity projects

53.12 *Elands, B.H.M. & C.S.A. van Koppen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Public awareness and participation

54 *Broekmeyer, M.E.A. & E.P.A.G. Schouwenberg & M.E. Sanders & R. Pouwels.* Synergie Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000-gebieden. Wat stuurt het beheer?

55 *Bosch, F.J.P. van den.* Draagvlak voor het Natura 2000 gebiedenbeleid. Onder relevante betrokkenen op regionaal niveau

56 *Jong, J.J. & M.N. van Wijk, I.M. Bouwma.* Beheerskosten van Natura 2000 gebieden

57 *Pouwels, R. & M.J.S.M. Reijnen & M. van Adrichem & H. Kuipers.* Ruimtelijke condities voor VHR-soorten

58 *Bouwma, I.M.* Quickscan Natura 2000 en Programma Beheer.

59 *Schouwenberg, E.P.A.G.* Huidige en toekomstige stikstofbelasting op Natura 2000 gebieden

60 *Hoogeveen. M.* Herberekening Ammoniak 1998 *(werktitel)*

61 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-001 – ME-AVP

62 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek

63 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu

64 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-385 – Milieuplanbureaufunctie

65 *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-394 – Natuurplanbureaufunctie

66 *Brasser E.A., M.F. van de Kerkhof, A.M.E. Groot, L. Bos-Gorter, M.H. Borgstein, H. Leneman* Verslag van de Dialogen over Duurzame Landbouw in 2006

67 *Hinssen, P.J.W.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Werkplan 2007

68 *Nieuwenhuizen, W. & J. Roos Klein Lankhorst.* Landschap in Natuurbalans 2006; Landschap in verandering tussen 1990 en 2005; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006.

69 *Geelen, J. & H. Leneman.* Belangstelling, motieven en knelpunten van natuuraanleg door grondeigenaren. Uitkomsten van een marktonderzoek.

70 *Didderen, K., P.F.M. Verdonschot, M. Bleeker.* Basiskaart Natuur aquatisch. Deel 1: Beleidskaarten en prototype

71 *Boesten, J.J.T.I, A. Tiktak & R.C. van Leerdam.* Manual of PEARLNEQ v4. (unofficial draft version of manual)

72 *Grashof-Bokdam, C.J., J. Frissel, H.A.M. Meeuwsen & M.J.S.M. Reijnen.* Aanpassing graadmeter natuurwaarde voor het agrarisch gebied

73 *Bosch, F.J.P. van den* Functionele agrobiodiversiteit. Inventarisatie van nut, noodzaak en haalbaarheid van het ontwikkelen van een indicator voor het MNP

74 *Kistenkas, F.H. en M.E.A. Broekmeyer*. Gevolgen van de integrale omgevingsvergunning van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor natuur en landschap

75 *Luttik, J., F.R. Veeneklaas, J. Vreke, T.A. de Boer, L.M. van den Berg & P. Luttik* Investeren in landschapskwaliteit

76 *Vreke, J.* Evaluatie van natuurbeleidsprocessen