

Vergaderjaar 2008–2009

**31 953**

## **Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 29 april 2009 en het nader rapport d.d. 19 mei 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 4 maart 2009, no. 09.000596, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet tot vaststelling van overgangsrecht en tot wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), met memorie van toelichting.*

*Het voorstel regelt de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)<sup>2</sup>. Bestaande wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving worden deels ingetrokken dan wel onderdelen daarvan worden overgeheveld naar de Wabo. Voorts bevat het voorstel wijzigingen van de Wabo en is voorzien in overgangsrecht. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot onder meer de regeling van de grondexploitatie en de uitbesteding van bepaalde werkzaamheden. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 maart 2009, nr. 09.000596, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij en in afschrift aan mijn ambtgenoot van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 29 april 2009, nr. W08.09 0062/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met de opmerkingen van de Raad van State rekening zal zijn gehouden.

Hieronder ga ik in op het advies van de Raad van State.

*1. Grondexploitatie*  
*Ingevolge artikel 1.1, onderdeel I, uit paragraaf 1.1 van hoofdstuk 1 van het voorstel<sup>3</sup> kan, indien de activiteit waarop een aanvraag betrekking heeft in*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Stb. 2008, nr. 496.

<sup>3</sup> Wijziging van artikel 2.12, eerste lid, Wabo.

*strijd is met het exploitatieplan, een omgevingsvergunning worden verleend met toepassing van de in dat plan opgenomen regels voor afwijking. In samenhang hiermee bepaalt artikel 9.13, onderdeel HH, onder 4, van het voorstel dat artikel 6.12, zesde lid, Wet ruimtelijke ordening (Wro) vervalt. Die bepaling bevat de mogelijkheid om – kort weergegeven – een aanlegverbod in het exploitatieplan op te nemen hangende de uitwerking van een bestemmingsplan. Voorts opent het de mogelijkheid van dat verbod ontheffing te verlenen<sup>1</sup>.*

*Volgens de artikelsgewijze toelichting kan artikel 6.12, zesde lid, Wro worden gemist omdat het daarin vervatte verbod kan worden begrepen onder de regelstellende bevoegdheid van artikel 6.13, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wro<sup>2</sup>. Uit de toelichting kan worden afgeleid dat deze wijziging berust op de gedachte dat een dergelijke regelstellende bevoegdheid mede de bevoegdheid om van die regels af te wijken omvat<sup>3</sup>.*

*Ingevolge artikel 6.13, tweede lid, aanhef en onder c, Wro is de gemeenteraad bevoegd om regels te stellen in het exploitatieplan. Deze bevoegdheid is evenwel beperkt tot regeling van de uitvoering van ruimtelijke plannen<sup>4</sup>. In deze bepaling kan geen algemene bevoegdheid worden gelezen om afwijking van die regels door middel van een ontheffing mogelijk te maken. Een dergelijke bevoegdheid kan evenmin worden afgeleid uit de parlementaire geschiedenis van artikel 6.13, tweede lid, aanhef en onder c, Wro. Indien een mogelijkheid tot afwijking wenselijk wordt geacht, dient zij alsnog in artikel 6.13, tweede lid, Wro te worden opgenomen. In dit verband kan een vergelijking worden gemaakt met de regeling van afwijking van bestemmingsplannen zoals neergelegd in de Wro. Artikel 3.1, eerste lid, Wro verplicht de gemeenteraad voor het gemeentelijk grondgebied regels te stellen ten aanzien van het gebruik van gronden. De bevoegdheid om afwijking van het plan mogelijk te maken wordt niet daaraan, maar aan artikel 3.6, eerste lid, Wro ontleend. Bij gebreke aan een vergelijkbare bepaling ten aanzien van het exploitatieplan, acht de Raad geen bevoegdheid aanwezig om van de regels van het exploitatieplan af te wijken.*

*Evenals de bevoegdheid om van het bestemmingsplan af te wijken, is de bevoegdheid om af te wijken van regels in een exploitatieplan niet onbegrensd. De bevoegdheid strekt ertoe afwijking van die regels mogelijk te maken ten behoeve van het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte. Een dergelijke bevoegdheid stuit niet op bezwaren, zolang zij geen onevenredige invloed heeft op de exploitatieopzet. Voor zover de bevoegdheid nodig wordt geacht voor afwijking van de regels ten aanzien van woningbouwcategorieën<sup>5</sup>, zal zij daarentegen zonder meer van grote invloed zijn op de exploitatieopzet. Deze wordt bij afwijking van de regels evenwel niet aangepast. Het gevolg van zo'n afwijking kan zijn dat ontwikkelaars binnen een gebied waarvoor een exploitatieplan geldt, ongelijk behandeld worden. Dit gevolg wordt vermeden indien in plaats van afwijking wordt gekozen voor een herziening van het exploitatieplan.*

*Samenvattend is de Raad van oordeel dat het toepassingsbereik van de voorgestelde regeling niet zover strekt als in de toelichting is vermeld. De in de toelichting gegeven uitleg van artikel 6.13, tweede lid, aanhef en onder c, Wro, gelezen in samenhang met het voorgestelde artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel b, Wabo, maakt afwijking van elke regel in het exploitatieplan mogelijk terwijl die van grote invloed kan zijn op de exploitatieopzet. Een zo ruime toepassing van die bevoegdheid zou uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ongewenst zijn. De Raad adviseert daarom artikel 9.13, onderdeel HH, onder 4, te schrappen en artikel 6.13, tweede lid, Wro aan te vullen met een geclausuleerde bevoegdheid om van de regels, bedoeld in die bepaling, af te wijken<sup>6</sup>.*

1. De Raad wijst allereerst op het ontbreken van een expliciete bevoegdheid voor het afwijken van regels in een exploitatieplan. De Raad verwijst in dit verband naar de ontheffingsmogelijkheid in artikel 3.6, eerste lid, onder c, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Omdat het ontbreken van deze expliciete bevoegdheid in de praktijk tot onduidelijkheid heeft geleid, is de aanbeveling van de Raad reeds overgenomen.

<sup>1</sup> Artikel 6.12, zesde lid, Wro luidt als volgt: Bij een exploitatieplan kan worden bepaald dat het verboden is bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren totdat voor de betreffende gronden een uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, in werking is getreden. Bij het exploitatieplan kan worden bepaald dat burgemeester en wethouders ontheffing kunnen verlenen van dit verbod.

<sup>2</sup> Artikel 6.13, tweede lid, Wro luidt als volgt: Een exploitatieplan kan bevatten:

a. een kaart waarop het voorgenomen grondgebruik is aangegeven en de gronden welke de gemeente beoogt te verwerven;  
b. eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;  
c. regels omtrent het uitvoeren van de onder b bedoelde werken en werkzaamheden;  
d. een uitwerking van de in de artikelen 3.1, eerste lid, en 3.10, derde lid, bedoelde regels met betrekking tot de uitvoerbaarheid.

<sup>3</sup> Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.1, onderdelen B, G en H, en artikel 9.13, onderdeel H, onder 4.

<sup>4</sup> Zie Kamerstukken I 2007–2008, 30 218, D, blz. 11. Het primaat om uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening regels te stellen aan het grondgebruik, blijft ook na introductie van het exploitatieplan bij het bestemmingsplan berusten. Het bestemmingsplan en het exploitatieplan zijn daarom niet zonder meer inwisselbaar.

<sup>5</sup> Artikelsgewijze toelichting, artikel 1.1, onderdeel B.

<sup>6</sup> De clausule zou het toepassingsbereik dienen te beperken tot afwijking van de regels ten behoeve van het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte.

Dit is gebeurd bij nota van wijziging van 26 februari 2009<sup>1</sup> terzake van een VROM-brede reparatiewet<sup>2</sup>. De Raad stelt terecht dat een afwijkingsbevoegdheid niet te ruim mag zijn vanwege de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Het zou uit dat oogpunt onwenselijk zijn als een afwijking in feite een herziening van het exploitatieplan zou inhouden. De Raad stelt om die reden voor de afwijkingsmogelijkheid te clausuleren. In voornoemde nota van wijziging is uit oogpunt van uniformiteit aangesloten bij de redactie van de ontheffingsmogelijkheid in artikel 3.6, eerste lid, onder c, van de Wro. Die ontheffingsmogelijkheid wordt in de praktijk en de jurisprudentie beperkt uitgelegd. Gelet op de vergelijkbare strekking en plaats in het planningstelsel kan aangenomen worden dat ook de afwijkingsmogelijkheid op grond van artikel 6.13, tweede lid, van de Wro in de praktijk en de jurisprudentie beperkt zal worden uitgelegd. Een nadere clausulering wordt niet nodig geacht. Wel is de redactie technisch aangepast aan de komst van de omgevingsvergunning.

## *2. Uitbesteding van werkzaamheden*

*Artikel 1.1, onderdeel UU, uit hoofdstuk 1 van het voorstel voorziet in de invoering van een nieuw artikel 7.5 Wabo. Ingevolge het eerste lid van deze bepaling kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat in de gevallen waarin een minister het bevoegd gezag is, aan een provincie, gemeente of waterschap een alleenrecht als bedoeld in artikel 18 van de Europese Aanbestedingsrichtlijn (nr. 2004/18/EG)<sup>3</sup> wordt verleend met betrekking tot daarbij aangewezen categorieën werkzaamheden in het kader van de voorbereiding van een beschikking met betrekking tot een omgevingsvergunning of in het kader van bezwaar of beroep tegen een beschikking met betrekking tot een omgevingsvergunning. Artikel 7.5, tweede lid, Wabo voorziet in een overeenkomstige regeling voor situaties waarin het college van gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn.*

*De toelichting stelt dat het krachtens de Wabo bevoegde gezag ervoor kan kiezen bepaalde werkzaamheden in het kader van de verlening of handhaving van omgevingsvergunningen door andere bestuursorganen te laten uitvoeren<sup>4</sup>. Volgens de toelichting zal dit zich vooral voordoen in gevallen waarin die werkzaamheden vóór de inwerkingtreding van de Wabo door bestuursorganen van een andere bestuurslaag werden verricht. Die bestuursorganen beschikken over een ruime mate van ervaring en dragen bijzondere kennis van de lokale situatie, het lokale beleid en de lokale regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening. Volgens de toelichting kan het uit een oogpunt van doelmatigheid en kwaliteit van besluitvorming wenselijk zijn de bij die organen aanwezige specifieke kennis en ervaring te benutten. Concreet gaat het om de betrokkenheid van bestuursorganen van de gemeente of het waterschap waarbinnen de activiteit in hoofdzaak wordt verricht. Dit zijn de meest betrokken overheidsorganen, waarbij de specifieke kennis en ervaring aanwezig zijn, aldus de toelichting. De uit te besteden werkzaamheden betreffen juridische of technische werkzaamheden ter voorbereiding op beschikkingen met betrekking tot een omgevingsvergunning. Als voorbeeld noemt de toelichting de behandeling van bezwaar- of beroep-schriften.*

*De inzet van menskracht en (financiële) middelen kunnen volgens de toelichting onderwerp zijn van afspraken tussen overheden onderling, bijvoorbeeld in de vorm van dienstverleningsovereenkomsten. De toelichting stelt dat dergelijke dienstverleningsovereenkomsten kunnen worden aangemerkt als overheidsopdrachten in de zin van het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) en de Europese Aanbestedingsrichtlijn (nr. 2004/18/EG). Voorts zet de toelichting uiteen dat voor overheidsopdrachten waarvan de geldelijke waarde de in de Europese Aanbestedingsrichtlijn (nr. 2004/18/EG) genoemde drempelwaarden overschrijdt, geen Europese aanbestedingsprocedure geldt wanneer de betrokken dienst wordt gegund aan een andere aanbestedende dienst ten behoeve waarvan een zogeheten alleenrecht is gevestigd.*

*De Raad merkt over de aanbestedingsrechtelijke regeling in het voorstel het volgende op. Uit de toelichting komt het beeld naar voren dat de werkzaamheden waarvoor de regeling een voorziening beoogt te bieden, een (inter-)bestuurlijk karakter hebben. Naast het in de toelichting genoemde voorbeeld*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008/08, 31 750, nr. 8, p. 4.

<sup>2</sup> Het bij koninklijke boodschap van 24 oktober 2008 ingediende voorstel van wet tot wijziging van diverse wetten op de beleidsterreinen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in verband met het herstellen van wetstechnische gebreken en leemten, alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard (31 750).

<sup>3</sup> Richtlijn nr. 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PbEG L 134).

<sup>4</sup> Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.1, onderdeel UU (nieuw artikel 7.5 Wabo).

*van de behandeling van bezwaar- en beroepschriften, vormt de nadruk op de ervaring met vergunningverlening, de bijzondere kennis van de lokale situatie, het lokale beleid en de lokale regelgeving hiervoor een aanwijzing. Het betreft aldus expertise die gebaseerd is op het inhoudelijk kunnen beoordelen of een vergunning kan worden verleend gelet op de toepasselijke wet- en regelgeving. Zo bezien is het de Raad niet duidelijk waarom de betrokken vormen van interbestuurlijke bijstandsverlening zouden moeten worden aangemerkt als economische activiteiten waarop de Europese en nationale wetgeving inzake aanbesteding van overheidsopdrachten van toepassing zijn. In zoverre bestaat twijfel over de noodzaak van de voorgestelde bepaling. Voor zover de voorgestelde bepaling echter mede ziet op werkzaamheden die wel een economisch karakter kunnen hebben, verdient het aanbeveling aan de hand van concrete voorbeelden in de toelichting te verduidelijken wat voor werkzaamheden het betreft. Gelet op artikel 18 van de Aanbestedingsrichtlijn (nr. 2004/18/EG) dient dan tevens te worden gemotiveerd hoeverre de mogelijk gemaakte vestiging van een alleenrecht verenigbaar is met het EG-Verdrag. De Raad adviseert in het licht van het voorgaande artikel 1.1, onderdeel UU (nieuw artikel 7.5 Wabo) nader te bezien.*

2. De Raad geeft kort gezegd aan dat hij twijfelt over de noodzaak van de invoering van het voorgestelde artikel 7.5 van de Wabo.

In reactie daarop kan het volgende worden opgemerkt. Het aanbestedingsrecht is van toepassing op overheidsopdrachten. Een overheidsopdracht is in de Europese aanbestedingsrichtlijn nr. 2004/18/EG (geïmplementeerd in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten) gedefinieerd als een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten is gesloten en die betrekking heeft op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten in de zin van de richtlijn. Met het begrip «bezwarende titel» wordt bedoeld dat de aanbestedende dienst een prijs betaalt of een andersoortige tegenprestatie verricht.

Opdrachten die aan de voorwaarden van de definitie van overheidsopdracht voldoen, vallen onder het toepassingsbereik van het aanbestedingsrecht. In jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (Scala-arrest, zaak C-399/98) is overwogen dat het feit dat overheidsopdrachten zien op de uitoefening van overheidsgezag, zich niet tegen het bestaan van het contractuele element in de definitie van overheidsopdracht verzet. Ook het feit dat twee aanbestedende diensten onderling contracteren, staat niet aan de toepassing van het aanbestedingsrecht in de weg (zie onder meer Auroux-arrest, zaak C-220/05).

Gezien het bovenstaande is het mijns inziens aannemelijk, maar kan in ieder geval niet worden uitgesloten dat de te sluiten dienstverleningsovereenkomsten, ook nu sprake is van interbestuurlijke bijstandsverlening, onder de werking van het aanbestedingsrecht vallen. Om die reden acht ik het aangewezen om het voorgestelde artikel 7.5 van de Wabo te handhaven.

De opmerkingen van de Raad over voorbeelden van werkzaamheden en de verenigbaarheid met het EG-Verdrag zijn in de memorie van toelichting verwerkt.

*3. Rechtsmachtverdeling in milieugeschillen*  
*Artikel 9.10, onderdeel KKK, uit hoofdstuk 9 van het voorstel voorziet in een aanpassing van artikel 20.1 Wet milieubeheer (Wm) aan het uitgangspunt van de Wabo dat beroepen met betrekking tot omgevingsvergunningen in twee instanties worden behandeld<sup>1</sup>. Deze aanpassing is vormgegeven als een vergroting van de uitzondering op de hoofdregel van de Wm dat beroepen in milieugeschillen in eerste en enige aanleg worden behandeld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De uitzondering wordt uitgebreid met ontheffingen als bedoeld in artikel 1.3 Wm (nieuw), besluiten over gelijkwaardige maatregelen voor inrichtingen als bedoeld in artikel 8.40a Wm en besluiten over maatwerkvoorschriften en afwijkende voorschriften als bedoeld in artikel 8.42 Wm.*

<sup>1</sup> Zie memorie van toelichting, Artikelsgewijs, artikel 9.10, onderdeel KKK.

*Met uitzondering van één categorie besluiten, worden door het voorstel alle besluiten die verband houden met inrichtingen in de zin van de Wm onderworpen aan rechterlijke toetsing in twee instanties. De uitzondering betreft de besluiten met betrekking tot handhaving van het bepaalde in algemene maatregelen van bestuur als bedoeld in artikel 8.40 Wm ten aanzien waarvan de Afdeling bestuursrechtspraak in eerste en enige aanleg bevoegd blijft. De toelichting gaat op de noodzaak van deze uitzondering niet in. Naar het oordeel van de Raad verdient het aanbeveling ook deze categorie besluiten op te nemen in de wijziging van artikel 20.1, eerste lid, Wm waardoor wordt voorzien in rechtspraak in twee instanties. Daarmee wordt de situatie vermeden dat beroepen inzake omgevingsvergunningen voor inrichtingen bij de rechtbank aanhangig moeten worden gemaakt, terwijl beroepen inzake handhavingsbesluiten betreffende (kleine) inrichtingen die onder een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 8.40 Wm vallen, rechtstreeks bij de Afdeling bestuursrechtspraak aanhangig moeten worden gemaakt. Bovendien is dit in lijn met de regeling die is getroffen voor geschillen over maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 8.42 Wm, welke bepaling eveneens betrekking heeft op inrichtingen onder het toepassingsbereik van algemene maatregelen van bestuur als bedoeld in artikel 8.40 Wm. De Raad adviseert het voorstel in deze zin aan te passen.*

3. Overeenkomstig het advies van de Raad is de in artikel 9.10, onderdeel KKK, van het wetsvoorstel opgenomen wijziging van artikel 20.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer (Wm) zodanig aangepast dat ook besluiten met betrekking tot de handhaving van het bepaalde bij of krachtens artikel 8.40 van de Wm aan een rechterlijke toetsing in twee instanties worden onderworpen. In verband daarmee is paragraaf 6.4 van het algemeen deel van de toelichting aangevuld.

#### *4. Aanvraag in strijd met bestemmingsplan*

*Artikel 9.14, onderdeel W, uit hoofdstuk 9 van het voorstel bepaalt dat hoofdstuk IV van de Woningwet vervalt. Daarmee vervalt onder meer artikel 46, derde lid, Woningwet. Ingevolge deze bepaling wordt een bouwvergunningaanvraag die in strijd is met onder meer een bestemmingsplan mede aangemerkt als een verzoek tot het verlenen van een zogenoemde binnenplanse, tijdelijke of buitenplanse ontheffing alsmede als een verzoek tot het nemen van een projectbesluit.*

*Het voorstel voorziet niet in de invoering in de Wabo van een met artikel 46, derde lid, Woningwet overeenstemmende bepaling. De toelichting stelt dat een dergelijke bepaling kan worden gemist omdat de verschillende toestemmingen in de omgevingsvergunning worden geïntegreerd<sup>1</sup>. De Wabo zal volstaan met artikel 2.10, vierde lid, dat bepaalt dat in afwijking van artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder c, een omgevingsvergunning kan worden verleend in de gevallen als bedoeld in artikel 2.12<sup>2</sup>. De Raad merkt hierover op dat de Wabo, anders dan de Woningwet, het bevoegd gezag niet verplicht te bezien of in afwijking van het bestemmingsplan toch een omgevingsvergunning kan worden verleend voor de bouwactiviteit. De toelichting gaat op dit verschil tussen de Wabo en de Woningwet niet in. Evenmin is toegelicht hoe het achterwege laten van een met artikel 46, derde lid, Woningwet overeenstemmende bepaling zich verhoudt met de aan de Wabo en het voorstel ten grondslag liggende bedoeling de lasten van de burger te verlichten en de gedachte dat deze met raadpleging van één gemeentelijk loket moet kunnen volstaan<sup>3</sup>. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te vullen.*

4. De Raad constateert dat artikel 46, derde lid, Woningwet (Ww) wordt geschrapt en niet op gelijke wijze in de Wabo terugkeert. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de redactie van de artikelen 2.7 en 2.10 van de Wabo aangepast en de memorie van toelichting aangevuld.

In de toelichting op artikel 1.1, onderdeel E, van het wetsvoorstel wordt beschreven dat de Wabo erop is gericht dat vergunningen voor zogenoemde «onlosmakelijk samenhangende» activiteiten tegelijk worden aangevraagd. Dit is geregeld in artikel 2.7 van de Wabo. Dit systeem geldt in beginsel ook voor gevallen als bedoeld in artikel 46, derde lid, van de Ww. Het gaat daarbij om bouwactiviteiten die in strijd zijn met de geldende planologische regelgeving

<sup>1</sup> Zie memorie van toelichting, Artikelsgewijs, artikel 9.14, onderdeel W, artikel 46.

<sup>2</sup> Artikel 2.12 van de Wabo, zoals deze bepaling komt te luiden na inwerkingtreding van het voorstel voor de Invoeringswet Wabo, luidt als volgt:

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening: 1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking, 2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of

3°. indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat;

b. indien de activiteit in strijd is met het exploitatieplan: met toepassing van de daarin opgenomen regels inzake afwijking;

c. indien de activiteit in strijd is met de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening: voor zover de betrokken regels afwijking daarvan toestaan;

d. indien de activiteit in strijd is met een voorbereidingsbesluit: met toepassing van de in het voorbereidingsbesluit opgenomen regels inzake afwijking.

2. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, kan de vergunning, voor zover zij betrekking heeft op een activiteit voor een bepaalde termijn, worden verleend, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de inhoud van de ruimtelijke onderbouwing, bedoeld in het eerste lid, onder a, onder 3°.

<sup>3</sup> Zie memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 1. Inleiding.

(veelal het bestemmingsplan). Onder het regime van de Wabo is daarbij sprake van activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, van die wet. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State is ervoor gekozen de onlosmakelijkheid tussen bouwen en planologisch strijdig gebruik in de Wabo strikter vorm te geven, vergelijkbaar zoals dat ook in de Woningwet reeds het geval was. In de eerste plaats komt dit tot uitdrukking in artikel 2.10, eerste lid, onderdeel c, waarin de planologische regelgeving een weigeringsgrond vormt voor een omgevingsvergunning voor de activiteit «bouwen». Het leidt er toe dat het bevoegd gezag een aanvraag voor de activiteit «bouwen» te allen tijde aan de geldende planologische regelgeving toetst. Indien daarbij geconstateerd wordt dat sprake is van strijd met die planologische regelgeving, geldt ingevolge artikel 2.10, tweede lid, van de Wabo, dat de aanvraag om te bouwen tevens wordt aangemerkt als een aanvraag voor een «planologisch strijdig gebruik» als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, van de Wabo. Dit is geregeld in artikel 1.1, onderdeel G, van het wetsvoorstel. De aanvraag om omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt in zo'n geval dus van rechtswege tevens een aanvraag om toe te staan dat wordt afgeweken van de geldende planologische regelgeving. Op die manier wordt de bestaande situatie op grond van artikel 46, derde lid, van de Woningwet materieel gecontinueerd. Dat geldt ook voor de jurisprudentie inzake de gevallen waarin de samenloop van «bouwen» en «planologisch strijdig gebruik» bij de vergunningverlening ten onrechte niet is onderkend. Ook dat aspect wordt in de memorie van toelichting nader beschreven.

#### *5. Artikel 6 Woningwet*

*Artikel 9.14, onderdeel G, uit hoofdstuk 9 van het voorstel voorziet in een nieuw artikel 6 Woningwet, bestaande uit twee leden. Artikel 9.15 regelt de samenloop tussen het voorstel en het voorstel van wet tot wijziging van de Woningwet (vereenvoudiging en herschikking grondslagen lagere regelgeving) en voorziet daartoe onder meer in een wijziging van artikel 9.14, onderdeel G. In artikel 6 Woningwet zoals dit in artikel 9.15, onderdeel 3, van het voorstel is voorzien, ontbreekt het tweede lid. De toelichting gaat niet in op de vraag waarom in het geval artikel 9.15 van toepassing is, het tweede lid van artikel 6 Woningwet kan worden gemist. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te vullen.*

5. De Raad constateert terecht dat in artikel 6 van de Woningwet, zoals dit was voorzien in artikel 9.15, onderdeel 3, van het wetsvoorstel een tweede lid ontbreekt. In relatie tot de tekst van artikel 6 van de Woningwet, zoals dit was voorzien in artikel 9.14, onderdeel G, van het wetsvoorstel, is op dit punt sprake geweest van een omissie.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de tekst van artikel 6 van de Woningwet in beide artikelen (thans vernummerd tot 9.15 en 9.16) aangescherpt en nader op elkaar afgestemd. Tot slot is ook de memorie van toelichting daarmee in overeenstemming gebracht.

#### *6. Afstemming met de Wet voorkeursrecht gemeenten*

*Het voorstel besteedt geen aandacht aan de gevolgen van het voorstel voor de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). De Raad wijst op de voorgestelde vervanging van het projectbesluit in de Wro<sup>1</sup> door de omgevingsvergunning in de Wabo, die moet leiden tot aanpassing van de Wvg<sup>2</sup>.*

*Het ontbreken van afstemming tussen de Wabo en de Wvg laat enkele onduidelijkheden bestaan. Zo is onduidelijk of wordt beoogd vestiging van het voorkeursrecht mogelijk te maken ten behoeve van een project waarvoor met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 3°, van de Wabo een omgevingsvergunning is verleend. Ook is onduidelijk of zo'n omgevingsvergunning zich er wel voor leent te worden gebruikt als grondslag voor het voorkeursrecht, nu zij volgens de toelichting niet als kaderstellend besluit kan worden aangemerkt<sup>3</sup>.*

*De Raad adviseert de Wvg aan te passen aan de voorgestelde wijzigingen van de Wro en in de toelichting in te gaan op de hiervoor genoemde onduidelijkheden.*

6. De Raad merkt terecht op dat het wetsvoorstel nog niet voorziet in aanpassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten. De Raad vraagt zich af of de omgevingsvergunning, waarbij voor een project afgeweken wordt van een

<sup>1</sup> Zie artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder f, alsmede de artikelen 3.10 tot en met 3.12, 3.27 en 3.29 Wro.

<sup>2</sup> Zie artikelen 1, 3, 5, 9, 9a en 25 Wvg.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.2.2, Wet ruimtelijke ordening, onderdeel Verhouding van ruimtelijke instrumenten na invoering van de Wabo.

bestemmingsplan, zich ervoor leent om gebruikt te worden als grondslag voor een voorkeursrecht. Bij de beantwoording van deze vraag gaat het er onder meer om welke meerwaarde de koppeling van het voorkeursrecht aan een vergunning heeft. Die lijkt zeer gering. Blijkens de vergunningaanvraag is er immers in die projectfase al een concreet initiatief tot realisatie van de door de gemeente gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Een voorkeursrecht van de gemeente tot verwerving van de grond is in zo'n geval noch nodig noch effectief. Om die reden kan de omgevingsvergunning worden gemist als grondslag voor de vestiging van een voorkeursrecht. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is het wetsvoorstel aangevuld met een aanpassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Ook de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

#### 7. ICT-voorziening

*De toelichting gaat in op de noodzaak van een zorgvuldige voorbereiding van de invoering van de Wabo<sup>1</sup>. Eén van de kernpunten voor de operationalisering van de Wabo betreft de voorbereiding van een landelijke gestandaardiseerde ICT-voorziening, het zogeheten Omgevingsloket online. Volgens de toelichting is toegezegd dat de ICT-voorziening zes maanden voor inwerkingtreding van de Wabo gereed en bruikbaar is, zodat het bevoegd gezag zijn organisatie hierop kan voorbereiden<sup>2</sup>.*

*De Raad deelt het standpunt dat de ICT-voorziening van cruciaal belang is voor het welslagen van de Wabo. Dit belang in aanmerking genomen, is het hem opgevallen dat de toelichting niet ingaat op de vraag of er voldoende garanties zijn dat het Omgevingsloket online op 1 januari 2010 bedrijfszeker kan worden ingevoerd. Met het oog op een bedrijfszekere invoering is niet alleen het tijdig gereedkomen van het Omgevingsloket online van belang, maar ook dat voldoende tijd kan worden gebruikt om gedegen met de ICT-voorziening «proef te draaien». Onduidelijk is of de gedane toezegging en de beoogde datum van inwerkingtreding van de Wabo voldoende tijd laten voor zo'n testfase. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen wat dit aspect van een zorgvuldig voorbereide invoering betreft.*

7. De landelijke ICT-voorziening dient op 1 januari 2010 bedrijfszeker te worden ingevoerd. Daartoe zijn naar mening van de Raad een tweetal randvoorwaarden van belang: de voorziening dient tijdig gereed te zijn en er dient voldoende tijd te zijn om gedegen met de ICT-voorziening «proef te draaien».

Omgevingsloket online zal in november 2009 bedrijfszeker gereed zijn. De volledige voorziening (dossiermodule, aanvraagformulier en vragenboom) is dan technisch getest door VROM en praktijkexperts vanuit diverse overheden hebben er zeer gedegen naar gekeken en hebben praktijktests uitgevoerd. Op dat moment is ook de noodzakelijke beheerorganisatie operationeel. Medio zomer zal het aanvraagformulier Omgevingsvergunning inclusief een uitgeschreven generiek werkproces (met instemming van VNG en IPO) beschikbaar zijn. Beide zijn nodig voor overheden om zich praktisch verder voor te bereiden op de invoering van de Wabo. Verder zal samen met provincies de ICT-voorziening worden beproefd. Ook zal met gemeenten de voorziening nader worden verkend en beproefd. In de eerste helft van 2010 zullen er vanuit de praktijk zeker nog aanpassingen worden gewenst. De beheerorganisatie zal hiertoe worden uitgerust. Half 2008 is de keuze gemaakt om het Omgevingsloket online voor een aantal bestaande vergunningen en meldingen eerder beschikbaar te stellen zodat overheden praktijkervaring kunnen opdoen met de ICT-voorziening. Deze versie van Omgevingsloket online is op 28 januari 2009 beschikbaar gesteld door VROM en wordt door overheden gebruikt om zich op ICT-gebied voor te bereiden op de komst van de Wabo. Een 40-tal gemeenten participeren hierin. Meer dan 300 gemeenten zijn inmiddels technisch en administratief aangesloten op de ICT-voorziening. Zij kunnen in een testomgeving ervaring opdoen met het op deze wijze werken met ICT. VROM richt zich erop voor de zomer alle overheden technisch en administratief aangesloten te hebben. Alle overheden hebben daarmee de kans om een half jaar voor de invoering van de Wabo met de nieuwe ICT-voorziening «proef te draaien» en medewerkers te laten wennen aan elektronische aanvragen. De Wabo-versie die in november

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5. Invoering Wabo.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5.2, ICT.

2009 beschikbaar komt, werkt technisch niet anders maar verschilt inhoudelijk (vragenboom, procedures, termijnen, samenwerking).

Om alle overheden Omgevingsloket online in gebruik te laten nemen, is op basis van de ervaringen in het eerste kwartaal van 2009 besloten dat de ondersteuning van VROM erop gericht zal zijn dat overheden zich richten op één eenvoudige wijze om het loket in gebruik te nemen. VROM biedt hierbij de nodige ondersteuning (onder meer door een omvangrijk opleidingstraject). In deze variant is het in gebruik nemen van het loket technisch gezien niet complex, aangezien geen gebruik hoeft te worden gemaakt van andere technologie dan die nu gangbaar is (e-mail, vergunningensystemen). Hiermee verwacht VROM dat invoering voor 1/1/2010 op ICT-gebied realistisch is. Op de technisch meer complexe variant kunnen overheden zich blijven richten, maar hiervoor moeten die overheden zelf voldoende expertise en capaciteit hebben.

#### *8. Financiële gevolgen voor gemeenten*

*Ingevolge artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet worden de kosten verbonden aan de uitvoering van medebewindstaken door het Rijk aan gemeenten vergoed en ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet wordt in de toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen zijn van een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten. Blijkens de financiële paragraaf in de memorie van toelichting is de hoogte van de gemeentelijke kosten die met de invoering van de Wabo verband houden, door Deloitte vastgesteld op 93 mln. euro<sup>1</sup>. Volgens de toelichting bedragen de direct toe te rekenen invoeringskosten voor de gemeenten echter 62 mln. Onduidelijk is waarom het bedrag van 31 mln. niet tot de direct toe te rekenen invoeringskosten voor gemeenten behoort. Gelet op artikel 2, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet adviseert de Raad de motivering van de hoogte van de financiële vergoeding in zoverre aan te vullen. Hij wijst erop dat deze motivering te meer noodzakelijk is gelet op de afspraken die de staatsecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten medio april in het kader van de maatregelen ter bestrijding van de economische crisis heeft gemaakt. De genoemde partijen zijn in dat verband overeengekomen dat aan de gemeenten voor de invoering van de Wabo een extra bedrag van 22 mln. wordt betaald<sup>2</sup>, zodat het verschil met de door Deloitte vastgestelde invoeringskosten thans 9 mln. bedraagt.*

8. De Raad vraagt een nadere onderbouwing van de financiële vergoeding voor gemeenten in verband met de kosten die direct zijn toe te rekenen aan de uitvoering van de Wabo.

Het onderzoeksrapport van Deloitte gaf aan dat invoering van de Wabo op basis van gegevens van een zestal ervaringsgemeenten rond de 93 miljoen zou kosten. Hierbij waren ook de kosten meegerekend die te maken hebben met een hoger ambitieniveau van gemeenten, uitmondend in extra of verdergaande dienstverleningsactiviteiten dan strikt nodig voor de uitvoering van de Wabo, het verwezenlijken van een cultuurverandering en het creëren van intern draagvlak en het wegwerken van achterstallig onderhoud. Daarnaast was de urenberekening gebaseerd op ervaringen van pioniersgemeenten. De uiteindelijke invoering zal efficiënter kunnen geschieden dan de ervaringsgemeenten aangeven, aangezien andere gemeenten van de opgedane kennis en ervaring gebruik kunnen maken.

Veel gemeenten zien de Wabo als onderdeel van een bredere ontwikkeling om zo de kwaliteit van dienstverlening naar hun burgers en bedrijven te verbeteren. Sommige gemeenten bieden al informatie voor burgers en bedrijven geïntegreerd aan. Ook wordt in de backoffice al veel samengewerkt. Dat betekent dat niet bij alle gemeenten geïnvesteerd hoeft te worden in cultuurveranderingen en het verkrijgen van intern draagvlak. Veel gemeenten hebben dat al onder hun eigen verantwoordelijkheid gedaan vanuit de bestuurlijke ambitie om een goede integrale frontoffice en backoffice te hebben. Veel pioniersgemeenten hebben al ervaring opgedaan met het werken volgens de uitgangspunten van de Wabo. Het Ministerie van VROM speelt hierbij een ondersteunende rol en bevordert via voorlichting en kennisuitwisseling dat andere gemeenten van die opgedane kennis en ervaring gebruik kunnen maken.

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6.2, Gevolgen voor gemeenten, provincies en Rijk.

<sup>2</sup> Zie hiervoor het persbericht van 17 april 2009, «Financiële zekerheid voor gemeenten, provincies en waterschappen», en het nieuwsbericht van 20 april 2009, «Nadere toelichting financieel akkoord Rijk en VNG», op de website van de VNG [www.vng.nl](http://www.vng.nl). Genoemd persbericht staat eveneens op de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl).



De VNG onderschrijft dat van de Wabo een brede stimulerende werking uitgaat om de dienstverlening aan burger en bedrijfsleven te verbeteren en cultuurveranderingen binnen de gemeenten tot stand te brengen. In een overleg van september 2008 hebben de VNG en het Ministerie van VROM afgesproken dat de direct toe te rekenen invoeringskosten voor de Wabo voor gemeenten € 62 miljoen zijn.

In 2008 is in het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen hiervoor vanuit het Rijk de volgende dekking aangegeven: 40 miljoen wordt uitgekeerd ten laste van de begroting van het Rijk in 2 fasen (2008 en 2009) en het verschil van 22 miljoen wordt via het accres 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. Het bedrag van 22 miljoen zal derhalve niet via het accres worden gedekt maar zal evenals de 40 miljoen rechtstreeks worden uitgekeerd aan gemeenten via het gemeentefonds. Gemeenten hebben reeds 15 miljoen in 2008 uitgekeerd gekregen via het gemeentefonds. De overige 47 miljoen zal worden uitgekeerd in 2009.

*9. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

9. De redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft onder het eerste tot en met het derde gedachtestreepje zijn overgenomen. De redactionele kanttekening die de Raad met betrekking tot artikel 9.14, onderdeel A, van het wetsvoorstel (thans vernummerd tot 9.15) in overweging geeft, is niet overgenomen. De kanttekening heeft betrekking op artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de Woningwet.

Uit hoofde van wetgevingssystematiek is het wenselijk om in dat artikelonderdeel van de Woningwet en in artikel 1.1, eerste lid, van de Wabo dezelfde definitie van het begrip «bouwen» te hanteren. Door toevoeging aan de definitie in de Woningwet van de zinsnede «van een bouwwerk», zoals door de Raad voorgesteld, zou een verschil tussen beide definities ontstaan.

Voor deze toevoeging aan de definitie bestaat ook geen noodzaak, nu de zinsnede «van een bouwwerk» is toegevoegd aan die bepalingen van de Woningwet waar het «bouwen» nader op het bouwen van een bouwwerk dient te worden toegespitst aan die bepalingen. Dit doet zich overigens slechts bij een beperkt aantal artikelen voor. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in artikel 9.15, onderdelen J en K, van het wetsvoorstel met betrekking tot de artikelen 7b en 8 van de Woningwet.

Bij dit nader rapport wordt tevens een wijziging doorgevoerd die voortvloeit uit de voorlichting die de Raad overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State heeft uitgebracht. Het betreft voorlichting nr. W08.09.0005/IV die is gevoegd bij de brief van de Vice-president van de Raad van State van 12 maart 2009. Deze voorlichting heeft betrekking op de eisen die voortvloeien uit de betrokken Europese en internationale regelgeving met betrekking tot de omvang van de kring van inspraakgerechtigden.

De Raad heeft de omvang van de kring van inspraakgerechtigden beoordeeld aan de hand van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus en de «Implementation Guide» van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties<sup>1</sup>. Aangezien de Europese Gemeenschap partij is bij dit verdrag en Europese richtlijnen dus met het verdrag in overeenstemming dienen te zijn, konden die richtlijnen in de reactie verder achterwege blijven. Artikel 6 van het verdrag verplicht onder meer tot het voorzien in inspraakprocedures die het publiek de mogelijkheid bieden schriftelijk of, indien van toepassing, tijdens een hoorzitting of onderzoek, alle opmerkingen, informatie, analyses of meningen naar voren te brengen die het relevant acht voor de voorgestelde activiteit. De Raad acht de conclusie gerechtvaardigd, dat artikel 6 van het verdrag verplicht tot het bieden van inspraakgelegenheid aan een ruimere kring dan die van belanghebbenden als bedoeld in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat de bedoeling van dat laatste artikel te buiten om het begrip belanghebbende zo ruim uit te leggen, dat daaronder «het publiek» als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag van Aarhus kan worden verstaan. De Raad concludeert daarom dat in de dagelijkse bestuurspraktijk in die gevallen «eenieder» de gelegenheid moet hebben om van inspraakgelegenheden

<sup>1</sup> The Aarhus Convention: An Implementation Guide, United Nations Publication, Sales No. E.00.II.E.3, ISBN 92-1-116745-0.

gebruik te maken. Met de voorgestelde wijziging van artikel 3.12 van de Wabo wordt aan de conclusie van de Raad gevolg gegeven.

Een voordeel van de verbreding van de kring van inspraakgerechtigden tot «eenieder» is dat het bevoegd gezag bij de behandeling van zienswijzen niet hoeft na te gaan of de indiener van de zienswijze wel belanghebbende is. Deze beoordeling zou kunnen leiden tot een toename van het aantal beroepen tegen besluiten omtrent vergunningen en verlenging van de duur van finale besluitvorming, omdat de indiener van een zienswijze die het niet eens is met het oordeel van het bevoegd gezag dat hij geen belanghebbende is, deze beoordeling bij de bestuursrechter kan aanvechten. Een uniforme procedure bevordert de kenbaarheid voor alle betrokkenen. Voorts sluit dit ook aan bij het rapport van de «Commissie Elverding» en de (spoed)wetgeving rondom infrastructuur. In de (spoed)wetgeving voor infrastructuurprojecten die recentelijk door het parlement is geaccordeerd is eveneens sprake van inspraak voor «eenieder».

Evenals in het Verdrag van Aarhus het geval is, dient de inspraakfase te worden onderscheiden van de beroepsfase. De kring van beroepsgerechtigden blijft beperkt tot belanghebbenden, overeenkomstig de hoofdregel van artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele andere wijzigingen door te voeren die voor een goede in- of uitvoering van de wet noodzakelijk zijn. Deze worden hieronder kort uiteengezet. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

Artikel 2.29, eerste lid, onder a, van de Wabo is zodanig aangepast dat een vvgb-orgaan een verzoek kan doen om wijziging en intrekking van de omgevingsvergunning voor zover die vergunning betrekking heeft op activiteiten waarvoor een verklaring is gegeven. Gebleken is dat het niet nodig is om de gevallen waarin een dergelijk verzoek kan worden gedaan bij wet of algemene maatregel van bestuur nader te bepalen.

In het derde lid van artikel 3.9 van de Wabo is tevens een mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur daarbij aangewezen categorieën gevallen van toepassing van die paragraaf uit te zonderen wegens strijdigheid met Europees recht.

Vooralsnog is het niet nodig met betrekking tot de toestemmingen die ingevolge de Wabo in de omgevingsvergunning integreren, van deze uitzonderingsmogelijkheid gebruik te maken.

Het is echter niet uitgesloten dat in de toekomst andere toestemmingen in de omgevingsvergunning zullen worden geïntegreerd waarbij toepassing van de *lex silencio positivo* (LSP) wel tot de hiervoor bedoelde strijdigheid zou leiden. Om die reden wordt het nodig geacht deze uitzonderingsmogelijkheid op te nemen.

Artikel 3.10, vierde lid, van de Wabo is aangepast in verband met artikel 28<sup>1</sup> van het wetsvoorstel Dienstenwet<sup>2</sup>. Tot de omgevingsvergunningen die worden voorbereid met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Wabo, behoren vergunningen met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten die onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn vallen. Hieronder vallen in ieder geval de omgevingsvergunningen voor het oprichten, veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk. In het hiervoor genoemde artikel 28 wordt de LSP van toepassing verklaard op aanvragen van zodanige vergunningen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Indien de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Wabo van toepassing is, verzet de bescherming van de belangen van derden zich tegen toepassing van de LSP. Om die reden wordt het vierde lid van artikel 3.10 van de Wabo zodanig gewijzigd dat in die gevallen de LSP niet van toepassing zal zijn.

In verband met de Wet van 14 februari 2009 tot wijziging van de Wet milieubeheer en enkele andere wetten met het oog op integratie van verplichtingen op het terrein van milieuverslaglegging (Stb. 109) zijn de onderdelen Z en AA van artikel 9.10 vervallen en is in dat artikel een wijziging van artikel 12.20a, eerste lid, van de Wet milieubeheer ingevoegd.

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2008/09, 31 579, A.

<sup>2</sup> Het bij koninklijk besluit van 5 september 2008 aangeboden voorstel van wet tot implementatie van Europese regelgeving betreffende het verkeer van diensten op de interne markt (Dienstenwet) (31 579).

Verder is het wetsvoorstel afgestemd op het voorstel voor de hierboven, onder punt 1, aangehaalde VROM-brede reparatiewet.  
Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op een aantal punten technisch en redactioneel te verbeteren.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. M. Cramer

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no. W08.09.0062/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

- In artikel 5.4, onderdeel 2 (wijziging artikel 1a, onderdeel 2°, WED), de opsomming van bepalingen met betrekking tot de Nbw 1998 afstemmen met artikel III van de wet van 29 december 2008 houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken (Stb. 2009, 18)
- In artikel 9.3, onderdelen C, E, en F (wijziging Kernenergiewet) de voorgestelde verwijzingen naar paragraaf 8.1.3.3 Wm schrappen. Deze paragraaf is vervallen bij wet van 24 oktober 2008 tot wijziging van de Wet milieubeheer (enkele wijzigingen betreffende afvalstoffen) (Stb. 2008, 478).
- Artikel 9.10, onderdeel KKK, ten derde (wijziging artikel 20.1, derde lid, Wm), zodanig herformuleren dat handhavingsbesluiten inzake de Wabo zelf niet in eerste aanleg bij de Afdeling beroepbaar worden.
- In artikel 9.14, onderdeel A (wijziging artikel 1, eerste lid, onderdeel a), in de begripsomschrijving van «bouwen» na «veranderen of vergroten» toevoegen: van een bouwwerk. Niet kan worden volstaan met de begripsomschrijving uit artikel 1.1, eerste lid, Wabo, omdat de Woningwet, anders dan de genoemde bepaling uit de Wabo, niet verwijst naar artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo waarin «van een bouwwerk» is vermeld.