VASTGOED JOURNAAL

De Wabo, hoe nu verder?

25-02-2011 14:46

Sinds 1 oktober 2010 is de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) van kracht. Hiermee is de omgevingsvergunning geïntroduceerd en kwamen de bouwvergunning, kapvergunning, milieuvergunning en nog ruim twintig andere vergunningstelsels te vervallen. Wat betekent dit? Wordt het makkelijker? Nee, maar er zijn wel veel mogelijkheden met grote verschillen.

De afgelopen twee jaar zijn er diverse wetswijzigingen en nieuwe wetten op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling tot stand gekomen. Hierdoor is het niet eenvoudig om te zien wat nu de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn. Toch is dit van groot belang, omdat het kiezen van de juiste procedure grote vertraging en teleurstellingen kan voorkomen. Ook voor gemeenten is het nieuw, waardoor het ook voor ambtenaren moeilijk is om het hele speelveld te overzien.

Praktijkvoorbeeld
Laten we de volgende casus nemen: op een locatie in de stad moet een voormalig kantoorgebouw gesloopt worden (in deze tijd is een dergelijk gebouw immers lastig te exploiteren) en is het de bedoeling dat daar twaalf riante vrijstaande woningen voor terugkomen. Hoe pakt u dit aan?

In de eerste plaats is het van belang na te gaan welke activiteiten verricht moeten worden, en welke vergunningen daarvoor nodig zijn. Dit betreft in deze casus in elk geval het slopen en bouwen. Vaak zal zo'n grote verandering ook in strijd zijn met het bestemmingsplan. Voor de casus neem ik als uitgangspunt dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan, er ook nog wat bomen gekapt moeten worden en een in-/uitrit nodig is. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden van de concrete situatie kunnen er nog meer activiteiten spelen, maar voor deze casus laat ik het hier bij. Als de activiteiten die aan de orde zijn in kaart zijn gebracht, ontstaan belangrijke keuzemogelijkheden met grote verschillen. Grofweg zijn er de volgende mogelijkheden: 1. één omgevingsvergunning voor alle activiteiten (inclusief de strijdigheid met het bestemmingsplan), 2. een bestemmingsplan gevolgd door een omgevingsvergunning (exclusief de strijdigheid met het bestemmingsplan), 3. een bestemmingsplan gecoördineerd met een omgevingsvergunning en 4. een projectuitvoeringsbesluit. Om de meest geschikte procedure te kunnen kiezen, moet goed worden nagedacht over de volgende twee hoofdvragen.

Twee belangrijke vragen
De eerste hoofdvraag is: wenst u in één keer alles vergund te hebben? Hoewel het uitgangspunt van de Wabo is dat één omgevingsvergunning voor alle activiteiten verleend wordt (zij het dat hier enkele uitzonderingen op zijn), blijkt in de praktijk dat het niet altijd gewenst is om voor alle activiteiten in één keer een vergunning aan te vragen. Dit zal namelijk veel kosten met zich brengen. Wanneer niet duidelijk is of het project de eindstreep zal halen, kan het gewenst zijn om niet op voorhand veel geld in allerlei stukken ten behoeve van de benodigde procedures te steken. Een andere reden kan zijn dat u een gedeelte van het project al wilt uitvoeren (zoals het kappen van bomen), omdat dit buiten het broedseizoen moet gebeuren, terwijl de bouwplannen nog verder uitgewerkt moeten worden. Daarnaast kunnen ook fiscale aspecten spelen en kan het ook gewenst zijn om de procedures te beïnvloeden door al dan niet één aanvraag voor alle activiteiten in te dienen.

De tweede belangrijke vraag is: wilt u en kunt u bouwen zodra u de vergunningen heeft, of pas als de vergunningen onherroepelijk zijn? De laatste tijd is een tendens waarneembaar dat steeds vaker pas gebouwd wordt nadat de benodigde vergunningen onherroepelijk zijn, hetgeen meestal verband houdt met de financieringsbereidheid van banken. Aan de hand van deze hoofdvragen kan een keuze gemaakt worden

tussen de verschillende procedures (I, II, III of IV) die doorlopen kunnen worden.

I Omgevingsvergunning
De eerste mogelijkheid is de omgevingsvergunning. Het is mogelijk om één omgevingsvergunning aan te vragen voor alle activiteiten uit de hiervoor beschreven casus. Dit is ook precies de kern van de Wabo. Daarbij is van belang dat de toetsingskaders voor de te onderscheiden activiteiten (bouwen, slopen, gebruik in strijd met het bestemmingsplan) niet of nagenoeg niet veranderd zijn, maar de procedures wel. Zo kent de Wabo een reguliere procedure (in beginsel acht weken) en een uitgebreide procedure (in beginsel zes maanden). In de beschreven casus zal de uitgebreide procedure van toepassing zijn. De Wabo maakt het mogelijk om te kiezen voor een gefaseerde omgevingsvergunning of deelvergunningen.

Hier kleven echter beperkingen en gevolgen aan. Het gaat het bestek van dit artikel te buiten om deze allemaal te benoemen, maar een belangrijke beperking van de deelvergunning is in elk geval dat die alleen mogelijk is als de activiteiten niet onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Slopen en bouwen zijn dat bijvoorbeeld niet. Gebruik in strijd met het bestemmingsplan en bouwen volgens de wetgever wel. De Wabo voorziet met de mogelijkheid tot fasering en deelvergunningen in de nodige flexibiliteit. De procedures voor de verlening van de omgevingsvergunning zijn ook betrekkelijk kort. Tegen de omgevingsvergunning staat (als de uitgebreide procedure is gevolgd) beroep bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de Raad van State open.

II Bestemmingsplan gevolgd door omgevingsvergunning
Een tweede mogelijkheid betreft het eerst doorlopen van een bestemmingsplanprocedure en het vervolgens voor de overige activiteiten aanvragen van een omgevingsvergunning. Als het ware wordt dan de strijdigheid met het bestemmingsplan uit de omgevingsvergunningaanvraag gehaald door deze eerst in een bestemmingsplanprocedure mogelijk te maken. Het voordeel hiervan is dat in het bestemmingsplan een veel ruimere regeling opgenomen kan worden. Dit kan nuttig zijn voor eventuele latere wijzigingen en verbouwingen. Een bijkomend voordeel is dat in de meeste gevallen de grootste risico's zitten in de planologische procedure. In deze variant wordt daarover eerst duidelijkheid verkregen, voordat de omgevingsvergunning wordt aangevraagd.

Nu tegen het bestemmingsplan rechtstreeks beroep bij de Raad van State openstaat, in plaats van beroep en hoger beroep zoals voor de omgevingsvergunning, ontstaat in die fase een aanzienlijke tijdsbesparing van minimaal een half jaar. Het nadeel van deze variant is wel dat er minimaal twee procedures doorlopen moeten worden. Eerst de bestemmingsplanprocedure die - gelet op het feit dat de gemeenteraad het bevoegd gezag is en de wet niet de gehele procedure heeft ingekaderd - een lange voorbereidingsprocedure kan zijn. Vervolgens dient dan nog een omgevingsvergunning, die al dan niet gefaseerd of door middel van deelvergunningen verleend kan worden, doorlopen te worden. Wat betreft het bestemmingsplan is nog een aandachtspunt om te proberen het bestemmingsplan te beperken tot deze locatie in plaats van een veel groter gebied. In het laatste geval zal de procedure aanzienlijk langer duren, omdat dan meer onderzoeken nodig zijn.

III Coördinatie bestemmingsplan en omgevingsvergunning
Een variant op de hiervoor beschreven procedure is om het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning tegelijkertijd en gecoördineerd te doorlopen. Het gevolg hiervan is echter dat zowel tegen het bestemmingsplan als tegen de omgevingsvergunning rechtstreeks beroep bij de Raad van State open staat. Voor de omgevingsvergunning hoeft dan niet eerst beroep bij de rechtbank te worden ingediend en vervolgens hoger beroep bij de Raad van State. Bovendien wordt ten opzichte van de beschreven variant ook in de voorbereiding tijd bespaard, omdat de procedures gelijktijdig doorlopen worden.

Deze coördinatie is echter alleen mogelijk indien de gemeenteraad dat voor dit concrete project, of voor categorieën van gevallen waar ook het betreffende project onder valt, heeft bepaald. De gemeenteraad moet

dan tevens aangeven welke besluiten gecoördineerd kunnen worden. U bent derhalve afhankelijk van de gemeenteraad en het feit dat deze hier wellicht nog een besluit over moet nemen kan ook tot tijdverlies leiden.

IV Projectuitvoeringsbesluit
Een variant op de omgevingsvergunning is het projectuitvoeringsbesluit. Dit is een nieuwe procedure die in de Crisis- en herstelwet is opgenomen, die mogelijk is voor een project dat in hoofdzaak bestaat uit twaalf of meer woningen. Het projectuitvoeringsbesluit vervangt de voor deze casus benodigde vergunningen. Een nadeel is dat de gemeenteraad het bevoegde gezag is en niet, zoals bij de omgevingsvergunning in de regel het geval zal zijn, het college van burgemeester en wethouders. Daarmee zal de voorbereiding van deze procedure vaak meer tijd kosten, gelet op het vergaderschema van de meeste gemeenteraden. Voordeel van deze procedure ten opzichte van de omgevingsvergunning is echter wel dat rechtstreeks beroep open staat bij de Raad van State.

Uit het voorgaande blijkt dat er vele mogelijkheden zijn. Als u snel een vergunning wilt voor een concreet project, en niet bang bent voor bezwaren van omwonenden of belangenorganisaties, dan zal in de meeste gevallen de omgevingsvergunning het snelst zijn. Wilt u absolute zekerheid voordat u gaat bouwen, dan is het van belang ook te kijken naar de beroepsprocedure(s) en kan het verkieselijk zijn een coördinatieprocedure te volgen. Daar heeft u dan wel de medewerking van de gemeenteraad voor nodig. Gelet op het feit dat deze coördinatiemogelijkheid zeker niet overal bekend is, zal mogelijk de nodige overredingskracht nodig zijn om deze procedure te doorlopen.

Wilt u zo veel mogelijk ruimte en wilt u de kosten spreiden, dan is de variant van het eerst doorlopen van een bestemmingsplan en vervolgens een al dan niet gefaseerde of in deelvergunningen opgesplitste omgevingsvergunning een goede keuze.

Er zijn dus vele wegen die naar Rome leiden, maar wel met grote verschillen. Wordt het makkelijker? Vermoedelijk niet, maar met het kiezen van de juiste procedure kan wel veel tijd, procedureleed en geld bespaard worden. Het is dan ook van groot belang om hierover voorafgaand aan een aanvraag om een vergunning goed na te denken en u (zo nodig) te laten adviseren.

Rudi Minkhorst is advocaat en specialist ruimtelijke ordening bij Poelmann van den Broek advocaten in Nijmegen r.minkhorst@poelmannvandenbroek.nl. Vanuit ons cluster Vastgoed adviseren we u over alles wat u op het juridische vastgoedpad tegenkomt. We mogen architecten, aannemers, projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties, overheden, makelaars, vastgoedbedrijven en beleggingsfondsen tot onze klanten rekenen. Ook voor u maken we het graag in orde. Kijk voor meer informatie op www.poelmannvandenbroek.nl.