

# Hoofdlijnen omgevingsrecht

Tweede, geheel herziene druk



# Hoofdlijnen omgevingsrecht

Tweede, geheel herziene druk

Ronald de Waard

Bart Oortwijn



Berghauser Pont Publishing  
Postbus 14580  
1001 LB Amsterdam  
www.berghauserpont.nl  
Omslagontwerp: Rosanna Zito, Zedline.  
2<sup>e</sup>, geheel herziene druk 2016  
ISBN: 9789491930508  
NUR: 823



© 2015 Berghauser Pont Publishing

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

# Voorwoord

Al sinds een groot aantal jaren geven wij cursussen aan gemeenteambtenaren op allerlei terreinen die sinds 2010 onder de noemer omgevingsrecht vallen. Tijdens het geven van deze cursussen en gedurende het werk als interim-manager bleek herhaaldelijk de beperkte ‘grensoverschrijdende’ kennis van de verschillende vakdisciplines bij de medewerkers.

Met de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is basiskennis van de verschillende vakgebieden, inclusief kennis van de hoofdlijnen en consequenties van de regelgeving, een vereiste voor elke ambtenaar die vakmatig met het omgevingsrecht te maken krijgt. Dit boek is geschreven als overzichtswerk voor de dagelijkse praktijk en als introductie op het vakgebied omgevingsrecht.

Het bieden van een overzicht van dit brede vakgebied noodzaakt tot het maken van keuzes. Een eerste selectie daarbij is om de uitleg te beperken tot de in de dagelijkse praktijk veel voorkomende situaties en geen of weinig aandacht te besteden aan de regels betreffende uitzonderingen. Een tweede keuze doelt op een accentuering van onderwerpen die tijdens cursussen, studiedagen en beleidsadvisering in de afgelopen jaren veel vragen hebben opgeroepen.

In deze tweede druk zijn alle wijzigingen in de Wabo uit 2014 verwerkt. Met name de paragrafen die de vergunningvrije bouw bespreken, zijn aangepast aan de nieuwe regeling. Ook is hoofdstuk 12 geactualiseerd. Het wetsontwerp over de Omgevingswet is aangenomen door de Tweede Kamer. De tekst is gebaseerd op het wetsontwerp zoals dat aan de Eerste Kamer is aangeboden. Daarnaast is op een aantal plaatsen actuele jurisprudentie verwerkt in de tekst.

Met dit boek willen wij een duidelijk en toegankelijk beeld schetsen van het brede terrein van het omgevingsrecht. Voor vragen kunt u ons bereiken via LinkedIn. Bijdragen en aanvullingen op de tekst zijn natuurlijk nog steeds van harte welkom

*Ronald de Waard  
Bart Oortwijn  
Januari 2016*



# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>V</b>
<b>1 Inleiding en verantwoording</b>	<b>1</b>
1.1 Inleiding.....	1
1.2 Doel van het boek .....	1
1.3 Opbouw van het boek .....	2
1.4 Verantwoording van de opzet.....	4
<b>2 Bestuursrechtelijke uitgangspunten</b>	<b>7</b>
2.1 Inleiding.....	7
2.2 Onderscheid tussen publiekrecht en privaatrecht .....	8
2.3 Feitelijke handelingen en rechtshandelingen.....	9
2.4 Besluiten en beschikkingen.....	10
2.5 Aanvraag van een beschikking.....	12
2.6 Het voorbereiden van een beschikking.....	14
2.6.1 Algemeen .....	14
2.6.2 Afdeling 3.4 Awb, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV).....	15
2.6.3 Beslistermijnen .....	16
2.6.3.1 Algemeen .....	16
2.6.3.2 Dwangsom bij niet tijdig beslissen .....	17
2.6.3.3 Positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen .....	19
2.6.3.4 Samenhangende besluiten .....	20
2.7 Inhoudelijke vereisten.....	21
2.7.1 Algemeen .....	21
2.7.2 Détournement de pouvoir .....	21
2.7.3 Kennelijke onredelijkheid (willekeur).....	21
2.7.4 Gelijkheid en precedentwerking .....	22
2.7.5 Motivering .....	22
2.8 Rechtsbescherming .....	23
2.8.1 Algemeen .....	23
2.8.2 Bezwaar .....	23
2.8.2.1 Algemeen .....	23
2.8.2.2 Belanghebbende onder de Wabo .....	26
2.8.3 Beroep.....	27
2.8.3.1 Algemeen .....	27
2.8.3.2 Tussenuitspraak.....	28
2.8.4 Hoger beroep .....	29
2.8.5 Verzoek om voorlopige voorziening .....	30
2.9 Jurisprudentie.....	30
2.10 Slotopmerkingen .....	31

<b>3</b>	<b>Vergunningverlening onder de Wabo</b>	<b>33</b>
3.1	Inleiding.....	33
3.2	Wat valt eronder? .....	34
3.2.1	Algemeen .....	34
3.2.2	Deelprojecten en onlosmakelijkheid.....	36
3.2.2.1	Algemeen .....	36
3.2.2.2	Actualiteiten onlosmakelijkheid .....	38
3.2.3	Gefaseerde vergunning.....	38
3.3	Wie is bevoegd gezag? .....	39
3.3.1	Inleiding.....	39
3.3.2	Gedeputeerde Staten en ministers als bevoegd gezag.....	40
3.4	De aanvraag en de ontvankelijkheid .....	41
3.4.1	Inleiding.....	41
3.4.2	Vooroverleg.....	43
3.5	Integrale beoordeling .....	45
3.6	Vorbereiding van de vergunning .....	46
3.6.1	Inleiding.....	46
3.6.2	De reguliere voorbereidingsprocedure .....	47
3.6.3	De uitgebreide voorbereidingsprocedure .....	48
3.7	Adviseurs en verklaring van geen bedenkingen .....	50
3.7.1	Inleiding.....	50
3.7.2	Adviezen en adviseurs.....	50
3.7.3	De verklaring van geen bedenkingen .....	52
3.8	Inhoud van de vergunning.....	54
3.8.1	Algemeen .....	54
3.8.2	Aflopende en voortdurende activiteiten .....	55
3.9	In werking treden van de vergunning .....	55
3.9.1	Algemeen .....	55
3.9.2	Bijzonderheden bij het in werking treden.....	56
3.10	Rechtsbescherming .....	58
<b>4</b>	<b>Ruimtelijke ordening</b>	<b>59</b>
4.1	Inleiding.....	59
4.2	Ruimtelijke ordening in Nederland 1960-2008.....	59
4.3	Ruimtelijke ordening onder de Wro .....	61
4.4	Structuurvisies .....	62
4.4.1	Inleiding.....	62
4.4.2	Strekking en inhoud van de gemeentelijke structuurvisie.....	62
4.4.3	Vorbereiding van de structuurvisie.....	63
4.5	Het bestemmingsplan.....	64
4.5.1	Algemeen .....	64
4.5.2	Aanhouding .....	68
4.5.3	Periodieke herziening van bestemmingsplannen.....	68
4.5.4	Inhoud van het bestemmingsplan .....	69
4.5.4.1	Inleiding.....	69
4.5.4.2	De verbeelding van het plan .....	69



4.5.4.3	De bestemmingsplanregels .....	71
4.5.4.4	De bestemmingsplantoelichting .....	77
4.6	Grondexploitatie.....	78
4.7	Buitenplanse afwijkingen.....	79
4.7.1	Inleiding.....	79
4.7.2	Kleine afwijkingen.....	80
4.7.3	De projectafwijking .....	83
4.8	Digitalisering .....	84
4.9	Slotopmerking .....	85

## **5 Overige ruimtelijke regelgeving 87**

5.1	Inleiding.....	87
5.2	Externe veiligheid.....	87
5.2.1	Algemeen .....	87
5.2.2	Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) .....	88
5.2.3	Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt) .....	90
5.3	Milieueffectrapportage .....	91
5.3.1	Algemeen .....	91
5.3.2	Procedure MER.....	92
5.4	Geluidhinder .....	93
5.4.1	Inleiding.....	93
5.4.2	Voorkeursgrenswaarden en Besluit hogere waarden .....	93
5.4.3	Geluid in het bestemmingsplan .....	94
5.4.4	Ontwikkelingen in de regelgeving voor geluid .....	95
5.5	Luchtkwaliteit .....	95
5.5.1	Algemeen .....	95
5.5.2	Luchtkwaliteit en ruimtelijke besluitvorming.....	96
5.6	Natuurbeschermingswet .....	97
5.6.1	Algemeen .....	97
5.6.2	Natuurbeschermingswet en Wabo .....	99
5.7	Flora- en faunawet.....	99
5.7.1	Algemeen .....	99
5.7.2	Flora- en faunawet en Wabo .....	101
5.8	Waterwet .....	102
5.8.1	Algemeen .....	102
5.8.2	De Waterwet en de Wabo.....	104

## **6 De bouwregelgeving 105**

6.1	Inleiding.....	105
6.2	Het vergunningstelsel .....	105
6.3	Vergunningvrije bouwwerken .....	106
6.3.1	Inleiding.....	106
6.3.2	Begrippen en meetregels .....	106
6.3.3	Bouw en planologische afwijking vergunningvrij.....	113
6.3.4	Bouw vergunningvrij .....	121
6.4	De omgevingsvergunning bouw .....	123
6.4.1	Inleiding.....	123

6.4.2	De aanvraag .....	124
6.4.3	De toets aan het Bouwbesluit 2012.....	125
6.4.3.1	Algemeen .....	125
6.4.3.2	Toetsingsprotocollen.....	128
6.4.3.3	Private kwaliteitsborging.....	129
6.4.4	De bouwverordening .....	130
6.4.4.1	Algemeen .....	130
6.4.4.2	De sloopmelding op grond van het Bouwbesluit 2012.....	131
6.4.5	De planologische toets .....	134
6.4.6	Welstandstoets .....	134
6.4.7	Tijdelijke en seizoensgebonden bouwwerken .....	135
6.4.7.1	Algemeen .....	135
6.4.7.2	Tijdelijke bouwwerken .....	135
6.4.7.3	Seizoensgebonden bouwwerken .....	136

## **7 Monumenten en archeologie 137**

7.1	Inleiding.....	137
7.2	De monumentenwetgeving.....	137
7.2.1	Algemeen .....	137
7.2.2	Rijksmonumenten .....	138
7.2.2.1	Algemeen .....	138
7.2.2.2	De omgevingsvergunning voor rijksmonumenten.....	139
7.2.2.3	Rijksmonumenten en vergunningvrij .....	140
7.2.3	Beschermde stads- en dorpsgezichten .....	140
7.2.3.1	Algemeen .....	140
7.2.3.2	Het beschermde stads- en dorpsgezicht en vergunningvrije bouw ...	142
7.2.4	Archeologie .....	142
7.2.4.1	Inleiding.....	142
7.2.4.2	Wettelijk beschermde terreinen .....	145
7.2.4.3	Niet wettelijk beschermde terreinen .....	145
7.2.4.4	Opgravingsvergunning .....	147
7.3	Provinciale en gemeentelijke monumenten.....	147
7.4	Crisis- en herstelwet en de erfgoedzorg .....	148
7.5	Nieuwe Erfgoedwet .....	149

## **8 Brandveiligheid 151**

8.1	Inleiding.....	151
8.2	Wat vooraf ging.....	151
8.3	Vergunning of melding brandveilig gebruik.....	152
8.3.1	Inleiding.....	152
8.3.2	Vergunning voor brandveilig gebruik.....	153
8.3.3	Melding brandveilig gebruik .....	153
8.3.4	Gelijkwaardigheid .....	155
8.4	Direct werkende regels hoofdstuk 6 en 7 Bouwbesluit .....	156
8.4.1	Inleiding.....	156
8.4.2	Algemene regels.....	156

<b>9</b>	<b>Milieuregelgeving</b>	<b>165</b>
9.1	Inleiding.....	165
9.2	Korte geschiedenis van de milieuregelgeving.....	165
9.3	Milieuwetgeving en Europa.....	167
9.4	Overzicht milieuregelgeving .....	168
9.5	Milieuregels voor bedrijven .....	170
9.5.1	Inleiding.....	170
9.5.2	Inrichting.....	171
9.5.2.1	Algemeen .....	171
9.5.2.2	Aanwijzing vergunningplichtige inrichtingen .....	173
9.5.3	Omgevingsvergunning milieu .....	174
9.5.4	Omgevingsvergunning beperkte milieutoets.....	178
9.6	Algemene regels.....	178
9.6.1	Algemeen .....	178
9.6.2	De milieumelding.....	180
9.6.3	Voorschriften .....	181
9.6.3.1	Algemeen .....	181
9.6.3.2	Maatwerkvoorschriften.....	183
9.7	Toekomst van milieuregels voor bedrijven .....	184
<b>10</b>	<b>Algemene plaatselijke verordening</b>	<b>185</b>
10.1	Inleiding.....	185
10.2	Achtergrond en opzet APV .....	185
10.2.1	Inleiding.....	185
10.2.2	Regelgevende bevoegdheid en begrenzingen.....	185
10.2.3	Dienstenrichtlijn .....	186
10.2.4	Deregulering .....	187
10.2.5	Privaatrecht.....	188
10.2.6	Bevoegde bestuursorganen .....	189
10.2.7	Vergunning, vrijstelling, ontheffing of melding .....	189
10.3	Relatie Wabo en APV .....	190
10.3.1	Algemeen .....	190
10.3.2	Verplichte integratie in de omgevingsvergunning.....	190
10.3.3	Facultatieve integratie in de omgevingsvergunning .....	194
10.4	Overige onderwerpen van de APV .....	194
10.4.1	Inleiding.....	194
10.4.2	Algemeen .....	196
10.4.3	Evenementenvergunning .....	196
10.4.4	Horeca-exploitatievergunning en sluitingstijden.....	197
10.4.5	Seksinrichtingen.....	198
10.4.6	Standplaatsvergunning .....	198
10.4.7	Snuffelmarkt.....	199
10.4.8	Voorwerpen op of aan de weg in strijd met de publieke functie ervan/precario.....	199
10.4.9	Strafbepalingen .....	200
10.4.10	Excessen .....	200

<b>11</b>	<b>Handhaving onder de Wabo</b>	<b>201</b>
11.1	Inleiding.....	201
11.2	Wettelijk kader.....	201
11.3	Organisatie van toezicht en handhaving.....	204
11.3.1	Inleiding.....	204
11.3.2	Visie op integraal toezicht.....	204
11.3.3	Beheer van het grondgebied.....	206
11.3.4	Vorbereidingsfase.....	209
11.3.5	Realisatiefase .....	209
11.3.5.1	Algemeen .....	209
11.3.5.2	Toezicht op de bouw .....	210
11.3.5.3	Toezicht bouw en brandveiligheid .....	213
11.3.5.4	Toezicht op werken geen bouwwerken zijnde en APV .....	213
11.3.5.5	Toezicht oplevering milieu-inrichtingen.....	213
11.3.5.6	Projecttoezicht monumenten.....	214
11.4	Gebruiksfase.....	214
11.4.1	Inleiding.....	214
11.4.2	Toezicht op de bestaande bouw .....	215
11.4.3	Toezicht op brandveilig gebruik.....	215
11.4.4	Toezicht op ruimtelijke waarden.....	217
11.4.5	Toezicht op de inrichtingen milieubeheer.....	217
11.4.6	Toezicht op monumentale waarden .....	219
11.4.7	Toezicht APV en overige .....	219
11.5	Sloop en sanering .....	219
11.6	Randvoorwaarden .....	220
11.6.1	Inleiding.....	220
11.6.2	De organisatie.....	220
11.6.3	Informatiesystemen .....	221
11.6.4	Overige randvoorwaarden.....	221
11.6.5	Doorwerking van integratie naar de vakgebieden.....	222
11.6.6	Communicatie als handhavingsinstrument.....	222
11.7	Slotopmerking .....	225
<b>12</b>	<b>Actuele ontwikkelingen in het omgevingsrecht</b>	<b>227</b>
12.1	Inleiding.....	227
12.2	Naar een nieuw omgevingsrecht .....	227
12.2.1	Algemeen .....	227
12.2.2	Opbouw van de Omgevingswet .....	229
12.2.3	De beleidscyclus en instrumenten van de Omgevingswet.....	231
12.2.4	De omgevingsvisie.....	233
12.2.5	Programma's .....	234
12.2.6	Algemene regels.....	235
12.2.7	Het omgevingsplan .....	235
12.2.8	De omgevingsvergunning en het projectbesluit .....	236
12.3	Slotopmerkingen .....	237

	<b>Trefwoordenregister</b>	<b>241</b>
--	----------------------------	------------