Rho
ADVISEURS VOOR LEEFRUIMTE

memo

Druifstreek 72-C, 8911 LH LEEUWARDEN
Telefoon: 058-2562525
E-mail: leeuwarden@rho.nl

Aan:	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Onderwerp:	Reactie internetconsultatie wijziging Awb stroomlijning omgevingsrecht
Datum:	18-05-2018
Referte:	

Inleiding

In deze memo wordt een korte reactie gegeven op het concept wetsvoorstel "Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en het nieuwe nadeelcompensatierecht". De reactie beperkt zich tot het voorstel betreffende aanpassing van de coördinatieregeling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in verband met het nieuwe omgevingsrecht.

Algemeen

Bij de Omgevingswet is er voor gekozen om voor de coördinatie van besluiten de algemene coördinatieregeling van de Awb van toepassing te verklaren. In verband hiermee worden een aantal aanpassingen gedaan van deze algemene coordinatieregeling. Dit gebeurt evenwel vooral vanuit het oogpunt van de huidige regeling in de Awb en naar onze indruk te weinig vanuit het perspectief van de coördinatieregeling in de Wet ruimtelijke ordening, die toch ook enige relevantie heeft voor het nieuwe omgevingsrecht. Hierdoor verdwijnen vrijwel ongemerkt een aantal zaken die in het omgevingsrecht zeker een functie hebben.

Vergelijking

Met het oog hierop hebben wij een globale vergelijking gemaakt tussen de nu voorgestelde regeling in de Awb en de huidige regeling in de Wro. Dit levert aan aantal relevante aandachtspunten op, waar we hierna nader op ingaan. Maar voordien willen we de suggestie doen dat er vanuit het gezichtspunten van de Wro en de toekomstige Omgevingswet een meer omvattende vergelijking wordt gemaakt. Wij volstaan nu slechts met een aantal zaken die er meteen uitspringen.

Ambtshalve besluiten ontbreken

Net als de huidige coördinatieregeling in de Awb ziet de nu voorgestelde nieuwe regeling in de Awb alleen in coördinatie van besluiten op aanvraag.

De coördinatieregeling in de Wro (artt. 3.30 e.v.) ziet nadrukkelijk niet alleen op besluiten op aanvraag, maar ook op ambtshalve besluiten, in het bijzonder natuurlijk bestemmingsplannen, maar het kan ook om andere ambtshalve besluiten gaan, zoals bijvoorbeeld maatwerkvoorschriften op basis van het Activiteitenbesluit. Ook onder de Omgevingswet zal er behoefte bestaan dat vergelijkbare ambtshalve besluiten meegenomen kunnen worden in de coordinatieregeling. Te denken valt hierbij met name aan – ambtshalve – aanpassing van omgevingsplannen aan zich voordoende ontwikkelingen, zoals dat nu ook al bij bestemmingsplannen gebeurt. Verder spelen in het nieuwe omgevingsrecht maatwerkvoorschriften een belangrijke rol. De reikwijdte hiervan zal straks niet alleen milieu betreffen, maar ook andere omgevingsaspecten.

Gelet hierop doen wij de suggestie om de nieuwe coordinatieregeling ook van toepassing te laten zijn op ambtshalve besluiten. Dit werkt overigens wel door in de verdere regels, dit vraagt dan nog wel om een nadere studie.

Mandjes van besluiten

De huidige (en de nieuwe) coördinatieregeling van de Awb gaat er voor de te aan te vragen besluiten van uit dat de laatste aanvraag niet later wordt ingediend dan zes weken na ontvangst van de eerste aanvraag. De nieuwe regeling in de Awb geeft aan het coördinerende bestuursorgaan de mogelijkheid een andere termijn te stellen.
In de coordinatieregeling van de Wro is er wat dit betreft geen termijn opgenomen. Dit geeft de mogelijkheid om de coördinatieregeling voor een project meermalen te gebruiken voor verschillende 'mandjes' van besluiten, bijvoorbeeld eerst een natuurbeschermingsvergunning en een ontgrondingsvergunning en later een bestemmingsplan en omgevingsvergunning. Dit werkt in de praktijk goed. De regeling van de Awb zou dit niet goed mogelijk maken. Overwogen zou kunnen worden om geen termijn voor de laatste aanvraag te stellen. Uiteindelijk gaat het om afstemming van (ontwerp) besluiten, niet om afstemming van aanvragen.

Afdeling 3.4 standaard van toepassing

Evenals de huidige coördinatieregeling in de Awb is afdeling 3.4 in de nieuwe regeling alleen van toepassing bij de coordinatie als voor één van de besluiten afdeling 3.4 van toepassing is. De coördinatieregeling van de Wro verklaart deze evenwel standaard van toepassing, ook al zou zonder coördinatie deze afdeling niet van toepassing zijn, bijvoorbeeld bij een omgevingsvergunning en een maatwerkvoorschrift. De regeling in de Awb laat echter wel de mogelijkheid open dat er zienswijzen kunnen worden ingediend als de uitgebreide procedure niet van toepassing is, maar het is dan onduidelijk hoe hiermee verder wordt omgegaan. Wellicht dat vanuit de doelstelling van een gecoördineerde voorbereiding van besluiten nog eens naar kan worden gekeken.

Vergunning bij vaststellen plan

Een omgevingsvergunning kan pas worden verleend als het bestemmingsplan waar de vergunning in past in werking is. Dit is niet pas bij de vaststelling, maar na afloop van de beroepstermijn. Dit zal in principe ook gelden bij een (aanpassing van een) omgevingsplan.
In artikel 3.31 lid 3 Wro is geregeld dat wanneer de coördinatieregeling is toegepast de vergunning ook al bij vaststelling van het plan kan worden verleend. Dit is essentieel voor de gecoördineerde beroepsgang van plan en vergunning. Anders zou eerst de beroepstermijn moeten worden afgewacht voordat de vergunning kan worden verleend en kan dus beroepsgang niet worden gecombineerd. Men zou dan achter elkaar beroep moeten instellen, eerst tegen het plan en dan tegen de vergunning. Door de regeling in de Wro wordt dit voorkomen.
De huidige en nieuwe coördinatieregeling in de Awb maakt echter het niet mogelijk dat – bij toepassing van de uitgebreide procedure - een vergunning meteen wordt verleend nadat de aanpassing van het (bestemmings- en straks omgevings)plan is vastgesteld. Wij doen de suggestie om dit element alsnog in te brengen in de regeling.

Rechtstreeks beroep bij de Raad van State

Bij de coördinatieregeling van de Wro is er standaard beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In de (nieuwe) regeling van de Awb is dit alleen het geval wanneer inzake één van de besluiten rechtstreeks beroep op de Raad van State mogelijk is. Concreet betekent dit dat dan bij coördinatie van een omgevingsvergunning en een maatwerkvoorschrift er beroep in twee instanties is, bij de rechtbank en dan bij de Raad van State. Dat is nu niet zo. Dit is ter nadere keuze aan de wetgever, maar overwogen zou kunnen worden toch ook hier het beroep in één instantie te handhaven.

Versnelde behandeling beroep

De versnelde behandeling van het beroep bij de Raad van State (binnen 6 maanden na ontvangst van het verweerschrift) komt niet terug in de nieuwe coördinatieregeling. In de Omgevingswet wordt deze versnelde behandeling wel van toepassing verklaard voor projectbesluiten. Dit zou ook voor gecoördineerde besluiten (weer) kunnen gaan gelden. Onduidelijk is nog voor welke besluiten deze versnelde behandeling elders in de aan te passen wetgeving terugkomt.

Toepassing coördinatieregeling ook zonder instemming ander bevoegd gezag

In de nieuwe coördinatieregeling van de Awb wordt - anders dan in de huidige en ook anders dan in de coördinatieregeling van de Wro - geregeld dat wanneer een coördinerend bestuursorgaan niet het bevoegd gezag is voor bepaalde besluiten, de aanwijzing van dat bestuursorgaan de instemming behoeft van dat bestuursorgaan (artikel 3:21 lid 2 nieuw). In de huidige regeling (zowel die van de Awb als die van de Wro) wordt uitgegaan van het principe dat andere bestuursorganen de medewerking verlenen, die voor het welslagen van de coördinatie noodzakelijk is. Deze huidige regeling past prima in de visie van de Omgevingswet over hoe bestuursorganen met elkaar samen moeten werken. Een verplichte instemming voor medewerking past daar minder goed in. Het gaat er uiteindelijk om dat alle overheden meewerken aan een juiste en doelmatige besluitvorming.

Slot

Wij hopen met dit memo een aantal relevante aandachtspunten te hebben aangegeven, waar rekening mee gehouden kan worden. Zoals reeds aangegeven is eigenlijk een bredere vergelijking tussen de coördinatieregeling van de Wro en de Awb nodig, waarbij rekening worden gehouden met de eisen vanuit het nieuwe omgevingsrecht. Uiteraard zijn wij bereid om over deze meer extensieve vergelijking met u van gedachten te wisselen.

= = =