

Geen splitsing van de aangevraagde activiteiten via een deelomgevingsvergunning. Redelijke wetuitleg brengt mee dat deelomgevingsvergunning slechts i...

ABRvS 23-03-2016, ECLI:NL:RVS:2016:755, m.nt. P.C.M. Heinen

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	23 maart 2016
Magistraten	Mrs. J.A. Hagen, G.M.H. Hoogvliet, B.P.M. Ravels
Zaaknummer	201502159/1/A1
Noot	P.C.M. Heinen
Folio weergave	Download gedrukte versie (PDF)
Vakgebied(en)	Omgevingsrecht (V) Omgevingsrecht / Omgevingsvergunning
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2016:755, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 23-03-2016;
Wetingang	(Art. 1.1, art. 2.1 lid 1, art. 2.2, art. 2.7 en art. 2.21 Wabo)

Essentie

Geen splitsing van de aangevraagde activiteiten via een deelomgevingsvergunning. Redelijke wetuitleg brengt mee dat deelomgevingsvergunning slechts is toegestaan bij activiteiten die niet onlosmakelijk met elkaar samenhangen. De activiteiten zijn niet fysiek van elkaar te onderscheiden. (Wijchen)

Samenvatting

In artikel 2.21 van de Wabo is aan, in dit geval, het college de bevoegdheid toegekend om, indien een aanvraag betrekking heeft op een project dat uit verschillende activiteiten bestaat en de omgevingsvergunning ingevolge de artikelen 2.10 tot en met 2.20a van de Wabo moet worden geweigerd, omgevingsvergunning te verlenen voor de activiteiten waarvoor zij niet hoeft te worden geweigerd. Die bevoegdheid bestaat, gelet op de tekst van het artikel, slechts indien de aanvrager daarom heeft verzocht en de aanvraag betrekking heeft op een project dat bestaat uit verschillende activiteiten. Met activiteiten wordt ingevolge artikel 1.1 van de Wabo een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, of 2.2 van de Wabo bedoeld. Het artikel maakt het derhalve niet mogelijk om een vergunning te verlenen voor een deel van een activiteit. Een redelijke uitleg van artikel

2.21 van de Wabo brengt mee dat de bevoegdheid om met toepassing van dat artikel omgevingsvergunning te verlenen voorts slechts bestaat indien de activiteiten niet onlosmakelijk met elkaar samenhangen als bedoeld in artikel 2.7 van de Wabo. Steun hiervoor kan worden gevonden in de memorie van toelichting (Kamerstukken 2006/07, 30844, 3, p. 109 en 110), waarin is vermeld dat de toepassing van dit artikel beperkt dient te blijven tot activiteiten die niet onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.

Partij(en)

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B], wonend onderscheidenlijk gevestigd te Balgoij, gemeente Wijchen, (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]),
 2. het college van burgemeester en wethouders van Wijchen,
- tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 3 februari 2015 in zaak nr. 14/4241 in het geding tussen:
- [appellante sub 1B]
en
het college.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 21 mei 2014 heeft het college geweigerd aan [appellante sub 1B] omgevingsvergunning te verlenen voor de uitvoering van een project op de percelen [locatie 1] en [locatie 2] te Balgoij.

Bij uitspraak van 3 februari 2015 heeft de rechtbank het door [appellante sub 1B] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant sub 1A] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend. Tevens heeft het college incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 1A] heeft een zienswijze naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 december 2015, waar [appellant sub 1A], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. R.A.M. Verkoijen, advocaat te Deurne, en het college, vertegenwoordigd door mr. Y. Siewerts, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1.

[appellant sub 1A] exploiteert op het perceel [locatie 2] een agrarisch bedrijf. Op het perceel [locatie 1] staat de voormalige agrarische bedrijfswoning. Dat perceel is in eigendom van [belanghebbende A] en

[belanghebbende B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [belanghebbende]).

In de aan het besluit van 21 mei 2014 ten grondslag liggende aanvraag van 31 december 2012 is onder meer aangegeven dat de locatie van de aanvraag perceel [locatie 1]-[locatie 2] betreft en dat het beoogde gebruik van de gronden of het bouwwerk agrarisch met ondergeschikte nevenactiviteit zal zijn. Volgens de bij het besluit gevoegde "bedrijfskundige onderbouwing" van 25 maart 2013 (hierna: de bedrijfskundige onderbouwing) wordt met het project beoogd om een eigentijdse en toekomstbestendige agrarische bedrijfsvoering mogelijk te maken op de percelen [locatie 1] en [locatie 2] door uitbreiding en verbreding van het bedrijf met dagrecreatieve agrarische nevenactiviteiten in samenhang met agrarisch natuurbeheer. Om dit mogelijk te maken dienen er twee loodsen voor opslag en een mestsilos te worden gerealiseerd. Voorts moet de reeds op het perceel [locatie 2] gerealiseerde potstal worden uitgebreid dan wel verlengd. Het project voorziet verder in de aanleg van wandelpaden, parkeerplaatsen en een picknickplaats op het perceel [locatie 2]. Op het perceel [locatie 1] voorziet het project in een ontvangst- en restaurantruimte in de voormalige agrarische bedrijfswoning ten behoeve van de dagrecreatieve nevenactiviteiten.

Gelet op de aanvraag en de daarbij overgelegde stukken heeft de rechtbank, anders dan [appellant sub 1A] betoogt, terecht overwogen dat de aanvraag betrekking heeft op de percelen [locatie 1] en [locatie 2]. Dit temeer nu [appellant sub 1A] in zijn beroepschrift heeft vermeld dat het perceel [locatie 1] voor het gebruik bij het project is betrokken.

2.

Het project is in strijd met het ten tijde van belang ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied" (hierna: het bestemmingsplan), omdat er op het perceel [locatie 2] buiten het bouwvlak wordt gebouwd en omdat het beoogde gebruik van de bedrijfswoning in strijd is met de op het perceel [locatie 1] rustende bestemming "Agrarisch met waarden". De aanvraag heeft derhalve betrekking op de activiteit afwijken van het bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), en op de activiteit bouwen, als bedoeld onder a van dat artikel. Voorts heeft de aanvraag betrekking op de activiteit veranderen van een inrichting, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo.

Het college heeft geweigerd om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo de gevraagde omgevingsvergunning te verlenen. Het heeft daaraan ten grondslag gelegd dat een evidente privaatrechtelijke belemmering aan de verlening van de omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan in de weg staat, omdat de eigenaar van het perceel [locatie 1] niet berust in de uitvoering van het project en dat ook niet hoeft te doen. Het college heeft voorts geweigerd om met toepassing van artikel 2.21 van de Wabo omgevingsvergunning te verlenen voor de overige activiteiten.

3.

Tussen partijen is thans nog slechts in geschil of het college ten onrechte heeft geweigerd om met toepassing van artikel 2.21 van de Wabo omgevingsvergunning te verlenen voor de activiteiten waarvoor zij niet behoeft te worden geweigerd.

4.

Het college betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het in dit geval niet bevoegd was om met toepassing van artikel 2.21 van de Wabo omgevingsvergunning te verlenen. Daartoe voert het college

aan dat het niet mogelijk is om binnen de activiteit afwijken van het bestemmingsplan een splitsing te maken. Nu voor deze activiteit, gelet op de evidente privaatrechtelijke belemmering, omgevingsvergunning is geweigerd, kan ook geen omgevingsvergunning voor de overige activiteiten worden verleend, omdat deze onlosmakelijk samenhangen met de activiteit afwijken van het bestemmingsplan, aldus het college.

[appellant sub 1A] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college in redelijkheid heeft mogen weigeren om met toepassing van artikel 2.21 van de Wabo omgevingsvergunning te verlenen. Daartoe voert hij aan dat er geen samenhang bestaat tussen de activiteiten op de percelen [locatie 1] en [locatie 2]. Nu de evidente privaatrechtelijke belemmering slechts betrekking heeft op het gebruik van het perceel [locatie 1], staat dit niet aan het verlenen van een omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan op het perceel [locatie 2] in de weg. Voorts had het college omgevingsvergunning moeten verlenen voor de activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en e, van de Wabo, nu deze zijn aangevraagd voor het perceel [locatie 2], aldus [appellant sub 1A].

4.1.

Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wabo wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder activiteit een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, of 2.2 verstaan.

Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

- a. het bouwen van een bouwwerk;
(...)
- c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan;
(...)
- e. het veranderen of veranderen van de werking van een inrichting.

Ingevolge artikel 2.7, eerste lid, draagt de aanvrager van een omgevingsvergunning, onverminderd het bepaalde in artikel 2.10, tweede lid, en 2.11, tweede lid, er zorg voor dat de aanvraag betrekking heeft op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project.

Ingevolge artikel 2.21 kan het bevoegd gezag, indien een aanvraag betrekking heeft op een project dat uit verschillende activiteiten bestaat en de omgevingsvergunning voor dat project ingevolge de artikelen 2.10 tot en met 2.20a moet worden geweigerd, op verzoek van de aanvrager de omgevingsvergunning verlenen voor de activiteiten waarvoor zij niet behoeft te worden geweigerd.

Ingevolge artikel 1, vierde lid, van de Wet milieubeheer worden als één inrichting beschouwd de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen.

4.2.

In artikel 2.21 van de Wabo is aan, in dit geval, het college de bevoegdheid toegekend om, indien een aanvraag betrekking heeft op een project dat uit verschillende activiteiten bestaat en de omgevingsvergunning ingevolge de artikelen 2.10 tot en met 2.20a van de Wabo moet worden geweigerd, omgevingsvergunning te verlenen voor de activiteiten waarvoor zij niet behoeft te worden geweigerd. Die bevoegdheid bestaat, gelet op de tekst van het artikel, slechts indien de aanvrager daarom heeft verzocht en de aanvraag betrekking heeft op een project dat bestaat uit verschillende activiteiten. Met activiteiten wordt ingevolge artikel 1.1 van de Wabo een activiteit als bedoeld in artikel

2.1, eerste lid, of 2.2 van de Wabo bedoeld. Het artikel maakt het derhalve niet mogelijk om een vergunning te verlenen voor een deel van een activiteit. Een redelijke uitleg van artikel 2.21 van de Wabo brengt mee dat de bevoegdheid om met toepassing van dat artikel omgevingsvergunning te verlenen voorts slechts bestaat indien de activiteiten niet onlosmakelijk met elkaar samenhangen als bedoeld in artikel 2.7 van de Wabo. Steun hiervoor kan worden gevonden in de memorie van toelichting (Kamerstukken 2006/07, 30 844, nr. 3, p.109 en 110), waarin is vermeld dat de toepassing van dit artikel beperkt dient te blijven tot activiteiten die niet onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.

4.3.

Vaststaat dat [appellant sub 1A] het college heeft verzocht om toepassing van artikel 2.21 van de Wabo. Voorts staat vast dat het project bestaat uit verschillende activiteiten, zodat in zoverre aan de vereisten van artikel 2.21 van de Wabo is voldaan. Tussen de activiteit veranderen van de inrichting en de overige activiteiten op beide percelen bestaat een onlosmakelijke samenhang, nu deze activiteiten niet fysiek van elkaar zijn te onderscheiden. Daarbij is van belang dat sprake is van één inrichting die is gelegen op beide percelen. Een dergelijke onlosmakelijke samenhang staat aan splitsing van de aangevraagde activiteiten, al dan niet met toepassing van artikel 2.21 van de Wabo, in de weg. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

Het betoog van het college slaagt, omdat de rechtbank ten onrechte heeft aangenomen dat het college bevoegd was om met toepassing van artikel 2.21 van de Wabo omgevingsvergunning te verlenen, maar leidt niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak, nu de rechtbank het beroep terecht ongegrond heeft verklaard. Het betoog van [appellant sub 1A] dat het college niet in redelijkheid heeft mogen afzien om met toepassing van artikel 2.21 van de Wabo omgevingsvergunning te verlenen, behoeft geen bespreking, nu het college, gelet op het voorgaande, niet bevoegd was om met toepassing van dat artikel omgevingsvergunning te verlenen.

5.

Het hoger beroep van [appellant sub 1A] is ongegrond. Het incidenteel hoger beroep van het college is gegrond. Nu echter de beslissing van de rechtbank juist is, dient de aangevallen uitspraak, met verbetering van de gronden waarop deze rust, te worden bevestigd.

6.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B] ongegrond;
- II. verklaart het incidenteel hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Wijchen gegrond;
- III. bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

Naschrift

a. Wanneer is er sprake van een onlosmakelijkheid als bedoeld in art. 2.7 jo. art. 1.1 van de Wabo?

1.

Deze uitspraak vormt een goed voorbeeld van de (on)mogelijkheid om ex art. 2.7 lid 1 Wabo voor verschillende categorieën omgevingsvergunningplichtige activiteiten een zogenaamde deelomgevingsvergunning aan te vragen. Ofschoon een belangrijke doelstelling van de Wabo is dat er voor activiteiten binnen een project één omgevingsvergunning benodigd is, waarbij er in principe geen verplichting bestaat dat daartoe alle toestemmingen tegelijkertijd worden aangevraagd, geldt daarop voor de deelomgevingsvergunning een beperking. Die beperking komt erop neer dat voor activiteiten die 'onlosmakelijk samenhangen' één omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. Indien een aanvraag ziet op een deel van een project, terwijl de activiteiten fysiek en volgtijdelijk niet van elkaar kunnen worden onderscheiden, moet die aanvraag – kort samengevat – worden aangevuld of bij uitblijven van een aanvulling buiten behandeling worden gelaten. Dat laatste volgt uit art. 4:5 van de Awb. Die aanvullingsmogelijkheid ex art. 4:5 Awb is door de Afdeling in dit verband nog eens duidelijk onderstreept in: ABRvS 3 oktober 2012, *M en R* 2012/156, m.nt. J.H.G. van den Broek. Aldus is de mogelijkheid om een deelvergunning te verlenen beperkt. Er is betrekkelijk veel rechtspraak verschenen over de vraag wanneer er al dan niet sprake is van een dergelijke 'onlosmakelijke samenhang'. Zie bijv.: ABRvS 3 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8977 (Leiden): het kappen van bomen was onlosmakelijk verbonden met aanlegactiviteiten in de vorm van het verwijderen van stobben; ABRvS 28 september 2012, *Gst.* 2013/22, m.nt. dzz (Schiedam): geen onlosmakelijke samenhang bij het kappen van bomen en het bouwrijp maken; ABRvS 5 november 2012, *AB* 2013/52, m.nt. A.G.A. Nijmeijer: geen onlosmakelijke samenhang bij het vellen van een houtopstand t.b.v. bouwwerkzaamheden; ABRvS 10 december 2014, *AB* 2015/74, m.nt. M.V.Y. van 't Lam: wel onlosmakelijke samenhang bij het bouwen van het bouwen en tevens oprichten van een mestbassin (c.q. een bouwwerk en tevens een inrichting); ABRvS 2 december 2015, *M en R* 2016/26, m.nt. A.G.A. Nijmeijer: bouwen en brandveilig gebruik zijn geen onlosmakelijke activiteiten en zie voor meer rechtspraak: T. Segers en P.A.J. Huijbregts, *Eén jaar Wabo: de stand van zaken*, *Gst.* 2011/107 p. 581 e.v.

2.

Hoewel het begrip 'onlosmakelijke activiteit' al uitgebreid met voorbeelden was beschreven in de Nadere Memorie van Antwoord bij de Invoeringswet voor de Wabo (*Kamerstukken I* 2009/10, 31953, E) heeft de wetgever gemeend om voor alle duidelijkheid toch een definitie voor dat begrip op te nemen onder art. 1.1 van de Wabo. Daarin is de 'onlosmakelijke activiteit' sinds 25 april 2013 (*Stb.* 2013, 145) gedefinieerd als: "een activiteit die behoort tot verschillende categorieën activiteiten als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2 (van de Wabo, toev. PH." Bij die wetwijziging is trouwens ook de eis van de onlosmakelijkheid vervallen voor de activiteit 'bouwen'(art. 2.1 lid 1, onder a Wabo) en de activiteit 'afwijken van het planologisch regime' (art. 2.1 lid 1 onder c Wabo). Voordien werden die activiteiten als onlosmakelijk aangemerkt. Ter versoepeling van die planologische onlosmakelijkheidsregeling is art. 2.7 lid 1 aangepast en is art. 2.5 a toegevoegd (*Stb.*

2013, 144/145). (Vgl. tevens ABRvS 12 juni 2013, AB 2013/206, m.nt. A.G.A. Nijmeijer: de Afdeling liep toen al min of meer vooruit op die wetwijziging en voor meer over die wetwijziging: S. Hilligers en T.E.P.A. Lam, *Kroniek Omgevingsrecht*, *Gst.* 2013/123, p. 663 e.v.).

b. Loopt deze Afdelingsuitspraak in de pas met haar eerdere uitspraken over de uitleg van het begrip 'onlosmakelijke activiteit'?

3.

N.m.m. is met het opnemen van de definitie van het begrip 'onlosmakelijke activiteit' in art. 1.1 van de Wabo niet weggenomen dat er in dat kader nog uitlegverschillen kunnen optreden. Anders dan de rechtbank oordeelt de Afdeling hier dat het college van B&W van Wijchen de aanvraag om de deelomgevingsvergunning in redelijkheid had mogen weigeren, aangezien tussen de bewuste activiteiten c.q. het veranderen van de inrichting en de overige activiteiten een onlosmakelijke samenhang bestond, nu die activiteiten niet fysiek van elkaar waren te onderscheiden. Daarbij was van belang dat de bewuste inrichting zich over twee percelen uitstrekte. Uit deze uitspraak begrijp ik dat hier met name speelde dat de bouwactiviteiten fysiek niet van het oprichten van een inrichting gesplitst konden worden. In zoverre brengt deze uitspraak m.i. niets nieuws. De Afdeling houdt ook hier vast aan de tamelijk strikte uitleg van het begrip. Zij vindt een functionele samenhang tussen de verschillende activiteiten op zichzelf niet bepalend, want ook hier gaat het erom dat het bouwen tevens het oprichten van een inrichting betreft en dat dergelijke activiteiten zijn fysiek niet van elkaar zijn te scheiden. Wat nog wel opvalt is dat de Afdeling, anders dan enkele van haar voorgaande uitspraken, er niet ook nog aan toevoegt dat de activiteiten ook in de tijd niet gescheiden kunnen worden verricht (zie voor de toevoeging 'volgtijdelijk' bijv. r.o. 5.4 in de Afdelingsuitspraak van 10 december 2014 (AB 2015/74): "nu deze activiteiten fysiek en volgtijdelijk niet van elkaar kunnen worden onderscheiden").

4.

Er had hier – gelet op het – (nog steeds geldende) wettelijke vereiste voor de onlosmakelijke activiteiten, waarbij het gaat om één fysieke handeling die gelijktijdig onder twee of meer activiteiten valt, dus één aanvraag voor een deelomgevingsvergunning ingediend moeten worden. Als gevolg van de eerder besproken wetwijziging van art. 2.7 Wabo kan voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan voorafgaand aan en los van de overige onlosmakelijke activiteiten wél een aanvraag om een deelvergunning worden ingediend. Ofschoon de mogelijkheid bestaat om fasegewijs een omgevingsvergunning aan te vragen ex art. 2.5 van de Wabo, lijkt in de praktijk toch behoefte te bestaan om projecten op te splitsen in meerdere deelvergunningsaanvragen. Het in de Wabo neergelegde onlosmakelijkheidsprincipe staat dat nogal eens in de weg en fasegewijs vergunning aanvragen wordt vaak ervaren als complex. Kortom, er bestond vanuit de praktijk behoefte aan meer flexibiliteit en vereenvoudiging (meer daarover: T.E.P.A. Lam, *De omgevingsvergunning en het projectbesluit*, TBR 2014/167, P. 952 en S. Hilligers en T.E.P.A. Lam, *(G)een integrale afweging op vergunningsniveau*, *M en R* 2014/127 p. 643-649).

c. Zal de samenhangregeling uit de Wabo terugkeren in de Omgevingswet?

5.

De regering vindt dat er te veel inhoudelijke en procedurele complicaties kunnen optreden bij de

toepassing van het onlosmakelijkheids criterium (zie MvT Omgevingswet: *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 161 e.v.) Daarom is gekozen voor een sterke vereenvoudiging voor onder meer die regeling in de Omgevingswet. Reeds uit een eerste evaluatie van gebruikerservaringen uit de Wabo en het Omgevingsloket online kon worden afgeleid dat het begrip ‘onlosmakelijke samenhang’ vragen oproept en dat bij omvangrijke projecten doorgaans met deelvergunningen en het gefaseerd verlenen van vergunningen werd gewerkt. De faseringsregeling van de Wabo, waarbij een omgevingsvergunning gefaseerd in twee voor beroep vatbare deelbesluiten kan worden verkregen, werd toen al als procedureel complex ervaren. (Zie: AT Osborne: *W@bo*. Een evaluatie van gebruikerservaringen met de Wabo en het Omgevingsloket online, Baarn d.d. 22 oktober 2012 met ref.nr. 2012273). De regering heeft de roep vanuit de praktijk om meer flexibiliteit en vereenvoudiging mede gelet op de resultaten van die evaluatie beantwoord. Het wetsvoorstel Omgevingsrecht (*Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 1-2) kent geen regeling meer over de onlosmakelijke activiteit zoals die nog in de Wabo is opgenomen. Op 22 maart 2016 is dit gewijzigde wetsvoorstel (inclusief een aantal amendementen) met een ruime meerderheid door de Eerste Kamer aangenomen (*Kamerstukken I* 2014/15, 33962, A). Op dit onderdeel is het wetsvoorstel voor wat hier relevante art. 5.7 lid 1 van de Wabo betreft, niet gewijzigd. Het eerste lid van art. 5.7 (met als titel: Aanvraag los of gelijktijdig) luidt: ” Een aanvraag om een omgevingsvergunning kan naar keuze van de aanvrager op één of meer activiteiten betrekking hebben. Het begrip ‘inrichting’ verdwijnt en geldt dan voortaan als een milieuactiviteit c.q. een activiteit die een gevolg heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving ex art. 1.2 lid onder b van de Omgevingswet. Rechtsvragen, zoals in de onderhavige uitspraak aan de orde, behoeven dan (in het ‘nieuwe’ licht van art. 5.7 van de Omgevingswet) niet meer door de bestuursrechter te worden beslist. De kritiek die in de literatuur wel werd geuit, bijv. dat het schrappen van de onlosmakelijkheidsregeling de integrale benadering in de weg zou kunnen staan en daarmee een goede inhoudelijke afstemming van de omgevingsvergunningvoorschriften zou kunnen frustreren, heeft bij de omgevingswetgever geen doel getroffen (zie voor dergelijke kritiek R. Uylenburg, De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet voorlopig beoordeeld, *M en R* 2014/123 p. 623 e.v. en Ch.W. Backes, Integraal en flexibel omgevingsrecht – droom of drogbeeld? in: Ch.W. Backes e.a., Naar een nieuw omgevingsrecht, preadvies VBR nr. 40, Den Haag 2012, p. 38 e.v.). De argumenten dat de Wabo-regels over de onlosmakelijkheid onnodig beperkend en die over de fasering als procedureel complex werden beschouwd, heeft gestalte gekregen in een flexibel art. 5.7 lid 1 van de Omgevingswet. Daarmee is de procedurele faseringsvariant overbodig geworden. Het blijft wel hoofdregel dat een activiteit verboden is zolang niet voor alle activiteiten die daarmee samenhangen een vergunning is verleend. Dat zou nog wel eens tot wat meer handhavingsdebatten kunnen gaan leiden. Bij de aanvrager berust primair de verantwoordelijkheid voor het verkrijgen van de vergunning voor alle activiteiten. Het bevoegd gezag heeft daartegenover wel een inspanningsverplichting om de aanvrager te informeren over de mogelijk andere op de aanvraag te nemen en vereiste besluiten (zie art. 3:20 Awb).

Voetnoten

[1]

Mr. P.C.M. Heinen is advocaat bij De Kempnaer Advocaten N.V. te Arnhem.