

# Snellere vergunningverlening onder de Omgevingswet?

Een veelgehoorde verzuchting is dat het veel te lang duurt voordat de overheid een vergunning verleent.

De Omgevingswet moet vergunningverlening sneller, efficiënter en beter maken.

In dit artikel sta ik stil bij de huidige en toekomstige voorbereidingsprocedures voor de omgevingsvergunning milieu (kortweg: milieuvergunning). Daarbij besteed ik ook aandacht aan de 'milieuneutrale' vergunning zoals we die nu kennen en sta ik stil bij de variant daarop onder de Omgevingswet. Gaat de Omgevingswet het probleem van trage vergunningverlening oplossen?



Wilbert van Eijk, advocaat bij Van Iersel Luchtman Advocaten

## Hoe is het nu geregeld?

Een milieuvergunning moet zorgvuldig tot stand komen. Dat is zowel in het belang van de aanvrager, derden als het bevoegd gezag zelf. De huidige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kent twee voorbereidingsprocedures voor milieuvergunningen; de reguliere en de uitgebreide procedure.

Een milieuvergunning wordt via de uitgebreide procedure voorbereid. De maximale wettelijke beslistermijn bedraagt zes maanden. Deze termijn kan eenmaal met maximaal zes weken worden verlengd. Binnen die termijn moet het bevoegd gezag eerst een ontwerpbesluit bekend maken. Daarop kan iedereen die dat wil een zienswijze kenbaar maken. Tegen het definitieve besluit staat vervolgens beroep en hoger beroep open bij de bestuursrechter.

De reguliere voorbereidingsprocedure, kent een maximale wettelijke beslistermijn van acht weken. Ook die termijn kan eenmaal met maximaal zes weken worden verlengd. Is deze procedure van toepassing, dan volgt direct een definitief besluit. Daartegen kunnen belanghebbenden bezwaar aantekenen. Vervolgens staat voor hen beroep en hoger beroep open bij de bestuursrechter.

## En onder de Omgevingswet?

De wetgever heeft bij de voorbereiding van de Omgevingswet benadrukt dat het geen gewoonte mag zijn dat een burger of bedrijf, zonder duidelijke aanleiding, een half jaar of langer moet wachten op de aangevraagde vergunning. Dat is in de Omgevingswet tot uitdrukking gebracht door als uitgangspunt te nemen dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Alleen in bijzondere gevallen geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure. De meeste milieuvergunningen voor afval- en recyclingbedrijven zullen overigens onder de uitgebreide procedure blijven vallen, namelijk als een IPPC-installatie onderdeel is van het bedrijf.

## En als de overheid de beslistermijn overschrijdt?

Tot zover de theorie. In de praktijk duurt het vaak (veel) langer voordat een milieuvergunning wordt verleend. Daarvoor zijn legio redenen te bedenken. Soms zijn die verklaarbaar, maar vaak is het niet duidelijk waarom het lang(er) duurt. Wat te doen als het bevoegd gezag de maximale beslistermijn overschrijdt? De juridische weg is dat de aanvrager het bevoegd gezag in gebreke stelt en het een termijn stelt om alsnog op de aanvraag te beslissen. Wanneer het bevoegd gezag dan nog geen besluit neemt, staat een gang naar de bestuursrechter open. De aanvrager kan dan tevens aanspraak maken op door het bevoegd gezag te verbeuren dwangsommen. Dat klinkt op papier heel wat, maar in de praktijk koopt de gemiddelde aanvrager er niets voor. Soms werkt het op deze wijze opvoeren van de druk juist averechts: de vergunning wordt bijvoorbeeld geweigerd. Onder de Omgevingswet behoudt een aanvrager de mogelijkheid een dwangsom te claimen en zich tot de bestuursrechtelijk te wenden bij niet-tijdige besluitvorming.

## De huidige “milieuneutrale” vergunning

Een belangrijke uitzondering op het moeten doorlopen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure doet zich voor als sprake is van een “milieuneutrale” wijziging van een al bestaande milieuvergunning. Wanneer een wijziging niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende milieuvergunning al zin toegestaan, kan via de reguliere procedure vergunning worden verleend. Dat bespaart dus tijd. Als eis geldt dat een milieueffectrapport niet nodig is. Ook mag de wijziging niet leiden tot een ander bedrijf dan waarvoor de vergunning is verleend. Als sanctie op het niet op tijd beslissen op de aanvraag geldt in een aantal gevallen dat de vergunning van rechtswege ontstaat (“lex silencio positivo”).

## “Niet-belangrijke wijziging” onder de Omgevingswet

De “milieuneutrale” vergunning keert in een iets ander jasje terug onder de Omgevingswet. Het moet dan gaan om een wijziging van een milieuvergunning, die geen aanzienlijke nadelige effecten heeft op de gezondheid van de mens of op het milieu. In dat geval geldt in ieder geval de reguliere voorbereidingsprocedure. De vergunning van rechtswege verdwijnt evenwel. Op het niet op tijd beslissen, staat dus niet meer de ultieme sanctie van “wie-zwijgt-stemt-toe”.

Het is aan het bevoegd gezag om te beoordelen of er sprake is van een wijziging die geen aanzienlijke nadelige effecten heeft op de gezondheid van de mens of het milieu. Dat kan de aanvrager bijvoorbeeld aantonen met een m.e.r.-beoordeling. Als daaruit blijkt dat dergelijke effecten zich niet voordoen of niet te verwachten zijn, dan kan de reguliere procedure worden gevolgd.

Een “niet-belangrijke wijziging” maakt een kleine verruiming van de bandbreedte van de geldende milieuvergunning of een beperkte wijziging van de toegestane milieugevolgen in beginsel mogelijk. Zo zal de aanpassing van een filterinstallatie die leidt tot minder stofemissie, maar tot meer geluidemissie onder het bereik vallen van een “niet-belangrijke wijziging”. Daarmee is de nieuwe variant op de milieuneutrale vergunning zoals we die nu kennen wat ruimer. Onder de Omgevingswet zal overigens ook de ambtshalve wijziging van een milieuvergunning met de reguliere procedure worden voorbereid. Dat gebeurt nu nog standaard via de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

## Milieuneutrale verhoging van de opslagcapaciteit

In de afval- en recyclingpraktijk is nogal eens de vraag aan de orde of het vergroten van de opslagcapaciteit milieuneutraal kan. Hierover heeft de rechtbank Gelderland recent een interessante uitspraak gedaan. Een afvalverwerkend bedrijf had een aanvraag ingediend om de opslagcapaciteit van gemengd puin te vergroten. In de nieuwe situatie zou de opslagcapaciteit van gemengd puin worden vergroot naar 10.000 ton (vergunde situatie was 5.000 ton). De jaardoorzet bleef onveranderd op 20.000 ton.

Een omwonende was het niet eens met de vergunning en stelde de procedure ter discussie. Omdat de gemeente vond dat het een milieuneutrale vergunning betrof, was de reguliere procedure van toepassing verklaard. De omwonende ging zonder succes in bezwaar en kwam in beroep bij de rechtbank Gelderland. Hij stelde dat een vergroting van de opslagcapaciteit tot meer (geluids)overlast leidt vanwege een toename van het aantal voertuigbewegingen en meer stof. Hij stelde dat doordat er meer puin opgeslagen mocht liggen de opslagen in omvang zouden toenemen en tot meer werkzaamheden zouden leiden.

De rechtbank volgde de omwonende niet. Zij toetste aan de geldende criteria voor een milieuneutrale wijziging en oordeelde dat daaraan werd voldaan. De rechtbank maakt nog eens duidelijk dat bij de beantwoording van de vraag of de vergunde veranderingen andere of grotere gevolgen voor het milieu hebben, een vergelijking moet worden gemaakt tussen de laatst vergunde in werking zijnde bedrijf en de aangevraagde. Er wordt geen vergelijking gemaakt met de feitelijke en aangevraagde werking van het bedrijf. De rechtbank vond dat voldoende aannemelijk is gemaakt dat de verandering niet leidt tot andere of grotere nadelige milieugevolgen ten opzichte van de reeds vergunde situatie. Zoals opgemerkt is het toetsingskader onder de Omgevingswet iets ruimer. De praktijk zal uit moeten wijzen wat de milieu-impact mag zijn om voor “niet-belangrijke wijzigingen” de reguliere procedure te kunnen doorlopen.

*Wilbert van Eijk, advocaat Van Iersel Luchtman Advocaten*