

MR. H.J. BREEMAN

De onderneming in de context van ruimtelijke ordening en milieu

O & F

2

Nr. 55 / april 2003

Independent enterprise is the backbone of the Dutch economy. Entrepreneurs make an indispensable contribution to employment in The Netherlands. They earn their own living and, in most cases, also provide one for many others. For these reasons, every new business initiative is more than welcome', zo luidt de aanhef van de brochure voor beginnende buitenlandse ondernemers *Running a business in The Netherlands, information on laws, business schemes and advisory services* van het Ministerie van Economische Zaken.

De brochure beoogt een beeld te geven van de belangrijkste wet- en regelgeving over het opzetten van een onderneming. Wat opvalt is, dat in de brochure geen aandacht wordt besteed aan de regelgeving op het terrein van het ruimtelijk bestuursrecht en het milieurecht. Toch is dat een onderwerp dat in de praktijk bij de voorgenomen start van een (al dan niet ruimtevrage) onderneming de nodige aandacht behoeft. Immers, alvorens in Nederland een fabriek op te richten, zal men toch willen weten waar en onder welke voorwaarden de fabriek gevestigd kan worden alsmede welke risico's zich daarbij kunnen voordoen.¹

Vanzelfsprekend is dit onderwerp niet alleen relevant voor buitenlandse ondernemers. Voor Nederlandse ondernemers geldt een en ander evenzo. Over enkele belangrijke wetten dienaangaande en daarop gebaseerde vergunningen gaat dit opstel.

Wet milieubeheer

Voor het oprichten en in werking hebben van een bedrijfsmatige activiteit in Nederland is, afhankelijk van de aard en omvang van die activiteit, een Wet milieubeheervergunning nodig. Op grond van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) is elke inrichting die nadelige gevolgen kan veroorzaken voor het milieu en als zodanig behoort tot een categorie van inrichtingen die is aangewezen bij Algemene Maatregel van Bestuur, het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wet milieubeheer (hierna: Ivb), vergunningplichtig.

Inrichting

Een inrichting is in artikel 1.1 lid 1 Wm gedefinieerd als:

'elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht'.

Artikel 1.1 lid 4 Wm bepaalt dat als één inrichting worden beschouwd:

'de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen'.

Bij het antwoord op de vraag of sprake is van eenzelfde onderneming of instelling is onder meer van groot belang of sprake is van eenzelfde rechtspersoon. Niettemin kan bij één rechtspersoon sprake zijn van meer dan één inrichting. Omgekeerd kunnen twee

¹ Ik zal niet ingaan op de tussenkomst van de overheid bij de oprichting van de daarvoor noodzakelijke onderneming in de vorm van een naamloze of besloten vennootschap en de rechtsbescherming bij een onverhoopte weigering van de daaraan voorafgaande noodzakelijke verklaring van geen bezwaar. Zie voor dat laatste mijn bijdrage aan het preadvies voor de jaarlijkse Algemene Ledenvergadering van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie te Rotterdam op 11 oktober 2002, *Statuten zonder bezwaar*, 's-Gravenhage, Koninklijke Vermande, 2002.

zelfstandige privaatrechtelijke rechtspersonen één inrichting vormen wanneer sprake is van gezamenlijk beheer en exploitatie van hun ondernemingen. Of sprake is van één inrichting wordt volgens de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (en haar voorgangers) bepaald door de feitelijke samenhang van activiteiten. Indien slechts één binding, als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm, aanwezig is, is er sprake van afzonderlijke inrichtingen.² Wanneer aan twee van de drie aspecten wordt voldaan is wel sprake van één inrichting.³

Het begrip 'inrichting' wordt in de jurisprudentie overigens ruim uitgelegd. Ook in beginsel mobiele installaties die met enige regelmaat of voor een bepaalde duur op een bepaalde plek aanwezig zijn, zoals een baggermolen of een LPG-tankschip, worden geacht aan de definitie van inrichting te voldoen nu in dat geval de bedrijvigheid binnen een zekere begrenzing plaatsvindt.

Inrichtingen en vergunningbesluit Wm

In het Ivb is een groot aantal specifieke categorieën inrichtingen beschreven. Een volledige opsomming van alle mogelijke soorten inrichtingen is niet mogelijk. Daarom zijn in het Ivb enkele algemene categorieën opgenomen, zoals inrichtingen die beschikken over een elektromotorisch vermogen van meer dan 1,5 kW. Valt een bedrijf onder een of meer van de categorieën genoemd in het Ivb, dan geldt dat het of vergunningplichtig is of louter meldingplichtig is en derhalve moet voldoen aan algemene voorschriften, opgenomen in een Algemene Maatregel van Bestuur op grond van artikel 8.40 Wm. In het Ivb is verder bepaald op welke wijze een vergunningaanvraag moet worden gedaan, welke gegevens daarbij moeten worden overgelegd en wie om advies moet worden gevraagd over de vergunningaanvraag. Ook is in het Ivb opgenomen op welke wijze een melding moet worden bekendgemaakt van een (latere) wijziging van een inrichting die geen negatieve milieueffecten heeft.

Bevoegd gezag

Een Wm-vergunning wordt in de regel verleend door Burgemeester en Wethouders van de gemeente waarin de inrichting geheel of in hoofdzaak is gelegen.⁴ Gedeputeerde Staten van een provincie (hierna: GS) zijn evenwel veelal het vergunningverlenend orgaan bij 'grote' inrichtingen (vroeger vergunning-

plichtig onder de Wet geluidhinder en/of de Wet inzake de luchtverontreiniging) en afvalstoffeninrichtingen. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu is onder meer het bevoegd gezag voor defensie-inrichtingen.

Zaaksgebonden vergunning

Een Wm-vergunning is in beginsel niet persoonsgebonden, maar zaaksgebonden en geldt voor de inrichting. De verkoop van activa of van de aandelen van de vennootschap die de inrichting drijft, heeft derhalve geen effect op de vergunning.

Inhoud vergunning

Er mag door het bevoegd gezag niet meer en anders worden vergund dan is aangevraagd. De vergunningaanvraag maakt deel uit van de vergunning, voorzover dat in de vergunning is aangegeven. Een vergunning kan onder beperkingen worden verleend. Aan een vergunning worden ingevolge artikel 8.11 Wm voorts de voorschriften verbonden die nodig zijn ter bescherming van het milieu. Voorzover door het verbinden van voorschriften aan een vergunning de nadelige gevolgen voor het milieu niet (volledig) kunnen worden weggenomen, worden aan de vergunning in ieder geval die voorschriften verbonden die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die nadelige gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd. Het beschermingsniveau in de vergunning is derhalve gebaseerd op het zogenoemde *alara (as low as reasonably achievable)*-beginsel. Daarmee wordt bedoeld dat de best bestaande technieken (*best technical means*) zijn vereist. Indien dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd, wordt genoeg genomen met de best toepasbare of uitvoerbare technieken waarbij onder meer gekeken wordt wat in de branche gebruikelijk is. Dit betekent overigens niet dat voor elk bedrijf zonder meer hetzelfde beschermingsniveau geldt; locatiespecifieke omstandigheden kunnen tot strengere eisen leiden.

Bij het opleggen van voorschriften verdienen, ingevolge artikel 8.12 lid 2 Wm, doelvoorschriften de voorkeur boven middelvoorschriften, omdat doelvoorschriften beter aansluiten bij het uitgangspunt dat een ondernemer verantwoordelijk is voor de keuze van een in zijn inrichting te bezigen productieproces dat past binnen de van overheidswege aangegeven randvoorwaarden. Het gaat daarbij veelal om voorschriften in de vorm van (maximale) emissie-

2 KB 19 november 1985, nr. 30, *Bouwwrecht* 1988, p. 80.

3 Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State 20 juni 1980, *BR* 1990, p. 850.

4 Artikel 8.2 Wm.

eisen. Middelvoorschriften worden in de regel gebruikt bij vergunningen voor kleinere bedrijven zonder uitgebreide technische kennis en indien het bevoegd gezag grote waarde hecht aan een optimaal milieurendement, zo blijkt uit de wetsgeschiedenis.

Toetsingscriteria vergunningaanvraag

Bij de beslissing op een aanvraag om een Wm-vergunning moet het bevoegd gezag nagaan welke gevolgen de inrichting voor het milieu kan veroorzaken. Daarbij spelen onder meer lucht- en geluidhinder een rol. Ook een doelmatige verwijdering van afvalstoffen, het verbruik van energie en grondstoffen en het verkeer van personen en goederen van en naar de inrichting vallen binnen het toetsingskader van de Wm.

Ingevolge artikel 8.8 lid 1 Wm betreft het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval:

- a de bestaande toestand van het milieu, voorzover de inrichting daarvoor gevolgen kan veroorzaken;
- b de gevolgen voor het milieu, die de inrichting kan veroorzaken;
- c de met betrekking tot de inrichting en het gebied waar de inrichting zal zijn of is gelegen, redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu;
- d de in het kader van de vergunningprocedure ingebrachte adviezen en bedenkingen;
- e de mogelijkheden om de nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen, dan wel te beperken.

Deze toetsingscriteria beperken de beslissingsvrijheid van het bevoegd gezag niet. Het is immers aan het bevoegd gezag te bepalen op welke wijze met deze criteria in het besluit omtrent vergunningverlening uit een oogpunt van zorgvuldigheid (artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht, hierna: Awb) of met het oog op de belangenafweging (artikel 3:4 Awb) rekening wordt gehouden.

Het bevoegd gezag houdt volgens artikel 8.8 lid 2 Wm bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval ook rekening met het voor hem geldende nationaal of provinciaal milieubeleidsplan en de voor het milieu geldende richtwaarden. Het bevoegd gezag mag daarvan gemotiveerd afwijken.

Het bevoegd gezag moet bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval in acht nemen de aspecten genoemd in artikel 8.8 lid 3 Wm:

- a de grenswaarden die gelden op grond van de zoneringsbepalingen van de Wet geluidhinder

(zoals rondom wegen, spoorlijnen en industrieterreinen);

- b de instructieregels opgenomen in Algemene Maatregelen van Bestuur ex artikel 8.45 Wm en provinciale milieuverordeningen ex artikel 8.46 Wm; en
- c door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) ex artikel 8.27 Wm gegeven (bindende) aanwijzingen ten aanzien van besluiten inzake vergunningverlening, waarbij hij rekening houdt met het geldende nationale milieubeleidsplan.

Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag en het verlenen van een vergunning spelen in de praktijk vaak de inhoud van richtlijnen, circulaire en rapporten, hoe ook genoemd, van onder meer het Ministerie van VROM, maar ook van wetenschappelijke instellingen een belangrijke rol. De Handreiking industrielawaai en vergunningverlening 1998, de Nederlandse Emissie Richtlijnen en de Circulaire geluidhinder wegverkeer van en naar de inrichting zijn voorbeelden van instructieregels. In beginsel mag volgens de jurisprudentie van die richtlijnen en beleidsdocumenten door het bevoegd gezag worden afgeweken, mits de afwijking goed is gemotiveerd en bijvoorbeeld is gebaseerd op een deskundig milieutechnisch rapport waaruit blijkt om welke redenen zou kunnen worden afgeweken.

Ingevolge artikel 8.10 Wm kan een vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd. Zij moet zelfs worden geweigerd, indien een vergunning niet in overeenstemming zou zijn met artikel 8.8 lid 3 Wm (zie hiervoor). Dat geldt ook, indien door vergunningverlening strijd zou ontstaan met voor de inrichting geldende wettelijke bepalingen uit de Wet milieubeheer en toepasselijke milieuwetten zoals de Wet geluidhinder en de Wet verontreiniging oppervlaktewater.

Soorten Wm-vergunning

Voor het oprichten en in gebruik nemen van een inrichting is een zogenoemde oprichtingsvergunning vereist. Voor elke verandering of uitbreiding van een inrichting moet in beginsel eveneens vergunning worden aangevraagd. Een veranderingsvergunning is evenwel alleen nodig, indien de verandering tot grotere nadelige gevolgen voor het milieu leidt. Wanneer sprake is van uitsluitend gunstige gevolgen, is een vergunning niet nodig en kan met een melding aan het bevoegd gezag worden volstaan. Indien een inrichting meerdere veranderingen heeft ondergaan,

of indien er sprake is van een onoverzichtelijke vergunnings situatie, kan het bevoegd gezag van een vergunninghouder verlangen dat deze een revisievergunning aanvraagt⁵. Anders dan een uitbreidings- of wijzigingsvergunning, heeft een revisievergunning betrekking op de gehele inrichting. Het uitgangspunt daarbij is dat de bestaande rechten van de vergunninghouder niet worden aangetast.

Een Wm-vergunning geldt in beginsel voor onbepaalde tijd, tenzij de inrichting naar haar aard tijdelijk is of indien het bevoegd gezag meer tijd nodig heeft om een beter inzicht te verkrijgen in de gevolgen voor het milieu die de inrichting zal veroorzaken of wanneer tijd nodig is voor het ontwikkelen van nieuwe technieken of werkwijzen. Een vergunning vervalt, indien de inrichting niet binnen drie jaar nadat de vergunning onherroepelijk is geworden, is voltooid en in werking is gebracht.⁶

Milieueffectrapportage

Voor activiteiten die mogelijk belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu dient vóór de vergunningverlening een milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.) te worden gemaakt.⁷ Bij het vaststellen van een m.e.r.-plicht behoeft derhalve niet onomstotelijk vast te staan dat de activiteiten ook daadwerkelijk nadelige gevolgen hebben voor het milieu. Een m.e.r. moet worden opgesteld voorafgaand aan het eerste besluit waarmee een bepaalde activiteit mogelijk wordt. De regelgeving over de m.e.r. is weliswaar opgenomen in de Wm, maar er is geen juridische koppeling tussen een Wm-vergunning en een m.e.r. Ook bijvoorbeeld een bestemmingsplan kan een 'eerste' besluit zijn, waarvoor een m.e.r.-plicht geldt.

M.e.r.-besluit 1994

Volgens het M.e.r.-besluit 1994 geldt onder meer een m.e.r.-plicht voor de oprichting van een geïntegreerde chemische installatie, bestaande uit twee of meer functioneel met elkaar verbonden chemische of fysische proceseenheden op industriële schaal, die gesitueerd zijn in eenzelfde geografische locatie. Met een chemische en fysische proceseenheid wordt bedoeld op een samenstel van processtappen, waarin chemische of fysische processen plaatsvinden, inclusief de daaraan ten dienste staande hulp- en randap-

paratuur, waarbij één of meer verhandelbare producten kunnen worden gemaakt. Een chemische installatie is een uit één of meer proceseenheden bestaand geheel, oftewel een fabriek. Functionele binding tussen de verschillende proceseenheden is een vereiste om van een geïntegreerde chemische installatie te kunnen spreken. Er is sprake van functionele binding, indien de output van de ene proceseenheid als input dient voor de andere proceseenheid. De m.e.r.-plicht bij een activiteit als een chemische fabriek is gekoppeld aan de Wm-vergunning, waarop de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 Awb en de bijzondere bepalingen van afdeling 13.2 Wm van toepassing zijn.

M.e.r.-procedure

Een m.e.r.-procedure ziet er op hoofdlijnen als volgt uit. De initiatiefnemer van de m.e.r.-plichtige activiteiten doet daarvan mededeling aan het bevoegd gezag, met inachtneming van de verplichting tot gegevensverstrekking die voortvloeit uit het Besluit Startnotitie Milieueffectrapportage.⁸ Nadien maakt het bevoegd gezag de startnotitie bekend. Daarna volgt vooroverleg op basis waarvan richtlijnen over de inhoud van de m.e.r. door het bevoegd gezag worden opgesteld. Na vaststelling van de m.e.r. wordt deze op basis daarvan ter beoordeling aangeboden aan het bevoegd gezag. Nadat de m.e.r. door het bevoegd gezag is aanvaard, volgt een inspraak-, advies- en toetsingsprocedure. Daarbij is onder meer de Commissie voor de milieueffectrapportage betrokken. Deze Commissie toetst de inhoud van de m.e.r. aan de richtlijnen en betreft daarbij tevens de tijdens de inspraak gemaakte opmerkingen en adviezen. Na afloop van deze procedure neemt het bevoegd gezag het besluit ten behoeve waarvan de m.e.r. is opgesteld. Rechtsbescherming tegen de m.e.r. bestaat uitsluitend in het kader van het besluit dat volgt op de m.e.r.

Procedure Wet milieubeheervergunning

De aanvraag moet schriftelijk worden ingediend. Alvorens een aanvraag in te dienen zal er in veel gevallen behoefte bestaan aan vooroverleg. In dit vooroverleg wordt bezien of er een reële kans op vergunningverlening bestaat en hoe de aanvraag er uit moet zien. Binnen 8 weken na de (officiële) aanvraag

5 Artikel 8.4 Wm.

6 Artikel 8.18 Wm.

7 Artikel 7.2 Wm.

8 Besluit van 4 november 1993, *Stcr.* 1993, 229.

dient het bevoegd gezag te beoordelen of de aanvraag compleet is en in behandeling kan worden genomen. Vervolgens dient binnen 12 weken een ontwerpbesluit aan de aanvrager en de betrokken bestuursorganen te worden gezonden. Dit ontwerpbesluit moet vervolgens worden gepubliceerd en gedurende 4 weken ter inzage worden gelegd. Gedurende deze termijn van terinzagelegging kan eenieder zijn bedenkingen tegen het ontwerpbesluit indienen. Ook moeten de bestuursorganen, die om advies zijn gevraagd, gedurende deze termijn hun advies indienen.

Het besluit omtrent vergunningverlening moet uiteindelijk binnen 6 maanden na ontvangst van de aanvraag worden genomen. Deze termijn kan evenwel binnen 8 weken na ontvangst van de aanvraag, bijvoorbeeld indien het een zeer ingewikkelde aanvraag betreft, met een redelijke termijn worden verlengd. Wanneer de inrichting waarvoor een vergunning is gevraagd, ligt op een terrein dat ingevolge de Wet geluidhinder nog moet worden gezoned, moet de beslissing worden aangehouden totdat de zone is vastgesteld. Het besluit moet worden gepubliceerd (en worden toegezonden aan degenen die bedenkingen hebben ingebracht) en vervolgens gedurende 6 weken ter inzage worden gelegd. Gedurende deze termijn kan rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De vergunning treedt in werking na de beroepstermijn van 6 weken, tenzij binnen die termijn een verzoek om voorlopige voorziening (schorsing) is ingediend bij de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dan treedt de vergunning pas in werking na afwijzing van dit verzoek, of, bij toewijzing van het verzoek, na ongegrondverklaring van het beroep.

Bouwen van een inrichting

Het oprichten van een inrichting op de voet van de Wm gaat meestal samen met het verwezenlijken van een bouwwerk. Ingevolge artikel 40 lid 1 Woningwet is het verboden te bouwen zonder of in afwijking van een vergunning van Burgemeester en Wethouders. In de artikelen 8 jo. 52 van de Woningwet en in de artikelen 8.5 en 20.8 Wm is een coördinatierегeling opgenomen die moet voorkomen dat een bouwwerk wordt opgericht voordat een Wm-vergunning is verleend. De coördinatierегeling gaat ervan uit dat een aanvraag om een bouwvergunning niet kan worden gedaan zonder gelijktijdig een aanvraag voor een milieuvergunning in te dienen (tenzij de milieuvergunning reeds is verleend of tenminste is aangevraagd). Bij de indiening van de aanvraag om

een bouwvergunning dient dan ook een afschrift van de milieuvergunning of de aanvraag voor een milieuvergunning te worden overgelegd. De bouw aanvraag moet bovendien worden aangehouden totdat voldoende duidelijkheid bestaat of de Wet milieubeheer vergunning kan worden verleend. De bouwvergunning treedt dan in werking vanaf de dag dat de Wm-vergunning van kracht wordt.

Een reguliere bouwvergunningaanvraag mag alleen en moet worden geweigerd:

- indien deze niet in overeenstemming is met het Bouwbesluit;
- indien deze niet in overeenstemming is met de gemeentelijke bouwverordening;
- indien deze niet in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan;
- indien deze niet in overeenstemming is met redelijke eisen van welstand;
- indien voor het bouwwerk ingevolge de Monumentenwet 1988 of een provinciale of gemeentelijke monumentenverordening een vergunning benodigd is en ontbreekt;
- in het geval en onder de voorwaarden, als bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbehandelingen door het openbaar bestuur ('Wet Bibob').

De bouwvergunning wordt dan ook wel een 'gebonden beschikking' genoemd. Dat betekent dat, wanneer het bouwplan in overeenstemming is met artikel 44 Woningwet, de bouwvergunning moet worden verleend.

Bouwbesluit

Een bouwplan moet voldoen aan de bij of krachtens het Bouwbesluit gegeven voorschriften. Het Bouwbesluit bevat een groot aantal met name technische eisen over het bouwen en de staat van onder meer bestaande gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde. Deze voorschriften hebben met name betrekking op veiligheid (zoals constructieve veiligheid en brandveiligheid), gezondheid (wering van geluid van buitenaf, wering van vocht, toetreding van licht en lucht), bruikbaarheid (wat moet minimaal in een gebouw aanwezig zijn om dat als zodanig te kunnen gebruiken?) en energiezuinigheid (bijvoorbeeld eisen met betrekking tot isolatie). Het Bouwbesluit strekt onder meer ook tot uitvoering van artikel 3 Woningwet (waarin onder meer een verwijzing naar NEN-normen, modelaansluitvoorwaarden en erkende kwaliteitsverklaringen is opgenomen).

De in het Bouwbesluit gegeven voorschriften

De onderneming in de context van ruimtelijke ordening en milieu

hebben de vorm van een minimumprestatie-eis. Elk voorschrift bevat de grenswaarden waaraan moet worden voldaan en kent een functionele omschrijving of een doel waarvoor de eis is gesteld. De wijze waarop aan de aangegeven prestaties wordt voldaan wordt aan de bouwer overgelaten. Indien aan de prestatie-eisen niet wordt voldaan, kan gebruik worden gemaakt van het zogenoemde gelijkwaardigheidsbeginsel; het bouwplan moet dan voldoen aan een eis gelijkwaardig aan de prestatie-eis in het Bouwbesluit.

Bouwverordening

Daarnaast moet een bouwplan voldoen aan de voorschriften van de bouwverordening die voor de toetsing van een bouwaanvraag van belang zijn. Deze hebben betrekking op de indiening en inrichting van een bouwaanvraag, het gebruik van het bouwwerk en de uitvoering van de bouwwerkzaamheden.

De gemeentelijke bouwverordening vindt haar grondslag in artikel 8 Woningwet. Ingevolge dit artikel dient de gemeenteraad een bouwverordening vast te stellen. Vrijwel alle gemeenten in Nederland maken gebruik van de modelbouwverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

De gemeenteraad is niet bevoegd in de bouwverordening andere voorschriften op te nemen dan die welke in de leden 2 tot en met 6 van artikel 8 Woningwet zijn genoemd. Dit artikel bevat procedurele bepalingen over de bouwaanvraag en de daarbij over te leggen gegevens en bescheiden (waaronder bijvoorbeeld een onderzoek naar bodemverontreiniging), alsmede bepalingen over welstandstoezicht ter voorkoming van bouwen op verontreinigde grond, stedenbouw (zoals rooilijnvoorschriften en voorschriften inzake bouwhoogte), brandveiligheidsvoorschriften en de aansluitplicht op nutsvoorzieningen.

De gemeentelijke bouwverordening dient ook voorschriften te bevatten omtrent het tegengaan van bouwen op verontreinigde grond, voorzover dat bouwen betrekking heeft op bouwwerken, waarin voortdurend of nagenoeg voortdurend mensen verblijven en waarvoor een bouwvergunning is vereist. Ook dienen voorschriften te zijn opgenomen die betrekking hebben op het verrichten van onderzoek naar de aard en mate van verontreiniging van de bodem, de aard en omvang van het onderzoek alsmede de inrichting van het op te stellen onderzoeksrapport. Ingevolge artikel 52a Woningwet dienen Burgemeester en Wethouders (in afwijking van artikel 46 lid 1 Woningwet) de beslissing op een aanvraag om bouwvergunning aan te houden, indien uit het onderzoeksrapport als bedoeld in artikel 8 Woningwet blijkt dat de grond ter plaatse van het te bouwen bouwwerk in zodanige mate is verontreinigd dan wel

bij hen uit anderen hoofde een redelijk vermoeden bestaat dat sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging als bedoeld in de Wet bodembescherming. Het besluit tot aanhouding dient binnen twee weken na ontvangst van de aanvraag te worden genomen. Indien de beslissing niet binnen deze termijn wordt genomen en uit het onderzoeksrapport blijkt dat de bodem ernstig is verontreinigd, is die aanhoudingsbeslissing van rechtswege genomen (om te voorkomen dat door het verstrijken van de twaalfwekentermijn een van rechtswege verleende bouwvergunning tot stand zou komen).

De aanhouding duurt totdat het bevoegd gezag op grond van de Wet bodembeheer (hierna: Wbb) een saneringsplan heeft goedgekeurd, dan wel overeenkomstig artikel 29 van die wet heeft vastgesteld dat er geen sprake is van een geval van ernstige verontreiniging. Indien het bouwplan als gevolg van het goedgekeurde saneringsplan wijziging behoeft, delen Burgemeester en Wethouders dit binnen 14 dagen na beëindiging van de aanhouding aan de aanvrager mede. Zij stellen hem daarbij in de gelegenheid binnen 5 weken een gewijzigde bouwaanvraag in te dienen. Indien niet binnen die termijn een gewijzigde aanvraag wordt ingediend, is de bouwvergunning van rechtswege geweigerd.

Burgemeester en Wethouders hebben overigens niet de bevoegdheid op basis van de bouwverordening nadere regels of eisen te stellen.

Bestemmingsplan

Verder moeten Burgemeester en Wethouders de bouwaanvraag toetsen aan het ter plaatse geldende bestemmingsplan of aan de eisen die krachtens zodanig plan zijn gesteld. Daarbij gaat het om zowel het bouwwerk als het voorgenomen gebruik ervan. Het komt voor dat de bouwverordening en een bestemmingsplan met elkaar op één of meer onderdelen in tegenspraak zijn. Dat kan onduidelijkheid veroorzaken over het antwoord op de vraag welke bebouwing ter plaatse is toegestaan. Artikel 9 lid 1 Woningwet bepaalt daarom dat, voorzover de voorschriften van de bouwverordening niet overeenstemmen met de voorschriften van het bestemmingsplan, de voorschriften van de bouwverordening buiten toepassing blijven. Indien het bestemmingsplan geen voorschriften bevat die hetzelfde onderwerp regelen, zijn de voorschriften van de bouwverordening in beginsel wel van toepassing, tenzij het desbetreffende bestemmingsplan anders bepaalt, aldus artikel 9 lid 2 Woningwet. Er is derhalve wel enige ruimte voor aanvullende werking van de bouwverordening op het bestemmingsplan.

Het begrip 'bouwwerk' is in de Woningwet niet gedefinieerd. In de Modelbouwverordening 1992 van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wordt onder bouwwerk verstaan:

'elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren'.

Deze definitie is gebaseerd op de jurisprudentie omtrent het begrip 'bouwwerk'.

Welstand

Een bouwwerk moet ingevolge artikel 12 lid 1 Woningwet voldoen aan redelijke eisen van welstand. Met het oog daarop moet ingevolge artikel 48 Woningwet voor een reguliere bouwvergunning advies worden gevraagd aan de welstandscommissie dan wel de Stadsbouwmeester. Het oordeel van Burgemeester en Wethouders en niet het advies van de welstandscommissie is bepalend voor het antwoord op de vraag of een bouwwerk aan redelijke eisen van welstand voldoet. In de praktijk kunnen Burgemeester en Wethouders redelijkerwijze alleen van een advies van de welstandscommissie afwijken op basis van een zorgvuldige, deskundige (welstands)beoordeling door bijvoorbeeld een andere welstandscommissie. Een weigeringsgrond vanwege het ontbreken van een monumentenvergunning heeft alleen betrekking op het verbouwen van een monument. Daaraan zal ik in dit kader voorbijgaan.

Op de laatste twee eisen genoemd in onderdeel 26 waaraan een bouwaanvraag moet voldoen zal ik, gezien het kader van dit artikel, niet nader ingaan.

Procedure bouwvergunningverlening

Burgemeester en Wethouders dienen in geval van een 'reguliere bouwvergunningprocedure' binnen 12 weken na indiening op een aanvraag om bouwvergunning te beslissen. Indien de reguliere bouwvergunning gefaseerd wordt ingediend, dat wil zeggen eerst een globaal ontwerp wordt ingediend dat op planologische aanvaardbaarheid wordt getoetst, gevolgd door een gedetailleerd bouwplan dat op bouwtechnische aspecten wordt getoetst, geldt er per fase een beslistermijn van telkens 6 weken. Burgemeester en Wethouders mogen hun besluit eenmaal voor ten hoogste 6 weken verdagen, maar dienen een dergelijk besluit te motiveren. De beslissing van Burgemeester en Wethouders moet binnen die termijn schriftelijk aan de aanvrager zijn medegedeeld. Is dat niet gebeurd, dan is het verdagingsbesluit onverbindend. In zo'n geval worden de wettelijke termijnen

'fataal' geacht en ontstaat alsnog een van rechtswege verleende bouwvergunning.

De 'fatale' termijn van 12 weken vangt aan, zodra Burgemeester en Wethouders de aanvraag hebben ontvangen. Indien Burgemeester en Wethouders constateren dat aan de aanvraag gebreken kleven, dienen zij binnen 4 weken na de dag van ontvangst van de aanvraag de aanvrager alsnog in de gelegenheid te stellen om binnen maximaal 4 weken de ontbrekende gegevens aan te vullen. De twaalfwekentermijn wordt alsdan met maximaal 4 weken opgeschort tot het moment waarop de aanvrager de ontbrekende gegevens heeft aangevuld.

Een van rechtswege verleende vergunning komt echter niet tot stand, indien het bouwplan in strijd is met het vigerende bestemmingsplan (artikel 46 lid 3) en de bouwvergunning slechts kan worden ingewilligd na toepassing van een vrijstellingsprocedure. Fatale termijnen gaan dan pas weer lopen nadat de vrijstelling is verleend. Ook gelden er geen fatale termijnen indien voor het betreffende gebied een voorbereidingsbesluit geldt of een (herziening van het) bestemmingsplan in procedure is gebracht. In die gevallen houden B&W de beslissing aan totdat het voorbereidingsbesluit is vervallen dan wel het bestemmingsplan of de herziening daarvan in werking is getreden (artikel 50 Woningwet).

Andere planologisch relevante regelingen

Anders dan een aantal jaren geleden, is een bestemmingsplan niet de enige planologische regeling waarin op een voor de burger bindende wijze planologisch beleid is vastgelegd. Ook in Planologische Kernbeslissingen (waarin nationaal ruimtelijk beleid is vastgelegd) kan, voorzover sprake is van een 'concrete beleidsbeslissing', planologisch rijksbeleid rechtstreeks bindend zijn opgenomen. Dat geldt evenzo voor concrete beleidsbeslissingen in streekplannen. Verder beschikken de minister van VROM en GS over een interventiebevoegdheid om, voorzover bovengemeentelijke belangen dat vorderen, vrijstelling te verlenen van het bestemmingsplan. Deze nimby-regeling is opgenomen in de artikelen 40 en 41 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO). Daarbij moet het gaan om een project waarvan de verwezenlijking in de naaste toekomst noodzakelijk is en ten aanzien waarvan de besluitvorming naar het oordeel van de minister (of GS) is vastgelopen. Verder kan de minister van VROM de gemeenteraad verplichten, voorzover een juiste uitvoering van het regeringsbeleid de totstandkoming of herziening van planologische maatregelen vordert, een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. Dat geldt

evenzo voor GS, voorzover bovengemeentelijke belangen dat vorderen en die belangen een grondslag vinden in of redelijkerwijs voortvloeien uit een streekplan of het provinciaal ruimtelijk beleid, voorzover neergelegd in een besluit van Provinciale Staten (hierna: PPC). Voor de minister geldt dat hij, de Rijksplanologische Commissie gehoord, voorzover bovengemeentelijke belangen dat vorderen, aanwijzingen kan geven omtrent de inhoud van een gemeentelijke planologische maatregel.

Procedure bestemmingsplan

Indien een bouwplan in strijd is met een bestemmingsplan, kan de gemeenteraad een bestemmingsplan herzien. De raad is daar evenwel niet toe verplicht. De procedure tot herziening van een bestemmingsplan kan veel tijd kosten. Na inspraak ex artikel 6a WRO en vooroverleg op de voet van artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (hierna: Bro 1985) kan een, al dan niet naar aanleiding daarvan aangepast, bestemmingsplan in ontwerp ter inzage worden gelegd volgens de in artikelen 23 e.v. WRO opgenomen procedure. Het ontwerpbestemmingsplan ligt gedurende 4 weken ter inzage. Eenieder kan gedurende die termijn schriftelijk bij de gemeenteraad zijn zienswijzen daartegen kenbaar maken. Na vaststelling door de gemeenteraad wordt het bestemmingsplan zo spoedig mogelijk, doch in elk geval binnen 4 weken na de dagtekening van het Raadsbesluit, voor eenieder ter inzage gelegd voor de duur van 4 weken. Degene die tijdig zijn zienswijze bij de gemeenteraad heeft kenbaar gemaakt, kan gedurende deze termijn bij GS schriftelijk bedenkingen inbrengen tegen het vastgestelde bestemmingsplan. Na de beslissing van GS, gehoord de PPC, omtrent de goedkeuring, ligt het bestemmingsplan met deze beslissing opnieuw en ditmaal gedurende 6 weken ter inzage. Alsdan is er binnen deze termijn beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Gedurende die termijn kan tevens een verzoek om voorlopige voorziening (schorsing) worden gedaan bij de Voorzitter van die Afdeling.

Het besluit van GS omtrent goedkeuring treedt in werking daags na afloop van de beroepstermijn. Het bestemmingsplan wordt dan van kracht, ook als tegen (onderdelen van) het bestemmingsplan beroep is ingesteld bij de Afdeling. Indien echter binnen de beroepstermijn een verzoek om voorlopige voorziening is ingediend, treedt het goedkeuringsbesluit ten aanzien van het in het verzoek begrepen onderdeel van het bestemmingsplan niet in werking tot op dat verzoek is beslist. Wijst de Voorzitter het verzoek af,

dan treedt het (desbetreffende onderdeel van het) bestemmingsplan alsnog in werking.

Artikel 19 WRO

In artikel 19 WRO is een regeling opgenomen, die het mogelijk maakt dat ten behoeve van verwezenlijking van een project vrijstelling wordt verleend van het geldende bestemmingsplan. Artikel 19 WRO kent vier soorten vrijstelling:

- a een lichte regeling voor bij AMvB aan te wijzen gevallen (de regeling voor zogenoemde planologische kruimelgevallen, opgenomen in het Bro 1985), gehoord de Inspecteur van de ruimtelijke ordening (artikel 19 lid 3);
- b een regeling voor in door GS van elke provincie afzonderlijk aan te wijzen gevallen (artikel 19 lid 2);
- c een regeling indien een bestemmingsplan niet tijdig binnen 10 jaar is herzien en voor herziening geen vrijstelling is verleend ingevolge artikel 33 WRO, indien voor het gebied een voorbereidingsbesluit geldt of een ontwerp voor een herziening ter inzage is gelegd (artikel 19 lid 4);
- d de 'normale' regeling, voor alle andere gevallen (artikel 19 lid 1).

In de gevallen c en d is altijd een verklaring van geen bezwaar van GS noodzakelijk; in geval b is soms – afhankelijk van de door GS opgestelde regeling – een verklaring van geen bezwaar vereist.

Het begrip 'goede ruimtelijke onderbouwing' is in de wet niet gedefinieerd. Naast het in de wet genoemde gemeentelijk of intergemeentelijk structuurplan zijn volgens de wetsgeschiedenis onder meer ook een structuurschets, een structuurvisie, een structuurplan, een (voor)ontwerpbestemmingsplan, een sectorale beleidsnota met ruimtelijk relevante aspecten onder omstandigheden te kenschetsen als een goede ruimtelijke onderbouwing. De tekst van de wet maakt het overigens niet alleen mogelijk dat de goede ruimtelijke onderbouwing op gemeentelijk initiatief wordt gemaakt, maar biedt ook de mogelijkheid aan een aanvrager van een bouwvergunning zelf een goede ruimtelijke onderbouwing aan te leveren.

De inhoud van de ruimtelijke onderbouwing is afhankelijk van de aard en de omvang van de voorgenomen activiteit, de mate van ingrijpendheid, de actualiteit van het gemeentelijke ruimtelijke beleid, de relevantie voor het ruimtelijke beleid van andere overheden en de aard van de eventueel tegen de voorgenomen activiteit ingebrachte bedenkingen. Naarmate de ingreep ingrijpender is, worden aan de motivering van de vrijstelling zwaardere eisen gesteld.

Het begrip 'project' is in de wet evenmin gedefinieerd. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder dat begrip zowel één woning als een woonwijk of grote infrastructurele werken kunnen worden begrepen. De omvang van het project kan derhalve geen doorslaggevende rol spelen bij de beslissing omtrent het verlenen van vrijstelling.

Het nemen van een zelfstandig projectbesluit overeenkomstig artikel 19 lid 1 WRO is uitdrukkelijk een bevoegdheid van de gemeenteraad. De reden hiervoor is dat het honoreren van een artikel 19 lid 1 WRO-aanvraag ingrijpende consequenties kan hebben voor de ruimtelijke inrichting van het gemeentelijk grondgebied. De Raad kan deze bevoegdheid overigens wel delegeren aan Burgemeester en Wethouders. In de praktijk gebeurt dat ook met regelmaat.

Het vrijstellingsbesluit bedoeld in artikel 19 leden 1 en 2 WRO (de hiervoor beschreven varianten b en d) bevat een beschrijving van het betrokken project, de ruimtelijke onderbouwing en de afwegingen die aan het verlenen van vrijstelling ten grondslag liggen. Aan een vrijstelling mogen slechts voorwaarden worden verbonden ter bescherming van de belangen ten behoeve waarvan de bepalingen waarvan vrijstelling wordt verleend in het plan zijn opgenomen. Aan een vrijstelling kan een termijn worden verbonden waarbinnen van de vrijstelling gebruik moet zijn gemaakt.

Procedure

Binnen 8 weken na ontvangst van een vrijstellingsverzoek dienen Burgemeester en Wethouders (of de gemeenteraad) te beslissen of zij de procedure verder in gang zullen zetten.

Op de voorbereiding van het besluit omtrent de vrijstelling is afdeling 3.4 Awb van toepassing, met dien verstande dat de aanvraag gedurende 4 weken ter inzage ligt, gedurende welke termijn eenieder schriftelijk zijn zienswijze kenbaar kan maken. Indien geen verklaring van geen bezwaar van GS is vereist, moeten Burgemeester en Wethouders binnen 4 weken na afloop van de termijn van terinzagelegging beslissen. Wanneer wel een verklaring van geen bezwaar is vereist, beslist de gemeenteraad, of in voorkomend geval Burgemeester en Wethouders, binnen 8 weken na afloop van de termijn van terinzagelegging omtrent het aanvragen van de verklaring van geen bezwaar. Indien tot een dergelijke aanvraag wordt besloten, wordt deze binnen 2 weken nadien met de aanvraag om vrijstelling en de eventueel ingebrachte bedenkingen aan GS gezonden. Voordat GS beslissen omtrent de verklaring van geen bezwaar, horen zij de Inspecteur van de Ruimtelijke Orde-

ning. Het besluit omtrent de verklaring van geen bezwaar wordt binnen 8 weken na ontvangst van de desbetreffende aanvraag bekendgemaakt. Van het besluit wordt ook onverwijld mededeling gedaan aan de Inspecteur van de Ruimtelijke Ordening.

GS kunnen de verklaring weigeren wegens strijd met een goede ruimtelijke ordening. Indien GS binnen de gestelde termijn geen besluit aan Burgemeester en Wethouders (of de gemeenteraad) hebben bekendgemaakt, wordt dit gelijkgesteld met een besluit tot weigering van de verklaring. Uiteindelijk dient de gemeenteraad, of in voorkomend geval Burgemeester en Wethouders, binnen 2 weken na inwerkingtreding van het besluit van GS te beslissen omtrent het verlenen van vrijstelling.

Aanhoudingsplicht

Indien een aanvraag om bouwvergunning wordt ingediend en er geldt een voorbereidingsbesluit of er is een ontwerpbestemmingsplan in procedure gebracht, dan dienen Burgemeester en Wethouders ingevolge artikel 50 Woningwet een aanvraag om bouwvergunning in beginsel aan te houden. Burgemeester en Wethouders kunnen deze aanhoudingsplicht echter doorbreken, indien het bouwplan niet in strijd is met het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan of met de in voorbereiding zijnde herziening daarvan dan wel met het provinciaal en nationaal ruimtelijk beleid. Verder kunnen Burgemeester en Wethouders een bouwvergunning verlenen als het bouwplan wel in strijd is met het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan of met de herziening daarvan, mits het bouwplan is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en vooraf van GS een verklaring van geen bezwaar is ontvangen. Voor de mogelijkheid van bezwaar en beroep geldt dat de verklaring van geen bezwaar wordt geacht onderdeel uit te maken van de vrijstelling ten behoeve waarvan hij is verleend (vergelijk artikel 55 WRO). Ingevolge artikel 49 lid 5 Woningwet wordt de verlening van de vrijstelling voor de mogelijkheid van beroep geacht deel uit te maken van de bouwvergunning. Dat geldt uitdrukkelijk niet voor de bezwaarfase.

Risico bouwen op basis van een niet-onherroepelijke bouwvergunning

De houder van een bouwvergunning die begint met bouwen voordat de vergunning onherroepelijk is en dus nog door de rechter kan worden vernietigd, handelt op eigen rekening en risico. Hij kan, indien hij na vernietiging van de bouwvergunning, al dan niet na toepassing van bestuursdwang, het bouwwerk moet afbreken, de gemeente niet succesvol aanspre-

De onderneming in de context van ruimtelijke ordening en milieu

ken voor vergoeding van zijn schade vanwege onrechtmatige daad.

Bestuursdwang en dwangsom

Indien wordt gebouwd in strijd met een bestemmingsplan of bouwvergunning dan wel gehandeld wordt in strijd met een milieuvergunning, kunnen Burgemeester en Wethouders besluiten daartegen handhavend op te treden. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling is sprake van een beginselplicht tot handhaving. Handhaving kan plaatsvinden door toepassing van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom.

Artikel 5:21 Awb verstaat onder bestuursdwang:

'het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met, bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten'.

Door middel van bestuursdwang maken Burgemeester en Wethouders een einde aan een illegale situatie. De kosten daarvan komen in beginsel voor rekening van de overtreder.

Burgemeester en Wethouders kunnen een overtreder ook een last onder dwangsom opleggen. Zij kunnen een dwangsom vaststellen op een bedrag per tijdseenheid, waarin de last niet is uitgevoerd, en daarbij tevens een maximaal totaalbedrag vaststellen. Het vastgestelde bedrag aan te verbeuren dwangsommen moet in een redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang. Burgemeester en Wethouders dienen, behoudens klaarblijkelijke spoed, een begunstigingstermijn op te nemen gedurende welke de overtreder de overtreding ongedaan kan maken, zonder dat hij een dwangsom verbeurt. Invordering van een dwangsom geschiedt, evenals invordering van de kosten van uitoefening van bestuursdwang, zo nodig bij dwangbevel. De bevoegdheid tot invordering verjaart 6 maanden na de dag waarop de dwangsom is verbeurd. Verzet tegen invordering is mogelijk bij de civiele rechter. Tegen een dwangsom- of bestuursdwangbesluit is bezwaar en beroep mogelijk op de voet van de in de Awb opgenomen bestuursrechtelijke procedure.

Kostenverhaal

Bij de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein of industrieterrein zullen in het gebied diverse voorzieningen van algemeen nut, zoals straten en rio-lering, moeten worden aangelegd. Doorgaans geschiedt de aanleg van deze voorzieningen door de

gemeente. De gemeente zal deze (exploitatie)kosten willen verhalen op de grondeigenaren die bij de aanleg van de voorzieningen gebaat zijn. Volgens de jurisprudentie kunnen dergelijke exploitatiekosten slechts op drie manieren worden verhaald, te weten via:

- (i) een exploitatieovereenkomst gebaseerd op de gemeentelijke exploitatieverordening ex artikel 2 WRO;
- (ii) baatbelasting;
- (iii) gronduitgifte.

Exploitatieverordening

Ingevolge artikel 42 WRO stelt de gemeenteraad een verordening vast waarin de voorwaarden worden vastgelegd waaronder een gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen (exploitatieverordening). Een exploitatieverordening bevat onder meer voorschriften omtrent:

- a de gevallen waarin en de wijze waarop het treffen van voorzieningen voor doeleinden van openbaar nut afhankelijk wordt gesteld van de afstand van grond aan de gemeente;
- b het aandeel van de kosten van voorzieningen van openbaar nut dat ten laste wordt gebracht van de gronden die door deze voorzieningen worden gebaat, en de wijze waarop deze kosten over de genoemde gronden worden omgeslagen.

Hoewel de term 'verordening' anders doet vermoeden, bevat een dergelijke verordening geen voor de burger bindende regels. Een exploitatieverordening bevat in feite algemene voorwaarden waaronder de gemeente met een particuliere grondeigenaar een exploitatieovereenkomst zal sluiten. Een overeenkomst op basis van de exploitatieverordening mag uitsluitend voorzien in het verhaal van kosten die met zoveel woorden zijn genoemd in de exploitatieverordening. Het verhaal van andere kosten via de exploitatieovereenkomst is niet mogelijk. Indien dat onverhoopt toch gebeurt, kunnen de betaalde kosten als onverschuldigd worden teruggevorderd.⁹

In dit kader is voorts nog van belang dat een exploitatieovereenkomst slechts op basis van vrijwilligheid kan worden aangegaan en derhalve niet kan worden afgedwongen.

Baatbelasting

Indien geen overeenstemming wordt bereikt tussen een gemeente en een particuliere grondexploitatie-

⁹ HR 16 februari 1996, Van Lieshout/Uden, AB 1996, 280 en NJ 1996, 606, Gemeentestem 1996, 7030/2, JB 1996, no. 87 en BR 1996, 424.

De onderneming in de context van ruimtelijke ordening en milieu

tant over de aan de gemeente te betalen bijdrage in de kosten van voorzieningen van openbaar nut, kan baatbelasting als bedoeld in artikel 222 Gemeentewet worden geheven.

Baatbelasting wordt geheven van degenen die het genot hebben van de onroerende zaken die door de voorzieningen zijn gebaat. De kosten van maatregelen voor de ontsluiting en betere bereikbaarheid van een bedrijventerrein kunnen bijvoorbeeld door baatbelasting aan de individuele ondernemers op dat bedrijventerrein worden 'doorberekend'. Bestaande bebouwing, die door de voorzieningen eveneens is gebaat, moet in de heffing worden betrokken.

Naast maatschappelijke weerstand is een andere reden voor gemeenten om af te zien van het invoeren van baatbelasting veelal gelegen in het feit dat bepaalde kosten niet met dit fiscale instrument kunnen worden verhaald. Het gaat daarbij om kosten van zogeheten bovenwijkse voorzieningen, regionale vereveningsafdrachten, kosten in verband met het bestemmingsplan en hogere verwervingskosten van gronden die niet nodig zijn voor voorzieningen van openbaar nut, maar voor de ontwikkeling van het gehele plan wel essentieel zijn. Voor het ontwikkelen van een volwaardige bedrijfslocatie zijn deze – vaak niet onaanzienlijke – investeringen noodzakelijk. Een en ander heeft tot gevolg dat met de baatbelasting in de praktijk slechts een beperkt deel van de kosten voor de ontwikkeling van nieuwe bouwlocaties kan worden verhaald.

Verder is het invoeren van baatbelasting technisch ingewikkeld. Er moet bijvoorbeeld tijdig, voordat met verwezenlijking van de voorzieningen wordt begonnen, een zogeheten bekostigingsbesluit worden genomen. Baatbelasting moet vervolgens binnen twee jaar na realisering van de voorzieningen worden geheven. De jurisprudentie dienaangaande is strikt. Opegelegde heffingen sneuvelen veelvuldig, omdat

niet aan de daaraan gestelde randvoorwaarden is voldaan. In de praktijk maken gemeenten van dit instrument dan ook terughoudend gebruik.

Gemeentelijke gronduitgifte

Ook kan de gemeente besluiten nadat zij grond voor bijvoorbeeld een bedrijventerrein heeft verworven en bouwrijp heeft gemaakt, deze grond als bouwterrein uit te geven. Die uitgifte kan geschieden in eigendom of erfpacht. In de uitgifteprijs of de erfpachtcanon kan zij vervolgens de kosten van de voorzieningen van openbaar nut (ook wel het 'bouwrijp maken' genoemd) verdisconteren.

Slot

Uit het voorgaande blijkt dat er nogal wat komt kijken bij de start van een onderneming in Nederland. Ruimtelijke ordening en milieu zijn de afgelopen jaren in toenemende mate zich telkens uitdijende rechtsgebieden gebleken. Zonder een grondige voorbereiding daarop is vestiging van een onderneming in Nederland een risicovol avontuur dat, zoals blijkt uit een wassende stroom van jurisprudentie, nogal eens resulteert in planologische procedures die stranden en bouw- en milieuvergunningen die worden vernietigd. Een goede voorbereiding op deze terreinen kan veel leed voorkomen. Wellicht dat de brochure van het Ministerie van Economische Zaken, waarvan in het begin van dit opstel wordt gerept, in dat opzicht nog zou kunnen worden aangevuld.

Mr. H.J. Breeman is advocaat en compagnon bij Loyens & Loeff advocaten, notarissen en belastingadviseurs.

Hij is werkzaam op de Rotterdamse vestiging.