

Aan:
de voorzitter en leden van
provinciale staten van Drenthe

Assen, 13 april 2006
Ons kenmerk 15/5.5/2006003782
Behandeld door de heer J. Kramer (0592) 36 58 22
Onderwerp: Implementatie voorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
(WABO)

Geachte voorzitter/leden,

Naar verwachting treedt op 1 januari 2008 de WABO in werking. Deze wet vloeit onder andere voort uit het streven van het kabinet Balkenende om het aantal regels te verminderen en de administratieve lasten voor burger en bedrijfsleven te verlichten. Met de WABO wordt één nieuwe vergunning geïntroduceerd: de omgevingsvergunning. De invoering van de omgevingsvergunning leidt tot een groot aantal juridische, procedurele en organisatorische wijzigingen. Tevens wordt sterk ingezet op digitalisering van de aanvraag en procedure en zullen in de adviserende (en uitvoerende) sfeer de wederzijdse contacten tussen gemeenten, provincies en waterschappen sterk toenemen. Voor de implementatie van de WABO hebben wij een projectorganisatie in het leven geroepen die een en ander gaat begeleiden. Gezien de ingrijpende gevolgen willen wij u met deze brief in grote lijnen op de hoogte brengen van het wetsontwerp, de gevolgen en hoe wij de aanpak vormgeven.

Hoofdpijnen van het wetsontwerp WABO

Algemeen

In de WABO wordt een aanmerkelijk aantal (zo'n 25) vergunningen en toestemmingen op het gebied van de fysieke leefomgeving vervangen door de omgevingsvergunning. Daarmee verdwijnen de aparte vergunningen voor milieu, bouwen, slopen, gebruik, natuurbescherming, indirecte lozingen en dergelijke. De aanvrager krijgt te maken met slechts één loket, één bevoegd gezag, één rechtsgang en integrale handhaving. Op elk van deze onderdelen gaan wij hierna kort in.

Eén vergunning

De omgevingsvergunning is de kern van WABO¹. Het gaat daarbij om in principe alle plaatsgebonden activiteiten met invloed op de fysieke leefomgeving². De WABO bewerkstelligt een procedurele (en beperkt inhoudelijke: afstemming tussen onderdelen³) integratie van de verschillende vergunnings-, ontheffings-, vrijstellings- of andere toestemmingsbesluiten en meldingen op het gebied van het omgevingsrecht. Ook de daarmee samenhangende procedurele aspecten, zoals indieningsvereisten, inspraak, bezwaar en beroep worden geïntegreerd. Vanuit het idee van één vergunning vindt handhaving dienovereenkomstig "integraal" plaats, voor zover geen afwijkende regeling is getroffen. De omgevingsvergunning bundelt dus een groot aantal toestemmingen. Dit aantal is nog (steeds) niet definitief, want momenteel wordt door met Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) nog onderhandeld met andere ministeries over andere vergunningen of ontheffingen die zouden kunnen worden geïntegreerd of aangehaakt⁴.

Eén bevoegd gezag

Uitgangspunt van de WABO is dat het bevoegd gezag in principe geen wijziging ondergaat. Met andere woorden: door de invoering van de WABO gaan geen provinciale inrichtingen over naar de gemeente en vice versa, omdat de bevoegdheidsverdeling van de Wet milieubeheer (Wm) leidend is. De mogelijkheid bestaat dat dit eventueel (op kleine schaal) zal gebeuren op basis van andere herijkingstrajecten van de VROM-regelgeving (de herziening van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, activiteiten Algemene maatregel van bestuur (AMvB), bevoegdheden AMvB en dergelijke); daarop wordt nu niet ingegaan.

Deze keuze betekent dat voor alle activiteiten die onder de omgevingsvergunning waarvoor de provincie bevoegd is vallen, de provincie de vergunning verleent. Dat zijn dus ook de activiteiten, waarvoor nu de gemeente of een waterschap (zoals bouwen, slopen, gebruiken en indirecte lozingen) bevoegd is en de inhoudelijke en procedurele kennis bezit. De WABO bevat de mogelijkheid of verplichting tot het vragen van (al dan niet bindend) advies en het laten opstellen van een voorschriftenpakket door een ander bestuursorgaan. De decentrale overheden hebben de vrijheid om zelf te kiezen of zij de benodigde kennis in eigen huis willen opbouwen of gebruikmaken van de kennis bij andere overheden. De doorwerking geldt trouwens ook voor situaties waarin de gemeente bevoegd gezag is voor een omgevingsvergunning die voorheen provinciale elementen bevatte.

¹ Voor deze beschrijving is uitgegaan van de versie van 1 december 2005, zoals die is te vinden op www.minvrom.nl. Inmiddels is een aangepaste versie - onder embargo - om advies naar de Raad van State gezonden. Enkele saillante wijzigingen zijn de invoering van een provinciaal loket, verlengen van termijn uitgebreide procedure, brengen van de Mijnbouwwet onder de WABO en schrappen van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden uit de WABO.

² Het begrip fysieke leefomgeving ziet op alle fysieke waarden in de leefomgeving, zoals milieu, natuur, landschappelijke of cultuurhistorische waarden en ruimtelijke invulling.

³ De WABO heeft gekozen voor de zogenaamde "integrale vergunning met schotten", dat wil zeggen één vergunning, waarbij de samenstellende delen (met eigen wettelijke afwegingskaders) nog als zodanig herkenbaar zijn.

⁴ Geïntegreerd houdt in dat voor die activiteit altijd van een omgevingsvergunning sprake is. Aangehaakt betekent dat de toestemming ook los van de omgevingsvergunning kan voorkomen.

Eén loket

De aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt ingediend bij een door het bevoegd gezag in te stellen loket. Dat laat de mogelijkheid onverlet dat de aanvrager een aanvraag bij een ander bevoegd gezag indient. Dit bevoegde gezag dient de aanvraag zo spoedig mogelijk door te zenden aan het juiste bevoegde gezag. Het gezag achter het loket toetst kort wie bevoegd is en de reikwijdte van de aanvraag.

Het Ministerie van VROM streeft naar eenduidige indieningsvereisten die bruikbaar zijn voor alle aanvragen voor een omgevingsvergunning. Informatie- en communicatietechnologie (ICT) speelt een prominente rol. Het vergunningproces zal zoveel mogelijk elektronisch moeten kunnen worden afgewikkeld vanaf aanvraag tot en met verlening van de vergunning. Dat betekent dat het loket in elk geval ook digitaal moet zijn.

Eén procedure

De omgevingsvergunning kan in één keer worden aangevraagd en doorloopt één procedure tot en met het beroep bij de Rechtbank en het hoger beroep bij de Raad van State; voor de huidige praktijk van milieuvergunningverlening een verandering in procedure. De vergunning zal in principe in één besluit worden gegeven⁵. Eén besluit betekent ook één rechtsbeschermingsprocedure, waarbij de gehele vergunning aan de orde kan komen.

Eén handhaving

Het bevoegd gezag voor de beslissing over de omgevingsvergunning is in principe tevens bevoegd voor de handhaving, zoals het er nu uitziet. Dat betekent dat de handhaving de volle breedte van de omgevingsvergunning (zoals milieu, bouwen, slopen, kappen en dergelijke) beslaat. Bovendien gelden de professionaliseringseisen uit de Wm (hoofdstuk Handhaving) voor het brede terrein van de omgevingsvergunning. Dat heeft zowel voor de handhavende instanties als zodanig qua inhoud en inzet als voor de provincie (en Rijk) in haar regierol consequenties.

Gevolgen van de invoering van de WABO

De gevolgen van de WABO zijn nog niet (geheel) duidelijk. Helder is wel dat er veel wijzigt c.q. veel dient te worden geregeld. Te denken valt bijvoorbeeld aan de stroomlijning van het proces van vergunningverlening, wijzigingen in de procedures, legesheffing, formatieve consequenties van bredere vergunning, integrale handhaving, beroep in twee instanties en het instellen van het loket, ICT-toepassingen, nieuwe vergunningmodaliteiten, zoals de vergunning van rechtswege, deelvergunning, vergunning in fasen en afspraken met gemeenten en waterschappen over vorm en inhoud van adviezen en handhaving.

Aanpak

Om een goed inzicht te krijgen in de gevolgen, wordt een inventarisatie uitgevoerd en op basis daarvan een stappenplan opgesteld. Daarbij wordt aangesloten op datgene wat door het Ministerie van VROM wordt ontwikkeld in het kader van pilots en (computer)programmatuur en op datgene wat IPO-verband wordt ontwikkeld en uitgevoerd.

⁵ De WABO bevat twee uitzonderingen op deze hoofdregel. De aanvrager kan een deelvergunning of een vergunning in fasen aanvragen. Dit is met name van belang in onzekere situaties of in zeer uitgebreide aanvragen. Gezien het karakter van deze brief voert het te ver om hier op in te gaan.

De planning: in de zomer van 2006 is het stappenplan afgerond, implementatie in 2006 en 2007 en per 1 januari 2008 is de organisatie in principe gereed om, conform de wetgeving omgevingsvergunningen te kunnen verlenen. Wij zullen u periodiek over de voortgang informeren.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,

, secretaris

, voorzitter

gm/coll.