

Samenvatting wetsvoorstel

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Uitgangspunt van de Wabo

Het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (afgekort: Wabo) stelt centraal dat het voor burgers en bedrijven voortaan mogelijk moet zijn via één overzichtelijke procedure en bij één bevoegd gezag toestemming te kunnen vragen voor hun activiteiten, als die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Het nieuwe stelsel van regels is daarom zoveel mogelijk vanuit de positie van de ondernemende burger en het bedrijfsleven opgebouwd.

Met de nieuwe wet streeft het kabinet ernaar om de administratieve lasten van burgers en bedrijven te verminderen. De achterliggende bedoeling is om daarmee de economische productiviteit te stimuleren. Dit kabinetsbeleid komt overigens niet alleen tot uiting in de Wabo, maar ook in andere projecten zoals "Andere Overheid", "Vereenvoudiging vergunningen", en "Administratieve Lasten".

Eén omgevingsvergunning

De Wabo maakt het mogelijk om voor een fysiek project, zoals de oprichting van een bedrijf in een nieuw gebouw, in één keer een integrale vergunningprocedure te doorlopen. Dat wil zeggen één vergunning via één procedure, met één set indieningsvereisten, gevolgd door één rechtsbeschermingsprocedure en handhaving door één instantie. De behandeling van de vergunningaanvraag zal zo veel mogelijk digitaal geschieden.

Het nieuwe vergunningstelsel vervangt een groot gedeelte van het bestaande recht voor de fysieke leefomgeving. Circa 25 bestaande vergunning-, ontheffing- en andere toestemmingsstelsels worden vervangen door één omgevingsvergunning. Deze nieuwe vergunning is o.a. van toepassing op de sloop, bouw, aanleg, oprichting en het gebruik van een fysiek project. Kenmerkend voor dit soort projecten is dat zij een plaatsgebonden karakter hebben en dat zij van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Dit brede begrip "fysieke leefomgeving" ziet op alle fysieke waarden in de leefomgeving, zoals milieu, natuur, landschappelijke en cultuurhistorische waarden.

De vernieuwing van het vergunningstelsel leidt niet tot nieuwe of afwijkende toetsingscriteria. Dit betekent dat de Wabo geen wijziging aanbrengt in het bestaande beschermingsniveau van de

betrokken maatschappelijke belangen in de huidige wetgeving. Dit geldt ook voor de mate van beleidsvrijheid voor het bevoegd gezag om voorschriften aan de vergunning te verbinden. Daarvoor is in de Wabo wel geregeld dat tegenstrijdige voorschriften voorkomen moeten worden.

De Wabo biedt overigens flexibiliteit aan degene die een project wil uitvoeren, omdat hij de keus krijgt tussen één vergunningaanvraag voor het gehele project of een serie aanvragen voor afzonderlijke onderdelen van het project. Daarnaast biedt de wet de mogelijkheid een gefaseerde vergunning aan te vragen. In de eerste fase wordt dan getoetst of het project planologisch gezien mogelijk is. In de tweede fase worden de overige aspecten gedetailleerd getoetst en valt de uiteindelijke beslissing over de vergunbaarheid van het project.

Dankzij deze flexibiliteit kan de initiatiefnemer van een project zelf de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden afwegen en beslissen op welke wijze hij de omgevingsvergunning voor zijn activiteiten aanvraagt.

Integratie als verdergaand systeem dan coördinatie

De integrale vergunningprocedure omvat meer dan slechts een coördinatieregeling tussen bestaande toestemmingsstelsels. Een coördinatieprocedure zou er in essentie op neerkomen dat een gelijktijdige behandeling plaatsvindt van afzonderlijke toestemmingen, op basis van afzonderlijke aanvragen bij verschillende bevoegde gezagen per toestemming. De integrale procedure van de Wabo organiseert daarentegen dat voor de gewenste activiteiten één aanvraag kan worden ingediend bij één loket via één aanvraagformulier met één set indieningsvereisten, voor het verkrijgen van één beslissing door één bevoegd gezag, waarvoor één procedurele regeling geldt voor de besluitvorming, gevolgd door één rechtsbeschermingsprocedure.

Er is voor integratie gekozen, omdat dit een aantal evidente voordelen heeft boven de systematiek van coördinatie. Deze voordelen hebben zowel betrekking op de procedure als op de inhoud van de toestemming. Het meest wezenlijke procedurele voordeel van de Wabo is dat één bestuursorgaan eindverantwoordelijk wordt voor de beoordeling van een fysiek project, door middel van één vergunning. Inhoudelijk heeft dit als voordeel dat het bevoegde gezag kan zorgen voor een samenhangende beoordeling van alle betrokken aspecten.

Vooralsnog regelt de Wabo een procedurele integratie en inhoudelijke



coördinatie. Dit laatste houdt in dat de Wabo een nieuwe wettelijke verplichting bevat voor het bevoegd gezag om de voorschriften die uit de diverse toestemmingsstelsels voortvloeien, op elkaar af te stemmen. Dit biedt een oplossing voor het probleem dat onder de huidige wetgeving nog regelmatig voorkomt, namelijk dat de voorschriften in de diverse bestaande vergunningen tegenstrijdig kunnen zijn.

In de toekomst worden de toetsingscriteria mogelijkwelns wel geïntegreerd en op elkaar afgestemd. Dit vraagt echter een verdergaande aanpassing van de huidige wettelijke toestemmingsstelsels. Deze aanpassing is op dit moment niet het doel van de Wabo. Afhankelijk van de ervaringen met de nieuwe omgevingsvergunning en de inhoudelijke coördinatie, kan in de toekomst een wetsvoorstel worden opgesteld met een verdergaande inhoudelijke integratie van de toestemmingstelsels.

Volledige en incidentele integratie

Het wetsvoorstel kent twee vormen van integratie van de bestaande toestemmingsstelsels, namelijk een volledige en een incidentele integratie. Er is sprake van volledige integratie als een toestemmingsvereiste in zijn geheel opgaat in de nieuwe wet. Deze vorm van integratie is toegepast op toestemmingsvereisten die in alle gevallen zien op plaatsgebonden activiteiten en waarbij sprake is van een grote kans op samenloop met andere toestemmingsstelsels.

Dit betreft de volgende lijst met toestemmingen:

- de ontheffingen van het bestemmingsplan;
- de sloopvergunning en aanlegvergunning krachtens de nieuwe Wet ruimtelijke ordening;
- de bouwvergunning;
- de gebruiksvergunning;
- de ontheffing van het Bouwbesluit 2003 krachtens de Woningwet;
- de monumentenvergunning en sloopvergunning krachtens de Monumentenwet 1988;
- de milieuvergunning;
- de melding ex artikel 8.19 van de Wet milieubeheer;
- de mijnbouwmilieuvergunning krachtens de Mijnbouwwet.

Bovendien is sprake van volledige integratie van een aantal toestemmingen uit de verordeningen van provinciën en met name van gemeenten. Dit betreft:

- de kapvergunning voor het vellen van houtopstand;

- de uitwegvergunning (ook wel inritvergunning genoemd);
- de reclamevergunning;
- de alarminstallatievergunning;
- de opslagvergunning voor roerende zaken.

De tweede vorm van integratie betreft de incidentele integratie. Deze vorm van integratie heeft betrekking op toestemmingsstelsels die betrekking hebben op activiteiten die soms wel en soms niet plaatsgebonden zijn. Integratie van deze toestemmingen vindt slechts plaats in gevallen waarin sprake is van samenloop met een plaatsgebonden activiteit. Dit betreft dus gevallen waarvoor tevens en tegelijkertijd een omgevingsvergunning is vereist en een vergunning krachtens de aanhakende regelgeving. Dankzij dit aanhaken (incidentele integratie) behoeft de burger of het bedrijf in dit soort situaties geen afzonderlijke toestemmingen aan te vragen, omdat alle toestemmingsvereisten onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning.

De incidentele integratie betreft een aantal specifieke toestemmingsvereisten op grond van de Wet milieugevaarlijke stoffen, de Wet milieubeheer, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998. De procedurele consequenties van de incidentele integratie worden nader geregeld in een afzonderlijke invoeringswet.

Bevoegd gezag en adviseurs

Er komt één bevoegd gezag voor de vergunningverlening. Deze harmonisatie tot één bevoegd gezag is nodig voor de realisatie van één omgevingsvergunning. Dit betekent dat de wet een einde maakt aan het huidige systeem waarin verschillende bestuursorganen bevoegd zijn voor de diverse toestemmingsstelsels.

In de meeste gevallen zullen burgemeester en wethouders voortaan bevoegd zijn tot het verlenen van de omgevingsvergunning. Indien sprake is van een activiteit die een provinciaal belang of een rijksbelang raakt, wordt de bevoegdheid toebedeeld aan gedeputeerde staten van de provincie, respectievelijk aan de betrokken minister. De bestuursorganen die voorheen bevoegd waren om een bepaalde toestemming te verlenen, worden in het nieuwe stelsel in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over het desbetreffende onderdeel van de omgevingsvergunning. Dit zal concreet geregeld worden in het Besluit omgevingsrecht.



In enkele gevallen is sprake van een verdergaande betrokkenheid van bepaalde bestuursorganen, door middel van een verklaring van geen bedenkingen (vvgb). De Wabo regelt dat het bevoegd gezag niet kan afwijken van een vvgb, waardoor het vvgb-gezag inhoudelijk invloed heeft op de beslissing over de vergunningaanvraag. Dit in tegenstelling tot een gewoon advies, waarvan het bevoegd gezag wel gemotiveerd kan afwijken.

Eén loket, één digitaal aanvraagformulier

De Wabo regelt dat de vergunningaanvraag bij één loket kan worden ingediend, op een formulier dat zoveel mogelijk landelijk uniform is. Bovendien wordt ernaar gestreefd de indiening van de aanvraag en de behandeling daarvan, zoveel mogelijk elektronisch te laten plaatsvinden.

Voor gevallen waarin de aanvraag om een omgevingsvergunning samenloopt met bepaalde andere vergunningen, zal in de toekomst de één-loket benadering gaan doorwerken. Dit houdt in dat deze andere vergunningen eveneens kunnen worden aangevraagd via het loket voor de omgevingsvergunning. Het betreft vooralsnog de vergunning voor directe lozingen op het oppervlaktewater, voor grondwateronttrekkingen, voor ontgrondingen en voor de onthefing van een waterschapskeur.

De vergunningprocedure

De wet kent twee procedures voor het verlenen van een omgevingsvergunning. Dit betreft een reguliere en een uitgebreide procedure. De reguliere procedure wordt van toepassing op de meest voorkomende, eenvoudigere projecten, terwijl de uitgebreide procedure ziet op complexere projecten waaraan bijvoorbeeld milieu- of brandveiligheidsaspecten verbonden zijn. De twee typen procedures sluiten zoveel mogelijk aan bij de generieke regelingen uit de Algemene wet bestuursrecht, en bevatten daarnaast enkele aanvullingen of uitwerkingen.

De reguliere procedure kent een besluitvormingstermijn van 8 weken, die eenmalig kan worden verlengd met maximaal 6 weken. Deze besluitvormingstermijn is fataal, wat inhoudt dat een termijnoverschrijding leidt tot een vergunning van rechtswege (lex silencio positivo). De omgevingsvergunning wordt in dat geval conform de aanvraag verleend. Deze regeling is bedoeld om een

tijdige besluitvorming door het bevoegd gezag te bevorderen. Om echter te voorkomen dat hierdoor ongewenste gevolgen optreden voor de belangen van derden of voor bepaalde maatschappelijke belangen, kent de Wabo een aantal extra procedurele waarborgen vanwege de vergunningverlening van rechtswege. Dit betreft onder andere de uitgestelde inwerkingtreding van de vergunning van rechtswege, totdat de beroepstermijn verstreken is of totdat door de rechter op een eventueel ingediend beroep is beslist.

De uitgebreide procedure verloopt in hoofdlijnen via afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Belangrijkste kenmerk van deze procedure is dat het bestuursorgaan binnen 6 maanden vanaf de ontvangst van de aanvraag een beslissing neemt, welke termijn op basis van de Wabo eenmalig met maximaal 6 weken kan worden verlengd indien sprake is van een zeer ingewikkeld of omstreden onderwerp. Indien deze (eventueel verlengde) termijn van zes maanden wordt overschreden, is er geen sprake van een vergunning van rechtswege. De omgevingsvergunning die via deze procedure wordt verleend, treedt in werking nadat de beroepstermijn is verlopen. Een verzoek om voorlopige voorziening schort deze termijn op totdat op het verzoek is beslist.

In aansluiting op de reguliere en uitgebreide procedure, kent de wet twee vormen van rechtsbescherming. Tegen besluiten die de reguliere procedure doorlopen, staat eerst de bezwaarschriftenprocedure van hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht open. Daarna kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In het kader van de uitgebreide procedure wordt een zienswijzeprocedure doorlopen over het ontwerp van de vergunning. Tegen deze besluiten staat daarom rechtstreeks beroep open bij de rechtbank en daarna hoger beroep bij de Afdeling. Voortaan geldt voor alle vergunningen de hoofdregel van beroep in twee instanties. Het is de bedoeling dat de behandeling in eerste aanleg zal worden geconcentreerd bij een aantal rechtbanken. Voor zover in een bestaande wet (met name voor milieuvergunningen) sprake was van beroep in één instantie, brengt de Wabo hier dus verandering in.

Handhaving

Het kabinet streeft naar een uniform en eenduidig overheidsoptreden in de handhaving van het omgevingsrecht. Er wordt daarom

Ministerie van VROM →

staat voor ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen. Beleid maken, uitvoeren en handhaven.
Nederland is klein. Denk groot.

toegewerkt naar een stroomlijning en integratie van de regelgeving voor de bestuursrechtelijke handhaving. Hierdoor krijgen bedrijven en burgers voortaan te maken krijgen met één bevoegd gezag, dat steeds een transparante procedure volgt.

Het bestuursorgaan dat bevoegd is de omgevingsvergunning te verlenen, is in beginsel belast met de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van de omgevingsvergunning en de andere nader omschreven wettelijke regelingen. In een beperkt aantal situaties is een ander bestuursorgaan aangewezen voor de handhaving van bepaalde aspecten.

Ter bevordering van de kwaliteit van de uitvoering van de handhavingstaken worden kwaliteitseisen gesteld aan de handhaving. Tevens regelt het wetsvoorstel het toezicht van de minister op de uitvoering en de handhaving van het omgevingsvergunningstelsel. In het verlengde daarvan krijgt de minister de bevoegdheid om te vorderen dat wordt gehandhaafd. Blijft handhaving ook dan nog uit, dan kan de minister zelf overgaan tot handhavend optreden op kosten van het nalatige bevoegde gezag.

Gevolgen van de wet voor burgers en bedrijfsleven

In verband met de invoering van de wet zijn de gevolgen ervan onderzocht. Hieruit blijkt dat met de invoering van de omgevingsvergunning de administratieve lasten voor het bedrijfsleven met circa € 33.2 miljoen per jaar en voor burgers met € 3 miljoen per jaar zullen afnemen. Dit komt overeen met een reductie van respectievelijk 6% en 3% ten opzichte van de huidige situatie. Hierbij moet worden opgemerkt dat de te verwachten lastenverlichting van de integratie van de diverse vergunningen tot één beroepsfase niet in deze bedragen is meegerekend, en dat de besparing aan administratieve lasten van derde-belanghebbenden evenmin is meegerekend.

Invoering van de wet

Zowel voor de aanvragers van een vergunning als voor de vergunningverlenende overheden zal de invoering van de omgevingsvergunning aanzienlijke veranderingen met zich brengen. De invoering van de omgevingsvergunning wordt daarom intensief ondersteund met diverse flankerende activiteiten, zoals pilots en

een implementatieproject waarin aandacht wordt besteed aan voorlichting, ICT en opleidingen. Parallel aan de voorbereiding van het wetsvoorstel is hiermee reeds een start gemaakt, door middel van een project "Invoering" en een project "Digitaal omgevingsloket".

De invoering van de omgevingsvergunning heeft consequenties voor de wettelijke regelingen die onder haar reikwijdte vallen. Deze consequenties worden in een aparte invoeringswet concreet uitgewerkt. Daarnaast zijn voor de uitvoering van de Wabo nadere regels nodig, die in een uitvoeringsbesluit en ministeriële regeling zullen worden opgenomen. Deze regels hebben onder andere betrekking op de aanwijzing van het bevoegde gezag en de uniformering van de gegevens die bij de vergunningaanvraag moeten worden verstrekt (indieningsvereisten). Voor het doen van een aanvraag wordt een digitaal aanvraagformulier beschikbaar gesteld, dat landelijk uniform wordt ingevoerd.

Het is de doelstelling dat de Wabo en de bijbehorende uitvoeringsregeling in januari 2008 in werking treedt.

Meer informatie

- Op de internetsite van VROM vindt u actuele informatie over het project: www.vrom.nl/vergunningen. Vragen? Mail naar vrom.vergunning@minvrom.nl
- Diverse onderzoeken, handreikingen en ervaringen van anderen vindt u terug op het kennisplein omgevingsvergunning: www.omgevingsvergunning.vrom.nl
- Meer informatie over de Modernisering van de VROM-regelgeving vindt u op www.vrom.nl/modernisering
- Meer informatie over de Modernisering van de algemene regels wet Milieubeheer vindt u op www.vrom.nl/840amvbs