



Financiële effecten van wijzigingen rondom de milieuvergunning

Eindrapport

Omgevingswet

22 januari 2021

Berenschot

Financiële effecten van wijzigingen rondom de milieuvergunning

Opdrachtgever: Interbestuurlijke Werkgroep Financiën

Op 1 januari 2022 wordt naar verwachting de Omgevingswet ingevoerd. Om een integraal beeld van de financiële consequenties van de invoering van de stelselherziening te krijgen zijn de afgelopen jaren ongeveer 20 deelonderzoeken uitgevoerd. Nu de nieuwe regelgeving inmiddels gereed is, kan een integraal financieel beeld van de stelselherziening gemaakt worden. Daartoe worden deze eerdere deelonderzoeken op basis van een onderzoeksagenda die door de bestuurlijke koepels en het Rijk is vastgesteld, geactualiseerd, aangevuld of indien dit nodig werd geacht (deels) grondig herzien. Het onderzoek dat hier voorligt, is onderdeel van deze onderzoeksagenda. Het onderliggende deelonderzoek onderzoekt een afgebakend deel van de stelselherziening Ow. De uitkomsten van dit deelonderzoek geven inzicht in alleen dat gedeelte van de stelselherziening dat door de onderzoekers onderzocht wordt. Het geeft geen integraal beeld van de financiële consequenties van de gehele stelselherziening van de Ow. Alle deelresultaten tezamen worden verwerkt in het Integraal Beeld van de financiële consequenties van de stelselherziening Ow. Dit is een afzonderlijk onderzoek waarover ook afzonderlijk gerapporteerd wordt. De resultaten uit het voorliggende onderzoek is één van de bronnen op basis waarvan het Integraal Beeld is opgesteld.

Dirk-Jan Schoneveld
Vincent Janssen
Lars Bos
Vanja van Sprakelaar
Andre Oostdijk

22 januari 2021

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave

1.	Introductie	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Verantwoording	5
1.3	Leeswijzer	6
2.	Bestuurslasten en wijzigingen onder de Ow	7
2.1	Huidige bestuurslasten	7
2.2	Te onderzoeken wetswijzigingen	9
2.3	Decentrale keuze	9
2.4	Leges onder de Ow	10
3.	Van rijkswege van vergunning naar algemene regels	12
3.1	Omschrijving van de wijziging	12
3.2	Effect op de bestuurslasten	12
3.3	Gevolgen voor de leges	13
3.4	Overige effecten	13
4.	Van vergunning naar algemene regels, decentrale keuze	14
4.1	Omschrijving van de wijziging	14
4.2	Effect op de bestuurslasten	14
4.3	Gevolgen voor de leges	15
4.4	Overige effecten	15
5.	Van inrichting naar activiteit	16
5.1	Omschrijving wijziging	16
5.2	Effect op de bestuurslasten	17
5.3	Gevolgen voor de leges	19
5.4	Overige effecten	19
6.	Meer lokale ruimte om vergunning ruimer vorm te geven	20
6.1	Omschrijving van de wijziging	20
6.2	Effect op de bestuurslasten	20
6.3	Gevolgen voor de leges	21
6.4	Overige effecten	21
7.	Verplicht informatie verschaffen bij actualisaties	22
7.1	Omschrijving wijziging	22
7.2	Effect op de bestuurslasten	22
7.3	Gevolgen voor de leges	23
7.4	Overige effecten	23
8.	Gelijkwaardigheid in de vergunning	24
8.1	Omschrijving wijziging	24

8.2	Effect op de bestuurslasten	24
8.3	Gevolgen voor de leges	25
8.4	Overige effecten	25
9.	Integrale actuele vergunning (revisie)	26
9.1	Omschrijving wijziging	26
9.2	Effect op de bestuurslasten	26
9.3	Gevolgen voor de leges	27
9.4	Overige effecten	28
10.	Structuur Bal	29
10.1	Omschrijving wijziging	29
10.2	Effect op de bestuurslasten	29
10.3	Gevolgen voor de leges	29
10.4	Overige effecten	29
11.	Aanvraagvereisten vergunningen	30
11.1	Omschrijving van de wijziging	30
11.2	Effect op de bestuurslasten	31
11.3	Gevolgen voor de leges	32
11.4	Overige effecten	32
12.	Reguliere procedure en afschaffen lex silencio positivo	33
12.1	Omschrijving van de wijziging	33
12.2	Effect op de bestuurslasten	34
12.3	Gevolgen voor de leges	35
12.4	Overige effecten	35
13.	Maatwerkvoorschriften in de vergunning	37
13.1	Omschrijving van de wijziging	37
13.2	Effect op de bestuurslasten	38
13.3	Gevolgen voor de leges	39
13.4	Overige effecten	40
14.	Lozingsactiviteiten onder waterschappen	41
14.1	Omschrijving van de wijziging	41
14.2	Effect op de bestuurslasten	44
14.3	Gevolgen voor de leges	46
14.4	Overige effecten	47
15.	Uitkomsten bestuurslasten	48
15.1	Bestuurslasten in de huidige situatie	48
15.2	Effecten van de wetswijzigingen	48
15.3	Bestuurslasten in de nieuwe situatie	49
15.4	Bestuurslasten die voor legesheffing in aanmerking komen	50

Bijlage 1: Omgevingsdomein

Bijlage 2: Gesprekspartners

Bijlage 3: Aantallen, tarief, normtijden

1. Introductie

1.1 Inleiding

De Omgevingswet (Ow) gaat naar verwachting op 1 januari 2022 in werking. Ter voorbereiding wordt, conform afspraak 40 uit de beheerovereenkomst DSO-LV, het integrale beeld van de financiële consequenties van invoering van de Ow opgesteld. Daartoe worden verschillende deelonderzoeken uitgevoerd. Onderliggend deelonderzoek gaat over de wijzigingen rond de milieu- en lozingsvergunning. De onderzoeksopdracht luidt als volgt:

Raam op een herleidbare en navolgbare wijze de hoogte van de financiële effecten van de wijzigingen rondom de milieuvergunning, als onderdeel van de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2022 voor initiatiefnemers (burgers, bedrijven en overheden in hun rol als initiatiefnemer) en decentrale overheden (gemeenten, provincies, waterschappen).

Het onderzoek heeft primair tot doel de structurele bestuurslasten (ambtelijke kosten) te belichten van milieuvergunningen onder de Ow, inclusief de lozingsvergunningen in oppervlaktewater.¹ Doel is tevens de te verwachten legesopbrengsten in beeld te brengen onder de Ow. Daarnaast belicht dit rapport de effecten op toezicht/handhaving, bezwaar/beroep en de administratieve lasten voor initiatiefnemers (zoals burgers en bedrijven).

Milieuvergunning

Korthedshalve wordt in dit rapport de term milieuvergunning gebruikt. Onder het nieuwe recht is de juiste benaming echter 'omgevingsvergunning milieubelastende activiteit'. Dat is een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Een milieubelastende activiteit (mba) is in de Ow gedefinieerd als een: 'activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit'.

1.2 Verantwoording

Op verzoek van de opdrachtgever hebben we onderzoek gedaan naar de financiële effecten van twaalf vooraf gedefinieerde wetswijzigingen onder de Ow. Van deze lijst met twaalf wetswijzigingen zijn vier wijzigingen eerder onderzocht (zie ook tabel 2). Van deze vier is er één door ons opnieuw onderzocht en drie zijn geactualiseerd/aangevuld. Dat leidt tot een actueel overzicht van de effecten van deze twaalf wetswijzigingen.

Naast deze twaalf wetswijzigingen zijn er meer wijzigingen die een financieel effect hebben.² Deze wijzigingen behoorde niet tot de onderzoeksopdracht en deze zijn niet door ons onderzocht. Ons onderzoek leidt dan ook niet tot een compleet beeld van de bestuurslasten van milieu- en lozingsvergunningen onder de nieuwe Ow. Hiervoor worden of zijn ook andere onderzoeken uitgevoerd. Het integrale beeld van deze onderzoeken tezamen, kan antwoord geven op de vraag hoe de bestuurslasten zich gaan ontwikkelen.

Bij het uitvoeren van de onderzoeken hebben we intensief afgestemd met een werkgroep waarin het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW) vertegenwoordigd zijn. We hebben een startnotitie en de

¹ In bijlage 1 is het deel van het omgevingsdomein waarop dit onderzoek zich richt nader gespecificeerd.

² Zoals de versterking van de zorgplicht, het participatievereiste en het DSO.

uitgewerkte onderzoeksopzet voorgelegd. Deze twee, door de werkgroep geaccordeerde, documenten zijn samen met onze offerte het kader geweest waarbinnen we het onderzoek hebben uitgevoerd. Tussentijds zijn voorts de inhoudelijke bevindingen vastgelegd in een werkdocument, dat met de werkgroep is besproken. De finale bevindingen zijn vastgelegd in onderliggende rapportage en is besproken met de werkgroep. Ook heeft er een technische review plaatsgevonden, waarvan de opmerkingen zijn verwerkt.

Als vervolg op dit onderzoek is vanuit de werkgroep een integratieonderzoek gestart waarin alle verschillende deelonderzoeken, waaronder dit onderzoek, worden samengebracht. Dit onderzoek moet leiden tot een meer integraal beeld van het totaal aan effecten.

Op basis van eerder onderzoek, bestudering van wet- en regelgeving, data over de huidige situatie en gesprekken met diverse experts hebben we een zo goed mogelijk onderbouwde inschatting gemaakt van de te verwachten effecten. De kanttekening hierbij is dat het uiteindelijke effect afhankelijk zal zijn van zaken die nu nog niet exact in te schatten zijn. De wetgeving en interpretatie ervan is bijvoorbeeld nog niet op alle punten uitgekristalliseerd en het ontbreekt nog aan jurisprudentie. Verder is er niet op alle fronten een gedeeld beeld van de wijze waarop de Ow zal uitpakken in de praktijk. Ook de wijze waarop de bevoegde gezagen op lokaal niveau invulling geven aan de nieuwe wetgeving en gebruik maken van hun decentrale ruimte, zal bepalend zijn voor de uiteindelijke omvang van de bestuurslasten. De in dit rapport gepresenteerde bedragen van de toekomstige bestuurslasten zijn dan ook een schatting. Het is gebaseerd op de informatie die op dit moment beschikbaar is.

Wij hebben de huidige en toekomstige bestuurslasten berekend volgens de voorgeschreven methodiek van het Standaard Kosten Model. Dit is de gebruikelijke methode voor het berekenen van bestuurslasten. Gelijktijdig met ons onderzoek vond een ander onderzoek plaats naar de huidige bestuurslasten met een andere methode. Het gebruik van een andere methode in dit onderzoek kan er toe leiden dat er aanzienlijke verschillen in de uitkomsten van beide onderzoeken zijn. In bijlage 2 staat een overzicht van onze gesprekspartners voor dit onderzoek.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de huidige bestuurslasten en de wetswijzigingen die gaan plaatsvinden onder de Ow. In de hoofdstukken daarna werken we de twaalf wetswijzigingen die onderwerp zijn van onderzoek uit. Daarbij wordt telkens beschreven:

- de inhoudelijke wijziging;
- het effect op de bestuurslasten;
- gevolgen voor de leges;
- overige effecten.

In hoofdstuk 15, tot slot, zijn de uitkomsten samengevat. Hier staat het totaalbeeld in een oogopslag. In dit hoofdstuk staan de huidige en toekomstige bestuurslasten toegelicht, inclusief het deel dat onder de Ow voor legesheffing in aanmerking komt.

2. Bestuurslasten en wijzigingen onder de Ow

2.1 Huidige bestuurslasten

De totale bestuurslasten die bevoegde gezagen op het milieudomein maken zijn onder te verdelen in drie categorieën: beleid/wetgeving, vergunningverlening, toezicht/handhaving. Centraal in dit onderzoek staan de bestuurslasten die volgen uit vergunningverlening. De activiteiten die we hieronder scharen staan in onderstaande tabel. Tevens staan in deze tabel de huidige bestuurslasten van deze activiteiten (peiljaar 2019). De aantallen, normtijden en het tarief waarmee de berekeningen zijn gemaakt, staan in bijlage 3.

Tabel 1. Huidige decentrale bestuurslasten van milieu- en lozingsvergunningen

	Gemeenten	Provincies	Waterschappen ³
1A. Standaard initiële vergunningen	€ 1.980.000	€ 130.000	€ 2.490.000
1B. Simpele initiële vergunningen	€ 1.870.000	€ 30.000	€ 0
2. Maatwerkvoorschriften	€ 3.710.000	€ 150.000	€ 440.000
3. Revisievergunningen	€ 1.880.000	€ 620.000	€ 150.000
4A. Standaard wijzigingsvergunningen	€ 2.320.000	€ 1.360.000	€ 350.000
4B. Simpele wijzigingsvergunningen	€ 1.610.000	€ 1.040.000	€ 0
5A. Ambtelijke handelingen: actualisaties	€ 4.520.000	€ 90.000	€ 120.000
5B. Ambtelijke handelingen: overig	€ 1.310.000	€ 180.000	€ 250.000
6. Meldingen milieu/lozing	€ 8.190.000	€ 220.000	€ 1.530.000
Totaal	€ 27.390.000	€ 3.820.000	€ 5.330.000

Het totale bedrag aan bestuurslasten voor deze activiteiten is € 36,54 miljoen. Voor milieuvergunningen (gemeente, provincies) mag het bevoegd gezag nu geen leges in rekening brengen. De hiervoor gemaakte bestuurslasten komen derhalve niet voor legesverhaal in aanmerking. Voor lozingsvergunningen over kwantiteit mogen nu wel leges in rekening worden gebracht. Waterschappen heffen hier nu voor een geschat bedrag van € 600.000 aan leges voor.⁴

Toelichting op activiteiten

- Ad 1A. De standaard initiële vergunning volgt de uitgebreide procedure van 26 weken. Het gaat hier om een oprichtingsvergunning (milieu) en de lozingsvergunning.
- Ad 1B. De simpele initiële vergunning volgt de reguliere procedure (8 weken), zoals de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (obm). Deze simpele vergunning komt bij lozingen vrijwel niet voor.
- Ad 2. Met een maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag voor concrete gevallen afwijken van algemene regels voor een activiteit. Ook kan dit gaan om de correctie van een maatwerkvoorschrift.⁵
- Ad 3. Het doel van de revisievergunning is om een onoverzichtelijke vergunningssituatie te verhelpen.

³ Alleen voor lozen in het oppervlaktewater of op een zuiveringstechnisch werk.

⁴ Zie ook hoofdstuk 14.

⁵ Het bevoegd gezag kan een bestaand maatwerkvoorschrift aanvullen, wijzigen of intrekken indien dat nodig is ter bescherming van het milieu. Bovendien geldt de actualiseringsplicht.

- Ad 4A. De standaard wijzigingsvergunning volgt de uitgebreide procedure van 26 weken. In het geval er geen sprake is van een milieuneutrale wijziging, moet het milieugedeelte van de omgevingsvergunning worden gewijzigd met de uitgebreide procedure.
- Ad 4B. De simpele wijzigingsvergunning volgt de reguliere procedure van 8 weken. De reguliere procedure geldt als er sprake is van een verandering van de werking van de inrichting die milieuneutraal is ten opzichte van de vergunde situatie.
- Ad 5A. Ambtshalve handelingen vinden plaats op initiatief van het bevoegd gezag. Het gaat hier uitsluitend om actualisaties. Voor ambtshalve handelingen mogen nu en straks in beginsel geen leges worden geheven.
- Ad 5B. Dit omvat de overige ambtelijke handelingen in het kader van vergunningverlening (zoals een intrekking, vergunningverlening of ambtelijke wijziging). Dit betreft gemiddeld 5% van de totale ambtelijke kosten van vergunningverlening.
- Ad 6. Wanneer iemand het milieu belast, moet deze een milieuvergunning aanvragen of een melding doen. Een bedrijf moet bijvoorbeeld voor het starten of veranderen van het bedrijf een melding doen. Ook zijn er meldingsplichten in het kader van lozingen.

Elke activiteit bestaat uit diverse werkzaamheden die het bevoegd gezag onderneemt, bijvoorbeeld: vooroverleg voeren, behandeling van aanmeldingsnotitie, informeren/participatie omgeving, verwerken ingediende informatie uit DSO, in behandeling nemen van de aanvraag, in gang zetten procedure (regulier of uitgebreid), kennisgeving over aanvraag, coördinatie afdeling 3.5 Awb, beoordeling van aanvraag, maatwerk opstellen, vergunning formuleren en motiveren, toe- of afwijzing opstellen en communicatie/publicatie. Afhankelijk van de situatie en betreffende activiteit komen deze werkzaamheden in mindere of meerdere mate voor.

Berekening van de bestuurslasten

Om de bestuurslasten te berekenen is in dit rapport gewerkt met het zogenoemde Standaard Kosten Model (SKM) zoals dat beschreven is in het Handboek Meting Regeldrukkosten.⁶ Het SKM is de gebruikelijke methode voor het berekenen van bestuurslasten.

De bestuurslasten worden in het SKM berekend met de formule $\Sigma P * Q$. De essentie hiervan is dat bestuurslasten worden berekend door de tijdsbestedingskosten (uren x tarief) van een activiteit (P) te vermenigvuldigen met het aantal activiteiten op jaarbasis (Q). Het gaat dan om activiteiten als het verlenen van een vergunning, het verzorgen van een maatwerkvoorschrift, het uitvoeren van een ambtelijke handeling in het kader van de milieuvergunning en de afhandeling van een melding. De totale bestuurslasten zijn de optelsom van de bestuurslasten (Σ) van de betreffende activiteiten.

De bestuurslasten en leges onder de Ow zijn berekend door de effecten van de twaalf wetswijzigingen (hoofdstuk 3 - 14) af te zetten tegen de huidige bestuurslasten (nulmeting). Dit is een modelmatige benadering van de werkelijkheid om op een gestructureerde manier de effecten van de wijzigingen door te rekenen. Daarmee ontstaat een beeld van de bestuurslasten in de nieuwe situatie.⁷

⁶ https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf

⁷ Ook kunnen effecten op elkaar inwerken of elkaar versterken. Hier is in dit onderzoek nog geen rekening mee gehouden.

2.2 Te onderzoeken wetswijzigingen

In de tabel hieronder zijn de twaalf wetswijzigingen, die tot de onderzoeksopdracht horen, opgesomd.

Tabel 2. Wetswijzigingen op het gebied van milieu- en lozingsvergunningen

Wijziging	Reeds onderzocht?	Opnieuw onderzoeken?	Decentrale keuze?
1. Van rijkswege van vergunning naar algemene regels	Ja-	nee	nee
2. Van vergunning naar algemene regels, decentrale keuze	ja	nee	ja
3. Van inrichting naar activiteit	nee	ja	nee
4. Meer lokale ruimte om vergunning ruimer vorm te geven	ja	ja	ja
5. Verplicht informatie verschaffen bij actualisaties	nee	ja	nee
6. Gelijkwaardigheid in de vergunning	nee	ja	nee
7. Integrale actuele vergunning	nee	ja	ja
8. Structuur Bal	nee	ja	nee
9. Aanvraagvereisten vergunningen	ja	nee	ja
10. Reguliere procedure en afschaffing lex silencio	nee	ja	nee
11. Maatwerkvoorschriften in de vergunning	nee	ja	ja
12. Lozingsactiviteiten onder waterschappen	nee	ja	ja

Het onderzoek gaat qua bestuurslasten over de effecten voor decentrale overheden: provincies, gemeenten en waterschappen.⁸ Er kunnen echter ook effecten optreden bij het Rijk als bevoegd gezag. In dit onderzoek blijft het mogelijke effect op het Rijk op verzoek van de opdrachtgever buiten beschouwing, vanwege de geringe omvang.

Verschuiving van bevoegd gezag

In een aantal gevallen verschuift het bevoegd gezag voor vergunningen voor milieubelastende activiteiten van provincies naar gemeenten of andersom, maar dat betreft geen grote aantallen. Uit eerder onderzoek blijkt dat het bevoegd gezag per saldo voor minimaal 18 en maximaal 48 bedrijven verschuift van provincie naar gemeenten.⁹ Dit geeft een bedrag tussen de € 0,07 miljoen en de € 0,18 miljoen per jaar. Dit zijn extra kosten voor de gemeenten en een besparing voor de provincie. De verschuiving van het bevoegd gezag betekent netto echter geen verschil in de bestuurlijke lasten.

2.3 Decentrale keuze

Met de nieuwe Ow wordt een groot deel van de rijksregels decentraal belegd. Voor het bevoegd gezag komen er dan meer mogelijkheden voor het bieden van maatwerk en het stellen van eigen regels. Het bevoegd gezag kan daar eigen keuzes in maken. Het bevoegd gezag kan er bijvoorbeeld voor kiezen om, binnen de geboden ruimte, aanvraagvereisten op te voeren of vergunningplichten of meldingsplichten in te stellen dan wel juist te laten vervallen.

⁸ Alleen lozingen.

⁹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/ondersteuning/publicaties-omgevingswet-bzk/overzicht-downloads-financiële-effecten/financiële-effecten-amvb-omgevingswet/>

Het omzetten van rijksregels naar lokale regels vraagt enige tijd en op 1 januari 2022 zullen de lokale overheden dat naar verwachting niet rond hebben. Daarom is een voorziening getroffen om te voorkomen dat deze regels vervallen, voordat de gemeente of het waterschap vergelijkbare of vervangende regels heeft kunnen stellen. Het gaat dus om een tijdelijke oplossing, bedoeld om ongewenste situaties te voorkomen. Deze voorziening wordt de bruidsschat genoemd en regelt (een deel van) de milieubelastende activiteiten die niet in het Bal staan.¹⁰ De regels hebben betrekking op een grote diversiteit aan onderwerpen, zoals horeca, detailhandel, recreatie, lozingen, emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijven en bouwen.

Er is een bruidsschat voor gemeenten en waterschappen.¹¹ Het Rijk zorgt er met het invoeringsbesluit voor dat deze regels automatisch in het omgevingsplan of de waterschapsverordening komen, tenzij de betreffende overheid anders besluit. Bij inwerkingtreding van de Ow kan iedere gemeente en ieder waterschap de regels uit die bruidsschat naar eigen inzicht overnemen, aanpassen of schrappen. Deze ruimte bestaat voor die activiteiten die op rijksniveau niet zijn gereguleerd. De decentrale ruimte kan hier vervolgens worden benut binnen de gestelde wettelijke kaders, de instructieregels van het Rijk en eventueel die van de provincie. Zolang dat kader wordt gerespecteerd, kan het decentraal bestuur de bruidsschatregels tekstueel vereenvoudigen, als regel laten vervallen, inhoudelijk strenger maken of juist versoepelen. Keuzes hierin zijn van invloed op de hoogte van de bestuurslasten. Hoe dat exact gaat uitpakken, is in dit stadium voor inwerkingtreding niet te preciseren. Immers, de meeste decentrale bevoegde gezagen moeten nog kiezen óf en zo ja hóe zij de geboden decentrale ruimte gaan benutten. Wel kan in dit onderzoek het spectrum worden geschetst waarbinnen die bestuurslasten zich bewegen (minimaal gebruik van decentrale ruimte, maximaal gebruik decentrale ruimte).

De bruidsschat wordt per 1-1-2022 van kracht en gaat van rechtswege gelden. Aanpassingen van de lokale regels zijn alleen mogelijk als de gemeente een nieuw deel van het omgevingsplan vaststelt. Uiteindelijk (uiterlijk in 2029) is er geen sprake meer van een tijdelijk deel van het omgevingsplan en moeten gemeenten dus over alle onderwerpen keuzes hebben gemaakt.¹²

2.4 Leges onder de Ow

Voor milieuvergunningen kunnen op dit moment geen leges in rekening worden gebracht. Dat verandert onder de Ow. Het bevoegd gezag mag leges gaan heffen over ingediende aanvragen, maar dat hoeft niet. Het is een decentrale keuze.

Legesheffing mag gaan plaatsvinden bij inwerkingtreding van de Ow, onder de voorwaarde dat het lokaal geregeld is. Het bevoegd gezag moet dit regelen in een verordening.

Het basisprincipe bij het heffen van leges is dat dit is toegestaan als de vergunning op aanvraag van de initiatiefnemer plaatsvindt (inclusief maatwerkvoorschriften). Ook voor de aanvraag gelijkwaardige maatregel mag leges worden geheven.

Een actualisatie of revisie op initiatief van het bevoegd gezag (ambtelijke handeling) is derhalve uitgesloten van legesheffing, evenals de melding. Over ambtelijke handelingen en meldingen mag het bevoegd aldus geen leges heffen.

¹⁰ De gemeentelijke bruidsschat heeft voornamelijk betrekking op regels die een lokale problematiek regelen. Bij de bruidsschat voor de waterschappen gaat het vooral om regels over lozingsactiviteiten in regionale wateren die niet in het Bal worden geregeld.

¹¹ Voor provincies is er geen bruidsschat.

¹² Dat geldt niet voor de bruidsschat voor waterschappen. Deze bruidsschat geldt voor onbepaalde tijd.

Leges

Leges kan het bevoegd gezag alleen heffen indien er sprake is van een aanvraag door een initiatiefnemer. Dit volgt uit artikel 13.1a van de Omgevingswet:¹³ 'Een gemeente of provincie kan van de aanvrager of van degene ten behoeve van wie die aanvraag wordt gedaan, voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning, een wijziging van voorschriften van een omgevingsvergunning of intrekking van een omgevingsvergunning rechten heffen als bedoeld in artikel 229, eerste lid, van de Gemeentewet of artikel 223, eerste lid, van de Provinciewet.' Dit betekent dat voor het ambtshalve actualiseren van een milieuvergunning geen leges geheven mogen worden. Dit betekent ook dat bij een ambtelijk initiatief tot het reviseren van vergunningen (geen leges geheven mogen worden.

Dit onderzoek hanteert het uitgangspunt dat de bevoegde gezagen altijd de leges in rekening brengen op basis van het principe van kostendekkendheid.¹⁴ Dat betekent in dit geval dat de hoogte van de leges gelijk zal zijn aan de gemaakte bestuurslasten voor de betreffende activiteit in het kader van de vergunningverlening.¹⁵ In de praktijk kan dat enigszins afwijken, omdat de kosten op het niveau van de legesverordening weliswaar kostendekkend moeten zijn (op totaalniveau), maar niet kostendekkend hoeven te zijn voor elk afzonderlijk type vergunning dat onderdeel uitmaakt van deze legesverordening.

13 Dit artikel wordt nog aangepast.

14 In de praktijk kunnen er echter ook overwegingen zijn om niet te kiezen voor kostendekkende tarieven, maar lagere tarieven.

15 Exclusief administratieve kosten voor het heffen van leges. Deze kosten vallen buiten de scope van het onderzoek.

3. Van rijkswege van vergunning naar algemene regels

Deze wijziging is eerder onderzocht.¹⁶ De berekening op dit punt is op verzoek van de opdrachtgever overgenomen, maar hieronder in perspectief geplaatst en aangevuld door Berenschot.

3.1 Omschrijving van de wijziging

De kern van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) wordt gevormd door rijksregels. De regels van het Bal zien met name toe op veiligheid, gezondheid, luchtkwaliteit, bodem, de kwaliteit van watersystemen, doelmatig gebruik van energie en doelmatig beheer van afvalstoffen en afvalwater. Het Bal geeft voorts aan welke ruimte er is om van die regels af te wijken en wanneer naast of in plaats van algemene regels een vergunning nodig is. Het is daarmee de opvolger van (met name) het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Het Bal geeft regels voor milieubelastende activiteiten en lozingen (hoofdstuk 2 t/m 5), activiteiten op plaatsen waar extra regulering nodig wordt geacht (bij waterstaatswerken, (spoor)wegen en luchthavens (hoofdstuk 6 t/m10), cultureel erfgoed en werelderfgoed (hoofdstuk 11 en 12), zwemmen en baden (hoofdstuk 13) en grondwateronttrekking en ontgrondingen op land en aan regionale wateren (hoofdstuk 14).

Het Bal regelt in afdelingen 3.3 tot en met 3.11 activiteiten die overeenkomen met gangbare bedrijven.¹⁷ Voor een beperkt deel van deze bedrijven zal voortaan van rijkswege geen vergunningplicht meer gelden, terwijl dat in de huidige wetgeving wel het geval is. Dit betreft zoal het volgende:

- Vergunningplicht voor andere giftige en bijtende gassen dan ammoniak en ethyleenoxide in gasflessen is verschoven van 'altijd' naar 'vanaf 1.500 liter.
- Vergunningplicht voor de opslag van stoffen van ADR klasse 5.1 of klasse 8, verpakkingsgroepen II en III, zonder bijkomend gevaar, in bovengrondse opslagtanks met een inhoud van meer dan 10 m3 is vervallen.
- Vergunningplicht voor opslag van stoffen behorende tot type D, E of F van ADR klasse 5.2, waarvoor volgens het ADR temperatuurbeheersing niet vereist is, is verschoven van 'altijd' naar 'vanaf 1.000 kg' (cat. 4.4 g). De hogere drempel voor vergunningplicht geldt op dit moment alleen bij een inrichting waar rubber of kunststof wordt verwerkt, maar gaat voor iedereen gelden.
- De vergunning vervalt voor een inrichting waar een of meer elektromotoren of verbrandingsmotoren aanwezig zijn met een totaal geïnstalleerd motorisch vermogen van 15 MW of meer, met uitzondering van windturbines.

Ook geldt dat op enkele punten de eisen aan milieubelastende activiteiten minder zwaar worden.

3.2 Effect op de bestuurslasten

In het eerdere onderzoek (2016) is geconstateerd dat het vervallen van de vergunningplicht optreedt bij een groot aantal milieubelastende activiteiten (die echter nauwelijks voorkomen in de praktijk), een deel van de zogenoemde obm's en een aantal andere activiteiten. Er gaat straks een meldplicht gelden.

- Door de wijziging daalt het aantal vergunningen dat jaarlijks moet worden verleend. Er wordt uitgegaan van 400 tot 500 bedrijven waarvoor bovenstaande geldt. Dit omvat oprichtings- en wijzigingsvergunningen.

¹⁶ <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/rapporten/2016/10/31/financiele-effecten-amvbs-omgevingswet>.

¹⁷ Het gaat om activiteiten waarvoor uniforme regels gelden. Maatwerk is niet aan de orde. De focus ligt op de activiteit en zal in de regel vaak gekoppeld zijn aan een type bedrijf/inrichting.

- Uitgangspunt is dat een vergunning 10 jaar geldig is.
- Voor de bestuurslasten is ervan uitgegaan dat een gemeente circa € 4.000 besteedt aan de afhandeling van de vergunningprocedure en circa € 1.200 aan de afhandeling van de melding.
- De bestuurslasten zijn derhalve op jaarbasis nu minimaal € 169.312 en maximaal € 211.640 (op basis van het prijspeil van het peiljaar).
- De bestuurslasten worden op jaarbasis minimaal € 50.794 en maximaal € 63.492 op basis van een systeem van meldingen (op basis van het prijspeil van het peiljaar).

Het effect van de wijziging is per saldo € 110.000 (laagst) tot € 160.000 (hoogst) aan reductie (afgerond). Deze reductie slaat neer bij gemeenten. Gemeenten zijn meestal bevoegd gezag voor de betreffende vergunningen.

3.3 Gevolgen voor de leges

De bestuurslasten in de nieuwe situatie komen niet in aanmerking voor vergoeding; over meldingen kunnen geen leges geheven worden.

3.4 Overige effecten

Toezicht/handhaving

De wijziging heeft naar verwachting geen effect op de inzet aan toezicht/handhaving. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat als een vergunningplicht overgaat naar een algemene regel (met meldplicht), het in beginsel niet zo is dat de bestuurslasten van toezicht/handhaving veranderen. Met een meldplicht heeft het bevoegd gezag voorts ook de benodigde gegevens voor het programmeren van de werkzaamheden.

Meer algemene regels in plaats van vergunningen betekent wel dat het toezicht anders vormgegeven moet worden. Het toezicht is eenvoudiger te programmeren met het overzicht van vergunninghouders dan zonder. Wanneer de vergunningplicht versoberd wordt, is het voor de toezichthouders lastiger om hun werkzaamheden te programmeren. Een meldplicht ondervangt dat echter wel in belangrijke mate. In hoeverre het uiteindelijk doorwerkt op de formatie en dus de bestuurslasten, zal per bevoegd gezag verschillen. Deze hebben immers een eigen verantwoordelijk in het optimaal inrichten van het toezicht en de handhaving.

Bezwaar/beroep

Bij algemene regels gelden geen bezwaar/beroep procedures, dus de inzet hierop daalt. Wel staat het een ieder vrij een handavingsverzoek te doen, waarmee ook inzet is gemoeid. Door het wegvallen van officiële procedures door het verdwijnen van de vergunningplicht zou het kunnen zijn dat daarvoor meer handavingsverzoeken in de plaats komen (al is dat niet de verwachting), waardoor de lasten per saldo niet of nauwelijks wijzigen.

Administratieve lasten

De reductie van de administratieve lasten voor de betreffende bedrijven is eerder berekend op minimaal € 148.818 en maximaal € 185.185 per jaar (inclusief inflatiecorrectie sinds 2016) doordat de vergunningplicht verandert in een meldplicht.

4. Van vergunning naar algemene regels, decentrale keuze

Deze wijziging is eerder onderzocht.¹⁸ De berekening op dit punt is op verzoek van de opdrachtgever overgenomen, maar hieronder in perspectief geplaatst en aangevuld door Berenschot.

4.1 Omschrijving van de wijziging

Voor een aantal activiteiten is niet langer sprake van een vergunningplicht van rijkswege, maar ontstaat een decentrale keuze (vergunningplicht behouden of algemene regels met een meldplicht).

Het gaat om activiteiten zoals monomestvergisting, opslaan van propaan of propeen in meer dan twee tanks, opslaan van eigen afvalstoffen op een andere locatie dan de locatie van productie en vele andere activiteiten.

Voorbeelden:

- monomestvergisting;
- het opslaan van goederen en onderhouden van voertuigen voor vervoer, voor zover het gaat om: a) tanken van voertuigen met LPG en b) tanken LPG bij tankstations;
- het aanleggen en gebruiken van een gesloten bodemenergiesysteem met een bodemzijdig vermogen van 70 kW of meer;
- opslaan propaan of propeen in meer dan twee tanks;
- opslaan eigen afvalstoffen op een andere locatie dan de locatie van productie;
- laboratoria die werken met biologische agentia (ziekteverwekkers) en gericht werken met genetisch gemodificeerde organismen.

Met het Invoeringsbesluit wordt geregeld dat voor een aantal nu vergunningplichtige activiteiten op decentraal niveau kan worden bepaald of een vergunningplicht noodzakelijk is. Hier is sprake van een decentrale keuze. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om in het omgevingsplan op te nemen dat deze vergunningplicht (niet overal) nodig is. Indien de vergunningplicht geschrapt wordt, zal er naast de algemene regels wel een meldingsplicht moeten gaan gelden.¹⁹

4.2 Effect op de bestuurslasten

De wijziging zorgt ervoor dat er voor minder activiteiten een oprichtingsvergunning nodig kan zijn. Dit veroorzaakt een daling van de bestuurslasten.

- Ervan uitgaande dat de 3.632 betreffende inrichtingen eens in de 10 jaar een aanvraag doen voor een nieuwe of gewijzigde vergunning, geeft dit jaarlijks ongeveer 363 aanvragen.
- Het beoordelen van een vergunning kost een gemeente gemiddeld € 1.170.
- De melding bevat een beperkte inhoud en kost € 340 om af te handelen.
- De bestuurslasten zijn straks op jaarbasis maximaal € 516.872 en minimaal € 109.752.²⁰

Het effect van de wetwijziging bedraagt € 0 (laagst) tot € 410.000 (hoogst) aan reductie (afgerond). De reductie is het laagst als iedereen aan de vergunningplicht vasthoudt en het hoogst als iedereen op meldingen over gaat.

18 <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/rapporten/2019/07/17/financiele-effecten-invoeringsbesluit>

19 Of informatieplicht. Voor de bestuurslasten leidt dat echter tot een marginaal verschil (juridisch is er wel een verschil).

20 Inclusief correctie voor btw, tariefverhoging en inflatie.

4.3 Gevolgen voor de leges

De bestuurslasten zijn maximaal bij vergunningen. De bestuurslasten die in de nieuwe situatie voor vergoeding in aanmerking komen, zijn de lasten die voortvloeien uit vergunningsprocedures (oprichting, wijziging). Dat gaat om een maximaal bedrag van € 516.872. Hiervoor kan het bevoegd gezag leges gaan heffen.

De bestuurslasten zijn minimaal bij meldingen. De lasten bij 100% meldingen zijn € 109.752. Hierover kunnen echter geen leges geheven gaan worden.

4.4 Overige effecten

Toezicht/handhaving

De wijziging heeft naar verwachting geen effect op de inzet aan toezicht/handhaving door het bevoegd gezag. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat als een vergunningplicht overgaat naar een algemene regel (met meldplicht), het in beginsel niet zo is dat de bestuurslasten van toezicht/handhaving veranderen. Met een meldplicht heeft het bevoegd gezag voorts ook de benodigde gegevens voor het programmeren van de werkzaamheden.

Meer algemene regels in plaats van vergunningen betekent wel dat het toezicht anders vormgegeven moet worden. Het toezicht is eenvoudiger te programmeren met een overzicht van vergunninghouders dan zonder. Wanneer de vergunningplicht versoerd wordt, is het voor de toezichthouders lastiger om hun werkzaamheden te programmeren. Een meldplicht ondervangt dat echter in belangrijke mate. In hoeverre het uiteindelijk doorwerkt op de formatie en dus de bestuurslasten, zal per bevoegd gezag verschillen. Deze hebben immers een eigen verantwoordelijk in het optimaal inrichten van het toezicht en de handhaving.

Bezwaar/beroep

Bij algemene regels gelden geen bezwaar/beroep procedures, dus de inzet hierop daalt. Wel staat het een ieder vrij een handhavingsverzoek te doen, waarmee ook inzet is gemoeid. Door het wegvallen van officiële procedures door het verdwijnen van de vergunningplicht, zou het kunnen zijn dat daarvoor meer handhavingsverzoeken in de plaats komen (al is dat niet de verwachting), waardoor de lasten per saldo niet of nauwelijks wijzigen.

Administratieve lasten

Voor burgers en bedrijven betekent de wijziging een reductie. Zij besparen tijd en kosten die samenhangen met het indienen van de aanvraag. De omvang van deze reductie is echter sterk afhankelijk van de eisen die gemeenten stellen in het omgevingsplan. De reductie van de structurele jaarlijkse administratieve lasten wordt op basis van het eerdere onderzoek geschat op, uitgaande van jaarlijks 363 vergunningen, minimaal € 0 en maximaal € 1.351.205.²¹

²¹ Op basis van het prijspeil van het peiljaar.

5. Van inrichting naar activiteit

5.1 Omschrijving wijziging

In plaats van met het begrip ‘inrichting’ wordt voortaan gewerkt met het begrip ‘activiteit’. De milieuvergunning geldt straks niet langer voor een inrichting, maar voor één of meer milieubelastende activiteit(en) (mba). Het vervallen van het inrichtingenbegrip heeft te maken met het feit dat milieubelastende activiteiten ook buiten inrichtingen plaatsvinden en dat het inrichtingenbegrip soms ook onnodig zaken aan elkaar knoopte.

Verschillende activiteiten kunnen in het kader van de Ow straks door middel van één vergunning worden gereguleerd. Bijvoorbeeld als de activiteiten vallen binnen de omschrijving van de mba. Bepaalde omschrijvingen van mba zijn namelijk zodanig omschreven dat daaronder verschillende activiteiten kunnen vallen.²² Het omgekeerde is echter eveneens mogelijk. Bijvoorbeeld twee chemische bedrijven die thans één inrichting vormen, kunnen onder de Ow uit twee of meer mba's bestaan (als het installatiebegrip dat een rol speelt bij aanwijzing mba zich daartegen niet verzet). Dat wil overigens niet zeggen dat deze twee mba's niet met één vergunning zouden kunnen worden vergund.

De Ow introduceert geen andere of nieuwe vergunningplichtige activiteiten.

De wetwijziging heeft diverse aspecten:

- a) *Activiteit is bepalend, niet de organisatorische binding.* De vergunning wordt verleend voor technisch, milieuhygiënisch en functioneel samenhangende milieubelastende activiteiten, waarbij er tevens een onderscheid komt tussen kernactiviteiten en ondersteunende activiteiten.²³ Organisatorische binding is niet langer relevant. Een ondernemer die op zijn terrein een loods heeft en daarin een niet organisatorisch gebonden activiteit laat plaatsvinden, heeft voor die activiteit straks niet langer een vergunning nodig wanneer die activiteit niet vergunningplichtig is.
- b) *Niet hele inrichting onder de vergunning, alleen ‘relevante activiteiten’.* In het huidige stelsel wordt een vergunning verleend voor een hele inrichting. Ook de activiteiten die zelfstandig niet vergunningplichtig zouden zijn, zijn dat nu toch omdat een andere activiteit van de inrichting wel vergunningplichtig is. Straks maken alleen relevante vergunningplichtige activiteiten deel uit van de vergunning (kernactiviteiten). Voor de ‘ondersteunende activiteiten’ geldt straks wel een meldplicht van rijkswege of vanwege het omgevingsplan, maar dat is nu ook al de praktijk.²⁴ Een uitzondering daarop zijn de complexe bedrijven, een groep van ca 1.300 bedrijven: de vergunning van een complex bedrijf gaat over de hele milieubelastende activiteit. Dus ook de ondersteunde activiteiten. Dit komt in veel gevallen overeen met de hele inrichting onder het huidige recht.²⁵
- c) *Van toepassing zijnde algemene regels wel/niet onderdeel meer van vergunning.* In het huidige stelsel gelden sommige algemene regels niet voor vergunningplichtige – complexe – bedrijven. Eventueel benodigde voorschriften moeten worden opgenomen in de vergunning zelf. In het nieuwe stelsel zijn er wat dit betreft twee bewegingen: (1) bij ‘complexe bedrijven’ gelden minder vaak algemene regels en

²² <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/public-law/faq-van-inrichting-naar-milieubelastende-activiteit-wat-zijn-daarvan-de-gevolgen/>

²³ Met algemene regels voor ondersteunende activiteiten.

²⁴ Voor de ondersteunende activiteiten geldt straks wel een meldplicht van rijkswege of vanwege het omgevingsplan, maar dat is nu in wezen ook al de praktijk. Als er op grond van het activiteitenbesluit een meldingsplicht geldt, moet bezien worden of de wijziging van de ondersteunende activiteiten een melding vereist.

²⁵ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/milieubelastende-activiteiten-hoofdstuk-3-bal/complexe-bedrijven/toelichting-complexe-bedrijven/#:~:text=Overgangsrecht-.Wat%20is%20een%20complex%20bedrijf%3F,kunnen%20hebben%20voor%20de%20leefomgeving.&text=Afdeling%203.3%20van%20het%20Besluit.de%20term%20complexe%20bedrijven%20vallen.>

moeten meer voorschriften in de vergunning worden opgenomen, (2) voor 'gemiddeld complexe bedrijven', te weten bedrijven met een installatiegebonden vergunningplicht die niet onder afdeling 3.3 vallen (ca 3.000 - 4.000 bedrijven)²⁶, gelden algemene regels straks wat vaker dan voorheen (en de betreffende voorschriften hoeven dus niet meer in de vergunning meer te worden opgenomen). Tenslotte hoeven straks minder (specifieke) regels in de vergunning te worden opgenomen vanwege de (uitgebreidere) zorgplicht, maar dat heeft vooral betrekking op de manier waarop de vergunning wordt geschreven (denkproces, structuur). Dat heeft niet direct effect op de tijdsbesteding van het schrijven van een vergunning of is marginaal.

Wanneer een vergunning voor meerdere activiteiten tegelijk wordt aangevraagd, is de hoofdregel dat dan slechts één bestuursorgaan als bevoegd gezag geldt. Het is straks echter niet verplicht om één vergunning aan te vragen voor meer activiteiten als deze met elkaar samenhangen. De initiatiefnemer bepaalt zelf wanneer hij/zij voor welk onderdeel een vergunning aanvraagt. Wanneer meerdere activiteiten tegelijk worden aangevraagd, krijgt de initiatiefnemer één vergunning met één bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht/handhaving en bezwaar/beroep. Wanneer de initiatiefnemer er voor kiest om losse aanvragen in te dienen voor verschillende activiteiten, krijgt deze dus meerdere vergunningen.

5.2 Effect op de bestuurslasten

De drie wijzigingen, zoals hiervoor beschreven, hebben diverse effecten op de bestuurslasten. Onderstaande tabel beschrijft deze.

Tabel 3. Effect op de structurele bestuurslasten door loslaten van het inrichtingenbegrip

Wijziging	Effect op bestuurslasten
<i>Activiteit is bepalend, niet de organisatorische binding</i>	Deze wijziging zal naar verwachting de aantallen vergunningen niet of nauwelijks veranderen, al valt dit niet met zekerheid te zeggen (idem tijdsbesteding). Bij de meeste bedrijven was organisatorische binding echter niet onderscheidend, alleen wanneer men twee activiteiten naast elkaar deed. Voorts moeten verschillende activiteiten door middel van één vergunning worden gereguleerd als deze activiteiten vallen binnen de omschrijving van een aangewezen mba van het Bal. Tot slot is de verwachting dat initiatiefnemers vanuit efficiency oogpunt zoveel mogelijk een gecombineerde aanvraag zullen indienen (dus geen afzonderlijke aanvragen).

²⁶ Ter onderbouwing: Er zijn totaal ruim 3.800 IPPC-installaties volgens de officiële database. Ca. 1.000 daarvan zijn complex en ruim 2.800 niet (die hebben wel een installatiegebonden vergunning). Er zijn binnen de industrie meer installatiegebonden vergunningplichten die los staan van IPPC, maar aantallen daarover zijn er niet. Gezien deze onzekerheid schat BZK het totaal op 3.000 – 4.000 bedrijven in deze categorie.

Niet hele inrichting onder de vergunning, alleen 'relevante activiteiten'

De vergunning wordt kleiner, maar dit aspect verandert naar verwachting niet het aantal oprichtingen. Voor wijzigingen ligt dat anders. Door het onderscheid in kernactiviteiten en ondersteunende activiteiten zijn er straks minder wijzigingsvergunningen nodig, want er is minder wijzigingsplicht.

De afname is het hoogst bij 'eenvoudige bedrijven'. Ook bij 'gemiddeld complexe bedrijven' valt een daling te verwachten. De afname is nihil bij 'complexe bedrijven'.²⁷ Dat komt onder meer omdat voor hen de mogelijkheid van meldingsplichtige wijzigingen uit het huidige stelsel verdwijnt, waardoor een melding vaak niet meer volstaat.

De geschatte afname voor 'gemiddeld complexe bedrijven' is 10 - 20%, maar deze schatting is met veel onzekerheid omgeven. Dat geldt eveneens voor eenvoudige bedrijven met milieuneutrale wijzigingen. Deze reductie bedraagt 20 - 80%, maar hier past de kanttekening dat onze gesprekspartners het lastig vonden om aan te geven hoe dit in de praktijk exact zal uitpakken.

Bij 'eenvoudige bedrijven' gaat het overigens om de gevallen waar de vergunningplicht alleen een losse activiteit omvat zonder functioneel ondersteunende activiteiten en zonder het begrip installatie. Bij dat bedrijf hoeft de vergunning straks alleen nog maar gewijzigd te worden als de betrokken activiteit verandert en wanneer deze niet meer in overeenstemming is met de verleende vergunning.

De gemiddeld complexe bedrijven krijgen waarschijnlijk te maken met een meldingsplicht bij ondersteunende activiteiten, maar dat is nu ook vaak al de praktijk, waardoor deze bestuurslasten niet of nauwelijks wijzigen.

Van toepassing zijnde algemene regels wel/niet onderdeel meer van vergunning

Dit aspect verandert naar verwachting niet het aantal vergunningen. De tijdsbesteding wijzigt wel, zowel bij oprichtingen als wijzigingen. Bij complexe bedrijven is sprake van een stijging van 5-10%, want er gelden minder vaak algemene regels en er moeten meer voorschriften in de vergunning worden opgenomen (vergunning wordt groter). Daardoor stijgen de ambtelijke kosten.

Bij gemiddeld complexe bedrijven is sprake van een daling van 5-10% (voor eenvoudige bedrijven speelt dit niet), want a) algemene regels maken geen onderdeel meer uit van de vergunning, b) er zitten minder (specifieke) regels in de vergunning vanwege de zorgplicht en c) meer mba's vallen onder algemene regels.

Het effect van de wetwijziging bedraagt per saldo € 760.000 (laagst) tot € 2.140.000 (hoogst) aan reductie voor gemeenten (afgerond). Voor provincies gaat het om een stijging (geen reductie) van een bedrag van € 70.000 tot € 150.000. Voor waterschappen verandert er niets tot weinig door deze wetwijziging. Het principe 'van inrichting naar activiteit' heeft namelijk effect op de milieuvergunningen, maar niet op de lozingsvergunningen. Dat komt omdat het Activiteitenbesluit al is opgehangen aan activiteiten, dus op dat vlak wijzigt er weinig tot niets. Tevens geldt dat de Waterwet zich slechts ten delen laat leiden door inrichtingen, maar vooral door het lozingsbegrip.

Tijdelijk extra bestuurslasten

Door het loslaten van het huidige inrichtingenbegrip zal er de eerste jaren veel tijd gemoed zijn met het uitzoeken van al die milieubelastende activiteiten inclusief begrenzing. Het begrip 'mba' is ruim gedefinieerd. Dat zal ook betekenen dat jurisprudentie nodig is om weer te komen tot een afkadering. Ook zal het tijd kosten voor de bevoegde gezagen om zich de nieuwe werkwijze eigen te maken. Dat betekent dat de bestuurslasten tijdelijk substantieel zullen stijgen.

²⁷ De provincie is bevoegd gezag is voor de complexe bedrijven. Dat blijft zo onder de Ow (doch met de kanttekening dat niet zeker is of de huidige provinciale inrichtingen 1:1 hetzelfde zijn als de complexe bedrijven straks).

5.3 Gevolgen voor de leges

De bestuurslasten van de betreffende activiteiten komen straks voor legesheffing in aanmerking (nu niet). Het gaat om bestuurslasten van de (wijzigings)vergunning. Meldingen daarentegen komen niet voor legesheffing in aanmerking.

5.4 Overige effecten

Toezicht/handhaving

De wijziging heeft op de frequentie, het aantal malen dat wordt langsggegaan bij bedrijven, geen effect. Op de tijdsbesteding wel. De samenloop van vergunningen, meldingen en maatwerkvoorschriften leidt nu namelijk tot allerlei complexe inhoudelijke, juridische en procedurele vraagstukken. Het stelsel wordt transparanter. Het toezicht wordt dan straks mogelijk eenvoudiger, omdat lastige vraagstukken worden vermeden als straks de ondersteunende activiteiten niet meer in de vergunning staan, maar via algemene regels worden geregeld. Hierbij past de kanttekening dat de samenloop waarschijnlijk bij de meer complexe situatie wel of deels blijft bestaan.

Bezwaar/beroep

Omdat er nu nog onduidelijkheden bestaan over de reikwijdte van de 'milieubelastende activiteit', kan dat op korte termijn leiden tot geschillen in het kader van vergunningverlening (hoort dat deel van het bedrijf nu wel of niet bij de milieubelastende activiteit), maar ook in het kader van handhaving (is de overtreding nu wel of niet begaan binnen een deel van de milieubelastende activiteit).²⁸ Dat leidt tot tijdelijke extra bestuurslasten (eenmalig), totdat hierover helderheid is.

In meer structurele zin zullen de bestuurslasten van bezwaar/beroep dalen, omdat het aantal (wijzigings)vergunningen terugloopt met de introductie van algemene regels. Daarmee loopt immers het aantal officieel te bewandelen procedures terug. Een dergelijke daling lijkt te worden bevestigd door de Raad van State. Het jaarverslag van 2020 geeft een indicatie dat een switch van milieuvergunningen naar algemene regels leidt tot minder beroepszaken.²⁹ Kanttekening hierbij is dat dit een gedateerd jaarverslag is.

Administratieve lasten

De vergunning wordt kleiner qua omvang waardoor de initiatiefnemer minder werk hoeft te steken in de aanvraag. Daarnaast geldt dat veranderingen in de activiteiten die niet langer onderdeel zijn van de vergunning, geen noodzaak meer geven tot een wijziging in de vergunning, waardoor er ook minder wijzigingen nodig zijn. Dat dempt de administratieve lasten eveneens.

²⁸ TBR 2016/132, Milieubelastende activiteiten in de Omgevingswet. Gevolgen van de overstap van het begrip inrichting naar milieubelastende activiteiten voor de praktijk en de verhouding met het omgevingsplan

²⁹ <https://www.raadvanstate.nl/publicaties/jaarverslagen/>

6. Meer lokale ruimte om vergunning ruimer vorm te geven

6.1 Omschrijving van de wijziging

Dat wijzigingen vergunningplichtig zijn staat niet meer expliciet beschreven in de voorgenomen regelgeving. Alleen wijzigingen die niet meer binnen de kaders passen van de verleende vergunning, leiden tot een wijziging (dit is nu reeds het geval op grond van artikel 2.4 van het Bor). De formulering van de nieuwe wetgeving geeft zo ruimte om vergunningen generieker te formuleren, in de zin dat wijzigingen in de activiteit dus niet bij voorbaat vergunningplichtig zijn. Het nieuwe stelsel biedt aldus beter de mogelijkheid tot slimmere formuleringen in vergunningen, zodat veranderingen in activiteiten eerder binnen de kaders van de verleende vergunning blijven.

De vergunning zelf is bepalend voor de vraag wanneer voor een wijziging van de activiteit ook een wijziging van de vergunning nodig is. Dit betekent dat de wijze van vormgeving van de vergunning door het bevoegd gezag, veel invloed heeft op de bestendigheid van de vergunning: een minder gedetailleerde omgevingsvergunning die meer uitgaat van vertrouwen, heeft minder vaak aanpassing.

6.2 Effect op de bestuurslasten

Het is aan het bevoegd gezag om de vergunning generieker te formuleren of niet. Dat is een keuze.

- Doordat wijzigingen minder vaak nodig zijn, daalt het aantal simpele wijzigingsvergunningen. Dat zijn de nu milieuneutrale wijzigingen. Die passen binnen de kaders, want anders was het niet milieuneutraal.
- Als de verandering evident buiten de kaders van de verleende vergunning valt (zoals de bouw van een nieuwe stal), is wel een nieuwe aanvraag nodig.
- Uit OLO cijfers over 2019 blijkt dat er sprake was van 735 reguliere veranderingen en 1.596 milieuneutrale veranderingen bij gemeenten en provincies.³⁰
- De omvang van de daling hangt ook af van de beschikbare ruimte. De ruimte die het bevoegd gezag heeft is namelijk afhankelijk van de locatie en situatie (in een gebied met veel omwonenden bijvoorbeeld is dat anders dan in een open gebied). Het zal aldus verschillen per gebied en regio.
- Als de ruimere reikwijdte straks meer vrijheid geeft dan er nu is bij milieuneutraal, kan de afname van het aantal (simpele) wijzigingsvergunningen 20 - 25% bedragen, zo schatten enkele Omgevingsdiensten (OD's).³¹
- De tijdsbestedingskosten voor de afhandeling van veranderingen door de bevoegde gezagen wijzigen niet of nauwelijks door de wijziging.³²

De reductie in bestuurslasten is het laagst als de bevoegde gezagen geen gebruik maken van de decentrale ruimte en het hoogst als ze hier volledig gebruik van maken.³³ Het effect van de wetswijziging bedraagt € 0 (laagst) tot € 200.000 (hoogst) aan reductie voor gemeenten (afgerond). Voor provincies is dat € 0 (laagst) tot € 130.000 (hoogst) aan reductie. Voor waterschappen veranderen de bestuurslasten niet door deze wetswijziging.

30 Programma Aan de Slag met de Ow (2020), nulmeting en schattingen aantallen omgevingsvergunningaanvragen en meldingen 2016-2019.

31 Kanttekening is dat die ruimere reikwijdte nog niet bekend is. De betreffende wetgeving is nog niet uitgekristalliseerd.

32 Dit staat los van het feit dat bij de eenvoudige vergunning de reguliere procedure gaat gelden (in plaats van de uitgebreide). Deze wijziging van procedure wordt verderop separaat behandeld.

33 Het zal verschillen per bevoegd gezag, want ook nu maken diverse bevoegde gezagen gebruik van de huidige ruimte om wijzigingen binnen de kaders te houden. In die gevallen is de reductie straks minder dan bij bevoegde gezagen die hier geen gebruik van maken.

6.3 Gevolgen voor de leges

De bestuurslasten van wijzigingsvergunningen dalen, maar voor deze wijzigingsvergunningen mogen straks leges geheven gaan worden (nu niet). Dat betekent dat voor alle bestuurslasten die bevoegde gezagen maken voor het behandelen van wijzigingsvergunningen onder de Ow ook legesheffing mag gaan plaatsvinden.

6.4 Overige effecten

Toezicht/handhaving

In beginsel heeft deze wijziging geen effect op de bestuurslasten van toezicht/handhaving, maar de vraag is of voldoende helder is in welke gevallen een wijziging nodig is. Indien helderheid daarvoor ontbreekt, vraagt dit meer van het toezicht om te beoordelen of veranderingen in activiteiten binnen de kaders blijven.³⁴ Hierbij geldt de gedachte dat des te abstracter het kader is, des te lastiger het is om toezicht op te houden (want je krijgt meer discussie). In dat geval stijgen de kosten van toezicht/handhaving. Het zal voor toezicht ook iets meer werk kunnen opleveren wanneer er niet meer duidelijk aan grenzen uit een vergunning getoetst kan worden, maar de toezichthouder moet afwegen of binnen de ruimere kaders wordt gebleven.

Bezwaar/beroep

Door de reductie van het wijzigingsvergunningen zullen er ook minder officiële procedures zijn. De bestuurslasten van bezwaar/beroep zullen dalen. Daar staat tegenover dat een minder gedetailleerde vergunning meer ruimte voor interpretatie laat en dat kan leiden tot meer juridische procedures door derden.

Administratieve lasten

Doordat er minder wijzigingsvergunningen nodig zijn, daalt de administratieve last ervan voor initiatiefnemers. De reductie treedt alleen op bij die initiatiefnemers die met de wijzigingen te maken hebben. Vooral 'complexe bedrijven' hebben te maken met wijzigingsvergunningen. In een eerder onderzoek is berekend dat de structurele administratieve lasten met ongeveer € 2.388.000 per jaar dalen.³⁵

Vanuit initiatiefnemers brengt een wijzigingsvergunning administratieve lasten met zich mee, maar het heeft voor hen ook een effect van andere aard. Een wijzigingsvergunning wordt regelmatig aangegrepen om risico te mijden. Een vergunning biedt de initiatiefnemer de zekerheid dat het binnen de kaders van de wet opereert. Voorts is het voor initiatiefnemers ook voordelig wanneer deze een robuustere toekomstbestendige vergunning hebben die minder vaak wijziging behoeft.

³⁴ Om helderheid te geven op de vraag of wel of niet een wijziging moet worden vergund kan eventueel de tussenstap van een informatieplicht worden opgenomen in de vergunningvoorschriften. Dat voorkomt handhavingsacties.

³⁵ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/ondersteuning/publicaties-omgevingswet-bzk/overzicht-downloads-financiele-effecten/financiele-effecten-amvb-omgevingswet/>

7. Verplicht informatie verschaffen bij actualisaties

7.1 Omschrijving wijziging

Voor sommige omgevingsvergunningen geldt een actualiseringsplicht, te weten bij: ³⁶

- een mba, behalve als het gaat om een omgevingsvergunning waarbij de enige toetsing de m.e.r.-beoordelingsplicht³⁷ is;
- een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk;
- een stortingsactiviteit op zee.

Deze plicht houdt in dat het bevoegd gezag regelmatig moet controleren of de milieuvoorschriften van de vergunning nog toereikend zijn, gezien de ontwikkelingen op milieugebied. Als dat niet zo is, moet het bevoegd gezag de voorschriften wijzigen. In de regelgeving zijn daarvoor nu actualisatieverplichtingen opgenomen.³⁸

De actualiseringsplicht in de Wabo verplicht het bevoegd gezag nu om de voorschriften van een omgevingsvergunning milieu te wijzigen of de omgevingsvergunning in te trekken als technische ontwikkelingen of ontwikkelingen van de kwaliteit van het milieu daartoe aanleiding geven.

Het bevoegd gezag is nu en ook straks verplicht om de omgevingsvergunning (inclusief lozingsvergunning) te actualiseren (zie artikel 5.38 Ow), maar door een expliciet artikel hierover kan dit straks soepeler gaan verlopen. Er is een artikel in de Ow geïntroduceerd (artikel 16.56) die de vergunninghouder voortaan verplicht de noodzakelijke informatie te verschaffen bij actualisering, maar tegelijk biedt de Wabo een soortgelijk artikel doch algemener (artikel 2.31a lid 2).

7.2 Effect op de bestuurslasten

Er is een expliciete verplichting voor de vergunninghouder om noodzakelijke informatie voor het actualiseren van een vergunning aan het bevoegd gezag te verschaffen. De verwachting is dat bevoegde gezagen een betere positie krijgen om noodzakelijke informatie af te dwingen voor het actualiseren van vergunningen, waardoor de bestuurslasten licht kunnen dalen. Een groot verschil is er echter niet met de huidige situatie, omdat de Wabo een soortgelijk artikel bevat.

- Het voordeel doet zich voor bij de gevallen waarbij de informatie al niet soepel werd geleverd, want alleen in die gevallen heeft de wijziging meerwaarde.
- Op basis van gesprekken met OD's en RWS schatten we dat de tijdbestedingskosten maximaal met 5% dalen, mits het bevoegd gezag ook aan dat artikel refereert. Als het bevoegd gezag niet op de strepen gaat staan (en daar kunnen redenen voor zijn), dan wordt de reductie niet verzilverd.
- Actualisaties worden momenteel niet geregistreerd op rijksniveau waardoor landelijke aantallen niet bekend zijn. Bij enkele OD's en waterschappen hebben we daarom aantallen geïnventariseerd en geëxtrapoleerd naar landelijk niveau. Op basis daarvan schatten we dat actualisaties nu jaarlijks grosso modo 1.700 - 1.800 keer voorkomen bij gemeenten, bij provincies 30 - 40 en bij waterschappen 90 -100.

36 <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvergunning/actualiseringsplicht-omgevingsvergunning/>

37 In de Ow en het Omgevingsbesluit is vastgelegd voor welke projecten een mer-plicht of een mer-beoordelingsplicht geldt. Dat betekent dat bij een aanvraag in bepaalde gevallen bijvoorbeeld een milieueffectrapport (MER) of een mededeling voor de mer-beoordeling moet worden gevoegd.

38 https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/ipcc-installaties/handleiding-ipcc/6-bepalen-bbt/#_Toc406424863

- Bevoegde gezagen zijn nu terughoudend met actualisaties.³⁹ Het ontbreekt aan een financiële prikkel, omdat tegenover actualisaties nu geen legesinkomsten staan. Dat wijzigt onder Ow niet. Nu is het ook zo dat wanneer het zaken betreft die geen groot risico vormen, dat er niet wordt geactualiseerd maar aangegeven dat dit bij een volgende aanvraag moet worden meegenomen. We veronderstellen derhalve dat het aantal actualisaties straks niet wijzigt.

De reductie is het laagst als het bevoegd gezag niet of nauwelijks gebruik maakt van het artikel en het hoogst als zij dat wel doet. Het effect van de wetswijziging bedraagt € 0 (laagst) tot € 230.000 (hoogst) aan reductie voor gemeenten (afgerond). Voor provincies is de reductie minimaal, omdat actualisaties hier überhaupt weinig voorkomen. Voor waterschappen is de reductie € 0 (laagst) tot € 10.000 (hoogst).

7.3 Gevolgen voor de leges

De bestuurslasten die voor legesheffing in aanmerking komen zijn nul, omdat het hier ambtshalve handelingen betreft. Die komen niet voor vergoeding in aanmerking.

7.4 Overige effecten

Toezicht/handhaving

Deze wijziging heeft geen noemenswaardig effect op de bestuurslasten van toezicht/handhaving, maar het helpt toezichthouders wanneer de vergunning actueel is. In de praktijk komt het voor dat de vergunningensituatie lastig in kaart is te brengen en kunnen oudere vergunningen betrekking hebben op een situatie die is gewijzigd. In die zin kan de voorbereiding van een toezichthouder vergemakkelijkt worden bij een actueel overzicht.

Bezwaar/beroep

Deze wijziging heeft geen effect op de bestuurslasten van bezwaar/beroep.

Administratieve lasten

Hoewel er nu een meer expliciete verplichting is, geldt dat het bevoegd gezag nu de informatie ook uiteindelijk wel krijgt bij de gevallen die niet bereid zijn de gevraagde informatie per omgaande te verstrekken. Het heeft straks alleen minder voeten in de aarde. Deze wijziging heeft derhalve een zeer beperkt effect op de administratieve lasten. Hoogstens een minimaal reductie effect omdat nu expliciet wordt dat er een informatieplicht geldt. Daarover kan geen twist of onduidelijkheid meer bestaan.

³⁹ De huidige eis is dat het bevoegd gezag "regelmatig" de vergunning beoordeelt op actualiteit en indien nodig aanpast, maar daarbij is niet gedefinieerd hoe vaak actualisaties zouden moeten plaatsvinden.

8. Gelijkwaardigheid in de vergunning

8.1 Omschrijving wijziging

Soms houdt het bevoegd gezag vast aan één bepaalde oplossing voor een probleem, terwijl er ook oplossingen mogelijk zijn die niet alleen goedkoper zijn maar ook nog eens een beter beschermingsniveau bieden. De Ow en het Bal proberen op dit punt meer flexibiliteit te bieden. Dat doet de wetgever op twee manieren. Ten eerste door zoveel mogelijk doelvoorschriften op te nemen. Ten tweede door bij middelvoorschriften gelijkwaardige maatregelen in beginsel toe te staan, waarop we nu nader in gaan.

Gelijkwaardigheid is onder meer geregeld in de Ow en het Bal, maar het gelijkwaardigheidsbeginsel bij milieu bestaat nu ook. Het is onderdeel van het Activiteitenbesluit (artikel 1.8).⁴⁰ Daarnaast is gelijkwaardigheid ook minder expliciet geregeld. Zo is er bij de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu de mogelijkheid dat wordt afgeweken van wat (bijvoorbeeld op grond van een PGS-richtlijn) BBT is, omdat de voorgestelde maatregel gelijkwaardig is.

Van de mogelijkheid om gelijkwaardige maatregelen te treffen, wordt nu beperkt gebruikt gemaakt. Het wordt straks in feite makkelijker gemaakt om te realiseren. Op grond van het tweede lid van artikel 4.7 Ow kan namelijk worden bepaald dat gelijkwaardigheid zonder toestemming vooraf is toegestaan en op grond van het derde lid kan gelijkwaardigheid ook worden uitgesloten. Het kan aldus in de vergunning worden geregeld.

Van de mogelijkheid om zonder voorafgaande instemming van het bevoegd gezag gelijkwaardige maatregelen te treffen is, ten opzichte van het totale aantal bepalingen, beperkt gebruik gemaakt in het Bal (voorbeelden zijn de artikelen 4.55a, 4.509, 4.883 en 4.889 Bal).

8.2 Effect op de bestuurslasten

Door het opnemen van een gelijkwaardigheidsbepaling in de vergunning kan toepassing van gelijkwaardige maatregelen zonder gelijkwaardigheidsverzoek worden toegestaan, dus zonder wijzigingsvergunning. Dat kan het bevoegd gezag doen of nalaten en in die zin is er sprake van een decentrale keuze.⁴¹

Bij gevallen van gelijkwaardigheid zonder voorafgaande toestemming is in de regel straks wel vereist dat de gelijkwaardige maatregel vier weken van te voren wordt gemeld bij het bevoegd gezag (zoals meestal ook nu het geval is). Na het melden van de maatregel moet door het bevoegd gezag worden getoetst of die maatregel inderdaad gelijkwaardig is.

Het opnemen van een gelijkwaardigheidsbepaling in de vergunning brengt eenmalige bestuurslasten met zich mee; de vergunning moet worden aangepast. Een dergelijk initiatief laat zich in de regel combineren met het opstellen van een integrale actuele vergunning. Zie het volgende hoofdstuk.

Het effect op de structurele bestuurslasten van deze wijziging is klein, want het aantal gelijkwaardigheidsverzoeken is nu klein. Het komt niet zo vaak voor. Uit de evaluatie van het Activiteitenbesluit komt naar voren dat het gaat om 5-10 aanvragen per jaar (in de periode 2009-2012).⁴² Er zijn geen indicaties dat de aantallen onder de Ow significant zullen wijzigen.

⁴⁰ Het gelijkwaardigheidsbeginsel is niet nieuw, maar nu lastig in de praktijk te brengen (door onduidelijkheid over waar de bewijslast ligt).

⁴¹ Daarbij is wel de vraag wat de prikkel voor het bevoegd gezag is om een risico te nemen op het gebied van gelijkwaardigheid door hierover een bepaling in de vergunning op te nemen.

⁴² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-274275.pdf>

De structurele reductie in bestuurslasten die optreedt doordat het aantal wijzigingsvergunningen, als gevolg van opname van een gelijkwaardigheidsbepaling in de vergunning, terugloopt is door de kleine aantallen derhalve ook marginaal.

8.3 Gevolgen voor de leges

De ambtelijke kosten van gelijkwaardigheidsverzoeken komen nu niet voor legesheffing in aanmerking. Het is in feite een wijzigingsvergunning en daarvoor mag het bevoegd gezag onder het huidige recht geen leges heffen.

Door een gelijkwaardigheidsbepaling op te nemen in de vergunning is er in de nieuwe situatie geen sprake meer van een wijzigingsvergunning. Het loopt mee in de vergunningverlening, waarvoor men straks leges mag heffen.

8.4 Overige effecten

Toezicht/handhaving

Deze wijziging heeft naar verwachting geen effect op de bestuurslasten van toezicht/handhaving, tenzij er veelvuldig gebruik van wordt gemaakt (dat is niet de verwachting). Wel speelt een punt van andere orde. Blijkt de geaccepteerde gelijkwaardige oplossing succesvol, dan plukt het bedrijf daar de voordelen van. Blijkt deze onsuccesvol, dan volgt een handhavingstraject met bijbehorende bestuurslasten.

Bezwaar/beroep

Deze wijziging heeft in beginsel geen effect op de bestuurslasten van bezwaar/beroep.

Administratieve lasten

Deze wijziging heeft niet of nauwelijks effect op het totaal aan administratieve lasten, maar voor een individueel bedrijf dat een gelijkwaardige oplossing heeft dalen de administratieve lasten wel. Dit bedrijf hoeft immers geen wijzigingsverzoek meer te doen en kan volstaan met een melding, waarvoor geen legesheffing plaatsvindt.

Een verruiming van – toepassing van – het gelijkwaardigheidsbepaling kan voorts een stimulans zijn voor bedrijven om te innoveren en tot maatregelen over te gaan die goed passen binnen het bedrijf, zodat de eigen bedrijfsvoering verbeterd.

9. Integrale actuele vergunning (revisie)

9.1 Omschrijving wijziging

Een revisievergunning is een omgevingsvergunning voor milieu voor een specifiek doel: het wijzigen van een vergunningplichtige inrichting die alle eerder verleende omgevingsvergunningen van de inrichting voor het onderwerp milieu vervangt. Dat kan noodzakelijk of nuttig zijn, bijvoorbeeld als er veel verschillende milieuvergunningen tegelijk gelden voor dezelfde inrichting. Al die vergunningen worden met een revisievergunning in één vergunning integraal gebundeld. Dat zorgt voor een overzichtelijkere vergunningssituatie, zowel voor het bedrijf als voor het bevoegd gezag.

De revisievergunning wordt noodzakelijk, zodra er meerdere vergunningen voor milieuactiviteiten zijn aangevraagd, en/of deels ouder zijn dan 10 jaar. Hierdoor is er een onoverzichtelijke vergunde situatie ten opzichte van het milieuonderdeel.

Vaak wordt omgevingsvergunning revisie nu aangevraagd wanneer er veranderingen plaatsvinden op de inrichting. Deze verandering worden dan gelijk meegenomen in een aanvraag omgevingsvergunning revisie.

Nu de vergunning onder de Ow alleen nog gaat om de vergunningplichtige activiteiten en niet meer de hele inrichting betreft (met uitzondering van BRZO en provinciale RIE bedrijven), kan het via de ambtshalve revisie de moeite waard zijn om de 'stapel' van (wijzigings)vergunningen voor een bedrijf (indien hier sprake van is) om te zetten in één actuele geïntegreerde vergunning. In het huidige stelsel kon dit alleen als het bedrijf al dan niet desgevraagd een wijzigingsaanvraag deed, waarmee de revisie werd afgedwongen. In onder andere de Wabo is op dit moment de mogelijkheid opgenomen dat wanneer een aanvraag wordt gedaan voor een verandering, het bevoegd gezag kan bepalen dat een zogeheten revisievergunning wordt aangevraagd.⁴³

Onder de Ow kan het bevoegd gezag aldus zelf besluiten de vergunningen samen te voegen en is daarin niet meer afhankelijk van hoe een bedrijf de aanvraag heeft vormgegeven. Dit is de zgn. ambtshalve revisie. Daar staat tegenover dat het bevoegd gezag straks niet meer kan afdwingen dat de initiatiefnemer deze aanvraagt. Dat betekent dat revisie straks alleen nog ambtelijk kan plaatsvinden.

9.2 Effect op de bestuurslasten

Revisies zijn vooral nuttig bij onoverzichtelijke situaties en wanneer een wijziging invloed heeft op meerdere milieuaspecten. Hiervan is in de regel het meest sprake bij 'complexe bedrijven', omdat juist zij bij uitstek met wijzigingen te maken hebben, waardoor het risico van stapeling optreedt. In mindere mate speelt dit bij 'gemiddeld complexe bedrijven' en nog minder bij een eenvoudige vergunning voor een losse activiteit.

43 Het bevoegd gezag kan dit doen als in de loop van de tijd voor een bedrijf verschillende (wijzigings)vergunningen zijn verleend, waardoor een versnipperd beeld voor het bedrijf en het bevoegd gezag is voor de voor de vergunninghouder geldende regels.

Vershil revisievergunning en gewone wijzigingsvergunning

Een revisievergunning gaat over alle milieuaspecten van de hele inrichting en is één integrale vergunning. De gewone vergunning voor verandering regelt meestal een gedeelte van de milieuaspecten. De revisievergunning vervangt alle geldende omgevingsvergunningen voor milieu. De gewone veranderingsvergunning wijzigt slechts een of enkele omgevingsvergunningen voor milieu of geldt in aanvulling op de bestaande vergunning(en) voor de inrichting. Omdat de revisievergunning de hele inrichting betreft, zal een aanvraag voor een revisievergunning uitgebreider zijn dan die voor een gewone wijziging.

- De huidige revisie op aanvraag van de initiatiefnemer wordt straks een ambtshalve revisie.⁴⁴ Hiervoor mag het bevoegd gezag geen leges heffen. Nu mag het bevoegd gezag ook geen leges heffen.
- Een ambtshalve revisie kost 10 - 20% meer tijd, vanwege het uitzoekwerk voor het bevoegd gezag.⁴⁵ Als het initiatief bij het bedrijf ligt, zoals nu, dan zoekt het bedrijf de zaken zelf al uit en is het daartoe gemotiveerd. Dat bespaart het bevoegd gezag tijd.
- In 2019 vonden 375 revisies plaats bij gemeenten en provincies, waarschijnlijk allemaal op aanvraag van de initiatiefnemer. Naar verwachting blijft het aantal revisies straks gelijk (of daalt het licht), alleen wordt het ambtelijk. Bij onoverzichtelijke situaties kan een ambtshalve revisie nuttig zijn, evenals in het kader van toezicht/handhaving of planvorming. Ook is niet ondenkbaar dat bedrijven aan het bevoegd gezag straks informeel zullen vragen of zij kunnen overgaan tot revisie, omdat dat bijvoorbeeld nodig is voor de bank (financiering) of verzekeraar (brandverzekering).
- Als initiatiefnemers zelf geen revisies meer kunnen aanvragen, zal dat leiden tot meer wijzigingsaanvragen.⁴⁶ Een bedrijf zal een revisie namelijk op een passend en efficiënt moment doen en daarbij de toekomstige bedrijfssituatie in ogenschouw nemen. Ambtshalve kan men een toekomstige bedrijfssituatie minder goed inschatten, waardoor voor een revisie niet altijd een efficiënt moment zal worden gekozen. Op basis van gesprekken met OD's schatten we dat hierdoor maximaal een derde van de huidige revisies een extra wijzigingsaanvraag zal worden.
- Vanuit efficiencyoverwegingen kunnen bevoegde gezagen ervoor kiezen een revisie aan te grijpen om ook direct een gelijkwaardigheidsbepaling mee te nemen in de vergunning. Ook kan het bevoegd gezag een wijzigingsaanvraag combineren met een revisievergunning en eventuele actualisering. Op die manier blijft er steeds een overzichtelijk vergunningenbestand. Dat levert een besparing op bij het bevoegd gezag en het bedrijf (die hier niet nader is gekwantificeerd).

Per saldo leidt deze wetswijziging tot een verwachte toename van de bestuurslasten (geen reductie). Het gaat om een bedrag van minimaal € 620.000 en maximaal € 800.000 voor gemeenten, minimaal € 230.000 en maximaal € 300.000 voor provincies en minimaal € 50.000 en maximaal € 60.000 voor waterschappen (afgerond).

9.3 Gevolgen voor de leges

Revisies kunnen straks alleen plaatsvinden op initiatief van het bevoegd gezag. De bestuurslasten van ambtshalve revisies komen niet voor vergoeding in aanmerking, de bestuurslasten van wijzigingsaanvragen wel.

⁴⁴ Zie: Memorie van toelichting Omgevingswet, paragraaf 4.5.2.

⁴⁵ Bij een revisie zijn veel soorten onderbouwingen, onderzoeken en berekeningen nodig. Die nu aangeleverd moeten worden door initiatiefnemer. Dat moet het bevoegd gezag straks volledig zelf opstellen in plaats van alleen toetsen wanneer het door initiatiefnemer ingediend wordt.

⁴⁶ Als initiatiefnemers zelfs geen revisie meer kunnen aanvragen, zal dit leiden tot meer wijzigingsaanvragen. Bijvoorbeeld luchtwater plaatsen. Dit heeft effect op stikstof, geur, fijnstof, geluid, gevaarlijke stoffen, flora-fauna, verkeersbewegingen, energieverbruik, waterverbruik, afval. Als activiteiten die daardoor beïnvloed worden onder verschillende mba's vallen, dan zal er per mba een wijzigingsvergunning aangevraagd moeten worden.

9.4 Overige effecten

Toezicht/handhaving

De uitvoeringspraktijk geeft aan dat het afdwingen van een revisievergunning op aanvraag nu leidt tot lange handhavingsacties. Die zijn straks niet meer nodig. Voor het bevoegd gezag kan voorts, als eenmaal de investering in een geïntegreerde vergunning gedaan is, duidelijker worden wat precies de vergunningsvoorwaarden zijn. Dat is van belang bij toezicht. Het doen van onderzoek wordt er bijvoorbeeld eenvoudiger door, want men krijgt meer overzicht. Meer overzicht helpt voorts ook bij een betere handhaving van het beschermingsniveau. Echter, als het aantal revisies niet wijzigt, hetgeen de verwachting is, verandert er weinig op dit vlak.

Bezwaar/beroep

Deze wijziging heeft niet of nauwelijks effect op de bestuurslasten van bezwaar/beroep.

Administratieve lasten

Revisies spelen vooral bij complexe en, in mindere mate, gemiddeld complexe bedrijven. Zij hebben immers te maken met wijzigingen. De wetswijziging zal voor hen leiden tot een lastenverlichting, mits er een actuele vergunning is. Voor het bedrijf in kwestie is het duidelijk wat de vergunningsvoorwaarden zijn. Ook biedt een revisie helderheid aan andere stakeholders. Wanneer een vergunning wordt gewijzigd wordt het voor belanghebbenden (zoals omwonenden) duidelijker wat er verandert in de vergunning hetgeen van belang is bij inspraak en dergelijke.

10. Structuur Bal

10.1 Omschrijving wijziging

Een groot aantal rijksregels voor activiteiten, die voorheen verspreid waren over meerdere wetten, besluiten en regelingen, zijn samengebracht in één besluit (Besluit activiteiten leefomgeving). De kern van het Bal wordt gevormd door rijksregels, dat wil zeggen: algemeen verbindende voorschriften voor activiteiten. De regels van het Bal zien met name toe op veiligheid, gezondheid, luchtkwaliteit, bodem, de kwaliteit van watersystemen, doelmatig gebruik van energie en doelmatig beheer van afvalstoffen en afvalwater. Het Bal geeft voorts aan welke ruimte er is om van die regels af te wijken en wanneer naast of in plaats van algemene regels een vergunning nodig is. Het is daarmee de opvolger van (met name) het Activiteitenbesluit milieubeheer.⁴⁷

De nieuwe regels zijn vanuit een samenhangende visie geschreven en geharmoniseerd. De regels zijn opnieuw geordend en waar mogelijk zijn regels geschrapt. In het Bal is bij het structureren van de regels zo veel mogelijk uitgegaan van het gezichtspunt van de initiatiefnemer om deze te helpen de weg te vinden in de regels. Een voorbeeld hiervan zijn de regels voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten, zoals opgenomen in hoofdstuk 3. Deze activiteiten zijn gekoppeld aan voor de initiatiefnemer herkenbare bedrijfstakken of typen bedrijven. Per type bedrijf worden de activiteiten opgesomd die vergunningplichtig zijn. Via een richtingaanwijzer wordt expliciet aangegeven welke andere inhoudelijke regels in hoofdstukken 4 en 5 van toepassing zijn op de activiteit. Vervolgens zijn in hoofdstuk 4 van het Bal modules van regels opgenomen per deelactiviteit, waarnaar het bevoegd gezag in de vergunning kan verwijzen, dan wel die het bevoegd gezag rechtstreeks over kan nemen in de vergunning.

10.2 Effect op de bestuurslasten

In eerste instantie zal de nieuwe structuur het bevoegd gezag extra tijd kosten om het onder de knie te krijgen. Het gaat hier om transitiekosten. Die zijn tijdelijk van aard. De structuur van het Bal levert naar verwachting vervolgens geen reductie op van de structurele bestuurslasten.

10.3 Gevolgen voor de leges

Er zijn geen gevolgen voor de leges.

10.4 Overige effecten

Toezicht/handhaving

Geen effect in termen van bestuurslasten, maar het maakt het voor vergunningverleners en toezichthouders op termijn wel transparanter. Ook wordt het gebruiksgemak vergroot.

Bezwaar/beroep

Deze wijziging heeft geen effect op de bestuurslasten van bezwaar/beroep.

Administratieve lasten

Geen effect. Ook de nieuwe structuur blijft, hoewel eenvoudiger dan nu, voor initiatiefnemers complex omdat de aard van de wetgeving nu eenmaal complex is.

⁴⁷ Tijdschrift voor Omgevingsrecht, Het Besluit activiteiten leefomgeving, nr. 6.

11. Aanvraagvereisten vergunningen

Deze wijziging is eerder onderzocht (in 2019).⁴⁸ Dit betrof een onderzoek naar de Omgevingsregeling. De berekening op dit punt is op verzoek van de opdrachtgever overgenomen, maar hieronder in perspectief geplaatst en aangevuld door Berenschot.

11.1 Omschrijving van de wijziging

Aanvraagvereisten zijn gegevens en bescheiden die bij een aanvraag om een omgevingsvergunning moeten zitten. Het bevoegd gezag toetst deze gegevens bij het beoordelen van de aanvraag aan de beoordelingsregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De huidige aanvraagvereisten zijn vaak breed en open omschreven. Straks wordt dat meer specifiek. Ook worden nu in het kader van het DSO aanvraagformulieren ontworpen op grond van de Omgevingsregeling, hetgeen de huidige diversiteit in formulieren zal terugbrengen.⁴⁹

Aanvraagvereisten komen aan bod in de Omgevingsregeling, maar ook in de Invoeringsregeling en het Invoeringsbesluit (bruidsschat) en de aanvullingsregelingen voor bodem, grondeigendom en natuur.⁵⁰

Omgevingsregeling

De aanvraagvereisten van de Omgevingsregeling gelden voor vergunningplichten op grond van rijksregels. Deze vergunningplichten zijn te vinden in de Ow, het Bal en het Bbl. Dit betreft bijvoorbeeld milieubelastende activiteiten, lozingsactiviteiten, activiteiten rond rijkswegen en rijksmonumentenactiviteiten.

Voor een aantal omgevingsvergunningen zijn de eisen aan de aanvraagvereisten verduidelijkt, geschrapt of aangepast. Met de herontworpen aanvraagvereisten in de Omgevingsregeling wordt onder andere aangesloten bij Europese regels⁵¹ en aangesloten op de structuur van de aangewezen activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning verplicht is in de AMvB's. Verder is terughoudend omgegaan met aanvraagvereisten die tot een onderzoeksplicht leiden. Ook is er rekening mee gehouden dat er regels in het omgevingsplan zullen worden opgenomen, waardoor die gedecentraliseerde thema's (deels) straks niet meer via de vergunningplichtige activiteit gaan lopen.

Invoeringsregeling

Aan de Invoeringsregeling zijn enkele aanvraagvereisten toegevoegd. In deze regeling zijn aanvraagvereisten vastgelegd voor een aantal activiteiten zoals bouwactiviteiten, voor activiteiten in de mijnbouw en spoorwegemplacementen.

Invoeringsbesluit

In het Invoeringsbesluit zijn naast regels over het overgangsrecht ook andere onderwerpen geregeld zoals de zg. bruidsschat. De bruidsschat bevat een aantal vergunningplichten voor activiteiten met bijbehorende

⁴⁸ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/ondersteuning/publicaties-omgevingswet-bzk/overzicht-downloads-financiele-effecten/financiele-effecten-omgevingsregeling/>

⁴⁹ Initiatiefnemers kunnen hun vergunningaanvraag straks digitaal indienen bij het Omgevingsloket van het Digitale Stelsel Omgevingswet.

⁵⁰ Ook bevat de Awb bepalingen over aanvraagvereisten, maar deze wet wijzigt niet.

⁵¹ Bijvoorbeeld, voor complexe bedrijven zijn zowel voor de lozingen als voor de milieubelastende activiteiten de brede aanvraagvereisten uit de richtlijn industriële emissies voorgeschreven. Een voorbeeld van zo'n brede aanvraagvereiste is: 'de aard en omvang van de emissies die zijn te voorzien in de bodem, het water en de lucht, met een overzicht van de significante milieugevolgen van de emissies'.

aanvraagvereisten en beoordelingsregels. Het gaat hier om vergunningplichten voor activiteiten die beter op lokaal niveau geregeld kunnen worden, maar dit betreft kleine aantallen.

In de bruidsschat staat welke gegevens en bescheiden naar het bevoegd gezag moeten. Die staan onder meer in de artikelen 22.44 tot en met 22.46. Denk aan verplicht aan te voeren geluidonderzoek.

Bij inwerkingtreding van de Ow kan iedere gemeente en ieder waterschap de regels uit de bruidsschat binnen de gestelde kaders naar eigen inzicht overnemen, aanpassen of schrappen.⁵² In die zin is er sprake van een decentrale keuze. Deze keuzes hebben invloed op de hoogte van bestuurslasten.

Over de huidige aanvraagvereisten

Voor de aanvraag van een omgevingsvergunning gelden nu landelijke regels. Deze staan onder meer in de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor), de Waterregeling of beleidsregels. Daarin staan ook de aanvraagvereisten, ook wel indieningsvereisten genoemd. In artikel 4.1 is vastgelegd welke gegevens over de inrichting aangeleverd moeten worden bij een aanvraag voor een milieuvergunning.

De aanvraagvereisten van de Omgevingsregeling (en Invoeringsregeling) gelden voor vergunningplichten op grond van rijksregels. Deze vergunningplichten zijn te vinden in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dit betreft bijvoorbeeld milieubelastende activiteiten, lozingsactiviteiten, activiteiten rond rijkswegen en rijksmonumentenactiviteiten.

Wat er wijzigt is dat een aantal lokale vergunningen (bijvoorbeeld reclame) nu ook landelijke aanvraagvereisten kennen en dat is straks niet meer het geval. En naast de vergunningplichten die het Rijk instelt, kunnen gemeenten, waterschappen en provincies straks (decentrale) vergunningplichten opnemen in hun omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening. Zij kunnen daarbij ook de gewenste aanvraagvereisten opnemen.

11.2 Effect op de bestuurslasten

De in deze paragraaf beschreven effecten op de bestuurslasten hebben uitsluitend betrekking op de Omgevingsregeling, dus exclusief Invoeringsbesluit, Invoeringsregeling en de aanvullingsregelingen.

Door het wegvallen en verduidelijken van een deel van de aanvraagvereisten is het voor het bevoegd gezag eenvoudiger om de aanvragen te beoordelen. Het bevoegd gezag ontvangt een kwalitatief betere aanvraag met de juiste gegevens voor de beoordeling. Dit geeft in beginsel een reductie. In het vorige onderzoek is geschat dat per jaar tussen de 2.500 en de 5.000 vergunningsaanvragen een significant effect merken van de nieuwe aanvraagvereisten.⁵³ De omvang van de mogelijke besparing is echter sterk afhankelijk van de situatie (combinatie van activiteiten, lokale situatie, enz.). Een geschat gemiddelde geeft per aanvraag een reductie tussen de 2 en de 4 uur. Dat leidt tot een reductie in de range van € 0,36 tot 1,43 miljoen per jaar.⁵⁴

De eerder berekende reductie van de bestuurslasten omvat alle omgevingsvergunningen. Aanvullend is daarom het aandeel voor milieuvergunningen hieruit gedestilleerd (inclusief waterschappen). Een inschatting van het ministerie van BZK is dat dit aandeel ligt in de range van 90% - 95%, dat is het overgrote deel. Dit staat

⁵² De lokale regels moeten voldoen aan de eisen van de Omgevingswet. Zo moeten ze in ieder geval voldoen aan de instructieregels van het Bkl. Deze regels stellen geen eisen aan de (aanvullende) gegevens en bescheiden die een gemeente kan of moet vragen bij een informatieplicht, meldingsplicht of vergunningplicht.

⁵³ Er is door Sira gerekend met een gemiddelde voor vergunningen (voor oprichtingen en wijzigingen). Op basis van het prijspeil van het peiljaar.

weergegeven in onderstaande tabel met reducties (afgerond), inclusief een geschatte verdeling van deze effecten over de bevoegde gezagen (gemeenten, provincies, waterschappen).

Tabel 4. Wijzigingen op de bestuurslasten op grond van de Omgevingsregeling (reducties)

	Aandeel	Laagst	Hoogst
Gemeenten	83%	€ 280.000	€ 1.110.000
Provincies	10%	€ 30.000	€ 130.000
Waterschappen*	5%	€ 20.000	€ 70.000

*Dit omvat de reductie op alle aanvraagvereisten bij waterschappen en niet alleen lozingen

11.3 Gevolgen voor de leges

Ervan uitgaande dat de reductie wordt doorberekend in de leges, betekent dit dat de leges € 330.000 (laagst) tot € 1.310.000 (hoogst) lager zullen uitvallen dan in een nieuwe situatie met gelijke aanvraagvereisten.

11.4 Overige effecten

Toezicht/handhaving

Dit heeft geen effect op toezicht/handhaving.

Bezwaar/beroep

Deze wijziging op grond van de Omgevingsregeling heeft naar verwachting geen effect op de bestuurslasten van bezwaar/beroep.

Administratieve lasten

Uit het eerdere onderzoek komt naar voren dat bedrijven die vergunningen moeten aanvragen voor de activiteiten die zij uitvoeren, een reductie ondervinden omdat er eisen aan deze vergunningen vervallen. De eerder geschatte reductie voor bedrijven komt op minimaal € 915.000 tot maximaal € 3.660.000 per jaar.⁵⁵ Let wel, dat is de reductie voor alle omgevingsvergunningen, niet alleen de milieuvergunningen.

⁵⁵ Op basis van het prijspeil van het peiljaar.

12. Reguliere procedure en afschaffen lex silencio positivo

12.1 Omschrijving van de wijziging

Reguliere procedure is hoofdregel

Net als voor andere vergunningen onder het omgevingsrecht geldt straks bij milieuvergunningen als default de reguliere in plaats van de uitgebreide procedure. Nu is dat andersom. Specifiek voor het milieudomein geldt nu dat inrichtingsgebonden vergunningen altijd via de uitgebreide procedure gaan, met uitzondering van de milieuneutrale wijziging en de obm.

De hoofdregel is dat straks de reguliere procedure van titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht wordt gevolgd (Omgevingswet, artikel 16.62). De obm vervalt onder de Ow. In bijzondere gevallen geldt de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 van de Awb. Artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit wijst deze gevallen aan.

Verschillen in procesgang

De procesgang tussen de procedures verschilt. De beslistermijn voor de reguliere voorbereidingsprocedure is acht weken na de dag van ontvangst van de aanvraag. Het bevoegd gezag kan deze termijn eenmalig met zes weken verlengen. Bij de uitgebreide procedure is dit zes maanden na de dag van ontvangst van de aanvraag en deze termijn kan ook eenmalig worden verlengd met zes weken. Voor de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt dat binnen voornoemde termijn van zes maanden een ontwerpbesluit voor de duur van zes weken ter inzage heeft gelegen, met de mogelijkheid voor belanghebbenden om een zienswijze naar voren te brengen. Daarna volgt het definitieve besluit.

Het algemene uitgangspunt is dat de reguliere procedure straks van toepassing is op eenvoudige aanvragen met een beperkt risico voor de omgeving. De uitgebreide procedure is van toepassing op complexere aanvragen met een hoog risico voor de omgeving. Voor aangewezen specifieke activiteiten (zoals rijksmonument, lozing, storting, Natura-2000) blijft de uitgebreide procedure gelden. Idem revisies.

In enkele gevallen hoeft de uitgebreide procedure ook hier niet te worden toegepast:

- Als de activiteit alleen of voornamelijk wordt uitgevoerd voor onderzoek, ontwikkeling en het testen van nieuwe methoden of producten gedurende minder dan twee jaar, tenzij aannemelijk is dat de activiteit significante nadelige gevolgen heeft voor de gezondheid of het milieu.
- Op een wijziging van de omgevingsvergunning als die wijziging naar het oordeel van het bevoegd gezag geen significante nadelige gevolgen heeft voor de gezondheid of het milieu. Dit lijkt minder vaak het geval dan onder het huidige recht.⁵⁶

De procedure bij lozingen

Voor de hier betreffende lozingen geldt dat de default de uitgebreide procedure is dat blijft onder de Ow zo. Dat heeft er mee te maken dat het bij hier vooral gaat om de complexe lozingen..(o.a. IPPC, Seveso).

⁵⁶ Onder het huidige recht gold deze uitzondering voor de zogenoemde milieuneutrale wijziging.

Lex silencio positivo wordt afgeschaft

Onder de huidige wetgeving wordt de vergunning automatisch verleend als de beslistermijn voorbij is.⁵⁷ Dit heet lex silencio positivo en is alleen van toepassing op de reguliere procedure (bijvoorbeeld bij obm, behalve als dat in strijd is met internationaal recht). Dit uitgangspunt staat in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) maar het komt niet in de Ow terug.

Van het instrument maken bevoegde gezagen weinig gebruik. Het geldt als een soort ventiel wanneer ze de aantallen, bijvoorbeeld door werkdrukke, niet kunnen halen binnen de termijn. Bovendien gaat dat dan om de eenvoudige gevallen, omdat ze in de regel selecteren welke ze niet behandelen (risico-gestuurd).

De lex silencio positivo is nu niet van toepassing op de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Dit houdt in dat wanneer niet tijdig op de aanvraag is beslist, de gevraagde beschikking *niet* van rechtswege is verleend.

De lex silencio positivo geldt niet voor watervergunningen.

12.2 Effect op de bestuurslasten

Reguliere procedure

Straks wordt vaker de reguliere procedure gevolgd.⁵⁸ Dat betekent dat het totale aantal procedures in beginsel niet wijzigt, maar de verdeling (reguliere/uitgebreid) wel. In 2019 was de verhouding regulier/uitgebreid gemiddeld 34/66 voor gemeenten en provincies samen.⁵⁹ Op basis van de gevoerde gesprekken is de verwachting dat die verhouding grofweg 95/5 gaat worden, omdat onder de Ow alleen voor uitzonderingen de uitgebreide procedure geldt.

Verschillen reguliere vs uitgebreide procedure

Een reguliere procedure kent een korte doorlooptijd (8 weken), geen mogelijkheid een zienswijze⁶⁰ in te brengen, maar wel een bezwaarprocedure. De uitgebreide kent een lange doorlooptijd (26 weken), de mogelijkheid om een zienswijze in te brengen, maar geen bezwaarprocedure.

De tijdsbesteding aan een uitgebreide procedure is hoger dan bij een reguliere procedure, omdat dit de complexere gevallen betreft die meer tijd en overleg kosten. Voor een simpele aanvraag geldt nu ook het beperkte toetsingskader.

De tijdsbesteding voor de simpele (wijzigings)vergunningen stijgt met 30 - 40%, omdat onder de Ow voor deze vergunningen ook het volledige toetsingskader gehanteerd moet gaan worden in plaats van het beperkte toetsingskader. De tijdsbesteding zal dus stijgen, zeker in de eerste jaren (daarna in potentie een daling). Voor de uitgebreide procedures die regulier worden, daalt de tijdsbesteding licht, omdat het ontwerpbesluit niet omgezet

57 Maatwerkvoorschriften treden niet van rechtswege in werking bij termijnoverschrijding.

58 Dat geldt vooral voor wijzigingen en vergunningen die over een losse activiteit gaan.

59 Exclusief revisie (blijft uitgebreid).

60 Omgevingsvergunningen waarvan het besluit wordt voorbereid met de uitgebreide procedures liggen zes weken ter inzage. Gedurende deze termijn kan iemand bij het bevoegd gezag een zienswijze indienen tegen het ontwerpbesluit (schriftelijk of mondeling). Het bevoegd gezag weegt de zienswijze mee in het definitieve besluit. Onderzocht wordt of er reden is de vergunning alsnog te weigeren, te verlenen of andere voorschriften aan de vergunning te verbinden. Tegen het definitieve besluit kan geen bezwaar worden gemaakt, maar moet rechtstreeks beroep worden ingesteld.

hoeft te worden naar een definitief besluit. De tijdsbesparing is maximaal 5 uren. Tot slot, de tijdsbesteding van de uitgebreide procedures die uitgebreid blijven, verandert niet.

Vooroverleg

Er zullen ook vergunningen zijn die ingewikkelder van aard zijn of waarbij de kortere tijd niet haalbaar is, waardoor vaker vooroverleg zal plaatsvinden. Dit vindt bij milieuvergunningen al veel plaats, maar te verwachten valt dat dit verder toeneemt bij een toename van reguliere procedures. In de geest van de Ow geldt namelijk dat het bevoegd gezag samen met de initiatiefnemer gaat kijken of het initiatief haalbaar is. Dat kost meer tijd in de betreffende gevallen en leidt dus in eerste instantie tot een hogere tijdsbesteding, maar wordt terugverdiend doordat er in het vervolg van de procedure minder problemen ontstaan die ook capaciteit vragen van het bevoegd gezag. Onze aanname hierbij is dat de bestuurslasten per saldo budgetneutraal zijn.

Het effect van de wetswijziging bedraagt per saldo € 180.000 (laagst) tot € 670.000 (hoogst) aan reductie voor gemeenten (afgerond). Voor provincies is dat € 400.000 (laagst) tot € 530.000 (hoogst) aan reductie. Voor waterschappen verandert er niets tot weinig door deze wetswijziging.

Lex silencio positivo

Verder leidt afschaffing van de lex silencio tot extra bestuurslasten, omdat de vergunning bij termijnoverschrijding niet meer automatisch wordt verleend en er dus een beoordelingsprocedure moet plaatsvinden. Het gaat om een beperkte stijging, omdat het niet vaak voorkomt (aantallen zijn niet bekend) en is daarom niet nader gekwantificeerd.

Ook geldt dat er meer druk komt op de bevoegde gezagen om de (kortere) termijn te halen. De aanvrager zal na inwerkingtreding van de Omgevingswet alleen nog gebruik kunnen maken van de regeling dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen om een stilzittend bestuursorgaan tot besluitvorming te bewegen.

12.3 Gevolgen voor de leges

De bestuurslasten die gepaard gaan met de reguliere en uitgebreide procedure komen onder de Ow voor legesheffing in aanmerking. Ook voor vooroverleg kan het bevoegd gezag leges heffen.

12.4 Overige effecten

Toezicht/handhaving

De wijziging heeft geen effect op toezicht/handhaving.

Bezwaar/beroep

Tegen een beslissing die volgt op de reguliere procedure kan bezwaar en beroep worden ingesteld. Bij de uitgebreide procedure is de mogelijkheid van bezwaar uitgesloten en is direct beroep bij de bestuursrechter de aangewezen route. Op een uitspraak van een rechtbank in een beroepsprocedure (behandeling in eerste aanleg) kan ook hoger beroep worden ingesteld (behandeling in tweede aanleg).

De reguliere procedure heeft het rechtsmiddel van bezwaar. Een toename van meer reguliere procedures betekent per definitie een stijging van het aantal bezwaarprocedures, maar er is weer geen mogelijkheid een zienswijze in te dienen. Bij een verschuiving naar de reguliere procedure is dan ook de aanname dat het aantal

beroepsprocedures zal afnemen.⁶¹ Bij de uitgebreide procedure is er wel de mogelijkheid een zienswijze in te dienen, maar ontbreekt het rechtsmiddel van bezwaar. Per saldo is onze aanname dat het aantal bezwaar- en beroepszaken niet zal wijzigen.

Juridische procedures (bezwaar, beroep) zijn relatief kostbaar. De personeelskosten liggen hoger dan die van medewerkers die zienswijzen afhandelen. Bij een stijging van het aantal reguliere procedures zullen de kosten daarvan dan ook stijgen, omdat hier geen mogelijkheid is een zienswijze in te dienen/af te handelen.

Administratieve lasten

De administratieve lasten voor initiatiefnemers (en belanghebbenden) zullen naar verwachting licht dalen bij meer reguliere procedures, omdat er in feite nog maar één ontwerp/concept resteert om te beoordelen. De inhoudelijke eisen veranderen door de hier beschreven wijziging verder niet.

Voor een deel van de procedures geldt dat ze sneller zullen kunnen verlopen. Wanneer er hierbij grote investeringen gemoeid zijn, kan dit een economisch voordeel opleveren voor de initiatiefnemer. Het gaat hier om een besparing op rentekosten die betrekking hebben op de voorinvesteringen van een investering in een installatie of een concurrentievoordeel. Dit is in 2016 onderzocht door het Economisch Instituut voor de Bouw.⁶² Hieruit bleek dat de procedure voor omgevingsvergunningen met gemiddeld vier weken zal afnemen, wat resulteert in een kostenbesparing van gemiddeld 5,5% op de rentekosten. In hoeverre dit ook geldt voor de milieuvergunningen, is afhankelijk van de mate van voorinvestering bij deze projecten. In het geval van de bouwprojecten werd uitgegaan van 25% voorinvestering van de totale projectkosten.

Afschaffing van de *lex silencio* betekent dat de aanvrager alleen nog gebruik kan maken van de regeling dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen om een stilzittend bestuursorgaan tot besluitvorming te bewegen. De administratieve lasten ervan zullen stijgen, doch beperkt (omdat het weinig voorkomt).

61 Bezwarenprocedures hebben een zeeffunctie als het gaat om het voeren van beroepsprocedures.

62 <https://www.eib.nl/pdf/MKBA%20wetsvoorstel%20kwaliteitsborging%20voor%20het%20bouwen.pdf>

13. Maatwerkvoorschriften in de vergunning

13.1 Omschrijving van de wijziging

De algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten staan in het Bal. Afwijken van de bepalingen van het Bal kan in individuele gevallen met maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften. Het Bal biedt namelijk een algemene mogelijkheid voor het bevoegd gezag om af te wijken van de bepalingen van het Bal (artikel 2.13 Bal). Met maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften kan het bevoegd gezag de landelijke regels meer toespitsen op de concrete situatie of de locatie.

Voor veel vergunningplichtige inrichtingen kan het bevoegd gezag nu al afwijken van de voorschriften van het Activiteitenbesluit. Die komen dan, als er geen integrale vergunning is, in een apart maatwerkbesluit dat naast de omgevingsvergunning milieu geldt.⁶³ Onder de Ow kunnen bevoegde gezagen maatwerk op algemene regels opnemen in de milieuvergunning (als voor een activiteit een omgevingsvergunning nodig is).

Maatwerkvoorschriften worden nu beperkt gesteld en beperken zich voornamelijk tot geluid en lozingen. Voor geluid worden maatwerkvoorschriften vooral gebruikt om normen aan te scherpen en om het toezicht te vergemakkelijken. Maatwerkvoorschriften met betrekking tot lozingen gaan nu veelal over het afzien van de verplichting van het aanbrengen van een vetafscheider bij (veelal) kleine horecabedrijven waar eten wordt afgehaald (dit is dus een verlichting van de regels). Ook worden ze toegepast voor bijvoorbeeld een afstandseis voor opslag van goederen en/of afvalstoffen aan de waterkant, een strengere norm voor lozingen of een bemonsteringsverplichting om te controleren of aan de lozingsnorm wordt voldaan.⁶⁴

Aantallen maatwerkvoorschriften

Over aantallen maatwerkvoorschriften zijn geen registraties beschikbaar, maar uit de evaluatie van het Activiteitenbesluit komt naar voren dat door 90 gemeenten in 2012 in totaal 624 maatwerkvoorschriften zijn gesteld. Extrapolatie van deze cijfers naar landelijk niveau geeft als uitkomst dat alle gemeenten samen in 2012 2.461 maatwerkvoorschriften hebben opgesteld (met 2019 als peiljaar).

Over aantallen maatwerkvoorschriften bij provincies zijn ook geen registraties beschikbaar, maar volgens de evaluatie van het Activiteitenbesluit gaat het om beperkte aantallen. We gaan uit van gemiddeld 100 maatwerkvoorschriften per jaar.

Over aantallen maatwerkvoorschriften bij waterschappen zijn eveneens geen registraties beschikbaar, maar op basis van navraag bij waterschappen en extrapolatie is het geschatte aantal maatwerkvoorschriften 900 – 1.000 per jaar.

Hoofdstuk 4 van het Bal werkt maatwerkvoorschriften voor milieubelastende activiteiten uit. Daarin staat onder welke omstandigheden maatwerkvoorschriften bij milieubelastende activiteiten zijn toegestaan. Daaruit komt naar voren dat het gebruik van maatwerkmogelijkheden aan grenzen is gebonden. Er moet altijd rekening worden gehouden met de inhoud van de wet en de belangen van betrokkenen. Daarnaast stelt de wet vergunningvoorschriften boven maatwerkvoorschriften. Het stellen van maatwerkvoorschriften is dus niet mogelijk als over een onderwerp ook een vergunningvoorschrift kan worden opgenomen. Hiervoor is gekozen omwille van het zo veel mogelijk samenbrengen van voorschriften in één document.

⁶³ Voor sommige hoofdstuk 5 activiteiten komen de afwijkende voorschriften wél in de vergunning.

⁶⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-274275.pdf>

Welke procedure?

Voor maatwerkbesluiten geldt de reguliere (korte) procedure van de Awb. Het bevoegd gezag kan op grond van artikel 3:10 van de Awb de uitgebreide procedure van toepassing verklaren. Het bevoegd gezag moet hier wel een goede reden voor hebben (motiveringsplicht).

Voor maatwerkvoorschriften die afwijken van de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bal geldt een extra procedurevoorschrift: het bevoegd gezag moet kennis geven van het maatwerkvoorschrift in de bladen of op een andere geschikte manier. Zie artikel 10.20, tweede lid, van het Omgevingsbesluit.

Het opstellen van een maatwerkvoorschrift bij een milieubelastende activiteit onder de Ow komt overeen met de mogelijkheid die in het Activiteitenbesluit staat, alleen is het voor geur in het Activiteitenbesluit niet tot zeer beperkt (op indirecte wijze) mogelijk. Het verschil is verder dat maatwerk onder het Bal altijd mogelijk is, tenzij is aangegeven dat het voor een specifiek onderwerp niet mogelijk is.⁶⁵ De mogelijkheden van maatwerk worden dus verbreed. Onder de Ow kunnen bevoegde gezagen voorts maatwerk op algemene regels opnemen in de milieuvergunning (als voor een activiteit een omgevingsvergunning nodig is).⁶⁶

Versil tussen maatwerkvoorschriften in het Bal en het Activiteitenbesluit

Het Activiteitenbesluit (en regeling) bevatten ook de mogelijkheid tot maatwerk. Het is daarentegen niet altijd mogelijk om maatwerk te leveren. Het hangt daarbij af van de activiteit en het milieuonderwerp. Deze bevoegdheid verschilt met het Bal. Onder het Bal is maatwerk altijd mogelijk, tenzij is aangegeven dat het voor een specifiek onderwerp niet mogelijk is.

13.2 Effect op de bestuurslasten**Maatwerkvoorschrift in de vergunning**

Het bevoegd gezag neemt het maatwerkvoorschrift nu meestal op in een apart maatwerkbesluit. In het huidige systeem is er dus veelal sprake van een vergunning en een maatwerkbesluit, dus twee besluiten. Vaak loopt dit praktisch parallel in een brief en procedure (als het maatwerk op verzoek van de initiatiefnemer is). De procedures kunnen dus gelijk oplopen, maar dat hoeft niet. De procedure voor het opstellen van een maatwerkbesluit staat namelijk los van de procedure voor het opstellen van een omgevingsvergunning. Indien het echter niet gelijk oploopt, ontstaat een zeker efficiencyverlies. Door de mogelijkheid maatwerk straks in de vergunning op te nemen (vergunningvoorschrift), heeft het bevoegd gezag een instrument in handen om dit efficiencyverlies te voorkomen. Let wel, dit gaat alleen om de procedures waarbij dit niet parallel liep. Dit komt zeer beperkt voor, want OD's proberen dit gelijk te laten oplopen. In de nieuwe situatie is er veelal derhalve één beschikking (vergunning) en dus één procedure voor de betreffende gevallen, in plaats van twee (vergunning en maatwerkvoorschrift). Inhoudelijk maakt het geen verschil voor de vergunningverlening. De tijdsbestedingskosten

⁶⁵ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/maatwerkvoorschrift/>

⁶⁶ Als het stellen van maatwerkvoorschriften nodig is om de doelen van de wet te bereiken, voorziet het Bal in de mogelijkheid om die in te zetten. De verwachting van de wetgever is dat het aantal maatwerkvoorschriften zal verminderen, met name bij milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam (Bron: Bal, Nota van Inlichtingen). <https://www.navigators.nl/document/idbe63038e3fab49b3a79b90fb92a354d3/besluit-activiteiten-leefomgeving-nota-van-toelichting-342-inzet-van-maatwerk-in-dit-besluit-31-08-2018-tot-?ctx=9a19b2deaf3de8e3246b5587cc4b8f62>

van de aanvragen die niet parallel liepen daalt ook niet of nauwelijks door het maatwerk in de vergunning op te nemen. Efficiencywinst uit zich hier vooral in meer overzicht voor het bevoegd gezag (en andere betrokkenen).⁶⁷

Omvang van het maatwerk

Het Activiteitenbesluit maakt maatwerk nu alleen mogelijk voor zaken die niet uitputtend geregeld zijn. Uit gesprekken met OD's blijkt dat het voor hen en voor initiatiefnemers in meer gevallen wenselijk is als maatwerk mogelijk is. Voor geluid maar vooral ook geur. Dat laatste is nu in het Activiteitenbesluit niet tot zeer beperkt (op indirecte wijze) mogelijk, maar zou juist in veel situaties wel wenselijk zijn. Zowel van ambtelijke kant als van initiatiefnemerszijde.⁶⁸ En ook het aspect geur is vaak aanleiding voor klachten in de omgeving. De Ow biedt straks de ruimte hierop te anticiperen. Hierdoor kan het aantal maatwerkvoorschriften stijgen. Dat maatwerk biedt het bevoegd gezag tegelijk het handvat van een concreet (toezichts)kader.

Maatwerk valt vooral te verwachten op geluid, geur en in mindere mate op trillingen. Dit zijn zaken die nu onderdeel zijn van de vergunning maar straks – via de bruidsschat – in het omgevingsplan komen. In beginsel zijn de regels hetzelfde als nu, maar het bevoegd gezag kan ze vervolgens aanpassen. Als het bevoegd gezag in het omgevingsplan veel ruimte biedt, dan is er minder maatwerk nodig. Ook is een beperkt deel van het benodigde maatwerk straks in een maatwerkregel vast te leggen, maar niet alles. Onder meer daardoor kan een daling optreden.

Over de ontwikkeling van het aantal maatwerkvoorschriften lopen de beelden uiteen tussen onze gesprekspartners. Afhankelijk van de wijze waarop het bevoegd gezag straks invulling geeft aan het maatwerk, schatten we echter dat de omvang van het aantal maatwerkvoorschriften zal variëren tussen -5% tot +20%, waardoor de bestuurslasten dalen dan wel stijgen. Uit de gevoerde gesprekken tekenen we tegelijk op, dat een stijging na een aantal jaren zou kunnen afvlakken. Dit zou het geval zijn als er meer duidelijk is over de wijze waarop de nieuwe wet uitpakt in de praktijk en de inhaalslag qua maatwerk achter de rug is, waarna hier alleen nog bij nieuwe aanvragen sprake van zal zijn.

Het effect van de wetwijziging voor gemeenten is dat het kan variëren tussen een stijging van de bestuurslasten met € 740.000 (laagst) tot een reductie van € 190.000 (hoogst). Het effect van de wetwijziging voor provincies is dat het kan variëren tussen een stijging van de bestuurslasten met € 30.000 (laagst) tot een reductie van € 10.000 (hoogst). En voor waterschappen kan het variëren tussen een stijging met € 90.000 (laagst) tot een reductie van € 20.000 (hoogst).

13.3 Gevolgen voor de leges

Nu is er geen sprake van legesheffing op maatwerk, straks wel. Er zijn onder de Ow derhalve gevolgen voor de legesinkomsten. Voor maatwerkvoorschriften mag het bevoegd gezag namelijk leges in rekening gaan brengen, voor zover ze plaatsvinden op aanvraag van de initiatiefnemer. Of ze onderdeel worden van de vergunning doet niet ter zake.

In de berekeningen is ervan uitgegaan dat het maatwerk nu volledig plaatsvindt op verzoek van de initiatiefnemer. De bestuurslasten hiervan komen straks voor legesheffing in aanmerking. Echter, ambtshalve maatwerk komt niet voor legesheffing in aanmerking.

⁶⁷ Zoals omwonenden. Denk hierbij ook aan helderder communicatie over vergunningen (bv in huis aan huis bladen).

⁶⁸ Dit betreft voor een belangrijk deel maatwerkbehoefte op individueel niveau (waardoor een maatwerkregel niet volstaat).

13.4 Overige effecten

Toezicht/handhaving

Bij de integratie van maatwerk in de vergunning is er meer overzicht, bijvoorbeeld als het gaat om de van toepassing zijnde vergunningsvoorwaarden. Het maakt de programmering van het toezicht makkelijker en verbetert waarschijnlijk ook de naleving.

Een nadeel van maatwerk is echter dat het risico eraan kleeft dat het juridisch minder houdbaar is, juist omdat het maatwerk is (en uniek en daarom minder getoetst). Dat vergroot ook de complexiteit. Dat doet juist een groter beroep op toezicht/handhaving. Tegelijk geeft maatwerk straks meer houvast, die de (aangescherpte) zorgplicht niet heeft, met name bij inwerkingtreding. Die houvast helpt straks juist bij het invulling geven aan toezicht en handhaving, want hiervoor zal het bevoegd gezag operationele kaders moeten gaan hanteren.

Bezwaar/beroep

Een stijging van het aantal maatwerkvoorschriften zal zich kunnen voordoen. Meer maatwerk in aparte besluiten, betekent bijna per definitie meer bezwaar/beroep. Is er sprake van een maatwerkbesluit, dan is dat een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen dit besluit staat bezwaar en beroep open. Als het maatwerk onderdeel is van voorschriften van een omgevingsvergunning, dan geldt de procedure van de omgevingsvergunning. In die procedure kan de belanghebbende ook het maatwerk betrekken. Meer maatwerk in de vergunning betekent dat de procedure van de omgevingsvergunning vaker geldt: regulier of uitgebreid.⁶⁹

Administratieve lasten

Een belangrijke reden voor keuze om maatwerkmogelijkheden ruim aan te bieden is gelegen in het besef dat met name de gemeente en het waterschap de mogelijkheid hebben om waar dat wenselijk is regels op de specifieke situatie toe te spitsen. Die regel kan dan in de vorm van een maatwerkvoorschrift of maatwerkregel veelal duidelijker zijn dan een landelijk geldende algemene regel. Hiervoor profiteren burgers en bedrijven. Door de integratie van maatwerk in de vergunning is voorts meer overzicht bij hen. Het maakt helder wat er onder de vergunning valt. Hoewel het aanvragen van maatwerk administratieve lasten met zich meebrengt, vergemakkelijkt het de bedrijfsvoering.

⁶⁹ Zie ook: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/procedures/> en <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/procedures/inspraak-rechtsbescherming-omgevingswet/>

14. Lozingsactiviteiten onder waterschappen

Tot de scope van dit onderzoek horen ook de financiële effecten met betrekking tot lozingen op of in het oppervlaktewater of zuiveringstechnisch werk, waarvoor waterschappen bevoegd gezag zijn. Deze lozingen veroorzaken slechts een deel van bestuurslasten in het kader van vergunningverlening door waterschappen, dus deze bijdrage schetst niet alle financiële effecten voor deze bestuursorganen.

14.1 Omschrijving van de wijziging

Introductie

Parallel bij een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit wordt in de praktijk in voorkomende gevallen een lozingsvergunning verleend voor het mogen lozen op het oppervlaktewater. Van de ruim 3.800 IPPC-bedrijven hebben er zo'n 1.000 ook een of meer lozingsvergunningen.

De voornaamste groep bedrijven die met een lozingsvergunning te maken heeft, zijn de complexe bedrijven. Van de gemiddeld complexe bedrijven heeft een kleiner deel, zo'n 20%, ermee te maken (indicatief).⁷⁰ Eenvoudige bedrijven hebben niet of nauwelijks lozingsactiviteiten op oppervlaktewater.

Er zijn twee type lozingen te onderscheiden, direct en indirecte. Directe lozingen zijn lozingen die rechtstreeks door het bedrijf, al dan niet na passage van een zuivering van het bedrijf zelf, op het oppervlaktewater worden geloosd. Ook lozingen rechtstreeks op een zuiveringstechnisch werk (dus zonder tussenkomst van een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater) worden als directe lozingen aangemerkt. Een indirecte lozing is een lozing die niet direct op het oppervlaktewater uitkomt, maar wordt geloosd via een riolering of ander tussenliggend (zuiverings)werk van de gemeente of een derde.⁷¹

Welk overheidsorgaan bevoegd gezag is voor een lozing hangt af van de lozingsroutes.

- Lozen op of in het oppervlaktewater. De waterbeheerder is bevoegd gezag voor alle directe lozingen in het oppervlaktewater. Voor de rijkswateren is dit RWS en voor de andere wateren is dat een waterschap.
- Lozen op een RWZI, zonder tussenkomst riolering. Het waterschap is bevoegd gezag voor lozingen direct, rechtstreeks, op een zuiveringstechnisch werk (RWZI).
- Lozen in rioolstelsels.⁷² De gemeente is meestal het bevoegd gezag voor een lozing in een rioolstelsel. Het Wabo-bevoegd gezag kan ook de provincie zijn en in bepaalde gevallen het Rijk (bijvoorbeeld voor militaire inrichtingen en mijnbouwinstallaties).
- Lozen in of op de bodem. Lozingen in of op de bodem kunnen zowel op grond van de Wet milieubeheer, als op grond van de Wet bodembescherming geregeld worden. De gemeente is in de regel bevoegd gezag voor lozingen op en in de bodem, op enkele uitzonderingen na.

De waterbeheerder is bevoegd gezag voor alle directe lozingen in het oppervlaktewater. Voor de rijkswateren is dit RWS en voor de andere wateren is dat een waterschap. De gemeente daarentegen is nooit bevoegd gezag voor een vergunning in het kader van de Waterwet.

Het vervolg van deze bijdrage richt zich op lozingen op oppervlaktewater, waarvoor het waterschap bevoegd gezag is. Voor dergelijke lozingen is nu in sommige gevallen een vergunning in het kader van de Waterwet nodig. Deze Waterwet gaat met de Wabo straks op in de Ow.

⁷⁰ Veehouderijen maken een groot deel uit van de gemiddeld complexe bedrijven en zij hebben in de regel geen lozingsvergunning nodig.

⁷¹ De indirecte lozingen worden geregeld met een Wabo-vergunning.

⁷² De lozing op het riool is onderdeel van de milieubelastende activiteit, dus valt onder de milieuvergunning.

Huidige situatie

Er is momenteel sprake van een onderscheid tussen het lozen van stoffen en water. Het aantal via het OLO (Omgevingsloket online) ingediende lozingsvergunningen in 2019 op grond van de Waterwet is als volgt:

- Stoffen. Het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam of op een zuiveringstechnisch werk kwam bij het Rijk, de provincie⁷³ en waterschap respectievelijk 82, 7 en 182 maal voor. In totaal: 271.
- Water. Het brengen van water in of onttrekken ervan aan oppervlaktewaterlichaam kwam bij het Rijk, de provincie en waterschappen respectievelijk 122, 1 en 406 maal voor. In totaal: 529.

Er is in bovengenoemde aantallen nog niet gecorrigeerd voor het feit dat niet alle vergunningaanvragen bij waterschappen digitaal worden ingediend via het OLO. Het digitale indieningspercentage is 64,5%. Hiervoor corrigerend komt het afgeronde totaal op 1.240 (waarvan 912 voor waterschappen).⁷⁴

Lozingsvergunningen vanuit complexe bedrijven worden in de regel uitgebreid voorbereid.⁷⁵ De uitgebreide procedure vindt ook plaats bij een gecombineerde aanvraag met een andere vergunning, zoals een milieuvergunning. De reguliere procedure komt in de praktijk incidenteel voor bij lozingsvergunningen oppervlaktewater.

Daarnaast is er de watermeldingsplicht. Deze kan voortvloeien uit regels van het waterschap en bijvoorbeeld uit het Activiteitenbesluit, het Besluit lozing afvalwater huishoudens (Blah), het Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi) en de waterregeling (waterkwantiteit). Jaarlijks is sprake van 4.049 meldingen bij waterschappen met betrekking tot lozingen in oppervlaktewater, exclusief 770 van het meldingen Activiteitenbesluit (artikelen 1.10 en 1.12 Activiteitenbesluit).⁷⁶ Dit is weergegeven in onderstaande tabel.⁷⁷

Tabel 5. Ingediende watermeldingen op basis van de Waterwet voor oppervlaktewater (2019)

	Totaal	Rijk	Waterschap
Melding Besluit lozing buiten inrichtingen (stoffen)	2.580	915	1.665
Melding Besluit lozing afvalwater huishoudens (stoffen)	332	7	325
Melding water in een oppervlaktewaterlichaam brengen ... (water)	2063	4	2.059

*Exclusief correctie voor niet digitaal ingediende meldingen bij waterschappen. Het digitale indieningspercentage is 63,8%. Hiervoor corrigerend komt het totaal op 6.346

Meer decentrale ruimte: wat verandert er onder de Ow?

Bij lozingsactiviteiten zijn diverse wijzigingen te onderscheiden met invloed op de decentrale ruimte:

1. integraal lozingsbegrip;
2. minder vergunningplichtig van rijkswege;
3. bruidsschat;
4. meer maatwerkmogelijkheden.

73 Provincies zijn geen bevoegd gezag in deze. De provinciale aantallen hebben dan ook betrekking op meervoudige aanvragen (waarvan lozing onderdeel uitmaakt).

74 Ongeveer 20% hiervan is een wijzigingsvergunning.

75 Zie ook artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit.

76 Er zijn 15.370 AIM-meldingen op jaarbasis. Geschat is dat 5% betrekking heeft op lozingen oppervlaktewater.

77 De tabel is samengesteld op basis van het rapport getiteld Nulmeting en schattingen aantallen omgevingsvergunningaanvragen en meldingen 2016-2019.

Ad 1) In de huidige situatie worden lozingen juridisch onderverdeeld in twee soorten lozingen, te weten de lozing van stoffen en warmte, en waterkwantiteit. Het lozen van stoffen en warmte (kwaliteit) werd onder de Waterwet volledig centraal geregeld met vergunningplichten en algemene rijksregels. Hiervoor gelden nu rijksregels ongeacht op welk oppervlaktewater wordt geloosd, het lozen van water op regionaal water is nu volledig decentraal geregeld. Onder de Ow bestaat dit onderscheid niet meer. Het Bal gaat over kwaliteit en kwantiteit.

Voor het aspect kwantiteit geldt dat lozingen van water op regionaal water al niet vielen onder de rijksregels. Dit is een decentrale aangelegenheid.

Ad 2) Voor een directe lozing die onder rijksregels valt, gelden straks in principe alleen algemene regels, tenzij die lozing in het Bal (hoofdstuk 3) als vergunningplichtig is aangewezen. Dit is een verandering ten opzichte van de Waterwet, waarbij lozen van stoffen en warmte vergunningplichtig was (tenzij er algemene regels golden met vrijstelling van de vergunningplicht). Als voor een activiteit de lozing in het oppervlaktewater niet is geregeld in het Activiteitenbesluit, dan geldt nu de vergunningplicht op grond van artikel 6.2 van de Waterwet.

De systematiek wijzigt onder de Ow. De belangrijkste categorie die straks niet meer vergunningplichtig is, is de categorie niet expliciet gereguleerde lozingen. Ofwel, de lozingen die niet expliciet zijn genoemd in wetgeving. Die niet expliciet gereguleerde lozingen komen bij inrichtingen echter weinig voor. De zorgplichtbepaling, al dan niet samen met de meldingsplicht, wordt voldoende geacht voor het reguleren van deze lozingen.

Voorbeelden van niet expliciet gereguleerde lozingen uit de praktijk

1. Een sportvereniging organiseert regelmatig een veldcross met mountainbikes. Na afloop wordt de modder van de mountainbikes afgespoten. Het afvalwater stroomt over de berm naar de sloot. Deze lozing is niet gereguleerd in het Besluit lozen buiten inrichtingen, daarom is er een vergunning vereist.
2. Een aannemer bouwt een kelder in een gebied met hoge grondwaterstand. Om te voorkomen dat de kelderbak opdrijft door de hoge grondwaterdruk, wordt de kelder gevuld met leidingwater. Na verloop van tijd, als het gebouw op de kelder zwaar genoeg is, wordt de kelder leeggepompt. Het afgepompte leidingwater wordt geloosd in een watergang. Omdat deze lozing niet is geregeld in het Besluit lozen buiten inrichtingen, is een vergunning vereist.
3. Bij een visafslag wordt gevangen vis aan land gebracht en ingevroren. Aan het eind van de werkdag resteert er ijs (bevroren leidingwater) dat niet is gebruikt. Het ijs wordt in het oppervlaktewater (de haven) gegooid. Deze lozing is ook niet gereguleerd, en daarom is er een vergunning vereist.

Ad 3) Met de inwerkingtreding van de Ow vervallen sommige rijksregels over lozingen en die regels gaan naar de waterschapsverordening. Om te voorkomen dat bij inwerkingtreding van het stelsel voor deze lozingen geen regels gelden, worden de bestaande regels via de bruidsschat in de waterschapsverordeningen ingebouwd (afdeling 7.2 van het Invoeringsbesluit).

De bruidsschat is beleidsneutraal. Waterschappen kunnen de bruidsschatregels vervolgens zelf aanpassen of aanvullen. Deze ruimte bestaat voor die lozingsactiviteiten die op rijksniveau, na afweging van het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel, niet zijn gereguleerd. Het waterschap kan hier bij waterschapsverordening regels toespitsen op het gebied, waar nodig meer of minder vergunningplichtig maken of een meldingsplicht instellen.

Ook is er meer ruimte voor maatwerk, hetgeen hieronder nader aan bod komt.

Ad 4) De bruidsschat plaatst in de waterschapsverordening een bepaling over de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften (artikel 2.5 van de waterschapsverordening). Deze bevoegdheid is niet begrensd en is dus ruimer dan de huidige maatwerkbevoegdheden (in bijvoorbeeld het Activiteitenbesluit). In het nieuwe stelsel ontstaat aldus voor het lozen van stoffen extra decentrale maatwerkruimte.⁷⁸ De mogelijkheden voor individueel maatwerk (zoals maatwerkvoorschriften) zijn verbreed ten opzichte van de Waterwet. Het is echter niet te verwachten dat deze ruimere bevoegdheid leidt tot het op grotere schaal stellen van maatwerkvoorschriften door waterschappen. Een deel van de behoefte aan maatwerk kan namelijk worden opgevangen met maatwerkregels. Het Bal maakt het mogelijk om in de waterschapsverordening maatwerkregels te stellen over de lozingsactiviteiten die onder algemene rijksregels vallen. Met die bevoegdheid krijgen de waterschappen ten opzichte van het huidige recht meer mogelijkheden om de algemene rijksregels voor lozingsactiviteiten aan te vullen of afwijkende regels te stellen.

14.2 Effect op de bestuurslasten

De lozingsregels in de waterschapsverordening gelden naast de regels die het Rijk over activiteiten heeft gesteld in het Bal. Al deze regels brengen bestuurslasten met zich mee voor waterschappen.

In onderstaande tabel zijn de effecten van de wijzigingen beschreven voor de waterschappen. De tabel is tot stand gekomen aan de hand van dossierstudie, het gebruik van data over aantallen vergunningen en diverse gesprekken. Hiermee heeft Berenschot de te verwachten effecten geformuleerd.

Tabel 6. Effect op de bestuurslasten door meer decentrale ruimte bij lozingsactiviteiten

Wijziging	Effect op de bestuurslasten
Integraal lozingsbegrip	<p>Waterschappen kunnen bij het omzetten van de bruidsschat de regels over lozen van stoffen en lozen van water integreren, maar dat is een keuze (niet verplicht). De integratie brengt eenmalige bestuurslasten met zich mee.</p> <p>Vaak geldt er nu voor beide juridische activiteiten een meldplicht of vergunningplicht naast elkaar. Met de integratie van de regels, in lijn met het integrale lozingsbegrip van de Ow, kunnen dubbele vergunningplichten en dubbele meldplichten voor dezelfde activiteit worden vermeden.</p> <p>Naar schatting komt ongeveer 80% van de huidige aantallen vergunningplichten voor stoffen terug in de aanvragen voor water. Doordat waterschappen door integratie deze samenloop kunnen elimineren, ligt een voordeel in het verschiet bij 226 (dat is inclusief digitaal ingediende aanvragen) gevallen. De bijbehorende werkzaamheden vervallen niet zozeer, maar worden gestroomlijnd, waardoor de tijdsbesteding kan dalen. Hoewel het in de praktijk grotendeels twee separate behandeltrajecten blijven, is er dus enige overlap die opgeschoond kan worden. De geschatte reductie voor de betreffende gevallen is 10 tot 20 %.</p> <p>Voor wat betreft het aantal meldingen geldt dat deze door integratie naar schatting kunnen teruglopen met maximaal 50%. De betreffende bestuurslasten die waterschappen hiervoor nu maken vervallen zo met de helft, mits het geschrapte geen onderdeel gaat uitmaken van de resterende melding.</p>

⁷⁸ Voor waterkwantiteit verandert er niets. In het huidige recht zijn de regels over waterkwantiteit van lozingsactiviteiten namelijk al bij waterschappen belegd, binnen de kaders van de Waterwet. Daarover stelde het Rijk zelf geen regels.

Wijziging	Effect op de bestuurslasten
Minder lozingsactiviteiten vergunningplichtig	<p>Voor een directe lozing die onder rijksregels valt, gelden straks in principe alleen algemene regels. Dat betekent dat in beginsel minder lozingsactiviteiten vergunningplichtig zijn waarvoor waterschappen bevoegd gezag zijn. De belangrijkste categorie die niet meer vergunningplichtig is, is de categorie niet expliciet gereguleerde lozingen. Bij IPPC en Seveso neemt het aantal vergunningplichten toe.</p> <p>Per saldo is de verwachting echter dat zich niet veel minder vergunningsaanvragen bij waterschappen zullen voordoen door deze wijziging, omdat er bij bedrijven weinig niet expliciet geregelde lozingen voorkomen. Een daling van 5 tot 10% vergunningaanvragen is denkbaar, gegeven de ontwikkelingen om meer te leunen op zorgplichten. Daar komt dan een meldplicht voor in de plaats en dat betekent dan een beperkte stijging van de bestuurslasten.</p>
Bruidsschat	<p>De bruidsschat is beleidsneutraal en we doen de aanname dat ook de bestuurslasten neutraal zijn. Ofwel, zo lang de waterschappen de bruidsschat aanhouden, blijven de bestuurslasten grosso modo gelijk.⁷⁹</p> <p>De bruidsschat geldt voor onbepaalde tijd. Het houdt in dat een waterschap niet verplicht is om deze lozingsregels aan te passen of in te trekken, maar het kan wel. Dat heeft een ondergrens. Deze grens wordt gevormd door de instructieregel voor waterschappen uit het Bkl, hoofdstuk 6. De bruidsschat bevat voorts een vangnetvergunningplicht die vergelijkbaar is met artikel 6.2 van de Waterwet. Daardoor zijn alle niet expliciet gereguleerde lozingen in eerste instantie vergunningplichtig. Het waterschap kan deze vergunningplicht vervolgens deels of geheel vervangen door de specifieke zorgplicht of algemene regels met een meldplicht, hetgeen voor de hand ligt. Waterschappen kunnen de vergunningplichten ook handhaven of nieuwe verplichtingen introduceren, maar dat is geenszins de verwachting.</p> <p>In theorie kan het waterschap de algemene regels voor wel gereguleerde lozingen ook schrappen en de vergunningplicht weer terugbrengen c.q. de bruidsschat handhaven. Mochten waterschappen hiervoor kiezen, dan dalen de bestuurslasten niet. Dat ligt echter niet voor de hand, omdat het om relatief onschuldige lozingen gaat waarvoor een vergunningplicht niet opportuun is.</p>

⁷⁹ De bruidsschat is zonder agrarische lozingen. Of deze lozingen ook naar het waterschap gaan is nu onderwerp van gesprek.

Wijziging	Effect op de bestuurslasten
Meer maatwerk	<p>Meer lozingen zijn straks volledig decentraal geregeld. Het waterschap kan bij vele lozingen waarvoor wel rijksregels gelden bij waterschapsverordening regels beter toespitsen op het gebied, bijvoorbeeld via maatwerkregels. Maatwerkregels zullen vooral gaan over waterkwantiteit, omdat de rijksregels dit niet kunnen regelen. Dit gaat bijvoorbeeld over de toelaatbare waterhoeveelheid per geval en dat is maatwerk (dit zit nu al in de waterschapsverordening).</p> <p>De decentrale ruimte maakt het mogelijk om eventuele afwijkende lozingsroutes via maatwerkregels toe te staan. En in een aantal lozingsartikelen in de bruidsschat kunnen ingewikkelde formuleringen, met verschillende maatgevende afstanden tot aan het vuilwaterriool afhankelijk van de omvang van de lozing, worden omgezet in eenduidige lozingsregels met een specifiek werkingsgebied. Dit leidt tot eenvoudiger regels en reductie van het aantal benodigde maatwerkvoorschriften voor afwijkende lozingsroutes.⁸⁰</p> <p>Belemmeringen voor maatwerkvoorschriften in de voorheen geldende algemene regels zijn weggenomen. Het is echter niet te verwachten dat deze ruimere bevoegdheid leidt tot het op grotere schaal stellen van maatwerk. Dat sluit aan bij de bedoeling van de wetgever, want net als onder het voorgaande recht is het uitgangspunt dat maatwerkvoorschriften straks terughoudend worden toegepast. Maar als het stellen van maatwerkvoorschriften nodig is om de doelen van de wet te bereiken, voorziet het Bal in de mogelijkheid om die in te zetten.⁸¹</p> <p>De verruiming van de maatwerk mogelijkheden (maatwerkregels, maatwerkvoorschriften, vergunningvoorschriften) heeft per saldo geen substantieel effect op de bestuurslasten. Dat heeft er vooral mee te maken dat maatwerkvoorschriften ook straks naar verwachting beperkt voorkomen, waardoor het effect eveneens beperkt is op macro niveau.</p>

Tot slot, de VTH-taken van de gemeente en het waterschap voor lozingen raken elkaar en vloeien deels in elkaar over. Zo kan het bij bijvoorbeeld glastuinbouwbedrijven voorkomen dat het eerste deel van het afvalwater uit een kas op een vuilwaterriool wordt geloosd, en het surplus op oppervlaktewater.⁸² Gemeente en waterschap zijn dan beide bevoegd gezag. De flexibiliteitsregeling voor het bevoegd gezag biedt straks de mogelijkheid om de VTH-taken bij een van beide overheden te concentreren. Het bevoegd gezag kan aldus in sommige gevallen zijn bevoegdheid overdragen aan een ander bestuursorgaan. Het bevoegd gezag moet hiertoe per aanvraag of omgevingsvergunning een delegatiebesluit nemen. Dat brengt extra bestuurslasten met zich mee, maar anderzijds dalen de bestuurslasten van de betreffende vergunningverlening. Per saldo kunnen de bestuurslasten naar verwachting dalen door de flexibiliteitsregeling. De omvang van deze reductie is onbekend.

Per saldo is het effect van de wetwijziging voor waterschappen, zoals opgetekend in bovenstaande tabel, dat de bestuurslasten dalen. De reductie bedraagt € 260.000 (laagst) tot € 1.420.000 (hoogst).

14.3 Gevolgen voor de leges

In de huidige situatie worden lozingen juridisch onderverdeeld in twee soorten lozingen, te weten de lozing van stoffen en warmte (waterkwaliteit) en waterkwantiteit. Het lozen van stoffen en warmte werd onder de Waterwet volledig centraal geregeld met vergunningplichten en algemene rijksregels; het lozen van water op regionaal water volledig decentraal. Onder de Ow bestaat dit onderscheid niet meer. Het Bal gaat zowel over kwaliteit als kwantiteit.

Voor lozingsvergunningen over kwantiteit mogen nu en straks leges in rekening worden gebracht, maar in het huidige recht mogen voor waterkwaliteit geen leges worden geheven (straks wel). Voor een lozingsvergunning waterkwaliteit kan het waterschap nu aldus geen leges heffen.

⁸⁰ Flo Legal en Juriplan (2020), Benut de ruimte.

⁸¹ Bal, Nota van Inlichtingen.

⁸² Flo Legal en Juriplan (2020), Benut de ruimte.

Op dit moment brengen 11 van de 21 waterschappen leges voor vergunningaanvragen in rekening, dat is ongeveer 50%. Ervan uitgaande dat dit ook geldt voor de betreffende lozingsvergunningen, zijn de geschatte legesopbrengsten nu bij benadering € 600.000 op jaarbasis (voor lozingsvergunningen waterkwantiteit).⁸³

Voor de toekomst geldt dat voor beide soorten vergunningen legesheffing mag plaatsvinden.

14.4 Overige effecten

Toezicht/handhaving

De wijziging heeft naar verwachting geen effect op de capaciteit aan toezicht/handhaving door het bevoegd gezag. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat als een vergunningplicht overgaat naar een algemene regel (met meldplicht), het in beginsel niet zo is dat de bestuurslasten van toezicht/handhaving veranderen. Met een meldplicht heeft het bevoegd gezag voorts ook de benodigde gegevens voor het programmeren van de werkzaamheden.

Meer algemene regels in plaats van vergunningen betekent wel dat het toezicht anders vormgegeven moet worden. Het toezicht is eenvoudiger te programmeren met een overzicht van vergunninghouders. Een meldplicht ondervangt dat echter wel in belangrijke mate, want daarmee heeft het bevoegd gezag ook gegevens. In hoeverre het uiteindelijk doorwerkt op de formatie en dus de bestuurslasten, zal per bevoegd gezag verschillen. Deze hebben immers een eigen verantwoordelijkheid in het optimaal inrichten van het toezicht en de handhaving.

Bezwaar/beroep

Op het gebied van bezwaar/beroep zijn geen noemenswaardige effecten te verwachten, hooguit een lichte daling van het aantal procedures, omdat er ook minder vergunningplichten zijn.

Administratieve lasten

Doordat het aantal vergunningplichten licht daalt en maatwerkregels stijgt, zullen de administratieve lasten ook dalen. Het gaat om een beperkte daling.

⁸³ De totale opbrengst bedraagt € 5 miljoen per jaar. Het exacte aandeel voor lozingen is echter niet geregistreerd, maar kijkend naar de aanvragen lozingsvergunningen als aandeel van het totaal aantal aanvragen vergunningen, dan zijn de legesopbrengsten bij benadering € 600.000.

15. Samenvatting

Dit hoofdstuk vat de vorige hoofdstukken samen en geeft het totaalbeeld. Paragraaf 15.1 geeft een beeld van de bestuurslasten in de huidige situatie. Paragraaf 15.2 gaat in op de effecten van de wetswijzigingen op deze bestuurslasten. Paragraaf 15.3 gaat vervolgens in op de bestuurslasten in de nieuwe situatie en welk deel daarvan voor legesverhaal in aanmerking komt. Paragraaf 15.4 tot slot geeft in meer detail aan welk deel van de bestuurslasten in de nieuwe situatie voor legesverhaal in aanmerking komt.

15.1 Bestuurslasten in de huidige situatie

In onderstaande tabel staan de decentrale bestuurslasten met betrekking tot de activiteiten in het kader van vergunningverlening. Het betreft de huidige decentrale bestuurslasten van milieu- en lozingsvergunningen van decentrale overheden. Deze bestuurslasten zijn berekend aan de hand van het Standaard Kosten Model en tellen op tot ruim € 36,54 miljoen in totaal (afgerond). In bijlage 3 staan de variabelen (aantallen, tarief, normtijden) waarmee deze berekeningen zijn gemaakt.

Tabel 7. Huidige decentrale bestuurslasten van milieu- en lozingsvergunningen

Activiteiten	Gemeenten	Provincies	Waterschappen
Standaard initiële vergunningen	€ 1.980.000	€ 130.000	€ 2.490.000
Simpele initiële vergunningen	€ 1.870.000	€ 30.000	€ 0
Maatwerkvoorschriften	€ 3.710.000	€ 150.000	€ 440.000
Revisievergunningen	€ 1.880.000	€ 620.000	€ 150.000
Standaard wijzigingsvergunningen	€ 2.320.000	€ 1.360.000	€ 350.000
Simpele wijzigingsvergunningen	€ 1.610.000	€ 1.040.000	€ 0
Ambtelijke handelingen (actualisaties)	€ 4.520.000	€ 90.000	€ 120.000
Ambtelijke handelingen (overig)	€ 1.310.000	€ 180.000	€ 250.000
Meldingen milieu/lozing	€ 8.190.000	€ 220.000	€ 1.530.000
Totaal	€ 27.390.000	€ 3.820.000	€ 5.330.000

Voor de activiteiten in het kader van milieuvergunningverlening mag het bevoegd gezag nu geen leges in rekening brengen. Alleen een deel van de lozingsvergunningen komen nu voor legesheffing in aanmerking en verschillende waterschappen brengen hiervoor ook daadwerkelijk leges in rekening (niet allemaal). De geschatte legesopbrengsten hiervan zijn € 600.000.

15.2 Effecten van de wetswijzigingen

In de hoofdstukken hiervoor zijn alle effecten per wetswijziging gemotiveerd in de afzonderlijke hoofdstukken. In onderstaande tabel staan de te verwachten effecten hiervan in een oogopslag. Voor elk van de twaalf onderzochte wetswijzigingen is aangegeven wat het effect is op de bestuurslasten, ofwel de verandering (delta)

Per saldo variëren de effecten tussen een stijging van € 130.000 en een reductie van € 6,46 miljoen.

Tabel 8. Effecten van de wetswijzigingen door de Omgevingswet

Wijziging	Gemeenten		Provincies		Waterschappen	
	Laagst	Hoogst	Laagst	Hoogst	Laagst	Hoogst
Van rijkswege van vergunning naar algemene regels (H3)	-€ 110.000	-€ 160.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Van vergunning naar algemene regels, decentrale keuze (H4)	€ 0	-€ 410.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Van inrichting naar activiteit (H5)	-€ 760.000	-€ 2.140.000	€ 150.000	€ 70.000	€ 0	€ 0
Meer lokale ruimte om vergunning ruimer vorm te geven (H6)	€ 0	-€ 200.000	€ 0	-€ 130.000	€ 0	€ 0
Verplicht informatie verschaffen bij actualisaties (H7)	€ 0	-€ 230.000	€ 0	€ 0	€ 0	-€ 10.000
Gelijkwaardigheid in de vergunning (H8)	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Integrale actuele vergunning (H9)	€ 800.000	€ 620.000	€ 300.000	€ 230.000	€ 60.000	€ 50.000
Structuur Bal (H10)	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Aanvraagvereisten vergunningen (H12)	-€ 280.000	-€ 1.110.000	-€ 30.000	-€ 130.000	-€ 20.000	-€ 70.000
Reguliere procedure en afschaffing lex silencio (H12)	-€ 180.000	-€ 670.000	-€ 400.000	-€ 530.000	€ 0	€ 0
Maatwerkvoorschriften in de vergunning (H13)	€ 740.000	-€ 190.000	€ 30.000	-€ 10.000	€ 90.000	-€ 20.000
Lozingsactiviteiten onder waterschappen (H14)	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	-€ 260.000	-€ 1.420.000
Totaal	€ 210.000	-€ 4.490.000	€ 50.000	-€ 500.000	-€ 130.000	-€ 1.470.000

Toelichting: bij een min bedrag is sprake van een daling van de bestuurslasten en bij een plus bedrag van een stijging.

De tabel laat zien dat door sommige wetswijzigingen de decentrale bestuurslasten dalen en door sommige wetswijzigingen de decentrale bestuurslasten stijgen. Daarbij geldt dat besparingen op bestuurlijke lasten soms besparingen op via leges verhaalbare kosten betreffen en soms niet, waarover in de volgende paragraaf meer.

15.3 Bestuurslasten in de nieuwe situatie

In onderstaande tabel staan de decentrale bestuurslasten in de nieuwe situatie onder de Ow (afgeronde bedragen). Het zijn de bestuurslasten die gepaard gaan met de activiteiten in het kader van vergunningverlening. Het telt op tot € 30,09 miljoen (laagst) tot € 36,68 miljoen (hoogst). In de laatste kolom staat aangegeven welke bestuurslasten in aanmerking komen voor het heffen van leges.

Tabel 9. Toekomstige decentrale bestuurslasten van milieu- en lozingsvergunningen

Activiteit	Gemeenten		Provincies		Waterschappen		Legesheffing?
	Laagst	Hoogst	Laagst	Hoogst	Laagst	Hoogst	
Initiële vergunningen	€ 2.290.000	€ 3.570.000	€ 80.000	€ 100.000	€ 1.850.000	€ 2.220.000	x
Maatwerkvoorschriften	€ 3.170.000	€ 4.360.000	€ 140.000	€ 180.000	€ 420.000	€ 530.000	x
Revisievergunningen	€ 2.070.000	€ 2.260.000	€ 680.000	€ 740.000	€ 170.000	€ 180.000	
Wijzigingsvergunningen	€ 1.350.000	€ 3.360.000	€ 1.930.000	€ 2.350.000	€ 270.000	€ 350.000	x
Ambtelijke handelingen (actualisaties)	€ 4.290.000	€ 4.520.000	€ 90.000	€ 90.000	€ 110.000	€ 120.000	
Ambtelijke handelingen (overig)	€ 1.310.000	€ 1.310.000	€ 180.000	€ 180.000	€ 250.000	€ 250.000	
Meldingen milieu/lozing	€ 8.420.000	€ 8.240.000	€ 220.000	€ 220.000	€ 800.000	€ 1.550.000	
Totaal	€ 22.900.000	€ 27.620.000	€ 3.320.000	€ 3.860.000	€ 3.870.000	€ 5.200.000	

15.4 Bestuurslasten die voor legesheffing in aanmerking komen

De bestuurslasten van vergunningverlening, gelijkwaardige maatregelen en maatwerkvoorschriften komen voor legesverhaal in aanmerking. De bestuurslasten van meldingen, ambtshalve revisies en overige ambtelijke handelingen komen niet voor verhaal in aanmerking. Hiervoor mag het bevoegd gezag geen leges heffen. Het bevoegd gezag kan straks dus niet voor alle activiteiten in het kader van vergunningverlening leges gaan heffen.

Als we de bestuurslasten waarvoor geen legesverhaal mag plaatsvinden in mindering brengen op het totaal van de berekende bestuurslasten, dan resteren de bestuurslasten waarvoor het bevoegd gezag straks wel leges mag gaan heffen. In onderstaande tabel staan die bestuurslasten waarvoor het bevoegd gezag leges kan gaan heffen. Het telt op tot € 11,50 miljoen (laagst) tot € 17,02 miljoen (hoogst).

Tabel 10. Toekomstige bestuurslasten van milieu- en lozingsvergunningen, die voor legesheffing in aanmerking komen

	Toekomst (laagst)	Toekomst (hoogst)
Gemeenten	€ 6.810.000	€ 11.290.000
Provincies	€ 2.150.000	€ 2.630.000
Waterschappen	€ 2.540.000	€ 3.100.000

Bijlage 1. Omgevingsdomein

Hieronder staat het huidige concept van het omgevingsdomein weergegeven, waarbij het deel dat onderwerp is van het onderzoek is onderstreept en gearceerd.

B.1.1 Omgevingsvergunning

- Bouwen
 - Werk of werkzaamheden uitvoeren
 - Weg aanleggen of veranderen
 - Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening
 - Bouwwerk brandveilig gebruiken
 - Inrichting of mijnbouwwerk oprichten of veranderen (Milieu)
 - Oprichting
 - Revisie
 - Verandering
 - Milieuneutraal veranderen (voorheen Melding 8.19 Wm)
 - Omgevingsvergunning beperkte milieutoets
 - Monument onderhouden, restaureren, veranderen of slopen
 - Slopen in beschermd stads- of dorpsgezicht
 - Slopen op grond van ruimtelijke regels
 - Uitrit aanleggen of veranderen
 - Alarminstallatie aanleggen
 - Kappen
 - Reclame plaatsen
 - Roerende zaken opslaan
 - Omgevingsvergunning beperkte milieutoets aanleg gesloten bodemenergiesysteem buiten inrichtingen
- De onderstaande toestemmingen kunt u alleen in combinatie met één of meer van bovenstaande werkzaamheden aanvragen:
- Gebruik gesloten stortplaatsen
 - Beschermingsgebieden waterwinning
 - Handelingen met gevolgen voor beschermde natuurgebieden
 - Handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten

B.1.2 Omgevingsvergunning gerelateerde meldingen

- Melding bouwwerk brandveilig gebruiken
- Melding slopen en/of asbest verwijderen
- Melding buiten inrichtingen stoffen in de bodem of de riolering brengen
- Melding aanleg gesloten bodemenergiesysteem buiten inrichtingen

B.1.3 Watervergunning

- Stoffen brengen in een oppervlaktewaterlichaam of op een zuiveringstechnisch werk
- Stoffen in zee brengen

- Grondwater onttrekken of water infiltreren ten behoeve van ...
 - Agrarische doeleinden
 - Bouwputbemaling, sleufbemaling, proefbronnering of grondsanering
 - Brandblusvoorziening
 - Grondwatersanering
 - Industriële toepassingen van meer dan 150.000 m³ per jaar
 - Industriële toepassingen van minder dan 150.000 m³ per jaar
 - Open bodemenergiesysteem
 - Openbare drinkwatervoorziening
 - Verwerking (infiltratie) van hemelwater
- Water brengen in of onttrekken aan een oppervlaktewaterlichaam
- Waterstaatswerk of beschermingszone in beheer bij het Rijk gebruiken
- Waterstaatswerk of beschermingszone in beheer bij een waterschap gebruiken

B.1.4 Meldingen binnen de Waterwet

- Melding rijkswaterstaatwerk gebruiken
- Melding water in de bodem brengen of eraan onttrekken
- Melding water in een oppervlaktewaterlichaam brengen of eraan onttrekken
- Melding Besluit lozing afvalwater huishoudens
- Melding Besluit lozen buiten inrichtingen
- Melding waterstaatswerk of beschermingszone gebruiken
- Melding water aan rijkswater onttrekken

B.1.5 Melding AIM

Een melding in het kader van het Activiteitenbesluit loopt via de AIM

Bijlage 2. Gesprekspartners

Werkgroep

Het onderzoek is begeleid door een Interbestuurlijke Werkgroep Financiën Omgevingswet, met deelname van:

- Het Rijk
- IPO
- UvW
- VNG
- KokxDeVoogd (begeleiding)

Overige geconsulteerde organisaties⁸⁴

- Ministerie van BZK
- Rijkswaterstaat
- Waterschap Hollandse Delta
- Waterschap Zuiderzeeland
- AT Osborne
- Flo Legal
- Sira Consulting
- Provincie Noord-Holland
- OD Rivierenland
- OD Achterhoek
- Omgevingsdienst NL

⁸⁴ Exclusief geconsulteerde organisaties voor de technische review.

Bijlage 3. Aantallen, tarief en normtijden

Aantallen

Om de bestuurslasten van de huidige situatie te berekenen zijn de volgende aantallen gebruikt (peiljaar 2019):

	Gemeenten	Provincies	Waterschappen
Standaard initiële vergunning	358	12	730
Simpele initiële vergunning	799	11	
Maatwerkvoorschrift	2461	75	950
Revisievergunning	317	58	53
Standaard wijzigingsvergunning	568	152	182
Simpele wijzigingsvergunning	991	605	
Ambtelijke handelingen (actualisaties)	1750	35	95
Melding milieu/lozing	13833	769	7115

Toelichting

- Getallen over aantallen vergunningen komen uit de rapportage 'Nulmeting en schattingen aantallen omgevingsvergunningen en meldingen' (2020) van het programma Aan de Slag, dat een beeld geeft van hoe de stromen vergunningaanvragen en meldingen onder het huidige omgevingsrecht er in omvang en samenstelling uitzien.
- Getallen over ambtelijke handelingen (actualisaties) zijn opgevraagd bij een aantal OD's en waterschappen, en vervolgens geëxtrapoleerd voor een landelijk beeld.
- Getallen over maatwerkvoorschriften zijn gebaseerd op de evaluatie van het Activiteitenbesluit. Deels zijn ze ook opgevraagd bij waterschappen en geëxtrapoleerd voor een landelijk beeld.
- Getallen over meldingen zijn deels gebaseerd op de rapportage 'Nulmeting en schattingen aantallen omgevingsvergunningen en meldingen' (2020) en deels op schattingen van waterschappen.

Kosten van tijdsbesteding

Om kosten van tijdsbesteding te berekenen zijn de volgende gemiddelde tarieven en normtijden gebruikt:

	Gemeenten		Provincies		Waterschappen	
	Tarief	Normtijd	Tarief	Normtijd	Tarief	Normtijd
Standaard initiële vergunning	€ 5.542	74	€ 10.771	150	€ 3.411	47,5
Simpele initiële vergunning	€ 2.337	31	€ 2.585	36	€ -	
Maatwerkvoorschriften	€ 1.508	20	€ 2.011	28	€ 467	6,5
Revisievergunning	€ 5.941	79	€ 10.771	150	€ 2.836	39,5
Standaard wijzigingsvergunning	€ 4.090	54	€ 8.976	125	€ 1.939	27

	Gemeenten		Provincies		Waterschappen	
Simpele wijzigingsvergunning	€ 1.629	22	€ 1.723	24	€ -	
Ambtelijke handelingen (actualisaties)	€ 2.585	36	€ 2.585		€ 1.293	18
Melding milieu/lozing	€ 592	8	€ 287	4	€ 215	3

De normtijden van de huidige situatie zijn het gemiddelde van de gehanteerde normtijden van zes OD's en twee waterschappen. De berekeningen zijn gemaakt met deze normtijden (in uren).

Er is gerekend met gemiddelde normtijden voor respectievelijk gemeenten, provincies en waterschappen. Uitzonderlijke gevallen waarmee extra tijd gemoeid gaat, te weten een deel van de provinciale Brzo-/RIE4-bedrijven, maken geen onderdeel uit van de normtijden.

Tarief

Het peiljaar voor de tarieven dat de opdrachtgever hanteert is 2019. Om de tarieven te kunnen berekenen zijn we uitgegaan van de CAR-UWO salaristabel van 1 oktober 2019, dit betreft de arbeidsvoorwaardenregeling voor de sector gemeenten. De salaristabel kent 20 schalen en 11 periodieken. Voor dit onderzoek zijn wij voor iedere schaal uitgegaan van het gemiddelde salaris op basis van alle periodieken van schaal 11. Dit gemiddelde betreft het salaris, gebaseerd op een 36-urige werkweek, dat een organisatie daadwerkelijk heeft uitgekeerd aan een medewerker. Om inzicht te krijgen in de feitelijke kosten voor de organisatie, moet dit salaris vermeerderd worden met toelagen en overhead.

Toelagen

Voor de toelagen, IKB en overige vergoedingen is uitgegaan van de volgende percentages (conform CAR-UWO):

IKB vakantietoeslag	8,00%
IKB eindejaarsuitkering	6,75%
IKB levensloopbijdrage	1,50%
IKB uitbetaling vakantiedagen bovenwettelijk	0,80%
ZKV-vergoeding	0,33%
Werkgeverspremies	33,00%
	50,4%

Overhead

In dit onderzoek is gerekend met een overhead van gemiddeld 31,4%. Dit is gebaseerd op het benchmarkonderzoek⁸⁵ dat Berenschot jaarlijks uitvoert onder tientallen gemeenten.

De tabel hieronder toont de berekening van de totale jaarlijkse kosten voor een fte schaal 11.

⁸⁵ Op basis van de Berenschot benchmark getiteld 'Gemeenten formatie en kosten'.

	€	%
Gemiddeld bruto maandsalaris schaal 11	€ 4.240	
Toelagen	€ 2.136	50,4%
Overhead	€ 2.002	31,4%
Totale bruto maandelijkse kosten (excl. btw)	€ 8.378	
Totale bruto jaarlijkse kosten (excl. btw)	€ 100.531	

Het uurtarief kan op basis van de totale jaarlijkse kosten worden bepaald door het uurtarief te delen door het aantal uren dat een medewerker daadwerkelijk inzetbaar is. Op basis van benchmarkgegevens⁸⁵ weten we dat het aantal direct productieve uren bij gemeenten gemiddeld 1.400 uren bedraagt. Dit geeft een uurtarief van € 72,- (afgerond). Met dit tarief is gerekend voor alle decentrale overheden.



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)