



provincie :: Utrecht

Datum : 16 augustus 2005
Dienst/sector : REG/RER
Registratienummer : 2005REG002036i

Nummer PS : PS2005REG03
Commissie : R&G
Portefeuillehouder: drs. J.P.J. Lokker

Titel: Wijziging van de Ontgrondingenverordening en de Verordening bescherming natuur en landschap inzake inspraak en vrijstelling.

Inhoudsopgave

Ontwerpbesluit	pag. 4
Artikelsgewijze toelichting	pag. 6
Bijlage:	2

Inleiding

In dit Statenvoorstel worden één wijziging van de Ontgrondingenverordening en twee wijzigingen van de Verordening bescherming natuur en landschap voorgesteld. De voorstellen worden gedaan vanuit het streven naar deregulering en het streven naar vermindering van de administratieve lasten voor de burger enerzijds en de provincie Utrecht anderzijds.

De redenen om de voorstellen nu te doen zijn de recente inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Algemene wet bestuursrecht (Wuov), het streven naar deregulering en de in voorbereiding zijnde beleidsnotitie “Vnl, hoofdstuk II, storten, bergen en opslaan”.

Het voorstel tot wijziging van de Ontgrondingenwet wordt ingegeven door de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Algemene wet bestuursrecht op 1 juli 2005. Deze wet heeft tot doel om twee van de drie procedures voor het nemen van besluiten, zoals die waren opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), samen te voegen tot één openbare voorbereidingsprocedure. Dit om te komen tot een vereenvoudiging van de besluitvorming binnen het algemene bestuursrecht. Het procedurele onderscheid dat tot de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Algemene wet bestuursrecht, op basis van de nu samengevoegde procedures, gemaakt werd tussen ontgrondingen van eenvoudige aard en ontgrondingen van complexe aard is door de inwerkingtreding van genoemde wet komen te vervallen. Wij menen echter dat dit procedurele onderscheid gehandhaafd dient te blijven. Het is namelijk ongewenst dat voor ontgrondingen van eenvoudige aard een tijdrovende en zware vergunningverleningsprocedure zou moeten worden gevolgd. Om die reden wordt voorgesteld om het tweede lid van artikel 9, van de Ontgrondingenverordening te laten vervallen. Het gevolg daarvan is dat op de voorbereiding van ontgrondingen van eenvoudige aard, van rechtswege, de relatief minder zware procedure die ook in de Algemene wet bestuursrecht staat van toepassing is.

Vergunningen voor ontgrondingen van eenvoudige aard, waarbij belangen van anderen dan die van de aanvrager (bijna) geen rol spelen, kunnen dan worden voorbereid met toepassing van een relatief eenvoudige procedure. Vergunningen voor het ontgrondingen van complexe aard, waarbij andere belangen dan die van de aanvrager juist wel een rol spelen, kunnen dan worden voorbereid met toepassing van een relatief zware procedure welke ruimte biedt om andere betrokken belangen naar voren te brengen.

Het voorstel tot wijziging van de procedure voor het verlenen van ontheffingen van het verbod tot storten, bergen en opslaan op grond van de Verordening bescherming natuur en landschap wordt ingegeven door een streven naar deregulering en vermindering van de administratieve lasten. Voor verlenen van ontheffingen van het verbod tot storten, bergen en opslaan, zoals opgenomen in hoofdstuk II, van de Verordening bescherming natuur en landschap geldt nu een relatief zware voorbereidingsprocedure. Dit, terwijl belangen van andere dan de aanvrager (bijna) geen rol spelen. Daarom wordt nu voorgesteld om artikel 8, zesde lid, van de Verordening bescherming natuur en landschap te schrappen zodat, van rechtswege, de minder zware procedure uit de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zal zijn op de voorbereiding van ontheffingen van het verbod tot storten, bergen en opslaan.

Het voorstel tot het toevoegen van een vrijstellingsbevoegdheid aan de Verordening bescherming natuur en landschap wordt ingegeven door het streven naar deregulering en de vermindering van de administratieve lasten zoals dit zal worden neergelegd in de in voorbereiding zijnde beleidsnotitie “Vnl, hoofdstuk II, storten, bergen en opslaan” en het streven naar deregulering dat in die notitie is neergelegd. Het opnemen van een vrijstellingsbevoegdheid heeft tot gevolg dat gedeputeerde staten algemene vrijstellingen opstellen die de individuele ontheffing voor bepaalde categorieën van het storten, bergen en opslaan van materiaal vervangen. Burgers, agrariërs en bedrijven hoeven voor de vrijgestelde situaties geen ontheffing meer aan te vragen. Een belangrijk neveneffect van dit voorstel is dat de bestaande achterstand in het opnieuw verlenen van verjaarde ontheffingen voor het storten, bergen en opslaan en in de voortgang van gedoogsituaties versneld zal worden weggewerkt. Om genoemde redenen wordt voorgesteld een nieuw artikel 6a in de Verordening bescherming natuur en landschap in te voegen, welk artikel de juridische basis legt voor het uitvoeren van het streven naar deregularisering zoals opgenomen in de beleidsnotitie “Vnl, hoofdstuk II, storten, bergen en opslaan”.

Ontwerp-besluit

Besluit van provinciale staten van Utrecht van 12 september 2005 tot wijziging van de Ontgrondingenverordening en de Verordening bescherming natuur en landschap inzake inspraak en vrijstelling.

Provinciale staten van Utrecht:

Op het voorstel van gedeputeerde staten van 16 augustus 2005, REG/RER, nr. 2005002036i;

Gelet op artikel 10, vijfde lid, van de Ontgrondingenwet en artikel 145 van de Provinciewet

Besluiten:

ARTIKEL I:

In artikel 9 van de Ontgrondingenverordening provincie Utrecht 2001¹ vervallen het cijfer “1” voor het eerste lid alsmede het tweede lid.

ARTIKEL II:

De Verordening bescherming natuur en landschap provincie Utrecht 1996² wordt als volgt gewijzigd.

1. In artikel 6 vervallen het cijfer “1” voor het eerste alsmede het tweede lid
2. Na artikel 6 wordt ingevoegd:

Artikel 6a

Gedeputeerde staten kunnen vrijstelling verlenen van het in artikel 5 gestelde verbod voor bepaalde gebieden en specifiek omschreven categorieën van storten, bergen en opslaan. Een vrijstelling kan voor een bepaalde periode worden verleend. Gedeputeerde staten kunnen aan de vrijstelling voorschriften en beperkingen verbinden met betrekking tot aantallen, type, situering, afmetingen, materiaal en uitvoering.

3. Het zesde lid van artikel 8 vervalt. Het zevende nummer wordt vernummerd tot het zesde lid.

ARTIKEL III:

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin het wordt geplaatst, met uitzondering van het eerste lid van artikel II dat in werking treedt op een door gedeputeerde staten nader te bepalen tijdstip.

Voorzitter,

Griffier,

¹ Prov. blad 19, gewijzigd bij besluit van 6 september 2004, prov. blad 21.

² Prov. blad 40, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 13 januari 2003, prov. blad 4.

Aan Provinciale Staten,

Wettelijke grondslag

Artikel 145 Provinciewet
Artikel 10, vijfde lid, Ontgrondingenwet

Beoogd effect

Deregulering
Vermindering van de administratieve lasten voor burgers
Vermindering van de administratieve lasten voor de provincie Utrecht

Argumenten

Het beoogde effect van de wijziging van de Ontgrondingenverordening is om procedureel onderscheid te kunnen blijven maken tussen ontgrondingen van eenvoudige aard en ontgrondingen van complexe aard. Dit om te voorkomen dat voor ontgrondingenvergunning waarbij belangen van anderen dan de aanvrager niet of nauwelijks betrokken zijn een relatief uitgebreide en zware procedure gevolgd dient te worden. Binnen de procedure welke gekoppeld is aan de ontgroning van eenvoudige aard worden de belangen van derden voldoende beschermd door de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen (artikelen 4:8 en 4:9 Awb) en het in een later stadium indienen van een bezwaarschrift (artikel 7:1 Awb). De winst is dat degene die de aanvraag heeft ingediend snel een vergunning kan ontvangen en dat de kosten gedrukt worden door niet te publiceren. In de meeste Nederlandse provincies wordt al langer naar tevredenheid een onderscheid tussen ontgrondingen van eenvoudige aard en ontgrondingen van complexe aard gemaakt door respectievelijk afdeling 4.1 Awb of afdeling 3.4. Awb toe te passen.³

De beoogde effecten van de wijziging van de Verordening bescherming natuur en landschap zijn dat lastenvermindering en deregulering plaatsvinden, met als belangrijk neveneffect dat er een inhaalslag gemaakt kan worden ten aanzien van achterstallige ontheffingverlening. Door het laten vervallen van de verwijzing naar afdeling 3.4. Awb zal voortaan de procedure uit afdeling 4.1. Awb van toepassing zijn op de behandeling van aanvragen tot het verlenen van een ontheffing van het verbod tot storten, bergen, opslaan. De procedure uit afdeling 4.1. Awb is reeds van toepassing op de behandeling van andere aanvragen tot ontheffingen van de verboden uit de Verordening bescherming natuur en landschap.

Door het opnemen van een bevoegdheid tot het verlenen van vrijstellingen door gedeputeerde staten kunnen standaardsituaties vereenvoudigd en op dezelfde wijze worden afgedaan. Een belangrijk neveneffect is dat het verlopen van bestaande ontheffingen en het bestaan van gedoogsituaties leiden tot “achterstallig onderhoud”, welke niet afgehandeld kunnen worden vanwege gebrek aan personele capaciteit, nu op een afdoende en eenvoudige manier afgehandeld kunnen worden. Deze vrijstelling moet nog geoperationaliseerd worden.

³ Afdeling 3.5. Awb werd toegepast, maar dit is afdeling 3.4. Awb geworden bij de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure per 1 juli 2005.

Financiën

Met betrekking tot de wijziging van de Ontgrondingenverordening geldt dat er aan het voorstel geen financiële consequenties verbonden zijn. Immers, de leges welke door de aanvrager betaald dienen te worden bestaan uit een bedrag voor het aantal af te graven kubieke meters en een bedrag om de andere kosten van de afhandeling te bekostigen. Indien een eenvoudiger procedure gaat gelden voor het aanvragen van een vergunning voor een ontgroning van eenvoudige aard, vindt er geen publicatie meer plaats en vervallen dus de publicatiekosten welke de aanvrager normaliter middels de leges zou betalen. Het heffen van leges is immers gebaseerd op het principe om de kosten voor het maken van een product terug te vorderen; kosten die niet gemaakt worden hoeven ook niet te worden teruggevorderd.

Met betrekking tot de wijzigingen van de Verordening bescherming natuur en landschap geldt dat aan de wijziging die leidt tot de vereenvoudiging van de voorbereidingsprocedure evenmin financiële consequenties zijn verbonden. Ook voor deze wijziging geldt namelijk, volgens het hierboven uitgelegde principe van de leges, dat kosten die niet worden gemaakt niet hoeven worden teruggevorderd. Dit volgens dezelfde redenering als de redenering die is gevolgd voor de Ontgrondingenverordening. Voor de wijziging welke betrekking heeft op het invoegen van een vrijstellingsbevoegd geldt echter dat er wel financiële consequenties aan het voorstel verbonden zijn, maar dat deze minimaal zijn en zullen worden ondervangen binnen de dienst REG. Door het opnemen van een vrijstellingsbevoegdheid zal namelijk een deel van de leges welke normaliter betaald dienen te worden voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een ontheffing komen te vervallen, omdat de activiteiten nu onder een vrijstelling vallen. Omdat de leges die geheven worden voor het aanvragen van een ontheffing echter laag zijn, zal dit naar verwachting leiden tot een minimale afname van de leges (zo'n duizend euro). Deze afname zal binnen de dienst REG worden ondervangen.

Communicatie

Voor de vrijstelling is de communicatie zeer belangrijk. Momenteel wordt er gewerkt aan een beleidsnotitie waarin de vrijstellingen met betrekking tot storten, bergen en opslaan worden uitgewerkt. Op het moment dat de beleidsnotitie is afgerond en het beleid is vastgesteld, dient een communicatietraject gestart te worden om de eigenaren van percelen aan te geven dat het beleid gewijzigd is. Daarnaast zullen de andere overheden welke werkzaam zijn in het gebied van de provincie Utrecht en bedrijven die te maken hebben met het verbod tot storten, dempen en opslaan over de nieuwe situatie geïnformeerd dienen te worden.

Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I:

Door de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure op 1 juli 2005 zijn de vroegere afdelingen 3.4. Algemene wet bestuursrecht (openbare voorbereidingsprocedure) en 3.5. Awb (uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure) samengevoegd tot één openbare voorbereidingsprocedure.

Daardoor is het onderscheid tussen ontgrondingen van eenvoudige aard, welke werden voorbereid met gebruikmaking van afdeling 3.4. Awb, en ontgrondingen van complexe aard, welke werden voorbereid met toepassing van afdeling 3.5. Awb, zoals dat tot 1 juli 2005 binnen de provincie Utrecht werd gemaakt, komen te vervallen. Aangezien artikel 10, vijfde lid, van de Ontgrondingenwet het maken van een dergelijk onderscheid nog steeds toestaat, wordt nu voorgesteld het onderscheid te blijven maken en te koppelen aan de toepassing van afdeling 4.1. Awb voor ontgrondingen van eenvoudige aard en afdeling 3.4. Awb nieuw voor ontgrondingen van complexe aard.

De mogelijkheid tot het maken van onderscheid is in de praktijk namelijk zeer gewenst. Of een ontgronding eenvoudig of complex is wordt bepaald door te kijken hoeveel belanghebbenden er bij de aanvraag en de te verlenen vergunning betrokken zijn. Indien het niet gaat om een grote ontgronding, een ontgronding nabij een kwetsbaar gebied of een ontgronding die politiek gevoelig kan liggen zullen vaak alleen de belangen van de aanvrager bij de ontgronding betrokken zijn en gaat het dus om een eenvoudige ontgronding. Bij twijfel over het aantal betrokken belanghebbenden verdient het de voorkeur om de voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4. Awb nieuw te volgen.

Om het eerder genoemde onderscheid te kunnen blijven maken is het noodzakelijk om artikel 9 van de Ontgrondingenverordening aan te passen. Het eerste lid kan blijven bestaan, omdat daarin wordt aangegeven dat de openbare procedure niet van toepassing is op ontgrondingen van eenvoudige aard. Het tweede artikel kan vervallen, omdat daar waar de openbare procedure niet van toepassing is de procedure uit afdeling 4.1. Awb van rechtswege van toepassing is.

Het voorstel zal uiteindelijk leiden tot een kostenbesparing, aangezien degene die een aanvraag voor een ontgronding van eenvoudige aard indient minder leges voor de behandeling hoeft te betalen door het wegvallen van de publicatiekosten. Bij de niet-openbare procedure vindt immers geen publicatie plaats. Dit leidt tot een vermindering van de administratieve lasten voor de burger.

ARTIKEL II:

Het eerste voorstel onder artikel II is het laten vervallen van het tweede lid van artikel 6 van de Verordening bescherming natuur en landschap. Dit voorstel is, vooruitlopend op het opnemen van een vrijstellingsbevoegdheid, alvast opgenomen omwille van de systematiek. In het tweede lid van artikel 6 van de Verordening bescherming natuur en landschap staat een uitzondering op het verbod tot storten, bergen en opslaan zoals dat is opgenomen in artikel 5 van de verordening. Het eerste deel komt als uitzondering terug op het verbod voor het storten van specie vrijkomend uit normaal onderhoud van watergangen. Het laatste onderdeel, tijdelijke opslag van bagger (baggerdepots) zal in het vrijstellingsbesluit weer terugkeren als uitgewerkte vrijstelling. Een overgangsartikel is voor dit onderdeel opgenomen totdat het vrijstellingsbesluit dit overneemt.

Het tweede voorstel onder artikel II is het opnemen van een vrijstellingsbevoegdheid.

Zoals in de Nota Handhaving en Veiligheid in bijlage 1 staat aangegeven is er momenteel een grote achterstand in het opnieuw verlenen van afgelopen ontheffingen met betrekking tot de VNL hoofdstukken I (opschriften, aankondigingen en afbeeldingen), II (storten, bergen en opslaan) en III (Wateren). Voorts blijkt dit uit de opeenvolgende rapportages inzake de voortgang gedoogsituaties.

Het inlopen van deze achterstanden wordt aangepakt via twee afzonderlijke sporen. Het eerste spoor loopt via de Kadernota 2003 en is gericht op een impuls door extra formatie voor alle drie de hoofdstukken van de VNL. Het tweede spoor, dit is het spoor waar dit statenvoorstel over gaat, is alleen gericht op Hoofdstuk II van de VNL. Om het wegwerken van achterstanden en gedoogsituaties te versnellen stellen wij voor ook voor hoofdstuk II een vrijstellingsartikel op te nemen. Al eerder is een dergelijk artikel opgenomen in de hoofdstukken I opschriften (PS2003REG01) en III, Wateren (PS2002REG08) en met het beoogde resultaat.

Het voorstel is om een artikel 6a in te voegen waarin een vrijstellingsbevoegdheid voor Gedeputeerde Staten (GS) in wordt opgenomen. Het opnemen van een dergelijke bevoegdheid zal leiden tot een vermindering van het aantal aanvragen tot een ontheffing. Concreet houdt de vrijstellingsbevoegdheid in dat GS voor bepaalde gebieden en categorieën van storten, bergen en opslaan een algemene vrijstelling verleent die de individuele ontheffing vervangt. Burgers, agrariërs en bedrijven hoeven geen ontheffingen meer aan te vragen voor een groot aantal nader te bepalen, nu dikwijls gedoogde, standaardsituaties. Bijkomend voordeel is in die gevallen geen leges meer verschuldigd zijn. De provincie verschuift haar rol naar de handhaving van de voorschriften verbonden aan de vrijstelling.

De vrijstellingen zullen verleend worden met inachtneming van het beleid dat nu wordt voorbereid in de beleidsnotitie “Vnl hoofdstuk II, Storten, bergen en opslaan”. Voorbeelden van vrijstellingen die door GS kunnen worden opgesteld, zijn vrijstellingen voor de aanleg van takkenwallen, takkenhopen en houtrillen conform de eisen Agrarisch Natuurbeheer van Landschapsbeheer Nederland. De aanleg van dergelijke opslagplaatsen van hout leidt meestal niet tot een verstoring van de natuurlijke en landschappelijke waarden.

Uiteraard moet ervoor gewaakt worden dat de algemene vrijstelling niet ten koste gaat van een grotere aantasting van de natuur- en landschapswaarden en cultuurhistorische en archeologische waarden in de provincie Utrecht. De bevoegdheid tot het verlenen van vrijstellingen dient daarom zorgvuldig te worden geformuleerd en aan de bevoegdheid dient de mogelijkheid gekoppeld te worden om voorwaarden aan de vrijstellingen te verbinden. De vrijstellingen worden sowieso beperkt tot bepaalde gebieden en specifiek nader te omschrijven categorieën van storten en opslaan. De voorwaarden verbonden aan dergelijke vrijstellingen kunnen daarom zonodig op maat gemaakt worden. De te stellen voorwaarden kunnen betrekking hebben op de ondergrond, aantallen, afmetingen, materiaal, uitvoering perioden en situering. Het gaat om aspecten die nu per aanvraag tot een ontheffing, dus in ieder geval apart, worden afgewogen. Het maatwerk blijft in het vervolg beperkt tot bijzondere gevallen.

Na vaststelling van de vrijstelling zal de provincie de vrijstelling actief promoten richting de doelgroep en consequent handhaven. De overstapfase van het ene naar het andere systeem kan tijdelijk extra werk opleveren, maar de overstapfase is eenmalig en valt in het niet bij het voordeel op de langere termijn, ook voor de burger, namelijk dat met het vrijstellingsbesluit de tienjarige ontheffingscyclus komt te vervallen.

Het tweede voorstel onder artikel II is het laten vervallen van lid 6 van artikel 8 en het vernummen van lid 7 naar lid 6. Dit voorstel is ingegeven door min of meer dezelfde redenen als waardoor het voorstel voor de wijziging van de Ontgrondingenverordening is ingegeven. Artikel 8, zesde lid, bepaalt dat op de behandeling van een aanvraag tot een ontheffing van het verbod tot storten, bergen en opslaan afdeling 3.4. van de Awb van toepassing is. Het is echter wenselijk om de afhandeling van dergelijke aanvragen te vereenvoudigen en te versnellen.

Ook ten aanzien van ontheffingen met betrekking tot storten, bergen en opslaan geldt, net als bij het aanvragen tot een vergunning voor een ontgraving van eenvoudige aard, vaak dat belangen van anderen dan de aanvrager meestal niet of nauwelijks een rol spelen. De Verordening bescherming natuur en landschap ziet sowieso voornamelijk op de bescherming van de belangen van natuur en landschap. Het schrappen van het lid waarin de openbare procedure van toepassing is verklaard is wederom voldoende, omdat afdeling 4.1. Awb van rechtswege dient te worden toegepast als niet naar een andere procedure wordt verwezen.

Ten aanzien van de rechtsbescherming geldt dat afdeling 4.1. Awb voldoende bescherming biedt, aangezien er nog steeds de verplichting bestaat eventueel betrokkenen de mogelijkheid te geven zienswijzen in te dienen (artikelen 4:8 en 4:9 Awb) en ook de bezwaarschriftenprocedure staat open (artikel 7:1 Awb). Afdeling 4.1. Awb is overigens eveneens van toepassing op de voorbereiding van beslissingen op grond van hoofdstuk I (opschriften) en hoofdstuk III (woonschepen, vaartuigen en voorwerpen) van de Verordening bescherming natuur en landschap en blijkt daar prima te werken.

In die gevallen waarin het gaat om een ontheffing waarbij duidelijk meer belangen dan alleen die van de aanvrager een rol spelen, het perceel waar werkzaamheden plaatsvinden in een kwetsbaar gebied ligt of het gaat om een politiek gevoelig geval kan alsnog gekozen te worden voor toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb. De wet biedt hiervoor de ruimte.

Gedeputeerde staten,

voorzitter, Mr B. Staal

secretaris, Drs. H.H. Sietsma