

## Consultatieadvies

Datum	1 februari 2017 definitief
Informatie bij Telefoon	Wim Mulder/ Mildt Rouw 06-38003963/ 06-53247824
E-mail	Wim.mulder@odnzkg.nl
Onderwerp:	Consultatieadvies Invoeringswet, inclusief adviezen aan de opdrachtgevers provincie Noord Holland en de gemeente Amsterdam

De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied heeft de volgende opmerkingen op het wetsvoorstel Invoeringswet (we volgen daarbij de paragraafnummering van de concept-memorandum van toelichting):

### Inhoud

2.1.3.2 Invoeging Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving.....	2
2.1.4 Digitaal stelsel van informatievoorziening .....	2
2.2.1 Wijzigingen die het omgevingsplan betreffen.....	3
2.2.1.3 Splitsing vergunningplicht voor de bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit .....	3
2.2.1.4 Technische bouwactiviteit.....	3
2.2.1.6 Regeling voor vergunningvrij bouwen.....	3
5.3 Opbouw en indeling regels overgangsrecht.....	3
Omgevingsvergunning.....	3
(Milieu)activiteiten buiten inrichtingen .....	3
Artikel 8.5 (Luchtvaartwet) artikel 5.1 Ow. ....	4
Ter informatie aan opdrachtgever Provincie Noord-Holland .....	5
2.1.3.1 Regeling punitieve handhaving .....	5
Ter informatie aan opdrachtgevers Amsterdam en Provincie Noord-Holland .....	6
5.2.2 Programma (overgangsfase) .....	6
Overgangsbepalingen Wet milieubeheer artikel 11.72 (gelijkstelling gemeentelijk luchtkwaliteitsplan) en bijbehorende toelichting. ....	6

### 2.1.3.2 Invoeging Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving

Er worden volgens de toelichting geen inhoudelijke, beleidsmatige veranderingen ten opzichte van de huidige tekst beoogd. Op twee punten hebben wij opmerkingen.

Gemeenten en provincies blijven bevoegd gezag voor de taken die door de omgevingsdiensten worden uitgevoerd. Zij stellen verordeningen vast waarin kwaliteitseisen zijn opgenomen voor de taakuitvoering door omgevingsdiensten. De Omgevingswet vergt echter andere kwaliteitseisen dan de huidige kwaliteitscriteria 2.1, die uit 2009 – 2012 dateren. Wij verzoeken u gemeenten/provincies en OD's in de praktijk invulling te laten geven aan de kwaliteitseisen die beter aansluiten bij de nieuwe eisen en praktijk die volgen uit de Omgevingswet.

Er zijn zes gespecialiseerde omgevingsdiensten aangewezen om toezicht te houden op complexe en risicovolle bedrijven. Wij geven u de suggestie mee om de wetstekst of de toelichting duidelijk aan te geven dat provincies in een gespecialiseerde BRZO-omgevingsdienst ook deel dienen te nemen in de betrokken gemeenschappelijke regeling.

### 2.1.4 Digitaal stelsel van informatievoorziening

*Op 1 juli 2019 moeten per locatie moeten alle rechtsplichten op grond van de Omgevingswet in het DSO zijn opgenomen!*

In verband met het beheersbaar houden van de kwaliteit van de uitvoering van het omgevingsrecht is het wenselijk dat het Digitaal Stelsel Omgevingswet vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet volledig functioneert. Het is onvoldoende dat – zoals in de MvT van de wet is aangegeven – bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet slechts het huidige niveau van dienstverlening wordt gehandhaafd.

Het zal niet langer mogelijk zijn om toezicht te houden met behulp van klassieke middelen als vergunningvoorschriften en algemeen geldende AMvB- en wetsverplichtingen, maar er zal onder de Omgevingswet sprake zijn van een grotere variëteit van rechtsplichten die meer dan onder het huidige recht lokaal kunnen verschillen. Zo zal een aantal milieunormen worden gedecentraliseerd in het omgevingsplan of in de omgevingsplanvergunning en kunnen deze normen en vergunningplichten lokaal verschillen. Daarnaast zal ook rekening moeten worden gehouden met overgangsrechtelijke verschillen op locatieniveau! Immers, tijdens de overgangsfase van 10 jaar zullen in sommige gevallen (maximaal) drie regimes van toepassing zijn, de van rechtswege geldende oude bestemmingsplannen en verordeningen naast onderdelen van het nieuwe omgevingsplan die per locatie worden ingevoerd (oud naast nieuw). Daarnaast blijft er sprake van verleende vergunningen voor het afwijken van het omgevingsplan.

Is dit uitvoerbaar? Of zal sprake zijn van uitvoeringsproblemen gedurende 10 jaar? Het is door verschillende partijen al meerdere keren benadrukt, voor het slagen van de Omgevingswet is het noodzakelijk dat de uitvoeringsorganisaties vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet blindelings kunnen vertrouwen op een volledig functionerend Digitaal Stelsel Omgevingswet, dat per locatie inzichtelijk maakt welke rechtsplichten gelden.

## 2.2.1 Wijzigingen die het omgevingsplan betreffen

### *2.2.1.3 Splitsing vergunningplicht voor de bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit*

#### 2.2.1.4 Technische bouwactiviteit

De bouwvergunning wordt opgesplitst in een technische vergunning en een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit. De aanpassing is gewenst in het kader van het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). De toetsing van het bouwen aan de bouwtechnische eisen van het Bouwbesluit 2012 verplaatst van de gemeente naar een onafhankelijke kwaliteitsborger. De invoering van de Wkb heeft gevolgen voor de kwantiteit van het personeel van de gemeentes en daarmee is er een risico voor de robuustheid en de kwaliteit van dit specialisme, terwijl een aantal taken (welke exact is nog niet bekend), zoals in ieder geval handhaving en bestaande voorraad, bij het bevoegd gezag blijven. Daarnaast houdt de gemeente via haar handhavingsbevoegdheid toch nog een verantwoordelijkheid in de bouwfase. Wij adviseren u met gemeenten en omgevingsdiensten in gesprek te gaan over de robuustheid en de kwaliteit van de resterende taken op het gebied van het bouwtechnisch toezicht.

#### 2.2.1.6 Regeling voor vergunningvrij bouwen

Gemeenten krijgen meer ruimte om zelf te bepalen wanneer er wel of geen vergunning nodig is. Dat is een goede zaak. Echter er schuilt wel een risico door de omkering dat activiteiten vergunningsvrij worden tenzij ze aangemerkt worden als vergunningplichtig. Hierdoor kunnen toekomstige ontwikkelingen tijdelijk vergunningsvrij worden totdat een gemeente de regels hierover heeft aangepast in haar omgevingsplan. Wenselijk is dat de gemeenten in het omgevingsplan kunnen bepalen dat een omgevingsvergunning voor het bouwen nodig is, tenzij in afwijking daarvan in het omgevingsplan is bepaald dat voor een categorie van bouwwerken geen vergunning is vereist.

## 5.3 Opbouw en indeling regels overgangsrecht

### *Omgevingsvergunning*

De bestaande Wabo-vergunningen bevatten voorschriften, bijvoorbeeld over geluid, die betrekking op de hele inrichting en niet alleen op een enkele activiteit.

Deze voorschriften kunnen niet gesplitst worden. Het laten gelden van deze voorschriften voor elke activiteit afzonderlijk, zoals voorgesteld in het overgangsrecht, heeft tot gevolg dat elke activiteit een veel te grote geluidsruimte heeft (en tot een onnodige toename op geluidsgevoelige objecten).

Wij verzoeken aan de overgangsregeling een bepaling toe te voegen waarin wordt geregeld dat de bestaande voorschriften die gelden voor de inrichting als geheel (oud recht) onder de Omgevingswet tijdelijk blijven gelden voor het samenstel van activiteiten van de voormalige inrichting.

### *(Milieu)activiteiten buiten inrichtingen*

Voor deze categorie activiteiten is geen overgangsrecht opgenomen hetgeen ertoe zou leiden dat deze tijdelijke activiteiten direct bij inwerkingtreding (mogelijk ingrijpende) voorzieningen zouden moeten treffen.

Wij bevelen aan om ook voor deze activiteiten overgangsbepalingen op te nemen.

## Artikel 8.5 (Luchtvaartwet) artikel 5.1 Ow.

Wij maken graag van de gelegenheid gebruik bij deze consultatie te wijzen op een mogelijk foutieve verwijzing in de toelichting. Dit in het licht onduidelijkheid voor de uitvoeringspraktijk te voorkomen.

Het betreft het huidige verbod in artikel 8.12 Wet luchtvaart (hoogtebeperkingen bepaalde objecten), welke zal overgaan naar artikel 5.1 Ow.

Pagina 229 MvT IOw geeft aan dat dit wordt uitgewerkt in het Bal.

Gelet echter op de systematiek omtrent de regels van het Luchthavenindelingbesluit (waarvan regels tengevolge van artikel 8.12 Wet luchtvaart deel uitmaken), en gelet op de toelichtingen bij het Bkl, zou het meer logisch zijn als dit in het Bkl komt te staan.

Wij verzoeken u na te gaan of de verwijzing in de MvT bij de IOw wel of niet juist is.

Indien tot de conclusie wordt gekomen dat het wel nader in het Bal zal worden geregeld, willen wij u wijzen op een mogelijke tegenstrijdigheid met de eerdere toelichtingen bij het Bkl.

Onze informatie is gebaseerd op de volgende passages:

P. 228 van de MvT IOw:

2. De regels die gelden in de gebieden gaan wel over naar de Omgevingswet. Zij zullen worden vastgesteld als bij algemene maatregel van bestuur te stellen instructieregels van het Rijk op grond van artikel 2.29 van de Omgevingswet (voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving). Deze werken door naar omgevingsplannen en projectbesluiten.

4. De ontheffing op grond van artikel 8.12 van de Wet luchtvaart voor het plaatsen of oprichten van objecten waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist, is in artikel 5.1 van de Omgevingswet opgenomen als beperkingengebiedactiviteit waarvoor een omgevingsvergunning verplicht is.

P. 229 van de MvT IOw:

“Artikel 8.12 is geregeld in artikel 5.1 van de Omgevingswet en wordt nader uitgewerkt in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving”.

P. 230 van de MvT IOw:

“Het verbod in artikel 8.12 van de Wet luchtvaart om een object op te richten of te plaatsen in strijd met een regel in het luchthavenbesluit omtrent de maximale hoogten van objecten zal overgaan naar artikel 5.1 van de Omgevingswet.”

P. 185 NvT Algemeen bij het BKL:

“In de Wet luchtvaart (artikel 8.12, derde lid) was bepaald dat de ontheffing – nu omgevingsvergunning – voor het oprichten of plaatsen van hoge objecten in het beperkingengebied slechts geweigerd kon worden “in het belang van de veiligheid”. Met de komst van de Omgevingswet wordt deze belangenafweging verbreed en kunnen dus ook andere belangen meegewogen worden, waaronder de in de vorige sectie genoemde belangen. Dat is ook wenselijk omdat de vergunning – door het verruimen van het bouwvergunningvrij bouwen – inmiddels ook betrekking kan hebben op permanente objecten in beperkingengebieden. Zo zou bijvoorbeeld een antenne in het verlengde van de startbaan niet per se

onveilig hoeven te zijn – de vliegtuigen vliegen er omheen – maar wel onwenselijk kunnen zijn vanuit het oogpunt van beheer en verkeersafwikkeling.”

P. 137, NvT Artikelsgewijze bij het BKL:

De beoordelingsregels voor het beperkingengebied met betrekking tot:

c. een luchthaven, vervangen de beoordelingsregel zoals was opgenomen in artikel 8.12, derde lid, van de Wet luchtvaart

## Ter informatie aan opdrachtgever Provincie Noord-Holland

### 2.1.3.1 Regeling punitieve handhaving

*Afdeling 18.1 van de Omgevingswet (Bestuursrechtelijke handhaving)*

Voor de handhaving van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (hierna: Brzo) wordt in art. 18.11 Omgevingswet de bestuurlijke boete geïntroduceerd. Aanleiding hiertoe is het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid en het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur over Odfjell. Voor de opzet van de bestuurlijke boete is aangesloten bij de boetebevoegdheden waarover de Inspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid sinds 1 januari 2013 beschikt om arbeidsveiligheidsvoorschriften binnen de zogenoemde Seveso-inrichtingen te handhaven. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal ook uw college voor milieuovertredingen van het Brzo 2015 een bestuurlijke boete kunnen opleggen. Daarmee zal de onevenwichtigheid in het toezicht op de Seveso-inrichtingen tussen de verschillende toezichthouders, die in praktijk ook als zodanig wordt gevoeld, worden opgeheven.

De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste een bedrag van de zesde categorie (art. 23, 4e lid Wetboek van Strafrecht t.w. € 820.000), of, als dat meer is, ten hoogste tien procent van de omzet van de onderneming. Dit betekent dat voor zware overtredingen zeer hoge boetes kunnen worden opgelegd. Tegen de boete kan bezwaar worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat de boete heeft opgelegd en in beroep worden gegaan bij de bestuursrechter, zodat na de introductie van de bestuurlijke boete een lichte stijging van het aantal bezwaar- en beroepszaken kan worden verwacht.

Om verschillen in de boetetoedeling te voorkomen adviseren wij – in navolging van de wetgever in de Memorie van Toelichting van de Invoeringswet Omgevingswet - de provincie om beleidsregels op te stellen ter vaststelling van de boetetarieven binnen het wettelijk maximum. Deze beleidsregels kunnen bij voorkeur vanwege de rechtsgelijkheid en het handhaven van een gelijk speelveld onderling tussen de provincies in het verband van het Interprovinciaal Overleg worden afgestemd. Ook zal dit onderwerp aandacht behoeven in het kader van de Landelijke handhavingsstrategie Brzo. Ten behoeve van een efficiënte inzet van de bestuurlijke boete zal de OD voor haar medewerkers een uitvoeringsprotocol opstellen. Daarnaast kan de OD uw college zo nodig faciliteren bij het opstellen van beleid en de inbreng bij de Landelijke handhavingsstrategie Brzo.

Een bestuurlijke boete is een punitieve sanctie. Punitieve sancties zijn gericht op het bestraffen van de overtreder. De belangrijkste punitieve sanctie is de geldboete. Zij hebben een algemeen preventieve werking en kunnen onder meer worden ingezet als overtredingen niet meer ongedaan gemaakt kunnen worden en herstelsancties dus niet (meer) aan de orde zijn.

Naast de punitieve sancties kent het bestuursrecht herstelsancties. Herstelsancties zijn gericht op het beëindigen of ongedaan maken van een overtreding of de gevolgen daarvan, of het voorkomen van

herhaling of continuering van de overtreding. De belangrijkste zijn de in de Algemene wet bestuursrecht geregelde last onder bestuursdwang en onder dwangsom.

Bij de handhaving van het Brzo staat het beëindigen of ongedaan maken van onveilige situaties met behulp van herstelsancties voorop. Daarom zal de bestuurlijke boete met name worden toegepast indien herstel niet mogelijk is. Toch zal de bestuurlijke boete een nuttige uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium zijn, omdat hiermee situaties die bijvoorbeeld door onzorgvuldig handelen zijn veroorzaakt kunnen worden bestraft en daarvan een preventieve werking zal uitgaan.

Oorspronkelijk is de bestuurlijke boete als een lik-op-stuk-instrument in het omgevingsrecht geïntroduceerd voor lichte eenvoudig vast te stellen feiten waarop relatief lage boetes zijn gesteld. Zo is de bestuurlijke boete in 2015 in de Woningwet geïntroduceerd en voldoet aan de verwachtingen.

Voor milieuovertredingen van minder ernstige aard is in 2012 als lik-op-stuk-boete-instrument de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu (hierna: BSB) ingevoerd. Bij de BSB is een aantal instanties, zoals de Directeur van een omgevingsdienst, bevoegd bij strafrechtelijke beschikking een geldboete op te leggen. Het werken met deze strafbeschikking gebeurt binnen de richtlijnen van het Openbaar Ministerie en alleen bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) in dienst bij het bestuursorgaan kunnen een BSB uitvaardigen. De BSB wordt toegepast naast de "normale" strafrechtelijke vervolging met alle daarbij behorende waarborgen door het Openbaar Ministerie van zware overtredingen.

Omdat met de introductie van de bestuurlijke boete bij de handhaving van het Brzo – anders dan de oorspronkelijke bedoeling en in afwijking van de BSB – ook zware, complexe overtredingen bedreigd worden met hoge bestuurlijke boete's, zou het niveau van de wettelijk geregelde rechtsbescherming bij punitieve sancties in het bestuursrecht vergelijkbaar moeten zijn aan het rechtsbeschermingsniveau in het strafrecht.

In navolging van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State, Staatscourant Nr. 30280 14 september 2015, geven wij uw college in overweging om in het kader van de consultatie over de Invoeringswet Omgevingswet bij de wetgever aan te dringen op afstemming van de rechtsbescherming tussen het strafrecht en het bestuursrecht. De Afdeling adviseert een verzwaring van het rechtsbeschermingsniveau binnen het punitieve bestuursrecht. Daarbij heeft de optie om de bestuursrechtelijke rechtsbescherming alleen daar te verzwaren waar de noodzaak zich opdringt, de voorkeur. Dat betreft de gevallen waarin het niet langer gaat om lichte eenvoudig vaststelbare feiten, maar om zwaardere en minder eenvoudig vaststelbare overtredingen of om overtredingen die zwaar worden beboet, ook al zijn zij eenvoudig vast te stellen.

## Ter informatie aan opdrachtgevers Amsterdam en Provincie Noord-Holland

### 5.2.2 Programma (overgangsfase)

#### Overgangsbepalingen Wet milieubeheer artikel 11.72 (gelijkstelling gemeentelijk luchtkwaliteitsplan) en bijbehorende toelichting.

De Europese richtlijn 2008/50/EG van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa verplicht tot het opstellen van een actieprogramma in het geval een Europese grenswaarde of streefwaarde wordt overschreden (artikel 23, eerste lid). De grens- en streefwaarden uit de Europese richtlijn zijn verder in het voorgenomen Bkl omgezet naar omgevingswaarden. Tot aan het moment van

inwerkingtreding van de Ow wordt aan deze verplichting voldaan in het NSL. Vanaf die datum zijn decentrale bestuursorganen bij overschrijding verantwoordelijk voor het vaststellen van een programma.

Om te voldoen aan de richtlijnverplichting tot het opstellen van een actieprogramma moet, aldus de toelichting behorende bij artikel 11.72 van de Invoeringswet, het stelsel borgen dat een decentraal programma geldt als bij de inwerkingtreding sprake zou zijn van een overschrijding.

Zonder nadere regeling zou de situatie zich kunnen voordoen dat decentrale bestuursorganen pas op die datum dat programma kunnen vaststellen of met de voorbereiding daarvan beginnen. Met als gevolg dat voor een bepaalde periode geen programma zou gelden, wat weer in strijd zou zijn met de richtlijn.

Om dit gat te ondervangen wordt volgens de toelichting, via bestuursafspraken geborgd dat decentrale overheden voor inwerkingtreding Ow een programma vaststellen. Een voor de inwerkingtreding van de Ow vastgesteld decentraal luchtkwaliteitsplan wordt dan gelijkgesteld met een programma bij overschrijding waartoe art. 3.10, eerste lid, van de Ow verplicht.

Merkwaardig hierbij is dat de toelichting aangeeft dat het huidige recht geen specifieke grondslag voor een dergelijk programma kent.

Dit plan is, aldus de toelichting, geen decentraal programma met programmatische aanpak als bedoeld in artikel 5.13, eerste lid, van de Wm. Wel kunnen los daarvan decentrale bestuursorganen uiteraard maatregelen nemen die de luchtkwaliteit verbeteren binnen de grenzen van de relevante regels.

Nu het huidige recht geen grondslag kent, begrijpen wij het overgangsrecht niet helemaal. Overgangsrecht grijpt kort gezegd aan op regelgeving en op besluiten met een grondslag in de regelgeving. Voor zover ons bekend, grijpt overgangsrecht niet aan op informele “besluiten”. Het lijkt daarom niet mogelijk om een informeel programma via het overgangsrecht gelijk te stellen met een programma op grond van de Ow. Voorbereidend werk kan worden gedaan. Tevens bestuurlijk vaststelling maar de inwerkingtreding van een dergelijk programma zal, nu een grondslag ontbreekt, gelijk moeten worden gesteld met de inwerkingtreding van de Ow, zodat er geen overgangsrecht nodig is.

Verduidelijking van het overgangsrecht is hoe dan ook gewenst.