

> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

dg Milieu

ILT

Handhavingsbeleid
Beleidsadvies
Nieuwe Uitleg 1
Den Haag
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Contactpersoon

[Redacted contact information]

Ons kenmerk
ILT-2013/15297

Datum 22 april 2013
Betreft Toets Omgevingwet

Geachte heer Kuijpers,

Hierbij ontvangt u het advies van de ILT over de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en de fraudegevoeligheid van de toetsversie van de concept-Omgevingswet d.d. 28 februari 2013 (hierna: de Omgevingswet).

De Omgevingswet beoogt een fundament te bieden voor bundeling van het omgevingsrecht in één Omgevingswet door de gebiedsgerichte onderdelen van de wetgeving op het terrein van water, lucht, bodem, natuur, infrastructuur, gebouwen en cultureel erfgoed in één wet te integreren.

Het is de bedoeling dat de Omgevingswet leidt tot betere mogelijkheden voor integraal beleid, tot een betere bruikbaarheid voor initiatieven van het omgevingsrecht en tot een substantiële vereenvoudiging van het omgevingsrecht.

De Omgevingswet is een raamwet. Nadere bevoegdheidsverdeling, normering en uitwerking vinden plaats in lagere regelgeving (algemene regels, verordeningen) en plannen.

In onderstaande toets heeft de ILT de Omgevingswet in algemene zin beoordeeld vanuit haar positie als Rijksinspectie. Daarbij heeft de ILT de Omgevingswet voor zover het in dit stadium mogelijk is ook getoetst aan haar directe wettelijke taken als toezichthouder. Op de volgende punten heeft de ILT opmerkingen.

1. Aansluiting Omgevingswet op andere regelgeving.
2. Flexibele normstelling.
3. Uitvoeringstructuur VTH taken.
4. Overheidszorg externe veiligheid.
5. Rijkstoezicht op regio overstijgende thema's.
6. Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden.
7. Handhavingsinstrumentarium.
8. Private borging.

Ten slotte staan in de bijlage meer gedetailleerde bevindingen ten aanzien van de wet en de memorie van toelichting.

Algemene opmerkingen

1. Aansluiting Omgevingswet - andere wetgeving

Evenals de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) is de Omgevingswet gericht op locatiegebonden activiteiten. Een aantal sectorale wetten wordt gedeeltelijk -voor zover sprake is van locatiegebonden activiteiten- in de Omgevingswet geïntegreerd. Bijvoorbeeld de Gaswet, de Elektriciteitswet, de Mijnbouwwet, Monumentenwet 1988, Spoorwegwet, Wet bereikbaarheid en mobiliteit, Wet luchtvaart, Wet milieubeheer, Woningwet en het wetsvoorstel Wet Natuurbescherming.

Doordat deze wetten alleen voor het locatiegebonden deel worden geïntegreerd, blijven delen van domein specifieke wetten zelfstandig bestaan. Het vervoer van afvalstoffen en gevaarlijke stoffen valt ook niet onder de wet. Op dit punt zorgt de Omgevingswet niet voor (meer) aansluiting en geeft de wet juist het risico op frictie tussen het normenkader uit de Omgevingswet en specifieke regelgeving. Dit is onwenselijk omdat deze domeinspecifieke wetten ook voor locatiegebonden activiteiten van belang zullen blijven. Dit geldt bijvoorbeeld voor regelgeving m.b.t. buisleidingen, GGO's, vervoer van afval en het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Uit het oogpunt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid beveelt de ILT aan om in de toelichting van de Omgevingswet te verduidelijken hoe de verschillende wettelijke regimes op elkaar aansluiten en bij de nadere uitwerking van de Omgevingswet te zorgen dat de wet daarop gebaseerde besluiten aansluiten op andere regelgeving.

2. Flexibele normstelling

De Omgevingswet beoogt de sectorale normstelling in de vele specifieke besluiten en regelingen te vervangen door een nieuw stelsel, waarbij integraliteit en flexibiliteit het uitgangspunt zijn.

De ILT onderschrijft de wenselijkheid tot een integrale normstelling voor het omgevingsrecht, maar merkt vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid op dat helderheid en eenduidige normstelling noodzakelijk zijn. Omdat in systematiek van de Omgevingswet gekozen wordt voor meer open normen en zorgplichtbepalingen, betekent dit ook meer behoefte aan duidelijkheid voor ondertoezichtstaanden en toezichthouders.

Omdat de bevoegdheden voor vergunningverlening en handhaving grotendeels decentraal zijn belegd, is de kans groot dat er verschillen in de interpretatie ontstaan. Daar waar noodzakelijk zal de ILT vanuit handhaafbaarheid het initiatief nemen om (eventueel met handhavingspartners) in het kader van landelijke samenwerking beleidsregels op te stellen om open normen in te vullen. Een goede uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Omgevingswet is enkel mogelijk indien de normstelling in onderliggende regelgeving helder en eenduidig is.

3. Uitvoeringstructuur VTH- taken Omgevingswet

De Omgevingswet gaat uit van een vergaande decentralisering van taken. Het streven is dat uiteindelijk de gemeente (zoveel mogelijk) bevoegd gezag is voor

vergunningverlening en handhaving. De provincie blijft bevoegd gezag voor natuur en de vergunningverlening van grotere bedrijven en de waterbeheerder (waterschappen, Rijkswaterstaat) blijven bevoegd gezag voor waterbeheerstaken. Taken kunnen dan aan gemeenten worden gemandateerd. Via instructie en advies kan de decentrale besluitvorming worden beïnvloed.

Volgens de memorie van toelichting loopt de decentralisering van taken parallel met de ontwikkeling dat gemeenten taken in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving onderbrengen bij gemeenschappelijke uitvoeringsdiensten. Het wetsvoorstel kwaliteitsbevordering en coördinatie in de uitoefening van bevoegdheden en de uitvoering van andere taken met betrekking tot de omgevingsvergunning (verder: wetsvoorstel VTH-taken), dat momenteel ter advisering bij de Raad van State ligt, zal deel uitmaken van de Omgevingswet. De ambities van het wetsvoorstel VTH- taken zijn echter onvoldoende om een adequate uitvoering van VTH- taken onder de Omgevingswet te verzekeren. Het wetsvoorstel VTH-taken kent namelijk geen verplichting tot het onderbrengen van taken en mandatering van bevoegdheden bij uitvoeringsdiensten. Dit is gebaseerd op bestuurlijke afspraken waarbij het basistakenpakket momenteel beperkt is tot milieutaken. De uitvoering van taken op het terrein van water, natuur, bouwen en ruimte valt hierbuiten. Een verdergaande wettelijke borging van een goede landelijke uitvoeringsstructuur op het brede terrein van de Omgevingswet is echter noodzakelijk. Dit kan bijvoorbeeld door een wettelijke verplichting om voor bepaalde taken samen te werken in uitvoerende diensten.

Om een goede uitvoering van de ambities van de Omgevingswet te borgen, is nadere uitwerking van de VTH structuur in de Omgevingswet nodig. De ILT adviseert verder om de HUF toets van de ILT van 20 november 2012 op de wetsvoorstel VTH-taken bij de uitwerking van de wet te betrekken (zie bijlage).

4. Overheidszorg voor externe veiligheid

In de Omgevingswet mist de expliciete verwijzing naar externe veiligheid als onderdeel van de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving (hoofdstuk 2). De ILT beveelt aan om externe veiligheid als belangrijk onderdeel van de fysieke leefomgeving expliciet in de wettekst op te nemen. Externe veiligheid is namelijk een van de belangrijke doelstellingen in de nota ruimte en werkt door in regelgeving, die ziet op het ruimtelijke domein, vervoersdomein en milieudomein. De Omgevingswet biedt de kans om veiligheid integraal te borgen, zodat dit thema vanuit het Rijk doorwerkt via omgevingsvisies, plannen en programma's en op een juiste wijze wordt opgenomen in de omgevingsvergunningen en projectbesluiten.

Het Rijk moet voor het onderwerp externe veiligheid de verschillende taken en verantwoordelijkheden per bestuurslaag benoemen en de doorwerking van deskundigenadviezen, bijvoorbeeld van de brandweer, in omgevingsvergunning te borgen.

5. Rijkstoezicht op regio overstijgende thema's.

Als Rijksinspectie houdt de ILT in het huidige stelsel toezicht op risicovolle inrichtingen en inrichtingen waarvan de werking - bijvoorbeeld door emissies - gevolgen heeft voor landelijke verplichtingen van Nederland als EU lidstaat op het terrein van klimaat lucht en energie. Dit is in de geldende regelgeving (Wabo) geborgd door de wettelijke adviestaak (artikel 6 van het Bor), die inhoudt dat de

ILT
Handhavingsbeleid
Beleidsadvies

Datum
22 april 2013

inspecteur-generaal toezicht houdt op risicovolle inrichtingen. Deze toezichtrol van de ILT wordt in de Omgevingswet en de toelichting op de wet niet genoemd. De ILT gaat ervan uit dat deze taak in de Omgevingswet wordt gecontinueerd (artikel 6.16 Omgevingswet).

ILT
Handhavingsbeleid
Beleidsadvies

Datum
22 april 2013

In de praktijk blijkt dat het huidige instrumentarium van de ILT als Rijkstoezichthouder onvoldoende is om daadwerkelijk effectief te kunnen handhaven. Het Rijk heeft daardoor onvoldoende mogelijkheden om de naleving van regels door bedrijven met regio-overstijgende gevolgen (veiligheid en emissie) zeker te stellen.

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om het Rijk een steviger positie te bieden in die gevallen waar geconstateerd is dat dit nodig is. De ILT adviseert u daarom om het toezicht op grote, risicovolle of milieubelastende bedrijven in de Omgevingswet beter te borgen door positie van het Rijk te versterken met een directe handhavingsbevoegdheid voor de Minister (of desgewenst de ILT).

Dit past in de voorliggende systematiek van de Omgevingswet door de inspecteur-generaal een adviesbevoegdheid met instemming toe te kennen (artikel 6.10 en 6.11 Omgevingswet) in combinatie met de aanwijzing als direct toezichthouder en bevoegdheid om handhavend op te treden voor dat deel waar de instemming betrekking op heeft (artikel 16.2 Omgevingswet). Bij de uitwerking van de lagere regelgeving kan de concrete invulling van dit toezicht plaatsvinden.

6. Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden

In hoofdstuk 14 van het wetsvoorstel geeft een regeling voor bevoegdheden in bijzondere omstandigheden. In dit hoofdstuk worden bevoegdheden van en verplichtingen voor bestuursorganen in geval van bijzondere omstandigheden uit diverse bestaande wetten samengebracht. Het gaat dan om ongewone voorvallen, overschrijding van alarmeringswaarden en bevoegdheden en taken voor waterschapswerken.

Het bevoegd gezag heeft een doormeldings- en informatieplicht voor ongewone voorvallen aan diverse instanties, waaronder de veiligheidsregio, de Commissaris van de Koningin en de ILT. Wanneer het bevoegd gezag niet adequaat optreedt, heeft de Minister de bevoegdheid om het bevoegd gezag te vorderen maatregelen te nemen en eventueel in de plaats te treden. De ILT gaat ervan uit aan dat het binnen haar taakuitvoering past om meldingen te beoordelen en -indien noodzakelijk- de Minister te informeren.

Vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid moet de memorie van toelichting bij Hoofdstuk 14 de verschillende taken en verantwoordelijkheden nader uitwerken. Bij de uitwerking kan dan rekening worden gehouden met de lopende evaluatie van het stelsel van rampenbestrijding en crisesbeheersing en de wijziging van de Waterwet, op grond waarvan de minister toezicht houdt op primaire waterkeringen.

In de Omgevingswet is de verplichting voor bedrijven om ongewone voorvallen te melden (Hoofdstuk 17 Wet milieubeheer) niet opgenomen. Volgens de memorie van toelichting worden verplichtingen voor bedrijven in geval van bijzondere omstandigheden opgenomen in algemene regelingen, zoals het Activiteitenbesluit, of de omgevingsvergunning. Dit geeft het risico van verschillende verplichtingen wat betreft ernst van de te melden incidenten en de termijn van melden.

Uit de memorie van toelichting blijkt niet of dit een bewuste keuze is.

In het belang van een goede taakuitvoering van het bevoegd gezagen adviseert de ILT om in de Omgevingswet een uniforme verplichting om incidenten te melden op te nemen.

7. Handhavingsinstrumentarium

De Omgevingswet spreekt de ambitie uit om overtreders aan te pakken via een integraal handhavingsinstrumentarium. De ILT onderschrijft de noodzaak hiervan, maar constateert ook dat de uitvoering van toezicht en handhaving geen prominente plaats inneemt in de nieuwe Omgevingswet.

De ILT beschouwt het als positief dat de Omgevingswet de invoering van de bestuurlijke boete mogelijk maakt. De ILT werkt als Rijksinspectie bij de handhaving van vervoersregelgeving (taxi, scheepvaart) en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden naar tevredenheid met het instrument van de bestuurlijke boete.

Voor het milieurecht dat deels in de Omgevingswet wordt geïntegreerd, is sinds 2012 ook de bestuurlijke strafbeschikking milieu voor de handhaving van kleinere milieuovertredingen ingevoerd. Hoewel de strafbeschikking een goed uit te voeren interventie maatregel is, heeft de komst van de bestuurlijke strafbeschikking in het milieudomein de diversiteit van het instrumentarium vergroot. Deze diversiteit werkt belemmerend voor een goede inrichting van het uitvoeringsproces bij toezichthouders met een takenpakket dat breder is dan enkel milieu. Daarnaast geeft de diversiteit onduidelijkheid bij ondertoezichtstaanden.

Naast deze boete-instrumenten kan de ILT in bepaalde gevallen ook procesverbaal opmaken onder gezag van het Openbaar Ministerie. Ten slotte beschikt de ILT over het bestuursrechtelijk instrumentarium (dwangsom en bestuursdwang). Toezicht en handhaving van de Omgevingswet gebeurt door een veelheid aan instanties met diverse bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsinstrumenten, terwijl een in de wet een visie ontbreekt op de inzet en verhouding tussen deze instrumenten. Dit is niet bevorderlijk voor de uitvoering en dit geeft het risico dat bij de uitwerking van de bestuurlijke boete in de Omgevingswet voortdurend discussie ontstaat welk instrument passend is voor handhaving van verschillende normenkaders.

De ILT adviseert om in het kader van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Omgevingswet nader richting te geven aan deze keuzes door een visie te formuleren over de verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht en de bijbehorende instrumenten. De ILT wordt hierbij graag betrokken.

8. Private borging

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om meer gebruik te maken van private normering ter borging van naleving van wettelijke voorschriften.

De ILT wijst er op dat mogelijkheid tot private borging begrensd is in de zin dat een publiekrechtelijke fundering van private normen voor toezicht en handhaving altijd noodzakelijk zal zijn. Indien voor uitbreiding van private borging wordt gekozen, is van belang dat de rollen van het publiek en het privaat toezicht duidelijk afgebakend zijn en duidelijk bepaald is in welke mate en op welke wijze publiek toezicht op de private borging plaatsvindt.

De mogelijkheden voor private borging worden momenteel door de directie

Eenvoudig Beter onderzocht. De ILT geeft hierbij graag advies vanuit haar ervaringen als toezichthouder.

Ten slotte adviseert de ILT u om in verband met de risico's en op basis de ervaringen in te toezichtpraktijk, daar waar evidente veiligheidsaspecten aan de orde zijn - bijvoorbeeld brandveiligheid- de publieke borging extra te clausuleren.

ILT
Handhavingsbeleid
Beleidsadvies

Datum
22 april 2013

Conclusie

Ik adviseer u om bovengenoemde opmerkingen mee te nemen bij de uitwerking van de Omgevingswet om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te verbeteren.

Gelet op het algemene karakter van de wet en de nadere uitwerking is het voor de ILT in dit stadium niet mogelijk de consequenties voor de directe toezichttaken van de ILT meer specifiek in beeld te brengen.

Op basis van een uw reactie op deze toets, de aanpassingen van de wet en nadere uitwerking in lagere regelgeving, zal de ILT nader beoordelen wat de consequenties zijn voor de directe taakuitvoering van de ILT.

Graag zie ik daarom uw reactie op deze toets tegemoet en blijf ik betrokken bij de verdere voortgang, eventuele aanpassingen en de uitwerking van de wet.

Met vriendelijke groet,

DE INSPECTEUR GENERAAL LEEFOMGEVING EN TRANSPORT,

Mr. J. Thunnissen

Bijlage

Bevindingen met betrekking tot de artikelen in de Omgevingswet

ILT
Handhavingsbeleid
Beleidsadvies

Datum
22 april 2013

Artikel 4.1, lid 1: "...een gemeentelijk..." vervangen door "... een of meerdere gemeentelijke...". Hierdoor kan lid 3 van artikel 4.1 komen te vervallen.

Artikel 4.2, lid 1: "...een waterschapsverordening..." vervangen door "... een of meerdere waterschapsverordeningen...".

Artikel 4.3, lid 1: "...een provinciale omgevingsverordening..." vervangen door "... een of meerdere provinciale omgevingsverordeningen...".

Artikel 6.15, lid 1

In de tweede regel ontbreekt de nummering van het artikel uit de Awb.

Artikel 6.19, lid 1

De ILT adviseert om in de toelichting bij dit artikel, indien het mogelijk is voorbeelden van een "...wijziging van ondergeschikte aard..." op te nemen.

Artikel 14.4, lid 1 onder f: woorden "voor de" weghalen; juiste term is: Inspectie Leefomgeving en Transport.

Artikel 14.10 (e.v.)

De ILT adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verhouding tussen "alarmeringswaarden" en "omgevingswaarden".

Bevindingen met betrekking tot de artikelsgewijze toelichting op de Omgevingswet

Artikel 1.2: De wet bevat bewust geen definitie van het begrip 'activiteit'. De ILT wijst erop het de uniforme uitvoering van de wet wel ten goede zal komen als er (desnoods) een ruime definitie van het begrip 'activiteit' in de wet wordt opgenomen.

Artikel 1.6: zorgplichtartikel. De ILT adviseert u om in de toelichting uitleg te geven (mede op basis van jurisprudentie) over de mogelijkheden om op basis van dit artikel te handhaven.

Artikel 2.7, pag. 15: De ILT verleent de "vergunning eigen dienst" aan RWS. De gangbare term is "eigen werken". Daarnaast staat dat "tweedelijns toezicht" op RWS bij de ILT berust. Dit moet zijn "toezicht".

Artikel 2.7, pag. 16: halverwege de pagina: "vande" moet zijn: "van de".

Artikel 2.18: Wet Revitalisering Interbestuurlijk Toezicht aanpassen in Wet Revitalisering Generiek Toezicht.

Artikel 2.26: In dit artikel staat dat art. 2.29, lid 1 onder a een delegatiegrondslag bevat voor de implementatieregelgeving; de ILT toetsers konden deze grondslag niet terugvinden.

Artikel 5.36: De ILT adviseert in de toelichting nader in te gaan op het karakter van de voorkeurbeslissing. De ILT vindt de huidige toelichting onvoldoende duidelijk.

Artikel 6.31: De ILT adviseert om de afkorting "BP" uit te schrijven.

ILT
Handhavingsbeleid
Beleidsadvies

Artikel 16.2: Volgens de toelichting is een adviserend bestuursorgaan als belanghebbende bevoegd om bij het bevoegd gezag een verzoek om handhaving in te dienen. ILT uitleg van het belanghebbende begrip (Awb) in de toelichting passend is en of dit wetstechnisch niet in de wettekst thuishoort. Tevens adviseert de ILT in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen deze bepaling en de Wet Revitalisering generiek toezicht.

Datum
22 april 2013

Artikel 17.1: "In deze algemene bepalingen worden de bevoegdheden toebedeeld aan de Minister van IenM". De ILT gaat ervan uit dat dit niet geldt voor adviesorganen op gemeentelijk niveau.

Artikel 18.4: Het is de ILT op grond van de toelichting niet duidelijk of dit artikel betrekking heeft op monitoringsonderzoeken die de ILT uitvoert.

Bevindingen met betrekking tot het algemeen deel van de Memorie van Toelichting op de ontwerp Omgevingswet

Exclusieve economische zone. De ILT adviseert in Omgevingswet aan te sluiten op de term continentaal plat zoals die in het Besluit externe veiligheid buisleidingen en in de Mijnbouwwetgeving wordt gebruikt.

Interventieladders interbestuurlijk toezicht. Op pagina 60 van de MvT wordt ingegaan op het Interbestuurlijk toezicht onder meer in relatie met de instructiebevoegdheid. Op pagina 60 wordt de inzet van het instrumentarium bestempeld als ultimum remedium. De ILT adviseert dit te laten vervallen en te verwijzen naar de beleidskaders schorsing en vernietiging en indeplaatstelling bij taakverwaarlozing die door het kabinet zijn vastgesteld.

Waterwet. Met de inwerkingtreding van de Waterwet (Ww) en de Wabo is het bevoegd gezag m.b.t. indirecte lozingen vanuit inrichtingen waarvoor de minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is, (Defensie en enkele bijzondere inrichtingen) overgegaan van het waterschap naar het ministerie van I&M. Daarbij is in de Wabo bepaald dat een waterschap haar toezichthoudende bevoegdheden m.b.t. indirecte lozingen kan (blijven) uitoefenen. Voor sanctionerend/handhavend optreden moet het waterschap een beroep doen op het bevoegd gezag (IenM in dit geval). De ILT vraagt om hier bij de beschrijving van de beheersverantwoordelijkheden voor water rekening mee te houden (bladzijde 53 en 56). In de toelichting staat dat de bijzondere bevoegdheden niet op wetsniveau worden geconcretiseerd maar bij algemene maatregel van bestuur. De ILT is hier graag bij betrokken.

Omgevingswaarde. De ILT adviseert om in de toelichting aan te geven hoe de begrippen omgevingswaarde, richtwaarde, streefwaarde of grenswaarde zich verhouden tot de huidige normen voor veiligheid zoals het plaatsgebonden risico, het groepsrisico en bijvoorbeeld de vastgestelde rekenmethodiek bij de vaststelling van knelpunten rondom buisleidingen vanuit het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb).

Omgevingsvergunning activiteiten en inrichtingenbegrip

In de toelichting staat dat er voor een activiteit een vergunning nodig is en dat dit een uitzondering is. In de Wabo wordt de vergunningplicht aan het in werking

hebben van een inrichting verbonden. In het Activiteitenbesluit worden activiteiten benoemd. De ILT adviseert dit in het overgangsrecht mee te nemen.

ILT
Handhavingsbeleid
Beleidsadvies

Inrichting en installatie en activiteit

In de algemene toelichting wordt aangegeven dat wordt aangesloten op het Europese begrip installatie in plaats van inrichting. De ILT adviseert om in een omschrijving in de toelichting op te nemen hoe dit gerealiseerd gaat worden en hoe wordt omgegaan met de huidige omschrijving die in plannen en vergunningen zijn opgenomen. De ILT vraagt hiervoor aandacht bij het overgangsrecht.

Datum
22 april 2013