

Toezicht en handhaving onder de Omgevingswet: enkele wijzigingen

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 doen zich ook veranderingen voor in het toezicht op en de handhaving van regels omtrent de fysieke leefomgeving. In dit artikel staat de auteur stil bij de hoofdlijnen van de veranderingen. Wat betekent het uitgangspunt van minder vergunningen en meer algemene regels voor de handhaving van milieuregels die gelden voor afval- en recyclingbedrijven?



Wilbert van Eijk, advocaat bij Van Iersel Luchtman Advocaten

Op het eerste oog lijken de veranderingen mee te vallen. De handhavingsinstrumenten die het bevoegd gezag in zijn gereedheidskist heeft, veranderen niet. Zo blijven de last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang bestaan. De bestuurlijke boete wint aan betekenis, maar wordt in dit artikel buiten beschouwing gelaten.

De belangrijkste verandering die de Omgevingswet met zich brengt is de verdere verschuiving van vergunningen naar algemene regels. Voorts zullen de algemene en specifieke zorgplichten voor een wijziging in de handhavingspraktijk zorgen. Daarnaast valt op dat doelvoorschriften nog belangrijker worden, ten koste van middelvoorschriften. Ook de integrale benadering van de fysieke leefomgeving zal zijn weerslag hebben op de handhavingsspraktijk.

Verschuiving naar algemene regels

De Omgevingswet kent als uitgangspunt dat de vergunningplicht een uitzondering is ten gunste van algemene regels. Weliswaar is dit uitgangspunt voor de afvalbranche van minder betekenis, omdat veel afvalverwerkingsbedrijven vergunningplichtig zijn gebleven, maar het maakt wel duidelijk wat de Omgevingswet beoogt.

Dit betekent dat toezicht en handhaving belangrijker zullen worden. Nu 'aan de voorkant' minder vaak een toetsing plaatsvindt, verschuift de vraag of voldaan wordt aan de milieuregelgeving 'naar de achterkant'. Daarmee kunnen overigens ook vergunningplichtige afval- en recyclingbedrijven te maken krijgen. Hieronder een voorbeeld.

Veel afvalbeheeractiviteiten die op een bedrijfslocatie plaatsvinden, zijn aangewezen als milieubelastende activiteit (mba). Voor een aantal mba's geldt een vergunningplicht. Maar tenzij sprake is van een zogeheten complex bedrijf (dat is in de afvalbranche het geval als het bedrijf een IPPC-installatie betreft), gelden - naast



vergunningvoorschriften - ook algemene milieuregels. Valt de activiteit onder die algemene milieuregels, dan wordt veelal pas bij toezicht en controle beoordeeld of aan die regels wordt voldaan.

Algemene regels en specifieke zorgplichten

De algemene regels die gelden voor het verrichten van een mba zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Deze zijn veelal concreet en duidelijk. Ze zijn te vergelijken met de milieuregels die we al kenden uit het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer.

Een zorgplichtbepaling is van een andere orde. Deze is veel ruimer geformuleerd. Als voorbeeld noem ik artikel 1.7. (activiteit met nadelige gevolgen) van de Omgevingswet: 'Een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving is verplicht:

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
- b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zo veel mogelijk te beperken of ongedaan te maken;

- c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: de activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd.'

Voor het bevoegd gezag is een zorgplicht de ultieme algemene regel, omdat deze breed is geformuleerd. Dat brengt met zich dat de zorgplicht in een aantal gevallen lastig handhaafbaar is. Alleen bij 'onmiskensbare strijd met de regelgeving' kan worden gehandhaafd op de zorgplicht. Bij minder duidelijke gevallen is een zorgplichtbepaling alleen handhaafbaar als er bijvoorbeeld specifieke afspraken zijn gemaakt over de concrete invulling van de zorgplicht.

Met het oog op een uniforme aanpak is voor handhaving op de zorgplicht dus meer houvast nodig. De praktijk moet leren hoe handhaving op basis van de zorgplicht gaat plaatsvinden. Is sprake van een specifiek vergunningvoorschrift of een specifieke algemene regel? Dan moet handhaving zich in beginsel daarop richten en niet op de als vangnet bedoelde zorgplicht. Om discussies over de interpretatie van de zorgplicht te voorkomen, kan het bevoegd gezag er soms voor kiezen een maatwerkbeepaling op te nemen.

Van middelvoorschrift naar doelvoorschrift

De Omgevingswet werkt met meer doelvoorschriften, in plaats van middelvoorschriften. De wat-vraag (het doel) is geregeld, de hoe-vraag wordt neergelegd bij het betrokken bedrijf. Op die manier ontstaat meer ruimte voor maatwerk, innovatie en flexibiliteit, is althans de gedachte van de wetgever geweest.

In de praktijk betekent het dat de toezichthouder moet beoordelen of het doel wordt gehaald. Dit vergt meer inzet en expertise van de toezichthouder. Het betekent ook dat het van belang blijft de dialoog met de toezichthouder aan te blijven gaan. Vaak kan in goed overleg tot een oplossing worden gekomen, indien interpretatiediscussies zouden bestaan.

Verdwijnen van het begrip 'inrichting'

Ook het verdwijnen van het inrichtingenbegrip (op een hier niet nader te bespreken uitzondering na) heeft zijn weerslag op de handhavingpraktijk. In de plaats daarvan is de hiervoor al genoemde mba gekomen. De Algemene wet bestuursrecht geeft aan dat alleen degene tot wie een bepaalde norm is gericht kan worden aangemerkt als overtreder.

De vergunninghouder en de uitvoerder van een project (vroeger werd de term 'drijver van de inrichting' gebruikt) zijn de zogenoemde normadressaat. De Omgevingswet introduceert een verantwoordelijkheidsverdeling: voor een vergunningplichtige activiteit kunnen meerdere vergunninghouders bestaan. Dit betekent dat in de omgevingsvergunning duidelijk moet worden afgebakend wie verantwoordelijk is voor de naleving van (welk deel van) de vergunning.

Tot slot

De praktijk moet leren hoe het handhavingsrecht onder de Omgevingswet zich verder ontwikkelt. Heeft u vragen over toezicht of handhaving, neem dan gerust contact op met de auteur.

Wilbert van Eijk

