

De zelfstandige leesbaarheid van de Omgevingswet

Voorbeeld: artikel 18.2 van de Omgevingswet

Bijlage 20/12/23

Alleen al in artikel 18.2 (van de geconsolideerde versie) van de Omgevingswet zijn 11 verwijzingen opgenomen. Ik heb ze hieronder *cursief* weergegeven:

Artikel 18.2 (toedeling handhavingstaak)

1. Als sprake is van *een activiteit waarvoor op grond van paragraaf 4.1.1 algemene regels zijn gesteld*, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak *bij het op grond van paragraaf 4.1.3 voor die activiteit bevoegde gezag*.
2. Als sprake is van *een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is vereist*, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak *bij het op grond van paragraaf 5.1.2 voor die omgevingsvergunning bevoegde gezag*.
3. Voor zover een projectbesluit geldt als omgevingsvergunning voor activiteiten ter uitvoering van het projectbesluit *als bedoeld in artikel 5.52, tweede lid, onder a*, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak *bij het bestuursorgaan dat het projectbesluit heeft vastgesteld*.
4. Voor *een gedoogplicht als bedoeld in hoofdstuk 10* berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak uitsluitend bij een bestuursorgaan *voor zover bij algemene maatregel van bestuur die taak aan dat bestuursorgaan is opgedragen*.
5. *In de overige gevallen* berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het college van burgemeester en wethouders.
6. *Bij algemene maatregel van bestuur kan, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3*, de bestuursrechtelijke handhavingstaak aan een ander bestuursorgaan worden opgedragen.

1. Handhaving van het peilbesluit Waterwet

In artikel 5.2, eerste lid, van de Waterwet staat dat een beheerder verplicht is voor daartoe aan te wijzen oppervlaktewater- of grondwaterlichamen onder zijn beheer één of meer peilbesluiten vast te stellen. Uit artikel 8.1, eerste lid, van de Waterwet blijkt dat de beheerder bevoegd gezag is voor onder andere het peilbesluit.

Zie als voorbeeld de uitspraak van 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2464 over het verzoek van een appellant aan het college van dijkgraaf en hoogheemraden van het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard om handhavend op te treden wegens het niet aanhouden van het peil in de Vliet overeenkomstig het peilbesluit.

De regeling is eenvoudig en raadpleging van de Waterwet volstaat. Beheerder is of bestuursorgaan van het waterschap of de Minister van IenW.

2. Handhaving van het peilbesluit Omgevingswet

Met de Invoeringswet Omgevingswet wordt de Waterwet ingrijpend gewijzigd en komen de genoemde artikelen te vervallen.¹

Ook wordt met de invoeringswet artikel 18.2 van de Omgevingswet gewijzigd. Daarin is de toedeling van de handhavingstaak geregeld. Bij het debat in de Eerste Kamer op 7 maart 2023 werden vragen gesteld of het wel de bedoeling van de wetgever was dat de handhaving van het peilbesluit bij de gemeente zou komen te liggen. Dat was de conclusie van de Eerste Kamer op basis van lezing van artikel 18.2. Daarin werd het peilbesluit niet genoemd, zodat op grond van het vijfde lid die taak dus bij het college van BenW kwam te liggen.

Dat was natuurlijk niet de bedoeling. Omdat de minister zo kort voor de inwerkingtreding, de Omgevingswet niet wilde wijzigen, is gebruik gemaakt van het zesde lid.

Met het besluit van 12 september 2023 is het Omgevingsbesluit alsnog gewijzigd.² Gekozen is om geheel artikel 13.1 van het Ob (toedeling handhavingstaak aan een ander bestuursorgaan dan het

¹ Zie artikel 2.27 van de Invoeringswet Omgevingswet, Stb. 2020, nr. 172, p. 112-114.

² Verzamelbesluit Omgevingswet 2023, Stb. 2023, 298.

college van burgemeester en wethouders) geheel opnieuw vast te stellen en de bestuursrechtelijke handhavingstaak van het peilbesluit neer te leggen bij het dagelijks bestuur van het waterschap of bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

3. Hoe anders?

In verschillende sectorale wetten is aangegeven welk bestuursorgaan welke besluiten bestuursrechtelijk handhaaft. Met de keuze om de sectorale wetten in te trekken en de handhaving te regelen in de Omgevingswet, is het blijkbaar niet mogelijk gebleken om te komen tot een eenvoudige regeling. Gekozen is om in artikel 18.2 tal van verwijzingen op te nemen en de mogelijkheid te maken om op het niveau van een algemene maatregel van bestuur specifieke regels te geven, die het bepaalde in artikel 18.2 aanvullen of (de vangnetbepaling) corrigeren.

Het had anders gekund, door de hoofdregel van artikel 18.2 te wijzigen. Gekozen is om gebruik te maken van het zesde lid en onder andere ten aanzien van het peilbesluit, de handhavingstaak bij AMvB te regelen.

Enkele opmerkingen:

- Het vijfde lid is aangepast bij de invoeringswet. De oorspronkelijke uitzonderingsmogelijkheid was ongeclausuleerd, waarmee de deur werd opengezet om bij algemene maatregel van bestuur veelvuldig van de bij wet in formele zin gegeven hoofdregel af te kunnen wijken. Dat was niet de bedoeling van de regering.
- Om dat bezwaar weg te nemen, werd de ongeclausuleerde tenzij-bepaling geschrapt en vervangen door een aanvullend zesde lid, waarin die uitzonderingsmogelijkheid expliciet werd begrensd door het in acht nemen van de algemene criteria voor de verdeling van taken en bevoegdheden in artikel 2.3 van de Ow (het subsidiariteitsbeginsel).³
- Het lijkt erop dat met het Verzamelbesluit Omgevingswet een niet bedoelde toepassing van artikel 18.2, zesde lid, Ow is gegeven. Het hand meer voor de hand gelegen om artikel 18.2 van de Ow te wijzigen, maar dat kon niet meer, volgens de minister.
- Je niet kunt volstaan met het lezen van artikel 18.2, wat sowieso al moeilijk is door de vele verwijzingen, om te bepalen welk bestuursorgaan bevoegd is om bestuursrechtelijk te handhaven.
- Dat het zesde lid verwijst naar artikel 13.1 van het Omgevingsbesluit, moet je maar net weten. Dat blijkt niet uit de wet.
- De vangnetbepaling van het vijfde lid, is eigenlijk geen vangnet maar bevat mazen.

4. Een voorbeeld

Ik geef het voorbeeld – en uiteraard zijn er honderden voorbeelden – om aan te geven dat de wet niet zelfstandig leesbaar is. En dat heeft alles te maken met de keuze voor 1 wet op een moment dat niemand de uiteindelijk omvang van de wet kon bevroeden.

³ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 288.