

# Woord vooraf

Aanleiding tot het onderhavige onderzoek vormt de stelselherziening binnen het omgevingsrecht. In dit onderzoek wordt bezien hoe de punitieve handhaving van de voorschriften die bij of krachtens de Omgevingswet gesteld worden, vorm kan worden gegeven. Het onderzoek, dat in de periode van juni 2014 tot maart 2015 in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu is uitgevoerd door medewerkers van de Juridische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen, kent drie delen. Het eerste deel betreft een aantal hoofdstukken waarin beleidsdocumenten, aspecten van het Nederlandse recht en de handhavingspraktijk op het terrein van het omgevingsrecht verkend worden. Het tweede deel betreft een onderzoek naar de inrichting van het Duitse punitieve recht. Het derde deel is een verkenning van opvattingen van personen die werkzaam zijn in de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van omgevingsrecht. Het onderzoek is afgesloten met een zelfstandig leesbare slotbeschouwing.

Dit onderzoek was niet mogelijk geweest als tal van personen die kennis dragen van de Nederlandse en Duitse rechtspraktijk niet bereid waren geweest zich in het kader van dit onderzoek te laten ondervragen. Al deze personen willen wij namens de onderzoeksgroep bedanken. Bij het uitwerken van de interviews heeft Reinder Broekstra een zeer waardevolle bijdrage geleverd, graag willen wij ook hem daarvoor bedanken. Onze dank gaat voorts uit naar de begeleidingscommissie, onder voorzitterschap van prof. mr. A.B. Blomberg. De volledige samenstelling van de begeleidingscommissie is te vinden in bijlage I. Onze dank gaat ten slotte uit naar de personen die hebben deelgenomen aan een op 7 maart 2015 door het ministerie van Infrastructuur en Milieu georganiseerde expertmeeting. Tijdens die expertmeeting bleek eens te meer dat het onderzoek een weerbarstige materie betreft.

*B.F. Keulen*

*H.E. Bröring*

# Hoofdstuk 1

## Inleiding

Prof. mr. B.F. Keulen

### 1 De aanleiding tot het onderzoek

#### 1.1 Een stelselherziening binnen het omgevingsrecht

Aanleiding tot het onderhavige onderzoek vormt de stelselherziening binnen het omgevingsrecht. Bij deze stelselherziening worden verschillende wetten op het terrein van de fysieke leefomgeving geheel of gedeeltelijk geïntegreerd in een nieuwe Omgevingswet. Het voorstel van deze wet is op 16 juni 2014 bij de Tweede Kamer ingediend.<sup>1</sup>

De aanleiding voor de stelselherziening is gelegen in de verbrokkeling van het huidige omgevingsrecht. Er zijn, zo constateert de MvT, ‘aparte wetten voor bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer.’<sup>2</sup> Aan het voorstel voor een Omgevingswet liggen twee redenen ten grondslag. In de eerste plaats zou de huidige wetgeving niet meer goed aansluiten op huidige en toekomstige ontwikkelingen. De huidige wettelijke regels zouden zich nog onvoldoende op duurzame ontwikkeling richten, en onvoldoende rekening houden met ‘regionale verschillen, de behoefte aan maatwerk in concrete projecten en het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten’. In de tweede plaats zouden ‘initiatiefnemers van activiteiten worstelen met veel verschillende wetten met elk hun eigen procedures, planvormen en regels’. De voorgestelde Omgevingswet integreert daartoe ‘de gebiedsgerichte onderdelen van de huidige wetten in één wet met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures’ (MvT, p. 6).

Het wetsvoorstel kent zes kerninstrumenten: 1. de omgevingsvisie, een samenhangend strategisch plan over de fysieke leefomgeving; 2. het programma, een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen die dienen om omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen; 3. decentrale regelgeving, te weten het omgevingsplan van de gemeente, de waterschapsverordening van het waterschap en de omgevingsverordening van de provincie, waarin het decentraal bestuur gebiedsdekkend de algemene regels en vergunningplichten vastlegt; 4. algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving; 5. de omgevingsvergunning, waarmee een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming kan verkrijgen voor het geheel van door hem gewenste activiteiten; 6. het projectbesluit, een generieke regeling voor besluitvorming over

---

1. *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet).*

2. *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 6.*

projecten met een publiek belang volgens de ‘sneller en beter’-aanpak. Naast deze kerninstrumenten omvat het wetsvoorstel, zo geeft de MvT aan, ‘ondersteunende instrumenten die nodig zijn om besluiten te nemen en te effectueren, zoals procedurebepalingen en regelingen voor toezicht en handhaving’ (p. 8).

Het wetsvoorstel vormt een eerste stap. Enkele onderdelen van het omgevingsrecht worden apart aangepakt en door middel van afzonderlijke wetsvoorstellen ingebouwd in de Omgevingswet (bodem, geluid, grondeigendom, natuur, wegbeheer en de delen van de milieuregelgeving die gericht zijn op niet-plaatsgebonden handelingen). Het thans aanhangige wetsvoorstel brengt mee dat de Omgevingswet in de plaats komt van 26 wetten en delen van andere wetgeving. De 26 wetten die de MvT in de eerste paragraaf noemt zijn: de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Crisis- en herstelwet, de Interimwet stad-en-milieubenadering, de Onteigeningswet, de Ontgrondingenwet, de Planwet verkeer en vervoer, de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet, de Waterstaatswet 1900, de Waterwet, de Wegenwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet geurhinder en veehouderij, de Wet herverdeling wegenbeheer, de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, de Wet inrichting landelijk gebied, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Natuurbeschermingswet 1998, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Wrakkenwet. Verder komt de Omgevingswet in de plaats van delen van de Monumentenwet 1988 en de Woningwet, en van bepalingen uit wetgeving voor energie, mijnbouw, luchtvaart en spoorwegen die een rol spelen bij besluiten over ontwikkeling van de fysieke leefomgeving (MvT, p. 8).<sup>3</sup>

## 1.2 Verschil in handhavingsinstrumenten

De wetten en delen van wetten die de Omgevingswet zal vervangen, hanteren niet allemaal dezelfde handhavingsinstrumenten. Bestuurlijke herstelsancties nemen in vele wetten een belangrijke plaats in. Hoofdstuk 5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is gewijd aan Bestuursrechtelijke handhaving; dit hoofdstuk is daarbij ook van toepassing op het bepaalde bij of krachtens andere wetten: de Flora- en Faunawet, de Kernenergiewet, de Monumentenwet 1988, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bescherming Antarctica, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet, voor zover dit bij of krachtens de genoemde wet is bepaald (art. 5.1). Zoals wij zagen worden een aantal van deze wetten in de Omgevingswet geïntegreerd. In hoofdstuk 5 van de Wabo zijn bepalingen opgenomen betreffende de aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren (par. 5.3). Voorts bevat de Wabo enkele bijzonderheden ten opzichte van de Awb inzake de bevoegdheid tot het

3. Vgl. over de Omgevingswet en de daarin te integreren wetten verder *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 29-30 en p. 303-325. Daaruit blijkt dat de Wet milieubeheer vooralsnog slechts gedeeltelijk in de Omgevingswet opgaat (p. 316), maar dat het streven erop gericht is deze wet uiteindelijk volledig in te bouwen (p. 324). De Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder en de hoofdstukken 11 en 11a Wet milieubeheer zullen mogelijk in dezelfde periode als de Invoeringswet Omgevingswet ingebouwd worden (p. 320-321).

geven van last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en de intrekking van een vergunning of ontheffing (par. 5.4). Ook in andere wetten die de Omgevingswet zal vervangen komen bepalingen inzake bestuurlijke handhaving voor. Zo delen de Waterstaatswet 1900, de Waterwet, de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken, de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden bevoegdheden tot het opleggen van een last onder bestuursdwang toe.

Punitieve handhaving van de wetten en delen van wetten waarvan het voornemen is dat zij uiteindelijk in de Omgevingswet geïntegreerd worden, verloopt thans in belangrijke mate via de Wet op de economische delicten. Daarbij gaat het om overtredingen van voorschriften van de Crisis- en herstelwet, de Ontgrondingenwet, de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet bodembescherming, de Wet inrichting landelijk gebied, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Natuurbeschermingswet 1998, de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening. Ook overtredingen van voorschriften van de Monumentenwet, de Woningwet, de Gaswet, de Electriciteitswet, de Mijnbouwwet, de Spoorwegwet en de Wet luchtvaart, wetten die gedeeltelijk in de Omgevingswet opgaan, zijn in de WED strafbaar gesteld. Daarnaast kennen een aantal wetten die in de Omgevingswet geïntegreerd worden eigen strafbaarstellingen; vgl. met name de Belemmeringenwet privaatrecht (art. 15), de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (art. 11), de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (art. 23) en de Wet voorkeursrecht gemeenten (art. 11).

Sommige al dan niet deels in de Omgevingswet te integreren wetten kennen een mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Dat geldt voor de Gaswet, de Electriciteitswet, de Wet milieubeheer, de Spoorwegwet en de Wet luchtvaart. De delen van deze wetten waarin deze bestuurlijke boetes zijn opgenomen worden (vermoedelijk) evenwel niet in de Omgevingswet geïntegreerd. Verder is in de Woningwet een mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes geïntroduceerd.<sup>4</sup> Die bestuurlijke boete is wel relevant voor de Omgevingswet.

Aanvankelijk was het kabinet van plan over de volle breedte van de Omgevingswet de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete in te voeren. De Raad van State heeft zich daar in zijn advies tegen gekeerd; de noodzaak van deze aanpassing was onvoldoende onderbouwd. Dat heeft het kabinet er toe gebracht de tekst van het artikel inzake de bestuurlijke boete te laten vervallen en opdracht te geven tot het onderhavige onderzoek.<sup>5</sup>

### 1.3 De inrichting van de punitieve handhaving

In dit onderzoek ligt derhalve de keuze voor hoe de punitieve handhaving van de voorschriften die bij of krachtens de Omgevingswet gesteld worden, vorm moet worden gegeven. Ligt een keuze voor het strafrecht het meest voor de hand? Zoals wij zagen ligt het zwaartepunt van de punitieve handhaving bij de wetten die uiteindelijk (deels) in de Omgevingswet geïntegreerd worden in de huidige situatie in het strafrecht. Maar daarmee is nog niet gezegd dat dit zo moet blijven. Het over-

4. Zie de Wet van 4 juni 2014, *Stb.* 249. Deze wet is op 1 januari 2015 in werking getreden (Inwerking-tredingsbesluit, *Stb.* 341).

5. *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 4, p. 128-129, 133.