

VOORBLAD

Voorstel aan de Raad

<i>Zaaknummer:</i>	Z/22/069864
<i>Datum collegebesluit:</i>	dinsdag 16 mei 2023
<i>Datum commissievergadering:</i>	dinsdag 20 juni 2023
<i>Datum raadsvergadering:</i>	dinsdag 4 juli 2023
<i>Soort Voorstel:</i>	Adviesnota
<i>Onderwerp:</i>	<i>Eerste wijziging en aanpassing aan de Omgevingswet van de ApvW 2022</i>
<i>Portefeuillehouder:</i>	Burgemeester de Lange
<i>Programma:</i>	1. Veiligheid en handhaving; 4. Fysieke leefomgeving

Kernboodschap: De raad behandelt een voorstel om de algemene plaatselijke verordening twee maal te wijzigen. Eerst om de verordening technisch te verbeteren en een te passen aan nieuwe inzichten en ervaringen. Daarna om met deze basis de verordening technisch aan te passen aan het in werking treden van de Omgevingswet met ingang van 1 januari 2024.

Bijlagen:

1. Was-wordt-tabel eerste wijziging
2. Toelichting technische verbeteringen eerste wijziging
3. Was-wordt tabel wijziging Model-APV zomer 2022
4. Was-wordt-tabel technische aanpassing
5. Was-wordt-tabel technische aanpassing Model-APV
6. Model-raadsbesluit technische aanpassing
7. VNG-ledenbrief 1 juli 2021
8. Factsheet VNG landelijk lachgasverbod

Stukken ter inzage: Nee

Beslispunten:

1. *De Eerste wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Wassenaar 2022 vast te stellen.*
2. *De Technische aanpassing aan de Omgevingswet van de Algemene plaatselijke verordening Wassenaar 2022 vast te stellen.*

Relatie met:

Agendapunt:

Raad 14-6-2021 5.b Buitenplanse activiteiten met verplichte participatie-eis inclusief toetsingskader participatie Omgevingswet; 6. Buitenplanse activiteiten met een adviesrecht met instemming van de raad (verzwaard adviesrecht).

Raad 31-5-2022 7.c Vaststelling Algemene plaatselijke verordening Wassenaar 2022.

Raad 13-12-2022

6.c Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht Wassenaar 2023;

6.d Verordening op de instelling Adviescommissie Omgevingskwaliteit Wassenaar.

Raad 31-1-2023

6.b Verordening nadeelcompensatie Wassenaar 2023;

6.c Beheersverordening diverse locaties.

LTA Raad:

Raad 24-10-2023

Uitwerking verzwaard adviesrecht;

Uitwerking participatie-eis buitenplanse omgevingsplan-activiteit.

Raad 21-11-2023

Beleidsneutrale overgang milieu Omgevingswet.

Toezegging:

Amendement/motie:

Schriftelijke vragen:

Onderwerp

Eerste wijziging en technische aanpassing van de ApvW 2022 aan de Omgevingswet

Inleiding

In het Staatsblad is bekendgemaakt dat de Omgevingswet met ingang van 1 januari 2024 in werking treedt. Beslispunt 2 met de technische aanpassing van de Algemene plaatselijke verordening Wassenaar 2022 (ApvW 2022) is een van de voorstellen die u zijn of worden voorgelegd om de gemeentelijke regelgeving aan de Omgevingswet aan te passen. Eerst moet de basis op orde zijn door aanpassing aan recente inzichten, verwerking van ervaringen en door technische verbeteringen (beslispunt 1). Dat is ook op zich nuttig of nodig.

Beoogd effect

Einddoel is dat na 1 januari 2024 met de ApvW 2022 kan worden doorgewerkt. Het tussendoel van een op kortere termijn technische verbeterde en aan ervaringen en nieuwe inzichten aangepaste verordening draagt daaraan bij.

Argumenten

1.1 Met waarborgen is het verantwoord om slijters betaalde proeverijen toe te staan

Met de wijziging van de Model-APV van de VNG (zomer 2022) is het facultatieve artikel 2:34g toegevoegd. Daarin worden slijtersbedrijven vrijgesteld van verboden in de Alcoholwet. Ontaarding in een laagdrempelige schenkgelegenheid en concurrentie met de horeca worden voorkomen doordat proeverijen alleen buiten sluitingstijden toegestaan kunnen worden en door het laten eindigen van de vrijstelling om 22.00 uur.

1.2 Er is een motief nodig voor het verbod op bedelarij

Voor de juridische houdbaarheid van het verbod in artikel 2:65 van de ApvW 2022 is een motief nodig omdat het raakt aan het mensenrecht op eerbiediging van het privéleven. Dat is de "voorkoming of beëindiging van overlast". Zie verder de toelichting aan het einde van bijlage 3 voor de motivering van de actualisering van de Model-APV.

1.3 Er kan meer worden geprofiteerd van het landelijk lachgasverbod

Het bereik van artikel 2:74a van de ApvW 2022 over openlijk drugsgebruik wordt groter door de aanwijzing van als lachgas voor gebruik als roesmiddel als softdrug sinds 1 januari 2023. Harddrugs en softdrugs en daarop gelijkende waar mogen ter voorkoming van drugsoverlast niet openlijk gebruikt worden op een weg, een andere openbare plaats of een publiekelijk toegankelijk gebouw. De uitbreiding naar lachgas als recreatief roesmiddel heeft echter geen effect door een gedeelte van artikel 2:48a van de ApvW 2022 dat door de verschillende motieven van het landelijk en het lokaal lachgasverbod blijft gelden. Artikel 2:48a gaat als meer bijzondere bepaling voor op 2:74a. Dit komt slecht uit omdat het lokaal lachgasverbod in het tweede lid van artikel 2:48a pas geldt na aanwijzing door het college en hoe dan ook niet in een voor publiek toegankelijk gebouw.

Voorgesteld wordt om het tweede en derde lid van artikel 2:48a van de ApvW 2022 te laten vervallen. Dit vooruitlopend op het door de VNG aangekondigde laten vervallen van gehele artikel 2:48a van de Model-APV. En mogelijk een nog in onderzoek zijnde aanpassing van 2:74a van de Model-APV. Zie daarover de factsheet in bijlage 8.

1.4 De term "beëindiging van overlast" is duidelijker dan "opheffing van overlast"

Dit motief komt voor in twee verbodsbepalingen in de ApvW 2022. Dat zijn artikel 2:60 (houden of voeren van hinderlijke of schadelijke dieren) en artikel 4:13 (opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen en dergelijke). Daar kan de wijziging van de Model-APV worden verwerkt.

1.5 Duidelijk moet blijken dat de ApvW 2022 terugtreedt voor landelijke regels over het kappen

Binnen de grenzen van de gemeentelijke autonomie blijven voorkomt dat gemeentelijke regels door de rechter onverbindend worden geacht. Voorgesteld wordt om artikel 4:10 het opschrift "Bereik afdeling en definities te geven" en in een nieuw eerste lid vast te leggen dat de betreffende afdeling niet van toepassing is als landelijke regels in de Wet natuurbescherming gelden.

1.6 Het begrip "vellen" verdient een volledige omschrijving

Van het centraal staande begrip wordt in het tweede lid van artikel 4:10 slechts omschreven wat daaronder mede wordt verstaan. In het voorgestelde tweede lid wordt het begrip onder g volledig omschreven.

1.7 Voor wat betreft het kappen is een beleidsarme overgang gewenst

Artikel 4:11 is de bepaling over de omgevingsvergunning voor het kappen. Voor het gebied buiten de bebouwde kom is van de gemeentelijke autonomie gebruik gemaakt om het kappen te reguleren in tuinen, op erven en op kleine percelen voor bosbouw. De overige mogelijkheden om het kappen buiten de bebouwde kom te reguleren worden nu niet gebruikt. Ook niet voor het gebied binnen de bebouwde kom. Deze daar wel gaan toepassen zou leiden tot een lastenverzwaring die beter gezien kan worden bij een fundamentele heroverweging van de ApvW 2022 na het in werking treden van de Omgevingswet. Zie daarover kanttekening 1.1/2.1.

1.8 Aanvullende eisen aan de aanvraag van de omgevingsvergunning (kappen) zijn gewenst

Voorgesteld wordt om in een nieuw tweede lid van artikel 4:11a gebruik te maken van de mogelijkheid om extra eisen te stellen in aanvulling op de landelijke eisen aan de aanvraag van een omgevingsvergunning voor het kappen. De aan te leveren foto's geven een beter beeld van de houtopstand en de context van de omgeving.

1.9 Kunnen ingrijpen is ook van belang bij andere boomziekten dan de iepziekte

In artikel 4:12b (bestrijding iepziekte) is bepaald dat het college de rechthebbende kan aanschrijven om iepen te vellen en verdere maatregelen te nemen. Zo'n aanschrijving is ook nuttig bij andere boomziekten zoals essentaksterfte, houtrot, de kastanjebloedingsziekte en de

roetschorsziekte. Voorgesteld wordt om de bepaling algemener te formuleren. In artikel 4:10 is dan een definitie nodig van "boomziekte", terwijl de definities van "iepziekte" en "iepenspintkever" kunnen vervallen.

1.10 Het verbod om voertuigwrakken te parkeren wordt beter handhaafbaar

Het verbod in het eerste lid van artikel 5:5 van de ApvW 2022 is van toepassing als het voertuig in een kennelijk verwaarloosde toestand verkeert en rijtechnisch niet voldoende is onderhouden. Toezichthouders zijn echter geen voertuigtechnici. Er kan dus slechts gehandhaafd worden op het kennelijk niet in goede staat verkeren. Dat belemmert het optreden tegen ontsiering en het beslag op parkeerruimte voor reguliere voertuigen. De handhaafbaarheid wordt vergroot door "en tevens" te veranderen in "of". Dan volstaat een kennelijk verwaarloosde toestand van het voertuig.

1.11 Het verbod op bermparkeren is nutteloos

De VNG stelt aan het einde van bijlage 3 dat artikel 5:10 van de ApvW 2022 een dode letter is. Dat dit klopt blijkt uit een uitspraak uit 2014 van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden dat de hoger beroepszaken bij de administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften behandelt. Een administratieve sanctie wegens parkeren in de groenvoorziening werd vernietigd omdat de betreffende grasstrook zich voordoet als een tot de weg behorende berm (ECLI:NL: GHARL:2014: 7750). In artikel 10 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 is kort gezegd bepaald dat automobilisten behalve op rijbaan ook op andere weggedeelten mogen parkeren die geen trottoir, voetpad, (brom)fietspad of ruiterspad zijn. Daarop mogen gemeenteraden niet ingrijpen met een eigen bermparkeerverbod.

1.12 Over het innemen van een ligplaats in openbaar water is de regelgeving inconsistent

Enerzijds wordt het langer dan twaalf uren achtereen in openbaar water ligplaats innemen met een ander vaartuig dan een woonschip categorisch verboden in het eerste lid van artikel 5:26. Anderzijds is het langer dan twaalf uren achtereen ligplaats innemen met een vaartuig in openbare wateren het belastbare feit in de Verordening liggeld Wassenaar 2023. Voorgesteld wordt om het innemen van een ligplaats wel toe staan met een ontheffing.

1.13 Diverse bepalingen hebben een technische verbetering nodig

Zie bijlage 2 voor de toelichting op de technische verbeteringen.

2.1 Technische aanpassingen aan de Omgevingswet zijn nodig

Zie de toelichting onderaan de was-wordt-tabel van de technische aanpassing van de Model-APV (bijlage 5). Zie ook bijlage 6 met het model-raadsbesluit voor de technische aanpassing. Door de toevoeging van een wijziging van artikel 2:29 aan het model-raadsbesluit loopt de belettering van de onderdelen van artikel I vanaf M één onderdeel uiteen. Het voorgestelde raadsbesluit en de was-wordt-tabel van de technische aanpassing (bijlage 4) volgen de belettering in het model-raadsbesluit.

2.2 Eigen oplossingen zijn nodig waar de ApvW 2022 afwijkt van de Model-APV

Zie de grijze markeringen in de was-wordt-tabel in bijlage 4.

In de artikelen 2:10 (voorwerpen aan of op de weg), 5:6 (kampeermiddelen en andere voertuigen), 5:28 (beschadigen van waterstaatswerken) en 5:34 (verbod afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen of anderszins vuur te stoken) gaat het om een beperkte aanpassingen aan een enigszins van de Model-APV verschillende structuur van de bepaling.

Artikel 2:39d (weigering vergunning speelautomatenhal) komt niet voor in het VNG-model. De weigeringsgrond strijdigheid met het bestemmingsplan enzovoort wordt de weigeringsgrond strijdigheid met het omgevingsplan. Zoals door de VNG voorgesteld voor artikel 2:39 van de Model-APV (speelgelegenheden).

Bij de definities in artikel 4:10 ontbreekt het begrip "bebouwde kom" omdat de in artikel 1:1 omschreven bebouwde kom voor het weg verkeer ook rechtstreeks op houtopstanden van toepassing is. Na het inwerking treden van de Omgevingswet is een extra begripsomschrijving nodig om te verwijzen naar door overgangsrecht toepasselijke bebouwingscontour houtkap.

Artikel 4:12a regelt de compensatie van onevenredig nadeel door besluiten over omgevingsvergunning voor het kappen, de daaraan te stellen voorwaarden en herplantplicht. De bepaling vervalt van rechtswege als de Omgevingswet en de algemene nadeelcompensatieregeling in de Algemene wet bestuursrecht op 1 januari 2024 in werking treden. Voor de duidelijkheid wordt voorgesteld om de bepaling in te trekken.

Het eerste lid van artikel 4:15 (verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame) komt zo niet voor in het VNG-model. De weigeringsgrond "bestemmingsplan" in de ApvW 2022 wordt de weigeringsgrond "omgevingsplan". In het derde lid van artikel 4:15 worden de verwijzingen naar sommige in de artikelen 2.2 en 2.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht genoemde activiteiten vertaald naar "bouwactiviteit", "rijksmonumentenactiviteit" en bepaalde activiteiten bij een gemeentelijke verordening aangewezen monument. Het gaat hier om gevallen waarvoor het bereik van het vergunningvereiste voor reclame ter voorkoming van gevaar, hinder en schending van de eisen van redelijke welstand wordt beperkt om overschrijding van de bevoegdheid van de raad te voorkomen.

De Model-APV bevat één bepaling over ligplaatsen voor vaartuigen (artikel 5:25). In de ApvW 2022 gaat om de artikelen 5:25 (ligplaats woonschepen) en 5:26 (ligplaats overige vaartuigen). De aanpassing van het derde lid van deze bepalingen is ontleend die van derde lid van artikel 5:25 van de Model-APV.

Kanttekeningen

1.1/2.1 Later is een grondige heroverweging gewenst

De algemene plaatselijke verordening is al een tijd niet grondig heroverwogen. Zo'n heroverweging

ligt niet ten grondslag aan de ApvW 2022 die een verordening uit 2014 vervangt, en ook niet aan beide voorstellen die nu voorliggen. Bij een grondige heroverweging zou voor alle onderwerpen aan de orde komen welke opties in het VNG-model de beste zijn en welke afwijkingen van het VNG-model wenselijk zijn. En welke onderwerpen niet meer nodig zijn of juist toegevoegd zouden moeten worden. In de context van de komende invoering van de Omgevingswet gaat het dan om minstens twee verordeningen. Een verordening fysieke leefomgeving met regels die na de overgangstermijn in een omgevingsplan moeten of mogen worden opgenomen en bovendien om een meer op openbare orde en veiligheid gerichte verordening.

Van belang is verder dat er nog geen VNG-model is voor een verordening fysieke leefomgeving en ook geen opzet voor een opvolger van de algemene plaatselijke verordening. Zie de eerste alinea van de VNG-ledenbrief ledenbrief (bijlage 7) over de nu aan de orde zijnde technische aanpassing aan de Omgevingswet en de overgangsfase tot 2030 voor de inhoudelijke aanpassing. Tenslotte blijkt dat de 35 gemeentelijke verordeningen fysieke leefomgeving die op 20 maart 2023 golden zeer divers zijn. Ook voor wat betreft de toevoegingen aan de voorheen in de algemene plaatselijke verordening geregelde onderwerpen. Verder is er nog geen implementatiecoach Omgevingswet in dienst. Al met al is de vaststelling van verordeningen op basis van de grondige heroverweging niet zomaar voor elkaar. Dit zelfs niet eind 2023. Er is ruim overigens tijd tot het einde van de overgangstermijn voor het in het omgevingsplan verwerken van de regels over de fysieke leefomgeving: 1 januari 2030 of zoveel eerder als het omgevingsplan wordt vastgesteld. Daarop is een verordening fysieke leefomgeving een goede voorbereiding.

1.2 De bebouwde kom voor het wegverkeer geldt vanaf 2024 ook als bebouwingscontour houtkap

De bebouwde kom wordt in artikel 1:1 omschreven als die voor het wegverkeer. Ook voor wat betreft het kappen. Na het in werking treden van de Omgevingswet geldt de net daarvoor toepasselijke bebouwde kom als bebouwingscontour houtkap. Dit vooruitlopend op de wettelijk verplichte vaststelling van een bebouwingscontour houtkap in het uiterlijk in 2029 vast te stellen omgevingsplan.

De rest van 2022 is te kort om een specifieke meer op bomen en andere houtopstanden gerichte bebouwde kom vast te stellen. Het ligt immers voor de hand om eerst inspraak te verlenen en/of het vaststellen openbaar voor te bereiden. Bovendien kan na de vaststelling nog worden geprocedeerd inclusief het vragen van een voorlopige voorziening. Daarom komt het goed uit dat bij de huidige keuzes voor het gebruik de gemeentelijke autonomie de grens van de bebouwde kom alleen verschil maakt voor wat betreft kleine percelen voor bosbouw. Zie verder argument 1.6 over een beleidsarme overgang voor wat betreft kappen.

Uitvoering: Financiën

Niet van toepassing.

Uitvoering: Juridisch kader

EERSTE WIJZIGING APvW 2022

Twee van de in het raadsbesluit genoemde wettelijke grondslagen betreffen de rol van de raad in het algemeen. Dat zijn het eerste lid van artikel 147 van de Gemeentewet (vaststelling van verordeningen door de raad als de bevoegdheid niet bij of krachtens de wet aan de burgemeester is toegekend) en artikel 149 van de Gemeentewet (de raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt). Verder worden bepalingen genoemd die de grondslag zijn voor onderdelen van artikel I.

Artikel 25e van de Alcoholwet maakt het mogelijk om met het voorgestelde artikel 2:34b betaalde proeverijen in slijterijen toe te staan.

Artikel 154 van de Gemeentewet betreft het door de raad bij verordening stellen van straf op de overtreding van zijn verordeningen. Dat gebeurt met de voorgestelde wijziging van artikel 7:1 (strafbepalingen).

Artikel 2a van de Wegenverkeerswet 1994 (Wvw 1994) is het geding bij het laten vervallen van artikel 5:10 (parkeren of laten stilstaan van voertuigen anders dan op de rijbaan) dat de grens van de eigen bevoegdheid van de raad overschrijdt.

TECHNISCHE AANPASSING APvW 2022

De artikelen 147 en 149 van de Gemeentewet kwamen hiervoor al aan de orde als grondslag voor de eerste wijziging. Verder worden bepalingen genoemd in het Activiteitenbesluit milieubeheer genoemd:

- artikel 2.18, eerste lid onder f en g over het bij het bepalen van het geluidniveau vanwege een inrichting niet meetellen van geluid door onversterkte muziek tenzij daarvoor bij gemeentelijke verordening regels zijn gesteld;
- artikel 2.21 over het bij of krachtens een gemeentelijke verordening voor incidentele en collectieve festiviteiten afwijken van dan niet haalbare geluidnormen;
- artikel 3.148 over het bij of krachtens gemeentelijke verordening voor incidentele en collectieve festiviteiten afwijken van de verplichting dat de verlichting voor sportbeoefening in de open lucht is uitgeschakeld tussen 23.00 uur en 7.00 uur.

Om de genoemde bepalingen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer zoals voorheen te laten werken, wordt voorgesteld om artikel 4:1 van de ApvW 2022 te wijzigen. Daarin staan de definities die van belang zijn in de afdeling in hoofdstuk 4 over het voorkomen of beperken van geluidhinder en hinder door verlichting. Daaraan wordt een definitie toegevoegd van het Activiteitenbesluit milieubeheer zoals dit net voor het in werking treden van de Omgevingswet gold. En wordt de definitie van "inrichting" als inrichting in de zin van de Wet milieubeheer zo aangepast dat het gaat om het begrip inrichting zoals dat gold net voor het in werking treden van de Omgevingswet.

Ook artikel 8.2.2 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt in het raadsbesluit genoemd als wettelijke grondslag voor de technische aanpassing. Daarin is bepaald dat gemeentelijke verordeningen ter uitvoering van het Activiteitenbesluit milieubeheer na het inwerking treden van de Omgevingswet blijven gelden tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 8.2.2 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet komt op het zelfde neer als het bepaalde in het eveneens in het raadsbesluit genoemde artikel 22.4 van de Omgevingswet. Daarin is vastgelegd dat na het bij koninklijk besluit te bepalen einde van een overgangstermijn tot regels over de fysieke leefomgeving alleen nog in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Uitdrukkelijk is bepaald dat bestaande regels over de fysieke leefomgeving niet van rechtswege vervallen wanneer de Omgevingswet in werking treedt. Tot 1 januari 2030 of zoveel eerder als het omgevingsplan is vastgesteld kunnen regels over de fysiek leefomgeving in een algemeen verbindend voorschrift zoals de algemene plaatselijke verordening of een verordening fysieke leefomgeving worden opgenomen. De technische aanpassing treedt grotendeels samen met de Omgevingswet in werking en dus terwijl de Omgevingswet geldt. Zo wordt artikel 22.4 meteen toegepast.

In artikel 22.8 van de Omgevingswet is vastgelegd dat een omgevingsvergunning is vereist als in een gemeentelijke verordening over de fysieke leefomgeving is bepaald dat een ontheffing of een vergunning is vereist.

Door artikel IV, derde lid, van het Aanvullingsbesluit natuur geldt de net voor het in werking treden van de Omgevingswet toepasselijke bebouwde kom als een tijdelijke bebouwingscontour houtkap. In artikel 5.165b van het Besluit kwaliteit leefomgeving is vastgelegd dat de bebouwingscontour houtkap een verplicht onderdeel is van het omgevingsplan.

Uitvoering: Communicatie

De eerste wijziging wordt kort na de vaststelling bekendgemaakt door plaatsing in het Gemeenteblad. De ApvW 2022 wordt dan bijgewerkt in de decentrale regelingenbank. Inwerkingtreding op de achtste dag na de datum van de bekendmaking geeft meer tijd om in- en extern te communiceren.

De technische aanpassing wordt niet meteen bekendgemaakt. Het kan nog nodig blijken om dit jaar de ApvW 2022 na de eerste wijziging nogmaals te wijzigen. Wachten tot november 2023 met de bekendmaking van de technische aanpassing draagt daarom bij aan de betrouwbaarheid en de bruikbaarheid van de decentrale regelingenbank.

Uitvoering: Inwonersparticipatie

Door de geheel of grotendeels technisch-juridische aard van de voorstellen was inwonerparticipatie minder zinvol bij de nu voorliggende wijzigingen van de ApvW 2022. Dat is te zijner tijd wel het geval bij de in kanttekening 1.1/2.1 genoemde grondige inhoudelijke heroverweging.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,

drs. K.D. Handstede,
gemeentesecretaris

drs. L.A. de Lange,
burgemeester