



De zorgplicht bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam

Een praktijkgericht juridisch onderzoek naar de mogelijkheden voor de afdeling handhaving van waterschap Brabantse Delta bij een handhavend optreden op grond van de zorgplicht nu en in de Omgevingswet.

Bijlagen



Max Koense
Waterschap Brabantse Delta
Tilburg, juni 2017



Inhoudsopgave

Bijlage A Beleidsplan Toezicht en Handhaving 2015-2019 Waterschap Brabantse Delta (Relevante paragrafen)	4
1.1 Aanleiding	4
2. Handhaven in het algemeen	4
4.1 Uitgangspunten	5
5.2 Incidenteel toezicht en handhaving.....	7
 Bijlage B Handhavingsbeleidskader deel 2, organisatie en nalevingsstrategie, Waterschap Brabantse Delta (Relevante paragrafen)	8
5.0 Sanctiestrategie.....	9
5.1 Beginselplicht tot handhaving	9
5.2 Boordeling overtreder: Gelijkwaardige oplossing of legalisatie	9
5.3 Passende sanctie	10
5.4 Stappenplan sanctionering	11
5.5 Uitwisseling van informatie	17
5.6 Handhaving overtredingen tegen eigen organisatie of andere waterschappen	17
 Bijlage C Besluit activiteiten leefomgeving (Ontwerpbesluit activiteiten leefomgeving (voorlopige versie d.d. 1 juli 2016) (Relevante wetsartikelen)	18
Art. 2.1 Activiteiten	18
Art. 2.2 Oogmerken	18
Art. 2.10 Specifieke zorgplichten	18
Art. 2.11 Maatwerkregels.....	19
Art. 2.12 Maatwerkvoorschriften	20
Art. 4.133 Lozing op een oppervlaktewaterlichaam	20
Art. 4.605 Lozing op een oppervlaktewaterlichaam	20
Art. 4.1080 Lozing op een oppervlaktewaterlichaam of op of in de bodem	20
 Bijlage D Besluit activiteiten leefomgeving (Ontwerpbesluit activiteiten leefomgeving (voorlopige versie d.d. 1 juli 2016) (NvT Algemeen) p. 18 t/m 24 (Relevante paragrafen)	22
2.1 Achtergrond stelselherziening	22
2.2 Uitgangspunten	24
2.3 Hoofdkeuzes van dit besluit.....	26



Bijlage E Besluit activiteiten leefomgeving NvT Algemeen (Ontwerpbesluit activiteiten leefomgeving (voorlopige versie d.d. 1 juli 2016) p. 28 t/m 36 (Relevante paragrafen) 31

2.3.4. Hoofdkeuzes structuur rijksregels32

3.1 Specifieke zorgplichten.....34

Bijlage F Omgevingswet MvT, p. 66 t/m 71 (Kamerstukken II 2013, 14, 33 962, nr. 3 (Relevante paragraaf)41

4.1.4 De algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving41



Bijlage A

Beleidsplan Toezicht en Handhaving 2015-2019 Waterschap Brabantse Delta (Relevante paragrafen)

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Waterschap Brabantse Delta wil de waterautoriteit zijn die integraal zorgt voor voldoende oppervlaktewater van goede kwaliteit en veiligheid tegen overstroming. Het waterschap voert daarmee een wettelijke taak uit vanuit de Waterschapswet.

Om uitvoering te geven aan de belangen van voldoende, schoon water en veiligheid tegen water zijn er spelregels afgesproken. Het waterschap ziet toe op het juist gebruik en toepassen van de spelregels die algemeen geldend zijn. Veel medewerkers van het waterschap werken daarnaast dagelijks aan het behouden en onderhouden van het gewenste niveau aan veiligheid en het integraal beheren van verschillende belangen rondom water. Zo werken b.v. onderhoudsmedewerkers dagelijks aan het beheren van het watersysteem, stellen juristen en beleidsmedewerkers randvoorwaarden op en worden vergunningen uitgegeven.

Het handhaven van de spelregels is een wettelijke taak die formeel bij de overheid ligt en binnen het waterschap is opgedragen aan de medewerkers van de afdeling handhaving. Hoe deze handhavingstaak moet worden ingevuld, staat niet specifiek in de wet beschreven.

Het waterschap vindt het belangrijk dat voor bedrijven en inwoners in het beheergebied duidelijk is hoe het waterschap toezicht en handhaving toepast. Met dit Beleidsplan Toezicht en Handhaving stelt het waterschap de kaders en randvoorwaarden vast en beschrijft zij hoe het middel toezicht en handhaving wordt ingezet om de naleving van wet- en regelgeving maximaal positief te beïnvloeden.

Met dit beleidsplan geeft het waterschap ook uiting aan haar wens om transparant te zijn en kan ieder kennis nemen hoe het waterschap uitvoering aan het handhaven geeft.

De beleidsdoelen en keuzen van dit beleidsplan zullen vervolgens inhoudelijk worden uitgewerkt in het jaarlijkse handhavingsuitvoeringsprogramma (hup).

2. Handhaven in het algemeen

Met handhaven wordt gedrag beïnvloed. Gewenst gedrag wordt gestimuleerd om positief te blijven, ongewenst gedrag krijgt een prikkel om ten positieve te veranderen. Daardoor is handhaven meer dan alleen sanctionerend optreden, is het gedragsbeïnvloeding ten goede van een beter naleefgedrag, een veilige en gezonde leefomgeving.

Naleefgedrag kan slechts serieus worden bevorderd door het inzetten van een combinatie van interventies. Al die interventies hebben namelijk onderling een ondersteunende, versterkende en/of aanvullende rol. Waterschap Brabantse Delta past om die reden meerdere strategieën toe om het naleefgedrag van regels te vergroten of op het gewenste niveau te houden. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



4.1 Uitgangspunten

Het waterschap hanteert de volgende uitgangspunten bij het invullen van de toezichts- en handhavingstaak:

- Houding van de overtreder bepaalt reactie waterschap;
- Loslaten waar kan, streng waar moet;
- Capaciteitssturing vindt plaats op basis van risico's;
- Toezicht en handhaving ook tegen eigen waterschap en andere overheden;
- Handhaven volgens strategieën;
- Samen werken en samenwerken is vanzelfsprekend;
- Waar nodig de toezichtsdruk verhogen;
- Het waterschap is bereikbaar.

Houding van de overtreder bepaalt reactie waterschap

Het waterschap heeft een beginselplicht tot handhaven (Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242). Bij het handhaven van een geconstateerde overtreding houdt het waterschap rekening met de houding van de overtreder (bewust of onbewust) en het effect (ernst) van de overtreding op het waterdomein. Het waterschap kan verschillende instrumenten toepassen om gedragsverandering te bevorderen, van b.v. informeren (preventie) tot aan Last onder Bestuursdwang (repressief) naast een proces-verbaal. Het opzettelijk niet voldoen aan bepalingen voor het watersysteem leidt dan tot een veel zwaardere interventie dan een gedraging door iemand die goed bedoelend maar onwetend was, zoals bepaald in de landelijke handhavingsstrategie.

Loslaten waar kan, streng waar moet

Het waterschap vertrouwt op de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van bewoners en bedrijven in het beheergebied. Daarbij zet het waterschap zich in om met preventieve instrumenten de betrokkenheid en het naleefgedrag van afspraken verder te vergroten.

Het waterschap is zichtbaar daar waar risico's voor veiligheid of waterkwaliteit hoog zijn en treedt doortastend op om die risico's te verkleinen. Waar risico's laag zijn kan de toezichtsdruk verminderen, neemt het waterschap meer afstand.

Hoe bedrijven kansen op incidenten voorkomen en onvoorziene voorvallen vervolgens beheersen en bestrijden wordt meegenomen in het bepalen van de toezichtsdruk.



Capaciteitssturing vindt plaats op basis van risico's

Waterschap Brabantse Delta houdt toezicht op basis van een risico gestuurde aanpak en stelt handhavingsprioriteiten vast. Er wordt gebruik gemaakt van een informatie gestuurde risicomodule die op alle gedefinieerde doelgroepen wordt toegepast. De risico's worden berekend op basis van de formule $\text{Risico} = \text{Kans} \times \text{Effect}$.

Het waterschap zet de beschikbare capaciteit van medewerkers toezicht en handhaving als eerst in op de hoogste geprioriteerde doelgroepen/gedragingen van toezicht, afbouwend naar de laagst geprioriteerde. Daarbij houdt het waterschap laag geprioriteerde doelgroepen/gedragingen ook in beeld en wordt er gereageerd op ongewenste ontwikkelingen en klachten/meldingen.

Toezicht en handhaving ook tegen eigen waterschap en andere overheden

Waterschap Brabantse Delta houdt, binnen haar wettelijke taken, ook toezicht op werkzaamheden / gedragingen van de overheid en zet zo nodig handhavende instrumenten in om gedrag te beïnvloeden of naleving af te dwingen. Dit betreft ook activiteiten van het waterschap zelf.

Bij handhavend optreden tegen eigen dienst of andere overheden volgt het waterschap de uitgangspunten van deze nota, met oog voor het voorkomen van onnodige wederzijdse publieke kosten als naleving ook op een andere wijze bereikt kan worden. Bij dit handhaven tegen het eigen waterschap of andere overheden zijn respectievelijk de Dijkgraaf of de Secretaris-directeur van het waterschap betrokken.

Handhaven volgens strategieën

Bij het toezicht en handhaven volgt het waterschap de vastgestelde strategieën voor preventie, toezicht, sanctie en gedogen (zie hoofdstuk 2).

Samen werken en samenwerken is vanzelfsprekend

Samenwerken is een basis voor effectief houden van toezicht en het handhaven. Het waterschap werkt samen met andere overheden, zoals politie, Omgevingsdienst, waterschappen, veiligheidsregio en Rijkswaterstaat, aan een gezonde en veilige fysieke leefomgeving en het verminderen van de 'last' door toezicht voor bedrijven. Daarbij let het waterschap primair op de waterbelangen en is zij zich bewust van de integrale belangen, de kracht van het gezamenlijk houden van toezicht en het handhaven. Informatie wordt zo nodig en mogelijk uitgewisseld met de partners.

Waar nodig de toezichtsdruk verhogen

Situaties of overtredingen waar regulier toezicht onvoldoende is worden onderwerp van probleemgestuurde handhaving. Het waterschap zal met probleemgestuurd handhaven op een projectmatige wijze de toezichtsdruk verhogen om het naleefgedrag te verbeteren.

Het waterschap is bereikbaar

Het waterschap is bereikbaar voor klachten/meldingen, ook buiten kantoortijden. Daarbij zal er ook buiten kantoortijden (en in het weekend) toezicht worden gehouden en zo nodig handhavend worden opgetreden. Voor klachten/meldingen of incidenten heeft het waterschap 7 x 24 uur handhavers beschikbaar.



5.2. Incidenteel toezicht en handhaving

Met incidenteel toezicht en handhaving reageert het waterschap op gedrag, handhavingsverzoeken en op klachten/meldingen. Deze wijze van uitvoeren van het toezicht en de handhaving uit zich in reactief en in projectmatige toezicht en handhaving, gericht op specifieke doelgroepen of gedragingen.

Doel van dit toezicht is het voorkomen en/of doen ophouden van ongewenste voorvallen, incidenten of gedragingen. Deze vorm van toezicht en handhaving is specifiek gericht op situaties die extra aandacht vragen ter stimulering van behoud van de gewenste situatie, de nagestreefde kwaliteit.

Het waterschap kan incidenteel toezicht en handhaving toepassen op alle gedragingen, geprioriteerd van ernstig risico gedragingen naar verwaarloosbaar risico. Daar waar omstandigheden maken dat er naast routinematig toezicht extra toezicht en handhaving nodig is, voert het waterschap dat projectmatig uit.

Incidenteel toezicht kan dan ook plaats vinden naast, of in de plaats van, routinematig toezicht.

In onderstaand overzicht worden voor de planperiode de gebruikte aandachtsgebieden kort weergegeven:

- Klachten en meldingen
 - o Alle incidenten en klachten binnen het waterbeheer, waarop het waterschap vanuit toezicht en handhaving reageert.
- Projecten
 - o Besluit Risico's Zware Ongevallen, dienstverlening
 - o Actualiseren beregeningsvergunningen
 - o Prioriteiten vanuit het provinciaal Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht
 - o Nasleep van calamiteiten
 - o Gewasbeschermingsmiddelen en biociden
 - o Keurvergunningen met midden of laag risico, kwantiteit
- Probleem gestuurd handhaven
 - o Doelgroep die expliciet extra inzet vanuit probleemgestuurde handhaving behoeft.



Bijlage B

Handhavingsbeleidskader deel 2, organisatie en nalevingsstrategie, Waterschap Brabantse Delta (Relevante paragrafen)

5.0 Sanctiestrategie

Toezicht kan overgaan in sanctionering als in strijd met de regels is gehandeld. Hierbij wordt wel eerst legalisatie van de overtreding in overweging genomen. Sanctionering leidt tot bestuursrechtelijke- en/of strafrechtelijke maatregelen. Het Waterschap handelt op basis van de hieronder beschreven sanctiestrategie die een afgeleide is van de Landelijke handhavingstrategie (*Landelijk Handhavingstrategie versie 1.7, d.d. 24 april 2014*).

In onderstaand overzicht is aangegeven in welke paragraaf van dit hoofdstuk invulling wordt gegeven aan de wettelijke vereisten en de VTH kwaliteitscriteria 2.1:

Kader	Artikel/ criteria	Omschrijving	Paragraaf
Bor	7.2.4 onder c	Inzicht in de wijze waarop bestuurlijke sancties alsmede de termijnen die bij het geven en uitvoeren daarvan worden gehanteerd, en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, en waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen	5.4
	7.2.4 onder d	Inzicht in de wijze waarop het bestuursorgaan omgaat met overtredingen die zijn begaan door of in naam van dat bestuursorgaan of van andere organen behorende tot de overheid	5.6
Kwaliteitscriteria 2.1	9	De handhavingsorganisatie handelt op grond van een sanctiestrategie, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke optreden bij overtredingen is vastgelegd. Het bevoegd gezag heeft een specifieke sanctiestrategie voor eigen inrichtingen	5.4
	9 onder a	De sanctiestrategie omvat tenminste: a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde normen in lijn met de vastgestelde handhavingstrategie; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen en een stringenter reactie bij voortdurend van de overtreding; c. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor. Een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden.	5.4
	9 onder b	Het toepassen van de landelijke sanctiestrategie is verplicht.	5.4
	9 onder c	Afwijken van de landelijke sanctiestrategie is alleen toegestaan indien dit aantoonbaar effectiever is. De afwijking mag per bevoegd gezag verschillen om tot optimaal maatwerk te komen.	5.4
	17 onder b	Communicatie over toezicht-, sanctie- en gedoogresultaten	5.5
	16.2 onder a	Intern overleg en afstemmen FP	5.4
Kwaliteitscriteria 2.0	2.3 onder c	Een stringenter reactie bij voortdurend van de overtreding	5.4
	2.3 onder d	Een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie of andere overheden.	5.6



5.1 Beginselplicht tot handhaven

Handhavingsinstanties hebben een beginselplicht tot handhaven. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een 'level playing field', als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (Algemeen bestuur). In de Wet VTH is de minimale verantwoordingsinformatie van de bevoegde overheden vastgelegd. De toepassing van de Landelijke Handhavingstrategie is daar onderdeel van.

5.2 Beoordeling overtreding: gelijkwaardige oplossing of legalisatie?

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke sanctie in het specifieke geval passend is. Voorafgaand aan de vraag of de sanctiestrategie of gedoogstrategie wordt toegepast, wordt eerst onderzocht of sprake is van een overtreding, en zo ja, of deze te legaliseren is.

Gelijkwaardige oplossing

Voordat een afwijking van de regels gekwalificeerd kan worden als een overtreding moet eerst worden bekeken of er sprake kan zijn van een gelijkwaardige oplossing. Onder gelijkwaardige oplossing wordt het volgende verstaan:

“Bij een gelijkwaardige oplossing is sprake van een afwijking van (een of meerdere voorschriften van) een vergunning algemeen voorschrift, maar het door de rechtsregel beschermde belang wordt in dezelfde mate of beter gewaarborgd.”

Daarbij geldt in bijna alle gevallen dat wanneer men dit vooraf had geweten en als zodanig had aangevraagd, men in die gevallen ook de vergunning verleend had gekregen. Veelal gaat het ook om afwijkingen die minder cruciaal zijn of op zichzelf staand. In deze situaties worden belangen van derden niet geschaad en wordt, indien nodig, door middel van berekeningen en/of tekeningen aangetoond dat de gekozen/gerealiseerde oplossing een gelijkwaardige is.

In de praktijk gaat het dan om ondergeschikte wijzigingen ten opzichte van de aanvraag/vergunning en ontstaat er geen situatie die is gelegen onder het wettelijke minimumniveau. Ook bij de taakvelden waterkwaliteit/ waterveiligheid/ waterkwantiteit/ vaarwegbeheer/ heffingen/grondwaterbeheer blijkt de praktijk soms afwijkingen van ondergeschikte betekenis ten opzichte van de verleende vergunning wenselijk of noodzakelijk te maken. Deze afwijkingen van ondergeschikte betekenis worden door de toezichthouders dan ook niet als overtreding aangemerkt. De achterliggende gedachte daarbij is dan, dat handhaven een middel is en geen doel op zich.

Legalisatieonderzoek

Na constatering van een overtreding wordt nagegaan of legalisatie mogelijk is, door bijvoorbeeld een melding of vergunning. De uitkomst hiervan bepaalt niet zozeer of er gehandhaafd gaat worden maar wel tot welk resultaat de handhavingsinzet moet leiden. Dit kan gericht zijn op het zorgen dat de situatie alsnog wordt vergund of wordt beëindigd. Voor het thema waterveiligheid en waterkwantiteit wordt aan de hand van de 'Zwart-wit' lijst door de toezichthouder zelf bepaald wanneer legalisatie wel of niet mogelijk is. Indien het een situatie betreft die niet op deze lijst voorkomt wordt het voorgelegd aan de afdeling



vergunningen. Voor de overige thema's geldt dat een legalisatie mogelijkheid, indien noodzakelijk, wordt voorgelegd aan de afdeling vergunningen

Een legalisatieonderzoek kan enige tijd in beslag nemen. Als een legalisatieonderzoek snel kan worden uitgevoerd kan gewacht worden op de uitkomst daarvan, voordat een ambtelijke of bestuurlijke waarschuwing uitgaat. Als een legalisatieonderzoek enige tijd gaat vergen, bijvoorbeeld omdat hiervoor extern advies nodig is, kan het zijn dat direct na de controle een brief wordt verzonden waarin in ieder geval al wordt aangekondigd dat er een overtreding is geconstateerd.

Indien legalisatie mogelijk is krijgt de overtreder hiertoe de gelegenheid. Indien de overtreder hieraan geen gehoor geeft volgt pas handhaving. Er wordt dan aangeschreven op het ongedaan maken van de overtreding. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat een situatie moet worden teruggebracht in de oorspronkelijke staat. Er kan geen sanctie worden opgelegd op het niet indienen van een aanvraag. Het indienen van een aanvraag heeft de overtreding namelijk (nog) niet op. Deze is pas opgeheven als de daadwerkelijk vergunning/ontheffing is verleend.

5.3 Passende sanctie

Door aan te sluiten op de Landelijke Handhavingstrategie wordt ingezet op een passende sanctie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de Landelijke Handhavingstrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen interventies. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van sancties, op nationale schaal.

Een passende sanctie wil zeggen dat de sanctie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevinding en de normadressaat, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de situatie naar de situatie van voor de bevinding. Daarnaast waarborgt de sanctie naleving van de wet en voorkomt herhaling van de geconstateerde overtreding. Daar waar passend en nodig wordt de normadressaat gestraft om deze tot naleving te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.

Om tot een passende sanctionering te komen moeten een tweetal vragen worden beantwoord, te weten:

- 1.Op welke wijze wordt sanctionerend opgetreden?

Er kan bestuursrechtelijk, strafrechtelijk of middels een combinatie van beide worden opgetreden. Hoe wordt opgetreden is vastgelegd in hoofdstuk 3 van de Landelijke Handhavingstrategie. Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Bestuurs- en strafrechtelijk optreden dienen daarnaast allebei tot ontmoediging, ofwel tot individuele en algemene preventie. Omdat deze aspecten vaak tegelijk aan de orde zijn, is een weloverwogen inzet van het bestuursrecht en het strafrecht conform de Landelijke Handhavingstrategie noodzakelijk.

- 2.Welke sanctie(s) wordt (worden) ingezet?

De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke sanctie(s) vindt plaats aan de hand van de in de Landelijke Handhavingstrategie opgenomen sanctieladder en sanctiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie naar de situatie van voor de bevinding de



eerste prioriteit is. Het strafrechtelijk optreden is in de Landelijke Handhavingstrategie niet uitgewerkt.

5.4 Stappenplan Sanctionering

Om te komen tot een passende sanctionering worden een vijftal stappen doorlopen. De stappen zijn hieronder uitgewerkt en zijn grotendeels ontleend aan de Landelijke handhavingstrategie. Daar waar wordt afgeweken wordt dit expliciet aangegeven.

Positionering bevindingen, stap 1

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van figuur 3 hij de bevinding positioneert (*Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn*) door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

- 1.vrijwel nihil; of
- 2.beperkt; of
- 3.van belang – er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft; of
- 4.aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar – onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

- A. goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
- B. onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
- C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
- D. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Bij de typering van de normadressaat kijkt de handhaver dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavingshistorie mee in beschouwing. Als de handhaver niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.



Figuur 3: Positionering sanctie

De (mogelijke) gevolgen zijn	Aanzienlijk dreigend en/of onomkeerbaar	4				
	Van belang	3				
	Beperkt	2				
	Vrijwel Nihil	1				
			A Goedwillend - Onbedoeld - Proactief	B Moet kunnen - Onverschillig	C Calculerend - Bewust belemmerend en/of risiconemend	D Bewust en structureel crimineel - Fraude - Oplichting - witwassen
Gedrag van de overtreder						
	Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.					
	Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuurs- en strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').					
	Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.					

De handhaver bepaalt tot slot of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten. Bij verzachtende argumenten wordt de in de sanctiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

Als legalisatie van de bevinding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de



Landelijke Handhavingstrategie en de sanctiematrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en de gevolgen te beperken of weg te nemen. Bij het toepassen van de sanctiematrix is de mogelijkheid van legalisatie een verzachtende omstandigheid.

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland' bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.

Bepalen verzwarende aspecten, stap 2

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Vooral voor bevindingen die na stap 1 in de middensegmenten van de sanctiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D2), kunnen de verzwarende aspecten reden zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

- Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
- Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
- Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculeerd.
- Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
- Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
- Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.



- Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is, stap 3

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de sanctiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de sanctiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen die de handhaver weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte segmenten van de sanctiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten.

In situaties waarin een handhavingsinstantie een BSBm oplegt is overleg met het OM niet geïndiceerd en is strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde.

Als de handhaver concludeert dat overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Alleen zo kan accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen worden gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen apart door handhavingsinstantie, politie en OM worden beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als snelheid vereist is. Uit het overleg volgt hoe de betreffende bevinding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste veelal startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

Tenslotte is, afgezien van de sanctiematrix, aangifte bij het OM standaard als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, zoals het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping.
- Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Optreden met sanctiematrix, stap 4

De Landelijke Handhavingstrategie gaat uit van het in principe om zo licht mogelijk te starten met sanctioneren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere sancties als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de sanctiematrix (figuur 4) daarbij als volgt:



- De handhaver kijkt naar de sancties in het segment van deze sanctiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 heeft gepositioneerd.
- De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen sancties, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) sanctie(s) in de betreffende situatie passender is.

Waar in de matrix van figuur 4 'PV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen het Waterschap Brabantse Delta en het OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 4 aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke sancties om te overwegen, en ook de bestuurlijke strafbeschikking als strafrechtelijke sanctie.

Figuur 4: Landelijke Sanctiematrix, met aanvulling in cellen C1 en D1 (zie volgende blz.)



De (mogelijke)gevolgen zijn	Aanzienlijk Dreigend en/of onomkeerbaar	4	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Van belang	3	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Beperkt	2	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren,	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD
	Vrijwel Nihil	1	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren,	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek LOB, LOD Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek LOB, LOD Waarschuwen
			A	B	C	D
			Goedwillend - Onbedoeld - Proactief	Moet kunnen - Onverschillig	Calculerend - Bewust belemmerend en/of risico nemend	Bewust en structureel crimineel - Fraude - Oplichting - witwassen
Gedrag van de overtreder						

De handhaver zet de betreffende (combinatie van) sanctie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door, door middel van het inzetten van een zwaardere (combinatie van) sanctie(s). In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.



- - In alle andere gevallen – waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn – geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

Het optreden in stap 4, zoals tot nu toe beschreven, heeft betrekking op gedane bevinding(en) die op grond van de sanctiematrix worden aangepakt. Uiteraard kunnen handhavingsinstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf als zodanig aanpassen, in de zin van bijvoorbeeld het verhogen/verlagen van de toezichtfrequentie, het initiëren van de herijking van de vergunningensituatie, et cetera.

Afwijking: Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom

In afwijking op de Landelijk Handhavingstrategie hanteert het Waterschap Brabantse Delta bij calculerend gedrag en bewust structureel crimineel gedrag de mogelijkheid om een Last onder Dwangsom of last onder bestuursdwang toe te passen. Het Waterschap Brabantse Delta wijkt af in de cellen C1 en D1 (zie ook bovenstaande sanctiematrix).

In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (*AbRvS 4 juni 2014, 201308060/1/A4, meerpaal Zaandam*) heeft de Afdeling immers geoordeeld dat beleid, inhoudende dat tegen bepaalde overtredingen nooit zal worden opgetreden, niet aanvaardbaar is. Kijkend naar deze uitspraak betekent dit dat het aanspreken, informeren of waarschuwen van de overtreder niet onbeperkt door mag gaan en dat het bevoegd gezag over moet gaan tot daadwerkelijk handhaven.

Vastlegging, stap 5

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen het Waterschap Brabantse Delta geldende administratieprocedures en –systemen (*Beschikbaar vanaf 2015*), zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

5.5 Uitwisseling van Informatie

Ook uitwisseling van kennis en leerervaringen tussen handhavingsinstanties is van groot belang. De Landelijke Handhavingstrategie op papier is immers het begin, maar waar het vervolgens om gaat is dat alle instanties de papieren strategie op soortgelijke wijze blijven toepassen en daarover met elkaar in contact blijven en leerervaringen en 'best practices' uitwisselen. Anders zullen praktijken ongewild toch weer uit elkaar gaan lopen.

5.6 Handhaving overtredingen tegen eigen organisatie of andere overheden

In overeenstemming met de visie van de Landelijke Handhavingstrategie dat er sprake moet zijn van een 'level playing field' voor alle burgers en bedrijven wordt voor de eigen inrichtingen en andere overheden in overeenstemming gehandeld met de beschreven sanctiestrategie (*Level playing field voor eigen organisaties en andere overheden geldt eveneens voor de preventie- toezicht- en gedoogstrategie*). In afwijking van de sanctiestrategie is het optreden tegen eigen organisatie of andere overheden niet gemandateerd.



Bijlage C

Besluit activiteiten leefomgeving (Ontwerpbesluit activiteiten leefomgeving (voorlopige versie d.d. 1 juli 2016) Relevant wetsartikelen

HOOFDSTUK 2 MILIEUBELASTENDE ACTIVITEITEN EN LOZINGSACTIVITEITEN:

ALGEMEEN

Afdeling 2.1 Toepassingsbereik

Artikel 2.1 (activiteiten)

De hoofdstukken 2 tot en met 5 gaan over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk die daarbij worden verricht als bedoeld in hoofdstuk 3.

Artikel 2.2 (oogmerken)

De regels in de hoofdstukken 2 tot en met 5 zijn gesteld met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. het beschermen van de gezondheid,
- c. het beschermen van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen,
- d. het doelmatig gebruik van energie en grondstoffen,
- e. een doelmatig beheer van afvalstoffen,
- f. het beperken van de kans op en het voorkomen van de nadelige gevolgen van ongewone voorvallen,
- g. het beschermen van de doelmatige werking van voorzieningen voor het beheer van afvalwater,
- h. het voorkomen of beperken van geluidhinder, trillinghinder, lichthinder en geurhinder,
- i. het voorkomen en beperken van overstromingen en wateroverlast,
- j. de vervulling van de maatschappelijke functies die op grond van de wet aan watersystemen zijn toegekend.

Afdeling 2.4 Specifieke zorgplicht

Artikel 2.10 (specifieke zorgplicht)

1. Degene die een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, bedoeld in artikel 2.2, is verplicht:



a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen,

b. voor zover deze niet kunnen worden voorkomen, die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken, en

c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt, die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.

2. Voor milieubelastende activiteiten houdt deze plicht in ieder geval in dat:

a. alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen,

b. alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen,

c. de beste beschikbare technieken worden toegepast,

d. geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt,

e. alle passende maatregelen worden getroffen om ongewone voorvallen en de nadelige gevolgen daarvan te voorkomen,

f. afvalwater dat wordt geloosd en gekanaliseerde emissies van stoffen in de lucht doelmatig kunnen worden bemonsterd,

g. metingen representatief zijn en monsters niet worden verdund,

h. meetresultaten op geschikte wijze worden geregistreerd, verwerkt, en gepresenteerd, en

i. voor zover verontreiniging van de bodem ontstaat, herstel van de bodem redelijkerwijs mogelijk blijft.

3. Voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk houdt deze plicht in ieder geval in dat:

a. alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen,

b. de beste beschikbare technieken worden toegepast,

c. geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt,

d. alle passende maatregelen worden getroffen om ongewone voorvallen en de nadelige gevolgen daarvan te voorkomen,

e. lozingen op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk doelmatig kunnen worden bemonsterd,

f. metingen representatief zijn en monsters niet worden verdund, en

g. meetresultaten op geschikte wijze worden geregistreerd, verwerkt en gepresenteerd.

Afdeling 2.5 Maatwerk en andere decentrale afwegingsruimte

Artikel 2.11 (maatwerkregels)

1. Een maatwerkregel kan voor milieubelastende activiteiten in het omgevingsplan of in de omgevingsverordening en voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk in de waterschapsverordening worden gesteld over de onderwerpen



in artikel 2.10, afdeling 2.7 en de hoofdstukken 3 tot en met 5, met uitzondering van de bepalingen:

a. waarin milieubelastende activiteiten of lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk zijn benoemd, en

b. over meet- of rekenmethoden.

2. Met een maatwerkregel kan worden afgeweken van afdeling 2.7 en de hoofdstukken 3 tot en met 5, tenzij daarin anders is bepaald.

3. Een maatwerkregel kan worden gesteld met het oog op de belangen, bedoeld in artikel 2.2.

Artikel 2.12 (maatwerkvoorschriften)

1. Een maatwerkvoorschrift of een vergunningvoorschrift als bedoeld in artikel 5.35 van de wet kan worden gesteld over de onderwerpen in artikel 2.10, afdeling 2.7 en de hoofdstukken 3 tot en met 5, met uitzondering van bepalingen:

a. waarin milieubelastende activiteiten of lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk worden benoemd,

b. over meldingen, en

c. over meet- of rekenmethoden.

2. Met een maatwerkvoorschrift of een vergunningvoorschrift kan worden afgeweken van afdeling 2.7 en de hoofdstukken 3 tot en met 5, tenzij daarin anders is bepaald.

3. Een maatwerkvoorschrift kan niet worden gesteld als over een onderwerp een voorschrift aan een vergunning kan worden verbonden.

4. Op het stellen van een maatwerkvoorschrift zijn de artikelen 8.7, 8.8, eerste en tweede lid, 8.9, 8.12b, 8.12d, 8.18, tweede lid, 8.19, 8.20, tweede lid, 8.23, 8.70, 8.74, tweede en derde lid, en 8.78 van het Besluit kwaliteit leefomgeving van overeenkomstige toepassing, waarbij voor “de aanvraag” en “de omgevingsvergunning” wordt gelezen “het maatwerkvoorschrift” en voor “verleend” wordt gelezen: gesteld.

Artikel 4.133 (lozing op een oppervlaktewaterlichaam)

1. Het afvalwater dat wordt geloosd op een oppervlaktewaterlichaam wordt geleid door een bezinkvoorziening met een capaciteit die is afgestemd op de hoeveelheid en de mate van verontreiniging van het afvalwater.

2. Voor dat afvalwater is de emissiegrenswaarde voor onopgeloste stoffen 100 mg/l, gemeten in een steekmonster en is de zuurgraad ten hoogste pH 10, gemeten in een steekmonster.

Artikel 4.605 (lozing op een oppervlaktewaterlichaam)

1. Voor het afvalwater afkomstig van de behandeling van stedelijk afvalwater dat wordt geloosd op een oppervlaktewaterlichaam, zijn de emissiegrenswaarden:

a. de waarden, bedoeld in tabel 4.605a, gemeten in een tijd- of volumeproportioneel etmaalmonster, en



b. afhankelijk van de ontwerpcapaciteit van het zuiveringstechnisch werk, de waarden, bedoeld in tabel 4.605b, gemeten in een voortschrijdend jaargemiddelde.

2. Voor het aantal monsters, bedoeld in tabel 4.605c, zijn de emissiegrenswaarden, de waarden, bedoeld in de derde kolom van tabel 4.605d, gemeten in een tijd- of volumeproportioneel etmaalmonster.

Tabel 4.605a Emissiegrenswaarden

Stoffen	Emissiegrenswaarde, in mg/l, als bedoeld in het eerste lid, onder a	Emissiegrenswaarde, als bedoeld in het tweede lid, in mg/l
Biochemisch zuurstofverbruik zonder nitrificatie	20	40
Chemisch zuurstofverbruik	125	250
Onopgeloste stoffen	30	75

Tabel 4.605b Emissiegrenswaarden

Stoffen	Emissiegrenswaarde in mg/l		
	Bij een ontwerpcapaciteit van	Bij een ontwerpcapaciteit van	Bij een ontwerpcapaciteit van

202

BESLUIT ACTIVITEITEN LEEFOMGEVING - 1 JULI 2016

	2.000 tot 20.000 inwonerequivalenten	20.000 tot 100.000 inwonerequivalenten	meer dan 100.000 inwonerequivalenten
Som van fosforverbindingen	2,0	2,0	1,0
Som van stikstofverbindingen	15	10	10

Tabel 4.605c Aantallen monsters

Aantal genomen monsters per jaar	Aantal monsters
4-7	1
8-16	2
17-28	3
29-40	4
41-53	5
54-67	6
68-81	7
82-95	8
96-110	9
111-125	10
126-140	11
141-155	12
156-171	13
172-187	14
188-203	15
204-219	16
220-235	17
236-251	18
252-268	19
269-284	20
285-300	21
301-317	22
318-334	23
335-350	24
351-365	25

Artikel 4.1080 (lozing op een oppervlaktewaterlichaam of op of in de bodem)

Voor het afvalwater dat wordt geloosd op een oppervlaktewaterlichaam of op of in de bodem, zijn de emissiegrenswaarden, de waarden, bedoeld in tabel 4.1080, gemeten in een steekmonster.



Tabel 4.1080 Emissiegrenswaarden afvalwater

Stoffen	Emissiegrenswaarde in µg of mg/l
Som van de metalen arseen, chroom, koper, lood, nikkel en zink	1 mg/l
Minerale olie	10 mg/l
Polycyclische aromatische koolwaterstoffen	50 µg/l
Onopgeloste stoffen	100 mg/l
Som van stikstofverbindingen	10 mg/l
Som van fosforverbindingen	2 mg/l
Chemisch zuurstofverbruik	200 mg/l

Bijlage D

Besluit activiteiten leefomgeving (NvT Algemeen) p. 18 t/m 24

2 Aanleiding, achtergrond en hoofdkeuzes

2.1 Achtergrond stelselherziening

2.1.1 Naar een nieuwe uitvoeringspraktijk

De stelselherziening van het omgevingsrecht is bedoeld als meer dan een verbetering en vereenvoudiging van bestaande regels. Nadrukkelijk beoogt de regering een paradigmawisseling, waarbij ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf centraal staan. Hiermee wordt het gemakkelijker om te denken vanuit de gebruiker of de initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving. Dit vraagt om een integrale aanpak, omdat een initiatief vaak een belangenafweging vergt over meerdere sectoren en meerdere belangen. Regulering van kwaliteiten vanuit een sectorale invalshoek voldoet dan niet meer. Van een paradigmawisseling is pas daadwerkelijk sprake als deze ook tot uitdrukking komt in de dagelijkse praktijk en in de bestuurscultuur. Het gaat erom dat burgers, bedrijven en overheden in onderlinge samenspraak komen tot een goede afweging van alle belangen bij het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Dit vraagt erom dat partijen meer oog krijgen voor de samenhang van relevante aspecten van de fysieke leefomgeving. Deze benadering sluit aan bij de veranderende rol van de overheid, waarin de overheid steeds minder centraal bepalend is. Hierbij past een bestuurscultuur die meer gericht is op samenwerking met alle spelers in het veld. Zo moet een beweging ontstaan van: 'projecteren van centraal beleid op projecten' naar 'het voorop stellen van ontwikkelingen'. Het wettelijk instrumentarium moet deze gewenste uitvoeringspraktijk faciliteren. Daarom zijn in de AMvB's de ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving meer dan voorheen centraal gesteld. Uiteraard staat daarbij steeds een gezonde en veilige fysieke leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit centraal. De overheid blijft dit borgen, onder meer in het omgevingsplan.

2.1.2 Naar een eenduidig instrumentenpalet

De Omgevingswet biedt een vernieuwd palet aan instrumenten, die in een aantal gevallen bij AMvB verder zijn uitgewerkt. Deze instrumenten geven invulling aan de beleidscyclus (zie figuur 2.1). 4 Deze cyclus is onder meer afgeleid uit analyse van EU-richtlijnen op het gebied van de fysieke leefomgeving en ligt ten grondslag aan de structuur en het instrumentenpalet van de Omgevingswet en de besluiten. De beleidscyclus is een denkmodel dat overheden kunnen gebruiken om te komen tot een evenwichtige en effectieve inzet van het wettelijke instrumentarium.

De cyclus begint bij het opstellen van een strategische, integrale omgevingsvisie voor het gehele grondgebied. Hierin heeft de overheid zijn ambities voor de fysieke leefomgeving geformuleerd en de daarbij behorende sturingsfilosofie. Rijk, provincies en gemeenten

maken elk een eigen omgevingsvisie. De overheidszorg wordt in het Besluit kwaliteit leefomgeving geconcretiseerd met instructieregels die gericht zijn tot bestuursorganen, onder meer nationale omgevingswaarden en andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.



De gemeente maakt op basis van deze instructieregels en de eigen ambities een omgevingsplan (en de provincie een omgevingsverordening). In programma's formuleert de overheid waar nodig de maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en in het omgevingsplan van de gemeente geven directe sturing aan de uitvoering van activiteiten en projecten. Voor activiteiten waar toestemming vooraf nodig is, wordt die gegeven met een omgevingsvergunning of een projectbesluit.

Aan het einde van de cyclus wordt toezicht gehouden op de naleving van de regels en wordt zo nodig gehandhaafd. Via monitoring bepaalt de overheid ten slotte of aan die omgevingswaarden of andere doelstellingen wordt voldaan. Als de omgevingswaarden niet worden gehaald, moet de overheid een aanvullend programma vaststellen om dit alsnog voor elkaar te krijgen.

De AMvB's bestrijken elk een deel of het geheel van de beleidscyclus. Het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn gericht op de uitvoering. In deze besluiten ligt daarom de nadruk op algemene regels en vergunningen. Het Besluit kwaliteit leefomgeving is gericht op het handelen van de overheid en heeft daarom de focus op de rechterkant van de beleidscyclus: instructieregels en programma's. Het Omgevingsbesluit raakt de gehele beleidscyclus. Het zwaartepunt ligt ook hier echter op de uitvoering bij de aanwijzing van het bevoegd gezag, kostenverhaal, financiële bepalingen en de projectprocedure.

2.1.3 Integraal afwegingskader

Het Integraal Afwegingskader is een hulpmiddel om te bepalen of regelgeving nodig en wenselijk is en om te komen tot de meest doelmatige vorm hiervan. Het nieuwe stelsel vervangt bestaande wetten en besluiten die betrekking hebben op belangrijke overheidstaken. De Omgevingswet verplicht in veel gevallen tot het stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur. Ook vanuit Europees of internationaal recht is implementatie of uitvoering nodig op besluitniveau. Aan de hand van de verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselherziening is daarbij steeds gezocht naar de meest doelmatige vorm van regelgeving.

Het Integraal Afwegingskader is zo steeds betrokken bij de verschillende onderwerpen die in dit besluit zijn opgenomen. Bij ieder onderwerp is steeds kritisch gekeken welk probleem de



regelgeving over het onderwerp beoogt op te lossen, wat het doel is van het betreffende regel was en of overheidsinterventie of op rijksniveau gerechtvaardigd is. Hier wordt in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting per onderwerp nader op ingegaan. Door deze kritische blik is in samenspraak met betrokkenen de regelgeving op onderdelen vereenvoudigd. Het heeft in enkele gevallen geleid tot inzet van andere juridische instrumenten, zoals het gebruik van algemene regels in plaats van vergunningen, of tot het niet meer stellen van rijksregels, zoals de regels voor afstemming tussen overheden.

In het algemeen deel van deze nota van toelichting is op verschillende plekken ingegaan op de vragen die volgen uit het Integraal Afwegingskader:

- In paragraaf 1.1 en 2.1 wordt ingegaan op de aanleiding en de probleemstelling van de stelselherziening
- In paragraaf 2.2 en 2.3 wordt ingegaan op de doelen van de stelselherziening en van dit besluit.
- Uit paragraaf 1.2 en 1.3 kan worden geconcludeerd wat overheidsinterventie rechtvaardigt en wat het beste instrument is.
- In hoofdstuk 16 van het algemeen deel van deze toelichting wordt ingegaan op de effecten van de stelselherziening en dit besluit voor burgers, bedrijven, overheid en milieu.
- In hoofdstuk 17 van het algemeen deel van deze toelichting wordt ingegaan op welke partijen betrokken zijn geweest.

2.2 Uitgangspunten

De in paragraaf 1.1 genoemde vier verbeterdoelen zijn de basis voor de beleidsmatige uitgangspunten die zijn gebruikt bij de stelselherziening van het omgevingsrecht. Deze uitgangspunten zijn uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet . De zeven belangrijkste uitgangspunten voor de stelselherziening zijn de volgende:

1. Europees recht en internationale verdragen: uitgangspunt is dat in de Omgevingswet voor onderwerpen die door EU-richtlijnen en relevante internationale verdragen worden bestreken, niets anders of méér wordt vastgelegd dan wat die richtlijnen voorschrijven, tenzij daar na afweging van alle belangen aanleiding toe is.
2. Gelijkwaardige bescherming: uitgangspunt is dat het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het oude niveau. De vormgeving van het juridische instrumentarium kan wel worden aangepast, maar het achterliggende beleidsdoel blijft in beginsel gehandhaafd. Ook gelijkwaardige rechtsbescherming is een uitgangspunt. De rechtsbescherming met de Omgevingswet mag niet minder worden. De vereenvoudiging van procedures voor initiatiefnemers leidt niet tot inperking van de rechten van andere belanghebbenden.
3. Flexibiliteit (afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden): uitgangspunt is dat ruimte wordt geboden om betere en meer samenhangende afwegingen te maken, die rekening houden met lokale omstandigheden en ontwikkelingen. Daarbij is flexibiliteit altijd bedoeld om de doelen van de wet te dienen – dus om de fysieke leefomgeving te beschermen en doelmatig te benutten.
4. Aansluiting bij bestaande rollen en verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en overheid: uitgangspunt is dat voorkomen moet worden dat activiteiten van enkelen nadelige



gevolgen (kunnen) hebben voor velen. Daarom worden bepaalde activiteiten gebonden aan vergunningen of algemene regels (waarbij regulering met algemene regels de voorkeur verdient).

5. Aansluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling: uitgangspunt is dat de gemeente primair verantwoordelijk is en blijft voor de zorg van de fysieke leefomgeving ('decentraal tenzij'). In een aantal situaties is om pragmatische redenen of omwille van doelmatigheid gekozen voor een toedeling van een taak aan een ander bestuursorgaan.

6. Vertrouwen: uitgangspunt is meer ruimte voor maatschappelijke initiatieven, betere betrokkenheid van de maatschappij bij besluitvormingsprocessen en minder regels gericht op de verzekering van professioneel gedrag van overheden.

7. Toezicht en handhaving: uitgangspunt is dat in het kader van de stelselherziening geen ingrijpende vernieuwing van het handhavingsinstrumentarium nodig is. Waar initiatiefnemers zelf of door het inschakelen van derde private partijen actief zorgen voor een continue borging van de naleving van regels, kan overheidstoezicht worden teruggebracht.

Bij de voorbereiding van de uitvoeringsregelgeving, en dus ook van dit besluit, zijn verder de afsprakenkaders⁶ met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van waterschappen (UvW) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) betrokken.

2.2.2 Herimplementatie Europees recht en internationale verdragen De volgende EU-richtlijnen, EU-verordeningen en verdragen worden geheel of gedeeltelijk uitgewerkt in dit besluit:

- autowrakkenrichtlijn
- grondwaterrichtlijn;
- kaderrichtlijn afvalstoffen;
- kaderrichtlijn water;
- mer-richtlijn;
- nitraatrichtlijn;
- PRTR-verordening;
- richtlijn beheer winningsafvalstoffen;
- richtlijn benzinedampt terugwinning;
- richtlijn havenontvangstvoorzieningen;
- richtlijn industriële emissies;
- richtlijn opslag en distributie benzine;
- richtlijn pyrotechnische artikelen;
- richtlijn stedelijk afvalwater;
- Seveso-richtlijn;
- verdrag van Granada;
- verdrag van Valletta;



- werelderfgoedverdrag;

In paragraaf 14.3 wordt op de verschillende richtlijnen, verordeningen en verdragen nader ingegaan.

2.3 Hoofdkeuzes van dit besluit

2.3.1 Hoofdkeuzes toepassingsbereik

Bij het bepalen van het toepassingsbereik van dit besluit heeft het uitgangspunt “decentraal, tenzij” een belangrijke rol gespeeld.

De regels over activiteiten, gericht tot diegenen die activiteiten uitvoeren, kunnen decentraal worden gesteld door gemeenten in het omgevingsplan, door waterschappen in de waterschapsverordening en door provincies in de omgevingsverordening. Als het Rijk het van belang vindt, dat daarin bepaalde regels over activiteiten worden gesteld, kan het daartoe instructieregels stellen. Als hiervoor gekozen is, zijn die instructieregels opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Ten slotte kan het Rijk regels over activiteiten ook zelf stellen, in dit besluit of een ministeriële regeling. De criteria voor de afweging of regels decentraal of centraal worden gesteld zijn gegeven in artikel 2.3, derde en vierde lid, van de wet. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet⁸ is aangegeven dat er in hoofdlijnen vijf argumenten zijn om een taak of bevoegdheid te beleggen bij het Rijk: fysiek schaalniveau, beleidsmatig schaalniveau, gelijk speelveld of beschermingsniveau, complexe initiatieven en nationale veiligheid.

Op basis van het uitgangspunt “decentraal, tenzij” zijn in artikelen 4.3 en 5.1 van de wet de categorieën van activiteiten aangegeven waarover het Rijk zelf algemene rijksregels moet of mag stellen, of waarvoor het Rijk een vergunningplicht instelt. Als een activiteit niet valt onder één van deze categorieën, kunnen door het Rijk geen algemene rijksregels of vergunningplichten over die activiteit worden gesteld.

Met opname van een categorie activiteiten in artikelen 4.3 en 5.1 is het uitgangspunt “decentraal, tenzij” echter nog niet volledig uitgewerkt: dat uitgangspunt is ook leidend bij het bepalen over welke activiteiten uit de in artikelen 4.3 en 5.1 genoemde categorieën algemene rijksregels of vergunningplichten daadwerkelijk zullen gelden.

‘Artikel 4.3 bevat ook een grondslag voor het stellen van regels over milieubelastende activiteiten. Die zijn in de wet omschreven als activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Onder die omschrijving vallen vele activiteiten van burgers, bedrijven en overheden. Ook veel activiteiten binnen particuliere huishoudens kunnen nadelige gevolgen voor het milieu hebben, zoals het lozen van afvalwater in het riool. Het is zeker niet voor alle milieubelastende activiteiten doelmatig dat het Rijk daaraan algemene regels stelt. Deels kunnen die regels – als ze al nodig zijn – beter decentraal worden gesteld, waarbij ook beter rekening kan worden gehouden met de kenmerken van het gebied waarin de activiteiten plaatsvinden.’

Op hoofdlijnen zijn drie aanleidingen te onderscheiden, die tot een keuze voor het stellen van rijksregels over activiteiten hebben geleid, die hieronder nader zijn toegelicht:

- a. rijksregels in verband met aan het Rijk toebedeelde taken;
- b. rijksregels in verband met een gelijk speelveld en gelijk beschermingsniveau;
- c. rijksregels in verband met internationaalrechtelijke verplichtingen.



a. Rijksregels in verband met aan Rijk toebedeelde taken

De wet deelt in artikel 2.19 een aantal taken in het beheer van de fysieke leefomgeving aan het Rijk toe. Om die taken adequaat te kunnen uitvoeren is het wenselijk om regels te stellen over activiteiten. Het Rijk zorgt er met die regels bijvoorbeeld voor dat activiteiten van derden het uitvoeren van de Rijkstaken niet onnodig bemoeilijken. Per rijkstaak gaat het om de volgende categorieën van activiteiten waaraan regels worden gesteld:

1. watersystemen in beheer bij het Rijk (artikel 2.19, tweede lid van de wet)
 - lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk,
 - wateronttrekkingsactiviteit
 - beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk
 - beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk
 - mijnbouwactiviteit
 - ontgrondingsactiviteit
 - stortingsactiviteit op zee
2. overige infrastructuur waarvoor de bescherming bij het Rijk ligt (artikel 2.19, derde lid van de wet):
 - beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg
 - beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een spoorweg

Gelet op uitgangspunt “decentraal, tenzij” is gekozen om de rijksregels over activiteiten te beperken tot watersystemen en infrastructuur in beheer bij het Rijk, ook al zouden die regels soms ook toepasbaar kunnen zijn ook op decentrale watersystemen en infrastructuur.

Voor de watersystemen en infrastructuur in beheer bij het Rijk omvat het toepassingsbereik van de rijksregels alle activiteiten die daarvoor nadelige gevolgen kunnen hebben. Gelet op de rijkstaak ligt het niet voor de hand om aan een deel van die activiteiten decentraal regels te laten stellen.

‘Met het oog op de bescherming van rijkswateren stelt het Rijk algemene regels over beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk, zoals het in oppervlaktewater aanleggen, onderhouden en slopen van aanlegsteigers voor vaartuigen. Die regels zouden in beginsel ook bruikbaar kunnen zijn voor aanlegsteigers in regionale oppervlaktewateren in beheer bij waterschappen. In lijn met het uitgangspunt “decentraal, tenzij” worden de regels echter beperkt tot rijkswateren, en wordt het aan de waterschappen overgelaten om regels in de waterschapsverordening te stellen. Dat stelt de waterschappen in staat om zelf een keuze te maken over de inzet van de verschillende instrumenten die de wet biedt voor het reguleren van activiteiten, afgestemd op de kenmerken van het regionale watersysteem.’

b. Rijksregels in verband met gelijk speelveld en gelijk beschermingsniveau

Bij een aantal categorieën van activiteiten zijn in dit besluit rijksregels gesteld met het oog op een gelijk speelveld voor bedrijven en een gelijk beschermingsniveau voor burgers. Door het stellen van rijksregels wordt bevorderd dat er geen scheve concurrentieverhouding ontstaat tussen bedrijven, dat landelijk opererende bedrijven een



zekere uniformiteit van regels ervaren en dat burgers in het hele land een gelijke mate van bescherming genieten.

‘Dit argument speelt bij de milieubelastende activiteiten, de lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk en het gelegenheid bieden tot zwemmen en baden. Voor een deel van de activiteiten binnen deze categorieën kan de bescherming van de fysieke leefomgeving en de mens in belangrijke mate worden gerealiseerd door het stellen van regels gebaseerd op de “stand der techniek” (in het milieurecht: de beste beschikbare technieken of BBT). Deze regels zijn onafhankelijk van de locatie. Het zou voor de concurrentieverhoudingen en de bescherming van de fysieke leefomgeving en de mens niet bevorderlijk zijn als het al dan niet treffen van deze “stand der techniek maatregelen” onderdeel zou worden van een lokale discussie over bijvoorbeeld een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de verdeling tussen regels die het Rijk stelt en decentrale regels bij de milieubelastende activiteiten en de lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk’

c. Rijksregels in verband met internationaalrechtelijke verplichtingen Het Rijk heeft in dit besluit in een aantal gevallen regels gesteld ter implementatie van EU-richtlijnen en andere internationaalrechtelijke verplichtingen.

Dit betreft onder meer de regels over installaties, als bedoeld in de richtlijn industriële emissies (zowel de milieubelastende activiteiten als de lozingsactiviteiten bij deze installaties) en regels over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam die significante verontreiniging kunnen veroorzaken, ter implementatie van de kaderrichtlijn water. Omdat de richtlijnen waar het om gaat ook tot doel hebben om de “stand der techniek” Europees te uniformeren, zijn de meeste activiteiten waarvoor deze overweging een rol heeft gespeeld al vanwege gelijk speelveld en beschermingsniveau onder rijksregels gebracht.

‘Ook bij algemene regels voor cultureel erfgoed en het gelegenheid bieden tot zwemmen en baden in oppervlaktewateren hebben internationaalrechtelijke verplichtingen een rol gespeeld bij de keuze voor centrale regels.’

Toepassingsbereik en belangen die het Rijk met rijksregels beoogt te regelen Het toepassingsbereik van de rijksregels wordt niet alleen bepaald door de indeling van de activiteit in een categorie, maar ook door de belangen, met het oog waarop de regels voor de desbetreffende categorie van activiteiten worden gesteld. Voor de activiteiten waarvoor de Omgevingswet in artikel 4.3 verplicht tot het stellen van algemene rijksregels, geeft de wet in artikelen 4.21 tot 4.29 ook aan, met het oog op welke belangen die rijksregels moeten worden gesteld. Als een activiteit onder rijksregels is gebracht, worden in dit besluit in beginsel alle in de wet genoemde belangen in de rijksregels meegenomen.

Bij de algemene regels die zijn gesteld met het oog op de goede uitoefening van taken en bevoegdheden van het Rijk gaat het om belangen die het Rijk rechtstreeks aangaan. Het betreft dus geen belangen die doeltreffender of doelmatiger zouden kunnen worden behartigd door de gemeente of het waterschap.

Bij de algemene regels die zijn gesteld met het oog op een gelijk speelveld en een gelijk beschermingsniveau zou het in theorie mogelijk zijn om per activiteit en per belang te bepalen of het stellen van rijksregels nodig is, dan wel of de regels volledig decentraal moeten worden gesteld. Dat zou echter leiden tot een slecht toegankelijk systeem, waarbij per activiteit de reikwijdte van rijksregels zou variëren. Het zou ook het



afstemmen van decentrale regels in het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening op de algemene rijksregels ingewikkelder maken. Daarom is ook bij activiteiten waaraan regels zijn gesteld met het oog op een gelijk speelveld en een gelijk beschermingsniveau gekozen om alle belangen in rijksregels mee te nemen.

Bij de milieubelastende activiteit heeft daarbij ten opzichte van de wet wel een duidelijkere afbakening plaatsgevonden tussen de belangen die primair centraal, of volledig decentraal worden behartigd. De wet geeft bij de milieubelastende activiteit aan dat de rijksregels moeten worden gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu. Dit zijn ruime begrippen, waar veel verschillende deelbelangen onder kunnen vallen. Om onduidelijkheid over de reikwijdte van die belangen te voorkomen is gekozen om in het toepassingsbereik bij milieubelastende activiteiten een limitatieve opsomming op te nemen van de (deel)belangen die met de algemene rijksregels worden geborgd.

2.3.2 Hoofdkeuzes bevoegd gezag

Voor activiteiten die binnen het toepassingsbereik van dit besluit vallen, wordt in het besluit ook het bevoegd gezag voor algemene rijksregels aangewezen. Het gaat daarbij om het bevoegd gezag:

- waaraan een melding wordt gedaan;
- dat een maatwerkvoorschrift kan stellen;
- dat beslist op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel;
- dat zorg draagt voor de bestuursrechtelijke handhaving (gelet op artikel 18.2 van de wet).

Artikel 4.8 van de wet bepaalt wie bevoegd gezag is voor decentrale algemene regels. Tot die decentrale regels behoren ook eventuele maatwerkregels. Het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning wordt in het Omgevingbesluit aangewezen.

Bevoegd gezag is decentraal, tenzij

De aanwijzing van het bevoegd gezag voor de algemene rijksregels is gebaseerd op de artikelen 4.9 tot en met 4.13 van de wet. De hoofdregel (artikel 4.9) is dat het college van burgemeester en wethouders wordt aangewezen als bevoegd gezag. Daarnaast is in de wet (artikelen 4.10 tot en met 4.12) een aantal categorieën van activiteiten benoemd, waarvoor het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of één van de ministers als bevoegd gezag wordt aangewezen. Dat betekent niet dat voor alle activiteiten binnen die categorieën een ander bevoegd gezag dan het college van burgemeester en wethouders moet worden aangewezen. Ook hier geldt het uitgangspunt “decentraal, tenzij”.

Bij de uitwerking van de wettelijke opdracht zijn in dit besluit twee uitgangspunten toegepast.

1. Bij categorieën van activiteiten waarin de bevoegdheid direct aansluit bij de toedeling van een taak in de wet volgt de toedeling van de bevoegdheid in beginsel die taak. Dit leidt er toe dat:



- bij wateractiviteiten de Minister van Infrastructuur en Milieu wordt aangewezen als de regels betrekking hebben op rijkswater, en het dagelijks bestuur van het waterschap als de regels betrekking hebben op regionaal water,
- bij rijksinfrastructuur (wegen in beheer van het Rijk en hoofdspoorwegen) de Minister van Infrastructuur en Milieu wordt aangewezen.



Bijlage E

Besluit activiteiten leefomgeving NvT Algemeen (Ontwerpbesluit activiteiten leefomgeving (voorlopige versie d.d. 1 juli 2016) p. 28 t/m 36

Maatwerkvoorschriften zijn beschikkingen, gesteld over een concrete activiteit. Ze kunnen ambtshalve worden gesteld, bijvoorbeeld naar aanleiding van een melding of van toezicht, of op verzoek, zowel van degene die de activiteit verricht als van een derde. Ze zijn gericht tot degene die de activiteit verricht, dus een bepaald persoon of een bepaald bedrijf.

Maatwerkregels kunnen worden gesteld in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening, en kunnen ook gelden voor daarbij aangegeven locaties, en daarmee zowel voor bestaande als toekomstige activiteiten. Met maatwerkregels kan dus bij voorbaat, ongeacht de op dat moment uitgevoerde activiteit, en veelal gebiedsgericht duidelijk worden gemaakt welke regels er op de locatie gelden. Maatwerkregels kunnen zo bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen bij het beheer van gebruikruimte, waaronder het aanpakken van problemen ten gevolge van cumulatie van nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Met betrekking tot maatwerkvoorschriften en maatwerkregels zijn in dit besluit de volgende hoofdkeuzes gemaakt:

- a. de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen wordt voor alle categorieën van activiteiten geboden;
- b. ook de mogelijkheid om maatwerkregels te stellen wordt ruim geboden, maar geldt niet voor activiteiten waaraan in dit besluit regels worden gesteld in verband met aan het Rijk toebedeelde taken. Het ligt dan immers niet voor de hand dat decentrale overheden de rijksregels invullen of daarvan afwijken;
- c. bij het bieden van de gelegenheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels wordt in beginsel geen nader onderscheid gemaakt naar activiteiten binnen een categorie, naar belangen waarvoor regels zijn gesteld of naar verschillende regels;
- d. op het stellen van een maatwerkvoorschrift zijn beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning, die invulling geven aan de strekking van de algemene rijksregels volgens de wet, van overeenkomstige toepassing verklaard.
- e. de keuze tussen het stellen van een maatwerkvoorschrift of het stellen van maatwerkregels wordt in beginsel overgelaten aan de decentrale overheden. In dit besluit zijn geen regels gesteld die een bepaalde keuze afdwingen;
- f. omwille van het zo veel mogelijk samenbrengen van voorschriften in één document is bepaald, dat bij vergunningplichtige activiteiten waarvoor ook algemene rijksregels gelden eventueel individueel maatwerk niet de vorm heeft van een afzonderlijk maatwerkvoorschrift, maar als vergunningvoorschrift in de vergunning wordt opgenomen.

Deze keuzes worden nader toegelicht in paragraaf 3.4.

Het voorgaande betekent niet dat het stellen van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels onbeperkt mogelijk is. Ten eerste bepaalt de wet dat het oogmerk en de strekking van de algemene rijksregels, zoals in de wet vastgelegd, ook van toepassing zijn op de bevoegdheid



tot het stellen van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels. Wanneer in dit besluit het oogmerk en de strekking nader zijn afgebakend of uitgewerkt, geldt die afbakening of uitwerking dus ook voor gestelde maatwerkvoorschriften en maatwerkregels. Zo is het stellen daarvan bijvoorbeeld soms uitgesloten vanwege dwingende internationale verplichtingen. Ook het van toepassing verklaren van de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning op het stellen van maatwerkvoorschriften begrenst de mogelijkheden van maatwerk.

Keuze voor meldingsplicht of vergunningplicht

Bekeken vanuit het oogpunt van administratieve lasten is de lichtste vorm van regulering van activiteiten het stellen van algemene regels zonder procedurele verplichtingen. De initiatiefnemer kan dan direct aan de slag. Het gaat in dit besluit dan om activiteiten die geen substantiële gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving en waarbij het niet nodig is dat het bevoegd gezag voorafgaand aan de activiteit op de hoogte is om bijvoorbeeld te kunnen controleren of aan de regels wordt voldaan. Dit speelt vooral bij categorieën activiteiten waaraan in dit besluit regels worden gesteld in verband met aan het Rijk toebedeelde taken. Zoals hiervoor bij toelichting op het toepassingsbereik is aangegeven, worden daarbij alle activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben onder dit besluit gebracht, en daartoe behoren dus ook activiteiten met naar verwachting beperkte nadelige gevolgen.

Bij een deel van de activiteiten met potentieel grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving is het echter gewenst dat de activiteit niet start, voordat het bevoegd gezag op de hoogte is gebracht van de activiteit. In dergelijke gevallen wordt in dit besluit veelal een voorafgaande melding vereist. Deze melding geeft het bevoegd gezag de tijd voor een initiële controle van de voorgenomen activiteit, zodat het zich ervan kan vergewissen dat de regels zullen worden nageleefd. Een andere aanleiding voor het opnemen van een meldingsplicht is dat het bevoegd gezag dan tijdig kan beoordelen of het nodig is om maatwerkvoorschriften te stellen. Soms zal het bevoegd gezag zelf maatregelen moeten nemen in verband met de voorgenomen activiteit, zoals het nemen van verkeersmaatregelen in geval van een activiteit langs de snelweg. Ook kunnen omwonenden en andere belanghebbenden zo voorafgaand worden geïnformeerd over de start van de voorgenomen activiteit.

Als het noodzakelijk wordt geacht dat het bevoegd gezag voorafgaand met de activiteit instemt, wordt in dit besluit een vergunning vereist. Voor inzet van het instrument vergunningplicht wordt met name gekozen als:

- internationaalrechtelijke verplichtingen expliciet een voorafgaande vergunning vereisen, zoals in het geval van de richtlijn industriële emissies en de Seveso-richtlijn;
- een activiteit een dusdanige mate van individuele voorafgaande beoordeling vereist, dat het stellen van een algemene regel niet bijdraagt aan de beperking van de administratieve en bestuurlijke lasten;
- het bevoegd gezag preventief moet toetsen of aan de regels van dit besluit wordt voldaan, omdat alleen daarmee een adequate bescherming van de fysieke leefomgeving is gewaarborgd.

2.3.4 Hoofdkeuzes structuur rijksregels

In paragraaf 2.1 van deze toelichting is als eerste verbeterdoel van de stelselherziening het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht genoemd. Om dit doel te bereiken is niet alleen aandacht nodig voor de



inhoud van de regels, maar ook voor de structuur van de regelgeving. Hoewel voor degene die een activiteit verricht het aantal regels is verminderd, bevat dit besluit honderden artikelen. Het is daarom van groot belang dat degene die een activiteit uitvoert zoveel mogelijk alleen met regels wordt geconfronteerd, die voor zijn activiteit van belang zijn. Daarom is voor de structurering van deze regels zo veel mogelijk aangesloten bij activiteiten zoals een burger of bedrijf die zelf ziet.

De indeling van de categorieën van activiteiten in de Omgevingswet is voornamelijk met een “overheidsbril” tot stand gekomen. Zo is bijvoorbeeld de wens om twee verschillende instanties bevoegd te maken leidend geweest bij de onderverdeling tussen de milieubelastende activiteit en de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk. Soms borduurde de indeling van de categorieën van activiteiten voort op eerder geldende regelgeving, zoals bij de wateractiviteiten, waarvan de onderverdeling in de Omgevingswet nagenoeg overeenkomt met de onderverdeling die de Waterwet kende (en die weer een voortzetting was van de onderverdeling tussen de wetten die in de Waterwet zijn geïntegreerd). Deze door de overheid gehanteerde onderverdeling sluit niet altijd aan bij de wijze waarop een burger of bedrijf een activiteit ziet.

In dit besluit wordt op de volgende manieren aansluiting gezocht bij het gezichtspunt van de initiatiefnemer:

- a. Waar onderverdeling van activiteiten uit de wet voor de initiatiefnemer niet goed uitpakt voor de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak, worden de activiteiten in het besluit bij elkaar getrokken en in samenhang behandeld. Deze keuze komt tot uitdrukking in de hoofdstukindeling van het besluit.
 - Een voorbeeld is het plaatsen van een aanlegsteiger in oppervlaktewater dat in beheer is bij het Rijk. Dit is een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, waarbij tevens stoffen in het water kunnen geraken. Er is dan sprake van een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam. Onder die activiteit vallen ook afvalstoffen die in het oppervlaktewater kunnen komen bij het reinigen of verven van de steiger. Als voor het reinigen water uit het oppervlaktewater zelf is gebruikt, is er ook nog sprake van een wateronttrekkingsactiviteit. In de voorafgaande regelgeving waren de regels hierover verspreid over meerdere besluiten en ministeriële regelingen, wat de toegankelijkheid bemoeilijkte. In dit besluit zijn deze regels bijeen gebracht in hoofdstuk 6, in één paragraaf over bouwwerken in rijkswateren.
 - Een ander voorbeeld betreft het in hoofdstukken 2 tot en met 5 in samenhang presenteren van de regels voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam. Zo kan een bedrijf op één plek zien welke regels gelden voor lozen van afvalwater in de bodem, rioolstelsels en het oppervlaktewater.
- b. Waar binnen een categorie van activiteiten veel regels aan verschillende activiteiten worden gesteld, zoals met name bij de milieubelastende activiteit en de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam het geval is, is het besluit zo vormgegeven dat een doorsnee initiatiefnemer alleen met regels wordt geconfronteerd die daadwerkelijk voor zijn activiteit relevant zijn. Dit geldt zowel voor algemene regels als voor de vergunningplichten. Voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een



zuiveringstechnisch werk heeft dit geleid tot een getrapte structuur van het besluit. Deze getrapte structuur is nader toegelicht in paragraaf 4.3. Deze getrapte structuur voorkomt door gebruik van zogenoemde richtingaanwijzer ook dat regels die voor verschillende initiatiefnemers van belang zijn meerdere keren in de tekst van het besluit moeten worden herhaald.

Inzet instrumenten binnen dit besluit

In dit hoofdstuk wordt in algemene zin nader ingegaan op de belangrijkste instrumenten die worden ingezet voor het reguleren van onder dit besluit gebrachte categorieën van activiteiten. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- specifieke zorgplichten;
- doelvoorschriften, middelvoorschriften en informatieverplichtingen;
- gelijkwaardige maatregelen;
- maatwerkvoorschriften
- maatwerkregels;
- meldingsplicht, en
- vergunningsplicht

Specifieke aandachtspunten bij de inzet van een van de instrumenten binnen een bepaalde categorie van activiteiten worden zo nodig behandeld in de hoofdstukken 4 tot en met 13.

3.1 Specifieke zorgplichten

De specifieke zorgplichten die in het besluit voor alle categorieën van activiteiten zijn opgenomen borduren voort op de algemene zorgplicht in de wet, maar zijn concreter. Anders dan de algemene zorgplicht zijn ze specifiek gericht op expliciet benoemde activiteiten en belangen, die tot het toepassingsbereik van de desbetreffende categorie van activiteiten in dit besluit behoren. Daarnaast bevatten de specifieke zorgplichten tevens nadere omschrijvingen van het soort maatregelen die degene die de activiteit verricht in elk geval moet nemen. De omschrijving van de te nemen maatregelen sluit aan bij de strekking van de algemene rijksregels, opgenomen in paragraaf 4.3.2 van de wet. Waar mogelijk is deze strekking verder aangevuld en meer in detail aangegeven bij de specifieke zorgplicht, zonder dat daarbij sprake is van uitputtendheid.

De in paragraaf 2.3.3 genoemde hoofdkeuzes bij de inzet van specifieke zorgplichten worden in deze paragraaf nader toegelicht.

‘De specifieke zorgplicht vervangt voorschriften die voor een initiatiefnemer vanzelfsprekend (zouden moeten) zijn, en doet een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer.’

In dit besluit wordt uitgegaan van een initiatiefnemer die zich bewust is van zijn eigen verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving. Aansluitend op dit uitgangspunt van de stelselwijziging met de Omgevingswet concentreren de meer uitgewerkte regels in dit besluit zich op de essentie van de maatregelen die degene die de activiteit verricht moet nemen. Niet is getracht alle belangen die bij de desbetreffende activiteit spelen volledig af te dekken of alle maatregelen tot in detail voor een initiatiefnemer uit te schrijven. Dat zou leiden tot een veel omvangrijker besluit, met een veelheid aan vanzelfsprekendheden.



‘Zo is bij verschillende bodembedreigende activiteiten bepaald dat een bodembeschermende voorziening moet worden toegepast. Deze is er mede op gericht, dat een eventuele lekkage van een bodembedreigende vloeistof niet direct leidt tot verontreiniging van de bodem. Uiteraard is het uit oogpunt van zorg voor het milieu gewenst dat wanneer een lekkage optreedt, de gelekke vloeistof wordt opgeruimd, ook al houdt de bodembeschermende voorziening die vloeistof tegen. Dat de gelekke vloeistoffen moeten worden opgeruimd is een kwestie van ‘good housekeeping’ en dit valt als vanzelfsprekend binnen het toepassingsbereik van de specifieke zorgplicht. Daarom is dit niet nader uitgeschreven in dit besluit. Dat geldt ook voor de verplichting om aandacht te hebben voor het onderhoud van die voorziening. Die moet worden tijdig worden onderhouden en gerepareerd of vervangen als er scheuren ontstaan, die de werking daarvan ondermijnen.’

Het tot in detail uitschrijven van alle denkbare maatregelen zou de suggestie wekken dat de meer gedetailleerde regels in dit besluit uitputtend zijn en dat bij het voldoen aan alle regels verder niet over de gevolgen van eigen handelen voor de fysieke leefomgeving hoeft te worden nagedacht. Dat zou niet terecht zijn. Er immers vaak sprake van dynamiek en van ontwikkelingen bij activiteiten waarvan niet alle gevolgen landelijk vooraf te voorzien zijn. Ook daarom is hier niet gestreefd om voor alle aspecten concrete en meer gedetailleerde regels te stellen.

Ondanks het in de afgelopen decennia gegroeide bewustzijn over ieders verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving zijn er echter ook initiatiefnemers, voor wie de zorg niet vanzelfsprekend is. Het hiervoor beschreven beperken van het aantal regels zou er dan toe kunnen leiden, dat maatregelen die door hen nodig zijn om de fysieke leefomgeving te beschermen achterwege blijven. De specifieke zorgplicht maakt duidelijk, dat daar geen sprake van mag zijn.

Iedere specifieke zorgplicht in dit besluit is te beschouwen als een “open norm”, die dus ruimte laat voor het eigen initiatief om de zorg op juiste en passende wijze te betrachten. Tegelijkertijd zijn de specifieke zorgplichten in dit besluit zodanig geformuleerd dat het onmiskenbaar en evident is voor degene die de activiteit uitvoert, dat hij de plicht heeft de voorgeschreven zorg te betrachten. Die initiatiefnemer heeft uitdrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid om consequenties te verbinden aan zijn zorgplicht.

Uit de aard van de specifieke zorgplicht volgt dat van de initiatiefnemer wordt verwacht dat hij zich inspant om zelf te beoordelen of zijn handelen (of nalaten) nadelige gevolgen heeft en ook hoe hij die gevolgen redelijkerwijs kan voorkomen of beperken. Met andere woorden, degene die de activiteit uitvoert moet een eigen inschatting maken van de nadelige gevolgen van zijn activiteit voor de belangen die specifiek beschermd worden. Gebeurt dat niet, dan biedt de specifieke zorgplicht in lijn met het adagium “vertrouw, doch controleer” de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om waar nodig daadkrachtig handhavend op te treden.

Doordat de specifieke zorgplichten het mogelijk maken om de uitgeschreven regels in dit besluit te beperken tot die maatregelen waarvoor een meer gedetailleerde uitwerking nodig is, dragen zij bij aan het verminderen van het aantal regels die door velen als betuttelend worden ervaren.

‘De specifieke zorgplicht blijft gelden als in het besluit meer uitgewerkte regels zijn gesteld’

Gelet op bovenbeschreven beleidskeuze is het voor de bescherming van de fysieke leefomgeving dus niet voldoende om alleen de doelvoorschriften of maatregelen die in dit besluit zijn voorgeschreven strikt en naar de letter na te leven.



Op grond van de specifieke zorgplicht rust op degene die de activiteit verricht de verplichting om daarnaast te blijven nadenken over maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden geleverd om nadelige gevolgen voor de in dit besluit geregelde belangen te voorkomen of afdoende te beperken.

Hiermee hangt samen dat de specifieke zorgplicht van kracht blijft naast eventuele andere in dit besluit opgenomen algemene regels en naast de voorschriften in een vergunning. Dit is bewust anders dan de algemene zorgplicht in de Omgevingswet, waarover artikel 1.8 van de wet bepaalt dat aan de algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving “in ieder geval wordt voldaan, voor zover bij wettelijk voorschrift of besluit specifieke regels zijn gesteld met het oog op de doelen van de wet, en die regels worden nageleefd”. Een dergelijke bepaling zou bij de specifieke zorgplichten in relatie tot de andere algemene regels tot een theoretisch-juridische discussie kunnen leiden over het oogmerk van de regels, en in samenhang daarmee over de invulling van de begrippen “specifieke regels” en “voor zover”. Om dergelijke discussies te voorkomen zouden alle regels moeten worden voorzien van een zo scherp mogelijk afgebakend oogmerk, zodat evident zou zijn waartoe exact een bepaalde regel dient. Alleen daarbinnen zou dan geen plaats meer zijn voor de toepassing van de specifieke zorgplicht, daarbuiten wel. Dit zou de leesbaarheid en uitvoerbaarheid van het besluit echter niet ten goede komen, terwijl er geen aanleiding is te veronderstellen dat bestuursorganen het toezicht en de handhaving op de zorgplicht op een oneigenlijke manier gaan toepassen, nog los van de vraag, of een dergelijke toepassing stand zou houden bij een eventueel geschil.

‘Voor de activiteit onderhouden van apparaten, voertuigen, vaartuigen en spoorvoertuigen bepaalt het besluit dat voor het afvalwater dat in een vuilwaterriool wordt geloosd de emissiegrenswaarde voor olie twintig 33 milligram per liter bedraagt. Deze regel is gesteld met het oog op de bescherming van de doelmatige werking van het vuilwaterriool en het zuiveringstechnisch werk waarop dat vuilwaterriool uitkomt, en ook van het oppervlaktewater, waarop vanuit dat zuiveringstechnisch werk wordt geloosd. Deze regel is er op afgestemd, dat bij het onderhoud wat olie vrij kan komen, dat met eventueel afvalwater vermengd kan raken. Als het afvalwater minder dan de emissiegrenswaarde bevat, is het lozen daarvan aanvaardbaar. Met deze regel is niet bedoeld, dat het afvalwater andere stoffen in willekeurige hoeveelheden mag bevatten. Zo is het bijvoorbeeld onwenselijk, dat als bij onderhoud andere vloeistoffen vrijkomen of worden gebruikt, die vloeistoffen ongelimiteerd op het vuilwaterriool geloosd zouden mogen worden. Uiteraard kunnen soms ook die vloeistoffen in het afvalwater geraken. Omdat niet voor alle denkbare stoffen emissiegrenswaarden zijn opgenomen, wordt het eventueel lozen daarvan getoetst aan de specifieke zorgplicht. Als er voor zou zijn gekozen om bij dergelijke regels een scherpe afbakening met de zorgplicht te krijgen, zou dus het voorschrift moeten worden ingeleid met de zin “met het oog op de bescherming van de doelmatige werking van de voorzieningen voor het beheer van afvalwater en het beperken van verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam ten gevolge van het lozen van afvalwater met olie ...”. Dan zou voor dat oogmerk de specifieke zorgplicht niet meer gelden. Maar dat zou strikt genomen de ruimte bieden om afvalstoffen als afgewerkte olie met het afvalwater te vermengen en dat afvalwater te lozen, zolang aan de emissiegrenswaarden wordt voldaan. Dat is onwenselijk. Het zou betekenen dat bij het constateren van een dergelijke handeling het bevoegd gezag eerst monsters zou moeten nemen van het geloosde afvalwater en deze zou moeten laten analyseren, zodat kan worden bepaald of de emissiegrenswaarden voor het lozen van afvalwater op de openbare vuilwaterriolerings worden overschreden. Dit terwijl het om een handeling gaat die evident kan worden voorkomen, en dus onder de zorgplicht valt. Het is dan ook wenselijk dat het bevoegd gezag het handhavingsbesluit kan baseren op de enkele constatering van het feit dat afgewerkte motorolie in de bedrijfsriolerings wordt geloosd en dat



daarmee de zorgplicht is overtreden – ongeacht of dit daadwerkelijk tot overschrijding van de emissiegrenswaarden voor olie heeft geleid. Het oogmerk zou dus nog strakker moeten worden geformuleerd: “met het oog op de bescherming van de doelmatige werking van de voorzieningen voor het beheer van afvalwater en het beperken van verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam ten gevolge van het lozen van afvalwater met olie, dat redelijkerwijs niet van het afvalwater gescheiden kan worden gehouden en afgevoerd, ...”. Het zou daarmee veel langer worden dan het voorschrift zelf. Een dergelijke omslachtige formulering zou er daarbij alleen toe dienen om de zorgplicht formeel uit te sluiten in situaties waarin een ondernemer netjes werkt en zich aan de emissiegrenswaarde houdt, om te verzekeren dat een bevoegd gezag die milieubewuste ondernemer niet op grond van de zorgplicht aan kan spreken op het wellicht nog iets minder kunnen gaan lozen. Dit terwijl er geen enkele geen enkele aanwijzingen is dat bevoegde instanties een dergelijke intentie zouden hebben.’

Het feit dat de specifieke zorgplicht naast de meer uitgewerkte algemene regels geldt, laat onverlet dat in het algemeen het naleven van de voorschriften van dit besluit voldoende zal zijn om nadelige effecten te voorkomen, uitgaande van de gebruikelijke wijze waarop de in het besluit gereguleerde activiteiten in de praktijk worden uitgevoerd. Maar wanneer degene die de activiteit verricht ongebruikelijke handelingen uitvoert of juist handelingen nalaat, waarvan ieder redelijk denkend mens kan weten dat daardoor nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan die eenvoudig voorkomen hadden kunnen worden, heeft de zorgplicht wel betekenis naast de voorschriften.

Specifieke zorgplicht geldt ook voor vergunningplichtige activiteiten

Het werken met een specifieke zorgplicht in plaats van uitputtende algemene rijksregels is ook wenselijk voor vergunningplichtige situaties. Ook daarvoor geldt dat vergunningvoorschriften niet alle mogelijke situaties dekken, wil een vergunning nog leesbaar en niet onnodig omvangrijk zijn. Dit is te meer het geval doordat vergunningen in toenemende mate alleen worden ingezet voor de complexe situaties. In dit besluit is daarom gekozen om de specifieke zorgplichten ook van toepassing te laten zijn op vergunningplichtige activiteiten. Daarmee wordt voorkomen dat in elke vergunning afzonderlijk een specifieke zorgplicht wordt opgenomen, om de beoogde strekking van de regels, bedoeld in de artikelen 4.22 tot en met 4.29 van de wet, te waarborgen.

Specifieke zorgplicht zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhaafbaar

Als het bevoegd gezag constateert dat wordt gehandeld in strijd met de zorgplicht, kan het degene die de activiteit verricht aanspreken en een beroep doen op diens eigen verantwoordelijkheid, zo nodig onder aankondiging van vervolgstappen. Gegeven de open norm is het wenselijk dat het bevoegd gezag, de initiatiefnemer en eventuele belanghebbenden gezamenlijk bezien hoe in het concrete geval de zorgplicht dient te worden nageleefd. Het bevoegde gezag beschikt immers ook over kennis van de gevolgen die activiteiten op de fysieke leefomgeving kunnen hebben. Degene die de activiteit verricht en het bevoegd gezag kunnen zo samen tot de juiste invulling van de specifieke zorgplicht in de gegeven omstandigheden komen. In de praktijk zal echter niet altijd sprake zijn van een sfeer van consensus en samenwerking tussen de partijen. Wanneer de zorgplicht niet wordt nageleefd, zal het BG vanwege de beginselplicht tot handhaving in de meeste gevallen tot handhaving gehouden zijn. Voor de gelding van die beginselplicht is het niet relevant dat het gaat om een zorgplicht of om een ander type norm.

Directe handhaving op de specifieke zorgplicht ligt voor de hand bij evidente overtredingen. Daarvan is sprake in situaties waarin het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht “onmiskkenbaar” in strijd is met de zorgplicht. Het criterium van onmiskkenbare



strijdigheid geldt overigens ook voor de meer uitgewerkte regels voor activiteiten; voor iedere vorm van een regel geldt immers het vereiste dat die pas handhaafbaar is als er sprake is van onmiskenbare strijd tussen de handeling en de desbetreffende regel. Wat dat betreft is een zorgplicht niet afwijkend van elke andere handhaafbare regel. De bijzonderheid van een specifieke zorgplicht is wel dat die strijdigheid bepaald moet worden bij een meer open karakter van de regel. Bij andere vormen van regels is dat karakter vaak meer gesloten of gedetailleerd, wat leidt tot een gemakkelijkere vaststelling van onmiskenbare strijd met die regels. Bij een specifieke zorgplicht is dit minder gemakkelijk vast te stellen en is inspanning nodig de betekenis van de twee samenstellende onderdelen van deze regel te bepalen: de zorg en de plicht.

De specifieke zorgplichten in dit besluit zijn zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhaafbaar. Gelet op bovenbeschreven rol die deze zorgplicht speelt zou het niet logisch zijn om juist in de gevallen waarin onmiskenbaar sprake is van strijd met de zorgplicht het strafrechtelijk instrumentarium niet ter beschikking te hebben. Een keuze om de zorgplicht alleen bestuursrechtelijke handhaafbaar te laten zijn, zou er toe kunnen leiden dat er druk ontstaat om vaker voor een ieder evidente verplichtingen in gedetailleerde voorschriften te vertalen, alleen om diegenen die zich het minst van de bescherming van de fysieke leefomgeving aantrekken en zelfs de onmiskenbare zorg niet betrachten, alsnog strafrechtelijk aan te kunnen pakken op die voorschriften. De meer bewuste initiatiefnemer zou daarmee “onder de kwade lijden” en met een veelheid van vanzelfsprekende regels worden geconfronteerd. De strafrechtelijke handhaafbaarheid van de specifieke zorgplicht is niet nieuw: ook in het voormalige recht was dit reeds het geval bij zorgplichten zoals artikel 13 van de Wet bodembescherming en artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit. Net als die bepalingen is ook de zorgplicht uit dit besluit specifiek genoeg geformuleerd om overtredingen strafbaar te stellen. Bovendien is een overtreding van deze norm ernstig, gelet op de belangen die via de specifieke zorgplicht worden beschermd. In dat kader heeft het strafrechtelijk instrumentarium een zelfstandige betekenis omdat dit leidt tot punitieve sancties die opgelegd kunnen worden aan degene die de overtreding pleegt, naast de mogelijkheid van herstelsancties uit het bestuursrecht (uitgezonderd de bestuurlijke boete). Het strafrecht heeft in de praktijk een afschrikwekkende werking die verder gaat dan de bestuursrechtelijke handhaving, wat ook bij de specifieke zorgplicht van belang is.

De strafrechtelijke strafbaarstelling van de overtreding van regels van dit besluit, met inbegrip van de specifieke zorgplichten, zal via het wetsvoorstel Invoeringswet worden geregeld in de Wet op de economische delicten.

Het criterium “redelijkerwijs te voorzien”

De specifieke zorgplicht gaat niet zo ver dat daaronder ook het voorkomen of beperken van nadelige gevolgen valt, die in alle redelijkheid echt niet te voorzien zijn. Als dat aan de orde is, zal het bevoegd gezag eerst degene die de activiteit uitvoert daarover moeten informeren, en zo nodig een maatwerkvoorschrift stellen.

Tegen het achterwege laten van maatregelen tegen nadelige gevolgen die degene die de activiteit uitvoert niet redelijkerwijs kan voorzien, kan dus niet rechtstreeks handhavend worden opgetreden. Er is pas sprake van een overtreding als het degene die de activiteit verricht duidelijk wordt wat voor de bescherming van de fysieke leefomgeving nodig is, bijvoorbeeld doordat een maatwerkvoorschrift of maatwerkregel is gesteld en niet wordt nageleefd. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als de doelmatige werking van dat riool in gevaar komt, omdat bij lozing van afvalwater op een openbaar riool als gevolg van optelsom van lozingen in het gebied de capaciteit van dat riool wordt overschreden. Omdat dit afhankelijk is van de kenmerken van het rioolstelsel en van de omvang van de overige



lozingen, zal degene die loost veelal niet zelf kunnen voorzien dat die lozing tot verstoring van de doelmatige werking van het riool kan leiden. Door het stellen van een maatwerkvoorschrift of maatwerkregel kan aan de te lozen hoeveelheid water een grens worden gesteld ter nadere invulling van de specifieke zorgplicht, die in het vervolg duidelijkheid biedt.

Specifieke zorgplicht en maatwerk

In situaties waarin minder evident is of de zorgplicht wordt overtreden, heeft het stellen van een maatwerkvoorschrift of maatwerkregel de voorkeur boven directe bestuursrechtelijke handhaving. Op beide instrumenten wordt in paragraaf 3.4 nader ingegaan. Ze kunnen ook worden ingezet ter invulling de specifieke zorgplicht. Ook kan in een concreet geval sprake zijn van gerede twijfel over de kans dat bepaalde nadelige gevolgen kunnen optreden, waarbij een verwezenlijking van die kans zeker wel tot maatregelen aanleiding zou geven. Op basis van voorzorg ligt het in dergelijke gevallen in de rede ligt dat het bevoegd gezag via een maatwerkvoorschrift of maatwerkregel evident maakt wat de zorgplicht dan inhoudt.

De procedure van een maatwerkvoorschrift biedt het bevoegd gezag en degene die de activiteit verricht de ruimte om een constructieve discussie te voeren over de noodzaak van bepaalde maatregelen, op grond van de specifieke zorgplicht, die niet wordt overschaduwd door de dreiging van een sanctie of kostenverhaal. Deze werkwijze komt feitelijk overeen met de wijze waarop meer concrete voorschriften bij het vaststellen van algemene regels en bij het verlenen van een vergunning tot stand komen. Als het maatwerkvoorschrift vervolgens niet wordt nageleefd, kan alsnog handhavend worden opgetreden tegen overtreding daarvan. Het bevoegd gezag is vrij om in een concreet geval de keuze te maken tussen beide instrumenten (maatwerkvoorschrift of –regel).

Het initiatief voor het concreet invullen van wat onder de specifieke zorgplicht valt, hoeft overigens niet altijd bij het bevoegd gezag te liggen. Het is ook mogelijk dat degene die de activiteit verricht of een derde belanghebbende de betekenis van de zorgplicht nader wil invullen, met zekerheid over die gekozen invulling. Een van de mogelijkheden om deze zekerheid te verkrijgen, kan het verzoek aan het bevoegd gezag zijn om een maatwerkvoorschrift te stellen. Een andere optie is overleg met het bevoegd gezag over de invulling van de specifieke zorgplicht zonder de uitkomst van het overleg te formaliseren in een maatwerkvoorschrift, bijvoorbeeld als alle betrokkenen het eens zijn met die invulling.

Specifieke zorgplicht in perspectief van de spelregels voor behoorlijk bestuur

Het positieve effect van de inzet van specifieke zorgplichten en maatwerkvoorschriften is dat hierdoor minder gedetailleerde regels nodig zijn, zonder dat dit afbreuk doet aan de verplichtingen van de initiatiefnemer van een activiteit om een bepaalde zorg te betrachten. Dit betekent dat de regels van dit besluit niet iedere handeling bij een activiteit verbiedt, maar via de zorg juist verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer legt voor het correct uitvoeren van die handeling. Een andersluidend systeem, zoals dat voorheen bijvoorbeeld bekend was bij lozingsregels, zou uit moeten gaan van een algeheel verbod, tenzij een handeling is toegestaan via gedetailleerde regels of beschikkingen. Op papier geeft dit alternatieve systeem meer zekerheid over de inhoud van die regels, en ook lijken hierdoor alle denkbare gevallen gelijk te worden behandeld. Een specifieke zorgplicht zou dan strikt genomen niet nodig zijn, behalve als een restnorm voor ongeregelde situaties. Maar bij nadere beschouwing kan bij de alternatieve benadering sprake zijn onzekerheid, ongelijkheid en willekeur, doordat bij een gedetailleerd stelsel met uitputtende regels al snel behoefte ontstaat in de praktijk om van die regels af te wijken in situaties die niet exact bij de regels zijn bedacht. In de praktijk kan een dergelijk stelsel tot het bewust of onbewust gedogen van



situaties leiden. Ook heeft het bevoegd gezag een beginselplicht tot handhaving van de regels, zelfs in situaties die er nauwelijks toe doen als wordt uitgegaan van het doel van de regeling en het doel van de handhaving. Verder heeft zo'n stelsel als risico dat er overbodige vergunning- of ontheffingsprocedures nodig zijn, vanwege het algemene (niet contextueel gevoelige) verbod of vanwege een behoefte om met goede redenen af te wijken van de vooraf opgestelde detailregels.

De keus die in dit besluit is gemaakt voor de inzet van de specifieke zorgplicht en van de mogelijkheid van maatwerk past beter bij het uitgangspunt van vertrouwen, dat centraal is gesteld in de stelselherziening van de Omgevingswet. Bij dit vertrouwen borgen de beginselen van behoorlijk bestuur dat het bevoegd gezag op zorgvuldige wijze omgaat met de specifieke zorgplicht, zoals door het verbod op willekeurige uitoefening van de bevoegdheid en het beginsel van gelijke behandeling van gelijke gevallen. Bovendien vereist artikel 2.1 van de wet dat het bevoegd gezag zijn taken en bevoegdheden uitoefent met het oog op de doelen van de wet en dit vereiste geldt ook bij de toepassing en interpretatie van de specifieke zorgplicht. Via de rechtsbescherming kan de initiatiefnemer of een derde-belanghebbende zich daarop beroepen.

Uit een oogpunt van rechtszekerheid is bij iedere specifieke zorgplicht omschreven welke zorg moet worden betracht door degene die een activiteit uitvoert. Daarbij is aangegeven welke belangen van de fysieke leefomgeving gewaarborgd moet zijn. Voor zover nodig is daarbij aan de zorgplicht toegevoegd hoe de zorg in de praktijk moet of mag plaatsvinden. Hiermee geeft dit besluit invulling aan het vereiste van rechtszekerheid: voor zover sprake is van een zorg voor een bepaald belang die een nadere invulling behoeft om duidelijk te zijn over de inhoud van de zorg, is bij de specifieke zorgplicht aangegeven hoe de initiatiefnemer tot die invulling kan komen.

Het andere onderdeel van de specifieke zorgplicht dat in het kader van de eis van rechtszekerheid om een nadere toelichting vraagt, is de plicht. Het is kenmerkend voor zorgplichten dat zij niet in detail voorschrijven wat exact moet worden gedaan. Wel dat er iets moet worden gedaan. De invulling wordt juist open gelaten en biedt ruimte voor redelijke inzichten van degene die de activiteit uitvoert en die de zorgplicht moet nakomen. Deze openheid over het "wat" doet niets af aan de plicht "dat" er iets moet worden gedaan. In dit besluit is bewust niet vooraf of in detail geregeld wat diegene zou moeten doen om de voorgeschreven zorg (het resultaat) te bereiken. In plaats daarvan is de zorgplicht zodanig geformuleerd dat expliciet duidelijk is dat er een prestatie moet worden geleverd en wat het resultaat van die prestatie moet zijn met het oog op de aangegeven belangen. Het is open gelaten wat die prestatie inhoudt. Dit biedt de nodige flexibiliteit aan de initiatiefnemer om te wegen op welke wijze hij die belangen redelijkerwijs kan respecteren. Deze flexibiliteit is niet in strijd met het vereiste van rechtszekerheid, omdat uit de redactie van de specifieke zorgplichten evident volgt dat er gehandeld moet worden door de initiatiefnemer om de voorgeschreven zorg te leveren. Die plicht is duidelijk, met voor de eigen verantwoordelijkheid om tot een nadere invulling te komen wat de zorg feitelijk inhoudt. De rechtszekerheid is geborgd doordat uitdrukkelijk is geregeld welke kwaliteit en belangen daarmee moeten worden gediend.



Bijlage F

MvT Omgevingswet, p. 66 t/m 71 (*Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3*)

4.1.4 De algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving

In de fysieke leefomgeving vindt een breed scala aan activiteiten plaats, die door veel actoren worden uitgevoerd en die verschillend van aard, omvang en duur zijn. Ook de gevolgen van die activiteiten voor de fysieke leefomgeving lopen sterk uiteen.

De algemene zorgplicht (afdeling 1.3 van het wetsvoorstel) houdt in dat een ieder bij zijn activiteiten voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving in acht neemt. Deze zorgplicht bouwt voort op zorgplichten die in verschillende wetten zijn opgenomen (zoals in artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, artikel 6.8 van de Waterwet en artikel 1a van de Woningwet). De functies van de zorgplicht zijn:

- –bewust maken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor de behartiging of het ontzien van bepaalde belangen,
- –bieden van een leidraad voor gedrag, wanneer geen concrete gedragsbepalingen voorhanden zijn of deze niet toereikend blijken,
- –bieden van een maatstaf voor de beoordeling van gedrag, en
- –bieden van een rechtvaardigingsgrond voor bestuursrechtelijke handhaving in gevallen van onmiskenbare strijd met de zorgplicht (vangnetfunctie).

Het is de verwachting dat de zorgplicht in de praktijk een beperkte, maar nuttige functie zal vervullen bij het waarborgen van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. De vangnetfunctie van de voorgestelde zorgplicht en de ervaringen met de bestaande zorgplichten voor onderdelen van de fysieke leefomgeving in de huidige wetgeving, waarop in het wetsvoorstel is voortgebouwd, rechtvaardigen de verwachting dat van de artikelen 1.6 en 1.7 geen groter juridiserend effect zal uitgaan dan van de huidige zorgplichtbepalingen in afzonderlijke wetten.

Inhoud en reikwijdte zorgplicht

Artikel 1.6 van het wetsvoorstel bepaalt dat een ieder bij zijn activiteiten voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving in acht neemt. In het meer concrete artikel 1.7 is bepaald dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, verplicht is maatregelen te nemen om die gevolgen te voorkomen. Voor zover dat niet mogelijk is, is hij verplicht die gevolgen zo veel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. Als ook dat onvoldoende mogelijk is, is hij verplicht de activiteiten achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.

De reikwijdte van de zorgplicht is gelijk aan de reikwijdte van het wetsvoorstel zoals deze wordt omschreven in de artikelen 1.2 en 1.3. Wel wordt de reikwijdte van de zorgplicht via de werking van artikel 1.4 begrensd door specifiekere regelgeving over de fysieke leefomgeving. Daarmee is de reikwijdte breder dan de reikwijdte van de zorgplichten van de huidige wetgeving. Ten eerste omvat de zorgplicht meer onderdelen van de fysieke leefomgeving: naast het milieu (Wet milieubeheer),



bouwwerken (Woningwet), de bodem (Wet bodembescherming en Waterwet) en natte rijkswaterstaatswerken (Waterbesluit) geldt de zorgplicht van het wetsvoorstel ook voor infrastructuur en andere watersystemen. Op de tweede plaats is er een thematische verbreding. De zorgplicht voor bouwwerken omvat niet langer alleen de veiligheid en gezondheid – zoals in de huidige Woningwet – maar ook de omgevingskwaliteit van die bouwwerken. Tot slot dekt de zorgplicht de veiligheid van de fysieke leefomgeving in de volle breedte, terwijl op dit moment alleen een zorgplicht bestaat voor de veiligheid van bouwwerken en het milieu.

Eigen verantwoordelijkheid

De zorgplicht heeft allereerst een belangrijke signaalfunctie en is daarom opgenomen in het begin van het wetsvoorstel. De verantwoordelijkheid voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit is niet een exclusieve zaak van de overheid, maar ieders verantwoordelijkheid. Dat komt vooral tot uitdrukking in de positieve verplichting van artikel 1.6. Burgers, bedrijven en overheden die activiteiten uitvoeren of laten uitvoeren zijn in beginsel vrij te bepalen welke mate van zorg zij voldoende achten. Bedrijven kunnen dit bijvoorbeeld invullen via milieuzorgsystemen of, breder beschouwd, maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Relatie met zorg van de overheid

Zoals beschreven in paragraaf 2.6 zijn er grenzen aan wat langs de weg van eigen verantwoordelijkheid kan worden bereikt. Daarom is in de loop van de geschiedenis de overheid verantwoordelijk gemaakt voor de zorg voor onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving. De taken van de overheid die uit die politieke keuze voortvloeien en de kaders voor activiteiten zijn uitgewerkt in de overige hoofdstukken van het wetsvoorstel. De zorgplicht van artikel 1.6 heeft geen betrekking op overheidstaken en impliceert geen verplichting om hogere prestaties te leveren dan op grond van hoofdstuk 2 wordt geëist. De zorgplicht geldt overigens onverkort bij het feitelijke handelen van de overheid.

Voorbeeld: een belanghebbende kan niet, met de zorgplicht in de hand, bij de overheid afdwingen dat zij ambitieuzere doelstellingen voor waterkwaliteit nastreeft dan zij zichzelf op grond van de kaderrichtlijn water al heeft gesteld. Een waterbeheerder kan wel, met de zorgplicht in de hand, bij een wegbeheerder afdwingen dat hij bij de uitvoering van werkzaamheden aan een brug maatregelen neemt om specifieke nadelige gevolgen voor de waterkwaliteit te voorkomen.

Specifieke zorgplichten

Voor een aantal onderwerpen is een concretere omschrijving van de zorgplicht gewenst. Dat geeft degenen die activiteiten in de fysieke leefomgeving uitvoeren meer houvast over de inhoud van de zorgplicht. Soms kan het daarbij nodig zijn de volgorde in de redenering aan te scherpen ten opzichte van de algemene zorgplicht. Zo zou het nalaten van activiteiten voorop kunnen staan als deze een onomkeerbare aantasting van onderdelen van de fysieke leefomgeving tot gevolg kunnen hebben.

De specifieke zorgplichten zullen worden opgenomen in algemene maatregelen van bestuur. Ze kunnen worden gebaseerd op de grondslag voor algemene regels in artikel 4.3 van het wetsvoorstel. Daardoor is het volledige juridische kader voor algemene regels ook van toepassing op de specifieke zorgplichten. Zo zal een bevoegd gezag worden aangewezen op grond van paragraaf 4.1.3. Artikel 4.5 biedt



de mogelijkheid te bepalen dat het bevoegd gezag de verplichtingen nader kan concretiseren door middel van een maatwerkvoorschrift. De grotere concreetheid van de specifieke zorgplichten maakt het mogelijk dat deze strafrechtelijk worden gehandhaafd in onmiskenbare gevallen, of wanneer een opgelegd maatwerkvoorschrift niet wordt nageleefd. Voorbeelden zijn de zorgplicht voor degene die een inrichting drijft (nu artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer) en de zorgplichten rond bouwwerken (nu artikel 1a van de Woningwet). Ook de strafrechtelijk handhaafbare zorgplicht voor bodem (nu artikel 13 van de Wet bodembescherming) kan bij de integratie van deze wet een plaats krijgen in een algemene maatregel van bestuur. Omdat de algemene zorgplicht en de specifieke zorgplichten elkaar aanvullen is onderstaande toelichting ook van toepassing op de specifieke zorgplichten.

Relatie met algemene regels en vergunningen

Als leidraad voor gedrag neemt een zorgplicht niet de plaats in van nader uitgewerkte regels in wetten, algemene maatregelen van bestuur, verordeningen, omgevingsplannen of vergunningvoorschriften. Dat zou weliswaar optisch leiden tot minder regels, maar het leidt uiteindelijk tot vergroting van rechtsonzekerheid en ontwikkeling van pseudoregelgeving. Deze lijn sluit aan bij de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de herziening van het omgevingsrecht⁶⁵.

Artikel 1.8 brengt de lex-specialis-regel tot uitdrukking: de specifieke regel gaat voor op de algemene regel. De wettelijke zorgplicht treedt terug als over een activiteit met het oog op een bepaald belang specifieke zorgplichten bestaan of specifieke regels of voorschriften zijn gesteld krachtens de Omgevingswet, in of krachtens een andere wet of in decentrale regelgeving. Redelijkerwijs kan er immers geen sprake zijn van handhaving van de zorgplicht als iemand zich houdt aan de regels of voorschriften die de overheid heeft gesteld voor zijn activiteit. Dat geldt ook als deze regels of voorschriften zijn gesteld door decentrale overheden. Als bijvoorbeeld een gemeente een activiteit heeft gereguleerd via een verbod of vergunningplicht, en daarbij bepaalde gevallen heeft vrijgesteld van het verbod of vergunningplicht, dan kan die activiteit plaatsvinden binnen die regels, en kunnen omwonenden in gangbare situaties geen (succesvol) verzoek doen tot handhaving van naleving van de zorgplicht.

Tot de specifieke regels die leiden tot het terugtreden van de algemene zorgplichten behoren ook de hiervoor genoemde specifieke zorgplichten. Voorzien is dat voor onderwerpen die in belangrijke mate door rijksregelgeving worden gestuurd, zoals bouwactiviteiten en milieubelastende activiteiten, dergelijke specifieke zorgplichten zullen gelden. Deze specifieke zorgplichten hebben een brede reikwijdte en omvangrijke doelgroep. Daardoor worden belangrijke onderwerpen onttrokken aan de werking van de algemene zorgplicht: de specifieke zorgplicht neemt deze rol over. Wel blijft de algemene zorgplicht gelden voor anderen dan de normsubjecten van dergelijke specifieke zorgplichten. Zo is het goed denkbaar dat een specifieke zorgplicht alleen gericht is tot de initiatiefnemer van een activiteit; de algemene zorgplicht blijft dan van belang voor derden.

Ook algemene regels met het oog op een specifiek belang en vergunningvoorschriften leiden tot het terugtreden van de algemene zorgplicht. Dat terugtreden is zeer specifiek. Als een aspect uitputtend is geregeld, is de zorgplicht niet van toepassing. Het feit dat over een activiteit met het oog op een bepaald



belang een regel is gesteld, maakt echter niet dat deze activiteit geheel aan de zorgplicht wordt onttrokken. Vaak is van een activiteit immers maar een deelaspect gereguleerd omdat dit aspect in de praktijk wel eens problemen oplevert. Voor andere aspecten, die zelden problemen veroorzaken, geldt de zorgplicht onverkort.

De aard van de bepalingen in andere wetten, uitvoeringsregelgeving of decentrale regelgeving bepaalt de gevolgen voor de werking van de zorgplicht:

- –Sommige algemene regels of voorschriften gaan over een specifieke feitelijke handeling. Door die na te leven wordt voldaan aan de zorgplicht voor die feitelijke handeling. Wordt bijvoorbeeld over een activiteit, met het oog op de gezondheid, een eis gesteld aan de emissie van zwaveldioxide, dan blijft de zorgplicht gelden voor andere handelingen, zoals andere emissies en ook voor de gevolgen van andere handelingen die deel uitmaken van de activiteit. Het gaat hier om een heel specifieke eis aan een specifieke feitelijke handeling – het emitteren van een stof. Hoewel de eis wordt gesteld met het oog op de gezondheid is het omwille van de rechtszekerheid niet mogelijk de zorgplicht te handhaven als dezelfde feitelijke handeling nog andere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving zou hebben, bijvoorbeeld de aantasting van een bouwwerk.
- –Andere algemene regels of voorschriften omvatten een uitputtend bedoeld pakket aan doel- of middelvoorschriften* gericht op een specifieke activiteit in verband met een specifiek belang. Door die regels na te leven wordt voldaan aan de zorgplicht voor zover het die activiteit en dat belang betreft. Het uitputtende en limitatieve karakter moet in een dergelijk geval blijken uit de formulering van de algemene regels of het besluit waarin het voorschrift is opgenomen. De zorgplicht blijft onverkort van toepassing voor andere activiteiten of belangen die ook aan de orde kunnen zijn. Een voorbeeld is de bouwregelgeving die een uitputtend pakket aan regels geeft over het bouwen van bouwwerken: de «bouwactiviteit». Dezelfde feitelijke handeling – bouwen – kan echter ook gevolgen hebben voor bijvoorbeeld natuur- of milieubescherming. De zorgplicht blijft dan gelden voor gevolgen van de bouwhandelingen die dergelijke belangen raken.
- –Een derde type regels dat van belang is voor de toepassing van de zorgplicht is de vrijstelling: het bestuur is zich bewust van de mogelijke gevolgen van de activiteit en heeft daarom algemene regels of een vergunningvereiste ingesteld, maar heeft welbewust gekozen om deze niet te laten gelden voor bepaalde gevallen. Vaak gaat het dan om kleinere gevallen of specifieke doelgroepen waarvan de activiteiten in het algemeen geen onacceptabele gevolgen voor de fysieke leefomgeving veroorzaken. Omwille van de rechtszekerheid kan de zorgplicht niet worden ingeroepen in de gangbare situaties die bij het stellen van de regels zijn voorzien. Handhaving zal alleen op zijn plaats zijn als een vrijgestelde activiteit onvoorziene gevolgen heeft.

Vangnetfunctie

Het is niet mogelijk, noch wenselijk, alle theoretisch mogelijke activiteiten te reguleren. De algemene zorgplicht fungeert als vangnet. Het vangnet is vooral van belang bij activiteiten of gevolgen van activiteiten die onmiskenbaar in strijd zijn met de zorgplicht, maar die niet nader zijn gereguleerd omdat de wetgever ze niet heeft voorzien. Het kan bijvoorbeeld gaan om activiteiten die in Nederland nog niet voorkomen of om nieuwe technische ontwikkelingen die niet vergunningplichtig zijn en waarvoor de geldende algemene regels niet voldoen. Een ander voorbeeld zijn activiteiten die in het algemeen geen problemen veroorzaken en daarom niet zijn



gereguleerd, maar die in specifieke gevallen onacceptabele gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving.

Voorbeelden:

- –Het is in het algemeen geen probleem als paadjes uitslijten door het dagelijks geleiden van vee. De zorgplicht kan echter worden ingeroepen als een dergelijk paadje ontstaat op een waterkering, wat onacceptabel kan zijn wegens de bijdrage die de grasmat levert aan de stabiliteit van de waterkering.
- –Hoewel barbecueën in de tuin hinder veroorzaakt voor burens, moet dit worden gezien als een normaal maatschappelijk verschijnsel dat geen overheidsbemoeienis vergt. Waar nodig kunnen burens onderling afspraken maken. Er zal niet gauw sprake zijn van overtreding van de zorgplicht.

Als het bevoegd gezag constateert dat wordt gehandeld in strijd met de zorgplicht, kan het degene die de activiteit verricht aanspreken en een beroep doen op diens eigen verantwoordelijkheid, zo nodig onder aankondiging van vervolgstappen. Het bevoegd gezag kan samen met de initiatiefnemer concretiseren wat in het licht van de zorgplicht wordt verlangd en afspreken welke concrete maatregelen zullen worden getroffen om schade te voorkomen, te beperken tot een acceptabel niveau of ongedaan te maken en – als dat niet mogelijk is – om vast te stellen of de activiteit op de betrokken plaats redelijkerwijs nodig is. Dat zal meestal voldoende zijn als de initiatiefnemer onbewust schade veroorzaakt aan de fysieke leefomgeving. Waar nodig kan het bevoegd gezag direct handhavend optreden in situaties dat er onmiskenbare strijd is met de zorgplicht. Voorwaarde is dat degene die de activiteit verricht weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat concreet handelen of nalaten kan leiden tot nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving en dus weet of zou moeten weten dat hij daarmee handelt in strijd met de zorgplicht. Het bevoegd gezag kan – eventueel na een waarschuwing – een last afgeven waarin concreet staat aangegeven wat van betrokkene wordt verlangd op straffe van verbeurte van een dwangsom of inzet van bestuursdwang (zie verder paragraaf 4.18.4). Deze last kan inhouden dat de werkzaamheden of activiteiten worden stilgelegd of dat bepaalde maatregelen worden getroffen om schade te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Heeft de betrokkene de schade al aangericht, dan kan worden gelast om herstelwerkzaamheden te verrichten.

In minder duidelijke gevallen is bestuursrechtelijke handhaving van de algemene zorgplicht alleen mogelijk als de overtreding voortduurt nadat eerst afspraken zijn gemaakt over de invulling van de zorgplicht. Op dat moment is er immers alsnog sprake van onmiskenbare strijd met de zorgplicht.

De artikelen 1.6 en 1.7 hebben een zeer brede reikwijdte en vormen een open norm. Daarom lenen de bepalingen zich niet voor strafrechtelijke handhaving.⁶⁶ Een voorbeeld waar een bestuursrechtelijke punitieve sanctie op grond van artikel 1.6 aan de orde zou kunnen zijn is de situatie dat een professional nalaat te waarschuwen als hij ziet dat bij een activiteit van een ander een ongewoon voorval dreigt.

Het voorgaande geldt grotendeels ook voor specifieke zorgplichten die, zoals hiervoor beschreven, een plaats krijgen in de uitvoeringsregelgeving. Specifieke zorgplichten kunnen echter verder gaan dan een vangnet. Soms moeten ze bijvoorbeeld worden gelezen als een actieve verplichting voor een bedrijf om de gevolgen van zijn activiteiten voor een onderdeel of aspect van de fysieke



leefomgeving te voorkomen of te beperken. Verder heeft het bevoegd gezag, zoals beschreven, de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften vast te stellen en is er sprake van strafrechtelijke handhaving.

Formulering zorgplicht

De gekozen formulering wijkt af van de formulering in de huidige milieuwetgeving, zoals de zorgplicht van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer. Daarin staat het nalaten van een activiteit met gevolgen voor het milieu voorop in de opsomming, nog vóór het voorkomen of beperken van de gevolgen van een activiteit. Een dergelijke invulling van de zorgplicht sluit niet aan bij de praktijk, noch bij de doelen van het wetsvoorstel. Uitgangspunt bij de formulering van de zorgplicht is dat activiteiten in beginsel kunnen plaatsvinden («ja, mits» en geen «nee, tenzij»). Een ander punt waarop de formulering afwijkt, is dat niet langer is opgenomen dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn nalaten nadelige gevolgen optreden, maatregelen moet nemen. De zorgplicht van artikel 1.7 geldt onverkort voor degene die een activiteit verricht, en daarbij nalaat dat te doen wat nodig is om gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Voorbeelden zijn het nalaten van onderhoud aan een bouwwerk of het nalaten van veiligheidsmaatregelen bij een installatie. De nu voorgestelde formulering impliceert echter geen zorgplicht voor derden die geen activiteit verrichten, maar die wel in de positie zijn om in te grijpen om gevolgen van activiteiten van anderen of van natuurverschijnselen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Die «burgerplicht» komt voldoende tot uitdrukking in artikel 1.6. De andere formulering heeft geen betekenis voor de toepassing van de zorgplichtbepalingen bij handhaving, waarbij de activiteit in de meeste gevallen al is of wordt verricht.