

Omgevingsrechtkwartet

Mag ik van jou van de AMvB's ...

BR 2016/65

Op 1 juli 2016 heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) de vier AMvB's op basis van de Omgevingswet in internetconsultatie gebracht.² Het betreft het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Deze bijdrage bevat een korte beschrijving van de vier AMvB's met hier en daar een wetssystematische observatie. Ook wordt aandacht besteed aan de verhouding tussen de vier AMvB's en de decentrale regels die op basis van de Omgevingswet vastgesteld zullen worden. Mijn eerste indruk is, dat de gekozen wetssystematiek leidt tot meer kenbaarheid ... maar 'je gaat het pas zien als je het systeem eenmaal doorhebt'.³ De kenbaarheid kan echter verder worden vergroot door Aanwijzing 104 van de Aanwijzingen voor de regelgeving te volgen: één AMvB.

1. Inleiding

Op 22 maart 2016 heeft de Eerste Kamer de Omgevingswet aangenomen.⁴ Deze wet moet in 2019 in werking treden.⁵ De Omgevingswet biedt een fundament voor bundeling van het omgevingsrecht in één wet en vier AMvB's. De stelselherziening integreert met name de 'gebiedsgerichte'



onderdelen van het omgevingsrecht in één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en uitvoering. De stelselherziening moet daarmee leiden tot betere mogelijkheden voor integraal beleid, tot een betere bruikbaarheid en een substantiële vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Plannen en vergunningen worden zo veel mogelijk gebundeld, procedures worden korter. Deze bundeling moet leiden tot slimme (win-win) combinaties, kostenbesparing, beperking van onderzoekslasten en betere mogelijkheden voor digitale beschikbaarheid van plannen, besluiten en onderzoeken. Voorzien is dat de Omgevingswet (350 artikelen) uiteindelijk in de plaats komt van 26 wetten (4700 artikelen).

Het betreft de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Crisis- en herstelwet, de Interimwet stad- en milieubebanding, de ont-eigeningswet, de Ontgrondingenwet, de Planwet verkeer en vervoer, de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet, de Waterstaatswet 1900, de Waterwet, de Wegenwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet geurhinder en veehouderij, de Wet herverdeling wegenbeheer, de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, de Wet inrichting landelijk gebied, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet natuurbescherming, de Wet milieu-beheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Wrakkenwet, delen van de Monumentenwet 1988 en de Woningwet, en bepalingen uit wetgeving voor energie, mijnbouw, luchtvaart en spoorwegen die een rol spelen bij besluiten over ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

In totaal zijn zo'n zestig sectorale AMvB's opgegaan in de vier AMvB's onder de Omgevingswet. In het eindbeeld van het nieuwe stelsel gaan nog eens zestig andere AMvB's onder de reikwijdte van de Omgevingswet vallen.

1 Jan van den Broek is Senior Legal Counsel bij VNO-NCW en MKB-Nederland in Den Haag, lid van de Redactieraad van dit blad, fellow bij het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, rechter-plaatsvervanger in de Rb. Oost-Brabant en lid van de Adviescommissie Nijhof die de Minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) adviseert over de invoering van de Omgevingswet en de AMvB's. In 2012 promoveerde hij in Maastricht bij Ch.W. Backes op het proefschrift *Bundeling van omgevingsrecht*, Deventer: Kluwer 2012.

2 De teksten en toelichtingen zijn te downloaden op www.internetconsultatie.nl. Daar is ook van elke AMvB een samenvatting beschikbaar.

3 Maar dat geldt voor elk regelcomplex. Zo bepalen de Rules of Golf (Definities) dat een bal wordt beschouwd als 'bewogen' wanneer hij zijn ligplaats verlaat en op een andere plaats tot stilstand komt. Wie zijn auto 's morgens van de parkeerplaats afrijdt en die daar na een werkdag weer terugzet, zal niet zeggen dat de auto te beschouwen is als 'niet bewogen'.

4 *Stb.* 2016, 156. Zie J.H.G. van den Broek, *De Omgevingswet in de praktijk 2015*, Deventer: Wolters Kluwer 2015. Voor een artikelsgewijze toelichting op Omgevingswet en AMvB's zie J.H.G. van den Broek (red.), *Tekst en Toelichting Omgevingswet 2016, T&T Omgevingsbesluit 2016, T&T Besluit kwaliteit leefomgeving 2016, T&T Besluit activiteiten leefomgeving en T&T Besluit bouwwerken leefomgeving 2016*, Amsterdam: Berghauser Pont 2016. De vijf delen kennen een gezamenlijk trefwoordenregister.

5 Brief Minister van IenM d.d. 26 mei 2016 (*Kamerstukken II 2015/16*, 33962, 180). De minister schrijft: "Vanuit een zorgvuldig proces, waarbij voldoende tijd wordt genomen voor de parlementaire behandeling en de implementatie is het niet langer mogelijk om eind 2018 te starten met het nieuwe stelsel. Het eerst mogelijke moment van inwerkingtreding van de stelselherziening wordt voorjaar 2019. Een en ander is natuurlijk ook afhankelijk van de uitkomsten van de parlementaire behandeling van de verschillende onderdelen van de stelselherziening en de politieke constellatie na de landelijke verkiezingen van maart 2017."

Bij de indeling van de vier AMvB's is gekozen om deze zoveel mogelijk helder te koppelen aan de doelgroep en het type regelgeving. Mijns inziens terecht, want één van de vier verbeterdoelen van de stelselherziening is immers om het omgevingsrecht inzichtelijker te maken, gemakkelijker in het gebruik en meer samenhangend.⁶ Deze aanpak heeft geleid tot:

- Het Omgevingsbesluit. Dit besluit bevat de algemene en procedurele bepalingen voor de uitwerking van de instrumenten van de wet die van belang zijn voor overheden, bedrijven en burgers.
- Het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit besluit richt zich tot bestuursorganen en bevat de inhoudelijke normen voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming.
- Het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit besluit stelt rechtstreeks werkende rijksregels over activiteiten in de fysieke leefomgeving aan burgers, bedrijven en overheden in de rol van initiatiefnemer. Het gaat daarbij vooral om milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten.
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dit besluit stelt algemene, rechtstreeks werkende regels aan activiteiten met betrekking tot bouwwerken, zoals bouwen en slopen. Dit besluit is gericht op eenieder die deze activiteiten uitvoert, in de praktijk vooral burgers en bedrijven.

Elke AMvB zal hierna kort worden toegelicht.

2. Omgevingsbesluit

Het Omgevingsbesluit kent ruim 100 artikelen, 14 hoofdstukken en 5 bijlagen.⁷ Deze AMvB bevat de algemene en procedurele bepalingen voor de uitwerking van de instrumenten van de Omgevingswet die van belang zijn voor overheden, bedrijven en burgers. Het wijst locaties voor rijkstaken aan, het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning en de betrokkenheid van andere overheden. Verder bevat het besluit regels over de projectprocedure, grondexploitatie,⁸ het stellen van financiële zekerheid voor majeure risicobedrijven, milieueffectrapportage,⁹ handhaving, uitvoering en digitale voorzieningen waaronder de aanwijzing van omgevingsdocumenten.¹⁰

Uitgangspunt bij het opstellen van het Omgevingsbesluit is dat zo min mogelijk wordt geregeld in aanvulling op of in afwijking van generieke regelgeving zoals bepaald in de Algemene wet bestuursrecht. Daarom is met het opnemen van aanvullende regels terughoudend omgegaan. Het Omgevings-

besluit geeft antwoord op de vraag welke procedurele regels gelden. Deze regels zijn voor burgers, bedrijven en overheden van belang voor het realiseren van hun initiatieven. Het besluit bevat vier type procedureregels: regels die betrekking hebben op de totstandkoming van een aantal instrumenten uit de Omgevingswet (zoals omgevingsplannen), regels over bestuurlijk overleg in geval van een reactieve interventie of een instructie, regels over kennisgeving van meldingen en maatwerkvoorschriften, en regels over participatie.

Het Omgevingsbesluit geeft een nadere uitwerking van regels over de projectprocedure die betrekking heeft op grote en complexe projecten met een publiek belang. Deze uitwerking ziet op de kennisgeving van het voornemen, de voorspelling, het projectbesluit en op de wijze waarop derde partijen worden betrokken bij de projectprocedure.

Het Omgevingsbesluit bevat een uitwerking van de regels over kostenverhaal in de Omgevingswet.¹¹ Kostenverhaal is een stok achter de deur voor gevallen waarin geen privaatrechtelijke overeenkomst kan worden gesloten over de kosten die gemeenten maken voor het ontwikkelen en bouwrijp maken van bouwlocaties. Bouwers en ontwikkelaars moeten dan alsnog bijdragen aan deze kosten.

Het Omgevingsbesluit geeft daarnaast aan in welke gevallen via een voorschrift bij een omgevingsvergunning financiële zekerheid kan worden gesteld om financiële risico's af te dekken. Het lijkt mij een gebrek aan historisch en praktisch besef bij het Ministerie van IenM – en de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur¹² – om op basis van enkele incidenten opnieuw een dergelijke regeling in het leven te roepen waar de Tweede Kamer eerder nut en noodzaak van een eerdere soortgelijke regeling afwees.¹³

Het Omgevingsbesluit faciliteert het elektronisch doen van aanvragen, meldingen en het indienen van gegevens en bescheiden. Ook vult het besluit de lijst van omgevingsdocumenten uit de Omgevingswet verder aan met onder andere peilbesluiten

6 Zie onder meer de samenvatting in de MvT bij het wetsvoorstel Omgevingswet (*Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3).

7 Zie ook E. Alders, Het Omgevingsbesluit en de Barbapapa-planologie, *BR* 2016/77 en A. Collignon, 10 procedurele wijzigingen voor de omgevingsvergunning; voorbereid op de Omgevingswet in de praktijk, *BR* 2016/69.

8 Bijl. IV noemt de kosten en kostensoorten in verband met grondexploitatie.

9 In bijl. V worden de mer-plichtige en de mer-beoordelingsplichtige projecten en besluiten aangewezen.

10 B&W, het dagelijks bestuur van een waterschap, Gedeputeerde Staten (GS) en ministers moeten een omgevingsdocument aan eenieder elektronisch beschikbaar stellen via de landelijke voorziening, bedoeld in art. 20.12 Ow (art. 16.3 Ow).

11 Zie ook in deze aflevering E.J. van Baardewijk, Wijziging van de kostenverhaalsregeling in de Omgevingswet als gevolg van de Aanvullingswet grondeigendom. Deel 1, *BR* 2016/70.

12 RLI, Milieuschade verhalen, Advies over financiële zekerheidsstelling BRZO- en IPPC 4-bedrijven, 3 juni 2014.

13 Van 2003-2009 kon het bevoegd gezag op grond van het voormalige Besluit financiële zekerheid milieubeheer (Befize) in de milieuvergunning een plicht opnemen tot het stellen van financiële zekerheid. Dit besluit met een naam die mij doet denken aan een tropisch eiland, is in 2009 ingetrokken (*Stb.* 2009, 406) naar aanleiding van een breed gesteunde motie van de Tweede Kamer (*Kamerstukken II* 2007/08, 29383, 97). In 2013 en 2014 zijn twee moties aangenomen waarin de regering is verzocht de mogelijkheden te onderzoeken om majeure risicobedrijven zelf de kosten van sanering als gevolg van calamiteiten te laten dragen (*Kamerstukken II* 2012/13, 29826, 54 en 2013/14, 26956, 192). Aan de intrekking lag onderzoek ten grondslag van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, maar dat wordt niet eens genoemd in de NvT bij het Omgevingsbesluit. In elk geval lijkt me dat de regering zich af moet vragen of er verandering is gekomen in hetgeen de motie van 2008 constateerde: uit de evaluatie van het Befize blijkt dat het nut en de noodzaak van dit besluit niet aangetoond zijn, de risico's worden via de vergunningverlening en adequate handhaving door de overheid beperkt, bedrijven worden onnodig beperkt in hun financiële ruimte en de VNG heeft geen bezwaar tegen intrekking. Het antwoord lijkt mij vooral alsnog niet Befize II.

en geluidbelastingkaarten. Dit betekent dat deze als elektronisch bestand via een landelijke voorziening beschikbaar worden gesteld. Zo ontstaat op termijn een beter toegankelijk beeld van de regels die gelden voor de fysieke leefomgeving.

3. Besluit kwaliteit leefomgeving

Het Besluit kwaliteit leefomgeving kent 350 artikelen, 12 hoofdstukken en 23 bijlagen. Nu zijn deze regels verspreid over circa 11 wetten, 30 AMvB's en diverse ministeriële regelingen. Het Bkl richt zich tot bestuursorganen en bevat de inhoudelijke normen voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming.

Het Bkl bevat de omgevingswaarden voor de kwaliteit van de buitenlucht, waterkwaliteit en kwaliteit van zwemwater. Het Bkl regelt ook of een bestuursorgaan omgevingswaarden mag stellen in aanvulling op of afwijking van die van het Rijk.¹⁴

Verder worden specifieke taken van de overheid geregeld en instructieregels die gelden voor bestuursorganen bij het vaststellen van programma's, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen en projectbesluiten.

Het Bkl bevat ook de beoordelingsregels voor het beoordelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning zoals een milieubelastende activiteit (zo men wil de opvolger van de inrichting), het opnemen van voorschriften daarin en het wijzigen van voorschriften of het intrekken van een omgevingsvergunning. Waar dergelijke regels thans in een groot aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen verspreid staan, zijn ze samengebracht in één hoofdstuk. Beoogd is een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van het thans geldende recht. Voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit is gezorgd voor een strakkere implementatie van de Richtlijn industriële emissies (IED).¹⁵

Op zichzelf is het een goede zaak, dat waar mogelijk meer aansluiting wordt gezocht bij het begrippenkader van het Europese recht. Wel zijn kanttekeningen te plaatsen bij de wijze waarop dat is gedaan.

In de eerste plaats vereist een soepele aansluiting bij de praktijk, dat precies wordt aangegeven welke verschillen wel of juist niet worden beoogd met het huidige recht. Zo bevat art. 8.4 Bkl de beoordelingsregels voor de aanvraag voor een milieubelastende activiteit. Daarbij worden woorden gebruikt als 'verzekerd', 'geborgd' en 'significante milieuverontreiniging'. De (juridische) praktijk zou ermee gebaat zijn als de relatie met het thans geldende beoordelingskader in art. 2.14 Wabo zou worden verhelderd.

¹⁴ Zie ook in deze aflevering Co van Zundert, Omgevingswaarden, *BR* 2016/67.

¹⁵ Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging), *PbEU* 2010, L 334. IED=Industrial Emissions Directive.

In de tweede plaats is de vraag of beter aansluiten bij het Europese recht altijd leidt tot de beoogde beleidsneutrale omzetting. Zo mag een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit alleen worden verleend als er geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt (art. 8.4 lid 1 onder c sub 3 Bkl). Art. 11 IED (Algemene beginselen van de fundamentele verplichtingen van de exploitant) schrijft weliswaar voor, dat lidstaten de nodige maatregelen treffen opdat de installaties worden geëxploiteerd overeenkomstig het beginsel, dat er geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt, maar dat betreft een algemeen beginsel en geen directe beoordelingsregel.

Ten slotte bevat het besluit regels over monitoring, gegevensverzameling, gegevensbeheer, toegang tot gegevens, kaarten en verslagen over de toestand van de fysieke leefomgeving. Deze regels gaan over waterkwaliteit, externe veiligheid, luchtkwaliteit en behoud van erfgoed.

4. Besluit activiteiten leefomgeving

Het Besluit activiteiten leefomgeving kent 1700 artikelen, 15 hoofdstukken en 5 bijlagen.¹⁶ Dit besluit bepaalt over welke activiteiten in de fysieke leefomgeving door het Rijk regels worden gesteld en wat daarbij de verhouding is tussen algemene rijksregels en vergunningplichten.

Zoals eerder opgemerkt is de inrichting (bedrijf) vervangen door de milieubelastende activiteit. Hoofdstuk 3 Bal benoemt 86 milieubelastende activiteiten. Als de activiteit een Seveso-inrichting of IPPC-installatie betreft, worden die begrippen gebruikt. Die moeten worden uitgelegd overeenkomstig de betekenis die zij hebben in respectievelijk de Seveso-richtlijn¹⁷ en de IED.¹⁸

Voor elke milieubelastende activiteit is via een richtingaanwijzer aangegeven of een omgevingsvergunning is vereist voor die activiteit en voor een lozingsactiviteit. Eveneens is aangegeven of in plaats van een vergunning of aanvullend daarop algemene regels van toepassing zijn. Op deze wijze wordt aangesloten bij mijn in mijn proefschrift verdedigde kernadvies om aan te sluiten bij de echte werkelijkheid van bedrijven.¹⁹ Daarmee wordt de kenbaarheid vergroot voor

¹⁶ Zie ook in deze aflevering E. Alders, Het Bal is geopend, *BR* 2016/68.

¹⁷ Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad, *PbEU* 2012, L 197. De definitie van inrichting in die richtlijn luidt: het volledige door een exploitant beheerde gebied waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten; inrichtingen zijn ofwel lagedrempelinrichtingen ofwel hogedrempelinrichtingen (art. 3 lid 1 onder 1 Seveso III).

¹⁸ De definitie van installatie in die richtlijn luidt: een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage I of in deel 1 van bijlage VII vermelde activiteiten en processen alsmede andere op dezelfde locatie ten uitvoer gebracht en daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden die technisch in verband staan met de in die bijlagen vermelde activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging (art. 3 onder 3 IED).

¹⁹ Bundeling van omgevingsrecht, l.c., p. 188-191.

ieder die op basis van de wettekst wil weten welke regels gelden voor een bepaalde milieubelastende activiteit.²⁰

Art. 2.9 Bal bepaalt welk bestuursorgaan bevoegd gezag is voor de algemene rijksregels. Het gaat om het bevoegd gezag waaraan een melding wordt gedaan, dat een maatwerkvoorschrift kan stellen, dat beslist op een verzoek tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel en dat zorg draagt voor de bestuursrechtelijke handhaving van de algemene rijksregels. Het bevoegd gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning wordt in het Omgevingbesluit aangewezen (hoofdstuk 3 Ob). Voor complexe bedrijven is geregeld (art. 2.7 en 2.8 Bal) dat Gedeputeerde Staten zowel bevoegd gezag zijn voor wat betreft de omgevingsvergunning, de algemene regels en de handhaving (art. 18.2 Ow). Normadressaat van de hoofdstukken 3-5 Bal is degene die de activiteit verricht (art. 2.9 Bal).

De basis zijn specifieke zorgplichten, die een beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van degene die de activiteit verricht (zoals art. 2.10 Bal). Wanneer de nadelige gevolgen voor de leefomgeving daarom vragen, kunnen meer uitgewerkte regels nodig zijn om die gevolgen te beperken. Deze regels hebben de vorm van doelvoorschriften, middelvoorschriften en informatieverplichtingen. Maatwerk is mogelijk, aangezien van algemene regels kan worden afgeweken met maatwerkregels (art. 2.11 Bal), maatwerkvoorschriften (art. 2.12 Bal) en gelijkwaardige maatregelen (art. 4.7 Ow).

Voor een deel van de activiteiten geldt een meldingsplicht (afd. 2.6 Bal). Het betreft activiteiten waarbij het gelet op de potentiële nadelige gevolgen wenselijk is, dat de activiteit niet mag starten, voordat het bevoegd gezag daarvan op de hoogte is gebracht. Wanneer het noodzakelijk is dat het bevoegd gezag een activiteit voorafgaand beoordeelt, voorschriften daarvoor opstelt en expliciet instemt met de uitvoering daarvan, is een omgevingsvergunning vereist. Doorgaans gaat het om complexere activiteiten met potentieel grote gevolgen.

5. Besluit bouwwerken leefomgeving

Het Besluit bouwwerken leefomgeving bevat samen met het Bal de algemene regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Het Bbl bevat regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid bij het (ver) bouwen van een bouwwerk, de staat van het bouwwerk, het gebruik van het bouwwerk en het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden. Het Bbl kent 800 artikelen, 8 hoofdstukken en 2 bijlagen.

Op dit moment zijn afdelingen gereserveerd voor de onderwerpen 'Kwaliteitsborging voor het bouwen' en 'Aanwijzing vergunningplichtige gevallen'. Deze onderwerpen zullen te

zijn tijd via de Invoeringswet Omgevingswet en het bijbehorende besluit in dit besluit worden opgenomen.

Het Bbl bevat regels die afkomstig zijn uit de Woningwet, het Bouwbesluit 2012 en de daarmee samenhangende ministeriële regeling, het Besluit energieprestatie gebouwen en de daarmee samenhangende ministeriële regeling, het Besluit omgevingsrecht (Bor), enkele voorschriften uit het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm) met betrekking tot gebouwinstallaties en andere gebouwgebonden voorzieningen, het Asbestverwijderingsbesluit voor wat betreft het verwijderen van asbest uit bouwwerken, en het Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval en de daarmee samenhangende bijlage.

Het Bbl geeft invulling aan de grondslag uit art. 4.3 lid 1 onder a Ow op grond waarvan bij AMvB algemene rijksregels moeten worden gesteld over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en in stand houden van bouwwerken. De grondslag uit art. 4.3 Ow is in art. 4.21 en 4.22 Ow verder uitgewerkt voor respectievelijk bouwwerken en milieubelastende activiteiten. Het Bbl geeft invulling aan art. 4.21 (rijksregels bouwwerken) en alleen voor het onderwerp mobiele puinbrekers ook aan art. 4.22 (rijksregels milieubelastende activiteit).

Als regel zijn burgemeester en wethouders aangewezen als bevoegd gezag waaraan een melding wordt gedaan, dat een maatwerkvoorschrift kan stellen, dat beslist op een verzoek tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel (art. 2.2 Bbl) en dat zorg draagt voor de bestuursrechtelijke handhaving van de algemene rijksregels (art. 18.2 Ow).

Voor een aantal onderwerpen geldt een afwijkende regeling. Dit betreft regels over de verordening bouwproducten en een aantal regels ter implementatie van de Richtlijn energieprestatie gebouwen,²¹ zoals over het energielabel. In die gevallen is de Minister voor Wonen en Rijksdienst het bevoegd gezag (art. 2.12 Bbl).

Als de aanvraag om een omgevingsvergunning naast een bouwactiviteit ook een andere activiteit bevat (magneetactiviteit) kan een ander bestuursorgaan, zoals Gedeputeerde Staten of een andere minister, bevoegd gezag zijn voor de omgevingsvergunning voor die beide activiteiten.

Het grootste deel van de regels in het Bbl is uitgewerkt in de vorm van doel- en middelvoorschriften. Aan het doelvoorschrift moet altijd voldaan worden, het middelvoorschrift biedt een betrouwbare werkwijze om aan het doelvoorschrift te voldoen. Als waarborg voor de flexibiliteit voor degene die de activiteit verricht, bevat art. 4.7 Ow een regeling van gelijkwaardigheid. Dit geeft in praktisch alle gevallen het recht om een andere maatregel toe te passen die gelijkwaardig is aan de oorspronkelijke maatregel in het

²⁰ Waarbij zij aangetekend dat ik de indruk heb, dat de meeste mensen hun informatie niet rechtstreeks uit wetteksten halen, maar uit bronnen die daarop zijn gebaseerd.

²¹ Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen, *PbEU* 2010, L 153.

besluit. Hiermee worden ook innovatieve oplossingen die nog niet in regelgeving zijn vastgelegd mogelijk gemaakt.

In het Bbl zijn specifieke zorgplichten opgenomen (art. 2.5, 6.4, 7.4 en 7.32 Bbl). Deze zorgplichten doen een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van degene die de activiteit verricht. Behalve het naleven van de uitgewerkte regels moet er permanent worden nagegaan of er geen gevaar voor de veiligheid of gezondheid ontstaat of voortduurt. In de regel zal het voldoen de zijn wanneer de algemene rijksregels worden nageleefd.

Voor een deel van de activiteiten geldt een meldingsplicht. Het betreft het soort activiteiten waarbij het gelet op mogelijk nadelige gevolgen wenselijk is, dat de activiteit niet start, voordat het bevoegd gezag daarvan op de hoogte is gebracht. Wanneer het noodzakelijk is dat het bevoegd gezag een activiteit van tevoren beoordeelt, voorschriften daarvoor opstelt en expliciet instemt met de uitvoering daarvan, is een omgevingsvergunning vereist. Doorgaans geldt dit voor complexere activiteiten met mogelijk grote gevolgen.

In het Bbl is vastgehouden aan de uit de eerdere bouwregelgeving bekende systematiek van doel- en middelvoorschriften en het gebruik van tabellen in de wetgeving. Om aan te sluiten bij de systematiek van de wet en de drie andere AMvB's, is het Bbl op andere onderdelen wel aangepast.

De regels in het Bbl zijn geclusterd rondom een bepaalde activiteit die te maken heeft met het bouwwerk, in hoofdstukken voor: bestaande bouw, nieuwbouw, verbouw, gebruik en bouw- en sloopwerkzaamheden. Binnen deze hoofdstukken zijn de oogmerken veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid, voor zover van toepassing, terug te vinden.

Daarnaast is de volgorde waarin de bestaande bouw en nieuwbouw aandacht krijgen omgedraaid ten opzichte van het Bouwbesluit 2012. In het Bbl zijn de regels over bestaande bouw in het eerste inhoudelijke hoofdstuk (hoofdstuk 3 Bbl) opgenomen, in het daarop volgende hoofdstuk 4 Bbl komen de nieuwbouwregels aan de orde. Deze wijziging ten opzichte van het Bouwbesluit 2012 doet volgens de regering beter recht aan de daadwerkelijke situatie in Nederland, namelijk dat het grootste gedeelte van de gewenste bouwvoorraad in Nederland al bestaat en een kleiner deel in de komende decennia nog gebouwd zal – moeten – worden.

6. Samenhang AMvB's

6.1 Algemeen

Zoals een kwartet vier bijeen horende kaarten in een kwartetspel zijn, zo horen ook de vier AMvB's bij elkaar. Eerder heb ik daarom gepleit voor één AMvB.²² Mijn voornaamste reden daarvoor was en is, dat gebruikers veelvuldig kennis zullen moeten nemen van een of meer AMvB's om hun rechten en plichten te kennen. Het Bal en het Bbl moge dan zijn gericht

op initiatiefnemers, toezicht en handhaving zijn in handen van de overheid. Het Bkl moge inhoudelijke regels bevatten voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming, ook initiatiefnemers zullen de beoordelingsregels moeten raadplegen om te weten hoe het bevoegd gezag op hun aanvraag zal reageren. De regering houdt vast aan vier AMvB's, maar zoals ik hierna in par. 6.2-6.5 zal betogen, treffen we in de algemene nota's van toelichting een aantal passages aan die mijn pleidooi voor één AMvB ondersteunen.

Met vier AMvB's wordt niet voldaan aan Aanwijzing 104 van de aanwijzingen voor de regelgeving: "Indien een regeling voorziet in de verplichting of de bevoegdheid tot het vaststellen van uitvoeringsregelingen, wordt ter uitvoering van de hogere regeling zo mogelijk één algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling vastgesteld." Aanwijzing 5 bepaalt, dat afwijking van deze aanwijzingen slechts is toegestaan, indien onverkorte toepassing daarvan uit een oogpunt van goede regelgeving niet tot aanvaardbare resultaten zou leiden. De bewijslast ligt dus bij de wetgever. Eén AMvB lijkt me mogelijk, zij het dat die tamelijk omvangrijk zal zijn, maar dat lijkt me geen kwestie waarop Aanwijzing 5 ziet.

6.2 Nota van toelichting

De inleidende paragrafen van de nota's van toelichting op elk van de vier AMvB's vertoont een grote gelijkenis. Daarbij worden de vier AMvB's ook grafisch samenhangend weergegeven.



6.3 Beleidscyclus

De AMvB's bestrijken elk een deel of het geheel van de beleidscyclus. Het Bal en het Bbl zijn gericht op de uitvoering. In deze besluiten ligt daarom de nadruk op algemene regels en vergunningen. Het Bkl 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.

De cyclus begint bij het opstellen van een strategische, integrale omgevingsvisie voor het gehele grondgebied door Rijk, provincies en gemeenten. Het Bkl bevat instructieregels die gericht zijn tot bestuursorganen, onder meer nationale omgevingswaarden en andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Elke gemeente maakt op basis van deze instructieregels en de eigen ambities een omgevingsplan en

22 Juridisch kwartetten met de AMvB's Omgevingswet, TO juli 2015 | nr. 2, p. 47-49.

elke 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 Bal, het Bbl 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.

6.4 *Doorsnijdende thema's*

De keus om de regels te bundelen in vier AMvB's, elk gekoppeld aan een doelgroep en een type regelgeving, heeft volgens de regering voor sommige onderwerpen tot gevolg dat de toelichting verspreid is over verschillende besluiten. Maar voor enkele gevallen acht de regering het wenselijk dat één totaalbeeld wordt gegeven, waarbij weer verwezen kan worden naar de deelonderwerpen, om zo bij te dragen aan het algemeen begrip van deze onderwerpen. De beschrijving van deze zogenoemde doorsnijdende thema's staat in hoofdstuk 3 van de toelichting op het Omgevingsbesluit voor het omgevingsplan, de Noordzee en participatie. In hoofdstuk 3 van de toelichting op het Bkl wordt nader ingegaan op gezondheid, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit en op het sturen op de verdeling van gebruiksruimte onder de Omgevingswet.²³ Eén AMvB betekent vanzelfsprekend nog niet dat alle regels inzake de genoemde doorsnijdende thema's bij elkaar staan, maar wel dat de toelichting is opgenomen in één nota van toelichting.

6.5 *Reguleren van activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving*

Verhelderend vind ik het onderstaand schema in de nota van toelichting op het Bkl. Daarin wordt op hoofdlijnen de werking van het wettelijk stelsel beschreven bij het reguleren van activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Het illustreert de verhouding tussen de vier AMvB's en de decentrale regels die krachtens de Omgevingswet vastgesteld zullen worden.

In het schema staat de activiteit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving bovenaan. De vier kolommen representeren de vier overheden die op grond van de Omgevingswet burgerbindende regels stellen over de fysieke leefomgeving. In die kolommen bevinden zich de wijzen waarop de overheden die activiteit direct reguleren: met algemene regels en vergunningvereisten. Van die regels is een deel verplicht op grond van de Omgevingswet, maar de AMvB's bevatten ook onverplichte elementen en dat zal ook gelden voor de decen-

trale regelgeving. Het Bkl staat onderaan: het reguleert niet direct de activiteiten van burgers en bedrijven, maar grijpt aan op de algemene regels van decentrale bestuursorganen en op de beschikkingen. Het Omgevingsbesluit reguleert ook niet direct de activiteiten, maar legt procedures en bevoegdheden vast die noodzakelijk zijn voor de besluitvorming en de handhaving van de regels over activiteiten.

Het vertrekpunt in het schema is dat degene die een activiteit verricht zich moet houden aan de algemene zorgplicht. Hij dient nadelige gevolgen van zijn activiteit voor de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk te voorkomen, te beperken, ongedaan te maken, of de activiteit na te laten als de gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt.

Desondanks blijken de cumulatieve gevolgen van activiteiten vaak te leiden tot gevolgen voor de fysieke leefomgeving die maatschappelijk onacceptabel wordt geacht. De algemene zorgplicht volstaat dan niet. Dan kan een beleidsproces op gang komen waarna democratisch wordt besloten dat de overheid overgaat tot het stellen van regels over activiteiten. Conform het uitgangspunt 'decentraal, tenzij', zal dat vaak regelgeving van de gemeente of het waterschap zijn. Het omgevingsplan krijgt hierbij een nog nadrukkelijker plaats dan het bestemmingsplan al had. Maar soms, in het bijzonder als een probleem zich manifesteert op een groter schaalniveau of zich op tal van plaatsen vergelijkbare problemen voordoen, kan ook de provincie of het Rijk met toepassing van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel tot regelgeving over activiteiten overgaan. Voor zover het Rijk tot regelgeving over activiteiten overgaat zijn die regels gebundeld in het Bal en het Bbl. Het totaal van de algemene zorgplicht, de regels van de decentrale overheden en die van het Rijk is nodig om de gevolgen van activiteiten voor de fysieke leefomgeving te beheersen.

Soms is voor de optimale regulering van activiteiten een combinatie van regels van verschillende overheden nodig. De regels in het Bal en het Bbl zijn gesteld als minimumregel voor de individuele activiteit vanuit het landelijk perspectief. De regels zijn niet afgestemd op de specifieke lokale situatie of het lokale beleid. Het omgevingsplan van de gemeente moet borgen dat de individuele activiteiten ook in hun samenhang leiden tot een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit wordt in het omgevingsplan deels geborgd via de toedeling van functies aan locaties en daarbij te stellen regels. De algemene rijksregels bepalen immers wel hoe een activiteit verricht mag worden, maar niet waar die verricht mag worden. Ook kunnen gemeenten voor een deel van de algemene regels maatwerkregels stellen – dat zijn aanvullende of afwijkende regels over de wijze waarop een activiteit verricht mag worden – om zo beter aan te sluiten op lokale omstandigheden of lokaal beleid.

²³ Zie ook in deze aflevering H.C. Borgers en N.C.M. Fikke, Verdeling van gebruiksruimte met de Omgevingswet. Devide et empira – slim en samenhangend sturen op de benutting en bescherming van de leefomgeving, BR 2016/66.

	Activiteit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving				
Basis	Algemene zorgplicht (afd. 1.3 Ow)				
	<i>Gemeente:</i>	<i>Waterschap:</i>	<i>Provincie:</i>	<i>Rijk:</i>	Omgevingsbesluit Procedurale sturing op besluitvorming en handhaving
Als algemene zorgplicht niet volstaat	algemene regels en vergunningvereisten bij omgevingsplan	algemene regels en vergunningvereisten bij waterschapsverordening	algemene regels en vergunningvereisten bij omgevingsverordening	algemene regels en vergunningvereisten bij Bal en Bbl	
Wettelijk verplichte inhoud	Toedeling functies aan locaties (art. 4.2 lid 1 Ow)	–	–	Algemene regels (art. 4.3 lid 1 Ow)	
Andere mogelijke inhoud	Maatwerkregels bij rijksregels	Maatwerkregels bij rijksregels	Instructieregels over taken en bevoegdheden gemeente en waterschap	Algemene regels (art. 4.3 lid 2 Ow)	
	Algemene regels over bijvoorbeeld het uiterlijk van bouwwerken, gemeentelijke monumenten, bomen	Regels en vergunningen die nodig zijn voor beheer van de wateren en wegen in beheer bij het waterschap	Maatwerkregels bij rijksregels, regionaal maatwerk en vergunningplicht	Maatwerk mogelijkheden bij algemene regels	
	Beoordelingsregels voor afwijkactiviteiten	Beoordelingsregels voor eigen vergunningen	Beoordelingsregels voor eigen vergunningen, afwijkactiviteiten en milieubelastende activiteiten	Vergunningvrije en vergunningplichtige gevallen (art. 5.1 lid 1 en 2 Ow)	
			Eventueel direct werkende regels en vergunningen (bijvoorbeeld provinciale infrastructuur)		
	Besluit kwaliteit leefomgeving Inhoudelijke sturing op decentrale regelgeving en op vergunningen en projectbesluiten van alle bestuursorganen				

Het Bkl reguleert niet direct de activiteiten, maar speelt indirect een belangrijke rol. Het stuurt op de inhoud van de decentrale regelgeving, op beslissingen over de vergunningen die het Rijk instelt en op beslissingen over projectbesluiten. Zowel de regels in het Bkl als de regels in het Omgevingsbesluit kunnen worden aangevuld in de decentrale regelgeving. Zo kunnen decentrale overheden beoordelingsregels stellen over aanvragen over vergunningplichten die zij zelf hebben ingesteld, kunnen provincies instructieregels stellen over taken en bevoegdheden van gemeenten en waterschappen en kunnen decentrale overheden in beperkte mate nadere procedurele regels stellen voor de vergunningen die zij instellen.