



# Zorgplichten en maatwerk in het Bal

prof. mr. K.J. (Kars) de Graaf

- 1) Zorgplichten: functies → huidige situatie → Omgevingswet → Bal
- 2) Maatwerk: huidige situatie → Omgevingswet → Bal
- 3) Afsluiting



## Functies van een zorgplicht

- > Preventieve werking → bewezen?
- > Vangnetfunctie → als strafbaar gesteld!
- > Paraplufunctie → concrete uitwerking volgt
  
- > Zorgplichten beogen gedetailleerde normstelling te vermijden en de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven te stimuleren
  - Meerdere rechtmatige gedragsalternatieven
  - Regeldruk verminderen
  - Ruimte voor zelfregulering
  
- > 'Hoe meer normstelling wordt vervangen door de zorgplicht, des te sterker komt de vraag naar rechtszekerheid op'



## Zorgplicht huidig recht: art. 1.1a Wm

- > Zorgplicht ziet op alle handelingen
- > Bij vergunningplichtige activiteiten:
  - Vergunning = zorgplicht drijver inrichting
    - zie 2003:AI1774 / 2005:AU1750
    - evt. zorgplichtvoorschrift: 5.7 lid 2 sub i Bor
    - nieuwe BBT? Wijzig vergunningvoorschriften!
  - Daarnaast zeer beperkte (vangnet)functie:
    - gevallen waarin *ernstige* nadelige gevolgen optreden of *acuut* dreigen op te treden **en**
    - De Wm niet op andere wijze een regeling kent



## Zorgplicht huidig recht: art. 2.1 Abm

- › Zorgplicht ziet op handelen drijver inrichting
- › Uitputtende normstelling Abm = zorgplicht
  - Uitputtend? Bodem en energie
    - Limitatieve opsomming van eisen en voorschriften of mogelijkheid maatwerkvoorschrift (2015:737)
  - Niet uitputtend? Lozingen (water), lucht, geur en geluid
    - handhaven uitsluitend als handelen onmiskenbaar i.s.m. zorgplicht is (kennis vooraf vereist)
    - zie 2011:BR4631 / 2013:1896
    - evt. concretiseren in maatwerkvoorschrift



## Zorgplicht Omgevingswet

- > 'Een ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving' (artt. 1.6 + 1.7 Ow)
  - . Zeer algemeen (alle handelingen) + verbreding reikwijdte!
  - . Geen strafrechtelijke handhaving
  - . MvT: eigen verantwoordelijkheid + bieden leidraad voor gedrag + maatstaf voor beoordeling gedrag → Waarde?
  - . MvT: vangnetfunctie → indien onmiskenbaar i.s.m.
- > Aan de zorgplicht wordt voldaan indien bij wettelijk voorschrift of bij besluit gestelde specifieke regels, worden nageleefd (art. 1.8 Ow)
  - . O.g.v. Omgevingswet, andere wet of decentrale regelgeving
  - . 'De specifieke regels kunnen ook een meer specifieke zorgplicht inhouden'



## Specifieke zorgplichten in het Bal

- › Specifieke zorgplichten voor categorieën handelingen
- › Art. 2.10 lid 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.
- › Maar zie ook de artt. 6.5, 7.5, 8.6, 11.10, 12.9 Bal



## Uitgangspunten zorgplicht Bal

- › vervangt voorschriften die vanzelfsprekend zijn
  - Bijv. opruimen gelege vloestof met nadelige gevolgen
- › is bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhaafbaar
  - Evidente overtredingen: 'onmiskenbaar' (2011:BR6431)
  - Niet als nadelige gevolgen niet redelijkerwijs te voorzien zijn  
→ dan eventueel maatwerkvoorschrift
- › blijft gelden naast uitgewerkte regels in het Bal
  - Geen met art. 1.8 Ow vergelijkbare bepaling
- › Blijft gelden naast vergunning
  - Voorkomt zorgplichtvoorschrift afzonderlijke vergunningen
  - 'in elk geval de beste beschikbare technieken toepassen' →?



## Maatwerk huidig recht

- > Maatwerkvoorschrift (art. 8.42 en 8.42a Wm)
  - Bevoegdheid moet voorzien zijn in Abm
    - Beleidsvrijheid → terughoudend gebruiken
    - Zekere beoordelingsvrijheid bij vaststellen inhoud
  - Ook o.g.v. zorgplicht van art. 2.1 Abm → lid 4
    - Enkel indien onderwerp niet uitputtend is geregeld
    - Specifieke maatwerkvoorschriftbevoegdheid gaat voor!
  
- > 'Maatwerkregel' (art. 8.42b Wm; 6.6 Waterwet)
  - Bevoegdheid moet voorzien zijn in Abm
    - Beleidsvrijheid om algemene regel te stellen
    - Art. 2.18 Abm: onversterkte muziek





# Maatwerk Omgevingswet

- › Art. 4.5 Ow: maatwerkvoorschrift
  - beschikking waarmee het bevoegd gezag (in een individueel geval) verplicht te voldoen aan voorschriften ter invulling van of in afwijking van een algemene regel
    - Bevoegd als in algemene regels aangegeven
- › Art. 4.6 Ow: maatwerkregels
  - algemene regel in een omgevingsplan, in een waterschapsverordening of in een omgevingsverordening, aanvullend op of afwijkend van de algemene regels van een provincie of het Rijk
    - Bevoegd als in algemene regel aangegeven
- › Essentieel voor bestuurlijke afwegingsruimte



## Maatwerk in het Bal (2.12 en 2.11 Bal)

- > Maatwerk over milieubelastende of lozingsactiviteiten is mogelijk in de vorm van voorschriften of regels in Omgevingsplan of -verordening, maar niet over
  - bepalingen waarin die activiteiten worden benoemd
  - over meldingen, meet- of rekenmethoden
- > Afwijken van normen in het Bal is mogelijk, tenzij anders is bepaald in het Bal
- > In beginsel ruim, dus veel bepalingen in het Bal gaan over beperkingen maatwerk: 'niet versoepelen' (ongewone voorvallen) of 'niet afwijken van deze paragraaf' (Seveso-inrichtingen)
- > Geen maatwerkvoorschrift stellen als daarover een vergunningvoorschrift kan worden gesteld
  - Normen in 1 document: de vergunning



## Uitgangspunten maatwerk Bal

- > Maatwerkregels niet voor activiteiten waaraan in dit besluit regels worden gesteld in verband met aan het Rijk toebedeelde taken
- > Ruime mogelijkheid maatwerk betekent niet dat het de bedoeling is om ze op veel grotere schaal in te zetten
- > Keuze tussen stellen maatwerkvoorschrift of maatwerkregels in beginsel overgelaten aan BG
  - Regels proactief; voorschriften reactief
  - Democratische legitimatie groter bij regels
- > bij vergunningplichtige activiteiten waarvoor ook algemene rijksregels gelden, moet individueel maatwerk in de vorm van een vergunningvoorschrift



## Afsluiting

- > Zorgplicht en specifieke zorgplicht
  - Ow: geen rol als Bal of vergunning + vangnetfunctie zeer beperkt (*ernstig* en *acuut*)
    - Of biedt het veel te veel vrijheid aan BG?
  - Bal: geldt naast normen Bal en vergunning
    - Zorgplicht om BBT toe te passen → gevolg?
    - Rechtszekerheid vergunning/maatwerkvoorschrift?
- > Maatwerkregels en -voorschriften
  - Regering stelt niet teleur → meer ruimte
    - Kunnen decentrale overheden daar iets mee? Afwachten
    - Voorschrift en regel? Proactief/gebiedsgericht: regel (?)
  - Ruime mogelijkheden → maar niet op grote schaal?



**rijksuniversiteit  
groningen**

faculteit rechtsgeleerdheid

vakgroep staatsrecht, bestuursrecht en  
bestuurskunde

Bedankt voor uw aandacht