

De zorgplichten in de Omgevingswet

Stibbe

29 november 2019



VMR Praktijkdag 29 november 2019

Valérie van 't Lam



Te bespreken:

1. Huidige zorgplicht (algemeen en specifiek)
2. De Omgevingswet – algemene zorgplichten
3. De Omgevingswet – specifieke zorgplichten
4. Decentrale regels: omgevingsplan en zorgplicht

Voorbeeld van



Aan de slag met de
Omgevingswet

Voorbeeld geuroverlast

In de gemeente Y is een vestiging van hondentrimsalon Winny & Wodan geopend. Een buurman heeft een klacht over geuroverlast naar de omgevingsdienst gestuurd. De toezichthouder wil de locatie bezoeken. Hij wil kijken wat de oorzaak is en of de salon regels overtreedt.

Voorbeeld van



Aan de slag met de
Omgevingswet

Het voorbeeld 'opslaan van drijfmest, digestaat of dunne fractie in een mestbassin'

1. Huidige zorgplicht – algemeen (1)

Artikel 1.1a Wet milieubeheer:

- Lid 1 *Een ieder neemt voldoende zorg voor het milieu in acht.*
- Lid 2 *De zorg, bedoeld in het eerste lid, houdt in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden gevergd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.*
- Lid 3 (...)
 - Vangnetbepaling Kamerstukken II 1992/93, 21246, nr. 37.
 - Niet strafrechtelijk gesanctioneerd
 - Door de Afdeling bestuursrechtspraak zeer beperkt uitgelegd

1. Huidige zorgplicht – algemeen (2)

De Afdeling over artikel 1.1a Wm:

- De Afdeling legt de reikwijdte van artikel 1.1a Wm (zeer) beperkt uit.
- Deze zorgplicht geldt slechts *‘in gevallen waarin ernstige nadelige gevolgen optreden of acuut dreigen op te treden, terwijl de Wm er niet op andere wijze in voorziet om die gevolgen te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken.’*
- Zie bijvoorbeeld de uitspraken van 27 februari 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:622](#)), 10 mei 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:1245](#)) en 8 december 2004 ([ECLI:NL:RVS:2004:AR7109](#)).

1. Huidige zorgplicht – Activiteitenbesluit (3)

Artikel 2.1 Activiteitenbesluit milieubeheer ('**Activiteitenbesluit**')

- Overtreding van deze zorgplicht is slechts mogelijk indien het Activiteitenbesluit voor het betreffende aspect geen uitputtende regeling bevat.
- Zie Afdeling 10 augustus 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BR4631](#), r.o. 2.4:
‘Dit in aanmerking genomen, moet worden geoordeeld dat het bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen vanwege van de in artikel 2.1 lid 1 Activiteitenbesluit opgenomen zorgplicht, uitsluitend kunnen worden getroffen wanneer het handelen of nalaten van de drijver van de inrichting onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht.’

1. Huidige zorgplicht – Activiteitenbesluit (4)

Artikel 2.1 Activiteitenbesluit milieubeheer

Lid 1: 'Degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn dan wel het al dan niet tijdelijk buiten werking stellen van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, voorkomt die gevolgen of beperkt die voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.'

Lid 2: Onder het voorkomen of beperken van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu als bedoeld in het eerste lid wordt verstaan: (a t/m q) activiteiten.

Lid 3: (...) Lid 1 en lid 2, onderdelen (...), zijn ook van toepassing op lozingen ten gevolge van agrarische activiteiten.

Lid 4: (...) bevoegd gezag kan maatwerkvoorschriften verbinden aan een vergunning met het oog op artikel 2.1 lid 1 Activiteitenbesluit.

NB: Overtreden van artikel 2.1 lid 1 Activiteitenbesluit is een strafbaar feit o.g.v. artikel 1a onder 1 WED.

2. De Omgevingswet: algemene zorgplicht (1)

Omgevingswet Stb. 2016, 156, zoals gewijzigd door Invoeringswet e.a.: de herleidbare en geconsolideerde versie d.d. september 2019.

Artikel 1.6 (zorgplicht voor een ieder)

Een ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving.

Artikel 1.7 (activiteiten met nadelige gevolgen)

Een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is verplicht:

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen,*
- b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken,*
- c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd.*

Verantwoordelijkheid hobbyist / iemand die bij een tankstation



2. De Omgevingswet: algemene zorgplicht (2)

Invoeringswet (*Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 2*) toegevoegd:

Artikel 1.7a (verbod activiteit met aanzienlijke nadelige gevolgen)

Lid 1: Het is verboden een activiteit te verrichten of na te laten als door het verrichten of nalaten daarvan aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan.

Lid 2: (...) Bij amvb kan de toepassing van artikel 1.7a worden uitgewerkt of begrensd.

2. De Omgevingswet: algemene zorgplicht (3)

Invoeringswet (*Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 2*) toegevoegd:

Artikel 1.8 (verhouding met specifieke regels): naar aanleiding van advies RvS toegevoegd

Lid 1: Aan de verplichtingen, bedoeld in artt. 1.6 en 1.7 wordt in ieder geval 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.

Lid 2: Artikel 1.7a is niet van toepassing voor zover bij wettelijk voorschrift of besluit specifieke regels zijn gesteld met het oog op de doelen van de wet.

2. De Omgevingswet – algemene zorgplicht (4)

De algemene zorgplicht (MvT Ow: p. 66 – 72)

- Strafrechtelijke handhaving van artikelen 1.6 en 1.7 niet mogelijk
- De vangnetfunctie van de algemene zorgplicht en de ervaringen met de bestaande zorgplicht rechtvaardigen de verwachting dat van artikelen 1.6 en 1.7 geen groter juridiserend effect te verwachten is dan van de huidige zorgplichtbepalingen in de afzonderlijke wetten.

2. De Omgevingswet – algemene zorgplicht (5)

De algemene zorgplicht (MvT Ow: p. 66 – 72)

- Uit artikel 1.8 volgt dat de algemene zorgplicht terugtreedt als over een activiteit met het oog op een bepaald belang specifieke regels zijn gesteld, als een specifieke zorgplicht geldt of als er vergunningvoorschriften zijn gesteld.
- Over de vangnetfunctie wordt toegelicht dat dit vooral van belang is bij activiteiten of gevolgen die onmiskenbaar in strijd zijn met de zorgplicht, maar die niet nader zijn gereguleerd omdat de wetgever dat niet heeft voorzien.

Voorbeeld van terugtreden algemene zorgplicht

- 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.
- Specifieke zorgplichten. (Vgl. initiatiefnemer – derden)
- Algemene regels / vergunningvoorschriften

3. De Omgevingswet: specifieke zorgplichten (1)

- Grondslag: artikel 4.3 Omgevingswet
- 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 (MvT)
- Algemene zorgplicht en de specifieke zorgplichten vullen elkaar aan

3. De Omgevingswet: specifieke zorgplichten (2)

- Bal - (Stb. 2018/293) en zoals gewijzigd door Inv. Besluit. NB: zie geconsolideerde versie.
 - Artikelen 2.11, 4.1110, 6.67.6, 8.6, 13.11, 14.9 en 17.6
- Bbl - (Stb. 2018/292) en zoals gewijzigd door Inv. Besluit:
 - artikelen 2.6, 3.5, 6.4, 7.4, 7.31
- Let op: ook zorgplichten in decentrale regels: omgevingsplan en waterschapsverordening

3. De Omgevingswet: specifieke zorgplichten (3)

- Advies RvS: 2016 en 2017
- Vage terminologie > mededeling of maatwerk behulpzaam?
- Voorbeeld: BBT
- Handhaafbaar: bestuursrechtelijk en strafrechtelijk

3. Besluit activiteiten leefomgeving (4)

- Artikel 2.11 Bal: specifieke zorgplicht
- Zorgplicht geldt voor de normadressaat van een MBA
 - Artikel 2.1 Bal → H2 Bal heeft betrekking op de in H3 Bal aangewezen MBA's
- Bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhaafbaar
- *'weet of redelijkerwijs kan vermoeden'*

Artikel 2.11 (specifieke zorgplicht)

1. Degene die een milieubelastende activiteit, ~~of~~ een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op 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~~ die gevolgen 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.

3. Besluit activiteiten leefomgeving (5)

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

- a. alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen;
- b. alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen;
- c. de beste beschikbare technieken worden toegepast;
- d. geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt;
- e. alle passende maatregelen worden getroffen voor het voorkomen van ongewone voorvallen en de nadelige gevolgen daarvan, bedoeld in artikel 19.1, eerste lid, van de wet;
- 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;
- i. voor zover verontreiniging van de bodem ontstaat: herstel van de bodem redelijkerwijs mogelijk blijft; en
- j. afvalstoffen worden afgevoerd ~~binnen acht weken~~ na beëindiging van een activiteit als bedoeld in hoofdstuk 3.

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

- a. alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen;
- b. de beste beschikbare technieken worden toegepast;
- c. geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt;
- d. alle passende maatregelen worden getroffen voor het voorkomen van ongewone voorvallen en de nadelige gevolgen daarvan, bedoeld in artikel 19.1, eerste lid, van de wet;
- 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.

3. Besluit activiteiten leefomgeving (6)

Wijzigingen t.o.v. huidig recht:

- Specifieke zorgplichten geformuleerd voor alle categorieën van activiteiten waarover in het Bal regels zijn gesteld, ook voor categorieën van activiteiten waar tot nu toe niet met specifieke zorgplichten is gewerkt.
- De specifieke zorgplichten gelden ook voor vergunningplichtige activiteiten. Verhouding zorgplicht en vergunning?
- NB: zie nu de jurisprudentie over de zorgplicht. Handhaven o.g.v. zorgplicht mag alleen:
 - Als iets niet uitputtend is geregeld in het Activiteitenbesluit. ABRvS 10 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI7271.
 - Bij sprake van onmiskenbare strijd met het recht, ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4631

3. Besluit activiteiten leefomgeving (7)

Een verder over artikel 2.11:

- Artikel 2.11 lid 2 sub d Bal: ‘*significante milieuverontreiniging*’
 - Vage term
 - In Bkl p.432 staat dat ‘significante milieuverontreiniging’ is overgenomen uit de Richtlijn industriële emissies. De richtlijn en de Omgevingswet geven geen nadere invulling aan dit begrip, het bevoegd gezag moet per geval beoordelen of sprake is van significante milieuverontreiniging, waarbij met alle relevante feiten en omstandigheden rekening moet worden gehouden.
 - Kan wel grond voor handhaving zijn

4. Decentrale regels: Omgevingsplan

- Specifieke zorgregels kunnen ook omgevingsplan worden opgenomen.
- Maatwerkregels
- In artikel 2.3.1.4. van de bruidsschat die deel gaat uitmaken van het (tijdelijk deel) van het omgevingsplan, is een specifieke zorgplicht voor MBA's opgenomen
- Ook in omgevingsplan kan specifieke zorgplichtbepaling worden opgenomen en kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen.

Afronding





Valérie van 't Lam
Counsel Amsterdam
T +31 20 546 05 35
M +31 6 110 437 75
valerie.vantlam@stibbe.com



Veel
dank!

Stibbe

Stibbe.com