

# Artikel

## Omgevingswaarden: waardevol?

Mr. dr. F.A.G. (Frank) Groothuijse\*

### 1 Het bonte palet van de Nederlandse Omgevingswet

Het Nederlandse omgevingsrecht is al jaren in ontwikkeling, waarbij het streven naar vereenvoudiging, versnelling en integratie van wetgeving de laatste jaren een belangrijke rol speelt. De van oorsprong sectorale wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, bouwen, milieu en water, met ieder eigen bevoegde organen, toestemmingen, regels, afwegingskaders en procedures, blijkt in de praktijk problemen op te leveren, wanneer meerdere sectorale wetten en regels tegelijkertijd van toepassing zijn. Met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Waterwet zijn eerste grote stappen gezet om met het omgevingsrecht die problemen aan te pakken. Met de Wabo heeft een procedurele integratie van sectorale toestemmingen plaatsgevonden,<sup>1</sup> maar heeft men afgezien van een integratie van de toetsingskaders van deze toestemmingen. In de Waterwet is het voorheen sterk versnipperde waterrecht daarentegen verdergaand geïntegreerd. Niet alleen de voormalige vergunningstelsels en de toetsingskaders<sup>2</sup> uit onder meer de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet beheer rijkswaterstaatwerken, de Grondwaterwet, de Wet op de waterhuishouding en de waterschapskeuren, maar ook de normering, planstelsels, projectbesluitvorming, gedoogplichten en

nadeelcompensatieregelingen zijn in die wet ondergebracht. Deze integratie is succesvol gebleken, zodat het niet verbaast dat de structuur van de Waterwet ook is terug te zien in de Omgevingswet, waarin vrijwel alle omgevingsrechtelijke wetgeving zal worden samengebracht. De Omgevingswet bevat één samenhangend stelsel van beleidsontwikkeling (normering), beleidsdoorwerking (instructieregels en programma's), uitvoering (toestemmingen, algemene regels en projectbesluiten) en terugkoppeling (handhaving, toezicht en monitoring) met het oog op de bescherming en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Maar liefst 26 sectorale omgevingswetten zullen opgaan in de Omgevingswet. Er wordt dan ook wel gesproken van de grootste naoorlogse wetgevingsoperatie sinds de ontwikkeling van het Nieuw Burgerlijk Wetboek.

De hele wetgevingsoperatie is in zekere zin te vergelijken met het schilderen van de Tuin der Lusten door Jheronimus Bosch. Het behelst een groot en ingewikkeld werk, waarin vele (rechts)figuren en elementen met elkaar in verband moeten worden gebracht. De kleuren van het omgevingsrechtelijke palet zullen zich uiteindelijk moeten vermengen tot een groots en indrukwekkend meesterwerk, dat – onder verrichting van de nodige restauratiewerkzaamheden – nog lang actualiteitswaarde zal moeten behouden. Evenals Jheronimus Bosch zijn de wetgevingsjuristen in het atelier van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) in 2012 begonnen met een grove schets van de contouren, waarna een wetsvoorstel door de Tweede en Eerste Kamer met een grote meerderheid is aanvaard. Maar zoals wel vaker *'is the devil in the details'*. De algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) waarin de contouren van de Omgevingswet verder zullen worden ingekleurd, zullen naar verwachting op 1 juli 2016 ter consultatie worden aangeboden. Het schrijven van de invoeringswetgeving, in het bijzonder het overgangsrecht, zal nog een hels karwei zijn, waarbij de associatie met het rechterpaneel van de

\* Mr. dr. F.A.G. Groothuijse is als universitair hoofddocent Omgevingsrecht verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht.

1. Ook het Activiteitenbesluit milieubeheer en de verschillende tranches, waarbij steeds meer sectorale regels voor inrichtingen zijn toegevoegd, kunnen in dat verband niet onvermeld blijven.

2. Waarbij de toetsingskaders op wettelijk niveau ook materieel zijn geïntegreerd. Zie art. 6.21 Wtw.

Tuin der Lusten snel gemaakt is. Mede om die reden is de verwachting dat de Omgevingswet niet vóór 2018 in werking zal treden. Op basis van voortschrijdende inzichten zullen op het laatste moment ook in de wet zelf nog compositiewijzigingen worden doorgevoerd en delen zullen worden overgeschilderd, zo is mijn verwachting. Dat is geen schande, ook Bosch heeft nog compositiewijzigingen aangebracht vlak voor het gereedkomen van de Tuin der Lusten. Het voorgaande maakt wel dat het laatste oordeel over de Omgevingswet nu nog niet te geven is, ook niet over het onderwerp dat ik in deze bijdrage centraal stel: de rol en betekenis van ‘omgevingswaarden’.<sup>3</sup>

## 2 Wat zijn omgevingswaarden?

De Omgevingswet kan, evenals de 26 wetten die daarin opgaan, worden beschouwd als een uitwerking van de grondwettelijke opdracht aan de overheid om zorg te dragen voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.<sup>4</sup> Doel van de Omgevingswet is dan ook het met het oog op deze taak bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, in onderlinge samenhang met het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.<sup>5</sup> Deze doelen worden door de bestuursorganen die taken hebben in het kader van de bescherming van de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan omgezet in beleid. Die beleidsdoelstellingen kunnen worden opgenomen in een omgevingsvisie, maar kunnen ook worden uitgedrukt in omgevingswaarden, mits de beleidsdoelstellingen voldoende concreet en in objectieve termen te vatten zijn.

Omgevingswaarden worden voor bepaalde aspecten van de fysieke leefomgeving, zoals water, lucht, water of geur, met het oog op deze doelen vastgesteld en vormen dus in wezen een concretisering van de eerdergenoemde grondwettelijke taakopdracht aan de overheid. Omgevingswaarden zijn dan ook uitsluitend gericht tot de overheid. Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of voor een onderdeel daarvan de staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.<sup>6</sup> Een omgevingswaarde kan dus worden uitgedrukt in zowel een emissie- als een immissiewaarde, maar ook als een kwaliteit of staat waaraan een bepaald object of gebied met het oog op de bescherming van de fysieke leefomgeving moet voldoen, zoals eisen aan waterkeringen of

natuurgebieden. Omgevingswaarden moeten worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins objectieve termen,<sup>7</sup> omdat deze moeten kunnen worden gemonitord. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde moet worden aangegeven of deze een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere nader te omschrijven verplichting met zich brengt, binnen welke termijn de omgevingswaarde moet zijn bereikt en op welke locatie(s) de omgevingswaarde van toepassing is.<sup>8</sup> Tevens moet worden aangegeven welke taken en bevoegdheden in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te bereiken. Het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het bereiken van de omgevingswaarde weet dan ook op welke locatie(s) en tijdstippen een omgevingswaarde moet zijn bereikt en hoe hard het daarop wordt afgerekend.

## 3 Gevolgen vaststelling omgevingswaarde: wettelijke monitorings- en programmaplicht

Belangrijk verschil tussen omgevingswaarden en andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving is dat voor vastgestelde omgevingswaarden een wettelijke monitoringsplicht geldt<sup>9</sup> voor een daartoe aangewezen bestuursorgaan.<sup>10</sup> Indien uit die monitoring blijkt dat de omgevingswaarde niet is bereikt of dreigt niet te worden bereikt, geldt er voor het college van burgemeester en wethouders bovendien een wettelijke plicht om een programma vast te stellen waarin maatregelen moeten worden opgenomen gericht op het (alsnog) bereiken van de omgevingswaarden. Heeft de omgevingswaarde betrekking op een watersysteem, dan dient de beheerder van het watersysteem – dat wil zeggen het waterschapsbestuur of de minister van IenM – een programma vast te stellen. Ook kan bij AMvB of omgevingsverordening de programmaplicht bij een ander bestuursorgaan worden neergelegd. Indien met het vastgestelde programma niet aan de omgevingswaarde kan worden voldaan, zal het programma moeten worden gewijzigd, opdat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarde wordt voldaan. De Omgevingswet maakt niet duidelijk wat onder een passende termijn moet worden verstaan, maar dat is ook lastig om in algemene zin wettelijk vast te leggen, omdat dit zal afhangen van het type omgevingswaarde en de overige omstandigheden van het geval.

Bij AMvB kan worden bepaald dat de in de programma's opgenomen maatregelen uitgevoerd of operationeel moeten zijn volgens daarbij aangegeven regels. Aangezien de vaststelling van een programma en de afwijzing van een verzoek daartoe niet appellabel zijn bij de

3. Zie ook over omgevingswaarden: N.S.J. Koeman, Omgevingswaarden in de Omgevingswet, in: B. Krot & R. Uylenburg (red.), De Omgevingswet: van kwaliteitseisen naar omgevingswaarden, Groningen: Europa Law Publishing 2014, p. 110-113.

4. Zie art. 21 Gw.

5. Art. 1.3 Ow.

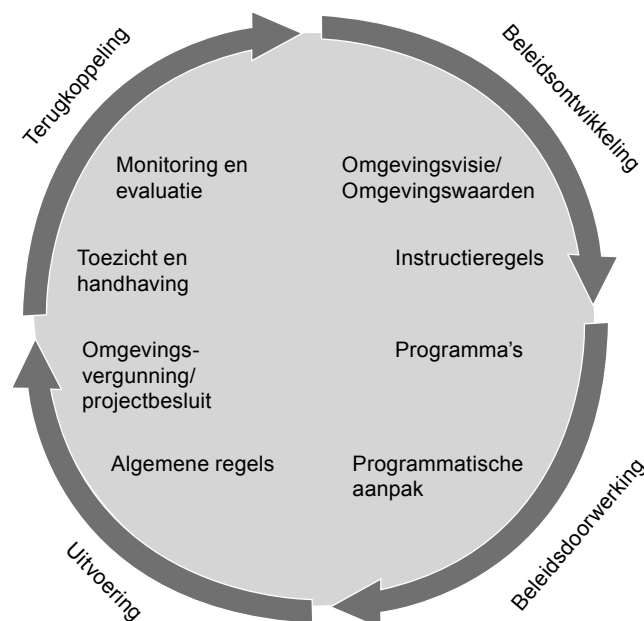
6. Art. 2.9 lid 2 Ow.

7. Art. 2.9 lid 3 Ow.

8. Art. 2.10 lid 1 Ow.

9. Art. 20.1 Ow.

10. Art. 20.2 Ow.



Bron: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 22.

bestuursrechter, zal de programmaplicht door burgers moeten worden afgedwongen bij de civiele rechter.<sup>11</sup> De vraag is echter in hoeverre burgers de concrete uitvoering van de in het plan opgenomen maatregelen kunnen afdwingen. Indien er bij AMvB een wettelijke verplichting geldt om de in het programma opgenomen maatregelen uit te voeren, zou dit wellicht kunnen door middel van het indienen van een verzoek tot handhaving.<sup>12</sup>

## 4 Plaats van omgevingswaarden in het systeem van de Omgevingswet

Hoewel de vaststelling van een omgevingswaarde een wettelijke monitoringsplicht en in voorkomende gevallen een programmaplicht tot gevolg heeft, werken omgevingswaarden – evenals de andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving – niet automatisch door naar concrete besluiten. Beleidsvorming, waartoe omgevingswaarden behoren, en normering zijn in de Omgevingswet namelijk strikt gescheiden. Om omgevingswaarden en andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving door te laten werken naar concrete besluiten

van bestuursorganen, zullen normerende instrumenten moeten worden ingezet.

Instructieregels, die het Rijk bij AMvB en de provincies bij omgevingsverordening kunnen vaststellen, kunnen de doorwerking naar concrete besluitvorming naar lagere overheden bewerkstelligen. In instructieregels kan namelijk worden bepaald op welke wijze een omgevingswaarde bij de uitoefening van bepaalde taken en bevoegdheden waarover instructieregels kunnen worden gesteld, moet worden betrokken. Instructieregels kunnen echter niet ten aanzien van de uitoefening van alle taken en bevoegdheden die lagere overheden in het kader van de bescherming van de fysieke leefomgeving hebben, worden gesteld. Instructieregels kunnen worden vastgesteld over de uitoefening van de in art. 2.25 en 2.23 Ow genoemde taken en bevoegdheden, waaronder de specifieke taken die gemeenten, waterschappen en provincies in par. 2.4.1 Ow zijn toebedeeld.<sup>13</sup> Daarnaast kunnen instructieregels worden gesteld in een omgevingsverordening of -plan over vastgestelde of vast te stellen omgevingswaarden en over het opnemen van regels over de functietoedeling aan locaties<sup>14</sup> in omgevingsplannen. In een instructieregel kan bijvoorbeeld worden bepaald dat bij de vaststelling van omgevings-

11. Zie voor gevallen waarin de programmaplicht voortvloeit uit het EU-recht: HvJ EU 25 juli 2008, C-237/07, AB 2008/283 (Janecek) en Hof Amsterdam 9 december 2008, ECLI:NL:GHAMS:2008:BH2911, TBR 2009/144.

12. Vgl. ABRvS 16 juli 2008, AB 2008/307 m.nt. Van Hall. Zie uitgebreider: F.A.G. Groothuijse, De programmatische aanpak voor het bereiken van de waterkwaliteitsnormen: reddingsboei of tikkende tijdbom, in: B. Krot & R. Uylenburg (red.), De Omgevingswet: van kwaliteitseisen naar omgevingswaarden, Groningen: Europa Law Publishing 2014, p. 76-79.

13. Deze taken hebben o.m. betrekking op het beheer van watersystemen en de zuivering van afvalwater (waterschappen, provincie en Rijk) en de daarmee verband houdende gemeentelijke taken voor de inzameling en het transport van afvalwater en de zorgplicht voor de verwerking van grond- en hemelwater. Ook het beheer van wegen en infrastructuur (gemeente, provincie, waterschap en Rijk) zijn taken die in deze paragraaf genoemd zijn.

14. Dit is enigszins vergelijkbaar met het toekennen van bestemmingen aan de grond in bestemmingsplannen op grond van art. 3.1 Wro, maar functietoedeling aan locaties in omgevingsplannen heeft een beduidend ruimere strekking. De aanwijzing van monumenten, die thans op grond van de Monumentenwet 1988 geschiedt, behoort daar bijvoorbeeld ook toe. Zie Kamerstukken II 2012/13, 33 962, nr. 3, p. 137-139.

plannen de omgevingswaarde voor fijn stof (PM10) in acht moet worden genomen. Daarbij moet wel in aanmerking worden genomen dat een instructieregel uitsluitend kan worden vastgesteld met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel van art. 2.3 Ow. Dat wil zeggen met het oog op nationale dan wel provinciale belangen die niet op een doelmatige of doeltreffende wijze op een lager overheidsniveau kunnen worden behartigd.

Ook beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen, die bij AMvB, omgevingsverordening en omgevingsplan voor aanvragen om omgevingsvergunningen kunnen worden vastgesteld, kunnen een doorwerking van omgevingswaarden naar de omgevingsvergunning bewerkstelligen. In een beoordelingsregel kan bijvoorbeeld worden opgenomen dat het bevoegd gezag een omgevingswaarde op een bepaalde wijze bij de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning moet betrekken. Daarbij kan worden gedacht aan het in acht nemen, het rekening houden met, het betrekken bij, enzovoort. In een beoordelingsregel voor de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit kan bijvoorbeeld worden bepaald dat bij die beslissing de omgevingswaarde voor fijn stof (PM10) in acht moet worden genomen.<sup>15</sup>

Naast de doorwerking van omgevingswaarden naar besluitvorming van lagere overheden, kunnen omgevingswaarden ook hun doorwerking krijgen in regels die burgers rechtstreeks binden. In een omgevingsplan kan bijvoorbeeld worden bepaald dat de bouw van geurvolle en geuroverlastveroorzakende objecten uitsluitend is toegestaan met inachtneming van de omgevingswaarde die ter voorkoming van geurhinder is vastgesteld (maximale geureenheden (*odour units*) per m<sup>3</sup>). In dat geval wordt de omgevingswaarde door middel van een algemeen verbindend voorschrift in een omgevingsplan rechtstreeks bindend voor de burger.

## 5 Wie stelt waarover omgevingswaarden vast?

Het Rijk kan bij AMvB, de provincie bij omgevingsverordening en de gemeente bij omgevingsplan omgevingswaarden vaststellen met het oog op de doelen van de Omgevingswet. Aan die bevoegdheid zijn wel enkele beperkingen verbonden. Voor het Rijk en de provincie geldt dat zij uitsluitend daartoe de bevoegdheid hebben met inachtneming van de grenzen van de eerdergenoemde subsidiariteitsbepaling (art. 2.3 Ow). Provincies en gemeenten kunnen geen omgevingswaarden vaststellen in aanvulling of afwijking van omgevingswaarden die door de hogere overheid zijn vastgesteld, tenzij bij de hogere regeling anders is bepaald.<sup>16</sup> De hogere regeling kan dan ook bepalen dat op lager niveau een afwijkende omgevingswaarde kan worden vastgesteld. De bevoegd-

heid om van de hogere omgevingswaarde af te wijken kan door de hogere regeling ook (naar boven en beneden) worden begrensd.

Lastiger voorstelbaar is de bevoegdheid die een hogere regeling kan laten om bij lagere regelgeving aanvullende omgevingswaarden vast te stellen. Dat impliceert immers dat de omgevingswaarde uit de hogere regeling blijft gelden. De vraag is dan ook waarop die aanvulling betrekking zou moeten hebben. De memorie van toelichting vermeldt hierover het volgende:

‘Het begrip “aanvullende omgevingswaarde” opent, mits toegestaan, ook de mogelijkheid om naast de omgevingswaarde van de provincie of het Rijk voor hetzelfde aspect van de fysieke leefomgeving een andere omgevingswaarde te stellen. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. De provincie geeft een omgevingswaarde voor stof x in de buitenlucht en geeft aan dat bij omgevingsplan aanvullende omgevingswaarden voor de buitenlucht kunnen worden gesteld. Dan kan een gemeentebestuur, wanneer zij dat nodig vindt, dus een omgevingswaarde voor stof y in de buitenlucht vaststellen.’<sup>17</sup>

Uit het gegeven voorbeeld lijkt te kunnen worden afgeleid dat wanneer een omgevingswaarde voor één aspect voor de leefomgeving is vastgesteld, lagere regelgeving met betrekking tot dat aspect geen omgevingswaarden kan vaststellen. Wat een ‘aspect van de leefomgeving’ precies omvat, wordt echter niet duidelijk, terwijl daarvoor de bevoegdheid om omgevingswaarden in lagere regelgeving op te nemen, lijkt te worden begrensd. In de praktijk zijn op dit punt dan ook problemen te verwachten.

Voorts moet het vaststellen van omgevingswaarden doelmatig zijn, in die zin dat degene die de omgevingswaarde moet bereiken daartoe ook de mogelijkheden en instrumenten heeft om de omgevingswaarde te bereiken. Indien er in een omgevingsplan bijvoorbeeld een omgevingswaarde voor geur wordt opgenomen, maar de bronnen van die geurhinder in een andere gemeente liggen, dan is het vaststellen van deze omgevingswaarde niet doelmatig. De gemeente in kwestie heeft immers geen bevoegdheden om de geurbronnen in een naburige gemeente te beperken.<sup>18</sup>

Naast de bevoegdheid om omgevingswaarden vast te stellen, verplicht de Omgevingswet om voor bepaalde onderdelen van de fysieke leefomgeving omgevingswaarden vast te stellen. Het betreft de omgevingswaarden ter implementatie van milieukwaliteitsnormen uit EU-richtlijnen.<sup>19</sup> De juridische figuur ‘omgevingswaarde’ is daarvoor uitermate geschikt, omdat de EU-richtlijnen veelal voor een bepaald onderdeel van de fysieke leefomgeving een milieukwaliteitsnorm voorschrijven, die moet worden gemonitord en met behulp van een

15. Het Rijk kan beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten vaststellen op grond van art. 5.18 jo. art. 5.26 Ow.

16. Zie art. 2.12 lid 2 en 2.11 lid 2 Ow.

17. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 407-408.

18. Dat kan wellicht anders zijn als de naburige gemeente zich bereid zou verklaren gezamenlijk de omgevingswaarde te bereiken.

19. Zie art. 2.15 lid 1 onder a Ow (luchtkwaliteit) en art. 2.15 lid 1 onder b Ow (waterkwaliteit).



plan of (maatregelen)programma moet worden bereikt. Duidelijke voorbeelden daarvan zijn de Kaderrichtlijn water<sup>20</sup> en de Richtlijn luchtkwaliteit.<sup>21</sup> Niet alle verplichte omgevingswaarden hebben een Europeesrechtelijke achtergrond. Ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen is de vaststelling van omgevingswaarden eveneens verplicht.<sup>22</sup>

## 6 Procedureel

Indien een AMvB omgevingswaarden bevat, moet daarvoor een bijzondere procedure worden doorlopen. Evenals bij andere AMvB's wordt een ontwerp van een AMvB voorgelegd aan de Tweede en de Eerste Kamer, die gedurende vier weken in staat worden gesteld om zich over het ontwerp uit te laten. Voor AMvB's waarin omgevingswaarden zijn opgenomen die niet uitsluitend strekken tot uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting, kunnen de beide Kamers binnen de vierwekentermijn te kennen geven dat zij wensen dat de omgevingswaarden bij wet worden vastgesteld. Indien een van beide Kamers daartoe overgaat, zal er zo spoedig mogelijk een daartoe strekkend wetsvoorstel moeten worden ingediend.<sup>23</sup> Voor omgevingsverordeningen gelden de regels voor de totstandkoming van provinciale verordeningen uit de Provinciewet.

Tegen de omgevingswaarden die zijn opgenomen in een AMvB of provinciale verordening staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, omdat deze daarmee onderdeel uitmaken van algemeen verbindende voorschriften.<sup>24</sup> Tegen gemeentelijke omgevingswaarden daarentegen staat wel bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Tegen omgevingsplannen zal namelijk bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.<sup>25</sup>

## 7 Verschillen tussen omgevingswaarden en milieukwaliteitseisen

De huidige milieukwaliteitseisen die op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer (Wm) zijn vastgesteld, zoals de kwaliteitseisen ten aanzien van lucht en water, zullen in de Omgevingswet grotendeels als omgevingswaarden worden vastgesteld, met dien verstande dat deze niet langer worden uitgedrukt als streefwaarden, richtwaarden en grenswaarden, maar als inspanningsverplichting, resultaatsverplichting of een ander-soortige verplichting.

Niet alle milieukwaliteitseisen die thans op grond van hoofdstuk 5 Wm zijn vastgesteld, zullen overigens als omgevingswaarden worden vastgesteld. Monitorings- en programmaplichten zijn namelijk niet voor alle milieukwaliteitseisen zinvol en door middel van instructieregels en beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen kunnen ook direct eisen worden gesteld aan de besluitvorming van (lagere) bestuursorganen. Daarvoor is de vaststelling van omgevingswaarden niet per se nodig. Het ligt bijvoorbeeld niet voor de hand om milieukwaliteitseisen met betrekking tot externe veiligheid als omgevingswaarden vast te stellen, omdat vanwege het weinig dynamische karakter van deze eisen monitoring en de vaststelling van programma's weinig toegevoegde waarde hebben. Deze eisen kunnen dan ook beter direct worden opgenomen in instructieregels voor omgevingsplannen en in beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor milieuactiviteiten en afwijkactiviteiten, zodat de bevoegde bestuursorganen langs die weg bij hun besluitvorming rechtstreeks gebonden worden aan eisen ten aanzien van externe veiligheid.

Ook de in hoofdstuk 5 Wm geboden mogelijkheid om het *standstill*-beginsel, op grond waarvan de feitelijk betere milieukwaliteit de nieuwe kwaliteitseis wordt die in de plaats treedt van de geldende milieukwaliteitseis, van toepassing te verklaren, wordt in de Omgevingswet niet uitdrukkelijk meer vermeld. Dat roept de vraag op of er ook omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld met een *standstill*-verplichting. Ik zie niet in waarom dat niet zou kunnen, al ligt dat niet voor de hand in gevallen waarin overwogen wordt om de programmatische aanpak van toepassing te verklaren, omdat die aanpak daardoor ernstig kan worden belemmerd. Indien de milieukwaliteit immers beter is dan de omgevingswaarde vereist, zal de betere milieukwaliteit de nieuwe omgevingswaarde worden, zodat er per definitie geen sprake kan zijn van milieugebruiksruimte. Ook thans wordt het *standstill*-beginsel overigens vrijwel nooit van toepassing verklaard, zodat het niet te verwachten is dat dit onder de Omgevingswet wel het geval zal zijn.

Omgevingswaarden hebben een potentieel ruimere strekking dan de milieukwaliteitseisen die op grond van hoofdstuk 5 Wm worden vastgesteld. Dat is niet verwonderlijk, omdat omgevingswaarden worden vastgesteld met het oog op de bescherming en verbetering van de fysieke leefomgeving, terwijl de milieukwaliteitseisen worden vastgesteld ter bescherming van het milieu. Hoewel het milieubegrip al ruim is omschreven in de Wm,<sup>26</sup> is het begrip bescherming van de fysieke leefomgeving nog meer omvattend. Onder de bescherming van de fysieke leefomgeving valt bijvoorbeeld ook de bescherming tegen overstromingen, terwijl dit aspect thans niet onder de bescherming van het milieu wordt geschaard.

Een ander belangrijk verschil met milieukwaliteitseisen is dat omgevingswaarden ook kunnen worden vastge-

20. Richtlijn 2000/60/EG.

21. Richtlijn 2008/50/EG.

22. Art. 2.13 en 2.15 lid 1 onder d en e Ow.

23. Art. 23.5 lid 2 Ow.

24. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 298.

25. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 299.

26. Zie art. 1.1 lid 2 Wm. Zie ook: M.N. Boeve, F.A.G. Groothuise e.a., *Omgevingsrecht* (vijfde druk), Groningen: Europa Law Publishing 2016, p. 211-212.

steld op gemeentelijk niveau, terwijl milieukwaliteitseisen op grond van hoofdstuk 5 Wm uitsluitend kunnen worden vastgesteld op nationaal en provinciaal niveau. Vergelijkbaar met de Omgevingswet voorziet ook de Wm voor AMvB's waarin op grond van hoofdstuk 5 Wm milieukwaliteitseisen worden vastgesteld, in een verzwaarde voorhangprocedure, waarbij de Eerste en de Tweede Kamer kunnen afdwingen dat de kwaliteitseisen in plaats van bij AMvB bij wet worden vastgesteld.<sup>27</sup>

## 8 Voorlopige conclusie: omgevingswaarden waardevol?

Beleidsdoelstellingen van de overheid voor de fysieke leefomgeving kunnen onder bepaalde voorwaarden worden uitgedrukt in de omgevingswaarden en in overige doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Belangrijk verschil tussen beide is dat de vaststelling van omgevingswaarden gepaard gaat met een monitorings- en programmaplicht en overige doelstellingen voor de fysieke leefomgeving niet. Daarmee hangt samen dat omgevingswaarden ten behoeve van de monitoring meetbaar moeten zijn. Voor de overige doelstellingen gelden deze verplichtingen niet.

Een aantal voor het omgevingsrecht belangrijke EU-richtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn water en de Richtlijn luchtkwaliteit, gaat uit van milieukwaliteitsnormen die door middel van de vaststelling en uitvoering van programma's moeten worden bereikt. Tevens voorzien deze richtlijnen in uitgebreide monitoringsverplichtingen. Omgevingswaarden zijn dan ook zeer waardevol om EU-richtlijnen te implementeren, aangezien automatisch voorzien wordt in implementatie van de monitorings- en programmaplichten uit de richtlijn. Voor deze Europese milieukwaliteitseisen is de vaststelling van omgevingswaarden op rijksniveau dan ook verplicht gesteld.

De vraag is evenwel of er in ruime mate gebruik zal worden gemaakt van de bevoegdheid tot het vaststellen van omgevingswaarden. Mijn inschatting is dat dit waarschijnlijk wel zal meevallen. In de eerste plaats omdat monitorings- en programmaverplichtingen niet voor alle beleidsdoelstellingen voor de fysieke leefomgeving een toegevoegde waarde opleveren, zeker niet in verhouding tot daarmee gepaard gaande kosten. Dit is bijvoorbeeld bij de eisen ten aanzien van de externe veiligheid het geval. In de tweede plaats kunnen door middel van instructie- en beoordelingsregels rechtstreeks eisen worden gesteld aan besluiten van bestuursorganen met het oog op overige doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. De vaststelling van omgevingswaarden is daarvoor

niet noodzakelijk. Op gemeentelijk niveau komt daar nog bij dat er tegen de vaststelling van omgevingswaarden in een omgevingsplan bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Hoewel de bestuursrechtelijke toetsing van deze beleidsdoelstellingen terughoudend zal zijn, levert dit toch extra procesrisico's voor het omgevingsplan op. Wel is het zo dat op gemeentelijk niveau uitsluitend de mogelijkheid bestaat tot het van toepassing verklaren van de programmatische aanpak ten behoeve van het bereiken van omgevingswaarden en niet ten behoeve van het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Daarin zou dus een reden kunnen zijn gelegen voor gemeenten om een omgevingswaarde vast te stellen.

Tot slot is de vraag of de angst voor aansprakelijkheid een rem zal zetten op het vaststellen van omgevingswaarden. Een omgevingswaarde is immers een concreet juridisch bindend en meetbaar kwalitatief beleidsdoel, waar de overheid op kan worden afgerekend, ongeacht of de omgevingswaarde wordt uitgedrukt als inspannings- of resultaatsverplichting, al zal de afrekening op een inspanningsplicht minder hard zijn. Indien een omgevingswaarde niet wordt bereikt, verkeren degenen die dientengevolge schade lijden in juridisch opzicht waarschijnlijk in een betere positie dan wanneer zij schade lijden vanwege het niet bereiken van een 'andere beleidsdoelstelling voor de fysieke leefomgeving', die niet is uitgedrukt als een omgevingswaarde. In de eerste plaats omdat een overschrijding van een omgevingswaarde eenvoudig(er) is aan te tonen vanwege de objectieve termen (meetbaar en berekenbaar) waarin deze moet zijn vervat. In de tweede plaats omdat in het geval van een resultaatsverplichting per definitie sprake is van strijd met een wettelijke plicht.<sup>28</sup> Is de omgevingswaarde omschreven als een inspanningsverplichting, dan zal voor de vestiging van aansprakelijkheid ook nog moeten worden aangetoond dat het bestuursorgaan onvoldoende inspanningen heeft verricht om de overschrijding van de omgevingswaarde te voorkomen of ongedaan te maken. Omgevingswaarden zijn een uiterst waardevol en passend instrument voor de implementatie van EU-richtlijnen, maar mijn verwachting is vooralsnog dat de vaststelling van facultatieve omgevingswaarden geen hoge vlucht zal nemen, omdat niet alle beleidsdoelstellingen voor de fysieke leefomgeving zich lenen voor een monitorings- en programmaverplichting en, in gevallen waar dat wel het geval is, het maar de vraag is of bestuursorganen de kosten daarvan vinden opwegen tegen de baten. Bovendien kunnen zij hun beleidsdoelstellingen voor de fysieke leefomgeving – ook zonder dat deze als omgevingswaarden worden vormgegeven – met behulp van andere instrumenten rechtstreeks laten doorwerken naar concrete besluiten.

27. Zie art. 21.6 lid 5 jo. lid 4 Wm. Anders dan in de Omgevingswet is een vijfde van het aantal leden van een der Kamers al voldoende om te bewerkstelligen dat de milieukwaliteitseisen bij wet wordt geregeld. In de Omgevingswet is daarvoor een normale meerderheid van een der Kamers nodig.

28. Art. 6:162 BW.