

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**
programmadirectoraat-
generaal Omgevingswet
Directie Eenvoudig Beter

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2021-0000010290

Uw kenmerk
167979.02u

Datum 14 januari 2021

Betreft Antwoorden op commissievragen over de evaluatie Wet dieren
in relatie tot de Omgevingswet

Met deze brief geef ik, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, antwoord op een aantal vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA die naar aanleiding van de evaluatie van Bureau Berenschot inzake de Wet dieren zijn gesteld over het gebruik van open normen onder de Omgevingswet.

Voordat ik deze vragen beantwoord zal ik eerst kort ingaan op wat onder "open normen" wordt verstaan, en wat het verschil is tussen de inzet van deze normen onder de Wet dieren en de Omgevingswet.

In het eindrapport Evaluatie van de Wet Dieren stellen de opstellers "open normen" gelijk aan doelvoorschriften.¹ Onder de Omgevingswet kan een dergelijke gelijkstelling niet zondermeer plaatsvinden. Om de vragen te kunnen beantwoorden zal daarom eerst ingegaan worden op verschillende soorten burgerbindende normen onder de Omgevingswet:

- a. zorgplichten;
- b. kwantitatieve doelvoorschriften en middelvoorschriften.

Ad a. zorgplichten

Onder de Omgevingswet komen burgerbindende "open normen" in de rijksregelgeving vooral voor als onderdeel van de zorgplichtbepalingen, zowel in de wet zelf (artikelen 1.6, 1.7 en 1.7a), als in de AMvB's die regels bevatten over activiteiten – het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Deze besluiten bevatten voor veel activiteiten zogenoemde specifieke zorgplichten, die hoofdzakelijk als open normen zijn geformuleerd. Ze bepalen dat degene die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit tot nadelige gevolgen leidt of kan leiden voor een bepaald onderdeel of aspect van de fysieke leefomgeving, verplicht is alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd. Die zorgplichten vormen niet de kern van de regelgeving onder de Omgevingswet, maar zijn een vangnet aanvullend op de

¹ Kamerstukken I 2020/21, 31389, W, bijlage, p. 23: "doelvoorschriften, ook open normen genoemd".

kwantitatieve doelvoorschriften en middelvoorschriften. Ze benadrukken de verantwoordelijkheid van degene die de activiteit verricht, ook voor onderwerpen waarvoor gedetailleerde uitwerking in kwantitatieve doelvoorschriften of middelvoorschriften niet mogelijk of wenselijk is gebleken.

Ad b. kwantitatieve doelvoorschriften en middelvoorschriften

De regulering van activiteiten van burgers en bedrijven gebeurt vooral met doelvoorschriften. In de begrippenlijst in de memorie van toelichting van de Omgevingswet is een doelvoorschrift omschreven als een "bepaling die het doel aangeeft dat moet worden bereikt, waarbij het aan de initiatiefnemer overgelaten wordt om te bepalen met welke middelen dat doel wordt bereikt."² De meeste doelvoorschriften onder de Omgevingswet drukken het door de initiatiefnemer te bereiken doel uit in objectieve termen, zoals te meten of te berekenen eenheden, waarbij ook de wijze van meten of berekenen is vastgelegd.³ Dat zijn geen "open normen", want door meten of berekenen kan eenduidig worden vastgesteld of aan het doelvoorschrift wordt voldaan. Soms worden dergelijke doelvoorschriften ook "kwantitatieve doelvoorschriften" genoemd. Dit in tegenstelling tot zogenoemde "kwalitatieve doelvoorschriften", die in andere (niet meetbare of berekenbare) objectieve termen zijn uitgedrukt. Het Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO), een onafhankelijk onderdeel van de NVWA dat parallel aan de evaluatie door Berenschot een eigen evaluatie van de Wet dieren uitvoerde, gebruikt als het om open normen gaat dan ook het begrip "kwalitatieve doelvoorschriften", in plaats van het brede begrip doelvoorschriften.

Onder de Omgevingswet wordt waar mogelijk gekozen voor kwantitatieve doelvoorschriften. Onderwerpen van het omgevingsrecht, als milieu, waterbeheer en bouwen, lenen zich vaak voor dat soort voorschriften. Deze doelvoorschriften bieden voldoende ruimte voor innovatie en initiatief om die middelen te kiezen waarmee aan de voorschriften wordt voldaan. En er kan zonder verdere interpretatie van het doelvoorschrift handhaving door meten of berekenen plaatsvinden. Onder de Omgevingswet wordt verder vaak gewerkt met middelvoorschriften. Daarvoor wordt gekozen als het stellen van kwantitatieve doelvoorschriften niet mogelijk is of als het voor een onderwerp wenselijk is om betrouwbare en breed erkende werkwijzen in de regelgeving zelf op te nemen. Bij middelvoorschriften wordt de ruimte voor innovatie geboden via het instrument gelijkwaardigheid: in plaats van een voorgeschreven maatregel mag de initiatiefnemer ook een andere, gelijkwaardige maatregel treffen.

De AMvB's onder de Omgevingswet bevatten meer dan duizend concrete doel- en middelvoorschriften. Daarmee continueert de Omgevingswet de werkwijze onder de huidige wetgeving, zoals de Wet milieubeheer, de Waterwet, de Wet bodembescherming, de Woningwet en de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

² Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 388.

³ Stb. 2018, 293, p. 508.

Op een aantal nadere keuzes die in verband met toezicht en handhaving onder de Omgevingswet zijn gemaakt zal ik hieronder ingaan in antwoorden op de specifieke vragen, die door de leden van bovengenoemde fracties zijn gesteld.

Vraag 1. Hoe wilt u zorgen voor helderheid en transparantie bij gebruikers, zodat voorkomen wordt dat men, zoals bij de Wet dieren gebeurde, eerder en vaker naar de rechter stapt?

Hierboven heb ik toegelicht dat de wijze van regelen onder de Omgevingswet niet anders is dan onder de huidige regelgeving. Bij de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn in beginsel de specifieke doel- of middelvoorschriften gehandhaafd die voor initiatiefnemers en andere belanghebbenden gewenste duidelijkheid bieden. In een aantal gevallen zijn voorschriften over 'good housekeeping' geschrappt die feitelijk een stapeling van 'open normen' en andere kwalitatieve eisen inhielden. Een voorbeeld zijn regels dat installaties in goede staat van onderhoud moeten verkeren, periodiek gecontroleerd moeten worden en zo vaak als voor de goede werking nodig is moeten worden schoongemaakt en vervangen. Voor dat soort regels volstaat in het stelsel van de Omgevingswet de specifieke zorgplicht.⁴ Een voorschrift over deze onderwerpen wordt alleen opgenomen, als dat geen open norm is, maar concreet invulling geeft aan bijvoorbeeld de frequentie en de wijze van controle. Zo is bij regels over vloeistofdichte bodemvoorziening bepaald dat deze jaarlijks moet worden gecontroleerd volgens een bepaald accreditatieschema.⁵

Daarnaast zijn op rijksniveau verschillende kwantitatieve doelvoorschriften geschrappt waarin bescherming van de omgeving van inrichtingen tegen bijvoorbeeld geluid en geur was geregeld. De achtergrond van deze keuze is echter niet de wens deze kwantitatieve doelvoorschriften te vervangen door open normen. Het schrappen heeft als achtergrond dat de decentrale overheden, door hun kennis van de specifieke omstandigheden, beter in staat zullen zijn om een regel te stellen die afgestemd is op de specifieke locatie. Dit biedt onder meer betere mogelijkheden van bescherming van gezondheid en milieu in situaties met veel cumulatie. Om die reden is besloten om dergelijke normen voortaan via het omgevingsplan en de waterschapsverordening te laten stellen. Dat het ook daadwerkelijk gebeurt is geborgd in het Besluit kwaliteit leefomgeving door het stellen van instructieregels.⁶ Om bij inwerkingtreding van het stelsel geen gat te laten ontstaan worden de huidige rijksregels als de zogenoemde bruidsschat standaard ingevoegd in omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Op dat moment vindt ook geen verschuiving naar open normen plaats. In beginsel kunnen gemeenten in het definitieve omgevingsplan wel vaker gebruik maken van open normen, ook ter uitvoering van deze instructieregels.⁷ Een gemeente zal er echter niet gauw voor kiezen om een bestaand kwantitatief doelvoorschrift dat voor initiatiefnemers en andere belanghebbenden de gewenste duidelijkheid biedt

⁴ Stb. 2018, 293, blz. 770.

⁵ Artikel 5.19, vierde lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving.

⁶ Paragrafen 5.1.4.2, 5.1.4.4 en 5.1.4.6 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

⁷ Stb. 2018, 290, p. 101 e.v.

te vervangen door een open norm als in een dergelijk geval de handhaving minder gemakkelijk zou worden.⁸

2. Hoe wilt u voorkomen dat partijen bij de rechter helderheid over de normstelling moeten vragen, terwijl uit de praktijk bij de Wet dieren blijkt dat burgers en bedrijven dit zien als taak van de wetgever?

Dit wordt allereerst voorkomen door in ruime mate te werken met kwantitatieve doelvoorschriften en met middelvoorschriften. Als aanvullend vangnet bevatten de regels een specifieke zorgplicht, die wel een open norm is. Dit kan met het vraagstuk van de te lozen hoeveelheid afvalwater worden geïllustreerd. Zowel bij lozen in rioolstelsels als bij lozen in oppervlaktewater is de hoeveelheid afvalwater die geloosd kan worden zonder onaantoonbare gevolgen voor de fysieke leefomgeving in belangrijke mate afhankelijk van de specifieke situatie. Daarbij is de omvang van het oppervlaktewater en de capaciteit van het rioolstelsel relevant en ook de cumulatie met andere lozingen. Het landelijk eenduidig vastleggen van de maximaal te lozen hoeveelheid afvalwater is dan ook onmogelijk. Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat voor dit vraagstuk daarom een open norm, in navolging van de huidige regels. In de specifieke zorgplicht is bepaald dat degene die loost verplicht is maatregelen te nemen om de doelmatige werking van de rioolstelsels te beschermen en om wateroverlast te voorkomen. In situaties waarin door een lozer deze open norm evident wordt overtreden kan dat direct tot inzet van handhavinginstrumenten leiden. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn als een omvangrijke lozing vanuit een bedrijf verderop onmiskenbaar leidt tot het via straatkolken op straat uitstromen van het water uit het rioolstelsel. In een andere situatie kan het zijn dat de doelmatige werking van het stelsel gelet op de cumulatie van vele lozingen nadelen ondervindt, maar dat het voor de individuele lozer niet direct duidelijk is wat de bijdrage is aan dit probleem en of de open norm dus wel of niet wordt overtreden. Er zijn verschillende manieren om invulling te geven aan een open norm. Binnen het stelsel van de Omgevingswet is gekozen voor specifieke instrumenten om een open norm voorafgaand aan een eventueel handhavingstraject nader te kunnen concretiseren. Dit kan individueel, via het instrument maatwerkvoorschrift, maar ook voor een gebied, via het instrument maatwerkregel. Dat laatste ligt vooral voor de hand bij cumulatieve vraagstukken, waarbij een evenredige bijdrage van vele lozers wenselijk is.

De Omgevingswet biedt de centrale en decentrale regelgever en bestuursorganen in de rol van bevoegd gezag dus diverse instrumenten om te zorgen voor helderheid over de normen. Daarmee kan worden gezorgd voor een effectieve toepassing van de normen in de praktijk. Mocht dat in concrete gevallen of bij geschillen geen oplossing bieden, staat uiteraard de weg naar de rechter open.

3. Kunt u in het licht van de Omgevingswet reflecteren op de conclusie dat het beoogde effect om onder de Wet dieren via open normen meer innovatie mogelijk te maken in de praktijk onvoldoende is ontstaan? Welke mogelijkheden ziet u om de wens tot innovatie binnen het stelsel van de Omgevingswet beter te borgen met open normen?

⁸ Stb. 2018, 290, p. 104; Kamerstukken I 2020/21, 34986, S, blz. 96.

Zoals hiervoor aangegeven zijn er in het recht diverse manieren om invulling en verduidelijking te geven over een open norm, waardoor de norm zowel voldoende duidelijkheid biedt voor de gebruiker als voldoende ruimte voor innovatie. In de inleiding heb ik reeds aangegeven dat onder de Omgevingswet het innovatievraagstuk vooral speelt in relatie tot kwantitatieve doelvoorschriften en middelvoorschriften. Het waar mogelijk gebruiken van kwantitatieve doelvoorschriften en het breed toepassen van het instrument gelijkwaardigheid biedt naar mijn mening voldoende mogelijkheden voor innovatie, die in de praktijk ook worden benut.

4. Kunt u in het licht van de Omgevingswet reflecteren op de bevinding van de onderzoekers dat onder de Wet dieren de open normen “onvoldoende handvatten [...] geven voor handhaving”?

Zoals in de inleiding en in het antwoord op vraag 2 is aangegeven zijn onder de Omgevingswet – net als onder het huidige recht op het gebied van de fysieke leefomgeving – veel normen niet gesteld als open norm/kwalitatief doelvoorschrift, maar als kwantitatieve doelvoorschriften en middelvoorschriften. Die normen geven per definitie goede handvatten voor handhaving. Het instrumentarium onder de Omgevingswet voor handhaving van open normen, zoals beschreven bij vraag 2, maakt dat open normen onder de Omgevingswet goed handhaafbaar zijn.

5. Hoe voorkomt u dat na invoering van de Omgevingswet, de samenleving in de praktijk te maken krijgt met een handhavingsgat op de aspecten die van groot belang zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving?

Zoals blijkt uit mijn antwoord op vraag 4 zal van een dergelijk handhavingsgat na de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen sprake zijn.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren