



Omgevingswaarden, de gemeente aan zet?

Een onderzoek naar de beleidsvrijheid van de gemeente bij het vaststellen van lokale omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit



Schulinck

Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Auteur:	Rianne de Groot
Studentnummer:	2047606
Opleiding:	HBO-Rechten
Locatie:	's-Hertogenbosch
Periode:	februari t/m mei 2017
Afstudeerorganisatie:	Schulinck, een onderdeel van Wolters Kluwer
Plaats:	Venlo
Afstudeermentor:	Dhr. mr. A. van den Bergh en Dhr. mr. E. Boersma
Eerste afstudeerdocent:	Dhr. mr. R. Ritzen
Tweede afstudeerdocent:	Dhr. mr. D. Jansen





Omgevingswaarden, de gemeente aan zet?

Een onderzoek naar de beleidsvrijheid van de gemeente bij het vaststellen van lokale omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit

Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Auteur:	Rianne de Groot
Studentnummer:	2047606
Opleiding:	HBO-Rechten
Locatie:	's-Hertogenbosch
Afstudeerperiode:	februari t/m mei 2017
Afstudeerorganisatie:	Schulinck, een onderdeel van Wolters Kluwer
Plaats:	Venlo
Afstudeermentor:	Dhr. mr. A. van den Bergh en Dhr. mr. E. Boersma
Eerste afstudeerdocent:	Dhr. mr. R. Ritzen
Tweede afstudeerdocent:	Dhr. mr. D. Jansen





Voorwoord

In het kader van mijn afstuderen aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te 's-Hertogenbosch heb ik in opdracht van Schulink een praktijkgericht juridisch onderzoek verricht. Tijdens deze periode heb ik onderzoek gedaan naar de nieuwe Omgevingswet. Het omgevingsrecht was voor mij geen bekend terrein, waardoor het schrijven van deze scriptie een mooie uitdaging en een leerzaam traject is geweest.

Ik wil dan ook graag iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming hiervan. In het bijzonder bedank ik mijn begeleider Alphons van den Bergh voor zijn tijd, moeite en kritische feedback. Ook bedank ik graag Erik Boersma en de rest van de collega's van het team omgevingsrecht voor de fijne stageperiode. Daarnaast bedank ik mijn eerste stagedocent Ron Ritzen, voor zijn feedback en begeleiding gedurende mijn afstudeerperiode en mijn tweede stagedocent Davy Jansen voor het kritisch lezen van mijn scriptie.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Rianne de Groot

Venlo, mei 2017





Inhoudsopgave

Samenvatting

Lijst met afkortingen

Hoofdstuk 1	Inleiding	13
1.1	Probleembeschrijving	13
1.2	Vraagstelling	14
1.3	Doelstelling	15
1.4	Onderzoeksstrategieën en methoden	15
1.5	Leeswijzer	15
Hoofdstuk 2	Wettelijk kader	16
2.1	Betrokken wetten	16
2.2	Reikwijdte	16
2.3	Het wetsvoorstel	17
2.4	Kern- en ondersteunende instrumenten	18
2.5	Omgevingswaarden	20
2.6	Gezondheid	21
2.6.1	Het gezondheidsaspect	21
2.6.2	Advies van de Gezondheidsraad	23
2.8	Tussenconclusie	24
Hoofdstuk 3	Lokale omgevingswaarden	25
3.1	Subsidiariteitsbeginsel	25
3.1.1	Provinciaal en nationaal belang	25
3.1.2	Doeltreffendheid en doelmatigheid	27
3.1.3	Op grond van de wet of internationaalrechtelijke verplichting	27
3.1.4	Opinies	27
3.2	Lokale omgevingswaarden	29
3.2.1	Artikelen 2.9 tot en met 2.15 Omgevingswet	29
3.2.2	Beïnvloedbaar en beheersbaar	30
3.2.3	Rechtsbescherming	30
3.3	Doorwerking	30
3.3.1	Instructieregels	30
3.3.2	Beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen	33
3.4	Tussenconclusie	33
Hoofdstuk 4	Luchtkwaliteit	34
4.1	Luchtverontreiniging	34
4.2	Wettelijk kader	34
4.3	Lokale afwijking	35
4.4	Rechtsgevolgen	36
4.5	Instructieregels	36
4.6	Beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen	37
4.7	Tussenconclusie	37
Hoofdstuk 5	Gezondheid in de praktijk	38
5.1	Doel	38
5.2	Opzet	38
5.3	Resultaten	38
5.3	Tussenconclusie	40
Hoofdstuk 6	Conclusies en aanbevelingen	41
6.1	Conclusies	41
6.2	Aanbevelingen	43
6.3	Vervolgonderzoek	44
Literatuurlijst		45



Bijlagen

Bijlage 1 Interviewvragen

Bijlage 2 Respondenten

Bijlage 3 Uitwerking interview GGD Noord- en Oost Gelderland

Bijlage 4 Uitwerking interview GGD Hollands Midden

Bijlage 5 Uitwerking interview GGD Limburg-Noord

Bijlage 6 Uitwerking interview GGD Amsterdam

Bijlage 7 Uitwerking interview adviseur 'Aan de slag met de Omgevingswet'



Samenvatting

Dit onderzoek is opgesteld voor het team omgevingsrecht van Schulinck. Naar verwachting treedt begin 2019 de Omgevingswet in werking. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om lokale omgevingswaarden vast te stellen. Binnen Schulinck bestaat onduidelijkheid over de beleidsvrijheid van gemeenten bij het vaststellen van lokale omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit. Daarnaast vraagt het team zich af hoe dit zich verhoudt tot het gezondheidsaspect. In dit onderzoek staat daarom de volgende vraag centraal:

'In hoeverre bestaat in de Omgevingswet beleidsvrijheid voor gemeenten bij het vaststellen van lokale omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit, in relatie tot het gezondheidsaspect, opdat de opdrachtgever over deze kennis beschikt bij de advisering van gemeenten en het vullen van het kennisportaal?'

Om een antwoord op deze vraag te kunnen geven is zowel een literatuur- als praktijkonderzoek verricht. Daaruit is gekomen dat het college de bevoegdheid heeft om lokale omgevingswaarden vast te stellen. Deze bevoegdheid kan worden beperkt door een regeling op provinciaal of nationaal niveau. Gemeenten mogen namelijk geen omgevingswaarden vaststellen in afwijking of aanvulling van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening of in het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn vastgesteld, tenzij daarin anders is bepaald. Voorziet de provincie of het Rijk hier niet in of is de mogelijkheid geboden afwijkende of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen, dan biedt de Omgevingswet gemeenten de mogelijkheid om, met het oog op de doelstellingen van de Omgevingswet, omgevingswaarden in het omgevingsplan op te nemen. Voorwaarde hiervoor is dat die omgevingswaarden beïnvloedbaar en beheersbaar zijn voor de inzet van instrumenten op gemeentelijk grondgebied. Daarnaast wordt aangegeven of het een resultaatsverplichting of inspanningsverplichting betreft, op welke locatie(s) de omgevingswaarde van toepassing is en binnen welk tijdsbestek aan de verplichting moet zijn voldaan. Beroep is mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in enige aanleg. Dit is in afwijking van de beroepsmogelijkheid van op nationaal of provinciaal niveau vastgestelde omgevingswaarden.

In beginsel binden omgevingswaarden alleen de overheid die deze vaststelt. Dit is anders wanneer de provincies of het Rijk instructieregels of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen stellen. Middels deze twee instrumenten werken bovengemeentelijke omgevingswaarden door in het gemeentelijk handelen.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving biedt het Rijk gemeenten de mogelijkheid aanvullende of afwijkende omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit vast te stellen en daarmee invulling te geven aan lokale ambities. Maakt de gemeente hiervan gebruik, dan is het aan de gemeente om de monitoring van de omgevingswaarde te regelen en te financieren. Daarnaast geldt de verplichting een programma vast te stellen bij een overschrijding of dreigende overschrijding van de waarde. Het college is hier in beginsel mee belast, maar het Besluit kwaliteit leefomgeving geeft uitzonderingen. Doorwerking van nationale omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit geschiedt door middel van twee instructieregels, genoemd in art. 5.35 en 5.36 Bkl. Op grond van art. 8.11 Bkl worden beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten gegeven die bijdragen aan de concentraties stoffen, waarvoor omgevingswaarden zijn vastgesteld met een resultaatsverplichting.

Met de komst van de Omgevingswet is de positie van het gezondheidsbelang ingrijpend veranderd. De expliciete weging van het gezondheidsbelang in ruimtelijke beslissingen geeft geen garantie dat het gezondheidsbelang bovenaan de prioriteitenlijst staat, maar gemeenten worden zich wel bewust van de invloed van ruimtelijke aspecten op de gezondheid. Omgevingswaarden en maatregelen versterken elkaar en de verwachting is dat dit gaat bijdragen aan de verbetering van gezondheid in de fysieke leefomgeving.





Lijst met afkortingen

Art.	Artikel
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
College	College van burgemeester en wethouders
EG	Europese Gemeenschap
EU	Europese Unie
Gw	Grondwet
Jo.	Juncto
MvT	Memorie van Toelichting
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
Ow	Omgevingswet
RvS	Raad van State
Stb.	Staatsblad
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WHO	Wereldgezondheidsorganisatie
Wm	Wet milieubeheer
Wpg	Wet publieke gezondheid
Wro	Wet ruimtelijke ordening





Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het onderzoeksplan uiteengezet. Allereerst wordt de probleembeschrijving gegeven. Op basis hiervan zijn de centrale vraag, de deelvragen en de bijbehorende doelstelling geformuleerd. De onderzoeksstrategieën en -methoden geven aan op welke wijze de benodigde informatie uit de bronnen wordt verkregen.

1.1 Probleembeschrijving

Door de jaren heen is het omgevingsrecht ingewikkelder geworden. Het omgevingsrecht bestaat uit tientallen wetten en 120 ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB) op het gebied van bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, milieu, natuur, ruimtelijke ordening en water.¹ Deze verbrokkeling leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en een verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers.² De verschillende wetten hebben elk hun eigen bevoegde organen, toestemmingen, regels, afwegingskaders en procedures. Dit maakt het lastig te beoordelen welke regels in een betreffende situatie van toepassing zijn. In de afgelopen jaren zijn verbeteringen doorgevoerd, maar de stapeling van wetgeving heeft niet tot meer transparantie geleid. Het huidige omgevingsrecht is volgens de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) te versnipperd en niet inzichtelijk genoeg.³

Op 1 juli 2015 heeft een ruime meerderheid van de Tweede Kamer ingestemd met de Omgevingswet.⁴ Op 22 maart 2016 stemde ook de Eerste Kamer⁵ in met het wetsvoorstel en naar verwachting treedt de Omgevingswet begin 2019 in werking. De wet moet gaan leiden tot een samenhangend geheel, meer flexibiliteit, meer ruimte voor initiatief en lokaal maatwerk. Met de Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving streeft de regering vier verbeterdoelen na:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.⁶

Een belangrijke toevoeging in de Omgevingswet is dat de bescherming van de gezondheid, naar aanleiding van amendementen⁷, een expliciete plek heeft gekregen binnen omgevingsbeslissingen. Daarnaast krijgen gemeenten onder de Omgevingswet de bevoegdheid om lokale omgevingswaarden vast te stellen. Het is voor het team omgevingsrecht van Schulinck onduidelijk hoeveel speelruimte de Omgevingswet aan de gemeente geeft bij het vaststellen van lokale omgevingswaarden en welke rol gezondheid hierbij speelt. Daarbij willen zij tevens weten hoe dit zich verhoudt tot luchtkwaliteit. De (Europese) eisen voor luchtkwaliteit zijn immers gesteld ter bescherming van de volksgezondheid en het milieu.⁸

¹ 'Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger', www.rijksoverheid.nl (zoek op *alle onderwerpen, Omgevingswet, inhoud*).

² *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 6.

³ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 6.

⁴ Stemmingen Omgevingswet, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 962, nr. 103.

⁵ Stemmingen Omgevingswet, *Kamerstukken II 2015/16*, 33 962, nr. 24.

⁶ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 7.

⁷ *Kamerstukken II 2014/15*, 33 962, nr. 150-152.

⁸ Art. 1 lid 1 Richtlijn 2008/50/EG.



Deze informatie is voor Schulinck van praktisch belang bij de advisering en ondersteuning van gemeenten. De Omgevingswet wordt namelijk opgenomen in het bestaande product “Grip op”, dat bestaat uit een online kennisbank waarin landelijke wet- en regelgeving, jurisprudentie en het gemeentelijk beleid wordt opgenomen. Hierdoor is de besluitvorming van gemeenten altijd gebaseerd op actuele informatie en recente gegevens. Dit onderzoek gaat onderdeel uitmaken van de content en zal daarnaast van belang zijn bij de persoonlijke advisering van gemeenten.

1.2 Vraagstelling

Naar aanleiding van de probleembeschrijving is de volgende centrale vraag geformuleerd:

In hoeverre bestaat in de Omgevingswet beleidsvrijheid voor gemeenten bij het vaststellen van lokale omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit, in relatie tot het gezondheidsaspect, opdat de opdrachtgever over deze kennis beschikt bij de advisering van gemeenten en het vullen van het kennisportaal?

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is het wettelijk kader?

Allereerst zal het wettelijk kader worden gegeven. Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op de plek van omgevingswaarden en het gezondheidsaspect in de Omgevingswet. De bronnen die voor de beantwoording van deze deelvraag gebruikt zullen worden, zijn rechtsbronnen en literatuur. Hierbij worden Kamerstukken, artikelen op internet, het wetsvoorstel en bestaande wet- en regelgeving geanalyseerd (inhoudsanalyse).⁹

2. Hoeveel ruimte bestaat er voor gemeenten om lokale omgevingswaarden vast te stellen?

De tweede deelvraag bestaat uit een beschrijving van de beleidsvrijheid van gemeenten bij het vaststellen van lokale omgevingswaarden. Net als bij de eerste deelvraag zullen rechtsbronnen en literatuur worden geanalyseerd.

3. In hoeverre hebben gemeenten de mogelijkheid om lokale omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit vast te stellen?

Nu is onderzocht in hoeverre gemeenten lokale omgevingswaarden kunnen vaststellen, wordt in deze deelvraag onderzocht hoe dit door gemeenten kan worden ingevuld ten aanzien van luchtkwaliteit. Om deze deelvraag te beantwoorden zal de informatie worden gebruikt die in de vorige deelvragen is verkregen. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van rechtsbronnen en literatuur (inhoudsanalyse).

4. Welke rol neemt het gezondheidsaspect in ten aanzien van omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit?

Door middel van een praktijkonderzoek wordt in de laatste deelvraag onderzocht welke rol het gezondheidsbelang speelt in de Omgevingswet. In het bijzonder bij het vaststellen van lokale omgevingswaarden. Hoe denkt het werkveld over de expliciete plek van gezondheid in de Omgevingswet? Is het vaststellen van omgevingswaarden een werkbaar instrument om ambities vanuit gezondheidsperspectief te realiseren? En wat dient de gemeente te ondernemen om zo goed mogelijk in staat te zijn lokale omgevingswaarden vast te stellen? Om deze deelvraag te beantwoorden wordt aan respondenten gevraagd wat hun ervaring, mening en verwachtingen hiervan zijn.

⁹ G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 88.



1.3 Doelstelling

In het verlengde van de centrale vraag en de deelvragen bevat het onderzoek de volgende doelstelling:

Op 29 mei 2017 wordt aan het team omgevingsrecht van Schulinck een onderzoeksrapport geleverd, waarin wordt aangegeven hoeveel ruimte de Omgevingswet aan gemeenten geeft bij het vaststellen van lokale omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit en welke rol het gezondheidsaspect hierbij speelt, zodat deze kennis onderdeel kan vormen van de content binnen het product “Grip op” en deze kennis kan worden toegepast bij de persoonlijke advisering van gemeenten.

1.4 Onderzoeksstrategieën en methoden

Om uit bovengenoemde bronnen de juiste informatie te halen, is in dit onderzoek gekozen voor een tweetal methoden. Allereerst wordt gebruik gemaakt van een inhoudsanalyse. Deze inhoudsanalyse wordt toegepast bij het raadplegen van literatuur en wet- en regelgeving. In beperkte mate zal gebruik worden gemaakt van boeken, aangezien sprake is van nieuwe wetgeving en hierover nog weinig is geschreven.

Daarnaast worden diverse interviews afgenomen. Dit is het praktijkonderzoek en dient als aanvulling op het theoretische gedeelte van het onderzoek. Er is gekozen voor een half gestructureerd interview, waarbij naast een vragenlijst ook ruimte is voor eigen inbreng van de respondenten. Door middel van deze interviews wordt onderzocht hoe de respondenten over bepaalde zaken denken en wat zij met bepaalde zaken (zouden) willen doen. Deze methode is voornamelijk bedoeld ter beantwoording van deelvraag 4.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het wettelijk kader van het onderzoek besproken. Hierbij wordt gekeken naar het wetsvoorstel, de kern- en ondersteunende instrumenten en de plek van omgevingswaarden en het gezondheidsaspect in de Omgevingswet. In hoofdstuk 3 zal dieper worden ingegaan op de bevoegdheid van de gemeente om lokale omgevingswaarden vast te stellen. Hierbij komt tevens het subsidiariteitsbeginsel en de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels en beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen aan bod. Vervolgens wordt deze bevoegdheid vertaald naar het aspect luchtkwaliteit. In hoofdstuk 4 wordt namelijk onderzocht in hoeverre gemeenten omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit vast kunnen stellen. In hoofdstuk 5 wordt het gezondheidsaspect uitgewerkt. Tot slot wordt in het laatste hoofdstuk antwoord gegeven op de centrale vraag middels een eindconclusie. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan aan de opdrachtgever.



Hoofdstuk 2 Wettelijk kader

In dit hoofdstuk wordt het wettelijk kader van het onderzoek beschreven. Daarbij wordt in het bijzonder de plek van omgevingswaarden en het gezondheidsaspect in de Omgevingswet aangegeven. In dit onderzoek is uitgegaan van het voorstel van de wet, zoals deze op 23 maart 2016 in het Staatsblad is gepubliceerd.¹⁰

2.1 Betrokken wetten

Door de komst van de Omgevingswet is het stelsel van het omgevingsrecht volledig herzien. Het biedt een fundament voor de bundeling van vrijwel alle omgevingsrechtelijke wetgeving in één wet, bestaande uit 26 omgevingswetten en 120 ministeriële regelingen en AMvB's.¹¹ Onder andere de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en de Tracéwet zijn volledig opgenomen in de Omgevingswet.¹²

Van een twaalfstal andere wetten¹³ is een gedeelte opgenomen in de Omgevingswet, waaronder de Woningwet, de Wet milieubeheer en de Monumentenwet 1988:

- Woningwet: bouwregelgeving;
- Wet milieubeheer: regelgeving over plaatsgebonden activiteiten;
- Monumentenwet 1988: vergunningen archeologische rijksmonumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische monumentenzorg in bestemmingsplannen.¹⁴

Alle betrokken wetten zijn in de MvT nader toegelicht.

Naast bovengenoemde wetten zijn tevens 120 ministeriële regelingen en AMvB's in de uitvoeringsregelgeving opgenomen. Het effect van de wetswijziging zal in sommige delen van het omgevingsrecht groot zijn, terwijl andere onderdelen niet wezenlijk anders zullen functioneren dan onder het huidige stelsel van het omgevingsrecht.¹⁵ Het verschil tussen de huidige en toekomstige regelgeving komt in dit onderzoek niet expliciet aan de orde, omdat dat te ver reikt voor dit onderzoek.

2.2 Reikwijdte

Het toepassingsgebied van de Omgevingswet is in de eerste plaats opgenomen in art. 1.2 Omgevingswet (hierna: Ow). Op grond van lid 1 heeft de wet betrekking op de fysieke leefomgeving en op de activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel geeft geen afgebakende definitie van de fysieke leefomgeving, maar duidt het begrip aan met een niet-limitatieve opsomming. Er is gekozen voor een 'in ieder geval'-formulering om discussies over het toepassingsbereik in grensgevallen te voorkomen.¹⁶

¹⁰ Stb. 2016, 156.

¹¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 6.

¹² In totaal worden de volgende wetten volledig overgenomen: Belemmeringenwet Privaatrecht, Crisis- en herstelwet, Interim-wet stad-en-milieubenadering, Ontgrondingenwet, Planwet verkeer en vervoer, Spoedwet wegverbreding, Tracéwet, Waterwet, Wabo, Wet ammoniak en veehouderij, Wet beheer rijkswaterstaatswerken, Wet geurhinder en veehouderij, Wet herverdeling wegenbeheer, Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, Wet inzake de luchtverontreiniging, Wet ruimtelijke ordening, zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 303-311.

¹³ Gaswet, Elektriciteitswet 1988, Mijnbouwwet, Monumentenwet 1988, Spoorwegwet, Wet lokaal spoor, Wet bereikbaarheid en mobiliteit, Wet luchtvaart, Wet milieubeheer, Wet geluidhinder, Wetsvoorstel Wet natuurbescherming en de Woningwet, zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 311-319.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 27.

¹⁵ Bijvoorbeeld omdat de wetgeving direct aansluit op Europese verplichtingen, zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 303.

¹⁶ 'Fysieke leefomgeving', www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op de *Omgevingswet*, *Omgevingswet in vogelvlucht*, *fysieke leefomgeving*).



In de opsomming zijn twee hoofdonderdelen te onderscheiden, te weten de natuurlijke omgeving en de gebouwde omgeving. De natuurlijke omgeving, zoals lucht, water en bodem, behoort volledig tot de fysieke leefomgeving. Bij de gebouwde omgeving is de mate waarin iets is bestemd om zich meerjarig op dezelfde plaats te bevinden doorslaggevend.¹⁷

Daarnaast is in art. 1.4 Ow de lex-specialis-regel vastgelegd, waarin is bepaald dat de Omgevingswet niet van toepassing is als een andere wet op het gebied van fysieke leefomgeving voorziet in een uitputtende regeling. Deze regel geldt niet ten aanzien van bepalingen in de Omgevingswet die voorzien in de mogelijkheid tot afwijking of aanvulling van andere wetten. Een voorbeeld hiervan is de experimenteerbepaling van art. 23.3 Ow.¹⁸ Deze bepaling maakt het mogelijk dat tijdelijk van de in dat artikel genoemde wetten kan worden afgeweken, met het oog op de bijdrage aan een gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.

2.3 Het wetsvoorstel

Met de Omgevingswet wil de wetgever zorgen voor minder complexe wetgeving, flexibelere besluitvorming en een vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte voor zowel het Rijk, de provincies als de gemeenten. Omgevingsbeleid wordt hiermee afgestemd op eigen behoeften en doelstellingen. Met de Omgevingswet moet de samenleving eenvoudiger in staat zijn om de fysieke leefomgeving op de gewenste kwaliteit te brengen en te houden.¹⁹

De Omgevingswet is een kaderwet en is uitgewerkt in vier AMvB's. De betekenis van de Omgevingswet voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk wordt dus pas echt duidelijk door middel van deze uitvoeringsregelgeving. De AMvB's bestaan uit de volgende besluiten:

- Omgevingsbesluit: bevat de algemene en procedurele bepalingen, waarin de zes instrumenten die centraal staan in de Omgevingswet nader zijn uitgewerkt;
- Besluit kwaliteit leefomgeving: bevat de inhoudelijke normstelling voor bestuurlijk handelen;
- Besluit activiteiten leefomgeving: bevat het Activiteitenbesluit milieubeheer;
- Besluit bouwwerken leefomgeving: bevat het Bouwbesluit 2012.²⁰

De AMvB's zijn gekoppeld aan de doelgroepen en regelgeving. Dit draagt bij aan de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht. De indeling van de AMvB's wordt als volgt weergegeven:



Voor gemeenten is vooral het Besluit kwaliteit leefomgeving van belang. Het besluit omvat de regels die van toepassing zijn bij de uitoefening van de taken en bevoegdheden op het terrein van milieu, water, ruimte, erfgoed, natuur en infrastructuur. De regels hebben betrekking op onder andere omgevingswaarden, de uitvoering van specifieke taken, programma's, omgevingsplannen, omgevingsvergunningen, projectbesluiten en monitoring.²¹

¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 60.

¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 394.

¹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 30.

²⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 29.

²¹ Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving, nota van toelichting, juli 2016, p. 15.



De inhoud van de AMvB's speelt hiermee dus een belangrijke rol bij de vormgeving van de Omgevingswet. Korsse vraagt zich af of de Omgevingswet het omgevingsrecht eenvoudiger maakt door de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak te vergroten. Bij het ontbreken van juridisch harde garanties dat de regulering van activiteiten van de overheidsniveaus op elkaar is afgestemd, zal de open bevoegdheidstoedeling van het wetsvoorstel moeten worden uitgewerkt in AMvB's. Dit voorkomt ongewenste stapeling van normen, toename van bestuurlijke drukte en vergaande centralisatie.²² De AMvB's zijn inmiddels opgesteld en in behandeling bij de Eerste Kamer.

In het kader hiervan organiseerde de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke ordening op 6 maart 2017 een deskundigenbijeenkomst.²³ Lam geeft aan dat het voor gemeenten en provincies lastig is een compleet beeld te vormen van de Omgevingswet. De wet komt in brokken tot stand en er zijn nog weinig stukken definitief. Dit is een punt van aandacht en zorg, aldus Lam. Ik kan me voorstellen dat het voor gemeenten en provincies een opgave is om zich voor te bereiden op de Omgevingswet. Echter, gezien de omvang van deze wetwijziging denk ik niet dat onduidelijkheid te voorkomen is.

2.4 Kern- en ondersteunende instrumenten

Om de Omgevingswet, en hiermee de bescherming van de fysieke leefomgeving, vorm te geven beschikt de wet over de volgende kerninstrumenten:

- de omgevingsvisie;
- het programma;
- decentrale regelgeving;
- algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving;
- de omgevingsvergunning;
- het projectbesluit.²⁴

De *omgevingsvisie* komt in de plaats van de structuurvisie. Hierin kunnen overheden hun beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving vastleggen en uitvoeren. Daarnaast is er sprake van *decentrale regelgeving*. Decentrale overheden brengen hun regels over de fysieke leefomgeving bijeen in één gebiedsdekkende regeling: het omgevingsplan voor de gemeente, de waterschapsverordening voor het waterschap en de omgevingsverordening voor de provincie. Verder geven *algemene rijksregels* regels voor activiteiten die burgers en bedrijven in de leefomgeving uitvoeren, is de *omgevingsvergunning* een toestemming om één of meer activiteiten in de fysieke leefomgeving uit te voeren en speelt het *projectbesluit* een rol bij ingrijpende en ingewikkelde projecten waarbij een publiek belang speelt.²⁵

De Omgevingswet kent in afdeling 3.2 drie soorten programma's, namelijk de verplichte programma's, de onverplichte programma's en de programmatische aanpak. Het *programma* kan op grond van art. 3.4 Ow door het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college), het bestuur van het waterschap, Gedeputeerde Staten of Onze Minister worden opgesteld. Het bevat beleidsvoornemens en maatregelen om omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en te behouden. De *verplichte programma's* zijn opgenomen in art. 3.6 tot en met 3.9 Ow. Voor het college geldt deze verplichting, op grond van art. 3.6 Ow, in ieder geval ten aanzien van alle wegen en spoorwegen.

Met de *programmatische aanpak* is het mogelijk om in complexe situaties met ontwikkelingen die de gebruiksruijme²⁶ onder druk zetten, toch te blijven voldoen aan

²² D. Korsse, 'Notitie Wetsvoorstel Omgevingswet t.b.v. Deskundigenbijeenkomst Eerste Kamer', 12 oktober 2015.

²³ Eerste kamer der Staten-Generaal, *Deskundigenbijeenkomst ontwerpbesluiten Omgevingswet*, 6 maart 2017.

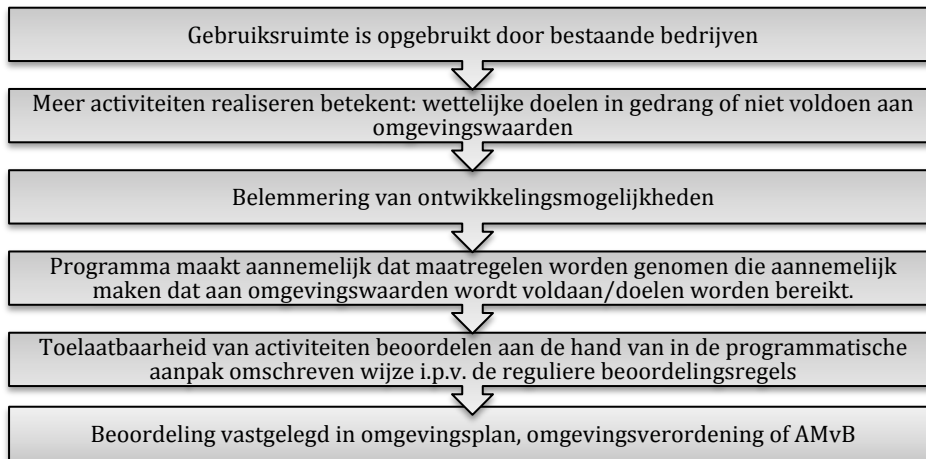
²⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 8.

²⁵ 'Kerninstrumenten', www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op *de Omgevingswet*, *Omgevingswet in vogelvlucht*, *instrumenten*, *kerninstrumenten*).

²⁶ Gebruiksruijme: de juridische ruijme die binnen een gebied bestaat om zowel de kwalitatief goede fysieke leefomgeving te realiseren als activiteiten in die leefomgeving mogelijk te maken.



omgevingswaarden of andere doelstellingen.²⁷ Gedurende de looptijd wordt ruimte geboden aan nieuwe activiteiten in een gebied, nog voordat de nadelige gevolgen daarvan zijn gecompenseerd door het treffen van maatregelen. Zo kunnen er bijvoorbeeld nadere voorschriften aan vergunningen worden gesteld. Middels onderstaand schema wordt de programmatische aanpak verduidelijkt.



Een bekend voorbeeld van een programmatische aanpak is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: NSL). In het NSL maken maatregelen het mogelijk dat de grenswaarden voor luchtkwaliteit tijdig worden bereikt en dat bouwprojecten kunnen doorgaan.²⁸ Art. 5.12 e.v. Wet milieubeheer (hierna: Wm) vormt de juridische grondslag voor het NSL.

Het toepassingsbereik van de programmatische aanpak omvat zo goed als alle omgevingswaarden en doelstellingen van de Omgevingswet voor de fysieke leefomgeving.²⁹ Daarnaast geeft art. 3.17 Ow een aantal inhoudelijke punten die niet mogen ontbreken in de aanpak, waaronder het gebied waarvoor het programma geldt, de periode waarop het programma betrekking heeft en de omgevingswaarde of doelstelling waarvoor het programma wordt vastgesteld. De MvT geeft echter wel aan dat moet worden gezien hoe groot de winst van een dergelijke aanpak is, alvorens tot toepassing ervan over te gaan. Niet alle onderwerpen lenen zich namelijk voor toepassing van een programmatische aanpak. De regeling is vooral van betekenis als er op landelijk of gebiedsniveau een gebruiksruimte onder druk staat door een omgevingswaarde of doelstelling.³⁰ Daarbij kan worden gedacht aan een verouderd of opgebruikt industriegebied.

Naast kerninstrumenten bevat het wetsvoorstel meerdere ondersteunende instrumenten.³¹ Ondersteunende instrumenten zijn nodig om besluiten te nemen en te effectueren, zoals procedurebepalingen en regelingen over toezicht en handhaving. De ondersteunende instrumenten worden ingezet om beleid uit de omgevingsvisie uit te voeren en kunnen daarnaast lagere bestuursorganen opdracht geven hun beleid uit te voeren.³²

²⁷ Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving, nota van toelichting, juli 2016, p. 91.

²⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 51.

²⁹ Art. 3.15 lid 2 Ow.

³⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 125.

³¹ Gedoogplichten, grondexploitatie, financiële bepalingen, digitalisering, advies, handhaving en uitvoering, bijzondere omstandigheden en monitoring en informatie, zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 55-57.

³² 'Ondersteunende instrumenten', www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op *de Omgevingswet*, *Omgevingswet in vogelvlucht*, *instrumenten*, *ondersteunende instrumenten*).



2.5 Omgevingswaarden

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zijn opgenomen in art. 1.3 Ow en luiden als volgt:

“Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en*
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.”*

Deze doelen worden omgezet in beleid. Dat kan bijvoorbeeld door middel van een omgevingsvisie, maar ook door middel van omgevingswaarden. Omgevingswaarden worden op grond van art. 2.9 lid 1 Ow vastgesteld met het oog op de doelen van de wet en kunnen daarmee worden gezien als een wettelijke concretisering van de doelstellingen. Ze dienen als referentiekader bij de inzet van bevoegdheden van de overheid en de wijze van taakuitoefening.³³ Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten en de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.³⁴ Daarmee doen ze sterk denken aan milieukwaliteitseisen, waarop hoofdstuk 5 Wm betrekking heeft. De strekking van omgevingswaarden is echter breder. Milieukwaliteitseisen kunnen immers enkel worden vastgesteld op nationaal of provinciaal niveau.³⁵ Daarnaast gaat het bij omgevingswaarden niet alleen om de toelaatbare waarden van verschillende activiteiten, maar ook om de bescherming van de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving.³⁶

Omgevingswaarden kunnen volgen uit Europese verplichtingen, maar ook uit nationale, provinciale of lokale beleidsdoelen:

- de regering stelt namens het Rijk omgevingswaarden op in het Besluit kwaliteit leefomgeving,³⁷
- het college van Gedeputeerde Staten stellen namens de provincie omgevingswaarden op in de omgevingsverordening,³⁸
- Het college stelt namens de gemeente omgevingswaarden op in het omgevingsplan.³⁹

In een aantal gevallen bestaat er een verplichting tot het vaststellen van omgevingswaarden. Voor de provincie geldt dit ten aanzien van andere dan primaire waterkeringen en de gemiddelde overstromingskans per jaar.⁴⁰ Het Rijk dient op grond van de Omgevingswet⁴¹ en op grond van Europese richtlijnen verplichte omgevingswaarden vast te stellen, waaronder de kaderrichtlijn water⁴² en de richtlijn luchtkwaliteit.⁴³ Deze worden geïmplementeerd in nationale wetgeving. Voor gemeenten geeft de wet geen verplichte omgevingswaarden.⁴⁴

³³ *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 96.*

³⁴ Art. 2.9 lid 2 Ow.

³⁵ Art. 5.1 lid 1 Wm en art. 5.5 lid 1 Wm.

³⁶ W.J. Bosma, 'Omgevingswaarden en instructieregels, een combinatie van flexibiliteit en interbestuurlijke spanningen', 12 september 2014.

³⁷ Art. 2.14 Ow, de AMvB wordt bij Koninklijk Besluit vastgesteld.

³⁸ Art. 2.12 lid 1 Ow, Provinciale Staten stelt vervolgens de omgevingsverordening vast.

³⁹ Art. 2.11 lid 1 Ow, de gemeenteraad stelt vervolgens het omgevingsplan vast. In het verdere verloop van dit onderzoek wordt gesproken van 'de gemeente' of 'het gemeentebestuur'.

⁴⁰ Art. 2.13 lid 1 Ow.

⁴¹ Art. 2.15 lid 1 Ow.

⁴² *PbEG 2000, L 327/1.*

⁴³ *PbEU 2008, L 152/1.*

⁴⁴ Mogelijk wel door middel van doorwerking. Daarover in hoofdstuk 3 meer.



In andere gevallen zijn het gemeentebestuur, de provincie en het Rijk vrij om af te zien van het vaststellen van omgevingswaarden. Zij kunnen er ook voor kiezen direct tot normstelling via bijvoorbeeld instructieregels over te gaan.⁴⁵ Het Besluit kwaliteit leefomgeving geeft hiervoor in paragraaf 2.3 enkele overwegingen.

Omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins objectieve termen.⁴⁶ Bij de vaststelling dient te worden aangegeven of dit een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere nader te omschrijven verplichting met zich mee brengt. Daarnaast wordt aangegeven binnen welke termijn de omgevingswaarde moet zijn bereikt en op welke locatie(s) de omgevingswaarde van toepassing is.⁴⁷ Omgevingswaarden vervangen daarmee de interventiewaarden, grenswaarden, richtwaarden en streefwaarden.

De Omgevingswet verbindt twee rechtsgevolgen aan de vaststelling van een omgevingswaarde. Allereerst geldt er een wettelijke monitoringsplicht⁴⁸ voor het bij omgevingsplan, omgevingsverordening of AMvB aangewezen bestuursorgaan.⁴⁹ Indien uit die monitoring blijkt dat niet wordt of niet zal worden voldaan aan de omgevingswaarde, geldt voor het college de plicht een programma vast te stellen.⁵⁰ Deze verplichting geldt onafhankelijk van de vraag of de omgevingswaarde door de gemeente, de provincie of het Rijk is vastgesteld.⁵¹ Bij AMvB kan echter een ander bestuursorgaan worden aangewezen.⁵² Deze rechtsgevolgen zorgen voor de zekerheid dat omgevingswaarden worden bereikt.

In beginsel richten omgevingswaarden zich alleen tot de overheidslaag die de omgevingswaarden heeft vastgesteld. Ze werken niet automatisch door naar decentrale overheden of concrete besluiten. Nadere regelstelling is nodig voor doorwerking naar lagere overheden (instructieregels of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen) en naar burgers en bedrijven (algemene regels of algemeen verbindende voorschriften in een omgevingsplan).⁵³ Doorwerking van omgevingswaarden naar de gemeente wordt behandeld in hoofdstuk 3.

2.6 Gezondheid

In deze paragraaf wordt besproken welke plek het gezondheidsaspect inneemt in de Omgevingswet. Daarbij wordt kort aangegeven wat de visie van de Gezondheidsraad is op de rol van gezondheid binnen omgevingsbeleid.

2.6.1 Het gezondheidsaspect

Eén van de doelen van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Hiermee heeft gezondheid een wettelijke basis in de Omgevingswet gekregen. Vanaf 1948 omschreef de Wereldgezondheidsorganisatie (hierna: WHO) gezondheid als ‘een toestand van volledig fysiek, geestelijk en sociaal welbevinden en niet louter ontbreken van ziekte of gebrek’. Deze omschrijving kreeg de kritiek dat het te ambitieus en statisch was en te weinig recht zou doen aan chronisch zieken en gehandicapten. Samen met de ZonMw⁵⁴ en de Gezondheidsraad organiseerde Machteld Huber⁵⁵ in 2009 een internationale conferentie over het onderwerp ‘Wat is gezondheid?’.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 406.

⁴⁶ Art. 2.9 lid 3 Ow.

⁴⁷ Art. 2.10 lid 1 Ow.

⁴⁸ Art. 20.1 lid 1 Ow.

⁴⁹ Art. 20.2 lid 1 Ow.

⁵⁰ Art. 3.10 lid 1 Ow.

⁵¹ Dat strookt met het subsidiariteitsbeginsel, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 97.

⁵² Art. 3.10 lid 2 sub b Ow.

⁵³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 98.

⁵⁴ De Nederlandse organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie financiert gezondheidsonderzoek en stimuleert het gebruik van de ontwikkelde kennis om daarmee de zorg en gezondheid te verbeteren.

⁵⁵ Arts-onderzoeker.



Twee jaar later publiceerde het BMJ⁵⁶ de daar voorbereide omschrijving van gezondheid: 'Het vermogen van mensen zich aan te passen en een eigen regie te voeren, in het licht van fysieke, emotionele en sociale uitdagingen van het leven'.⁵⁷ Het nieuwe gezondheidsbegrip is overgenomen in landelijke beleidsdocumenten, waaronder het Nationaal Programma Preventie 2014 en Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2014.⁵⁸

De Wet publieke gezondheid richt zich op de zorg voor de gezondheid van de samenleving en risicogroepen. De zorgplicht voor hoogwaardige leefomgevingskwaliteit is neergelegd bij de gemeenten. Ter uitvoering hiervan is in art. 2.2 Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg) beschreven dat de gemeente onder andere zorgt draagt voor:

- het monitoren van de gezondheidssituatie;
- het opstellen van gezondheidsbeleid;
- het bewaken van gezondheidsaspecten in bestuurlijke beslissingen;
- het bijdragen aan preventie/gezondheidsbevordering;
- het bevorderen van medisch milieukundige zorg.

Voordat besluiten worden genomen die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de publieke gezondheidszorg, wordt op grond van art. 16 Wpg advies gevraagd aan de gemeentelijke gezondheidsdienst. Op lokaal niveau is het vaak de GGD die, in samenwerking met andere⁵⁹ regionale gezondheidsdiensten, adviseert over gezondheidsaspecten in bestuurlijke beslissingen.⁶⁰ De GGD brengt niet alleen in beeld wat de gezondheid kan belemmeren, maar ook met welke maatregelen de gezondheid kan worden bevorderd.⁶¹

Een belangrijke recente ontwikkeling is de aanneming van een drietal amendementen, waarmee de bescherming van de gezondheid expliciet is opgenomen in de Omgevingswet. De bescherming van de gezondheid krijgt hierdoor een integrale plek in omgevingsbeslissingen van de gemeente. Backx laat weten dat met dit besluit nadrukkelijk de stelling is bevestigd dat gezondheid en ruimte een nauwe relatie tot elkaar hebben. De overheid heeft nu eenmaal een gezondheidsbeschermende plicht bij omgevingsbeslissingen. Het begrip hiervoor is aan het groeien.⁶²

Het eerste amendement regelt dat bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in ieder geval rekening wordt gehouden met het belang van de bescherming van de gezondheid. Dit vindt de grondslag in art. 2.1 lid 4 Ow.⁶³ Het bestuursorgaan dient dit mee te nemen in de besluitvorming, maar kan gemotiveerd afwijken.⁶⁴ Dit betekent dat gezondheid invloed heeft op zowel de besluitvorming over omgevingsplannen als omgevingsvergunningen. Het omgevingsplan bevat immers voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn.⁶⁵ Daarnaast kan van een omgevingsplan worden afgeweken met een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.⁶⁶

⁵⁶ British Medical Journal. Medisch tijdschrift waarin geneeskundige onderwerpen worden gepubliceerd.

⁵⁷ J. Visser, 'Interview Machteld Huber: het vermogen om zelf te regie te voeren' (interview).

⁵⁸ Gelderse Gezondheidswijzer, Quicksan gezonde leefomgeving, november 2016, p.2.

⁵⁹ Waaronder veiligheidsregio's en omgevingsdiensten. Een veiligheidsregio is een gebied waarin wordt samengewerkt door verscheidende besturen en diensten bij de uitvoering van taken op het gebied van brandweerbijstand, rampen- en crisisbestrijding, geneeskundige hulpverlening en openbare orde veiligheid. Omgevingsdiensten voeren wettelijke milieutaken uit.

⁶⁰ In het verdere verloop van dit onderzoek zal worden gesproken van de overkoepelende term 'ketenpartners'.

⁶¹ 'Advies gezondheidsaspecten bij bestuurlijke beslissingen', www.regiogv.nl (zoek op *bestuur, organisatie, nieuws, advies gezondheidsaspecten bij bestuurlijke beslissingen*).

⁶² 'Gezondheid heeft definitieve plek gekregen in Omgevingswet', www.ggdghor.nl (zoek op *nieuws*).

⁶³ *Kamerstukken II 2014/15*, 33 962, nr. 150.

⁶⁴ Zie paragraaf 3.3.1.

⁶⁵ Art. 4.2 lid 1 Ow.

⁶⁶ Art. 5.1 lid 1 onder b Ow.



In aanvulling op het eerste amendement regelt het tweede amendement dat aanvragen voor omgevingsvergunningen kunnen worden geweigerd als zich een bijzondere omstandigheid voordoet en naar het oordeel van het bevoegd gezag sprake is van ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de volksgezondheid. Hierbij kan worden gedacht aan gezondheidsrisico's, zoals de Q-koorts en de vogelgriep. Dit vindt de grondslag in art. 5.32 Ow.⁶⁷ Tot slot is in het derde amendement geregeld dat (de voorschriften van) verleende omgevingsvergunningen kunnen worden gewijzigd of ingetrokken als dit naar het oordeel van het bevoegd gezag nodig is vanwege het treffen van preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid.⁶⁸

Niet elke gemeente heeft gezondheid expliciet opgenomen in het omgevingsbeleid. Enerzijds lijken gemeenten zich vaak niet bewust van het belang van de fysieke leefomgeving als voorwaarde voor gezondheid. Het idee bestaat dat voldoen aan milieunormen voldoende is. Echter, door enkel te kijken naar het voldoen aan de norm wordt er een schijnveiligheid gecreëerd. Andere factoren die van invloed zijn op de gezondheid worden dan niet meegewogen.⁶⁹ De oorzaak hiervan is tevens juridisch, omdat gemeenten in het ruimtelijk beleid alleen kunnen sturen op deze normen. Wordt in een gebied aanzienlijke overlast ondervonden, maar wordt er geen norm overschreden, dan is de gemeente machteloos. Door de expliciete plek van gezondheid in de Omgevingswet wordt er meer afwegingsruimte geboden voor gemeenten. Dit betekent ook dat gemeenten niet verplicht zijn om gezondheid een prominente plek te geven in hun ruimtelijk beleid. Backx verwacht niet dat hierdoor problemen zullen ontstaan. Volgens hem accepteren burgers het vandaag de dag niet dat de gemeente onvoldoende rekening houdt met de gezondheid.⁷⁰ Anderzijds ontbreekt het gemeenten vaak aan handvatten om het begrip 'gezondheid' te concretiseren in omgevingsbeleid. Met de komst van de Omgevingswet zijn deze handvatten nog meer gewenst.⁷¹ Extra informatie over het gezondheidsaspect wordt verkregen in hoofdstuk 5.

2.6.2 Advies van de Gezondheidsraad

De Gezondheidsraad is op grond van art. 22 Gezondheidswet een adviesorgaan met als taak de regering en het parlement voor te lichten ten aanzien van vraagstukken op het gebied van volksgezondheid en het gezondheids(zorg)onderzoek. Op 20 juli 2016 is door de Gezondheidsraad een advies uitgebracht omtrent de bruikbaarheid en beperkingen van een afwegingskader 'gezondheid in milieubeleid'. Een drietal relevante standpunten van de Gezondheidsraad zijn hieronder weergegeven:

- Door de Gezondheidsraad wordt een handreiking aanbevolen voor de toepassing van afwegingskaders. Door de komst van de Omgevingswet zullen decentrale overheden, meer dan nu, zelf gezondheidsaspecten moeten meewegen in hun omgevingsbeleid. De commissie vraagt zich af in hoeverre decentrale overheden op dit moment in staat zijn om een dergelijk afwegingsproces inhoudelijk en procedureel goed uit te voeren.⁷²
- Het milieubeleid is er volgens de Gezondheidsraad op gericht om de vastgestelde milieukwaliteitsnormen niet te overschrijden en daarmee nadelige gezondheidseffecten van milieufactoren terug te dringen. Echter, aangezien deze normen niet alleen zijn vastgesteld op basis van wetenschappelijke gegevens over effecten op de gezondheid, maar ook op basis van economische of andere maatschappelijke overwegingen, kunnen ook onder de norm nadelige gezondheidseffecten optreden. Daarnaast wordt bij de normstelling voor de

⁶⁷ *Kamerstukken II 2014/15*, 33 962, nr. 151.

⁶⁸ *Kamerstukken II 2014/15*, 33 962, nr. 152.

⁶⁹ 'Van normdenken naar integrale visiebenadering', www.ggdghor.nl (zoek op *standpunten, Omgevingswet*).

⁷⁰ M.G.J. Smit, 'Gezonde ruimte. Interview met Hugo Backx, directeur GGD GHOR Nederland', november 2016 (interview).

⁷¹ Gelderse Gezondheidswijzer, Quickscan gezonde leefomgeving, november 2016, p. 2.

⁷² Gezondheidsraad, *Advies inzake meewegen van gezondheid in omgevingsbeleid*, 20 juli 2016, p. 10.



omgevingskwaliteit onvoldoende rekening gehouden met opeenstapeling van risico's (cumulatie van blootstelling), waardoor slechts een minimale bijdrage wordt geleverd aan het terugdringen van de ziektelast.⁷³

- De ziektelast kan sterker worden teruggedrongen als er een prikkel blijft uitgaan van de normstelling. In het kader hiervan wordt geadviseerd om te gaan werken met gezondheidskundige advieswaarden, die niet zelden onder de wettelijke norm zullen liggen en die in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden opgenomen. Lokaal zou dan, na het doorlopen van een afwegingsproces met alle belanghebbenden, gemotiveerd kunnen worden afgeweken naar een hogere waarde tot maximaal de grenswaarde. De 'gezonde situatie' moet het uitgangspunt zijn.⁷⁴

2.8 Tussenconclusie

Met de komst van de Omgevingswet is het stelsel van het omgevingsrecht ingrijpend veranderd. De Omgevingswet bundelt tientallen wetten, AMvB's en ministeriële regelingen. Op deze manier wordt een inzichtelijker en gebruiksvriendelijker omgevingsrecht nagestreefd, waarbij meer ruimte is voor bestuurlijke afwegingen. Omgevingswaarden worden opgesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving, in een omgevingsverordening of een omgevingsplan en bepalen voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten en de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. Met de komst van de Omgevingswet heeft de bescherming van de gezondheid voor het eerst een expliciete plaats in de wet gekregen. Dit dient door gemeenten te worden meegenomen bij bestuurlijke beslissingen en het opstellen van lokaal beleid.

⁷³ Gezondheidsraad, *Advies inzake meewegen van gezondheid in omgevingsbeleid*, 20 juli 2016, p. 42.

⁷⁴ Gezondheidsraad, *Advies inzake meewegen van gezondheid in omgevingsbeleid*, 20 juli 2016, p. 11.



Hoofdstuk 3 Lokale omgevingswaarden

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de bevoegdheid van de gemeente om lokale omgevingswaarden vast te stellen. Hiermee kan invulling worden gegeven aan de inrichting van de lokale fysieke leefomgeving. De vraag is hoeveel ruimte gemeenten hierbij hebben. Om een antwoord op deze vraag te geven wordt eerst stilgestaan bij het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel speelt een belangrijke rol bij de verdeling van taken en bevoegdheden in de Omgevingswet.

3.1 Subsidiariteitsbeginsel

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarbij naast het Rijk ook de provincies en de gemeenten zelfstandige bevoegdheden hebben. De Omgevingswet bevat het overheidsinstrumentarium om de zorg voor de fysieke leefomgeving vorm te geven, waarbij op grond van art. 1.6 Ow alle overheden de plicht hebben om zorg te dragen voor de fysieke leefomgeving. Dit impliceert dat op alle drie de overheidsniveaus beleid kan worden gevoerd, waarin wordt aangegeven welke doelstellingen men nastreeft. Zonder een duidelijke regulering en begrenzing van deze bevoegdheidsuitoefening bestaat het risico van overvloedige en moeilijk toepasbare regelgeving en komt het streven naar decentralisatie⁷⁵ onder druk te staan.⁷⁶

Om duidelijk te maken wanneer de regulering van activiteiten kan plaatsvinden op welk overheidsniveau, zet de Omgevingswet zwaar in op het subsidiariteitsbeginsel. Dit houdt in dat beleidsbepaling en –uitvoering in handen is van het meest geschikte overheidsorgaan.⁷⁷ Op grond van art. 2.3 lid 1 Ow liggen de taken voor de zorg van de fysieke leefomgeving in de eerste plaats bij de gemeenten. Hiermee is het uitgangspunt ‘decentraal, tenzij’ verankerd.⁷⁸ Deze zelfstandigheid wordt onder meer begrensd door het staatsrechtelijk principe dat lagere regelgeving niet in strijd mag zijn met hogere regelgeving.

Het is niet in alle gevallen mogelijk om op voorhand te bepalen op welk overheidsniveau een thema kan worden gelegd. In veel gevallen kan het subsidiariteitsbeginsel daarom pas worden toegepast indien dat in de Omgevingswet of uitvoeringsregelgeving is bepaald. De begrenzing van de uitoefening van taken en bevoegdheden door de provincies en het Rijk is neergelegd in art. 2.3 lid 2 en 3 Ow. Een bestuursorgaan kan een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, uitoefenen als dat nodig⁷⁹ is:

- a. “met het oog op een **provinciaal/nationaal belang** en dat belang niet op een **doelmatige en doeltreffende** wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of
- b. voor een **doelmatige en doeltreffende** uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze **wet** of de uitvoering van een **internationaalrechtelijke verplichting**.”

3.1.1 Provinciaal en nationaal belang

Bij de toepassing van een wettelijke bevoegdheid waarbij de criteria van art. 2.3 Ow moeten worden toegepast, dient de provincie of het Rijk te motiveren of er sprake is van een nationaal of provinciaal belang. De inhoud van het nationaal belang is niet nader gespecificeerd. Dit is afhankelijk van de aard van de problematiek, het schaalniveau van de

⁷⁵ Overdragen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar lagere overheden. Daarbij wordt de bestuurslaag zoveel mogelijk beleidsvrijheid gelaten.

⁷⁶ D. Korsse, ‘Het subsidiariteitsvereiste in de Omgevingswet’, *De Gemeentestem (Gst)* juni 2016, afl. 7438, p. 1-6.

⁷⁷ Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt met het Europees subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel garandeert dat besluiten op een zo laag mogelijk niveau (zo dicht mogelijk bij de burger) worden genomen. De Europese Unie treedt alleen op wanneer dit doeltreffender is dan een maatregel op landelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau.

⁷⁸ Dit beginsel is tevens te vinden in art. 114/115 lid 1 Provinciewet en art. 116/117 lid 1 Gemeentewet.

⁷⁹ Het bestuursorgaan van de provincie of het Rijk moet naast de subsidiariteitsafweging ook proportioneel handelen. Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 399.



problematiek en de deskundigheid en ervaring die de noodzakelijke overheidsinterventie vereist.⁸⁰ Er is in ieder geval sprake van een nationaal belang als de wet een taak toebedeeld aan het Rijk, bijvoorbeeld bij rijkswegen en wateren, hoofdspoorwegen en militaire infrastructuur en voorzieningen. Niet alle nationale belangen zijn echter af te leiden uit de wetgeving. Dit kan tevens blijken uit beleidsdocumenten, bijvoorbeeld de nationale omgevingsvisie. Aangezien er nog geen nationale omgevingsvisie is vastgesteld, kunnen de nationale belangen volgens het Besluit kwaliteit leefomgeving worden afgeleid uit de nu geldende beleidsdocumenten. De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) is daarbij een belangrijke bron. Dit is echter geen uitputtende bron, omdat het is beperkt tot ruimtelijke ordening en infrastructuur.⁸¹ In het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn de nationale belangen, zoals die blijken uit geldend beleid, beknopt weergegeven:

Tabel 2.2 Overzicht van onderwerpen die van nationaal belang worden geacht in het huidige beleid

A: bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit

- a. verbetering van de milieukwaliteit (lucht, bodem, water) en bescherming tegen belasting door geluid, trillingen en geur en tegen externe veiligheidsrisico's¹³
- b. waterveiligheid, een duurzame zoetwatervoorziening, drinkwater¹⁴
- c. behoud en versterking van (inter)nationale unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteit¹⁵
- d. nationaal netwerk van natuur voor het overleven en ontwikkelen van flora- en faunasoorten, waaronder biodiversiteit¹⁶
- e. voorzieningen voor nationale veiligheid en landsverdediging
- f. behoeven van de staat en werking van luchthavens¹⁷
- g. constructieve veiligheid en brandveiligheid van bouwwerken¹⁸
- h. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van natuurlijke hulpbronnen¹⁹
- i. mitigatie van en adaptatie aan klimaatverandering²⁰

B1: doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies: de versterking van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland

- a. excellent en internationaal bereikbaar vestigingsklimaat in de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren
- b. hoofdnetwerk voor (duurzame) energievoorziening en de energietransitie²¹
- c. hoofdnetwerk voor vervoer van (gevaarlijke) stoffen via buisleidingen²²
- d. efficiënt gebruik van de ondergrond²³
- e. duurzame verstedelijking

B2: doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies: het verbeteren, in stand houden en ruimtelijk zekerstellen van maatschappelijke functies

- a. zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten
- b. ontwikkelen, in stand houden en efficiënt benutten van een robuust hoofdnetwerk van weg, spoor en vaarwegen
- c. ontwikkelen, in stand houden en efficiënt benutten van luchthavens van nationale betekenis²⁴

Wat betreft de definiëring van het provinciaal belang is na de inwerkingtreding van de Wro een zoektocht ontstaan onder gemeenten en provincies.⁸² Uit de jurisprudentie blijkt dat bepalend is of het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten.⁸³ De MvT spreekt over gemeentete overstijgende problematiek van bedrijfsterreinen, kantoren en woningbouwprogrammering, de natuurbescherming en het behoeden van de staat en werking van provinciale infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten.⁸⁴ De vraag of daadwerkelijk sprake is van een nationaal of provinciaal belang is echter een politiek-bestuurlijke beoordeling. Dit betekent dat dit naar tijd en plaats kan verschillen. Toetsing door de rechter is marginaal, hetgeen betekent dat de bestuursrechter slechts toetst of het bestuursorgaan het oordeel in redelijkheid heeft kunnen vellen.⁸⁵

⁸⁰ C.P. Hageman, *Sturing in de ruimtelijke ordening door Rijk en provincies. Een juridisch onderzoek naar sturingsinstrumenten van Rijk en provincies en hun verenigbaarheid met de gedecentraliseerde bevoegdheidsverdeling in het ruimtelijk bestuursrecht*, Bouwrecht monografieën 2016. p. 271.

⁸¹ Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving, nota van toelichting, juli 2016, p. 31.

⁸² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 78.

⁸³ ABRvS 16 februari 2011, nr. 201005138/1/R3.

⁸⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 400.

⁸⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 103.



3.1.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Door de provincies en het Rijk dient daarnaast te worden gemotiveerd waarom de gekozen bevoegdheidsuitoefening een doelmatigere en doeltreffendere behartiging van het bovengemeentelijke belang oplevert. Nadere invulling is niet gegeven, maar het feit dat een belang binnen meer dan één gemeente aan de orde is, betekent niet dat dit belang gemeenteverstijgend is of dat de afzonderlijke gemeenten dit niet doelmatig of doeltreffend kunnen behartigen.⁸⁶ Het Besluit kwaliteit leefomgeving geeft evenwel een voorbeeld, namelijk dat doelmatigheid en doeltreffendheid een rol kan spelen bij de programmaplicht. Het is van belang dat de programmaplicht rust op een bestuursorgaan dat in staat is de maatregelen te nemen die nodig zijn om te voldoen aan de omgevingswaarde of om een andere doelstelling te bereiken.⁸⁷

3.1.3 Op grond van de wet of internationaalrechtelijke verplichting

Sub b laat voor de provincies en het Rijk ruimte open. Het artikel mist de voorwaarde dat sprake moet zijn van een provinciaal of nationaal belang. Dit lid is opgenomen omdat internationaalrechtelijke verplichtingen, gelet op de aard en de omvang van de gewenste overheidsinterventie, bevoegdheidsaanwending op provinciaal of rijksniveau wenselijk kunnen maken. Daarnaast heeft de regering handelen door het Rijk en provincies mogelijk willen maken waar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gewenste overheidszorg om toedeling op een hoger bestuursniveau vragen.⁸⁸ Ook dit is afhankelijk van de aard en schaalniveau van de problematiek en de deskundigheid en ervaring.⁸⁹ De MvT licht ingrijpen door hogere overheden als volgt toe:

“Het meeste geschikte niveau is in beginsel de gemeente als het gaat om ontwikkelingen die passen bij de aard en schaal van de gemeente. Die voorkeur voor het decentrale niveau houdt onder meer verband met de notie dat decentrale overheden meer mogelijkheden hebben om bij de normstelling en uitvoering rekening te houden met gebiedseigen relevante feiten en omstandigheden. Daarmee hebben ze vaak ook meer mogelijkheden tot het maken van integrale afwegingen.”⁹⁰

Ten aanzien van de aard en schaal kan het gaan om gemeentegrensoverschrijdende projecten, die beter op provinciaal of nationaal niveau kunnen worden opgepakt. Hierbij gaat het onder meer om een deel van de infrastructuur, de grote wateren en de natuur. In de huidige wetgeving kunnen tevens het maatschappelijk belang (bijvoorbeeld nationale veiligheid) en de aanwezigheid van bestuurlijke complexiteit leiden tot bovengemeentelijk optreden.⁹¹ Bij gebiedseigen relevante feiten en omstandigheden kan worden gedacht aan kennis over de plaatselijke omgeving. Indien dergelijke kennis op provinciaal en nationaal niveau ontbreekt, dan is de gemeente het geschikte niveau.

3.1.4 Opinies

Er bestaat twijfel over de vraag of het subsidiariteitsbeginsel daadwerkelijk een heldere en strikte begrenzing van bovengemeentelijk optreden inhoudt. Zo stelt De Graaf dat bij gemeenten de vrees bestaat dat het beginsel een te zachte en ongeclausuleerde begrenzing omvat. Deze vrees vloeit voort uit de ervaring dat het niet voor de hand ligt dat de bestuursrechter provincies of het Rijk zal terugfluiten, indien ten onrechte is verkondigd dat sprake is van een provinciaal of nationaal belang. De voorgestelde regeling lijkt hiermee niet

⁸⁶ C.P. Hageman, *Sturing in de ruimtelijke ordening door Rijk en provincies. Een juridisch onderzoek naar sturingsinstrumenten van Rijk en provincies en hun verenigbaarheid met de gedecentraliseerde bevoegdheidsverdeling in het ruimtelijk bestuursrecht*, Bouwrecht monografieën 2016, p. 271.

⁸⁷ Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving, nota van toelichting, juli 2016, p. 32.

⁸⁸ C.P. Hageman, *Sturing in de ruimtelijke ordening door Rijk en provincies. Een juridisch onderzoek naar sturingsinstrumenten van Rijk en provincies en hun verenigbaarheid met de gedecentraliseerde bevoegdheidsverdeling in het ruimtelijk bestuursrecht*, Bouwrecht monografieën 2016, p. 273.

⁸⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 401.

⁹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 75.

⁹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 43.



direct een garantie dat de verdeling van taken en bevoegdheden altijd helder is of nooit zal leiden tot interbestuurlijke spanningen, aldus De Graaf.⁹²

Korsse stelt dat de vraag of de uitoefening van een taak of bevoegdheid op een doelmatige en doeltreffende wijze op een hoger overheidsniveau kan worden uitgeoefend, van politiek-bestuurlijke aard is en dus niet door de rechter kan worden beoordeeld.⁹³ Ten aanzien van een dergelijke beoordeling door de bestuursrechter is door zowel Korsse als Kortmann aangegeven dat het vereiste onvoldoende aanknopingspunten biedt. Enerzijds omdat de bestuursrechter niet snel geneigd zal zijn om algemeen verbindende voorschriften onverbindend te verklaren wegens strijd met het motiveringsbeginsel en anderzijds omdat de bestuursrechter niet de aangewezen persoon is om te bepalen hoe een beleidsdoelstelling het beste kan worden gerealiseerd. Kortmann vult dit aan met de voorspelling: 'Decentraal wat kan, en centraal als het de hogere overheid behaagt'.⁹⁴ Om dit op te lossen is het in ieder geval nodig dat objectieve beperkingen ten aanzien van de taken en bevoegdheden van de provincies en het Rijk worden gesteld, bijvoorbeeld het onverkort laten gelden van de aanwezigheid van een provinciaal of nationaal belang, aldus Korsse.⁹⁵

De MvT brengt het standpunt naar voren dat wel degelijk sprake is van een voldoende begrenzing van bovengemeentelijk optreden. De toelichting geeft aan: 'De expliciete wettelijke begrenzingen die aan de aanwending van die bevoegdheden zijn gesteld en die hiervoor zijn toegelicht zijn naar het oordeel van de regering zo helder, dat voor een vrijpostig en al te ruimhartig gebruik van deze bevoegdheden niet hoeft te worden gevreesd'.⁹⁶

Het uitgangspunt dat de gemeente het voortouw neemt bij de verdeling van taken en bevoegdheden wordt vanuit verschillende kanten in twijfel getrokken. Naar mijn mening is deze twijfel terecht. Ten aanzien van de aspecten 'provinciaal belang en nationaal belang' en 'doeltreffendheid en doelmatigheid' heb ik geen kritiek. Echter, in zowel de wettekst als de AMvB's is niet aangegeven op welke wijze moet worden gemotiveerd dat aan het subsidiariteitsbeginsel is voldaan. Daarnaast kan de bestuursrechter de bevoegdheidstoedeling niet inhoudelijk toetsen. Ik vraag me af of bovengemeentelijk optreden voldoende wordt afgeremd als deze twee punten ontbreken. Naar mijn idee dienen er in ieder geval eisen aan de motivering te worden gesteld, bijvoorbeeld waaruit het provinciaal respectievelijk nationaal belang blijkt.

Sub b maakt ingrijpen op provinciaal en nationaal niveau mogelijk op grond van de Omgevingswet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting. Ik ben van mening dat dergelijk ingrijpen noodzakelijk is, maar er ontbreekt een begrenzing. Deze grens dient naar mijn mening aanwezig te zijn, omdat de weg voor de provincies en het Rijk niet te vrij moet worden gelaten. Wat deze punten betreft dient het subsidiariteitsbeginsel te worden aangescherpt.

⁹² K.J. de Graaf, 'De omgevingswet: subsidiariteit verankerd en gemeentelijke autonomie gehandhaafd?', *Tijdschrift voor constitutioneel recht* januari 2015, p. 71.

⁹³ D. Korsse, *Ruimtelijke ordening op niveau. Een juridisch onderzoek naar provinciale en nationale instructieregels op grond van hoofdstuk 4 van de Wro*, Bouwrecht monografieën 2015, p. 95.

⁹⁴ T. Kortmann, 'Decentraal wat kan...en echt alleen centraal wat moet?', 24 juli 2015.

⁹⁵ D. Korsse, 'Het subsidiariteitsvereiste in de Omgevingswet', *De Gemeentestem (Gst)* juni 2016, afl. 7438, p. 9.

⁹⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 103.



3.2 Lokale omgevingswaarden

Om vast te stellen hoeveel ruimte de gemeente heeft om lokale omgevingswaarden vast te stellen, wordt onderstaand schema als uitgangspunt gebruikt.

Vaststellen omgevingswaarden	Doorwerking
Doelen van de wet (art. 2.9 lid 1 Ow)	Instructieregels (art. 2.22 tot en met 2.25 Ow)
Omgevingsplan (art. 2.11 lid 1 Ow)	Beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen (art. 5.18 e.v. Ow)
In aanvulling op/afwijking van omgevingswaarden van hogere overheid (art. 2.11 lid 2 Ow)	
Beïnvloedbaar en beheersbaar	
Rechtsbescherming	

3.2.1 Artikelen 2.9 tot en met 2.15 Omgevingswet

Het Rijk kan in het Besluit kwaliteit leefomgeving, de provincie bij omgevingsverordening en de gemeente bij omgevingsplan omgevingswaarden vaststellen met het oog op de doelen van de Omgevingswet.⁹⁷ Aan die bevoegdheid zijn enkele beperkingen verbonden. Voor het Rijk en de provincie geldt dat zij uitsluitend daartoe de bevoegdheid hebben met inachtneming van de grenzen van het subsidiariteitsbeginsel.⁹⁸ Voor de gemeente geldt dat er geen omgevingswaarden mogen worden vastgesteld *in aanvulling op* of *in afwijking van* omgevingswaarden in de omgevingsverordening of het Besluit kwaliteit leefomgeving, tenzij daarin anders is bepaald.⁹⁹ Dit is in lijn met het staatsrechtelijk principe dat niet mag worden gehandeld in strijd met hogere regelgeving. De hogere regeling kan bepalen dat op lager niveau een afwijkende omgevingswaarde mogelijk is, waarbij de omgevingswaarde naar boven of beneden kan worden begrensd. Aanvullende omgevingswaarden bieden de gemeente de mogelijkheid om voor hetzelfde aspect van de fysieke leefomgeving een andere omgevingswaarde vast te stellen. De MvT geeft het volgende voorbeeld:

*“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.”*¹⁰⁰

Dit voorbeeld impliceert dat, wanneer een omgevingswaarde voor één aspect van de fysieke leefomgeving is vastgesteld, lagere overheden met betrekking tot dat aspect geen omgevingswaarden mogen vaststellen,¹⁰¹ tenzij daarbij is bepaald dat afwijkende omgevingswaarden mogelijk zijn. Het Besluit kwaliteit leefomgeving geeft gemeenten één mogelijkheid om aanvullende of afwijkende omgevingswaarden vast te stellen, namelijk de mogelijkheid in artikel 2.2 Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl). Dit artikel komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

Is er ten aanzien van een onderwerp nog geen bovengemeentelijke omgevingswaarde vastgesteld of wordt de mogelijkheid geboden om aanvullende of afwijkende omgevingswaarden vast te stellen, dan staat het de gemeente vrij om dit in het omgevingsplan op te nemen. Het omgevingsplan vervangt het bestemmingsplan. Op grond van art. 2.6 Ow stelt de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één

⁹⁷ Art. 2.9 lid 1 Ow.

⁹⁸ Art. 2.12 lid 1 Ow en art. 2.14 Ow.

⁹⁹ Art. 2.11 lid 2 Ow.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 408.

¹⁰¹ F.A.G. Groothuijse, ‘Omgevingswaarden: waardevol?’, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* december 2016, nr. 4, p. 3.



omgevingsplan vast, waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. De gemeenteraad kan op grond van art. 2.8 Ow het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college.

3.2.2 Beïnvloedbaar en beheersbaar

Gemeentelijke omgevingswaarden zijn alleen zinvol voor zover de gevolgen beïnvloedbaar en beheersbaar zijn binnen gemeentelijk grondgebied. Dit betekent dat de gemeente die de omgevingswaarden moet behalen daar ook de mogelijkheden en instrumenten voor moet hebben.¹⁰² Is in een omgevingsplan bijvoorbeeld een omgevingswaarde voor geur opgenomen, maar liggen de bronnen van die geurhinder in een andere gemeente, dan is het vaststellen van deze omgevingswaarde niet doelmatig. De gemeente in kwestie heeft immers niet de bevoegdheid om deze geurbronnen in de naburige gemeente te beperken. Dat kan anders zijn indien deze gemeente zich bereid verklaart gezamenlijk de omgevingswaarde te bereiken, maar in beginsel is een dergelijke omgevingswaarde niet passend.¹⁰³

3.2.3 Rechtsbescherming

Hoofregel is dat belanghebbenden¹⁰⁴ tegen besluiten beroep kunnen instellen bij de bestuursrechter.¹⁰⁵ Onder een besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.¹⁰⁶ Beroep wordt in beginsel ingesteld bij de bevoegde rechtbank.¹⁰⁷ Vanwege het bijzondere en specifieke karakter van het omgevingsplan is in art. 16.30 Ow de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing verklaard. Tegen het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan (of wijzigingen daarvan) kan op grond van art. 8:105 lid 1 Awb beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in enige aanleg.¹⁰⁸ Daarbij geldt dat de procedure van deze afdeling wordt gevolgd, voordat beroep openstaat bij de bestuursrechter. Dit is in afwijking van de beroepsmogelijkheden van op nationaal of provinciaal niveau vastgestelde omgevingswaarden. Die vaststelling geschiedt in het Besluit kwaliteit leefomgeving en omgevingsverordeningen, hetgeen algemeen verbindende voorschriften zijn. Op grond van art. 8:3 lid 1 sub a Awb kan hiertegen geen beroep worden ingesteld.

3.3 Doorwerking

Een omgevingswaarde vormt een juridisch gespecificeerd beleidsdoel voor het overheidsniveau waarop de omgevingswaarde is vastgesteld. Soms is het wenselijk dat omgevingswaarden doorwerken naar decentraal niveau. In dat geval zal een instructieregel, een beoordelingsregel voor een omgevingsvergunning of een instructie aan die doorwerking vorm en inhoud moeten geven.¹⁰⁹ De instructiebevoegdheid blijft in dit onderzoek achterwege, omdat er geen instructies aan de gemeente kunnen worden gegeven ten aanzien van het vaststellen van lokale omgevingswaarden.¹¹⁰

3.3.1 Instructieregels

In de omgevingsverordening en het Besluit kwaliteit leefomgeving kunnen instructieregels worden vastgesteld die bindend zijn voor lagere bestuursorganen. Zij zijn het belangrijkste instrument voor het stellen van eisen aan de inhoud van ruimtelijke besluiten, op basis

¹⁰² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 98.

¹⁰³ F.A.G. Groothuijse, 'Omgevingswaarden: waardevol?', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* december 2016, nr. 4, p. 3.

¹⁰⁴ Art. 1:2 Awb.

¹⁰⁵ Art. 8:1 Awb.

¹⁰⁶ Art. 1:3 lid 1 Awb.

¹⁰⁷ Art. 8:6 lid 1 Awb.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 299.

¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 57.

¹¹⁰ Art. 2.33 Ow.



waarvan hogere bestuursorganen zich (op een later moment) kunnen mengen in de ruimtelijke besluitvorming van gemeenten.¹¹¹ Hiermee zijn instructieregels een waarborg dat lagere bestuursorganen de toelaatbaarheid van een activiteit in de fysieke leefomgeving beoordelen conform het beleid van de regelstellende overheid.¹¹² Instructieregels zijn herhaaldelijk toepasbaar en te kenmerken als een algemeen verbindend voorschrift. Ze richten zich niet tot burgers, maar tot de in die regel aangewezen bestuursorganen. Dit betekent dat de instructieregel op zichzelf geen grondslag biedt voor het stellen van regels voor burgers.¹¹³ Daarvoor dienen ze door de gemeente te worden vertaald naar regelgeving binnen de eigen overheidslaag, bijvoorbeeld in het omgevingsplan.

Bestuursorganen van de provincies en het Rijk hebben dus niet enkel de mogelijkheid om eigen activiteiten in de fysieke leefomgeving te normeren, maar ook om de normering door gemeentelijke bestuursorganen te sturen. Hierbij is het belangrijk dat instructieregels een groot bereik hebben, zodat wordt voorkomen dat de regel wordt omzeild door middel van een alternatieve basis voor bijvoorbeeld een ongewenste activiteit. Om deze reden zijn instructieregels van rechtswege van toepassing op:

- alle besluiten of onderdelen van besluiten op grond waarvan een lager bestuursorgaan die activiteit kan toestaan, verbieden of reguleren en waarbij beslissingsvrijheid bestaat;
- alle algemeen verbindende voorschriften, plannen en programma's;
- de handelingen van de lagere overheden voor zover zij die activiteit zelf uitvoert.¹¹⁴

Binnen dit bereik is het opstellen van instructieregels echter niet onbegrensd. De belangrijkste voorwaarde die in de Omgevingswet is gesteld aan het gebruik van instructieregels is het subsidiariteitsbeginsel.¹¹⁵ Toepassing van dit beginsel heeft tot gevolg dat de provincies en het Rijk terughoudend zijn in het gebruik van deze regelgevende bevoegdheid. Dit beginsel geldt tevens ten aanzien van instructieregels die op grond van de wet verplicht door het Rijk worden vastgesteld.¹¹⁶ Conform het integraal afwegingskader is telkens bekeken of het Rijk niet meer regelt dan nodig.¹¹⁷ Daarnaast mogen instructieregels geen nieuwe taken in het leven roepen. Dit zou strijd opleveren met art. 124 lid 2 Gw, dat bepaalt dat regeling en bestuur van de besturen van provincies en gemeenten uitsluitend kan worden gevorderd bij of krachtens de wet.¹¹⁸

Een derde begrenzing bestaat uit de limitatieve opsommingen in art. 2.23 en 2.25 Ow. Hierin is opgenomen waarop instructieregels betrekking kunnen hebben, waaronder een omgevingsplan, een projectbesluit en de regels die dienen ter uitvoering van een programma. Andere onderwerpen zijn overgelaten aan de autonomie van de decentrale overheden.¹¹⁹ Deze beperkingen zijn van belang, omdat het stellen van instructieregels een eenvoudige wijze is om invloed uit te oefenen op lagere bestuursorganen en een instructieregel voor de regelgevende overheid zelf geen verplichtingen in het leven roept.¹²⁰ Te makkelijk gebruik van deze bevoegdheid beperkt onnodig de afwegingsruimte van gemeenten.

¹¹¹ D. Korsse, *Ruimtelijke ordening op niveau. Een juridisch onderzoek naar provinciale en nationale instructieregels op grond van hoofdstuk 4 van de Wro*, Bouwrecht monografieën 2015, p. 93.

¹¹² D. Korsse, *Ruimtelijke ordening op niveau. Een juridisch onderzoek naar provinciale en nationale instructieregels op grond van hoofdstuk 4 van de Wro*, Bouwrecht monografieën 2015, p. 54.

¹¹³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 104.

¹¹⁴ D. Korsse, *Ruimtelijke ordening op niveau. Een juridisch onderzoek naar provinciale en nationale instructieregels op grond van hoofdstuk 4 van de Wro*, Bouwrecht monografieën 2015, p. 54.

¹¹⁵ Art. 2.22 lid 1 Ow en art. 2.24 lid 1 Ow.

¹¹⁶ Ik ga ervan uit dat dit ook geldt ten aanzien van verplicht op te stellen instructieregels door de provincie.

¹¹⁷ Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving, nota van toelichting, juli 2016, p. 29.

¹¹⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 425.

¹¹⁹ Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving, nota van toelichting, juli 2016, p. 28.

¹²⁰ D. Korsse, *Ruimtelijke ordening op niveau. Een juridisch onderzoek naar provinciale en nationale instructieregels op grond van hoofdstuk 4 van de Wro*, Bouwrecht monografieën 2015, p. 127.



De regels over het opstellen van instructieregels door de provincie zijn overeenkomstig die van het Rijk en worden daarom niet apart besproken. Art. 2.22 lid 1 Ow en art. 2.24 lid 1 Ow bieden de grondslag voor het door de provincie respectievelijk het Rijk opstellen van instructieregels. Ze worden opgesteld als dat nodig is voor het voldoen aan in de omgevingsverordening of het Besluit kwaliteit leefomgeving vastgestelde omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Met andere doelstellingen zijn de doelstellingen bedoeld die, ter uitvoering van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, door de provincie en het Rijk zijn geformuleerd en die geen omgevingswaarden zijn.¹²¹ Op grond van art. 2.23 lid 1 Ow en art. 2.25 lid 1 Ow hebben instructieregels onder meer betrekking op de inhoud, toelichting of motivering van een omgevingsplan. Lid 3 bevat een nadere clausulering:

“Regels over een omgevingsplan of waterschapsverordening kunnen alleen worden gesteld over:
a. de uitvoering van taken als bedoeld in paragraaf 2.4.1, waaronder regels over op te nemen of opgenomen omgevingswaarden en omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 5.3,
b. in een omgevingsplan opgenomen andere dan onder a bedoelde omgevingswaarden”

Sub a brengt tot uitdrukking dat instructieregels van de provincie of het Rijk worden gesteld ter uitvoering van de in paragraaf 2.4.1 Ow genoemde taken voor de fysieke leefomgeving. Voor de provincie houdt dit in dat instructieregels kunnen worden gesteld ter uitvoering van de toebedeelde taken aan de gemeenten en de provincies.¹²² Voor het Rijk is deze bevoegdheid beperkt tot de onderwerpen die op grond van het wetsvoorstel of andere wetten aan de gemeenten, waterschappen, provincies of het Rijk zijn opgedragen.¹²³ Daarbij is expliciet aangegeven dat instructieregels betrekking kunnen hebben op de in het omgevingsplan op te nemen of opgenomen omgevingswaarden. Dit betekent dat de provincie of het Rijk ingevolge een wettelijke taak de gemeente kan verplichten een omgevingswaarde in het omgevingsplan op te nemen of de gemeente kan verplichten een omgevingswaarde van de provincie of het Rijk in acht te nemen. Deze omgevingswaarden strekken ertoe invulling te geven aan de taken van de provincies en het Rijk.¹²⁴ De afwegingsruimte van het bevoegd gezag is afhankelijk van de hardheid van de instructieregel, waarbij sprake kan zijn van drie type formuleringen:

- Betrekken bij: aandacht schenken aan feiten of verwachtingen over feiten;
- Rekening houden met: stuurt inhoudelijk de belangenafweging; als het bestuursorgaan daar goede redenen voor heeft, is afwijken (mits gemotiveerd) toegestaan;
- In acht nemen: het bestuursorgaan moet zich bij de uitoefening van de bevoegdheid aan de achterliggende norm houden.¹²⁵

Sub b geeft aan dat instructieregels ook zonder dat daar een taak aan ten grondslag ligt betrekking kunnen hebben op omgevingswaarden die het gemeentebestuur opneemt, zonder daartoe verplicht te zijn op grond van sub a. Hierbij kan gedacht worden aan omgevingswaarden die de gemeente opstelt op grond van art. 2.11 Ow. De provincies en het Rijk kunnen beperkingen opleggen of inhoudelijk regels stellen voor het geval de gemeente een omgevingswaarde opneemt in het omgevingsplan. Er wordt niet voorgeschreven *dat*, maar *hoe* een omgevingswaarde in het omgevingsplan dient te worden opgenomen. Ook hierbij wordt het subsidiariteitsbeginsel in acht genomen.

Aangezien instructieregels zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften, zijn ze op grond van art. 8.3 lid 1 sub a Awb niet appellabel.

¹²¹ *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 424 en 428.*

¹²² Art. 2.16 Ow en art. 2.18 Ow.

¹²³ Art. 2.16 Ow tot en met art. 2.19 Ow.

Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 430.

¹²⁴ *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 427.*

¹²⁵ Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving, nota van toelichting, juli 2016, p. 33.



3.3.2 Beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen

Beoordelingsregels bevatten regels voor het bevoegd gezag voor de beoordeling van omgevingsvergunningen.¹²⁶ Ze kunnen worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, omgevingsverordeningen en omgevingsplannen. Omgevingswaarden kunnen in beoordelingsregels worden opgenomen en aldus doorwerken in de voorschriften van een omgevingsvergunning. In een beoordelingsregel kan bijvoorbeeld worden opgenomen dat het gemeentebestuur een omgevingswaarde op een bepaalde wijze bij de beslissing op de aanvraag van een omgevingsvergunning moet betrekken.¹²⁷ De drie type formuleringen van de vorige paragraaf zijn van toepassing.

Op 15 maart 2016 is door de Eerste Kamer een motie aangenomen, waarin de regering is verzocht de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen in de uitvoeringsregelgeving zoveel mogelijk ongewijzigd over te nemen en ervoor te zorgen dat eventuele herformulering niet tot verslechtering van het beschermingsniveau leidt. Dit beschermingsniveau is van belang, omdat deze regels van groot belang zijn voor de wijze waarop besluiten over vergunningplichtige activiteiten in de fysieke leefomgeving worden genomen.¹²⁸

3.4 Tussenconclusie

Het vaststellen van lokale omgevingswaarden in het omgevingsplan biedt de gemeente de mogelijkheid invulling te geven aan de inrichting van de lokale fysieke leefomgeving. De omgevingswaarden moeten beheersbaar en beïnvloedbaar zijn en in lijn met de doelen van de wet. Voor gemeenten geldt in beginsel geen verplichting tot het vaststellen van omgevingswaarden. Dit is anders wanneer de provincies of het Rijk door middel van instructie- en beoordelingsregels rechtstreeks eisen stellen aan besluiten van bestuursorganen. Middels het stellen van instructieregels kunnen provincies en het Rijk het volgende bewerkstelligen:

- de gemeente verplichten een omgevingswaarde op te nemen in het omgevingsplan;
- de gemeente verplichten een omgevingswaarde van de provincie of het Rijk te betrekken bij een besluit, daarmee rekening te houden of in acht te nemen bij een besluit;
- de gemeente opleggen hoe een eventuele omgevingswaarde dient te worden opgenomen in het omgevingsplan.

Daarnaast kunnen omgevingswaarden in beoordelingsregels worden opgenomen en aldus doorwerken in de voorschriften van een omgevingsvergunning.

¹²⁶ Art. 5.18 e.v. Ow.

¹²⁷ F.A.G. Groothuijse, 'Omgevingswaarden: waardevol?', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* december 2016, nr. 4, p. 3.

¹²⁸ Motie-Vos (GroenLinks) c.s. over het uit de huidige wet- en regelgeving overnemen van de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen, *Kamerstukken I* 2015/16, 33 962, nr. M.



Hoofdstuk 4 Luchtkwaliteit

In dit hoofdstuk wordt het vaststellen van lokale omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit besproken.

4.1 Luchtverontreiniging

Milieufactoren¹²⁹ hebben een wezenlijke invloed op de gezondheid. Maatregelen hebben ervoor gezorgd dat de gezondheidsschade, veroorzaakt door milieufactoren, de afgelopen decennia flink is teruggedrongen. Toch wordt nog drie tot vijf procent van de ziektelast in Nederland veroorzaakt door chronische blootstelling aan luchtverontreiniging. Er wordt weliswaar grotendeels aan de normen voldaan, maar een veilig niveau van blootstelling ligt lager dan die betreffende normen, aldus Milieudefensie.¹³⁰ Voldoen aan de wettelijke normen levert dus slechts een minimale bijdrage aan het terugdringen van de ziektelast en door middel van lokale maatregelen is nog veel gezondheidswinst te behalen.¹³¹ Het is aan de gemeenten om inzichtelijk te krijgen hoe het is gesteld met de lokale gezondheid en hoe dit zou kunnen worden bevorderd. Een hulpmiddel hierbij is de Gelderse Gezondheidswijzer, dat is opgesteld in samenwerking met de provincie Gelderland, GGD Gelderland-Midden, GGD Gelderland-Zuid en GGD Noord- en Oost Gelderland. Het is een hulpmiddel voor gemeenten om bij lokale initiatieven gezondheid, en dus ook luchtkwaliteit, centraal te stellen.

4.2 Wettelijk kader

De basis van de regelgeving wordt gevormd door de richtlijn luchtkwaliteit¹³² en biedt het juridisch instrumentarium voor het luchtkwaliteitsbeleid van de Europese Unie. In de richtlijn staan een viertal punten centraal:

- vaststelling van luchtkwaliteitsnormen voor de bescherming van de mens en milieu,
- beoordeling van de luchtkwaliteit op basis van gemeenschappelijke methoden en criteria,
- vergaren en aan de bevolking bekendmaken van informatie over de feitelijke luchtkwaliteit,
- verbetering van de luchtkwaliteit en de instandhouding hiervan.¹³³

De Europese normen zijn via de Wet milieubeheer (titel 5.2 Wm) geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving.

De Omgevingswet laat de normering ongewijzigd, omdat deze dwingend uit de richtlijn volgt. Op grond van art. 2.15 lid 1 sub a Ow zijn in het Besluit kwaliteit leefomgeving omgevingswaarden vastgesteld voor de kwaliteit van de buitenlucht. Daarin zijn omgevingswaarden opgenomen voor zwaveldioxide (SO₂), stikstofdioxide (NO₂), stikstofoxiden (NO_x), fijn stof (PM₁₀ en PM_{2,5}), lood, koolmonoxide (CO), benzeen, ozon en gevaarlijke stoffen in de lucht.¹³⁴ Deze omgevingswaarden vinden de grondslag in de daaropvolgende artikelen:

- art. 2.4 Bkl: zwaveldioxide,
- art. 2.5 Bkl: stikstofdioxide en stikstofoxiden,
- art. 2.6 Bkl: fijn stof,
- art. 2.7 Bkl: lood, koolmonoxide en benzeen,
- art. 2.8 Bkl: ozon,
- art. 2.9 Bkl: gevaarlijke stoffen in de lucht.

¹²⁹ Voorbeelden van milieufactoren zijn: fijn stof in de lucht, geluid en geur.

¹³⁰ Milieudefensie, *Luchtvervuiling en de gevolgen voor onze gezondheid*, informatieblad.

¹³¹ Gezondheidsraad, *Advies inzake meewegen van gezondheid in omgevingsbeleid*, 20 juli 2016, p. 42.

¹³² PbEU 2008, L 152/1.

¹³³ 'Luchtkwaliteit', www.infomil.nl (zoek op *onderwerpen, integrale regels, handboek EU-milieubeleid en Nederland, lucht en industriële emissies, luchtkwaliteit*).

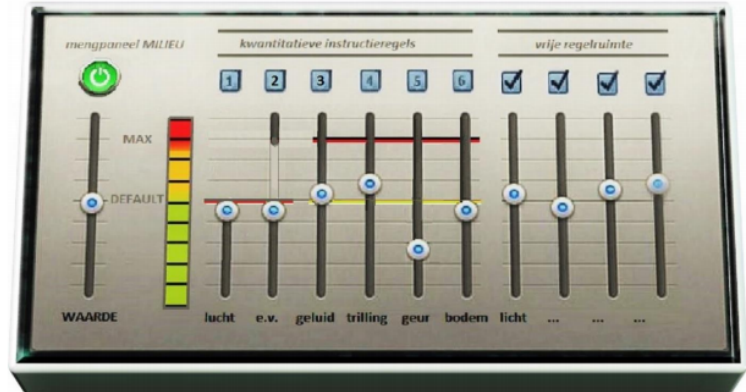
¹³⁴ Art. 2.2 lid 2 Bkl.



Per omgevingswaarde is aangegeven of het een resultaatsverplichting of een inspanningsverplichting betreft. Het verschil is dat bij een resultaatsverplichting de verplichting bestaat om die omgevingswaarde te bereiken, terwijl dat bij een inspanningsverplichting niet is gegarandeerd. Daarnaast worden op grond van art. 19.10 lid 1 sub a Ow bij ministeriële regeling alarmeringswaarden vastgesteld voor concentraties van verontreinigde stoffen in de buitenlucht.¹³⁵ Dit geldt ten aanzien van stikstofdioxide, zwaveldioxide en ozon. Alarmeringswaarden geven aan wanneer de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan zodanig is aangetast of dreigt te worden aangetast, dat de bevolking daarover moet worden geïnformeerd. Het doel hiervan is het beperken van gezondheidsrisico's.¹³⁶

4.3 Lokale afwijking

De Omgevingswet biedt meer ruimte voor lokale afwegingen door decentrale overheden. Dit blijkt onder meer uit het zogenoemde 'mengpaneel', dat is opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het besluit biedt gemeenten de mogelijkheid om andere immissienormen¹³⁷ vast te stellen, indien de lokale situatie daarvoor aanleiding geeft en als dat voor de



realisatie van één of meer maatschappelijke doelen nodig is. Dit kunnen zowel soepelere als strengere normen zijn.¹³⁸ Ten aanzien van luchtkwaliteit is het echter niet toegestaan om een lagere kwaliteit vast te stellen dan op nationaal niveau is vastgesteld. Dit is in strijd met Europese regelgeving. Een strengere norm is wel toegestaan. De gedachte hierachter is dat Europese richtlijnen uitgaan van een constante verbetering.¹³⁹

Op grond van art. 2.2 lid 3 Bkl kunnen gemeenten lokale omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit vaststellen in het omgevingsplan en daarmee invulling geven aan lokale beleidsambities. Vervolgens is het aan het bestuursorgaan om deze omgevingswaarden te vertalen in maatregelen, bijvoorbeeld in de vorm subsidieprogramma's of informatiecampagnes.¹⁴⁰ Lid 3 is als volgt in de wet weergegeven:

“Bij omgevingsplan of omgevingsverordening kunnen voor de kwaliteit van de buitenlucht aanvullende of afwijkende omgevingswaarden die strenger zijn dan de omgevingswaarden, bedoeld in het eerste lid, worden vastgesteld.”

Met een aanvullende omgevingswaarde wordt een waarde voor een stof bedoeld die nog niet door het Rijk is genormeerd, zoals roet. Bij een afwijkende omgevingswaarde gaat het om een andere (strengere) waarde, bijvoorbeeld een scherpere norm voor fijn stof. Daarbij kan worden gedacht aan de advieswaarde van de WHO, namelijk een maximaal jaargemiddelde van 20 microgram per kubieke meter. Dit is nog geen verplichte norm in Nederland.¹⁴¹

¹³⁵ In eerste instantie zou dit bij AMvB worden vastgesteld. In de Invoeringswet Omgevingswet is dit veranderd naar ministeriële regeling, zie *Invoeringswet Omgevingswet*, 5 januari 2017, p. 43.

¹³⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 251.

¹³⁷ Immissienormen bepalen de maximale toelaatbare aanwezigheid van de verontreinigingsfactor.

¹³⁸ Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving, nota van toelichting, juli 2016, p. 111.

¹³⁹ Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving, nota van toelichting, juli 2016, p. 39.

¹⁴⁰ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *nadere analyse informatiehuis lucht*, 2015, p. 10.

¹⁴¹ 'Advieswaarde WHO voor fijnstof is niet hetzelfde als de Europese norm', www.rivm.nl (zoek op documenten en publicaties, advieswaarde WHO voor fijnstof is niet hetzelfde als de Europese norm).



4.4 Rechtsgevolgen

Het vaststellen van omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit brengt twee rechtsgevolgen met zich mee. Allereerst geldt de verplichting tot monitoring van de omgevingswaarden. Art. 20.4 Ow draagt op om regels te stellen ter uitvoering van de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht en de richtlijn luchtkwaliteit. Monitoring vindt op grond van art. 10.4 lid 1 Bkl plaats door middel van metingen, berekeningen, modellen of objectieve ramingen. De Minister van Infrastructuur en Milieu is op grond van art. 10.4 lid 2 Bkl belast met de uitvoering hiervan, maar kan de feitelijke werkzaamheden in opdracht laten verrichten door bijvoorbeeld het RIVM.¹⁴² Het college en het college van Gedeputeerde Staten dienen voor aandachtsgebieden¹⁴³ gegevens over de concentratie van stikstofdioxide en fijn stof (PM₁₀) te verzamelen en te verstrekken.¹⁴⁴ Dit maakt het mogelijk tijdig dreigende overschrijdingen te signaleren, maar ook om de monitoringsresultaten te gebruiken voor de toetsing van werken en activiteiten aan de rijksomgevingswaarden voor fijn stof (PM₁₀ en PM_{2,5}).¹⁴⁵ Stelt de gemeente in aanvulling of in afwijking van het Rijk lokale omgevingswaarden op, dan is het aan de gemeente om de monitoring van de omgevingswaarden te regelen en te financieren.¹⁴⁶

Daarnaast geldt de verplichting een programma vast te stellen bij een overschrijding of dreigende overschrijding van de Europese richtlijn.¹⁴⁷ Op grond van art. 3.10 lid 1 Ow is het college belast met het opstellen van een dergelijk programma. Art. 3.10 lid 2 sub b Ow jo. art. 4.1 Bkl geeft twee uitzonderingen, waarbij een ander orgaan is belast met de vaststelling:

- het college van Gedeputeerde Staten stellen een programma vast indien aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan de omgevingswaarden voor zwaveldioxide en stikstofdioxide,
- de Minister van Infrastructuur en Milieu stelt een programma vast indien aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan de omgevingswaarden voor fijn stof (PM_{2,5}) en ozon.

Continueren van de NSL is niet nodig, omdat de verwachting is dat er in de periode vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet nauwelijks meer overschrijdingen zullen optreden van de rijksomgevingswaarden voor de luchtkwaliteit. Indien blijkt dat hier toch sprake van is, dan zal het gaan om lokale overschrijdingen waar lokale oplossingen voor nodig zijn.¹⁴⁸

4.5 Instructieregels

Omgevingswaarden binden in beginsel alleen de overheid die deze heeft vastgesteld. Bij omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit is dat het Rijk. Om ze toch door te laten werken naar planvorming en besluiten van gemeenten, zijn in het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels en beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen opgenomen. Het Besluit kwaliteit leefomgeving geeft aan hier terughoudend mee om te gaan. Voldoen aan omgevingswaarden door middel van monitoring en programma's is het uitgangspunt. Op grond van art. 2.24 lid 1 Ow kunnen hier bij AMvB regels over worden gesteld. Ten aanzien van het toelaten van specifiek aangewezen activiteiten of werken geeft het Besluit kwaliteit leefomgeving twee situaties, waarbij moet worden getoetst aan één of meer omgevingswaarden voor de buitenlucht:

- Art. 5.35 Bkl (luchtkwaliteit wegtunnels, auto(snel)wegen)
Bij de aanleg van een wegtunnelbuis met een lengte van ten minste 100 meter of een autoweg of autosnelweg, moet de bijdrage aan de concentratie van stikstofdioxide en fijn stof (PM₁₀) worden beoordeeld. Dit geldt ook als het gaat om gevolgen voor de luchtkwaliteit buiten aangewezen aandachtsgebieden. De beoordeling voor

¹⁴² Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving, nota van toelichting, artikelgewijs, juli 2016, p. 189.

¹⁴³ Bijlage 13 Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving.

¹⁴⁴ Art. 10.6 Bkl.

¹⁴⁵ Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving, nota van toelichting, artikelgewijs, juli 2016, p. 190.

¹⁴⁶ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *nadere analyse informatiehuis lucht*, 2015, p. 10.

¹⁴⁷ Art. 23 Richtlijn 2008/50/EG.

¹⁴⁸ Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving, nota van toelichting, juli 2016, p. 93.



stikstofdioxide is alleen verplicht voor het toelaatbare jaargemiddelde. Voor fijn stof moet zowel het jaargemiddelde als daggemiddelde worden beoordeeld. Dit is een versoepeling van de toetsing aan luchtkwaliteit, omdat onder de huidige regelgeving toetsing aan alle grenswaarden is verplicht.¹⁴⁹

- **Art. 5.36 Bkl (luchtkwaliteit in aandachtsgebieden)**
Dit artikel geldt wanneer het omgevingsplan activiteiten of werken toelaat die bijdrage aan de concentratie stikstofdioxide of fijn stof (PM₁₀) in één van de aangewezen aandachtsgebieden. Daarnaast geldt deze instructieregel ook voor locaties buiten die aandachtsgebieden, voor zover het toelaten in dat plan bijdraagt aan de concentratie stikstofdioxide of (PM₁₀) binnen een aandachtsgebied.¹⁵⁰

Art. 5.37 Bkl geeft twee situaties waarbij art. 5.35 Ow en art. 5.36 Ow niet van toepassing zijn, te weten indien de bijdrage van de stoffen betrekking heeft op een locatie waartoe het publiek geen toegang heeft en waar geen vaste bewoning is, of indien het de rijbaan van wegen en de middenberm van wegen betreft. Daarnaast geldt op grond van art. 5.38 Bkl dat bij de vaststelling van een omgevingsplan geen toets hoeft plaats te vinden, voor zover het toelaten van activiteiten of werken niet meer dan 3% bijdraagt aan de maximale concentratie stikstofdioxide en fijn stof (PM₁₀).¹⁵¹ Art. 5.39 Bkl geeft ten aanzien daarvan aan welke activiteiten en werken bij elkaar worden opgeteld (cumulatie). Tot slot geeft art. 5.41 Bkl aan welke activiteiten of werken per definitie niet bijdragen aan de concentratie van stikstofdioxide en fijn stof (PM₁₀).

4.6 Beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen

Op grond van art. 5.18 jo. 5.26 Ow kan het Rijk beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten vaststellen. Deze mogelijkheid is in art. 8.11 lid 1 Bkl geconcretiseerd ten aanzien van luchtkwaliteit en geeft specifieke beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten, die bijdragen aan de concentraties stoffen waarvoor omgevingswaarden zijn vastgesteld met een resultaatsverplichting.¹⁵² Ook hier gelden uitzonderingen. Op grond van art. 8.11 lid 3 Bkl hoeft geen toets plaats te vinden indien de activiteit niet in betekende mate bijdraagt aan de concentratie van de in lid 1 genoemde stoffen. Daarvan is op grond van lid 4 in ieder geval sprake indien de activiteit bijdraagt aan de concentratie van stikstofdioxide of fijn stof (PM₁₀), maar niet meer dan 3% van de omgevingswaarden. Ten aanzien van stikstofdioxide gaat het om de omgevingswaarde, genoemd in art. 2.5 lid 1 sub b Bkl en ten aanzien van fijn stof gaat het om de omgevingswaarden, genoemd in art. 2.6 lid 1 sub b Bkl. Dit betreft het jaargemiddelde.

4.7 Tussenconclusie

Luchtkwaliteit is grotendeels geregeld op rijksniveau, met als basis de richtlijn luchtkwaliteit. Gemeenten hebben echter wel de mogelijkheid om, in afwijking of aanvulling van door het Rijk vastgestelde omgevingswaarden, in het omgevingsplan omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit vast te stellen. Bij aanvullende omgevingswaarden mag enkel sprake zijn van een strengere norm. Kiest de gemeente ervoor lokale omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit vast te stellen, dan dient de betreffende gemeente de monitoring en programmaplicht te regelen en te financieren.

¹⁴⁹ Besluit kwaliteit leefomgeving, nota van toelichting, artikelgewijs, juli 2016, p. 78.

¹⁵⁰ Besluit kwaliteit leefomgeving, nota van toelichting, juli 2016, p. 74.

¹⁵¹ Genoemd in art. 2.5 lid 1 sub b Ow en art. 2.6 lid 1 sub b Ow.

¹⁵² Besluit kwaliteit leefomgeving, nota van toelichting, artikelgewijs, juli 2016, p. 144.



Hoofdstuk 5 Gezondheid in de praktijk

In dit hoofdstuk staat het praktijkonderzoek centraal. Hierin wordt dieper ingegaan op het gezondheidsaspect in combinatie met het vaststellen van lokale omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit.

5.1 Doel

In dit onderzoek wordt een beeld verkregen van het vaststellen van lokale omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit in relatie tot de bescherming van de gezondheid. De Omgevingswet geeft echter niet aan hoe het gezondheidsbelang moet worden geconcretiseerd in lokaal beleid. Door middel van interviews is getracht informatie over het gezondheidsaspect te krijgen. Ik heb het volgende willen onderzoeken:

- Draagt de definitieve plek van gezondheid in de Omgevingswet bij aan de verbetering van de gezondheid in de fysieke leefomgeving?
- Wat is de invloed hiervan op ruimtelijke beslissingen van de gemeente en welke rol speelt de GGD daarbij?
- Is het vaststellen van lokale omgevingswaarden een bruikbaar instrument om gezondheid in de fysieke leefomgeving te verbeteren?

5.2 Opzet

De interviews hebben in een laat stadium van dit onderzoek plaatsgevonden. Hier heb ik bewust voor gekozen, omdat het onderwerp van dit onderzoek nieuwe materie is. Ik vond het belangrijk om een bredere kennis te hebben van omgevingswaarden, alvorens hier met professionals over te spreken. De respondenten bestaan uit vier GGD'en, elk uit een ander regionaal gebied.¹⁵³ De GGD is één van de lokale gezondheidsdiensten die advies uitbrengt aan gemeenten. Ik heb ervoor gekozen om enkel GGD'en te interviewen, omdat dit naar mijn idee bijdraagt aan de kwaliteit van de informatie. Niet elke lokale gezondheidsdienst heeft immers dezelfde ervaringen, doelen en werkwijzen. In aanvulling op dit onderzoek moet daarom ook met andere gezondheidsdiensten worden gesproken, inclusief gemeenten.

De inhoud van de vragenlijst¹⁵⁴ bestaat uit twee onderwerpen, te weten gezondheid en omgevingswaarden (voor de luchtkwaliteit). Een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage 1. Bijlage 2 bevat een lijst met de respondenten. In de bijlagen 3 tot en met 6 zijn de uitwerkingen van de interviews opgenomen.

5.3 Resultaten

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen. Daarbij wil ik expliciet aangeven dat het om een beperkt aantal respondenten gaat en dat de uitkomst op basis hiervan is geformuleerd. De bevindingen zullen niet van toepassing zijn op alle gemeenten in Nederland. Deze resultaten geven een indicatie, hetgeen gemeenten kunnen toepassen op de eigen situatie.

Gezondheid

- Alle respondenten geven aan dat het gezondheidsbelang tot nu toe impliciet werd meegewogen in bestuurlijke beslissingen. Gemeenten kijken op dit moment teveel naar de wettelijke milieunormen, bijvoorbeeld bij het voldoen aan grenswaarden voor de luchtkwaliteit. Door te voldoen aan normen ontstaat de veronderstelling dat gezondheid voldoende wordt geborgd. Dit is misleidend. Een norm is namelijk in de meeste gevallen een compromis, waarbij naast gezondheidsbelangen, ook economische en maatschappelijke belangen spelen. Hierdoor is er geen prikkel geweest om apart naar het gezondheidsbelang te kijken.¹⁵⁵

¹⁵³ Bijlage 2 Respondenten.

¹⁵⁴ Bijlage 1 Interviewvragen.

¹⁵⁵ Dit komt overeen met het standpunt van de Gezondheidsraad, zie paragraaf 2.6.2.



- Door de komst van de Omgevingswet wordt gezondheid meegewogen in bestuurlijke beslissingen. Daardoor wordt er niet enkel aan normen getoetst, maar wordt bij elke beslissing overwogen of er ook andere aspecten van invloed op de gezondheid kunnen zijn. Deze belangenafweging wordt in de toekomst in beeld gebracht.
- De beschrijving van gezondheid is op dit moment redelijk abstract. Gemeenten moeten rekening houden met gezondheid, maar de manier waarop moet nog worden uitgewerkt. Veel gemeenten zijn niet in staat zelfstandig gezondheid te wegen. De mate van expertise en de inzichten van het belang van gezondheid in planvorming verschillen per gemeente. Sommige gemeenten hebben een actieve ambtenaar volksgezondheid die betrokken is bij het opstellen van omgevingsplannen en –visies. Bij andere gemeenten zit het gezondheidsbelang verder op de achtergrond.

Adviestraject

- Op dit moment komt de GGD in veel gevallen te laat aan tafel bij gemeenten. Alle respondenten geven aan al in het voortraject van de beleidsvorming in beeld te willen komen, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van het omgevingsplan. Achteraf kan namelijk moeilijk invloed worden uitgeoefend. Het gaat hierbij met name om grote ontwikkelplannen, zoals het bouwen van een woonwijk.
- De verwachting is dat de GGD steeds relevanter wordt op het gebied van gezondheid. Door de expliciete weging van het gezondheidsbelang zullen gemeenten behoefte hebben aan toenadering door de lokale GGD. Dit is mede afhankelijk van de ambtenaar die is betrokken bij het project.

Samenwerking

- Veel gemeenten zijn zich onvoldoende bewust van de beschikbare partners. Dit geldt zowel binnen de gemeente (afdelingen), als daarbuiten (ketenpartners). Op dit moment is men zich vaak niet bewust van bepaalde ingangen.
- In het verlengde daarvan is de ideale samenwerkingsvorm een situatie waarbij de gemeente in kaart heeft bij welke onderwerpen de verschillende ketenpartners kunnen worden ingeschakeld. Deze manier van samenwerken bestaat vaak nog onvoldoende tussen de GGD en de gemeente.
- Door alle respondenten is ‘integraliteit’ als sleutelwoord genoemd. Met het oog op het integrale karakter van de Omgevingswet dient de samenwerking niet alleen te geschieden in samenwerking met de GGD, maar ook met onder andere het waterschap, de veiligheidsregio en de omgevingsdienst.

Omgevingswaarden

- De vaststelling van omgevingswaarden en het nemen van maatregelen versterkt elkaar. Het draagt bij aan de invulling van de lokale vrijheid.
- Bij de vaststelling van omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit is het belangrijk dat er provinciale, of zelfs nationale, betrokkenheid is. Luchtkwaliteit houdt immers niet op bij de grenzen van de gemeenten. Dit neemt niet weg dat er op lokaal niveau ambities kunnen worden uitgesproken, bijvoorbeeld ten aanzien van de hoeveelheid veehouderijen in een buitengebied, de doorstroming van verkeer en het al dan niet toestaan van brommers.
- De GGD hoopt dat gemeenten ten aanzien van de norm voor fijn stof aansluiten bij de advieswaarde van de WHO, namelijk 20 microgram per kubieke meter.
- Respondenten geven aan dat cumulatie een belangrijke component is. Zij sluiten zich aan bij het standpunt van het IPO, zoals gegeven tijdens de deskundigenbijeenkomst van de Eerste Kamer. In de praktijk blijkt dat er in sommige gebieden veel aanvragen zijn die niet meer dan 3% bijdragen aan de wettelijke concentraties stoffen. Echter, door cumulatie kan alsnog normopvulling plaatsvinden. Dit kan je voorkomen door provincies en gemeenten in een eerder stadium maatregelen te laten nemen.



5.3 Tussenconclusie

Normdenken, te late advisering door de kernpartners, bewustwording van de beschikbare partners (integraliteit) en de advieswaarde van de WHO zijn punten die door alle respondenten naar voren zijn gebracht. De expliciete weging van het gezondheidsbelang in ruimtelijke beslissingen geeft geen garantie dat het gezondheidsbelang bovenaan de prioriteitenlijst staat, maar gemeenten worden zich wel bewust van de invloed van ruimtelijke aspecten op de gezondheid. Een voorbeeld daarvan is het bouwen van een kinderopvang naast een drukke weg. Er is weliswaar aan de norm voldaan, maar wellicht kan door middel van andere maatregelen een gezondere situatie worden gecreëerd. Daarmee versterken omgevingswaarden en maatregelen elkaar. Gemeenten kijken verder dan de wettelijke milieunormen en de verwachting is dat dit gaat bijdragen aan de verbetering van de fysieke leefomgeving. Het is afwachten hoe dit in de praktijk gaat uitpakken.



Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de centrale vraag. Deze vraag luidt als volgt: 'In hoeverre bestaat in de Omgevingswet beleidsvrijheid voor gemeenten bij het vaststellen van lokale omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit, in relatie tot het gezondheidsaspect, opdat de opdrachtgever over deze kennis beschikt bij de advisering van gemeenten en het vullen van het kennisportaal?'. Het antwoord hierop is verkregen door middel van een literatuur- en praktijkonderzoek.

6.1 Conclusies

Om een zo inzichtelijk mogelijk antwoord op de centrale vraag te geven, wordt het antwoord in twee delen behandeld. Allereerst wordt ingegaan op de bevoegdheid van gemeenten om lokale omgevingswaarden vast te stellen. Vervolgens wordt dit vertaald naar lokale omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit. Daarbij wordt tevens het gezondheidsaspect behandeld.

Beleidsvrijheid ten aanzien van lokale omgevingswaarden

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft het college de bevoegdheid om lokale omgevingswaarden vast te stellen. Deze bevoegdheid kan worden beperkt door een regeling op provinciaal of nationaal niveau. Gemeenten mogen namelijk geen omgevingswaarden vaststellen **in afwijking of aanvulling** van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening of in het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn vastgesteld, tenzij daarin anders is bepaald. Voorziet de provincie of het Rijk hier niet in of is de mogelijkheid geboden afwijkende of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen, dan biedt de Omgevingswet gemeenten de mogelijkheid om, **met het oog op de doelstellingen** van de Omgevingswet, omgevingswaarden in het **omgevingsplan** op te nemen. Voorwaarde hiervoor is dat die omgevingswaarde **beïnvloedbaar en beheersbaar** is voor de inzet van instrumenten op gemeentelijk grondgebied. Wordt bijvoorbeeld een lokale omgevingswaarde voor geur vastgesteld, dan moet de bron van de geurhinder in de betreffende gemeente liggen. Daarnaast wordt aangegeven of het een **resultaatsverplichting of inspanningsverplichting** betreft, op welke **locatie(s)** de omgevingswaarde van toepassing is en binnen welk **tijdsbestek** aan de verplichting moet zijn voldaan. De Omgevingswet biedt dus enkele handvatten voor gemeenten, maar bevat geen nadere eisen voor de invulling van deze bevoegdheid. Dit is in lijn met het derde verbeterdoel van de Omgevingswet, namelijk de vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte.

Voor gemeenten geldt in beginsel geen verplichting tot het vaststellen van omgevingswaarden. Dit is anders wanneer de provincies of het Rijk **instructieregels** stellen. Instructieregels zijn het belangrijkste instrument om eisen aan de inhoud van ruimtelijke beslissingen te stellen, op basis waarvan hogere bestuursorganen zich (op een later moment) kunnen mengen in de ruimtelijke besluitvorming van gemeenten. Middels het stellen van instructieregels kunnen provincies en het Rijk het volgende bewerkstelligen:

- de gemeente verplichten een omgevingswaarde op te nemen in het omgevingsplan;
- de gemeente verplichten een omgevingswaarde van de provincie of het Rijk te betrekken bij een besluit, daarmee rekening te houden of in acht te nemen bij een besluit;
- de gemeente opleggen hoe een eventuele omgevingswaarde wordt opgenomen in het omgevingsplan.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat in het Besluit kwaliteit leefomgeving, in de omgevingsverordening of in het omgevingsplan een **beoordelingsregel voor een omgevingsvergunning** wordt opgenomen. Dit bevat regels voor het bevoegd gezag voor de beoordeling van omgevingsvergunningen. In een beoordelingsregel kan bijvoorbeeld worden opgenomen dat het gemeentebestuur een omgevingswaarde op een bepaalde wijze moet betrekken bij de beslissing op de aanvraag van een omgevingsvergunning. De mate van



afwegingsruimte is afhankelijk van de hardheid van de formulering: betrekken bij, rekening houden met of in acht nemen.

De beleidsvrijheid van de gemeente wordt tevens beïnvloed door het **subsidiariteitsbeginsel**, hetgeen inhoudt dat de beleidsbepaling en –uitvoering in handen is van het meest geschikte overheidsorgaan. Ten eerste is dit beginsel van toepassing bij het vaststellen van omgevingswaarden op nationaal en provinciaal niveau. Daarnaast wordt het subsidiariteitsbeginsel toegepast bij het stellen van instructieregels. Zoals aangegeven beperken bovengemeentelijke omgevingswaarden, instructieregels en beoordelingsregels de beleidsvrijheid van gemeenten, maar er kan worden geconcludeerd dat met het subsidiariteitsbeginsel wordt beoogt bovengemeentelijk optreden af te remmen.

Dat het subsidiariteitsbeginsel bovengemeentelijk optreden daadwerkelijk afremt, wordt in twijfel getrokken. De Graaf spreekt de vrees uit dat het subsidiariteitsbeginsel te zacht en ongeclausuleerd is. Korsse is van mening dat het beginsel onvoldoende aanknopingspunten biedt voor een rechterlijke beoordeling. Ik sluit mij hierbij aan. De Omgevingswet stelt namelijk geen eisen aan de motivering van het subsidiariteitsbeginsel. Daarnaast toetst de bestuursrechter slechts marginaal. Er mist dus zowel een inhoudelijk waarborg als een controle achteraf. Hierdoor vrees ik dat bovengemeentelijk optreden onvoldoende wordt afgeremd. Dit betekent dat de voorwaarden waaronder het subsidiariteitsbeginsel kan worden toegepast moeten worden aangescherpt, bijvoorbeeld door eisen te stellen aan de motivering.

Met de komst van de Omgevingswet is de positie van het **gezondheidsbelang** ingrijpend veranderd. Op dit moment denken gemeenten vooral in normen, bijvoorbeeld bij het voldoen aan grenswaarden voor de luchtkwaliteit. Aangezien normen in de meeste gevallen een compromis zijn van verschillende belangen, is een norm niet altijd de ‘gezonde’ waarde. Door de expliciete plek van gezondheid in de Omgevingswet kijken gemeenten verder dan de neus lang is. De expliciete weging van het gezondheidsbelang in ruimtelijke beslissingen geeft geen garantie dat het gezondheidsbelang bovenaan de prioriteitenlijst staat, maar gemeenten worden zich wel bewust van de invloed van ruimtelijke aspecten op de gezondheid. Omgevingswaarden en maatregelen versterken elkaar hiermee en de verwachting is dat dit gaat bijdragen aan de verbetering van gezondheid in de fysieke leefomgeving.

Lokale omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit

Luchtkwaliteit is voornamelijk geregeld op rijksniveau en vloeit voort uit Europese regelgeving, te weten de richtlijn luchtkwaliteit. De Minister van Infrastructuur en Milieu is (in beginsel) belast met de monitoring en bij (dreigende) overschrijding hiervan is (in beginsel) het college belast met het opstellen van een programma.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving biedt het Rijk gemeenten de mogelijkheid **aanvullende of afwijkende** omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit vast te stellen en daarmee invulling te geven aan lokale ambities. Deze mogelijkheid geldt ten aanzien van de in art. 2.2 lid 1 Bkl genoemde stoffen. Het is echter niet toegestaan om een lagere kwaliteit van de luchtkwaliteit vast te stellen dan op nationaal niveau is vastgelegd. Stelt de gemeente aanvullende of afwijkende omgevingswaarden op, dan is het aan de gemeente om de monitoring hiervan te regelen en te financieren.

Het Rijk heeft twee **instructieregels** gesteld, waarbij het toelaten van werken of activiteiten moet worden getoetst aan één of meer omgevingswaarden voor de lucht. In art. 5.35 Bkl is een instructieregel gesteld ten aanzien van de aanleg van een wegtunnelbuis met een lengte van ten minste 100 meter of de aanleg van een autoweg of autosnelweg. In dat geval moet worden getoetst aan de concentratie van stikstofdioxide en fijn stof (PM₁₀). Daarnaast geeft art. 5.36 Bkl een instructieregel ten aanzien van aangewezen aandachtsgebieden. Ook in dat



geval dient te worden getoetst aan de concentratie van stikstofdioxide en fijn stof (PM₁₀). Tot slot worden op grond van art. 8.11 Bkl specifieke **beoordelingsregels** voor milieubelastende activiteiten gegeven, die bijdragen aan de concentraties stoffen waarvoor omgevingswaarden zijn vastgesteld met een resultaatsverplichting. Middels deze twee instrumenten werken bovengemeentelijke omgevingswaarden door in het gemeentelijk handelen.

Ondanks dat luchtkwaliteit voornamelijk op rijksniveau is geregeld, hebben gemeenten dus de mogelijkheid om lokaal ambities uit te spreken. Echter, niet in alle gevallen is het aan te raden lokaal beleid op te stellen. Luchtkwaliteit houdt immers niet op bij de grenzen van de gemeenten, waardoor in veel gevallen provinciale, of zelf nationale, betrokkenheid nodig is om daadwerkelijk resultaten te boeken. Dit neemt niet weg dat er op lokaal niveau ambities kunnen worden uitgesproken, bijvoorbeeld ten aanzien van de hoeveelheid veehouderijen in een buitengebied, de doorstroming van verkeer en het al dan niet toestaan van brommers.

6.2 Aanbevelingen

Aan de hand van de conclusies in de vorige paragraaf zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

Aanbeveling 1

De expliciete weging van het gezondheidsbelang bij bestuurlijke beslissingen vereist een andere manier van werken. Gemeenten kijken niet enkel naar normen, maar worden zich tevens bewust van de verschillende omgevingsfactoren die de gezondheid beïnvloeden. Onder andere de volgende zaken zullen inzichtelijk moeten worden gemaakt:

- Wat is de huidige situatie ten aanzien van gezondheid?
- Welke omgevingsfactoren beïnvloeden de gezondheid?
- Wat willen we bereiken ten aanzien van gezondheid in de fysieke leefomgeving?
- Op welke manier gaan we dit bereiken?

Gemeenten wordt aangeraden zich te laten adviseren door de GGD, maar ook door andere ketenpartners, zoals de veiligheidsregio's en omgevingsdiensten. Op deze manier wordt de kennis en kundigheid van deze partijen gebundeld, waardoor gezondheid op een zo goed mogelijke manier kan worden meegewogen in ruimtelijke beslissingen.

Aanbeveling 2

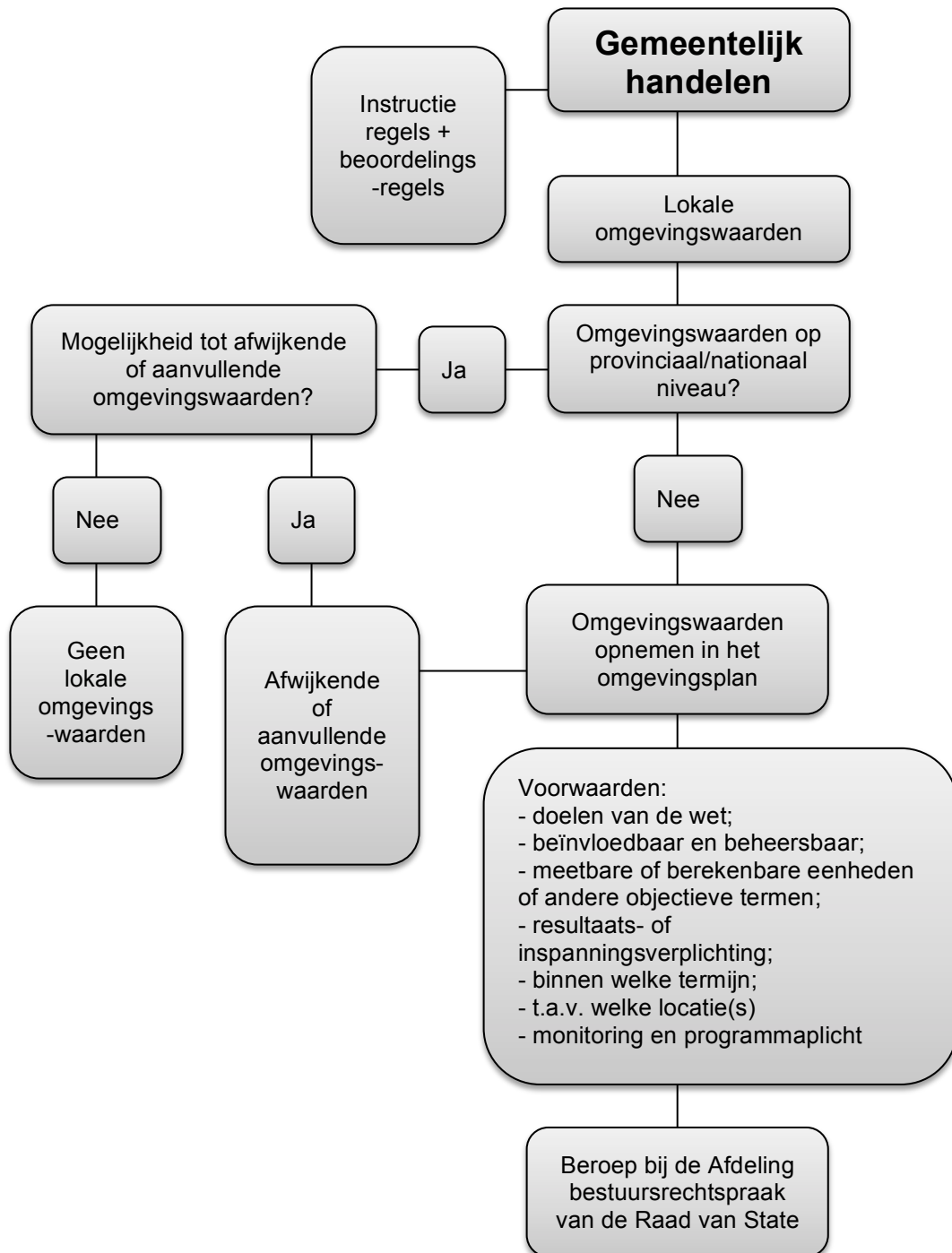
Alle respondenten geven aan vaak in een te laat stadium bij gemeenten aan tafel te komen. Gemeenten wordt geadviseerd om de ketenpartners in het voortraject van beleidsvorming in beeld te laten komen. Achteraf kan namelijk moeilijk invloed worden uitgeoefend. Daarbij gaat het voornamelijk om grote ontwikkelplannen, zoals het bouwen van een woonwijk.

Aanbeveling 3

Aanbevolen wordt een overzicht te creëren van de beschikbare partners, zowel binnen de gemeente (afdelingen) als daarbuiten (ketenpartners). De ervaring van de respondenten is dat gemeenten zich vaak niet bewust zijn van de bestaande ingangen. Op deze manier creëer je een integrale situatie, waarbij gemeenten weten in welke situaties de verschillende ketenpartners kunnen worden ingeschakeld.

Aanbeveling 4

Met betrekking tot het vullen van het kennisportaal van Schulinck is het wenselijk om een overzicht op te nemen, waarin de mogelijkheid tot het vaststellen van lokale omgevingswaarden wordt weergegeven. Hieronder is een voorbeeld van gegeven. Gemeenten kunnen dit vervolgens invullen ten aanzien van andere aspecten, zoals geur en geluid. Lucht is in hoofdstuk 4 uitgewerkt.



6.3 Vervolgonderzoek

Dit onderzoek is verricht aan de hand van de beschikbare informatie, zoals aanwezig in februari 2017. Naar verwachting treedt de Omgevingswet in 2019 in werking. Dat betekent dat de mogelijkheid bestaat dat er nog aanpassingen worden doorgevoerd. Hier dient rekening mee te worden gehouden. Daarnaast is het wenselijk om in aanvulling op dit onderzoek te spreken met andere gezondheidsdiensten, zoals veiligheidsregio's en omgevingsdiensten, maar ook met gemeenten.



Literatuurlijst

Handboeken

Hageman

C.P. Hageman, *Sturing in de ruimtelijke ordening door Rijk en provincies. Een juridisch onderzoek naar sturingsinstrumenten van Rijk en provincies en hun verenigbaarheid met de gedecentraliseerde bevoegdheidsverdeling in het ruimtelijk bestuursrecht*, Bouwrecht monografieën 2016.

Korsse

D. Korsse, *Ruimtelijke ordening op niveau. Een juridisch onderzoek naar provinciale en nationale instructieregels op grond van hoofdstuk 4 van de Wro*, Bouwrecht monografieën 2015.

Van Schaaijk

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Vaktijdschriften

K.J. de Graaf, 'De omgevingswet: subsidiariteit verankerd en gemeentelijke autonomie gehandhaafd?', *Tijdschrift voor constitutioneel recht* januari 2015.

F.A.G. Groothuijse, 'Omgevingswaarden: waardevol?', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* december 2016, nr. 4.

D. Korsse, 'Het subsidiariteitsvereiste in de Omgevingswet', *De Gemeentestem (Gst)* juni 2016, afl. 7438.

Artikelen

W.J. Bosma, 'Omgevingswaarden en instructieregels, een combinatie van flexibiliteit en interbestuurlijke spanningen', 12 september 2014.

D. Korsse, 'Notitie Wetsvoorstel Omgevingswet t.b.v. Deskundigenbijeenkomst Eerste Kamer', 12 oktober 2015.

M.G.J. Smit, 'Gezonde ruimte. Interview met Hugo Backx, directeur GGD GHOR Nederland', november 2016 (interview).

T. Kortmann, 'Decentraal wat kan...en echt alleen centraal wat moet?', 24 juli 2015.

J. Visser, 'Interview Machteld Huber: het vermogen om zelf te regie te voeren' (interview).

Rapporten

Gezondheidsraad, *Advies inzake meewegen van gezondheid in omgevingsbeleid*, 20 juli 2016.

Milieudefensie, *Luchtvervuiling en de gevolgen voor onze gezondheid*, informatieblad.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Nadere analyse informatiehuis lucht*, 2015.

Elektronische bronnen

www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

'Fysieke leefomgeving', www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op de *Omgevingswet*, *Omgevingswet in vogelvucht*, *fysieke leefomgeving*).



'Kerninstrumenten', www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op *de Omgevingswet, Omgevingswet in vogelvlucht, instrumenten, kerninstrumenten*).

'Ondersteunende instrumenten', www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op *de Omgevingswet, Omgevingswet in vogelvlucht, instrumenten, ondersteunende instrumenten*).

www.ggdghor.nl

'Van normdenken naar integrale visiebenadering', www.ggdghor.nl (zoek op *standpunten, Omgevingswet*).

'Gezondheid heeft definitieve plek gekregen in Omgevingswet', www.ggdghor.nl (zoek op *nieuws*).

www.infomil.nl

'Luchtkwaliteit', www.infomil.nl (zoek op *onderwerpen, integrale regels, handboek EU-milieubeleid en Nederland, lucht en industriële emissies, luchtkwaliteit*).

www.regiogv.nl

'Advies gezondheidsaspecten bij bestuurlijke beslissingen', www.regiogv.nl (zoek op *bestuur, organisatie, nieuws, advies gezondheidsaspecten bij bestuurlijke beslissingen*).

www.rijksoverheid.nl

'Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger', www.rijksoverheid.nl (zoek op *alle onderwerpen, Omgevingswet, inhoud*).

www.rivm.nl

'Advieswaarde WHO voor fijnstof is niet hetzelfde als de Europese norm', www.rivm.nl (zoek op *documenten en publicaties, advieswaarde WHO voor fijnstof is niet hetzelfde als de Europese norm*).

Parlementaire stukken

Kamerstukken I 2015/16, 33 962, nr. M.

Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

Kamerstukken II 2015/16, 33 962, nr. 24.

Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 103.

Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 150.

Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 151.

Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 152.

Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving, juli 2016.

Stb. 2016, 156.

Europese stukken

Richtlijn 2008/50/EU (*PbEU* 2008, L 152/1)

Richtlijn 2000/60/EG (*PbEG* 2000, L 327/1)

Jurisprudentie

ABRvS 16 februari 2011, nr. 201005138/1/R3.

Overig

Eerste kamer der Staten-Generaal, *Deskundigenbijeenkomst ontwerpbesluiten Omgevingswet*, 6 maart 2017.

Gelderse Gezondheidswijzer, Quicksan gezonde leefomgeving, november 2016.

