KokxDeVoogd

Praktijkervaringen met de Omgevingswet

Evaluatie Algemene Rijksregels Omgevingswet 2025

31 oktober 2025

Colofon

Opdrachtgever
Evaluatiecommissie Omgevingswet

Auteurs
Victor Eiff – KokxDeVoogd
Sjouke Elsman – KokxDeVoogd
Lukas Baars – KokxDeVoogd
Rens de Man – KokxDeVoogd

Datum
31 oktober 2025

Inhoudsopgave

Samenvatting 6

Algemeen 10

1. Inleiding 11

1.1 Aanleiding 11
1.2 Het kerninstrument ‘algemene rijksregels’ 11
1.3 Verbeterdoelen van de Omgevingswet 14
1.4 Maatschappelijke doelen van de Omgevingswet 14
1.5 Doel van het onderzoek ‘algemene rijksregels’ 14
1.6 Scope onderzoek 15
1.7 Leeswijzer 16

2. Onderzoeksmethodiek 17

2.1 Inleiding 17
2.2 Onderzoeksvragen 17
2.3 Onderzoeksmethoden 18
2.4 Weergave van bevindingen 20

Desk study 22

3. Wijzigingen algemene rijksregels onder de Omgevingswet 23

3.1 Inleiding 23
3.2 Typologie algemene rijksregels onder de Omgevingswet 23
3.3 Typen wijzigingen van algemene rijksregels (oud naar nieuw) 28
3.4 Keuzes van wetgever bij omzetting algemene rijksregels 29
3.5 Conclusie 34

4. Feitelijke wijzigingen algemene rijksregels 36

4.1 Inleiding 36
4.2 Vergunningplichten naar algemene rijksregels 37
4.2.1 Vergunningplichten (oud) naar algemene rijksregels Bal (mba’s) 37
4.2.2 Vergunningplichten (oud) naar algemene rijksregels Bbl 39
4.2.3 Conclusie onderzoeksvraag 1 42

4.3 Algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten 44
4.3.1 Algemene rijksregels (oud) naar specifieke zorgplichten Bal 44
4.3.2 Algemene regels (oud) naar specifieke zorgplichten Bbl 45
4.3.3 Conclusie onderzoeksvraag 2 46

Praktijkervaringen 47

5. Verbeterdoelen van de Omgevingswet 48

5.1 Inleiding 48
5.2 Verbeterdoel 1: Vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak 48
5.3 Verbeterdoel 2: Meer samenhangende benadering van de leefomgeving 52
5.4 Verbeterdoel 3: Vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden 56
5.5 Verbeterdoel 4: Snellere en betere besluitvorming 59
5.6 Conclusie verbeterdoelen 64

6. Maatschappelijke doelen 66

6.1 Inleiding 66
6.2 Balans beschermen en benutten 66
6.3 Conclusie 70

7. Rechtsbescherming en rechtszekerheid 72

7.1 Inleiding 72
7.2 Rechtsbescherming 72
7.3 Rechtszekerheid 75

8. Uitvoering 80

8.1 Inleiding 80
8.2 Uitvoering van regelstellende bevoegdheid door bestuursorganen 80
8.3 Uitvoeringspraktijk voor behandelen van initiatieven 82
8.4 Uitvoeringspraktijk voor toezicht en handhaving 87

Overkoepelende analyse en conclusies 92

9. Beleidstheorie 93

9.1 Inleiding 93
9.2 Beleidstheorie algemene regels van de Evaluatiecommissie 93
9.3 Contextfactoren 93
9.4 Neveneffecten 94

10. Spiegeling aan VRO-monitor Werking Omgevingswet 96

10.1 Inleiding 96
10.2 Aantal meldingen of informatieverstrekkingen 96
10.3 Aantal verzoeken om toestemming of meldingen voor het treffen van een gelijkwaardige maatregel ten aanzien van algemene rijksregels 96

11. Overkoepelende conclusies 97

11.1 Feitelijke wijzigingen algemene rijksregels Bal en Bbl relatief beperkt in aantal 97
11.2 Impact van feitelijke wijzigingen verschilt 98
11.3 Praktijk merkt sterk invloed van nieuwe ordening en begrippen Omgevingswet 99
11.4 Zicht op onbedoelde gevolgen van wijziging inrichting naar activiteit ontbreekt 100

11.5 Verbeterdoelen in de ogen van de uitvoeringspraktijk nauwelijks in zicht 101
11.6 Bijdrage van algemene rijksregels aan maatschappelijke doelen Omgevingswet 102
11.7 Uitvoerbaarheid algemene rijksregels 103

Bijlage 1: Onderzoeksagenda Evaluatiecommissie 105

Bijlage 2: Onderzoeksverantwoording 106

2.1 Scope 106
2.2 Methode: kwalitatief onderzoek 107
2.3 Expertsessies 108
2.4 Focusgroep bijeenkomsten 110
2.5 Beschrijving van cases 112
2.6 Concretisering onderzoeksvragen 116

Bijlage 3: Deskstudy vergunningplichten naar algemene rijksregels Bal 124

Bijlage 4: Deskstudy vergunningplichten naar algemene rijksregels Bbl 126

Bijlage 5: Deskstudy algemene rijksregels naar specifieke zorgplicht 127

Samenvatting

Inleiding

Voorliggend onderzoek is gericht op de praktijkervaringen met de Omgevingswet, specifiek op de ervaringen met de algemene rijksregels, zoals opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Beide AMvB's zijn gelijktijdig met de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking getreden.

In het onderzoek staat de vraag centraal welke impact de wijzigingen van de algemene rijksregels hebben op de uitvoeringspraktijk, vergeleken met de algemene rijksregels zoals die onder het oude wettelijke stelsel, dus vóór 1 januari 2024, bestonden. De focus ligt daarbij op de nieuwe elementen van de algemene rijksregels voor activiteiten die van belang zijn voor de verbeterdoelen van de wet en de effecten van de wet in de praktijk. Het gaat hierbij in hoofdzaak om de volgende drie aspecten:

1. Structurering, uniformering en integratie van rijksregels voor activiteiten.
2. Verschuiving van specifieke algemene rijksregels naar zorgplichten.
3. Verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels voor activiteiten.

De algemene rijksregels van dit onderzoek zijn 'rechtstreeks werkend', dat wil zeggen dat deze landelijk gelden voor iedereen die activiteiten verricht die in het Bal en Bbl zijn genoemd zonder dat daarvoor een apart besluit of vergunning nodig is. Dit betreft onder meer regels voor het verrichten van bijvoorbeeld milieubelastende activiteiten, lozingsactiviteiten, Natura-2000-activiteiten en voor het (ver)bouwen of slopen van bouwwerken. De regels bevatten diverse mogelijkheden tot 'sturing' van de activiteiten, zoals verboden, specifieke eisen die aan de uitvoering van activiteiten worden gesteld, vergunning-, meldings- en informatieplichten voor activiteiten en zorgplichten.

De praktijkervaringen naar de algemene rijksregels van Bal en Bbl zijn vanuit drie perspectieven onderzocht:

- De wetgevingsjuristen: degenen die de wetgeving hebben opgesteld, daar betrokken bij zijn geweest of verantwoordelijk zijn voor de kennisoverdracht en interpretatie van de regelgeving.
- De gebruikers: burgers, bedrijven en brancheorganisaties die betrokken zijn bij activiteiten die in Bal en Bbl worden genoemd, maar ook derden-belanghebbenden bij deze activiteiten, zoals natuur- en milieuorganisaties en burgerbewegingen.
- De uitvoerders: de bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties (omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, etc.) die verantwoordelijk zijn voor het stellen van regels op decentraal niveau en voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Onderzoek is niet goed mogelijk naar praktijkervaringen van allen die direct of indirect zijn betrokken bij activiteiten die in Bal en Bbl worden genoemd of naar alle hierin genoemde activiteiten. Daarom is in dit onderzoek gekozen voor praktijkervaringen in drie economische sectoren met relatief impactvolle milieubelastende activiteiten: 1) bouw, 2) complexe bedrijven en 3) agrarisch.

Feitelijke wijzigingen zijn beperkt in aantal

De feitelijke wijzigingen van algemene regels naar specifieke zorgplichten in het Bal en Bbl zijn beperkt van omvang in de context van het geheel aan algemene rijksregels. Er zijn wel meer specifieke zorgplichten geïntroduceerd, maar die vervangen slechts een klein aantal algemene rijksregels.

De verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels is eveneens beperkt. Vervallen vergunningplichten, die niet terugkomen in het Bal, richten zich vooral op specifieke situaties waarin de algemene regels volgens de wetgever volstaan en de ruimtelijke inpassing beter decentraal geregeld kan worden. Een deel van deze vergunningplichten komt daarom terug in de bruidsschat. Voor het Bbl zijn de voornaamste verandering gelegen in de 'knip' die de beoordeling van de ruimtelijke vergunning en de technische vergunning gescheiden regelt. Het Bbl regelt naast de regels waar de bouwer rechtstreeks aan moet voldoen, de bouwtechnische vergunningplicht van rijkswege, waar de ruimtelijke vergunningplichten zijn gedecentraliseerd. Daarnaast is een belangrijke verandering gelegen in het stelsel van kwaliteitsborging, waardoor voor bouwwerken in gevolgklasse 1 geen vergunningplicht, maar een meldplicht geldt.

Impact van de feitelijke wijzigingen verschilt

De praktijk herkent de verschuivingen tussen vergunningplichten, algemene rijksregels en zorgplichten in Bal en Bbl beperkt. Veranderingen die vooral door de praktijk opgemerkt worden zijn de nieuwe specifieke zorgplichten en het vervallen van de vergunningplicht voor bouwwerken in gevolgklasse 1. Hieraan wordt wel veel impact toegekend.

De impact bij de specifieke zorgplicht is gelegen in het feit dat deze als een open norm is geformuleerd, waarvan de interpretatie in de praktijk tot discussie en onduidelijkheid leidt bij gebruikers en uitvoerders. Bovendien is er in de praktijk bij gebruikers en uitvoerders onduidelijkheid over de rechtswerking van de specifieke zorgplicht, onder meer ten opzichte van de vergunning.

Praktijk merkt sterk invloed van nieuwe ordening en begrippen van de Omgevingswet

In tegenstelling tot de verschuivingen tussen vergunningplichten, algemene rijksregels en zorgplichten in Bal en Bbl, worden de bredere stelselwijzigingen in sterke mate door de uitvoeringspraktijk herkend. Deze stelselwijzigingen werken door in Bal en Bbl. Dit betreft onder andere de vervanging van het begrip 'inrichting' voor het begrip '(milieubelastende) activiteit', het werken met een aanwijssystematiek waarbij kernactiviteiten functioneel ondersteunende activiteiten toegewezen krijgen (in het Bal), het loslaten van de onlosmakelijke samenhang tussen activiteiten en bij bouwactiviteiten de 'knip' tussen een ruimtelijk en een bouwtechnisch deel van de vergunning (die doorwerkt in het Bbl).

Hierdoor leven er bij de uitvoeringspraktijk, zowel bij gebruikers als bij uitvoerders, een aantal zorgen. Deze hebben onder meer betrekking op de samenhang en overzicht bij vergunningaanvragen en meldingen, onduidelijkheden over toepasselijke regels, versnippering van verplichtingen en druk op de capaciteit bij handhaving. Sommige uitvoerders schrijven deze zorgen voor een belangrijk deel toe aan een gewenningsperiode na introductie van de Omgevingswet.

Onbedoelde gevolgen van de verschuiving van het begrip 'inrichting' naar 'activiteit'

De omzetting van inrichting naar activiteit brengt enkele onbedoelde gevolgen met zich mee voor de uitvoeringspraktijk, waarvan de impact nog moeilijk kan worden vastgesteld. Dit betreft onder andere de vraag hoeveel activiteiten er als gevolg van deze wijziging vergunningplichtig of vergunningvrij zijn geworden. Waar activiteiten voorheen automatisch onderdeel uitmaakten van de inrichting, worden deze nu apart aangewezen als kernactiviteit of functioneel ondersteunende activiteit. Hoewel de wetgever de kernactiviteit leidend laat zijn voor het al dan niet vergunningplichtig zijn van een functioneel ondersteunende activiteit, is niet duidelijk of dit ook leidt tot een toe- of afname van vergunningplichtige activiteiten in de praktijk.

Bijdrage aan verbeterdoelen bescheiden

Voor de meeste wetgevingsjuristen betekent de bundeling en ordening van regels in het Bal en Bbl een duidelijke verbetering ten opzichte van het oude stelsel. De meeste gebruikers en sommige uitvoerders ervaren echter minder inzicht, voorspelbaarheid en gebruiksgemak. Bij het Bal komt dat vooral door de introductie van het begrip milieubelastende activiteit, dat het vroegere begrip inrichting vervangt. Hierdoor heeft de gebruiker meer moeite om te vinden welke regels gelden voor welke activiteit.

Wetgevingsjuristen, gebruikers en uitvoerders zijn overwegend van mening dat het nog te vroeg en onvoldoende duidelijk is of de bundeling van regels in Bal en Bbl leidt tot een meer samenhangende benadering van de leefomgeving. Gebruikers ervaren vooral een stapeling van waarden die lastiger af te wegen zijn voor overheden en uitvoerders. De meeste wetgevingsjuristen en uitvoerders zijn van mening dat het verbeterdoel van een meer samenhangende benadering van de leefomgeving vooral gediend is met de decentrale invulling van regels via provincies en gemeenten, met instrumenten als ETFAL[1] in het omgevingsplan, de beoordeling van BOPA's en het adviesrecht van de raad.

Het is nog te vroeg om de effecten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden van Bal en Bbl goed te beoordelen. Dit komt vooral doordat veel gemeenten hun tijdelijke omgevingsplan nog niet hebben aangepast. Tussen sectoren bestaan wel verschillen: complexe bedrijven (zoals IPPC-bedrijven) ervaren nauwelijks invloed, terwijl in de bouw- en agrarische sector zorgen leven dat decentraal maatwerk leidt tot ongelijke concurrentie.

Vrijwel geen van de bij dit onderzoek betrokken respondenten zien in Bal en Bbl duidelijke aanknopingspunten voor snellere of betere besluitvorming. Alleen in de bouwsector worden voordelen genoemd, zoals kortere wachttijd voor de gebruiker als gevolg van de meldplicht bij gereedmelding (2 weken). Bij complexe bedrijven verandert er weinig door de ongewijzigde vergunningplicht, terwijl agrarische bedrijven juist hinder ervaren van het begrip milieubelastende activiteiten en de versnippering van verplichtingen.

[1] Het principe van een Evenwichtige Toedeling van Functies Aan Locaties.

Over het verbeterdoel van betere besluitvorming zijn de meeste gebruikers en sommige uitvoerders uit de drie economische sectoren het eens dat integrale afweging nog niet betekent dat sectorale normen kunnen worden losgelaten. Hierop is wel hun verwachting gebaseerd. Verder verschillen de meningen tussen de drie economische sectoren. In de bouwsector zorgt de Wkb voor zorgen bij de meeste uitvoerders over kwaliteitsborging bij bouwwerken. Gebruikers in de sector complexe bedrijven pleiten voor concretisering van de specifieke zorgplichten in maatwerkvoorschriften, wat overigens juist tot meer procedures kan leiden. In de agrarische sector verwachten de gebruikers geen verbetering in besluitvorming, mede door versnippering van vergunning-, meld- en informatieplichten en de decentralisatie van regels voor geur en geluid naar gemeenten.

Uitvoerbaarheid

De uitvoeringspraktijk ervaart over het algemeen dat de vereenvoudiging van regels in het Bal en het Bbl en de verschuiving van type regels nog uitdagingen biedt voor de uitvoering. Uitvoerders moeten wennen aan nieuwe begrippen en ordening, terwijl de verwachte verlichting van werklast door afname van vergunningplichten en toename van zorgplichten in de praktijk beperkt blijft. De effecten verschillen per sector, waarbij de effecten minder zichtbaar zijn ten aanzien van complexe bedrijven.

Tot slot

Alles overziend zijn het niet zozeer de wijzigingen van algemene rijksregels die door de uitvoeringspraktijk herkend worden en naar hun mening veel impact hebben. Sommigen zijn van mening dat de beperkte wijzigingen goed te verklaren zijn vanuit een bestendig overheidsbeleid en voortzetting van éénzelfde niveau van bescherming van de leefomgeving.

Veeleer zijn het de bredere stelselwijzigingen die impact hebben op de uitvoeringspraktijk en doorwerken in het gebruik van de algemene rijksregels van Bal en Bbl. De vraag of het hier gaat om voornamelijk gewenningsverschijnselen of dat de uitvoeringspraktijk blijvend wordt geraakt, zal op een later toetsingsmoment beantwoord kunnen worden.

Algemeen

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Omgevingswet, die in werking is getreden op 1 januari 2024, kent een evaluatieplicht. Deze is omschreven in artikel 23.9 van de Omgevingswet en luidt:

> *"Onze Minister zendt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet en vervolgens na vijf jaar aan beide kamers der Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk."*

De Evaluatiecommissie Omgevingswet (vanaf hier: evaluatiecommissie) is belast met *"de evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de Omgevingswet in de praktijk"*.[2] Zij onderzoekt en evalueert hoe de Omgevingswet in de praktijk uitpakt en of de wet zijn doelen bereikt. De evaluatiecommissie zal de volle breedte van de Omgevingswet evalueren door de werking van de belangrijkste instrumenten uit de wet te onderzoeken[3].

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten, te weten:

1. Omgevingsvisie;
2. Programma;
3. Decentrale regels: omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening;
4. Algemene rijksregels;
5. Omgevingsvergunning;
6. Projectbesluit.

De evaluatiecommissie doet over een periode van vijf jaar onderzoek naar twee van deze instrumenten per jaar. Deelonderzoeken en hun verhoudingen zijn beschreven in het Plan van Aanpak Evaluatie (zie bijlage 1). Voorliggend onderzoek is specifiek gericht op het instrument 'algemene rijksregels' en is – samen met het onderzoek naar het gebruik en de effecten van de omgevingsvergunning – een van de twee deelonderzoeken uit het tweede evaluatiejaar. Dit onderzoek richt zich daarmee op één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet, te weten 'algemene rijksregels', en niet op het geheel aan instrumenten.

1.2 Het kerninstrument 'algemene rijksregels'

Algemene rijksregels zijn landelijke regels die rechtstreeks gelden voor burgers, bedrijven en overheden, zonder dat daarvoor een apart besluit of vergunning nodig is. De algemene rijksregels onder de

[2] Staatscourant 2022, 33206.
[3] Hoe de evaluatiecommissie de wet gaat evalueren staat in haar Plan van Aanpak Evaluatie. Dit plan is op 4 december 2023 door demissionair minister De Jonge van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd.

Omgevingswet zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en voor bouwen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).[4]

Subsidiariteit als uitgangspunt

Onder de Omgevingswet geldt het subsidiariteitsbeginsel: in beginsel ligt de verantwoordelijkheid voor het stellen van regels bij de decentrale overheden ("decentraal, tenzij"). Het subsidiariteitsbeginsel, zoals vastgelegd in de Omgevingswet (artikel 2.3, lid 1)[5], Provinciewet (artikel 115, tweede lid) en de Gemeentewet (artikel 117, tweede lid), gaat ervan uit dat taken zoveel mogelijk op het meest passende bestuursniveau worden belegd. Deze voorkeur voor decentrale besluitvorming hangt samen met het feit dat lokale overheden beter in staat zijn om bij normstelling en uitvoering rekening te houden met gebiedseigen kenmerken en omstandigheden. Daardoor beschikken zij vaak ook over meer mogelijkheden om integrale afwegingen te maken.

Het Rijk stelt daarom enkel algemene rijksregels die noodzakelijk zijn om de fysieke leefomgeving doeltreffend en op een uniforme manier te beschermen. In de Memorie van toelichting bij de Omgevingswet[6] noemt de wetgever hiervoor de volgende redenen:

1. een maatschappelijk vraagstuk van nationaal belang (zoals gezondheid, veiligheid van burgers, waterveiligheid, verkeersveiligheid, constructieve veiligheid, brandveiligheid, waterkwaliteit) vereist het treffen van landelijk uniforme maatregelen;
2. uit het oogpunt van efficiency, eenheid in regelgeving en transparantie is het gewenst een vraagstuk landelijk te regelen;
3. een EU-richtlijn noopt tot het stellen van algemene regels op nationaal niveau;
4. internationale verdragen vergen algemene regels;
5. het betreft mogelijke nadelige gevolgen van activiteiten die aantoonbaar de grenzen van het territorium van de gemeente, waterschap of provincie (kunnen) overschrijden, waardoor bij uitblijven van rijksregelgeving en het uitsluitend reguleren van de activiteiten op lokaal niveau het risico van afwenteling op een naastgelegen gemeente, waterschap of provincie reëel is.

De wetgever maakt voorafgaand aan het stellen van algemene rijksregels een afweging hoezeer ruimte voor decentrale afwegingen op zijn plaats is:

> *"Bij de keuze om voor bepaalde onderwerpen gebruik te maken van de mogelijkheid om rijksregels te stellen, vindt een afweging plaats tussen de bovenstaande redenen en de voordelen van de decentrale afwegingsruimte die blijft bestaan bij het uitblijven van rijksregels. Die afweging kan er ook toe leiden dat het Rijk afziet van het stellen van algemene rijksregels en dat het ervoor kiest*

[4] De algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) onder de Omgevingswet zijn het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Omgevingsbesluit (Ob).

[5] Omgevingswet, Artikel 2.3, lid 1 luidt: *De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld.*

[6] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 136

decentrale overheden op te dragen om regels voor activiteiten te stellen, zonder dat het Rijk zelf de inhoud uitputtend regelt."[7]

Wanneer eenmaal algemene rijksregels zijn gesteld bestaat er alleen ruimte voor aanvullende (of afwijkende) decentrale regelgeving wanneer dat bij de algemene rijksregels expliciet is aangegeven. De categorieën activiteiten waarvoor het Rijk algemene regels stelt of kan stellen, zijn limitatief opgenomen in afdeling 4.1 van de Omgevingswet. Daarmee biedt de Omgevingswet decentrale overheden op wetsniveau duidelijkheid over de vraag voor welke activiteiten het Rijk regels vaststelt. Voor activiteiten die niet in deze categorieën zijn genoemd, hebben decentrale overheden de vrijheid om zelf regels te stellen.[8]

Algemene rijksregel voorkeur boven vergunningplicht

Wanneer het rijk zelf regels stelt wordt de voorkeur gegeven aan algemene rijksregels boven de vergunningplicht van rijkswege. In de Nota van toelichting bij het Bal wordt dit als volgt verwoord:

"Op grond van de doelen en uitgangspunten van de stelselherziening geeft de regering de voorkeur aan algemene regels boven een vergunningplicht. Dit draagt bij aan de gewenste vereenvoudiging van het omgevingsrecht en degene die de activiteit verricht hoeft zich in veel gevallen alleen aan deze algemene regels te houden."[9]

In de Memorie van toelichting bij de Omgevingswet geeft de wetgever nader uitleg bij deze keuze:

"[Er zijn] activiteiten waarvoor het Rijk zelf regels stelt, ofwel door algemene rijksregels te stellen, ofwel door een vergunningplicht in het leven te roepen. Omwille van het beperken van de administratieve en bestuurlijke lasten en het streven naar eenheid in regelgeving voor diegenen die activiteiten uitvoeren is er de afgelopen decennia voor gekozen om voor veel soorten van activiteiten algemene rijksregels in te zetten. Dat heeft geleid tot meerdere algemene maatregelen van bestuur die algemene regels bevatten en waarbinnen een aantal onderwerpen uitputtend is geregeld."[10]

Wanneer een activiteit is geregeld door middel van algemene rijksregels zijn deze soms aangevuld met een *meldingsplicht*, zodat de overheid op de hoogte blijft van de uitvoering van de activiteit.

Instrumenten ter borging van flexibiliteit van algemene rijksregels

Een mogelijk nadeel van algemene regels is dat bij de vaststelling ervan geen rekening kan worden gehouden met specifieke omstandigheden. Algemene rijksregels kunnen leiden tot onnodige beperkingen voor de initiatiefnemer of juist tot een tekortschietende bescherming van de fysieke leefomgeving. Om dit te ondervangen bevat het wetsvoorstel verschillende instrumenten die de flexibiliteit van algemene regels

[7] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 136.
[8] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 149.
[9] Nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving. Stb. 2018, 293, pagina 545.
[10] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 136.

vergroten. Het betreft de gelijkwaardige maatregel, de maatwerkregel en het maatwerkvoorschrift. Daarnaast kunnen algemene rijksregels vergezeld gaan van een meldplicht of informatieplicht. Deze instrumenten worden nader toegelicht in hoofdstuk 3. Op te merken is dat de genoemde voorbeelden deels op vergelijkbare wijze onder het oude wettelijk stelsel geregeld waren.

1.3 Verbeterdoelen van de Omgevingswet

De wetgever heeft bij het opstellen van de Omgevingswet beoogd dat het kerninstrument 'algemene rijksregels' zou bijdragen aan het behalen van de verbeterdoelen van de wet.[11] De Omgevingswet kent vier verbeterdoelen, te weten:

1. vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
2. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving;
3. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden;
4. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Deze verbeterdoelen beoogt de wetgever niet alleen door algemene rijksregels te bereiken, maar door het geheel van de kerninstrumenten zoals genoemd in paragraaf 1.1. Sommige verbeterdoelen beoogt de wetgever primair met andere kerninstrumenten dan de algemene rijksregels te bereiken. In dit onderzoek wordt specifiek onderzocht hoe algemene rijksregels bijdragen aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

1.4 Maatschappelijke doelen van de Omgevingswet

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet staan in artikel 1.3 van de wet. Bij de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet gaat het om de zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, met enerzijds het waarborgen van kwaliteit en anderzijds het ruimte bieden voor ontwikkeling. Deze samenstellende delen van de maatschappelijke doelen kennen geen onderlinge hiërarchie, maar dienen in onderlinge balans nagestreefd te worden. Het is niet de bedoeling van dit onderzoek om de mate waarin deze maatschappelijke doelen zijn of worden bereikt te onderzoeken. Deze taak ligt bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

1.5 Doel van het onderzoek 'algemene rijksregels'

Voorliggend onderzoek naar de algemene rijksregels onder de Omgevingswet is toegespitst op de (nieuwe) elementen van de algemene rijksregels die van belang zijn voor de verbeterdoelen en de effecten van de wet in de praktijk. In hoeverre dragen algemene rijksregels bij aan het behalen van de verbeterdoelen van de Omgevingswet, zoals de wetgever heeft beoogd?

Doel van dit onderzoek is om antwoord te geven op de volgende hoofdvragen:

1. In hoeverre dragen de algemene rijksregels bij aan de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet?

[11] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 7 en 25.

2. Zijn de algemene rijksregels geschikt om de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet te behalen?
3. Hoe helpen de algemene rijksregels burgers, bedrijven, uitvoeringsorganisaties en overheden bij de uitvoering en beoordeling van projecten?

1.6 Scope onderzoek

Dit onderzoek naar algemene rijksregels kent de volgende afbakening van scope:

- Alleen Omgevingswet-gerelateerde wijzigingen – wijzigingen die voortkomen uit de (stelselwijziging van de) Omgevingswet – worden betrokken. Regels die al dan niet in de Omgevingswet (Bal en Bbl) zijn geland om beleidsinhoudelijke[12] overwegingen anders dan de stelselwijziging worden niet in het onderzoek betrokken. Van het laatste genoemde type regels wordt aangenomen dat deze ook zonder de invoering van de Omgevingswet in wetgeving waren geland.
- Het onderzoek richt zich op de algemene rijksregels onder de Omgevingswet zoals opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Conform de bedoeling van de wetgever zijn dit de "*twee algemene maatregelen van bestuur met algemene rijksregels voor activiteiten*".[13] Voor een goed begrip van de bedoeling van algemene rijksregels en hun plaats in het stelsel wordt in dit onderzoek wel verwezen naar het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Omgevingsbesluit (Ob) en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb), maar hierop richt zich het onderzoek niet. Dit geldt ook voor de vergunningplichten uit het Bal en Bbl; dit zijn geen algemene rijksregels maar deze zijn als context wel van belang voor een goed begrip van algemene rijksregels.
- Het onderzoek richt zich daarmee niet op de instructieregels uit het Bkl en het Omgevingsbesluit, anders dan dat bij de praktijkervaringen met de algemene rijksregels hiernaar wordt verwezen en dat dit als context van deze praktijk van belang wordt geacht (zie bijlage 2: Onderzoeks-verantwoording).
- Het onderzoek richt zich niet op de – gewijzigde – processen van vergunningverlening als gevolg van de invoering van de Omgevingswet en de wijziging van regels in Bal en Bbl. Daarop is een ander onderzoek van de Evaluatiecommissie gericht. Wel richt dit onderzoek zich op gewijzigde vergunning*plichten*; het vervallen van vergunningplichten of nieuw aan Bal en Bbl toegevoegde vergunningplichten ten opzichte van het oude wettelijk stelsel.
- In dit onderzoek worden de wijzigingen in algemene rijksregels en de praktijkgevolgen hiervan specifiek voor drie sectoren uitgediept: de bouwsector, de sector van complexe bedrijven en de agrarische sector. Wat betreft de algemene rijksregels van het Bal hebben deze sectoren in de praktijk het meest te maken met milieubelastende activiteiten (mba's) en lozingsactiviteiten, zoals genoemd in hoofdstuk 2 tot en met hoofdstuk 5 van het Bal. Gelet op de opbouw van de algemene regels in het Bbl, waarin op hoofdlijnen de algemene regels zijn geordend naar het reguleren van

[12] Het gaat bij beleidsinhoudelijke overwegingen om wijzigingen van beleid(sdoelen), zoals extra doelen ten aanzien van duurzaamheid of veiligheid of aanscherping van normen of streefwaarden (bijvoorbeeld emissiewaarden of bouwhoogte).
[13] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 142.

bestaande bouw en nieuwbouw, het gebruik van bouwwerken en bouw- en sloopwerkzaamheden, zijn hierin geen beperkingen in het onderzoek aangebracht.

Een toelichting op de scope van het onderzoek is opgenomen in bijlage 2: Onderzoeksverantwoording.

1.7 Leeswijzer

Het onderzoek is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksmethodiek toegelicht en verantwoord. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 en 4 de bevindingen van de deskstudy naar respectievelijk de wijzigingen in het stelsel van de omgevingswet en de feitelijke wijzigingen in de algemene regels van Bal en Bbl ten opzichte van het oude stelsel (o.a. Wro, Wabo, en specifieke AmvB's) gepresenteerd. Het inzicht in deze feitelijke wijzigingen is voor een onderzoek naar de impact hiervan in de praktijk van belang, om gericht vanuit de praktijk signalen te kunnen ontvangen of deze wijzigingen worden herkend en zo ja, welke impact deze wijzigingen voor de praktijk hebben.

De hoofdstukken 5 tot en met 8 behandelen de praktijkervaringen met de algemene regels uit Bal en Bbl. Hoofdstuk 5 behandelt de bijdragen van de algemene regels uit Bal en Bbl aan het bereiken van de verbeterdoelen, terwijl hoofdstuk 6 deze bijdragen in beeld brengt voor het bereiken van de maatschappelijke doelen. Hoofdstuk 7 gaat in op de effecten van de algemene regels van Bal en Bbl voor de rechtsbescherming en rechtszekerheid. De wijze waarop de uitvoering wordt ervaren door gebruikers (zoals bedrijven, brancheorganisaties en burgerbewegingen) en uitvoerders (bevoegde gezag en uitvoeringsorganisaties van VTH-taken) is opgenomen in hoofdstuk 8.

In de hoofdstukken 9 tot en met 11 worden de overkoepelende analyse en conclusies weergegeven. Hoofdstuk 9 gaat daarbij in op de aanvullingen op de beleidstheorie op grond van de resultaten van dit onderzoek. In hoofdstuk 10 worden de onderzoeksbevindingen van dit onderzoek vergeleken met de resultaten van de VRO-monitor naar de werking van de Omgevingswet[14]. Tot slot bevat hoofdstuk 11 de conclusies.

[14] Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Monitor werking Omgevingswet, rapportage 2024, 14 juli 2025.

2. Onderzoeksmethodiek

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethodiek weergegeven waarvan gebruik is gemaakt in voorliggend onderzoek. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de onderzoeksvragen, de onderzoeksmethoden en de keuzes ten aanzien van de weergave van bevindingen.

2.2 Onderzoeksvragen

De evaluatiecommissie heeft voor dit onderzoek de onderzoeksvragen (hoofd- en deelvragen) vooraf opgesteld. Deze onderzoeksvragen zijn in twee ronden aangescherpt, te weten: door middel van a) interviews met wetgevingsjuristen en met betrokkenen uit de praktijk en b) expertbijeenkomsten met ervaringsdeskundigen (zie hiervoor bijlage 2: Onderzoeksverantwoording). Het betreft de volgende hoofdvragen (de deelvragen zijn opgenomen in de bijlage) geordend naar thema.

Prealabele vragen:

1. In hoeverre heeft de beoogde verschuiving van vergunningplichten naar meer algemene rijksregels voor activiteiten daadwerkelijk plaatsgevonden in de Omgevingswet?

2. In hoeverre heeft de beoogde verschuiving van algemene regels voor activiteiten naar specifieke zorgplichten daadwerkelijk plaatsgevonden?

Vragen over de verbeterdoelen en de doeltreffendheid ervan:

3. In hoeverre dragen de algemene rijksregels voor activiteiten bij aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet? Wat zijn de neveneffecten van het gebruik van de algemene rijksregels voor activiteiten in de praktijk (neveneffecten op de andere verbeterdoelen en overige effecten)?

De vier verbeterdoelen zijn reeds beschreven in Hoofdstuk 1.

Vragen over de effecten en neveneffecten in de praktijk:

4. In hoeverre draagt het instrument algemene rijksregels voor activiteiten bij aan het kunnen realiseren van de maatschappelijke doelen van de wet (balans tussen beschermen en benutten)?
5. In hoeverre wordt met de algemene rijksregels voor activiteiten een gelijkwaardige rechtsbescherming bereikt?
6. In hoeverre wordt met de algemene rijksregels voor activiteiten een evenwicht bereikt tussen flexibiliteit en rechtszekerheid voor initiatiefnemers, bevoegd gezagen en derden-belanghebbenden (zoals milieuorganisaties, boeren, omwonenden)?
7. In hoeverre maken de belangrijkste wijzigingen ten aanzien van algemene rijksregels voor activiteiten het makkelijker of moeilijker voor de verschillende bestuursorganen en voor uitvoeringsdiensten (zoals omgevingsdiensten, GGD, brandweer) om hun verschillende taken uit te voeren?

8. In hoeverre dragen de algemene rijksregels voor activiteiten bij aan een adequate uitvoeringspraktijk voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden (inclusief omgevingsdiensten)? Voor de rijksregels voor activiteiten gaat het bij overheden dan ook specifiek om de VTH-taken die zij ten aanzien van deze rijksregels hebben.
9. Weten partijen (omgevingsdiensten en waterschappen) wat zij moeten doen aan toezicht en handhaving op algemene rijksregels voor activiteiten? Vinden zij dat zij er voldoende aan doen en er voldoende middelen voor hebben, en zo nee, waarom niet? Is er een verschil tussen partijen die toezicht en handhaving hebben ondergebracht bij een omgevingsdienst (in een gemeenschappelijke regeling) of niet?
10. Daarnaast wenst de Evaluatiecommissie dat de onderzoekers de reeds bestaande beleidstheorie over de werking van de Omgevingswet voor het instrumentarium van de algemene regels aanvullen op grond van de onderzoeksbevindingen. Deze aanvulling heeft met name betrekking op de werking van contextfactoren en de neveneffecten.
11. Tot slot wenst de Evaluatiecommissie de resultaten van de BZK-monitor Werking Omgevingswet op het punt van de algemene regels 'gespiegeld' te zien ten opzichte van dit onderzoek. De vraag is daarbij hoe de recente resultaten van deze monitor zich verhouden tot de bevindingen van dit onderzoek ten aanzien van praktijkervaringen met algemene regels.

2.3 Onderzoeksmethoden

Bij de uitvoering van dit onderzoek is gebruik gemaakt van een combinatie van de volgende onderzoeksmethoden, onderscheiden naar een deskstudy gericht op feitelijke veranderingen in de regelgeving en verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden gericht op praktijkervaringen. Deze verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn erop gericht om verdiepende kennis te verzamelen over kenmerkende processen bij de algemene rijksregels voor activiteiten, over het waarom van afwegingen en keuzes in de praktijk en over eventuele neveneffecten, met een focus op de nieuwe elementen van de Omgevingswet. Bij het onderzoek naar de praktijkervaringen is rekening gehouden met drie perspectieven met betrekking tot de algemene rijksregels (zie verder bijlage 2):

1. Het perspectief van de wetgever.
2. Het perspectief van de gebruiker.
3. Het perspectief van de uitvoerder.

Desk-study van wijzigingen in Bal en Bbl ten opzichte van de regelgeving in het vorige wettelijk stelsel

Met behulp van een desk study zijn de feitelijke wijzigingen in de algemene regels van Bal en Bbl ten opzichte van die onder het vorige wettelijk stelsel in beeld gebracht. De 'voorgangers' van Bal en Bbl zijn, overigens niet alleen, respectievelijk hoofdzakelijk het Activiteitenbesluit milieubeheer (en de bijbehorende Activiteitenregeling) en het Bouwbesluit. Voor deze deskstudy is onder meer gebruik gemaakt van de Invoeringswet (en Memorie van Toelichting), het Invoeringsbesluit en de Invoeringsregeling Omgevingswet en zogeheten transponeringstabellen die door Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) zijn opgesteld.

Selectie van drie (economische) sectoren

Gelet op de uitvoerbaarheid van een onderzoek naar de praktijkervaringen met de algemene regels van Bal en Bbl is in dit onderzoek, in overleg met de Evaluatiecommissie, gekozen om ervaringen te onderzoeken in drie (economische) sectoren. Het betreft de volgende sectoren:

- Bouw. De keuze hiervoor is gelegen in het feit dat Bbl zich met name richt op bouwactiviteiten of -werkzaamheden, waarin de bouwsector (onder andere bouwbedrijven, architecten en installateurs) direct is betrokken: technische voorschriften voor bouwwerken bij nieuwbouw, verbouw en bestaande bouw, voorschriften voor het gebruik van bouwwerken en voorschriften voor (bouwwerk)installaties.
- Complexe bedrijven, waartoe de (chemische) industrie en de zogeheten BRZO-bedrijven[15] behoren. Bij complexe bedrijven gaat het vaak om vraagstukken van milieu- en veiligheid (onder andere emissies naar lucht, water en bodem en gevaarlijke stoffen).
- Agrarisch. Deze sector heeft, net als de complexe bedrijven, te maken met een groot aantal milieuregels op het gebied van stikstof, fijnstof, methaan en geur die deel uitmaken van het Bal en voorheen het Activiteitenbesluit.
  De verwachting is dat de impact van de wijzigingen van Bal en Bbl ten opzichte van de regelgeving in het vorige wettelijke stelsel zich in deze drie sectoren manifesteert en daarmee relatief goed door middel van (kwalitatieve) onderzoeksmethoden in kaart is te brengen.

Zie voor een verdere toelichting op de selectie van economische sectoren bijlage 2: Onderzoeksverantwoording.

Expertsessies en voorafgaande interviews met betrokkenen

Om de onderzoeksvragen (zie paragraaf 2.1) te concretiseren en zicht te krijgen op de – voor de praktijk - relevante onderdelen van de algemene regels van Bal en Bbl is voor elk van de drie geselecteerde (economische) sector een zogeheten expertsessie georganiseerd. Doel van deze expertsessie is mede om een beeld te krijgen van ervaringen en opvattingen bij betrokkenen over de wijzigingen in Bal en Bbl, met name de gewijzigde algemene regels ten opzichte van de algemene regels onder het vorige wettelijk stelsel en verschuivingen van vergunningplichten naar algemene regels en zorgplichten.

Ten behoeve van deze expertsessies zijn voorafgaand individuele interviews met betrokkenen gevoerd om gericht de discussie in de expertmeetings te kunnen voeren. In de expertsessie is mede aan de hand van stellingen discussie tussen betrokkenen gevoerd over onder meer de relevantie van de gekozen scope van het onderzoek, de nut en noodzaak van de gekozen ordening van Bal en Bbl, begrippen en definities, uitgangspunten (onder andere de decentralisatie en splitsingen in Bal en Bbl), nieuwe instrumenten en de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewden (aantal: 31) voorafgaand aan de expertsessies en de deelnemers aan de drie expertgroepen.

[15] Besluit risico's zware ongevallen. Bedrijven die hieronder vallen zijn bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen omgaan. De regels van BRZO zijn voor een belangrijk deel opgegaan in het Bal en Bkl.

Concretisering onderzoeksvragen
Naar aanleiding van de expertsessies zijn de onderzoeksvragen van de Evaluatiecommissie (zie paragraaf 2.1) nader geconcretiseerd. Tevens is aangegeven met welke onderzoeksmethode deze nadere geconcretiseerde onderzoeksvragen worden beantwoord. De vragen en de wijze waarop deze met verschillende (kwalitatieve) onderzoeksmethoden worden beantwoord zijn besproken en afgestemd met de opdrachtgever (de Evaluatiecommissie). In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de concretisering van onderzoeksvragen en de onderzoeksmethoden waarmee deze vragen zijn beantwoord.

Casestudies en focusgroepen
Voor het verdiepende onderzoek naar de werking van de algemene regels in de praktijk zijn voor elk van de drie geselecteerde (economische) sectoren (bouw, complexe bedrijven en agrarisch) casestudies ontwikkeld. Het betreft de volgende casestudies verdeeld over de drie (economische) sectoren:

Cases:	**Beschrijving**
Bouw	Bouw van eengezinswoning gevolgklasse 1
Complexe bedrijven	Opstellen van een polycarbonaat pilot productielijn bij Dow Chemicals
Agrarisch	1. Veelheid aan meld- en informatieplichten bij teler
	2. Twee kernactiviteiten bij veehouder

Deze cases zijn behandeld in drie focusgroep bijeenkomsten. Hierbij hebben vertegenwoordigers vanuit de drie eerder genoemde perspectieven deelgenomen.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de personen die zijn geïnterviewd ten behoeve van het ontwikkelen van de casestudies en personen die hebben deelgenomen aan de focusgroep bijeenkomsten. Tevens is een beschrijving opgenomen van de casestudies en de vragen die tijdens de focusgroep bijeenkomsten aan de orde zijn gesteld.

De casussen worden in dit onderzoek niet apart aangehaald, maar de bevindingen uit de bespreking van deze casussen met de uitvoeringspraktijk zijn gebruikt ter beantwoording van de onderzoeksvragen.

2.4 Weergave van bevindingen
Bij de weergave van de onderzoeksbevindingen wordt als volgt te werk gegaan.

Presentatie bevindingen en conclusies aan de hand van de onderzoeksvragen
In dit onderzoek worden de bevindingen en conclusies weergeven aan de hand van de 9 onderzoeksvragen van de Evaluatiecommissie, in combinatie met de aanvulling van de beleidstheorie en de ‘spiegeling’ van de resultaten van dit onderzoek met de resultaten van de meest recente VRO-Monitor Werking Omgevingswet (2024).

Betrouwbaarheid en representativiteit van conclusies
Niet alle conclusies die in dit onderzoek worden gepresenteerd zijn even ‘hard’ van aard.

Ten aanzien van de deskstudie naar de wijzigingen van de algemene rijksregels in Bal en Bbl ten opzichte van het vorige wettelijke stelsel kunnen relatief ‘harde’ conclusies worden getrokken. Het beschikbare

schriftelijke materiaal (waaronder het Invoeringsbesluit en de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet) geeft voldoende houvast om harde conclusies te trekken over de wijzigingen.

Het kwalitatieve onderzoek naar de praktijkervaringen levert percepties op in de vorm van waarnemingen en ervaringen van de bij dit onderzoek betrokken personen. Hoewel in dit onderzoek een groot aantal 'sleutel'organisaties en -personen met kennis en ervaring van de algemene rijksregels van Bal en Bbl met een brede spreiding over de drie perspectieven is betrokken (zie bijlage 2), betreft dit een specifieke selectie van personen en organisaties. Hierdoor beschikken we over indicaties en aanwijzingen voor het beantwoorden van vragen en het trekken van conclusies. Dit levert daarmee een beeld op van de stand van zaken, zonder dat dit onomstotelijk vaststaat en volledig is te generaliseren.

Openbaarheid en anonimisering

De resultaten van de interviews, expert- en focusgroep bijeenkomsten zijn in de bevindingen van de hoofdstukken 5 tot en met 9 (praktijkervaringen) en hoofdstuk 10 (aanvulling beleidstheorie) opgenomen. Deze resultaten worden – voor zover relevant - zonder naam van de gesproken functionaris, maar met naam van de betreffende organisatie weergegeven. De gespreksverslagen zijn voor een reactie teruggelegd bij de geïnterviewde functionarissen.

De beschrijving van de casestudies (zie bijlage 2) is geanonimiseerd of er is vooraf toestemming gevraagd bij betrokkenen om deze beschrijving openbaar te maken.

Desk study

3. Wijzigingen algemene rijksregels onder de Omgevingswet

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt weergegeven hoe het stelsel van de Omgevingswet heeft geleid tot wijziging van algemene rijksregels. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de typen algemene rijksregels,
- de typen wijzigingen die worden onderscheiden in de vergelijking van het oude wettelijk stelsel met het stelsel van de Omgevingswet,
- de keuzen die door de wetgever zijn gemaakt om algemene regels te structureren en/of te wijzigen.

3.2 Typologie algemene rijksregels onder de Omgevingswet

De algemene rijksregels die zijn geland in het Bal en Bbl laten zich als volgt categoriseren:

1. *Specifieke zorgplichten*: dit zijn 'open normen'. Specifieke zorgplichten zijn de meest abstracte vorm van algemene rijksregels (bijvoorbeeld: voorkom nadelige gevolgen van een activiteit).
2. *Algemene rijksregels (in engere zin):* dit verwijst naar inhoudelijke voorschriften in het Bal en Bbl die direct gelden zonder dat daarvoor een apart besluit of vergunning nodig is.

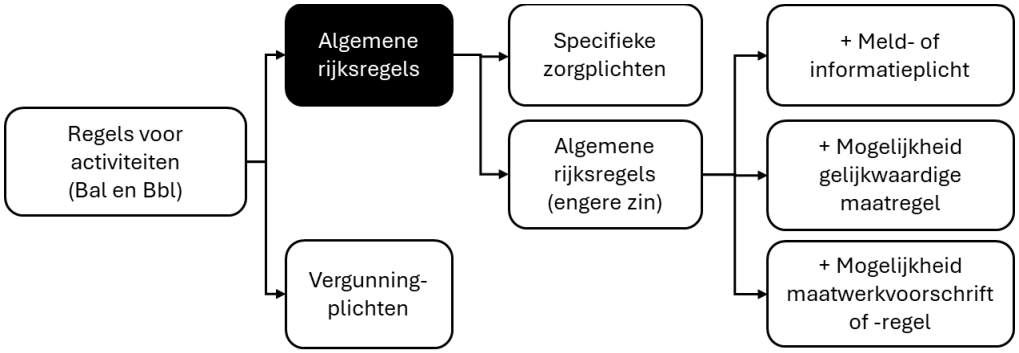
Algemene regels zijn voor iedereen geldend die een activiteit uitvoert zoals in Bal en Bbl opgenomen en zijn direct werkend. Direct werkend wil zeggen dat degene die de activiteit uitvoert zelf moet zorgen dat hij/zij aan de regels voldoet.

Daarnaast kennen het Bal en Bbl:

3. *Vergunningplichten*: dit zijn uitzonderingen op de algemene regels in de vorm van verplichtingen om voorafgaand aan het uitvoeren van een activiteit een vergunning aan te vragen bij het hiervoor aangewezen bevoegd gezag.

Een vergunningplicht geldt voor een activiteit in een individueel geval. Hiervoor moet vooraf toestemming worden gevraagd bij het bevoegd gezag, die toetst aan de regels en voorwaarden kan verbinden aan de activiteit. De activiteit kan pas uitgevoerd worden, nadat de vergunning (toestemming) is verleend.

Bovenstaande volgorde geeft tevens de voorkeursvolgorde van de wetgever weer voor typen algemene rijksregels. De wetgever wenst activiteiten zoveel mogelijk te reguleren door specifieke zorgplichten. Wanneer hiermee niet kan worden volstaan, worden inhoudelijke algemene rijksregels (in engere zin) gesteld, eventueel in combinatie met meldings- en informatieplichten. Wanneer ook hiermee onvoldoende specifiek kan worden gereguleerd, worden tenslotte vergunningplichten gesteld. We lichten dit toe (zie ook onderstaande figuur).



Specifieke zorgplichten

Specifieke zorgplichten zijn een concretere uitwerking van de *algemene zorgplicht* zoals beschreven in de artikelen 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet. De wetgever heeft deze voor een aantal onderwerpen gesteld om meer houvast te bieden over de inhoud van de algemene zorgplicht.[16] Er geldt namelijk geen algemene zorgplicht als er voor de betreffende activiteit een specifieke zorgplicht geldt of er specifieke regels zijn gesteld.

De algemene zorgplicht en de specifieke zorgplichten vormen de *basis* van de algemene rijksregels (in engere zin) en vergunningplichten. In de Nota van toelichting bij het Bal wordt dit als volgt beschreven:

> *"[Specifieke zorgplichten] vormen voor de activiteiten waarover het Rijk regels stelt het fundament waarop de meer uitgewerkte rijksregels voortbouwen. Ze maken het mogelijk om zich bij het formuleren van die meer uitgewerkte regels te richten op de hoofdzaken. Omdat een specifieke zorgplicht geldt is het niet nodig om alle potentiële nadelige gevolgen van die activiteiten volledig met detailregels af te dekken. Dat zou in veel gevallen ook niet mogelijk zijn. De rijksregels over activiteiten opgenomen in dit besluit hebben betrekking op een breed scala aan activiteiten en het is onmogelijk om alle potentiële gevolgen van die activiteiten vooraf te voorzien en daarvoor concrete regels te stellen. Daarom zijn de uitgewerkte rijksregels gericht op de belangrijkste nadelige gevolgen en dekt de specifieke zorgplicht eventuele andere situaties."*[17]

Voor specifieke zorgplichten geldt voorts het volgende[18]:

- de specifieke zorgplicht verschilt wat toepassingsbereik betreft niet van overige regels;
- de specifieke zorgplicht geldt ook voor vergunningplichtige activiteiten;
- de specifieke zorgplicht is niet bedoeld als plaatsvervangend voor concrete regels over activiteiten die uit oogpunt van rechtszekerheid wenselijk zijn;
- de specifieke zorgplicht doet een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer voor zover geen uitgewerkte regels gelden;

[16] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 508.
[17] Idem
[18] Idem

- de specifieke zorgplicht blijft gelden als in het besluit (bedoeld: Bal)[19] of een omgevingsvergunning meer uitgewerkte regels zijn gesteld;
- de specifieke zorgplicht is, net als andere rijksregels over activiteiten, in beginsel bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhaafbaar.

Tenslotte is het van belang dat een specifieke zorgplicht geconcretiseerd kan worden door middel van een maatwerkvoorschrift of maatwerkregel indien nodig. De wetgever zegt hierover:

> *"Bij een evenwichtige toepassing van de specifieke zorgplicht hoort in ieder geval dat voor de initiatiefnemer redelijkerwijs te voorzien moet zijn wat de specifieke zorgplicht in een concreet geval inhoudt. Is dat niet het geval, dan is het stellen van een maatwerkvoorschrift of maatwerkregel de aangewezen weg."*[20]

Algemene rijksregels (in engere zin)

Algemene regels, in engere zin, zijn de concreet uitgewerkte materiële regels die rechtstreeks gelden voor burgers, bedrijven en overheden, zonder dat daarvoor een apart besluit of vergunning nodig is. Dit zijn de uitgewerkte rijksregels voor gevallen die niet concreet genoeg worden afgedekt door de specifieke zorgplicht.

Bij algemene rijksregels kan aanvullend en alleen indien nodig een meldplicht of informatieplicht zijn gesteld. Een meldingsplicht houdt een verbod in als de activiteit niet vooraf gemeld is en vervangt soms de eerdere informatieverplichtingen.

De wetgever biedt tevens de mogelijkheid tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel bij een algemene rijksregel.

> *"Artikel 4.7 van de wet biedt degene die de activiteit verricht de mogelijkheid om gelijkwaardige maatregelen te treffen in plaats van de maatregelen die in algemene regels (zowel algemene rijksregels als decentrale algemene regels over activiteiten) zijn voorgeschreven."*[21]

Tenslotte zijn er de mogelijkheden die worden geboden voor het stellen van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels op decentraal niveau, waarbij ook een aanvullende vergunningplicht op decentraal niveau. Hierover zegt de wetgever:

> *"De algemene regels kunnen voor gekozen onderwerpen ruimte bieden voor maatwerkvoorschriften en maatwerkregels. Het ontbreken van ruimte voor maatwerk was soms nog reden om de stap van vergunningen naar algemene regels niet te maken, omdat die stap op bepaalde plaatsen of in bepaalde gebieden tot ongewenste gevolgen zou kunnen leiden. Met de*

[19] Dit geldt ook voor het Bbl, bijvoorbeeld de specifieke zorgplicht ten aanzien van brandveilig gebruik (artikel 6.4 Bbl).
[20] Nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving. Stb. 2018, 293, pagina 519.
[21] Nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving. Stb. 2018, 293, pagina 531.

geboden mogelijkheden voor maatwerk kan de stap naar algemene regels wel worden gezet. Dat kan de administratieve lasten beperken."[22]

Dit geheel aan mogelijkheden voor *gelijkwaardigheid, meldingen en over het binnen algemene regels stellen van maatwerkvoorschriften* bij de algemene rijksregels is geüniformeerd onder de Omgevingswet. Volgens de wetgever maakt dit de regels beter toegankelijk voor de wetsgebruikers.[23]

Uitgelicht: Maatwerkmogelijkheden

De *gelijkwaardige maatregel*: wanneer in de algemene rijksregels een specifieke maatregel is voorgeschreven, kan de initiatiefnemer ook kiezen voor een alternatieve maatregel, mits daarmee een gelijkwaardig niveau van bescherming van de fysieke leefomgeving wordt bereikt.

De *maatwerkregel*: voor bepaalde onderwerpen kunnen de algemene rijksregels het bevoegd gezag de ruimte geven om regels verder in te vullen of aan te passen voor aangewezen situaties of gebieden. De gemeente, de provincie of het waterschap neemt deze regel, die afwijkt of aanvullend is op de algemene rijksregel, op in respectievelijk het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening. De maatwerkregel is algemeen verbindend, dus voor een verzameling situaties of locaties. Een voorbeeld is dat gemeenten in het omgevingsplan een maatwerkregel opnemen dat in bepaalde stiltegebieden het geluid van activiteiten niet meer mag zijn dan 48dB(A), terwijl het Bal in reguliere situaties 55dB(A) toestaat.

Het *maatwerkvoorschrift*: de algemene rijksregels bieden het bevoegd gezag de mogelijkheid om voor concrete gevallen de regels nader te preciseren of hiervan af te wijken ten aanzien van specifieke onderwerpen. Het bevoegd gezag neemt een maatwerkvoorschrift voor een individuele activiteit of individuele initiatiefnemer. Het betreft een aanpassing van de algemene rijksregels gericht op één persoon, activiteit of onderneming. Een voorbeeld is een agrariër die mest wil opslaan dichter bij de perceelgrens dan is toegestaan volgens de algemene rijksregels van het Bal. Het bevoegd gezag (de gemeente) kan dit toestaan via een maatwerkvoorschrift, mits de agrariër extra maatregelen tegen geur neemt.

Vergunningplicht

Vergunningplichten in het Bal en het Bbl zijn géén algemene regels maar zijn verplichtingen om voorafgaand aan de uitvoering van een activiteit toestemming te hebben verkregen van het hiervoor aangewezen bevoegd gezag in de vorm van een omgevingsvergunning. Zo kunnen aangewezen activiteiten specifieker worden gereguleerd met inachtneming van lokale omstandigheden en belangenafweging. De wetgever zegt hierover:

[22] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 156.
[23] Nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving. Stb. 2018, 293, pagina 531.

"Als regulering van activiteiten noodzakelijk is, wordt alleen een vergunningplicht ingesteld als dat nodig is met het oog op de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting of als het onderwerp niet doelmatig met algemene regels kan worden behartigd."[24]

Voor vrijwel alle activiteiten die in dit het Bal en Bbl als vergunningplichtig zijn aangewezen gelden algemene regels, waaronder de specifieke zorgplicht.[25] De combinatie van algemene regels met een omgevingsvergunning komt dus vaak voor. Hierover zegt de wetgever:

"In lijn met het uitgangspunt dat algemene regels voorop staan, bevat afdeling 4.1 [van de Omgevingswet] voor de meeste activiteiten waarvoor het Rijk een vergunningplicht instelt een verplichting voor het Rijk om algemene rijksregels op te stellen. Die verplichting ontbreekt alleen als vanwege de specifieke problematiek het werken met algemene regels niet voor de hand ligt, zoals bij de stortingsactiviteit op zee. Voor die activiteiten bevat afdeling 4.1 [van de Omgevingswet] slechts een grondslag om desgewenst algemene regels te stellen."[26]

Uitgelicht: Meld- en informatieplichten

Wanneer er geen vergunningplicht geldt, kunnen algemene rijksregels vergezeld gaan van een meldingsplicht of informatieplicht.

De *meldingsplicht*: Bij sommige milieubelastende activiteiten moet de initiatiefnemer op grond van de algemene rijksregel (Bal en Bbl) vooraf een melding doen bij het bevoegd gezag (meestal de gemeente). Hierdoor is het bevoegd gezag vooraf geïnformeerd en kan het beoordelen of met de (voorgenomen) activiteit aan de regels wordt voldaan. Het gaat daarbij om activiteiten waarbij een zeker risico wordt ingeschat. Een voorbeeld is een bouwondernemer die een woning of een eenvoudig bedrijfsgebouw wil bouwen (gevolgklasse 1). Hij dient dit bij het bevoegd gezag te melden vier weken voor aanvang van de bouw, zodat het bevoegd gezag dit kan beoordelen (artikel 2.18 Bbl; in artikel 2.19 Bbl is opgenomen welke informatie moet worden aangeleverd).

De *informatieplicht*: Bij sommige milieubelastende activiteiten (minder risicovol dan die bij de meldingsplicht) moet de initiatiefnemer op grond van de algemene rijksregel (Bal en Bbl) het bevoegd gezag (meestal de gemeente) informatie verstrekken. Hierdoor beschikt het bevoegd gezag over informatie om toezicht te kunnen houden. Het kan gaan om éénmalige of doorlopende informatie die moet worden verstrekt.
Een voorbeeld is de plicht over het informeren van het bevoegd gezag bij het buiten gebruik stellen van een windturbine (artikel 4.429 Bal). Een ander voorbeeld is het informeren van het bevoegd gezag, elke vijf jaar, over de mate waarin zeer zorgwekkende stoffen in de lucht of het water worden geëmitteerd (artikel 5.23 sub Bal).

[24] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 157.
[25] Nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving. Stb. 2018, 293, pagina 507.
[26] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 150.

3.3 Typen wijzigingen van algemene rijksregels (oud naar nieuw)

Het oude stelsel van het omgevingsrecht kende 26 wetten, 60 AMvB's en meer dan 60 regelingen. Deze zijn onder de Omgevingswet grotendeels samengevoegd tot één wet, vier AMvB's en een regeling. [27] De Omgevingswet bevat daarmee de wetgeving voor ruimtelijke ordening, water, milieu, natuur en de bouwregelgeving, als ook delen van de monumentenwetgeving.

De algemene rijksregels onder de Omgevingswet staan, zoals gezegd, in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Hoewel deze afkomstig zijn uit een veelvoud van AMvB's onder het oude stelsel, zijn de meeste algemene rijksregels uit het Bal afkomstig uit het Activiteitenbesluit milieubeheer en zijn de meeste algemene regels uit het Bbl afkomstig uit het Bouwbesluit 2012. Van de AMvB's onder het oude stelsel die algemene rijksregels bevatten die zijn geland in het Bal bevatte het Activiteitenbesluit milieubeheer het grootste aantal activiteitgebonden algemene rijksregels. Het grootste deel van het Bal staat in het teken van regulering van milieubelastende activiteiten. Bij benadering gaat het om 70 tot 80 procent van de algemene rijksregels uit het Bal die afkomstig zijn uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. Deze regels zijn bij de invoering van de Omgevingswet grotendeels neutraal omgezet naar het Bal, zoals toegelicht in de Nota van toelichting bij het Bal.[28] Zoals de Nota van toelichting bij het Bbl beschrijft zijn de voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 zoveel mogelijk beleidsneutraal omgezet naar het Bbl.[29] Bij benadering gaat het om 80 tot 90 procent van de algemene rijksregels uit het Bbl die afkomstig zijn uit het Bouwbesluit 2012.

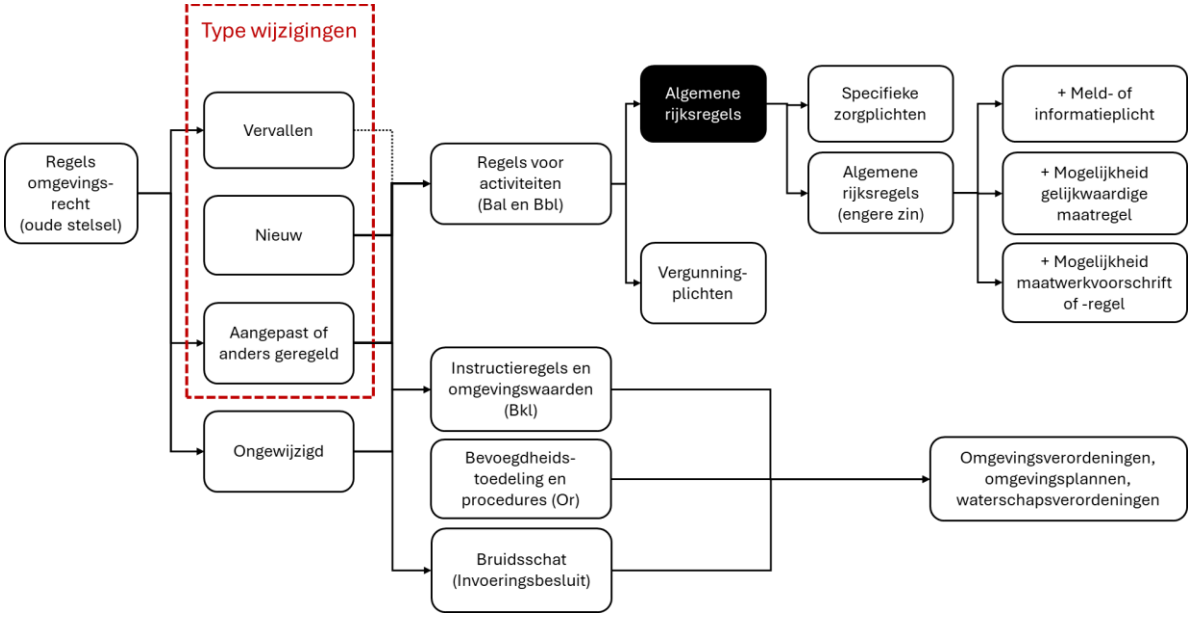
De volgende categorieën wijzigingen (van oud naar nieuw) kunnen hierbij worden onderscheiden:

- Vervallen regels uit eerdere AMvB's.
- Nieuwe regels in Bal en Bbl.
- Gewijzigde regels, of regels die in een andere vorm zijn teruggekomen.
- Ongewijzigde regels.

Niet alle algemene regels uit het oude stelsel zijn in de vorm van algemene rijksregel ondergebracht in het Bal en Bbl. Deze eerdere algemene rijksregels kunnen ook zijn gedecentraliseerd en komen dan terug in een andere vorm. Dit zijn bijvoorbeeld regels uit de bruidsschat (Invoeringsbesluit) of uitwerkingen door decentrale overheden van instructieregels of omgevingswaarden in het Bkl.

Dit wordt schematisch weergegeven in onderstaande figuur.

[27] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, paragraaf 7. Zie ook: Kamerbrief bij Invoeringswet Omgevingswet, 33118 nr. FK.
[28] Staatsblad 2018, 293.
[29] Staatsblad 2018, 291.



3.4 Keuzes van wetgever bij omzetting algemene rijksregels

De wetgever heeft bij de omzetting van algemene rijksregels uit het oude stelsel naar de Omgevingswet enkele belangrijke keuzes gemaakt. Dit zijn keuzes ten aanzien van ordeningsprincipes, uitgangspunten en begrippen.

Voor een goed begrip van algemene rijksregels onder de Omgevingswet zijn in ieder geval de volgende keuzes van belang:

- Decentraal tenzij.
- Van inrichting naar activiteit.
- Kernactiviteit en functioneel ondersteunende activiteit (Bal).
- Onlosmakelijke samenhang tussen activiteiten losgelaten.
- De ‘knip’ (Bbl).

Decentraal tenzij

Het principe van ‘decentraal tenzij’ is reeds behandeld in paragraaf 1.2. Daarom volstaat het om op deze plaats slechts te wijzen op het principe dat de wetgever hanteert: als activiteiten op decentraal niveau even goed of beter kunnen worden geregeld dan op rijksniveau, dan regelt de wetgever deze niet op rijksniveau. Dit betekent dat algemene regels grotendeels zijn geland in de bruidsschat (het tijdelijk deel van het omgevingsplan) of via instructieregels worden opgevangen in het Bkl[30], en dus niet in het Bal of het Bbl.

De bruidsschat voor gemeenten bestaat uit circa 600 regels uit voormalige AMvB’s: het Activiteitenbesluit, het Bouwbesluit 2012, de Woningwet en het Besluit omgevingsrecht. De meeste regels in de bruidsschat zijn voormalige algemene rijksregels. De bruidsschat bevat regels over aspecten van activiteiten die zich

[30] Met het oogmerk deze werking te laten hebben via bijvoorbeeld het omgevingsplan of de omgevingsvergunning.

beter lenen voor lokale regeling, zoals de aansluiting van gebouwen op nutsvoorzieningen en het gebruik van erven en terreinen rond bouwwerken. Bij de milieuregels kan gedacht worden aan bepalingen over geluid- en geurimmissie uit het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer, maar ook aan regels over regenwaterafvoer van daken en verhardingen, grondwateronttrekking bij ontwatering en de lozing van huishoudelijk afvalwater, afkomstig uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit lozing afvalwater huishoudens. Er zijn zo'n 12 vergunningplichten in de bruidsschat geland, voornamelijk gericht op milieubelastende activiteiten, maar ook op lozen en bouw.

De bruidsschat voor waterschappen bestaat grotendeels uit voormalige algemene rijksregels over lozingen op oppervlaktewater uit het Activiteitenbesluit, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit lozing afvalwater huishoudens die niet terugkeren in het Bal. Naast lozingen van huishoudelijk afvalwater, regenwater en grondwater gaat het onder meer om regels voor lozingen vanuit gemeentelijke rioolstelsels en lozingen die ontstaan bij het reinigen of conserveren van bouwwerken in de buurt van oppervlaktewaterlichamen. De bruidsschat voor waterschappen kent ook twee vergunningplichten: voor lozingen op oppervlaktewater van een waterschap en voor lozing op zuiveringtechnisch werk.

Inrichting naar activiteit

Onder de Omgevingswet wordt het begrip 'activiteit' als overkoepelende term genomen voor de uiteenlopende grondslagen die de verschillende wetten onder het oude stelsel kenden. Binnen dit kader worden verschillende typen activiteiten onderscheiden:

- milieubelastende activiteit,
- lozingsactiviteit,
- bouwactiviteit,
- Natura 2000-activiteit,
- flora- en fauna-activiteit,
- wateractiviteit,
- ontgrondingsactiviteit,
- et cetera.

De introductie van 'milieubelastende activiteit' is ingrijpend, omdat daarmee het begrip 'inrichting' uit het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt losgelaten. Andere regelgeving (voor lozingen, bouw, natuur, ontgrondingen, etc.) was al grotendeels activiteitgericht, waardoor de impact op de regelgeving hier minder groot is. Milieuregelgeving beslaat echter een groot deel van het Bal.
De wetgever zegt hierover het volgende:

> *"De keuze om het brede begrip 'milieubelastende activiteit' te introduceren en het begrip 'inrichting' los te laten, maakt het mogelijk de geldende algemene regels te integreren. Het nieuwe begrip omvat activiteiten binnen en buiten de inrichting, al dan niet plaatsgebonden en ongeacht de duur daarvan. Een extra argument voor het loslaten van het begrip 'inrichting' is dat het begrip*

sterk aan betekenis heeft ingeboet nu voor de meeste inrichtingen inmiddels algemene regels gelden, in plaats van een vergunning."[31]

Voorts:

"Door de activiteiten expliciet te benoemen en hiervoor ondergrenzen te stellen, wordt de reikwijdte helder en wordt het systeem duidelijker en toegankelijker. Voordeel van deze gerichte aanwijzing is ook dat als een melding is vereist, de gevraagde informatie toegespitst kan worden op de aangewezen milieubelastende activiteit in plaats van op de gehele inrichting, zoals in het huidige systeem het geval is. Hiermee worden onnodige administratieve lasten voorkomen."[32]

Voor de indeling van het Bal betekent dit concreet dat elk type activiteit zijn eigen set regels in een apart hoofdstuk of paragraaf kent. Algemene regels en vergunningplichten zijn activiteitgericht: per activiteit moet worden beoordeeld welke algemene regels gelden en of er vergunningplichten gelden. Daarnaast geldt: activiteiten die vroeger vielen onder een inrichting zijn nu zelfstandig onderscheiden (kernactiviteiten en functioneel ondersteunende activiteiten). Daarmee ontstaan dus meer mogelijkheden voor een vergunningplicht, tenzij de wetgever heeft gekozen voor algemene regels.

Voor de indeling van het Bbl betekent dit dat het Bbl geordend is naar typen bouwactiviteiten: bestaande bouw (H3), nieuwbouw (H4), verbouw en verplaatsing van een bouwwerk en wijziging van een gebruiksfunctie (H5), gebruik van bouwwerken (H6) en bouw- en sloopwerkzaamheden (H7).

Kernactiviteit en functioneel ondersteunende activiteit

Binnen het Bal wordt bij milieubelastende activiteiten onderscheid gemaakt tussen:

- Kernactiviteit: dit is de activiteit die bepalend is voor de milieubelasting en waarvoor specifieke regels gelden (bijvoorbeeld *het produceren van chemische stoffen*).
- Functioneel ondersteunende activiteit: dit zijn ondersteunende processen die nodig zijn om de kernactiviteit uit te voeren, maar die op zichzelf geen zelfstandige milieubelastende activiteit vormen (bijvoorbeeld *het intern transport met heftrucks*, *verwarmen van gebouwen*, *kantinevoorzieningen*).

De regels voor de functioneel ondersteunende activiteiten worden in het Bal gekoppeld aan de kernactiviteit. Daardoor hoeft niet steeds apart te worden getoetst of een activiteit (bijvoorbeeld een verwarmingsinstallatie of opslagvoorziening) op zichzelf vergunningplichtig is. Dit volgt uit de systematiek van de kernactiviteit.

Europese wetgeving draagt op dat voor IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen een integrale afweging tussen activiteiten verplicht is. Daarom worden IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen in het Bal als één (complexere) activiteit aangemerkt. Hiermee wordt geborgd dat er sprake is van één bevoegd gezag voor

[31] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 154.
[32] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 155.

vergunningverlening en toezicht en handhaving[33], met uitzondering van lozingsactiviteiten waarvoor de waterbeheerder bevoegd gezag is en waarvoor met het oog op een integrale afweging een coördinatieregeling van toepassing is.

Voor de indeling van het Bal betekent dit dat het Bal is opgebouwd in afdelingen per kernactiviteit. Het aanwijshoofdstuk, hoofdstuk 3 van het Bal, wijst per sector of type bedrijf de kernactiviteiten aan. Het Bal bepaalt expliciet dat ook de activiteiten die functioneel nodig zijn om de kernactiviteit uit te voeren (zoals interne opslag, verwarming, intern transport, energievoorziening) automatisch vallen onder de kernactiviteit. Voor de indeling van het Bal betekent dit dat de regels voor functioneel ondersteunende activiteiten niet verspreid zijn, maar steeds gekoppeld zijn aan de kernactiviteit waar ze bij horen.

Een voordeel hiervan is een relatieve eenvoudige navigatie door de vele activiteiten die het Bal kent: de kernactiviteit bepaalt de regels, ondersteunende activiteiten lopen automatisch mee. Er hoeven geen aparte hoofdstukken of vergunningplichten te worden opgesteld voor zaken als opslag of verwarming.

Dit vraagt echter ook om alertheid van initiatiefnemer, bevoegd gezag en uitvoeringsorganisaties bij navigatie door het Bal. Onder het oude stelsel (lees: inrichtingenbegrip) was de samenhang tussen activiteiten impliciet duidelijk: alle activiteiten binnen de inrichting vielen onder de regels voor de betreffende inrichting.[34] In het Bal moet echter worden gekeken welke kernactiviteit van toepassing is en vervolgens welke activiteiten ‘functioneel ondersteunend’ zijn.

Twee typen vergunningen: omgevingsvergunning en omgevingsvergunning water

Met de Omgevingswet zijn de sectorale vergunningen samengevoegd tot één vergunningstelsel: het stelsel van de omgevingsvergunning.[35] Hiervoor geldt één uitzondering: de activiteiten in verband met water worden in een aparte Omgevingsvergunning water geregeld. Deze geldt onder meer voor wateractiviteiten en lozingsactiviteiten op oppervlaktewaterlichamen en zuiveringtechnische werken met betrekking tot IPPC-installaties. De wetgever heeft hiervoor gekozen om de waterbeheerder hun zelfstandige bevoegdheid tot vergunningverlening en handhaving voor handelingen in het watersysteem te laten behouden.[36] Daarmee kent de Omgevingswet twee typen vergunningen:

1. Omgevingsvergunning
2. Omgevingsvergunning wateractiviteit

[33] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 163. Zie voor nadere toelichting het onderzoek van de Kwink Groep naar de omgevingsvergunning: Kwink Groep (2025) *Onderzoek omgevingsvergunningen. Onderzoek naar kerninstrument omgevingsvergunningen van de Omgevingswet, anderhalf jaar na invoering*.

[34] Evenwel was onder het oude wettelijk stelsel soms wel de vraag of bepaalde activiteiten tot dezelfde inrichting behoorden. Dat was lang niet altijd duidelijke en daarover is dan ook jurisprudentie verschenen onder het oude recht.

[35] Ook onder de Wabo bestond de mogelijkheid om voor verschillende activiteiten één vergunning aan te vragen.

[36] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3,, pagina 377.

Geen onlosmakelijke samenhang

Onder de oude regelgeving[37] werd aan de initiatiefnemer de flexibiliteit geboden om zijn of haar verschillende vergunningaanvragen die verbonden zijn met een activiteit los van elkaar of gelijktijdig in te dienen. Voor zogeheten onlosmakelijk samenhangende activiteiten gold onder de Wabo dat deze tegelijk in één aanvraag moeten worden aangevraagd. In gevallen, zoals bij de natuurvergunning, was indiening van losse aanvragen mogelijk die moesten worden 'aangehaakt', hetgeen door het bevoegd gezag werd getoetst. Bij onlosmakelijk samenhangende activiteiten gaat het om één fysieke handeling die onder meerdere activiteitomschrijvingen valt, waarbij deze vergunningplichtige activiteiten in de tijd niet gescheiden kunnen worden uitgevoerd. Denk bijvoorbeeld aan een bouwactiviteit (bouwvergunning) die niet kan worden uitgevoerd zonder rekening te houden met de regels voor monumenten, zodat bij een aanvraag van een bouwvergunning ook een monumentenvergunning moet worden aangevraagd. Nu er onder de Omgevingswet sprake is van één omgevingsvergunning (en een omgevingsvergunning wateractiviteit) wordt deze onlosmakelijkheid echter losgelaten.
De wetgever legt dit als volgt uit:

> *"Nu in het voorliggende wetsvoorstel meer vergunningplichtige activiteiten aan het stelsel van de omgevingsvergunning zijn toegevoegd, wordt het aantal combinaties van onlosmakelijke activiteiten dat zich kan voordoen groter. Hierdoor zou de regeling voor onlosmakelijke samenhang bewerkelijker, de flexibiliteit minder en de praktische toepassing ingewikkelder worden. Vandaar dat het vereiste van onlosmakelijke samenhang vanuit de Wabo niet is overgenomen in de Omgevingswet. Procedureel wordt hiermee een aanzienlijke vereenvoudiging bewerkstelligd, waarbij een procedurele faseringsvariant geheel overbodig is."*[38]

Gevolgen hiervan zijn in ieder geval:

- Initiatiefnemers moeten alert zijn dat alle benodigde aanvragen worden ingediend. Als er meerdere vergunningplichten gelden, moeten die apart aangevraagd en geregeld worden, tenzij er wordt gekozen voor één omgevingsvergunning.
- De afstemming tussen samenhangende activiteiten verloopt via de coördinatieregelingen van de Awb of de Omgevingswet, maar de samenhang wordt niet langer automatisch geborgd door bundeling van besluiten. Dit vraagt om alertheid van bestuursorganen op samenhangende activiteiten, in het bijzonder als het onomkeerbare activiteiten betreft – waarvan de gevolgen niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt of (voldoende) hersteld kunnen worden.

Voor de indeling van het Bal betekent het loslaten van de onlosmakelijke samenhang concreet dat regels in het Bal niet gegroepeerd zijn naar combinaties van activiteiten (zoals voorheen milieu en bouwen binnen één inrichting), maar naar soorten activiteiten met eigen regimes. Welke activiteiten gelden en waar deze zijn geregeld wordt apart aangewezen in het aanwijshoofdstuk, hoofdstuk 3 van het Bal.

[37] Te weten: de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).
[38] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, 162.

De ‘knip’ bij bouwactiviteiten

Door de ‘knip’ wordt de vergunningplicht voor bouwactiviteiten die samenhangt met de toets aan het omgevingsplan niet langer op rijksniveau geregeld.[39] Er wordt zodoende een ‘knip’ aangebracht tussen het bouwtechnische deel van een omgevingsvergunning en het ruimtelijk deel. Het primaat voor het ruimtelijk deel verschuift naar gemeenten, die in hun omgevingsplan per locatie de materiële regels vaststellen voor onder meer het bouwen, gebruiken en in stand houden van bouwwerken. Dit past bij de gedachte van ‘decentraal tenzij’. Gemeenten bepalen daarbij of deze regels rechtstreeks werkend zijn of dat zij vooraf via een vergunningplicht moeten worden getoetst. Gemeenten kunnen daarmee diverse activiteiten vergunningplichtig maken, waaronder – zoals genoemd – ook bouwactiviteiten. Deze gemeentelijke beleidsvrijheid bij de afbakening van de ruimtelijke vergunningplicht voor bouwen is een vernieuwing ten opzichte van het oude stelsel.

De ruimtelijke vergunningplichten zijn in de basis gedecentraliseerd, op enkele vergunningvrij verklaarde gevallen in het Bbl na. Decentralisatie van ruimtelijke vergunningplichten is geregeld via de bruidsschat en instructieregels in het Bkl. Voor de indeling van het Bbl betekent dit concreet dat het Bbl enkel vergunningplichten voor het technische deel bevat. Het Bbl bevat geen vergunningplichten voor het ‘ruimtelijk deel’, maar wijst slechts enkele gevallen aan als vergunningvrij. Nieuwe vergunningvrije gevallen betreft bijvoorbeeld ‘bijbehorende gebouwen in een achtererfgebied’, mantelzorgwoningen en technische installaties (zoals warmtepompen en zonnepanelen) en er is in het Bbl duidelijker beschreven dat dakkapellen aan de achterzijde vergunningvrij kunnen worden gebouwd. Deze waren vaak ook onder de oude wetgeving (Bor) onder voorwaarden vergunningvrij, maar er was onduidelijkheid onder welke voorwaarden. Overigens betekent vergunningvrij niet dat er geen regels gelden; de bouwwerken moeten voldoen aan de bouwtechnische eisen uit het Bbl ten aanzien van constructieve veiligheid, brandveiligheid, gezondheid en duurzaamheid.

3.5 Conclusie

De wetgever heeft een aantal fundamentele keuzes gemaakt die invloed hebben op *het al dan niet* terugkomen van algemene rijksregels vanuit het oude stelsel naar het stelsel van de Omgevingswet en op *de wijze waarop* deze algemene rijksregels terugkomen. Deze achtergrondinformatie is ook van belang voor het begrijpen hoe de wijzigingen door de uitvoeringspraktijk worden ervaren.

Ten aanzien de vraag hoe regels uit het oude stelsel feitelijk zijn geland in de algemene regels van het Bal en Bbl zijn in ieder geval de volgende principes van belang, die samenhangen met de sturingsfilosofie van de wetgever:

1. Het aantal algemene rijksregels en vergunningplichten onder de Omgevingswet is deels afgenomen door decentralisatie van regelgeving. Een deel van de gedecentraliseerde algemene rijksregels landt in de bruidsschat of wordt geregeld via instructieregels *(door het principe*

[39] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 1025.

'decentraal tenzij' en de 'knip' bij bouwactiviteiten).[40] De meeste regels in de bruidsschat zijn voormalige algemene rijksregels.

2. Door het principe 'activiteit in plaats van inrichting' vallen in opzet meer activiteiten afzonderlijk onder ofwel algemene regels ofwel algemene regels in samenhang met een vergunningplicht, maar neemt het aantal algemene regels of vergunningplichten hiermee niet per sé toe (*door de koppeling van functioneel ondersteunende activiteiten aan kernactiviteiten)*.
3. In opzet is er onder de Omgevingswet een verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels (in engere zin) en van algemene rijksregels (in engere zin) naar specifieke zorgplichten. De mate waarin hiervan sprake is wordt in het volgende hoofdstuk behandeld.
4. De wetgever heeft een voorkeur voor specifieke zorgplichten boven algemene regels en algemene regels boven vergunningplichten.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op wat dit betekent voor de feitelijke wijzigingen in het Bal en Bbl ten opzichte van de regels uit het oude stelsel.

[40] Van de bruidsschat voor gemeenten komt het grootste deel uit het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer (circa 230 artikelen), een kleiner deel uit het voormalige Bouwbesluit 2012 (circa 40 artikelen) en tenslotte regels uit de voormalige Woningwet en het voormalige Besluit omgevingsrecht (circa 30 artikelen). Deze artikelen bevatten circa 600 algemene rijksregels. In perspectief: het Bal bevat circa 2.200 artikelen, waarvan circa 1.400 over milieubelastende activiteiten en hierbinnen een meervoud (enkele duizenden) algemene rijksregels. Het Bbl bevat circa 500 artikelen, en hierbinnen een meervoud (> 1.000) aan algemene rijksregels.

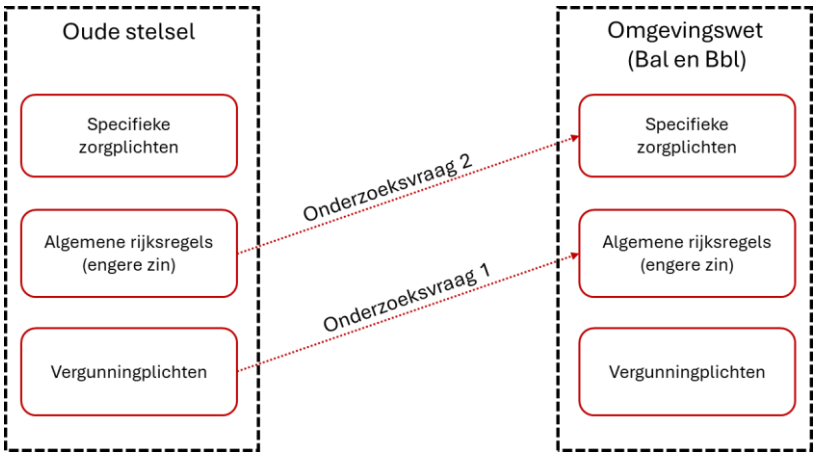
4. Feitelijke wijzigingen algemene rijksregels

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn de soorten wijzigingen van algemene rijksregels onder het oude stelsel naar algemene rijksregels onder de Omgevingswet geduid. De wetgever heeft hierbij een sturingsfilosofie aangehouden die niet alleen leidt tot decentralisatie van regelgeving betreft, maar ook tot voorkeuren voor specifieke typen regels. Dit roept de vraag op naar de feitelijke wijzigingen in de praktijk.

In paragraaf 3.2 is beschreven hoe onder de Omgevingswet specifieke zorgplichten, voor zover mogelijk, de voorkeur krijgen van de wetgever boven algemene rijksregels. Ook is beschreven hoe algemene rijksregels waar mogelijk de voorkeur krijgen boven vergunningplichten. Beide bewegingen dienen ertoe om het op rijksniveau dichtregelen van activiteiten te beperken, administratieve lasten te beperken en het bijdragen aan een gelijk speelveld voor initiatiefnemers.

In lijn met deze sturingsfilosofie van de wetgever worden ten aanzien van algemene rijksregels de volgende verschuivingen verwacht:



Op deze twee bewegingen richt de Evaluatiecommissie daarom haar eerste onderzoeksvragen, te weten:

- Onderzoeksvraag 1: In hoeverre heeft de beoogde verschuiving van vergunningplichten naar meer algemene rijksregels voor activiteiten daadwerkelijk plaatsgevonden?
- Onderzoeksvraag 2: In hoeverre heeft de beoogde verschuiving van algemene regels voor activiteiten naar specifieke zorgplichten daadwerkelijk plaatsgevonden?

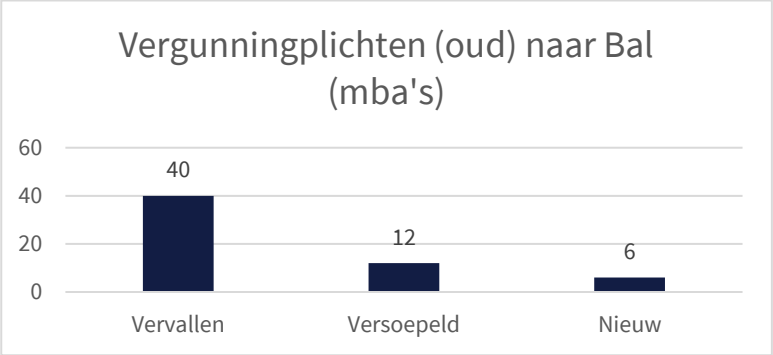
Deze twee onderzoeksvragen worden beantwoord in dit hoofdstuk. De impact van de decentralisatie van voormalige algemene rijksregels is reeds behandeld in paragraaf 3.4; hieraan wordt gerefereerd voor goed begrip van de verschuivingen tussen regels op rijksniveau, zoals behandeld in dit hoofdstuk.

4.2 Vergunningplichten naar algemene rijksregels

Onderzoeksvraag 1: In hoeverre heeft de beoogde verschuiving van vergunningplichten naar meer algemene rijksregels voor activiteiten daadwerkelijk plaatsgevonden?

4.2.1 Vergunningplichten (oud) naar algemene rijksregels Bal (mba's)

De wetgever heeft gepoogd om het aantal vergunningplichten op rijksniveau te beperken ten gunste van algemene rijksregels. Het Besluit omgevingsrecht (Bor) bevatte onder het oude stelsel de vergunningplichten voor milieu. Deze worden nu geregeld in het Bal. Hiertussen wordt de volgende verschuiving waargenomen:



In context: hoe groot is het totaal aantal vergunningplichten in het Bal?
Het totaal aantal vergunningplichten in het Bal voor milieubelastende activiteiten is moeilijk te bepalen. Of een vergunningplicht geldt hangt af van de aard, omvang en locatie van de activiteit.

Dit hangt samen met de verschillende mogelijke milieubelastende activiteiten die kunnen worden uitgevoerd, met een indeling naar kernactiviteiten en functioneel ondersteunende activiteiten die in verschillende combinaties voorkomen. Binnen deze kernactiviteiten worden diverse activiteiten onderscheiden die samenhangen met de bedrijfsprocessen, die afhankelijk van de specifieke situatie vergunningplichtig zijn. Soms geldt de vergunningplicht voor de gehele kernactiviteit, soms voor een deel van de kernactiviteit. Hoewel het aantal kernactiviteiten waarvoor een vergunningplicht geldt ongeveer 50 tot 60 bedraagt, loopt het aantal mogelijke vergunningplichtige situaties hierdoor in de honderd tot mogelijk honderden.

Vervallen vergunningplichten
Vergeleken met de vergunningplichten milieu in het voormalige Bor geldt voor 40 situaties in het Bal dat er geen standaard vergunningplicht van rijkswege geldt. Het betreft voornamelijk activiteiten waarvoor het meer passend is om deze (al dan niet) op decentraal niveau te regelen. Een voorbeeld hiervan is de vergunningplicht voor 'attractieparken, sportwedstrijden en concerten'. Aangezien de omgevingsvergunning bouw de bouwtechnische vereisten en de ruimtelijke inpassing regelt richt de omgevingsvergunning milieu zich hier voornamelijk op geluid, en dat is een aspect dat met de Omgevingswet op decentraal niveau wordt geregeld. Daarom is het al dan niet regelen van de vergunningplicht op decentraal niveau meer passend. Een ander in het oog springend voorbeeld is de

vergunningplicht voor het LPG-tankstation. Hiervoor zijn algemene rijksregels dusdanig sluitend dat de veiligheidsrisico's voldoende worden afgedekt. Deze vergunningplicht is nog wel opgenomen in de bruidsschat, omdat deze in de praktijk voornamelijk werd gebruikt voor ruimtelijke inpassingsvraagstukken op decentraal niveau. Voor een weergave van de vervallen vergunningplichten en hun vindplaats verwijzen we naar bijlage 3.

Van de 40 vervallen vergunningplichten voor milieubelastende activiteiten zijn 9 vergunningplichten overgegaan naar de bruidsschat. Een voorbeeld hiervan is zoals genoemd de vergunningplicht voor LPG-tankstations. Een ander voorbeeld is de vergunningplicht voor bepaalde gesloten bodemenergiesystemen. Deze vergunningplicht is op rijksniveau vervallen en opgenomen in de bruidsschat, omdat ook deze in de praktijk voornamelijk werd gebruikt voor ruimtelijke inpassingsvraagstukken. Dit zijn afwegingen die volgens de wetgever thuishoren in het omgevingsplan. Zie bijlage 3 voor een weergave van de betreffende vergunningplichten in de bruidsschat en hun vindplaats.

Versoepelde vergunningplichten

Met versoepelde vergunningplichten wordt gedoeld op het verminderen van activiteiten die voorheen onder één vergunningplicht werden gerekend; waarbij de vergunningplicht nu alleen nog voor een (zwaardere) categorie van dezelfde activiteiten geldt. Een voorbeeld van een versoepelde vergunningplicht is de opslag van autoaccu's. Waar voorheen voor alle typen opslag van loodaccu's en lithium-ion accu's (klein en groot) een vergunningplicht gold, gelden nu voor de kleinere opslagen alleen de algemene regels (die onder meer betrekking hebben op specifieke veiligheidsvoorschriften), en geldt niet langer de vergunningplicht. Voor grotere opslag van autoaccu's is een meldingsplicht mogelijk, maar dit is niet meer in alle gevallen vergunningplichtig.

Van de vergunningplichten voor milieu onder het oude stelsel, uit het Besluit omgevingsrecht (Bor), zijn 12 vergunningplichten versoepeld terug te vinden in het Bal. Dit geldt voor de vergunningplichten zoals weergegeven in bijlage 3.

Nieuwe vergunningplichten

In het Bal worden 6 nieuwe vergunningplichten aangetroffen. Onder meer voor het maken van rubberproducten, het maken van vloeibare biobrandstof en lozingsactiviteiten op een oppervlaktelichaam (diepe plassen). Zie bijlage 3 voor een weergave van deze vergunningplichten.

Hoewel er enkele vergunningplichten nieuw zijn, is de lijst van typen activiteiten die vallen onder de vergunningplicht, uit artikel 5.1 Omgevingswet, gelimiteerd:

"Gekozen is voor een limitatieve lijst van grondslagen voor vergunningplichten op rijksniveau, gelet op het uitgangspunt om, daar waar regulering noodzakelijk is, zo veel mogelijk te volstaan met algemene regels voor activiteiten."[41]

Onbedoelde neveneffecten van wijziging systematiek

Vergunningplichten gelden onder de Omgevingswet voor activiteiten en niet voor de inrichting (door vervanging begrip inrichting voor activiteit; met uitzonderling van de Seveso-inrichting; Bal, artikel 3.50). Dit wijst niet zozeer op meer vergunningplichten, maar mogelijk leidt dit wel tot meer vergunningplichtige gevallen. Namelijk voor meerdere activiteiten die eerder impliciet en gezamenlijk onder het begrip inrichting vielen en nu expliciet onder een kernactiviteit of functioneel ondersteunende activiteit gerekend worden. Hoe groot het aantal activiteiten is dat wel vergunningplichtig is, waar deze dat voorheen niet waren, is onduidelijk.[42]

Tegelijk wordt soms ook de omgekeerde beweging waargenomen: activiteiten die onder de Omgevingswet niet zijn aangewezen als milieubelastende activiteit die nu niet meer vergunningplichtig zijn als gevolg van het vervallen van het inrichtingenbegrip - waaronder automatisch een meervoud van activiteiten werden gerekend die binnen de inrichting vielen. Dit leidt soms tot het onbedoeld niet meer vergunningplichtig zijn van een activiteit. Een voorbeeld hiervan is de opslag van batterijen.

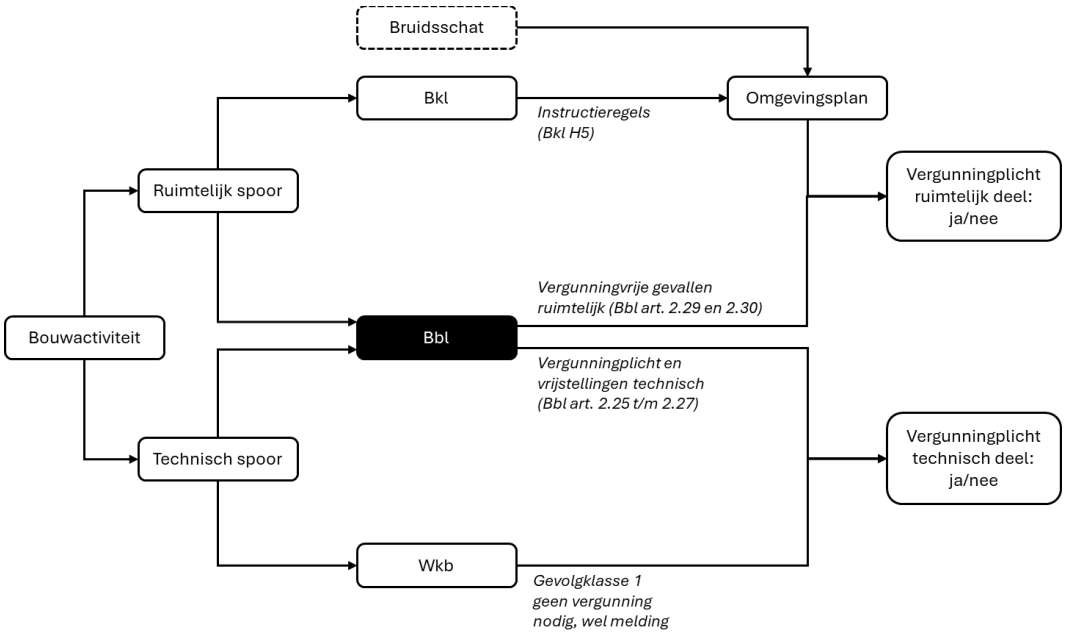
4.2.2 Vergunningplichten (oud) naar algemene rijksregels Bbl

Om de verschuiving van vergunningplichten onder het oude stelsel naar algemene rijksregels in het Bbl te begrijpen, is het van belang om te 'knip' te begrijpen. Omdat de knip al deels is toegelicht in paragraaf 3.4 beperken we ons hier tot het toelichten van de landingsplaats van vergunningplichten uit oude regelgeving in de regelgeving onder de Omgevingswet, waaronder het Bbl.

De vergunningplichten van rijkswege voor bouwactiviteiten waren onder het oude recht opgenomen in het Besluit omgevingsrecht (Bor). Onder de Omgevingswet zijn deze geland in verschillende besluiten. Door de knip zijn er twee soorten vergunningplichten voor de bouwactiviteit: 1) de ruimtelijke vergunningplicht en 2) de bouwtechnische vergunningplicht. Deze kunnen onafhankelijk van elkaar gelden. De ruimtelijke aspecten uit de voormalige vergunningplichten uit het Bor worden onder de Omgevingswet geregeld via het Bkl door instructieregels of via de bruidsschat ('indirect werkend'). Via deze weg worden de ruimtelijke vergunningplichten derhalve opgenomen in het omgevingsplan van gemeenten.

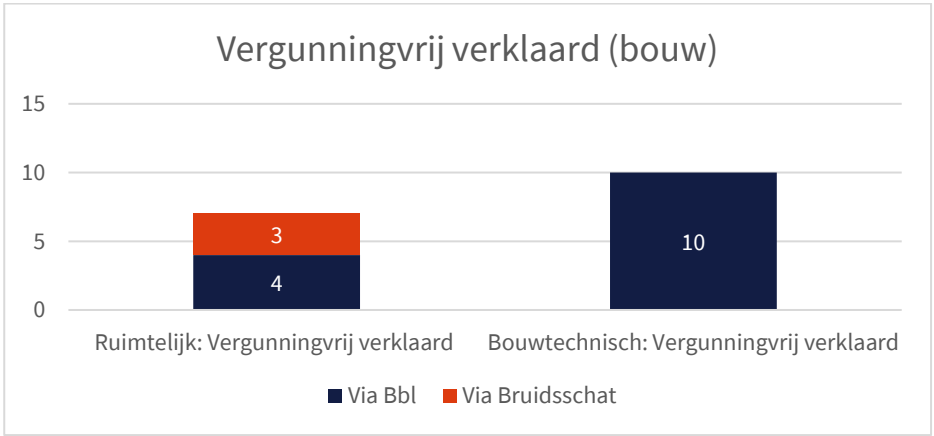
De bouwtechnische aspecten uit de voormalige vergunningplichten uit het Bor worden wel van rijkswege geregeld en zijn geland in het Bbl.[43] Onderstaande figuur geeft dit schematisch weer.

[41] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 157.
[42] Zie ook: Kwink Groep (2025) *Onderzoek omgevingsvergunningen. Onderzoek naar kerninstrument omgevingsvergunningen van de Omgevingswet, anderhalf jaar na invoering*.
[43] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 1025.
Nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Staatsblad 2020, 400, pagina 1516.



De vergunningplicht voor bouwactiviteiten in Bbl werkt ook op een andere manier verschillend dan die voor milieubelastende activiteiten in Bal. In het Bal wordt per milieubelastende activiteit (tankstation, metaalbedrijf of veehouderij) aangegeven of er algemene regels gelden, er een meldingsplicht geldt of er een vergunningplicht is. Bij bouwactiviteiten in het Bbl wordt een vergunningplicht actief aangewezen, in navolging van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet en zijn sommige activiteiten vergunningvrij verklaard.

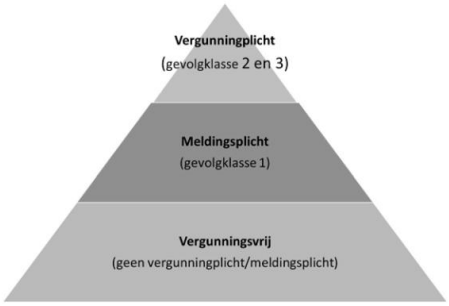
Wanneer we kijken naar het aantal in Bbl aangewezen vergunningvrije gevallen vergelijken met het Bor dan zien we het volgende beeld[44].



Hierbij moet worden opgemerkt dat in deze tabel niet de vergunningvrij verklaarde gevallen in de categorie ‘bouwwerken in gevolgklasse 1’ zijn opgenomen. Deze categorie is weliswaar niet meer

[44] Zie bijlage 4 voor een duiding van herkomst van de weergegeven getallen.

vergunningplichtig voor de technische bouwkwaliteit, maar hiervoor geldt wel een meldingsplicht. Dit houdt in dat de bouwwerken in gevolgklasse 1 niet meer door middel van een vergunningplicht worden beoordeeld, maar dat na een melding door een private kwaliteitsborger wordt getoetst op naleving van algemene rijksregels. Dit is een aanzienlijke wijziging in het kader van het stelsel van de kwaliteitsborging op het bouwen. Tot de categorie gevolgklasse 1 behoren onder andere: bouw en verbouw van grondgebonden eengezinshuizen, bouw van kleine bijgebouwen zoals garages/schuren en overkappingen van beperkte omvang.



Uit: Nota van toelichting Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen

Vervallen vergunningplichten

Ruimtelijke vergunningplicht

Het Bbl bevat geen ruimtelijke vergunningplichten; deze vergunningplichten zijn gedecentraliseerd. De bruidsschat bevat een algemene vergunningplicht voor de binnenplanse vergunning omgevingsplanactiviteit bouwwerken (Invoeringsbesluit Omgevingswet, Hoofdstuk 7, artikel 7.1 in samenhang met artikel 22.26 van het tijdelijk omgevingsplan van een gemeente), welke luidt:

> *"Het is verboden zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten en het te bouwen bouwwerk in stand te houden en te gebruiken."*

Bij deze vergunningplicht gelden uitzonderingen, zoals opgenomen in Invoeringsbesluit, Hoofdstuk 7, artikel 7.1 in samenhang met artikel 22.27 van het tijdelijk deel van het omgevingsplan van een gemeente en wanneer het Bbl in artikel 2.29 activiteiten vergunningvrij heeft verklaard.

In het tijdelijk deel van het omgevingsplan van een gemeente (artikel 22.27) zijn de volgende activiteiten geland die voorheen van rechtswege vergunningvrij werden verklaard: naar het omgevingsplan overgehevelde bijbehorende bouwwerken, erf- en perceelsafscheidingen met een hoogte tussen 1 en 2 meter en het gebruiken van een bestaand bouwwerk voor huisvesting in verband met mantelzorg. Zolang de desbetreffende gemeente deze activiteiten niet alsnog vergunningplichtig verklaart, zijn deze vergunningvrij (zie bijlage 4).

Andere vergunningvrij verklaarde bouwactiviteiten zijn geland in artikel 2.29 van het Bbl; deze 'overrulen' het Omgevingsplan. De wetgever benadrukt dat ze ten aanzien van de van rijkswege vergunningvrij verklaarde gevallen in artikel 2.29 Bbl een beleidsneutrale omzetting heeft beoogd:

> "*Voor de voortzetting van de landelijk uniforme categorie van vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten vormt een beleidsneutrale overgang naar het nieuwe stelsel het uitgangspunt. Bij de meeste bouwwerken komen de gestelde randvoorwaarden in artikel 2 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht dan ook in hoofdlijnen ongewijzigd terug onder het nieuwe stelsel.*"[45]

Er gelden een aantal kleine wijzigingen ten opzichte van de oude situatie, naast de reeds genoemde overzetting naar de bruidsschat. Zie hiervoor bijlage 4.

Bouwtechnische vergunningplicht

Voor alle bouwactiviteiten die in de artikelen 2.25 en 2.26 Bbl zijn opgesomd, en die niet in artikel 2.27 Bbl voorkomen, is een vergunning vereist.[46] Dat is de zogenoemde technische vergunning.

De opsomming in artikel 2.27 Bbl bevat dus zaken die effectief vergunningvrij zijn. Dit betreft activiteiten die als vergunningvrij waren aangemerkt in de artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht en als Bouwbesluittoetsvrij in artikel 6g van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.[47] Hierin zijn voorts enkele aanvullende activiteiten opgenomen die nu vergunningvrij zijn. Zie hiervoor bijlage 4.
Een grotere wijziging is dat voor bouwactiviteiten in gevolgklasse 1 in het kader van het stelsel van kwaliteitsborging (Wkb) geen bouwtechnische vergunningplicht geldt (Bbl, artikel 2.27, eerste lid, onder a). Deze activiteiten vallen onder algemene rijksregels in combinatie met een meldplicht (startmelding en gereedmelding). De bouwactiviteiten die onder het stelsel van kwaliteitsborging (Wkb) vallen staan vermeld in Bbl artikel 2.17, tweede lid. Het betreft 'kleinere' en 'minder risicovolle' bouwactiviteiten.

Nieuwe vergunningplichten

Er zijn geen nieuwe vergunningplichten voor activiteiten aangetroffen in het Bbl. Wel kan het zijn dat er toch activiteiten vergunningplichtig zijn die dit eerder niet waren; dan is dit niet een gevolg van een nieuwe vergunningplicht, maar een onbedoeld gevolg van de wijziging van de systematiek van het Bbl, namelijk de indeling naar activiteiten. Dergelijke gevallen worden door de wetgever gecorrigeerd wanneer dit wordt opgemerkt. In het *Verzamelbesluit Besluit bouwwerken leefomgeving 2024* zijn reeds enkele onbedoelde effecten gecorrigeerd door activiteiten bouwtechnisch vergunningvrij te verklaren in artikel 2.27 Bbl.[48]

4.2.3 Conclusie onderzoeksvraag 1

Het antwoord op de vraag in hoeverre er in het Bal daadwerkelijk vergunningplichten uit het oude stelsel zijn vervallen luidt dat hiervan sprake is, maar in beperkte mate. Het totaal aantal vergunningplichten in het Bal is niet exact te bepalen. Een milieubelastende activiteit is niet standaard vergunningplichtig of vergunningvrij, maar milieubelastende activiteiten kunnen in diverse situaties voorkomen waarin afhankelijk van aard, omvang, locatie een vergunningplicht geldt. Hoewel het aantal kernactiviteiten

[45] Nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Staatsblad 2020, 400, pagina 48.
[46] Zoals bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet en artikelen 2.25 en 2.26 van het Bbl.
[47] Nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Staatsblad 2020, 400, pagina 434.
[48] Verzamelbesluit Besluit bouwwerken leefomgeving 2024. Staatsblad 2024, 368.

waarvoor een vergunningplicht geldt ongeveer 50 tot 60 bedraagt, loopt het aantal mogelijke vergunningplichtige situaties hierdoor in de honderd tot mogelijk honderden. Onder de Omgevingswet is in 40 gevallen een deel van de milieubelastende activiteit niet meer vergunningplichtig, geldt in 12 gevallen een versoepeling van de vergunningplicht en geldt in 6 gevallen voor een deel van de milieubelastende activiteit nieuwe vergunningplicht. De verschuiving is zo bezien getalsmatig relatief beperkt.

De gevallen waarvoor de vergunningplicht niet geldt worden opgevangen door algemene rijksregels in het Bal. Een deel van de vergunningplichten uit het oude stelsel komt nog wel terug in de bruidsschat, omdat deze voorheen vooral werden gebruikt in het kader van ruimtelijke inpassing.[49] De wetgever heeft hiervoor gekozen omdat zij meent dat de betreffende activiteiten voldoende kunnen worden gereguleerd door algemene rijksregels.

Kanttekeningen en context
Bij de analyse van het Bal is de aandacht uitgegaan naar de milieubelastende activiteiten (Bal, tot en met hoofdstuk 5) en niet naar de andersoortige activiteiten (Bal, hoofdstuk 6 en verder). Zie verder: Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording.

Het antwoord op de vraag in hoeverre er in het Bbl daadwerkelijk vergunningplichten uit het oude stelsel zijn vervallen luidt dat ook hiervan maar in beperkte mate sprake is. De verschuiving betreft enkele nieuw vergunningvrij verklaarde gevallen vergeleken met de situatie onder het Bor, te weten: 7 gevallen met betrekking tot de ruimtelijke vergunning en 10 met betrekking tot de bouwtechnische vergunning. Deze wijzigingen zijn minimaal en vooral gericht op bouwactiviteiten met beperkt risico (bijvoorbeeld ‘boeidelen’ en ‘stucwerk’) of activiteiten die betrekkelijk weinig voorkomen (bijvoorbeeld ‘ondergrondse faunapassages’).[50]

Één wijziging van de vergunningplicht is echter substantiëler. Deze wijziging is afkomstig van het stelsel van kwaliteitsborging, namelijk het vergunningvrij (en meldingsplichtig) verklaren van het bouwtechnische deel van de bouwwerken in gevolgklasse 1. Voor bouwwerken in gevolgklasse 1 kan nog steeds een ruimtelijke vergunningplicht gelden, maar deze wordt op decentraal niveau geregeld.

Een belangrijke kanttekening bij het geheel van regels uit het Bbl is dat de vergunningplichten voor de ruimtelijke vergunning niet meer op rijksniveau worden geregeld; het Bbl wijst nog wel enkele gevallen als standaard ruimtelijk vergunningvrij aan. Dit betekent dat gemeenten voor een groot aantal gevallen de ruimtelijke vergunningplicht kunnen aanhouden of afschaffen en voor een activiteit een nieuwe ruimtelijke vergunningplicht kunnen stellen.[51]

[49] Verschuivingen van vergunningplichten naar de bruidsschat hebben vooralsnog geen effect voor de uitvoeringspraktijk. Daarvan is pas sprake als gemeenten ervoor kiezen deze vergunningplicht anders in te vullen.
[50] Zie bijlage 4.
[51] In hoeverre gemeenten dit in de praktijk doen is geen onderdeel van dit onderzoek.

Overkoepelend is ten aanzien van het Bbl het ruimtelijk vergunningvrij verklaren van bouwactiviteiten in gevolgklasse 1 de meest significante wijziging. Voor het overige zijn de verschuivingen van vergunningplichten naar algemene regels in het Bbl minimaal en vooral gericht op kleine bouwactiviteiten. In lijn met de beleidsneutrale overgang naar het Bbl die de wetgever heeft beoogd, is de verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels dus beperkt.

4.3 Algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten

Onderzoeksvraag 2: In hoeverre heeft de beoogde verschuiving van algemene regels voor activiteiten naar specifieke zorgplichten daadwerkelijk plaatsgevonden?

Specifieke zorgplichten zijn in sommige gevallen nieuw onder de Omgevingswet. In andere gevallen gaat het om concretisering van specifieke zorgplichten die al bestonden onder het oude stelsel.[52] Specifieke zorgplichten zouden ervoor moeten zorgen dat het aantal algemene regels afneemt. De wetgever stelt:

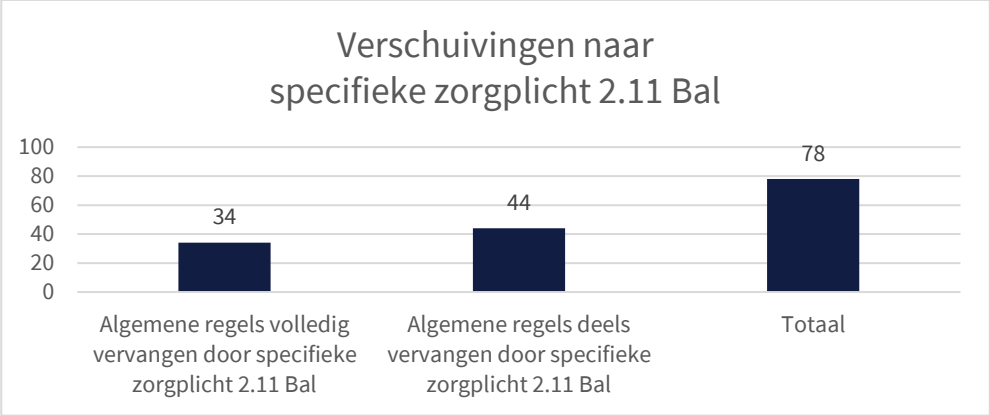
> *"Door inzet van de specifieke zorgplicht daalt het aantal algemene rijksregels dat voor een initiatiefnemer geldt. Die algemene rijksregels zijn beperkt tot de belangrijkste zaken."*[53]

4.3.1 Algemene rijksregels (oud) naar specifieke zorgplichten Bal

Het Bal bevat in totaal 14 specifieke zorgplichten. Naast de zorgplicht voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten uit artikel 2.11 kent het Bal de volgende specifieke zorgplichten, voor: activiteiten in of bij waterstaatswerken in beheer bij het rijk (Bal, artikel 6.6), activiteiten in de Noordzee (Bal, artikel 7.6), activiteiten rond rijkswegen (Bal, artikel 8.6), activiteiten rond spoorwegen (Bal, artikel 9.8), activiteiten rond luchthavens (Bal, artikel 10.7), activiteiten die de natuur betreffen (Bal, artikelen 11.6, 11.27 en 11.116), landinrichtingsactiviteiten (Bal, artikel 12.5), activiteiten die cultureel erfgoed betreffen (Bal, artikel 13.7), activiteiten die werelderfgoed betreffen (Bal, artikel 14.7), gelegenheid bieden tot zwemmen en baden (Bal, artikel 15.5) en afval van schepen in binnenwateren (Bal, artikel 17.6)[54].

Artikel 2.11 Bal dekt het overgrote deel van activiteiten in het Bal, te weten milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten. Dit is geen geheel nieuwe zorgplicht, maar een concretisering van artikel 2.1 uit het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer. Wanneer we ons richten op de algemene rijksregels voor milieu die volledig of deels zijn opgegaan in het artikel 2.11 dan ontstaat het volgende beeld:

[52] Zorgplichten onder het oude stelsel waren onder meer vastgelegd in artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, artikel 13 van de Wet bodembescherming, artikel 6.8 van de Waterwet en artikel 1a van de Woningwet. Ook in algemene maatregelen van bestuur kwamen zorgplichten terug, bijvoorbeeld in artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer.
[53] Nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving. Stb. 2018, 293, pagina 527.
[54] Deze opsomming van specifieke zorgplichten is volledig. Dit onderzoek richt zich in hoofdzaak op hoofdstuk 1 t/m 5 van het Bal. Zie ook: Bijlage 2: Onderzoeksverantwoording.



Algemene regels volledig vervangen door specifieke zorgplicht

In totaal zijn 34 algemene rijksregels uit voormalige algemene rijksregels volledig vervangen door de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11 Bal. Het betreft regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit algemene regels milieu mijnbouw, het Besluit externe veiligheid buisleidingen en het Besluit lozen buiten inrichtingen. Deze regels zagen voornamelijk op 'good housekeeping', zoals het opruimen van gelekte vloeistoffen en het goed onderhouden van voorzieningen. Zie bijlage 5 voor een specificatie van deze regels op artikelniveau.

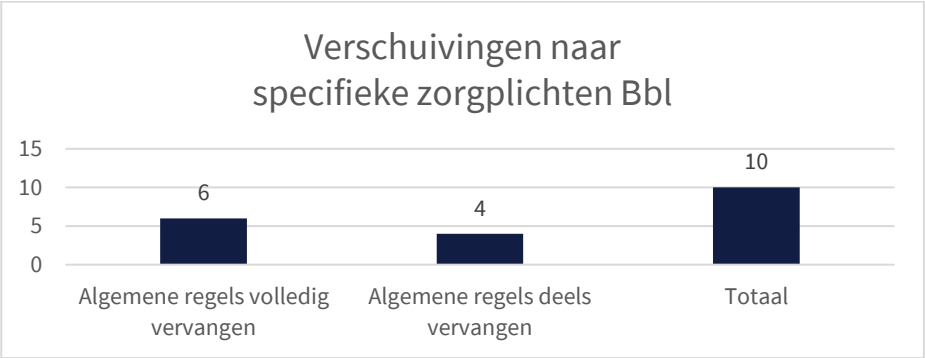
Algemene regels deels vervangen door specifieke zorgplicht

Door de nieuwe specifieke zorgplichten zijn voormalige algemene regels vaker beperkt tot hoofdlijnen dan dat ze volledig zijn vervallen. In totaal zijn 44 algemene voormalige algemene rijksregels beperkt tot hoofdlijnen, omdat deze in het Bal deels worden ondervangen door de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11. Het betreft regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit algemene regels milieu mijnbouw, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit lozing afvalwater huishoudens. Zie bijlage 5 voor een specificatie van deze regels op artikelniveau.

4.3.2 Algemene regels (oud) naar specifieke zorgplichten Bbl

Er zijn in het Bbl 5 specifieke zorgplichten opgenomen: voor bouwwerkinstallaties (Bbl, artikel 2.6), voor bestaande bouwwerken (Bbl, artikel 3.5), voor brandveilig gebruik (Bbl, artikel 6.4), voor bouw- en sloopwerkzaamheden (Bbl, artikel 7.4) en voor de mobiele puinbreker (Bbl, artikel 7.31).

Wanneer we bezien in hoeverre deze specifieke zorgplichten algemene regels uit het oude stelsel vervangen dan ontstaat het volgende beeld:



Algemene regels volledig vervangen door specifieke zorgplicht
In totaal zijn 6 algemene rijksregels uit het Bouwbesluit 2012 volledig vervangen door de specifieke zorgplichten uit het Bbl.

Specifieke zorgplicht	Vervangen regels (#)
2.6 Bbl (Bouwwerkinstallatie)	Vervangt oude zorgplicht (artikel 1.16 uit Bouwbesluit): (1)
3.5 Bbl (Bestaande bouwwerken)	Vervangt geen algemene regel uit Bouwbesluit
6.4 Bbl (Brandveilig gebruik)	Vervangt algemene rijksregels volledig, te weten: 7.6 t/m 7.10 en 7.16 uit Bouwbesluit: (2 t/m 6)
7.4 Bbl (Bouw- en sloopwerkzaamheden)	Vervangt geen algemene regel uit Bouwbesluit
7.31 Bbl (Mobiele puinbreker)	Vervangt geen algemene regel uit Bouwbesluit

Algemene regels deels vervangen door specifieke zorgplicht
Door de nieuwe specifieke zorgplichten zijn oude algemene regels vaker beperkt tot hoofdlijnen dan dat ze volledig zijn vervallen. In totaal zijn 4 algemene regels uit het Bouwbesluit beperkt tot hoofdlijnen, omdat deze in het Bal deels worden ondervangen door een specifieke zorgplicht uit het Bal.

Specifieke zorgplicht	Verschuivingen Bbl (#)
2.6 Bbl (Bouwwerkinstallatie)	Vervangt algemene rijksregels deels, te weten: artikelen 6.20, 6.21, 6.23 en 6.33 uit Bouwbesluit: (1 t/m 4)
6.4 Bbl (Brandveilig gebruik)	Vervangt algemene rijksregels deels, te weten: artikelen 6.21, 6.23 en 6.33 uit Bouwbesluit: (zie hierboven)

4.3.3 Conclusie onderzoeksvraag 2
In de milieuregelgeving in het Bal is er inderdaad een beperkte verschuiving waarneembaar van algemene rijksregels uit het Activiteitenbesluit die in detail regels stelden naar specifieke zorgplichten in het Bal. Regels die zijn vervangen door de specifieke zorgplicht betreffen voornamelijk regels in het kader van ‘good housekeeping’. In totaal zijn 34 algemene rijksregels geheel en 44 algemene rijksregels deels vervangen door de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 in het Bal. Afgezet tegen het aantal algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten dat wel specifiek is geregeld via hoofdstuk 4 van het Bal (circa 1.300 artikelen en een meervoud hiervan aan specifieke algemene rijksregels) is dit een beperkte verschuiving.

De verschuiving van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten is in het Bbl nog beperkter. Zo zijn 6 algemene rijksregels uit het Bouwbesluit geheel en 4 gedeeltelijk vervangen door specifieke zorgplichten in het Bbl. In de context van circa 500 artikelen in het Bbl en een meervoud hiervan aan algemene rijksregels (> 1.000) is dit een zeer beperkte verschuiving.

Praktijkervaringen

5. Verbeterdoelen van de Omgevingswet

5.1 Inleiding

Onderzoeksvraag 3: In hoeverre dragen de algemene rijksregels voor activiteiten bij aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet? Wat zijn de neveneffecten van het gebruik van de algemene rijksregels voor activiteiten in de praktijk (neveneffecten op de andere verbeterdoelen en overige effecten)?

De wetgever heeft beoogd om met algemene rijksregels een bijdrage te leveren aan het behalen van de verbeterdoelen van de Omgevingswet. De vier verbeterdoelen zijn:

1. Vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak
2. Meer samenhangende benadering van de leefomgeving
3. Vergroten bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden
4. Snellere en betere besluitvorming

De Evaluatiecommissie stelt in onderzoeksvraag 3 de vraag in hoeverre de algemene rijksregels hier inderdaad aan bijdragen en in hoeverre algemene rijksregels tot neveneffecten leiden. In dit hoofdstuk wordt deze onderzoeksvraag beantwoord. Het levert daarmee informatie aan over de impact van de invoering van de Omgevingswet in de praktijk, in het bijzonder de wijzigingen in algemene rijksregels van Bal en Bbl.

5.2 Verbeterdoel 1: Vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak

Inleiding

Algemene rijksregels zouden allereerst een bijdrage moeten leveren aan het verbeterdoel: het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.

Over inzichtelijkheid en gebruiksgemak zegt de wetgever:

> *"een meer systematische verdeling tussen wetsniveau en algemene maatregelen van bestuur draagt bij aan meer overzicht voor de gebruiker. Hierdoor zijn er minder regels die een gebruiker moet raadplegen en is het aantal verschillende procedures veel kleiner."*[55]

Ook de leesbaarheid wordt als argument aangedragen. "*Een andere klacht die wordt weggenomen, is de slechte leesbaarheid van de verschillende wetten. […] Het samenvoegen van de verschillende wetten vergroot de leesbaarheid.*"[56] De wetgever heeft met de indeling van het Bal en Bbl naar activiteiten beoogd om een systematiek aan te houden die aansluit bij activiteiten zoals een burger of bedrijf die zelf ziet.[57]

[55] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 261.
[56] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 262.
[57] Nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving. Stb. 2018, 293, pagina 512.

Voor het Bal geldt dit bijvoorbeeld voor: “het houden van vee”, “het opslaan van mest” of “het toepassen van afvalstoffen”. Voor het Bbl geldt dit voor: “het bouwen van een bouwwerk”, “het gebruiken van een bouwwerk” of “het slopen van een bouwwerk”.

De wetgever noemt ook het aanbrengen van eenduidigheid in begrippen als argument.[58] De eerdere algemene rijksregels voor activiteiten bevatten veel begrippen die sterk op elkaar lijken, maar juridisch net iets anders betekenen. Bovendien werden sommige termen in verschillende regelingen gebruikt, terwijl ze daar een andere betekenis hebben. Dergelijke verschillen, die vaak het gevolg zijn van de historische context waarin de regels tot stand zijn gekomen, zijn gelijkgetrokken.

Bevindingen

Bouw

Het Bbl wordt over het algemeen (door zowel wetgevingsjuristen, gebruikers en uitvoerders) in de bouwsector beschouwd als goed leesbaar door de ordening ervan: van algemene bepalingen van bouwwerken (H2), naar regels voor bestaande bouw (H3), nieuwbouw (H4), naar wijziging van gebruiksfunctie (H5) en gebruik van bouwwerken (H6). Regels staan per activiteittype bij elkaar.

Sommige respondenten (gebruikers en uitvoerders) in de bouwsector zijn van mening dat in het Bbl onvoldoende helderheid is in onderscheid tussen activiteittypen, zoals verbouw en nieuwbouw.

Voorbeeld van onduidelijkheden: verschil tussen verbouw en nieuwbouw

Sommige gebruikers en uitvoerders zijn van mening dat het onderscheid tussen verbouw en nieuwbouw niet helder is geformuleerd. Dit onderscheid is van belang voor onder meer het BTW-percentage: in sommige gevallen geldt voor verbouw een BTW-percentage van 9% (bijvoorbeeld arbeidsloon bij onderhoudswerkzaamheden bij woningen ouder dan twee jaar) in plaats van een BTW-percentage van 21% voor nieuwbouw. Bovendien worden er bij verbouw minder hoge eisen gesteld aan duurzaamheid en te treffen duurzaamheidsmaatregelen dan bij nieuwbouw, zoals ten aanzien van energieprestatie-indicatoren (BENG) en milieuprestatie (MPG) van gebouwen. Daarnaast is de Wkb alleen van toepassing op nieuwbouw (gevolgklasse-1) en niet op verbouw. De zorg is bij sommige uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) dat de markt bij twijfelgevallen of sprake is van nieuwbouw of verbouw een voorkeur zal hebben om de bouwwerkzaamheden te kwalificeren als verbouw. Daarmee zou de kwaliteit van bouwwerken, onder andere op het punt van duurzaamheid, niet of onvoldoende aan de daaraan te stellen eisen voldoen.

Gebruikers (initiatiefnemers; projectontwikkelaars en bouwbedrijven) in de bouwsector zijn over het algemeen van mening dat de voorspelbaarheid van zowel Bal als Bbl op een beperkt aantal onderdelen is afgenomen ten opzichte van de vorige regelgeving (respectievelijk het Activiteitenbesluit en het Bouwbesluit 2012), door de decentralisatie van voormalige rijksregels en via sturing op het omgevingsplan. Het Bal geeft gemeenten de mogelijkheid om regels voor geur en geluid op te nemen in

[58] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 141.

het omgevingsplan. Het Bbl geeft gemeenten strikt genomen geen ruimte om eigen regels te stellen ten aanzien van de technische eisen aan bouwwerken op het gebied van duurzaamheid. Wel kunnen gemeenten extra duurzaamheidsvoorschriften voor nieuwbouw of verbouw (bijvoorbeeld de verplichting tot toepassing van groene daken), of functionele eisen samenhangend met de leefomgeving (bijvoorbeeld oriëntatie van zonnepanelen) stellen in het omgevingsplan. Door het stellen van regels door gemeenten in het omgevingsplan neemt de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak voor landelijk functionerende bedrijven van de regelgeving af en is er zorg dat er geen 'level-playing field' ontstaat voor landelijk werkzame bouwbedrijven en ontwikkelaars. De gebruikers pleiten daarom voor regionale of landelijke regie op bijvoorbeeld de duurzaamheidseisen van gemeenten ten aanzien van de bouw en bouwwerkzaamheden.

Voorbeeld ten aanzien van voorspelbaarheid: onduidelijkheden over regels voor bouw- en nokhoogte van bouwwerken

Sommige wetgevingsjuristen en de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) geven aan dat het 'vraagstuk' over bouw- en nokhoogte met de algemene regels uit het Bbl niet zijn opgelost. Dit vraagstuk deed zich ook al voor met de regels uit het Bouwbesluit 2012. Het Bbl stelt strikt genomen geen eisen aan de bouw- of nokhoogte van een bouwwerk, maar geeft wel regels voor veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en duurzaamheid. De gemeente kan in het omgevingsplan regels opnemen voor de bouw- of nokhoogte van een bouwwerk. In de praktijk blijkt er discussie te worden gevoerd over de relatieve vrijheden die de regels van Bbl voor bouw- en nokhoogte bieden en de concrete eisen die hierover in omgevingsplannen van gemeenten zijn opgenomen. Complicerende factor voor projectontwikkelaars en bouwbedrijven die in verschillende gemeenten werkzaam zijn, met verschillende eisen te maken hebben. Bij afwijking van de regels van het omgevingsplan kan een aanvraag voor een BOPA (Buitenplanse omgevingsplanactiviteit) worden aangevraagd, maar dit vertraagt het (bouw)proces.

Complexe bedrijven

De wetgevingsjuristen zijn over het algemeen van mening dat door bundeling van wetgeving in Bal er meer inzichtelijkheid is ontstaan in de milieuregels. Dit is mede een gevolg van de opbouw van het Bal, met een 'richtingaanwijzer' (Hoofdstuk 3), waarin een verwijzing is opgenomen naar de vindplaats van regels die gelden voor specifieke milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten; eenvoudig en zonder dubbelingen. De inhoudelijke regels voor milieubelastende activiteiten zijn vervolgens opgenomen in Hoofdstuk 4 en Hoofdstuk 5. Vanaf Hoofdstuk 6 betreft het zogeheten 'specialities' met betrekking tot milieubelastende activiteiten rond de Noordzee, rijkswegen, spoorwegen en luchthavens. De wetgevingsjuristen zijn ook positief over het feit dat natuur (Hoofdstuk 11) onderdeel is geworden van het Bal.

De gebruikers (bedrijven en brancheorganisaties) zijn over het algemeen minder te spreken over de wijze waarop de regels voor milieubelastende activiteiten in het Bal zijn opgenomen. De ordening van Hoofdstuk 3 tot en met Hoofdstuk 5 met daarin een onderscheid tussen kernactiviteit (zoals het produceren van chemische stoffen) en een functioneel ondersteunende activiteit (zoals de opslag van stoffen zoals gasflessen of koelwatergebruik) wordt niet als erg gebruiksvriendelijk ervaren. De vraag dringt zich bij gebruikers op: "*Waar begint een milieubelastende activiteit en waar eindigt deze"?* Voor de gebruikers was

het begrip ‘inrichting’ een duidelijker afgebakend begrip, namelijk alle activiteiten zich binnen het ‘hek’ van het bedrijf voordeden. Als gevolg hiervan vinden de gebruikers in overwegende mate de voorspelbaarheid van de algemene regels in Bal niet toegenomen.

Agrarisch

Net als bij de complexe bedrijven, zijn de wetgevingsjuristen over het algemeen van mening dat het Bal een goed geordende bundeling bevat van voorheen afzonderlijke wetten en regelingen. Het aanwijshoofdstuk in het Bal (hoofdstuk 3) biedt naar hun mening de meest eenvoudige ordeningswijze voor de grote hoeveelheid algemene rijksregels die in het Bal is geland. Volgens hen is daarnaast veel aandacht uitgegaan naar het eenvoudiger formuleren van algemene rijksregels. Een voorbeeld van een eenvoudiger geformuleerde regel is de regeling voor kleinschalig tanken bij de boer.

De wetgevingsjuristen zijn van mening dat voor de veehouderij met name milieubelastende activiteiten met effect op stikstof(depositie), natuur en mest van belang zijn. Opvallende keuze van de wetgever is dat de Meststoffenwet niet is opgegaan in de Omgevingswet en het Bal. Het onderscheid tussen beide wetten is daarbij vooral voor juristen duidelijk. De Meststoffenwet regelt het gebruik, de verhandeling en het vervoer van mest, terwijl in het Bal regels zijn opgenomen voor opslag van mest, lozingen van meststoffen op de bodem of in het water en de zogeheten bodemenergiesystemen.

De gebruikers (agrariërs, brancheverenigingen) zijn over het algemeen van mening dat Bal niet is geschreven voor de “gemiddelde agrariër”. Daarmee wordt bedoeld dat de teksten wellicht wel begrijpelijk zijn voor juristen of adviseurs van een agrariër, maar veel minder begrijpelijk zijn voor de agrariër zelf. Voor begrip en inzicht in de van toepassing zijnde algemene regels richt de ondernemer zich tot het DSO en de ‘vergunningchecker’. Verder geven zij aan dat in het Bal de milieubelastende activiteiten vooral zijn gericht op ‘emissies’, met uitzondering van de natuurregelgeving die is gericht op ‘immissies’ (Bal, hoofdstuk 11). Deze systematiek sluit naar hun beleving nog onvoldoende op elkaar aan. Ook hier geldt dat het onderscheid tussen kernactiviteit (zoals het houden van landbouwhuisdieren) en een functioneel ondersteunende activiteit (zoals het opslaan van mest) niet altijd gebruiksvriendelijk wordt ervaren.

Voorbeeld van onduidelijkheden in formulering van activiteit: omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit

Hoewel met name de wetgevingsjuristen van mening zijn dat de systematiek van formulering van activiteiten in Bal beter aansluit bij de belevingswereld van de gebruiker dan onder het oude stelsel, noemen zij ook voorbeelden die minder duidelijk zijn dan voorheen. Een voorbeeld hiervan is ‘de omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit’ (Bal, artikel 11.75). Onder het oude wettelijk stelsel betrof dit de jachtakte (Wet natuurbescherming, artikel 3.26).

Deelconclusie

Er wordt verschillend gedacht over het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak als gevolg van de beide AMvB’s; Bal en Bbl. Vanuit het perspectief van de wetgevingsjuristen is de bundeling en ordening van algemene regels in het Bal en Bbl een verbetering ten

opzichte van de situatie onder het oude stelsel. Gebruikers zijn over het algemeen minder positief over de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van Bal en Bbl. Dit hangt bij het Bal vooral samen met het begrip 'milieubelastende activiteit' van het Bal, dat het begrip 'inrichting' uit het Activiteitenbesluit heeft vervangen.

Specifiek in de bouwsector maken sommige gebruikers (brancheverengingen van projectontwikkelaars en bouwbedrijven) zich zorgen over de mogelijkheden van decentrale overheden om strengere normen ten aanzien van geur, geluid en duurzaamheid van bouwwerken op te nemen in het omgevingsplan, waardoor geen sprake is (of: zal zijn) van een 'level-playing-field' tussen gemeenten of tussen regio's. De door de wetgever beoogde voorspelde inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en daarmee het gebruiksgemak voor landelijk functionerende bouwbedrijven zou daardoor afnemen.

Het antwoord op de vraag of de wijziging van de algemene rijksregels heeft bijgedragen aan een grotere inzichtelijk, voorspelbaarheid en gebruiksgemak is dus niet eenduidig.

5.3 Verbeterdoel 2: Meer samenhangende benadering van de leefomgeving

Inleiding

Voor het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving zijn de algemene rijksregels niet het primaire kerninstrument waarvan de wetgever zich heeft bediend. Met decentrale regelgeving en de omgevingsvergunning worden hiervoor meer mogelijkheden geboden.

Toch is het samenvoegen van de verschillende wetten onder het oude stelsel naar één wet een aspect dat volgens de wetgever bijdraagt aan dit verbeterdoel. *"Met het wetsvoorstel verdwijnen de schotten tussen de wetten, wat de beoogde samenhangende benadering van beleid, besluitvorming en leefomgeving mogelijk maakt."*[59]

Bevindingen

Bouw

Zowel de meeste wetgevingsjuristen als de gebruikers en uitvoerders vragen zich over het algemeen af of het verbeterdoel van een meer samenhangende benadering van de leefomgeving ondersteund wordt door de bundeling van algemene regels in Bbl. De bundeling van regels is gerealiseerd in Bbl (en Bal) zo menen zij, maar de vraag naar een samenhangende benadering kan beter worden beantwoord aan de hand van het gebruik van decentrale regels en bevoegdheden door provincies en gemeenten, zoals bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) in het Omgevingsplan, die de begrippen 'goede ruimtelijke ordening' en 'goed woon- en leefklimaat' (beide Wabo) heeft vervangen. Daarnaast komt de samenhangende benadering van de leefomgeving ook bij gemeenten aan de orde indien sprake is van de beoordeling van vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en het bindend adviesrecht

[59] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 262.

van de gemeenteraad in dergelijke gevallen (voor zover de gemeenteraad zich deze bevoegdheid heeft toegekend).

Bovendien zien enkele wetgevingsjuristen en gebruikers de meer samenhangende benadering en integrale afweging van belangen als een stapeling van waarden, waardoor het bijvoorbeeld bij besluiten ten aanzien van woningbouw niet makkelijker is geworden. Ten opzichte van het oude wettelijk stelsel is de kwaliteit van de leefomgeving als zelfstandig doel opgenomen in de Omgevingswet (art. 1.3), waarbinnen waarden als gezondheid, veiligheid, duurzaamheid en ecologische kwaliteit afzonderlijk en expliciet zijn benoemd. De zorg bestaat dat er door de stapeling van waarden onvoldoende knopen worden doorgehakt en de besluitvorming wordt vertraagd. Daarnaast zien zij dat overheden nog worstelen met de wijze waarop de afweging tussen verschillende belangen, zoals wonen, natuur en gezondheid op een juiste wijze wordt gemaakt.

Sommige wetgevingsjuristen zien dat dit verbeterdoel van de Omgevingswet, het bereiken van een meer samenhangende benadering van de leefomgeving onder meer door vermindering van algemene rijksregels en meer mogelijkheden voor maatwerk op decentraal niveau, is ontstaan in een ‘andere tijd’. Zij zetten vraagtekens bij de uitgangspunten van de Omgevingswet gericht op ‘decentraal, tenzij’ en ‘de samenhangende benadering’ die naar hun idee niet passen bij de maatschappelijke opgaven van deze tijd, zoals ten aanzien van de (nationale) woningbouwopgave. Zij zien in de praktijk dan ook een tendens om de grote maatschappelijke opgaven meer centraal aan te willen pakken, zoals ten aanzien van woningbouw, duurzaamheid en energieprestaties. Een verschillende lokale aanpak kan leiden tot versnippering en een ‘lappendeken’ aan regels, waarbij afstemming veel tijd en overleg vraag. Het oplossen van de grote maatschappelijke opgaven, met een gebiedsoverstijgend karakter, vraagt daarentegen om consistentie en voorspelbaarheid en bovendien voldoende kennis en middelen die op lokaal niveau niet altijd aanwezig zijn. Daarbij zijn er in toenemende mate verplichtingen vanuit Europa die haaks staat op het principe ‘decentraal, tenzij’.

Sommige gebruikers en uitvoerders (zowel de burgerbewegingen als de bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) zien nadelen in het feit dat de beoordeling van de passendheid van een activiteit in een gemeentelijk omgevingsplan verschuift naar de initiatiefnemer door structuur van de algemene regels in Bbl. Zij doelen hierbij in de eerste plaats op de ‘knip’ tussen de landelijke, bouwtechnische regels voor bouwwerken van het Bbl en de ruimtelijke functionele regels voor bouwwerken die zijn gedecentraliseerd naar gemeenten met de bedoeling dat deze worden opgenomen in het omgevingsplan. Daarnaast doelen zij op de verschuiving van de vergunningplicht naar een meldplicht voor bouwwerken in gevolgklasse 1. Daarbij wordt er meer verantwoordelijkheid neergelegd bij de initiatiefnemer om bij een melding van een bouwplan aan de rijksregels van Bbl en decentrale regels uit het omgevingsplan te voldoen en hierin een integrale afweging te maken. Vervolgens is het toezicht van de gemeente hierop achteraf georganiseerd, in plaats van de preventieve toets in het kader van een bouwvergunning.
Er is zorg aan de kant van sommige gebruikers (burgerbewegingen) dat initiatieven die mogelijk strijdig zijn met de rijksregels van Bbl en regels in het gemeentelijk omgevingsplan, door deze werkwijze onvoldoende worden ‘ontdekt’ door de bevoegde gezagen en uitvoerders van VTH-taken en vervolgens wél worden gerealiseerd. Het éénmaal tot stand gekomen initiatief (een bouwproject) is dan lastig terug

te draaien en de zorg is dat dan (onder politieke druk) gekozen wordt voor gedogen of het achteraf legaliseren. Een voorbeeld dat wordt genoemd is de aanleg van padelbanen in de nabijheid van een woonwijk.

Sommige wetgevingsjuristen en gebruikers (burgerbewegingen) hebben zorg dat uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) als gevolg van de introductie van de Wkb terugvallen op het strikt juridisch toetsen op onderdelen van het (bouw)initiatief, in plaats van het geheel van de bouwaanvraag te beoordelen. De zorg is tevens dat als gevolg van de Wkb er geen of zeer beperkte gemeentelijke toets plaatsvindt op bijvoorbeeld de volledigheid van bouwmelding, omdat de toets op de technisch eisen al via het private deel van het stelsel van kwaliteitsborging tot stand is gekomen.

Complexe bedrijven

Over het algemeen is het voor zowel de wetgevingsjuristen als de gebruikers nog onduidelijk of met het Bal een meer samenhangende benadering van de leefomgeving wordt bereikt. Zij zien dat de integratie van sectorale regelgeving in het Bal hieraan een bijdrage levert, maar het bereiken van integratie vraagt om meer dan alleen het bij elkaar zetten van regels. Een deel van de gebruikers (brancheorganisaties en bedrijven) zien daarnaast dat het aspect ‘gezondheid’ wel wordt genoemd, maar nog niet is uitgewerkt door bevoegde gezagen in het kader van vergunningaanvragen.

Sommige wetgevingsjuristen en gebruikers schatten in dat het loslaten van de onlosmakelijke samenhang bij een vergunningaanvraag (het aanvragen van een vergunning voor losse activiteiten, zoals het vervaardigen van chemische producten en de opslag en het gebruik van gevaarlijke stoffen), mogelijk negatieve effecten heeft op het in samenhang bezien van een vergunningaanvraag. Daarnaast is de inschatting van hen dat de introductie van het begrip ‘milieubelastende activiteit’ in plaats van het begrip ‘inrichting’ mogelijk negatieve effecten heeft op het in samenhang bezien van milieubelastende activiteiten. De vrees is dat de samenhangende benadering hierdoor in de knel komt.

De gebruikers (brancheverenigingen en bedrijven) ervaren in het algemeen nog geen samenhangende benadering van de leefomgeving in de praktijk. Zij ervaren nog niet dat een (sterk) milieubelastende activiteit op één aspect (bijvoorbeeld ‘geur’) gecompenseerd mag worden door een afwezige of beperkte milieubelastende activiteit op een ander aspect (bijvoorbeeld ‘geluid’). Zij geven hiermee overigens een specifieke invulling van het begrip ‘samenhangende benadering van de leefomgeving’ naast mogelijk andere invullingen, zoals het zoeken naar evenwicht tussen waarden op een specifieke locatie (gebiedsgericht). Zij verwachten dat deze afweging wel op decentraal niveau gemaakt kan worden in het kader van het gemeentelijke omgevingsplan. “*Op gemeentelijk niveau is dit mengpaneel er wel*”, zo zegt een branchevereniging. Zo kunnen gemeenten een hogere geluidsruimte op een bedrijventerrein in het omgevingsplan vaststellen. Daarmee beoordelen zij de keuze van de wetgever als positief om de samenhangende benadering van de leefomgeving te bereiken via het terugdringen van algemene rijksregels in combinatie met toestaan van meer maatwerk in het Bal.

Agrarisch

Zowel de gebruikers als uitvoerders van de algemene rijksregels van het Bal zijn in het algemeen van mening dat met het Bal nog geen sprake is van een meer samenhangende benadering van de

leefomgeving. Hierbij speelt mee dat meeste algemene rijksregels beleidsneutraal zijn overgegaan en ook dat samenhang vooral in decentrale regelgeving dient te worden gezocht. De ruimte voor decentraal maatwerk in het Bal zou aan dit verbeterdoel in opzet een positieve bijdrage kunnen leveren, maar in de praktijk ervaren zij dat gemeenten hiervan nog weinig gebruik hebben gemaakt. Tenslotte noemen sommige gebruikers en uitvoerders dat het belang van natuurbescherming (vanuit Europese regelgeving) op dit moment prevaleert boven andere belangen waardoor een samenhangende benadering nog onvoldoende de kans heeft gekregen om tot stand te komen.

De meeste gebruikers (brancheverenigingen, agrariërs) zijn van mening dat met het Bal een meer samenhangende benadering van de leefomgeving weldegelijk wordt nagestreefd, met uitzondering van het feit dat de Meststoffenwet niet in de Omgevingswet en het Bal is opgenomen. Daarbij missen zij bij de beoordeling van milieubelastende activiteiten, net als bij de complexe bedrijven, wél de mogelijkheden om zaken tegen elkaar weg te kunnen strepen of te kunnen compenseren (bijvoorbeeld geur, geluid, gezondheid, emissies naar de lucht, water of bodem). Zo merkt een vertegenwoordiger van een brancheorganisatie op: "*De gehanteerde normen gelden als 'ondergrens' waarvan niet mag worden afgeweken door middel van onderlinge compensatie*". Zoals hiervoor gesteld, zou daadwerkelijk gebruik van de decentrale ruimte die het Bal biedt aan gemeenten, wel een bijdrage kunnen leveren aan het verbeterdoel van de samenhangende benadering van de leefomgeving. In de praktijk hebben de gemeenten hiervan evenwel nog weinig gebruik gemaakt.

Deelconclusie

Vooralsnog zien de meeste gebruikers van Bal en Bbl een stapeling van waarden die tegen elkaar afgewogen moeten worden, waarbij de beoordeling en afweging van waarden voor overheden en uitvoerders lastiger is geworden. Zij geven aan dat vooralsnog goede handvatten ontbreken om de veelheid aan verschillende waarden zorgvuldig en objectief tegen elkaar af te wegen.

Ten aanzien van mogelijkheden tot maatwerk (maatwerkregels en maatwerkvoorschriften) biedt de Omgevingswet in combinatie met het Bal ruime mogelijkheden.[60] De mate waarin decentrale overheden hiervan gebruik maken is niet de focus geweest van voorliggend onderzoek. Vanuit de uitvoeringspraktijk zijn ook weinig signalen gekomen over het gebruik van deze mogelijkheden. Mede daardoor heeft de uitvoeringspraktijk nog weinig verwachting ten aanzien van de door de wetgever beoogde toename van samenhang in besluitvorming.

Voor het Bbl geldt dat de wetgever niet heeft voorzien in mogelijkheden tot maatwerk ten aanzien van de bouwtechnische vereisten, met uitzondering van de specifieke maatwerkvoorschriften voor nieuwbouw[61] en een melding voor het in gebruik nemen van een gebouw[62]. Wel zijn er met de bruidsschat veel van de ruimtelijke vereisten gedecentraliseerd.

[60] Omgevingswet artikelen 4.5 en 4.6, en artikelen 2.12 en 2.13 van het Bal.
[61] Bbl, artikel 4.5 i.c.m. afdeling 4.2 t/m 4.7.
[62] Bbl, artikel 6.10.

Alles overziend is de bedoeling van de wetgever om door middel van het wegnemen van schotten tussen sectorale wetgeving een bijdrage te leveren aan een meer samenhangende benadering van de leefomgeving naar mening van de meeste gebruikers en uitvoerenden nog niet bereikt. Daar draagt aan bij dat de decentrale overheden nog beperkt gebruik hebben gemaakt van de decentrale ruimte die in Bal en Bbl wordt geboden.

Het antwoord op de vraag of met de algemene rijksregels van het Bal en Bbl een meer samenhangende benadering van de leefomgeving is bereikt of bereikt zal worden kan daarom niet worden bevestigd. Vanuit de drie perspectieven wordt deze beoogde verbetering vooralsnog niet herkend.

Bevindingen in perspectief van onderzoek naar praktijkervaringen met decentrale regelgeving (2024)
De wetgever heeft voorzien dat de meer samenhangende benadering van de leefomgeving op decentraal niveau tot stand dient te komen door het gebruik van decentrale regels en bevoegdheden door provincies en gemeenten, zoals ETFAL in het omgevingsplan, de beoordeling van BOPA's en het adviesrecht van de raad bij deze BOPA's. Het onderzoek naar de praktijkervaringen van de provincies, gemeenten en waterschappen met de decentrale regels (KokxDeVoogd, 2024, p. 134-135) laat een wisselend beeld zien wat betreft hun verwachtingen voor een meer samenhangende benadering. Sommigen zijn van mening dat dit reeds is of zal worden bereikt (vooral de provincies en waterschappen), anderen (vooral de gemeenten) hebben hiermee nog onvoldoende ervaring opgedaan. Provincies en in mindere mate waterschappen bleken nadrukkelijker dan gemeenten van mening dat de integrale benadering van de fysieke leefomgeving al voor de invoering van de Omgevingswet door hen werd nagestreefd en in besluiten werd gehanteerd.

5.4 Verbeterdoel 3: Vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden

Inleiding
De wetgever is bij het stellen van algemene regels uitgegaan van het principe dat er alleen grenzen worden gesteld aan activiteiten waar dat in verband met de fysieke leefomgeving noodzakelijk is. Zo wordt aan decentrale overheden bestuurlijke afwegingsruimte gelaten en wordt aan de initiatiefnemer flexibiliteit geboden.[63] De wetgever voegt hier echter gelijk aan toe dat er een spanning kan bestaan tussen flexibiliteit enerzijds en houvast, rechtszekerheid, een gelijk speelveld en een voorspelbare overheid anderzijds.[64]

> *"Algemene regels geven uniform aan wat mag en waarvoor een initiatiefnemer toestemming moet aanvragen. Dit werkt vaak goed, maar niet altijd. In sommige gevallen geeft een algemene regel meer ruimte dan in een specifiek gebied verantwoord is, bijvoorbeeld wegens een bestaande hoge achtergrondwaarde (bijvoorbeeld bij luchtkwaliteit) of aanwezigheid van gevoelige objecten zoals*

[63] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 262.
[64] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 264.

kwetsbare monumenten. In andere gevallen is een algemene regel onnodig klemmend voor de initiatiefnemer, bijvoorbeeld omdat het gebied waar de activiteit wordt verricht weinig gevoelig is of omdat de regel maatregelen voorschrijft die in het geval van de desbetreffende activiteit niet de optimale oplossing zijn om de gevolgen te beperken. In deze gevallen moet het bevoegd gezag maatwerk kunnen leveren."[65]

Hiertoe biedt de Omgevingswet, in aangewezen gevallen, de ruimte voor het stellen van een maatwerkvoorschrift of het stellen van een maatwerkregel op decentraal niveau.

Bevindingen

Bouw

Over het algemeen zien zowel de wetgevingsjuristen als gebruikers van de algemene rijksregels van Bbl dat door de knip tussen de bouwtechnische rijksregels in het Bbl en de decentralisatie van ruimtelijke en functionele regels van bouwwerken naar het omgevingsplan meer afwegingsruimte en flexibiliteit op decentraal niveau mogelijk is. De vraag of en hoe dit wordt gebruikt is echter een andere. De meeste gebruikers (brancheorganisaties en initiatiefnemers) en uitvoerders geven aan dat er nog weinig gebruik wordt gemaakt van de decentrale mogelijkheden). Dit hangt samen met het feit dat de meeste gemeenten de tijd nemen tot de wettelijk verplichte datum van 2032 om het omgevingsplan van rechtswege aan te passen (zie het onderzoek naar decentrale regels van KokxDeVoogd, 2024).

Sommige gebruikers (brancheorganisaties, bouwbedrijven en projectontwikkelaars) zien wel meer onzekerheid ontstaan door de mogelijkheden van decentrale regulering. Zo hebben de initiatiefnemers zorgen over de decentrale mogelijkheden om scherpere regels te stellen aan duurzaamheid en energie-prestaties van bouwwerken via het omgevingsplan, waardoor vooral voor nationaal of regionaal functionerende bedrijven verschillen (geen 'level-playing-field') tussen bijvoorbeeld gemeenten gaan ontstaan, die als lastig en kostenverhogend worden gezien. De initiatiefnemers zien dat gemeenten (zoals Amsterdam, Nieuwegein, De Bilt en Utrechtse Heuvelrug) onderzoeken om dergelijke extra eisen in omgevingsplannen op te nemen of dit via een convenant te regelen. Deze mogen niet strijdig zijn met de regels uit het Bbl.[66]

Complexe bedrijven

Over het algemeen ervaren gebruikers (initiatiefnemers) en uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoeringsorganisaties) dat er ten aanzien van maatwerk voor complexe bedrijven niet veel is veranderd. In het algemeen gold en geldt nog steeds een vergunningplicht voor de gehele 'installatie', hetgeen grotendeels overeenkomt met het oude inrichtingen begrip.

Wel zijn door de overgang van inrichting naar activiteit de bedrijfstakoverstijgende activiteiten op activiteitniveau en niet als onderdeel van de inrichting geregeld. Uitvoerders merken op dat dit onder meer

[65] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 268

[66] Hierbij dient rekening te worden gehouden met onder andere artikel 23.7 van de Omgevingswet. Dit artikel beperkt de mogelijkheden van gemeenten om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten op gebieden die al geregeld worden door een AMvB (Bbl).

tot gevolg heeft dat sommige activiteiten niet (of onduidelijk) als milieubelastende activiteit worden onderscheiden en er geen vergunningplicht meer voor geldt. Als voorbeeld hiervan wordt onder andere de opslag van batterijen genoemd. Een van de uitvoerders noemt dat dit wordt opgevangen door het stellen van een maatwerkvoorschrift ter uitwerking van de specifieke zorgplicht.

De meeste gebruikers herkennen niet dat de decentrale overheden voor de complexe bedrijven vaak gebruik maken van de mogelijkheden voor maatwerkvoorschriften of voor (scherpere) vergunningvoorschriften dan de eisen van de algemene rijksregels zoals die in Bal zijn opgenomen. Dit gebeurt nog spaarzaam. Deze eisen zijn bovendien deels gebaseerd op Europese regelgeving (IPPC-bedrijven). Wat betreft het gebruik van de decentrale mogelijkheden via het omgevingsplan (aangepaste normen voor bijvoorbeeld geur en geluid) is het nog te vroeg om hierover te oordelen. De vraag vanuit initiatiefnemers naar bestuurlijke afwegingsruimte via het ruimtelijk spoor van het omgevingsplan is nog nauwelijks van toepassing.

Agrarisch

De meeste wetgevingsjuristen zien dat maatwerk voor activiteiten uit het Bal breed is opengezet.[67] Uitvoerders en gebruikers herkennen dat hier soms, maar nog relatief weinig, gebruik van wordt gemaakt.

Relatie met decentrale regelgeving

Daarnaast zien wetgevingsjuristen dat het gebruik van instructieregels (Bkl) voor bijvoorbeeld geur en geluid in het omgevingsplan een mogelijkheid is om eigen, lokaal beleid op te stellen. Doordat de meeste gemeenten hun omgevingsplannen nog niet hebben aangepast, gelden ook voor geur en geluid de regels uit de bruidsschat onverminderd.

Met name de uitvoerders (bevoegd gezag en de uitvoerders van VTH-taken) zien verschillend geluid- en geurbeleid op lokaal niveau als een zorg voor de uitvoerbaarheid. Met name bij agrariërs die gelegen zijn op het grensgebied van twee of meer gemeenten kan onduidelijkheid ontstaan met welke eisen aan geur en geluid rekening moet worden gehouden. Bovendien zijn vanuit een praktisch perspectief geur- en geluidsverordeningen niet in het DSO (‘regels op de kaart’) opgenomen, die daardoor snel over het hoofd kunnen worden gezien. Zeker bij de wisseling van het type vee (jongvee, vleesvee) is de zorg bij de uitvoerders dat de consequenties voor geur en geluid onvoldoende inzichtelijk zijn.

Initiatiefnemers (agrariërs) maken zich zorgen dat de decentrale mogelijkheden voor geur- en geluidsbeleid leiden tot een ongelijke uitgangspositie voor agrariërs (geen ‘level-playing-field’).

[67] Omgevingswet, artikelen 4.5 en 4.6.

Deelconclusie

Op de vraag of de algemene regels van Bal en Bbl naar mening van de praktijk bijdragen aan het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden is het antwoord dat het hiervoor nog te vroeg is. In opzet bieden de algemene rijksregels van Bal en Bbl hiervoor wel ruimte, maar hiervan wordt naar mening van de meeste betrokkenen in de praktijk nog bescheiden gebruik gemaakt.

Tussen de economische sectoren zijn er wel verschillen. De complexe bedrijven hebben, mede door de brede vergunningplicht en het van toepassing zijn van Europese regelgeving (IPPC-bedrijven), relatief weinig te maken met het gebruik van maatwerkmogelijkheden die het Bal biedt. Voor de bouwsector en de agrarische sector zijn de maatwerkmogelijkheden door de decentrale ruimte groter, maar de effecten hiervan worden door meeste initiatiefnemers en uitvoerders nog beperkt gezien en ervaren.
Al met al leveren de algemene rijksregels van Bal en Bbl vooralsnog geen aanwijsbare bijdrage aan het bereiken van dit verbeterdoel.

Alternatieve mogelijkheid tot maatwerk: Experimenteerbepaling artikel 23.3 Omgevingswet

Hoewel de experimenteerbepaling niet is opgenomen als algemene rijksregel in Bal of Bbl, is deze in zowel de expertmeetings, als focusgroep bijeenkomsten voor de drie economische sectoren wel expliciet benoemd als mogelijkheid om (decentraal) af te wijken van de algemene rijksregels van Bal en Bbl. Daarmee is dit voor de uitvoeringspraktijk van belang om het benutten van de leefomgeving mogelijk te maken in specifieke situaties. Wel zegt de experimenteerbepaling dat de minister in een AMvB de aard, omvang, doel en beoogde gevolgen van het experiment vastlegt. Dit is nog niet ingevuld.

Doel van de experimenteerbepaling is om nieuwe oplossingen, innovatieve projecten of pilots mogelijk te maken. Bijvoorbeeld ten behoeve van duurzame en emissiereducerende oplossingen voor stalsystemen of mestverwerking. Provincies, gemeenten of waterschappen kunnen een verzoek doen bij het Rijk om een experiment te starten van tijdelijke aard voor een bepaalde locatie of gebied. Zowel de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) als de initiatiefnemers (bedrijven in de drie economische sectoren) zien dat hiervan nog geen gebruik wordt gemaakt, mede doordat onduidelijk is onder welke voorwaarden het Rijk hiervoor toestemming geeft. Sommigen zijn van mening dat de experimenteerbepaling te veel ‘open’ normen kent.

5.5 Verbeterdoel 4: Snellere en betere besluitvorming

Inleiding

Algemene rijksregels zouden volgens de wetgever op de volgende wijze moeten bijdragen aan het verbeterdoel snellere en beter besluitvorming. Onder de Omgevingswet vindt een verschuiving plaats van voormalige vergunningplichten naar algemene rijksregels. Een van de beoogde gevolgen van algemene rijksregels voor activiteiten dat een initiatiefnemer in veel gevallen uitsluitend rekening hoeft te houden met deze regels en in sommige situaties vooraf een melding moet doen bij het bevoegd gezag. Daarmee

wordt voorkomen dat telkens via een vergunningprocedure toestemming van de overheid nodig is, en krijgt de initiatiefnemer sneller duidelijkheid over wat wel en niet is toegestaan.[68]

Let wel:
Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de impact van algemene rijksregels en niet op de vergunningprocedures als zodanig. Bij snellere besluitvorming wordt daarom niet gefocust op de beoordelingstermijnen voor een vergunningaanvraag onder de Omgevingswet.

Bevindingen

Bouw

Sneller

Uit de gesprekken die de onderzoekers met wetgevingsjuristen, uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) en initiatiefnemers hebben gevoerd komt het beeld naar voren dat het vergunningvrij bouwen of het vervangen van een vergunningplicht door een meld- en/of informatieplicht niet heeft bijgedragen of zal bijdragen aan snellere besluitvormingsprocedures of het sneller tot stand brengen van bouwwerken.

Sommige initiatiefnemers geven aan dat vergunningprocedures gericht zijn op het toetsen van bouwplannen en deze procedures de initiatiefnemer meer zekerheid geven dan het voldoen aan meld- en informatieplichten, algemene regels en (specifieke) zorgplichten.

Daarbij zijn enkele brancheorganisaties ook van mening dat snellere en betere besluitvorming geen oorspronkelijk doel is geweest van de Omgevingswet, die primair gericht was op ordening en bundeling van regels, maar dit doel er later is 'bijgesleept'. Een positieve uitzondering hierop zijn de 2 weken termijn van melding van een bouwwerk voorafgaande aan ingebruikname, terwijl deze termijn onder het Bouwbesluit 4 weken bedroeg. Ook zijn sommige initiatiefnemers positief over de wijze waarop aanvragen en meldingen via het omgevingsloket kunnen plaatsvinden.

Volgens sommige uitvoerders staat er een 'rem' op de decentrale mogelijkheden om meer bouwactiviteiten vergunningvrij te verklaren (hetgeen in theorie zou kunnen bijdragen aan het verbeterdoel 'sneller'), omdat gemeenten daardoor leges-inkomsten mislopen. Deze leges-inkomsten bij gemeenten staan onder invloed van de invoering van de Wkb toch al onder druk (zie verder: hoofdstuk 9).

Beter

De wetgevingsjuristen, uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) en initiatiefnemers kijken zeer verschillend aan tegen het begrip 'betere' besluitvorming. In het algemeen wordt dit toegeschreven aan het feit dat het begrip 'beter' sterk subjectief is. Een meer samenhangende benadering en meer integrale afweging van belangen kan hiervoor een invulling zijn, maar in de praktijk blijken de sectorale regels bij het beoordelen van initiatieven toch niet 'inwisselbaar' of 'uitruilbaar' (zie paragraaf 6.3).

[68] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 53.

Brancheorganisaties in de bouw geven aan dat het programma 'STOER' een illustratie is dat de regels onder de Omgevingswet niet eenvoudiger (en in die zin beter) zijn geworden. Dit programma is erop gericht om (overbodige) regels te schrappen of aan te passen (overigens niet alleen van Bbl), onder meer om de woningbouwproductie te verhogen. Vanuit de wetgevingsjuristen wordt echter aangevoerd dat deze exercitie echter niet Omgevingswet-gerelateerd is en los staat van de stelselwijziging. Het Bbl is in eerste instantie beleidsneutraal opgesteld en niet bedoeld om de woningbouwopgave vlot te trekken.

Volgens de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van de VTH-taken) is de introductie van de Wkb ook van invloed op de kwaliteit van de uitvoering van het bouwtoezicht ('beter' in de zin van 'betere' uitvoering en handhaving van de algemene regels uit Bbl). Daarnaast zien zij ook in de praktijk (tijdens door hen uitgevoerde steekproeven) dat de Wkb voor alle partijen nieuw is en nog niet automatisch ook leidt tot een hogere bouwkwaliteit. Zie hoofdstuk 9 voor nadere toelichting.

Complexe bedrijven

Sneller

De meeste betrokkenen (wetgevingsjuristen, uitvoerders en initiatiefnemers) zien niet dat de algemene regels van het Bal bijdragen aan versnelling van procedures of besluitvorming en verwachten dit ook niet naar de toekomst. Complexe bedrijven blijven onder het Bal te maken te hebben met vergunningaanvragen en dat zijn er door het vervangen van het begrip 'inrichting' door het begrip 'activiteit' meer geworden (dit geldt niet voor de Seveso-bedrijven). In opzet leidt dit niet per sé tot snellere besluitvorming.

Door de open formulering van specifieke zorgplichten is in de beleving van de meeste gebruikers behoefte aan concretisering in een maatwerkvoorschrift (of in het geval van een vergunningplichtige activiteit: in de vergunning). De onderzoekers constateren dat dit in opzet wel meer mogelijkheden geeft voor procedures en daarmee mogelijk tot minder snelle besluitvorming.

Bijvangst: projectbesluit onder de Omgevingswet

De Tracéwet bevatte al een 'sneller-en-beter-aanpak' en die is getransporteerd naar het projectbesluit (Omgevingswet, afdeling 5.2). Maar de complexe bedrijven hebben in de regel weinig van doen met het projectbesluit. Het projectbesluit gaat wel verbetering opleveren, maar hierbij wordt vooral gedacht aan de opslag van CO2 en energie en minder aan oplossingen voor complexe bedrijven.

Beter

Vanuit de drie perspectieven (wetgevingsjuristen, gebruikers en uitvoerders) is in het algemeen van verbetering van procedures of besluitvorming geen sprake. Mede gelet op het feit dat de complexe bedrijven als Seveso-inrichting nog steeds geheel vergunningplichtig zijn, waarbij de algemene regels geïntegreerd of geconcretiseerd zijn in de vergunning. De regels uit het Bal voor bedrijfstakoverstijgende milieubelastende activiteiten (Hoofdstuk 4 van het Bal) gelden wel, naast de vergunning. Dit vereist oplettendheid van uitvoerders en gebruikers, maar deze situatie gold ook al onder oude wetgeving.

Doordat de nieuwe specifieke zorgplichten relatief 'open' zijn geformuleerd in het Bal, levert dit naar mening van sommige gebruikers (brancheorganisaties en bedrijven) onzekerheden op. Zij vragen zich af wat er van hen verwacht wordt om te voldoen aan de specifieke zorgplicht. Dit geldt ook voor de uitwerking van specifieke zorgplichten voor bodem, ondanks dat deze specifieke zorgplichten nader zijn omschreven in de Nota van Toelichting bij het Bal. De meeste gebruikers zouden graag zien dat de specifieke zorgplichten geconcretiseerd worden in de vergunning, of voor niet-vergunningplichtige activiteiten worden geconcretiseerd in een maatwerkvoorschrift.

Agrarisch

Sneller

De meeste betrokkenen (wetgevende juristen, uitvoerders en initiatiefnemers) zijn van mening dat procedures en besluitvorming in beginsel wel sneller zouden kunnen verlopen door de vervanging van het begrip 'inrichting' naar het begrip 'activiteit' in het Bal in combinatie met het loslaten van de onlosmakelijkheidsvereisten. Hiervoor hoeven aanvragen niet op elkaar te wachten. Zij merken hiervan in de praktijk nog weinig. Dit heeft niet in de laatste plaats te maken met het feit dat de vergunningaanvragen voor de agrarische sector (veehouderijen) grotendeels tot stilstand zijn gekomen door de stikstofproblematiek en nog veel aanvragen in behandeling zijn onder het oude recht.

Sommige wetgevingsjuristen zijn van mening dat de vraag of het verbeterdoel 'sneller' is bereikt, of bereikt zal worden, eerder aan de hand van het Omgevingsregeling beantwoord kan worden, dan aan de hand van de algemene regels van Bal en Bbl. De Omgevingsregeling regelt de procedures en de besluitvorming.[69] Voor sommige gebruikers (agrariërs) en uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) is in dat kader nog onvoldoende duidelijk wat onder het begrip 'omgeving' kan worden verstaan bij de motiveringsplicht voor de aanvragen ten aanzien van participatie.

Beter

Door versnippering van vergunning-, meldings-, en informatieplicht die door één bedrijf moeten worden gedaan, wordt de situatie voor de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) over het algemeen onduidelijker en onoverzichtelijker. Het loslaten van het begrip 'inrichting' uit de oude regelgeving en het gebruik van het begrip 'milieubelastende activiteit' in combinatie met het onderscheid tussen kernactiviteiten en ondersteunende activiteiten versterkt de onduidelijkheden en onoverzichtelijkheden. Dit heeft impact op de kwaliteit van procedures en besluitvorming, waardoor naar hun mening geen sprake is van 'betere' besluitvorming. De uitvoeringsproblemen die zich voordoen door de versnippering van de vergunnings-, meldings- en informatieplichten komen in hoofdstuk 9 aan de orde.

Omdat regels voor geur en geluid zijn gedecentraliseerd is in theorie een betere afweging tussen belangen op lokaal niveau mogelijk, maar de meeste gebruikers en uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) geven aan dat deze verschuiving op dit moment nog vooral leidt tot onduidelijkheid. Dit verbetert de besluitvorming naar hun mening niet.

[69] Omgevingsregeling, artikel 7.4.

Vanuit het perspectief van de gebruikers (agrariërs) is er in het algemeen in de praktijk geen sprake van een integrale afweging van belangen omdat het thema stikstof (mede vanuit de Habitatrichtlijn) zo dominant is dat het een afweging van andere belangen blokkeert.

Voorbeeld: gevolgen van begrip 'inrichting' naar begrip 'milieubelastende activiteit, veehouderij en de mest(voer)plaat

Uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders VTH-taken) geven aan dat onder de oude wetgeving bepaalde situaties werden gedoogd of niet werden gezien, die onder het stelsel van de Omgevingswet en de algemene regels van Bal en Bbl aan het daglicht komen. Onder het Activiteitenbesluit milieubeheer was een veehouderij één inrichting met alle bijbehorende voorzieningen (stallen, mestsilo's, mest(voer)platen, en sleufsilo's). Aldus werd bijvoorbeeld een mestplaat (ten behoeve van mestopslag) dikwijls niet afzonderlijk in de m.e.r-beoordeling getoetst. Deze viel 'mee' in de inrichting en er werd soepel mee omgegaan, terwijl deze eigenlijk onder de lozings- en emissieregels zou behoren te vallen. Met het Bal behoort de mestvoerplaat tot één van de milieubelastende activiteiten: opslag en gebruik van mest of voer op een verhard oppervlak, met risico's op lozingen naar water en/of bodem. Het gevolg hiervan is dat regels veel explicieter worden. In die zin zou ook sprake kunnen zijn van 'betere' besluitvorming.

Deelconclusie

Sneller

Over het algemeen zien de betrokkenen in de drie economische sectoren in de algemene regels van Bal en Bbl weinig aanknopingspunten voor snellere besluitvorming en kortere procedures ten opzichte van de oude wetgeving.

Overkoepelend concluderen we dat het doel van de wetgever om met behulp van het verminderen van vergunningplichten en het verschuiven van vergunningplichten naar algemene rijksregels in Bal en Bbl een, vooralsnog beperkte, bijdrage levert aan snellere besluitvorming. Dit verschilt evenwel tussen de drie sectoren. In de bouwsector wordt de meldplicht van 4 weken voor de start van de bouwwerkzaamheden en de meldplicht van 2 weken voor ingebruikname van bouwwerken in ingebruikname van een bouwwerken onder gevolgklasse 1 als positief gezien ten aanzien van de snelheid van besluitvorming. De initiatiefnemers en uitvoerders in de agrarische sector zien geen voordelen ten aanzien van de snelheid in besluitvorming door de wijzigingen van vergunningplichten naar meld- en informatieplichten door de veelheid aan verschillende milieubelastende activiteiten waarmee zij door de algemene rijksregels van het Bal te maken hebben. Voor de complexe bedrijven heeft geen verschuiving van vergunningplichten plaatsgevonden, zodat daar ook geen bijdrage aan de snelheid van besluitvorming door de algemene rijksregels van het Bal wordt herkend.

Beter

In het algemeen zien betrokkenen in de drie economische sectoren dat er onduidelijkheid bestaat over het verbeterdoel 'betere besluitvorming'. Als onder betere besluitvorming wordt verstaan 'een meer samenhangende benadering en integrale weging van belangen' constateren zij dat dit nog niet betekent dat bepaalde sectorale normen en eisen kunnen worden losgelaten, die door andere sectorale normen gecompenseerd kunnen worden.

Overkoepeld beoogde de wetgever betere besluitvorming door de verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels, omdat de initiatiefnemer niet hoeft te wachten op de beoordeling van een vergunningaanvraag, maar vooraf duidelijkheid heeft over de eisen waaraan de activiteit of het bouwwerk moet voldoen. Deze voordelen van Bal en Bbl worden door de initiatiefnemers en uitvoerders niet herkend. In de eerste plaats omdat deze verschuiving maar beperkt heeft plaatsgevonden; in het geval van de complexe industrie in het geheel niet. Daarnaast bestaat er bij sommige initiatiefnemers en uitvoerders in de drie economische sectoren onduidelijkheid over het 'open' karakter van de zorgplichten, waardoor de beoogde duidelijkheid voorafgaand aan een initiatief aan welke eisen moet worden voldaan niet wordt bereikt. Dit zou met maatwerkvoorschriften of het specificeren van de zorgplichten in de vergunning kunnen worden opgelost. Dit kan dan evenwel leiden tot meer procedures, waarmee zowel de snelheid als de kwaliteit van de besluitvorming niet is gediend.

5.6 Conclusie verbeterdoelen

De wetgever heeft met de verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels en de verschuiving van specifieke algemene regels naar zorgplichten in Bal en Bbl beoogt een bijdrage te leveren aan de vier verbeterdoelen. Dit geldt ook voor de ruimere mogelijkheden voor decentraal maatwerk in Bal en Bbl.

Wij concluderen dat de bijdrage van de algemene rijksregels in Bal en Bbl aan het bereiken van deze doelen door de praktijk beperkt wordt ervaren. Dit hangt in de eerste plaats samen met het relatief geringe aantal verschuivingen van vergunningplichten naar vergunningvrije activiteiten of meldplichten, waardoor er relatief weinig is gewijzigd ten opzichte van het oude wettelijk stelsel. Deze verschuiving wordt binnen de drie onderzochte sectoren nog het meest herkend in de bouwsector, in het bijzonder voor de meldplicht voor bouwwerken in gevolgklasse 1 (Bbl). Deze verschuiving wordt in het Bal nauwelijks door de uitvoeringspraktijk herkend. De onderzoekers vermoeden dat dit samenhangt met het feit dat de vervallen vergunningplichten in het Bal betrekking hebben op: a) specifieke activiteiten die beperkt van toepassing zijn op de in dit onderzoek betrokken sectoren (bijvoorbeeld LPG-tankstations), b) activiteiten betreffen met geringe impact op de primaire bedrijfsvoering (zoals het vervallen van de vergunningplicht voor een gastank van een bepaalde omvang) en c) vergunningplichten verplaatst zijn naar de bruidsschat en daarmee als vergunningplicht niet vervallen zijn (bijvoorbeeld het opslaan van dierlijke mest). De initiatiefnemers en uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) zien hierdoor nog een beperkte bijdrage aan het bereiken van de vier verbeterdoelen.

Vervolgens ziet de uitvoeringspraktijk het verschuiven van specifieke algemene regels naar specifieke zorgplichten, en daarmee de vermindering van het aantal specifieke regels, beperkt. Met name in de

agrarische sector en complexe bedrijven zijn initiatiefnemers en uitvoerders in overwegende mate van mening dat de specifieke zorgplichten aanvullend zijn op de algemene regels en deze niet vervangen. In dat licht draagt ook deze verschuiving beperkt bij aan het bereiken van de vier verbeterdoelen.

Met betrekking tot de impact van de mogelijkheden voor decentraal maatwerk in Bal en Bbl is het voor de meeste betrokkenen in de drie sectoren nog te vroeg om hierover een oordeel te vormen. Overkoepelend heeft de wetgever met de algemene regels van Bal en Bbl beoogd een bijdrage te leveren aan het bereiken van de vier verbeterdoelen en dat is in beperkte mate bereikt naar het overwegende oordeel van de betrokkenen in de drie onderzochte sectoren.

Neveneffecten

De uitvoeringspraktijk (gebruikers en uitvoerders) herkent een aantal neveneffecten van genoemde verschuivingen van algemene rijksregels in Bal en Bbl:

1. Onduidelijkheden bij het begrip milieubelastende activiteit, bij het Bal onderverdeeld in kernactiviteit en milieubelastende activiteit. Voor de uitvoeringspraktijk was voorheen duidelijker wat onder het begrip ‘inrichting’ moest worden verstaan (‘alle activiteiten binnen het hek’). In de bouwsector bestaat er – vergelijkbaar - bij sommigen onduidelijkheid over het onderscheid tussen de activiteittypen ‘verbouw’ en ‘nieuwbouw’
2. De decentralisatie van algemene rijksregels van Bal en Bbl voor respectievelijk geur en geluid en de ruimtelijke regels voor bouwwerken naar het omgevingsplan (‘de knip’). De uitvoeringspraktijk ziet hierin enerzijds mogelijkheden voor decentraal maatwerk wat ten gunste zou kunnen zijn voor een meer samenhangende benadering van de leefomgeving, hetgeen initiatieven beter mogelijk zou kunnen maken (‘benutten’). Anderzijds zijn er zorgen bij de uitvoeringspraktijk, met name in de agrarische sector en de bouwsector, dat hierdoor een onvoldoende gelijk speelveld ontstaat en de voorspelbaarheid van de regelgeving afneemt.
3. Door de bundeling van algemene rijksregels in Bal en Bbl beoogt de wetgever een meer samenhangende benadering van de leefomgeving te bevorderen, maar sommigen (waaronder gebruikers, zoals initiatiefnemers) zien hierin een ‘stapeling van waarden’. Vooralsnog ervaren zij dat de algemene rijksregels niet uitwisselbaar zijn, maar verwachten zij dat het benutten van de decentrale ruimte in de toekomst tot een afweging leidt waardoor initiatieven eerder mogelijk worden gemaakt.
4. Onduidelijkheden, met name bij initiatiefnemers en uitvoerders in de complexe industrie en de agrarische sector, over de reikwijdte van de zorgplichten. Dit leidt ertoe dat sommige initiatiefnemers en uitvoerders voorstander zijn om deze zorgplichten te specificeren in maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften.
5. De stapeling van vergunning-, meld- en informatieplichten voor verschillende milieubelastende activiteiten in de agrarische sector wordt door sommige initiatiefnemers en uitvoerders in deze sector als onoverzichtelijk gezien en leidt voor hen tot een grotere administratieve last.
6. Ten aanzien van de invoering van de Wkb in het Bbl in combinatie met een meldplicht voor bouwwerken in gevolgklasse 1, waarvoor voorheen een vergunningplicht gold, zijn met name sommige uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) bezorgd dat dit een negatief gevolg heeft op het toezicht van de bouwtechnische eisen aan bouwwerken.

6. Maatschappelijke doelen

6.1 Inleiding

Onderzoeksvraag 4: In hoeverre draagt het instrument algemene rijksregels voor activiteiten bij aan het kunnen realiseren van de maatschappelijke doelen van de wet (balans tussen beschermen en benutten)?

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet staan in artikel 1.3 van de wet. Hier staat het volgende:

> **Artikel 1.3. (maatschappelijke doelen van de wet)**
>
> 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, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
>
> **b.** doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Bij de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet gaat het om de zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, met enerzijds het waarborgen veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit (beschermen) en anderzijds het ruimte bieden voor ontwikkeling (benutten). Deze samenstellende delen van de maatschappelijke doelen kennen geen onderlinge hiërarchie, maar de dienen in onderlinge samenhang te worden nagestreefd.

De Evaluatiecommissie stelt in onderzoeksvraag 4 de vraag in hoeverre algemene rijksregels bijdragen aan het kunnen realiseren van deze maatschappelijke doelen.

6.2 Balans beschermen en benutten

Inleiding

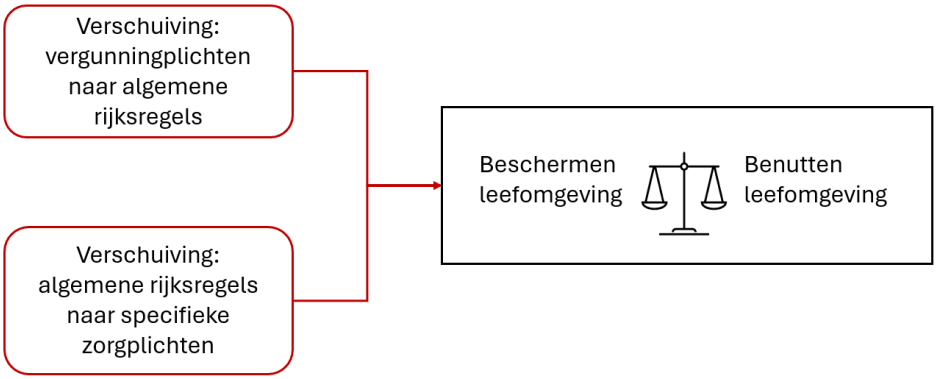
Over de balans tussen beschermen en benutten in relatie tot algemene rijksregels zegt de wetgever het volgende:

> *"[De] regering [wil] ruimte geven aan ontwikkeling en waarborgen bieden voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het uitgangspunt is dat wanneer specifieke regels aan activiteiten worden gesteld, deze bijdragen aan die twee doelen. De toepassing van dergelijke regels mag niet leiden tot het belemmeren van activiteiten door een te zware bureaucratische belasting of tot het gedetailleerd regelen zonder dat dit evident bijdraagt aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Tegelijkertijd mag het uitblijven van regels niet tot onaanvaardbare risico's voor de fysieke leefomgeving leiden. Dit vraagt om een goede afstemming van de regels op de omvang van potentiële nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Naarmate die gevolgen groter worden, bieden de regels ook meer waarborgen."*[70]

[70] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 149.

De wetgever beschouwt zo bezien het regelen van activiteiten door middel van algemene rijksregels als middel om te beschermen, maar ook om benutten mogelijk te maken. Wanneer dit niet gebeurt (= het uitblijven van specifieke regels aan activiteiten), wordt ruimte geboden aan het benutten van de leefomgeving, waarbij de specifieke zorgplichten als 'achtervang' dienen vanuit het perspectief van beschermen.

Daarbij geldt ook dat de *vorm* van reguleren invloed kan hebben op de mate van beschermen en benutten van de leefomgeving. Het gaat hier om de overgang van rijksvergunningplichten naar algemene rijksregels en van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten.



Doordat activiteiten voortaan onder algemene voorwaarden zijn toegestaan, zonder voorafgaande toetsing door de overheid, kan de bescherming van de fysieke leefomgeving onder druk komen te staan. Tegelijkertijd kan juist de benuttingskant worden belemmerd, bijvoorbeeld bij woningbouw- of energieprojecten, als de regels te beperkend uitwerken. De centrale vraag is daarom welke effecten deze verschuiving heeft op het bereiken van een evenwicht tussen beschermen en benutten. Maakt de wet het ene bij voorbaat eenvoudiger dan het andere? En zijn er aanwijzingen dat betrokkenen dit in de praktijk ook zo ervaren?

Voor de initiatiefnemer kan door verschuiving van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten minder duidelijk zijn wat precies van hem of haar wordt verwacht. Dit vergroot het risico dat onbewust in strijd met de zorgplicht wordt gehandeld, met mogelijke gevolgen voor de bescherming van de fysieke leefomgeving. Ook de handhaafbaarheid kan lastiger worden, omdat de normstelling minder concreet is dan bij algemene rijksregels. De vraag is dan ook welke praktische gevolgen deze verschuiving heeft voor het vinden van een goede balans tussen beschermen en benutten.

Bevindingen

Vooraf

De onderzoekers hebben bij betrokkenen in de drie economische sectoren expliciet gevraagd of zij als gevolg van a) de verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels en b) de verschuiving van specifieke algemene regels naar specifieke zorgplichten, impact herkennen op de balans tussen beschermen en benutten.

Om de vraag naar de *impact* van beide verschuivingen te beantwoorden, dient bij betrokkenen eerst duidelijk te zijn *dat* sprake is van deze verschuivingen en zij (het belang van) deze verschuivingen *herkennen*. Uit de gesprekken die de onderzoekers met de betrokkenen in de drie economische sectoren hebben gevoerd herkennen zij deze verschuivingen nauwelijks of – voor zover zij deze herkennen – hechten zij hieraan relatief weinig belang.

Voorbeeld: de verschuiving van specifieke algemene regels naar specifieke zorgplichten in het Bal

Het Activiteitenbesluit milieubeheer kende veel specifieke algemene regels die in feite 'good housekeeping' voorschriften waren. Voorbeelden hiervan zijn:

1. Verbod op onnodig lekken of morsen van stoffen.
2. Eisen voor het opslaan van vaten en IBC's (containers), bijvoorbeeld onder een afdak of voorzien van lekbak.
3. Voorschriften voor het opruimen van gemorste vloeistoffen.
4. Eisen voor het scheiden en afvoeren van afvalstoffen.
5. Algemene verplichting tot doelmatig gebruik van energie. Met (genormeerde) energiebesparingsplichten voor bedrijven vanaf een bepaalde grootteklasse.

Met het Bal zijn deze specifieke algemene regels vervangen door specifieke zorgplichten (die algemener zijn geformuleerd), waaronder de zorgplicht van artikel 2.11 Bal.

Bouw

De verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels wordt vanuit de drie perspectieven (wetgevingsjuristen, gebruikers en uitvoerders) in de bouwsector vooral herkend voor het vergunningvrij (maar met meldingsplicht) bouwen van bouwwerken met gevolgklasse 1. De aandacht van betrokkenen is in dit geval gericht op de impact van de introductie van de Wkb. Vooral de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van de VTH-taken) zijn over het algemeen bezorgd over de kwaliteit van de private Wkb-kwaliteitsborgers in combinatie met het wegvallen van leges-inkomsten bij gemeenten, waardoor de capaciteit voor gemeentelijk toezicht achteraf beperkt wordt. In die zin zijn er zorgen dat de introductie van de Wkb ten koste gaat van het 'beschermen' (het beschermen van de bouwtechnische eisen van Bbl) en druk legt op de capaciteit voor handhaving.

Het effect van de 'verschuiving van specifieke algemene regels naar specifieke zorgplichten' op de balans tussen 'beschermen en benutten' doet zich naar mening van de meeste uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) vooral voor wat betreft de specifieke zorgplichten ten aanzien van brandveiligheid in het Bbl (artikel 6.4: *een gebouw moet bij gebruik geen gevaar opleveren voor de brandveiligheid*). Deze specifieke zorgplichten vervangen de meer gedetailleerde algemene regels uit het

Bouwbesluit 2012, zoals ten aanzien van het aantal en de locatie van rookmelders, eisen aan brandmeldinstallaties en aanwezigheid van brandblusmiddelen. De zorg bestaat bij de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) dat de specifieke zorgplicht te 'open' is geformuleerd en daardoor onvoldoende duidelijk is voor initiatiefnemers en gemeenten en omgevingsdiensten deze anders (ongelijk) interpreteren. Daarnaast is er in het Bbl een wijziging ingevoerd op grote brandcompartimenten (artikel 4.29 t/m 4.31), waarbij in de *Regeling Bouwwerken Leefomgeving* (Bijlage I) wordt verwezen naar NEN-norm voor brandveiligheid. In het kader van de beoordeling ervan kunnen situationele overwegingen een rol spelen, waarbij gebruik kan worden gemaakt van het principe van 'een gelijkwaardige maatregel'. Het is lastig voor het bevoegd gezag om deze gelijkwaardige maatregel te beoordelen en zo mogelijk te corrigeren. Dit kan invloed hebben op het niveau van veiligheid en daarmee een negatieve invloed hebben op het beschermingsniveau ('balans beschermen – benutten').

Complexe bedrijven

Voor complexe bedrijven is er weinig veranderd dat invloed heeft op de balans tussen beschermen en benutten volgens de meeste betrokkenen in deze sector. Eén van de betrokkenen (wetgevingsjurist) merkte hierover op:

> "*Het is ook maar goed dat de wijzigingen in Bal 'beleidsarm' zijn uitgevoerd en de genoemde verschuivingen (van vergunningplichten naar specifieke algemene regels) van beperkte betekenis worden ervaren door de uitvoeringspraktijk, anders zou het Rijk haar verantwoordelijkheid voor de bescherming van de fysieke leefomgeving ontlopen. Bovendien is er met de vorige wetswijziging van het Activiteitenbesluit (en Bouwbesluit) zo geschrapt in vergunningplichten dat het nauwelijks minder kan*".

Wel zien gebruikers en uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) in het algemeen dat de specifieke zorgplicht bovenop de reeds bestaande regels wordt gezet, hetgeen tendeert naar meer beschermen.

Agrarisch

Over de impact van de wijzigingen van de algemene regels van Bal ten opzichte van de oude wetgeving op het punt van de balans tussen 'beschermen' en 'benutten' wordt door de betrokkenen verschillend gedacht. De meeste gebruikers en uitvoerders herkennen over het algemeen weinig van een verschuiving in de balans tussen 'beschermen' en 'benutten'.

Sommige uitvoerders zien wel dat de specifieke zorgplicht de balans mogelijk doet verschuiven naar meer 'benutten' ten koste van 'beschermen' in het bijzonder op het onderdeel van de voormalige OBM (Omgevingsvergunning beperkte milieutoets) die nu wordt ondervangen door de specifieke zorgplicht. De uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders VTH-taken) zien dat de OBM uit het Activiteitenbesluit milieu (artikel 2.2a, met verwijzing naar Bijlage I van Bor) is vervallen. De OBM was een 'lichte' vergunningplicht voor activiteiten met beperkte gevolgen, zoals deze vergunningplicht voor de veeteelt diende voor onder andere mestbassins en de opslag van goederen. Als gevolg van deze lichte vergunningplicht diende deze zaken regulier te worden beoordeeld. In het kader van de vereenvoudiging en uniformering zijn deze teruggebracht tot de specifieke zorgplicht in Bal. Voor de uitvoerders is hierdoor sprake van een 'omkering

van bewijslast'. Op deze andere manier van beoordelen zijn de uitvoerders nog niet voldoende ingericht, waardoor het toezicht nog niet is wat het zou moeten zijn en er geen goede beoordeling van mestbassins plaatsvindt. Dit geldt ook voor leklagen (vloeistofdichte vloer of een lekdichte laag) voor onder andere kuilvoer, mestbassins in de grond en een voerplaat op het erf. Hierop wordt geen of onvoldoende toezicht gehouden, omdat de toezichthouders te veel mestbassins en dieseltanks onder toezicht hebben.
Vanuit het perspectief van sommige gebruikers (agrariërs) is er op een andere manier sprake van een verschuiving in de genoemde balans, maar veeleer ten gunste van 'beschermen'. Zij zien dat het benutten van kansen voor innovatie (bijvoorbeeld voor mestbassins en dieseltanks) bij de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) *"er niet doorheen komt"*. Gemeenten durven het niet aan om maatwerk te gebruiken voor experimenten met innovaties, onder meer op grond van de experimenteerbepaling. Een voorbeeld hiervan is de bacteriële behandeling van mest in de stal. Die kan op dit moment niet worden vergund. Daar staat tegenover dat de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoeringsorganisaties) geen mogelijkheden hiervoor zien binnen de bestaande (wettelijke) kaders.

6.3 Conclusie

Over het geheel genomen zijn de betrokkenen vanuit de drie perspectieven het erover eens dat de balans tussen beschermen en benutten niet zozeer via de algemene rijksregels van Bal en Bbl tot uitdrukking komt, maar eerder in het omgevingsplan van de gemeente.

In het algemeen herkennen betrokkenen in de drie economische sectoren de verschuivingen van: a) vergunningplichten naar algemene regels en b) van specifieke algemene regels naar zorgplichten, maar in beperkte mate. Hiervan, de beide verschuivingen in zowel Bal als Bbl, zien betrokkenen dan ook geen grote invloed uitgaan op de balans tussen beschermen en benutten. Wel herkennen de meeste gebruikers (initiatiefnemers, brancheverenigingen) en uitvoerders dat specifieke zorgplichten in Bal en Bbl zijn toegevoegd, waardoor in algemene zin sprake is van een grotere focus op 'beschermen' in de balans tussen beschermen en benutten. Daarbij zijn betrokkenen van mening dat deze balans in sterkere mate wordt beïnvloed door beleid en keuzes op decentraal niveau (omgevingsplan van gemeenten), maar de meeste gemeenten hebben hiervan nog weinig gebruik gemaakt. In die zin is de balans tussen beschermen en benutten relatief ongewijzigd.

Voor de bouwsector zien de meeste gebruikers en uitvoerders een invloed van de introductie van de Wkb op de balans tussen 'beschermen' en 'benutten'. In het algemeen schatten de betrokkenen in dat dit een mogelijk negatieve invloed kan hebben op het beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving. Voor de complexe bedrijven en de agrarische sector betekenen respectievelijk de (extra) specifieke zorgplichten die als aanvullend worden gezien op de algemene regels en de mogelijkheden voor maatwerkbepalingen door gemeenten dat deze 'tenderen' naar een grotere focus op 'beschermen', in het perspectief van de bedrijven in deze sectoren.

Overkoepelend constateren wij dat de uitvoeringspraktijk geen wijziging ziet in de balans tussen beschermen en benutten ten opzichte van de regels onder het oude wettelijk stelsel. Voor zover deze balans wel wordt geraakt, ziet een groot deel van de uitvoeringspraktijk (gebruikers en uitvoerders) in de drie sectoren de nieuwe zorgplichten van Bal en Bbl als aanvullend op de bestaande algemene rijksregels.

Vanuit dit perspectief komt in de balans meer nadruk te liggen op beschermen. Sommige uitvoerders (bevoegde gezag en uitvoerders van VTH-taken) in de bouwsector hebben juist zorgen dat de invoering van de Wkb de bescherming van de leefomgeving aantast en daarmee impact heeft op de balans.

7. Rechtsbescherming en rechtszekerheid

7.1 Inleiding

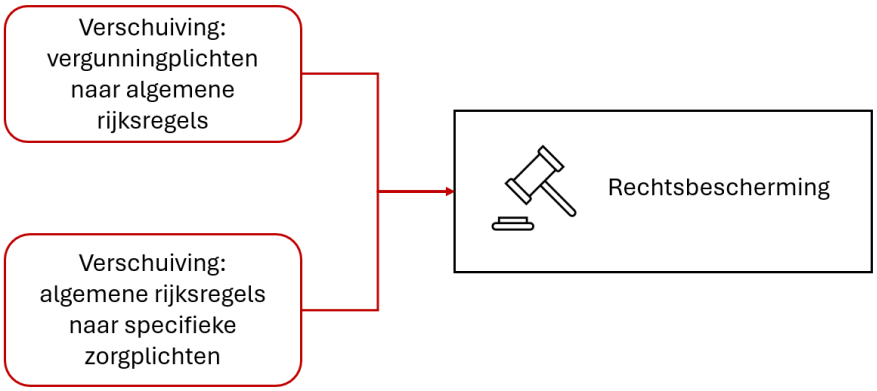
De Evaluatiecommissie stelt de vraag in hoeverre de wijzigingen van algemene rijksregels en vergunningplichten onder het oude stelsel naar de algemene rijksregels onder de Omgevingswet gevolgen hebben voor de rechtsbescherming en rechtszekerheid. Hierop richten zich onderzoeksvraag 5 en 6.

7.2 Rechtsbescherming

Onderzoeksvraag 5: In hoeverre wordt met de algemene rijksregels voor activiteiten een gelijkwaardige rechtsbescherming bereikt?

Inleiding

De verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels enerzijds en de verschuiving van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten anderzijds kan invloed hebben op de rechtsbescherming, te weten: de mogelijkheden voor burgers, bedrijven en andere belanghebbenden om zicht te kunnen verweren tegen besluiten of handelingen van de overheid die hun belangen raken.



Door de verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels voor activiteiten is er voor belanghebbenden geen directe bestuursrechtelijke rechtsbescherming meer tegen de regulering van activiteiten die voorheen vergunningplichtig waren. Wel kunnen zij in procedures tegen appellabele besluiten op basis van deze algemene rijksregels – zoals handhavingsbesluiten – de rechtmatigheid van de regels bij de bestuursrechter (exceptief) laten toetsen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om het bevoegd gezag te verzoeken om strengere of soepelere maatwerkvoorschriften of -regels. Tegen de beslissing van het bevoegd gezag op zo'n verzoek staat wél bestuursrechtelijke rechtsbescherming open[71].

Tegen zowel algemene rijksregels (in engere zin) als specifieke zorgplichten staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, omdat beide algemeen verbindende voorschriften zijn. Het kan wel zo zijn dat

[71] Wat betreft de maatwerkregel staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open voor zover deze is opgenomen in het omgevingsplan.

er door de relatieve openheid van de specifieke zorgplicht minder houvast wordt ervaren door belanghebbenden, bijvoorbeeld wanneer er een procedure wordt gestart tegen een afwijzing van een handhavingsverzoek. Ook hier bestaat de mogelijkheid voor belanghebbenden om te verzoeken om maatwerkvoorschriften of -regels ter concretisering van deze specifieke zorgplicht en is een beslissing op dat verzoek appellabel bij de bestuursrechter.

Bevindingen

Bouw

Ruimtelijke vergunningplichten zijn onder de Omgevingswet gedecentraliseerd. De directe invloed hiervan is echter beperkt omdat voor deze activiteiten voorlopig op grond van de bruidsschat op decentraal niveau ook de vergunningplicht geldt. Een dergelijke invloed wordt pas merkbaar wanneer gemeenten actief in vergunningplichten snijden of deze juist toevoegen. Daarnaast geldt dat de activiteiten die in het Bbl aanvullend vergunningvrij zijn verklaard ten opzichte van het oude stelsel betrekkelijk weinig voorkomen.

Ten aanzien van de bouwtechnische vergunning is weldegelijk een deel van de activiteiten, te weten in gevolgklasse 1, niet meer vergunningplichtig, maar meldingsplichtig. Initiatiefnemers dienen daarmee nog steeds te wachten met de start van de bouwactiviteit totdat goedkeuring is gegeven, maar dan in de vorm van een melding.

Vanuit de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoeringsorganisaties) en gebruikers (brancheverenigingen) is er echter geen positief beeld van de kwaliteit van de private kwaliteitsborger die toezicht uitvoert op bouwwerken in gevolgklasse 1. De private kwaliteitsborger kan ook niet bestuurlijk handhaven, maar kan wel een signaleringsfunctie hebben richting het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan dan op basis van controle een handhavingsbesluit opstellen. Van handhavingsbesluiten of andere appellabele besluiten op basis van signalering door de private kwaliteitsborger zijn op basis van de gevoerde gesprekken echter geen voorbeelden. Het signaal is eerder dat dit weinig gebeurt.

Complexe bedrijven

Van een verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels is bij complexe bedrijven geen sprake. IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen worden in het Bal als één activiteit aangewezen waarvoor een vergunningplicht geldt. Hiermee wijkt de situatie in de praktijk weinig af van de situatie voor de Omgevingswet. Wel gelden er naast de vergunning algemene rijksregels: de specifieke zorgplicht en regels voor bedrijfstakoverstijgende activiteiten.

In de gevoerde gesprekken benoemden gebruikers (bedrijven en brancheorganisaties) dat met name de specifieke zorgplicht als lastig wordt ervaren omdat deze relatief ‘open normen’ bevat. Zij geven daarom de voorkeur aan een geconcretiseerde specifieke zorgplicht. Voor sommige gebruikers bleek het in dit onderzoek niet helder dat hiervoor een maatwerkvoorschrift of maatwerkregel kan worden verzocht voor de onderdelen die niet in de vergunning worden geregeld. Signaal is dat dit soms wel gebeurt, zoals een maatwerkvoorschrift die de specifieke zorgplicht concretiseert voor batterijopslag. Er zijn echter geen voorbeelden vanuit de respondenten dat er maatwerkvoorschriften of -regels met betrekking tot de specifieke zorgplicht zijn aangevraagd of verleend.

Agrarisch

Regels voor de agrarische sector zijn voor een aanzienlijk deel gedecentraliseerd, met name de regels ten aanzien van geur en geluid, maar ook ten aanzien van aspecten van luchtkwaliteit. Dit leidt op zichzelf in beperkte mate tot een verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels. Er gold een vergunningplicht voor het houden van landbouwhuisdieren met dreigende overschrijding van grenswaarden voor zwevende deeltjes, maar de vergunningplicht geldt nu voor aantallen dieren. Ook ten aanzien van mest zijn de vergunningplichten van rijkswege iets versoepeld.[72] Gemeenten kunnen eigen algemene regels en vergunningplichten op den duur relatief versoepelen of aanscherpen of vergunningplichten invoeren. Op dit moment zijn er vanuit de gesproken partijen (bevoegd gezag, uitvoeringsorganisaties en agrariërs) geen signalen dat dit leidt tot verminderde rechtsbescherming. Dit is logisch verklaarbaar door het feit dat tegen maatwerkvoorschriften, -regels en wijziging van vergunningvoorschriften bestuurlijke rechtsbescherming openstaat.

Belangenorganisaties die rechtszaken aanspannen stellen dat het raadplegen van de Omgevingswet nauwelijks nodig is voor hun doeleinden, omdat Europese regelgeving – met name de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn – uiteindelijk doorslaggevend is en voldoende juridische grondslag biedt voor procedures. Dit benadrukt dat de normatieve basis voor initiatiefnemers in de praktijk niet altijd in de nationale regelgeving wordt gezocht, maar vaak in Europees recht.

Voor de grotere agrarische bedrijven die onder complexe bedrijven vallen verwijzen we naar hetgeen reeds is geschreven onder ‘complexe bedrijven’.

Deelconclusie

De beweging van vergunningplichten naar algemene rijksregels is zowel in Bal als in Bbl in relatief beperkte mate (in termen van aantal vervallen vergunningplichten) gemaakt, zoals in hoofdstuk 4 is weergegeven. Deels hangt dit samen met de decentralisatie van regelgeving, waarbij gemeenten nog niet veel vergunningplichten hebben laten vervallen (maar ook niet veel hebben toegevoegd). Daarmee is veel gedecentraliseerd, maar in de praktijk is er niet veel veranderd.

Door de verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels voor activiteiten is er voor gebruikers (derde belanghebbenden) *in opzet* geen directe bestuursrechtelijke rechtsbescherming meer tegen de regulering van activiteiten die voorheen vergunningplichtig waren. Daar staat tegenover dat in procedures tegen appellabele besluiten op basis van deze algemene rijksregels – zoals handhavingsbesluiten – de rechtmatigheid van de regels bij de bestuursrechter (exceptief) kunnen worden getoetst. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om het bevoegd gezag te verzoeken om strengere of soepelere maatwerkvoorschriften of -regels toe te passen en in geval van vergunningen vergunningvoorschriften toe te passen. Tegen de beslissing van het bevoegd gezag op zo’n verzoek staat wél bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Al met al geeft dit een genuanceerd beeld van de impact van de verschuiving naar algemene regels en specifieke zorgplichten *in opzet*.

[72] Zie hoofdstuk 4.

In de gevoerde gesprekken zijn geen voorbeelden naar voren gekomen van aangevraagde of uitgegeven maatwerkvoorschriften- of regels op basis van algemene rijksregels, waar eerst een vergunningplicht gold. We zien aanwijzingen dat dit soms gebeurt, maar geen aanwijzingen dat hier in de praktijk veelvuldig gebruik van wordt gemaakt. In het verlengde hiervan zien wij dan ook geen aanwijzingen dat veel gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om tegen dergelijke beslissingen van het bevoegd gezag bestuursrechtelijke procedures te voeren (de indirecte weg; exceptieve toetsing).

Specifiek voor de bouwsector kan de signalering door de private kwaliteitsborger aanleiding zijn voor handhavingsbesluiten of andere appellabele besluiten. In de praktijk lijkt dit niet veel voor te komen.

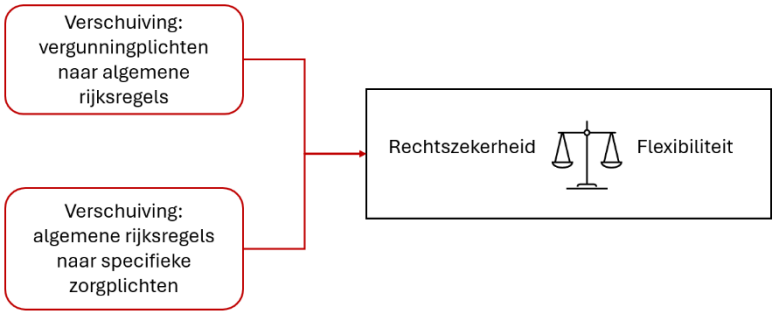
Alles overziende, opzet en praktijk, is er ten aanzien van de rechtsbescherming weinig veranderd als gevolg van verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels en van algemene regels naar specifieke zorgplichten in Bal en Bbl. Daarbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat van de mogelijkheden tot maatwerk door decentrale overheden nog beperkt gebruik is gemaakt. De verwachting bij betrokkenen is dat dit ook een beperkt effect zullen hebben op een daling van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures.

7.3 Rechtszekerheid

Onderzoeksvraag 6: In hoeverre wordt met de algemene rijksregels voor activiteiten een evenwicht bereikt tussen flexibiliteit en rechtszekerheid voor initiatiefnemers, bevoegd gezagen en derden-belanghebbenden (zoals milieuorganisaties, boeren, omwonenden)?

Inleiding

De verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels enerzijds en de verschuiving van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten anderzijds kan invloed hebben op de rechtszekerheid.



Voor vergunningplichten geldt dat deze relatieve rechtsonzekerheid met zich meebrengen ten opzichte van algemene rijksregels. De wetgever zegt hierover:

> *"Vooral wanneer de potentiële gevolgen voor de fysieke leefomgeving groot zijn en de specifieke omgeving bij het beoordelen daarvan een rol speelt, zal het niet altijd mogelijk zijn om op voorhand algemene regels te formuleren, die toereikende bescherming van de fysieke leefomgeving*

waarborgen. Voor een activiteit is dan een omgevingsvergunning vereist, waarbij zowel de toelaatbaarheid van de activiteit als de bijbehorende voorschriften pas tijdens de vergunningverlening blijken. Dit biedt de initiatiefnemer de meeste onzekerheid vooraf."[73]

Met vergunningen kan echter wel flexibiliteit en maatwerk worden geleverd. Ergo: bij vervanging van vergunningplichten door algemene rijksregels neemt die flexibiliteit af, terwijl de rechtszekerheid juist toeneemt: vooraf is duidelijk onder welke voorwaarden activiteiten zijn toegestaan. Kanttekening hierbij is dat het bevoegd gezag in specifieke situaties via maatwerkvoorschriften kan afwijken van de algemene rijksregels. Ook decentrale overheden beschikken over ruime mogelijkheden om voor bepaalde categorieën gevallen maatwerkregels te stellen.
De specifieke zorgplicht biedt het bevoegd gezag – eventueel via maatwerkvoorschriften – ruimte om per concreet geval invulling te geven. Voor initiatiefnemers betekent dit echter dat minder voorspelbaar is welke verplichtingen gelden, wat de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van normstelling kan verminderen.

Bouw

Kenbaarheid van de geldende regels draagt in hoge mate bij aan de rechtszekerheid. Ten aanzien van het Bbl zijn uitvoeringsorganisaties, initiatiefnemers en burgerbewegingen van mening dat de ordeningsstructuur helder en overzichtelijk is. Los daarvan is het de 'knip' die in de praktijk tot onduidelijkheid leidt. Zoals weergegeven in hoofdstuk 5 ten aanzien van de vergunningplicht, maar ook geldend voor algemene regels, wordt door raadpleging van meerdere vindplaatsen duidelijk welke regels van toepassing zijn voor een bouwwerk.

Voor gebruikers (initiatiefnemers) bestaat onduidelijkheid in het bijzonder ten aanzien van de bouwtechnische eisen van bouwwerken in gevolgklasse 1, die getoetst worden door de private kwaliteitsborger. Initiatiefnemers dienen te wachten met de start van de bouwactiviteit totdat goedkeuring is gegeven op de melding. Hiervan blijkt in de praktijk dikwijls geen weet te zijn bij initiatiefnemers. Daarnaast is er onduidelijkheid over de status van de private kwaliteitsborger en de status van de bouwtechnische keuring ten opzichte van de planologische toetsing door het bevoegd gezag.

Onder de Omgevingswet worden de vergunningplichten voor de ruimtelijke bouwvergunning gesteld door gemeenten. De directe invloed hiervan is echter nu nog beperkt, omdat voor deze activiteiten voorlopig op decentraal niveau een vergelijkbare vergunningplicht geldt als voorheen. Een invloed wordt pas merkbaar wanneer gemeenten actief in vergunningplichten snijden of deze toevoegen.

Bij de initiatiefnemers bestaat, zoals eerder genoemd, de zorg dat (sommige) gemeenten eigen beleid gaan voeren met betrekking tot duurzaamheid en energie-prestaties van bouwwerken ten opzichte van eisen zoals nu zijn opgenomen in het Bbl, door hieraan aanvullende eisen te stellen in het omgevingsplan of in

[73] Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 150

het grondbeleid (bijvoorbeeld de gemeenten Amsterdam, Utrecht of Nijmegen).[74] Dit is strikt genomen niet een decentrale bevoegdheid om strengere regels toe te passen dan de bouwtechnische regels die zijn opgenomen in Bbl (deze maatwerkmogelijkheid bestaat niet voor bouwtechnische regels die al zijn opgenomen in Bbl), maar de gemeente kan wel ruimtelijke duurzaamheidsregels stellen in het omgevingsplan op het gebied van energieprestatie[75], geluid of milieubelasting. Een voorbeeld hiervan is dat een gemeente in het omgevingsplan of privaatrechtelijk regelt dat woningen in een wijk zijn aangesloten op een warmtenet of groene daken verplicht zijn voor bepaalde gebouwen (voor zover deze niet in strijd zijn met de bouwtechnische regels in Bbl). Dit leidt wel tot minder rechtszekerheid. Normen zijn minder voorspelbaar.

Complexe bedrijven

Bij complexe bedrijven is geen sprake van een verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels. Voor zowel IPPC-installaties als Seveso-inrichtingen geldt in het Bal dat zij als één activiteit zijn aangewezen waarvoor een vergunningplicht blijft bestaan. Daarmee wijkt de praktijk nauwelijks af van de situatie onder de Omgevingswet. Naast de vergunning zijn wel algemene rijksregels van toepassing, waaronder de specifieke zorgplicht en de regels voor bedrijfstakoverstijgende activiteiten.

Ten aanzien van de kenbaarheid van de van toepassing zijnde regels wordt door zowel gebruikers (bedrijven) als uitvoerders (uitvoeringsorganisaties) over het algemeen opgemerkt dat de kenbaarheid van de van toepassing zijnde algemene rijksregels die gelden naast de vergunning niet is toegenomen. Dit heeft onder andere te maken met de indeling van het Bal en het hierin opgenomen ‘aanwijzingshoofdstuk’, hoofdstuk 3. Bedrijven zijn gewend te denken in ‘sectoren’ en ‘processen’, niet in ‘activiteiten’ zoals in Bal. Voor één bedrijf kunnen meerdere milieubelastende activiteiten van toepassing zijn. Een bedrijf moet dan in het aanwijzingshoofdstuk meerdere keren bezien welke (genoemde) activiteiten op zijn bedrijf van toepassing zijn en de bijbehorende regels verzamelen

Zoals eerder beschreven komt de specifieke zorgplicht volgens de sommige gebruikers bovenop reeds bestaande regels, hetgeen onduidelijkheid oplevert voor het bedrijf. In de gevoerde gesprekken gaven bedrijven aan dat zij met name de specifieke zorgplicht als lastig ervaren, omdat deze relatief ‘open’ is geformuleerd. Hierover is reeds uitvoerig geschreven in het voorgaande.

Agrarisch

Voor de agrarische sector geldt dat er naast algemene rijksregels door decentralisatie met name ook nog bepalingen uit het omgevingsplan van toepassing zijn. Dit betreft onder meer regels op het gebied van geur en geluid, maar ook voor aspecten van luchtkwaliteit. Dit geheel wordt door de meeste gebruikers (agrariërs en brancheorganisaties) als onduidelijker ervaren dan de situatie voor de Omgevingswet.

[74] Artikel 23.7 van de Omgevingswet beperkt de mogelijkheden van gemeenten om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten op gebieden die al geregeld worden door een AMvB (Bbl). Over eventuele knelpunten die dit oplevert is niet gesproken door de uitvoeringspraktijk.

[75] Er bestaan in de praktijk verschillende opvattingen of het wettelijk is toegestaan of gemeenten in het omgevingsplan eigen regels mogen opnemen over energieprestaties van bouwwerken. Voor nieuwbouw kan dit niet naar aanleiding van een advies van de Raad van State (2023) inzake een ontwerpbesluit tot wijziging van Bbl om de mogelijkheid van decentraal maatwerk op het punt van energieprestaties van nieuwbouw te schrappen. Of gemeenten in specifieke gevallen regels kunnen stellen op het gebied van energieprestaties van bestaande bouw of verbouw is onduidelijk.

De specifieke zorgplicht komt ook hier veelal naast bestaande regels zoals onder ander opgenomen in de vergunning, hetgeen onduidelijkheid vergroot. Zo worden op grond van de specifieke zorgplicht beperkingen opgelegd rondom gewasbeschermingsmiddelen en gezondheid. Dit wordt door sommige agrariërs ervaren als afname van rechtszekerheid. Vaak wordt dit begrepen als een omkering van de bewijslast. De uitvoerder (bevoegd gezag, uitvoerder van VTH-taken) stelt, indien de specifieke zorgplicht als norm voor vergunningverlening wordt gebruikt, dat "*de agrariër moet aantonen dat de activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de gezondheid*". Dit wordt door de agrariër begrepen alsof hij moet bewijzen dat zijn activiteiten niet schadelijk zijn, in plaats dat de uitvoerder (bevoegd gezag, uitvoerder van VTH-taken) moet aantonen dat een norm wordt overtreden. Voor de agrariër leidt dit tot onzekerheid, een proactieve verantwoording door de agrariër, van controle van de uitvoerder naar preventie via het aantonen van de niet-schadelijkheid van activiteiten door de agrariër en extra kosten aan de zijde van de agrariër door het vooraf uitvoeren van onderzoek en inzetten van adviseurs.

Voor de grotere agrarische bedrijven die onder complexe bedrijven vallen verwijzen we naar hetgeen reeds is geschreven onder 'complexe bedrijven'. Voor kleinere bedrijven kunnen extra belemmeringen gelden ten opzichte van grotere (complexe) bedrijven, omdat complexe bedrijven keuze hebben in BBT en kleinere bedrijven maatregelen opgelegd krijgen.

Derdenbelanghebbenden en rechtszekerheid

Derdenbelanghebbenden (natuur -en milieuorganisaties, burgerbewegingen) die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken hebben over het algemeen geen goed zicht op de specifieke wijzigingen van de algemene rijksregels in Bal en Bbl. Daarnaast zijn zij vaak betrokken bij initiatieven waarbij zowel onder het oude wettelijk stelsel als onder de Omgevingswet een vergunning is vereist. Daardoor zien zijn overwegend geen effecten van de gewijzigde regels van Bal en Bbl op de rechtsbescherming. Vanuit één burgerbeweging kwam een signaal over een verwachte afname van de rechtsbescherming als gevolg van de invoering van het omgevingsplan in plaats van het bestemmingsplan onder de oude regelgeving. Vanuit dit perspectief biedt het gemeentebrede, 'tekstuele' omgevingsplan minder rechtszekerheid dan de meer gedetailleerde bestemmingsplannen op het gebied van wonen. De toegenomen mogelijkheden voor decentraal maatwerk van Bal en Bbl haken hierop aan.

Deelconclusie

Effecten op rechtszekerheid door een verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels worden door de meeste gebruikers (bedrijven en brancheorganisaties) en uitvoerders in de drie sectoren niet of beperkt herkend. Hierin zijn wel enkele specifieke verschillen tussen de sectoren. In de bouwsector geven gebruikers en uitvoerders aan nog te moeten wennen aan de 'knip' en de invoering van de Wkb, wat tot onduidelijkheden en daarmee tot minder rechtszekerheid vanuit hun perspectief leidt. Voor de agrarische sector en de complexe bedrijven verandert er op dit punt weinig. Decentralisatie en het breed openzetten van maatwerk door algemene regels geeft decentrale overheden meer flexibiliteit, maar kan voor gebruikers (bedrijven) in de drie sectoren leiden tot minder rechtszekerheid. Maatwerk wordt op decentraal niveau echter nog relatief weinig gebruikt.

Van ‘verschuiving van specifieke algemene regels naar specifieke zorgplichten’ is in de ogen van de meeste gebruikers (initiatiefnemers en brancheorganisaties) in de drie sectoren geen sprake. Vaker bestaat de zorgplicht náást algemene regels en de vergunningvoorschriften. Specifieke zorgplichten zijn relatief ‘open normen’. Deze bieden minder rechtszekerheid (houvast en voorspelbaarheid) aan de initiatiefnemer. In de agrarische sector wordt, indien de specifieke zorgplicht als norm voor vergunningverlening wordt gebruikt, dit door de sommige gebruikers (initiatiefnemers) ervaren als een omkering van bewijslast, hetgeen onder andere leidt tot meer onzekerheid en extra kosten voor de gebruikers in verband met onderzoek en advies.

Overkoepelend is er in de ogen van de uitvoeringspraktijk ten aanzien van de rechtszekerheid relatief weinig veranderd als gevolg van verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels en van algemene regels naar specifieke zorgplichten in Bal en Bbl. Dit moet wel in de context worden gezien dat decentrale overheden nog beperkt gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden voor maatwerk. Er bestaan met name bij de meeste gebruikers in de sector van complexe bedrijven en de agrarische sector zorgen over de negatieve effecten van de ‘open’ geformuleerde zorgplichten op de rechtszekerheid.

8. Uitvoering

8.1 Inleiding

De overgang van rijksvergunningplichten naar algemene regels heeft tot doel besluitvorming te versnellen en administratieve lasten te beperken. Deze verschuiving roept echter vragen op over de gevolgen voor de taakuitoefening van bevoegde bestuursorganen. Kunnen zij hun wettelijke taken even goed uitvoeren onder algemene rijksregels, of bood de rijksvergunningplicht juist meer houvast? Daarbij speelt ook de rol van decentrale overheden, die in bepaalde gevallen bevoegd zijn zelf een vergunningplicht in te voeren of maatwerkvoorschriften of -regels te stellen. Relevant is bovendien de vraag of de specifieke zorgplicht voldoende handvatten biedt om de belangen van onder meer waterkwaliteit en milieu te waarborgen. Enerzijds kan de beoordelingsruimte die hiermee gepaard gaat, kansen bieden voor maatwerk en een betere aansluiting op de praktijk. Anderzijds kan de openheid van de norm juist leiden tot knelpunten bij toezicht en handhaving, en tot extra lasten wanneer bestuursorganen genoodzaakt zijn de zorgplicht nader te concretiseren met maatwerkregels of -voorschriften.

De Evaluatiecommissie stelt daarom de vraag hoe de wijze waarop algemene rijksregels onder de Omgevingswet zijn vormgegeven wordt ervaren door de uitvoeringspraktijk. Het gaat hierbij om zowel om decentrale overheden (bevoegd gezag) als uitvoeringsorganisaties. Hierop richten zich de onderzoekvragen 7, 8 en 9.

8.2 Uitvoering van regelstellende bevoegdheid door bestuursorganen

Vraag 7: In hoeverre maken de belangrijkste wijzigingen ten aanzien van algemene rijksregels voor activiteiten het makkelijker of moeilijker voor de verschillende bestuursorganen om hun verschillende (regelstellende) taken uit te voeren?

Inleiding

Voor de operationalisering van vraag 7 wordt de aanpak gevolgd die de Evaluatiecommissie zelf voor deze vraag heeft voorgesteld:

a) In hoeverre en waarom maakt de beoogde vereenvoudiging van de algemene rijksregels het makkelijker of moeilijker voor de verschillende bestuursorganen om hun taken uit te voeren?
b) Stelt de verschuiving van rijksvergunningplichten naar algemene rijksregels in staat om de eigen taken goed uit te voeren?
c) Stelt de verschuiving van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten in staat om de eigen taken goed uit te voeren?

Bevindingen

In hoeverre en waarom maakt de beoogde vereenvoudiging van de algemene rijksregels het makkelijker of moeilijker voor de verschillende bestuursorganen om hun taken uit te voeren?

De structuur van het Bal is vooral ontwikkeld met het oog op juristen. Dit wordt door zowel gebruikers als uitvoerders in de drie sectoren zo ervaren. Over het geheel wordt het Bal door de praktijk (gebruikers en uitvoerders) niet als gebruiksvriendelijk ervaren. Het bepalen van de geldende activiteiten en

bijbehorende regels wordt niet vergemakkelijkt door de ordeningsstructuur van het Bal. Ervaren uitvoerders (vergunningverleners, juristen en toezichthouders) moeten erg wennen aan bundeling van regels in één regeling. Het vervallen van het begrip inrichting en de indeling naar activiteiten zorgt voor onduidelijkheden die er eerder niet waren: wanneer is iets een activiteit?[76] Bovendien leidt het aanwijzingshoofdstuk (Bal, hoofdstuk 3) er in de ogen van de vergunningverleners, juristen en toezichthouders toe dat er veel kriskras door het Bal moet worden gezocht om te bepalen welke rijksregels van toepassing zijn. Het aanwijzingshoofdstuk van het Bal (hoofdstuk 3) voorkomt weliswaar dat regel die voor meerdere activiteiten gelden op verschillende plaatsen worden herhaald, maar maakt wel dat er voor het vinden van de van toepassing zijnde regels kriskras door het Bal moet worden gezocht. Dit wordt door wetgevingsjuristen over het algemeen ervaren als een elegante en efficiënte ordening, maar dit wordt over het algemeen door de uitvoeringspraktijk ervaren als lastig.

De structuur van het Bbl, geordend naar type bouwactiviteiten, wordt gezien als overzichtelijk en goed bruikbaar. Het is ten aanzien van bouwactiviteiten vooral de 'knip' van de ruimtelijke en de bouwtechnische vereisten die tot onduidelijkheid leidt.

Voorbeeld: onduidelijke formulering algemene rijksregels Bbl
Een voorbeeld van onduidelijke formulering van algemene rijksregels zijn enkele middelvoorschriften voor brandveilige voorzieningen van bouwwerken in het Bbl (afdeling 6.2). Hierover ontvangt de brandweer regelmatig verzoeken van het bevoegd gezag om te adviseren over gelijkwaardige maatregelen, zoals voorgesteld door de initiatiefnemer, omdat de middelenvoorschriften onvoldoende duidelijk zijn bij de initiatiefnemer.

Stelt de verschuiving van rijksvergunningplichten naar algemene rijksregels in staat om de eigen taken goed uit te voeren?
De verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels heeft maar beperkt plaatsgevonden. Zie eerder. Indien wij het gebruik van decentrale vergunningplichten uit het onderzoek naar decentrale regels (KokDeVoogd, 2024) betrekken, dan constateren wij dat er door gemeenten nog zeer beperkt decentrale vergunningplichten zijn ingesteld. Op basis hiervan kan nog niet worden bevestigd dat gemeenten hun taken beter kunnen uitvoeren door een verschuiving van rijksvergunningplichten naar algemene rijksregels (inclusief bruidsschat).

Stelt de verschuiving van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten in staat om de eigen taken goed uit te voeren?
De verschuiving van algemene regels naar specifieke zorgplichten heeft beperkt plaatsgevonden. Daarnaast geldt de zorgplicht naast algemene regels en de vergunningvoorschriften. De mogelijkheden voor bestuursorganen om specifieke zorgplichten in te vullen leidt eerder tot vragen en discussie bij de regelsteller. De neiging is soms om de zorgplicht uit te werken in de vergunning (casus complexe bedrijven) om deze handhaafbaar te maken hoewel. In de praktijk ervaren uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerder

[76] Overigens ook onder het oude wettelijk stelsel werd deze vraag soms gesteld.

van VTH-taken) het opstellen van een maatwerkvoorschrift of -regel als concretisering van de specifieke zorgplicht als lastig door de onduidelijkheden die over deze zorgplicht bestaan.[77]

Deelconclusie
De verschuiving van a) rijksvergunningplichten naar algemene regels en b) algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten, heeft naar mening van de meeste betrokkenen beperkt plaatsgevonden. Derhalve is de impact hiervan op de eigen taakuitvoering betrekkelijk gering.

De structuur en ordening van het Bal is over het algemeen 'wennen' voor de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoeringsorganisaties). Dit hangt voor een belangrijk deel samen met het vervangen van het begrip 'inrichting' door het begrip 'milieubelastende activiteit'. Voor hen is niet altijd direct duidelijk wat onder een te beoordelen 'activiteit' valt.

De structuur van Bbl is voor uitvoerders (bevoegde gezag en uitvoeringsorganisaties) over het algemeen juist overzichtelijk en goed geordend. Sommigen hebben echter moeite met het begrip en het vinden van de juiste werkwijze bij 'de knip' tussen het bouwtechnische deel en het ruimtelijk spoor (omgevingsplan). Daar is de introductie van de Wkb de belangrijkste oorzaak van.

De bedoeling van de wetgever om met eenvoudiger algemene regels van Bal en Bbl bij te dragen aan de uitvoerbaarheid van de regelstellende bevoegdheid van bestuursorganen is naar het overwegende oordeel van de uitvoeringspraktijk (juristen en uitvoerders van VTH-taken van bestuursorganen) nog niet bereikt. Integendeel, zij moeten wennen aan de nieuwe elementen van het Bal (activiteit in plaats van inrichting en de vindplaats van activiteiten in het Bal) en aan de 'knip' in het Bbl.

De bedoeling van de wetgever was daarnaast om door vermindering van vergunningplichten en verschuiving van algemene regels naar zorgplichten bij te dragen aan de uitvoerbaarheid van de taken van bestuursorganen. Dit wordt door het overwegende deel van de uitvoeringspraktijk (juristen en uitvoerders van VTH-taken van bestuursorganen) vooralsnog niet herkend. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met het beperkt vervallen van vergunningplichten in Bal en Bbl en de beperkte verschuiving van algemene regels naar zorgplichten. Een rol kan spelen dat, met uitzondering van de Wkb in de bouwsector, de vervallen vergunningplichten in Bal 'branche-specifiek' zijn en zich minder voordoen in de drie door ons onderzochte sectoren.

8.3 Uitvoeringspraktijk voor behandelen van initiatieven

Vraag 8: In hoeverre dragen de algemene rijksregels voor activiteiten bij aan een adequate behandeling van initiatieven voor en door burgers, bedrijven, organisaties en overheden (inclusief omgevingsdiensten)?

[77] Zie ook de experimenteerbepaling (Omgevingswet, artikel 23.3), waarover een zelfde onduidelijkheid bestaat.

Inleiding

Een ‘adequate uitvoeringspraktijk’ wordt door de Evaluatiecommissie gedefinieerd als een uitvoeringspraktijk die kan doen wat nodig is, die voldoet aan eisen van doeltreffendheid en die bijdraagt aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Initiatieven die de decentrale overheden en uitvoeringsdiensten behandelen worden doorgaans ingediend als vergunningaanvraag, melding of maatwerkverzoek. Vraag 8 richt zich enerzijds op het behandelen hiervan door overheden en uitvoeringsdiensten, maar ook op de uitvoeringspraktijk, zoals het indienen van een dergelijk verzoek door burgers en bedrijven.

Bevindingen

Vooraf

Deze vraag betreft, naast de behandeling van een melding op grond van de in het Bal en Bbl opgenomen meldingsplicht, voor een belangrijk deel de vergunningplicht en het proces van behandeling van een vergunningaanvraag op grond van de regels van Bal en Bbl. Het onderzoek naar de omgevingsvergunningen wordt tegelijk met dit onderzoek uitgevoerd door de Kwink Groep in opdracht van de Evaluatiecommissie. Dat onderzoek gaat in detail in op het (behandelings)proces van de omgevingsvergunning.

Gebruik van gewijzigde regels: van vergunningplichten naar algemene regels en van algemene regels naar specifieke zorgplichten

In hoeverre de relatief beperkte verschuiving (in aantallen) van vergunningplichten naar algemene regels en de relatief beperkte verschuiving (in aantallen) van algemene regels naar specifieke zorgplichten (zie Hoofdstuk 4) in de praktijk wel veel impact heeft gehad (of anders geformuleerd: wordt van deze beperkte aantallen verschuivingen in de praktijk wel veel gebruik gemaakt), valt op basis van deze bevindingen moeilijk vast te stellen. Betrokkenen herkennen en benoemen dit in ieder geval niet expliciet bij de vraag over het bereiken van de verbeterdoelen als gevolg van wijzigingen in Bal en Bbl.

Bouw

Zowel de initiatiefnemers als de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) zijn over het algemeen van mening dat met ‘de knip’ in de omgevingsvergunning voor het bouwen, namelijk één vergunning voor het ruimtelijk deel en één voor het bouwtechnisch deel in combinatie met de introductie van de Wkb, geleid heeft tot meer werk voor de initiatiefnemer en voor het bevoegd gezag. Voor de initiatiefnemer betekent het dat deze moet nagaan of voor de technische en ruimtelijke activiteit een vergunning nodig is. Dit samenspel is voor de initiatiefnemer complexer dan voorheen. Dit vraagt van het bevoegd gezag om helder te communiceren met de initiatiefnemer op welk deel de vergunning betrekking heeft en daarbij dienen twee afzonderlijke processen in de gaten gehouden te worden.

Bovendien leidt dit bij sommige initiatiefnemers tot onduidelijkheden. Zo wordt door een van de initiatiefnemers een situatie geschetst waarbij de omgevingsplanvergunning (het ruimtelijk deel) is afgegeven, maar de technische kwaliteitstoets in het kader van de Wkb nog moet plaatsvinden. In dat geval wordt geconstateerd dat sommige initiatiefnemers al starten met de bouwwerkzaamheden, voordat de Wkb-toets is uitgevoerd en door het bevoegd gezag is beoordeeld. Sommige betrokkenen spreken van een

‘cultuuromslag’ bij de vergunningaanvraag; er wordt een proactievere houding verwacht van de initiatiefnemer en de toezichthouder en het bevoegd gezag nemen vervolgens een meer reactieve houding aan. Daarbij verschuift de aandacht van het bevoegd gezag naar de vergunningaanvraag (ruimtelijk deel), terwijl aan de kant van de initiatiefnemer een beoordeling plaatsvindt of deze zal of moet ‘melden’ of een aanvraag voor een vergunning zal of moet indienen.

Het feit dat bouwwerken in gevolgklasse 1 vallen onder de meldingsplicht en niet onder de vergunningplicht vraagt van gemeenten om te bepalen welke bouwactiviteit of deel van het bouwwerk onder gevolgklasse 1 valt. In de praktijk blijkt hier door gemeenten verschillend over te worden gedacht bij aanpassing van een bestaand bouwwerk in de vorm van een uit- of aanbouw. Het maakt uit voor de Wkb-toets en voor het heffen van leges of alleen de aanpassing of het bouwwerk als geheel onder gevolgklasse 1 gerekend wordt.

Gebruikers (brancheorganisaties en initiatiefnemers) zijn in verschillende mate op de hoogte van de werkwijze die het bevoegd gezag zou moeten aanhouden bij het beoordelen van een melding. Volgens sommigen kan een melding ook afgewezen worden door het bevoegd gezag. Hiertoe dient de melding beoordeeld te worden: er is sprake van ‘onvolledigheid’ als niet alle relevante stukken zijn ingediend of een melding wordt ‘niet in behandeling genomen’, omdat bijvoorbeeld toch een vergunningplicht geldt. Anderen (vooral kleinere initiatiefnemers) zijn van mening het melden op zichzelf voldoende is en dat vervolgens met de bouwwerkzaamheden kan worden gestart. Sommige betrokkenen zijn van mening dat initiatiefnemers gebaat zijn bij duidelijkheid en pleiten voor herstel van de vergunningplicht: “*mensen willen bevestiging*, *dit geldt ook voor banken en investeerders*”.

Sommige initiatiefnemers begrijpen de keuzen die zijn gemaakt bij de inrichting van het omgevingsloket voor meldingen en vergunningaanvragen (DSO) onvoldoende. Zij menen dat het omgevingsloket is ingericht vanuit het perspectief van de wetgever, terwijl het voormalige OLO (Omgevingsloket Online) meer was ingericht vanuit het perspectief van de initiatiefnemer. Daarmee is hun inschatting dat het DSO voor de ‘gemiddelde gebruiker’ lastig is, zeker in combinatie met ‘de knip’ tussen het bouwtechnische en het ruimtelijk gedeelte van de vergunning. Een initiatiefnemer merkt hierover op: “*de gedachte was dat DSO dit wel zou oplossen, maar dat werkt in de praktijk niet zo*”.

Al met al zijn voor de bouwsector de gevolgen van ‘de knip’ tussen de vergunningaanvraag of meldingsplicht voor het bouwtechnisch deel en de vergunningaanvraag voor het ruimtelijk spoor (omgevingsplan) relatief ingrijpend. Dit proces is zowel voor de initiatiefnemer als de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) minder duidelijk dan onder de oude wetgeving, zeker in combinatie met de introductie van de Wkb. Voor de initiatiefnemer is positief dat de behandeltermijnen voor het technische deel van gevolgklasse 1, als gevolg van het wegvallen van de vergunningplicht en de instelling van de meldplicht, is verkort. Daar staat tegenover dat de voorbereiding voorafgaand aan de melding voor initiatiefnemer meer voorbereidingstijd vraagt als gevolg van de private kwaliteitsborger en de risicobeoordeling. Voor gemeenten is echter nadelig dat de termijn voor het geven van toestemming op de melding is verkort. Dit wordt als lastig ervaren.

Complexe bedrijven

Voor complexe bedrijven is de situatie onder de Omgevingswet relatief overzichtelijk. omdat IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen in het Bal als één activiteit worden aangemerkt en er hiermee voor de omgevingsvergunning sprake is van één bevoegd gezag. Over de van toepassing zijnde regels is echter wel onduidelijkheid.

Zowel bedrijven als uitvoeringsorganisaties geven over het algemeen aan nog niet geheel duidelijk te hebben welke algemene rijksregels gelden naast de vergunning. Het gaat dan met name om de bedrijfstakoverstijgende activiteiten. Dit komt enerzijds door de indeling van het Bal, zoals reeds besproken. Anderzijds is er ook nog onbekendheid met de werking van de wetgeving. Het DSO is naar hun mening weinig ondersteunend bij het beantwoorden van deze vraag.

Tegelijkertijd leeft er onduidelijkheid over de specifieke zorgplicht bij zowel bedrijven als bij uitvoeringsorganisaties. Zij blijken behoefte te hebben aan meer (geformuleerde) duidelijkheid over de reikwijdte en strekking van de specifieke zorgplicht. Dit is in het voorgaande reeds uitvoerig aan de orde gesteld.

Agrarisch

De meeste initiatiefnemers maken duidelijk dat bij de aanvraag voor een vergunning of het doen van een melding het lastig te beoordelen is wat nu wel en niet onder de milieubelastende activiteit dient te worden verstaan. Ook vragen zij zich af welke aspecten hierbij moeten worden betrokken. Vanuit het Bal vinden de meeste initiatiefnemers de informatie tamelijk versnipperd en niet gelijk duidelijk.
Eén van hen merkt op:

> "*Er is inderdaad veel meer tijd nodig voor het behandelen van een aanvraag door de versnippering in het Bal. De kans dat we regels missen is ook reëel. Vanuit BOPA's en OPA's is er ook soms onduidelijkheid.*"

Een andere initiatiefnemer zegt:

> "*Meldingen en informatieplichten maken indiening lastiger. Vergunningen liggen ook op de stapel en er wordt niks afgegeven. Overigens is dit laatste het grootste knelpunt op dit moment. Stalsystemen worden niet meer vergund, de boel ligt stil door de stikstofproblematiek, plus de uitspraak van 18 december 2024 (Rendac). De Omgevingswet zou in principe moeten bijdragen aan de oplossing hiervoor. Maar dit lijkt niet het geval. Hierbij is de Omgevingswet, en specifiek de algemene rijksregels van Bal en Bbl, niet de oorzaak van het probleem, maar levert deze hieraan ook geen oplossing*."

Zo wordt door een andere initiatiefnemer gemeld:

> "*Drie tot vijf meldingen of vergunningaanvragen voor milieubelastende activiteiten per adres is wel een goede inschatting van de realiteit. Twee kernactiviteiten tegelijkertijd komen in de praktijk minder vaak voor (zie de cases in bijlage 2), maar onderscheid maken tussen vergunningplicht of meldplicht is wel veelvoorkomend. Een goed voorbeeld van twee milieubelastende activiteiten die vaak voorkomt is die van veehouder, maar tegelijkertijd ook hobby-matig beesten houden. Het inrichtingen-begrip wordt echt gemist door de praktijk. Door het vervallen hiervan is het moeilijker*

geworden te beoordelen wat in de vergunning hoort en wat niet. Het is voor de veehouderij nu extra lastig doordat ook bijvoorbeeld de afvalvergunning in delen is opgeknipt, namelijk verschillende vergunningen voor verschillende afvalstoffen. Daarnaast geldt in het Bal voor de sector agrarisch nog steeds het begrip 'installatie', namelijk de milieubelastende installatie."

Terwijl de milieubelastende activiteit 'handelingsgericht' van karakter is, zoals 'het houden van dieren', is het begrip 'milieubelastende installatie' gericht op een fysieke eenheid, zoals een stal of een mestvergister. Een agrariër kan te maken hebben met deze dubbele regimes en het is voor hem niet altijd duidelijk uit welk regime welke verplichting voortvloeit. Bovendien kan dit leiden tot extra administratieve lasten, indien gegevens voor beide regimes moeten worden aangeleverd. Concreet kan dit voor een melkveehouder betekenen dat hij voor 'het houden van melkvee' (milieubelastende activiteit) moet voldoen aan bijvoorbeeld regels over ammoniakemissie, geur, fijnstof en mestopslag en voor de stal zelf (milieubelastende installatie) moet voldoen aan regels over bijvoorbeeld de werking en het onderhoud van de (emissiearme) vloer en luchtwassers (ventilatie). In sommige gevallen kunnen de regels ook overlappen, zoals bijvoorbeeld voor ammoniakemissie.

Al met al bestaat in de agrarische sector bij initiatiefnemers en uitvoerders over het algemeen onduidelijkheid over het activiteiten-begrip. Wat dient hier wel en niet onder te worden verstaan? Voor de agrariër is sprake van een stapeling van vergunning- en meldingsplichten voor verschillende activiteiten. Zo zijn er voor verschillende afvalstoffen ook verschillende vergunningen noodzakelijk.

Deelconclusie

Naar de effecten van Bal en Bbl op de vergunningplicht en het aanvraagproces voor de omgevingsvergunning is een afzonderlijk onderzoek in opdracht van de Evaluatiecommissie uitgevoerd (Kwink Groep). Onze bevindingen laten zien dat er in het proces van vergunningaanvraag bij de complexe bedrijven relatief weinig is gewijzigd. Zij waren en zijn vergunningplichtig, waarbij op grond van Europese regelgeving alle installaties tot één activiteit worden gerekend en daarmee de facto nog sprake is van het 'inrichtingen-begrip'.

Zoals eerder aan de orde gekomen, hebben derdenbelanghebbenden (natuur -en milieuorganisaties, burgerbewegingen) die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken over het algemeen geen goed zicht op de specifieke wijzigingen van de algemene rijksregels in Bal en Bbl. Daarnaast zijn zij vaak betrokken bij initiatieven waarbij zowel onder het oude wettelijk stelsel als onder de Omgevingswet een vergunning is vereist. Daardoor zien zijn overwegend geen effecten van de gewijzigde regels van Bal en Bbl op afhandeling van vergunningaanvragen en meldingen.

Overkoepelend pakt de impact van de algemene rijksregels op het behandelen van initiatieven voor de verschillende sectoren verschillend uit. Voor de sector complexe bedrijven is er relatief weinig veranderd, maar door de sectoren bouw en agrarisch worden zowel positieve als negatieve gevolgen ervaren.

8.4 Uitvoeringspraktijk voor toezicht en handhaving

Vraag 9: Weten partijen (omgevingsdiensten en waterschappen) wat zij moeten doen aan toezicht en handhaving op algemene rijksregels voor activiteiten? Vinden zij dat zij er voldoende aan doen en er voldoende middelen voor hebben, en zo nee, waarom niet? Is er een verschil tussen partijen die toezicht en handhaving hebben ondergebracht bij een omgevingsdienst (in een gemeenschappelijke regeling) of niet?[78]

Inleiding

Bij toezicht en handhaving gaat het om bevoegde gezagen (gemeenten, provincies en waterschappen) die hun toezichtstaken ofwel geheel ofwel deels belegd hebben bij omgevingsdiensten. In dit onderzoek bleken de eerste twee deelvragen van vraag 9 goed te beantwoorden, maar bleek de laatste deelvraag moeilijk in te passen in de methodiek die aansluit bij de overige vragen van het onderzoek.

Bevindingen

Bouw

Voor de toezicht en handhavende taken door bevoegde gezagen en omgevingsdiensten in de bouwsector is de grootste impact die het Bbl heeft de introductie van de Wkb. Enkele toezichthouders en handhavers merken dat deze nieuwe wetgeving nog steeds niet voldoende bekend is bij burgers en aannemers.

Een toezichthouder merkt op:

> "*Het vergunningsvrij bouwen is gewijzigd en complexer geworden, dit is zeker voor de burger het geval. Waar we voorheen 3 artikelen hadden in het Bor, artikel 2, 3 en 4, moet er nu worden geschakeld tussen Bbl, Bruidsschat en omgevingsplan. Wat betreft de overige wijzigingen zijn het veelal dezelfde artikelen op een andere plek. Technisch inhoudelijk is er weinig gewijzigd. Er zijn wat termen gewijzigd en er zijn wat eisen versoepeld of verzwaard, maar dit is goed te overzien met de transponeringstabellen.*"

Een vertegenwoordiger namens de gemeenten merkt hierover op:

> "*Meer in het oog springend is natuurlijk de introductie van het stelsel van kwaliteitsborging in de bouw, die ook grotendeels in het Bbl geland is. Dit stelsel vergde veel voorbereiding en heeft ook veel impact op de VTH-organisatie van de gemeenten. Sommige gemeenten noemen dat wel circa 85% van de nieuwbouw binnen hun gemeente valt in GK1 (Gevolgklasse 1) en daarmee onder de Wkb. Naast de nieuwe rol van gemeenten onder de Wkb, betekent dit ook een forse financiële impact, omdat gemeenten voor het beoordelen van meldingen onder de Wkb geen leges kunnen opleggen, terwijl dat voorheen bij omgevingsvergunningen voor de bouwactiviteit wel kon. Bovendien blijft de handhavende verantwoordelijkheid in ultimo bij de gemeente liggen, terwijl*

[78] In dit onderzoek zijn vanuit de uitvoeringspraktijk signalen ontvangen over de uitvoerbaarheid van algemene rijksregels. De vraag over het onderscheid tussen de uitvoering door gemeenten en door omgevingsdiensten is met behulp van de gebruikte onderzoeksmethoden onvoldoende betrouwbaar te beantwoorden. Vanuit de uitvoeringspraktijk zijn hierover in het kader van dit onderzoek geen signalen ontvangen die voor beantwoording van de vraag gebruikt kunnen worden.

hiervoor door het rijk nog geen middelen beschikbaar gesteld zijn. Deze komen pas beschikbaar na monitoring."

Een uitvoerder van VTH-taken van een gemeente merkt hierover op:

"*Er is gebrek aan capaciteit voor vergunningverlening en handhaving voor de bouwtaken. Wij hebben moeite met vinden van geschikt personeel. Wat betreft de technische bouwkwaliteit, daar komt de gemeente niet. Wij kunnen als gemeente geen kwaliteitseisen stellen aan degene die de Wkb-toets uitvoert. Vroeger was deze taak belegd bij de gemeenten, die daarvoor leges ontvingen. Nu moet je als gemeente wel een besluit nemen (eventueel ook een handhavingsbesluit) naar aanleiding van de informatie die je van de Wkb-er ontvangt. De invoering van de Wkb-toetsing heeft geleid tot afname van de omvang van de formatie bouwtoezicht. Wij hebben te maken met ruim 200 handhavingszaken. Een bouwtoezichthouder had de Wkb-gerelateerde zaken kunnen voorkomen.*"

Een initiatiefnemer merkt daarover op:

"*Wat gebeurt er als de kwaliteitsborger zaken over het hoofd ziet? Welke eisen worden er eigenlijk gesteld aan de kwaliteit van de Wkb-toetser. Een bedenkelijke ontwikkeling is de ontwikkeling van een Wkb-app, die voor stuntprijzen een Wkb-toetsing mogelijk maakt. De initiatiefnemer vindt vooral de prijs voor de Wkb-toetser van belang"*.

Enkele vertegenwoordigers van burgerbewegingen uiten hun zorg dat door de toegenomen meld- en informatieplichten er meer kans is op misbruik. Daarnaast is meer toezicht nodig, waarvoor de bevoegde gezagen geen capaciteit hebben. De zorg bestaat dat, omdat de wetgever uitgaat van vertrouwen aan de kant van de initiatiefnemer, meldingen niet of te laat worden ingediend. Hierdoor bestaat de kans dat de bouwwerkzaamheden later starten en er juridische problemen ontstaan (bezwaren), wat een administratieve last oplevert voor het omgevingsrecht, maar mogelijk ook gevolgen heeft voor Woo-verzoeken en bestuursrechtelijke procedures.

Voor de initiatiefnemers zijn de kosten voor Wkb-toetsing volgens sommige gebruikers aanzienlijk toegenomen ten opzichte van de leges voor vergunningverlening. Dit hangt deels samen met het volledig in rekening brengen van de kosten van toetsing bij de private kwaliteitsborger, waarbij nog niet alle gemeenten kostendekkende leges in rekening brengen. Dit hangt ook samen met de onduidelijkheden over de reikwijdte van de toetsing van bouwwerken in gevolgklasse 1. Dit zijn zorgen die bij sommige gebruikers leven, maar die niet door alle respondenten herkend worden.

Daarnaast zien bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties, zoals ook blijkt uit een steekproef van de VNG, dat de Wkb voor alle partijen nieuw is en in hun ogen nog niet automatisch leidt tot een hogere bouwkwaliteit: in sommige gevallen zelfs leidt tot een lagere bouwkwaliteit. In de praktijk constateren gemeenten nog regelmatig dat kwaliteitsborgers bepaalde bouwfouten niet of laat opmerken. Ook hebben gemeenten zo nu en dan te maken met discussies met de kwaliteitsborger over het opvragen van extra informatie op grond van artikel 2.20 Bbl of over de toepasselijkheid van bijzondere lokale omstandigheden.

Bijvangst: Problemen bij procedure gereedmelding ingebruikname bouwwerk (gevolgklasse 1) en BAG

De uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) en initiatiefnemers zien in de praktijk problemen ontstaan bij de procedure voor gereedmelding bij ingebruikname van een nieuwbouwwoning in combinatie met de procedure voor registratie van een woning in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Deze termijnen sluiten onvoldoende op elkaar aan. De Wkb-kwaliteitsborger levert alleen (kort voor ingebruikname) een verklaring aan dat het bouwwerk (de nieuwbouwwoning) aan de technische regels voldoet, maar dit betreft niet alle informatie die noodzakelijk is voor een juiste BAG-registratie. Hierdoor bestaat de kans dat inwoners zich niet tijdig kunnen inschrijven in de gemeente, zij daardoor een tijdige aansluiting op nutsvoorzieningen of post missen en er vertraging in de ingebruikname ontstaat, ondanks dat het bouwwerk bouwtechnisch gereed is. Onder het oude stelsel (Wabo) was er een langere voorbereidingsprocedure, omdat de gemeente een vergunning verleende voor het bouwplan. Voor de afstemming met de BAG-registratie bestond daardoor meer tijd.

Complexe bedrijven

Sommige uitvoerders (toezichthouders en juristen) moeten wennen aan bundeling van regels in één regeling. Het vervallen van het begrip inrichting en de indeling naar activiteiten zorgt voor onduidelijkheden die er eerder niet waren. Dit is reeds toegelicht.

De mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen ter uitwerking van de specifieke zorgplicht biedt uitvoerders houvast bij toezicht en handhaving en biedt anderzijds bedrijven meer duidelijkheid en rechtszekerheid. Uitvoerders zoeken hierbij over het algemeen naar een correcte wijze om hieraan uitvoering te geven.

Agrarisch

Uitvoeringsorganisaties merken over het algemeen op dat de wijzigingen van de Omgevingswet, specifiek die van het Bal, toch meer impact hebben dan verwacht. De uitvoeringsorganisaties (omgevingsdiensten) ervaren meer administratieve lasten door de omzetting van inrichting naar activiteit. Dit komt onder andere door de exercitie om alle milieubelastende activiteiten in kaart te krijgen en in kaart te laten brengen door de agrariër. Dit laatste zou plaats moeten vinden via het omgevingsloket, maar hiermee kan de indiener niet goed overweg. Ook is het voor sommige uitvoeringsorganisaties onduidelijk of deze omzetting daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft voor de bescherming van het milieu. Milieubelastende activiteiten apart melden bij het bevoegd gezag of de uitvoeringsorganisatie – of hen hierover informeren – gebeurt onnodig als een deel van die activiteiten uiteindelijk toch weer onder een vergunningplicht valt via het aanwijshoofdstuk van het Bal (hoofdstuk 3).

Ten aanzien van de omzetting van inrichting naar activiteit merken veel uitvoeringsorganisaties op dat overzicht vaak ontbreekt door de vele meldplichten en aanvragen die door de agrariër worden ingediend, maar bij één te behandelen zaak blijken te horen. Complicerend is dat veel (doch niet alle) zaaksystemen elke melding als aparte zaak moeten registreren. Zo kunnen er bij 8 samenhangende verzoeken 8 zaken aangemaakt zijn. De uitvoeringsorganisaties proberen dit intern zo goed als mogelijk te integreren, maar dit is soms lastig als er ook meldingen naar andere bevoegde gezagen zijn gestuurd. Sommige uitvoeringsorganisaties sturen soms één afrondingsbrief voor het totaal aan zaken om hiermee

duidelijkheid voor de agrariër te scheppen. Niet alle uitvoeringsorganisaties (omgevingsdiensten) werken echter zo.

Deze situatie leidt bovendien tot complicaties ten aanzien van kengetallen en de financieringssystematiek van uitvoeringsorganisaties. Samenhangende aanvragen worden nu soms opgeknipt in afzonderlijke delen, maar de verantwoordingssystematiek en financieringssystematiek van uitvoeringsorganisaties is hierop (nog) niet ingericht.

Door de wetgever gemaakte keuzes worden door uitvoeringsorganisaties (omgevingsdiensten) niet altijd begrepen, zo blijkt uit het onderzoek.

- *Keuzes aangaande regels*: Een voorbeeld hiervan is de splitsing tussen paarden als landbouwhuisdieren en manegepaarden. Deze lijken naar de mening van sommige uitvoeringsorganisaties dezelfde milieu-impact te hebben. De splitsing levert naar de mening van deze uitvoeringsorganisaties onnodige administratie lasten op, zoals het zoeken naar welke regels op welke situatie van toepassing zijn.
- *Keuzes aangaande decentralisatie*: Een voorbeeld is het schrappen van de keuring van het mestbassin. Naar de mening van sommige uitvoeringsorganisaties wordt het milieu hierdoor niet beter beschermd. Ook wordt terugkerend genoemd dat het als onhandig wordt ervaren dat de algemene rijksregels voor geur en geluid niet in het Bal, maar in de bruidsschat zijn geland. Dit kan in de toekomst tot veel verschillen tussen gemeenten leiden.
- *Onduidelijkheid omtrent juridische status informatieplichten*: Sommige uitvoeringsorganisaties vragen zich af wat de (juridische) status van de informatieplicht is. Bovendien vragen zij zich af wat de toegevoegde waarde van de informatieplicht is en of die opweegt tegen de administratieve lasten die hiermee samenhangen.
- *Zaken die worden gemist*: Sommige uitvoeringsorganisaties missen een voorschrift voor agrarische bedrijven waarin zij het bevoegd gezag en de uitvoeringsorganisaties moeten informeren over het beëindigen van de bedrijfsactiviteiten. Zo'n voorschrift zou bijdragen aan de actualiteit van het bedrijvenbestand en de efficiënte besteding van middelen.

Deelconclusie

De wijzigingen van de algemene regels van Bal en Bbl hebben impact op de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving. Deze impact verschilt tussen de drie economische sectoren. Het gemeenschappelijke beeld is dat er door de verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels en algemene regels naar de bruidsschat een accent komt te liggen op handhaving achteraf. Dit is een zorg bij uitvoerders (toezichthouders en juristen) als gevolg van een tekort aan capaciteit bij gemeenten en uitvoeringsdiensten om op treden naar aanleiding van meld- of informatieplichten en onduidelijkheden rond de specifieke zorgplichten. Over het algemeen is er daarnaast onzekerheid bij initiatiefnemers of voldaan is aan de algemene regels uit Bal en Bbl. Dit ontstaat ook als gevolg van onduidelijkheden over met name (specifieke) zorgplichten.

Overkoepelend is de impact van de wijzigingen van de algemene rijksregels in Bal en Bbl voor de uitvoeringspraktijk relatief groot. Dit doet zich met name voor in de bouwsector en de sector agrarisch als gevolg van respectievelijk de invoering van het stelstel van kwaliteitsborging en de stapeling van

afzonderlijke meld- en informatieplichten behorend bij de afzonderlijke milieubelastende activiteiten. Hierover bestaan bij de uitvoeringspraktijk zorgen, die zich deels al manifesteren.

Overkoepelende analyse en conclusies

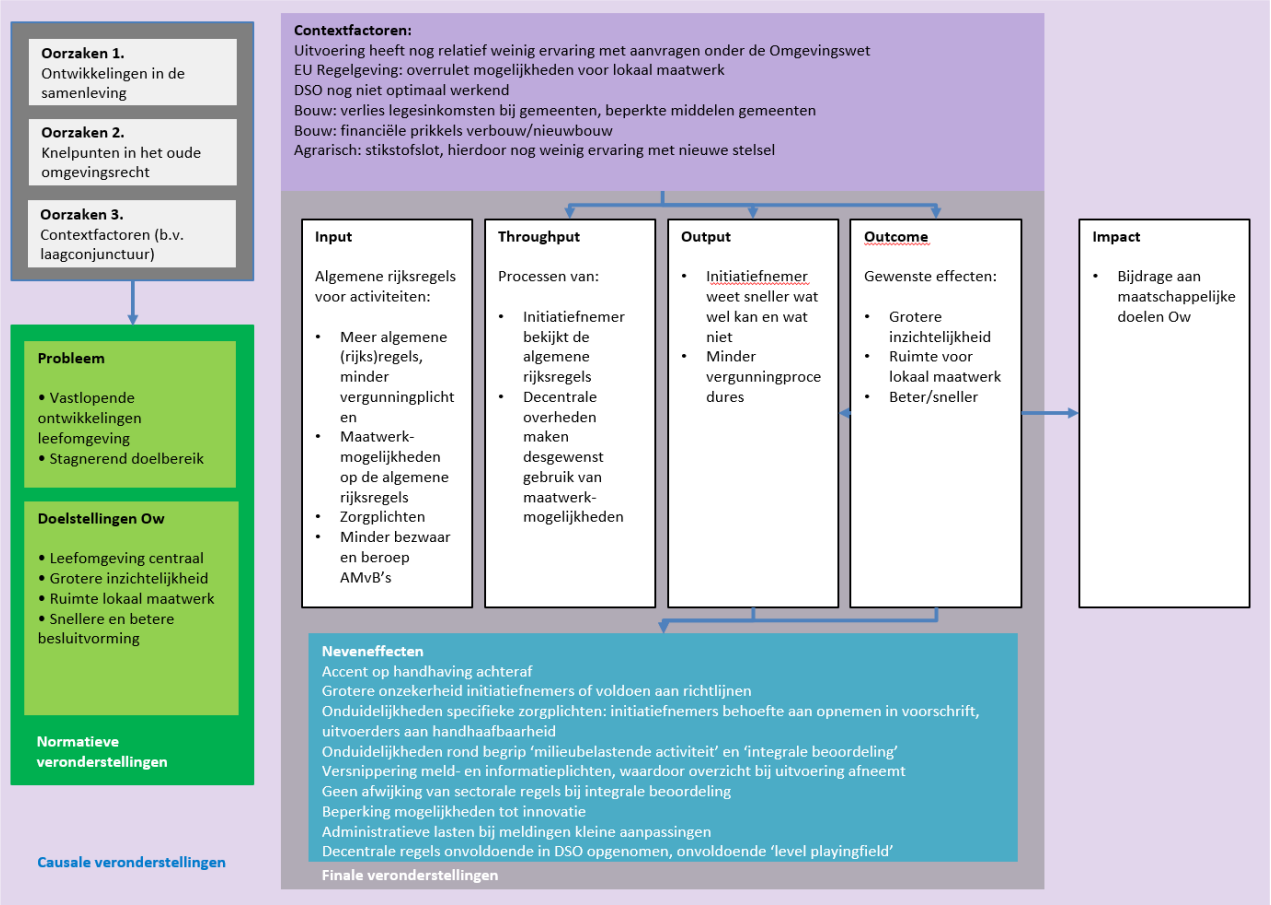
9. Beleidstheorie

9.1 Inleiding

De Evaluatiecommissie heeft, voorafgaand aan voorliggend onderzoek, een beleidstheorie ontwikkeld en aan de onderzoekers gevraagd om deze verder aan te vullen. Het gaat daarbij om aanvulling op twee onderdelen van de beleidstheorie: contextfactoren en neveneffecten. Deze aanvullingen worden gegeven in dit hoofdstuk.

9.2 Beleidstheorie algemene regels van de Evaluatiecommissie

Hieronder is de beleidstheorie van de Evaluatiecommissie weergegeven, waarin tevens de bevindingen op de twee genoemde onderdelen zijn opgenomen.



Weergave beleidstheorie inzake algemene regels Bal en Bbl van de Evaluatiecommissie en bevindingen onderzoek

9.3 Contextfactoren

Op grond van de bevindingen van dit onderzoek signaleren wij de volgende contextfactoren die van invloed zijn op 'input', 'througput', 'output', 'outcome' en 'impact':

- 'Input': De Omgevingswet is in werking getreden op 1 januari 2024 en veel aanvragen zijn nog voor deze datum van inwerkingtreding ingediend. Met concrete aanvragen ingediend onder de

Omgevingswet is weliswaar ervaring opgedaan, maar de verwachting is dat complexere aanvragen nog niet zijn gedaan, mede gezien het feit regelgeving op decentraal niveau nog in ontwikkeling is. Daarnaast is een contextfactor dat specifieke opgaven vanuit Europa, zoals voortkomend uit EU-Richtlijnen, de opgave van de wetgever kunnen veranderen of zelfs kunnen 'overrulen'. Zo is de verwachting van sommige wetgevingsjuristen, maar ook van sommige uitvoerders, dat de mogelijkheden tot lokaal maatwerk beperkt kunnen worden door Europese richtlijnen, die op nationaal geïmplementeerd worden.

- 'Throughput': Hierbij is een contextfactor onder andere het nog niet optimaal werkend DSO, waardoor de initiatiefnemer alsnog mondeling contact opneemt met de gemeente. Een andere contextfactor betreft de specifieke zorgplichten, die naar mening van uitvoerders en initiatiefnemers nog onvoldoende duidelijk zijn en open normen bevatten. Voor de uitvoeringsorganisaties die toezicht houden op de zorgplichten bestaat een behoefte aan de handhaafbaarheid van deze plichten, waarvoor specificatie in een voorschrift een oplossing kan bieden. Bij onder meer de complexe bedrijven en de landbouw wordt daarom de voorrang gegeven aan het opnemen van specifieke voorschriften in de vergunning. Voor de sector bouw gelden een aantal specifieke contextfactoren. Zo is er de zorg dat gemeenten een gebrek aan financiële middelen en daarmee capaciteit hebben, mede als gevolg van het wegvallen van leges-inkomsten door de verschuiving van vergunningplichten naar meld- en informatieplichten (Wkb). Door onduidelijkheid over wanneer sprake is van 'verbouw' (9% BTW) of 'nieuwbouw' (21% BTW) bestaat de zorg bij juristen en uitvoerders dat initiatiefnemers op grond van financiële overwegingen kiezen voor 'verbouw' en daarmee de vereisten van de Wkb ontlopen.
- 'Output': zie 'throughput'. Een belangrijke contextfactor is de 'stikstofknoop' waardoor een groot deel van de agrarische vergunningverlening, maar ook de bouwvergunningverlening voor grotere bouwprojecten, op slot zit. Hier worden weinig vergunningen afgegeven.
- 'Outcome': De stikstofknoop zoals hierboven benoemd speelt ook een rol bij de beoordeling van de feitelijke verbetering van het stelsel. Door de stikstofknoop hebben respondenten met een deel van de processen, zoals besproken in dit onderzoek, weinig ervaring.

9.4 Neveneffecten

Vanuit de bevindingen herkennen wij de twee vooraf door de Evaluatiecommissie onderscheiden neveneffecten:

- Accent op handhaving achteraf. Dit is een zorg bij uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) als gevolg van een tekort aan capaciteit bij gemeenten en uitvoeringsdiensten om op treden naar aanleiding van meld- of informatieplichten en onduidelijkheden rond de specifieke zorgplichten.
- Grotere onzekerheid bij initiatiefnemers of voldaan is aan de algemene regels uit Bal en Bbl. Dit neveneffect ontstaat ook als gevolg van onduidelijkheden over met name (specifieke) zorgplichten.

Daarnaast blijken uit de bevindingen de volgende neveneffecten:

- Onduidelijkheden over wat onder de milieubelastende activiteiten (Bal) gerekend moeten worden, mede door het loslaten van het inrichtingen-begrip.

- Onduidelijkheden over wat er in het kader van de integrale beoordeling van een milieubelastende activiteit toegerekend moet worden, zoals geur en gezondheid. Hierover ontbreken vervolgens duidelijke normen of kaders waaraan voldaan moet worden.
- Versnippering van meld- en informatieplichten, waardoor het overzicht en de samenhang voor zowel uitvoerders als initiatiefnemers onvoldoende is.
- Eén van de doelen van de Omgevingswet was dat het omgevingsrecht eenvoudiger, voorspelbaarder en gebruiksvriendelijker zou worden. Respondenten ervaren dit tot nu toe overwegend niet. Bij het Bal komt dat vooral door het zoekplaatje dat ontstaat door de indeling van het Bal in combinatie met de overgang van het begrip *milieubelastende activiteit*, dat het vroegere begrip *inrichting* vervangt. Hierdoor heeft de gebruiker meer moeite om te vinden hoe de eigen activiteit terugkomt in het Bal en welke regels gelden voor deze activiteit.
- Een zorg van respondenten is dat, door onzekerheid over type activiteit en regels die hiervoor gelden, sommige activiteiten niet meer gemeld worden. Hiervan zal bij grotere activiteiten geen sprake zijn, daarvoor is het te risicovol om niet te melden. De vraag is ook of sommige leges, zoals bouwleges, duurder zullen worden (op termijn). Gevolg hiervan kan zijn dat kleine veranderingen niet meer worden gemeld omdat ze teveel kosten.
- Sommigen wijten de onduidelijkheden in Bal (en Bbl) aan gewenningsproblemen (zoals reeds beschreven bij contextfactoren), zeker voor uitvoerders die als langere tijd bekend zijn met het oude stelsel. Anderen zijn van mening dat de regels uit Bal en Bbl te veel onduidelijkheden bevatten.
- De decentrale mogelijkheden voor maatwerk, onder andere op het gebied van geur, zijn niet in het DSO opgenomen. Dit draagt niet bij aan inzichtelijkheid en gebruiksgemak. Tevens kan het leiden tot verschillende uitgangssituaties of randvoorwaarden voor een initiatiefnemer, zeker indien deze op landelijke schaal over verschillende vestigingen (milieubelastende) activiteiten uitvoert.

10. Spiegeling aan VRO-monitor Werking Omgevingswet

10.1 Inleiding

De Evaluatiecommissie wil de bevindingen van dit onderzoek graag spiegelen aan de meest recente uitkomsten van de VRO-Monitor Werking Omgevingswet. Voor het onderdeel van de algemene regels uit het Bal en het Bbl spitst dit zich toe op twee vragen uit de monitor:

- (Monitorvraag: 1.4.1): Hoeveel meldingen of informatieverstrekkingen worden er gedaan ten gevolge van respectievelijk meldplichten of informatieplichten in algemene rijksregels?
- (Monitorvraag 1.4.2): Hoeveel verzoeken om toestemming of meldingen worden er gedaan om een gelijkwaardige maatregel te treffen ten aanzien van algemene rijksregels?

10.2 Aantal meldingen of informatieverstrekkingen

De rapportage VRO-Monitor Werking Omgevingswet 2024 maakt geen onderscheid tussen meldingen of informatieverstrekkingen die gedaan worden ten behoeve van de algemene rijksregels van Bal en Bbl en ten behoeve van de decentrale regels in Bal en Bbl. Wel is een totaaloverzicht opgesteld van de meldingen en informatieverstrekkingen ten behoeve van de algemene rijksregels en ten behoeve van de decentrale regels. Deze gegevens stellen niet in staat om conclusies te trekken over de mate waarin decentrale overheden te maken krijgen met meldingen en/of informatieverstrekking specifiek vanuit algemene rijksregels. Daarnaast geeft dit ook geen informatie over welke algemene rijksregels tot meldingen en informatieverstrekkingen leiden.

Tabel 3: meldingen en informatieverstrekkingen

	Informatieverstrekkingen in 2024	Meldingen in 2024
Provincies	977	3990
Gemeenten	66.156	125.544
Waterschappen	5617	17.127
Rijk	2128	4581
Totaal	**74.878**	**151.242**

Tekstanalyseonderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat alle provincies meldingsplichten in hun omgevingsverordening op hebben genomen. Het aantal meldingsplichten per omgevingsverordening is gemiddeld ongeveer elf, ook verschilt de reikwijdte van die meldingsplichten. De onderzochte omgevingsplannen bevatten in 2024 nog geen meldingsplichten. Informatieplichten zijn daarentegen wel gevonden in alle omgevingsplannen en op één provincie na ook in alle omgevingsverordeningen. Het gaat om gemiddeld zes informatieplichten per omgevingsverordening, ook verschilt de reikwijdte van die informatieplichten. Voor gemeenten geldt dat deze informatieplichten grotendeels onderdeel zijn van de bruidsschat.

10.3 Aantal verzoeken om toestemming of meldingen voor het treffen van een gelijkwaardige maatregel ten aanzien van algemene rijksregels

Het aantal verzoeken om toestemming of meldingen voor het treffen van een gelijkwaardige maatregel ten aanzien van algemene rijksregels is niet onderzocht in de VRO-Monitor Werking Omgevingswet 2024.

11. Overkoepelende conclusies

In dit hoofdstuk worden de overkoepelende conclusies weergegeven die op basis van het voorgaande getrokken kunnen worden.

11.1 Feitelijke wijzigingen algemene rijksregels Bal en Bbl relatief beperkt in aantal

De wetgever heeft met Omgevingswet ten aanzien van algemene rijksregels een voorkeur voor specifieke zorgplichten boven in detail geregelde algemene rijksregels en voor in detail geregelde algemene rijksregels boven vergunningplichten. De wetgever heeft hiermee beoogd bij te dragen aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

Meer specifieke zorgplichten, maar deze vervangen relatief weinig algemene rijksregels

Op basis van de wijzigingen in regelgeving zoals weergegeven het Invoeringsbesluit Omgevingswet blijkt dat de verschuiving van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten aanwezig is, maar relatief beperkt in aantal is.

Hoewel het voor zowel het Bal als het Bbl gaat om een relatief beperkt aantal verschuivingen van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten, zegt dit nog niet veel over de impact hiervan in de praktijk. Dit hangt af van het feitelijk gebruik ervan in de praktijk en de mate waarin hierop een beroep wordt gedaan bij onder meer maatwerkvoorschriften en handhavingsbesluiten. Daarnaast kan de specifieke zorgplicht breder toegepast worden dan alleen op die gebieden waar algemene rijksregels bewust door de wetgever zijn vervangen door de specifieke zorgplicht.

Cijfers:

In totaal zijn 34 algemene rijksregels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit algemene regels milieu mijnbouw, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit lozing afvalwater huishoudens geheel en 44 algemene rijksregels deels vervangen door de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 in het Bal. Afgezet tegen het aantal algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten dat wel specifiek is geregeld in hoofdstuk 4 van het Bal (circa 1.300 artikelen en enkele duizenden specifieke algemene rijksregels) is dit een beperkte verschuiving.

Voor het Bbl geldt dat er 6 algemene rijksregels geheel en 4 algemene rijksregels uit het Bouwbesluit ten dele zijn vervangen door specifieke zorgplichten in het Bbl. In de context van circa 500 artikelen in het Bbl en een meervoud hiervan aan algemene rijksregels (> 1.000) is ook dit een beperkte verschuiving.

Vervallen vergunningplichten richten zich vooral op specifieke situaties waarin de algemene regels volgens de wetgever volstaan

Op basis van de wijzigingen in regelgeving zoals weergegeven het Invoeringsbesluit Omgevingswet blijkt de verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels maar relatief beperkt. De wetgever heeft hiervoor gekozen in enkele gevallen waarover zij oordeelt dat hiervoor de algemene rijksregels in

principe kunnen volstaan, en de ruimtelijke inpassing beter decentraal geregeld kan worden. Een deel van deze vergunningplichten komt daarom terug in de bruidsschat.
Hoewel het aantal kernactiviteiten waarvoor een vergunningplicht geldt ongeveer 50 tot 60 bedraagt, loopt het aantal mogelijke vergunningplichtige situaties hierdoor in de honderd tot mogelijk honderden. In 40 gevallen is een deel van de milieubelastende activiteit niet meer vergunningplichtig, geldt in 12 gevallen een versoepeling van de vergunningplicht en geldt in 6 gevallen voor een deel van de milieubelastende activiteit een nieuwe vergunningplicht. Deze verschuiving is relatief beperkt.

Voor het Bbl zijn de voornaamste verandering gelegen in de 'knip' die de beoordeling ruimtelijke vergunning en de technische vergunning gescheiden regelt. Het Bbl regelt enkel nog de bouwtechnische vergunningplicht van rijkswege, waar de ruimtelijke vergunningplichten zijn gedecentraliseerd.[79] Daarnaast is een belangrijke verandering gelegen in het stelsel van kwaliteitsborging dat maakt dat voor bouwwerken in gevolgklasse 1 geen vergunningplicht, maar een meldplicht geldt.

Overkoepelend constateren we dat de feitelijke verschuivingen beperkt zijn in de context van het geheel aan algemene rijksregels. Daarbij maken we de kanttekening dat het feitelijke aantal verschuivingen nog niets zegt over de door de praktijk ervaren impact en onbedoelde gevolgen hiervan.

11.2 Impact van feitelijke wijzigingen verschilt

Uitvoeringspraktijk herkent de feitelijke wijzigingen in algemene rijksregels beperkt

De hiervoor beschreven feitelijke wijzigingen van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten en van vergunningplichten naar algemene rijksregels wordt over het algemeen door de uitvoeringspraktijk beperkt herkend. Enkele opvallende wijzigingen, zoals de introductie van specifieke zorgplichten in Bal en het vervallen van vergunningplichten voor bouwwerken gevolgklasse 1 in Bbl, worden door de uitvoeringspraktijk goed herkend.

Impact van verschuivingen van algemene rijksregels naar de specifieke zorgplicht wordt ervaren

Hoewel de specifieke zorgplichten uit Bal en Bbl maar weinig algemene regels hebben vervangen, wordt de introductie van nieuwe specifieke zorgplichten als impactvol ervaren door de uitvoeringspraktijk. Dit is gelegen in het feit dat de specifieke zorgplicht geformuleerd is als een open norm, waarvan de interpretatie in de praktijk tot discussie en onduidelijkheid leidt. Bovendien is er in de praktijk bij gebruikers en uitvoerders onduidelijkheid over de rechtswerking van de specifieke zorgplicht naast en ten opzichte van de vergunning.

Impact van verschuivingen van vergunningplichten naar algemene rijksregels wordt beperkt ervaren

Vergunningplichten uit het oude stelsel die niet terugkomen in het Bal zijn sectorspecifiek, waar de drie in ons onderzoek betrokken sectoren met relatief impactvolle milieubelastende activiteiten weinig effecten van herkennen. Enkele uitvoeringsorganisaties is niet geheel duidelijk waarom voor deze sectorspecifieke

[79] Wel regelt de wetgever in het Bbl enkele van ruimtelijke vergunningvrije gevallen van rijkswege.

vervallen vergunningplichten, zoals die voor LPG-tankstations, is gekozen. Activiteiten met een vergelijkbaar risicoprofiel en die in de praktijk sterk samenhangen met deze activiteit, zijn volgens hen wel vergunningplichtig gebleven.

Meer impactvol is de introductie van de Wkb en de vervallen vergunningplicht voor bouwwerken in gevolgklasse 1 (Wkb). De impact hiervan is niet zozeer gelegen in het feit dat er veel meer activiteiten vergunningvrij en meldingsplichtig zijn, als wel in het feit dat in deze gevallen nu een Wkb-toets wordt uitgevoerd door een private kwaliteitsborger.
Overkoepelend worden de feitelijke wijzigingen in algemene regels onder de Omgevingswet door de uitvoeringspraktijk beperkt herkend, met uitzondering van de specifieke zorgplichten en de vervallen vergunningplicht voor bouwwerken in gevolgklasse 1. De onderzoekers vermoeden dat dit samenhangt met het feit dat de wijzigingen betrekking hebben op: a) specifieke activiteiten die beperkt van toepassing zijn op de in dit onderzoek betrokken sectoren (bijvoorbeeld LPG-tankstations), b) activiteiten betreffen met geringe impact op de primaire bedrijfsvoering (zoals het vervallen van de vergunningplicht voor een gastank van een bepaalde omvang) en c) vergunningplichten verplaatst zijn naar de bruidsschat en daarmee als vergunningplicht niet vervallen zijn (bijvoorbeeld voor het opslaan van dierlijke mest). De nieuwe specifieke zorgplichten worden over het algemeen herkend, maar de wijze waarop hieraan invulling moet worden gegeven is voor de uitvoeringspraktijk nog veelal onduidelijk. De initiatiefnemers en uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) zien hierdoor nog een beperkte bijdrage aan het bereiken van de vier verbeterdoelen.

11.3 Praktijk merkt sterk invloed van nieuwe ordening en begrippen Omgevingswet

Hoewel feitelijke wijzigingen van algemene rijksregels, zoals in voorgaande genoemd, maar beperkt worden herkend, worden bredere stelselwijzigingen in sterke mate door de uitvoeringspraktijk herkend. De wetgever heeft bij de omzetting van algemene rijksregels uit het oude stelsel naar de Omgevingswet enkele belangrijke keuzes gemaakt. Dit zijn keuzes ten aanzien van ordeningsprincipes, uitgangspunten en begrippen die nodig zijn geacht voor het bundelen van meerdere wetten in één nieuwe wet. Dit betreft: de vervanging van het begrip ‘inrichting’ voor het begrip ‘(milieubelastende) activiteit’, het werken met een aanwijssystematiek waarbij kernactiviteiten functioneel ondersteunende activiteiten toegewezen krijgen (in het Bal), het loslaten van de onlosmakelijke samenhang tussen activiteiten en bij bouwactiviteiten de ‘knip’ tussen een ruimtelijk en een bouwtechnisch deel van de vergunning (die doorwerkt in het Bbl).

Dit heeft tot gevolg dat bij de uitvoeringspraktijk in ieder geval de volgende zorgen leven:

- Initiatiefnemers moeten alert zijn dat alle benodigde aanvragen worden ingediend. Als er meerdere vergunningplichten gelden moeten die apart aangevraagd en geregeld worden, tenzij er wordt gekozen voor één omgevingsvergunning. Initiatiefnemers moeten zorgen dat ze alle activiteiten en de daarop van toepassing zijnde rijksregels identificeren. Ook als er geen vergunningplicht is, moet voor de initiatiefnemer duidelijk zijn welke activiteiten een bedrijf verricht en welke regels daarop van toepassing zijn.

- Van bestuursorganen en uitvoeringsorganisaties vraagt dit ook om alertheid. Het bevoegd gezag ziet het belang van zorgdragen voor het zoveel mogelijk gecoördineerd behandelen van samenhangende aanvragen en meldingen om onomkeerbare situaties te voorkomen. Bestuursorganen en uitvoeringsorganisaties zijn vaak nog onvoldoende in staat om aan deze nieuwe situatie uitvoering te geven.
- Onduidelijkheden bij gebruikers en uitvoerders over wat onder de milieubelastende activiteiten (Bal) gerekend moet worden, mede door het loslaten van het inrichtingen-begrip. Dit leidt tot grotere onzekerheid bij initiatiefnemers of voldaan is aan de algemene regels uit Bal en Bbl. Dit neveneffect ontstaat ook als gevolg van onduidelijkheden over met name (specifieke) zorgplichten.
- Onduidelijkheden over wat er in het kader van de integrale beoordeling van een milieubelastende activiteit toegerekend moet worden, zoals gezondheid, en decentrale thema's zoals geur en geluid. Hierover ontbreken nog duidelijke normen of kaders waaraan voldaan moet worden.
- Veelvoud aan verschillende activiteiten waarvoor een vergunningplicht of meld-/informatieplicht geldt. Er is sprake van versnippering van meld- en informatieplichten, waardoor het overzicht en de samenhang voor zowel uitvoerders als initiatiefnemers onvoldoende is.
- De Omgevingswet zou beter in staat moeten stellen om met een integrale benadering maatschappelijke vraagstukken met een ruimtelijke component op te pakken, maar in de praktijk kan er volgens gebruikers en uitvoerders niet van sectorale normen worden afgeweken.
- Bij gebruikers en uitvoerders leeft de zorg dat de introductie van de private kwaliteitsborging bij bouw leges op termijn duurder maakt. Gevolg hiervan kan zijn dat kleine veranderingen niet meer worden doorgevoerd, omdat ze teveel kosten. Of dat bouwactiviteiten niet meer gemeld worden. Hiervan zal bij grotere activiteiten geen sprake zijn, daarvoor is het te risicovol om deze niet te melden. Bovendien zijn er zorgen bij gebruikers en uitvoerders dat de private kwaliteitsborging in combinatie met de meldingsplicht een druk zal leggen op de gemeentelijke capaciteit voor handhaving achteraf.

Overkoepelend constateren we dat de bundeling en ordening van algemene rijksregels van wetgeving heeft geleid tot uniformering van begrippen van de voorheen losse wetten, AMvB's en regelingen. Deze bundeling heeft een aantal effecten waar de uitvoeringspraktijk sterk invloed ervaart. Dit levert zorgen op bij de uitvoeringspraktijk, die voor een deel worden toegeschreven aan een gewenningsperiode na introductie van de Omgevingswet sinds 1 januari 2024. Sommige van deze zorgen zijn manifest. Dit betreft onder andere het grote aantal aanvragen en meldingen dat door één bedrijf wordt ingediend, hetgeen een grote administratieve last voor uitvoeringsorganisaties tot gevolg heeft. Een ander voorbeeld zijn de extra werkzaamheden die achteraf moeten worden uitgevoerd door bestuursorganen als gevolg van het stelsel van kwaliteitsborging.

11.4 Zicht op onbedoelde gevolgen van wijziging inrichting naar activiteit ontbreekt

Een van de grotere wijzigingen in het stelsel van de Omgevingswet is gelegen in de omzetting van het begrip 'inrichting' naar het begrip 'activiteit'. Deze omzetting brengt enkele onbedoelde gevolgen met zich mee voor de uitvoeringspraktijk, waarvan de impact nog moeilijk vastgesteld kan worden.

Dit betreft in de eerste plaats de vraag hoeveel activiteiten er als gevolg van deze wijziging vergunningplichtig of vergunningvrij zijn geworden. Waar activiteiten voorheen automatisch onderdeel uitmaakten van de inrichting, worden deze nu apart aangewezen als kernactiviteit of functioneel ondersteunende activiteit. Hoewel de wetgever de kernactiviteit leidend laat zijn voor het al dan niet vergunningplichtig zijn van een functioneel ondersteunende activiteit, is niet duidelijk of dit ook leidt tot een toe- of afname van vergunningplichtige activiteiten in de praktijk.

Daarnaast is het mogelijk dat sommige activiteiten door de omzetting van inrichting naar activiteit niet zijn aangewezen als activiteit, zodat hiervoor geen concrete vergunningplicht of algemene rijksregels gelden. Een voorbeeld van een activiteit die wordt gemist door de uitvoeringspraktijk is de opslag van batterijen. Onbekend is voor hoeveel andere activiteiten hetzelfde geldt.

11.5 Verbeterdoelen in de ogen van de uitvoeringspraktijk nauwelijks in zicht

Verbeterdoel 1: Inzichtelijker omgevingsrecht

Er wordt verschillend gedacht over het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak door wijzigingen van algemene rijksregels.

Voor wetgevingsjuristen betekent de bundeling van regels in het Bal en Bbl een duidelijke verbetering ten opzichte van het oude stelsel. Vooral voor het Bbl geldt dat de ordening van regels naar activiteiten als helder en logisch wordt ervaren. Hoewel ook het Bal als logisch wordt ervaren, kan het enige moeite kosten om de aanwijzigingssystematiek via de richtingaanwijzer (hoofdstuk 3 Bal) onder de knie te krijgen. Onvolkomenheden worden voor nu vooral gezien als kinderziekten, die niet te voorkomen zijn en relatief makkelijk verholpen kunnen worden.

Anders dan de wetgever heeft beoogd ervaren gebruikers minder inzicht, voorspelbaarheid en gebruiksgemak. Dit geldt in sterkere mate voor het Bal door de introductie van het begrip *milieubelastende activiteit*, dat het vroegere *inrichting* vervangt. Hierdoor heeft de gebruiker meer moeite om te vinden welke regels gelden voor welke activiteit.

Verbeterdoel 2: Samenhangende benadering van de leefomgeving

Het is nog onduidelijk of de algemene regels van Bal en Bbl daadwerkelijk leiden tot een meer samenhangende benadering van de leefomgeving. Gebruikers ervaren vooral een stapeling van waarden die lastiger af te wegen zijn voor overheden en uitvoerders.

De wetgever legt de nadruk op een decentrale invulling via provincies en gemeenten, met instrumenten als ETFAL in het omgevingsplan, de beoordeling van BOPA's en het adviesrecht van de raad. Hoewel de invulling van regelstellende bevoegdheid door decentrale overheden geen onderdeel was van voorliggend

onderzoek, laat de eerdere evaluatie van decentrale regels onder de Omgevingswet[80] een gemengd beeld zien: provincies en waterschappen verwachten vaker samenhang te bereiken en geven aan dat zij al vóór de Omgevingswet integraal werkten, terwijl gemeenten daar nog weinig ervaring mee hebben.

De onderzoekers constateren dat algemene rijksregels in het perspectief van de uitvoeringspraktijk nog geen duidelijk effect hebben op een door de wetgever beoogde samenhangende benadering van de leefomgeving.

Verbeterdoel 3: Meer ruimte voor bestuurlijke afweging en maatwerk
Het is nog te vroeg om de effecten van de door de wetgever beoogde bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden van Bal en Bbl goed te beoordelen. Dit komt vooral doordat veel gemeenten hun tijdelijke omgevingsplan nog niet hebben aangepast. Tussen sectoren bestaan wel verschillen: complexe bedrijven (zoals IPPC) ervaren nauwelijks invloed, terwijl in de bouw- en agrarische sector zorgen leven dat decentraal maatwerk leidt tot ongelijke concurrentie.

Verbeterdoel 4: Versnelde en verbeterde besluitvorming
De meeste bij dit onderzoek betrokken respondenten zien in Bal en Bbl geen duidelijke aanknopingspunten voor snellere of betere besluitvorming. Alleen in de bouwsector worden voordelen genoemd, zoals de kortere meldplicht bij gereedmelding (2 weken) en het gebruik van het DSO. Bij complexe bedrijven verandert er weinig door de ongewijzigde vergunningplicht, terwijl agrarische bedrijven juist hinder ervaren van het begrip milieubelastende activiteiten en de versnippering van verplichtingen

Over het verbeterdoel betere besluitvorming bestaat onduidelijkheid. Betrokkenen constateren dat integrale afweging nog niet betekent dat sectorale normen kunnen worden losgelaten. In de bouwsector zorgt de Wkb voor aanpassing en zorgen over kwaliteitsborging. Complexe bedrijven pleiten voor concretere zorgplichten in vergunningen, wat juist tot meer procedures kan leiden. In de agrarische sector verwachten initiatiefnemers geen verbetering, mede door versnipperde verplichtingen en de verdere decentralisatie van regels voor geur en geluid.

Overkoepelend concluderen we dat de door de wetgever beoogde snellere en betere besluitvorming met behulp van de wijzingen in de algemene rijksregels over het algemeen niet wordt herkend door de uitvoeringspraktijk en in sommige gevallen een beperkte bijdrage levert aan snellere besluitvorming.

11.6 Bijdrage van algemene rijksregels aan maatschappelijke doelen Omgevingswet

Balans tussen beschermen en benutten
Omdat de gebruikers en uitvoerders over het algemeen de verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels en van specifieke regels naar zorgplichten maar in beperkte mate herkennen, zien zij dan

[80] KokxDeVoogd (2024), Praktijkervaringen met de Omgevingswet bij provincies, waterschappen en gemeenten, p. 134-135.

ook (nog) maar weinig effect hiervan op de balans tussen beschermen en benutten. Volgens hen wordt de balans vooral beïnvloed door keuzes op decentraal niveau, al maken gemeenten hier nog beperkt gebruik van. In de bouwsector speelt de private kwaliteitsborger een grote rol: sommige betrokkenen (brancheorganisaties in de bouw en gemeenten) maken zich zorgen dat deze het beschermingsniveau van de leefomgeving juist kan verlagen. Bij complexe bedrijven en in de agrarische sector is een zorg dat het gebruik van de specifieke zorgplichten náást de vergunning en algemene rijksregels en gemeentelijk maatwerk (bijvoorbeeld strenger voor geur en geluid) tot een verschuiving leidt richting *beschermen*.

Rechtsbescherming en rechtszekerheid

Rechtsbescherming

De verschuiving naar algemene regels betekent dat voor activiteiten die eerder vergunningplichtig waren, geen directe bestuursrechtelijke rechtsbescherming meer bestaat. Belanghebbenden kunnen de rechtmatigheid van deze regels alleen indirect aanvechten, bijvoorbeeld via handhavingsbesluiten. Daarnaast kunnen zij het bevoegd gezag verzoeken om maatwerkvoorschriften of -regels; tegen zo'n besluit staat wél bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. In de praktijk wordt hiervan echter nauwelijks gebruik gemaakt. Er zijn geen voorbeelden gevonden van maatwerkbesluiten of procedures die uit dergelijke verzoeken voortkomen. Ook in de bouwsector, waar signaleringen van private kwaliteitsborgers aanleiding zouden kunnen zijn voor handhavingsbesluiten, komt dit slechts sporadisch voor. De verschuiving naar algemene regels betekent dat voor activiteiten die eerder vergunningplichtig waren, geen directe bestuursrechtelijke rechtsbescherming meer bestaat.

Alles afwegend is de rechtsbescherming door de invoering van Bal en Bbl nauwelijks gewijzigd in de ogen van de betrokkenen vanuit de drie perspectieven.

Rechtszekerheid

De effecten op de rechtszekerheid worden door de uitvoeringspraktijk gering ervaren, omdat deze de verschuivingen van vergunningplicht naar algemene regels beperkt herkent. Enkele gebruikers ervaren echter toegenomen onzekerheid door de ruimere maatwerkmogelijkheden die overheden meer flexibiliteit geven. Deze worden door sommige gebruikers ook als een risico voor rechtszekerheid gezien, hoewel maatwerk in de praktijk nog relatief weinig wordt toegepast. Specifieke zorgplichten worden als aanvullende 'open normen' gezien, naast bestaande regels en vergunningvoorschriften. Deze openheid biedt weinig houvast en voorspelbaarheid voor initiatiefnemers. In de agrarische sector leidt dit soms tot de ervaring van een omgekeerde bewijslast, met extra onzekerheid en hogere kosten voor onderzoek en advies.

11.7 Uitvoerbaarheid algemene rijksregels

Regelstellende bevoegdheid van decentrale overheden

Volgens het merendeel van de uitvoeringspraktijk (juristen en uitvoerders van VTH-taken bij bestuursorganen) heeft een vereenvoudiging van de algemene regels in het Bal en het Bbl de uitvoerbaarheid van de regelstellende bevoegdheden van bestuursorganen nog niet merkbaar verbeterd. Zij geven aan dat zij eerst moeten wennen aan de nieuwe systematiek van het Bal, zoals de verschuiving

van het begrip *inrichting* naar *activiteit* en de gewijzigde vindplaats van activiteiten, evenals aan de zogenoemde 'knip' in het Bbl.

De wijzigingen van de algemene regels hebben naar het oordeel van de meeste respondenten vanuit de uitvoeringspraktijk vooralsnog beperkte impact op het stellen van regels door bestuursorganen. Dit hangt grotendeels samen met het feit dat in het Bal en Bbl slechts in beperkte mate vergunningplichten zijn vervallen en slechts beperkt algemene regels zijn omgezet in zorgplichten. Mogelijk speelt hierbij mee dat, met uitzondering van de bouwsector, de vervallen vergunningplichten in het Bal vooral *branche-specifiek* zijn en daardoor nauwelijks voorkomen binnen de door ons onderzochte sectoren.

Behandelen van aanvragen en meldingen
In algemene zin hebben de rijksregels een uiteenlopende invloed op de behandeling van initiatieven binnen de verschillende sectoren. Voor de sector complexe bedrijven zijn de gevolgen beperkt gebleven, terwijl in de sectoren bouw en agrarisch zowel positieve gevolgen (zoals een korte doorlooptijd voor meldingen ten opzichte van vergunningaanvragen) als negatieve effecten merkbaar zijn (zie 11.3 en 11.4).

Toezicht en handhaving
Overkoepelend is de impact van de wijzigingen van de algemene rijksregels in Bal en Bbl voor de uitvoeringspraktijk relatief groot. Dit doet zich met name voor in de bouwsector en de sector agrarisch als gevolg van respectievelijk de invoering van het stelstel van kwaliteitsborging en de stapeling van afzonderlijke meld- en informatieplichten behorend bij de afzonderlijke milieubelastende activiteiten. Hierover bestaan bij de uitvoeringspraktijk zorgen, die zich deels al manifesteren.

De wijzigingen in de rijksregels van het Bal en Bbl hebben een aanzienlijke invloed op de uitvoeringspraktijk, vooral in de bouw- en agrarische sector. In de bouw speelt dit door de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging en in de landbouw door de opeenstapeling van meld- en informatieplichten bij milieubelastende activiteiten. Er zijn hierover zorgen bij de uitvoeringspraktijk. Op dit moment is nog niet duidelijk of het gaat om gewenning of over blijvende knelpunten.

Bijlage 1: Onderzoeksagenda Evaluatiecommissie

De Evaluatiecommissie Omgevingswet hanteert de volgende onderzoeksagenda.

	Onderwerpen	Argumentatie	Product
2024	Decentrale regels: omgevingsplan, waterschaps- en omgevingsverordening	Bij omgevingsverordeningen geldt geen overgangsrecht. Bij omgevingsplan en waterschapsverordening wel, telt als nulmeting.	Reflectierapport 1
	BOPA (=onderdeel van omgevingsvergunning)	Actualiteit problemen: Naar verwachting gaan gemeenten de BOPA inzetten om gebiedsontwikkeling niet stil te laten vallen.	
2025	Omgevingsvergunning	Voor nieuwe aanvragen van een omgevingsvergunning geldt geen overgangsrecht.*	Reflectierapport 2
	Algemene rijksregels	Voor algemene regels geldt geen overgangsrecht.	
2026	Programma & programmatische aanpak (1e deel)	Rijks- en provinciale programma's en programmatische aanpakken die volledig onder nieuwe regime vallen, zijn naar verwachting pas eind 2025 beschikbaar. Ze volgen onder meer uit rijks- en provinciale omgevingsvisies, die per 1 januari 2024 conform de wet moeten zijn, en vragen vanaf dan nog enige voorbereidingstijd.	Reflectierapport 3
	Projectbesluit	Er geldt overgangsrecht voor projectbesluiten die al voor 2024 in de pijplijn zaten. Vanwege lange proceduretijd komen pas in 2026 projectbesluiten beschikbaar die volledig onder nieuwe regime vallen.	
2027	Programma & programmatische aanpak (2e deel)	Omdat programma's en programmatische aanpakken een omvangrijk onderzoeksthema vormen, worden ze over twee jaar verdeeld. In dit tweede jaar focus op programma's en programmatische aanpakken van gemeenten en waterschappen.	Reflectierapport 4
	Omgevingsvisies	Overgangsrecht: Rijk en provincie beschikken per 1 januari 2024 over een omgevingsvisie, maar gemeenten hoeven pas uiterlijk 1 januari 2027 te beschikken over omgevingsvisies conform de wet.	
2028	Herhalingsonderzoeken decentrale regels: omgevingsplan, waterschaps-verordening, omgevingsverordening	Om ontwikkelingen te kunnen vergelijken ten opzichte van 2024. Waterschappen beschikken per 1 januari 2026 over een waterschapsverordening conform de wet. Voor het omgevingsplan geldt het overgangsrecht langer: zij hoeven pas uiterlijk 1 januari 2032 te beschikken over een omgevingsplan conform de wet.	Opstellen eindevaluatie
2029		Uitbrengen eindevaluatie	Eindevaluatie

Bijlage 2: Onderzoeksverantwoording

2.1 Scope

Het onderzoek richt zich op de (nieuwe) elementen van de rijksregels voor activiteiten die van belang zijn voor de verbeterdoelen en de effecten van de wet in de praktijk. De vraag staat centraal of het wettelijk instrumentarium van de rijksregels volstaat om de doelen te kunnen realiseren.

Het onderzoek richt zich op één subtype voor rijksregels, namelijk de rijksregels voor activiteiten, zoals deze zijn opgenomen in Bal en Bbl. Dit betreft rijksregels die rechtstreeks activiteiten in de leefomgeving reguleren. Voor het Bal gaat het om regels voor onder andere milieubelastende activiteiten (mba's), lozingsactiviteiten en beperkinggebiedenactiviteiten in en rond bijvoorbeeld de Noordzee, rijkswegen, spoorwegen en luchthavens. Dit onderzoek richt zich in hoofdzaak op de rijksregels voor milieubelastende activiteiten uit het Bal (Bal hoofdstuk 1 t/m 5), omdat deze in de praktijk het meest worden gebruikt door gebruikers (initiatiefnemers, bedrijven en organisaties en belanghebbenden) en door uitvoerders (overheden en uitvoerders van VTH-taken) het meest worden toegepast.

Daarmee richt het onderzoek zich niet op rijksinstructieregels zoals deze zijn opgenomen in het Bkl en van toepassing zijn op de taakuitoefening door decentrale overheden: provincies, gemeenten en waterschappen. Het gaat dan bijvoorbeeld om rijksregels voor gemeentelijke omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, provinciale omgevingsverordeningen en zaken als project- en peilbesluiten. Het onderzoek richt zich ook niet op de rijksregels die van belang zijn voor de invoering van de Omgevingswet, zoals de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. Die regelen onder andere de verdeling van bevoegdheden tussen bestuursorganen en ook de grondslag voor instrumenten is hierin opgenomen. In het onderzoek zijn de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit wel gebruikt om de bedoeling van de wetgever met betrekking tot – wijzigingen in de rijksregels voor activiteiten – te analyseren.

Hoewel het onderzoek zich niet richt op de impact van decentrale regels in de praktijk (daarop heeft het onderzoek van de Evaluatiecommissie van vorig jaar betrekking) maken de algemene rijksregels van Bal en Bbl gericht op de 'decentrale afwegingsruimte' wel onderdeel van het onderzoek uit. Onder Bal en Bbl zijn zaken die onder het oude wettelijk stelsel op rijksniveau werden geregeld, nu opgenomen in de bruidsschat of gemeenten kunnen dit regelen via maatwerkregels. Met deze aandacht kan een beeld ontstaan over de opvattingen van gebruikers, maar ook van uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken, zoals omgevingsdiensten) over bijvoorbeeld de effecten van afwijkende regels tussen gemeenten en tussen provincies.

Omdat het ondoenlijk is om het onderzoek uit te voeren bij alle gebruikers en uitvoerders van de algemene rijksregels van Bal en Bbl is gekozen om de wijzigingen in algemene rijksregels en de praktijkgevolgen hiervan specifiek voor drie economische sectoren in beeld te brengen: de bouwsector, de sector van complexe bedrijven en de agrarische sector. De verwachting was dat de impact van wijzigingen van algemene rijksregels hier goed merkbaar zouden zijn gelet op de aard van de milieubelastende activiteiten die in deze sectoren worden uitgevoerd in de context van hetgeen in Bal en Bbl wordt gereguleerd. Daarbij was het aanvankelijke doel om voor elk van deze sectoren de focus te richten op circa 100 algemene regels

die vervallen zijn, gewijzigd zijn of onveranderd zijn gebleven, die in de praktijk veel worden gebruikt en waarvan het maatschappelijk belang relatief groot wordt geacht. Het bleek in de praktijk niet goed mogelijk te zijn om op deze wijze een selectie te maken van specifieke regels. Daarom is gekozen de focus te verleggen naar de impact van de 'significante' wijzigingen in de algemene regels van Bal en Bbl ten opzichte van het oude wettelijk stelsel:

- Het vervallen van specifieke, gedetailleerde en ongestructureerde algemene rijksregels. Deze kunnen geheel vervallen zijn of onderdeel uitmaken van de bruidsschat.
- Het verschuiven van vergunningplichten naar algemene rijksregels, waaronder meld- en informatieplichten.
- Het verschuiven van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten.
- Nieuwe mogelijkheden voor decentraal maatwerk.

Kenmerkend is dat tijdens de uitvoering van dit onderzoek is gebleken dat de uitvoeringspraktijk (het grootste deel van de gebruikers, maar ook een aanzienlijk deel van de uitvoerders) vaak onvoldoende bekend is met de feitelijke wijzigingen van de algemene rijksregels in Bal en Bbl. De kennis over deze feitelijke wijzigingen is op specifieke deelgebieden (Bal of Bbl, of onderdelen daarvan) wel bekend bij de wetgevingsjuristen en bij de medewerkers van het 'kenniscentrum' over de Omgevingswet: IPLO. Door deze context was het tijdens de uitvoering van dit onderzoek dikwijls lastig om de praktijkervaringen en de impact van de wijzigingen af te zetten tegen de specifieke doelstellingen die de wetgever met de Omgevingswet heeft beoogd.

2.2 Methode: kwalitatief onderzoek

Het onderzoek naar de praktijkervaringen met de algemene rijksregels is gebaseerd op percepties, opvattingen en meningen van personen die bij deze praktijk zijn betrokken vanuit drie perspectieven:

1. **Het perspectief vanuit de wetgever**: Het gaat hierbij in de eerste om juristen en beleidsmedewerkers betrokken bij het opstellen van de rijksregels, zoals medewerkers van de departementen die bijgedragen hebben aan de totstandkoming van de Omgevingswet en de algemene rijksregels van Bal en Bbl in het bijzonder. Daarnaast gaat het om personen die betrokken zijn bij onder andere de uitleg en interpretatie van de algemene rijksregels, zoals medewerkers van het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) en juristen van IPO, VNG en UvW.
2. **Het perspectief vanuit de gebruikers**: Onder gebruikers worden verstaan burgers, bedrijven en organisaties die activiteiten uitvoeren of willen uitvoeren (initiatiefnemers) in de fysieke leefomgeving. Het kan daarbij gaan om individuele personen, bedrijven, of organisaties of organisaties die hen vertegenwoordigen, zoals belangenorganisaties en brancheverenigingen (zoals de NEPRON of Bouwend Nederland). Daarnaast wordt onder gebruikers verstaan burgers, bedrijven en organisaties van wie de belangen in het geding zijn bij activiteiten van de eerste groep gebruikers. Voorbeelden hiervan zijn natuur- en milieubewegingen, zoals Milieudefensie of Vereniging Natuur en Milieu.
3. **Het perspectief vanuit de uitvoerenden**: In dit perspectief gaat het in de eerste plaats om de personen en organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de algemene regels, zoals de bevoegde gezagen (gemeenten, provincies, waterschappen en de rijksoverheid) en diensten die in

opdracht van hen werkzaam zijn, zoals omgevingsdiensten. Maar in de praktijk bleek ook goed zicht te zijn op de uitvoering van de algemene rijksregels bij organisaties die in direct contact staan met deze uitvoerenden of hen vertegenwoordigen, zoals het IPLO, IPO, VNG en UvW. Zij zijn daarmee vanuit verschillende perspectieven in dit onderzoek betrokken.

Met deze drie perspectieven is in het onderzoek gestreefd naar het verkrijgen van balans in de percepties, opvattingen en meningen van personen over de werking in de praktijk, inclusief de relatie met de doelen die de wetgever met Omgevingswet heeft beoogd.

Met dit kwalitatieve onderzoek kan geen volledige representativiteit van percepties, opvattingen en meningen over de praktijkervaringen met de algemene rijksregels worden geborgd. Wel is er in het onderzoek naar gestreefd zoveel mogelijk in contact te komen met 'sleutel-organisaties en -personen' om de verschillende perspectieven zo goed mogelijk in beeld te brengen. Daarbij is getracht patronen in beeld te brengen die opgevat kunnen worden als een reflectie van de praktijk, niet als een volledige representatie van die praktijk. Bij de presentatie van de bevindingen is vervolgens getracht om balans aan te brengen in de praktijkervaringen tussen deze verschillende perspectieven. Daar waar relevant is aangegeven of het gaat om een mening of opvatting van één of enkele betrokkenen of dat deze door velen wordt gedeeld.

2.3 Expertsessies

Ten behoeve van de voorbereiding van de drie expertsessies zijn in totaal 31 personen gesproken. Aan de drie expertsessies hebben de volgende aantallen personen deelgenomen: Bouw: 8 personen, Complexe bedrijven: 7 personen, Agrarisch: 3 personen. In het volgende overzicht is weergegeven welke personen zijn gesproken en aan de expertsessies hebben deelgenomen.

Organisatie:	Interview:	Expertsessie Bouw	Expertsessie Complexe bedrijven	Expertsessie Agrarisch
Min EZK/KGG	X			
VNG		X		
VNG		X		
Min Defensie	X			
OCW	X			
BZK	X			
IPLO	X			
IPLO	X			
BZK	X			
BZK	X			
IPLO	X		X	
BZK	X	X		
Min EZK/KGG	X		X	
UvW	X			
Voormalig VNO NCW	X	X	X	
VNO-NCW en MKB Nederland		X	X	
IPO	X			

Gemeente Gemert-Bakel				X
BZK	X			
BZK	X			
VNG	X			
VNG	X			
BZK	X			
DOW Chemicals	X		X	
VNCI	X		X	
LVVN	X			
Bouwend Nederland	X			
Natuur en milieu federatie Utrecht		X		
Neprom	X	X		
VNG	X	X		
IenW/DGWB	X			X
BZK	X			
IPLO	X			X
OD NL	X			
FUMO	X			
ODMH	X			
OMWB			X	
	31	**8**	**7**	**3**

Met deze personen zijn de volgende perspectieven op de impact van Bal en Bbl in beeld gebracht:

- Perspectief **wetgever**: Ministeries (BZK, EZK/KGG, LVVN, IenW, Onderwijs, Defensie), IPLO, IPO, UvW en VNG.
- Perspectief **gebruikers**: Koepels van bedrijfsleven en -sectoren (VNO-NCW, MKB-Nederland, Neprom, VNCI, Bouwend Nederland), individuele bedrijven (Dow Chemicals) en natuur- en milieubewegingen (Natuur- en milieufederatie Utrecht), IPLO.
- Perspectief **uitvoerenden**: Omgevingsdiensten (OD NL, Omgevingsdienst Midden-Holland, Omgevingsdienst West-Brabant), gemeente Gemert-Bakel, IPLO, Ministerie van Defensie, IPO, VNG en UvW.

Dit overzicht maakt duidelijk dat vertegenwoordigers van sommige organisaties vanuit verschillende perspectieven een bijdrage aan het onderzoek hebben geleverd. Zo heeft het Ministerie van Defensie zowel het perspectief van de wetgever, alsmede dat van gebruiker (militaire oefenterreinen) ingebracht. Het IPLO heeft als dé kennisorganisatie en vraagbaakfunctie rond de invoering van de Omgevingswet inbreng kunnen leveren vanuit de drie perspectieven.
Wel uitgenodigd voor de expertsessies, maar door omstandigheden verhinderd, zijn de vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

- Perspectief **gebruikers**: Metaalunie, Glastuinbouw Nederland, LTO Nederland, Bovag, Hiswa Recron, Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen, NRK (Nederlandse Rubber- en

kunstofindustrie), Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (een vertegenwoordiger hiervan is later wel geïnterviewd en heeft deelgenomen aan de focusgroepen).

De onderzoekers hebben niet gekozen om individuele gebruikers voor de expertsessies (met uitzondering van Dow Chemicals) uit te nodigen voor de expertsessies. De verwachting was dat dit zou leiden tot een focus op casuïstiek, waardoor dit de aandacht zou afleiden van de onderwerpen die in de expertbijeenkomsten centraal stonden.

2.4 Focusgroep bijeenkomsten

Ten behoeve van de voorbereiding van de drie focusgroep bijeenkomsten, inclusief de beschrijving van casestudies, zijn in totaal 15 personen gesproken. Aan de drie focusgroep bijeenkomsten hebben de volgende aantallen personen deelgenomen: Bouw: 8 personen, Complexe bedrijven: 5 personen, Agrarisch: 4 personen. In het volgende overzicht is weergegeven welke personen zijn gesproken en aan de focusgroep bijeenkomsten hebben deelgenomen.

Geïnterviewde personen en deelnemers aan de focusgroep bijeenkomsten

Organisatie:	Interview:	Focusgroep Bouw:	Focusgroep Complexe bedrijven:	Focusgroep Agrarisch:
IPLO	X	X		
Bouwend Nederland	X			
Natuur en milieu federatie Utrecht	X	X		
Neprom		X		
Bouw en Woningtoezicht		X		
VNG	X	X		
Gemeente Edam-Volendam	X	X		
Gemeente Edam-Volendam		X		
VNCI			X	
OD NZKG	X			
IPLO			X	
DOW Chemicals	X		X	
DCMR				
OD NZKG	X			
DCMR	X			
Gemeente Gemert-Bakel	X			
IPLO	X			
LTO				X
DCMR			X	

DCMR			X	
OMWB	X			X
OMWB	X			X
OMWB	X			X
Vereniging Bouw en woningtoezicht Nederland		X		
Gemeente Noordwijk	X			
	15	**8**	**5**	**4**

Met deze personen zijn de volgende perspectieven op de impact van Bal en Bbl in de vier specifieke cases (voor de agrarische zijn twee cases beschreven) in beeld gebracht:

- Perspectief *wetgever*: IPLO en VNG.
- Perspectief *gebruikers*: Koepels van bedrijfsleven en -sectoren (Neprom, VNCI, Bouwend Nederland, Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland, LTO), individuele bedrijven (Dow Chemicals) en natuur- en milieubewegingen (Natuur- en milieufederatie Utrecht), IPLO.
- Perspectief *uitvoerenden*: Omgevingsdiensten (OD NL, Omgevingsdienst Midden-Holland, Omgevingsdienst West-Brabant, DCMR, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied), gemeente Noordwijk, gemeente Gemert-Bakel, gemeente Edam-Volendam.

Het IPLO heeft als dé kennisorganisatie en vraagbaakfunctie rond de invoering van de Omgevingswet inbreng kunnen leveren vanuit de drie perspectieven.

Aanvullende gesprekken

Na de afronding van de interviews, expertsessies en focusbijeenkomsten was de Evaluatiecommissie van mening dat de percepties, opvattingen en meningen vanuit het perspectief van de gebruikers enigszins ondervertegenwoordigd was ten opzichte van opzichte van de inbreng vanuit de beide andere perspectieven. Dit heeft ertoe geleid dat met de volgende personen en organisaties gesprekken zijn gevoerd (zie ook: Bijlage 2: Onderzoeksverantwoording).

Organisatie:
Natuurlijk Delfland (2 gesprekken)
Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (2 gesprekken)
Stichting Knarrenhof
Brandweer Twente
Aedes
Koninklijke Bond van Nederlandse Architectenbureaus (2 gesprekken)
I am Binck
Meten is Weten
GGD-GHOR Nederland

2.5 Beschrijving van cases

Keuze van cases

De drie cases die in dit onderzoek zijn geselecteerd, verdeeld over de drie economische sectoren, naar aanleiding van de individuele gesprekken die de onderzoekers gevoerd hebben ten behoeve van de expertmeetings en focusgroep bijeenkomsten en naar aanleiding van de discussie in deze bijeenkomsten met betrokkenen. De uitvoeringspraktijk heeft meerdere cases aangedragen als goede voorbeelden van de impact van de wijziging van de algemene rijksregels op de uitvoeringspraktijk. De onderzoekers hebben daaruit de meest bruikbare cases geselecteerd.

Casus agrarisch

Situatie 1

Een teler in tuinplanten realiseert een nieuw veld voor bij het bedrijf, met de daarbij benodigde voorzieningen, zoals een kleine tankplaats, opslag voor gebruikt substraatmateriaal en groenafval, en het in gebruik nemen van leidingen en een watersysteem. Voor het doorvoeren van deze veranderingen zijn 12 verzoeken ingediend (waarvan 8 meldingen en 4 informatieplichten).

De activiteiten vallen onder Bal Afdeling 3.2 (bijv. Opslag van diesel en gevaarlijke stoffen), een ander deel van de activiteiten specifiek onder paragraaf 3.6.3 (Telen van gewassen in de openlucht).

Verder is er nog wetgeving uit het tijdelijk omgevingsplan van toepassing voor geur, paragraaf 22.3.6.4.

Vraagstuk 1

Onder de nieuwe wetgeving lijkt sprake van een aanzienlijke toename van meld- en informatieplichten ten opzichte van de oude wetgeving.

De vragen die centraal staan zijn als volgt:

1. Is het indienen van verzoeken voor de activiteit in deze casus complexer geworden onder de Omgevingswet? En waar blijkt dit uit?
2. Welke effecten worden door initiatiefnemer en omgevingsdienst/bevoegd gezag ervaren van de toegenomen meld- en informatieplichten?
3. Hoe wordt het totaal aan verzoeken gecoördineerd?
4. Hoe kan dit georganiseerd worden zodat dit werkbaar blijft voor initiatiefnemer en omgevingsdiensten/ bevoegd gezag?

Situatie 2

Door het agrarisch bedrijf van Kalvermesterij X is een melding gedaan voor het veranderen van de hoofdactiviteit. Het betreft het realiseren van een ruimtelijke ondergeschikte nevenactiviteit dagrecreatie, horeca (proeflokaal) en detailhandel (streekwinkel). Deze ruimtelijk onderschikte activiteit gaat plaatsvinden in een oude schuur, zo'n 178 meter van de locatie waar de kalvermesterij is gelegen (figuur 1).

Figuur 1: Locatieoverzicht van kalvermesterij X. In het gele vierkant links wordt een nieuwe ruimtelijk ondergeschikte nevenactiviteit gerealiseerd, deze ligt op 178,6 meter afstand van de vergunde stallen voor de kalvermesterij. Er loopt een onverharde weg tussen de twee percelen (geel gemarkeerd).

Op voornoemde locatie is een kalvermesterij gevestigd met meer dan 500 vleesrunderen, waardoor het een vergunningplichtige veehouderij betreft volgens artikel 3.202 lid i van het Bal. Uit artikel 3.203 volgt dan het uitvoeren van de ondergeschikte nevenactiviteit niet valt onder de algemene regels van de milieubelastende activiteit veehouderij. Verder staat de activiteit niet benoemd in Afdeling 3.2 Bal, waarin bedrijfstakoverstijgende mba's benoemd staan. Hieruit kan worden geconcludeerd dat volgens het Bal de nevenactiviteit niet onder de vergunning veehouderij valt, maar apart beoordeeld moet worden.

Ook in het omgevingsplan, waar de regels voor geur en geluid staan genoemd, gelden de huidige normen op het bedrijf alleen voor de kalvermesterij, zoals geregeld in paragraaf 22.3.6.2 (geur) en paragraaf 22.3.4.1 (geluid). Voor geluid geldt paragraaf 22.3.4.1 uit het tijdelijk omgevingsplan omdat de geluid-producerende activiteit is genoemd in deze afdeling.

Vraagstuk 2

De vragen die centraal staan zijn als volgt:

- Moet de melding in deze casus worden beschouwd als tweede kernactiviteit of als functioneel ondersteunende (neven)activiteit? Waarom?
- Wat zijn de gevolgen indien er sprake is van twee kernactiviteiten?
- Wat zijn de gevolgen indien er sprake is een functioneel ondersteunende (neven)activiteit?
- Kwam deze situatie ook voor onder het oude recht? En op welke wijze zou dit toen beoordeeld zijn?

Nadere toelichting op vraagstuk 2

Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat activiteiten die niet functioneel ondersteunend zijn aan elkaar, apart van elkaar behandeld moeten worden. Voor geluid zou dit betekenen dat de twee losse activiteiten ook los van elkaar benoemd moeten worden. De vraag is dan ook of beide activiteiten los van elkaar of samen voor geluid moeten worden behandeld en onder dezelfde of agrarische norm vallen.

De moeilijkheid zit hem in de interpretatie van onderstaand artikel uit het Bkl:

Artikel 5.58: (meerdere activiteiten beschouwen als één activiteit):

Voor de toepassing van dit artikel wordt als één activiteit beschouwd:

a. Een activiteit als bedoeld in de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 van het Bal;
b. Als het gaat om andere activiteiten dan bedoeld onder a; meerdere activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie en die: rechtstreeks met elkaar samenhangen en met elkaar in technisch verband staan/elkaar functioneel ondersteunen.

Want één van de activiteiten wordt genoemd in afdelingen 3.3-3.11 Bal, maar niet beide.

Verder is het onduidelijk wat de definitie van locatie is, of wanneer twee activiteiten kunnen worden beoordeeld als functioneel ondersteunend of in technisch verband. Er kan immers in de winkel ook ander vlees en andere producten worden verkocht, een horeca/workshop locatie is niet per sé afhankelijk van de kalvermesterij. Daarnaast liggen de locaties van de activiteiten dus op relatief grote afstand.
In de vigerende vergunning voor de vleesmesterij zijn de geluidsvoorschriften voor een agrarische inrichting opgenomen. Deze blijven gelden, maar gelden deze ook voor de recreatieve nevenfunctie?

Casus Complexe bedrijven

Situatie

Een complex chemisch bedrijf vraagt een vergunning aan voor het mogen verrichten van een polycarbonaat pilot line: een kleinschalige productielijn die wordt gebruikt om polycarbonaatproducten te testen en te ontwikkelen voordat ze op grotere schaal worden geproduceerd.
De pilot line bestaat uit:

- unit voor terugwinning van polycarbonaat uit oplossing;
- droger voor het drogen van natte polycarbonaat;
- oplosvat voor het oplossen van polycarbonaat, en voor het testen van kleinere hoeveelheden polycarbonaat;
- een extruder voor het verdichten van Polycarbonaat Flakes;
- een filter voor het filteren van voeding alvorens het naar de unit voor terugwinning van polycarbonaat te pompen;
- glycol-water koeler om koelmiddel te voorzien voor de condensors van unit van de terugwinning.
- Het oplosmiddel dat gebruikt wordt betreft dichloormethaan.

Naar aanleiding van de ingediende aanvraag heeft de omgevingsdienst van genoemde aspecten beoordeeld of de aangevraagde verandering voldoet aan de relevante criteria van artikel 8.9 Bkl.

Vraagstuk

Voor deze milieubelastende activiteiten geldt naast een vergunningplicht ook een specifieke zorgplicht en algemene regels.
Daar waar de specifieke zorgplicht onvoldoende duidelijkheid biedt, is de specifieke zorgplicht door de omgevingsdienst nader ingevuld met vergunningvoorschriften. Vergunningvoorschriften worden ook gesteld als dat verplicht is op grond van paragraaf 8.5.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
De vragen die centraal staan, zijn als volgt:

1. In hoeverre is de specifieke zorgplicht voldoende duidelijk en werkbaar?
2. Op grond waarvan worden vergunningvoorschriften ter nadere invulling van de specifieke zorgplicht gesteld?
3. Is dit voor de omgevingsdienst en de initiatiefnemer voldoende werkbaar?
4. Is voor de omgevingsdienst en de initiatiefnemer duidelijk welke algemene regels gelden naast de vergunning en de specifieke zorgplicht?

Nadere toelichting

De specifieke zorgplicht staat in artikel 2.11 van het Bal. Dit geldt voor de mba's die in hoofdstuk 3 van het Bal zijn aangewezen. Dat betekent dat de specifieke zorgplicht ook geldt voor activiteiten, waarvoor in hoofdstuk 4 en 5 van het Bal voorschriften zijn opgenomen.

Artikel 2.11 van het Bal bestaat uit twee delen. Het eerste deel verplicht degene die de activiteit verricht, om zorg te dragen voor bepaalde milieubelangen. Hoewel de zorgplicht een open norm is en moet blijven, wordt in het tweede deel van het artikel nader geconcretiseerd waaruit die zorgplicht in ieder geval bestaat. Dit geeft een handvat aan degene die de activiteit verricht om de vereiste zorg in te vullen. Het betreft geen uitputtende concretisering.
Van de initiatiefnemer wordt verwacht dat diegene zich inspant om zelf te beoordelen of zijn handelen nadelige gevolgen heeft en ook hoe hij die gevolgen redelijkerwijs kan voorkomen of beperken. Onder handelen wordt uiteraard ook het nalaten om te handelen verstaan. De specifieke zorgplicht is gekoppeld aan artikel 2.2 van het Bal, waarin de oogmerken zijn opgenomen waarop de regels in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bal zien. De specifieke zorgplicht heeft geen betrekking op belangen die geen onderdeel uitmaken van de oogmerken in artikel 2.2 van het Bal en is daardoor specifieker dan de algemene wettelijke zorgplicht die in afdeling 1.3 van de Omgevingswet is geformuleerd.

Casus Bouw

Situatie

Initiatiefnemer X wil een standaard eengezinswoning als vrijstaande woning realiseren. Dit valt onder gevolgklasse 1 omdat de woning voldoet aan de volgende voorwaarden:

- niet hoger dan 2 bouwlagen en een kap,
- geen bijzondere constructies,
- geen publieksfunctie,
- geen gebruik door grote aantallen personen of risicovolle installaties.

Hiervoor geldt:

- Geen omgevingsvergunning meer voor het technische deel van de bouwactiviteit;
- Wel een meldingsplicht (artikel 2.18 en artikel 7.8 Bbl) en inschakeling van een kwaliteitsborger;
- Een gereedmelding vóór ingebruikname (artikel 2.21 en artikel 7.10 Bbl);
- Dat het initiatief past binnen het Omgevingsplan.

Situatie vóór de Omgevingswet (onder Wabo):

- Dezelfde woningbouw was vergunningplichtig voor de volledige bouwactiviteit:
- Technische toets aan het Bouwbesluit 2012 door de gemeente;
- Welstandstoets (indien van toepassing);
- Eén integrale vergunningaanvraag via het Omgevingsloket Online (OLO);

Vraagstuk

De vragen die centraal staan zijn als volgt:

1. In hoeverre en op welke wijze ziet het bevoegd gezag toe op de technische bouwkwaliteit (brandveiligheid, fundering en energiezuinigheid) van de binnengekomen melding, zoals getoetst door de kwaliteitsborger? Wat hierbij eventuele risico's en knelpunten?
2. In hoeverre en op welke wijze beoordeelt het bevoegd gezag of de activiteit inderdaad binnen het omgevingsplan past? Wat hierbij eventuele risico's en knelpunten?
3. Wat zijn de gevolgen van het vergunningvrij zijn van de bouwactiviteit in deze casus, ten opzichte van de situatie voorafgaand aan de Omgevingswet?

Additionele vragen bij de 3 cases

Voor zover relevant bij deze casus kunnen de volgende vragen in de bespreking worden betrokken.

1. In hoeverre heeft de beoogde verschuiving van vergunningplichten naar meer algemene rijksregels voor activiteiten daadwerkelijk plaatsgevonden?
2. In hoeverre heeft de beoogde verschuiving van algemene regels voor activiteiten naar specifieke zorgplichten daadwerkelijk plaatsgevonden?
3. In hoeverre dragen de algemene rijksregels voor activiteiten bij aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet? Wat zijn de neveneffecten van het gebruik van de algemene rijksregels voor activiteiten in de praktijk (neveneffecten op de andere verbeterdoelen en overige effecten)?
4. In hoeverre draagt het instrument algemene rijksregels voor activiteiten bij aan het kunnen realiseren van de maatschappelijke doelen van de wet (balans tussen beschermen en benutten)?
5. In hoeverre wordt met de algemene rijksregels voor activiteiten een gelijkwaardige rechtsbescherming bereikt?
6. In hoeverre wordt met de algemene rijksregels voor activiteiten een evenwicht bereikt tussen flexibiliteit en rechtszekerheid voor initiatiefnemers, bevoegd gezagen en derden-belanghebbenden (zoals milieuorganisaties, boeren, omwonenden)?
7. In hoeverre maken de belangrijkste wijzigingen ten aanzien van algemene rijksregels voor activiteiten het makkelijker of moeilijker voor de verschillende bestuursorganen en voor uitvoeringsdiensten (zoals omgevingsdiensten, GGD, brandweer) om hun verschillende taken uit te voeren?
8. In hoeverre dragen de algemene rijksregels voor activiteiten bij aan een adequate uitvoeringspraktijk voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden (inclusief omgevingsdiensten)? Voor de rijksregels voor activiteiten gaat het bij overheden dan ook specifiek om de VTH-taken die zij ten aanzien van deze rijksregels hebben?
9. Weten partijen (omgevingsdiensten en waterschappen) wat zij moeten doen aan toezicht en handhaving op algemene rijksregels voor activiteiten? Vinden zij dat zij er voldoende aan doen en er voldoende middelen voor hebben, en zo nee, waarom niet? Is er een verschil tussen partijen die toezicht en handhaving hebben ondergebracht bij een omgevingsdienst (in een gemeenschappelijke regeling) of niet?

2.6 Concretisering onderzoeksvragen

Doel van de interviews en de expertsessie was te komen tot concretisering van onderzoeksvragen die door de Evaluatiecommissie aan de onderzoekers zijn meegegeven. Deze zijn als volgt geconcretiseerd.

Onderzoeksvraag 1: Vervanging vergunningplichten door algemene rijksregels

Vraag	**Concretisering en onderzoeksmethode**
In hoeverre heeft de beoogde verschuiving van vergunningplichten naar meer algemene rijksregels voor activiteiten daadwerkelijk plaatsgevonden in de Omgevingswet?	Vraag behoeft geen nadere concretisering. Desk study, gesprekken/bijeenkomsten en casuïstiek stellen in staat tot beantwoording van de vraag.

Toelichting:
Deze vraag laat zich beantwoorden op basis van de desk study en de gevoerde interviews en bijeenkomsten.

- *Desk study*: Ter specifieke duiding van vervallen vergunningplichten. Het beeld is dat deze verschuiving enkele keren heeft plaatsgevonden, maar beperkt.
- *Interviews en bijeenkomsten*: Ter duiding van de redenen hiervoor en beleving hierbij. Op basis van de reeds gevoerde gesprekken blijkt dat het snoeien in (in algemene regels geregelde) vergunningplichten al voor de Omgevingswet sterk is gebeurd waardoor er bij opstellen van de Omgevingswet niet zoveel ruimte was. Vergunningplichten zijn reeds tot een minimum beperkt in de ogen van de wetgever. Wel is er (soms) in de beleving van ondernemers/initiatiefnemers sprake van toename (gepercipieerde toename/afname vs. werkelijke toename/afname) door verandering van formulering en systemische wijzingen.

Onderzoeksvraag 2: Vervanging van algemene regels door specifieke zorgplichten

Vraag	**Concretisering en onderzoeksmethode**
In hoeverre heeft de beoogde verschuiving van algemene regels voor activiteiten naar specifieke zorgplichten daadwerkelijk plaatsgevonden?	Vraag behoeft geen nadere concretisering. Desk study, gesprekken/bijeenkomsten en casuïstiek stellen in staat tot beantwoording van de vraag.

Toelichting:
Deze vraag laat zich beantwoorden op basis van de desk study en de gevoerde interviews en bijeenkomsten.

- *Desk study*: Ter specifieke duiding van gevallen. Specifiek aanwijzen welke regels zijn vervallen en zijn vervangen door de specifieke zorgplicht is lastig. Dit zijn er veel. Het is doenbaarder om de plekken aan te wijzen waar dit is gebeurd en het karakter van vervallen regels te duiden. Vervallen regels hebben het karakter van ‘te logisch om te moeten opschrijven’. Denk aan: ‘er mag niet geboord worden in een vloeistofdichte vloer’. Van dit soort regels veronderstelt de wetgever dat er met het vervallen ook administratieve lasten vervallen.
- *Interviews en bijeenkomsten*: Ter duiding van de gevolgen in de praktijk. In de praktijk is het nog wennen om te werken met de specifieke zorgplicht. Gebruik ervan in de vergunning moet goed onderbouwd worden en dit lijkt juist extra moeite te kosten voor de vergunningverlener.

Onderzoeksvraag 3: Bijdrage aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet

Vraag	**Concretisering en onderzoeksmethode**
In hoeverre dragen de algemene rijksregels voor activiteiten bij aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet?	Geconcretiseerd. Zie onderstaande toelichting. Interviews en groepsbijeenkomsten.
Wat zijn de neveneffecten van het gebruik van de algemene rijksregels voor activiteiten in de praktijk (neveneffecten op de andere verbeterdoelen en overige effecten)?	Concretisering niet nodig. Volgt uit beantwoording van bovenstaande. Interviews en groepsbijeenkomsten.

Toelichting:
Dit is een brede vraag. Het gaat hier om de vier verbeterdoelen die afzonderlijk behandeld moeten worden, en daarnaast om neveneffecten in brede zin.

1. **Inzichtelijkheid en voorspelbaarheid**:

   Betekenis voor het onderzoek:
   - Bij de beantwoording van deze vraag onderscheiden we doelgroepen. In ieder geval: de (wetgevings)juristen, de initiatiefnemer en de uitvoerders. De doelgroepen zullen naar verwachting ieder een ander antwoord geven.
   - Inzichtelijkheid onderzoeken we door de vindbaarheid van geldende algemene regels ten opzichte van oude regelgeving te onderzoeken.
   - Voorspelbaarheid onderzoeken door onderzoek naar: a) de mate waarin er meer of minder sprake is van afwijken van algemene regels, ten opzichte van het oude recht en b) interpretatieve ruimte van algemene regels (denk: specifieke zorgplichten).

2. **Samenhangende benadering**:

   Betekenis voor het onderzoek:
   - De vraag naar een samenhangende benadering kan beter worden beantwoord op basis van toetsing van decentrale regels en bevoegdheden (ETFAL, BOPA, bindend adviesrecht raad). In theorie komt deze decentrale ruimte voort uit algemene regels (denk aan het subsidiariteitsbeginsel, afdeling 2.4.1 Omgevingswet en de bruidsschat in Bkl). Dit is niet strikt in Bal en/of Bbl geregeld.
   - Het loslaten van de onlosmakelijkheid heeft mogelijk wel effecten op het in samenhang bezien van een aanvraag.
   - Het is belangrijk om vooraf te realiseren dat deze vraag niet scherp kan worden beantwoord zonder de concrete toepassing op decentraal niveau te onderzoeken. Dit is echter niet de opdracht.

3. **Bestuurlijke afwegingsruimte en flexibiliteit:**

   Betekenis voor het onderzoek:
   - De vraag naar een bestuurlijke afwegingsruimte en flexibiliteit kan beter worden beantwoord op basis van toetsing van decentrale regels en bevoegdheden (ETFAL, BOPA). In theorie komt deze decentrale ruimte voort uit algemene regels (denk aan het subsidiariteitsbeginsel, afdeling 2.4.1 Omgevingswet, bruidsschat in Bkl en het algemeen openstellen van de maatwerkmogelijkheid). Dit is niet strikt in Bal en Bbl geregeld.
   - Het is belangrijk om vooraf te realiseren dat deze vraag niet scherp kan worden beantwoord zonder de concrete toepassing op decentraal niveau te onderzoeken. Dit is echter niet de opdracht.

4. **Sneller en beter**:
    a. *Bouw:* Procedures zijn niet veranderd in termen van snelheid. Dit is 'wishfull thinking'. Doel is later door de wetgever in de Memorie van Toelichting opgenomen, maar dit was geen oorspronkelijk doel. De vraag naar 'beter' is subjectief.
    b. *Complexe industrie*: Bevinding is dat Bal (en Bbl) niet tot snellere besluitvorming leiden, en dat gaat ook niet gebeuren. Termijnen zijn niet korter geworden in het nieuwe stelsel. Uitvoering vraagt gewenning en voldoende capaciteit. Dat blijft. Uit de Tracéwet was er al een 'sneller-en-beter-aanpak' en die is getransporteerd naar het projectbesluit. Betere besluitvorming is over het algemeen niet te verwachten. Het projectbesluit gaat wel verbetering opleveren, maar dit is iets dat niet per se met complexe industrie te maken heeft (denk aan: CCS-opslag en energie).
    c. *Agrarisch:* In theorie is wel sprake van versnelling, door de verschuiving van inrichting naar activiteit (eventueel door loslaten onlosmogelijkheid). Maar de praktijk merkt hier nog weinig van. Dit is een vraag die wellicht beter aan de hand van het Omgevingsbesluit beantwoord kan worden. Die gaat over procedures. Participatie is hier ook wel een onderwerp. Vraag bij participatie is wel: wat is de 'omgeving' waarover gesproken wordt?

Betekenis voor het onderzoek:

- Voor sneller geldt: procedurele regels worden gegeven in Bkl. We onderzoeken concreet vervallen vergunningplichten en vervallen algemene regels ten gunste van respectievelijk meld- en informatieplichten en zorgplichten. Hebben deze effecten op de snelheid van besluitvorming?
- De term 'beter' vraagt ook om concretisering. We kiezen voor de volgende definitie: beter is 'beoordeling vindt integraler plaats, met een bredere afweging van belangen (bijvoorbeeld duurzaamheid, gezondheid, participatie omgeving)'. We onderzoeken ook hier de vervallen vergunningplichten (die integrale beoordeling vereisten) en nieuwe specifieke zorgplichten (die een andere manier van beoordelen vragen).

Onderzoeksvraag 4: Bijdrage aan maatschappelijke doelen (balans benutten/beschermen)

Vraag	**Concretisering en onderzoeksmethode**
In hoeverre draagt het instrument algemene rijksregels voor activiteiten bij aan het kunnen realiseren van de maatschappelijke doelen van de wet (balans tussen beschermen en benutten)?	Vraag blijft ongewijzigd. Interviews en groepsbijeenkomsten.

Toelichting:
Bij het maatschappelijk doel van de Omgevingswet wordt gedacht aan artikel 1.3 waarin gesteld wordt dat de wet gericht is op '*duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu*' en het in onderlinge samenhang nastreven van:

- '*het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur*' (**beschermen**) en,
- het '*doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften*' (**benutten**).

Betekenis voor het onderzoek:

- Als basisprincipe voor de analyse gaan we uit van de volgende gedachte:
    - *Beschermen*: van beschermen is sprake als er algemene rijksregels gelden voor een activiteit waarvan niet afgeweken mag worden.
    - *Benutten*: van benutten is sprake wanneer er: a) aan decentrale overheden (meer) ruimte wordt geboden om af te wijken van algemene bepalingen of b) aan initiatiefnemers om zonder vergunning (maar met meldings- en of informatieplicht) een activiteit te ondernemen.
- We onderzoeken hiernaast percepties ten aanzien van het verdwijnen van vergunningplichten en de nieuwe specifieke zorgplichten en de mogelijkheid om de leefomgeving te beschermen of te benutten met de algemene regels uit Bal en Bbl.

Onderzoeksvraag 5: Rechtsbescherming

Vraag	**Concretisering en onderzoeksmethode**
In hoeverre wordt met de algemene rijksregels voor activiteiten een gelijkwaardige rechtsbescherming bereikt?	Vraag blijft ongewijzigd. Interviews en groepsbijeenkomsten.

Toelichting:

Onder rechtsbescherming valt: de mogelijkheden die burgers en initiatiefnemers hebben om bezwaar te maken of in beroep te gaan tegen besluiten door een overheid genomen. Door wijziging in algemene regels kan hiervan meer of minder sprake zijn.

Betekenis voor het onderzoek:

- Onder de Omgevingswet is er sprake van één enkele omgevingsvergunning en daarmee van één besluit. Hierdoor verdwijnen er mogelijk meer losse mogelijkheden voor bezwaar en beroep.
- Waar er vergunningplichten verdwenen zijn, en verruild voor meldings- en informatieplichten, heeft dit dan tot minder mogelijkheden tot bezwaar en beroep geleid?
- Daarnaast onderzoeken we de gevolgen van decentrale afwegingsruimte en 'level playingfield' voor bedrijven in relatie tot hun concurrentiepositie. Is sprake van wisselend beleid door gemeenten (denk aan leges) en provincies en hoe wordt dit door bedrijven ervaren?

Onderzoeksvraag 6: Evenwicht flexibiliteit en rechtszekerheid

Vraag	Concretisering en onderzoeksmethode
In hoeverre wordt met de algemene rijksregels voor activiteiten een evenwicht bereikt tussen flexibiliteit en rechtszekerheid voor initiatiefnemers, bevoegd gezagen en derden-belanghebbenden (zoals milieuorganisaties, boeren, omwonenden)?	**Vraag blijft ongewijzigd.** Interviews en groepsbijeenkomsten.

Toelichting:
Onder flexibiliteit verstaan we de mogelijkheid tot maatwerk op decentraal niveau ten opzichte van algemene regels. Onder rechtszekerheid verstaan we het voorspelbaar zijn van wet- en regelgeving.

Betekenis voor het onderzoek:

- Het breed openzetten van maatwerk door algemene regels geeft decentrale overheden meer flexibiliteit, maar kan voor bedrijven/initiatiefnemers leiden tot minder rechtszekerheid.
- Waar er vergunningplichten verdwenen zijn, en verruild voor meldings- en informatieplichten, heeft dit dan geleid tot minder rechtszekerheid?
- Specifieke zorgplichten zijn open normen. Deze bieden mogelijk minder rechtszekerheid (houvast en voorspelbaarheid) aan de initiatiefnemer.

Onderzoeksvraag 7: Uitvoerbaarheid voor bestuursorganen en uitvoeringsdiensten

Vraag	Concretisering
In hoeverre maken de belangrijkste wijzigingen ten aanzien van algemene rijksregels voor activiteiten het makkelijker of moeilijker voor de verschillende bestuursorganen en voor uitvoeringsdiensten (zoals omgevingsdiensten, GGD, brandweer) om hun verschillende taken uit te voeren?	Door overlap met volgende vraag (vraag 8) wordt voorgesteld deze vraag te beperken tot bestuursorganen. Interviews en groepsbijeenkomsten.

Toelichting:
Bij taken van bestuursorganen (decentrale overheden) denken we specifiek aan hun regelstellende bevoegdheid. Daarnaast denken we aan VTH-taken die door de eigen organisatie worden uitgevoerd (lees: niet uitgevoerd door de omgevingsdienst).

Betekenis voor het onderzoek:

- In de gesprekken gaan we in ieder geval in op:
    - Het loslaten van de onlosmakelijkheid bij een vergunningaanvraag die in de praktijk tot versnippering leidt.

- Voor niet-vergunningplichtige bedrijven kunnen in de praktijk zo'n tiental verschillende meld- en informatieplichten bestaan. Dit kan tot hoge administratieve lasten leiden voor zowel bedrijf/initiatiefnemer als bevoegd gezag.
- Het vergunningsvrij bouwen is gewijzigd en complexer geworden, dit is zeker voor de burger het geval. Waar er voorheen drie artikelen bestonden in het Bor, artikel 2, 3 en 4, moet er nu worden geschakeld tussen Bbl, Bruidsschat en omgevingsplan.
- De knip in de omgevingsvergunning voor het bouwen (voorheen één vergunning, nu twee: één voor het ruimtelijk deel en één voor het (bouw)technisch deel) heeft geleid tot meer werk. Ook is het voor veel aanvragers onduidelijker geworden.
- Wat betreft de overige wijzigingen in het Bbl zijn het veelal dezelfde artikelen op een andere plek. Technisch inhoudelijk is er weinig gewijzigd. Er zijn wat termen gewijzigd en er zijn wat eisen versoepeld of verzwaard, maar dit is goed te overzien met de transponeringstabellen.
- Door alle aspecten in één omgevingsvergunning te voegen is er aan de zijde van het bevoegd gezag tot gedogen (wat sowieso al niet mocht, maar toch gebeurde). Voorbeeld hiervan is duidelijkere eisen aan kleinschalig tanken bij de boer en de eisen die worden gesteld aan de vloer.
- Kleine wijzigingen op een bedrijf kunnen toch leiden tot een vergunningplicht en daarmee zijn kosten gemoeid (leges), dit maakt dat ondernemer minder geneigd is wijzigingen aan te vragen.
- De ippc-veehouderij wijzigingen zijn nog onduidelijk.
- Regels die voorheen algemeen geregeld waren (Activiteitenbesluit) zijn gedecentraliseerd (omgevingsplan), bijvoorbeeld voor geur en geluid.

Onderzoeksvraag 8: Adequate uitvoeringspraktijk inclusief VTH-taken

Vraag	**Concretisering**
In hoeverre dragen de algemene rijksregels voor activiteiten bij aan een adequate uitvoeringspraktijk voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden (inclusief omgevingsdiensten)? Voor de rijksregels voor activiteiten gaat het bij overheden dan ook specifiek om de VTH-taken die zij ten aanzien van deze rijksregels hebben.	Overheden worden behandeld onder vraag 7. Interviews en groepsbijeenkomsten.

Toelichting:
Hier gaan we concreet in op de VTH-taakuitvoering door omgevingsdiensten en de ervaringen van bedrijven, organisaties en burgers met algemene regels, inclusief de VTH-taakuitvoering.

Betekenis voor het onderzoek:

- Zie vraag 7.

Onderzoeksvraag 9: Weten partijen wat te doen qua toezicht en handhaving t.a.v. algemene regels?

Vraag	**Concretisering en onderzoeksmethoden**
Weten partijen (omgevingsdiensten en waterschappen) wat zij moeten doen aan toezicht en handhaving ten aanzien van algemene rijksregels voor activiteiten?	Vraag blijft ongewijzigd. Interviews en groepsbijeenkomsten.
Vinden zij dat zij er voldoende aan doen en er voldoende middelen voor hebben, en zo nee, waarom niet?	Idem
Is er een verschil tussen partijen die toezicht en handhaving hebben ondergebracht bij een omgevingsdienst (in een gemeenschappelijke regeling) of niet?	Idem

Toelichting:

Uit reeds gevoerde gesprekken en expertsessies komt in ieder geval het volgende naar voren.

- In plaats van te spreken van inrichting spreekt de Omgevingswet van activiteiten. Er is een onderscheid aangebracht tussen activiteiten: kernactiviteit en functioneel ondersteunende activiteit. Eén inrichting kan nu wel vijf of zes milieubelastende activiteiten bevatten.
- Het is niet altijd direct duidelijk welke regels van toepassing zijn op een activiteit. Signalen vanuit uitvoeringspartijen zijn dat verwarring vooral ontstaat door de inrichting van Bal H3 t/m 5 waarin wordt beschreven welke algemene regels gelden voor een activiteit.
- Daarnaast: hoe ga je je controles hierop inrichten? Integraal of op losse activiteiten gericht?
- Regels die voorheen algemeen geregeld waren (Activiteitenbesluit) zijn gedecentraliseerd, bijvoorbeeld voor geur en geluid. Dit vraag om raadplegen van meerdere plannen.
- Verschuiving van vergunningplichten naar meld- en informatieplichten en toegenomen informatieplichten kan leiden tot meer administratieve lasten en versnippering van taken.

Betekenis voor het onderzoek:

In de gesprekken met bevoegde gezagen en uitvoeringsdiensten (omgevingsdiensten) vragen we in ieder geval naar bovenstaande onderwerpen.

Bijlage 3: Deskstudy vergunningplichten naar algemene rijksregels Bal

Onderstaande weergave is gebaseerd op het Invoeringsbesluit Omgevingswet[81] en de transponeringstabellen zoals gepubliceerd door IPLO[82]. De deskstudy heeft zich daarmee gericht op de wijzigingen die door de wetgever bewust zijn aangebracht, en niet op onbedoelde/ onbewuste wijzigingen door de wetgever.

Vervallen vergunningplichten Besluit omgevingsrecht (Bor) naar Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

Activiteit	Artikel	Activiteit	Artikel	Activiteit	Artikel	Activiteit	Artikel
ondergrondse gastank[83]	Bor bijlage 1, categorie 2.7d, e, f en j	bovengrondse opslagtanks met ADR-klasse 9	Bor bijlage 1, categorie 4.4f	vliegtuigen proefdraaien en reinigen	Bor bijlage 1, categorie 13.4a	attractieparken, sportwedstrijden en concerten	Bor bijlage 1, categorie 19.4a
genetisch gemodificeerde organismen[84]	Bor bijlage 1, categorie 21	overige opslagen met gevaarlijke stoffen	Bor bijlage 1, categorie 4.4i	scheepsoverslag	Bor bijlage 1, categorie 13.4d	hydrostatische energie	Bor bijlage 1, categorie 20.6a
gesloten stortplaats	Bor bijlage 1, onderdeel B lid 1, onder c	biologische agentia	Bor bijlage 1, categorie 4.4k	tankschepen reinigen	Bor bijlage 1, categorie 13.4e	transformatorstation	Bor bijlage 1, categorie 20.6b
motorisch vermogen ≥15 MW	Bor bijlage 1, categorie 1.4c en Bor bijlage 1, onderdeel D	bovengrondse inpandige opslagtanks met diesel of afgewerkte olie	Bor bijlage 1, categorie 5.4c	werkplaats voor treinen	Bor bijlage 1, categorie 14.3a	afval van werk bij anderen	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 12°
opslagtanks met verstikkende gassen	Bor bijlage 1, categorie 2.7i	tankstation dichtbij beschermde functies	Bor bijlage 1, categorie 5.4e	textielproducten maken	Bor bijlage 1, categorie 16.4a	afval van vaartuigreparaties bij jachthaven	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 13°
gaszak	Bor bijlage 1, categorie 2.7k	LPG-tankstation	Bor bijlage 1, categorie 5.4f	tapijt of linoleum maken	Bor bijlage 1, categorie 16.4b	scheiden van bilgewater bij jachthaven	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 15°
anti-hagelkanon	Bor bijlage 1, categorie 2.7s	vaste kunstmest bewerken	Bor bijlage 1, categorie 7.5a	papier bleken en hygiënische papierproducten maken	Bor bijlage 1, categorie 16.4c	autowrakken bij garages en werkplaatsen	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 16°
airbags en gordelspanners bij demontage	Bor bijlage 1, categorie 3.6i en Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 8°	dierlijke mest opslaan	Bor bijlage 1, categorie 8.3b	plakband/ tape maken	Bor bijlage 1, categorie 16.4d	tussenopslag autowrakken na demontage	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 16°
bovengrondse opslagtanks met ADR-klasse 5.1 of 8	Bor bijlage 1, categorie 4.4c en f	maden kweken	Bor bijlage 1, categorie 8.3b	illustratiedruk en rotatiezeefdruk	Bor bijlage 1, categorie 16.4e	opslaan grond- en baggerspecie	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 27°
ondergrondse opslagtank met brandbare vloeistoffen van ADR-klasse 3	Bor bijlage 1, categorie 4.4d	dierlijke bijproducten verwerken	Bor bijlage 1, categorie 8.3m en o	schieten met vuurwapens	Bor bijlage 1, categorie 17.3	recyclen van bedrijfsafval	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 29°

[81] Staatsblad 2020, 400.

[82] https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/toelichting-milieubelastende-activiteiten/activiteitenbesluit-bor-bal/@281073/overzicht-tabellen/

[83] In de was-wordt tabel van IPLO wordt deze activiteit genoemd onder de kop ‘minder snel vergunningplicht’. De onderzoekers rekenen dit echter als decentralisatie via de bruidsschat en daarmee als vervallen vergunningplicht.

[84] Idem.

Vergunningplichten in de bruidsschat gemeenten					
Activiteit	**Artikel**	**Activiteit**	**Artikel**	**Activiteit**	**Artikel**
verwerken polyesterhars	Bruidsschat, artikel 22.259	opslaan propaan of propeen	Bruidsschat, artikel 22.262	biologische agens	Bruidsschat, artikel 22.265
installeren gesloten bodemenergiesysteem	Bruidsschat, artikel 22.260	tanken met LPG	Bruidsschat, artikel 22.263	genetisch gemodificeerde organismen	Bruidsschat, artikel 22.266
kweken maden van vliegende insecten	Bruidsschat, artikel 22.261	antihagelkanonnen	Bruidsschat, artikel 22.264	opslaan van dierlijke meststoffen	Bruidsschat, artikel 22.267

Nieuwe vergunningplichten Bal			
Activiteit	**Artikel**	**Activiteit**	**Artikel**
ADR-klasse 3 stoffen (waarmee ook de ‘polyesterhars opslagtank’, de ‘gasdrukregel- of meetstation’, de ‘petroleum opslagtank’ en de ‘PER-opslagtank’ vergunningplichtig zijn)	Bal, artikel 3.25, lid 1	maken van rubber producten	Bal, artikel 3.137, onder b
vloeibare biobrandstof maken	Bal, artikel 3.199, lid 1, onder c	verkleinen van autowrakken	Bal, artikel 3.188 lid 2 onder a
luchtscheidingsfabriek	Bal, artikel 3.119, lid 1, onder d	opvullen van diepe plassen (lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam)	Bal, artikel 3.48p

Vergunningplicht versoepeld					
Activiteit	**Artikel**	**Activiteit**	**Artikel**	**Activiteit**	**Artikel**
gasflessen met giftige en bijtende gassen	Bor bijlage 1, categorie 2.7a, b, c	verpakte organische peroxiden	Bor bijlage 1, categorie 4.4g-2	autoaccu’s en industriële accu’s opslaan	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 10a° en 19°
opslagtanks met oxiderende gassen	Bor bijlage 1, categorie 2.7g, i en j	meststoffen van groep 2	Bor bijlage 1, categorie 7.5c	autowrakken voor oefeningen	Bor bijlage 1, categorie 28.10: geen uitzondering
ondergrondse gastank	Bor bijlage 1, categorie 2.7d, e, f en j	genetisch gemodificeerde organismen	Bor bijlage 1, categorie 21	producthergebruik	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 11° en 25°
gasflessen vullen	Bor bijlage 1, categorie 2.7f en n	afgedankte elektrische en elektronische apparatuur	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 9°	materiaalhergebruik	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 25°

Bijlage 4: Deskstudy vergunningplichten naar algemene rijksregels Bbl

Onderstaande weergave is gebaseerd op het Invoeringsbesluit Omgevingswet[85], Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen[86], en het Verzamelbesluit Besluit bouwwerken leefomgeving 2024[87]. De deskstudy heeft zich daarmee gericht op de wijzigingen die door de wetgever bewust zijn aangebracht, en niet op onbedoelde/ onbewuste wijzigingen door de wetgever.

Vergunningvrije gevallen overgeheveld naar de bruiddschat		
Onderwerp	**Was**	**Artikel bruidsschat**
naar het omgevingsplan overgehevelde bijbehorende bouwwerken	Bor, bijlage II, artikel 2, onderdeel 3	22.27
erf- en perceelsafscheidingen met een hoogte tussen 1 en 2 meter	Bor, Bijlage II, artikel 2, onderdeel 12	22.27
gebruiken van een bestaand bouwwerk voor huisvesting in verband met mantelzorg	Bor, bijlage II, artikel 2, onderdeel 22	22.27

Nieuwe vergunningvrije gevallen ruimtelijk	
Onderwerp	**Artikel**
isolatieplaten	Bbl, artikel 2.29, onder e
boeidelen en stucwerk	Bbl, artikel 2.29, onder e
bouwwerken voor het overbruggen van hoogtes door personen met een handicap	Bbl, artikel 2.29, onder p, onderdeel 2, onder iv
ondergrondse faunapassages en meubilair in de vervoersgebouwen of op de perrons	Bbl, artikel 2.29, onder p, onderdeel 4

Nieuwe vergunningvrije gevallen bouwtechnisch	
Onderwerp	**Artikel**
boeidelen en stucwerk	Bbl 2.27, tweede lid, onder c
bouwwerken voor het overbruggen van hoogtes door personen met een handicap	Bbl 2.27, tweede lid, onder i, onderdeel 5
ondergrondse faunapassages	Bbl 2.27, tweede lid, onder i, onderdeel 7
meubilair in de vervoersgebouwen of op de perrons	Bbl 2.27, tweede lid, onder i, onderdeel 11
terreininrichting van een terrein waar gebouwd of gesloopt	Bbl 2.27, tweede lid, onder j
aanbrengen isolatie in bestaande gevel waarbij het buitenblad behouden blijft	Bbl 2.27, eerste lid, onderdeel b
collector voor warmteopwekking of een paneel voor elektriciteitsopwekking	Bbl 2.27, tweede lid, onderdeel k
zonwering, rolhek, luik of rolluik aan of in een gebouw	Bbl 2.27, tweede lid, onderdeel l
afscheiding tussen balkons of dakterrassen	Bbl 2.27, tweede lid, onderdeel m
bouwwerk voor een nutsvoorziening, waterhuishouding, meten van luchtkwaliteit, het telecommunicatieverkeer, het openbaar vervoer of het weg-, spoorweg-, water- of luchtverkeer, dat niet hoger is dan 5 m	Bbl 2.27, tweede lid, onderdeel n

[85] Staatsblad 2020, 400.
[86] Staatsblad 2022, 145.
[87] Staatsblad 2024, 368.

Bijlage 5: Deskstudy algemene rijksregels naar specifieke zorgplicht

Onderstaande weergave is gebaseerd op het Invoeringsbesluit Omgevingswet[88]. De deskstudy heeft zich daarmee gericht op de wijzigingen die door de wetgever bewust zijn aangebracht, en niet op onbedoelde/ onbewuste wijzigingen door de wetgever.

Algemene regels volledig vervangen door zorgplicht 2.11 Bal		
Onderwerp	**Was**	**Artikel Bal**
Activiteitenbesluit milieubeheer		
Verplichting om verwaarloosbaar bodemrisico te bereiken	2.9	2.11 Bal
Verplichting om zwerfafval te verwijderen	2.13	2.11 Bal
Spuien van een stoomketel van een stookinstallatie	3.10k	2.11 Bal
Maatregelen bij niet naleven emissiegrenswaarden	3.10v	2.11 Bal
Buiten werking stellen systeem bij lekkage	3.16i	2.11 Bal
Voorschriften voor het opslaan van goederen	3.32	2.11 Bal
Afstand composteringshoop tot insteek oppervlaktewaterlichaam	3.110	2.11 Bal
Voorkomen geurhinder	3.140	2.11 Bal
Maatregelen treffen om zichtbare verspreiding van druppels en nevels te voorkomen	4.36	2.11 Bal
Lozen van afvalwater afkomstig van veredelen van textiel	4.103da	2.11 Bal
Voorkomen dat product in afvalwater komt	4.104	2.11 Bal
Niet verdunnen van afvalwater	5.28	2.11 Bal
Besluit algemene regels milieu mijnbouw		
Algemene bepalingen	3	2.11 Bal
Algemene voorschriften	11, eerste lid	2.11 Bal
Algemene voorschriften	11, tweede lid	2.11 Bal
Algemene voorschriften	12	2.11 Bal
Algemene voorschriften	13	2.11 Bal
Algemene voorschriften	14	2.11 Bal
Algemene voorschriften	17	2.11 Bal
Lucht	22, eerste lid	2.11 Bal
Afvalstoffen en gevaarlijke stoffen	35	2.11 Bal
Afvalstoffen en gevaarlijke stoffen	36	2.11 Bal
Afvalstoffen en gevaarlijke stoffen	37, tweede lid	2.11 Bal
Energiegebruik	40, eerste lid	2.11 Bal
Documenten	42	2.11 Bal
Werkzaamheden met mobiele installaties in oppervlaktewater, algemene voorschriften	48	2.11 Bal
Werkzaamheden met mobiele installaties in oppervlaktewater, algemene voorschriften	49	2.11 Bal
Werkzaamheden met mobiele installaties in oppervlaktewater, geluid	50	2.11 Bal
Werkzaamheden met mobiele installaties in oppervlaktewater, afvalstoffen en gevaarlijke stoffen	58	2.11 Bal
Werkzaamheden met mobiele installaties in oppervlaktewater , documenten	62	2.11 Bal
Het oprichten en in stand houden van onderzeese installaties, onderhoud	63	2.11 Bal
Besluit externe veiligheid busleidingen		

[88] Staatsblad 2020, 400.

Het nemen van technische of organisatorische maatregelen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen door een buisleiding	4, eerste en tweede lid	2.11 Bal
Besluit lozen buiten inrichtingen		
Algemene regels ten aanzien van lozingen bij specifieke activiteiten	3.12, vierde lid	2.11 Bal
Algemene regels ten aanzien van bodemenergiesystemen	3a.3, eerste lid	2.11 Bal

Algemene regels deels vervangen door specifieke zorgplicht 2.11 Bal		
Onderwerp	**Was**	**Artikelen Bal**
Activiteitenbesluit milieubeheer		
Verplichtingen over zeer zorgwekkende stoffen	2.4	2.11, 2.13, 5.23 en 5.24 Bal
Zorgplicht geurhinder en bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen	2.7a	2.11, 2.13, 4.416 en 4.616 Bal
Verplichting om bodemonderzoek te verrichten en bevoegdheid tot maatwerk	2.11	2.11, 2.13, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6 en 5.7 Bal
Verboden handelingen met afvalstoffen	2.14a	2.11, 3.179, 3.182, 3.183 en 3.193 Bal
Lozen huishoudelijk afvalwater	3.5	2.11, 2.13, 6.6, 6.43, 7.6, 7.53 Bal
Lozen van koelwater	3.6	2.11, 2.13, 4.1127, 4.1129 en 4.1133 Bal
Voorschriften over dampretour	3.20	2.11, 2.13, 4.518, 4.519, 4.520
Voorschriften voor het lozen van afvalwater	3.23	2.11, 4.499, 4.515, 4.550 en 4.499 Bal
Voorschriften voor lozen in vuilwaterriool van afvalwater afkomstig van wassen	3.23c	2.11, 4.565, 4.559, 4.891 tot en met 4.894 Bal
Voorschriften voor lozen in vuilwaterriool van afvalwater afkomstig van wassen van werktuigen waarmee	3.23d	2.11 en 4.892 Bal
Voorschriften voor lozen bilgewater in vuilwaterriool	3.26h	2.11 en 4.679 Bal
Voorschriften voor het lozen van afvalwater	3.33	2.11, 2.13, 4.1054 en 4.1057 Bal
Lozen van afvalwater in een vuilwaterriool afkomstig van vervaardigen of bewerken van voedingsmiddelen of dranken	3.139	2.11, 2.13 en 4.407 Bal
Lozen van afvalwater in vuilwaterriool	4.26	2.11 en 4.343 Bal
Gehalte olie in afvalwater dat niet mag worden overschreden	4.71	2.11, 4.294 en 4.342 Bal
Lozingen beperken door toepassing BBT en verbod gebruik kwik	4.72	2.11 en 4.182 Bal
Emissiegrenswaarden die niet mogen worden overschreden	4.73	2.11, 4.189 en 4.252
Mogelijkheid maatwerk	4.74	2.11 en 2.13 Bal
Gesloten watercircuit en lozen van afvalwater	4.74c	2.11, 4.308 en 4.309 en 4.310 Bal
Lozen van afvalwater afkomstig van het reinigen van met beton verontreinigde installatieonderdelen	4.74k	2.11, 4.141 en 4.142 Bal
Lozen van afvalwater afkomstig van uitwassen van beton	4.74n	2.11, 4.159 en 4.160 Bal
Absorptiemiddelen en andere hulpmiddelen voor morsingen	4.78	2.11 en 2.13 Bal
Lozen van afvalwater in een vuilwaterriool	4.82	2.11 en 4.499 Bal
Lozen van afvalwater in vuilwaterriool	4.91	2.11 en 4.170 Bal
Lozen van afvalwater in het vuilwaterriool	4.94b	2.11 en 4.169
Lozen van afvalwater in het vuilwaterriool	4.94dc	2.11 en 4.169
Lozen van afvalwater afkomstig van reinigen of wassen van textiel	4.102	2.11 en 4.672 Bal
Lozen van afvalwater afkomstig van het inwendig reinigen van een transportmiddelen waarin betonmortel is vervoerd	4.104e	2.11, 2.13 en 4.140 tot en met 4.142 Bal
Norm voor de omzettingsgraad van geconcentreerd waterstofsulfide	5.41	2.11 en 4.121 Bal
Emissiegrenswaarden productie asfalt	5.46	2.11 en 4.127 Bal
Terugvoeren damp bij een benzineoverslaginstallatie	5.61	2.11 en 4.1092 Bal
Besluit algemene regels milieu mijnbouw		
Bodembescherming en water	27	2.11 en 4.1121 Bal

Bodembescherming en water	29	2.11 en 2.13 Bal
Bodembescherming en water	29	2.11 en 2.7 onder a Bal
Bodembescherming en water	30	2.11 en 5.20 en 5.21 Bal
Bodembescherming en water	31	2.11, 4.1121, 5.18 en 5.19 Bal
Bodembescherming en water	32	2.11, 4.1123, eerste lid, Bal
Documenten	43	2.11 en 2.10 Bal
Werkzaamheden met mobiele installaties in oppervlaktewater, afvalstoffen en gevaarlijke stoffen	57	2.11 en 2.10 Bal
Werkzaamheden met mobiele installaties in oppervlaktewater , energieverbruik	61, eerste lid	2.11 en 2.10 Bal
Het oprichten en in stand houden van onderzeese installaties, lozingen	64	2.11 en 2.10 Bal
Besluit lozen buiten inrichtingen		
Algemene regels ten aanzien van alle lozingen	2.1	2.11, 6.6, 7.6, 17.6 Bal
Algemene regels ten aanzien van lozingen bij specifieke activiteiten	3.8	2.11 en § 4.113 Bal
Besluit lozing afvalwater huishoudens		
Algemene bepalingen ten aanzien van het lozen vanuit particuliere huishoudens	4, eerste lid	2.11, eerste lid, 6.6, eerste lid, en 7.6, eerste lid, Bal
Algemene bepalingen ten aanzien van het lozen vanuit particuliere huishoudens	4, tweede lid	2.11, derde lid, 6.6, vierde lid, en 7.6, vijfde lid, Bal

KokxDeVoogd

KokxDeVoogd B.V.
info@kokxdevoogd.nl

Bezoekersadres
CIC Rotterdam, GHG
Stationsplein 45, A4.004
3013 AK Rotterdam