

Omgevingswet

TEKST & COMMENTAAR

De tekst van de Omgevingswet en andere omgevingsrechtregelgeving, voorzien van commentaar

Onder redactie van:

C.W. Backes

hoogleraar Omgevingsrecht, Utrecht University Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (UCWOSL), Universiteit Utrecht

A.G.A. Nijmeijer

hoogleraar Bestuursrecht, in het bijzonder het Omgevingsrecht, Radboud Universiteit en staatsraad advocaat-generaal in de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

R. Uylenburg

Staatsraad Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en hoogleraar Milieurecht, in het bijzonder Natuurbeschermingsrecht, Universiteit van Amsterdam

G.A. van der Veen

bijzonder hoogleraar Milieurecht, Rijksuniversiteit Groningen en advocaat te Rotterdam

Eerste druk

 Wolters Kluwer

Deventer 2023

VOORWOORD

De Omgevingswet heeft een jarenlange voorbereidingstijd gekend. Na de eerste plaatsing in het Staatsblad (*Stb.* 2016, 156) zijn nog diverse aanvullingswetten, de Invoeringswet Omgevingswet en de vier algemene maatregelen van bestuur gevolgd. De lange voorbereidingstijd heeft onze auteurs en ons als redactie welkome tijd gegeven om de voor u liggende uitgave van Tekst & Commentaar te maken. De talloze hernummeringen, de soms uiteenlopende versies van artikelen en de wijzigende keuzes van de regelgever, maakten dat die tijd hard nodig was. Wij zijn onze auteurs buitengewoon veel dank verschuldigd voor de vele inspanningen die zij de afgelopen jaren in deze eerste druk van Tekst & Commentaar Omgevingswet hebben gestoken.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervallen diverse andere wetten, terwijl sommige in al dan niet afgeslankte vorm blijven bestaan. Het oude recht zal niet meer de rol hebben die het voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervulde. Om die reden zullen er – naar het zich nu laat aanzien – geen nieuwe drukken meer verschijnen van de Tekst & Commentaar-uitgaven Ruimtelijk bestuursrecht, Milieurecht en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Online blijven deze uitgaven voorlopig nog in de lucht. Wij danken allen die meewerkten aan de ‘oude’ uitgaven voor hun jarenlange inzet. Wij willen in het bijzonder een woord van dank richten aan J.W. (Co) van Zundert. Hij was niet alleen de drijvende kracht achter de uitgave Ruimtelijk bestuursrecht, maar heeft ook een belangrijke, initiërende rol gespeeld in het voortraject van Tekst & Commentaar Omgevingswet.

Omdat het omgevingsrecht onder de Omgevingswet deels voortbouwt op het oude recht en er – zeker in de beginperiode – veel overgangsrechtelijke vragen zullen rijzen, is zoveel mogelijk bij ieder artikel een aantekening ‘oud recht’ en een aantekening ‘overgangsrecht’ opgenomen. Daarnaast is de uitgave voorzien van een transponeringstabel. Wij hopen de overstap naar het nieuwe omgevingsrechtelijke stelsel daarmee te vergemakkelijken.

Opgenomen zijn de wetteksten zoals deze op 5 mei 2022 luiden. Dat is de datum van publicatie van *Stb.* 2022, 172 (Verzamelbesluit Omgevingswet 2022). Het commentaar is per die datum afgesloten.

Hoewel aan deze uitgave grote zorg is besteed, kunnen bij het gebruik ervan fouten en/of tekortkomingen aan het licht komen. Redactie en uitgever stellen het zeer op prijs indien de gebruiker hen van gebleken onnauwkeurigheden op de hoogte brengt. Ook overigens houden zij zich aanbevolen voor suggesties ter verbetering van deze uitgave.

U kunt schrijven naar de uitgever, Postbus 23, 7400 GA Deventer, of mailen naar TekstCommentaar@wolterskluwer.com.

C.W. Backes
A.G.A. Nijmeijer
R. Uylenburg
G.A. van der Veen

VERKORTE INHOUDSOPGAVE

(* met commentaar)

Eerste band - Omgevingswet, Omgevingsbesluit en Transponeringstabel

Omgevingswet*	1
Omgevingsbesluit*	1263
Transponeringstabel	1783
Trefwoordenregister	Reg.-1

Tweede band - Bkl, Bal en Bbl

Besluit kwaliteit leefomgeving*	1961
Besluit activiteiten leefomgeving*	3287
Besluit bouwwerken leefomgeving*	4239
Trefwoordenregister	Reg.-1

Omgevingswet

Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving, Stb. 2016, 156, zoals laatstelijk gewijzigd op 25 oktober 2021, Stb. 2021, 499 jo. Stb. 2021, 500 (i.w.tr. nog niet bekend)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is om, mede gelet op internationale rechtelijke verplichtingen en artikel 21 van de Grondwet, met het oog op duurzame ontwikkeling, samenhangende, doelmatige en vereenvoudigde regels te stellen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

[Inleidende opmerkingen]

1. Inhoud. Een groot en relatief snel uitgevoerd wetgevingsproces heeft geresulteerd in een nieuw stelsel van de Omgevingswet, vier op de wet gebaseerde amvb's en één ministeriële regeling. De Omgevingswet bundelt regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee wil de wet de basis vormen voor een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet heeft betrekking op het 'beschermen en benutten' van de 'fysieke leefomgeving' met het oog op een duurzame ontwikkeling (zie art. 1.3 Omgevingswet). Dat is een ruim toepassingsbereik waar alle door de mens verrichte activiteiten onder vallen die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Twintig wetten werden geheel opgenomen in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde vier amvb's en zijn vervallen, een reeks andere wetten is deels in de Omgevingswet geïntegreerd. Een aantal wetten, die ook de fysieke leefomgeving tot onderwerp hebben, is in het geheel niet in de Omgevingswet opgenomen, zoals de Kernenergiewet. Ruim 120 vroegere amvb's zijn eveneens geïntegreerd in het nieuwe stelsel en vervallen. Ten slotte hebben de vier amvb's en de Omgevingsregeling zo'n 75 ministeriële regelingen vervangen die voor een belangrijk deel geheel (en voor het overige deels) zijn ingetrokken.

2. Doelen van de stelselherziening. Met de Omgevingswet worden vier doelen nagestreefd (*Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 4 en 25*): a. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht; b. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving; c. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte

door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving; d. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving. Het doel om tot een meer samenhangend stelsel te komen wordt verwoord in art. 1.3 Omgevingswet. Naast integratie en vereenvoudiging streeft de Omgevingswet dus nadrukkelijk ook een inhoudelijke verandering van de wetgeving na. Het aantal regels en de mate van detaillering moesten verminderen, beslissingsbevoegdheden moesten gedecentraliseerd worden en de afwegingsruimte voor bestuursorganen moest groter worden (zie over de doelen van de 'stelselherziening' bijvoorbeeld hoofdstuk 2 'Uitgangspunten voor het ontwerpen van de Omgevingswet' van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel (*Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 30 e.v.*)). De Omgevingswet moet hiermee leiden tot een 'cultuurverandering' in het omgevingsrecht. Het doel van een initiatief in de fysieke leefomgeving moet centraal staan in plaats van de vraag: 'mag het wel?'. Daarbij zou het beschermingsniveau ten opzichte van de regelgeving die voorafgaand aan de Omgevingswet gold, zo werd door de regering benadrukt, gelijk moeten blijven (*Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 37 e.v.*).

3. Structuur. Hoofdstukken. De wet omvat 23 hoofdstukken, waarvan vier bij de inwerkingtreding van de wet gereserveerd zijn voor onderwerpen die in de toekomst in de wet zullen worden geïntegreerd. Na de regeling van enkele algemene aspecten in hoofdstuk 1 biedt hoofdstuk 2 de wettelijke basis voor het vastleggen van taken en bevoegdheden van bestuursorganen. De kerninstrumenten van de wet zijn geregeld in drie hoofdstukken: hoofdstuk 3 (omgevingsvisies en programma's), hoofdstuk 4 (algemene regels over activiteiten) en hoofdstuk 5 (omgevingsvergunning en projectbesluit). De hoofdstukken 8 tot en met 12 regelen 'bijzondere instrumenten', zoals gedoogplichten en onteigening. De hoofdstukken 13 en 15 gaan over financiële bepalingen en nadeelcompensatie. Hoofdstuk 16 regelt procedures en hoofdstuk 17 gaat over adviesorganen en adviseurs. De aspecten handhaving en uitvoering, bevoegdheden in bijzondere omstandigheden en monitoring en informatie zijn opgenomen in de hoofdstukken 18, 19 en 20. Hoofdstuk 22 en hoofdstuk 23 bevatten respectievelijk het overgangsrecht en de slotbepalingen. **Amvb's.** De uitvoeringsregelingen van de Omgevingswet zijn in vier amvb's en één ministeriële regeling ondergebracht. **Omgevingsbesluit.** Het Omgevingsbesluit (*Stb.* 2018, 290) regelt onder meer welke procedures gelden en welk bestuursorgaan bevoegd is om bepaalde besluiten te nemen of verantwoordelijk is om bepaalde taken uit te voeren. Ook bevat het Omgevingsbesluit regels over algemene onderwerpen zoals de milieueffectrapportage, het verhaal van exploitatiekosten en financiële zekerheidstelling. Het Omgevingsbesluit bevat bepalingen die gericht zijn tot bestuursorganen alsook bepalingen die zich rechtstreeks richten tot burgers. **Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).** Het Bkl bevat inhoudelijke regels voor bestuursorganen van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk, waaronder omgevingswaarden, rijksinstructieregels over taakuitoefening door provincies, gemeenten en waterschappen, beoordelingskaders voor omgevingsvergunningen, bepalingen over programma's en de programmatische aanpak, monitoring en gegevensbeheer en toegang tot gegevens. Het besluit is opgebouwd aan de hand van de verschillende instrumenten van de Omgevingswet, zoals omgevingswaarden, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, projectbesluiten en monitoring. De regels werken niet rechtstreeks naar burgers en bedrijven. Het Bkl is (uitsluitend) tot bestuursorganen gericht. **Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).** Het Bal bevat, samen met het Bbl, inhoudelijke regels die het Rijk stelt over een breed scala aan activiteiten in de

fysieke leefomgeving. In het Bal gaat het daarbij vooral om milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten. Daarnaast bevat het besluit regels over onder meer activiteiten rondom wegen en waterstaatwerken en activiteiten die betrekking hebben op cultureel erfgoed. Het Bal geeft aan welke ruimte er is voor maatwerk of gelijkwaardige maatregelen en bepaalt wanneer voor een activiteit een omgevingsvergunning nodig is. De regels richten zich tot eenieder die de in het Bal geregelde activiteiten wil verrichten. Dit kan een burger zijn of een bedrijf, maar ook de overheid in de rol van initiatiefnemer. **Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)**. Ook het Bbl bevat regels die het Rijk stelt aan activiteiten in de fysieke leefomgeving, maar dan met betrekking tot het bouwen, in stand houden, gebruik en slopen van bouwwerken. Ook beschrijft het Bbl welke ruimte er is voor maatwerk of gelijkwaardige maatregelen en wanneer voor die activiteit een omgevingsvergunning nodig is. De regels richten zich tot eenieder die de in het Bbl geregelde activiteiten wil verrichten. Dit kan een burger zijn of een bedrijf, maar ook de overheid in de rol van initiatiefnemer.

4. Totstandkomingsgeschiedenis. Voorfase. In de motie-Pieper (van eind 2009) werd benadrukt dat het bestaande omgevingsrecht complex is en werd de regering opgeroepen om voorstellen te doen voor een fundamentele herziening van het omgevingsrecht (*Kamerstukken II 2009/10, 32123 XI, nr. 16*). De voorbereiding van het wetsvoorstel begon met een essaybundel over de toekomst van het omgevingsrecht van diverse deskundigen uit de wetenschap en de praktijk (Ministerie van Infrastructuur en Milieu: *Bezinning op het omgevingsrecht: Essays over de toekomst van het omgevingsrecht 2010*). Hierna volgde een fase van beleidsverkenning, overleg met diverse betrokkenen en een voorlichting door de Afdeling advisering van de Raad van State (*Kamerstukken II 2011/12, 33118, 3, bijlage IV*), gevolgd door een openbare internetconsultatie over de doelen en de uitgangspunten van de stelselherziening. **Van wetsvoorstel tot wet.** In 2013 werd een eerste voorontwerp voor de Omgevingswet gepubliceerd. Na verwerking van de reacties hierop werd het ontwerp voor een Omgevingswet in juli 2013 voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd. In juni 2014 heeft de regering het wetsvoorstel Omgevingswet ingediend bij de Tweede Kamer (*Kamerstukken II 2013/14, 33962, 1, 2 en 3*). Tijdens de mondelinge behandeling werden 38 amendementen en 23 moties aangenomen. Het wetsvoorstel is in de Tweede Kamer (juli 2015) en de Eerste Kamer (maart 2016) uiteindelijk met een grote meerderheid aangenomen (144 van de 150, respectievelijk 69 van de 75 stemmen) en is in april 2016 in het *Staatsblad* gepubliceerd (*Stb. 2016, 156*). **Totstandkoming amvb's en Omgevingsregeling.** Consultatieversies van de ontwerp-amvb's zijn in juli 2016 gepubliceerd. De zogenoemde voorhangprocedure vond plaats in december 2016 in de Tweede Kamer en in mei 2017 in de Eerste Kamer. Na verwerking van de uitkomsten van dit proces van consultatie en bespreking zijn de amvb's eind juni 2017, tezamen met het voorstel voor de Invoeringswet, aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd en, na verwerking van het advies, in juli 2018 vastgesteld (*Stb. 2018, 290 t/m 293*). De Omgevingsregeling ten slotte werd op 22 november 2019 gepubliceerd (*Stcrt. 2019, 56288*). **Invoeringswet en Invoeringsbesluit.** De Omgevingswet en de vier amvb's vormen het zogenoemde 'hoofdspoor'. Daarin is echter lang niet alle regelgeving opgenomen. Belangrijke aanvullingen, maar ook wijzigingen zijn gedaan door het 'invoeringsspoor' en het 'aanvullingsspoor'. Het 'invoeringsspoor' betreft de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet. De Invoeringswet heeft de Omgevingswet – zoals die in 2016 in het *Staatsblad* is gepu-

bliceerd – gewijzigd en op belangrijke onderdelen aangevuld (zoals de regeling voor nadeelcompensatie en het overgangsrecht). Het Invoeringsbesluit heeft de vier amvb's gewijzigd. De delen van de Invoeringswet die het overgangsrecht betreffen, zijn ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet relevant voor de (rechts)praktijk. Een ontwerp van het wetsvoorstel van de Invoeringswet werd op 5 januari 2017 voor consultatie gepubliceerd. Het wetsvoorstel werd in juli 2018 ingediend (*Kamerstukken II 2017/18*, 34986, 1 2 en 3). De Invoeringswet Omgevingswet werd uiteindelijk in juli 2020 in het *Staatsblad* gepubliceerd (*Stb.* 2020, 172). Het Invoeringsbesluit is kort na de Invoeringswet tot stand gekomen. Tussen oktober en 21 december 2018 heeft consultatie en de formele advisering op het ontwerp van het Invoeringsbesluit plaatsgevonden. Het ontwerpbesluit werd op 3 maart 2020 aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd, die op 10 juni 2020 haar advies uitbracht. Het Invoeringsbesluit (van 16 september 2020) werd op 28 oktober 2020 gepubliceerd (*Stb.* 2020, 400). De Invoeringsregeling is op 3 december 2020 gepubliceerd (*Stcrt.* 2020, 64380). **Aanvullingswetten.** De vier aanvullingswetten en -besluiten (bodem, geluid, natuur en grondeigendom) kennen elk een verschillende totstandkomingsgeschiedenis. Als eerste werd de Aanvullingswet geluid vastgesteld en gepubliceerd (van 19 februari, *Stb.* 2020, 83), gevolgd door de Aanvullingswet bodem (van 19 februari 2020, *Stb.* 2020, 87), de Aanvullingswet grondeigendom (van 14 maart, *Stb.* 2020, 112) en ten slotte de Aanvullingswet natuur (van 8 juli 2020, *Stb.* 2020, 310).

5. Wijzigingen tot inwerkingtreding. Na publicatie van de Omgevingswet, de amvb's, alsmede de invullings- en aanvullingswetten en de invullings- en aanvullingsbesluiten in het *Staatsblad* zijn voor de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel wijzigingen van deze wetsteksten aangebracht in een hele reeks wetgevingstrajecten. Deze wijzigingswetten en wijzigingsbesluiten treden samen met de Omgevingswet en de vier amvb's in werking. Deels gebeurt dat door wetgeving die tot hoofddoel heeft om de Omgevingswet of een of meerdere van de amvb's te wijzigen. Een voorbeeld (van relatief weinig importantie) is het Verzamelbesluit Omgevingswet 2022 waarmee vooral kleinere technische wijzigingen worden aangebracht en foutjes worden hersteld in alle vier amvb's. Deels gebeurt dit echter ook in wetgevingstrajecten die primair een ander doel hebben. Een voorbeeld hiervan is de Wet kwaliteitsborging voor bouwen (*Stb.* 2019, 382). Deze wet brengt op onderdelen belangrijke wijzigingen aan in de Omgevingswet. Zo zal de vergunningplicht voor de (technische) bouwactiviteit stapsgewijs wijzigen in een meldingsplicht. Al deze wijzigingen van de Omgevingswet en de vier amvb's zijn verwerkt in deze uitgave en in de commentaren is daarmee rekening gehouden voor zover de tekst van deze wetgeving vast stond op 26 april 2022.

HOOFDSTUK 1

Algemene bepalingen

[Inleidende opmerkingen]

Betekenis. Hoofdstuk 1 van de Omgevingswet regelt enkele algemene onderwerpen, zoals de wettelijke grondslag voor de definitie van de begripsbepalingen in de bijlage, een beschrijving van het toepassingsgebied, zowel inhoudelijk als ruimtelijk, en de doelen van de wet. Ook wordt de relatie met andere wetten verduidelijkt. Daarmee bevat dit hoofdstuk, en meer in het bijzonder de afdelingen 1.1. en 1.2, belangrijke uitgangspunten die bij de toepassing van de wet in acht moeten worden genomen zo daar niet op grond van bepalingen elders in de wet uitdrukkelijk van mag worden en wordt afgeweken. Afdeling 1.3 introduceert en regelt een zorgplicht die eenieder met betrekking tot de fysieke leefomgeving in acht moet nemen.

AFDELING 1.1

Begripsbepalingen

Artikel 1.1

(begripsbepalingen)

1. De bijlage bij deze wet bevat begripsbepalingen voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen.

2. Begripsbepalingen die zijn opgenomen in een bijlage bij een algemene maatregel van bestuur op grond van deze wet zijn ook van toepassing op een ministeriële regeling op grond van deze wet, tenzij in die regeling anders is bepaald.

[Geconsolideerde tekst d.d. 5 mei 2022]

[Begripsbepalingen]

1. Algemeen. De juridische en technische begrippen die in de Omgevingswet worden gebruikt zijn opgenomen in een bijlage bij de wet. Dit artikel verwijst naar deze bijlage en regelt de toepasselijkheid van begripsbepalingen in de amvb's voor op de wet gebaseerde ministeriële regelingen.

2. Begripsdefinities in de bijlage (lid 1). De in de Omgevingswet gebezigde begrippen worden in eerste instantie gedefinieerd in de bijlage. Anders dan in de meeste wetten die (al dan niet gedeeltelijk) op zijn gegaan in de Omgevingswet, kiest de Omgevingswet niet voor opname van de definities in het eerste of een van de eerste artikelen van de wet zelf (zie bijvoorbeeld voorheen art. 1.1 van de Wet natuurbescherming, art. 1.1 Wet milieubeheer of art. 1.1 Wabo), maar voor opname in een bijlage. Daarvoor is gekozen vooral vanwege de omvang van de bijlage en om een onoverzichtelijke wettelijke bepaling te voorkomen. De definitie van begrippen uit de Omgevingswet wordt aangevuld door definities van begrippen in de vier amvb's die allemaal ook eigen bijlagen hebben met begripsbepalingen. Enkele begrippen hebben binnen het toepassingsbereik van de Omgevingswet meerdere betekenissen, afhankelijk van de context. Het lukt dan soms niet om die verschillen te overbruggen door een algemene definitie van het begrip. De memorie van toelichting noemt als voorbeeld het begrip 'grond'. Dat kan betekenen

een perceel grond, terwijl het in ander verband betrekking kan hebben op een volume grond (bijvoorbeeld zand, *Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 59*). Voor een dergelijk begrip is dan ook afgezien van een definitie. Soms hebben dergelijke begrippen echter ook in een algemene maatregel van bestuur een specifiekere betekenis gekregen. Niet altijd is dit goed onderkend. Zo wordt bijvoorbeeld het begrip 'project' in de bijlage gedefinieerd als 'a. het bouwen van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken, b. andere activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, inclusief activiteiten voor de winning van delfstoffen.' Deze definitie volstaat over het algemeen, bijvoorbeeld voor de toepassing van afdeling 16 (milieueffectrapportage), maar niet voor de toepassing van afdeling 16A (passende beoordeling) waar het begrip op grond van jurisprudentie van het Hof van Justitie, in afwijking van de in de bijlage genoemde definitie, ruimer moet worden geïnterpreteerd (HvJ EU 7 november 2018, C-293/17, ECLI:EU:C:2018:882, punt 59 e.v.). Voor sommige begrippen wordt verwezen naar specifieke artikelen van de Omgevingswet of naar artikelen uit andere wetten, waar een definitie te vinden is. Zo wordt bijvoorbeeld het begrip 'instandhoudingsdoelstelling' gedefinieerd door te verwijzen naar de context waarin dit begrip wordt gebruikt in art. 2.44 lid 1. Volgens de wetgever is dit gedaan om de leesbaarheid van de wet en de uitvoeringsregelgeving te bevorderen (*Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 60*). De bijlage bevat ook statische verwijzingen naar de Europese regeling, zoals bijvoorbeeld voor het begrip Natura 2000-gebied (zie nader het commentaar bij dit begrip in de Bijlage). Dat verzekert de aansluiting op de Europese wetgeving, maar vermindert de leesbaarheid van de wet.

3. Toepassing ook op ministeriële regelingen (lid 2). Het door de Invoeringswet ingevoegde lid 2 bepaalt dat de definities die zijn opgenomen in de bijlagen bij de op de wet berustende amvb's ook van toepassing zijn op ministeriële regelingen op grond van de Omgevingswet. Thans betreft dat (uitsluitend) de Omgevingsregeling, maar de wettelijke bepaling zou ook betrekking hebben op andere toekomstige ministeriële regelingen. Een dergelijke bepaling leek nodig omdat de Omgevingsregeling direct op de wet berust en niet op de amvb's. Anders dan de tekst van lid 2 zou kunnen doen vermoeden gelden niet alleen de definities uit de bijlagen bij de amvb's, maar uiteraard ook de definities uit de bijlage bij de wet zelf ook voor de Omgevingsregeling. Omdat de Omgevingsregeling op de wet berust hoeft dat echter niet wettelijk te worden bepaald. In de Omgevingsregeling kan worden afgeweken van een definitie uit een van de vier amvb's van de Omgevingswet. Het is onduidelijk of in de Omgevingsregeling ook van een begripsbepaling in de bijlage van de wet zelf kan worden afgeweken. Dat zou in lijn zijn met de bedoeling van de wetgever om flexibiliteit te bieden (*Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 60*), maar de wetstekst staat dit strikt genomen niet toe.

4. Oud recht. De definities zijn vaak ontleend aan bestaande wetten die opgaan in de Omgevingswet, zoals de Waterwet, de Wet natuurbescherming of de Wet milieubeheer. Ze zijn echter niet altijd letterlijk overgenomen. In overeenstemming met een van de met de stelselherziening beoogde doelen is soms nauwer aangesloten bij EU-recht.

5. Overgangsrecht. Niet van toepassing.

AFDELING 1.2

Toepassingsgebied en doelen**Artikel 1.2
(fysieke leefomgeving)**

1. Deze wet gaat over:

- a. de fysieke leefomgeving, en
- b. activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

2. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval:

- a. bouwwerken,
- b. infrastructuur,
- c. watersystemen,
- d. water,
- e. bodem,
- f. lucht,
- g. landschappen,
- h. natuur,
- i. cultureel erfgoed,
- j. werelderfgoed.

3. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval aangemerkt gevolgen die kunnen voortvloeien uit:

- a. het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan,
- b. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,
- c. activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt,
- d. het nalaten van activiteiten. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden ook aangemerkt gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.

4. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden ook aangemerkt gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.

[Geconsolideerde tekst d.d. 5 mei 2022]

[Fysieke leefomgeving]

1. Algemeen. Dit artikel beoogt het onderwerp en de reikwijdte van de wet te definiëren. Het markeert 'de buitengrens' van de wet en bakent de toepassingsmogelijkheden van de wet af.

2. Onderwerp Omgevingswet (lid 1). Als onderwerp, dus als object dat door de wet geregeld wordt, worden genoemd de fysieke leefomgeving zelf (lid 1 sub a) en activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving (lid 1 sub b). Beide begrippen zijn in de navolgende leden 2 tot en met 4 nader gedefinieerd. De afbakening van het onderwerp van de wet is van betekenis voor de toepassingsmogelijkheden van de wet. **De Nederlandse fysieke leefomgeving.** Zonder dat de Omgevingswet dat expliciet zegt en zonder dat dat in de wetsgeschiedenis is toegelicht moet worden aangenomen dat met 'fysieke leefomgeving' in eerste instantie is bedoeld de fysieke leefomgeving in Nederland. Het begrip moet echter EU-rechtsconform en conform internationaalrechtelijke

verplichtingen worden geïnterpreteerd. Zo zullen, conform internationaalrechtelijke verplichtingen, ook de gevolgen van Nederlandse emissies in aangrenzende buurlanden bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van de emissies moeten worden meegewogen, tenzij dat uitdrukkelijk anders is bepaald. Een ander voorbeeld waar de, op grond van EU-recht noodzakelijke, soms grensoverschrijdende strekking van de Omgevingswet duidelijk wordt is de definitie van het begrip 'Natura 2000-gebied'. Daaronder vallen ook Natura 2000-gebieden in andere lidstaten. Een hiervan te onderscheiden vraag is de territoriale reikwijdte van de wet. De territoriale reikwijdte bepaalt of ook handelingen die buiten het grondgebied van Nederland plaatsvinden aan de wet zijn onderworpen. Art. 1.5 bevat enkele uitbreidingen van de territoriale reikwijdte buiten het Nederlands grondgebied.

3. Onderdelen die in elk geval tot de fysieke leefomgeving behoren (lid 2). Het wetsvoorstel duidt de fysieke leefomgeving door het noemen van de fysieke onderdelen daarvan: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. Deze opsomming is niet uitputtend bedoeld, maar als belangrijke illustratie van wat de fysieke leefomgeving in ieder geval omvat. Daarbij kunnen, zo stelt de memorie van toelichting, de natuurlijke omgeving en de gebouwde omgeving worden onderscheiden (*Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 60*). Dit onderscheid is echter allerminst scherp. Werelderfgoed kan bijvoorbeeld de natuurlijke of de gebouwde omgeving betreffen of een mix van beide. De natuurlijke omgeving omvat ook (en in Nederland hoofdzakelijk) cultuurlandschappen. Onder natuur wordt niet alleen 'wilde' natuur verstaan, maar ook aanplantingen. Met lucht wordt bedoeld op zowel de buitenlucht als de binnenlucht in bouwwerken. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het begrip fysieke leefomgeving echter niet kan worden vertaald met 'alles wat je buiten ziet'. Zo vallen (mobiele) voertuigen en gehouden dieren of het meubilair in een woning volgens de wetgever niet onder dit begrip, maar bouwwerken, woonboten en standbeelden die zich meerjarig op dezelfde plaats bevinden wel. Een ondergrondse afvalcontainer behoort tot de fysieke leefomgeving, een rolcontainer of vrijstaande glaskab niet. Een door de mens in de omgeving geplaatst object moet dus een zekere vastigheid hebben en het moet beoogd zijn om het voor langere tijd op zijn plek te laten. Dat is uit de tekst van de wet niet zonder meer af te leiden, maar deze beperking is volgens de memorie van toelichting wel beoogd (*Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 61*). Bomen en vaste planten vallen bijvoorbeeld wel onder de fysieke leefomgeving, maar slechts een deel van het jaar aanwezige landbouwgewassen die vervolgens geoogst worden en verdwijnen niet. Ook een (wild) dier dat door jacht aan de leefomgeving is onttrokken, maakt daar geen deel meer van uit. Volgens de memorie van toelichting betekent deze definitie niet dat de Omgevingswet alleen regels mag bevatten die uitsluitend betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Het is, blijkbaar, voldoende als dat mede het geval is. Als voorbeeld wordt genoemd het reguleren van bouwwerken inclusief tenten die 'naar de maatschappelijke opvattingen niet gauw tot de fysieke leefomgeving zouden worden gerekend' (*Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 61*). Deze toelichting laat zien dat de definitie van het onderwerp van de wet niet is bedoeld om de wettelijke bevoegdheden scherp en nauwkeurig te begrenzen.

4. Gevolgen voor de fysieke leefomgeving (lid 3). Het toepassingsbereik van de Omgevingswet bevat naast de fysieke leefomgeving zelf ook activiteiten die gevolgen kunnen

hebben voor de fysieke leefomgeving. Ook dit begrip wordt door een opsomming geduid, maar niet uitputtend en scherp gedefinieerd. Regels die kunnen worden gesteld aan handelingen vanwege hun gevolgen voor de fysieke leefomgeving, kunnen ook gaan over handelingen met stoffen of objecten die niet tot de fysieke leefomgeving behoren. Het onderwerp en daarmee de reikwijdte van de Omgevingswet wordt cumulatief bepaald. De regels in en op grond van de wet kunnen de regulering van de fysieke leefomgeving zelf tot onderwerp hebben of van handelingen met gevolgen voor de fysieke leefomgeving, ook al hebben die handelingen niet betrekking op delen van de fysieke leefomgeving. Zo kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld over het plaatsen van voertuigen, rolcontainers of glasbakken, ook al behoren deze objecten zelf niet tot de fysieke leefomgeving. **Handelingen die de fysieke leefomgeving wijzigen (sub a, eerste deel).** Onder het bereik van de wet vallen handelingen die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, zoals bijvoorbeeld het kappen van bomen of de aanleg van een weg. **Gebruik van de fysieke leefomgeving (sub a, tweede deel).** Ook het gebruik van een onderdeel van de fysieke leefomgeving kan in of op grond van de Omgevingswet worden gereguleerd. Dat geldt ook als geen sprake is of kan zijn van een wijziging van of gevolg voor de toestand van de fysieke leefomgeving. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan (regels over) het gebruik van een bouwwerk. **Gebruik van natuurlijke hulpbronnen (sub b).** Ook het gebruik van natuurlijke hulpbronnen behoort tot de handelingen met gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zelfs als het die leefomgeving niet wijzigt, zoals het gebruik van windenergie, dat op zich de fysieke leefomgeving niet verandert. **Activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt (sub c).** De onder c bedoelde activiteiten zijn voornamelijk die die voorheen onder het 'milieurecht' vielen. Zij kunnen regulering vereisen vanwege hun gevolgen voor de leefomgeving, maar ook voor de mens. **Het nalaten van activiteiten (sub d).** Grammaticaal past 'het nalaten van activiteiten' niet in de opsomming van lid 3 omdat niet elk nalaten van elke activiteit is bedoeld, maar het nalaten van een activiteit zoals in de vorige onderdelen van lid 3 bedoeld, dus het nalaten van een handeling waardoor de fysieke leefomgeving wijzigt, of het nalaten van een handeling waardoor risico's of emissies ontstaan enzovoorts.

5. Gevolgen voor de mens door of via de fysieke leefomgeving (lid 4). De Omgevingswet beoogt niet alleen de fysieke leefomgeving (omwille van haarzelf) te beschermen of de benutting daarvan te reguleren, maar ook de mens, voor zover de mens door de (verandering van) de fysieke leefomgeving wordt bedreigd en beïnvloed. Daarbij valt te denken aan de nadelen voor de gezondheid door slechte buitenlucht, de bescherming tegen overstromingen of het voorkomen van (andere) gevolgen van klimaatverandering. De bescherming van de mens is echter alleen object en onderwerp van de Omgevingswet voor zover het gaat om invloeden door en via de fysieke leefomgeving. Dat is hetgeen art. 1.2 lid 4 tot uitdrukking wil brengen. Onder het toepassingsbereik van de Omgevingswet vallen ook gevolgen voor de mens vanuit de fysieke leefomgeving en gevolgen van menselijk activiteiten voor andere mensen die verlopen via de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving is dan 'het medium' tussen enerzijds het handelen van mensen en het ondervinden van gevolgen door andere mensen. Directe menselijke (actie en gevolg) relaties kunnen niet door of op grond van de wet gereguleerd worden. Het onderscheid is soms miniem. Het (verbod tot het) lastigvallen van een andere persoon door fysieke intimidatie valt duidelijk niet onder het toepassingsbereik van de wet. Dat is anders met het lastigvallen door het langdurig hard roepen of maken van (ander) geluid. In

het laatste geval heeft de handeling immers gevolgen voor de fysieke leefomgeving (omgevingsgeluid) waardoor bij anderen hinder kan ontstaan. Onderwerpen als veilig verkeersgedrag, voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn, openbare orde en woonruimteverdeling behoren niet tot de reikwijdte van de wet (*Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 61*).

6. Oud recht. De afbakening van onderwerp en object van de Omgevingswet door de som van de begrippen fysieke leefomgeving en handelingen met gevolgen voor de fysieke leefomgeving is nieuw en een gevolg van de integratie van de voorheen aparte stelsels van het milieurecht, waterrecht, natuurbeschermingsrecht enzovoorts. In zoverre is er dus ook geen oud recht. De in de Omgevingswet (deels) geïntegreerde wetten bevatten soms ook definities die hun onderwerp en toepassingsbereik beschreven. Dat gebeurde wel anders. Zo werd (en wordt nog steeds) de reikwijdte van de Wet milieubeheer (mede) bepaald door de definitie van de begrippen 'gevolgen voor het milieu' en 'bescherming van het milieu' in art. 1.2 lid 2 Wm. In de Waterwet bepaalde de definitie van het begrip 'beheer' in art. 1.1 Waterwet in combinatie met de doelstelling van de wet zoals gedefinieerd in art. 2.1 Waterwet het object van de wet. De Wet natuurbescherming en de Wet ruimtelijke ordening bevatten daarentegen geen vergelijkbare bepalingen. Wat de regeling van het toepassingsbereik betreft leek de Wabo het meest op de regeling van de Omgevingswet. Ook de Wabo had de (gedeeltelijke) regulering van de fysieke leefomgeving tot onderwerp. In de Wabo was dit begrip echter bewust niet gedefinieerd met als argument dat deze wet alleen een procedurele, maar geen inhoudelijke integratie van de omgevingsrechtelijke stelsels bevatte (*Kamerstukken II 2006/07, 30844, 3, p. 15*). **De Nederlandse fysieke leefomgeving.** Ook in de wetten die in de Omgevingswet zijn opgegaan speelde de vraag of de fysieke leefomgeving buiten Nederland (of bepaalde delen daarvan) door de desbetreffende wetten werd beschermd. De wetgever heeft niet aangegeven in zoverre enige wijziging te willen aanbrengen. De op deze vraag betrekking hebbende jurisprudentie onder de voorheen geldende wetgeving blijft daarom ook onder de Omgevingswet van belang.

7. Overgangsrecht. Niet van toepassing.

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.

[Geconsolideerde tekst d.d. 5 mei 2022]