

# 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)

#### ***A.G.A. Nijmeijer***

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

#### ***R. Uylenburg***

voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
hoogleraar Milieurecht, in het bijzonder natuurbeschermingsrecht, Universiteit van Amsterdam

#### ***G.A. van der Veen***

bijzonder hoogleraar Milieurecht, Rijksuniversiteit Groningen  
advocaat te Rotterdam

Tweede druk



Wolters Kluwer

Deventer 2024

## VOORWOORD BIJ DE TWEEDE DRUK

Deze tweede druk verschijnt in de nieuwe vormgeving van de serie Tekst & Commentaar. De vertrouwde formule van Tekst & Commentaar en de opbouw van de artikelsgewijze commentaren zijn onveranderd.

De eerste druk van deze uitgave verscheen ruim voor de inwerkingtreding per 1 januari 2024 en bevatte de wetteksten zoals bekend op 5 mei 2022.

Na het verschijnen van die eerste druk begin 2023, is de Omgevingswet op verschillende onderdelen gewijzigd. Dat geldt ook voor de uitvoeringsregelgeving. Soms betreft het minieme, technische aanpassingen en verbeteringen, soms betreft het ingrijpender wijzigingen. Daarnaast is, na de inwerkingtreding per 1 januari 2024, begin 2024 de eerste rechtspraak over de toepassing van het overgangsrecht uit de Invoeringswet Omgevingswet verschenen. Al met al reden genoeg om de eerste druk te actualiseren, zodat het gebruiksgemak van deze uitgave voor de (rechts-) praktijk optimaal blijft.

Ook voor deze druk zijn wij onze auteurs veel dank verschuldigd voor de vele inspanningen die zij zich getroost hebben.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is gepaard gegaan met het vervallen van diverse andere wetten, terwijl sommige in al dan niet afgeslankte vorm zijn blijven bestaan.

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 het nieuwe omgevingsrechtelijke stelsel met deze mogelijkheid van terugkijken te vergemakkelijken.

Deze tweede druk gaat wat betreft de wetgeving, rechtspraak en literatuur uit van de stand van zaken per 1 maart 2024. Tekst & Commentaar Omgevingswet is ook online beschikbaar via InView (voorheen: Navigator). Deze online publicatie wordt tussentijds geactualiseerd.

Vragen en opmerkingen over deze uitgave kunt u richten aan:  
TekstCommentaar@wolterskluwer.com.

april 2024

*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*	997
Transponeringstabel	1415

## **Tweede band - Bkl, Bal en Bbl**

Besluit kwaliteit leefomgeving*	1541
Besluit activiteiten leefomgeving*	2613
Besluit bouwwerken leefomgeving*	3387
Trefwoordenregister	3665

## Besluit kwaliteit leefomgeving

**Besluit van 3 juli 2018, houdende regels over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de uitoefening van taken en bevoegdheden, Stb. 2018, 292, zoals laatstelijk gewijzigd op 20 december 2023, Stb. 2023, 492 (i.w.tr. 01-01-2024)**

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

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van 30 juni 2017, nr. IenM/BSK-2017/167239, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, gedaan mede namens Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onze Minister van Economische Zaken en Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;

Gelet op het biodiversiteitsverdrag, het Europees landschapsverdrag, de grondwaterrichtlijn, de habitatrichtlijn, de kaderrichtlijn afvalstoffen, de kaderrichtlijn mariene strategie, de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning, de kaderrichtlijn water, het Londen-protocol, de monitoringsmechanisme-verordening, de nec-richtlijn, het Ospar-verdrag, het PRTR-Protocol, de PRTR-verordening, de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht, de richtlijn industriële emissies, de richtlijn luchtkwaliteit, de richtlijn omgevingslawaai, de richtlijn overstromingsrisico's, de richtlijn prioritaire stoffen, de richtlijn stedelijk afvalwater, de richtlijn storten afvalstoffen, de richtlijn toegang tot milieu-informatie, de richtlijn winningsafval, de Seveso-richtlijn, het verdrag van Aarhus, het verdrag van Granada, het verdrag van Valletta, het VN-gehandicaptenverdrag, het VN-Zeerechtverdrag, de vogelrichtlijn, het werelderfgoedverdrag, de zwemwaterrichtlijn, en de artikelen 1.5, tweede lid, 2.11, tweede lid, 2.12, tweede lid, 2.15, eerste lid, aanhef en onder a, b, en c, 2.24, eerste lid, 2.26, eerste lid en derde lid, aanhef en onder a tot en met h, 2.27, aanhef en onder a tot en met d en onder e, onder 1°, 2.28, aanhef en onder a, b, c, e en f, 2.30., aanhef en onder a, b en c, 2.31, eerste en tweede lid, 2.32, tweede lid, 2.39, vierde lid, 2.41, tweede lid, 2.42, eerste en tweede lid, 3.10, tweede lid, aanhef en onder b, 5.18, eerste lid, 5.22, 5.23, 5.24, eerste tot en met vierde lid, 5.26, eerste lid, 5.27, 5.28, 5.31, eerste lid, 5.34, eerste en tweede lid, 5.38, derde lid, 5.40, eerste lid, aanhef en onder a, en tweede lid, aanhef en onder a, 5.42, eerste en derde lid, 16.88, eerste lid, 19.14, eerste lid, 20.1, derde lid, 20.2, eerste en derde lid, 20.6, eerste lid, onder a, onder 1° en 2°, en onder b, 20.7, aanhef en onder a tot en met d, 20.10, eerste lid, aanhef en onder a, 20.11, aanhef en onder a tot en met c, 20.14, derde lid, aanhef en onder b, 20.16, eerste lid, en 20.17, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Omgevingswet en de artikelen 8.48, derde lid, en 17.5a, tweede lid, van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 22 december 2017, nr. W14.17.0199/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 juni 2018, nr. 2018-0000524061, gedaan mede namens Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat, Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat, Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;

Hebben goedgevonden en verstaan:

### [Inleidende opmerkingen]

**Betekenis.** Het Bkl stelt de inhoudelijke normen voor gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk met het oog op het realiseren van de nationale doelstellingen en het voldoen aan internationale verplichtingen. Het richt zich dus tot bestuursorganen en stelt inhoudelijke randvoorwaarden vast voor hun taakuitoefening. Het Bkl bevat daartoe onder meer instructieregels, omgevingswaarden, regels voor omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen, omgevingsvergunningen, monitoring, gegevensverzameling en -beheer, enz. Het Bkl geeft, samen met het Bbl, aan welke

ruimte er is om maatwerk te bieden in aanvulling op de algemene rijksregels en om daarvan af te wijken. Hiermee kan waar nodig extra ruimte worden gecreëerd voor gewenste ontwikkelingen en innovaties, of bestaat de mogelijkheid juist strengere eisen stellen als de situatie hierom vraagt. **Structuur.** De regels in het Bkl zijn geordend per instrument: alle regels voor bijvoorbeeld programma's staan bij elkaar (hoofdstuk 4) of bijvoorbeeld voor omgevingsplannen (hoofdstuk 5), enz. **Geen delegatiegrondslag.** Bij het opstellen van de Omgevingswet is er uitdrukkelijk voor gekozen om in de wet zelf duidelijker te sturen op het niveau waarop een onderwerp in de uitvoeringsregelgeving wordt uitgewerkt. De bevoegdheid om onderwerpen bij ministeriële regeling (nader) uit te werken is daarom geregeld in de Omgevingswet zelf. Dit gebeurt via enkele centrale artikelen (zie bijvoorbeeld art. 4.1 Omgevingswet) of in delegatiegrondslagen over specifieke onderwerpen. Anders dan in veel wetgeving gebruikelijk is, voorziet de Omgevingswet slechts beperkt in subdelegatie. Om op het niveau van de amvb's toch zichtbaar te maken dat een onderwerp nader wordt uitgewerkt bij ministeriële regeling, is in de relevante bepalingen met korte verwijzingen aangegeven dat, naast het besluit, ook een ministeriële regeling moet worden geraadpleegd. Die verwijzingen zijn geen delegatiegrondslag, maar strekken ertoe de gebruiker te attenderen op het bestaan van (nadere) regels in een ministeriële regeling. Daarom is voor die verwijzingen bewust niet de in art. 2.28 Aanwijzingen voor de regelgeving (*Stcrt.* 2017, 69426) 'bij ministeriële regeling' of 'bij regeling van Onze Minister' gebruikt, maar een andere formulering, aldus de Nota van Toelichting (*Stb.* 2018, 292, p. 199). Dit voornemen is echter niet helemaal gelukt. Zo is bijvoorbeeld in art. 5.11 lid 4 Bkl bepaald: 'Op het berekenen van de afstand zijn de bij ministeriële regeling gestelde regels van toepassing.' Men moet al heel precies lezen om hier een verschil met de in art. 2.28 Aanwijzingen voor de regelgeving aanbevolen terminologie te ontdekken en aldus te merken dat (bijvoorbeeld) art. 5.11 lid 4 Bkl zelf dus geen delegatiegrondslag bevat.

## HOOFDSTUK 1 Algemene bepalingen

### Artikel 1.1 (begripsbepalingen)

Bijlage I bevat begripsbepalingen voor de toepassing van dit besluit.  
[16-09-2020, Stb. 400, i.w.tr. 01-01-2024]

#### [Begripsbepalingen]

**1. Betekenis.** De juridische en technische begrippen die in het Bkl worden gebruikt zijn opgenomen in Bijlage I bij het besluit. Dit artikel verwijst naar deze bijlage. **Definities uit bijlage I Omgevingswet ook van toepassing op het Bkl.** De definitie van begrippen uit de Omgevingswet is te vinden in de bijlage bij de Omgevingswet. Deze definities gelden ook bij de toepassing van de amvb's, hier dus het Bkl. De definities uit de bijlage bij de Omgevingswet worden aangevuld door definities van begrippen die alleen in een van de vier amvb's worden gebruikt, die elk ook eigen bijlagen met begripsbepalingen hebben. In art. 1.1 wordt verwezen naar de (op de Omgevingswet zelf aanvullende) Bijlage I bij het Bkl. Bijlage I bevat in onderdeel A de definities van bepaalde begrippen en in onderdeel B de duiding van in het Bkl gebruikte afkortingen voor EU-richtlijnen en internationale besluiten, meer concreet het PRTR-protocol. Soms wordt bij de in Bijlage I opgenomen definities verwezen naar definities in bepalingen van het Bkl zelf (zie bijvoorbeeld het begrip 'interventiepunt'), soms naar definities in een van de andere amvb's (zie bijvoorbeeld het begrip 'gewasbeschermingsmiddel'). Een enkele keer wordt voor de definitie ook gebruikgemaakt van een statische verwijzing naar een EU-richtlijn of verordening (zie bijvoorbeeld het begrip 'inerte winningsafvalstoffen'). **Ook van toepassing op de Omgevingsregeling.** De definities uit Bijlage I Bkl zijn ook van toepassing op de Omgevingsregeling. Dat volgt uit art. 1.1 lid 2 Omgevingswet. Het door de Invoeringswet ingevoegde lid 2 van art. 1.1 Omgevingswet 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.

**2. Oud recht.** Niet van toepassing.

**3. Overgangsrecht.** Niet van toepassing.

### Artikel 1.1a (grondslag)

**1.** Dit besluit berust op de artikelen 1.5, tweede lid, 2.10, vierde lid, 2.11, tweede lid, 2.11a, 2.14, 2.15, eerste lid, 2.18, eerste lid, 2.19, vijfde lid, 2.24, eerste lid, 2.39, vierde lid, 2.41, tweede lid, 2.43, eerste en tweede lid, 3.10, tweede lid, 3.13, 3.16, tweede lid, 5.18, 5.34, tweede lid, 5.38, derde lid, 5.39, onder a, 5.40, eerste en tweede lid, 5.42, eerste en derde lid, 12.24, vierde lid, 12.37, derde lid, 16.139, eerste lid, 20.1, derde en vierde lid, 20.2, eerste, vierde, vijfde en zesde lid, 20.3, eerste lid, 20.6, eerste lid, 20.8, eerste lid, 20.10, eerste lid, 20.14, derde en vierde lid, 20.16, eerste lid, en 23.1 van de wet.

**2.** Dit besluit berust ook op:

- a. artikel 4, eerste lid, van de Kaderwet subsidies I en M; en
- b. de artikelen 3.4, eerste lid, aanhef en onder b, en 3.7 van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet.

[12-09-2023, Stb. 298, i.w.tr. 01-01-2024]

#### [Grondslag]

**1. Betekenis.** Dit artikel is opgenomen door het Invoeringsbesluit (Stb. 2020, 400) en geeft aan op welke wettelijke grondslagen het Bkl berust. Naast grondslagen uit de Omgevingswet zelf bieden ook

enkele artikelen uit de Kaderwet subsidies IenM de wettelijke basis voor enkele artikelen uit het Bkl. Ten slotte is art. 3.7 Aanvullingswet geluid Omgevingswet de grondslag voor overgangsrechtelijke bepalingen in het Bkl met betrekking tot de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 Wm. Art. 1.1a is erop gericht om een zo actueel mogelijke weergave van de grondslagen te bieden. De bepaling is echter declaratoir van aard en heeft geen rechtsgevolgen. De bevoegdheidsgrondslag voor een regeling in het Bkl moet zijn opgenomen in de formele wet. Of een bevoegdheidsgrondslag in art. 1.1a Bkl is genoemd is niet bepalend voor het daadwerkelijk bestaan van de bevoegdheid tot regelgeving in het Bkl. De aanwezigheid van een juridische grondslag wordt altijd bepaald door een toets aan de bovenliggende wetgeving.

**2. Oud recht.** Niet van toepassing.

**3. Overgangsrecht.** Niet van toepassing.

### **Artikel 1.2** **(exclusieve economische zone)**

De artikelen 1.1, 2.8a, 2.8b, 3.1, 3.15, 4.1, onder b, onder 3°, 4.2a en 4.8 tot en met 4.10, afdeling 4.4, hoofdstuk 8, met uitzondering van de afdelingen 8.1 en 8.3 en artikel 8.17, en de artikelen 11.21, 11.38 en 11.66 zijn ook van toepassing op de exclusieve economische zone.  
[09-12-2020, Stb. 557, i.w.tr. 01-01-2024]

### **[Exclusieve economische zone]**

**1. Algemeen.** Dit artikel regelt enkele aspecten van de territoriale reikwijdte van het Omgevingsbesluit, namelijk de toepasbaarheid van enkele bepalingen van het Bkl op de exclusieve economische zone (hierna EEZ). Dat is nodig omdat art. 1.5 lid 2 Omgevingswet bepaalt dat een op de Omgevingswet berustende amvb alleen in de EEZ geldt voor zover de amvb dat uitdrukkelijk bepaalt.

**2. Toepassing in de EEZ. Toepassing op Nederlands grondgebied.** De volledige rechtsmacht van Nederland is beperkt tot haar grondgebied. Het grondgebied van Nederland reikt tot 12 mijl (22,224 kilometer) buiten de kust, gerekend vanaf de laagwaterlijn, de zogenaamde territoriale zee of 12-mijlszone. Dat is bepaald in het Zeerechtverdrag (*Trb.* 1984, 55) en daarop aansluitend in de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee (*Stb.* 1985, 129). Nederlandse wetten en besluiten, dus ook het Bkl, zijn op het grondgebied van Nederland van toepassing zonder dat dit uitdrukkelijk hoeft te worden bepaald. Het Bkl is dus van toepassing op het grondgebied van Nederland dat strekt tot 12 mijl buiten de laagwaterlijn. Slechts het gebied tot 1 kilometer buiten de laagwaterlijn is ingedeeld bij gemeenten en provincies. Hun taken en bevoegdheden strekken dus tot die grens. Voor het overige, dus tussen de 1 kilometer en de 12 mijl-lijn, is het Rijk bevoegd. De toepasbaarheid op de Caribische delen van het Nederlandse koninkrijk moet in een wet uitdrukkelijk worden bepaald, aldus art. 2 lid 2 Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Van die mogelijkheid is in het stelsel van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde amvb's geen gebruikgemaakt. **Toepassing van delen van het Bkl in de EEZ.** Nederland heeft op 28 april 2000 een exclusieve economische zone (EEZ) ingesteld (Rijkswet instelling exclusieve economische zone (*Stb.* 1999, 281)). Vanwege de nabijheid van andere staten is de EEZ kleiner dan de internationaalrechtelijk toegestane 200 zeemijl en is vastgelegd in grensverdragen met België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Art. 1.2 bepaalt dat (slechts) de daarin genoemde artikelen van het Bkl ook binnen de EEZ van toepassing zijn. Bepaalde onderwerpen die in het Bkl geregeld zijn spelen in de EEZ geen rol, bijvoorbeeld omdat de EEZ niet gemeentelijk en provinciaal is ingedeeld of omdat het gebied uitsluitend zee betreft en bijvoorbeeld geen permanente bewoning kent. Ook kunnen de regels van het Bkl niet van toepassing op de EEZ worden verklaard over onderwerpen waarover Nederland op grond van het VN-Zeerechtverdrag geen rechtsmacht heeft. Regels over beleidstaken op het gebied van de zoute rijkswateren waarover Nederland wel rechtsmacht in de EEZ heeft, zijn wel van toepassing. Deze inhoudelijke overwegingen zijn bepalend geweest voor het al dan niet van toepassing verklaren van delen van het Bkl op de EEZ. Als gevolg daarvan zijn alle regels rond de kaderrichtlijn mariene strategie, de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning en het nationaal waterprogram-

ma van toepassing in de EEZ, evenals de regels voor de beheerplannen voor Natura-2000 gebieden. Verder zijn de beoordelingsregels voor aanvragen om omgevingsvergunningen van toepassing verklaard. Hiervan zijn uitgezonderd de beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten die betrekking hebben op emissies in de lucht, in verband met de implementatie van de richtlijn luchtkwaliteit. Tot slot zijn ook de regeling voor calamiteitenplannen en de regels ter implementatie van de nec-richtlijn van toepassing in deze zone (*Stb.* 2018, 292, p. 607 e.v.). Wat dat laatste betreft is art. 1.2 Bkl door het Invoeringsbesluit omgevingsrecht overigens aanzienlijk uitgebreid omdat ook het toepassingsbereik van de (herziene) nec-richtlijn territoriaal werd uitgebreid (*Stb.* 2020, 400, p. 1534). **Rijk bevoegd.** Omdat de EEZ niet gemeentelijk en provinciaal is ingedeeld zijn daar uitsluitend bestuursorganen van het Rijk bevoegd. **Beperkte rechtsmacht.** Daarbij moet echter in acht worden genomen dat Nederland in de EEZ beperkte rechtsmacht heeft. De bevoegdheden op grond van de Omgevingswet en de bepalingen uit het Bkl kunnen in de EEZ dus slechts worden uitgeoefend binnen de rechtsmacht die Nederland binnen de EEZ heeft. Dat is enerzijds (mede) bepalend geweest voor de beslissing welke artikelen uit het Bkl in art. 1.2 van toepassing zijn verklaard in de EEZ, maar is anderzijds ook in acht te nemen bij de toepassing van die bevoegdheden. De omvang van deze rechtsmacht is bepaald in art. 57 van het Zeerechtverdrag en door Nederland vastgesteld in art. 3 Rijkswet instelling exclusieve economische zone (*Stb.* 1999, 281). Het gaat dan om de uitoefening van 'rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de levende en niet levende natuurlijke rijkdommen van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond daarvan, en met betrekking tot andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden'. Nederland heeft ingevolge art. 3 Rijkswet instelling exclusieve economische zone voorts rechtsmacht ten aanzien van 'de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, wetenschappelijk zeeonderzoek en de bescherming en het behoud van het mariene milieu'. Voor alle andere activiteiten en doeleinden heeft Nederland geen rechtsmacht binnen de EEZ. Het Bkl noemt, evenals de Omgevingswet, deze beperkingen van de bevoegdheden niet. De bestuursorganen van het Rijk die het Bkl op de EEZ willen toepassen, moeten de uit het Zeerechtverdrag voortvloeiende beperkingen van de Nederlandse rechtsmacht bij de toepassing van het Omgevingsbesluit dus in acht nemen, ook al blijkt dat niet expliciet uit art. 1.2. **Toepassing ook op stortingsactiviteiten op zee vanuit Nederlandse schepen en luchtvoertuigen.** Art. 1.5 lid 3 Omgevingswet breidt de territoriale reikwijdte van de Omgevingswet en van krachtens de wet gestelde regels uit ook buiten de EEZ op stortingsactiviteiten op zee voor zover zij worden verricht vanuit een in Nederland geregistreerd schip of luchtvoertuig. Deze uitbreiding van het territoriale toepassingsbereik geldt ook voor het Bkl. De uitbreiding heeft een internationaalrechtelijke achtergrond (zie nader art. 1.5 Omgevingswet, aantekening 4).

**3. Oud recht. Toepassing in de EEZ.** Enkele wetten en de daarop berustende amvb's die op zijn gegaan in de Omgevingswet en het Bkl waren in hun geheel van toepassing op de EEZ. Het ging dan bijvoorbeeld om de Waterwet, de Mijnbouwwet en de Ontgrondingenwet. Sinds 2017 gold dat ook voor de Wet natuurbescherming (en het Besluit natuurbescherming). Andere wetten die in de Omgevingswet zijn opgegaan waren daarentegen niet of slechts (zeer) gedeeltelijk van toepassing in de EEZ, zoals bijvoorbeeld de Wet ruimtelijke ordening of andere wetten die alleen op het vaste land betrekking hebben.

**4. Overgangsrecht.** Niet van toepassing.





## HOOFDSTUK 2

### Omgevingswaarden

#### AFDELING 2.0

#### Omgevingswaarden gemeente of provincie

##### Artikel 2.0

##### (onderbouwing omgevingswaarden gemeente of provincie)

1. Als bij omgevingsplan of omgevingsverordening op grond van artikel 2.11 respectievelijk 2.12 van de wet omgevingswaarden worden vastgesteld, berusten deze op onderzoek verricht door een onafhankelijke deskundige.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op:

- a. omgevingswaarden die op grond van afdeling 2.3 van de wet of regels als bedoeld in artikel 2.22 of 2.24 van de wet zijn vereist;
- b. afwijkende omgevingswaarden als bedoeld in artikel 2.11, tweede lid, of 2.12, tweede lid, van de wet; en
- c. geluidproductieplafonds als omgevingswaarden die niet op grond van afdeling 2.3 van de wet zijn vereist.

[09-12-2020, Stb. 557, i.w.tr. 01-01-2024]

##### [Onderbouwing omgevingswaarden gemeente of provincie]

**1. Algemeen.** Art. 2.11 en 2.12 van de Omgevingswet bevatten de bevoegdheid voor gemeenteraden dan wel colleges van provinciale staten om bij omgevingsplan respectievelijk omgevingsverordening omgevingswaarden vast te stellen. Deze facultatief vast te stellen omgevingswaarden onderscheiden zich van verplicht op decentraal niveau vast te stellen omgevingswaarden, zoals bedoeld in art. 2.11a, 2.13 en 2.13a Omgevingswet. Het eerste lid van art. 2.0 stelt nadere eisen aan de totstandkoming en onderbouwing van facultatieve gemeentelijke en provinciale omgevingswaarden, namelijk dat deze moeten berusten op onderzoek dat is verricht door een onafhankelijke deskundige. Het vormt daarmee een concrete uitwerking van het algemene bestuursrechtelijke vereiste dat besluiten zorgvuldig dienen te worden voorbereid (art. 3:2 Algemene wet bestuursrecht) en een aanvulling op het nadere algemene vereiste van onderbouwing van omgevingswaarden uit art. 2.10 lid 3 Omgevingswet. Deze onderbouwingsplicht beperkt zich tot de vaststelling van omgevingswaarden; deze geldt niet voor de vaststelling van alarmeringswaarden of andere parameters (afdeling 19.3 en art. 20.1 lid 3 Omgevingswet).

**2. Verplicht onderzoek door onafhankelijke deskundige (lid 1).** Indien een gemeenteraad of college van provinciale staten van de bevoegdheid tot het vaststellen van omgevingswaarden gebruik wenst te maken, dan dienen zij er op grond van art. 2.0 zorg voor te dragen dat deze omgevingswaarden een deugdelijke onderbouwing vinden in onderzoek dat is verricht door een onafhankelijke deskundige. Hiermee wordt de kwaliteit van gemeentelijke en provinciale normstelling gewaarborgd en wordt bovendien bescherming geboden tegen willekeur van overheidszijde. Dit artikel is ingevoegd naar aanleiding van de motie Veldman-Çegerek (*Kamerstukken II 2016/17, 33118, 58*) wegens geuite zorgen rondom het risico op het gebruik van kwalitatief matig onderzoek als basis voor decentrale omgevingswaarden met potentieel grote gevolgen. Deze zorg werd versterkt door het feit dat lang niet alle decentrale overheden voldoende expertise en capaciteit in huis hebben om op de veelheid aan terreinen waarop zij regulering noodzakelijk achten de vereiste kwaliteit van normstelling te kunnen garanderen. Het is echter niet de bedoeling van deze bepaling dat alle omgevingswaarden exclusief en volledig tot stand worden gebracht via onderzoek door onafhankelijke deskundigen. Decentrale overheden kunnen intern beschikbare deskundigheid inzetten bij de totstandkoming van omgevingswaarden, zolang het uiteindelijke resultaat ten minste wordt gevalideerd door een onafhankelijke deskundige. Het is lastig te duiden wie onder welke omstandigheden kan worden aangemerkt als onafhankelijke deskundige. Het belangrijkste criterium in dit verband is dat er voldoende afstand bestaat en wordt behouden tussen de opdrachtgever en de deskundige om enige (schijn van) willekeur of belangenverstrengeling te voorkomen (*Kamerstukken II 2018/19, 33118,*

118). Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, het Planbureau voor de Leefomgeving, de Commissie voor de milieueffectrapportage, rekenkamers, academische onderzoekscentra en gekwalificeerde adviesbureaus worden genoemd als instanties die doorgaans als zodanig kunnen worden aangemerkt.

**3. Uitzonderingen (lid 2).** Het tweede lid van art. 2.0 bevat een tweetal uitzonderingen op de verplichting om onafhankelijke deskundigen te betrekken bij de totstandkoming van facultatieve decentrale omgevingswaarden. **a. Niet bij verplichte omgevingswaarden (sub a).** In de eerste plaats is deze verplichting niet van toepassing op omgevingswaarden die op grond van afdeling 2.3 van de Omgevingswet of provinciale of rijksinstructieregels (art. 2.22 respectievelijk art. 2.24 Omgevingswet) zijn vereist. Hoewel hiervoor in de parlementaire geschiedenis geen duidelijke redenen is te vinden, is dit vermoedelijk het geval omdat bij dergelijke verplicht vast te stellen omgevingswaarden reeds in verband met de totstandkoming van hogere regelgeving (onafhankelijk) onderzoek is verricht en daarin kwaliteitswaarborgen zijn opgenomen. De vermelding van afdeling 2.3 Omgevingswet lijkt hier overigens overbodig, aangezien de verplichting in het eerste lid van art. 2.0 door expliciete verwijzing naar art. 2.11 en 2.12 slechts van toepassing is op de niet-verplichte decentrale omgevingswaarden. **b. Niet bij afwijkende omgevingswaarden (sub b).** In de tweede plaats geldt de verplichting tot onafhankelijk onderzoek niet voor omgevingswaarden die afwijken van – en dus strengere regels stellen dan – omgevingswaarden in omgevingsverordeningen of algemene maatregelen van bestuur, voor zover daarin afwijking überhaupt is toegestaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om strengere normen voor de luchtkwaliteit of de kwaliteit van (zwem)water. Onafhankelijk onderzoek is in dergelijke gevallen niet nodig, omdat bij de totstandkoming van de omgevingswaarden waarvan wordt afgeweken reeds (onafhankelijk) onderzoek heeft plaatsgevonden en hierbij reeds kwaliteitswaarborgen zijn gesteld. De verplichte onderbouwing op grond van art. 2.10 lid 3 Omgevingswet blijft hier nog wel van belang: bij afwijkende (strengere) omgevingswaarden dient te worden onderbouwd welke taken en bevoegdheden in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken (*Kamerstukken II 2018/19, 33118, 118*). **c. Niet bij geluidproductieplafonds (sub c).** Ten slotte is de verplichting tot onafhankelijk onderzoek niet van toepassing op geluidproductieplafonds als omgevingswaarden die niet op grond van afdeling 2.3 van de Omgevingswet zijn vereist. Voor geluidproductieplafonds die wel op grond van de Omgevingswet zijn vereist, geldt deze verplichting op grond van sub a overigens ook niet. Het betreft in het bijzonder de op gemeentelijk niveau verplicht vast te stellen geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen (art. 2.11a Omgevingswet).

**4. Oud recht.** Art. 2.0 heeft geen voorganger in de voorheen geldende omgevingsrechtelijke wet- en regelgeving. Deze bepaling is ingevoegd naar aanleiding van de motie Veldman-Çegerek (*Kamerstukken II 2016/17, 33118, 58*).

**5. Overgangsrecht.** Niet van toepassing.

## AFDELING 2.1

### Omgevingswaarden waarborgen van de veiligheid

#### [Inleidende opmerkingen]

**Betekenis.** Afdeling 2.1 bevat bepalingen op grond waarvan omgevingswaarden worden vastgesteld voor het waarborgen van de waterveiligheid. Paragraaf 2.1.1 bevat bepalingen in verband met de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen. Paragraaf 2.1.2 bevat bepalingen in verband met de omgevingswaarden voor de veiligheid van niet-primaire waterkeringen voor zover deze in beheer zijn bij het Rijk. Met deze paragrafen wordt gehoor gegeven aan de verplichting van de regering om bij algemene maatregel van bestuur omgevingswaarden voor de waterveiligheid vast te stellen (art. 2.15 lid 1 sub d en e Omgevingswet). Voor de niet-primaire waterkeringen in beheer bij waterschappen gelden ook omgevingswaarden, maar deze worden op provinciaal niveau vastgesteld bij omgevingsverordening (art. 2.13 lid 1 sub a Omgevingswet). De bepalingen in afdeling 2.1 staan

in nauw verband met de bepalingen over monitoring en verslaglegging in verband met de waterveiligheid in paragraaf 11.1.2. Deze dienen in onderlinge samenhang te worden gelezen en begrepen.

### § 2.1.1

#### **Omgevingswaarden veiligheid primaire waterkeringen**

##### **[Inleidende opmerkingen]**

**1. Betekenis.** Paragraaf 2.1.1 bevat bepalingen in verband met de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen; dat zijn waterkeringen die strekken tot kering van het 'buitenwater' (bijvoorbeeld de zee en de grote rivieren). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen primaire keringen in beheer bij waterschappen en primaire keringen in rijksbeheer. Paragraaf 2.1.1 bevat bepalingen over het toepassingsbereik van de omgevingswaarden (art. 2.0b), de omgevingswaarden zelf (art. 2.0c), de termijn en aard van de omgevingswaarden (art. 2.0d), en de uitzonderingen op het voldoen aan de omgevingswaarden (art. 2.0e en 2.0f). Deze bepalingen staan in nauw verband met de bepalingen omtrent monitoring (art. 11.9 en 11.11) en verslaglegging (art. 11.15) en dienen in hun onderlinge samenhang te worden gelezen en begrepen.

**2. Oud recht.** Paragraaf 2.2 Waterwet bevatte bepalingen over normen voor de waterkering. In en op grond van deze paragraaf was de 'nieuwe' waterveiligheidsnormeringssystematiek uitgewerkt. Deze systematiek is overgenomen in paragraaf 2.1.1. Ondanks dat er een aantal wetstechnische ingrepen hebben plaatsgevonden om deze normeringssystematiek in te passen in het stelsel van de Omgevingswet, is daarmee niet beoogd om enige verandering in (de uitvoering van) het waterveiligheidsbeleid aan te brengen. Er heeft, met andere woorden, een beleidsneutrale omzetting plaatsgevonden (*Kamerstukken II 2018/19, 33118, 118, p. 64*).

#### **Artikel 2.0a**

##### **(omgevingswaarden veiligheid primaire waterkeringen)**

Voor de veiligheid van primaire waterkeringen gelden de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 2.0c.

[16-09-2020, *Stb. 400, i.w.tr. 01-01-2024*]

##### **[Omgevingswaarden veiligheid primaire waterkeringen]**

**1. Betekenis. a. Waterveiligheidssystematiek.** Art. 2.15 lid 1 sub d Omgevingswet bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur met het oog op het waarborgen van de (water)veiligheid omgevingswaarden moeten worden vastgesteld voor de veiligheid van primaire waterkeringen. Art. 2.0a geeft (onder verwijzing naar art. 2.0c) uitvoering aan deze verplichting. Deze omgevingswaarden zijn het resultaat van de introductie van een risicobenadering in het overstromingsrisicobeheer in 2017. Zij zijn – kort gezegd – vastgesteld op basis van een gebiedsanalyse, waarbij de gevolgen van een eventuele overstroming en de zogenoemde evacuatiefractie van een te beschermen gebied in kaart zijn gebracht. Deze veiligheidsnormen dragen bij aan de verwezenlijking van het beleidsuitgangspunt dat de individuele jaarlijkse kans om achter een primaire kering te overlijden door een overstroming uiterlijk in 2050 nergens in Nederland nog groter is dan 1:100.000 (art. 2.15 lid 3 Omgevingswet). **b. Primaire waterkeringen.** Een primaire waterkering is een "waterkering die bescherming biedt tegen overstroming door water van een oppervlaktewaterlichaam waarvan de waterstand direct invloed ondervindt van hoge stormvloed, hoog oppervlaktewater van een van de grote rivieren, hoog water van het IJsselmeer of het Markermeer, of een combinatie daarvan, en van het Volkerak-Zoommeer, het Grevelingenmeer, het getijdedeel van de Hollandsche IJssel en de Veluwerandmeren" (Bijlage bij art. 1.1 Omgevingswet). Het gaat dus hoofdzakelijk om de kering van het zogenoemde 'buitenwater'. Er zijn verschillende soorten primaire keringen, zoals duinen, (rivier) dijken, dammen en stormvloedkeringen. Alle primaire keringen zijn opgedeeld in dijktrajecten (art. 2.0b en Bijlage II, onder A) waarvoor specifieke omgevingswaarden voor de waterveiligheid zijn vastgesteld (art. 2.0 c en Bijlage II, onder B). **c. Typen omgevingswaarden voor de waterveiligheid.** Primaire keringen kunnen uiteenlopende functies hebben, te weten de directe kering van het bui-

tenwater, het beheersen van de belasting op een achterliggende kering, of het compartimenteren van een gebied. Voor elke functie geldt een apart type omgevingswaarde die wordt uitgedrukt als overstromingskans- of faalkansnorm (art. 2.0c lid 1, 2 en 3). Daarnaast kunnen er aanvullende omgevingswaarden gelden (art. 2.0c lid 4 en 5), bijvoorbeeld voor de kans op het niet-sluiten van een beweegbare (stormvloed)kering. Deze verschillende typen omgevingswaarden zijn voor de afzonderlijke dijktrajecten opgenomen in de eerste vijf kolommen van Bijlage II, onder B. d. **Omgevingswaarden en signaleringsparameters.** Naast omgevingswaarden zijn voor de afzonderlijke dijktrajecten ook andere parameters, te weten de zogenoemde signaleringsparameters vastgesteld (art. 11.11 lid 1 Bkl jo. art. 20.1 lid 3 Omgevingswet). Deze parameters zijn te vinden in Bijlage II, onder B, kolom 6 en 7. Aan deze signaleringsparameters ligt dezelfde methodiek ten grondslag als aan de omgevingswaarden, maar doorgaans stellen deze 'strengere' waarden dan de omgevingswaarden. Overschrijding daarvan betekent echter niet dat een dijktraject niet aan de gestelde eisen voldoet; dit geeft de beheerder juist een signaal dat op termijn versterkingsmaatregelen nodig zijn, zonder dat de waterveiligheid reeds een kritiek punt heeft bereikt. e. **Beheerder en beheer.** De meeste primaire waterkeringen zijn in beheer bij een waterschap. Deze beheertaak wordt ingevolge art. 2.17 lid 1 sub a onder 1 en art. 2.18 lid 2 Omgevingswet bij provinciale verordening toebedeeld, een en ander met inachtneming van art. 2 lid 2 Waterschapswet. In sommige gevallen is op grond van art. 3.1 lid 1 Omgevingsbesluit het Rijk aangewezen als beheerder. De primaire waterkeringen waarvoor dat het geval is, zijn opgesomd in Bijlage II, onder 2, onder A Omgevingsbesluit. De beheerder – het waterschapsbestuur dan wel de minister van Infrastructuur en Waterstaat – is verantwoordelijk voor de goede staat van de waterkeringen in zijn beheer; op hem rust de uit de omgevingswaarden voortvloeiende verantwoordelijkheid voor de waterveiligheid. f. **Monitoring en verslaglegging.** De omgevingswaarden en signaleringsparameters vormen de kern van de waterveiligheidsnormerings-systematiek. De monitoring van omgevingswaarden en signaleringsparameters (art. 11.9 lid 1 en 2 en art. 11.11 lid 2) en de verslaglegging over de algemene waterstaatkundige toestand van de primaire waterkering (art. 11.15) maken ook een wezenlijk onderdeel uit van dit systeem. De bepalingen over omgevingswaarden voor de waterveiligheid hangen dus nauw samen met de bepalingen over signaleringsparameters, monitoring en verslaglegging. Door de systematiek van de Omgevingswet zijn deze bepalingen in verschillende hoofdstukken van het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit geplaatst.

**2. Oud recht.** Niet van toepassing.

**3. Overgangsrecht.** Niet van toepassing.

#### **Artikel 2.0b**

##### **(toepassingsbereik omgevingswaarden veiligheid primaire waterkeringen)**

De omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen gelden voor een dijktraject als bedoeld in bijlage II, onder A, waarvan de locatie bij ministeriële regeling is begrensd.  
[16-09-2020, Stb. 400, i.w.tr. 01-01-2024]

##### **[Toepassingsbereik omgevingswaarden veiligheid primaire waterkeringen]**

**1. Betekenis. a. Omgevingswaarden voor dijktrajecten.** In art. 2.0b is bepaald dat omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen gelden voor afzonderlijke dijktrajecten. Primaire keringen zijn dus opgedeeld in trajecten waarop een of enkele afzonderlijke omgevingswaarden van toepassing zijn. **b. Geometrische begrenzing.** Alle dijktrajecten zijn genummerd en weergegeven op kaarten in Bijlage II, onder A. De exacte geometrische begrenzingen van de afzonderlijke dijktrajecten (te weten de rijksdriehoekskoördinaten daarvan) zijn vastgelegd in Bijlage IIIA Omgevingsregeling (art. 2.21 lid 1 Omgevingswet en art. 2.5 lid 1 Omgevingsregeling). **c. Differentiatie van omgevingswaarden en signaleringsparameters.** Het is van belang om de ligging en begrenzing van dijktrajecten exact te kunnen bepalen, omdat het kan voorkomen dat voor twee aan elkaar grenzende dijktrajecten verschillende omgevingswaarden en signaleringsparameters gelden. Dit valt te verklaren doordat een doorbraak van het ene dijktraject andere gevolgen kan hebben dan een doorbraak van het andere dijktraject, bijvoorbeeld doordat de instroomrichting en -snelheid, de waterdiepte en/of