

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

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.

Eerste lid

Memorie van Toelichting, Omgevingswet, p. 390

Artikel 1.1 heeft betrekking op de begrippen die in de Omgevingswet worden gehanteerd. Deze bepaling vormt de grondslag voor een bijlage die bij de wet wordt opgenomen. Die bijlage bevat definities van belangrijke begrippen die op meerdere plaatsen in de wet worden gebruikt. De definities gelden ook voor zover die begrippen in op de Omgevingswet gebaseerde regelgeving worden gebruikt, tenzij in die regelgeving een afwijkende definitie van die begrippen is opgenomen. Om redenen van toegankelijkheid en leesbaarheid is ervoor gekozen om de begripsbepalingen gebundeld op te nemen in een bijlage in plaats van deze in hoofdstuk 1 zelf te verwerken, zoals veelal gebruikelijk is. De toelichting op de begripsbepalingen is na de toelichting op de artikelen opgenomen.

Tweede lid

Memorie van Toelichting, Invoeringswet, p. 131

Als gevolg van het voorgestelde tweede lid van artikel 1.1 van de Omgevingswet zullen de definities die in algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet zijn opgenomen ook gelden voor ministeriële regelingen waarvoor de bevoegdheid om regels te stellen rechtstreeks uit de Omgevingswet voortvloeit. De voorgestelde bepaling biedt echter ruimte om in de ministeriële regeling hiervan af te wijken. De definities die zijn opgenomen in het Omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen dus ook van toepassing zijn op de voorgenomen Omgevingsregeling, tenzij hiervan in die regeling expliciet zal worden afgeweken. Dit biedt flexibiliteit om waar nodig op het niveau van een ministeriële regeling een afwijkende definitie op te nemen.

Begrippenlijst

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel bevat een begrippenlijst. Deze begrippenlijst sluit aan op de begrippenlijst in de bijlage bij het wetsvoorstel en de daar opgenomen lijst met verkorte benamingen voor EU-verordeningen, -richtlijnen en -besluiten en internationale verdragen. Onderstaande woorden en termen komen in deze memorie van toelichting voor, maar niet in de bijlage bij het wetsvoorstel. Wel opgenomen zijn

begrippen die omschreven worden in de artikelen van het wetsvoorstel (Memorie van Toelichting, Omgevingswet, p. 387-388).

Begrip	Omschrijving
Algemene regel	Voor een ieder geldende regel (algemeen verbindend voorschrift dat niet slechts gericht is tot bestuursorganen).
Algemene rijksregel	Voor een ieder geldende regel in een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling.
Algemene zorgplicht	Verplichting voor een ieder om voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving te dragen en – voor zover dat redelijkerwijs kan worden gevergd – nadelige gevolgen van zijn activiteit te voorkomen, of als dat niet kan, die te beperken of ongedaan te maken, of als ook dat niet kan, de activiteit achterwege te laten (afdeling 1.3).
Attributiebeginsel (EU)	De Unie kan alleen beleid of regelgeving maken als daarvoor een rechtsgrondslag te vinden is in een van de verdragen.
Beheer	Een bijzondere taak of een geheel van taken, voortvloeiend uit een wettelijk voorschrift in een bestuurlijk hiërarchisch verband, om één of meer concreet bepaalde objecten of gebieden op een vooraf omschreven kwaliteitsniveau te brengen of te houden (herstel daaronder begrepen) en toezicht te houden op het eventueel gebruik door burgers en bedrijven, met inzet van daarvoor geëigende bevoegdheden en middelen.
Beoordelingsregel	Regel over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning, waaronder regels over de motivering van de beslissing (artikel 5.18 [was: artikel 5.17]).
Doelvoorschrift	Bepaling die het doel aangeeft dat moet worden bereikt, waarbij het aan de initiatiefnemer overgelaten wordt om te bepalen met welke middelen dat doel wordt bereikt.
Fysieke leefomgeving	Omvat onderdelen als bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed (artikel 1.2).
Gebiedsgericht, plaatsgebonden	Betrekking hebbend op activiteiten die zich afspelen binnen een gebied of op een vaste plaats (en daarmee niet op activiteiten die zich vrij over het grondgebied verplaatsen zoals voertuigen en producten).
Gebruik	Benutting van de fysieke leefomgeving door de mens.
Gebruiksruimte	Binnen een gebied aanwezige juridische ruimte voor activiteiten in de fysieke leefomgeving.
Gedecentraliseerde eenheidsstaat	De Nederlandse staatsvorm, waarin territoriale eenheden binnen een eenheidsstaat zelfstandige bevoegdheden hebben. Het Rijk zorgt door wetgeving en toezicht voor de eenheid. Daarnaast zijn er decentrale bestuurslagen. Elke bestuurslaag heeft taken en verantwoordelijkheden of bevoegdheden. Decentrale overheden zijn verder verplicht uitvoering te geven aan hogere regelgeving van het Rijk (zogenoemd medebewind).
Grondgebied	Het gebied waarover een bestuursorgaan rechtsmacht heeft. Waar relevant wordt hieronder ook de exclusieve economische zone verstaan, waar Nederland beperkte rechtsmacht heeft.

Begrip	Omschrijving
Indeplaatstreding	Het nemen van een besluit of het verrichten van een taak in gevallen dat het bestuursorgaan dat daartoe op grond van een wettelijk voorschrift verplicht is dit niet of niet naar behoren doet.
Instructie	Instructie aan een ander bestuursorgaan over de uitoefening van een taak of bevoegdheid als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties of voor een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer (artikelen 2.33 en 2.34).
Instructieregel	Regel over de uitoefening van een taak of bevoegdheid door een bestuursorgaan (artikelen 2.22 en 2.24).
Intrinsieke waarde	De waarde die iets in zichzelf heeft, los van de mogelijkheden tot gebruik.
IPPC-installatie	Installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies.
Legger	Document dat omschrijft waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen (artikel 2.39).
Level playing field	Een rechtvaardigheidsprincipe, inhoudende dat in gelijke omstandigheden voor een ieder gelijke regels gelden.
Locatie	Een door geometrische plaatsbepaling begrensd deel van het grondgebied van een gemeente, waterschap, provincie of van Nederland.
Locatiespecifiek	Niet voor het hele grondgebied van een bestuursorgaan gelijk, dat wil zeggen verschillend van locatie tot locatie.
Maatregel	Besluit of te verrichten andere handeling om doelstellingen te bereiken.
Maatwerkregels	Algemene regels van een gemeente, waterschap of provincie, aanvullend op of afwijkend van de algemene regels van een provincie of het Rijk (artikel 4.6).
Maatwerkvoorschrift	Beschikking waarmee het bevoegd gezag de plicht oplegt te voldoen aan voorschriften in aanvulling op of afwijking van geldende algemene regels (artikel 4.5).
Middelvoorschrift	Bepaling die een middel voorschrijft dat de initiatiefnemer moet hanteren.
Milieu	De fysieke leefomgeving, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, de bescherming en verbetering van de kwaliteit van water, bodem en lucht, de beheersing van het klimaat, een doelmatig beheer van afvalstoffen en afvalwater en een zuinig gebruik van energie en grondstoffen.
Milieugebruiksruimte	Gebruiksruimte voor milieuaspecten.
Omgevingsplan	Plan met de door het gemeentebestuur gestelde regels over de fysieke leefomgeving. In ieder geval bevat het voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de regels die met het oog daarop nodig zijn (artikelen 2.4 en 4.2).
Omgevingsvergunning	Toestemming op aanvraag tot het uitvoeren van één of meer activiteiten in de fysieke leefomgeving (afdeling 5.1).
Omgevingsverordening	Een verordening van de provincie die de regels bevat over de fysieke leefomgeving (artikel 2.6).
Omgevingsvisie	Een beleidsdocument met de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, de bescherming, het beheer en het behoud van het grondgebied van een bestuursorgaan en de hoofdzaken van

Begrip	Omschrijving
Omgevingswaarde	<p>het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid (artikel 3.2).</p> <p>Een maatstaf voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen (artikel 2.9).</p>
Participatieve aanpak	<p>Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.</p>
Programma	<p>Een uitwerking van het te voeren beleid of de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud, of maatregelen om aan één of meer omgevingswaarden te voldoen of één of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken, voor één of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving (artikel 3.5 [was: artikel 3.4]).</p>
Projectbesluit	<p>Besluit van het Rijk, een provincie of een waterschap voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan (artikel 5.44 [was: artikel 5.42]).</p>
Register	<p>Een openbare bron met feitelijke informatie over de fysieke leefomgeving.</p>
Seveso-inrichting	<p>Het volledige door een exploitant beheerde gebied als bedoeld in bijlage I van de Seveso-richtlijn waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in één of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten.</p>
«Sneller en beter»-aanpak	<p>Werkwijze bij de voorbereiding en aanleg van complexe projecten, gebaseerd op het advies van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten onder leiding van P. Elverding. Centrale kenmerken van de werkwijze zijn een integrale en gebiedsgerichte aanpak, brede en vroegtijdige participatie van burgers, bedrijven en organisaties, getrechterde besluitvorming, een helder budgettair kader en zinvolle effectbepaling.</p>
Subsidiariteitsbeginsel	<p>Uitgangspunt voor de wijze waarop de taakverdeling tussen «hogere» en «lagere» openbare overheden wordt vormgegeven. Het houdt in algemene zin in dat hogere instanties niet iets moeten doen wat door lagere instanties kan worden behartigd.</p>
Toetsingskader	<p>Het geheel aan wettelijke regels en beleidsregels dat geldt voor een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit.</p>
Uitvoeringsregelgeving	<p>Bij of krachtens de Omgevingswet vastgestelde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.</p>
Voorkeursbeslissing	<p>Beslissing naar aanleiding van de verkenning in de projectprocedure. De voorkeursbeslissing kan inhouden:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. het uitvoeren van een project, b. een oplossing zonder project, c. een combinatie van de onderdelen a of b met de uitvoering van andere projecten, of d. het niet uitwerken van een oplossing (artikel 5.49 [was: artikel 5.47]).

Begrip	Omschrijving
VTH-taken	Taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
Waterschapsverordening	Een verordening van het waterschap die de regels bevat over de fysieke leefomgeving (artikel 2.5).

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.
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.

Algemeen

Memorie van Toelichting, Omgevingswet, p. 390

Het toepassingsgebied van de Omgevingswet wordt in de eerste plaats bepaald door artikel 1.2. Dit artikel spooft met de benaderingswijze die wordt gehanteerd in het verdrag van Aarhus. Dit verdrag maakt systematisch onderscheid tussen, voor zover hier van belang:

- a. de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht, water, bodem, landschappen en natuurgebieden,
- b. activiteiten die de elementen van het milieu aantasten of kunnen aantasten, en
- c. de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid en de menselijke levensomstandigheden, voor zover deze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van de elementen van

het milieu of, via die elementen, door activiteiten als bedoeld onder b.⁹⁴ Deze driedeling uit het verdrag is ook terug te vinden in de opzet van artikel 1.2.

Eerste lid

Memorie van Toelichting, Omgevingswet, p. 390-391

In het eerste lid is vastgelegd dat deze wet betrekking heeft op enerzijds de fysieke leefomgeving (onderdeel a) en anderzijds activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (onderdeel b).

Het begrip «fysieke leefomgeving» zelf wordt niet gedefinieerd.⁹⁵ Dit begrip geeft de buitenste randen van het toepassingsgebied van de Omgevingswet aan. In latere artikelen van de Omgevingswet wordt dit begrip verder ingekleurd en afgebakend. Hierbij is om te beginnen van belang de afbakening ten opzichte van andere wetten. In dat verband wordt verwezen naar de toelichting op hoofdstuk 1, paragraaf 4.1.3, onder het opschrift «Verhouding tot andere wetgeving», waarin nader is ingegaan op de verhouding tot andere wetten. Verder wordt het feitelijke toepassingsgebied van de Omgevingswet bepaald door de mate waarin de (formele) wetgever regeling van een bepaald onderwerp over de fysieke leefomgeving noodzakelijk oordeelt. Dit blijkt onder meer uit de onderwerpen waarover op grond van hoofdstuk 4 algemene regels (kunnen) worden gesteld. Hoofdstuk 4 stelt algemene regels over bepaalde activiteiten in de fysieke leefomgeving en bevat delegatiegrondslagen voor het stellen van regels op een lager niveau (algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling). In andere hoofdstukken vindt een vergelijkbare afbakening van het werkingsgebied van de wet plaats. Voorbeelden hiervan zijn het stellen van omgevingswaarden (hoofdstuk 2), het onderwerpen van bepaalde activiteiten aan voorafgaande toestemming door een bestuursorgaan (hoofdstuk 5) en de opsomming van verplichte programma's (paragraaf 3.2.2). Het is vanzelfsprekend niet uitgesloten dat de wetgever in de toekomst ook andere onderwerpen over de fysieke leefomgeving aan zich trekt. Het brede begrip «fysieke leefomgeving» in artikel 1.2 en de opzet van de rest van hoofdstuk 1 van de Omgevingswet bieden daarvoor ruimte.

De Omgevingswet heeft daarnaast betrekking op activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (eerste lid, onderdeel b). Er is geen definitie van activiteit in het wetsvoorstel opgenomen. Wat hieronder wordt verstaan blijkt uit de context van de artikelen in de wet waarin het begrip activiteit wordt gebruikt. Doorgaans zal het echter gaan om een feitelijke handeling.

Tweede lid

Memorie van Toelichting, Omgevingswet, p. 391

Het tweede lid bevat in beginsel alle fysieke onderdelen van de fysieke leefomgeving. Ter voorkoming van mogelijke rechtsvragen is er echter voor gekozen in het tweede lid een niet-uitputtende opsomming van de onderdelen van de fysieke leefomgeving op te nemen. Een limitatieve opsomming zou de vraag kunnen oproepen of een regel in – bijvoorbeeld – een omgevingsplan wel verbindend is omdat het fysieke voorwerp dat de regels beogen te beschermen naar het oordeel van een belanghebbende niet tot een van de benoemde onderdelen van de fysieke leefomgeving zou behoren. Zo zou bijvoorbeeld een belanghebbende kunnen stellen dat een dode boom geen

94. Zie de definitie van milieu-informatie in artikel 2, derde lid, van het verdrag.

95. Dit sluit aan bij de benadering die destijds is gevolgd bij de Wabo. De Wabo ziet op activiteiten die van invloed (kunnen) zijn op de fysieke leefomgeving. De Wabo-wetgever heeft ervan afgezien het begrip 'fysieke leefomgeving' nader te definiëren (vergelijk de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 15).

natuur is en derhalve voor het kappen geen omgevingsvergunning nodig is. Met de gekozen open formulering hoeft in een dergelijk geval alleen de vraag beantwoord te worden of het gemeentebestuur redelijkerwijs tot het standpunt heeft kunnen komen dat dit voorwerp een onderdeel is van de fysieke leefomgeving.

Voor de toelichting op de begrippen «bouwwerken», «infrastructuur», «watersystemen», «bodem», «landschappen» en «cultureel erfgoed» wordt verwezen naar de toelichting op de begripsbepalingen.

Derde lid

Memorie van Toelichting, Omgevingswet, p. 392

Het derde lid van artikel 1.2 kleurt het toepassingsgebied van de wet nader in. Deze bepaling is opgenomen om te verhelderen welke aspecten, verband houdend met activiteiten in de fysieke leefomgeving, in ieder geval door de wet kunnen worden gereguleerd. Die regels zelf zijn neergelegd in andere hoofdstukken van de wet. Ter toelichting op de verschillende onderdelen van het derde lid wordt het volgende opgemerkt.

Derde lid onderdeel a

Memorie van Toelichting, Omgevingswet, p. 392

Het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving (onderdeel a) is de grootste, meest directe invloed die de mens kan uitoefenen op de fysieke leefomgeving. Te denken valt aan de gevolgen van activiteiten als de aanleg van een weg, het bouwen van woningen, ontgrondingen en het kappen van bomen. Onder dit onderdeel vallen ook veranderingen van het gebruik van de fysieke leefomgeving. Het gaat dan om activiteiten die niet leiden tot fysieke wijzigingen in de leefomgeving, maar wel tot veranderingen in het gebruik. Een voorbeeld is het wijzigen van de functie van een perceel van winkel naar horeca

Derde lid onderdeel b

Memorie van Toelichting, Omgevingswet, p. 392

Gebruik van natuurlijke hulpbronnen (onderdeel b) wordt hier genoemd omdat hulpbronnen vaak beperkt voorhanden zijn door bijvoorbeeld schaarste. Gebruik van een natuurlijke hulpbron, zoals een delfstof, plant of dier uit de natuur, water of wind, sluit vaak ander gebruik van die hulpbron uit en heeft daarmee gevolgen voor andere gebruikers van de fysieke leefomgeving. Onderdeel b heeft geen betrekking op gevolgen ter plaatse van de winning, oogst, vangst of benutting van een natuurlijke hulpbron, zoals het wijzigen van onderdelen van de leefomgeving, emissies, hinder of risico's. Die gevolgen worden gedekt door de onderdelen a en c van dit lid.

Derde lid onderdeel c

Memorie van Toelichting, Omgevingswet, p. 392

Gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen eveneens voortvloeien uit activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt, zoals de uitstoot van verontreinigende stoffen, het veroorzaken van geluid of stank en het werken met gevaarlijke stoffen waardoor risico's voor mens en milieu ontstaan (onderdeel c).

Derde lid onderdeel d

Memorie van Toelichting, Omgevingswet, p. 392

Gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen voortvloeien uit een «doen» maar ook uit een «niet doen», zoals het achterwege laten van (voldoende) beschermende maatregelen bij het verrichten van een activiteit of door het nalaten van een activiteit (onderdeel d). Bij het nalaten van een activiteit kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het niet onderhouden van bouwwerken of installaties waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt.

Vierde lid

Memorie van Toelichting, Omgevingswet, p. 392

Gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen ook betrekking hebben op gevolgen voor de mens, zo bepaalt het vierde lid van artikel 1.2 uitdrukkelijk. Beschermende regels van de Omgevingswet hebben betrekking op de fysieke leefomgeving, maar zijn uiteindelijk grotendeels gericht op het beschermen van de veiligheid en gezondheid van de mens en de omgevingskwaliteit voor de mens. Zo zijn omgevingswaarden veelal gericht op het beschermen van de menselijke gezondheid. Slechts een beperkt deel van het omgevingsrecht is exclusief gericht op bescherming van de fysieke leefomgeving door de intrinsieke waarde die de mensheid daaraan toekent. De mens wordt hier eenmalig genoemd naast de gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Deze opzet betekent dat overal waar de Omgevingswet regels stelt over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan (vergelijk artikel 1.2, eerste lid, onder b), dit ook de bevoegdheid impliceert om ook gevolgen voor de mens erbij te betrekken, voor zover de mens wordt of kan worden beïnvloed door of via de fysieke leefomgeving.

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.

Algemeen commentaar: maatschappelijke doelen van de Omgevingswet

De integratie van de wettelijke kaders op het terrein van de fysieke leefomgeving in de Omgevingswet biedt aan de uitvoeringspraktijk de mogelijkheid om tot een synthese te komen van beleidsterreinen die nu door wet- en regelgeving zijn gescheiden. Het wetsvoorstel biedt door het samenbrengen van doelen en van wettelijke barrières een nieuw handelingsperspectief aan overheid en samenleving. Daarbij is duurzame ontwikkeling een verbindend element.

Artikel 1.3 bevat de maatschappelijke doelen van de wet. Zij zijn richtinggevend bij de uitvoering van de wet en de uitvoeringsregelgeving. De Omgevingswet stimuleert een cultuur waarbij de doelen in samenhang worden gezien en de oplossing die het meest recht doet aan alle betrokken belangen wordt gekozen. Voor burgers en bedrijven geven de doelen onder meer richting aan de zorgplicht. Voor overheden geven de doelen richting aan de bevoegdheden die bij of krachtens de Omgevingswet worden toegekend, tenzij

andere delen van de wetgeving meer specifiek richting geven (zie verder paragraaf 4.2.2). Duurzame ontwikkeling is het kerndoel en dus ook een verbindend element. Het expliciet opnemen van dit oogmerk in artikel 1.3 beklemtoont dat bij de toepassing van de Omgevingswet niet alleen de behoeften van de huidige generatie, maar ook die van toekomstige generaties van belang zijn (zie ook paragraaf 5.7). De aanhef van artikel 1.3 vermeldt ook dat de wet is gericht op de doelen «in onderlinge samenhang». Dit beklemtoont het belang van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in plaats van een sectorale. Met «samenhang» wordt dus niet alleen bedoeld op samenhang tussen de beide doelen van het wetsvoorstel, maar ook op samenhang tussen daarachter liggende specifieke belangen in de fysieke leefomgeving. Van belang is dat er bij de toepassing van de wet oog is voor de onderlinge relaties tussen onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals natuur en water, of infrastructuur en landschap.

Artikel 1.3 kent twee hoofddoelen. De formulering van deze doelen sluit aan bij het motto van het wetsvoorstel: «ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit». Het ene doel is «bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit». Dit doel beklemtoont de opdracht tot het waarborgen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet is in ieder geval gericht op veiligheid en gezondheid van de mens. Het omgevingsrecht heeft een belangrijke functie bij het voorkomen van ongewone voorvallen en rampen en van de gevolgen daarvan. Het gaat om aspecten van fysieke veiligheid zoals externe veiligheid, veiligheid tegen overstromingen, brandveiligheid en constructieve veiligheid. Bij gezondheid van de mens gaat het om bescherming tegen invloeden vanuit het milieu, zoals geluid en luchtverontreiniging. Omdat de maatschappij meer verwacht van de fysieke leefomgeving dan veiligheid en gezondheid is «een goede omgevingskwaliteit» opgenomen in de centrale doelstelling. Dit duidt op het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. Het gaat daarbij zowel om de menselijke beleving van de fysieke leefomgeving als om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten. Het begrip «omgevingskwaliteit» heeft in het spraakgebruik soms een nog bredere betekenis, waarbij het ook de functionele kwaliteit van de fysieke leefomgeving omvat. Dat is hier niet bedoeld: de functionaliteit komt immers aan de orde bij het tweede doel. Met «bereiken» wordt bedoeld op de opdracht om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren waar deze te kort schiet. Deze opdracht komt tot uiting in de opdracht tot «verbetering van het leefmilieu» in artikel 21 van de Grondwet en diverse EU-richtlijnen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Met «in stand houden» wordt bedoeld op het in stand houden van zaken die wegens hun bijzondere aard of waarde in stand gehouden moeten worden, zoals cultureel erfgoed en beschermde natuurgebieden, en op het in stand houden van de kwaliteit waar deze goed is. Het woord «verbeteren» is niet opgenomen in de doelstelling. De Grondwet kent wel een opdracht aan de overheid tot het verbeteren van het leefmilieu, maar een algemene opdracht tot het verbeteren van de fysieke leefomgeving zou te ver voeren. Zo is het verbeteren van privéwoningen geen maatschappelijke opdracht en is voor veel infrastructuur instandhouding voldoende. Het stelsel van de Omgevingswet dient wel om vorm te geven aan deze grondwettelijke opdracht.

Het andere doel van artikel 1.3 is «doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies». In dit doel staat een goede manier van benutting van de fysieke leefomgeving door de mens centraal. Het doel omvat de verschillende manieren waarop de mens handelt in de fysieke leefomgeving: beheren van bijvoorbeeld infrastructuur, gebruiken van bijvoorbeeld watersystemen en ontwikkelen van bijvoorbeeld bouwwerken. De term «doelmatig» beklemtoont dat de beschikbare gebruikruimte zo verdeeld moet worden over verschillende maatschappelijke functies dat dit maatschappelijk het meest efficiënt is (zie ook paragraaf 5.10). Het omgevingsrecht voorziet in het verdelen van de fysieke ruimte (ruimtelijke ordening) en de milieugebruiksruimte tussen maatschappelijke functies als wonen, werken, leren, spelen, zorgen, verplaatsen en recreëren. Het begrip «maatschappelijke functies» omvat alle functies die de fysieke leefomgeving heeft voor menselijk gebruik. Het betreft dus niet alleen harde «economische» functies. Zo kan bij activiteiten in de fysieke omgeving toegankelijkheid voor mensen met een handicap een rol spelen.⁹⁶ Het begrip is dus veel breder dan de term «maatschappelijke functies» die in bestemmingsplannen veel gebruikt wordt voor de functies onderwijs, zorg en welzijn, cultuur, levensbeschouwelijke doeleinden en openbaar bestuur. Gezien het verschil in abstractieniveau zal dit niet tot verwarring leiden in de periode dat beide begrippen naast elkaar bestaan. De twee doelen tonen het spanningsveld van het omgevingsbeleid. Maximale bescherming leidt tot onvervulde maatschappelijke wensen. Maximale ontwikkeling leidt tot een onleefbaar land. De Omgevingswet is een belangrijk instrument bij het bewaren van de balans. Dit sluit aan bij het opschrift van het wetsvoorstel: de Omgevingswet bevat regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Een grote opgave voor de praktijk van plannen en projecten is het verbinden van de twee doelen, zodat de milieukwaliteit en omgevingskwaliteit erop vooruit gaan en de fysieke leefomgeving beter geschikt wordt voor deze en toekomstige generaties. Dit wordt bijvoorbeeld in de praktijk gebracht bij «behoud door ontwikkeling» van cultureel erfgoed. Een ander voorbeeld waar de doelen hand in hand gaan is recreatie in de natuur: de maatschappelijke functie recreatie profiteert van de bescherming van natuur en landschap en zorgt voor draagvlak daarvoor, terwijl het contact met de natuur van belang is voor de gezondheid en de ontwikkeling van kinderen (**Memorie van Toelichting, Omgevingswet, p. 62-64**).

Algemeen

Memorie van Toelichting, Omgevingswet, p. 393

Dit artikel beschrijft de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Artikel 1.3 is in de toelichting op hoofdstuk 1, paragraaf 4.1.3, onder het opschrift «Maatschappelijke doelen van de wet» al uitvoerig toegelicht. Aanvullend wordt hier nog het volgende opgemerkt.

Het maatschappelijke doel «het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit» (onderdeel a) benadrukt de opdracht tot het waarborgen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het doel in onderdeel b – «het op een

96. Voor de daarvoor geldende regels wordt verwezen naar de Goedkeuringswet VN-verdrag handicap (het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, *Trb.* 2007, 169) en de Invoeringswet VN-verdrag handicap. Deze worden medio 2014 ter behandeling aan de Tweede Kamer aangeboden.

doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies» – ziet op het benutten van de fysieke leefomgeving door de mens.

De aanhef van het artikel bevat twee algemene eisen die fungeren als verbindende schakels tussen beide doelen.

Duurzame ontwikkeling

Memorie van Toelichting, Omgevingswet, p. 393

De eerste algemene eis is dat de toepassing van de wet moet plaatsvinden met het oog op duurzame ontwikkeling. Gelet op de centrale plaats die dit begrip binnen de wet inneemt, is in de bijlage bij artikel 1.1 een definitie van «duurzame ontwikkeling» opgenomen. Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen. Dit is een gebruikelijke omschrijving, die aansluit bij de definitie uit het rapport 'Our Common Future' van de commissie-Brundtland.

Onderlinge samenhang

Memorie van Toelichting, Omgevingswet, p. 393

De tweede algemene eis houdt in dat de twee doelen van de Omgevingswet in onderlinge samenhang moeten worden nagestreefd. Dit betekent dat bij de toepassing van de wet acht moet worden geslagen op de onderlinge verhoudingen tussen onderdelen van de fysieke leefomgeving of de gevolgen van activiteiten op de leefomgeving.

Het artikel sluit aan op het in paragraaf 1.4 van het algemene deel geïntroduceerde motto van de Omgevingswet: «ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit». De «ruimte voor ontwikkeling» komt tot uitdrukking in het uitgangspunt van duurzaamheid en ligt daarnaast besloten in «ter vervulling van maatschappelijke functies» in onderdeel b; de «waarborgen voor kwaliteit» zijn vooral terug te vinden in onderdeel a.

Juridische betekenis

Memorie van Toelichting, Omgevingswet, p. 393

Over de juridische betekenis van artikel 1.3 kan het volgende worden opgemerkt. De in deze bepaling neergelegde maatschappelijke doelen geven richting aan de uitvoering en toepassing van de Omgevingswet. Dit geldt zowel voor bedrijven en burgers (denk aan de zorgplicht van artikel 1.6) als voor bestuursorganen. Een belangrijke beperking, voor wat betreft bestuursorganen, is dat als elders in de Omgevingswet specifieke kaders voor de uitoefening van taken en bevoegdheden zijn gegeven, die kaders voorgaan. Deze meer specifieke kaders zijn dan leidend bij de uitvoering van dat onderdeel van de Omgevingswet. Die kaders worden geacht een invulling te zijn van de algemene doelbepaling van artikel 1.3. Zo kan bijvoorbeeld op grond van artikel 2.1, derde lid, bij de toedeling van taken voor de fysieke leefomgeving een begrenzing worden aangebracht tot bepaalde onderdelen, aspecten of belangen. De delegatiegrondslagen in hoofdstuk 4 (Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving) kunnen dit ook illustreren. Zo schrijft artikel 4.26 voor dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met het oog op daar genoemde, specifieke doelen gekoppeld aan het beschermen van watersystemen. Vergelijkbare concretisering zijn te vinden in de beoordelingsregels voor het verlenen van een omgevingsvergunning (paragraaf 5.1.3 van het wetsvoorstel).