

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

In het opschrift van de artikelen is tussen vierkante haken [...] aangegeven wat de grondslag in de Omgevingswet is. Daarbij is regelmatig ook de nadere inkleuring of specificering van deze grondslag vermeld.⁵

Artikel 1.1 (begripsbepalingen)

Bijlage I bij dit besluit bevat begrippen en definities voor de toepassing van dit besluit.

Nota van Toelichting, Stb. 2018, 292, p. 607

Dit artikel heeft betrekking op de begrippen die in dit besluit worden gehanteerd naast de begrippen die in de wet zijn opgenomen. Deze bepaling vormt de grondslag voor bijlage I. Die bijlage bevat definities van begrippen die op meerdere plaatsen in het besluit worden gebruikt. 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. Voor een toelichting op de begripsbepalingen wordt verwezen naar de toelichting bij bijlage I.

Artikel 1.2 (exclusieve economische zone) [art. 1.5 lid 2 OW]

De artikelen 1.1, 3.1, 3.15 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 10.14, 10.16 en 10.37 zijn ook van toepassing op de exclusieve economische zone.

Nota van Toelichting, Stb. 2018, 292, p. 607-608

Dit artikel geeft uitwerking aan artikel 1.5, tweede lid, van de wet, dat bepaalt dat in elke algemene maatregel van bestuur geregeld moet worden in hoeverre de artikelen van toepassing zijn in de exclusieve economische zone. Net als in de wet wordt de exclusieve economische zone ook in dit besluit niet gedefinieerd. Hetzelfde gold voor het gebruik van dit begrip in de Waterwet en de Wet milieubeheer. De economische exclusieve zone is vastgelegd bij en krachtens de Rijkswet instelling exclusieve economische zone en heeft daarmee geen nadere omschrijving in andere wetten nodig. De rechtsmacht van Nederland als kuststaat in de exclusieve economische zone is, in overeenstemming met het VN-Zeerechtverdrag, omschreven in artikel 3 van die rijkswet. Die rechtsmacht betreft onder andere de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen en de bescherming van het mariene milieu.

Omdat de exclusieve economische zone niet behoort tot het grondgebied van een van de decentrale overheden, hebben instructieregels die alleen betrekking hebben op bevoegdheden van decentrale overheden daar geen betekenis. Hetzelfde geldt voor regels over situaties die niet in de economische exclusieve zone kunnen voorkomen (bijvoorbeeld activiteiten die geluid veroorzaken op geluidgevoelige gebouwen), of voor regels over onderwerpen waarover Nederland op grond van het VN-Zeerechtverdrag geen rechtsmacht heeft.

Concreet betekent dit dat alle regels rond de kaderrichtlijn mariene strategie, de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning en het nationaal waterprogramma van toepassing zijn verklaard in de economische exclusieve zone, evenals de regels voor de beheerplannen voor Natura-2000 gebieden. Verder zijn de beoordelingsregels voor aanvragen om omgevingsvergunningen van

5. Stb. 2018, 293 NvT, p. 607.

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 is ook de regeling voor calamiteitenplannen en de regels over de monitoring van stoffen onder de nec-richtlijn en van broeikasgassen van toepassing in deze zone.

Anders dan in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Omgevingsbesluit is er in dit besluit niet voor gekozen om in beginsel het hele besluit van toepassing te verklaren in de exclusieve economische zone. Dat komt omdat er in dit besluit, anders dan in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Omgevingsbesluit, uitzonderingen zijn op toepassing in de exclusieve economische zone. Omwille van de leesbaarheid is daarom gekozen voor het specifiek aanwijzen van de artikelen die van toepassing zijn in de economische exclusieve zone.

Hoofdstuk 2 Omgevingswaarden

Algemeen commentaar: omgevingswaarden

Omgevingswaarde

Artikel 2.9 van de Omgevingswet bepaalt dat een omgevingswaarde voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen bepaalt. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. Artikel 2.10 schrijft voor dat bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt bepaald of deze waarde een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of andere, daarbij te omschrijven verplichting met zich brengt, het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen aan de verplichting moet worden voldaan en de locaties waarop de omgevingswaarde van toepassing is. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van deze of een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken.

Verplichte omgevingswaarden

Artikel 2.15 van de Omgevingswet verplicht tot het bij AMvB vaststellen van omgevingswaarden voor de kwaliteit van de buitenlucht, de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, de kwaliteit van zwemwater en de veiligheid tegen overstromingsrisico's vanwege de primaire waterkeringen⁶ en, voor zover zij bij het Rijk in beheer zijn, andere waterkeringen. Deze verplichting biedt de basis voor de implementatie van de richtlijnen luchtkwaliteit, de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn, de richtlijn prioritaire stoffen, de zwemwaterrichtlijn en de richtlijn overstromingsrisico's. In de paragrafen 2.3.1 en 2.3.3 van de Nota van Toelichting is nader ingegaan op omgevingswaarden in algemene zin (**Nota van Toelichting, Stb. 2018, 293, p. 265-266**).

Luchtkwaliteit

Voor de luchtkwaliteit zijn meerdere omgevingswaarden voor de concentraties van stoffen in de buitenlucht ter bescherming van de gezondheid en het milieu vastgesteld. Het gaat om de gasvormige componenten benzeen (C₆H₆), koolmonoxide (CO), ozon (O₃), stikstofdioxide (NO₂), stikstofoxiden (NO_x) en zwaveldioxide (SO₂), de stofvormige of stofgebonden componenten fijnstof (PM₁₀) en de fijnere fractie van fijnstof (PM_{2,5}), arseen (As), cadmium (Cd), lood (Pb), nikkel (Ni) en benzo[a]pyreen.

Waterkwaliteit

De kaderrichtlijn water bepaalt onder meer dat sinds 2015 voor alle oppervlakte- en grondwaterlichamen in principe een 'goede oppervlakte-watertoestand' respectievelijk 'goede grondwatertoestand' moet zijn bereikt. Voor oppervlaktewater wordt daarbij onderscheid gemaakt naar een 'goede chemische toestand' en een 'goede ecologische toestand'. Voor grondwater geldt een 'goede chemische toestand' en een 'goede kwantitatieve

6. Zie voor de aanwijzing van die waterkeringen bijlage II van het Omgevingsbesluit.

toestand'. Deze toestanden zijn aangemerkt als omgevingswaarden. De goede watertoestand is bereikt wanneer aan tientallen eisen voor concentraties en andere parameters wordt voldaan.

Kwaliteitsklassen zwemwater

De zwemwaterrichtlijn gaat uit van vier kwaliteitsklassen zwemwater: 'slecht', 'aanvaardbaar', 'goed' en 'uitstekend'. Sinds 2015 moeten alle officiële zwemlocaties ten minste tot de klasse 'aanvaardbaar' behoren. Daarnaast kent de richtlijn een inspanningsverplichting voor de lidstaten om het aantal als 'uitstekend' of 'goed' ingedeelde zwemlocaties te doen toenemen. De regering wil het nieuwe normenstelsel voor de waterveiligheid⁷ via de Invoeringswet Omgevingswet en het bijbehorende Invoeringsbesluit Omgevingswet inbouwen in het stelsel van de Omgevingswet (**Nota van Toelichting, Stb. 2018, 293, p. 222-223**).

Andere omgevingswaarden

Artikel 2.14 van de Omgevingswet biedt de mogelijkheid om naast de wettelijk verplichte waarden ook andere omgevingswaarden vast te stellen op rijksniveau. Overwogen is of omgevingswaarden ook ingezet zouden kunnen worden voor andere onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving waar normen aan de orde zijn. De eerste vraag daarbij is of een omgevingswaarde voor dit onderdeel of aspect mogelijk is. Een omgevingswaarde wordt, zoals artikel 2.9 van de wet bepaalt, uitgedrukt in een meetbare of berekenbare eenheid, of op zijn minst in objectieve termen zodat een gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving kan worden bepaald. Doelstellingen van het beleid voor bijvoorbeeld ruimte en cultureel erfgoed laten zich lastig objectiveren op deze wijze, zeker op nationaal niveau. Voor geluid of concentraties van geuremissies is het werken met omgevingswaarden makkelijker voorstelbaar. Het moet daarbij wel gaan om dezelfde bronsoort. De geur van een koekjesfabriek en een rioolzuiveringsinstallatie laat zich bijvoorbeeld lastig cumuleren, omdat de beleving ervan anders is. Daar staat tegenover dat de totale hoeveelheid emissies van een specifieke stof naar de lucht in een gebied zich weer goed laat vormgeven als een omgevingswaarde. Zoals aangekondigd bij de implementatie van de herziene nec-richtlijn⁸ wordt daarom overwogen om de daarin verplichte nationale emissieplafonds vorm te geven als omgevingswaarden.⁹ Dit valt binnen de scope van het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Daarnaast werd de mogelijkheid van een omgevingswaarde voor CO₂-emissies, ook naar aanleiding van de motie-Van Tongeren,¹⁰ nog bestudeerd ten tijde van de voorhang van dit besluit bij het parlement.¹¹ Als daarvoor gekozen zou worden, dan zou deze waarde via een wijzigingsbesluit worden opgenomen in dit besluit. Deze mogelijkheid hangt nauw samen met de vraag of het initiatiefwetsvoorstel als basis kan dienen voor een breed gedragen Klimaatwet. Overleg hierover was nog gaande tijdens de voorbereiding van dit

7. Wet van 2 november 2016 tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen) (Stb. 2016, 431).
8. Richtlijn 2016/2284/EU van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG (Pb 2016, L 344/1).
9. Stb. 2017, nr. 422, p. 7.
10. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 142.
11. Voor een nadere toelichting op de stand van zaken van dat moment zie Kamerstukken I 2015/16, 33 962, H, paragraaf N63 en Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N.

besluit.¹² Bij elkaar leidt dat tot het beeld dat er in dit besluit vooralsnog geen andere omgevingswaarden dan de wettelijk vereisten zijn opgenomen. Dat neemt niet weg dat er wel voornemens zijn om het Besluit kwaliteit leefomgeving via andere wetgevingssparen op dit punt aan te vullen (**Nota van Toelichting, Stb. 2018, 293, p. 265-266**).

Doorwerking van rijksomgevingswaarden naar besluitvorming

De hoofdkeuze is om terughoudend om te gaan met het verbinden van instructieregels die rechtstreeks doorwerken naar besluitvorming in concrete gevallen. Er geldt een programmaplicht als niet voldaan wordt of dreigt te worden aan een omgevingswaarde. Artikel 3.10 van de wet bepaalt dat in beginsel het college van burgemeester en wethouders een programma vaststelt dat is gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde en dat programma uitvoert. Een programma kan naast maatregelen ook beleidsuitspraken bevatten over de wijze waarop de omgevingswaarde betrokken wordt bij de uitoefening van bevoegdheden in concrete gevallen. Dit is niet voldoende als het al of niet voldoen aan de omgevingswaarde afhankelijk is van besluitvorming van meer dan één bestuursorgaan, omdat programma's en beleidsregels niet doorwerken naar besluitvorming van andere bestuursorganen. In dat soort gevallen wordt toch gekozen voor instructieregels die zorgen voor doorwerking van de rijksomgevingswaarde naar concrete besluitvorming over activiteiten die in betekenende mate van (negatieve) invloed kunnen zijn op de realisatie van de omgevingswaarde. Voor dat laatste is gekozen bij luchtkwaliteit (zie de paragrafen 5.2.1 en 8.1.6.1 van de Nota van Toelichting), terwijl bij waterkwaliteit een meer indirecte doorwerking is geregeld (zie paragraaf 11.10).

Aanvullende omgevingswaarden decentrale overheden

Voor de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, zwemwaterkwaliteit en waterkwaliteit is de hoofdkeuze gemaakt dat decentrale overheden op lokaal en/of provinciaal niveau afwijkende (strengere) of aanvullende omgevingswaarden kunnen stellen. Met afwijkende omgevingswaarden wordt bedoeld: een ander niveau voor de door het Rijk gestelde omgevingswaarde, bijvoorbeeld een scherpere norm voor fijnstof. Met een aanvullende omgevingswaarde wordt bedoeld een parameter die niet door het Rijk genormeerd wordt, bijvoorbeeld roet voor de luchtkwaliteit of de aanwezigheid van plastic in water.

De reden om deze mogelijkheid te bieden is dat de EU-richtlijnen normen vereisen die als minimale resultaats- of inspanningsverplichting gelden. De desbetreffende richtlijnen gaan daarbij uit van een constante verbetering. Het Rijk wil decentrale bestuursorganen niet verbieden een hoger kwaliteitsniveau na te streven dan het Europees en nationaal voorgeschreven niveau. Decentrale overheden krijgen daarmee extra ruimte om vorm te geven aan lokale of regionale kwaliteitsambities. Het instrument kan ook een welkome aanvulling zijn voor het oplossen van specifieke gebruiksruimte vraagstukken in een gebied. Het is voor decentrale bestuursorganen niet toegestaan om een lagere kwaliteit als lokale omgevingswaarde vast te stellen, omdat dit in strijd zou zijn met de Europeesrechtelijke verplichtingen; een afwijkende eis die strenger is dan de Europese eis is wel mogelijk. Een omgevingswaarde voor onderwerpen waarover het Rijk geen omgevingswaarden stelt, is niet aanvullend en kan dus eigenstandig door een decentraal bestuursorgaan gesteld worden. Bijvoorbeeld een omgevingswaarde voor een drinkwaterrelevante stof waarvoor in dit besluit geen omgevingswaarde is gesteld.

12. Vgl. Kamerstukken II 2017/18, 32 813, nr. 190.

Concreet gaat het om:

- Waterkwaliteit – Op grond van dit besluit mogen provincies aanvullende omgevingswaarden stellen voor niet door het Rijk genormeerde parameters in grondwaterlichamen en oppervlaktewaterlichamen die niet in beheer zijn van het Rijk. Daarnaast mogen provincies ook afwijkende omgevingswaarden stellen, voor zover deze een verdergaande beleidsambitie uitdrukken en voor zover geen gebruik is gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden die de kaderrichtlijn water biedt.
- Zwemwaterkwaliteit – Provincies mogen op grond van dit besluit aanvullende en afwijkende (strengere) omgevingswaarden stellen voor zwemlocaties die gelegen zijn in waterlichamen die niet bij het Rijk in beheer zijn.
- Luchtkwaliteit – Provincies en gemeenten mogen op grond van dit besluit aanvullende en afwijkende (strengere) omgevingswaarden stellen op het gebied van luchtkwaliteit (**Nota van Toelichting, Stb. 2018, 293, p. 223-224**).

AFDELING 2.1 OMGEVINGSWAARDEN WAARBORGEN VAN DE VEILIGHEID

Nota van Toelichting, Stb. 2018, 292, p. 608

Beoogd is deze afdeling in te vullen via het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

§ 2.1.1 OMGEVINGSWAARDEN VEILIGHEID PRIMAIRE WATERKERINGEN [Gereserveerd]

§ 2.1.2 OMGEVINGSWAARDEN VEILIGHEID ANDERE DAN PRIMAIRE WATERKERINGEN IN BEHEER BIJ HET RIJK [Gereserveerd]

AFDELING 2.2 OMGEVINGSWAARDEN BESCHERMEN VAN DE GEZONDHEID EN VAN HET MILIEU

§ 2.2.1 OMGEVINGSWAARDEN KWALITEIT VAN DE BUITENLUCHT

Artikel 2.1 (omgevingswaarden luchtkwaliteit) [art. 2.11 lid 2, 2.12 lid 2, en 2.15 lid 1 onder a OW]

1. Voor de kwaliteit van de buitenlucht gelden de omgevingswaarden, bedoeld in de artikelen 2.3 tot en met 2.8.
2. De omgevingswaarden, bedoeld in de artikelen 2.3 tot en met 2.8, gelden bij 293 K en 101,3 kPa voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, stikstofoxiden, benzeen, koolmonoxide en ozon en bij heersende temperatuur en druk voor PM₁₀ en PM_{2,5}.
3. Bij omgevingsplan of omgevingsverordening kan voor de kwaliteit van de buitenlucht een aanvullende omgevingswaarde of een afwijkende omgevingswaarde die strenger is dan de omgevingswaarden, bedoeld in het eerste lid, worden vastgesteld. Bij de vaststelling daarvan worden de economische effecten betrokken.

Nota van Toelichting, Stb. 2018, 292, p. 608-609*Eerste lid*

Deze omgevingswaarden worden verplicht vastgesteld op grond van artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder a, van de wet. De waarden in paragraaf 2.2.1 zijn opgenomen ter implementatie van de richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht.

Voor de omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit gelden geen uitzonderingsmogelijkheden zoals bij de omgevingswaarden voor waterkwaliteit (paragraaf 2.2.2 van dit besluit).

De omgevingswaarden hebben naar hun aard betrekking op het leefniveau in de troposfeer (in Nederland ongeveer 10 km hoog). De waarden zijn namelijk gesteld ter bescherming van de gezondheid en van het milieu. De monitoring en beoordeling vinden plaats op het niveau van de leefomgeving, in de bij ministeriële regeling aangewezen zones en agglomeraties.

De begrippen «lucht» en «buitenlucht» worden ook al in de wet gebruikt zonder definitie. De kwaliteit van de binnenlucht van bouwwerken wordt geregeld door paragraaf 3.3.2 van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Deze omgevingswaarden zijn een voorzetting van bijlage 2 bij de Wet milieubeheer. Een aantal grens- en streefwaarden uit de voorschriften van die bijlage komt niet terug omdat deze bepalingen zijn uitgewerkt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de plandrempels voor stikstofdioxide. Deze golden tot en met 2009 en vanaf 2010 geldt een strengere waarde die is opgenomen in het eerste lid. De alarmdrempels en informatiedrempels komen terug als alarmeringswaarden. Het voornemen bestaat om bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet artikel 19.10 te wijzigingen en deze waarden bij ministeriële regeling vast te laten stellen, net als de alarmeringswaarden voor de waterveiligheid.

Tweede lid

Deze eisen over temperatuur en druk zijn mede bepalend voor de hoogte van de omgevingswaarden. Om vast te stellen of wordt voldaan aan een omgevingswaarde moet een meting die bij een afwijkende temperatuur plaatsvindt, worden teruggerekend naar de maatgevende temperatuur. Dit lid is de implementatie van bijlage VI, onder C, bij de richtlijn luchtkwaliteit en bijlage IV, onder IV, bij de richtlijn gevaarlijke stoffen. De specificaties over temperatuur en druk stonden in de definities van de concentraties in het artikel 5.7, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

Derde lid

De wet geeft gemeenten en provincies de mogelijkheid om een lokale omgevingswaarde voor de luchtkwaliteit vast te stellen als daar bij algemene maatregel van bestuur de ruimte toe wordt gelaten. Dit lid maakt hierbij onderscheid tussen aanvullende omgevingswaarden en afwijkende omgevingswaarden. Met een aanvullende omgevingswaarde wordt een waarde bedoeld voor een stof in de buitenlucht waar geen rijksomgevingswaarde voor geldt, bijvoorbeeld roet. Met een afwijkende omgevingswaarde wordt een andere getalswaarde dan de rijksomgevingswaarde bedoeld, bijvoorbeeld een scherpere norm voor fijn stof. Daarnaast kan het gaan om een lokale omgevingswaarde die een resultaatsverplichting is, naast een rijksomgevingswaarde als inspanningsverplichting. Een derde mogelijkheid is dat de lokale omgevingswaarde met dezelfde getalswaarde geldt op locaties waar de rijksomgevingswaarde niet geldt.

De toevoeging «strenger» vormt een inperking, zodat de lokale omgevingswaarde geen ruimte kan bieden voor een hogere concentratie dan het Europees verplichte niveau. De richtlijn lucht-