

Vergaderjaar 2018–2019

35 054

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 mei 2017 en het nader rapport d.d. 28 september 2018, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 december 2016, no. 2016002258, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluidbelasting afkomstig van infrastructuur en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet), met memorie van toelichting.

De stelselherziening van het omgevingsrecht is in gang gezet met de Omgevingswet. Het voorstel wijzigt de Omgevingswet en regelt welke overheden verantwoordelijk zijn voor de beheersing van geluidbelasting met het oog op het beschermen van de gezondheid. De Wet geluidhinder en het hoofdstuk geluid in de Wet milieubeheer worden ingetrokken. Het voorstel betreft alleen de bescherming tegen geluidbelasting door wegen, spoorwegen en industrieterreinen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een dragende motivering aangewezen van de noodzaak van het afzonderlijke instrument geluidproductieplafond, naast het in de Omgevingswet geregelde instrumentarium. De stelselherziening kent als algemeen uitgangspunt dat het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het oude niveau. De Afdeling acht dat uitgangspunt van belang en adviseert met het oog daarop om nader toe te lichten hoe de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gelijkwaardige bescherming gewaarborgd wordt in de op het voorstel gebaseerde uitvoeringsregels.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 december 2016, nr. 2016002258, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 mei 2017, nr. W14.16.0418/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht aanvulling en verduidelijking van de memorie van toelichting op een aantal onderdelen wenselijk.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel op enkele onderdelen aangepast en is de memorie van toelichting op een aantal punten aangevuld en verduidelijkt. Voorts is van de gelegenheid gebruikt gemaakt om nog enkele andere verbeteringen in het wetsvoorstel aan te brengen.

1. Toetsing van regelgeving in het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht

a. Nieuwe omgevingsregelgeving

De stelselherziening van het omgevingsrecht is in gang gezet met de Omgevingswet.² Een aantal inhoudelijke onderwerpen is nog niet in de Omgevingswet opgenomen. Het onderwerp geluid, voor zover veroorzaakt door wegen, spoorwegen en industrieterreinen krijgt met het onderhavige voorstel alsnog een plaats in het stelsel. De onderwerpen bodem, natuur en grondeigendom zullen door middel van drie andere aanvullingswetten ook aan de Omgevingswet worden toegevoegd. Een invoeringswet zal erin voorzien dat de onderwerpen schade, organisatie van vergunningsverlening, toezicht en handhaving, milieueffectrapportage en waterveiligheid in het nieuwe stelsel worden geregeld. Daarnaast zal uitvoeringsregelgeving tot stand worden gebracht. De regering heeft aangekondigd dat daartoe in ieder geval vier algemene maatregelen van bestuur (amvb) behoren: het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving.³ Daarnaast komen er aanvullings-amvb's.⁴ De regering heeft het voornemen om alle nieuwe regelgeving tegelijk met de Omgevingswet in werking te laten treden.

In het hiernavolgende wordt uiteengezet langs welke algemene lijn de Afdeling de advisering over de regelgeving in het nieuwe stelsel ter hand neemt. Daartoe worden eerst de doelen en uitgangspunten, het instrumentarium en de belangrijkste systeemkeuzes in de Omgevingswet geschetst.

² Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Stb. 2016, 156).

³ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 29.

⁴ Dat blijkt onder meer uit de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel.

b. Doelen en uitgangspunten Omgevingswet

De maatschappelijke doelen van het nieuwe stelsel kunnen worden samengevat als: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit van de leefomgeving.⁵ Daarnaast zijn er vier verbeterdoelen: (1) het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht; (2) het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving; (3) het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving, en (4) het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.⁶ Deze verbeterdoelen vormen de basis voor de beleidsmatige uitgangspunten van het nieuwe stelsel.⁷ De belangrijkste uitgangspunten hebben betrekking op:

- Europees recht en internationale verdragen: voor onderwerpen die door EU-richtlijnen of verdragen worden bestreken, wordt niets anders of méér vastgelegd dan wat die richtlijnen of verdragen voorschrijven, tenzij daar na afweging van alle belangen aanleiding toe is.*
- Gelijkwaardige bescherming: het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit blijft gelijkwaardig aan het oude niveau. Ook de rechtsbescherming mag niet minder worden.*
- Flexibiliteit: bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden. De ruimte voor bestuursorganen om afwegingen te maken wordt groter dan voorheen, maar niet onbegrensd. Zij vindt haar formele en materiële begrenzing in de doelen van de wet, in de wettelijke afbakening van taken en bevoegdheden en de grondslagen voor algemeen verbindende voorschriften.*
- Bestuurlijke taakverdeling: de gemeente is en blijft primair verantwoordelijk voor de zorg van de fysieke leefomgeving («decentraal, tenzij»).*

c. Instrumentarium Omgevingswet

De zorg van de overheid voor de leefomgeving wordt in het nieuwe stelsel inhoudelijk ingevuld en geconcretiseerd met normen die gericht zijn tot bestuursorganen – omgevingswaarden en instructieregels – en met algemene regels voor burgers en bedrijven.⁸ Omgevingswaarden zijn maatstaven die voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten, de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen als beleidsdoel vastleggen.⁹ Omgevingswaarden kunnen bij omgevingsplan (door de gemeente), omgevingsverordening (door de provincie) of amvb worden vastgesteld. Zonder nadere regels werken omgevingswaarden niet door bij de vaststelling van besluiten zoals omgevingsvisies, omgevingsplannen en omgevingsvergunningen. Er kunnen instructieregels worden gesteld die het bevoegd gezag verplichten een omgevingswaarde op een

⁵ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 7. Artikel 1.3 van de Omgevingswet omschrijft de maatschappelijke doelen: «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, en b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.»

⁶ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 7.

⁷ Deze uitgangspunten zijn uitvoerig beschreven in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 30–49.

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 7, 23 en 50. Hoofdstuk 2 van de Omgevingswet bevat de grondslagen voor omgevingswaarden, instructieregels en instructies.

⁹ Artikel 2.9 van de Omgevingswet. De omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.

bepaalde wijze te betrekken bij een besluit.¹⁰ Het Rijk en de provincies kunnen bij amvb onderscheidenlijk omgevingsverordening instructieregels geven over de inhoud, toelichting of motivering van besluiten of over de uitoefening van taken door andere overheden.¹¹ Voor een aantal onderwerpen is het stellen van instructieregels verplicht omdat zij bestaande wettelijke verplichtingen tot provinciale normstelling vervangen of leiden tot beperkingen van eigendomsrechten en gebruiksrechten of omdat zij voortvloeien uit internationale verplichtingen.¹²

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten: (1) de omgevingsvisie, een samenhangend strategisch plan over de fysieke leefomgeving; (2) het programma, een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen die dienen om omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen; (3) decentrale regelgeving, namelijk het omgevingsplan van de gemeente, de waterschapsverordening van het waterschap en de omgevingsverordening van de provincie, waarin het decentraal bestuur gebiedsdekkend de algemene regels en vergunningplichten vastlegt; (4) algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving; (5) de omgevingsvergunning, waarmee een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming kan verkrijgen voor het geheel van door hem gewenste activiteiten en (6) het projectbesluit, een generieke regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang. Daarnaast omvat de Omgevingswet ondersteunende instrumenten zoals gedoogplichten, procedurebepalingen en regelingen voor toezicht en handhaving.

d. Keuzes in de Omgevingswet

In haar advies over het voorstel voor de Omgevingswet stelde de Afdeling vast dat de regeling van het materiële omgevingsrecht bijna volledig zal plaatsvinden in uitvoeringsregelingen, alsmede dat de regering in het voorstel vooral kiest voor het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door ruime bevoegdheden toe te kennen aan (decentrale) bestuursorganen, onder meer om van algemeen verbindende voorschriften af te wijken.¹³ De Afdeling adviseerde om toetsingskaders op basis waarvan materiële normen worden gesteld of vergunningaanvragen worden getoetst, alsmede waar mogelijk materiële normen en voorschriften ter zake van handhaving en rechtsbescherming, in het voorstel op te nemen. Zij adviseerde ook om te onderzoeken welke andere materiële normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden, zich ervoor lenen om in het voorstel te worden vastgelegd. De Afdeling heeft daarbij als voorbeeld gewezen op de materiële normen in de Wet geluidhinder en de Wet geurhinder. Voorts adviseerde de Afdeling materiële en procedurele waarborgen in het voorstel op te nemen die de zorgvuldige toepassing van de afwijkmogelijkheden garandeert. Het advies heeft geleid tot enkele wijzigingen.¹⁴ Het karakter van de Omgevingswet is echter ongewijzigd gebleven: een kaderwet die materiële normstelling delegeert naar het niveau van lagere regel-

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 96.

¹¹ Paragraaf 2.5.1 van de Omgevingswet (Doorwerking van beleid door instructieregels).

¹² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 106.

¹³ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 januari 2014 over het voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), (W14.13.0235/IV), Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 4.

¹⁴ Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is onder meer geregeld dat de voorhangprocedure van toepassing is op de ontwerpamvb's die de regering vaststelt ter uitvoering van de Omgevingswet. Verder zijn delegatiegrondslagen duidelijker begrensd en ingekaderd en is de reikwijdte van de mogelijkheden voor instructieregels verduidelijkt. Ook zijn in beperkte mate materiële en procedurele waarborgen opgenomen voor het hanteren van de flexibiliteitsinstrumenten.

geving.¹⁵ De wetgever heeft daarmee een principiële keuze gemaakt voor een stelsel waarin de amvb het basisniveau is voor inhoudelijke normstelling.

e. Adviseringslijn regelgeving in het nieuwe stelsel

De advisering over de aanvullingswetten, de invoeringswet en de uitvoeringsregelgeving vindt plaats tegen de achtergrond van de Omgevingswet en de keuzes die de wetgever daarmee voor het nieuwe stelsel heeft gemaakt. De Afdeling gaat uit van die keuzes.

In bovengenoemde advies heeft de Afdeling opgemerkt dat de vraag in hoeverre het voorstel bijdraagt aan de verwerkelijking van het maatschappelijk doel en de geformuleerde verbeterdoelen nog niet kan worden beantwoord. De Afdeling heeft op dit punt daarom een voorbehoud gemaakt.¹⁶ De aanvullingswetten, de invoeringswet en de uitvoeringsbesluiten zijn in het bijzonder van belang. De Afdeling zal ten behoeve van haar advisering daarom telkens onderzoeken in hoeverre de voorgestelde regelgeving bijdraagt aan het behalen van de verbeterdoelen van het stelsel. Daarnaast zal de Afdeling onderzoeken of de nieuwe regelgeving consistent is met het instrumentarium van de Omgevingswet. Zij zal ook nagaan of de voorstellen en ontwerpen voldoen aan de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de Omgevingswet. De Afdeling zal zich in het bijzonder richten op het uitgangspunt van gelijkwaardige bescherming, onder meer in relatie tot bestuurlijke afwegingsruimte. De Afdeling zal daarbij nagaan of in voldoende mate is voorzien in materiële en/of procedurele waarborgen voor een zorgvuldig gebruik van bestuurlijke afwegingsruimte.

1. Toetsing van regelgeving in het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht

In dit onderdeel beschrijft de Afdeling de algemene lijn aan de hand waarvan zij zal adviseren over toekomstige onderdelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Deze passage komt een bredere betekenis toe dan het voorliggende wetsvoorstel. De algemene lijn zal volgens het advies (onderdelen a en e) bijvoorbeeld ook worden gehanteerd bij de advisering over het ontwerp van de op de Omgevingswet gebaseerde uitvoeringsregelgeving en het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. De regering is verheugd dat de Afdeling hiermee een richtinggevend kader biedt dat aansluit bij de verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselherziening, de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en de belangrijkste systeemkeuzes. Ook refereert de Afdeling aan de (kern)instrumenten die in de Omgevingswet zijn opgenomen en geeft zij aan dat de nieuwe regelgeving zal worden onderzocht op consistentie met dat instrumentarium. Genoemde elementen vormen de bouwstenen van de nieuwe regelgeving. Zij lenen zich ook naar het oordeel van de regering goed als toetssteen voor de beoordeling van de ontwikkeling van het nieuwe stelsel.

De Afdeling gaat in onderdeel d specifiek in op de systeemkeuze in de Omgevingswet om de materiële normstelling grotendeels te bundelen in een beperkt aantal algemene maatregelen van bestuur. De Afdeling wijst

¹⁵ Er zijn geen omgevingswaarden of grenswaarden in de wet opgenomen.

¹⁶ De Afdeling heeft in haar advies een voorbehoud gemaakt dat luidt: «Toch zal op enig moment moeten kunnen worden beoordeeld of het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht beantwoordt aan de doelstellingen van het voorstel. Daarom adviseert de Afdeling om gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet de ontwerpamvb's voor advies aan de Afdeling voor te leggen. Op dat moment kan dan beter worden beoordeeld welke andere elementen dan de reeds hiervoor genoemde, eventueel alsnog in de Omgevingswet zouden moeten worden geregeld.»

op enkele wijzigingen, die onder andere naar aanleiding van het advies van de Afdeling in de Omgevingswet zijn aangebracht, waarmee de delegatiegrondslagen in de Omgevingswet nader met waarborgen zijn omkleed. De Afdeling geeft vervolgens in onderdeel e expliciet aan dat zij de door de wetgever bij de Omgevingswet gemaakte keuzes voor het nieuwe stelsel, waaronder de keuze van de algemene maatregel van bestuur als basisniveau voor inhoudelijke normstelling, als uitgangspunt neemt voor de verdere advisering over onder meer de aanvullingswetten, de Invoeringswet Omgevingswet en de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet. Voor de uitgangspunten van de stelselherziening zal de Afdeling zich in het bijzonder richten op het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Ook hiervoor geldt dat de regering de geboden duidelijkheid waardeert. Deze komt ten goede aan de consistentie van de verdere opbouw en inrichting van het nieuwe stelsel.

2. Inleiding: inhoud wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel voorziet erin dat de onderwerpen die nu zijn geregeld in de Wet geluidhinder en in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, een plaats krijgen in het stelsel van de Omgevingswet.¹⁷ Daarbij is beoogd de regelgeving voor geluid in overeenstemming te brengen met de opbouw en doelen van de Omgevingswet, aldus de toelichting op het voorstel.¹⁸ In het voorstel worden ook beleidsinhoudelijke doelstellingen gerealiseerd: de systematiek van geluidproductieplafonds wordt uitgebreid van rijks(spoor)wegen naar lokale wegen en spoorwegen en naar industrieterreinen. Niet onder dit voorstel vallen: geluidsregels voor luchtvaart, regels voor milieubelastende activiteiten en bepalingen inzake de geluidwering van bouwwerken. Deze onderwerpen worden geregeld in de Wet luchtvaart respectievelijk andere onderdelen van de Omgevingswet die door dit voorstel niet worden gewijzigd.¹⁹

In de Omgevingswet zijn al diverse regels en instrumenten opgenomen die kunnen worden ingezet voor de beheersing van geluidbelasting, bijvoorbeeld het omgevingsplan, de omgevingsvergunning en algemene rijksregels voor activiteiten. Ook bevat de Omgevingswet een verplichting voor de rijksoverheid om instructieregels te stellen over omgevingsplannen en projectbesluiten met het oog op het beschermen van de gezondheid met betrekking tot de geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen.²⁰ Het voorstel vult de Omgevingswet aan door daarin vast te leggen welke overheden verantwoordelijk zijn voor «de beheersing van geluidbelasting met het oog op het beschermen van de gezondheid».²¹ Daarnaast wordt geregeld welke overheden in welke gevallen een geluidproductieplafond vaststellen en verplicht het voorstel de rijksoverheid instructieregels te stellen over besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds. Ook bevat het een tijdelijke regeling voor sanering van te hoge geluidbelasting en overgangsrecht voor lopende procedures onder de Wet geluidhinder en de Wet milieu-

¹⁷ Namelijk: regels voor geluidproductie van infrastructuur en industrieterreinen en die voor geluidbelasting op nieuw te realiseren geluidgevoelige objecten,

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

¹⁹ Regels voor milieubelastende activiteiten vallen tot op heden onder de Wabo en het Activiteitenbesluit milieubeheer. Geluidwering bij bouwwerken wordt geregeld in de bouwregelgeving (Bouwbesluit 2012).

²⁰ Artikel 2.28, onderdeel d Omgevingswet. Het onderhavige voorstel brengt hier een redactionele wijziging in aan, maar wijzigt de inhoud niet.

²¹ Deze taak wordt voor het de gemeente toegevoegd aan artikel 2.16, voor de waterschappen aan artikel 2.16, voor provincies aan artikel 2.18 en voor het rijk aan artikel 2.19 van de Omgevingswet.

beheer. Door het voorstel zal de Wet geluidhinder worden ingetrokken en komt hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer te vervallen.

2. Inleiding: inhoud wetsvoorstel

De Afdeling geeft een samenvatting van de in de toelichting beschreven beleidsinhoudelijke doelstellingen van het wetsvoorstel, de inzet van het instrumentarium van de Omgevingswet voor de beheersing van de geluidbelasting en de specifieke aanvullingen op dat instrumentarium die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

3. Aansluiting op het instrumentarium van de Omgevingswet

a. Noodzaak van aanvullend instrument geluidproductieplafond

Het herziene stelsel van het omgevingsrecht beoogt een zorgvuldig op samenhang afgestemd instrumentarium, bestaande uit de hierboven genoemde kerninstrumenten en omgevingswaarden. De Omgevingswet heeft daarnaast tot doel het omgevingsrecht eenvoudiger te maken door middel van een beperkt palet aan basisinstrumenten dat in beginsel gelijk is voor alle domeinen en alle bestuurslagen over de volle breedte van het omgevingsrecht.²² In de Omgevingswet zijn dan ook instrumenten beschikbaar die ook kunnen worden ingezet voor de beheersing van geluidbelasting, zoals het omgevingsplan, omgevingswaarden en de programma's. De Afdeling merkt op dat in dit wetsvoorstel, dat één van de eerste wetsvoorstellen tot wijziging van de Omgevingswet is, voor de beheersing van geluidbelasting afkomstig van (spoor)wegen en industrie-terreinen echter gekozen wordt voor handhaving van een bestaand afzonderlijk instrument uit de Wet milieubeheer: het geluidproductieplafond».

De Afdeling heeft begrip voor de wens om de in de toelichting genoemde voordelen te behouden die de huidige systematiek van geluidproductieplafonds, zoals neergelegd in de Wet milieubeheer, biedt bij het beschermen van de gezondheid tegen geluidbelasting.²³ Het belang van de uitgangspunten van de stelselherziening stelt echter wel bijzondere eisen aan de onderbouwing van nut en noodzaak bij het introduceren in de Omgevingswet van een voor die wet nieuw en afzonderlijk instrument, dat slechts op één beleidsterrein gekenmerkt door enkele specifieke geluidsbronnen zal worden gebruikt. De toelichting op de keuze voor het introduceren van geluidproductieplafonds in de Omgevingswet schiet op dit punt tekort. Uit het karakter van de omgevingswaarde worden in de toelichting weliswaar op relevante aspecten verschillen met het geluidproductieplafond afgeleid, maar daaruit volgt nog niet dat deze verschillen niet anders dan door onverkorte handhaving van het bestaande instrument van geluidproductieplafonds zijn te ondervangen. Ook had het in de rede gelegen om naar aanleiding van de belemmeringen voor toepassing van de omgevingswaarde op dit voor het omgevingsrecht belangrijke deel terrein de vormgeving van het instrument omgevingswaarde in de beschouwing te betrekken, bijvoorbeeld op het punt van vaststelling ervan als algemeen verbindend voorschrift.²⁴ Gelet op het streven naar (behoud van) een «beperkt palet» is het tenslotte van belang

²² Paragraaf 2.2. van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingsrecht (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3).

²³ Memorie van toelichting, paragrafen 3.3 en 4.4. Zie ook paragraaf 2.1 van het Nalevingsverslag geluidproductieplafonds rijkswegen 2015: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/jaarverslagen/2016/12/12/nalevingsverslag-geluidproductieplafonds-rijkswegen-2015.pdf>.

²⁴ Paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting.

te motiveren dat de belemmeringen voor toepassing van het algemene instrumentarium zich specifiek op dit terrein en niet ook breder in het omgevingsrecht voordoen. Toepassing van afzonderlijk instrumentarium behoort immers uitzondering te zijn en te blijven.

De Afdeling adviseert de noodzaak van toevoeging van het instrument geluidproductieplafond aan de Omgevingswet nader toe te lichten in relatie tot de doelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht.

b. Verhouding geluidproductieplafond tot het herziene omgevingsrecht

Door het binnen de systematiek van de Omgevingswet op zichzelfstaande karakter van geluidproductieplafonds is ook niet op voorhand duidelijk hoe deze zich verhouden tot het overige instrumentarium van de wet. De Afdeling wijst hierbij in het bijzonder op de artikelen 2.4 tot en met 2.7 van de Omgevingswet. In die artikelen komt het uitgangspunt van de Omgevingswet tot uitdrukking dat per gemeente, provincie of waterschap één omgevingsplan, omgevingsverordening dan wel waterschapsverordening wordt vastgesteld met regels over de fysieke leefomgeving. Als uitzondering hierop kunnen bij algemene maatregel van bestuur gevallen worden aangewezen waarin regels over de fysieke leefomgeving niet in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening worden opgenomen.²⁵ Ziet de Afdeling het goed, dan maken de geluidproductieplafonds geen deel uit van omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening, terwijl geluidproductieplafonds wel regels voor de fysieke leefomgeving zijn. Hierdoor kan afbreuk worden gedaan aan de integrale kenbaarheid van deze regels via het omgevingsplan. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert de toelichting met inachtneming van het bovenstaande aan te vullen en nader toe te lichten hoe de systematiek van de geluidproductieplafonds voor het normeren van geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen zich verhoudt tot de reeds in de Omgevingswet opgenomen instrumenten.

c. Waarden voor geluidbelasting in de uitvoeringsregelgeving

Het normenkader voor geluidbelasting zoals dat vorm zal krijgen in het Besluit kwaliteit leefomgeving zal, evenals nu, bestaan uit drie typen waarden: de voorkeurswaarde, maximumwaarde en binnenwaarde.²⁶ Van de voorkeurswaarde mag gemotiveerd worden afgeweken. Decentrale overheden zullen in concrete gevallen ook kunnen afwijken van de maximumwaarde. Bestaande regelingen die dit mogelijk maken zullen in de uitvoeringsregelgeving bijeen worden gebracht.²⁷ Afwijken van de in het Bkl vast te leggen waarden zal alleen kunnen met inachtneming van de in het Bkl op te nemen instructieregels van het Rijk. Een van de instrumenten van de Omgevingswet voor het reguleren van de fysieke leefomgeving is de omgevingswaarde. Een omgevingswaarde is 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. Het gaat bijvoorbeeld om kwaliteits-

²⁵ Artikelen 2.4, 2.5, 2.6 en 2.7 van de Omgevingswet. Stb. 2016, 156.

²⁶ Voor de huidige maximumwaarden, voorkeurswaarden en binnenwaarden, zie hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer.

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.

eisen voor water of lucht.²⁸ De omschrijving in de toelichting van bovengenoemde waarden voor geluidbelasting komt overeen met die van omgevingswaarden in de Omgevingswet. Deze waarden zijn immers een meetbare eenheid waarin voor de fysieke leefomgeving wordt bepaald wat de toelaatbare geluidbelasting is. Uit de toelichting blijkt echter niet of het hier omgevingswaarden betreft: de term komt in de toelichting op het voorstel niet voor.

De Afdeling adviseert met inachtneming van het bovenstaande het karakter van de in het Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen maximumwaarden, voorkeurswaarden en binnenwaarden voor geluidbelasting door (spoor)wegen nader toe te lichten. Zij adviseert te verduidelijken of het hier omgevingswaarden betreft en indien dit niet het geval is de reden daarvoor toe te lichten, gelet op de omschrijving van omgevingswaarden in de Omgevingswet en de toelichting daarop.

3. Aansluiting op het instrumentarium van de Omgevingswet

a. Noodzaak van aanvullend instrument geluidproductieplafond

b. Verhouding geluidproductieplafond tot het herziene omgevingsrecht

De Afdeling merkt op dat de toelichting op de keuze voor de introductie van het instrument geluidproductieplafonds in de Omgevingswet op een aantal punten te kort schiet. Het had volgens de Afdeling in de rede gelegen om naar aanleiding van de belemmeringen voor toepassing van het instrument van de omgevingswaarde de vormgeving van dat instrument in de beschouwing te betrekken (onderdeel a). De Afdeling merkt verder op dat het door het binnen de systematiek van de Omgevingswet op zichzelf staande karakter van geluidproductieplafonds niet op voorhand duidelijk is hoe deze zich verhouden tot het overige instrumentarium van de wet (onderdeel b).

Vergelijking van de omgevingswaarde en het geluidproductieplafond

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is opnieuw bezien of, en zo ja, in hoeverre het instrument van de omgevingswaarde kan worden benut bij het inbouwen van de geluidregels van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer in de Omgevingswet.

In de Omgevingswet zijn omgevingswaarden normen waarmee de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan als doel kan worden vastgelegd. Zij worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen (artikel 2.9, derde lid, van de Omgevingswet). Volgens artikel 2.9, tweede

²⁸ Artikelen 2.9 en 2.10 van de Omgevingswet bevatten de algemene bepalingen over omgevingswaarden en luiden:

Artikel 2.9 (omgevingswaarden)

1. Op grond van deze afdeling worden omgevingswaarden vastgesteld met het oog op de doelen van de wet. 2. Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan: a. de gewenste staat of kwaliteit, b. de toelaatbare belasting door activiteiten, c. de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. 3. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.

Artikel 2.10 (aard, termijn en locaties van omgevingswaarden en onderbouwing)

1. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt bepaald: a. of deze waarde een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of andere, daarbij te omschrijven verplichting met zich brengt, b. het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen aan de verplichting moet worden voldaan, c. de locaties waarop de omgevingswaarde van toepassing is. 2. 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.

lid, van de Omgevingswet kunnen omgevingswaarden ook de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen aangeven. Omgevingswaarden kunnen betrekking hebben op een concreet bepaald gebied of een object.

Omgevingswaarden worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan en binden alleen bestuursorganen. Omgevingswaarden gelden dus als zodanig niet voor burgers en bedrijven. De Omgevingswet verbindt twee rechtsgevolgen aan het vaststellen van een omgevingswaarde. In de eerste plaats heeft het college van burgemeester en wethouders de plicht een programma vast te stellen wanneer (naar verwachting) niet wordt voldaan aan de omgevingswaarde. Dat programma moet maatregelen bevatten om alsnog aan de omgevingswaarde te voldoen. Behoudens de in artikel 3.10, tweede lid, van de Omgevingswet opgenomen uitzonderingen geldt deze plicht voor het college van burgemeester en wethouders ook als de omgevingswaarde door de provincie of het Rijk is vastgesteld. In de tweede plaats moet iedere omgevingswaarde door monitoring worden bewaakt en moet worden beoordeeld of aan die omgevingswaarde wordt voldaan (artikel 20.1, eerste lid, van de Omgevingswet).

Het geluidproductieplafond zoals dat in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer vorm heeft gekregen, geeft de maximaal toegestane geluidproductie weer op een vast fictief punt (referentiepunt) op relatief korte afstand van de geluidbron. Het cordon van geluidproductieplafonds langs een weg of spoorweg limiteert aldus de maximale geluidproductie van die geluidbron en biedt daarmee bescherming aan de fysieke leefomgeving. Kenmerkend voor geluidproductieplafonds langs (spoor)wegen is dat het hierbij gaat om beschikkingen die zich richten tot de beheerder van de geluidbron. De beheerder van de geluidbron – en niet het bestuursorgaan dat het geluidproductieplafond heeft vastgesteld – is gehouden zorg te dragen voor strikte naleving van de geluidproductieplafonds en daarvoor zo nodig maatregelen te nemen.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de Omgevingswet zoals deze thans luidt, twee belemmeringen bevat om het geluidproductieplafond vorm te geven als een omgevingswaarde: in de eerste plaats worden omgevingswaarden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan en niet bij beschikking en in de tweede plaats geldt bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde een programmaplicht voor een bestuursorgaan in plaats van een plicht voor de beheerder van de geluidbron om maatregelen te treffen om aan de waarde te voldoen.

De regering is na heroverweging tot de conclusie gekomen dat deze twee belemmeringen kunnen worden weggenomen. Hierdoor wordt het mogelijk geluidproductieplafonds als omgevingswaarden vast te stellen, zonder dat dat de wezenskenmerken van het instrument omgevingswaarde aantast. In afdeling 2.3 van de Omgevingswet zijn daarom bepalingen opgenomen met de verplichting of de bevoegdheid om omgevingswaarden vast te stellen voor de geluidproductie van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Geluidproductieplafonds als omgevingswaarden worden vastgesteld bij omgevingsplan (gemeente) of besluit (provincie en Rijk). Daarnaast is artikel 3.10 van de Omgevingswet zodanig gewijzigd dat bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening kan worden bepaald dat er, in plaats van een programmaplicht, voor een daarbij aangewezen bestuursorgaan of andere instantie (in de praktijk: de beheerder van de geluidbron) een plicht geldt tot het treffen van maatregelen, gericht op het voldoen aan de

omgevingswaarde. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen bepalingen met die strekking worden opgenomen.

Betekenis voor andere beleidsterreinen

Sommige factoren die bij als omgevingswaarden vastgestelde geluidproductieplafonds in het spel zijn, gelden ook voor andere aspecten van de fysieke leefomgeving. De voorgestelde wijzigingen zouden daarom in de toekomst mogelijk ook toepasbaar kunnen zijn bij andere situaties waarbij sprake is van een beheerder die verantwoordelijk is voor een bepaald onderdeel van de fysieke leefomgeving.

c. Waarden voor geluidbelasting in de uitvoeringsregelgeving

De Afdeling merkt op dat het normenkader voor geluidbelasting vorm zal krijgen in het Besluit kwaliteit leefomgeving en dat dit zal bestaan uit drie typen waarden: de voorkeurswaarde, de maximale waarde en de binnenwaarde. De Afdeling adviseert te verduidelijken of het hier omgevingswaarden betreft en, als dit niet het geval is, de reden daarvoor toe te lichten.

Zoals hiervoor al aangegeven, is een omgevingswaarde een norm die de gewenste staat of kwaliteit van (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving als *doel* vastlegt. In de context van dit wetsvoorstel – de beheersing van geluidbelasting – zijn geluidproductieplafonds omgevingswaarden. In het stelsel van de Omgevingswet zijn waarden alleen omgevingswaarden als ze als zodanig zijn benoemd en vastgesteld. Bovengenoemde andere waarden (die in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet vorm zullen krijgen als standaardwaarde respectievelijk grenswaarden) zijn geen omgevingswaarden, maar vormen onderdeel van de instructieregels voor onder meer het omgevingsplan die zullen gelden bij enerzijds de aanleg of aanpassing van een geluidbron en anderzijds het mogelijk maken van een nieuw geluidgevoelig gebouw in de nabijheid van een geluidbron. Deze waarden drukken niet de gewenste staat of kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving uit die, ongeacht de lokale omstandigheden, binnen dat gebied geldt en waarbij, bij (dreigende) overschrijding daarvan, actie moet worden ondernomen om die alsnog te bereiken. De voorkeurswaarde, maximale waarde en binnenwaarde zijn dan ook geen omgevingswaarden. De toelichting is op dit punt aangevuld.

4. Uitgangspunt gelijkwaardig beschermingsniveau

De materiële normering van geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen zal plaatsvinden in de uitvoeringsregelgeving. Voor dit beleidsterrein geldt dat, in lijn met het nieuwe stelsel omgevingsrecht, wordt gekozen voor het verruimen van bestuurlijke afweging door ruime bevoegdheden toe te kennen aan (decentrale) bestuursorganen. Die systeemkeuzes brengen met zich dat de vraag in hoeverre het voorstel voldoet aan het uitgangspunt van gelijkwaardige (materiële) bescherming op basis van het voorstel niet goed kan worden beantwoord. De Afdeling zal zich bij de advisering over de uitvoeringsregelgeving opnieuw buigen over de vraag naar het beschermingsniveau. In de toelichting bij het voorstel wordt uitgebreid ingegaan op de contouren van de uitvoeringsregelgeving.²⁹ De Afdeling signaleert aan de hand daarvan op voorhand enkele aandachtspunten en risico's als het gaat om het uiteindelijke beschermingsniveau in het nieuwe stelsel, en hecht eraan daar thans ten behoeve van het opstellen van de uitvoeringsregelgeving

²⁹ Memorie van toelichting, hoofdstuk 4.

op te wijzen. In het bijzonder richt de Afdeling zich hierbij op het uitgangspunt van gelijkwaardige bescherming, onder meer in relatie tot bestuurlijke afwegingsruimte. Een belangrijk punt van aandacht voor de Afdeling is de mate waarin is voorzien in materiële en procedurele waarborgen voor een zorgvuldig gebruik van bestuurlijke afwegingsruimte.

Het huidige niveau van bescherming tegen geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en gezoneerde industrieterreinen wordt bepaald door de Wet geluidhinder, Hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en de op die wetten gebaseerde uitvoeringsregelgeving.

Het voorliggende wetsvoorstel vervangt materieel de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. De materiële normen voor de beheersing van geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen zullen worden gesteld in de op de Omgevingswet gebaseerde uitvoeringsregelgeving, welke beoogt zowel flexibiliteit als bescherming te bieden bij de invulling van de fysieke leefomgeving.

Volgens de toelichting is het streven erop gericht de invoering van het nieuwe stelsel van geluidsregels beleidsneutraal vorm te geven, waarbij «landelijk gemiddeld gezien ten minste een gelijk beschermingsniveau [geboden wordt] tegen schade aan de gezondheid door hoge geluidniveaus vanwege weg- en railverkeer en industrie in de leefomgeving.»³⁰

Volgens de memorie van toelichting biedt de systematiek van het voorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving de flexibiliteit die nodig is om aan complexe lokale afwegingen vorm te geven zonder afbreuk te doen aan het beschermingsniveau. De Afdeling onderschrijft de hoofdlijnen van de aangekondigde systematiek en het bij algemene maatregel van bestuur vastleggen van drie typen landelijke waarden voor geluidbelasting.³¹ De toelichting geeft echter onvoldoende inzicht in de mogelijkheden die decentrale overheden krijgen om af te wijken van de in de uitvoeringsregels te formuleren geluidswaarden. De Afdeling is er op grond van de toelichting niet op voorhand van overtuigd dat de gelijkwaardige bescherming voor de burger tegen geluidbelasting gewaarborgd is bij gebruikmaking van die mogelijkheden. Ook valt uit de vooruitblik op de uitvoeringsregels niet op te maken hoe het belang van de gezondheid zal worden gewogen in de besluitvorming over toegestane geluidbelasting.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de wijze waarop een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt gewaarborgd in de aangekondigde uitvoeringsregels en daarbij aandacht te besteden aan de bovengenoemde punten.

4. Uitgangspunt gelijkwaardig beschermingsniveau

Het verheugt de regering dat de Afdeling de hoofdlijnen van de aangekondigde systematiek en het bij algemene maatregel van bestuur vastleggen van drie typen waarden voor geluidbelasting onderschrijft. De Afdeling geeft vervolgens aan dat de toelichting nog onvoldoende inzicht geeft in de mogelijkheden die decentrale overheden krijgen om af te wijken van deze drie typen waarden voor geluidbelasting. De Afdeling is er niet op voorhand van overtuigd dat de gelijkwaardige bescherming voor de burger tegen geluidbelasting ook onder het nieuwe stelsel gewaarborgd is. Ook valt volgens de Afdeling uit de vooruitblik op de uitvoeringsregel-

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.

³¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2: voorkeurswaarden, maximale waarden en binnenwaarden.

geving niet op te maken hoe het belang van de gezondheid zal worden gewogen in de besluitvorming over de toegestane geluidbelasting.

Het stelsel van de voorkeurswaarde en de maximale waarde geeft richting aan de afweging die decentrale overheden in een concreet geval moeten maken en werkt in het kort als volgt.

Onder de voorkeurswaarde is de situatie vanuit een oogpunt van gezondheid toereikend en heeft het bevoegd gezag alle vrijheid om die keuze te maken die hem het beste lijkt. Omdat de voorkeurswaarde niet steeds haalbaar is, heeft het bevoegd gezag de ruimte om bij een geluidbelasting boven de voorkeurswaarde een gemotiveerde afweging te maken tussen de verschillende betrokken belangen, waaronder gezondheid, maar ook economie, woningbouw en mobiliteit, waarbij ook in ogenschouw wordt genomen of maatregelen ter beperking van de geluidbelasting op de gevel mogelijk en doelmatig zijn. Als resultante van die afweging kan met een goede onderbouwing een hogere geluidbelasting dan de voorkeurswaarde op de gevel van een geluidgevoelig gebouw aanvaardbaar worden geoordeeld.

Deze afwegingsruimte wordt aan de bovenkant begrensd door de maximale waarde. Overschrijding van de maximale waarde is slechts in enkele gevallen mogelijk, die in de toelichting bij het wetsvoorstel zijn omschreven en in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zullen worden uitgewerkt.

Om eventuele gezondheidseffecten te voorkomen, geldt in situaties waarin de voorkeurswaarde wordt overschreden aanvullend de binnenwaarde als grenswaarde voor geluidgevoelige ruimten, als extra waarborg om ervoor te zorgen dat bewoners ook bij hogere geluidbelastingen buiten de woning, onder acceptabele omstandigheden in hun woning kunnen leven en slapen.

Deze werkwijze is vergelijkbaar met de huidige Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer, zij het dat het aantal normen en regels dat met name de Wet geluidhinder hiervoor nog kent, sterk wordt gestroomlijnd en verminderd. Een vergelijking van de oude en de nieuwe systematiek laat zien dat over het geheel een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt geboden. In de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet (waarmee onder meer het Besluit kwaliteit leefomgeving zal worden gewijzigd) zal dit nader worden uitgewerkt.

Met het hanteren van de geluidnormen wordt het belang van de gezondheid al geïntegreerd in de besluitvorming. Zoals gezegd, vertegenwoordigt de voorkeurswaarde een zodanig geluidniveau dat er sprake is van een aanvaardbare situatie zonder dat extra maatregelen getroffen moeten worden. De maximale waarde geeft sturing aan het bestuurlijke afwegingsproces bij geluidniveaus boven de voorkeurswaarde. Het gezondheidsbelang kan dan een van de elementen zijn die een rol spelen in dat afwegingsproces. Daarnaast kunnen ook andere belangen, bijvoorbeeld van mobiliteit, economie of woningbouw, van belang zijn. In een concrete situatie dienen alle relevante belangen en omstandigheden tegen elkaar te worden afgewogen.

5. Verplichte instructieregels Rijk over geluidproductieplafonds en het beginsel «decentraal, tenzij»

Het onderhavige voorstel bevat de verplichting voor de rijksoverheid om instructieregels te stellen over besluiten tot het vaststellen van geluidproductieplafonds.³² Daarbij kan worden gedacht aan regels over de inhoud van een dergelijk besluit. De toelichting vermeldt over de inhoud van deze

³² Voorgesteld artikel 2.29a (Verplichte instructieregels Rijk).

*instructieregels alleen dat deze een equivalent zullen zijn van de regels die nu in titel 11.3 van de Wet milieubeheer zijn opgenomen. De instructieregels zullen worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De wijze waarop geluidproductieplafonds worden vastgesteld, zal grotendeels dezelfde zijn als de wijze waarop deze plafonds onder de huidige Wet milieubeheer worden vastgesteld, aldus de toelichting.*³³

*Ervan uitgaande dat de normen van de huidige titel 11.3 Wet milieubeheer als instructieregel worden opgenomen in het Bkl, zal de ruimte voor decentrale afweging door deze instructieregels worden ingeperkt.³⁴ De toelichting gaat niet in op hoe deze keuze zich verhoudt tot één van de met het voorstel nagestreefde beleidsdoelen van het nieuwe stelsel omgevingsrecht: aansluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling en het uitgangspunt dat de gemeente primair verantwoordelijk is voor de zorg van de fysieke leefomgeving («decentraal tenzij»).*³⁵

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

5. Verplichte instructieregels Rijk over geluidproductieplafonds en het beginsel «decentraal, tenzij»

De Afdeling merkt op dat, ervan uitgaande dat de normen van de huidige titel 11.3 van de Wet milieubeheer als instructieregel zullen worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, de ruimte voor decentrale afweging door deze instructieregels zal worden ingeperkt. De toelichting gaat niet in op de vraag hoe deze keuze zich verhoudt tot een van de met het voorstel nagestreefde beleidsdoelen van het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht: aansluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling en het uitgangspunt dat de gemeente primair verantwoordelijk is voor de zorg van de fysieke leefomgeving («decentraal tenzij»).

Het klopt dat de in het Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen instructieregels de ruimte voor decentrale afweging enigszins zullen inperken. Met de Aanvullingswet geluid Omgevingswet wordt echter niet een verdergaande inperking van die beleidsruimte beoogd dan in de huidige regelgeving op het gebied van geluid. Ook nu zijn taken en bevoegdheden op het gebied van geluid belegd op het niveau van provincie en gemeente en zijn die taken en bevoegdheden begrensd door middel van onder meer een maximale waarde. In zoverre sluit de Aanvullingswet geluid Omgevingswet dan ook aan bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling op het gebied van geluid. De toelichting is op dit punt aangevuld.

6. Overige wijzigingen

In verband met de wijzigingen in afdeling 2.3 en artikel 3.10 van de Omgevingswet zijn in het wetsvoorstel enkele andere bepalingen van de Omgevingswet gewijzigd, onder meer bepalingen over de toedeling van specifieke taken, instructieregels en instructies en monitoring en informatie.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel ook enkele andere wijzigingen door te voeren. Deze worden hieronder kort toegelicht. De toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

³³ Artikelsgewijze toelichting bij wijzigingsonderdeel H.

³⁴ Voorgestelde artikelen 2.29a en 2.43 Omgevingswet en de artikelsgewijze toelichting daarbij.

³⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

In de eerste plaats is in het wetsvoorstel zoveel mogelijk het generieke begrip «geluid» gehanteerd in plaats van meer specifieke begrippen als «geluidhinder» en «geluidbelasting». Dit sluit aan bij de keuze die op dat punt ook al is doorgevoerd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. In lijn met deze keuze worden ook in een aantal bestaande artikelen van de Omgevingswet de termen «geluidhinder» en «geluidbelasting» vervangen.

Aan artikel 2.24 is een lid toegevoegd dat het mogelijk maakt om instructieregels te stellen over de uitoefening van de taak om het geluid van hoofdspoorwegen te beheersen door ProRail als beheerder van die hoofdspoorwegen. Artikel 2.24 maakte het alleen mogelijk om instructieregels te stellen over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen.

In het nieuwe artikel 2.43 is een bevoegdheid gecreëerd om besluiten te nemen over het treffen van geluidwerende maatregelen aan gebouwen. Deze maatregelen moeten in bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen worden getroffen als de binnenwaarde wordt overschreden. In verband met deze nieuwe bevoegdheid wordt ook artikel 16.88 van de Omgevingswet gewijzigd zodat er een expliciete wettelijke grondslag is voor het stellen van regels over de wijze waarop rechthebbenden van een gebouw instemmen met het treffen van geluidwerende maatregelen aan dat gebouw.

Ook is artikel 5.44, vierde lid, van de Omgevingswet (zoals die wet komt te luiden ingevolge het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet) gewijzigd. De wijziging brengt tot uitdrukking dat het dagelijks bestuur van een waterschap een projectbesluit ook kan vaststellen met het oog op de taak, bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet. Dit betreft de taak op het gebied van de beheersing van de geluidbelasting afkomstig van wegen in beheer bij een waterschap.

Aan artikel 16.78 is een lid toegevoegd dat regels stelt over de inwerking-treding van een besluit als bedoeld in de nieuwe artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid. Het is gewenst om de inwerking-treding van besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden uniform te regelen en de inwerkingtreding van de besluiten als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de inwerkingtredingsregels voor het omgevingsplan en het projectbesluit.

Voorts is de sanering van te hoge geluidbelastingen afkomstig van rijkswegen en hoofdspoorwegen niet langer opgenomen in de Omgevingswet, maar wordt deze afgewikkeld via het huidige recht (afdeling 11.3.6 van de Wet milieubeheer). Naar verwachting zal de besluitvorming over die sanering namelijk grotendeels zijn afgerond als de nieuwe wet- en regelgeving van kracht wordt. Artikel 3.3 van het wetsvoorstel bevat een overgangsbepaling met die strekking. Na heroverweging is besloten om de besluitvorming over de sanering van te hoge geluidbelastingen afkomstig van decentrale infrastructuur niet te laten plaatsvinden via een programma, maar via het omgevingsplan (gemeente) of een projectbesluit (waterschap en provincie). Het eerder voorgestelde artikel 22.1 is daarom overbodig geworden. Daarnaast blijft voor decentrale bestuursorganen de mogelijkheid bestaan om vrijwillig een programma voor de sanering vast te stellen. De toelichting is op dit punt aangevuld.

Tot slot zijn enkele bepalingen – waaronder het overgangsrecht – in het wetsvoorstel afgestemd op het wetsvoorstel van de Invoeringswet Omgevingswet. Ook is het overgangsrecht op onderdelen verder gepreciseerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer