

Mr.drs. E. Alders (noot 1)

Ook de slak en de schildpad bereiken de Ark van Noach – de aanvullingswetten Bodem en Geluid Omgevingswet

Grijs gearceerd

In juni 2014 is het wetsvoorstel voor de Omgevingswet (Ow) ingediend bij de Tweede Kamer. Met enige wijzigingen is het aldaar op 1 juli 2015 aanvaard en op 22 maart 2016 heeft ook de Eerste Kamer daarmee ingestemd. Het wetsvoorstel beoogt meer dan 30 wetten en meer dan 100 AMvB's op het gebied van het omgevingsrecht samen te voegen en te integreren. Daarover is al uitbundig veel gepubliceerd en dat wordt hier niet herhaald, daarnaar zij verwezen.

In het grote aantal te integreren wetten werd in de Memorie van Toelichting (MvT) bij het wetsvoorstel een handvol wetten genoemd die nog niet in het wetsvoorstel waren opgenomen, deze zouden daar via zogeheten aanvullingswetten later aan worden toegevoegd (noot 2). Van twee daarvan heeft in de periode van 22 maart t/m 17 mei jl. het voorontwerp voor een internetconsultatie ter inzage gelegen, te weten Bodem Omgevingswet en Geluid Omgevingswet. Primair gaat het daarbij om wijzigingen in de Omgevingswet zelf, maar in de MvT bij beide voorontwerpen wordt her en der wel een doorkijk naar de te verwachten uitvoerings-AMvB's gegeven. De hoofdlijnen van de voorontwerp-aanvullingswetten worden in dit artikel besproken.

1. Voorontwerp Aanvullingswet Bodem Omgevingswet

1.1 Hoofdlijnen van de omzetting

In essentie is de omzetting van de huidige regelgeving naar een regeling onder de Omgevingswet eenvoudig: de Wet bodembescherming (Wbb) en de bijbehorende AMvB's en MR'n worden ingetrokken en daar komt weinig van terug in de Omgevingswet noch in de Ow-AMvB's. Dat is verklaarbaar omdat de Wbb grotendeels is 'uitgewerkt'. De Wbb is sterk eenzijdig gericht op het opsporen, onderzoeken en zonodig saneren van de locaties met een zodanige verontreiniging dat deze binnen afzienbare termijn gesaneerd moeten worden. Tegenwoordig worden deze locaties aangeduid als 'spoedeisend', in het verleden als 'urgent'. Naar algemeen wordt aangenomen is veruit het grootste deel van deze locaties bekend en reeds gesaneerd of beheerst, of zitten deze in de procedure om dit eind 2018 bereikt te hebben, of zal alsdan in ieder geval met die sanering een aanvang zijn gemaakt (noot 3). Aan een Wbb in de huidige vorm die voor een belangrijk deel het proces beschrijft van oriënterend onderzoek, nader onderzoek, beoordeling daarvan en indeling in wel/niet 'ernstig verontreinigd' en wel/niet 'spoedeisend' bestaat dan ook geen behoefte meer, en – gezien de integrale benadering als één van de basisgedachten van de Ow – evenmin aan de geïsoleerde benadering van de materie, te weten de zogeheten gevalsgerichte benadering waarbij bodemverontreiniging als een separaat probleem wordt opgevat, grotendeels los van andere omstandigheden, dat geheel op zichzelf dient te worden opgelost. Van enige integratie met bijvoorbeeld ruimtelijke ordening is op dit moment nauwelijks sprake. Of met deze aanvullingswet dan wel sprake zal gaan zijn van een integrale benadering is echter nog maar de vraag (zie par. 1.4).

1.2 Het jaartal 1987

Delen van de Wbb zullen wel terugkomen, onder meer geldt dat voor hetgeen bekend is geworden als het zorgplichtartikel van art. 13 Wbb. De Wbb is per 1 januari 1987 van kracht geworden en op basis van dit artikel is – kortweg – de veroorzaker van iedere nieuwe verontreiniging (ontstaan na 1 januari 1987) gehouden om deze verontreiniging zo spoedig mogelijk en zo volledig mogelijk op te ruimen als redelijkerwijs uitvoerbaar is. Deze zorgplicht is er destijds ingekomen via een amendement, met nauwelijks toelichting, (noot 4) en heeft tot veel onduidelijkheid geleid in die zin dat het in de praktijk veelal werd uitgelegd als 'terstond en geheel verwijderen'. Met dat laatste werd dan

mogelijk gerefereerd aan het zogeheten multifunctioneel saneren (verontreiniging geheel wegnemen) dat rond 1987, en formeel nog tot de wijziging van de Wbb in 2006, het uitgangspunt was bij bodemsaneringen. Hoe dan ook komt in par. 3.3.1.1 van de MvT bij het voorontwerp het redelijkheidscriterium duidelijk terug en zal daar na 2018 geen discussie meer over zijn, zelfs aangevuld met een mogelijkheid om (bij bedrijfsmatige activiteiten) deze sanering eventueel pas op een natuurlijk moment aan te pakken, bijvoorbeeld bij de verbouw of de sloop van een gebouw of in combinatie met een andere sanering.

Dit zal worden ingepast in de uitvoeringsregels waarvoor kennelijk al zo'n brede basis is gelegd in de Ow dat daarin blijkens het voorontwerp geen tekstuele aanpassing hoeft plaats te vinden. De MvT verwijst daarbij naar art. 4.3 Omgevingswet waarin de zogeheten 'specifieke zorgplicht' besloten ligt, een nieuw instrument waar naar mijn idee geen enkele behoefte aan bestaat en dat alleen maar veel verwarring zal geven, onder meer vanwege de onmogelijkheid om dat goed af te bakenen met de algemene zorgplicht die in de Omgevingswet (art. 1.6) ook gewoon blijft bestaan. Raar is in ieder geval dat het huidige art. 13 Wbb dat thans wordt gezien als een algemene zorgplicht nu ineens een specifieke zorgplicht zal gaan worden.

1.3 De historische verontreinigingen

Verontreinigingen die zijn ontstaan vóór 1987 worden aangeduid als historische verontreinigingen. Onder de huidige regelgeving is daarop de hierboven genoemde systematiek van 'ernst en spoed' van toepassing maar deze systematiek, inclusief termen als 'ernstig verontreinigd' en 'Interventiewaarde' komt te vervallen. Het overgangsrecht daaromtrent is nog niet duidelijk (zie paragraaf 1.7).

Zoals de MvT terecht opmerkt, is er bij deze locaties sprake van situaties die historisch zijn ontstaan, die in mindere of meerdere mate zijn verontreinigd maar die geen aanpak op afzienbare termijn behoeven en waar bij een toekomstige ontwikkeling een (deel)sanering zou kunnen plaatsvinden en aldus 'werk met werk gemaakt kan worden', in de MvT aangeduid als *het op duurzame en doelmatige wijze beheren van resterende historische verontreinigingen*. (noot 5)

1.4 Bodemkwaliteit en gebruiksfunctie

Dit is een (in de MvT) onduidelijk verwoorde materie. Zoals hierboven aangegeven is op alle niet-spoedeisende locaties thans sprake van een goede of in ieder geval aanvaardbare bodemkwaliteit bij het huidige gebruik, wellicht met enige gebruiksbependingen zoals het niet-eten van gewassen die op die locaties groeien. Verplichte sanering is niet aan de orde. Dat is ook de basis van het huidige BUS (Besluit uniforme saneringen): de initiatiefnemer doet een melding voor alléén datgene dat hij/zij van plan is te gaan saneren in het kader van bijvoorbeeld een bouw- of aanlegactiviteit. De MvT gaat uitgebreid in op de relatie tussen bodemkwaliteit en gebruiksfunctie maar bevat tegenstrijdige passages. Op meerdere plaatsen wordt aangegeven dat de aanwezige verontreinigingen een gegeven zijn, ontstaan in het verleden, maar uit andere passages zou kunnen worden afgeleid dat de wens bestaat om weer een fors aantal jaren terug te gaan in de tijd c.q. om wettelijke instrumenten te gaan ontwikkelen teneinde initiatiefnemers te kunnen dwingen om méér te gaan saneren dan zij zelf voornemens zijn. Méér dan thans verplicht is op basis van het BUS. Bodemsanering dus weer als doel op zich, net als vroeger.

Met name par. 2.2.3 van de MvT is daarin opvallend waar wordt opgemerkt dat *Het huidige of beoogde gebruik van de bodem bepaalt de kaders om de bodemkwaliteit af te wegen. Er worden drie gebruiksfuncties onderscheiden: landbouw/natuur, wonen en industrie. Per gebruiksfunctie wordt (NB: op rijksniveau, toevoeging EA) een voorkeurswaarde en een maximale waarde vastgelegd. De voorkeurswaarde geeft de waarde aan waarbij de kwaliteit duurzaam geschikt is voor de functie. De maximale waarde geeft aan waar de risico's onaanvaardbaar zijn in relatie tot de gebruiksfunctie. Tussen deze waarden is ruimte voor een bestuurlijke afweging. Het gebruik kan worden afgestemd op de risico's en*

bodemkwaliteit zoals deze zich lokaal voordoen. Bij deze bestuurlijke afweging wordt rekening gehouden met het behoud of gewenste verbetering van de kwaliteit van de bodem in het betreffende gebied.

Een en ander wordt ook grafisch aangegeven in par. 3.3.2.1 van de MvT:

Graag hier scan 1

Dat is dus precies het tegenovergestelde van hetgeen met de Omgevingswet wordt beoogd om afstand van te nemen: het aloude hokjesdenken ofwel in casu het 'belang van een schone bodem' als een volkomen op zichzelf staand doel dat weinig te maken heeft met een integrale benadering. Ieder milieu-integraal denken ontbreekt (energieverbruik, CO₂-emissie door transport, beslag op stortruimte en op primaire grondstoffen enz.) om nog maar te zwijgen van omgevings-integraal denken dus de combinatie met bijvoorbeeld planologie.

Gemeenten kunnen kennelijk hun (met de Omgevingswet beoogde) beleidsvrijheid benutten om saneringen af te dwingen die nauwelijks of geen toegevoegde waarde hebben, gezien vanuit milieuhygiënisch of gezondheidsoogpunt. Het zal er voorts toe leiden dat in de bijna 400 verschillende gemeenten, overal verschillende normen zullen kunnen gaan gelden voor het gebruik voor woningbouw, openbaar groen, industrie of recreatie. Sterker nog: de suggestie (zie in de schuingedrukte tekst) als zou er sprake kunnen zijn van 'risico's die zich lokaal voordoen' is een onjuiste redenering. Deze risico's zijn bij een gelijksoortig gebruik van de bodem, en een gelijksoortige samenstelling van de bodem, uiteraard overal in het land gelijk. Verwarrend zijn dan ook passages in de MvT als 'benodigde bodemkwaliteit op de locatie in relatie tot het (gewenste) gebruik' (noot 6).

Waar het in de MvT misgaat, is doordat twee beginselen door elkaar heen lopen. Ten eerste is dat de – op zich terechte – eis dat de bodem geschikt moet zijn voor het beoogde gebruik. Gezien de huidige praktijk c.q. dat op alle verontreinigde locaties (behoudens de spoedeisende) de bodemkwaliteit niet ongeschikt is bij het huidige gebruik is er de facto nimmer een reden om op basis hiervan, via een bestuurlijke afweging, een verdergaande sanering af te willen dwingen dan wel de lokale kwaliteit van de bodem als ongeschikt te kwalificeren. Bij een functiewijziging zal dat evenzeer zelden het geval zijn, het zal in ieder geval nagenoeg nooit voorkomen dat door een functiewijziging een bodem ineens helemaal niet meer geschikt is.

Het tweede beginsel is het mistige uitgangspunt dat gemeenten in meer algemene zin mogen streven naar een algehele verbetering van de kwaliteit van de bodem binnen hun grenzen. Dat uit zich in passages als 'ambities voor de bodem' die her en der voorkomen in de MvT (Noot 7). Wat er dus zal gebeuren is, dat initiatiefnemers als gevolg van de bestuurlijke afweging zullen kunnen worden gedwongen tot een (verdergaande) sanering die vanuit een oogpunt van risicobeheersing c.q. tegengaan van blootstelling geheel onnodig is – hoewel het idee van de bestuurlijke afwegingsruimte dat ten onrechte wel suggereert – maar alleen is ingegeven doordat de gemeente 'ambities voor de bodem' heeft ofwel streeft naar een bodemkwaliteit die beter is dan in de gegeven situatie maar hetgeen gezien de aard van het gebruik feitelijk niet nodig is.

Deze bezwaren tegen lokale beleidsvrijheid met betrekking tot normstelling zijn uiteraard niet beperkt tot 'bodem', deze gelden evenzeer voor bijvoorbeeld geluid, lucht, water en geur. Bij lucht en water is althans enige garantie ingebouwd tegen al te overhaaste gemeentelijke doelstellingen omdat daarvoor landelijk zogeheten omgevingswaarden zullen gaan gelden. Zonder enige motivering geeft de MvT aan (noot 8) dat vooralsnog niet is voorzien in de inzet van omgevingswaarden voor 'bodem' maar dan is er helemaal geen rem meer – als de bestuurlijke afwegingsruimte er in deze vorm al zou moeten komen – op een voorspelbare wildgroei in allemaal verschillende gemeentelijke normen met betrekking tot vereiste bodemkwaliteit, saneringsdoelstelling enz.

1.5 Toevalsvondsten

Het is niet uit te sluiten dat in de toekomst toch nog verontreinigingen worden aangetroffen van vóór 1987, die moeten worden beoordeeld als spoedeisend. Uit het voorontwerp en de MvT (noot 9) wordt niet duidelijk of dit ook na 2018 wordt beoordeeld aan de hand van het huidige kader of dat daarvoor een ander kader zal worden ontwikkeld. Het eerste ligt naar mijn idee het meest voor de hand. Om te voorkomen dat daarmee een oneindig doorlopend overgangsrecht ontstaat zou de bestaande systematiek in de nieuwe regelgeving kunnen worden opgenomen in plaats van dat onder het overgangsrecht te brengen zodat de Wbb ook op dit punt op afzienbare termijn kan worden ingetrokken.

Opvallend is dat de verantwoordelijkheid voor de sanering van toevalsvondsten (met weinig onderbouwing in de MvT) geheel wordt neergelegd bij de eigenaar en niet langer bij de veroorzaker. Het is de vraag of dat nu wel zo eerlijk is omdat veroorzakers dan wel 'makkelijk weg kunnen komen' en het tot getraineer kan leiden bij lopende procedures. Als het gaat om echte verrassingen kan de eigenaar zelden een verwijt worden gemaakt, temeer omdat het (na 2018) gaat om verontreinigingen van meer dan dertig jaar oud en de eigenaar dan toch veelal niet de veroorzaker zal zijn. Een tegemoetkoming in dezelfde zin als de huidige bedrijvenregeling lijkt dan wel zo eerlijk.

De regeling past niet goed in de bestaande afdeling 19.2 Ow die handelt over de ongewone voorvallen omdat er geen sprake is van een ongewoon voorval conform de definitie daarvan, om die reden wordt een nieuwe afdeling 19.2a toegevoegd aan de Omgevingswet om deze materie te regelen.

1.6 Gedoogplichten

Indien de aanpak/sanering van de toevalsvondst dermate lang op zich laat wachten dat in de tussentijd sprake zou kunnen zijn van niet-acceptabele blootstellingsrisico's, kunnen B&W besluiten om tijdelijke beveiligingsmaatregelen te treffen. Rechthebbenden zijn van rechtswege verplicht om dit te gedogen (noot 10). Ook in andere situaties wordt voorgesteld om gedoogplichten op te nemen, onder andere om te voorkomen dat monitoring bij gebiedsgericht beheer wordt gefrustreerd door niet-meewerkende terreineigenaren. Vergelijkbare gedoogplichten worden voorgesteld met betrekking tot monitoring in verband met nazorg en met betrekking tot een zorgplichtsanering. (noot 11)

1.7 Overgangsrecht

In art. 3.1 van het voorontwerp wordt summier ingegaan op het overgangsrecht. Genoemd worden alleen het afhandelen van lopende beschikkingen inzake 'ernst en spoed', de beoordeling van saneringsplannen en de afhandeling van BUS-meldingen. Daarbij wordt echter ook aangegeven dat er nog veel meer zaken onder het overgangsrecht zullen gaan vallen zoals lopende nazorgverplichtingen, het gebiedsgerichte grondwaterbeheer en de bedrijvenregeling, alsmede de lopende procedures waarin sprake is van het nog niet van kracht worden van een bouwaanvraag op basis van art. 6.2c Wabo, alhoewel dit artikel niet terug zal komen in de Omgevingswet: in het voorontwerp is bepaald dat art. 16.18 Omgevingswet zal vervallen, mede omdat in die wet afscheid zal worden genomen van het begrip 'onlosmakelijke activiteiten'. Wat naar mijn idee verder ook geregeld moet worden is de vraag wat de status zal zijn van de vele beschikkingen 'ernst en spoed' waarin is besloten dat er sprake is van een ernstige verontreiniging maar waarvan de sanering niet spoedeisend is.

1.8 Slot van paragraaf 1

De Aanvullingswet Bodem Omgevingswet draagt beduidend bij aan het verminderen van de regeldruk, een hele wet verdwijnt en daarvan komt maar een handvol onderdelen terug. Wat wel zorgen baart is het nieuwe instrument van de bestuurlijke afwegingsruimte. Dit instrument zal in de praktijk alleen worden gebruikt om lokaal (streng) bodembeleid te faciliteren en heeft niets te maken met een integrale benadering. Voorts kan daardoor de uitvoeringspraktijk worden opgezaagd met een ontwikkeling

waarin in iedere gemeente andere minimum-eisen gelden met betrekking tot de kwaliteit van grond waarop gebouwd mag worden. De bestuurlijke afwegingsruimte zou er bij voorkeur dus helemaal niet moeten komen, zeker niet met alleen de genoemde twee criteria, of anders sterk geclausuleerd, zie verder par. 3.

2 De Aanvullingswet Geluid Omgevingswet

2.1 Hoofdlijnen van de omzetting

Een overeenkomst met de regeling inzake 'bodem' is, dat een gehele wet wordt ingetrokken, in casu de Wet geluidhinder, en zelfs ook nog een deel van de Wet milieubeheer: het hoofdstuk 11 inzake geluid van rijkswegen en van hoofdspoorwegen. Voor 'geluid' komt wel veel terug, niet zozeer in de Omgevingswet zelf maar meer in de uitvoeringsregels: zelfs de materie die nu vastligt op wetsniveau c.q. hoofdstuk 11 Wet milieubeheer wordt overgeheveld naar een regeling op AMvB-niveau. Wat wel reeds in de Ow (art. 3.6, 3.8 en 3.9) is opgenomen, is de uitvoering van de Richtlijn omgevingslawaaï.

Net als de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer nu, betreft de aanvullingswet alleen de regulering van een limitatief aantal geluidbronnen: verkeersgeluid (rijks-, provinciale, gemeentelijke wegen en wegen in beheer bij waterschappen), geluid van spoorwegen en geluid van met name aangeduide bedrijfsterreinen, te weten bedrijfsterreinen welke thans zijn gezoned in het kader van de Wet geluidhinder (Noot 12). Geluid van overige bedrijfsmatige activiteiten valt hier dus buiten, dit is thans geregeld in het Activiteitenbesluit en zal onder de Omgevingswet worden geregeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

2.2 Emissie en immissie

Het algemene geluidbeleid gaat primair uit van bestrijding bij de bron. Vanwege de feitelijke onmogelijkheid die zich vaak voordoet om getalsmatige eisen te stellen (emissie-eisen) aan de bron zelf, worden de eisen geformuleerd als een maximaal immissie-niveau op een vastgestelde (korte) afstand van die bron. Dat is uitgewerkt in het systeem van geluidproductieplafonds (GPP's) zoals dat nu al is opgenomen in hoofdstuk 11 Wet milieubeheer: evenwijdig aan de rijkswegen en de hoofdspoorwegen ligt aan weerszijden een serie denkbeeldige punten (GPP-punten) waar – kortweg – de geluidimmissie niet boven een vastgesteld niveau mag uitkomen. In het voorontwerp wordt voorgesteld om dit ook te gaan toepassen bij provinciale wegen en bij de bovengenoemde industrieterreinen.

De immissie op deze GPP-punten wordt vervolgens doorgerekend naar de geluidimmissie op (de gevel van) geluidgevoelige objecten, tenzij deze GPP-punten samenvallen met die gevels: dan geldt die norm uiteraard op die gevel. Als regel liggen die geluidgevoelige objecten echter verder weg en is de geluidbelasting (immissie) daar dus lager dan bij het GPP-punt. GPP's zijn dus geen doel op zich. Als er geen geluidgevoelige objecten zijn binnen de invloedssfeer van één van de genoemde geluidbronnen (of beter gezegd: niet een zodanige invloed dat te verwachten is dat de hieronder te bespreken VKW wordt overschreden), is er ook geen reden om geluideisen voor die geluidbron op te nemen. Wordt later een (oprichting of uitbreiding van een) dergelijke bron nabij bestaande geluidgevoelige objecten voorgenomen, of omgekeerd de bouw van een geluidgevoelige bestemming nabij een bestaande geluidbron van infrastructuur of industrie (binnen het zogeheten aandachtsgebied), dan zal uiteraard wel moeten worden bezien of de VKW wordt overschreden en zo ja of dat toelaatbaar is (noot 13).

2.3 Bestuurlijke afwegingsruimte

Net als bij 'bodem', zal in het kader van de Omgevingswet worden gewerkt met voorkeurswaarden (VKW) en maximale waarden (MW). De VKW en de MW geven geluidniveaus aan, als immissie-eis op de gevel van geluidgevoelige objecten.

Daartussen bestaat een bestuurlijke afwegingsruimte die grafisch is weergegeven in par. 4.2 van de MvT:

Hier graag scan 2

De VKW is een geluidniveau dat als voldoende laag wordt gekwalificeerd om van een afdoende beschermd woon- en leefklimaat te kunnen spreken. De MW is het geluidniveau dat – behoudens bijzondere situaties (noot 14) – niet overschreden mag worden. Deze liggen grotendeels al vast en zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Hier graag scan 3

Anders dan bij 'bodem', is de afwegingsruimte tussen de VKW en de MW een echt integrale afweging waarbij aspecten zoals gezondheid, economie, woningbouw, mobiliteit en de vraag of eventuele geluidreducerende maatregelen mogelijk en doelmatig zijn, een rol spelen. Ook om andere redenen gaat de (in de MvT) vermeende 'gelijke systematiek' bij bodem en geluid geheel mank: waar bij geluid de VKW een waarde heeft die geldt als afdoende, ook al is er sprake van geluidhinder, is dat bij bodem de ideaalsituatie waarbij van enige verontreiniging nauwelijks sprake is. Als achtervang teneinde te hoge geluidbelasting binnen geluidgevoelige objecten te voorkomen geldt bij het overschrijden van de VKW aan de gevel, dat het binnen-geluidniveau niet boven te stellen maxima uitkomt, de zogeheten binnenwaarde (BW) (noot 15). Des te meer het buitenniveau hoger ligt dan de VKW, des te meer maatregelen zullen dan getroffen moeten worden zoals dove of verzwaarde gevels.

2.4 Rijkswegen en hoofdspoorwegen

De huidige regeling in hoofdstuk 11 Wet milieubeheer zal min of meer ongewijzigd worden overgenomen in het stelsel van de Omgevingswet, met aanpassingen vanwege de terminologie en de systematiek van die wet en enige verbeterpunten (noot 16). Deze wetgeving is ook nog maar pas enkele jaren oud.

2.5 Provinciale wegen en industrieterreinen

De huidige zones zullen worden vervangen door GPP's. Dat lijkt wellicht lood om oud ijzer maar dat is het niet. De huidige zones langs provinciale wegen bestaan uit stroken, aan weerszijden van de weg. De zone is een aandachtsgebied hetgeen wil zeggen dat bij de projectie van de weg (aanleg of belangrijke verandering) berekend wordt – afhankelijk van het aantal rijstroken – op welke afstand van het midden van de weg (de breedte van de zone) de geluidbelasting nog niet tot een overschrijding van de norm van 50 dB(A) leidt. De berekening kan echter tot een overschatting leiden: afhankelijk van de lokale situatie wordt bezien of de 50 dB(A)-grens wellicht dichterbij de weg ligt. Het probleem – ook wel aangeduid als het handhavingsgat – is dat een latere toename van het verkeer en dus een toename van het geluid er niet toe leidt dat er maatregelen getroffen moeten worden. De GPP's zijn wel harde normen in die zin dat er bij het vastleggen daarvan een getalsmatige norm is, gebaseerd op een referentiejaar, en dat deze (de zogeheten werkruimte) met maximaal 1,5 dB mag worden overschreden. Bij een verdere (dreigende) overschrijding moeten er maatregelen worden getroffen. De huidige zones rond industrieterreinen zijn nu reeds harde normen die niet mogen worden overschreden maar onder de Omgevingswet zullen de GPP's (net als bij infrastructuur) gaan gelden als jaargemiddelden in plaats van dat er (zoals thans) op geen enkele dag sprake mag zijn van een overschrijding.

In het voorontwerp is de mogelijkheid opgenomen dat gemeenten vrijwillig overgaan tot het vastleggen van GPP-punten rondom bedrijventerreinen, ook al is de vestiging van 'grote lawaaimakers' daar niet toegelaten (Noot 17). Dat heeft voor- en nadelen, in de uitvoeringsregelgeving moet naar mijn wel voorkómen worden dat er (onnodig) een herhaling plaatsvindt van de taferelen rond de zonering op basis van de Wgh. Deze

zones waren vaak krap of ongelukkig gekozen waardoor er ten eerste een uitgebreid saneringsprogramma nodig was, en ook zitten mede daardoor veel van deze terreinen ook vandaag de dag nog geheel op slot waardoor iedere uitbreiding onmogelijk is omdat deze zone op basis van de Wabo in acht moet worden genomen.

2.6 Gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen

Het systeem van GPP's zal voor deze wegen niet worden toegepast omdat dit vanwege de fijnmazigheid van het wegennet moeilijk uitvoerbaar is. Daarvoor in de plaats komt een systeem van monitoring waarvoor een basis in de Omgevingswet wordt gelegd (noot 18) maar waarover de MvT alleen in vrij vage termen een beeld schetst. Vertrekpunt is een basiskaart waarin de geluidemissie in een basisjaar wordt vastgesteld, waarna in een vijfjaarlijkse monitoring de ontwikkeling van de geluidbelasting wordt vastgesteld en zo nodig maatregelen worden getroffen om in ieder geval aan de normen voor de binnenwaarden te voldoen (noot 18). Overigens kunnen gemeenten er vrijwillig voor kiezen om voor wegen het systeem van GPP's te gaan toepassen, een mogelijkheid die ook geldt voor lokale spoorwegen.

De zogeheten lokale spoorwegen omvatten alle stadstramwegen, interlokale tramwegen, RandstadRaillijnen en metrolijnen. Nagenoeg alle lokale spoorwegen vallen thans onder het beheer van de vervoerregio's Amsterdam en Rotterdam/Den Haag. Voorgesteld wordt het geluidbeheer van de lokale spoorwegen (dus niet het beheer van deze lijnen zelf) over te dragen aan de gemeenten, die er eventueel voor kunnen kiezen om dit over te dragen aan een openbaar lichaam.

2.7 Waterschapswegen

Het uitvoeren van taken op het gebied van geluidbeheersing door waterschappen stuit op een aantal praktische en juridische bezwaren. Gezien het functionele karakter van het bestuur door de waterschappen, gericht op de waterstaatkundige verzorging van een gebied, of een andere waterstaatsaangelegenheid, past het (geluid)beheer van wegen daar niet goed in, hooguit een beetje met uitzondering van de wegen die samenvallen met waterkeringen, mede gezien de ruimtelijke-ordeningsaspecten. Vooralsnog is er daarom voor gekozen om het geluidbeheer van deze wegen – inclusief het vaststellen van GPP's – neer te leggen bij de provincies. (Noot 19)

2.8 Omgevingswaarde voor geluid

In de Omgevingswet is het instrument geïntroduceerd van de omgevingswaarde (noot 20). Dit zijn – kortweg – maatstaven voor de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. Vooralsnog bestaat in het kader van de Omgevingswet de idee om alleen voor lucht, water en zwemwater de status van landelijke omgevingswaarde te verbinden. Alle drie de bestuurslagen mogen hun eigen doelstellingen formuleren voor ieder door hen aangewezen onderdeel van de leefomgeving (tenzij – kortweg – een omgevingswaarde die is vastgesteld door een hoger bestuursorgaan dat niet toelaat), als regel als getalsmatige kwaliteitsnormen. Voor het betreffende bestuursorgaan dat daartoe heeft besloten ontstaat daarmee de plicht om de actuele situatie te monitoren, en bij een overschrijding van de door henzelf gestelde kwaliteitsnormen, via een programmatische aanpak maatregelen te nemen teneinde te bereiken dat aan de gestelde norm wordt voldaan.

In de MvT bij het voorontwerp wordt gememoreerd (noot 21) dat het systeem van GPP's zich slecht leent voor een aanwijzing tot omgevingswaarden. Dat is inderdaad het geval, dat is echter het halve verhaal. Het vaststellen van GPP's is immers maar een beperkt deel van het gehele normenhuis op geluidgebied. Voor gebieden buiten de invloedssfeer van de GPP's blijft de bevoegdheid voor gemeenten om daar omgevingswaarden voor vast te stellen en dus is de vraag in hoeverre daar vanuit rijk of provincie is gestuurd zou moeten worden. Ondanks dat omgevingswaarden formeel alleen bindend zijn voor het bestuursorgaan heeft dit uiteraard grote gevolgen voor de praktijk, zeker als de feitelijke situatie is, dat het geluidniveau hoger is dan zoals is vastgesteld in de omgevingswaarde

zoals het niet kunnen verlenen van vergunningen en mogelijk zelfs een koude sanering van bestaande activiteiten waar deze leiden tot een overschrijding van de kennelijk gewenste situatie. (noot 22)

Dat geldt in nog sterkere mate voor het gegeven dat gemeenten ook anderszins omgevingsbeleid kunnen gaan ontwikkelen, in casu voor bodem en voor geluid, zonder daar de status van omgevingswaarde aan te verbinden, op basis van de gemeentelijke afwegingsruimte. Voor gemeenten is dat dan compleet vrijblijvend, terwijl de gevolgen daarvan dan volledig op de burgers en bedrijven worden afgewenteld.

2.9 Slot van paragraaf 2

De Aanvullingswet Geluid Omgevingswet zal geen grote schokken geven in de uitvoeringspraktijk, maar is grotendeels een logische voortzetting van ontwikkelingen die al in gang waren gezet. Zo is in 2012 de eerste stap gezet (Swung -1, samenwerken bij de uitwerking van nieuw geluidbeleid) door in hoofdstuk 11 Wet milieubeheer, de overstap te maken van zones langs rijkswegen en langs hoofdspoorwegen naar een systeem van GPP-punten, en was het toepassen daarvan op provinciale wegen en industrieterreinen (Swung – 2) al enkele jaren in voorbereiding. Met de aanvullingswet vindt een stroomlijning plaats van de vele verschillende regelingen met betrekking tot toelaatbare geluidbelastingen bij geluidgevoelige bestemmingen, en zal de hogere-waardenprocedure gaan vervallen. Een zorgpunt blijft de beoogde lokale beleidsvrijheid tot het vaststellen van eigen – strenge – geluidnormen waar deze kunnen leiden tot een koude sanering van bestaande activiteiten.

3 Afronding

Met het vorderen van de uitvoeringsregelgeving is het onvermijdelijk dat de zorgpunten die zijn geuit bij de discussies op (Omgevings)wetsniveau, in steeds sterkere mate zullen gaan terugkomen. Dat geldt wat mij betreft de gemeentelijke beleidsvrijheid waar door velen reikhalzend naar wordt uitgezien (noot 23) en waar ik mij bij Crisis- en herstelwet- en bij Stad en milieu-achtige situaties alles bij kan voorstellen maar die ook kan doorslaan naar de andere kant. De steun en de animo voor de Omgevingswet zal bij burgers, bedrijven, ontwikkelaars en andere initiatiefnemers snel verdampen als deze wet uitpakt in lokaal beleid dat niets te maken heeft met integrale afwegingen maar gemeenten bij het afgrendelen van allerlei activiteiten alleen kunnen wijzen op het gegeven dat deze wet 'hen nu eenmaal de vrijheid heeft gegeven om hun ambities vast te leggen in beleid'. Lokaal beleid met betrekking tot de leefomgeving zou dan ook alleen vorm moeten kunnen krijgen via omgevingswaarden, met landelijke omgevingswaarden die aangeven wat als aanvaardbaar wordt beschouwd en waar in beginsel niet naar beneden van afgeweken zou kunnen worden, tenzij terdege onderbouwd voor wat betreft nut en noodzaak.

Noot 1: Eddie Alders is jurist omgevingsrecht bij de Vereniging FME-CWM.

Noot 2: Te weten de Wet bodembescherming, Wet geluidhinder, Onteigeningswet, Wet inrichting landelijk gebied, Wet voorkeursrecht gemeenten en Wet natuurbescherming. Er zijn dus nog meer traag bewegende dieren onderweg.

Noot 3: MvT, par. 1.1.

Noot 4: TK 1984-1985, 16 529 nr. 20.

Noot 5: MvT par. 1.1, 2.1, 2.3.1.

Noot 6: MvT, eind van par. 2.1.

Noot 7: MvT, onder meer in par. 2.3.2 en 3.1.

Noot 8: MvT, par. 3.1.

Noot 9: MvT par. 3.3.3.

Noot 10: Voorgesteld art. 10.10a Ow.

Noot 11: Voorgesteld art. 10.3, lid 5, art. 10.20b en art. 10.21b Ow.

Noot 12: Het betreft de terreinen waar op basis van het bestemmingsplan, de vestiging is toegelaten van bedrijven die zijn genoemd in onderdeel D van Bijlage 1 van het Besluit

omgevingsrecht, de zogeheten 'grote lawaaimakers', ook wel aangeduid (naar de terminologie van vóór 1993) als 'A-inrichtingen', niet te verwarren met Type A bedrijven uit het Activiteitenbesluit. De term 'industrieterrein' is een term uit de Wet geluidhinder: dat is een bedrijventerrein dat is gezoneerd op basis van die wet.

Noot 13: MvT, par. 4.3.

Noot 14: Zoals de zogeheten zeehavennorm en projecten in het kader van (thans) de Crisis- en herstelwet en de Experimentenwet Stad en Milieu.

Noot 15: De diverse waarden 33, 36 en 41 dB zijn resp. van toepassing op nieuwbouw, bouw ten tijde van de Wgh (vanaf 1981) en van vóór de Wgh.

Noot 16: MvT, par. 4.4.

Noot 17: Voorgesteld art. 2.43, lid 2 Ow. Zie verder ook noot 12.

Noot 18: Voorgesteld nieuw art. 20.2, lid 3 Ow (met vernummering van het derde naar het vierde lid).

Noot 19: Voorgesteld art. 2.43, lid 3 Ow, MvT par. 3.2.

Noot 20: Afd. 2.3 Ow, zie ook de MvT bij het wetsvoorstel Ow, TK 2013 – 2014, 33 962, nr. 3 p. 50 en verder.

Noot 21: MvT, par.3.5.

Noot 22: Tot een vergelijkbare conclusie komt drs. H.W. van Sandick, zie diens artikel *Het omgevingsplan: het 'Zwitsers zakmes' in de Omgevingswet* in TBR nr. 4, april 2016, met name p. 328-329.

Noot 23: Zoals recent ook de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, zie hun advies 'Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar' op www.rli.nl.