Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2019-0000483964

Uw kenmerk

Bijlage(n)
3

Datum 20 augustus 2019
Betreft Adviescommissie Omgevingswet

Vorig jaar heb ik toegezegd om de adviezen van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet over de wetgevingsproducten van de Omgevingswet aan u toe te sturen. Begin juli heeft u het voorstel voor de Aanvullingswet natuur en het voorstel voor de Aanvullingswet geluid ontvangen. Hierbij bied ik u de adviezen over beide wetten aan. Voor beide adviezen is ook aangegeven hoe zij zijn verwerkt in de wetsvoorstellen (zie ook bijlagen). Voor natuur bied ik deze informatie mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan. Voor geluid mede namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

Het advies van de adviescommissie over geluid bevat ook de adviezen over het voorstel voor de Aanvullingswet bodem. De commissie heeft namelijk één advies uitgebracht over bodem en geluid. Over de verwerking van het advies in het voorstel voor de Aanvullingswet bodem bent u in maart dit jaar geïnformeerd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

Bijlage

Reactie op het advies van de Adviescommissie Omgevingswet over het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet

De Adviescommissie Omgevingswet heeft in haar advies van 6 februari 2017 over het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet een achttal onderwerpen aan de orde gesteld, die onderstaand worden besproken.

1. Algemeen

De adviescommissie pleit ervoor het perspectief van de voordelen die de integratie biedt, ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet concreet te maken.

Naar aanleiding van dit advies zijn de paragrafen 2.2 en 2.3 van de memorie van toelichting aangevuld.
In paragraaf 2.2 is ingegaan op de bijdrage van het wetsvoorstel aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet, in het bijzonder op het punt van het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak, op het punt van het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving en op het punt van het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.
In paragraaf 2.3 is nader ingegaan op de doelstellingen voor natuurbescherming en de verankering daarvan in de Omgevingswet.

2. Winst integratie versterken voor de uitvoeringspraktijk

De adviescommissie adviseert een aantal voorbeelden van actief beleid – bij voorkeur met een integrale (gebieds)aanpak - uit te werken in de memorie van toelichting zodat voor de uitvoeringspraktijk inzichtelijk wordt op welke wijze een combinatie van inzet van instrumenten en investeringen bij kunnen dragen aan natuurherstel en daarmee bestuurlijke ruimte kunnen geven. Met een dergelijke uitwerking in de memorie van toelichting kan volgens de commissie de winst van het invlechten van de Wet natuurbescherming in het nieuwe omgevingsrecht sterker gestalte worden gegeven. En wordt ook inzichtelijk op welke manier de overgang van de regelgeving van de Wet Natuurbescherming wel degelijk kan bijdragen ook aan de vierde verbeterdoelstelling en daarmee aan een goede uitvoeringspraktijk.

Het advies heeft geleid tot aanvulling van paragraaf 2.8 van de memorie van toelichting. Die paragraaf gaat in op het belang van het treffen van actieve maatregelen om een adequate bescherming aan natuurwaarden te kunnen bieden. Daar worden ook voorbeelden genoemd van instrumenten die voor de actieve bescherming kunnen worden ingezet, wordt gewezen op het belang van het natuurnetwerk Nederland als onderdeel van die aanpak en wordt verwezen naar de afspraken in het Natuurpact ter zake. Paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting biedt een overzicht van de kerninstrumenten die de Omgevingswet biedt. De paragrafen maken duidelijk dat op grond van de Omgevingswet tenminste dezelfde beschermingsmaatregelen kunnen worden getroffen als op grond van de Wet natuurbescherming, zodat aan het voor de overgang van de Wet natuurbescherming geldende uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt voldaan.

3. Verantwoordelijkheid gemeenten en waterschappen

De adviescommissie adviseert in de aanvullingswet de mogelijkheid te scheppen dat ook gemeente en waterschap de hen middels de Omgevingswet beschikbaar staande instrumenten kunnen inzetten zowel voor natuurbeschermings- en herstelmaatregelen. Evident is volgens de commissie dat daarbij gehandeld wordt conform artikel 2.2 over afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen.

Het kabinet wijst erop dat het instrumentenpalet van de Omgevingswet voor de bescherming van de fysieke leefomgeving breed is en breed inzetbaar is. Het kan ook worden gebruikt door gemeenten en waterschappen en dus ook voor de bescherming van de natuur. Niet duidelijk is wat

de Aanvullingswet natuur daaraan nog zou kunnen toevoegen specifiek voor natuurbescherming door gemeenten of waterschappen, nog afgezien van het geldende uitgangspunt van een beleidsneutrale omzetting van de Wet natuurbescherming. Een belangrijk instrument dat de Omgevingswet biedt dat ook gemeenten en waterschappen kunnen inzetten, is bijvoorbeeld dat van programma's. Ook omgevingsplannen en waterschapsverordeningen zijn een belangrijk instrument voor de borging van natuurwaarden. Naar aanleiding van het advies is onder meer in paragraaf 2.2.2 van de memorie van toelichting nadrukkelijker op de mogelijkheid tot inzet van dit soort instrumenten voor natuurbescherming door gemeenten en waterschappen gewezen.

4. Helderheid rijksbelang

Met het helder maken van het Rijksbelang kan – volgens de adviescommissie – de decentrale overheid heldere bestuurlijke afwegingsruimte worden geboden bij het gestalte geven aan het natuurbeleid en -beheer. Ook wordt duidelijk hoe met een iteratief proces tussen Rijk en provincie bestuurlijke afwegingsruimte kan ontstaan. De commissie adviseert het nationaal belang helder te maken in de memorie van toelichting en vervolgens uit te werken in de uitvoeringsbesluiten.

Naar aanleiding van dit advies is paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting, dat in gaat op de bevoegdheidsverdeling, afstemming en samenwerking, aangevuld. Het nationale belang is onder andere gelegen in de internationale verplichtingen op het vlak van biodiversiteit, waarop het Rijk aanspreekbaar blijft. Tegen die achtergrond worden in de het Bkl instructieregels opgenomen die naleving van de internationale kaders verzekeren.

5. Monitoring in het Omgevingsrecht

De commissie adviseert de monitoring nadrukkelijk ook in te hangen in de – integrale – beleidscyclus van het Rijk en te koppelen aan evaluatie, actieve inzet van afwegingsruimte en van andere instrumenten uit het Omgevingsrecht.

Het door de adviescommissie onderstreepte belang van monitoring van natuur en bijsturing als onderdeel van de integrale beleidscyclus wordt door het kabinet gedeeld. Paragraaf 2.6 dat ingaat op monitoring en onderzoek is naar aanleiding van het advies aangevuld. Uitwerking van dit onderwerp vindt goeddeels plaats in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, conform het regime van de Wet natuurbescherming. De regeling van de rapportages van het planbureau voor de leefomgeving van het huidige artikel 1.9 van de Wet natuurbescherming heeft vorm gekregen in artikel 20.18 van de Omgevingswet, dat wordt aangevuld op het punt van natuuronderzoek door het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

6. Uitvoeringspraktijk die inspeelt op de dynamiek van de natuur zelf

Met de dynamiek van de natuur kan volgens de adviescommissie rekening worden gehouden door met enige regelmaat de vastgestelde gebiedsdoelen te evalueren. De omgevingswet voorziet in een aanpak met beleidscyclus. Zo kunnen op basis van een goede ecologische onderbouwing doelen aan gebieden worden toegevoegd of juist afgevoerd, nieuwe gebieden kunnen worden ingesteld en ongeschikt geworden gebieden worden afgevoerd. De commissie adviseert de systematiek van de beleidscyclus uit te werken zodat bij de invulling van de Europese ambities voortdurend aangesloten wordt bij de kansen voor effectuering van ecologische doelen in de uitvoeringspraktijk. Daarmee wordt het invlechten van het natuurbeschermingsrecht in het omgevingsrecht versterkt.

Verwezen wordt naar de reactie op het voorgaande punt inzake monitoring. In aanvulling daarop wordt erop gewezen dat in het Omgevingsbesluit – zoals te wijzigen door het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet – wordt voorzien in een 6-jaarlijkse actualisatie van de Aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden, waarin de gebiedsdoelen worden vastgesteld. Het Omgevingsbesluit voorziet daarnaast al in een 6-jaarlijkse actualisatie van de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden, waarin deze doelen verder worden uitgewerkt.

7. Beheerplan

Ten aanzien van het beheerplan bevat het advies een drietal punten.

a. De adviescommissie adviseert, voor consistentie bij het invlechten van het natuurbeschermingsrecht in de Omgevingswet, helder uit te werken dat de aspecten van een beheerplan die een doorwerking beogen naar andere bestuursorganen of burgers, opgenomen worden in de daarvoor ingerichte instrumenten als amvb, verordeningen van provincie en waterschap en omgevingsplan.

Dit advies lijkt op een misverstand te berusten. Beheerplannen bevatten geen elementen die een directe doorwerking naar andere instrumenten beogen. Beheerplannen kunnen wel in een vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voorzien. Voor die vrijstelling wordt artikel 5.2 van de Omgevingswet aangevuld met een vierde lid, die continuering van de huidige mogelijkheid op dit punt na invoering van de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Nadere uitwerking van die vrijstelling vindt plaats in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Verder werkt de uitwerking van doelen per gebied in omvang, plaats en tijd in het beheerplan indirect door via de toetsing van Natura 2000-activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning wordt aangevraagd.

b. De adviescommissie wijst erop dat in de toelichting op artikel 2.3 over beheerplannen is opgenomen, dat de bevoegde bestuursorganen vooraf moeten hebben ingestemd met de maatregelen van het beheerplan. Voor de adviescommissie is onduidelijk waarom hier wordt afgeweken van artikel 2.2 Omgevingswet waarin de uitgangspunten voor afstemming en samenwerking zijn geformuleerd.

Hier lijkt eveneens sprake te zijn van een misverstand. Het gaat niet om de instemming met een besluit van een ander bestuursorgaan, maar om het zich als bevoegd gezag binden aan de uitvoering van maatregelen die een ander bestuursorgaan in zijn programma opneemt. Aangezien een door een bestuursorgaan vastgesteld programma andere bestuursorganen niet zonder meer kan binden, zal met die andere bestuursorganen overeenstemming moeten worden bereikt over de daadwerkelijke uitvoering van door die bestuursorganen te nemen maatregelen. Dat is volledig in lijn met de samenwerkingsgedachte die ten grondslag ligt aan artikel 2.2 van de Omgevingswet.

c. In het verlengde hiervan vraagt de commissie zich af of een beheerplan als verplichte figuur in het omgevingsrecht moet worden opgenomen in gevallen waarin volstaan kan worden met de opname van de - voor de burger - relevante aspecten in de amvb, verordeningen van provincie en waterschap en omgevingsplan. Ingeval er ook andere maatregelen nodig zijn, kunnen deze onderdeel zijn van een – niet verplicht - integraal gebiedsprogramma voor het natuurgebied zelf of van een gebiedsprogramma van een groter gebied waarbij ook voorzien wordt in de inpassing van het natuurgebied.

In reactie hierop merkt het kabinet op, dat er geen gebieden zijn waarvoor een beheerplan geen meerwaarde zou hebben. In alle gevallen is van belang dat de te realiseren doelen in omvang, tijd en ruimte worden uitgewerkt en dat een samenhangend pakket aan maatregelen wordt geformuleerd om die doelen te realiseren, gekoppeld aan een mechanisme van monitoring en bijsturing. Daarbij is het van belang dat er geen onduidelijkheid over mag bestaan welk bestuursorgaan voor het beheerplan en de regie bij de te treffen maatregelen ter bescherming van een Natura 2000-gebied verantwoordelijk is. Taken en bevoegdheden worden in dit verband in de Omgevingswet en daarop gebaseerde amvb's eenduidig belegd. De Omgevingswet – zoals te wijzigen conform het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet – staat er overigens niet aan in de weg dat het beheerplan onderdeel wordt van een omvangrijker programma, als het beheerplandeel binnen dat programma maar herkenbaar is en mede wordt vastgesteld door het bevoegd gezag voor het beheerplan. Een andere regeling op dit punt zou ook geen recht doen aan het uitgangspunt van beleidsneutraliteit bij de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet.

8. Enkele overige punten

Tot slot stelt de adviescommissie nog de volgende vier punten aan de orde.

a. In artikel 16.53a (passende beoordeling) wordt verwezen naar 'een plan of een project als bedoeld in de habitatrichtlijn'. Een dergelijke formulering schept volgens de adviescommissie weinig duidelijkheid voor een initiatiefnemer. De commissie adviseert in de toelichting van de wet een doorvertaling op te nemen van deze Europese verplichting naar de terminologie in het nieuwe omgevingsrecht als omgevingsvisie, omgevingsplan, omgevingsvergunning, gebiedsprogramma, gedoogplicht. Dit wordt mede ingegeven doordat jurisprudentie bij het vigerend recht weliswaar helderheid maakte voor de voorliggend kwestie maar voor toekomstige kwesties weer vragen opriep bij de burger. Het heeft volgens de commissie de voorkeur dat de wetgever hierbij vooraf - zo veel als mogelijk - helderheid maakt.

Dit advies is niet overgenomen. Het opnemen in de wetgeving van nationale definities voor Europese begrippen brengt risico's met zich, omdat de uitleg van die begrippen voortdurend evolueert door jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Zou worden overgaan tot een nationale omschrijving van die begrippen dan kunnen ongeoorloofde afwijkingen van het Europese recht ontstaan. Dat zou juist ook onduidelijkheid bij initiatiefnemers kunnen geven. De toelichting bij de wetgeving wordt gebruikt om zo goed mogelijk inzicht te geven in de betekenis van begrippen volgens de stand van dat moment. Naar aanleiding van het advies van de adviescommissie wordt hier in het bijzonder aandacht aan besteed in de nota van toelichting van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, dat zal voorzien in een belangrijk deel van de materiële normstelling.

b. Een van de beoordelingsregels van de omgevingsvergunning voor een natuurbelastende activiteit is de toets op significant negatieve gevolgen. Er dient zekerheid te worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast door de activiteit. Afgelopen jaren is hierover een groot aantal juridische uitspraken gedaan. De commissie adviseert op basis hiervan het begrip significant als wetgever uit te werken om risico's op onnodige onderzoekslasten te reduceren en daarbij ook te verkennen of op onderdelen een normstelling nodig en mogelijk is.

Voor dit punt geldt hetgeen hiervoor in de reactie onder a is aangegeven.

c. Voor de nationale parken wordt in de wet alleen de natuurwaarde benoemd. De adviescommissie merkt op dat in de uitvoeringspraktijk steeds duidelijk is geworden dat de ontwikkeling van deze parken alleen succesvol is op langere termijn, indien deze vanuit het betrokken gebied zelf, met veel inzet vanuit ook de economische bijdragen als regionale economie, toerisme en recreatie, gedragen en ondersteund wordt. Juist een dergelijke integrale kijk op de fysieke leefomgeving past goed in de filosofie van de omgevingswet. Het zou volgens de commissie jammer zijn die bredere invulling niet te benutten.

Het kabinet onderschrijft het door de adviescommissie aangegeven bredere belang van de nationale parken. Het wetsvoorstel regelt op dit punt overigens niets: dat voorziet enkel in de regeling van de bevoegdheid tot aanwijzing van nationale parken in de Omgevingswet (nieuw artikel 2.43, derde lid). De criteria voor aanwijzing van nationale parken van artikel 8.3 van de Wet natuurbescherming zullen via het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden opgenomen. Dit zijn minimumeisen die zijn ontleend aan afspraken in IUCN-verband; dat biedt ruimte voor verdere invulling van de bevoegdheid in beleidsregels. Het gaat bij de minimumeisen niet alleen om de aanwezigheid van bijzondere natuurwaarden of landschappelijke waarden en een bepaalde minimum-omvang, maar ook om openstelling voor recreatieve, culturele en educatieve doeleinden. Dat een dergelijk park ook een economische bijdrage aan de regionale economie kan leveren staat buiten kijf, maar is als zodanig uiteraard geen onderscheidend criterium. In lijn met het advies van de adviescommissie is het beleid van het kabinet erop gericht om samen met de provincies een kwaliteitsimpuls aan de parken te geven, mede gezien de brede belangen die daarmee zijn gediend. Het Rijk ondersteunt transitie van nationale parken naar sterkere parken met meer (inter)nationale bekendheid. In dit verband is relevant dat de Tweede Kamer in 2014 bij motie[1] heeft opgeroepen om te komen tot sterkere en

[1] Kamerstukken II 2014/15, 34000 XIII, nr. 76.

grotere nationale parken met als doel de bekendheid van nationale parken te vergroten en kansen te bieden aan ondernemers in en bij natuurgebieden. Samen met de provincies en de parken wordt dit uitgewerkt. In 2016 hebben de betrokken partijen de Nationale Parken Deal[2] getekend, met het idee een beweging naar nationale parken van de toekomst in gang te zetten. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft de Tweede Kamer recent over de stand van zaken geïnformeerd bij brief van 26 juli 2019.[3]

d. In artikel 1.3 van de Omgevingswet wordt met dit wetsvoorstel ingevoegd 'ook vanwege de Intrinsieke waarde van natuur'. Dit roept bij de adviescommissie de vraag op of natuur boven de andere waarden van de omgeving staat en of deze formulering gevolgen heeft bij een integrale aanpak van de fysieke leefomgeving in de uitvoeringspraktijk?

Naar aanleiding van het advies is paragraaf 2.3.3, onder b, van de memorie van toelichting aangevuld. Daarbij wordt benadrukt – zoals ook steeds bij de parlementaire behandeling van de Omgevingswet is gedaan – dat de erkenning van de intrinsieke waarde van natuur geen zelfstandig normatief karakter heeft en geen eigenstandige bevoegdheden creëert. De erkenning van de intrinsieke waarde is alleen onderdeel van de redengeving om natuur bescherming te bieden en te ontwikkelen en daarvoor de instrumenten van de Omgevingswet in te zetten, los van het in onderdeel b van artikel 1.3 opgenomen oogmerk van de vervulling van maatschappelijke functies.

[2] Kamerstukken II 2015/16, 33576, nr. 64.
[3] Kamerstukken II 2018/19, 33576, nr. 159.

Bijlage

Reactie op het advies van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet over het wetsvoorstel Aanvullingswet geluid

De Integrale Adviescommissie Omgevingswet heeft één advies gegeven op zowel het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem als het wetsvoorstel Aanvullingswet geluid. Hieronder is toegelicht hoe het advies is verwerkt in het wetsvoorstel Aanvullingswet geluid. Over de reactie op het deel van het advies dat gaat over het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem bent u geïnformeerd bij brief van 15 maart 2019.[1]

De Adviescommissie Omgevingswet heeft haar advies over de wetsvoorstellen Aanvullingswetten bodem en geluid opgebouwd aan de hand van een aantal specifieke vragen die naar voren kwamen uit de consultatie. Drie vragen hiervan zijn relevant voor het wetsvoorstel Aanvullingswet geluid. Deze vragen hebben betrekking op de volgende onderwerpen (de nummering volgt de nummering van het advies):

1. de noodzaak voor nadere regels bij afwijking van voorkeurswaarden;

2. de noodzaak voor nadere regels bij grensoverschrijdende industrieterreinen;

3. de regulering van waterschapswegen.

Hieronder wordt per vraag/onderwerp kort het advies geschetst en vervolgens wordt een reactie op het advies gegeven.

Ad 1. De noodzaak voor nadere regels bij afwijking van voorkeurswaarden

De commissie geeft aan dat het wetsvoorstel Aanvullingswet geluid, in lijn met het stelsel van de Omgevingswet, uitgaat van "decentraal, tenzij". Binnen de door het Rijk aangegeven bandbreedtes kan de gemeente zelf regels stellen in het omgevingsplan. De adviescommissie heeft zich daarbij gebogen over de vraag of het wenselijk is dat het Rijk of de provincie via instructieregels gaat sturen op de invulling van de beleidsruimte tussen de voorkeurs- en maximale waarden. De adviescommissie pleit ten eerste voor het niet verder dichtregelen van de regelgeving door het Rijk of de provincie. De commissie adviseert ook gemeenten nadrukkelijk in overweging te geven vooraf eigen beleidsregels vast te leggen zodat – vaak onvoorziene – initiatieven vergelijkbaar getoetst kunnen worden en vooraf voor de initiatiefnemer duidelijk is hoe de gemeente omgaat met de bestuurlijke afwegingsruimte. De commissie noemt als aandachtspunt het implementatietraject en het zorgen voor voldoende kennis en kunde bij de decentrale overheden.

De regering onderschrijft het advies op dit punt. In het Aanvullingsbesluit geluid zullen geen instructieregels worden opgenomen die sturen op de invulling van de beleidsruimte tussen de standaardwaarde en grenswaarde (onder huidig recht respectievelijk voorkeurswaarde en maximale waarde). Het voornemen is om slechts te regelen dat bij overschrijding van de standaardwaarde maatregelen worden overwogen en het gecumuleerde geluid wordt beoordeeld. Versterking van de regels voor omgaan met gecumuleerd geluid betreft een nadrukkelijke wens van de Tweede Kamer. Het is naar de opvatting van de regering uiteindelijk aan de gemeente om te beoordelen of het gecumuleerde geluid nog acceptabel is.

In de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit geluid zal worden aangegeven dat een beleidsregel kan bijdragen aan de rechtszekerheid bij het beoordelen van particuliere initiatieven. Een beleidsregel kan worden gebruikt om bestuurlijke afwegingsruimte vooraf in te vullen, zodat bij concrete gevallen waar die beleidsregel wordt gevolgd met een korte motivering kan worden volstaan. Een beleidsnota, bijvoorbeeld de omgevingsvisie of het actieplan geluid, kan overigens ook inzicht geven in het beleid van de gemeente met betrekking tot geluid. Onder de Wet geluidhinder hebben veel gemeenten overigens al eigen beleid voor het stellen van zogenoemde hogere waarden (dat wil zeggen hoger dan de huidige voorkeurswaarde). Dat beleid kan materieel worden voortgezet onder de Omgevingswet.

De implementatie van de Aanvullingswet geluid is een onderdeel van het brede implementatietraject van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Het is een operatie waar

[1] Kamerstukken I 2018/19, 33118, AT.

gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen zich sinds 2015 op voorbereiden. Deze overheden worden hierin begeleid via een interbestuurlijk programma Aan de slag met de Omgevingswet, zoals dat is afgesproken in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet van 2015. In dit programma werkt het kabinet nauw samen met de koepelorganisaties van gemeenten (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG), provincies (Interprovinciaal Overleg, IPO) en waterschappen (Unie van Waterschappen, UvW). Voor nadere informatie wordt verwezen naar de recente voortgangsbrief.[2]

Ad 2. De noodzaak voor nadere regels bij grensoverschrijdende industrieterreinen

Uit de reacties op het wetsvoorstel bleek dat er verschillend gedacht wordt over de noodzaak van regulering van industrieterreinen die grenzen overschrijden of een meer dan lokaal belang hebben. De commissie adviseert om geen aanvullende regelgeving op te nemen voor industrieterreinen die ruimtelijk of in hun beïnvloeding voor geluid de gemeentegrens overschrijden.

De regering onderschrijft het advies op dit punt. Gemeentegrensoverschrijdende industrieterreinen en de vaststelling van geluidproductieplafonds daarvoor is een kwestie van overleg en samenwerking tussen de betrokken overheden op grond van artikel 2.2 van de Omgevingswet. Iedere gemeente heeft volgens het voorgestelde artikel 2.11a de plicht om geluidproductieplafonds voor het eigen grondgebied vast te stellen, echter wel zodanig dat de complete set van geluidproductieplafonds rond het gehele industrieterrein ook de geluidruimte voor het gehele industrieterrein omvat. Afstemming en samenwerking is daarvoor onontbeerlijk. Overleg kan ook plaatsvinden tussen provincie en gemeente over de doelmatigheid van besluitvorming door de gemeente. De bevoegdheid om geluidsproductieplafonds rondom geluidsproductieplafonds kan komen te liggen bij de provincie. Daarnaast beschikt de provincie, net als het Rijk, over de mogelijkheid tot het geven van een instructiebesluit. Zoals de commissie terecht aangeeft, kan voor het inpassen van activiteiten van provinciaal of nationaal belang zo nodig ook gebruik gemaakt worden van het instrument projectbesluit.

Ad 3. De regulering van waterschapswegen

De Unie van Waterschappen had bezwaren tegen het reguleren van waterschapswegen met geluidproductieplafonds, zoals dat indertijd was opgenomen in het concept van de Aanvullingswet geluid. Daarbij zouden de provincies die geluidproductieplafonds vaststellen. De commissie heeft zich gebogen over dit punt en adviseert de aard van het gebruik van de weg als doorslaggevend criterium te kiezen bij de keuze van de in te zetten instrumenten. Ze stelt daarbij dat voor waterschapswegen dan het – gemeentelijk – systeem met een basiskaart met monitoring en toetsing gevolgd kan worden. Daarbij is de gemeente als algemene bestuurslaag het bevoegd gezag en het waterschap als functioneel bestuursorgaan de beheerder.

De regering heeft dit advies overgenomen. Voor de beheersing van het geluid dat afkomstig is van waterschapswegen zal, net als bij gemeentelijke wegen, niet gewerkt worden met geluidproductieplafonds. Dat betekent wel dat bij wijziging van deze wegen vooraf een toetsing nodig is, zoals ook al onder de Wet geluidhinder gebruikelijk is. Die toetsing is onderdeel van de besluitvorming over een wijziging van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, waarvoor – in lijn met het advies – de gemeente het bevoegd gezag is. Om toename van het geluid als gevolg van verkeersgroei op de waterschapswegen te beheersen geldt voor waterschapswegen, net als voor gemeentewegen, een verplichting tot monitoring en de plicht om bij een groei van het verkeer maatregelen te overwegen. Wettelijk wordt deze taak door een wijziging van artikel 2.17 van de Omgevingswet belegd bij het waterschapsbestuur (artikel 1.1, onder I, van het wetsvoorstel). De verplichtingen worden verder uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit geluid.

---

[2] Kamerstukken I 2018/19, 33118, AV.