

Advies bij de aanvullingswetten Bodem en Geluid

Adviescommissie Omgevingswet

Vooraf

Dit is het eerste advies van de adviescommissie Omgevingswet. De Minister van I&M heeft de commissie gevraagd vanuit het integrale perspectief van de uitvoeringspraktijk te adviseren op de voorgelegde wetten en regelgeving. In het bijzonder is gevraagd te toetsen of met de voorgelegde regelgeving wordt bijgedragen aan de geformuleerde verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselwijziging te weten het verhogen van de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid, het versterken van een samenhangende aanpak, het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en een sneller en betere doorloop. De inbreng moet leiden tot een verhoging van de kwaliteit van de regelgeving en een verbetering van de uitvoeringspraktijk voor de stelselherziening van het Omgevingsrecht. De commissie streeft een kort en bondig advies na dat zich richt op enkele hoofdlijnen. Onderstaand is het advies bij de aanvullingswetten Bodem en Geluid. In het advies worden een vijftal punten uitgewerkt. Het advies heeft weliswaar betrekking op Bodem en Geluid maar heeft ook betekenis voor andere domeinen.

1. De noodzaak voor nadere regels bij afwijking van voorkeurswaarde

Vraag

In de Aanvullingswetten Bodem en Geluid wordt gemeenten beleidsruimte geboden binnen een door de wetgever gedefinieerde voorkeurs- en maximale waarde voor Bodem en Geluid. De vraag is of voor het traject tussen deze waarden nadere instructieregels – op proces en/of inhoud- van het Rijk of de provincie nodig zijn.

Advies

De commissie adviseert naast de door het Rijk gestelde inhoudelijke en procedurele randvoorwaarden, geen nadere inhoudelijke instructies te maken om maatwerk op lokaal niveau optimaal mogelijk te maken. Daarbij wordt geadviseerd gemeenten nadrukkelijk in overweging te geven vooraf eigen beleidsregels vast leggen zodat – vaak onvoorziene – initiatieven vergelijkbaar getoetst kunnen worden en vooraf voor de initiatiefnemer duidelijk is hoe de gemeente omgaat met de bestuurlijke afwegingsruimte.

(a.) In lijn met het stelsel van het nieuwe Omgevingsrecht gaan de aanvullingswetten Bodem en Geluid uit van decentraal tenzij. Binnen door het rijk aangegeven bandbreedtes kan de gemeente zelf regels stellen in het omgevingsplan. Er geldt een onder- en bovengrens, de Voorkeurswaarde resp. de Maximale waarde. Voor situaties die tussen deze beide waarden liggen, kan de gemeente op een haar passende wijze invulling geven aan het lokaal beleid voor bodem resp. geluid. Nederland kent een zeer intensief gebruik van de leefomgeving waarbij grote opgaven aan de orde zijn zoals stedelijke verdichting. Het inpassen van initiatieven wordt daarmee al snel complex met meerdere actoren, meerdere belangen, meerdere samenhangende domeinen. Het hanteren van dergelijke

ontwikkelingen vereist een integrale kijk en bestuurlijke ruimte. Met de aanpak waarbij met een Voorkeurs- en Maximale waarde wordt gewerkt kan door het lokaal bestuur – met kennis van de inhoud en van de betrokkenen - een maatwerkoplossing gemaakt worden. Aanvullende inhoudelijke instructieregels vanuit het rijk beperkt de ruimte voor maatwerk. Dit pleit niet voor het maken van nadere inhoudelijke instructieregels vanuit het rijk.

(b.) Bij de internetconsultatie worden door de insprekers verschillende risico's gedefinieerd. Het gaat om het risico 'race to the bottom', waarbij gewezen wordt op de mogelijkheid dat de gemeenten aan initiatiefnemers zoveel beleidsruimte geven waardoor de bescherming voor bodem en geluid onvoldoende geborgd is. Ook wordt het tegenovergestelde risico benoemd: 'goldplating'; de gemeente zullen de bescherming van de bodem en geluid strikt invullen waardoor er netto weinig ruimte meer is voor ontwikkeling en veel kosten worden gelegd bij de eigenaar. Dit roept de vraag op of nadere instructieregels vanuit het Rijk of de provincie nodig zijn. De invulling van maatwerk wordt niet alleen bepaald door de genoemde voorkeurs- en maximale waarde. In de Awv (artikel 3.2. en 3.4) ligt een borging voor zorgvuldig handelen:

- 3.2. Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.
- 3.4. lid 1 Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
- 3.4 lid 2 De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Naast inhoudelijke randvoorwaarden zijn er ook voorwaarden ten aanzien van de procedure en staat rechtsbescherming open voor belanghebbenden.

(c.) Daar waar sprake is van maatwerk binnen het omgevingsplan is vooraf duidelijk hoe de gemeente omgaat met de beleidsruimte. Ingeval van maatwerk door afwijking van het omgevingsplan is deze duidelijkheid vooraf er niet zonder meer. Gemeenten hebben daarbij de mogelijkheid hun beleid voor het toe te passen maatwerk - zowel die binnen als in afwijking van het omgevingsplan - vooraf te expliciteren in zelfbindende beleidsregels. In de systematiek van de Omgevingswet kunnen deze beleidsregels worden afgeleid uit de Omgevingsvisie die is gebaseerd op een integrale en lange termijn benadering op de gewenste ontwikkelingen in de gemeente. Deze beleidsregels werken door ontwikkelingen die voorzien worden en met het Omgevingsplan al dan niet mogelijk worden gemaakt. Beleidsregels zijn zeker zo belangrijk voor ontwikkelingen die niet voorzien worden en ook niet passen in het vigerende Omgevingsplan. Voor die onvoorziene ontwikkeling een vormen de – abstractere - beleidsregels dan het zelfbindende toetsingskader. Zo kan de gemeente ervoor kiezen een nieuwe ontwikkeling die niet past in het vigerende omgevingsplan maar wel binnen de beleidsregels het Omgevingsplan aan te passen of door een afwijkactiviteit te verlenen. Een dergelijke werkwijze zal ook – blijven – worden toegepast bij gebiedsontwikkeling waarbij gemeenten en private partijen eerst middels onderhandelingen tot een bestuurlijk vergelijk komen waarna de gewenste gebiedsontwikkeling mogelijk wordt gemaakt door het Omgevingsplan aan te passen. Evident is dat de dynamiek in Nederland gepaard gaat met onvoorziene ontwikkelingen. Een helder kader met beleidsregels is daarbij dienstbaar of beter gezegd noodzakelijk. Sectorale beslissingen over bodem en geluid kunnen daarmee ingebed in een integrale en op lange termijn gerichte gemeentelijke visie. Een dergelijke werkwijze bevordert niet alleen een samenhangende

aanpak maar ook de voorspelbaarheid. Het biedt ook de motivering ingeval dat nodig is voor een toets bij de Raad van State.

De commissie adviseert deze werkwijze – de trits van Omgevingsvisie - beleidsregels- omgevingsplan en onvoorziene ontwikkeling - nadrukkelijk op te nemen in de MvT van deze aanvullingswetten. Deze kan mogelijk worden aangevuld met een tentatieve opsomming van de inhoudelijke aspecten die daarin in ogenschouw kunnen worden genomen, zodat helder wordt wat de wetgever voor ogen heeft.

(d.) De commissie realiseert zich dat het inherent gevolg is dat er verschillen ontstaan tussen gemeenten. Elke gemeente zal een eigen integraal lange termijn perspectief ontwikkelen. Hieruit zullen verschillen ontstaan in beleidsregels. Vanuit de uitvoerbaarheid van de wet is een dergelijke divergentie voor de lokale burgers en bedrijven niet op voorhand een probleem. Zij hebben alleen van doen met het lokale omgevingsplan die gemaakt met het oog op de lokale situatie. Voor provinciaal en landelijk opererende bedrijven en organisaties wordt het lastiger. Zij zullen zich per gemeente moeten vergewissen van de lokale beleidsregels. Dit is een onvermijdelijk gevolg van het bieden van lokale afwegingsruimte. Voor de bedrijven is dit natuurlijk niet nieuw. Bij de keuze voor een vestigingsplaats worden ook andere lokale aspecten gewogen. Het digitale stelsel en het feit dat straks de gemeentelijke regels zichtbaar zijn in één omgevingsplan per gemeente draagt aanzienlijk bij aan de inzichtelijkheid van de gestelde lokale regels.

(e.) De lokale afwegingsruimte voor Bodem en Geluid wordt begrensd doordat veel andere domeinen geen of beperkt afwegingsruimte kennen zoals het bouwbesluit, de omgevingsvergunning voor grote bedrijven, regelgeving voor water en natuur en (andere) Europese regelgeving.

(f.) Het opstellen van gemeentelijke beleidsregels en het verantwoord toepassen van maatwerk vraagt veel en nieuwe kennis en kunde. Naar het oordeel van de commissie is in Nederland voldoende kennis te organiseren - met bijv. gezamenlijke omgevingsdiensten maar ook bij kennisinstellingen en -bedrijven – om tot een verantwoorde en adequate afweging te komen bij het maken en toepassen van gemeentelijke spelregels. Dat wil echter nog niet zeggen dat deze kennis voldoende toegankelijk is voor de gemeentebestuurders en voor burgers. In het kader van de implementatie is dit aspect dus van belang. De wijze waarop de wetgever de toegankelijkheid borgt vraagt een doorkijk in de MvT.

(g.) Voor de omgevingsdiensten zijn onlangs in het kader van de VTH de rollen voor de verschillende betrokken bestuursorganen uitgeschreven. Groot aandacht ging daarbij uit naar een eenduidig optreden bij de handhaving binnen de aansturing vanuit verschillende bevoegde gezagen (gemeenten, waterschappen, provincies, rijk). Zoals hiervoor uiteengezet zullen er met de introductie van de Omgevingswet verschillen ontstaan in regelgeving tussen gemeenten. Bij de introductie van de Omgevingswet krijgen bestuurders bijv. bij Bodem en Geluid de mogelijkheid voor maatwerk per situatie. Daarbij zullen zij zich mede-baseren op een advies vanuit de handhaving. Voor zover gemeenten deze taken hebben belegd bij Omgevingsdiensten wordt daarmee dus niet alleen gevraagd eenduidig te handhaven, maar ook te adviseren over situationeel maatwerk. Dit vraagt additionele kwaliteiten en daarmee extra aandacht bij de implementatie bovenop de inspanningen op de recent ingezette VTH-koers.

(h.) De omgevingswet voorziet in een aantal mogelijkheden om te voorkomen dat bijvoorbeeld lokale regels een evident rijks- of provinciaal belang doorkruisen. Wanneer dat aan de orde is, zal vaak de praktijk zijn dat dit belang met bestuurlijke afspraken tussen gemeente en provincie of rijk ingepast wordt in het omgevingsplan. Daarnaast voorziet de Omgevingswet in een interventie middels een projectbesluit voor de realisering van een project van provinciaal of Rijksbelang. Ook hiervoor geldt dat Rijk en provincie zijn in beginsel gebonden zijn aan de lokale regels, tenzij deze het project onevenredig belemmeren. Dergelijke ontwikkelingen vragen geen nadere invulling van instructieregels voor Bodem en Geluid.

(i.) De bestuurlijke ruimte voor de gemeente bij Bodem en Geluid kan tot onvoorziene invullingen van beleid leiden. De onzekerheid over de juridische houdbaarheid van besluiten kan daardoor toenemen. De doelstelling van grotere beleidsvrijheid en afwegingsruimte kan daarmee op gespannen voet komen te staan met de doelstelling van snellere en betere besluitvorming. Echter onzekerheden en een – tijdelijk- lagere voorspelbaarheid zijn inherent aan de transitie naar het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht. De wet en de MvT kan niet alle casussen voorzien. In de transitie zullen nieuwe zekerheden moeten gecreëerd. Vanuit dit perspectief kan de appreciatie van een uitspraak van de Raad van State – ook een negatieve – anders bezien worden. Het is immers een wezenlijk onderdeel van het transitieproces.

(j.) De commissie realiseert zich dat met de decentralisatie van de bestuurlijke ruimte een groot beroep wordt gedaan op de bestuurlijke inzet op lokaal niveau alsook op terughoudend optreden door het Rijk. De recente ervaring met het onderwerp ‘bebouwing in de kustzone’ is daarin een interessante casus. Enerzijds gaat de veronderstelling dat dergelijke besluitvorming beter wordt naarmate het dichterbij het schaalniveau van de gevolgen wordt genomen, kennelijk niet altijd op en wordt hier weer gevraagd om een Rijksregeling. Anderzijds zijn partijen nog op zoek naar de invulling van hun rol na decentralisatie, in dit geval de provincies naar hun kaderstellende rol. Dergelijke situaties zullen zich bij de transitie van de Omgevingswet zeker ook voordoen. Van groot belang is de reflex om terug te gaan naar de oude situatie te vermijden en juist in de transitieperiode als betrokken bestuursorganen met bestuurlijke afspraken te komen tot een adequatere invulling van de uitgangspunten van de verandering van het stelsel van het omgevingsrecht. Een dergelijke werkwijze kan opgenomen in de MvT van de Aanvullingswetten; dit is temeer relevant omdat de transitie enige jaren zal vergen.

(k.) De commissie heeft twijfels bij het vertrekpunt bij de Aanvullingswet Bodem dat de (grote) saneringsoperaties met humane risico's zijn gesaneerd bij inwerkingtreding van de wet. En pleit daarom voorbereiding te treffen voor een overgangsbeleid.

(l.) De wet ondersteunt een aanpak waarbij de sanering van de resterende kleine locaties onderdeel worden van gebiedsontwikkeling al dan niet met inzet van kostenverhaal. Met deze aanpak resteren de locaties waar gebiedsontwikkeling niet aan de orde is en niet voorzien wordt. Het is onduidelijk hoe in de uitvoering van deze saneringen is voorzien.

2. Grondwaterkwaliteit en bodemverontreiniging

Vraag

Hoe zou – bij vergunningverlening ingeval bodemverontreiniging met effect op de grondwaterkwaliteit - de verdeling van rol en taak tussen gemeente en provincie verder verduidelijkt kunnen worden? Welke waarborgen zou de aanvullingswet hierbij moeten meegeven?

Advies

1. Verhelder de verantwoordelijkheden van de drie bevoegde gezagen, de relevante onderdelen uit de Europese regelgeving en de motiveringsvereisten. Benoem de noodzaak van vroegtijdige procescoördinatie en informatievoorziening.
2. Neem bij vergunningverstrekking voorwaarden op voor de beëindiging;
3. Wijs een grondwaterbeheerder aan: niet alleen voor het beheer van de waterkwaliteit -in relatie tot verontreiniging en benutting- maar ook voor het beheer van de waterkwantiteit i.v.m. de gevolgen van verdroging/vernatting bij wijzigingen van onttrekkingen van het grondwater.

(a.) In de vigerende regelgeving is de toedeling van de verantwoordelijkheid voor het beheer van grondwaterkwaliteit – alsook die van de daarmee samenhangende beheer van grondwaterkwantiteit - onduidelijk. Met het voorliggende concept blijft onduidelijkheid in stand. Dit staat een goede uitvoering in de weg. Ook krijgen de verbeterdoelen inzichtelijkheid en samenhangende aanpak onvoldoende invulling. Zo heeft de provincie de bevoegdheid tot het verstrekken van vergunningen voor – het toelaten van - grondwaterwinningen. Daar waar winningen worden beëindigd of verplaatst blijkt hoezeer dit interfereert met de verantwoordelijkheid voor de riolering en het oppervlaktewaterbeheer, zeker in stedelijk gebied. De onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden van de drie betrokken bestuurlijke gezagen,- provincie, gemeente, waterschap wordt veroorzaakt doordat deze zijn gedefinieerd vanuit verschillende wetgeving en inhoudelijke domeinen. Overlap is niet te voorkomen anders dan deze vooraf uit te sluiten. Tegelijkertijd realiseert de commissie zich dat het introduceren van regelgeving voor grondwater waarbij de verantwoordelijkheden van het beheer van grondwater wordt toegewezen ook de aansprakelijkheid aan de orde is, en daarmee ook grote financiële belangen.

(b.) Niet alle overlap is weg te organiseren met regels. En natuurlijk is juist voor dit soort situaties samenwerking en afstemming tussen de betrokken bestuursorganen - provincie, gemeente en waterschap – relevant zoals verankerd in artikel 2.2. in de Omgevingswet. Echter de verwachte toename van het problematiek in de uitvoeringspraktijk door de gevolgen van de klimaatverandering maakt het zeer gewenst – een deel van - de onduidelijkheid in de nieuwe wetgeving weg te nemen. De commissie ziet een aantal wegen om de onduidelijkheid op te lossen.

(c.) Als eerste kan genoemd dat een uiterste poging kan worden gedaan de verantwoordelijkheden van de drie bevoegde gezagen met betrekking tot grondwaterbeheer helder te beschrijven en daarbij overlap zo veel als mogelijk uit te sluiten. Daarbij kan mogelijk een hiërarchie in de verschillende wetgeving benoemd worden, zo kan - het bestuursorgaan dat uitvoering geeft aan - Europese regelgeving als doorslaggevend gedefinieerd worden. Ook het aanscherpen van de motiveringsvereisten kan helpen de afstemming te verhelderen. Naast heldere regels is een procescoördinatie en informatievoorziening in een vroeg stadium essentieel. Dat doet een zwaar

beroep op de betrokken overheden. Voor situaties die desondanks onduidelijk blijven, rest artikel 2.2 van de Omgevingswet, dus goed bestuurlijk overleg. Tot op heden heeft dat gefunctioneerd.

(d.) Een tweede – daarmee te combineren – oplossingsrichting is de mogelijkheid te benutten om voorwaarden over de beëindiging van de onttrekking op te nemen bij het verlenen of te verlengen van de onttrekkingvergunning.

(e.) Een derde– en geheel andere route – is een grondwaterbeheerder aan te wijzen met eigen bevoegdheden. Er is een evidente relatie tussen grondwater en oppervlaktewater. Het oppervlaktewater kent een beheerder. Voor de hand ligt deze beide in één hand te leggen. Het waterschap vervult haar autonome taken binnen een provinciale verordening. Alternatief is de provincie zelf. Daarmee komen onttrekkingvergunningen, beschermingszones en beheer van grondwaterstromen in één hand of aansturingrelatie. Bovendien opent dit de mogelijkheid om naast het toelatingsbeleid ook gestalte te kunnen geven aan uitvoering van actief beheer.

Dit voorstel is een significante wijziging. De weerstand tegen het eenduidig beleggen van de verantwoordelijkheid voor het grondwaterbeheer is de aansprakelijkheid op de financiële gevolgen die samenhangen met schade en overlast (paalrot, wateroverlast, etc.). De effecten en haalbaarheid kunnen – in het tijdbestek dat de commissie tot haar beschikking heeft - niet helemaal worden doorgrond.

3. Bodembeheer is meer dan beheer humane risico's

Vraag

Is er een noodzaak aanvullende wettelijke voorzieningen te treffen voor bodembeheer naast de risico's voor de humane gezondheid ?

Advies

De commissie adviseert - bijv. in de MvT - de taken zoals genoemd in artikel 2.1 nadrukkelijk te verbinden aan het aspect bodem en daarbij de rolverdeling tussen provincie en gemeente expliciet te maken.

De bodem kent veel functies. De normstelling in het concept van de aanvullingswet richt zich op (chemische)normstelling voor humane risico's. De verantwoordelijkheid voor het gestalte geven aan de regelgeving voor de overige functies van de bodem ligt bij de gemeente. Artikel 2.1 van de Omgevingswet kent wordt daarvoor een lange lijst van taken die daarbij aan de orde kunnen zijn zoals beheer van natuurlijke hulpbronnen, beheer van geobiologische en ecosystemen , natuurbescherming, klimaatverandering. Die hebben niet alleen betekenis voor de locaties met verontreiniging maar ook voor het gehele grondgebied van de gemeente. Het gaat dan ook om de bescherming van gezondheid van mensen, planten en dieren alsook om thema's als het verlies van organische stof en de verzilting. De Omgevingswet stelt de gemeente in de gelegenheid in een samenhangende aanpak al deze functies mee te nemen als onderdeel van de integrale afweging bij de vormgeving van de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en de vergunning voor een activiteit. Een aantal van deze functies kent een verbondenheid met een provinciale taak. Voor de inzichtelijkheid van de regelgeving adviseert de commissie- bijv. in de MvT - de taken zoals genoemd in artikel 2.1

nadrukkelijk te verbinden aan het aspect bodem. Ook adviseert zij daarbij de taakverdeling tussen provincie en gemeente expliciet te maken. Ook de relatie met die aspecten van bodembeheer die geregeld zijn in de Meststoffenwet en de wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden vraagt nadere toelichting.

4. Industrierreinen met gemeentegrensoverschrijdende effecten

Vraag

Is voor industrierreinen die ruimtelijk of in hun beïnvloeding voor geluid de gemeentegrens overschrijden, aanvullende regelgeving nodig?

Advies

De commissie adviseert geen aanvullende regelgeving te maken mede op basis van de huidige praktijk waarin deze gemeentegrensoverschrijding over het algemeen geen problemen geeft.

(a.) Activiteiten op industrierreinen hebben effecten die over de gemeentegrens reiken. De vigerende wetgeving voor geluid kent een escalatieladder bij industrierreinen van regionaal belang. In die gevallen kan de provincie de geluidsproductieplafonds (gpp's) vaststellen. De aanvullingswet kent deze mogelijkheid niet. Zij kent deze mogelijkheid slechts bij een provinciaal belang dat niet doelmatig op lokaal niveau kan worden geregeld. Voor de overige gevallen is `slechts voorzien in een afstemming in artikel 2.2.. Gemeenten hebben een gelijkwaardig belang en stemmen de invulling ervan af bij de vormgeving van de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en de Omgevingsvergunning. Zo kan de ontvangende gemeente het geluidplafond van een industrierrein in de buurgemeente bepalen door het vaststellen van gpp's op haar grondgebied. De ontvangende gemeente bepaalt daarmee dus de ruimte voor activiteiten voor de producerende gemeente. Dit is gewenst omdat het geluid(splafond) effect heeft op gevoelige bestemmingen van de ontvangende gemeenten alsook op de mogelijke ontwikkelingsruimte. De producerende gemeente heeft het geluidsplafond van de ontvangen buurgemeente te respecteren. Evident is dat gemeenten dus groot belang hebben bij een vruchtbaar overleg. Dit belang reikt verder dan het domein geluid. De commissie adviseert geen aanvullende regelgeving die bijv. voorziet in een regeling voor escalatie.

(b.) Het door de gemeente vastgestelde geluidsplafond geldt ook voor activiteiten van het rijk of de provincie, ook voor de activiteiten waar zij (voor deeldomeinen of anderszins) bevoegd gezag is. De provinciaal en landelijke opererende bedrijven en organisaties zullen zich bij ontwikkelingen per gemeente moeten vergewissen van de locale gpp's. Ingeval er een nationaal of provinciaal belang aan de orde is, kan de provincie of het rijk middels projectbesluit interveniëren in het plafond, indien handhaving van het gpp onevenredig zou zijn. Dat kan bijv. het geval zijn bij een provinciale - of rijksweg, een puinbreker, een afvalverwerkingsbedrijf of een container haven. De gemeente heeft nadat de provincie of rijk middels een projectbesluit de geluidsbelasting heeft verhoogd, de keuze om het geluidplafond op de basiskaart of gpp's evenredig te verhogen zodat de ruimte voor locale initiatieven van gemeentelijk belang blijft. De gemeente kan ook besluiten het plafond in stand te houden met als gevolg dat ruimte voor nieuwe initiatieven van gemeentelijk belang kleiner.

(c.) Zoals aangegeven onder a. bevat de aanvullingswet de mogelijkheid voor het stellen van instructieregels ten aanzien van het vaststellen van een GPP ingeval van een provinciaal belang dat niet doelmatig op lokaal niveau kan worden geregeld. Deze situatie kan van toepassing zijn bij industrieterrein van regionaal belang. Een redenering die in de praktijk gevolgd zou kunnen worden is dat escalatie wanneer gemeenten het niet eens worden, wordt ingevuld door een interventie van de provincie door lokaal belang op te waarderen naar een provinciaal belang. De provincie kan in geval van provinciaal belang ook het instrument projectbesluit inzetten. De Omgevingswet voorziet daarmee in voldoende instrumenten voor het geval gemeenten geen overeenstemming bereiken. De commissie adviseert desalniettemin – in het licht van de uitgangspunten van het stelsel van Omgevingsregelgeving - een zeer terughoudende inzet ervan. Deze benadering kan worden benadrukt in de MvT van de Aanvullingswet .

5. Waterschapswegen

Vraag

Ziet de commissie een spanningsveld in de in aanvullingswet Geluid uitgewerkte verdeling van verantwoordelijkheden bij waterschapswegen? En zo ja, kan de commissie suggesties doen om dit spanningsveld te verminderen?

Advies

De commissie adviseert de aard van het gebruik van de weg als doorslaggevend criterium te kiezen bij de keuze van de in te zetten instrumenten. Voor waterschapswegen kan dan het – gemeentelijk - systeem met een basiskaart met monitoring en toetsing gevolgd worden. Daarbij is de gemeente als algemene bestuurslaag het bevoegd gezag en het waterschap als functioneel bestuursorgaan de beheerder.

(a.) In 4 provincies worden wegen in het buitengebied beheerd door waterschappen. Met het voorliggende concept aanvullingswet worden Waterschapswegen onder het systeem van de geluidproductieplafonds (gpp's) gebracht. Alleen voor de drukke wegen worden volwaardige gpp's vastgesteld. Voor de rustige wegen (80-85%) stelt de MvT dat deze onder een sterk vereenvoudigd regime kunnen vallen (gpp's 'light'). De adviescommissie ziet dat hiermee een derde systeem ontstaan van geluidsregulering ontstaan. Dat komt de inzichtelijkheid niet ten goede.

(b.) De adviescommissie adviseert ook voor waterschapswegen bij de regelgeving van geluid het – gemeentelijk- systeem (basiskaart met monitoring en toetsing) als uitgangspunt te nemen. De inzet van gpp's kan zich dan beperken voor afwijkende situaties waarbij voor waterschapswegen sprake is van hoge geluidsbelasting. De gemeente is als algemene bestuurslaag, bevoegd gezag en het waterschap als functioneel bestuursorgaan de beheerder. Daarmee ontstaat voor waterschapswegen een vergelijkbaar systeem voor geluidsregulering als voor gemeentewegen.

Bij de opstelling van dit advies waren betrokken: Arjan Bregman, Leendert de Bruijn, Thea Hof, Maarten de Hoog, Hetty Klavers, Paula Verhoeven, Wouter van Zandbrink (secretaris) en Annemieke Nijhof.

