No.W14.16.0418/IV 's-Gravenhage, 19 mei 2017

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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

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.[[1]](#footnote-1) 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.[[2]](#footnote-2) Daarnaast komen er aanvullings-amvb’s.[[3]](#footnote-3) 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.

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.[[4]](#footnote-4) 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.[[5]](#footnote-5) Deze verbeterdoelen vormen de basis voor de beleidsmatige uitgangspunten van het nieuwe stelsel.[[6]](#footnote-6) 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.[[7]](#footnote-7) 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.[[8]](#footnote-8) 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 bepaalde wijze te betrekken bij een besluit.[[9]](#footnote-9) 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.[[10]](#footnote-10) 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.[[11]](#footnote-11)

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.[[12]](#footnote-12) 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 afwijkingsmogelijkheden garandeert. Het advies heeft geleid tot enkele wijzigingen.[[13]](#footnote-13) Het karakter van de Omgevingswet is echter ongewijzigd gebleven: een kaderwet die materiële normstelling delegeert naar het niveau van lagere regelgeving.[[14]](#footnote-14) 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.[[15]](#footnote-15) 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. 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.[[16]](#footnote-16) 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.[[17]](#footnote-17) 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.[[18]](#footnote-18)

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.[[19]](#footnote-19) 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’.[[20]](#footnote-20) 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 milieubeheer. Door het voorstel zal de Wet geluidhinder worden ingetrokken en komt hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer te vervallen.

|  |
| --- |
|  |

1. Aansluiting op het instrumentarium van de Omgevingswet
2. *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.[[21]](#footnote-21) 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 industrieterreinen 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.[[22]](#footnote-22) 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 deelterrein de vormgeving van het instrument omgevingswaarde in de beschouwing te betrekken, bijvoorbeeld op het punt van vaststelling ervan als algemeen verbindend voorschrift.[[23]](#footnote-23) Gelet op het streven naar (behoud van) een ‘beperkt palet’ is het tenslotte van belang 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.[[24]](#footnote-24) 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.

1. *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.[[25]](#footnote-25) 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.[[26]](#footnote-26) 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 kwaliteitseisen voor water of lucht. [[27]](#footnote-27) 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.

1. 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.[[28]](#footnote-28) 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 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.”[[29]](#footnote-29)

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.[[30]](#footnote-30) 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.

1. 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.[[31]](#footnote-31) Daarbij kan worden gedacht aan regels over de inhoud van een dergelijk besluit. De toelichting vermeldt over de inhoud van deze 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.[[32]](#footnote-32)

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.[[33]](#footnote-33) 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').[[34]](#footnote-34)

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

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,

1. Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Stb. 2016, 156). [↑](#footnote-ref-1)
2. Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 29. [↑](#footnote-ref-2)
3. Dat blijkt onder meer uit de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel. [↑](#footnote-ref-3)
4. 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.” [↑](#footnote-ref-4)
5. Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 7. [↑](#footnote-ref-5)
6. Deze uitgangspunten zijn uitvoerig beschreven in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet, kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 30-49. [↑](#footnote-ref-6)
7. 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. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 2.9 van de Omgevingswet. De omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. [↑](#footnote-ref-8)
9. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 96. [↑](#footnote-ref-9)
10. Paragraaf 2.5.1 van de Omgevingswet (Doorwerking van beleid door instructieregels). [↑](#footnote-ref-10)
11. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 106. [↑](#footnote-ref-11)
12. 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. [↑](#footnote-ref-12)
13. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is onder meer geregeld dat de voorhangprocedure van toepassing is op de ontwerp-amvb’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. [↑](#footnote-ref-13)
14. Er zijn geen omgevingswaarden of grenswaarden in de wet opgenomen. [↑](#footnote-ref-14)
15. 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*.” [↑](#footnote-ref-15)
16. Namelijk: regels voor geluidproductie van infrastructuur en industrieterreinen en die voor geluidbelasting op nieuw te realiseren geluidgevoelige objecten, [↑](#footnote-ref-16)
17. Memorie van toelichting, paragraaf 1.1. [↑](#footnote-ref-17)
18. 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). [↑](#footnote-ref-18)
19. Artikel 2.28, onderdeel d Omgevingswet. Het onderhavige voorstel brengt hier een redactionele wijziging in aan, maar wijzigt de inhoud niet. [↑](#footnote-ref-19)
20. 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. [↑](#footnote-ref-20)
21. Paragraaf 2.2. van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingsrecht (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3). [↑](#footnote-ref-21)
22. 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/nalevingsverslag-geluidproductieplafonds-rijkswegen-2015.pdf>. [↑](#footnote-ref-22)
23. Paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting. [↑](#footnote-ref-23)
24. Artikelen 2.4, 2.5, 2.6 en 2.7 van de Omgevingswet. Stb. 2016, 156. [↑](#footnote-ref-24)
25. Voor de huidige maximumwaarden, voorkeurswaarden en binnenwaarden, zie hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. [↑](#footnote-ref-25)
26. Memorie van toelichting, paragraaf 4.2 [↑](#footnote-ref-26)
27. 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. [↑](#footnote-ref-27)
28. Memorie van toelichting, hoofdstuk 4. [↑](#footnote-ref-28)
29. Memorie van toelichting, paragraaf 4.2 [↑](#footnote-ref-29)
30. Memorie van toelichting, paragraaf 4.2: voorkeurswaarden, maximale waarden en binnenwaarden. [↑](#footnote-ref-30)
31. Voorgesteld artikel 2.29a (Verplichte instructieregels Rijk). [↑](#footnote-ref-31)
32. Artikelsgewijze toelichting bij wijzigingsonderdeel H. [↑](#footnote-ref-32)
33. Voorgestelde artikelen 2.29a en 2.43 Omgevingswet en de artikelsgewijze toelichting daarbij. [↑](#footnote-ref-33)
34. Memorie van toelichting, paragraaf 2.3. [↑](#footnote-ref-34)