



de Rechtspraak

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
S.A.M. Dijkma
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

datum 9 juni 2016
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
telefoonnummer 088-361 33 17
uw kenmerk IENM/BSK-2016/82784
cc De minister van Veiligheid en Justitie
bijlage 1
onderwerp Advies inzake de concept aanvullingswetsvoorstellen bodem en geluid Omgevingswet

Geachte mevrouw Dijkma,

Bij brief van 20 april, kenmerk IENM/BSK-2016/82784, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake de concept aanvullingswetten bodem en geluid Omgevingswet. Met de Omgevingswet¹ is de stelselherziening van het omgevingsrecht in gang gezet. Een aantal inhoudelijke onderwerpen is niet in de Omgevingswet opgenomen en inbouw daarvan vereist aanvullingswetten. De thans ter advisering voorgelegde aanvullingswetsvoorstellen betreffen Bodem (vervanging van de Wet bodembescherming) en Geluid (vervanging van de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer).

De Wetsvoorstellen

- Het aanvullingswetsvoorstel Bodem

Het uitgangspunt van het Nederlandse bodembeleid is het waarborgen van de gebruikswaarde van de bodem (en het daarin aanwezige grondwater) en het faciliteren van het duurzaam gebruik daarvan door het voorkomen van nieuwe verontreinigingen, het evenwichtig toedelen van functies en het duurzaam en doelmatig beheren van de resterende historische verontreinigingen, waarbij de verbeterdoelen van de Omgevingswet in acht worden genomen.

Het toepassingsgebied, het instrumentenpakket, het belangenkader en de delegatiegrondbelangen van de Omgevingswet zijn in de meeste gevallen breed genoeg om bodem daarin te kunnen betrekken. Er is een beperkt aantal aanvullingen op het wettelijk stelsel van de Omgevingswet nodig om het nieuwe bodembeleid op het niveau van wet en uitvoeringsregelgeving adequaat te kunnen regelen.

- Het aanvullingswetsvoorstel Geluid

Met dit Wetsvoorstel wordt de regelgeving voor geluid afkomstig van infrastructuur en industrieterreinen geïncorporeerd in de Omgevingswet. De regels worden daarbij in overeenstemming gebracht met de opbouw en de doelen van die wet. Tegelijkertijd wordt de regelgeving voor het

¹ De Raad heeft op 22 mei 2013 geadviseerd over het concept wetsvoorstel Omgevingswet.
<https://www.rechtspraak.nl>, Raad voor rechtspraak, wetsadvisering, nr 2013-16



de Rechtspraak

datum 9 juni 2016
pagina 2 van 6

decentraal niveau ingrijpend herzien. Met de nieuwe geluidsregels wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het bereiken van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht.

Wat betreft het instrumentarium is zoveel als mogelijk aangesloten bij de (kern)instrumenten uit de Omgevingswet. Daarnaast wordt een nieuw instrument geïntroduceerd: het geluidproductieplafond. Doel van het Wetsvoorstel is het tegengaan van een ongebeheerde groei van geluidsbelastingen. Daarnaast zijn het reduceren van hoge geluidsbelastingen (sanering) en het bevorderen van bronbeleid belangrijke doelstellingen. Verdere uitwerking van de geluidsregels vindt plaats in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, waarmee de geluidsregels worden toegevoegd aan het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

Advies

Het aanvullingswetsvoorstel Bodem

Rechtsbescherming

De beroepen tegen besluiten die voortvloeien uit de huidige Wet Bodembescherming komen nu in eerste en enige aanleg terecht bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling). In Hoofdstuk 2, artikel 2.1 van het Wetsvoorstel, wordt bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gewijzigd. De Raad gaat ervan uit dat, conform de algemene lijn in de Omgevingswet, voor deze beroepen rechtspraak in twee feitelijke instanties wordt ingevoerd (beroep in eerste aanleg bij de rechtbanken en hoger beroep bij de Afdeling). In de Memorie van Toelichting (MvT)³ is slechts een korte, zeer algemene paragraaf gewijd aan het onderwerp rechtsbescherming, die geen enkele duidelijkheid biedt. De Raad adviseert om in deze paragraaf concreet uiteen te zetten op welke wijze de rechtsbescherming voor beroepen die uit het Wetsvoorstel voortvloeien, wordt vormgegeven. Tevens wordt verzocht hierbij expliciet aandacht te besteden aan de rechtsbescherming die geboden wordt tegen gedoogplichten.

Het aanvullingswetsvoorstel Geluid

Vooraf

In het Wetsvoorstel wordt geregeld dat beroepen tegen besluiten inzake geluidproductieplafonds in eerste en enige aanleg door de Afdeling behandeld worden. De normen voor geluid kunnen echter ook in de omgevingsvergunning aan de orde komen. Beroepen inzake de omgevingsvergunning worden in eerste aanleg behandeld door de rechtbanken. In verband hiermee wil de Raad van de gelegenheid

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

³ Paragraaf 2.2.1. blz. 17 en 18 van de MvT



de Rechtspraak

datum 9 juni 2016
pagina 3 van 6

gebruik maken enkele opmerkingen over het Wetsvoorstel te maken.

Algemeen

Het Wetsvoorstel heeft een ingrijpende herziening van bestaande regelgeving tot gevolg. Het had daarom volgens de Raad in de rede gelegen dat in de MvT uitgebreider zou zijn ingegaan op het bestaande instrumentarium en waarom dit in de Omgevingswet niet meer nodig is. De Raad adviseert om de MvT hiermee aan te vullen. Voorts wordt verzocht om een verdere verduidelijking van de wijze waarop de in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en de Wet geluidshinder geregelde bevoegdheden en normeringen worden getransponeerd in de Omgevingswet en onderliggende regelgeving⁴.

Het geluidproductieplafond

Het Wetsvoorstel voegt aan de Omgevingswet een nieuw instrument toe: het geluidproductieplafond. Volgens het Wetsvoorstel gaat het om een besluit dat moet voorkomen dat de geluidsbelasting ten gevolge van industrieterreinen of infrastructuur, in het licht van de gezondheid, te groot wordt. De Raad vraagt zich af of toevoeging van een nieuw instrument bijdraagt aan de kerndoelstelling van de Omgevingswet: het omgevingsrecht inzichtelijker en eenvoudiger maken voor diegene die hierbij betrokken zijn. Als gevolg van de toevoeging van dit nieuwe instrument, zijn voor justitiabelen meerdere procedures noodzakelijk om een doel te bereiken⁵. De gemaakte keuze komt de mogelijkheid om geschillen finaal te beslechten, niet ten goede.

Voor industrieterreinen brengt de invoering van dit Wetsvoorstel met zich mee dat er wordt overgestapt op Lden. De Raad vraagt aandacht voor het volgende. Het kenmerk van de Lden-normering is dat de geluidsbelasting niet meer op etmaalgemiddelden wordt gebaseerd maar op jaargemiddelden. Dat brengt met zich mee dat geluidsbelastingen die fluctueren over langere perioden dan een dag over een heel jaar worden gemiddeld. Het gevolg daarvan is dat er periodes kunnen ontstaan waarin zeer grote geluidsbelastingen ontstaan die echter niet leiden tot een overschrijding van de maximale geluidsbelasting omdat ze wegmiddelen tegen periodes met een lagere geluidsbelasting. De omzetting Laeq in Lden is daarmee niet slechts een rekenkundige exercitie maar brengt een inhoudelijke beoordeling van de desbetreffende situatie met zich mee.

Rechtsbescherming

Het Wetsvoorstel bepaalt in Hoofdstuk 1 artikel J, dat het voorgestelde artikel 2.43 aan de Omgevingswet wordt toegevoegd. In Hoofdstuk 2 artikel 2.1 wordt bepaald dat artikel 2.43 van de

⁴ Stel dat een activiteit alleen uitgevoerd kan worden als er gevels geïsoleerd worden. Op welke wijze dient dit dan in een besluit opgenomen te worden?

⁵ Voorbeeld: een omwonende wil een bedrijf op een gezoneerd industrieterrein wegstrijken en weghouden vanwege geluidshinder. Hij moet dit dan doen via de weg van het omgevingsplan (weg bestemmen) beperken Geluidproductieplafond bedrijventerrein (om een nieuw bedrijf te voorkomen) handhaven op basis van vergunningsplicht / algemene regel. Als een bedrijf zich wil vestigen op een 'vol' industrieterrein waar het geluidproductieplafond is bereikt, zal het bedrijf het omgevingsplan moeten laten aanpassen, het geluidproductieplafond en ook nog een omgevingsvergunning nodig hebben voor diverse activiteiten. Dit alles komt de finale geschilbeslechting niet ten goede.



de Rechtspraak

datum 9 juni 2016
pagina 4 van 6

Omgevingswet aan bijlage 2 van de Awb wordt toegevoegd. Dit heeft tot gevolg dat tegen besluiten die zien op het geluidproductieplafond in eerste en enige aanleg beroep bij de Afdeling open staat. Dit betekent een afwijking van het voor de Raad gehanteerde algemene uitgangspunt van rechtspraak in twee feitelijke instanties. Ook in de Omgevingswet is dit uitgangspunt als algemene lijn opgenomen. Waarom in dit Wetsvoorstel tot rechtsbescherming in eerste en enige aanleg bij de Afdeling is besloten volgt niet uit de MvT⁶. Daar is slechts een korte, zeer algemene paragraaf gewijd aan het onderwerp rechtsbescherming, die op dit punt geen enkele duidelijkheid biedt. De Raad verzoekt u de gemaakte keuze in de MvT nader toe te lichten.

Werklast

Het wetsvoorstel Bodem leidt tot een werklastverzwaring voor de Rechtspraak door de verwachte invoering van beroep in twee feitelijke instanties en de nieuwe mogelijkheid tot het opleggen van maatwerkvoorschriften voor financiële zekerheistelling.

Het wetsvoorstel Geluid kan gevolgen hebben voor de Rechtspraak gezien de doorwerking naar bijvoorbeeld de omgevingsvergunning.

De Raad constateert evenwel dat de tekst van de Wetsvoorstellen onvoldoende concrete invulling, en daarmee onvoldoende handvatten, geeft om een gefundeerde inschatting te maken van de mate van werklastverzwaring. In het vervolgproces, met name in de uitvoeringsregelgeving, zal naar verwachting een duidelijker beeld ontstaan van de werklastgevolgen voor de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken. De Raad gaat er dan ook vanuit dat hij in de gelegenheid wordt gesteld te adviseren over de uitvoeringsregelgeving. In het kader van die advisering verwacht de Raad een inschatting te kunnen maken van de werklastgevolgen die het nieuwe stelsel heeft voor de Rechtspraak⁷.

Conclusie

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen aan te vullen.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies de Wetsvoorstellen op belangrijke onderdelen worden gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Ook nadere regelgeving volgend op deze Wetsvoorstellen met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de

⁶ Paragraaf 2.2. blz. 14 van de MvT

⁷ Zie ook de werklastparagraaf in het advies van de Raad van 22 mei 2013 (kenmerkt UIT 6772 S&O / RMD) over de Omgevingswet <https://www.rechtspraak.nl>, Raad voor rechtspraak, wetsadvisering, nr 2013-16



de Rechtspraak

datum 9 juni 2016
pagina 5 van 6

Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker
Voorzitter Raad voor de rechtspraak



de Rechtspraak

datum 9 juni 2016
pagina 6 van 6

WETSTECHNISCHE BIJLAGE

Het aanvullingswetsvoorstel Bodem

- Artikel 19.9a van het wetsvoorstel spreekt over een “toevalsvondst” van verontreiniging in de bodem, zonder dat nader gedefinieerd wordt wat hieronder wordt verstaan. Noch de wettekst, noch de toelichting geven op dit punt duidelijkheid. Ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet zal niet op voorhand kunnen worden uitgesloten dat anders dan bij toeval een verontreiniging wordt aangetroffen die onaanvaardbare risico’s met zich brengt en waarvoor onmiddellijk maatregelen noodzakelijk zijn. Het lijkt er op dat het voorgestelde artikel 19.9a bij een vondst die anders dan bij toeval wordt gedaan niet kan worden gebruikt.

- In Hoofdstuk 2, artikel 2.1, onder 2 van het wetsvoorstel staat: “In hoofdstuk 2, artikel 1, vervalt onderdeel “Wet bodembescherming”. Dat moet zijn: “In hoofdstuk 2, artikel 2, vervalt onderdeel “Wet bodembescherming”.

Het aanvullingswetsvoorstel Geluid

In Hoofdstuk 1, artikel 1.1, onder F staat: “In artikel 2.28, onder d, wordt “beschermen van de gezondheid, met betrekking tot geluidsbelasting” vervangen door: beschermen van de gezondheid tegen geluidsbelasting”. De vraag rijst waarom is gekozen voor deze wijziging, die erop duidt dat “geluidsbelasting” per definitie negatief is. Dat is het pas als een bepaalde vastgestelde norm wordt overschreden. Een hele kleine geluidsbelasting vormt namelijk geen gevaar voor de gezondheid. De Raad acht de oude definitie passender bij wat beoogd wordt. Als alternatief wordt voorgesteld om bijvoorbeeld het woord ‘overmatige’ (beschermen van de gezondheid tegen overmatige geluidsbelasting) toe te voegen.