

Aanvullingswetten Omgevingswet

Bouwrecht

Tekst Mr L.C.G. (Lucienne) Hoenselaar

In *Bouwkwaliteit in de Praktijk* nummer 10, oktober 2017, is aandacht besteed aan (het uitstel van) de Omgevingswet. In deze uitgave zijn ook de Aanvullingswetten genoemd die straks deel gaan uitmaken van de Omgevingswet. De Aanvullingswetten maken, naast het Invoeringsspoor en het Hoofdspoor deel uit van de stelselherziening van de Omgevingswet. De vier Aanvullingswetten hebben betrekking op de onderwerpen bodem, geluid, natuur en grondeigendom. Dit artikel gaat dieper in op de aanvullingswetten en geeft aan wat er verandert ten opzichte van de huidige situatie.



Aanvullingswet bodem

Met de Aanvullingswet bodem wordt de aanpak van bodemverontreinigingen gekoppeld aan een gebiedsaanpak en het reguleren van activiteiten. De kern van het huidige bodembeleid is het beschermen van de bodem tegen nieuwe verontreinigingen. Dit blijft bij de over-

gang naar de Omgevingswet overeind. De Aanvullingswet bodem kent drie pijlers: preventie, integrale afweging en beheer historische verontreinigingen. Bij preventie gaat het om het voorkómen van nieuwe verontreiniging of aantasting. Dit gebeurt via de zorgplicht en (algemene) regels

voor burgers en bedrijven. Bij integrale afweging gaat het om het integraal meenemen van bodemkwaliteit bij besluitvorming over de fysieke leefomgeving in omgevingsvisies en omgevingsplannen. Bij beheer van historische verontreinigingen gaat het om bescherming van de gezondheid en milieu door verstandig om te gaan met resterende bodemverontreinigingen met behulp van algemene regels.

De *normen* voor bodemverontreiniging worden bepaald door het huidige of beoogde gebruik van de bodem. Dit normenstelsel biedt bescherming aan de gezondheid van mens en milieu. In het Aanvullingsbesluit bodem wordt het normenstelsel verder uitgewerkt, met veel beleidsvrijheid voor gemeenten.

Voor de regulering van activiteiten zijn de *instrumenten* van de Omgevingswet voldoende. Zo kan een gemeente in het omgevingsplan met het oog op de bodem regels stellen aan activiteiten. Ze kan bijvoorbeeld met locatiespecifieke regels aangeven waar maatregelen aan de bodem noodzakelijk zijn voordat een activiteit uitgevoerd mag worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan locaties met historische bodemverontreinigingen. Belangrijke instrumenten zijn de zorgplicht, rijksregels en de vangnetvoorziening voor het ongewoon voorval. Voor bodem wordt de bestaande zorgplicht van de Wet bodembescherming in-



gepast in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. In het omgaan met historische verontreinigingen staat het geval niet meer centraal, maar wordt naar de kwaliteit van de bodem gekeken in relatie tot de activiteit.

Voor een aantal specifieke activiteiten worden rijksregels gesteld. Het gaat om het bouwen van een bouwwerk met een verblijfsfunctie, grondwerk en het toepassen van grond, baggerspecie en bouwstoffen. Ook worden rijksregels gesteld voor wateractiviteiten, zoals wateronttrekking. Voor andere activiteiten kunnen de gemeenten regels opnemen in het omgevingsplan.

Een bijzondere situatie is de zogenoemde ‘toevalsvondst op of in de bodem met onaantoonbaar risico’s voor de gezondheid’. In het wetsvoorstel is hiervoor een vangnetvoorziening opgenomen. Deze voorziening bepaalt dat bij historische verontreinigingen de eigenaar de onaantoonbaar risico’s wegneemt. Als de eigenaar verzuimt om maatregelen te nemen, kan de gemeente ingrijpen en de eventuele kosten verhalen.

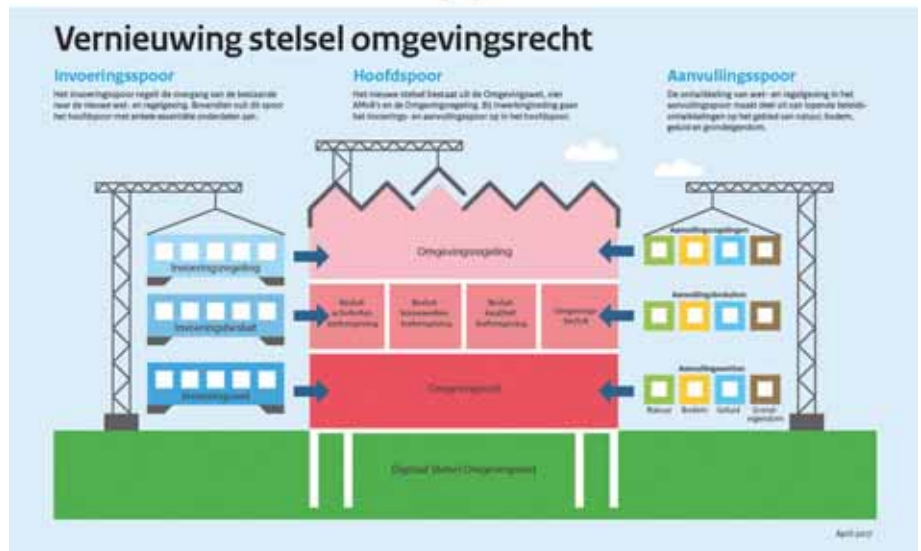
Wat is nieuw?

De koers van het bodembeleid blijft op hoofdlijnen hetzelfde. Wel zijn er enkele accentverschuivingen in de aanpak:

- van saneren van het geval naar een gebiedsbenadering;
- van saneren om milieuhygiënische redenen naar regels stellen aan activiteiten in het omgevingsplan;
- van een centraal gereguleerde aanpak naar meer bestuurlijke afwegingsruimte;
- versnellen en verbeteren van de besluitvorming over bouwactiviteiten door onder meer het verminderen van het aantal bodemonderzoeken en het zo veel mogelijk inzetten van algemene regels in plaats van beschikkingen.

Aanvullingswet geluid

Met de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid worden voor belangrijke geluidbronnen regels toegevoegd aan de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het gaat om de geluidbronnen industrieterreinen, wegen en spoorwegen. Geluid kan van grote invloed zijn op het woon- en leefklimaat van mensen en op hun gezondheid. Daarom zijn wettelijke regels nodig voor het geluid van bedrijven, industrieterreinen, wegen en spoorwegen in relatie tot geluidgevoelige gebouwen, zoals woningen, scholen, kinderdagverblijven en bepaalde medische instellingen. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bevat



Bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

al geluidregels die via het omgevingsplan zullen gelden voor individuele bedrijven die geluid voortbrengen. Voor de andere belangrijke geluidbronnen – industrieterreinen, wegen en spoorwegen – worden via de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid regels toegevoegd aan de Omgevingswet en het Bkl. De regels voor industrieterreinen en decentrale infrastructuur zijn nu nog opgenomen in de Wet geluidhinder. De regels over de zogenoemde geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen staan in de Wet milieubeheer. In de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid worden de regels uit deze beide wetten verder vernieuwd, verbeterd en geïntegreerd.

Wat is nieuw?

Systemwijzigingen

De systematiek van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen wordt voortgezet en gaat ook gelden voor provinciale wegen en industrieterreinen. De naleving van de geluidproductieplafonds wordt gemonitord. Als het nodig is, worden maatregelen getroffen om aan de plafonds te blijven voldoen.

Voor gemeentelijke wegen en waterschapswegen leent de systematiek van de geluidproductieplafonds zich niet goed. Voor die wegen gaat een andere systematiek gelden. Deze is gebaseerd op een zogenoemde basiskaart geluid met preventieve toetsing van voorgenoemen besluiten vooraf en monitoring. Afweging en besluitvorming over geluid vindt niet sectoraal plaats, maar gaat zoveel mogelijk samen met het vaststellen van omgevingsplannen en het nemen van projectbesluiten.

Specifieke verbeteringen

Het normenstelsel wordt sterk vereenvoudigd. De Wet geluidhinder kende inmiddels tientallen verschillende normen voor evenzevele verschillende situaties. Met het Aanvullingsbesluit wordt dit normenstelsel geüniformeerd. Het wordt transparanter en eenvoudiger toepasbaar.

Een vergelijkbare uniformering vindt plaats voor verschillende specifieke mogelijkheden tot beperkte afwijking van de normen die ook nu al bestaan. Denk aan vervangende nieuwbouw, woningbouw nabij zeehavens en de dove gevel. Dergelijke mogelijkheden zijn in de huidige wetgeving zeer versnipperd. Tot slot wordt de aansluiting tussen de geluidregels en de bouwregels in het Besluit bouwwerken leefomgeving verbeterd.

Aanvullingswet grondeigendom

Met de Aanvullingswet grondeigendom worden regels toegevoegd aan de Omgevingswet voor instrumenten die ingrijpen op het eigendom van de grond. Overheden voeren grondebeleid om de fysieke leefomgeving te beschermen en ontwikkelen. Grondebeleid is er om (bebouwde) grond op tijd beschikbaar te krijgen voor ontwikkeling en om kosten en baten te verdelen over de betrokken partijen. Bestuursorganen kunnen daarbij doelgericht ingrijpen op de grondmarkt om te komen tot een efficiënte en rechtmatige verdeling van grond en van kosten en baten bij de ontwikkeling ervan.

Overheden hebben de keuze tussen verschillende vormen van grondebeleid:

- actief grondebeleid, waarbij de overheid de benodigde grond koopt, bouw- en woonrijp



Onaanvaardbare risico's

----- Maximale waarde

Beperkte risico's

----- Voorkeurswaarde

Geen risico's

De normen voor bodemverontreiniging worden bepaald door het huidige of beoogde gebruik van de bodem.

maakt en deze grond als bouwrijpe kavels weer in een eigendom of erfpacht uitgeeft;

- faciliterend grondbeleid, waarbij de grond in handen blijft van particuliere eigenaren en het bestuursorgaan de kosten van de aanleg van publieke voorzieningen verhaalt op degene die een bouwactiviteit uitvoert;
- een mengvorm van actief en faciliterend grondbeleid, ook wel publiek-private samenwerking genoemd, waarbij de overheid en private partijen hun grond inbrengen in een gezamenlijke onderneming die de gronden exploiteert.

In de Aanvullingswet wordt een deel van de bestaande instrumenten voor grondbeleid samengebracht, vereenvoudigd, toegankelijk gemaakt en geharmoniseerd. Het gaat om de instrumenten die ingrijpen op het eigendom van de grond en dit eigendom reguleren: voorkeursrecht, onteigening, herverkaveling en kavelruil in landelijk gebied. Aan deze instrumenten wordt stedelijke kavelruil als nieuw instrument toegevoegd. Deze instrumenten worden toegevoegd aan de Omgevingswet. Verder wordt via de Aanvullingswet een aantal wijzigingen aangebracht in de bestaande regeling voor het kostenverhaal. Deze regeling is al in de Omgevingswet opgenomen. Het doel van de wijzigingen is om het kostenverhaal te vereenvoudigen, te verbeteren en flexibeler te maken.

Wat is nieuw?

De instrumenten voor de regulering van grondeigendom zitten nu in verschillende wetten. De samenhang daartussen is soms niet goed. Met de aanvullingswet worden de regels in de Omgevingswet geïntegreerd en waar mogelijk geüniformeerd, zodat deze beter op elkaar zijn afgestemd en het gebruik daarvan inzichtelijker wordt. Dit nodigt uit tot een meer samenhangende inzet van de verschillende instrumenten. Daarmee is de overheid beter in staat

om in te spelen op de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving. De regeling voor stedelijke kavelruil is nieuw.

Aanvullingswet natuur

Met de Aanvullingswet natuur gaan de regels uit de Wet natuurbescherming over in het stelsel van de Omgevingswet.

Bestaande regelgeving

De huidige Wet natuurbescherming biedt een specifieke bescherming aan bepaalde natuurwaarden. Dit gebeurt onder meer vanwege hun belang voor het behoud van de biologische diversiteit of hun bijzondere kwetsbaarheid. Daarbij gaat het om de bescherming van Natura 2000-gebieden, van in het wild voorkomende flora en fauna en houtopstanden. Ook kan worden gedacht aan de regeling voor faunabeheer, bestrijding van schadeveroorzakende dieren en de jacht, en de regels over de handel in dieren en planten van bedreigde soorten (Cites-verdrag).

Met de Wet natuurbescherming geeft Nederland uitvoering aan diverse Europese en internationaalrechtelijke verplichtingen, zoals de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De provincies hebben een centrale rol in de uitvoering van de wet.

Aanvullingswet natuur

Het kabinet heeft besloten dat de natuurbeschermingsregels overgaan in het stelsel van de Omgevingswet. De Aanvullingswet natuur voorziet in wijzigingen van de Omgevingswet, zodat die wet straks over de nodige bevoegdheden en instrumenten beschikt om regels te stellen en maatregelen te treffen voor de bescherming van de natuur.

De meeste inhoudelijke regels voor de bescherming van de natuur uit de Wet natuurbescherming zullen via het Aanvullingsbesluit

natuur een plaats krijgen in drie algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet: het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit.

Wat is nieuw?

Het voornemen van het kabinet is dat het normstelsel, de instrumenten en de bevoegdheidsverdeling tussen provincies en het Rijk ongewijzigd overgaan. De bedoeling is dat het beschermingsniveau van de natuur hetzelfde blijft.

De concept-aanvullingswetten hebben ter inzage gelegen voor consultatie. De wetten en de onderliggende regelgeving zijn nu nog in ontwikkeling en zijn ook een van de redenen waarom de komst van de Omgevingswet is uitgesteld. De inhoud van de wetten en regelingen kan dus nog wijzigen ten opzichte van de informatie in dit artikel.

Tot slot

De concept-aanvullingswetten hebben ter inzage gelegen voor consultatie. De wetten en de onderliggende regelgeving zijn nu nog in ontwikkeling en zijn ook een van de redenen waarom de komst van de Omgevingswet is uitgesteld. De inhoud van de wetten en regelingen kan dus nog wijzigen ten opzichte van de informatie in dit artikel.

Bronnen

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, omgevingswetportaal.nl.
- Consultatieversie Aanvullingswet bodem en memorie van toelichting (publicatie | 22-03-2016).
- Brief aan Tweede kamer inzake aanvullingswetten Geluid en Bodem en integratie Ammoniak en Veehouderij in de Omgevingswet (kamerstuk: kamerbrief | 07-10-2015).
- Consultatieversie Aanvullingswet geluid (publicatie | 22-03-2016).
- Consultatieversie Aanvullingswet grondeigendom (publicatie | 01-07-2016).
- Brief aan de Tweede Kamer inzake de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, onteigening (kamerstuk: Kamerbrief | 20-01-2017).
- Consultatieversie Aanvullingswet natuur (publicatie | 21-11-2016).
- Memorie van toelichting bij de consultatieversie Aanvullingswet natuur (publicatie | 22-11-2016).

📄 Informatie over de auteur
Mr L.C.G. (Lucienne) Hoenselaar is juridisch medewerker bij Bierman advocaten te Tiel.