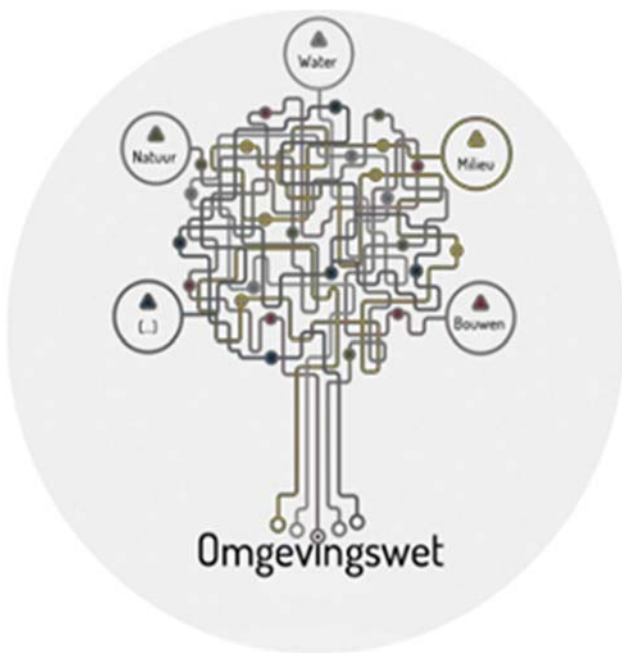


Impactanalyse bestuurlijke afwegingsruimte

Geactualiseerde eindrapportage, november 2019



&



Omgevingsdienst
West-Holland

GGD
Hollands Midden

VRHM



leiderdorp



Leiden



Gemeente
Voorschoten



provincie
ZUID HOLLAND

Katwijk

GEMEENTE OEGSTGEEST



Gemeente
Zoeterwoude

Impactanalyse bestuurlijke afwegingsruimte

Eindrapportage

Inhoud	Pagina
1. Inleiding en vraagstelling	4
1.1 Inleiding	4
1.2 Doel- en vraagstelling	4
1.3 Verantwoording	4
1.4 Leeswijzer	5
1.5 Samenvatting	6
2. Analyse per aspect	
2.1 Inleiding	
2.2 Externe veiligheid	7
2.3 Bodem1	10
2.4 Geluid – Activiteiten anders dan wonen	12
2.5 Geluid – verkeerslawaaai	13
2.6 Geur	18
2.7 Luchtkwaliteit	20
2.8 Natuur	22
2.9 Gezondheid	25
2.10 Bovengronds erfgoed	27
3. Vergelijking Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Analyse	30
4. Simulaties van de uitvoeringspraktijk	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Conclusies en aanbevelingen 2019	31

©Omgevingsdienst West-Holland, Leiden

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze opgave mag worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt in enige vorm zonder voorafgaande toestemming van de Omgevingsdienst West-Holland.

1. Inleiding en vraagstelling

1.1 Inleiding

De Omgevingswet biedt meer mogelijkheden om op lokaal niveau afwegingen te maken over voorgenomen ontwikkelingen in de fysieke omgeving. Provincies en gemeenten kunnen als bevoegde gezagen bepalen in hoeverre en op welke wijze zij invulling geven aan de geboden afwegingsruimte via respectievelijk de omgevingsverordening en het omgevingsplan.



1.2 Doel- en vraagstelling

Om de aard, omvang en mogelijke gevolgen van de nieuwe bestuurlijke afwegingsruimte op het gebied van milieu in beeld te brengen, hebben de Omgevingsdienst West-Holland, Leiden, Oegstgeest, Leiderdorp, Voorschoten, Zoeterwoude, Katwijk, de Provincie Zuid-Holland, Veiligheidsregio Holland-Rijnland, de GGD Hollands-Midden en Erfgoed Leiden en omstreken gezamenlijk een impactanalyse uitgevoerd. Inzicht hierin kan de betrokken partijen helpen om op efficiënte wijze invulling te geven aan lokale afwegingsruimte en om zich optimaal voor te bereiden op de inwerkingtreding van de Omgevingswet.



De hoofdvraag voor de impactanalyse luidde als volgt: *Welke impact heeft de Omgevingswet op de lokale bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten en de Omgevingsdienst?*

1.3 Verantwoording

De impactanalyse is uitgevoerd in twee fasen: een inventarisatie (in 2017 & 2019 uitgevoerd) en een simulatie (alleen in 2017 uitgevoerd). De inventarisatie is opgenomen in hoofdstuk 2 en 3 van deze rapportage en bestaat uit een analyse naar het verschil tussen de huidige bestuurlijke afwegingsruimte op het gebied van milieu en de bestuurlijke afwegingsruimte na inwerkingtreding van de Omgevingswet. De inventarisatie is uitgevoerd door de Omgevingsdienst West-Holland aan de hand van de volgende vragen:

1. Welke *nieuwe* afwegingsruimte biedt de Omgevingswet aan gemeenten op het gebied van
 - geluid
 - geur
 - luchtkwaliteit
 - bodem
 - externe veiligheid
 - natuur
 - gezondheid
 - bovengronds erfgoed?



2. Met de introductie van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) vallen bepaalde activiteiten niet meer onder Rijksregels. Welke *nieuwe* afwegingsruimte biedt het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) ten opzichte van het huidige Besluit Omgevingsrecht en het Activiteitenbesluit?

Bij de initiële beantwoording van deze vragen is gebruik gemaakt van onder meer de ontwerp-AMvB's Omgevingswet (juli 2016) en de aanvullingswetten voor Bodem en Geluid. In oktober 2017 heeft de Omgevingsdienst West-Holland de rapportage geactualiseerd aan de hand van de aangepaste ontwerp-AMvB's Omgevingswet die aan de Raad van State zijn voorgelegd (juli 2017).

Deze rapportage is opnieuw geactualiseerd aan de hand van de definitieve AMvB's Omgevingswet zoals vastgelegd in het Staatsblad (31 augustus 2018) en de wetsvoorstellen aanvullingswet Bodem, Geluid en Natuur zoals deze in 2018 aan de Tweede Kamer zijn aangeboden. Ook is rekening gehouden met het Aanvullingsbesluit Bodem dat in 2018 in internetconsultatie is geweest. De rapportage is aangevuld met een analyse van de aspecten natuur, gezondheid en bovengronds erfgoed.

In bijlagen 1 en 2 is een volledig overzicht van de gebruikte bronnen te vinden. Daarnaast geven de bijlagen gedetailleerd inzicht in de wijze waarop de analyse is uitgevoerd. De rapportage biedt geen uitputtend overzicht van alle veranderingen op het gebied van bestuurlijke afwegingsruimte, maar beschrijft op hoofdlijnen welke nieuwe afwegingsruimte de Omgevingswet biedt op de betreffende milieuaspecten.

In fase 2 (de simulatie) is aan de hand van rollenspelen inzicht gegeven in wat een toename van bestuurlijke afwegingsruimte mogelijk betekent voor de uitvoeringspraktijk. Deelnemers aan de simulatie waren vergunningverleners, toezichthouders, handhavers en beleidsmedewerkers van gemeenten, provincie, Omgevingsdienst, GGD en de veiligheidsregio Hollands Midden. In de simulatie stonden de volgende vragen centraal:

- Welke consequenties hebben verschillende invullingen van lokale afwegingsruimte in omgevingsplannen voor de adviesrol over ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving en voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor gemeenten en Omgevingsdienst?
- Hoe kan hier op efficiënte wijze invulling aan worden gegeven?
- In hoeverre is regionale afstemming gewenst?
- Welke lessen kunnen wij trekken ten aanzien van het gebruik maken van lokale afwegingsruimte in omgevingsplannen en de doorwerking hiervan naar de uitvoeringspraktijk?

De uitkomsten van de simulatie (hoofdstuk 4) zijn vastgelegd door de begeleider ervan, Tonnaer Adviseurs in Omgevingsrecht, en voorgelegd aan de deelnemers van de simulatie.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we per milieuaspect allereerst kort het huidige wettelijk kader. Vervolgens gaan we in op hoe de nieuwe situatie – dat wil zeggen onder de Omgevingswet – eruitziet. Tot slot trekken we conclusies: wat betekenen de beschreven veranderingen voor de afwegingsruimte van gemeenten? Hoofdstuk 3 beschrijft op hoofdlijnen welke nieuwe afwegingsruimte het Besluit activiteiten leefomgeving biedt. Hoofdstuk 4 blikt terug op de nu nog relevante conclusies en aanbevelingen van het simulatiespel uit 2017. De bijlagen bevatten een uitgebreide analyse per aspect met vermelding van wetsartikelen.

1.5 Samenvatting

De mate waarin en de wijze waarop de bestuurlijke afwegingsruimte toeneemt varieert per milieuaspect. Met name op het gebied van bodem is er sprake van een duidelijke toename van afwegingsruimte. Dit komt onder andere, doordat alle gemeenten na inwerkingtreding van de Omgevingswet bevoegd gezag bodem zijn.

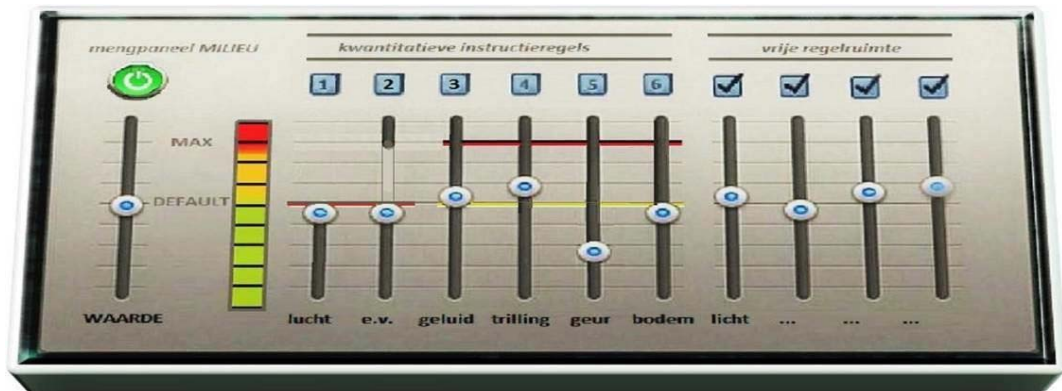
Daarnaast is er op het gebied van geur, geluid en bodem sprake van meer afwegingsruimte, doordat gemeenten de mogelijkheid krijgen - om binnen een bepaalde bandbreedte – eigen omgevingswaarden te stellen. Hiermee kan beter rekening worden gehouden met het aspect gezondheid. Op het gebied van geur neemt de afwegingsruimte ook toe als gevolg van een beperking van de definitie van geurgevoelige objecten.

Voor wat betreft externe veiligheid, luchtkwaliteit, natuur en bovengronds erfgoed lijkt er geen of nauwelijks sprake te zijn van een toename van bestuurlijke afwegingsruimte. Dat betekent overigens niet dat er met de Omgevingswet op deze aspecten geen veranderingen zijn waar gemeenten rekening mee moeten houden. Zo komt de Oriëntatiewaarde als referentie voor het groepsrisico niet meer terug in de nieuwe regelgeving voor externe veiligheid.

2. Analyse per aspect

2.1 Inleiding

Om de bestuurlijke afwegingsruimte vorm te geven, zijn er vanuit het Rijk onder andere standaardregels voor milieusituaties opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Gemeenten worden ruimte gegeven om van deze standaard af te wijken voor zover de Europese wetgeving dit toelaat. De speelruimte van gemeenten met betrekking tot het stellen van milieunormen wordt vaak weergegeven in een mengpaneel (zie onderstaand figuur).



In het mengpaneel geldt de gele lijn als een standaardwaarde: een algemeen aanvaardbaar kwaliteitsniveau. Gemeenten mogen hiervan afwijken om gewenste ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving mogelijk te maken, tot maximaal de rode lijn in het mengpaneel: de grenswaarde. Bij zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende maatschappelijke belangen, kan een gemeente ook (tijdelijk) een milieunorm vaststellen die de grenswaarde overschrijdt. Gemeenten krijgen de volgende mogelijkheden om algemene rijksregels nader in te vullen of daarvan af te wijken:

- maatwerkvoorschriften: als het in de algemene rijksregels is bepaald, kan met maatwerkvoorschriften in een individueel geval een algemene regel nader worden ingevuld en kan daarvan worden afgeweken. Een maatwerkvoorschrift is een besluit waartegen de normale rechtsbescherming openstaat.
- maatwerkregels: als het in de algemene rijksregels is bepaald, kan met maatwerkregels in een omgevingsplan, waterschaps- of omgevingsverordening een algemene regel nader worden ingevuld en kan daarvan worden afgeweken. Dit kan zowel voor een specifieke locatie als voor een heel gebied.

Naast het Bkl biedt ook het nieuwe Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) meer afwegingsruimte aan gemeenten, doordat sommige activiteiten na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet meer onder Rijksregels vallen. In de volgende paragrafen gaan we dieper in op de nieuwe bestuurlijke afwegingsruimte per milieuaspect en als gevolg van de introductie van het Bal.

2.2 Externe veiligheid

2.2.1 Huidige situatie

Voor externe veiligheid wordt op twee grootheden getoetst: het plaatsgebonden risico (PR) en groepsrisico (GR). Het PR is aan normen gebonden. Dit betekent dat binnen een bepaalde afstand van een risicobron zich geen kwetsbare objecten (objecten met veel mensen of met beperkt zelfredzame mensen) mogen bevinden, omdat de overlijdenskans van een persoon groter is dan één op de miljoen (PR-norm van 10^{-6}).



het
daar

Het GR geeft de kans weer dat een groep van tien of meer mensen overlijdt ten gevolge van een incident met de risicobron. Het GR is niet aan normstelling gebonden, de gemeente heeft daarin veel keuzevrijheid. Het bevoegd gezag moet een groepsrisico verantwoorden: waarom is het GR aanvaardbaar en welke maatregelen worden getroffen om het risico te verkleinen. Voor de wijze waarop zij dat doet, mag zij eigen beleid formuleren. Een belangrijke factor in de verantwoording is de hoogte van het GR ten opzichte van de OriëntatieWaarde-GR (ofwel OW). De OW wordt ook in de rijksregels beschreven.

2.2.2 Nieuwe situatie

Plaatsgebonden risico (PR)

Net als in de huidige situatie geldt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet van rijkswege de PR- norm van 10^{-6} als grenswaarde (plaatsgebonden risico). Deze moet in acht genomen worden bij het opstellen van een omgevingsplan. De gemeente mag - eveneens gelijk aan de huidige situatie - wel een strengere norm hanteren. In de nieuwe situatie is daarom geen sprake van meer afwegingsruimte dan nu het geval is.

Groepsrisico (GR)

In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) wordt de OW niet meer genoemd. Het lijkt misschien alsof de gemeente meer afwegingsruimte krijgt, omdat er geen OW is ten opzichte waarvan kan worden afgemeten of een GR hoog of laag of verwaarloosbaar is. Echter, de gemeente moet nog steeds rekening houden met het GR. In het omgevingsplan moet duidelijk worden hoe zij dat heeft gedaan. Dat wil zeggen dat de gemeente nog steeds een afweging moet maken over het GR en welke GR zij aanvaardbaar vindt. En een afweging over de maatregelen die zij nodig acht om een aanvaardbaar niveau te bereiken. In de Nota van Toelichting van het Bkl wordt de OW nog genoemd om te gebruiken als richtpunt.

In het Bkl staan bovendien nieuwe eisen. Zo komt er een nieuwe categorie objecten, namelijk de zeer kwetsbare gebouwen. Het gaat hierbij om gebouwen bestemd voor verminderd zelfredzame personen. Bijvoorbeeld een zorgcentrum, een basisschool, kinderopvang, een gevangenis en een gebouw voor personen met een lichamelijke of geestelijke beperking.

Het Bkl introduceert het begrip 'aandachtsgebied'. Deze vervangt het invloedgebied uit de huidige wetgeving. Er zijn aandachtsgebieden voor brand, explosie en gifwolken. In de aandachtsgebieden voor brand en explosie kunnen in een omgevingsplan extra (bouw-) voorschriften gesteld worden.

2.2.3 Conclusie externe veiligheid

Gemeenten lijken onder de Omgevingswet geen nieuwe afwegingsruimte te krijgen op het gebied van externe veiligheid. Het is vooral belangrijk dat gemeenten in hun omgevingsplan aandachtsgebieden aanwijzen. Dit om duidelijkheid te geven aan initiatiefnemers, waar zij rekening mee moeten houden.

2.3 Bodem

2.3.1 Huidige situatie

In de huidige situatie zijn provincies en een beperkt aantal gemeenten, waaronder Leiden, op grond van de Wet bodembescherming (Wbb) bevoegd gezag met betrekking tot bodem. De taken van het bevoegd gezag zijn onder meer het vaststellen van de spoed van sanering en het goedkeuren van het saneringsplan. Hierbij wordt gebruik gemaakt van verschillende normen die landelijk zijn vastgelegd in de Regeling bodemkwaliteit. In onderstaand figuur wordt dit schematisch weergegeven.



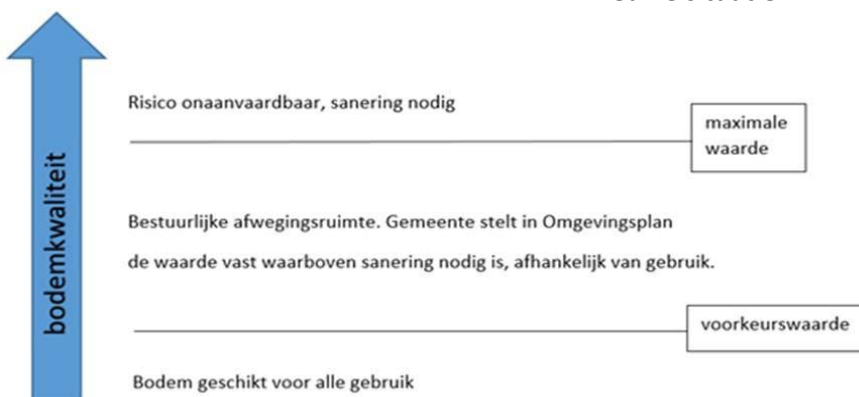
Huidige situatie



2.3.2 Nieuwe situatie

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn alle gemeenten bevoegd gezag voor bodem. Mede hierdoor krijgen gemeenten meer afwegingsruimte op het gebied van bodem. Deze afwegingsruimte wordt wel ingekaderd door het Rijk. Het Rijk stelt namelijk (per functie: landbouw/natuur, wonen en industrie) twee bodemnormen vast, de voorkeurswaarde en de maximale waarde. Onderstaand figuur laat dit zien.

Nieuwe situatie



Onder de voorkeurswaarde is de bodem geschikt voor de beoogde functie. Boven de maximale waarde is sprake van onaanvaardbaar risico voor de gezondheid en zijn maatregelen nodig. Tussen de maximale waarde en de voorkeurswaarde (grijs gebied) krijgt de gemeente de beleidsvrijheid om gebiedsgericht af te wegen welke eisen zij stelt aan de bodemkwaliteit bij ontwikkelingen.

Gemeenten moeten in hun omgevingsplan per gebied de grens vaststellen. Boven die grens kan niet worden gebouwd zonder dat de initiatiefnemer aanvullende maatregelen neemt. Bij de keuze van de waarde kan de gemeente bijvoorbeeld het gebruik van de grond of het belang van de ecologie meewegen. Zo kunnen gemeenten met hoge ecologie-ambities strengere eisen stellen dan gemeenten met dichtbebouwde binnensteden.

De nieuwe normen zijn opgenomen in het Aanvullingsbesluit Bodem. Het Aanvullingsbesluit Bodem is nog niet vastgesteld. Op 1 juli 2019 is het voorstel naar de Tweede Kamer gestuurd. Eind dit jaar zal het concept besluit ter advisering naar de Raad van State worden verzonden.

De voorkeurswaarde is getalsmatig gelijk aan de huidige achtergrondwaarde. De maximale waarde is de waarde waarboven sprake is van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid. Deze zal gelijk zijn aan het huidige criterium voor spoedeisende saneringen (gebaseerd op maximaal toelaatbaar risiconiveau). Deze maximale waarde is geen getalsmatige norm, maar zal per locatie moeten worden berekend aan de hand van volgens ministeriële regeling gestelde regels. Hoe deze ministeriële regeling eruit ziet is nu nog niet duidelijk, maar de verwachting is dat deze vergelijkbaar zal zijn met de nu gebruikte Risicotoolbox. Het volumecriterium waarboven maatregelen noodzakelijk zijn (meer dan 25 m³ verontreinigde grond, behalve voor asbest waarvoor geen volumecriterium geldt) blijft bestaan. De gemeente moet in het omgevingsplan opnemen welke maatregelen moeten worden getroffen om de bodem geschikt te maken voor de toekomstige functie. Het kan hier gaan om sanering, maar ook om beschermende maatregelen zoals afdekken van de verontreiniging. Hierbij kan verwezen worden naar de milieubelastende activiteit bodemsanering zoals geregeld in het Bal.

In het Aanvullingsbesluit Bodem zijn algemene regels opgenomen waaraan men moet voldoen bij graven in bodem met een kwaliteit onder of boven de interventiewaarde. Deze interventiewaarde komt overeen met de huidige interventiewaarde. Het gaat om graafwerkzaamheden in een bodemvolume meer dan 25 m³. De gemeente kan in haar omgevingsplan regels opnemen voor graven in een bodemvolume onder de 25 m³, maar dat is niet verplicht.

Gemeenten worden (om de onderzoekslasten terug te dringen) verplicht aandachtsgebieden in hun omgevingsplan aan te wijzen waar een gerede kans bestaat dat de voorgenomen functie kan leiden tot gezondheidsrisico's en waar derhalve een bodemonderzoek aan de orde is bij activiteiten van enige omvang (bouwen van bouwwerken met verblijfsfunctie). De gemeente zal zelf vooraf per gebied de afweging moeten maken of de beschikbare bodeminformatie, of juist de afwezigheid daarvan, een verplicht bodemonderzoek rechtvaardigt.

2.3.3 Conclusie bodem

Met de Omgevingswet worden alle gemeenten bevoegd gezag voor bodemsanering. Mede hierdoor krijgen gemeenten op het gebied van bodem veel meer ruimte voor het maken van lokale afwegingen. Zij dienen in het omgevingsplan normen en kaders op te stellen voor bodemsanering. De voorkeurswaarden en de maximale waarden van het Rijk moeten hierin meegenomen worden. Daarnaast moeten gemeenten in hun omgevingsplan aandachtsgebieden aanwijzen waar bodemonderzoek verplicht is.

2.4 Geluid – Activiteiten anders dan wonen

2.4.1 Huidige situatie



In de huidige situatie zijn geluidsnormen voor bedrijfsmatige activiteiten opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer of in een omgevingsvergunning milieu voor specifieke bedrijven. Voor de gemeente is enige mate van beleidsvrijheid door de in het Activiteitenbesluit geboden mogelijkheid voor het stellen van maatwerkvoorschriften.

2.4.2 Nieuwe situatie

Het begrip bedrijfsmatige activiteit wordt verruimd met *activiteiten anders dan wonen*. Voor activiteiten anders dan wonen, vindt een verschuiving plaats van Rijksregels naar het opnemen van regels in het omgevingsplan. Hiermee ontstaat beleidsvrijheid voor de gemeente om de gewenste gebiedskwaliteit vast te stellen. Daaraan gekoppeld moet ook een geluidswaarde voor deze activiteiten worden opgenomen. Door in het omgevingsplan een geluidswaarde voor activiteiten vast te leggen, ontstaat gelijkheid voor de diverse activiteiten en wordt tevens de beoogde gebiedskwaliteit gegarandeerd.

Afwijkingen zijn mogelijk. Bijvoorbeeld voor in een omgevingsplan aangewezen festiviteiten of voor festiviteiten op een locatie met een maximum van twaalf etmalen. Van belang hierbij is ook om op te merken dat de geluidbelasting bij een geluidsgevoelig gebouw of een geluidsgevoelige activiteit de totale geluidbelasting is van alle activiteiten gezamenlijk.

In de huidige situatie geldt dat elk bedrijf aan een geluidsnorm moet voldoen. Dit kan er toe leiden dat de geluidbelasting bij de te beschermen geluidsgevoelige functie hoger ligt dan wenselijk. In de nieuwe situatie worden geluidsgevoelige locaties beter beschermd dan onder de huidige regelgeving.

In het omgevingsplan moet rekening worden gehouden met de geluidbelasting van activiteiten, anders dan wonen, op geluidsgevoelige gebouwen en locaties. Bij geluidsgevoelige gebouwen en locaties gelden:

- standaardwaarden *op* de gevel van een geluidsgevoelig gebouw of ter plaatse van een geluidsgevoelige activiteit vanwege activiteiten anders dan wonen
- grenswaarden *in* geluidsgevoelige ruimten van in- en aanpandige geluidsgevoelige gebouwen

De standaardwaarden en grenswaarden zijn opgenomen in respectievelijke tabel A en B in bijlage XV van het Bkl.

De Omgevingswet introduceert de mogelijkheid om zowel naar boven als beneden af te wijken, afhankelijk van een gebiedstype. Hierbij is – net als op het gebied van bodem en geur – sprake van een afbakening van de afwegingsruimte met een voorkeurswaarde en een maximale waarde.

Gemeenten mogen wel gemotiveerd (tijdelijk) afwijken van de maximale waarde in het geval van zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen. In de huidige situatie gebeurde de gebiedstypering meer impliciet aan de hand van de Handreiking bedrijven en milieuzonering. In een bestemmingsplan is het nu niet standaard dat aan een gebiedstypering ook een geluidbelasting bij geluidsgevoelige objecten gekoppeld wordt. Dit gebeurt meer impliciet in de afweging van een goede ruimtelijke ordening.

De geluidsnormen zijn in grote lijnen identiek aan de huidige normen volgens het Activiteitenbesluit. Enkele opvallende wijzigingen zijn:

- De definitie van kinderopvang is aangepast. Alleen het bedgebied van een kinderopvang is Geluidsgevoelig.
- Verbreding werking Wet plattelandswoningen naar voormalige bedrijfswoningen op bedrijventerreinen en bij horeca, waardoor het gebruik van deze woningen eenvoudiger gewijzigd kan worden zonder dat de bedrijven waar de woningen voorheen bij hoorden in hun bedrijfsvoering belemmerd worden.
- In de dagperiode geldt standaard geen norm voor piekgeluiden, waar dit nu alleen geldt voor laad- en losactiviteiten.
- In de avond- en nachtperiode gelden voor het aandrijfgeluid van transportmiddelen hogere piekgeluidsnormen dan voor de overige piekgeluiden.
- De normen voor piekgeluid kunnen met 5 dB(A) verhoogd worden. Voor de dagperiode kunnen ook normen voor piekgeluid worden gesteld.
- Gemotiveerd kunnen hogere waarden dan de standaardwaarden bij geluidsgevoelige gebouwen worden vastgesteld. Er moet dan wel voldaan worden aan binnenwaarden in geluidsgevoelige gebouwen als bedoeld in bijlage XV tabel B van het Bkl.

2.4.3 Conclusie geluid – activiteiten anders dan wonen

Gemeenten krijgen de mogelijkheid om per gebied een bepaald geluidniveau vast te leggen in hun omgevingsplan, uitgaande van standaardwaarden voor het langtijdgemiddelde geluidniveau en het maximaal geluidniveau. Het gaat hierbij om de (gecumuleerde) geluidbelasting bij een geluidsgevoelig gebouw of een geluidsgevoelige activiteit. Voor binnenwaarden in een geluidsgevoelig gebouw zijn grenswaarden gesteld.

2.5 Geluid – verkeerslawaai

2.5.1 Huidige situatie

Het verkeerslawaai is geregeld in de Wet geluidhinder (Wgh) en voor de Rijksinfrastructuur in de Wet milieubeheer (Wm). Deze laatste bronnen waren voorheen ook in de Wgh opgenomen, maar zijn sinds 1 juli 2012 (bij de modernisering van de geluidregelgeving; SWUNG 1) overgeheveld naar de Wm. Sindsdien hebben deze bronnen (Rijkswegen en hoofdspoorwegen) geluidproductieplafonds gekregen. Daarmee is bepaald hoeveel geluid ze mogen maken op vastgestelde waarneempunten langs deze rijks- en spoorwegen.



In het kader van de EU-richtlijn omgevingslawaai moeten grote stedelijke agglomeraties - waaronder Den Haag/Leiden - geluidskarten en actieplannen maken met als doel het vaststellen, beheersen en zo nodig en gewenst verlagen van geluidniveaus in de leefomgeving.

De Wgh kent een systematiek waarbij wegen een zone hebben. Dit is het aandachtsgebied voor het akoestisch onderzoek. Wegen met een maximum snelheid van 30 km/uur hebben géén zone en vallen dus niet onder de Wgh. Indien binnen de zone nieuwe geluidsgevoelige bestemmingen mogelijk worden gemaakt, wordt getoetst of de voorkeurswaarde van deze wet wordt overschreden. Zo ja, dan dienen maatregelen te worden getroffen. Indien dit niet mogelijk en/of realistisch is, wordt er een hogere waarde vastgesteld, waarbij een zelfstandige procedure Wgh wordt gevolgd.

In de Wgh is ook een maximum voorgeschreven dat niet overschreden mag worden. In de Wgh staan verschillende situaties beschreven die veelal een iets andere normstelling hebben. Daarnaast kent de Wgh een saneringsregeling voor bestaande situaties en een 'reconstructie toets' ter bescherming tegen geluidstoename als gevolg van groei van het verkeer en/of infrastructurele wijzigingen.

2.5.2 Nieuwe situatie

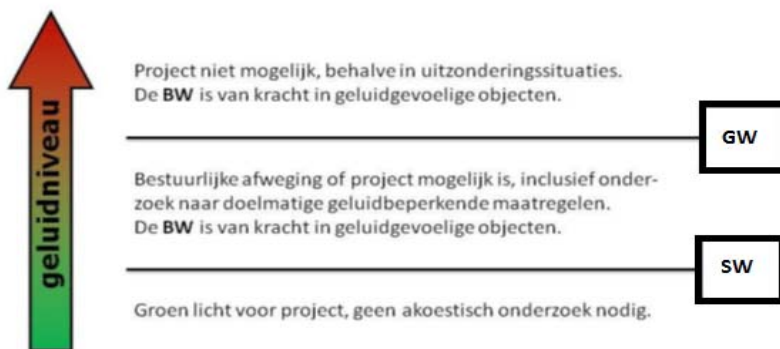
Net als in de huidige wet- en regelgeving voor geluid zullen ook de nieuwe regels voor geluid onder de Omgevingswet een tweezijdige werking hebben om de bescherming tegen geluidbelasting vorm te geven. Op hoofdlijnen werken die regels enerzijds bij de aanleg of aanpassing van een geluidsbron– (spoor)weg of industrieterrein – nabij geluidsgevoelige objecten, en anderzijds bij het mogelijk maken van nieuwe geluidsgevoelige objecten nabij een geluidsbron.

Onder de Omgevingswet zijn er drie instrumenten waarmee geluid gereguleerd kan worden: het omgevingsplan, het programma (o.a. actieplan geluid) en het projectbesluit (bij aanleg of aanpassing van een rijksweg of een verkeersbesluit voor een gemeenteweg, indien dat leidt tot een aanzienlijke toename van de geluidbelastingen langs die weg.)

In de eerste plaats wordt het instrumentarium gegeven om de geluidproductie afkomstig van infrastructuur en industrieterreinen te beheersen. Dat zal gebeuren door middel van het stelsel van geluidproductieplafonds of – voor gemeentelijke infrastructuur – met een systeem van toetsing en monitoring. In de tweede plaats wordt een kader geboden voor de afweging van het geluidsaspect bij het toekennen of wijzigen van functies aan locaties in de omgeving van de betrokken bronnen. Hiermee worden geluidsgevoelige objecten mogelijk gemaakt. Vanuit allebei de invalshoeken staat voorop dat het geluidsaspect wordt ingebed in de integrale ruimtelijke afweging. Dit is in overeenstemming met de doelen van de Omgevingswet.

Dit alles is uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Op 14 oktober 2019 is het ontwerp ter besluitvorming aan de Tweede Kamer gestuurd. Vooruitlopend op de definitieve vaststelling worden hier de contouren geschetst van die uitvoeringsregels. De Tweede Kamer buigt zich in het najaar 2019 over het Aanvullingsbesluit. De Eerste Kamer wil de behandeling van de Aanvullingswetten en -besluiten geluid en bodem gelijktijdig oppakken en nog dit jaar afronden.

De nieuwe geluidsregels omvatten een normenkader als handvat voor de beoordeling van het aspect ‘geluid’ binnen een integrale bestuurlijke afweging. Bijvoorbeeld in het kader van een omgevingsplan of projectbesluit. Dat normenkader zal gevormd worden door een drietal typen landelijke waarden: een standaardwaarde, een grenswaarde en een binnenwaarde. Deze waarden zijn opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid. Schematisch kan de onderlinge verhouding tussen de verschillende waarden als volgt worden weergegeven:



De standaardwaarde – die wordt toegepast aan de buitenzijde (op de gevel) van een geluidsgevoelig object – vormt de ondergrens van het systeem. Onder deze waarde kan nog altijd sprake zijn van hinder, maar de situatie is gezondheidskundig toereikend. Gelet op het gezondheidsbelang is het streven er primair op gericht te voldoen aan de standaardwaarde. In situaties waarin die waarde reeds wordt overschreden vanwege een bestaande geluidsbron met geluidproductieplafonds, wordt overigens in plaats van aan de standaardwaarde getoetst aan de reeds aanvaarde geluidbelasting bij volledig benutte geluidproductieplafonds

Omdat de standaardwaarde niet steeds haalbaar is, kan het bevoegd gezag bij geluidniveaus boven de standaardwaarde een gemotiveerde afweging maken van de verschillende belangen zoals gezondheid, economie, woningbouw en mobiliteit. Hierbij wordt in ogenschouw genomen of maatregelen ter beperking van de geluidbelasting op de gevel mogelijk en doelmatig zijn. Als resultante van die afweging kan met een goede

onderbouwing een hoger geluidniveau dan de standaardwaarde op de gevel van een geluidgevoelig object aanvaardbaar worden beoordeeld. Deze afwegingsruimte wordt aan de bovenkant begrensd door een landelijk geldende grenswaarde. Om eventuele gezondheidseffecten te voorkomen, geldt in situaties waarin de standaardwaarde wordt overschreden, aanvullend de binnenwaarde (die wordt toegepast binnen een geluidgevoelig object). Dit is een extra waarborg om ervoor te zorgen dat bewoners ook bij hogere geluidniveaus buiten de woning, onder acceptabele omstandigheden in hun woning kunnen leven en slapen.

Deze werkwijze is vergelijkbaar met de huidige Wet geluidhinder en Wet milieubeheer, maar het aantal normen en regels dat met name de Wet geluidhinder hiervoor nog kent, is sterk gestroomlijnd en verminderd. Om de toepassing van de geluidsregels ook daadwerkelijk te beperken tot die situaties waarin dat relevant is, is in het Aanvullingsbesluit geluid om te beginnen limitatief bepaald wat geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige ruimten zijn (artikel 3.21 en 3.22) en waar waarden gelden (artikel 3.23). Vergelijkbaar met de Wet geluidhinder zal het hierbij gaan om ruimten met een woon-, onderwijs-, gezondheids- en bijeenkomstfunctie voor kinderopvang met bedgebied. Voor woonschepen en woonwagens geldt de waarde op de begrenzing van de locatie voor het plaatsen van dat woonschip of die woonwagens.

Evenals in de Wgh zijn er drie uitzonderingsbepalingen (specifieke uitzonderingen overschrijding grenswaarden). De drie flexibiliteitsgevallen voor bijzondere stedenbouwkundige situaties zijn kort samengevat:

- Een nieuw geluidsgevoelig gebouw dat wordt toegelaten ter vervanging van een bestaand ouder gebouw (vervangende nieuwbouw).
- Door functiewijziging van een bestaand gebouw (transformatie).
- In het aandachtsgebied van een industrieterrein met zeehaven gebonden activiteiten.

Ook zijn er twee flexibiliteitsgevallen voor geen bijzondere stedenbouwkundige situaties. De zogenaamde 'dove gevel' (geen te openen delen) en voor een bijzondere bouwkundige constructie (waarbij het geluid alleen op de te openen delen wordt beperkt).

De zelfstandige 'hogere waarde'-procedure vervalt. In het Aanvullingsbesluit geluid is geregeld dat de procedure wordt geïntegreerd in het omgevingsplan, het projectbesluit of het geluidproductieplafondbesluit. De afweging gaat meer integraal plaatsvinden in het omgevingsplan en het projectbesluit. De lopende saneringen uit de Wgh en de Wm, H.11 (Rijksbronnen) worden voortgezet.

Bredere toepassing geluidproductieplafonds

Het stelsel van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen is al sinds 1 juli 2012 van toepassing. Dit stelsel, nu opgenomen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, wordt met dit wetsvoorstel in essentie beleidsneutraal opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet. Bij de uitwerking ervan in het Aanvullingsbesluit geluid is het stelsel wel aangepast aan de systematiek en opbouw van de Omgevingswet. En worden ook enkele verbeterpunten doorgevoerd die uit de praktijk naar voren zijn gekomen en die het werken met de geluidproductieplafonds kunnen vergemakkelijken. Voor provinciale wegen en industrieterreinen wordt het stelsel van geluidproductieplafonds met de Omgevingswet voor het eerst ingevoerd.

Situaties zonder geluidproductieplafonds onder de Omgevingswet

Voor de beheersing van het geluid door verkeer op gemeentewegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen wordt een andere systematiek ingevoerd dan de geluidproductieplafonds. De redenen hiervoor zijn de grote omvang van het netwerk, de grote diversiteit aan (spoor)wegen en het fijnmazige en veelal met de omgeving vervlochten karakter van het netwerk van met name gemeentewegen. Voor gemeentewegen en lokale spoorwegen geldt bovendien dat de gemeente het bevoegd gezag is voor zowel ontwikkelingen in de omgeving als voor ontwikkelingen van de infrastructuur.

De gemeente stelt na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een basiskaart vast van de geluidemissie van de gemeentelijke wegen en de lokale spoorwegen in het referentiejaar 2021. Dit is het jaar waarin de heersende geluidproductie wordt vastgelegd. De monitoring zal om de vijf jaar plaatsvinden. Hiermee brengt de gemeente in beeld waar geluidknelpunten zijn of dreigen, zodat het bestuur zo nodig maatregelen kan treffen. Bij een toename van meer dan 1,5 dB is een maatregelen afweging verplicht. De 30 km/uur wegen zullen worden meegenomen op de basiskaart indien een bepaalde verkeersintensiteit (meer dan 1.000 motorvoertuigen per etmaal) wordt overschreden.

Het zwaartepunt van de systematiek voor gemeentelijke infrastructuur komt dus te liggen bij een vijfjaarlijkse monitoring van de feitelijke geluidsonwikkeling op die infrastructuur. Aan de beslissing om op een concrete plek wel of geen maatregelen te treffen, gaat een bestuurlijke afweging vooraf waarin onder andere de technische mogelijkheid om maatregelen te treffen, maar ook de financiële doelmatigheid een rol kunnen spelen.

In dit stelsel worden preventieve toetsing van grootschalige ontwikkelingen aan de 'voorkant' opgenomen. Als na de vaststelling van de basiskaart een besluit wordt genomen dat aanzienlijke effecten voor de geluidbelasting kan hebben – bijvoorbeeld een besluit tot realisering van een nieuwe woonwijk of tot een wegverbreding – wordt ook getoetst. Om te voorkomen dat nieuwe knelpunten ontstaan, zullen dergelijke grootschalige ontwikkelingen vooraf op hun directe (binnen het plangebied) dan wel indirecte effecten (daarbuiten) voor de geluidbelasting worden beoordeeld.

2.5.2 [Samengevat, wijzigingen verkeerslawaai onder de Omgevingswet](#)

- De Wet geluidhinder wordt ingetrokken en Hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer vervalt.
- De zelfstandige 'hogere waarde'-procedure vervalt.
- De afweging gaat meer integraal plaatsvinden in het omgevingsplan en het projectbesluit.
- Het normenkader zal gevormd worden door een drietal typen landelijke waarden:
 - een standaardwaarde
 - een grenswaarde
 - een binnenwaarde
- Het bevoegd gezag heeft de ruimte om bij geluidniveaus boven de standaardwaarde een gemotiveerde afweging te maken (tot de grenswaarde).
- Brede toepassing geluidproductieplafonds nu ook voor provinciale wegen en industrieterreinen. Voor gemeentelijke wegen (waterschapswegen en lokale spoorwegen) worden geen geluidproductieplafonds vastgesteld.
- De gemeente stelt een basiskaart vast van de geluidemissie van de gemeentelijke wegen en de lokale spoorwegen in het jaar 2021 als referentiejaar (inclusief werkruimte van 1,5 dB).
- De monitoring zal om de vijf jaar plaatsvinden om in beeld te brengen waar geluidsknelpunten aanwezig zijn of dreigen aanwezig te zijn, zodat het gemeentebestuur zo nodig maatregelen kan treffen. Het eerste verslag over de monitoring wordt uitgebracht voor 1 juli 2023.
- Daarnaast wordt een preventieve toetsing opgenomen van grootschalige ontwikkelingen aan de 'voorkant'. Deze ontwikkelingen worden op hun directe dan wel indirecte effecten aan de voorkant voor de geluidbelasting beoordeeld
- Voor gemeenten die tot de agglomeratie Den Haag/Leiden behoren, te weten Leiden, Leiderdorp, Katwijk, Oegstgeest en Voorschoten, geldt al een vijfjaarlijkse cyclus van het maken van geluidbelastingkaart en actieplan (EU-verplichting).
- De vijfjaarlijkse cyclus van verslaglegging over de monitoring van de geluidemissie valt samen met het verplichte actieplan geluid. Het ligt voor de hand dat de agglomeratie gemeenten die op grond van de richtlijn een actieplan geluid moeten vaststellen, beide verplichtingen in grote mate combineren. Dit is efficiënt en in de praktijk ook toepasbaar, omdat er een grote samenloop is in deze verplichtingen.

- De monitoring voor gemeentewegen met een verkeersintensiteit van meer dan 2500 motorvoertuigen per etmaal en lokale spoorwegen vindt plaats door middel van berekening. En de monitoring van gemeentewegen met een verkeersintensiteit van 2.500 motorvoertuigen of minder per etmaal vindt plaats door middel van een schatting.

De lopende saneringen uit de Wgh en de Wm (H.11: rijksbronnen) worden voortgezet.

2.5.3 Conclusie wegverkeerslawaai

De gemeente stelt na inwerkingtreding van de Omgevingswet een basiskaart vast van de geluidemissie van de gemeentelijke wegen en de lokale spoorwegen in het referentiejaar. Gemeenten dienen in het omgevingsplan hiermee rekening te houden en kunnen normen en kaders opstellen voor verkeerslawaai. Hierbij dienen wel de standaardwaarde en de grenswaarde van het Rijk in acht te worden genomen. Het zwaartepunt van de systematiek voor gemeentelijke infrastructuur komt te liggen bij een vijfjaarlijkse monitoring van de feitelijke geluidsonwikkeling op die infrastructuur. De monitoring brengt in beeld waar geluidsknelpunten aanwezig zijn of dreigen, zodat het gemeentebestuur zo nodig maatregelen kan treffen. Nieuwe grootschalige ontwikkelingen worden vooraf preventief getoetst.

2.6 Geur

2.6.1 Huidige situatie

In de afgelopen jaren is de beoordeling van geurhinder door de industrie uitgevoerd volgens de hindersystematiek uit de Nederlandse emissierichtlijnen lucht (NeR). Deze richtlijn is nu ondergebracht in het Activiteitenbesluit. Het algemene uitgangspunt is het voorkomen van geurhinder. Is dit niet mogelijk dan moet het bedrijf de geurhinder tot een aanvaardbaar niveau beperken. Dit is ook het beleidsuitgangspunt van de [brief van de minister uit 1995](#). De afweging over het aanvaardbaar geurhinderniveau vindt plaats op basis van lokaal geurhinderbeleid (waaronder het Provinciale geurhinderbeleid) en landelijk geldende richtlijnen. Voor geurhinder van rioolwaterzuiveringsinstallaties zijn normen vastgelegd in het Activiteitenbesluit. Het agrarisch geurhinderbeleid is vastgelegd in de Wet geurhinder en veehouderij. Hierin is een landelijk geldend toetsingskader vastgelegd. Gemeenten hebben de mogelijkheid om in een geurverordening lokaal agrarisch geurbeleid vast te stellen.

2.6.2 Nieuwe situatie

In de nieuwe situatie kan de gemeente afwegen welk kwaliteitsniveau zij aanvaardbaar vindt voor belasting door bedrijfsmatige activiteiten op kwetsbare of gevoelige gebouwen of locaties. Voor de afwegingsruimte zijn vier zaken van belang die we achtereenvolgens bespreken:

1. Standaardwaarden en grenswaarden in het Bkl
2. Definitie geurgevoelige gebouwen en locaties
3. Alleen toetsingskader in Bkl voor bepaalde activiteiten
4. Aanvullende afspraken: houtstook

Standaardwaarden en grenswaarden in het Bkl

In paragraaf 5.1.4.6 van het Bkl worden instructieregels geur gegeven. De gemeente moet in het omgevingsplan rekening houden met geur van activiteiten en geurgevoelige gebouwen (artikel 5.92 lid 1 Bkl en kan hiervoor omgevingswaarden vastleggen. Het Bkl geeft standaardwaarden voor de geurimmissie van rioolwaterzuiveringsinstallaties en agrarische activiteiten. Voor deze activiteiten moet de gemeente geurregels opnemen in het omgevingsplan. Daarbij biedt het Bkl aan gemeenten de mogelijkheid om andere immissienormen vast te stellen als de lokale situatie daarvoor aanleiding geeft en als dat voor de realisatie van een of meer van de genoemde maatschappelijke doelen nodig is. Dit kunnen zowel soepelere als strengere normen zijn, in overeenstemming met 'het mengpaneel'. Dit is vergelijkbaar met het agrarische geurhinderbeleid onder de Wet geurhinder en veehouderij.

Nieuwe definitie van geurgevoeligheid

Artikel 5.91 van het Bkl bevat de definitie van geurgevoelig gebouw of locatie. Dit is een belangrijk punt van aandacht, omdat de werkingssfeer een stuk beperkter is dan in de huidige regelgeving. De definitie is gelijk getrokken met geluidgevoelig. De limitatieve opsomming is: wonen, onderwijsgebouwen, gezondheidszorg (met bedfunctie) kinderopvang, woonwag en woonboot. Alle andere functies vallen er buiten. Tijdelijke locaties gelden ook niet als geurgevoelig. Nu is een geurgevoelig object een gebouw waar langdurig mensen verblijven. In de toekomst zullen dus minder functies tegen geur worden beschermd. Het omgevingsplan kan andere geurgevoelige gebouwen of gedeelten van gebouwen aanwijzen, mits er hoofdzakelijk sprake is van verblijf van mensen. Er is hierin dus veel ruimte voor lokaal beleid.

Alleen toetsingskader in Bkl voor bepaalde activiteiten

In artikel 5.92 lid 2 wordt gesteld dat een omgevingsplan erin voorziet dat de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen aanvaardbaar is. Voor geur wordt in het Bkl alleen een toetsingskader voor RWZI's en agrarische activiteiten gegeven. In artikel 5.98 t/m 5.127 wordt ingegaan op deze activiteiten. Voor de normering wordt verwezen naar Bijlage XVI. Voor alle andere bedrijfsmatige activiteiten die geurhinder kunnen veroorzaken moet lokaal beleid worden vastgesteld, omdat er anders geen toetsingskader is. Dit geldt onder meer voor industrie en afvalstof bedrijven. Voor deze bedrijfscategorieën geldt op dit moment de beleidsnota Geurhinderbeleid Zuid- Holland van de Provincie Zuid-Holland.

In de Nota van toelichting op het Bkl wordt bij geurhinder ingegaan op de vraag wanneer een situatie uit gezondheidkundig oogpunt aanvaardbaar is. Een situatie wordt gezondheidkundig als goed beschouwd, als er geen of geen ernstige hinder is. In het algemeen wordt geurhinder veroorzaakt door vier te onderscheiden bronsoorten; bedrijfsmatige activiteiten, particuliere activiteiten (bijvoorbeeld houtstook en barbecue), verkeer en overige bronnen (bijvoorbeeld riool).

In de algemeen geformuleerde instructieregel staat dat in het omgevingsplan rekening moet worden gehouden met de geurbelasting door bedrijfsmatige activiteiten. Gemeenten hebben een grote mate van eigen verantwoordelijkheid om te bepalen wat de aanvaardbare geurbelasting is op geurgevoelige gebouwen of locaties. De gemeente kan op basis van de Nederlands Technische Afspraak 'Luchtkwaliteit – Geurmetingen – Meten en rekenen geur' voor soorten van geuren of soorten van bedrijven in het omgevingsplan geurbelastingnormen vaststellen. De geurbelasting op een geurgevoelige locatie moet wel aanvaardbaar zijn.

Aanvullende afspraken: houtstook

De VNG heeft op 15 december 2016 met het ministerie van Infrastructuur en Milieu afgesproken om van de aanpak van houtstook een gemeentelijke bevoegdheid te maken met lokale afwegingsruimte via het omgevingsplan. Het Rijk is van plan om de emissies en hinder door houtstook van particulieren te regelen in het Schone Lucht Akkoord. Het Rijk gaat hiervoor instrumentarium ontwikkelen. Gemeenten moeten beleid maken voor het aanpakken van de overlast. Het Schone Lucht Akkoord wordt in de loop van 2019 aan de Tweede Kamer aangeboden..

2.6.3 Conclusie geur

Omdat het Rijk de definitie van geurgevoelige gebouwen en locaties beperkt tot wonen, onderwijsgebouwen, gezondheidszorg (met bedfunctie) kinderopvang, woonwagens en woonboot, ontstaat meer afwegingsruimte voor gemeenten.

Gemeenten kunnen aanvullend hierop ook zelf geurgevoelige gebouwen en locaties aanwijzen in hun omgevingsplan. Daarnaast kunnen gemeenten bij zwaarwegende economische of andere maatschappelijke belangen immissiewaarden voor geur vaststellen die de landelijk geldende grenswaarde (het basisbeschermingsniveau) overschrijdt. Die andere, vervangende grenswaarde wordt dan in het omgevingsplan opgenomen.

2.7 Luchtkwaliteit

2.7.1 Huidige situatie

De kwaliteitseisen die aan de buitenlucht worden gesteld staan nu in Titel 5.2 van de Wet milieubeheer (Wm). De hierbij behorende normering is gegeven in bijlage 2 van de Wm. Bij de luchtkwaliteitseisen gaat het om Europese regelgeving. De Europese regels zijn verwerkt in de Nederlandse wetgeving.



2.7.2 Nieuwe situatie

De kwaliteitseisen voor lucht (immissieconcentraties; de concentratiehoogte van luchtverontreinigende stoffen in de buitenlucht) zijn onder de Omgevingswet opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen leefomgeving (Bkl). In hoofdstuk 2 (paragraaf 2.2.1) worden Omgevingswaarden kwaliteit buitenlucht gegeven (artikel 2.2 t/m 2.8).

Mogelijkheid tot aanvullende of afwijkende omgevingswaarden

In een omgevingsplan kunnen voor de kwaliteit van de buitenlucht aanvullende of afwijkende omgevingswaarden vastgesteld worden die strenger zijn dan in het Bkl is aangegeven. Voor gemeenten is deze bevoegdheid voor het stellen van decentrale omgevingswaarden nieuw.

Provincies hadden al een vergelijkbare bevoegdheid op grond van de Wet milieubeheer. Het Rijk streeft er naar om op termijn aan de advieswaarden van de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) te voldoen. Het Rijk sluit in het najaar van 2019 hiervoor een bestuursakkoord met provincies en gemeenten. Dit traject loopt parallel aan de Omgevingswet. Maatregelen kunnen mogelijk in het omgevingsplan of in een programma worden opgenomen.

Decentrale omgevingswaarden zijn alleen zinvol als de lokale activiteiten of bronnen binnen het gemeentelijk grondgebied, de beoogde kwaliteit van de fysieke leefomgeving van dat gebied geheel of grotendeels beïnvloeden of bepalen. Voor roet is er bijvoorbeeld geen omgevingswaarde door het Rijk gedefinieerd. Het is mogelijk om hiervoor lokaal beleid vast te stellen. Als een gemeente een decentrale omgevingswaarde stelt, volgt uit de wet een verplichting tot monitoren door de gemeente en het vaststellen van een programma bij (dreigende) overschrijding. Er moeten regels in het omgevingsplan worden opgenomen, of andere maatregelen om aan de decentrale omgevingswaarde te voldoen. Bijvoorbeeld het instellen van een subsidieprogramma of een informatiecampagne.

Instructieregels voor verdeling van gebruiksruimte luchtkwaliteit

Hoofdstuk 5 van het Bkl gaat in op omgevingsplannen. Onder Instructieregels voor verdeling van gebruiksruimte komt ook de kwaliteit van de buitenlucht aan bod. In paragraaf 5.1.4.1 worden luchtkwaliteitsaandachtsgebieden genoemd voor stikstofdioxide en fijn stof. In grote delen van Nederland liggen de concentraties van luchtverontreinigende stoffen (ruim) onder de normen. Voor die gebieden zijn geen instructieregels opgenomen.

De Leidse regio valt echter onder de aandachtsgebieden (artikel 5.51). De luchtkwaliteit moet (voor NO₂ en PM₁₀) daarom ook onder de Omgevingswet worden gemonitord en bij vaststelling van omgevingsplannen en omgevingsvergunningen moet er worden getoetst of aan de omgevingswaarden kan worden voldaan. Voor tunnels langer dan 100 meter en voor auto(snel)wegen moet altijd (ook buiten de aandachtsgebieden) worden getoetst.

Onder het aandachtsgebied in de Regio Den Haag/Leiden vallen de volgende gemeenten: Den Haag, Westland, Midden-Delfland, Delft, Rijswijk, Leidschendam-Voorburg, Wassenaar, Voorschoten, Leiden, Oegstgeest, Katwijk en Leiderdorp.

Niet in betekende mate (NIBM)

Het begrip Niet in betekende mate (NIBM) blijft bestaan in de nieuwe wetgeving, dus kleine plannen kunnen onder verwijzing naar NIBM doorgang vinden. Waar dit besluit standaardwaarden voor immissienormen bevat, biedt

het de gemeenten de mogelijkheid om andere immissienormen vast te stellen als de lokale situatie daarvoor aanleiding geeft en als dat voor de realisatie van een of meer van de genoemde maatschappelijke doelen nodig is.

Anders dan de bepaling dat in de aangewezen aandachtsgebieden en bij aanleg van auto(snel)wegen en wegtunnels de omgevingswaarden voor NO₂ en PM₁₀ in acht moeten worden genomen en de bepalingen over de niet in betekenende mate bijdrage aan de luchtverontreiniging (NIBM), bevat het Bkl geen nadere instructieregels voor het omgevingsplan voor luchtkwaliteit.

Het voorheen geldende Besluit gevoelige bestemmingen bepaalde dat het totaal aantal mensen dat hoorde bij een 'gevoelige bestemming' (zoals scholen en zorginstellingen) niet mocht toenemen als de grenswaarden voor fijn stof (PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂) werden overschreden en stelde met het oog daarop onderzoekszones in. Bij uitbreidingen van de bestaande gevoelige bestemmingen mocht het totale aantal blootgestelden eenmalig maximaal 10% toenemen. Voor gebieden langs wegen in het beheer van het Rijk worden in de toekomst geen overschrijdingen verwacht van de gestelde omgevingswaarden voor luchtkwaliteit. Dat is mede de reden dat het genoemde besluit met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is ingetrokken. Dit wil overigens niet zeggen dat gemeenten niet meer kunnen sturen op het toelaten van nieuwe gevoelige gebouwen of uitbreidingen op bepaalde locaties vanuit het oogpunt van gezondheid. De wet biedt de mogelijkheid om bij de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan beperkingen te stellen aan bijvoorbeeld de vestiging van een school of een kinderdagverblijf langs een drukke weg.

2.7.3 Conclusie luchtkwaliteit

Voor luchtkwaliteit biedt het Bkl geen mogelijkheden om een slechtere kwaliteit toelaatbaar te achten dan de omgevingswaarden die daarvoor in dit besluit zijn gesteld. Er is kortom geen sprake van meer lokale afwegingsruimte op het gebied van luchtkwaliteit. Hierbij geldt dat Europese regelgeving leidend is. Het is wel mogelijk dat een gemeente voor gebieden waar de luchtkwaliteit beter is, die betere luchtkwaliteit in het omgevingsplan normatief kan beschermen, bijvoorbeeld door het stellen van regels of het vaststellen van een lokale omgevingswaarde. Hierbij geldt dan ook de verplichting om te monitoren.

2.8 Natuur

2.8.1 Huidige situatie

Met de huidige Wet natuurbescherming (Wnb) worden natuurwaarden in ons land beschermd. Het gaat om bescherming van de biodiversiteit en van gebieden met zeldzame flora en fauna.

Soortenbescherming

Via de Wnb worden alle in het wild levende vogels en bepaalde dier- en plantensoorten beschermd. Dit zijn soorten die beschermd worden op grond van de Vogelrichtlijn (EU), de Habitatrichtlijn (EU), de verdragen van Bern en Bonn en soorten die door Nederland zelf zijn aangewezen. Soorten die niet zijn aangewezen in een van deze documenten genieten bescherming via de algemene zorgplicht voor natuurwaarden.

Beschermde soorten mogen niet worden gedood of verstoord, hun verblijfplaatsen mogen niet worden vernietigd, eieren mogen niet worden geraapt of vernietigd. Als beschadiging van de beschermde soorten door een plan of project of activiteit niet kan worden vermeden dan moet een ontheffing worden aangevraagd. Deze wordt verleend door provincie, onder de voorwaarde dat er geen andere oplossing is en de ontheffing noodzakelijk is. Bij noodzaak moeten we denken aan: volksgezondheid, veiligheid (bijvoorbeeld luchtverkeer), bescherming van gewassen, bescherming van flora of fauna.

Gebiedsbescherming

De beschermde gebieden zijn van Europees belang en maken deel uit van het Natura 2000-netwerk. Voor deze gebieden zijn instandhoudingsdoelen en beheerplannen opgesteld. In het Natura 2000-netwerk worden habitats voor bedreigde vegetaties en diersoorten beschermd.

Om de Natura 2000-gebieden te beschermen moeten (bestemmings)plannen en projecten (omgevingsvergunningen) beoordeeld worden op hun effect op Natura 2000-gebieden, het uitvoeren van een passende beoordeling. Bestemmingsplannen en projecten mogen niet worden vastgesteld of vergund als deze een negatief effect hebben op Natura 2000-gebieden.

Een uitzondering wordt gemaakt voor plannen en projecten waarvoor geen alternatief aanwezig is, als er dwingende redenen zijn, én er compenserende maatregelen worden getroffen: de zogenaamde ADC-toets. Om de Natura 2000-gebieden te beschermen en te versterken mag de Rijksoverheid een meerjarenprogramma opstellen om de stikstofbelasting te verminderen. Plannen en projecten moeten passen binnen de ontwikkelingsruimte die het programma creëert. Wel moet vast staan dat de maatregelen uit het programma worden uitgevoerd en wat hun effect is.

De provincies moet maatregelen nemen om de instandhoudingsdoelstellingen te halen. Daarvoor stellen zij beheerplannen op. De provincies mogen zelf ook waardevolle gebieden aanwijzen. De Natura 2000-gebieden en de provinciaal beschermde gebieden (o.a. weidevogelgebieden en reservering voor natuur) moeten met elkaar verbonden worden via ecologische verbindingszones, waardoor het Natuurnetwerk Nederland ontstaat. Houtopstanden, d.w.z. een zelfstandige eenheid van bomen 10 are of meer, of rij van meer dan 20 bomen mogen niet worden gekapt zonder dat daarvoor een melding is gedaan aan de provincie. Als (delen van) houtopstanden gekapt worden, geldt de verplichting tot her-planten. De provincie kan daar in de provinciale verordening regels voor vastleggen.

Omgevingsvergunning en Wnb-vergunning

Voor een activiteit kan zowel een omgevingsvergunning als een Wnb vergunning nodig zijn. Deze mogen apart worden aangevraagd, maar als dat niet gebeurt dan haakt de Wnb vergunning aan bij de omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning vraagt in dat geval bij het Wnb-bevoegd gezag een zogenaamde verklaring van geen bedenkingen aan. De regels voor natuurbescherming zijn uitgewerkt in het Besluit natuurbescherming, de Regeling natuurbescherming en de Provinciale omgevingsverordening.

2.8.1 Nieuwe situatie

De overgang van Wnb naar de Omgevingswet vindt beleidsneutraal plaats. Dat wat vroeger was verboden, is dat nog steeds. Door de overgang van Wnb naar Omgevingswet ontstaat er niet meer afwegingsruimte. Ook aan de verdeling van de bevoegdheden (vergunningverlening, aanwijzen beschermde gebieden) verandert niets.

Het Rijk mag nog steeds een programma opstellen om de Natura 2000 te beschermen, maar dat tegelijkertijd economische ontwikkelingen mogelijk maakt, zoals tot voor kort het Programma aanpak stikstof (PAS).

De provincie beschermt Natura 2000-gebieden door beheerplannen op te stellen en toezicht te houden op de uitvoering. De provincie verleent, net zoals onder de Wnb, ook toestemmingen (vergunningen) voor activiteiten die een nadelig effect hebben voor soorten en habitats. De provincie mag ook programma's opstellen, zelfstandig of met andere provincies samen. Ook de gemeente mag een programma opstellen met bijvoorbeeld een gemeentelijke stikstofaanpak. Dit programma moet samen met de provincie worden vastgesteld (Bkl, januari 2019).

Zijn er dan toch verschillen?

Voor omgevingsvergunningen voor activiteiten die een effect hebben op Natura 2000-gebieden en op flora- en-fauna (Natura 2000- en flora- en-fauna activiteiten) is de provincie het bevoegd gezag en in bepaalde gevallen de minister van LNV. De aanvrager kan ervoor kiezen om voor zijn Natura 2000-activiteit een afzonderlijke aanvraag om een omgevingsvergunning te doen ("enkelvoudige aanvraag") of om voor verschillende activiteiten tegelijk een aanvraag te doen ("meervoudige aanvraag"). Wanneer er sprake is van meervoudige omgevingsvergunning is de gemeente veelal het bevoegd gezag. Indien deze meervoudige vergunningaanvraag ook Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten omvat dan moet de gemeente verplicht advies en instemming vragen aan het college van gedeputeerde staten (Ow 5.10, 16.15, 16.16, Ob 4.25.1e 4.25.3). Het college is dan ook bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang voor zover het gaat om de naleving van de voorschriften van de omgevingsvergunning voor de Natura 2000- en flora- en fauna-activiteit (Ob art 13.3.1.b1).

Niet-vergunningplichtige activiteiten

Net als in de huidige wetgeving is ons inziens nog steeds niet goed geregeld hoe flora en fauna kan worden beschermd bij niet-vergunningplichtige activiteiten, zoals bijvoorbeeld de sloop van een gebouw waarvoor alleen een sloopmelding nodig is. Omdat bij bijvoorbeeld sloop beschermde soorten beschadigd kunnen worden, is het van belang dat ook bij sloopmeldingen rekening wordt gehouden met beschermde soorten. Een onderzoeksplicht als voorwaarde om de sloopmelding te accepteren zou schade aan vogels en vleermuizen kunnen voorkomen. Mocht dit niet worden geregeld in de Omgevingswet of een van de AMvB's, dan moeten we onderzoeken hoe het natuurbelang bij niet-vergunningplichtige activiteiten kan worden geborgd in het omgevingsplan. Bijvoorbeeld door in het omgevingsplan regels op te nemen dat een sloopactiviteit vergunningplichtig wordt wanneer natuur in geding is, of via de regels een ecologisch onderzoek te eisen bij de sloopmelding. Mogelijk wordt de nota van toelichting nog aangevuld met een nadere toelichting hoe om te gaan met niet-vergunningplichtige activiteiten in relatie tot natuur.

Omgevingsplan

Gemeente stelt het omgevingsplan vast en moet daarbij rekening houden met de Natura 2000-gebieden en de door de provincie aangewezen gebieden (bijvoorbeeld Natuurnetwerk Nederland). Een omgevingsplan mag, net zoals nu het bestemmingsplan, geen negatieve gevolgen hebben voor deze gebieden en mag geen functies toelaten die beschermde habitats aantasten. Bij de vaststelling van het omgevingsplan moet worden getoetst of het omgevingsplan uitvoerbaar is. Als de functies daadwerkelijk worden ingevuld, wordt bij het verlenen van de omgevingsvergunning nogmaals getoetst of de concrete activiteit geen significant negatieve effecten heeft op Natura 2000-gebieden. Tot zover is er geen verschil met de huidige situatie.

Een belangrijk verschil ligt in de aard en bedoeling van het omgevingsplan, dat enigszins verschilt van een ouderwets bestemmingsplan. Het omgevingsplan geeft aan welke functies zijn toegestaan en aan welke kwaliteitseisen moet worden voldaan (geluidsnormen, luchtkwaliteit, etc). Het is ook de bedoeling dat het omgevingsplan mogelijkheden biedt voor een flexibele invulling, en het mogelijk maakt voor private partijen om velerlei initiatieven te ontplooiën. In de Memorie van Toelichting wordt de term 'uitnodigingsplanologie' gebruikt. Dit maakt de toetsing of een omgevingsplan significante depositie veroorzaakt op een Natura 2000-gebied wel gecompliceerder. In de huidige praktijk wordt bij

bestemmingsplantoetsing veelal uitgegaan van de maximale mogelijkheden. Als dat uitgangspunt bij de toetsing van het omgevingsplan ook wordt gehanteerd voor het gehele grondgebied van de gemeente, dan zal het omgevingsplan de natuurtoets misschien niet doorstaan. De verwachting is echter dat de wijze van toetsen wel zal veranderen.

Het is mogelijk om vrijstelling van de vergunningplicht te verlenen voor Natura 2000-activiteiten en voor bepaalde flora- en fauna-activiteiten: Bal (art. 11.17, 11.26, 11.3.2.4, 11.40) en Bkl (art 5.167, 5.168 tot en met 5.171). De betrokken activiteiten moeten dan wel specifiek zijn beschreven in een omgevingsplan. Het gaat dan om een omgevingsplan dat regels bevat die zijn gericht op de realisatie van Natura 2000-doelstellingen. Een vergelijkbare vrijstelling geldt voor programma's met maatregelen voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in een Natura 2000-gebied Bkl (4.35 tot en met 4.38). De kaders die gelden voor toepassing van de vrijstelling zijn in beide gevallen gelijk. De provincie moet wel instemmen met het omgevingsplan.

2.8.3 Conclusie

De gemeenten krijgen niet meer afwegingsruimte dan nu het geval is. De overgang van Wnb naar de Omgevingswet vindt beleidsneutraal plaats. Dat wat vroeger was verboden, is dat nog steeds. Ook aan de verdeling van de bevoegdheden (vergunningverlening, aanwijzen beschermde gebieden) verandert niets. Een gemeente kan net zoals nu in haar omgevingsvisie en -plan doelen formuleren en plannen opstellen om de natuurwaarden te verbeteren. Daar waar het gaat om de uitvoering van plannen en projecten die van invloed zijn op Natura 2000-gebieden en het Natuurnetwerk Nederland heeft de gemeente instemming nodig van de provincie. Dat is ook het geval als een plan of project invloed heeft op beschermde flora en fauna.

2.9 Gezondheid

2.9.1 Huidige situatie

In de huidige situatie zijn er niet direct specifieke eisen voor gezondheid gesteld in de wetgeving die wordt vervangen door de Omgevingswet. Uiteraard zijn er wel indirect (milieu)normen opgesteld, welke mede gebaseerd zijn op gezondheidseffecten. Denk aan normen voor luchtkwaliteit, geluid, bodem en geur die in voorgaande paragrafen zijn beschreven. De bescherming van de gezondheid van inwoners is op dit moment deels verwerkt in de hoogte van de normen. Deels, want in de praktijk betekent het voldoen aan de norm niet per definitie dat sprake is van een gezonde situatie. Er kan ook ónder de norm gezondheidswinst worden behaald. Bovendien is het in bepaalde gevallen wenselijk om gevoelige groepen extra te beschermen. Denk bijvoorbeeld aan kinderen die vanwege de ontwikkelingsfase van hun longen extra baat hebben bij een goede luchtkwaliteit en vanwege de ontwikkelingsfase van de hersenen extra baat hebben bij een bodem met een lagere concentratie lood.

In de huidige situatie bestaat er ruimte voor de gemeente om voor de verschillende aspecten extra beleidsregels op te stellen. Dit kan voor lucht bijvoorbeeld met een gevoelige bestemmingsbeleid, waarin is beschreven dat scholen en kinderdagverblijven niet binnen een straal van een x aantal meters vanaf een drukke weg mogen worden gerealiseerd. Voor geluid kan dat met een hogere waarde beleid waarin bepaalde maatregelen verplicht worden gesteld wanneer een voorkeurswaarde voor geluid wordt overschreden. Sommige gemeenten hebben een geurverordening met specifieke regels voor geur, waarin woningen extra worden beschermd (ten opzichte van de VNG-standaard). Voor bodem kunnen gemeenten lokaal (bijvoorbeeld voor lood) een lagere voorkeurswaarde opnemen dan de landelijke maximale waarde.

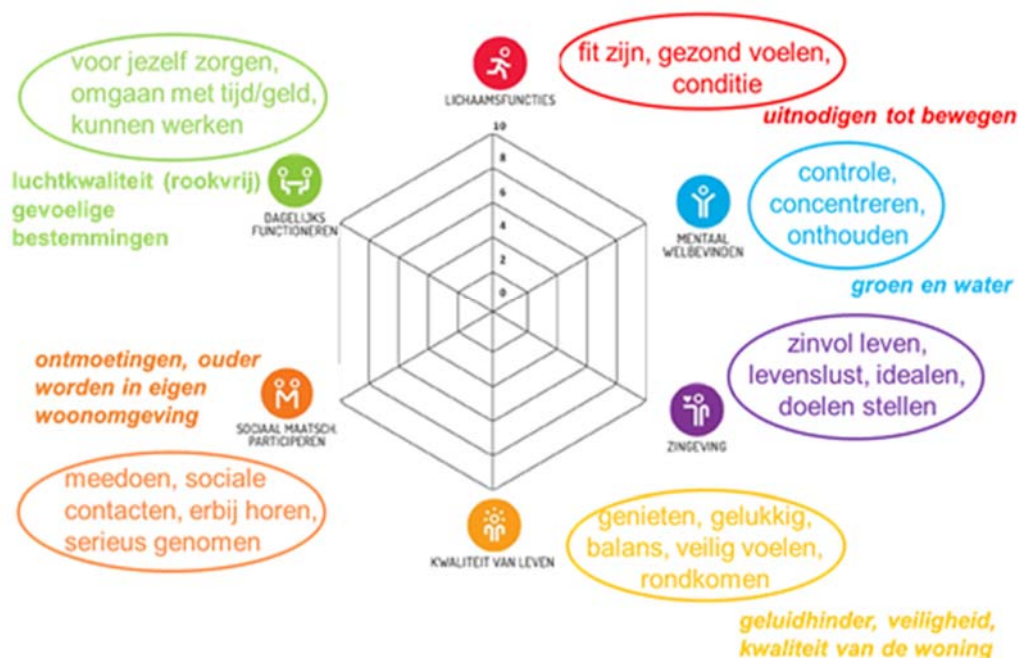
Kortom: in de huidige situatie hebben gemeenten een afwegingsruimte voor gezondheid: gemeenten kunnen, vergeleken met de milieunormering, beleidsregels opstellen op basis waarvan voor de gezondheid extra maatregelen getroffen worden.

2.9.2 Nieuwe situatie

In de nieuwe situatie wordt de afwegingsruimte voor gezondheid meer expliciet. Dit kan terugkomen in ambities die verder gaan dan de gestelde normen op de bekende milieuaspecten. Een andere mogelijkheid is dat de gemeente ervoor kiest een bepaalde kwetsbare groep extra te beschermen. Dit betekent bijvoorbeeld specifieke regels voor scholen en kinderopvanglocaties. Verder komt er meer ruimte voor het voorzorgsbeginsel. Waar nu (nog) geen wettelijke normen aanwezig zijn voor bijvoorbeeld zoönosen, roet of afstand tot bijvoorbeeld bollenteelt, biedt de wet in theorie meer mogelijkheden uit voorzorg van de gezondheid. Tenslotte kan de afwegingsruimte gebruikt worden om gezondheidsbevorderende aspecten in de leefomgeving meer te belichten. Denk aan de aanwezigheid van groen, aangename ontmoetings- of speelplekken, rookvrije en stille(re) gebieden in een stad.

Om dit te bevorderen, is het van belang uit te gaan van de brede definitie van 'Positieve gezondheid'. Gezondheid is namelijk niet alleen niet-ziek zijn, het is dat men mee kan doen, regie kan voeren over het eigen leven, met of zonder beperking.¹ Hieronder staat het model van positieve gezondheid weergegeven, met daarbij de koppelingen die gemaakt kunnen worden in de leefomgeving.

Positieve Gezondheid en Leefomgeving



Wanneer de gemeente uitgaat van de brede definitie van positieve gezondheid, biedt dit op vele terreinen aanknopingspunten om de afweging van een gezonde leefomgeving expliciet te maken. Als een gemeente bijvoorbeeld als doel heeft overgewicht terug te dringen, dan kan dit terugkomen in een omgevingsvisie waarin staat dat een gezonde fysieke leefomgeving mogelijkheden biedt om te bewegen. De gemeente maakt bij initiatieven en planvorming de afweging: geeft dit plan voldoende ruimte om te bewegen?

Omdat gezondheid zo breed is, is het in de praktijk onmogelijk om gezondheid als apart onderwerp (of 'vinkje') te benaderen. Onderwerpen waarbij gezondheid als (neven)doel kan worden opgenomen zijn bijvoorbeeld energiedoelstellingen, klimaatadaptatiedoelen en vraagstukken met betrekking tot mobiliteit en verstedelijking. Idealiter zou bij al deze onderwerpen/ontwikkelingen de vraag moeten luiden 'hoe kan een plan of maatregel zodanig worden uitgevoerd dat het de gezondheid (nog meer) versterkt?'

2.9.3 Conclusie

Strikt genomen ontstaat voor gezondheid geen nieuwe afwegingsruimte door inwerkingtreding van de Omgevingswet. De mogelijkheden om af te wijken van normen kon al, alleen worden deze in de Omgevingswet meer expliciet gemaakt. Hoewel 'gezondheid' voor een deel kan worden opgenomen als regels in een omgevingsplan (denk aan geluidsnormen op de gevels van woningen, afstand tussen gevoelige bestemmingen en drukke wegen of percentage groen in een wijk), zal een ander deel van de gezondheid (swinst) met name te realiseren zijn door bij elk (beleids)plan of initiatief na te gaan hoe het (meer) kan bijdragen aan de gezondheid van inwoners.

2.10 Bovengronds erfgoed

2.10.1 Huidige situatie

¹ Definitie Positieve gezondheid. Zie www.mijnpositievegezondheid.nl

De regelgeving over het behoud en beheer van cultureel erfgoed is sinds 2016 ondergebracht in de Erfgoedwet. Samen met de nieuwe Omgevingswet maakt de Erfgoedwet een integrale bescherming van ons cultureel erfgoed mogelijk. De Omgevingswet beoogt een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Cultureel erfgoed (kortweg: erfgoed) is daarbij één van de belangen. Cultureel erfgoed in de Omgevingswet gaat over (archeologische) monumenten, stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen. De invoering van de omgevingswet heeft t.a.v. erfgoed grote gevolgen voor een gemeente, omdat er met meer vormen van erfgoed rekening gehouden moet worden. Dit overzicht gaat alleen in op de gevolgen voor het ondergronds erfgoed.

In 1992 werd in Valletta door de ministers van Cultuur van de bij de Raad van Europa aangesloten landen het 'Europees Verdrag inzake de bescherming van het Archeologisch Erfgoed', beter bekend onder de naam 'Verdrag van Malta', ondertekend.

Dit verdrag is geïmplementeerd met de Wet op de archeologische monumentenzorg van 1 september 2007. Met deze wet zijn de Monumentenwet 1988, aanpassingen in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en enkele andere wetten gewijzigd. De Monumentenwet 1988 is inmiddels opgegaan in de Erfgoedwet (9 december 2015). Aspecten uit de Monumentenwet die gerelateerd zijn aan onze leefomgeving, gaan straks ook over in de Omgevingswet. Omdat de Monumentenwet al per 1 juli 2016 is vervallen, is in het overgangsrecht bij de Erfgoedwet geregeld dat bepaalde onderdelen van de Monumentenwet 1988 tot die tijd ongewijzigd van toepassing blijven. Onder dit overgangsrecht vallen onder meer de archeologische monumentenzorg.

Met de huidige wetgeving is het accent komen te liggen op het streven naar het behoud en beheer van archeologische waarden in de bodem (*in situ*) en het beperken van (de noodzaak van) archeologische opgravingen. Uitgangspunt van het beleid is tevens het principe 'de verstoorder betaalt'. Bij het voorbereiden van werkzaamheden die het bodemarchief kunnen verstoren (zoals de aanleg van een weg, een nieuwe woonwijk, een bedrijventerrein), dient onderzocht te worden of daardoor archeologische resten verstoord kunnen worden (dat kan bijvoorbeeld door booronderzoek of sleuvenonderzoek - beide na een gedegen bureauonderzoek).

Als uit het onderzoek blijkt dat er archeologische waarden aanwezig zijn en deze niet ter plaatse behouden kunnen blijven, dan dient de initiatiefnemer van het werk de kosten te dragen die gepaard gaan met het opgraven, de rapportage en het conserveren van de ter plaatse aanwezige archeologische resten.

Met de huidige wetgeving zijn de kerntaken en bestuurlijke verantwoordelijkheden van gemeenten veranderd. Eén van de belangrijkste consequenties is, dat gemeenten een centrale rol is toegekend in de bescherming van archeologisch erfgoed. In de wet is bepaald, dat gemeenten door inzet van een planologisch instrumentarium het archeologisch belang dienen te waarborgen. Bescherming van het archeologisch erfgoed kan onder meer vorm krijgen door in bestemmingsplannen regels ter bescherming van bekende en te verwachten archeologische waarden op te nemen.

2.10.2 Nieuwe situatie

De Omgevingswet vult de regelgeving aan voor de gemeentelijke archeologische verwachtingskaarten. Naar aanleiding van het amendement Ronnes (30 juni 2015) is een bepaling opgenomen dat gemeenten bij het opstellen van hun archeologiebeleid ervoor moeten zorgen dat de verwachting (trefkans) op het aantreffen van archeologische vondsten goed moet zijn onderbouwd met behulp van bijvoorbeeld locatie specifieke archeologische en relevante bodemkundige informatie (verwachtingen-kaarten).

Als gemeenten straks in hun omgevingsplannen gebieden met een archeologische verwachtingszone willen beschermen (lees: een vergunningstelsel willen opnemen voor bepaalde bouw- of aanlegactiviteiten) zal dus moeten blijken dat er gebruik is gemaakt van expliciete en specifieke lokale archeologische informatie en expliciete en specifieke lokale bodemkundige informatie. Met andere woorden: bij het opstellen en formuleren van de archeologische verwachtingskaart moet rekening worden gehouden met de plaatselijke (lokale) bodemgesteldheid en met de plaatselijke (lokale) archeologische omstandigheden. Niet alle gemeentes hebben een archeologische waardenkaart die aan deze eisen voldoet en in sommige gevallen zal een actualisatie van deze waardenkaart noodzakelijk zijn.

2.10.3 Conclusie

De Omgevingswet kent voor ondergronds erfgoed slechts een kleine verandering. Het gedecentraliseerde beleid blijft hetzelfde en ook de regels die momenteel in bestemmingsplannen staan, kunnen vrijwel ongewijzigd worden overgenomen in het omgevingsplan. Voor sommige gemeentes zal het nodig zijn om de archeologische waardenkaart te actualiseren.

3. Vergelijking Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

3.1 Inleiding

Met de introductie van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) vallen bepaalde activiteiten niet meer onder Rijksregels. Zo wordt met de Omgevingswet het begrip 'inrichtingen' losgelaten. Het begrip 'milieubelastende activiteit' is het nieuwe centrale aangrijpingspunt voor het aanwijzen van de vergunningplicht voor activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu en voor het stellen van algemene regels. Het Rijk definieert de milieubelastende activiteit als *'een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuivering technisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit'*.



3.2 Analyse

Uit de analyse blijkt dat voor diverse activiteiten geen algemene regels meer gelden na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dat betekent dat gemeenten - indien gewenst - voor deze activiteiten zelf regels dienen op te nemen in hun omgevingsplan. Het Rijk geeft aan dat de Rijksregels voor deze activiteiten worden geschrapt, omdat de lokale situatie bepalend is. In deze paragraaf gaan we nader in op de belangrijkste wijzigingen die de lokale afwegingsruimte van gemeente vergroten. In hoofdstuk 2 is reeds benoemd dat de gemeente voor een aantal milieuaspecten waaronder geur, geluid en bodem moet aangeven welk kwaliteitsniveau zij wenst vast te leggen in het omgevingsplan. Alle activiteiten, ook die niet in het Bal worden genoemd, moeten passen binnen deze kwaliteitsdoelstelling.

Horeca

In de huidige situatie gelden voor horeca de regels van het Activiteitenbesluit. Het betreft een categorie bedrijven waarover burgers de Omgevingsdienst West-Holland vaker aanspreken op geluids- en geuroverlast. De horeca-inrichtingen zijn vaak op korte afstand van woningen gelegen en de exploitatie wisselt vaker dan bij andere inrichtingen.

In de nieuwe situatie komen horeca-inrichtingen niet meer terug in het Bal. Hierbij gaat het om hotels, restaurants, pensions, cafés, cafetaria's, snackbars en discotheken, alsmede aanverwante inrichtingen waar tegen vergoeding logies worden verstrekt, dranken worden geschonken of spijzen voor directe consumptie worden bereid of verstrekt. Dit betekent dat de kwaliteitseisen die de gemeente opneemt in het omgevingsplan ook gelden voor de horecabedrijven. Daaruit volgt dat het omgevingsplan eisen stelt aan het geluid of de geur die een horecabedrijf mag emitteren. In hoofdstuk 2 is al beschreven dat de gemeente vrijheid heeft om te kiezen welk niveau is toegestaan.

Sport

Ook voor sport gelden in de huidige situatie de regels van het Activiteitenbesluit. De sportinrichtingen waren in het verleden vaak op grotere afstand van de woonwijk gelegen. Door de verdichting van bebouwing zien we dat steeds meer sportinrichtingen op kortere afstand van woningen zijn gelegen. Hierdoor wordt soms geluidsoverlast of lichthinder veroorzaakt.

In de nieuwe situatie valt een groot deel van de huidige sportcategorie niet meer onder Rijksregels na inwerkingtreding van het Bal. Hierbij gaat het om inrichtingen waar:

- drie of meer speelautomaten aanwezig zijn die zijn opgesteld voor gebruik door anderen dan de eigenaar of de houder;
- waar een of meer voorzieningen aanwezig zijn voor het dansen, alsmede dansscholen
- waar een of meer voorzieningen of installaties aanwezig zijn voor het beoefenen van sport, alsmede sportscholen en sporthallen
- waar een of meer voorzieningen aanwezig zijn voor het beoefenen van muziek, alsmede muziekscholen en muziekcoefenlokalen
- waar een of meer voorzieningen aanwezig zijn voor recreatieve doeleinden en waar een geluidsinstallatie is opgesteld, alsmede sportterreinen en openluchttheater
- waar gelegenheid wordt geboden tot het gebruiken van: gemotoriseerde modelvliegtuigen, -vaartuigen of -voertuigen
- waar met bogen of boogwapens of met wapens, werkend met luchtdruk of gasdruk, wordt geschoten

Dit betekent dat de kwaliteitseisen die de gemeente opneemt in het Omgevingsplan ook gelden voor de horecabedrijven. Daaruit volgt dat het omgevingsplan eisen stelt aan het geluid of de geur die een horecabedrijf mag emitteren. In hoofdstuk 2 is al beschreven dat de gemeente vrijheid heeft om te kiezen welk niveau is toegestaan.

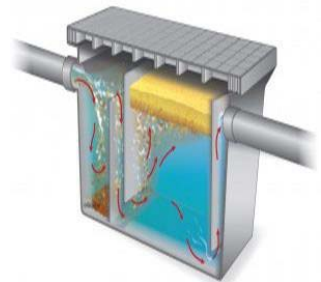
Vangnetbepaling 1,5 kW

De huidige vangnetbepaling voor inrichtingen met elektromotoren of verbrandingsmotoren met een gezamenlijk vermogen van meer dan 1,5 kW wordt geschrapt. Hierbij gaat het onder meer om kantoren en detailhandel.

In de praktijk betreft het onder meer bedrijven die door de Omgevingsdienst West-Holland op duurzaam ondernemen worden aangesproken. Momenteel kan aan grote energieverbruikers, waarbij sprake is van besparingspotentieel, een onderzoek worden opgelegd. Het Bal biedt deze mogelijkheid niet meer. Dit geldt voor energie- en waterbesparing, vervoersmanagement, afvalpreventie en duurzaam bouwen. Dit betekent dat de gemeente kan bepalen voor welke activiteiten dergelijk onderzoek verplicht is.

Voorzieningen

In de huidige situatie zijn in het Activiteitenbesluit diverse voorzieningen voorgeschreven. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een vetafscheider voor horeca en een vloeistofdichte voorziening bij een garage om de bodem te beschermen. In bijzondere gevallen kan hiervan met maatwerkvoorschriften worden afgeweken. In de nieuwe situatie kunnen gemeenten bepalen of deze voorzieningen worden voorgeschreven bij bepaalde activiteiten. Dit dienen zij dan te regelen in hun omgevingsplan.



In bijlage 2 is in tabelvorm een uitgebreidere vergelijking opgenomen.

4. Simulaties van de uitvoeringspraktijk

4.1 Inleiding

In 2017 zijn er drie simulatiebijeenkomsten geweest. De gemeenten Leiden, Oegstgeest, Leiderdorp, Voorschoten, Zoeterwoude, Katwijk, Provincie Zuid-Holland, Veiligheidsregio Holland-Rijnland, GGD Hollands-Midden en de Omgevingsdienst West-Holland waren hierbij aanwezig. In deze actualisatie hebben we gekeken welke conclusies en aanbevelingen uit 2017 nog relevant zijn voor 2019.

4.2 Conclusies en aanbevelingen 2019

De Omgevingswet gaat in 2021 van kracht. Bij overgangsrecht worden dan alle vigerende bestemmingsplannen geacht een omgevingsplan te zijn. Diverse gemeenten zijn begonnen met een omgevingsvisie en enkele met het omgevingsplan. De visies en plannen vormgeven vanuit de geest *én* de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt, blijkt moeilijk. In de regio zijn diverse samenwerkingsprojecten gestart om de te verkennen hoe de bestuurlijke afwegingsruimte effectief en efficiënt ingezet kan worden. In 2023 moeten gemeenten een omgevingsvisie hebben en in 2029 één integraal Omgevingsplan. Hieronder volgen per thema een aantal aanbevelingen die ook 2019 nog van belang zijn:

Bestuurlijk

- Als er nog geen omgevingsvisie is, stel deze op korte termijn voor de eigen gemeente vast. Hierin kan ook bepaald worden welke ambities er zijn en hoe wordt omgegaan met particuliere initiatieven.
- Bepaal hoe er invulling wordt gegeven aan de bestuurlijke afwegingsruimte. In andere woorden: bepaal per gebied de omgevingswaarden en vertaal die in streefwaarden c.q. grenswaarden.
- Vertaal de regionale en provinciale visie en beleidsdoelstellingen in het omgevingsplan.
- Bepaal de delegatie tussen raad en college. Bij welke thema's en specifieke situaties is een toets op raadsniveau aan de vastgestelde kaders noodzakelijk.
- Stel een participatieproces samen, waarbij ook wordt vastgesteld op welke wijze het bevoegd gezag met de resultaten van het participatieproces omgaat. Stem met buurtgemeenten af hoe er wordt omgegaan gegaan met 'grensgebieden'. Kern van dat overleg is het vaststellen van enerzijds gebieden en anderzijds thema's waar mogelijk conflicterende belangen aan de orde zijn.

Ambtelijk

- Stel binnen de eigen gemeente een helder invoeringsstrategie op voor de implementatie van de Omgevingswet.
- Zorg voor een goede informatie-uitwisseling tussen gemeenten, adviserende diensten en de provincie.
- Richt de werkprocessen 'Omgevingswet-proof' in en stem dit af met de adviserende diensten.
- Beoordeel welke kennis, vaardigheden en competenties er nodig zijn om de verschillende rollen die bij het werken met de afwegingsruimte essentieel zijn.

Samenwerking met ketenpartners

- De ketenpartners dienen vanuit hun adviesrol een actieve bijdrage te leveren bij het ontwikkelen van de kerninstrumenten.
- Ontwikkel met de ketenpartners een kort en helder proces om bij individuele planinitiatieven adequaat te kunnen reageren. Onderdeel van dat proces is het overleg waarbij alle ketenpartners tegelijkertijd aanwezig zijn om de integrale advisering op te bouwen

Algemeen

Vermijd dat de oplossingsrichtingen die gekozen worden voor het opzetten van de afwegingsruimte én het werken daarmee, complexer worden dan de huidige situatie. Beoordeel de gekozen oplossingsrichtingen (voordat ze worden geoperationaliseerd) op het passen binnen de verbeterdoelen van de Omgevingswet. En betrek daarbij de vraag: worden initiatiefnemers, belanghebbenden én overheid hier nu beter van?