

Geachte leden van de Eerste Kamer,

Het IPO wil graag ten aanzien van het aanvullingsbesluit bodem en het aanvullingsbesluit geluid, die beide zijn voorgehangen de volgende overwegingen en opvattingen van de gezamenlijke provincies meegeven voor uw eigen oordeelsvorming.

Aanvullingsspoor Bodem

De wetgever beoogt dat met het verplichte regionale waterprogramma van de provincies ook invulling wordt gegeven aan maatregelen voortkomend uit artikelen 4 en 6 van de Grondwaterrichtlijn. Om te voldoen aan de Grondwaterrichtlijn gaat het concreet om voorkomen of beperken van de inbreng van gevaarlijke en verontreinigende stoffen in het grondwater, als uitwerking van het 'prevent and limit' beginsel.

Dit vertaalt zich in de beleidspraktijk dat maatregelen ten behoeve van de verbetering en bescherming van de grondwaterkwaliteit ook onderdeel (gaan) uitmaken van het regionale waterprogramma. Nu de wetgever voor ogen heeft dat het regionale waterprogramma ook maatregelen voor het beschermen en verbeteren van de grondwaterkwaliteit moet gaan bevatten, is dit voor de provincies aanleiding geweest om dan ook te pleiten voor een financiële decentralisatie van de tot 2030 op de begroting van I&M beschikbare middelen voor bodem- en grondwatersaneringen naar zowel Gemeente- als Provinciefonds. Een betere grondwaterkwaliteit komt daarbij ook ten gunste van drinkwaterbedrijven om de zuiveringsinspanningen voor de drinkwatervoorziening te verminderen, zoals bedoeld in de Kaderrichtlijn Water.

Het (door)leken van verontreinigingen vanuit de vaste bodem naar de (on)verzadigde zone naar het grondwater geldt in het kader van de KRW immers als 'inbreng' in het grondwater. Dit geldt in beginsel voor alle stoffen op elke locatie in het grondwaterlichaam. Dit vergt dus een monitoringprogramma dat veel verder reikt dan momenteel gebruikelijk is onder het monitoringsprogramma van WBB en dat van de KRW. Inzicht in samenstelling en verspreiding van dergelijke stoffen is noodzakelijk voor de oordeelsvorming van afzonderlijke provincies of de significantie van de verontreiniging noodzaakt tot het opnemen van maatregelen in het regionaal waterprogramma.

Dit vraagstuk wordt des te urgenter met de problematiek van opkomende stoffen zoals blijkt uit de verontreiniging met diffuus lood in de bodem en van nieuwe stoffen als GenX, PFAS, PFOA, PFOS. Het omvat ongeveer 6000 stoffen, die persistent, mobiel en nauwelijks biologisch afbreekbaar zijn. Omdat deze stoffen mobiel en nauwelijks afbreekbaar zijn, sluiten we niet uit dat ze ook in de toekomst in grondwaterlichamen worden aangetroffen.

We vragen aandacht voor drie aspecten:

1. Provincies vragen zich daarbij af hoe het bevoegd gezag, college van B&W, zal opereren als er sprake is van een toevalsvondst in de (on)verzadigde zone van het grondwater. Wie staat dan aan de lat? College van B&W als bevoegd inzake toevalsvondsten of de college van GS als eindverantwoordelijke voor 'prevent and limit'?
2. We willen opmerken dat provincies graag in beeld zouden zien gebracht welke kosten gepaard gaan om met beperken en voorkomen van de inbreng van gevaarlijke en verontreinigende stoffen dat invulling te geven aan 'prevent and limit' uit de Grondwaterrichtlijn.

Op 29 oktober 2019

3. We vragen aandacht voor het borgen van voldoende financiële middelen. De provincies zien een grote financiële opgave op zich afkomen om grondwaterkwaliteit te beschermen tegen opkomende stoffen en te verbeteren voor reeds aanwezige stoffen. Tegelijk zijn de bestedingsdoeleinden van de grondwaterheffing nu in de Waterwet (art. 7.7) en straks onder de Omgevingswet (art 13.4 en art 13.4b Invoeringswet) strikt afgebakend.

Aanvullingsspoor geluid

Stelsel van Omgevingswet en Aanvullingswet Geluid

De provincies hebben met de Aanvullingswet Geluid de wettelijke taak gekregen van het beheersen van geluid van provinciale wegen en lokale spoorwegen met oog op het beschermen van de gezondheid. Het IPO staat daarom nog steeds achter het voornemen om voor provinciale wegen geluidproductieplafonds (gpp's) in te voeren. Provincies willen voldoende handvatten om de onbeheerste groei van de geluidsbelastingen tegen te gaan voor wat betreft de provinciale wegen. Vanwege de financiële en operationele consequenties zijn onze belangen bij een goede geluidregelgeving groot.

We vinden het daarom belangrijk dat dit aanvullingsspoor voldoende flexibiliteit en bestuurlijke afwegingsruimte biedt, zowel bij eerste vaststelling van de geluidsproductieplafonds als in de uitvoering van de regeling.

Nu wij bekend zijn met de voorhangversie van het Aanvullingsbesluit Geluid moeten we echter constateren dat deze wetgeving nog onvoldoende bijdraagt aan de verbeterdoelen van de wet. We hebben vraagtekens of deze wetgeving de bestuurlijke afwegingsruimte wel vergroot en of de samenhangende afweging van beleid en regelgeving wel voldoende uit de verf komt. Wij, samen met de VNG, menen van niet. De combinatie van te weinig afwegingsruimte en onvoldoende samenhangende afweging maakt dat in de uitvoeringspraktijk gemeenten en provincies niet uit de voeten kunnen met deze regelgeving.

De kern van het probleem is dat het fundament onder het nieuwe geluidbeleid dat met SWUNG is ingezet was het los koppelen van bronbeheer en omgeving en daarmee het doorvoeren van een strikte scheiding tussen publiekrechtelijke verantwoordelijkheden van wegbeheerder en bevoegd gezag van de omgeving. Dit wordt ook bevestigd in de Nota naar aanleiding van het verslag. Het stelsel van de Omgevingswet is onder meer gestoeld op het fundament van samenhangende afweging om te komen tot integrale beleidsvorming. Beide fundamenteen botsen.

De wetgever geeft daarnaast zoveel instructieregels mee, dat we ons afvragen of de wetgever niet te veel op de stoel van gemeenteraad en Provinciale Staten komt te zitten. Dit is in strijd met het uitgangspunt van 'decentraal, tenzij'. De wijze waarop geluidproductieplafonds als omgevingswaarde doorwerkt in de besluitvorming van Provinciale Staten als bevoegd gezag ervaren wij als belemmerend. De afweging hoort door Provinciale Staten gemaakt te worden.

Geluidproductieplafonds als resultaatverplichtende omgevingswaarde

De aanvullingswet biedt de grondslag om geluidproductieplafonds als resultaatverplichtende omgevingswaarde aan te merken. Naar onze mening leent het instrument geluidproductieplafond zich nu niet goed voor een kwalificatie als omgevingswaarde vanwege de beleidsmatige en juridische consequenties die hiermee samenhangen. Bovendien ontstaan hierdoor in praktische zin niet wenselijke situaties. Het systeem van de geluidproductieplafond als omgevingswaarde, zoals nu in het Aanvullingsbesluit Geluid vertaald, hinkt op twee gedachten waardoor dit niet werkbaar is. De belangrijkste verschillen:

Op 29 oktober 2019

- Omgevingswaarden hebben het karakter van een algemeen geldende norm gesteld om een beleidsdoel te realiseren. Een geluidproductieplafond verschilt per situatie en referentiepunt en is daarmee geen algemeen geldende norm.
- Een omgevingswaarde bindt alleen het vaststellende bestuursorgaan en kent een verplichting tot het opstellen van een programma in geval van een (dreigende) overschrijding van de waarde. In dit besluit bouwt de wetgever middels een instructieregel in dat een ander bestuursorgaan (GS) dan het vaststellende bestuursorgaan (PS) verplicht wordt maatregelen te nemen voor de bij provinciale omgevingsverordening aangewezen provinciale wegen.
- Bij geluidproductieplafond is de insteek dat de waarde kan worden bijgesteld als na afweging het treffen van maatregelen niet doelmatig is. Een dergelijke aanpassing past niet bij het karakter van een omgevingswaarde. Ook hangt hierdoor een continue verplichte afweging rondom aanpassing van het Actieplan Geluid boven het hoofd met alle procedurele consequenties die daarbij horen. En kunnen mensen daar dan ook tegen in beroep als je dat niet doet of naar hun mening niet snel genoeg doet? Er wordt verder wel heel makkelijk gedacht over even een besluit te nemen. Een rechter denkt niet zo!
- Juist omdat de omgevingswaarde alleen het vaststellende bestuursorgaan zelf bindt, is er geen beroep mogelijk tegen de vaststelling van een omgevingswaarde. De geluidproductieplafond als omgevingswaarde wijkt ook hiervan af. Er bestaat een reëel risico dat er onnodig veel procedures gevoerd worden, zowel bij het vaststellen van de norm als bij overwegingen om vanwege doelmatigheid af te zien van het treffen van maatregelen als in gevallen dat er wel maatregelen worden doorgevoerd. Dit draagt niet bij aan de doelstelling van de wetgever.
- Onderdeel van vaststellen van geluidproductieplafond zijn geluidsreferentiepunten. De wetgever maakt de afweging voor het bevoegd gezag. Juist die afweging hoort aan het bevoegd gezag (PS) te worden overgelaten. In onze beleving is het daarbij heel goed voorstelbaar dat de geluidsreferentiepunten langs provinciale wegen worden toegepast binnen de bebouwde kom en waar nodig vlak daar buiten maar niet op trajecten waar geen geluidgevoelige gebouwen liggen. Zeker in combinatie met de instructieregel over duurzame verstedelijking is er een gecombineerd afwegingskader beschikbaar om geluid te beheersen.

Industrieterreinen van regionaal belang

Tijdens de Inbreng voor Verslag wat betreft de Aanvullingswet geluid zijn door de leden van het CDA en de VVD vragen gesteld over het wijzigen van de provinciale bevoegdheid ten aanzien van het beheer van geluidruimte bij industrieterreinen van regionaal belang. De staatssecretaris heeft daarop gereageerd in de Nota naar aanleiding van Verslag. De staatssecretaris geeft aan dat als uitgangspunt van de Omgevingswet het principe "decentraal, tenzij" geldt. Ook vermeldt zij dat in de loop van de tijd delen van de zorg voor de fysieke leefomgeving bij provincies of Rijk zijn belegd omdat – in de formulering van de huidige Gemeentewet – "het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd". In lijn daarmee kan de provincie op grond van de huidige Wet geluidhinder besluitvorming over het beheer van geluidruimte naar zich toe trekken in geval van industrieterreinen van regionaal belang. Daartoe moet de provincie het industrieterrein als zodanig bij provinciale verordening hebben aangewezen. Onder de Omgevingswet bestaat deze mogelijkheid niet meer. Dat is vreemd, want de Omgevingswet leidt er niet toe dat het belang bij besluitvorming in geval van industrieterreinen van regionaal

Op 29 oktober 2019

belang (als zodanig aangewezen in de verordening) ineens doelmatiger en doeltreffender door de gemeentebesturen kan worden behartigd. Enkel het principe "decentraal, tenzij" is daarvoor geen legitimatie.

Onder Omgevingswet (artikel 2.12a) bestaat weliswaar de mogelijkheid voor de gemeenteraad om provinciale staten te verzoeken de geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen vast te stellen, maar dat is zeker niet hetzelfde. Daarmee is geen sprake van een beleidsneutrale overgang. Tevens is dat niet in lijn met het uitgangspunt om aan te sluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling.

De staatssecretaris geeft in de Nota naar aanleiding van Verslag aan dat het doen van een verzoek aan de provincie om geluidproductieplafonds vast te stellen aantrekkelijk kan zijn voor de gemeente als het industrieterrein niet alleen het gemeentelijk belang overstijgt, maar ook de mogelijkheden en de capaciteiten van die gemeente om geluidproductieplafonds vast te stellen en voortdurend te monitoren te boven gaat. Zij stelt ook dat het in de huidige praktijk alleen aan de orde is bij een groot industrieterrein in een kleinere gemeente dat het gemeentelijk belang overstijgt. Juist dat zou er voor pleiten de provincies de bevoegdheid te laten houden om industrieterreinen van regionaal belang aan te wijzen.

Daarenboven leidt de nieuwe methodiek, namelijk dat de gemeenten de geluidproductieplafonds voor deze industrieterreinen vaststellen, enkel tot lastenverzwaring. Immers, vaak is sprake van een gemeentegrens overstijgend industrieterrein. In dat geval moeten meerdere gemeenten in gezamenlijkheid de geluidproductieplafonds vaststellen. Ook moeten zij in dat geval gezamenlijk het verzoek doen aan de provincie om de geluidproductieplafonds vast te stellen. Wat als één gemeente dat verzoek wel wil doen en de andere niet? Daarbij zijn juist de kleinere gemeenten (waar deze situatie zich in de praktijk voordoet, zoals de staatssecretaris stelt) hiertoe veel minder in staat.

De bevoegdheidsverdeling zoals nu voorgesteld in de Aanvullingswet geluid, sluit dan ook helemaal niet goed aan bij de huidige praktijk en past zeker niet beter dan de werkwijze uit de Wet geluidhinder bij het uitgangspunt van "decentraal, tenzij". Zij kan enkel tot lastenverzwaring voor de gemeenten leiden. In afwijking van het vorenstaande worden de eerste geluidproductieplafonds voor de industrieterreinen die vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet in de provinciale verordening zijn aangewezen als van regionaal belang, vastgesteld door de provincie.

Het IPO is in gesprek met het ministerie om het bevoegd gezag voor regionale industrieterreinen bij provincies te houden. Daarvoor is een wetswijziging vereist, die het onderstaande mogelijk maakt:

1. We verzoeken de wetgever om voor bestaande industrieterreinen van regionaal belang een uitzondering te maken waar het gaat om de bevoegdheid voor het wijzigen, vaststellen en naleven van de GPP's ná eerste vaststelling en deze bij de provincie te laten. Voor deze terreinen heeft immers al een afweging plaatsgevonden waaruit blijkt dat het doelmatiger is dat de provincie het bevoegd gezag is vanwege o.a. de complexiteit van gevestigde bedrijven, de provinciale bevoegdheid voor activiteiten op het terrein, de omvang van het terrein in verhouding tot het gemeentelijk apparaat en de economische belangen die de gemeentegrens overstijgen. Het continueren van de provinciale bevoegdheid voor deze (in aantal beperkte) industrieterreinen voorkomt onnodige administratieve lastenverzwaring, komt een eenduidige procedure ten goede en waarborgt een beleidsneutrale overgang van Wgh naar Omgevingswet c.q. rechtszekerheid van bedrijven en omwonenden van de desbetreffende terreinen.

Op 29 oktober 2019

2. Daarnaast verzoeken wij de wetgever om in de Omgevingswet de mogelijkheid te behouden voor provincies om in de verordening industrieterreinen van regionaal belang aan te wijzen met inachtneming van het bepaalde in artikel 2.3 lid 2 Ow. Ook in toekomstige gevallen kan het doelmatiger en doeltreffender zijn om de vaststelling en het beheer van GPP's voor industrieterreinen van regionaal belang bij de provincie onder te brengen. De huidige uitzonderingspositie die 'industrieterreinen van regionaal belang' innemen in de Wet geluidhinder kan in dat geval worden gehandhaafd waar het gaat om het vaststellen, beheren en naleven van de geluidruimte. Ook dit waarborgt een beleidsneutrale overgang van Wgh naar Omgevingswet, is in lijn met het uitgangspunt om aan te sluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling en doet niets af aan het principe "decentraal, tenzij".