



NS

Corporate Legal

Laan van Puntenburg 100  
Postbus 2812  
3500 GV Utrecht  
Nederland  
www.ns.nl

Postbus 2812, 3500 GV Utrecht  
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**Datum** 8 april 2019  
**Ons kenmerk** 12059/AHA  
**Onderwerp** Internetconsultatie Aanvullingsbesluit geluid  
Omgevingswet

**Telefoon** 06 - 55 74 39 00  
**Telefax** 030 - 235 77 00  
**E-mail** adriaan.hagdorn@ns.nl

Geachte dames en heren,

N.V. Nederlandse Spoorwegen en haar dochtervennootschappen ("NS") namen kennis van het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet (het "**Besluit**") dat ter consultatie is aangeboden. Het Besluit vult de bestaande Algemene Maatregelen van Bestuur onder de Omgevingswet aan met specifieke geluidregelgeving ten aanzien van (onder meer) de hoofdspoorwegen, alsmede voor het toelaten van geluidgevoelige gebouwen nabij die geluidbronsoort.

NS maakt hierbij graag gebruik van de mogelijkheid om inhoudelijk op het Besluit te reageren. Het betreft belangrijke materie: de gebruiksmogelijkheden van het Nederlandse hoofdspoorwegnet worden mede bepaald door de vigerende geluidwetgeving. Met de voorziene autonome groei van het openbaar vervoer van 30 % tot 40 % in 2030 en 2040<sup>1</sup> en het grote aantal spoorwegondernemingen dat tegelijk gebruik maakt van hoofdspoorwegen, is geluid een belangrijke, capaciteitsbepalende factor. Goede geluidwet- en regelgeving is daarom van groot belang.

## I. Inleiding

NS heeft eerder zienswijzen ingediend ter zake van de internetconsultatie(s) voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Omgevingsbesluit, alsmede het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet. NS stelt met instemming vast dat deze zienswijzen tot wijzigingen in betreffende wet- en regelgeving hebben geleid.

---

<sup>1</sup> Bron: Contouren Toekomstbeeld OV 2040, Den Haag, februari 2019, p. 6.



Deze eerdere zienswijzen kunt u als hier (woordelijk) herhaald en ingelast beschouwen. Voor zover deze zienswijzen niet reeds tot aanpassing hebben geleid, verzoekt NS om de betreffende wet- en regelgeving hiermee alsnog in overeenstemming te brengen.

NS zal hieronder reageren met betrekking tot het voor haar relevante onderwerp in het Besluit, te weten de hoofdspoorwegen.

## II. Reactie inzake hoofdspoorwegen

### *Algemeen*

NS heeft met instemming kennis genomen van het uitgangspunt dat het Besluit beoogt de specifieke geluidregelgeving voor hoofdspoorwegen zonder grote inhoudelijke wijzigingen op te nemen in de Omgevingswet met onderliggende regelgeving. Gesteld wordt dat sprake is van een beleidsneutrale voortzetting van de met geluidproductieplafonds gereuleerde hoofdspoorwegen conform het huidige hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. In dit kader “*veranderen alleen details*”, aldus de algemene toelichting bij het Besluit (zie pagina 35).

Na aandachtige lezing kan NS instemmen met het uitgangspunt dat het Besluit geen evidente materiële wijzigingen beoogt aan te brengen in laatstgenoemde wet- en regelgeving. Toch betwijfelen wij of het bepaalde in het Besluit volledig met dit uitgangspunt in overeenstemming is.

NS wijst op de volgende aspecten.

### *Beheerder van de hoofdspoorwegen*

De bij het Besluit gegeven instructieregels voor het beheer van hoofdspoorwegen richten zich tot de instantie die daarvoor verantwoordelijk is. Conform de algemene toelichting bij het Besluit is dat momenteel ProRail B.V. (“**ProRail**”) (zie o.a. pagina 10). ProRail verzorgt op grond van de haar verleende Beheerconcessie 2015 – 2025 het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur, waar hoofdspoorwegen deel van uitmaken. Deze beheertaak ziet onder meer op geluid. Zo moet ProRail op grond van artikel 34 van de Beheerconcessie iedere vijf jaar aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een ontwerp voor een strategische geluidbelastingkaart verstrekken in de zin van de EU-richtlijn Omgevingslawaai (geïmplementeerd in de Wet milieubeheer). Ook moet ProRail een voorstel voor een actieplan voor de beheersing van omgevingslawaai indienen als bedoeld in artikel 11.11 Wet milieubeheer. Deze informatie moet de Minister in staat stellen geluidsbelasting bij hoofdspoorwegen te beperken en overschrijdingen te voorkomen.

De in het Besluit vastgelegde toedeling van de beheertaak zou een voortzetting moeten zijn van het bepaalde in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Opvallend is echter dat noch in de artikelsgewijze, noch in de algemene toelichting bij het Besluit aandacht wordt besteed aan het feit dat ProRail in de nabije toekomst (planning 1 januari 2021) zal worden omgevormd van een besloten vennootschap tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (“**ZBO**”) met eigen rechtspersoonlijkheid. Het wetsvoorstel daartoe is momenteel op ambtelijk niveau in voorbereiding (Wet Publiekrechtelijke omvorming ProRail).

Indien dit wetsvoorstel in werking treedt, wijzigt de relatie tussen ProRail en NS fundamenteel. De huidige gelijkwaardige horizontale (private) relatie wordt, door van ProRail een ZBO te maken, een verticale (bestuurlijke) relatie. Voornoemd conceptwetsvoorstel voorziet erin dat ProRail als ZBO een publiekrechtelijke rechtspersoon wordt in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. ProRail krijgt als ZBO een aantal wettelijke taken en enkele

publiekrechtelijke bevoegdheden toebedeeld. Onder omstandigheden kan dit leiden tot onduidelijkheid over het rechtskarakter daarvan en daarmee over de rechtsbescherming bij beslissingen die worden genomen door de organen van die rechtspersoon.

Het is van evident belang dat volledige duidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheden en taken van ProRail als ZBO. NS heeft dit al benadrukt in haar reactie van 30 november 2018 in consultatie op voornoemd conceptwetsvoorstel (kenmerk: RvB/JM/2018/156). Onder meer geeft NS daarin aan dat dit conceptwetsvoorstel impliceert dat (i) ProRail als ZBO belast wordt met de aanleg van de hoofdspoorweginfrastructuur, terwijl dit volgens bijbehorende toelichting bij de Minister zou moeten blijven berusten, (ii) ProRail als ZBO niet expliciet belast wordt met de essentiële functies en (iii) de wetgever voornemens is om nadere taken bij lagere en andere wetgeving aan ProRail als ZBO toe te kennen. Vooralsnog bestaat op (onder meer) deze punten geen volledige duidelijkheid over de taken(uitvoering) van ProRail als ZBO.

NS kan op basis van de artikelsgewijze en algemene toelichting bij het Besluit niet uitsluiten dat deze onduidelijkheid zich (mogelijk) ook voordoet bij de aan ProRail toegekende beheertaak in de huidige geluidwet- en regelgeving alsmede het Besluit. Een dergelijke onduidelijkheid moet (ook) worden voorkomen. Artikel 8, eerste lid, onder g, van het conceptwetsvoorstel bepaalt immers dat de beheerder ook kan worden belast met bij of krachtens andere wetten opgedragen taken en bevoegdheden. NS verzoekt de wetgever daarom die beheertaak duidelijk en transparant in het Besluit te beschrijven en daarbij, in relatie tot het bepaalde in het Besluit, aandacht te besteden aan het rechtskarakter (publiek/privaat), de rechtsbescherming en de mogelijke uitzonderingen hierop. NS acht dit van groot belang voor een goed functioneren van de hele spoorsector.

### *Duiding van bijzondere spoorwegen*

In de algemene toelichting bij het Besluit wordt eenmaal gerefereerd aan “*bijzondere spoorwegen*” (zie pagina 35). Aangegeven wordt dat “*naast de bij ministeriële regeling aangewezen defensie-terreinen [...] hoofdspoorwegen er nog andere wegen [bestaan] die in het beheer zijn bij het Rijk*”. Voor die wegen, zoals “*bijzondere spoorwegen*”, worden geen geluidproductieplafonds vastgesteld.

Het begrip “*bijzondere spoorwegen*” wordt niet in de Omgevingswet of bijbehorende lagere regelgeving gedefinieerd. Ook de Spoorwegwet bevat geen definitie van dit begrip. Althans, “*bijzondere spoorwegen*” zijn in de systematiek van de Spoorwegwet die spoorwegen die niet als hoofdspoorweg of als lokale spoorweg als bedoeld in de Wet lokaal spoor zijn aangewezen. Het betreft een restcategorie van een heterogene groep spoorwegen. Daarbij is sprake van een diffuus begrip; activiteiten die op bijzondere spoorwegen plaatsvinden kunnen heel verschillend zijn. Bijzonder spoor is veelal privaat eigendom en de eigenaar is de spoorwegbeheerder in de zin van het Besluit bijzondere spoorwegen. Bijvoorbeeld het hele spoornetwerk op het terrein van TaTaSteel (Hoogovens) kwalificeert als bijzonder spoor. Maar ook opstelsporen (emplacements) die NS op eigen terrein heeft aangelegd en zelf in beheer heeft, kwalificeren als bijzondere spoorwegen.

Veelal takken deze bijzondere spoorwegen aan op hoofdspoorwegen om doorgaand treinverkeer mogelijk te maken. Op deze plaatsen raken niet alleen de fysieke sporen, maar ook de diverse wettelijke stelsels, zo ook het (geluid)stelsel uit het Besluit, elkaar.

Bijzondere spoorwegen kunnen in beginsel ook gelegen zijn op een industrieterrein als bedoeld in het Besluit. Daarvan is – kort gezegd – sprake als op zo’n terrein ‘grote lawaaimakers’ zijn toegelaten. Conform bijlage XXII bij artikel 5.78c Bkl wordt onder een ‘grote lawaaimaker’ ook verstaan het gelijktijdig in gebruik hebben van één of meerdere elektromotoren met een gezamenlijk vermogen van 15 MW of meer. Onduidelijk is of hieronder ook

(een aantal) elektrische treinen met meerdere elektromotoren kan worden verstaan. Over deze band zou “*bijzondere spoorwegen*” alsnog, indien zij zijn gelegen op een dergelijk industrieterrein, een geluidproductieplafond kunnen gelden, terwijl dit in principe niet is beoogd met het Besluit. Daarbij komt overigens dat het Besluit ook de mogelijkheid biedt om een bedrijventerrein ‘vrijwillig’ te voorzien van een geluidproductieplafond. Dat bedrijventerrein, bijvoorbeeld dat van TaTa Steel (Hoogovens) wordt voor de werking van het Besluit dan gelijkgesteld aan een industrieterrein, met alle rechten en plichten van dien. Het voorgaande roept voorts de vraag op of op een industrieterrein in deze zin (waar elektrische treinen met een gezamenlijk vermogen van 15 MW of meer in gebruik zijn) twee geluidproductieplafonds (kunnen) gelden indien ter plekke ook hoofdspoorwegen zijn gelegen. Hoe verhouden die plafonds zich dan tot elkaar?

Gezien de artikelsgewijze en algemene toelichting bij het Besluit betwijfelt NS of het voorgaande voldoende in ogenschouw is genomen in relatie tot het gebruik/beheer van bijzonder spoor (en de hoofdspoorwegen). NS stelt voor om dit alsnog nadrukkelijk te doen en ten behoeve daarvan in het Besluit dan wel in de daarvoor aangewezen lagere regelgeving bij de Omgevingswet een definitie van “*bijzondere spoorweg*” op te nemen. NS is graag bereid hierover met u in overleg te treden. Naar wij aannemen zal ProRail daar dan ook bij betrokken (willen) worden.

#### *Aangewezen hoofdspoorwegen*

Hiervoor werd al opgemerkt op dat in de algemene toelichting bij het Besluit, maar ook in de artikelen 3.42 lid 1 onder b en 10.21 lid 2 onder d Bkl, wordt verwezen naar “*bij ministeriële regeling aangewezen hoofdspoorwegen*”. Dit is onjuist. Deze categorie spoorwegen zijn en worden aangewezen bij het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen (Stb. 2004, nr. 722, zoals nadien gewijzigd). Het is niet wenselijk om hoofdspoorwegen ook in het Besluit aan te wijzen. NS verzoekt u dit correct via het Besluit door te voeren in de Omgevingswet met bijbehorende lagere regelgeving.

#### *Duiding van kruisende infrastructuur*

NS stelt vast dat de algemene toelichting bij het Besluit ter zake van zowel “*indirecte effecten*” als “*kruisende infrastructuur*” vooral refereert aan wegverkeer (zie pagina 34). Beide aspecten doen zich echter ook geregeld voor bij de aanleg, wijziging en andere grondontwikkelingen op en rondom de hoofdspoorweginfrastructuur. NS zou graag zien dat in de toelichting bij het Besluit aandacht wordt geschonken aan voornoemde aspecten in relatie tot (het beheer van) de hoofdspoorwegen. Een hoofdspoorweg kruist in de praktijk geregeld (tegelijk) één of meerdere lokale spoor-, rijks, provinciale en/of gemeentewegen. Werkzaamheden aan die wegen kunnen dan leiden tot wijzigingen in de geluidssituatie van een hoofdspoorweg als geluidbronsort.

#### *Toepassing van nieuwe rekenregels*

In het verlengde hiervan vraagt NS uw aandacht voor de nieuwe rekenregels die met het Besluit worden voorgeschreven: door bepaling van één geluidbelasting voor de totale geluidbronsort, wordt cumulatie binnen één geluidbronsort onder de regulering en normering van het Besluit gebracht. Het geluid van alle gelijksoortige geluidbronnen van dezelfde beheerder wordt bij elkaar opgeteld. Cumulatie tussen verschillende geluidbronsorten en met andere geluidbronnen is aan de orde als het bevoegd gezag besluit tot een toename van het geluid van één geluidbronsort (zie pagina 15 en 63 van de algemene toelichting bij het Besluit).



Deze nieuwe rekenregels kunnen (in theorie) beperkend werken. Hoewel zij op zichzelf een legitiem doel dienen, te weten de geluidtoetsing beter dan voorheen te laten aansluiten bij het geluid dat bewoners werkelijk ervaren (zie pagina 14 van de algemene toelichting bij het Besluit), ligt, zeker bij kruisende infrastructuur, in de rede dat zij, met alle gevolgen van dien, leiden tot een sneller opsouperen van de geluidruimte bij en het overschrijden van een geluidproductieplafond.

Daar komt bij dat in het Besluit niet concreet is voorgeschreven hoeveel geluidruimte moet worden aangehouden (zie pagina 22 van de algemene toelichting bij het Besluit). Het is de taak van ProRail als beheerder om voortdurend rekening te houden met alle ontwikkelingen die kunnen leiden tot een verandering van de geluidproductie op en rondom de hoofdspoorwegen. Bij kruisende infrastructuur geldt dit laatste, aangezien daar de diverse verkeersontwikkelingen veelal samenkomen, bij uitstek en naar het lijkt des te sterker uitgaande van voornoemde nieuwe rekenregels. In dit licht valt te veronderstellen dat die regels, mogelijk meer dan bij het Besluit voorzien, leiden tot een sneller (moeten) treffen van geluidreducerende maatregelen als het plaatsen van schermen of toepassen van een stillere spoorconstructie.

Voor NS kan dit leiden tot het (moeten) doorvoeren van (tijdelijke) wijzigingen in de dienstregeling of een (tijdelijk) of structureel beperkte capaciteitstoedeling op de hoofdspoorwegen. Dit is ongewenst omdat NS op grond van artikel 43 van de Hoofdrailnetconcessie 2015 – 2025 verplicht is haar dienstregeling af te stemmen op de - almaar groeiende! - reizigersvraag .

Hierbij zij opgemerkt dat de nieuwe rekenregels in het Besluit ook inhouden dat het geluid van alle geluidbronnen die relevant zijn bij cumulatie, worden meegenomen bij de toepassing van de binnenwaarde in geluidgevoelige ruimten (zie pagina 15 en 63 van de algemene toelichting bij het Besluit). Voldoen aan de binnenwaarde is verplicht als wordt besloten om op nieuwe geluidgevoelige gebouwen een geluidbelasting hoger dan de standaardwaarde toe te staan, of als wordt besloten om bij wijziging van een bron het geluid op een bestaand geluidgevoelig gebouw toe te laten nemen boven die standaardwaarde. Deze werkwijze is vergelijkbaar met die onder hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, maar het aantal normen en regels (zie hiervoor) is sterk gestroomlijnd en verminderd met het Besluit. Zo geldt de binnenwaarde niet meer alleen voor bepaalde aangewezen geluidgevoelige ruimten. Conform het Besluit geldt deze waarde voortaan voor het geluidgevoelige gebouw als zodanig (oftewel voor alle interne ruimten). De feitelijke indeling van dat gebouw is onder het Besluit dus niet meer beslissend bij de geluidtoetsing (zie pagina 17 van de algemene toelichting bij het Besluit). Dit leidt er mogelijk toe dat voor geluidgevoelige gebouwen, (deels) gelegen in het geluidaandachtsgebied van een hoofdspoorweg, bijvoorbeeld in en rondom een stationsgebied, dient te worden bezien of aanvullende geluidreducerende maatregelen moeten worden getroffen.

### **Emplacementen**

Met betrekking tot emplacementen wijzen wij U nog op het volgende. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 3.26 Bkl (Bepalen geluid van wegen en spoorwegen) bij het Besluit (pagina 6) wordt als beleidswijziging voorgesteld dat “...bij het bepalen van het geluid van een spoorweg ook het geluid van de treinen op spoorwegemplacementen wordt meegenomen”. Dit zou betekenen dat het geluid van treinen op een emplacement onderdeel gaat vormen van het geluidproductieplafond rondom dat emplacement “... omdat het logisch is om alle treinen onder eenzelfde beoordelingssystematiek voor geluid te brengen” (pagina 7).

Onder de Wet milieubeheer wordt dit geluid thans nog gereguleerd als industrielawaai als onderdeel van de milieuvergunning. Het lijkt er op dat de wetgever deze beleidswijziging

beschouwt als een nieuwe rekenregel. Echter, via de aanvraag van en het vooroverleg voor een milieuvergunning kan een spoorwegonderneming meer sturing uitoefenen dan over de boeg van een geluidproductieplafond als wettelijk voorgeschreven omgevingswaarde/instructieregel. Wij verzoeken u dan ook deze beleidswijziging c.q. deze nieuwe rekenregel toe te lichten en hierover met ons in overleg te treden.

NS betwijfelt of al het voorgaande voldoende en volledig is afgewogen bij de totstandkoming van het Besluit. Hoewel daarin bijvoorbeeld wordt opgemerkt dat de binnenwaarde “*het sluitstuk*” vormt en van die “*waarde niet mag worden afgeweken*” (zie pagina 17 van de algemene toelichting bij het Besluit), bevat het Besluit dan wel de Omgevingswet met bijbehorende lagere regelgeving geen overgangsrecht ten aanzien van het toepassen van voornoemde nieuwe rekenregels. NS is graag bereid hierover met u in overleg te treden. Naar wij aannemen zal ProRail daar dan ook bij betrokken (willen) worden.

#### ***Kostentoebedeling bij doelmatigheidscriterium***

De financiële doelmatigheid van geluidbeperkende maatregelen is voor de rijksinfrastructuur nader ingevuld met het doelmatigheidscriterium. Met dit criterium wordt objectief bepaald of een bepaalde maatregel of combinatie van maatregelen financieel doelmatig is. Niet alle geluidbeperkende maatregelen komen derhalve in aanmerking voor uitvoering. Een maatregel is financieel doelmatig als die in overeenstemming is met het doel (verminderen van het geluid) en de kosten in verhouding staan tot het geluidbeperkende effect dat die maatregel heeft. In beginsel is elke maatregel (technisch) uitvoerbaar, maar het realiseren ervan kan om verschillende redenen te ingrijpend zijn, aldus de algemene toelichting bij het Besluit (zie pagina 30).

In dit licht is ten aanzien van de aanleg of wijziging van een gemeenteweg, waterschapsweg of lokale spoorweg bij de artikelen 5.78p en 5.78q Bkl opgemerkt dat “*de kosten van maatregelen die nodig zijn om aan de standaardwaarde te voldoen, [...] ten laste [komen] van het project (de aanleg of wijziging)*”. Eenzelfde overweging geldt bij artikel 5.78u Bkl, ten aanzien van het met een omgevingsplan toelaten van een geluidgevoelig gebouw binnen het geluidaanachtsgebied van een weg, spoorweg of industrieterrein.

Noch in de algemene, noch in de artikelsgewijze toelichting bij het Besluit treffen wij een dergelijke gelijklopende overweging aan voor de rijksinfrastructuur of voor de hoofdspoorwegen. Daarmee is het diffuus hoe de kosten voor het treffen van geluidbeperkende maatregelen voor hoofdspoorwegen worden toegerekend. Ook voor (de aanleg van) hoofdspoorwegen zou moeten gelden dat de kosten van maatregelen om aan de standaardwaarde te voldoen, ten laste zouden moeten komen van het project, derhalve dat deze ten laste zouden moeten komen van ProRail of het Rijk.

Daarbij blinkt de algemene toelichting (pagina 31) niet uit in helderheid. Daarin staat:

*“Deze maatregelen hebben doorgaans ingrijpender gevolgen dan doelmatige geluidbeperkende maatregelen. In bepaalde situaties zou bijvoorbeeld beperking van de rijsnelheid of van het gebruik in de nacht van lawaaiige categorieën voertuigen soelaas kunnen bieden. ProRail, de beheerder van spoorwegen, heeft daarvoor overigens meer instrumenten ter beschikking dan het rijk, provincies en gemeenten”.*

Hierin zou de suggestie kunnen worden gelezen dat ProRail onder het Besluit de bevoegdheid zal hebben of krijgen om een spoorwegonderneming dwingend verkeersmaatregelen en/of gebruiksbepalingen voor de hoofdspoorweginfrastructuur op te leggen als geluidbeperkende maatregel. Een dergelijke bevoegdheid bestaat echter niet onder de Wet milieubeheer. ProRail heeft niet de bevoegdheid om bijvoorbeeld in bepaalde situaties de

rijnsnelheid te verminderen, eisen te stellen aan de technische uitrusting van spoorvoertuigen of het gebruik in de nacht van lawaaiige categorieën spoorvoertuigen te beperken. Invoering van zo'n bevoegdheid onder het Besluit (via artikel 3.42 lid 1 onder c Bkl) of anderszins is ook niet wenselijk, past niet binnen de Europeesrechtelijke kaders en is bovendien niet beleidsneutraal.

NS verzoekt vorenstaande rol- en kostenverdeling bij de hoofdspoorwegen duidelijk en transparant te beschrijven bij het Besluit en daarbij ook aandacht te besteden aan wat het in dit kader betekent als ProRail een ZBO wordt. Graag is NS bereid hierover met u in overleg te treden.

#### **Mate van flexibiliteit via omgevingsplan**

Uit de algemene toelichting bij het Besluit (zie pagina 10) volgt dat *“het uitvoeren van bedrijfsmatige en andere activiteiten [...] niet meer (zoals voorheen met het Activiteitenbesluit milieubeheer) gebonden [is] aan algemene geluidregels van het Rijk”*. Het Bkl bepaalt dat *“de gemeente in een omgevingsplan geluidregels moet opnemen, aan welke regels de in dat omgevingsplan toegelaten activiteiten moeten voldoen”*. Dit betekent dat *“een gemeente [...] ook meer geluid per activiteit [kan] toelaten, of juist minder als dat nodig is in verband met cumulatieve geluideffecten of omdat een rustige omgeving wordt nagestreefd”*. Ook geldt dat met een *“omgevingsvergunning kan [...] worden afgeweken van die geluidregels in het omgevingsplan”*.

In het verlengde hiervan wordt in de algemene toelichting bij het Besluit (zie pagina 13) opgemerkt dat de *“betrokken overheden [kunnen] kiezen voor een betere bescherming dan het basisbeschermingsniveau, maar een lager beschermingsniveau is met het oog op de bescherming van de gezondheid niet toegestaan, behoudens de in dit besluit beschreven uitzonderingen”*.

Het voorgaande wekt de suggestie dat de lokale overheid, bovenop het basisbeschermingsniveau dat op nationaal niveau wordt geboden via geluidproductieplafonds, kan kiezen voor een striktere geluidnormering respectievelijk -bescherming op en rondom hoofdspoorwegen (gelegen activiteiten). Daar zou dan uitsluitend van kunnen worden afgeweken met een omgevingsvergunning. NS vraagt zich af hoe deze systematiek zich verhoudt tot de thans wettelijk voorgeschreven en in het Besluit (beleidsneutraal) overgenomen regulering van brongeluid via geluidproductieplafonds. Zo bezien kan de lokale overheid via strikte(re) geluidsregels in een omgevingsplan in beginsel bewerkstelligen dat de realisatie van een ter plekke toegelaten (aanleg of wijziging van de) hoofdspoorweg uit oogpunt van geluidbelasting zeer lastig (te vergunnen) valt. Naar het lijkt bestaat er zo (te)veel ruimte voor eigen, lokale ambities op het gebied van het beschermen van omwonenden tegen geluid. Een dergelijke beleidsvrijheid zou het Besluit klaarblijkelijk alleen (beogen te) bieden aan gemeenten ten aanzien van lokale spoorwegen (zie pagina 50-51 van de algemene toelichting bij het Besluit). NS ziet dit graag verduidelijkt in het kader van het Besluit en treedt daarover graag met u in overleg. Naar wij aannemen zal ProRail daar dan ook bij betrokken (willen) worden.

Dit laatste geldt eveneens ten aanzien van de vraag of de lokale overheid, nu voor *“bijzondere spoorwegen”* überhaupt geen geluidproductieplafonds gelden, gezien het voorgaande (ook te veel) de vrije hand heeft in het stellen van strikte(re) geluidregels voor dergelijke spoorwegen.

#### **Situering van referentiepunten**

In tegenstelling tot hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer kiest de minister er in het Besluit voor om de situering van referentiepunten concreet in instructieregels vast te leggen. De in dit kader bekende vuistregels zijn in het Besluit gewijzigd vastgelegd door voor (onder meer) *“spoorwegen de geluidreferentiepunten aan weerszijden [...] op een afstand van ten hoogste 60 m van het*

*midden van de dichtstbijzijnde rijstrook of het dichtstbijzijnde spoor te plaatsen. De onderlinge afstand tussen de referentiepunten is ten hoogste 120 m” (zie pagina 29 van de algemene toelichting bij het Besluit).*

In het kader van de huidige geldende wet- en regelgeving zijn voornoemde referentiepunten geplaatst op 50 m respectievelijk 100 m. Daarbij volgt uit het Besluit dat de *“bestaande referentiepunten [...] zonder wijzigingen over [gaan] naar de Omgevingswet”* (zie pagina 29 van de algemene toelichting bij het Besluit).

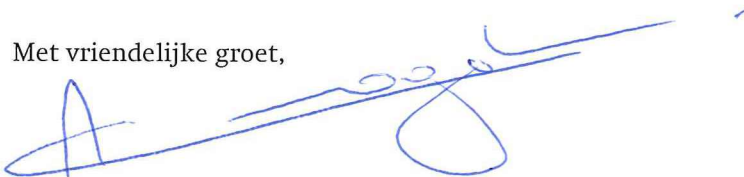
NS leest noch in de artikelsgewijze noch in de algemene toelichting bij het Besluit een deugdelijke verklaring of motivering voor het verruimen van de afstanden van voornoemde referentiepunten. Weliswaar wordt opgemerkt dat deze verruiming enkel is ingegeven vanuit praktisch oogpunt (zie artikel 3.29 Bkl en pagina 9-10 van de artikelsgewijze toelichting bij het Besluit) maar gevolg daarvan is dat *“als een referentiepunt van een weg op bijvoorbeeld 60 meter afstand van een weg ligt in plaats van 50 meter, [...] het bijbehorende geluidproductieplafond [...] enkele tienden van dB lager [zal] worden”*. In de artikelsgewijze toelichting bij het Besluit (zie pagina 9) wordt gesteld dat *“het beperkt afwijken van de aangegeven afstanden [...] geen gevolgen [heeft] voor de bescherming van de omgeving van de weg”*. Andersom geldt echter dat, op basis van die ruimere situering van de referentiepunten, in het kader van de aanleg/wijziging van hoofdspoorwegen (met enkele tienden van dB) lagere geluidproductieplafonds zullen (gaan) gelden. Het feit dat die inperking in absolute zin gering zou zijn, is naar de mening van NS op zichzelf geen valide argument. Een geringe absolute inperking kan bij de hedendaagse (toenemende) bezetting/groei van de hoofdspoorweginfrastructuur immers relatief snel leiden tot overschrijding van een geluidproductieplafond en daarmee tot een (kosten)technische lastige(re) realisatie van die infrastructuur dan wel tot het versneld moeten treffen van (aanvullende) geluidwerende maatregelen.

In het Besluit wordt ten onrechte aan dit punt voorbij gegaan, althans hieraan wordt in ieder geval niet voldoende aandacht geschonken. Aangezien onderhavige gewijzigde afstanden klaarblijkelijk ook niet bijdragen aan de (geluid)bescherming van omwonenden, zou NS graag zien dat hooguit de huidige vuistregels (afstanden van 50m en 100m) in instructieregels worden vastgelegd. NS is graag bereid hierover met u in overleg te treden.

### **III. Afsluiting**

Tot zover onze opmerkingen en suggesties in het kader van deze consultatie. Graag zouden wij hierop een inhoudelijke reactie van u willen ontvangen. Zoals hiervoor aangegeven zijn wij uiteraard graag bereid waar nodig en gewenst met u en met ProRail in overleg te treden.

Met vriendelijke groet,



Adriaan Hagdorn  
Bedrijfsjurist