

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

**Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de
beheersing van geluidbelasting afkomstig van infrastructuur en
industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)**

CONCEPTVERSIE d.d. 22 maart 2016 t.b.v. INTERNETCONSULTATIE

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om de Omgevingswet aan te vullen met regels over de beheersing van geluidbelasting afkomstig van rijkswegen en hoofdspoorwegen en over de beheersing van geluidbelasting afkomstig van gemeentelijke, waterschaps- en provinciale wegen, lokale spoorwegen en industrieterreinen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedgevonden en verstaan bij deze:

HOOFDSTUK 1 WIJZIGINGEN IN DE OMGEVINGSWET

Artikel 1.1 (Omgevingswet)

De Omgevingswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 2.16, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. het beschermen van de gezondheid tegen de geluidbelasting afkomstig van wegen in beheer bij de gemeente, lokale spoorwegen en industrieterreinen.

B

Aan artikel 2.18, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

f. het beschermen van de gezondheid tegen de geluidbelasting afkomstig van wegen in beheer bij een waterschap of de provincie.

C

Artikel 2.19, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel b wordt geletterd c.

2. Na onderdeel a wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

b. bij Onze Minister: het beschermen van de gezondheid tegen de geluidbelasting afkomstig van wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen,.

D

Aan artikel 2.23, eerste lid, onder a, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

5°. geluidproductieplafonds als bedoeld in artikel 2.43, eerste en tweede lid,.

E

Aan artikel 2.25, eerste lid, onder a, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

7°. geluidproductieplafonds als bedoeld in artikel 2.43.

F

In artikel 2.28, onder d, wordt "beschermen van de gezondheid, met betrekking tot geluidbelasting" vervangen door: beschermen van de gezondheid tegen geluidbelasting.

G

Na artikel 2.29 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.29a (verplichte instructieregels Rijk geluidproductieplafonds)

Regels op grond van artikel 2.24 worden in ieder geval gesteld over geluidproductieplafonds met het oog op het beschermen van de gezondheid.

H

Artikel 2.33, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De onderdelen b en c worden geletterd c en d.

2. Na onderdeel a wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

b. de gemeenteraad over de vaststelling van geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen als bedoeld in artikel 2.43, eerste lid,.

I

Artikel 2.34, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdelen d en e worden geletterd e en f.

2. Na onderdeel c wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

d. de gemeenteraad over de vaststelling van geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen als bedoeld in artikel 2.43, eerste lid, waarop zich voorzieningen voor de landsverdediging bevinden,.

J

Na artikel 2.42 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.43 (geluidproductieplafonds)

1. De gemeenteraad stelt met het oog op de taak, bedoeld in artikel 2.16, eerste lid, onder c, geluidproductieplafonds vast rondom industrieterreinen waar bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten kunnen worden verricht, die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken.

2. De gemeenteraad kan, met het oog op de taak, bedoeld in artikel 2.16, eerste lid, onder c, geluidproductieplafonds vaststellen aan weerszijden van wegen in beheer bij de gemeente, aan weerszijden van lokale spoorwegen en rondom andere terreinen dan de industrieterreinen, bedoeld in het eerste lid.

3. Gedeputeerde staten stellen, met het oog op de taak, bedoeld in artikel 2.18, eerste lid, onder f, geluidproductieplafonds vast aan weerszijden van wegen in beheer bij een waterschap of de provincie die een relevante verkeerssamenstelling hebben.

4. Onze Minister stelt, met het oog op de taak, bedoeld in artikel 2.19, derde lid, onder b, geluidproductieplafonds vast aan weerszijden van wegen in beheer bij het Rijk die een relevante verkeerssamenstelling hebben en van hoofdspoorwegen.

5. De gemeenteraad kan de bevoegdheid, bedoeld in het eerste of tweede lid, delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

K

In artikel 16.2, eerste lid, wordt "omgevingsverordeningen en projectbesluiten" vervangen door: omgevingsverordeningen, projectbesluiten en besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds.

L

Na paragraaf 16.3.2 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 16.3.2a Geluidproductieplafonds

Artikel 16.25a (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen besluiten over geluidproductieplafonds.

M

Artikel 20.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Voor iedere vastgestelde omgevingswaarde en alarmeringswaarde en voor ieder vastgesteld geluidproductieplafond wordt de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten, de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of de geluidproductie door monitoring bewaakt en wordt beoordeeld of aan die omgevingswaarde of alarmeringswaarde of dat geluidproductieplafond wordt voldaan.

2. In het derde lid wordt "de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving" vervangen door: de belasting door activiteiten, de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of de geluidproductie.

N

Artikel 20.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid wordt vernummerd tot vierde lid.

2. Na het tweede lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

3. Bij algemene maatregel van bestuur wordt voor de monitoring van geluidproductieplafonds het bestuursorgaan of een andere instantie aangewezen die met de uitvoering van de monitoring is belast.

3. In het vierde lid (nieuw) wordt in de aanhef "eerste lid" vervangen door "eerste of derde lid" en wordt in onderdeel a "eerste lid" vervangen door "dat lid".

O

In artikel 20.3, eerste lid, wordt na "alarmeringswaarden" ingevoegd:
, geluidproductieplafonds.

P

Artikel 20.14, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel b wordt geletterd c.

2. Na onderdeel a wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

b. geluidproductieplafonds,.

Q

Aan Hoofdstuk 22 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 22.1 (sanering te hoge geluidbelastingen)

1. Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente die niet ligt in een door Onze Minister aangewezen agglomeratie als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, stelt een programma vast, gericht op het voorkomen of beperken van geluidhinder afkomstig van wegen in beheer bij de gemeente en van lokale spoorwegen.
2. Gedeputeerde staten stellen een programma vast, gericht op het voorkomen of beperken van geluidhinder afkomstig van wegen in beheer bij een waterschap en wegen in beheer bij de provincie, niet zijnde wegen als bedoeld in artikel 3.8, eerste lid, onder a.
3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de inhoud, toelichting of motivering van een programma als bedoeld in het eerste en tweede lid.

R

In onderdeel A van de bijlage wordt in de alfabetische rangschikking de volgende begripsbepaling ingevoegd:

geluidproductieplafond: toegestane geluidproductie;.

HOOFDSTUK 2 WIJZIGINGEN VAN ANDERE WETTEN¹

Artikel 2.1 (Algemene wet bestuursrecht)

Artikel 2 van hoofdstuk 2 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

1. Het onderdeel "Wet geluidhinder" vervalt.
2. In de alfabetische rangschikking wordt ingevoegd:

Omgevingswet: artikel 2.43.

Artikel 2.2 (Wet geluidhinder)

De Wet geluidhinder wordt ingetrokken.

Artikel 2.3 (Wet milieubeheer)

Hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer vervalt.

¹ Via de Invoeringwet Omgevingswet zullen wetten die opgaan in de Omgevingswet (zoals de Crisis- en herstelwet of de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) worden ingetrokken en andere wetten, zoals de Wet milieubeheer, worden aangepast. De wijzigingen in deze Aanvullingswet zullen daarop worden afgestemd. De consultatieversie van de Invoeringwet volgt op een later moment. In

HOOFDSTUK 3 OVERGANGSRECHT

P.M.

HOOFDSTUK 4 SLOTBEPALINGEN

Artikel 4.1 (inwerkingtreding)

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 4.2 (citeertitel)

Deze wet wordt aangehaald als: Aanvullingswet geluid Omgevingswet.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. INLEIDING

- 1.1 De achtergrond van het wetsvoorstel
- 1.2 De doelen van het nieuwe omgevingsrecht
- 1.3 De beleidsvernieuwing geluid

2. DE DOELEN VAN HET NIEUWE OMGEVINGSRECHT

- 2.1 Inleiding
- 2.2 De verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht

3. DE GELUIDREGELS BINNEN HET SYSTEEM VAN DE OMGEVINGSWET

- 3.1 De strekking van dit wetsvoorstel
- 3.2 De toedeling van taken
- 3.3 Geluidproductieplafonds in de Omgevingswet
- 3.4 Monitoring en verslaglegging
- 3.5 Toegang tot gegevens

4. CONTOUREN VAN DE UITVOERINGSREGELGEVING

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Normenkader en toepassing
- 4.3 Geluidgevoelige objecten en aandachtsgebieden
- 4.4 Situaties met geluidproductieplafonds onder de Omgevingswet
- 4.5 Situaties zonder geluidproductieplafonds onder de Omgevingswet
- 4.6 Andere onderwerpen die in de uitvoeringsregelgeving zullen worden vastgelegd
- 4.7 Bronmaatregelen
- 4.8 Toetsing aan de doelen van het nieuwe omgevingsrecht

5. INVOERINGS- EN OVERGANGSRECHT

- 5.1 Eerste invoering van de nieuwe geluidregels
- 5.2 Sanering van te hoge geluidbelastingen

6. VOORBEREIDING VAN HET WETSVOORSTEL

7. EFFECTEN VAN HET WETSVOORSTEL

ARTIKELSGEWIJS

1. INLEIDING

1.1 De achtergrond van het wetsvoorstel

Met de komst van de Omgevingswet² wordt het omgevingsrecht opnieuw vorm gegeven. Een groot aantal wetten op het terrein van het omgevingsrecht zal geheel of (soms vooralsnog) gedeeltelijk in het stelsel van de Omgevingswet worden geïncorporeerd. Naast meer omvattende wetten als de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening behoren hiertoe ook specifieke wetten, waaronder de Wet geluidhinder. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat de onderwerpen die nu zijn geregeld in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder, een plaats krijgen in het stelsel van de Omgevingswet. De regelgeving voor geluid wordt daarbij in overeenstemming gebracht met de opbouw en de doelen van de Omgevingswet, terwijl tevens een aantal geluidinhoudelijke doelstellingen wordt gediend, zoals deze in het kader van het project Swung zijn geformuleerd. Overigens zijn de geluidregels voor luchtvaart hiervan geen onderdeel; in paragraaf 1.5 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet³ is gemotiveerd waarom deze regels onderdeel van de Wet luchtvaart blijven.

In de Omgevingswet zijn al diverse regels en instrumenten opgenomen die (mede) betrekking kunnen hebben op geluid. Voorbeelden zijn het omgevingsplan, de omgevingsvergunning en de algemene regels voor activiteiten. De geluidregels voor de geluidproductie en geluidbelasting afkomstig van infrastructuur en industrieterreinen zijn nog niet afdoende in het voorstel voor de Omgevingswet opgenomen. Dit vanwege een op dat moment nog lopende vernieuwing van het geluidbeleid (Swung). Daarom is ervoor gekozen om die regels via een afzonderlijke aanvullingswet in de Omgevingswet op te nemen. Zie hierover ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet, in het bijzonder de paragrafen 7.3 en 7.4. Het is de bedoeling dat deze aanvullingswet tegelijk met de Omgevingswet in werking treedt.

De regels inzake de actieplannen en geluidbelastingkaarten die moeten worden opgesteld op grond van de Europese richtlijn omgevingslawaaier, zijn wel direct opgenomen in de Omgevingswet.⁴ Deze omzetting vanuit het huidige hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer gebeurt in principe beleidsneutraal, maar de functie van de actieplannen wordt met het onderhavige wetsvoorstel wel versterkt. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van deze memorie van toelichting (sanering).

Eerder is al informatie verstrekt over de nieuwe geluidregels, mede in relatie tot de Omgevingswet, in de brieven aan de Tweede Kamer van 28 maart 2013 en 7 oktober 2015.⁵

² Het voorstel voor de Omgevingswet is aanhangig bij de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2014/15, 33 962, A). Aangezien de Aanvullingswet geluid een wijziging is van de Omgevingswet, wordt hierna gesproken over de Omgevingswet (in plaats van het wetsvoorstel Omgevingswet).

³ Zie Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3.

⁴ Zie de artikelen 3.6, 3.8, 3.9 en 20.17 van de Omgevingswet.

⁵ Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52, respectievelijk Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64.

1.2 De doelen van het nieuwe omgevingsrecht

De Omgevingswet gaat over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Artikel 1.3 van de Omgevingswet bepaalt dat die wet, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, is gericht op het in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, vormen deze maatschappelijke doelen het oogmerk van de taak- en bevoegdheidsuitoefening van bestuursorganen, voor zover daarover geen specifieke regels zijn gesteld. De Omgevingswet beoogt, samen met de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving, een goede balans te bereiken tussen beide doelen. De Omgevingswet draagt zo bij aan de versterking van de economie én aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van ons land.

Naast deze maatschappelijke doelen worden bij de stelselherziening van het omgevingsrecht vier verbeterdoelen onderscheiden. De verbeterdoelen drukken uit wat de regering wil bereiken met de stelselherziening. Voor het bereiken van die verbeterdoelen zijn naast de Omgevingswet zelf ook de aanvullingswetten en de uitvoeringsregelgeving van belang. De vier verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken, bevat de Omgevingswet een beperkt palet aan basisinstrumenten, met elk een helder onderscheiden beleidsmatige of juridische functie. De Omgevingswet kent een zestal kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Voor de doorwerking van beleidsdoelstellingen naar andere bestuursorganen zijn instructieregels het belangrijkste instrument. Daarnaast bevat de Omgevingswet ondersteunende instrumenten die nodig zijn om besluiten te nemen en te effectueren, zoals procedurebepalingen en regelingen voor toezicht en handhaving.

Met de nieuwe geluidregels zal een belangrijke bijdrage worden geleverd aan het bereiken van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Die verbeterdoelen worden met dit wetsvoorstel dan ook onverkort gevolgd. Wat het instrumentarium betreft, is zo veel mogelijk aangesloten bij de (kern)instrumenten van de Omgevingswet. Daarnaast wordt één specifiek instrument toegevoegd: het geluidproductieplafond.

1.3 De beleidsvernieuwing geluid

Met dit wetsvoorstel wordt tevens een aantal inhoudelijke doelstellingen van de bescherming tegen geluidbelasting gediend. Het tegengaan van de onbeheerste groei van geluidbelastingen is daarvan een belangrijk onderdeel. Daarnaast zijn het reduceren van hoge geluidbelastingen (sanering) en het bevorderen van bronbeleid belangrijke doelstellingen.

Sinds de Wet geluidhinder in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw in werking trad, heeft de sterke groei van vooral het wegverkeer in de loop van de tijd geleid tot een onvoorzien grote toename van het geluid op geluidgevoelige objecten. Daardoor is er een groot verschil ontstaan tussen de ooit beoogde en de nu heersende geluidbelastingen. Bij het spoorwegverkeer doet zich een soortgelijke problematiek voor, zij het in mindere mate. Voor het beheersen van deze problematiek was een nieuw systeem nodig. De oude wetgeving was onvoldoende toegesneden op het aanpakken van deze problematiek. De regels van de Wet geluidhinder gelden namelijk niet permanent, maar worden alleen toegepast bij bepaalde ontwikkelingen, zoals besluitvorming over veranderingen aan een weg of spoorweg, en over de bouw van geluidgevoelige objecten nabij de geluidbron.

De Wet geluidhinder is sinds de inwerkingtreding vele malen gewijzigd. Ook de uitvoeringsregelgeving is vaak gewijzigd. Mede door deze vele aanpassingen wordt de geluidregelgeving ervaren als bijzonder complexe regelgeving die alleen nog voor specialisten te doorgronden is. De samenvoeging van de verschillende regels in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zal leiden tot een belangrijke reductie van de complexiteit van de regelgeving voor geluid.

In 2002 is besloten tot een fasegewijze herziening van de geluidregelgeving. In de jaren daarna is daaraan onder de naam "Swung" gewerkt, dat staat voor "Samen werken aan de uitvoering van nieuw geluidbeleid". Na de implementatie van de Europese richtlijn omgevingslawaai⁶ en de invoering van de Europees geharmoniseerde dosismaat L_{den} als nieuwe dosismaat voor wegverkeerslawaai en spoorweglawaai⁷ is onder de noemer "Swung-1" per 1 juli 2012⁸ een systeem van geluidproductieplafonds geïntroduceerd voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. In een notendop wil dit zeggen dat er aan weerskanten van deze geluidbronnen een keten van denkbeeldige punten (referentiepunten) is geprojecteerd waarop een maximale geluidproductie (geluidproductieplafond) geldt. Deze geluidproductieplafonds moeten door de beheerder van de infrastructuur permanent worden nageleefd. De geluidproductie vanwege de betrokken bron mag de geluidproductieplafonds dus niet overschrijden. Bij een (dreigende) overschrijding moet de beheerder van de geluidbron maatregelen treffen, tenzij maatregelen niet mogelijk of doelmatig zijn en een verhoging van de betrokken plafonds kan worden verkregen. Zolang binnen de plafonds wordt gebleven, is voor het geluidaspect voor een verandering van de geluidbron in principe geen verdere procedure nodig.

⁶ Staatsblad 2004, 338 (voorafgegaan door wetsvoorstel 29 021).

⁷ Staatsblad 2006, 350 (voorafgegaan door wetsvoorstel 29 879).

⁸ Staatsbladen 2012, 266 en 267 (voorafgegaan door de wetsvoorstellen met Kamerstuknummers 32 252 resp. 32 625).

Hiermee is voor rijkswegen en hoofdspoorwegen een systeem geïntroduceerd waarin de permanente beheersing van de geluidproductie centraal staat. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de basis gelegd om dat systeem te integreren in het stelsel van de Omgevingswet en voor zover mogelijk te verbreden naar decentrale infrastructuur en industrieterreinen. De vernieuwing van de geluidssystematiek voor decentrale infrastructuur en industrieterreinen is samen met IPO, UvW, VNG en VNO-NCW ontwikkeld onder de noemer "Swung-2". Onderdeel daarvan vormt ook de ontwikkeling van nieuwe regels voor besluitvorming over de bouw van geluidgevoelige objecten nabij wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Een en ander wordt nader toegelicht in de hoofdstukken 3 en 4.

Met de aanvulling van de Omgevingswet en de daarop te baseren uitvoeringsregelgeving wordt het beleidsvernieuwingstraject "Swung" voltooid.

De parlementaire betrokkenheid bij de uitvoeringsregelgeving is gewaarborgd door de voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal. Ook het ontwerp van de betrokken algemene maatregel van bestuur, het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, zal eerst aan het parlement worden voorgelegd, voordat dit aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor advies wordt voorgelegd. Net als bij de totstandkoming van het wetsvoorstel, zullen de algemene maatregelen van bestuur in nauwe samenspraak met partijen uit het veld tot stand worden gebracht. Conform artikel 23.4 van de Omgevingswet is er een brede en interactieve participatiemogelijkheid bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving. Bij de openbare internetconsultatie heeft een ieder de mogelijkheid om zijn reactie op de ontwerpregelgeving te geven.

2. DE DOELEN VAN HET NIEUWE OMGEVINGSRECHT

2.1 Inleiding

Aan de stelselherziening van het omgevingsrecht liggen vier verbeterdoelen ten grondslag (zie paragraaf 1.2). Daarnaast zijn enkele uitgangspunten geformuleerd bij het opzetten van het nieuwe omgevingsrecht, in het bijzonder het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau, lastenluwe implementatie van EU-regelgeving, het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' en het uitgangspunt 'vertrouwen'. Deze verbeterdoelen en uitgangspunten zijn uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet.⁹ In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van deze verbeterdoelen en de uitgangspunten.

2.2 De verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht

Verbeterdoel: Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

Om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken, bevat de Omgevingswet een beperkt palet aan basisinstrumenten, met elk een helder onderscheiden beleidsmatige of juridische functie. Dat wetsvoorstel kent een zestal kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Voor de overheidsinterne sturing zijn omgevingswaarden en instructieregels de belangrijkste instrumenten. Daarnaast omvat de Omgevingswet ondersteunende instrumenten die nodig zijn om besluiten te nemen en te effectueren, zoals procedurebepalingen en regelingen voor toezicht en handhaving.

Verbeterdoel: Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving

Centraal in de Omgevingswet staat een samenhangende zorg voor de fysieke leefomgeving. De samenhangende benadering bevordert integrale oplossingen, die bij een sectorale aanpak buiten beeld kunnen blijven. Integraal beleid betekent overigens niet dat er geen sectorale beleidsdoelen meer zullen zijn. Zo zullen er steeds doelen en randvoorwaarden blijven op het gebied van veiligheid, gezondheid, kwaliteit van ecosystemen, beschikbaarheid van hulpbronnen en behoud van cultureel erfgoed. Sterker nog: het is voor een goede integratie juist van belang dat sectorale doelen en randvoorwaarden helder en eenduidig zijn vastgesteld, omdat deze het uitgangspunt vormen voor de integrale zorg voor de fysieke leefomgeving.

Uitgangspunt is dat besluiten op grond van de Omgevingswet zo veel mogelijk integraal zijn, zodat alle belangen die aan de orde zijn in de fysieke leefomgeving worden meegewogen. Toch blijven er ook onder de Omgevingswet besluiten met een beperkter beoordelingskader. Het is namelijk vanuit het oogpunt van rechtszekerheid niet wenselijk als na een integrale afweging op hoofdlijnen opnieuw een brede belangenafweging plaatsvindt bij een meer op de uitvoering gericht besluit. Voor de omgevingsvergunning geldt daarom in het algemeen een beperkt beoordelingskader.

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 30-49.

Verbeterdoel: Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving

Bestuursorganen worden bij beleidsvorming en bij besluitvorming over initiatieven en projecten geacht de betrokken belangen een volwaardige plaats te geven. Bij die belangenafweging hebben zij de ruimte keuzen te maken. Die ruimte voor bestuursorganen wordt – uitgaande van hun wettelijke taken en bevoegdheden – bepaald door regels die bij of krachtens de Omgevingswet worden gesteld. In grote delen van het omgevingsrecht stelt de centrale overheid eisen aan de inhoud, toelichting of motivering van besluiten van andere bestuursorganen. Dit soort regels wordt 'instructieregels' genoemd. De wijze waarop instructieregels nu zijn vormgegeven leidt er soms toe dat doelen naar de achtergrond verdwijnen en normen voorop komen te staan. De regels laten dan te weinig ruimte voor politieke sturing, eigen verantwoordelijkheid, regionale differentiatie en innovatie. Daardoor komt het maken van een samenhangende belangenafweging over een initiatief soms in het gedrang. Een uitgangspunt is dan ook dat de instructieregels zoveel mogelijk ruimte laten voor een discretionaire afweging door dat andere bestuursorgaan. Toch zullen er altijd gevallen blijven waarmee bij het stellen van regels geen rekening kon worden gehouden. Het nieuwe stelsel kent mogelijkheden om uitzonderingen toe te laten als de reguliere regels leiden tot onredelijke belemmeringen in verband met bijvoorbeeld bijzondere lokale situaties, complexe gebieden of gebiedsoverstijgende belangen.

Die afwegingsruimte gaat niet zover dat een bestuursorgaan afwegingen kan maken over de taken van een ander bestuursorgaan. Uitgangspunt is dat elke overheid sturingsmogelijkheden houdt op activiteiten die zijn taken raken en om die reden betrokken wordt bij de besluitvorming. Hiervoor geldt het adagium 'bij een taak hoort een bevoegdheid'.

Meer afwegingsruimte wordt verder geboden door geen koppeling te leggen tussen het bereiken van omgevingswaarden en individuele besluiten, voor zover dat mogelijk is. Sturing op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving vindt, waar mogelijk, plaats op programmaniveau en de individuele activiteiten worden alleen getoetst als zij in betekenende mate bijdragen aan de kwaliteitsindicator waarvoor een omgevingswaarde is gesteld.

Verbeterdoel: Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

Voor een activiteit, zoals bedrijfsuitbreiding, of een combinatie van activiteiten kan in beginsel via één toestemming een akkoord van de overheid worden verkregen. In sommige gevallen zijn achter de schermen meerdere overheden betrokken bij het verlenen van die toestemming.

Overigens mag de initiatiefnemer er zelf voor kiezen om de toestemming voor zijn activiteiten in meerdere vergunningaanvragen te splitsen, om zo bijvoorbeeld de meer principiële aanvragen eerst af te wikkelen en de meer technische aanvragen pas te doen als de principetoestemming binnen is. Dit omdat de technische aanvragen investeringen in ontwerp of onderzoek vergen.

De herziening van het omgevingsrecht is ook gericht op doelmatiger onderbouwend onderzoek voor de besluitvoorbereiding. Onderzoek is geen doel op zich, maar een bijdrage aan zorgvuldige besluitvorming. Het is primair aan het bevoegd gezag om te bepalen of er voldoende onderbouwend onderzoek is gedaan om een besluit te kunnen nemen.

Gelijkwaardige bescherming

Uitgangspunt van de regering is dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit onder het nieuwe stelsel gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. Dit uitgangspunt betekent niet dat de bestaande regels op identieke of sterk vergelijkbare wijze zullen worden overgebracht naar het nieuwe stelsel. Een dergelijke aanpak zou niet tegemoet komen aan de verbeterdoelen van de stelselherziening. Wel betekent dit dat het nieuwe stelsel óf op een vergelijkbare wijze óf met een gelijkwaardig effect de eerdergenoemde belangen beschermt. Dit uitgangspunt geldt overigens niet noodzakelijk ook voor alle aanvullingswetten. Voor dit wetsvoorstel is dit uitgangspunt echter ook gekozen.

Onder de Omgevingswet zal bij het stellen van een norm ook worden aangegeven in welke gevallen of onder welke voorwaarden van de standaardnorm kan worden afgeweken. Dit gebeurt steeds in dezelfde wettelijke regeling waar de norm is opgenomen en niet, zoals in het huidige omgevingsrecht, in andere besluiten of wetten. Het gaat erom dat het totaal van activiteiten binnen de normen blijft. Het beschermen van de gezondheid en het waarborgen van de veiligheid omvatten niet alleen het tegenhouden van nieuwe activiteiten, maar ook het beheer van bestaande activiteiten. De Omgevingswet verplicht de overheid daarom tot het opstellen van een programma als omgevingswaarden zijn overschreden of dreigen overschreden te worden. Soms kan het terugdringen van de gevolgen van bestaande activiteiten ruimte bieden voor nieuwe activiteiten. De actieve rol van de overheid en de ruimte voor derden leiden tot meer dynamiek, maar mogen niet leiden tot een mindere kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Gelijkwaardige rechtsbescherming

De vereenvoudiging van procedures voor initiatiefnemers leidt niet tot inperking van de rechten van andere belanghebbenden. Daarom geldt als uitgangspunt dat het beschermingsniveau van de rechtsbescherming, zoals dat geldt onder de huidige wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht, niet lager mag worden. Dit uitgangspunt geldt overigens niet noodzakelijk ook voor alle aanvullingswetten. Voor dit wetsvoorstel is dit uitgangspunt echter ook gekozen.

Een ander uitgangspunt is dat bij keuzes over onderwerpen als de bevoegde bestuursrechter en het eventueel uitsluiten van beroep waar mogelijk wordt aangesloten bij het bestaande wettelijke stelsel. Dit betekent dat waar bestaande beroepsmogelijkheden en procesrechtelijke voorzieningen goed werken, deze bij de Omgevingswet worden voortgezet als deze met de huidige wetgeving vergelijkbare rechtsfiguren kent.

Uitgangspunt voor de rechtsbescherming onder de Omgevingswet is, aansluitend op het stelsel van de Awb (Algemene wet bestuursrecht), de mogelijkheid van beroep in twee instanties. Dit is onder meer van belang vanuit het oogpunt van herkansing, eenheid en controle binnen de bestuursrechtspraak, maar ook wegens decentralisatie van rechtsbescherming. Het is echter gerechtvaardigd om van deze hoofdlijn af te wijken bij besluiten waarvan het vaststellen van de rechtmatigheid een voorwaarde is voor het vaststellen van de rechtmatigheid van andere besluiten.

Rollen en verantwoordelijkheden

Een belangrijke functie van de Omgevingswet is voorkomen dat activiteiten van enkelen nadelige gevolgen hebben of kunnen hebben voor velen. De geschiedenis leert dat de

eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven niet zo ver reikt dat zij dergelijke nadelige gevolgen altijd voldoende vermijden. In die gevallen krijgt de overheid de taak om die gevolgen terug te brengen tot een acceptabel niveau. Vanzelfsprekend moet steeds opnieuw de vraag worden gesteld op welke wijze en in welke mate de overheid het handelen van burgers en bedrijven reguleert.

Als er sprake is van een publieke verantwoordelijkheid, dan moet de wet de zorg zo veel mogelijk toedelen aan een specifiek onderdeel van de overheid (gemeente, waterschap, provincie of het Rijk). Het wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in het beginsel dat de taken voor de fysieke leefomgeving die de overheid moet behartigen in de eerste plaats bij de gemeenten liggen en, waar het gaat om het waterbeheer, bij de waterschappen ('decentraal, tenzij'). Dit beginsel is verankerd in artikel 2.3 van het wetsvoorstel.

De regering heeft ervoor gekozen de ambities voor de herziening van het omgevingsrecht niet beleidsmatig te koppelen aan de ambities voor de vernieuwing van de bestuurlijke inrichting van ons land. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet sluit zo veel mogelijk aan bij de bestaande taakverdeling, rekening houdend met gemaakte keuzes. Dit uitgangspunt geldt overigens niet noodzakelijk ook voor alle aanvullingswetten. Voor dit wetsvoorstel is dit uitgangspunt echter ook gekozen.

Er zijn belangen die vereisen dat de bevoegdheden van decentrale overheden worden ingekaderd of dat inhoudelijk wordt gestuurd op de uitoefening van een taak door een decentrale overheid. Uitgangspunt daarbij is een scheiding van beleid en normstelling. Dat houdt in dat beleidsdocumenten uitsluitend het vaststellend bestuursorgaan binden. Juridische binding van andere overheden kan alleen worden verkregen door het stellen van zogenoemde instructieregels of instructies.

In het Nederlandse staatsbestel wordt onderscheid gemaakt tussen autonome taken en bevoegdheden van de decentrale overheden en taken en bevoegdheden die in medebewind worden uitgeoefend. Inhoudelijk is dit onderscheid in het omgevingsrecht soms van beperkte betekenis, omdat decentrale overheden grote beleidsvrijheid hebben bij bepaalde taken die in medebewind worden uitgevoerd. Men kan dan spreken van 'vrij' medebewind. Het bestaande onderscheid tussen autonomie en medebewind en daarmee ook de bestaande autonome beslissruimte worden in het wetsvoorstel gerespecteerd. Dat staat de gewenste verbeteringen van het wettelijke stelsel niet in de weg.

Vertrouwen

De Omgevingswet is gebaseerd op vertrouwen. De wetgever gaat er van uit dat burgers en bestuursorganen in beginsel bereidwillig zijn om zich bij hun feitelijk en bestuurlijk handelen rekenschap te geven van de doelen van de wet. Waar zij dat niet of onvoldoende doen, moet de wet voorzien in instrumenten om in te grijpen.

Overheden worden geacht in staat te zijn belangen af te wegen, waarbij afstemming en samenwerking met andere overheden vanzelfsprekend is. Dit vertrouwen tussen bestuursorganen komt in het bijzonder tot uitdrukking bij de interbestuurlijke verplichtingen (afstemmingsvereisten) in het stelsel van de Omgevingswet: er zijn minder regels die alleen maar dienen om professioneel gedrag van overheden te verzekeren. Wel wordt onderkend dat bestuursorganen soms verschillende belangen en taken hebben, dat zij rekening moeten houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en dat borging daarvan vereist is.

Het vertrouwensbeginsel speelt ook een rol bij de wijze waarop burgers worden betrokken bij initiatieven van derden. Een burger is niet alleen rationeel bezig met het optimaliseren van zijn eigenbelang. Burgerparticipatie bij de voorbereiding van projecten brengt

vanzelfsprekend lokale kennis, ideeën en belangen op tafel. Het primaire belang is echter het betrekken van de burger in het besluitvormingsproces. Dat bevordert dat het vertrouwen van burgers in de rechtvaardigheid van het besluit.

Toezicht en handhaving

Vertrouwen gaat hand in hand met het nemen van verantwoordelijkheid en het elkaar aanspreken op de naleving van wat is afgesproken. Vertrouwen betekent dat burgers en bedrijven en de overheid weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. Burgers en bedrijven en de overheid mogen van elkaar verwachten dat zij zich houden aan vastgestelde besluiten en regels. Daar hoort ook bij dat de overheid degenen die de vastgestelde regels niet naleven ter verantwoording kan roepen.

De regering meent dat het instrumentarium dat kan worden ingezet in het kader van de handhaving zoals opgenomen in de Omgevingswet in het algemeen voldoet. Het uitgangspunt is dan ook dat er in het kader van de stelselherziening geen ingrijpende vernieuwing nodig is.

Burgers en bedrijven die regels serieus en consequent naleven, verdienen het vertrouwen van de overheid als toezichthouder. Zo kan gaandeweg méér verantwoordelijkheid gelegd worden bij de initiatiefnemers. Waar initiatiefnemers zelf of door het inschakelen van derde private partijen actief zorgen voor een continue borging van de naleving van regels kan overheidstoezicht worden teruggebracht.

3. DE GELUIDREGELS BINNEN HET SYSTEEM VAN DE OMGEVINGSWET

3.1 De strekking van dit wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel bevat regels over de geluidbelasting afkomstig van infrastructuur (wegen en spoorwegen) en industrieterreinen. Regels voor deze geluidbronnen¹⁰ zijn tot dusver gesteld in en op grond van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer voor rijksinfrastructuur en de Wet geluidhinder voor decentrale infrastructuur en industrieterreinen en voor geluidgevoelige objecten.

Met dit wetsvoorstel wordt de regelgeving voor geluid afkomstig van infrastructuur en industrieterreinen geïncorporeerd in de Omgevingswet. De regels worden daarbij in overeenstemming gebracht met de opbouw en de doelen van die wet. Tegelijkertijd wordt de regelgeving voor het decentraal niveau ingrijpend herzien. Doel daarvan is om ook voor decentrale wegen, lokaal spoor en industrieterreinen te komen tot een effectiever en transparanter systeem voor de beheersing van de geluidbelasting. Voor de rijksinfrastructuur gelden al sinds 2012 geluidproductieplafonds.

De geluidinhoudelijke doelstellingen zijn geformuleerd als onderdeel van het Swung-traject en kunnen als volgt worden samengevat:

- het voorkomen van een ongebeheerde groei van de geluidbelasting,
- het reduceren van geluidbelastingen bij en in geluidgevoelige objecten die blootstaan aan zeer hoge geluidbelastingen,
- het bevorderen van bronmaatregelen,
- het scheppen van een beter toegankelijk en minder complex geheel van regels,
- het beperken van de lasten bij de uitvoering van de regels.

Om die doelstellingen te bereiken, wordt de beheersing van geluidbelasting onder de Omgevingswet op verschillende manieren gereguleerd. Enerzijds worden regels gesteld aan de geluidproductie van de belangrijkste geluidbronnen, zijnde wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Anderzijds worden regels gesteld aan geluidgevoelige objecten in de omgeving van die geluidbronnen, zoals woningen, scholen, kinderdagverblijven en bepaalde medische instellingen.

De Omgevingswet regelt al instrumenten die mede kunnen worden in gezet voor de beheersing van geluidbelasting, zoals het omgevingsplan en programma's. Dit wetsvoorstel vult de Omgevingswet aan met het specifieke instrument 'geluidproductieplafonds' en daarnaast onder meer regels over taken van overheden en regels over monitoring en verslaglegging. Daarmee zorgt dit wetsvoorstel ervoor dat de Omgevingswet de benodigde grondslagen bevat voor de verdere uitwerking van de geluidregels in het Aanvullingsbesluit geluid, waarmee de geluidregels worden toegevoegd aan het Besluit kwaliteit leefomgeving, en in één of meer onderliggende ministeriële regelingen.

¹⁰ Strikt genomen wordt geluid niet veroorzaakt door infrastructuur en industrieterreinen, maar door de voertuigen die daarop rijden respectievelijk de bedrijfsactiviteiten die daar plaatsvinden. Omdat de geluidregels echter worden toegepast bij de besluitvorming over die infrastructuur en industrieterreinen en daarbij logischerwijs ook (het effect van) het beoogde gebruik wordt betrokken, worden die infrastructuur en industrieterreinen in dit verband gedefinieerd als 'geluidbronnen'.

Binnen het nieuwe stelsel van de Omgevingswet worden de hoofdlijnen op wetsniveau verankerd. De inhoudelijke normstelling en de wijze van toepassing daarvan wordt vastgelegd op het niveau van algemene maatregel van bestuur. Dit wetsvoorstel volgt dat stramien. Voor een groot deel voorziet de Omgevingswet hierin al in voldoende mate. In dit wetsvoorstel kan daarom worden volstaan met een beperkt aantal aanvullingen van de Omgevingswet. Deze worden toegelicht in de navolgende paragrafen van dit hoofdstuk. Daarnaast komen enkele onderwerpen aan de orde in hoofdstuk 5 (Invoerings- en overgangsrecht). Dit betreft bijvoorbeeld de reductie van hoge geluidbelastingen (sanering).

Voor een goed begrip is het van belang dat het nieuwe stelsel als geheel samenhangend wordt toegelicht. Daarom bevat deze memorie van toelichting ook een beschrijving van de contouren van de uitvoeringsregelgeving zoals die op dit moment wordt voorzien. Verwezen wordt naar hoofdstuk 4 van deze memorie van toelichting.

3.2 De toedeling van taken

Organisatie van de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving in algemene zin

De memorie van toelichting bij de Omgevingswet bevat een uitvoerige beschrijving van de organisatie van de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving.¹¹

In de eerste plaats gaat het om de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving, die door alle algemene overheden wordt uitgeoefend. De algemene zorg ligt in de Omgevingswet primair bij de gemeenten. Als er reden is voor het Rijk of provincies om daarin in te grijpen, doen zij dat waar mogelijk door te sturen op de gemeentelijke bevoegdheidsuitoefening. Dat kan door middel van instructieregels. Hiervoor geldt het uitgangspunt “decentraal, tenzij” dat in artikel 2.3 van de Omgevingswet is verankerd.

In de tweede plaats is er de zorg voor specifieke onderdelen van de fysieke leefomgeving. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij infrastructuur, watersystemen en natuur, waarbij vaak het grondgebied van meerdere gemeenten en soms meerdere provincies is betrokken. Daarbij is primair één overheid verantwoordelijk en vervult deze de bestuurlijke taken die gemoeid zijn met de zorg voor dat onderdeel.

Het onderhavige wetsvoorstel sluit aan bij deze organisatie van de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving.

Toedeling van specifieke taken

Afdeling 2.4 van de Omgevingswet deelt enkele specifieke taken toe aan te onderscheiden bestuursniveaus of hun bestuursorganen. Het gaat hier in het bijzonder om de afbakening van taken tussen het functioneel en algemeen bestuur en om de toedeling van enkele specifieke taken, die niet zonder meer uit de algemene verantwoordelijkheid van de gemeenten, de provincies of het Rijk zijn af te leiden.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt de Omgevingswet aangevuld met enkele specifieke taken. Deze taken betreffen het beschermen van de gezondheid tegen de

¹¹ Zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.6 en 2.7, en meer uitgewerkt hoofdstuk 4, de subparagrafen 4.2.2 en 4.2.3.

geluidbelasting die afkomstig is van wegen die in beheer zijn bij gemeente, waterschap, provincie en Rijk, van lokale spoorwegen en hoofdspoorwegen¹², en van industrieterreinen. Concreet wordt daartoe de hoeveelheid geluid vastgesteld die de bron mag produceren, mede in relatie tot de ruimtelijke omgeving waarin de geluidbelasting van die bron wordt ondervonden. De zorg voor de naleving van de gestelde grenzen aan de te produceren hoeveelheid geluid berust bij de beheerder van de geluidbron. Welke instantie beheerder is van een geluidbron, wordt in dit wetsvoorstel niet geregeld, omdat dit met name voor infrastructuur al uit andere wet- en regelgeving voortvloeit. Uitzondering is het beheer van industrieterreinen. Omdat andere wetgeving geen "beheerder van een industrieterrein" kent, zal in het Aanvullingsbesluit geluid daarvoor wel een beheerder worden aangewezen (het gemeentebestuur).

Net als in het geldende hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is in dit wetsvoorstel de taak tot het beschermen van de gezondheid tegen de geluidbelasting afkomstig van rijkswegen en hoofdspoorwegen belegd bij de minister van Infrastructuur en Milieu. In lijn daarmee berust de taak tot het beschermen van de gezondheid tegen de geluidbelasting afkomstig van provinciale wegen bij het provinciebestuur en ingeval van gemeentewegen of industrieterreinen bij het gemeentebestuur. Voor waterschapswegen is een andere oplossing echter meer op zijn plaats en ook voor lokale spoorwegen ligt de situatie iets gecompliceerder. Beide situaties worden hieronder toegelicht.

Waterschapswegen

Waterschappen zijn organisaties van functioneel bestuur en zijn als zodanig belast met de zorg voor (regionale) watersystemen en andere waterstaatsaangelegenheden. Zij voeren hun taken, waaronder het beheer van waterschapswegen, uit binnen de kaders van de Waterschapswet. Dit komt ook tot uitdrukking in artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet: een bestuursorgaan van een waterschap oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met inachtneming van de Waterschapswet.

Bij dit functionele bestuur door de waterschappen, zoals ingekaderd door de Waterschapswet, past de hier aan de orde zijnde geluidtaak niet goed waar het de afweging van geluidaspecten mede in relatie tot de ruimtelijke omgeving betreft. Die integrale afweging en de daarmee samenhangende keuzes zijn immers geen (onderdeel van de) 'waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied' zoals artikel 1, eerste lid, van de Waterschapswet dat uitdrukt, en kan evenmin worden gezien als een 'andere waterstaatsaangelegenheid' (artikel 1, tweede lid, Waterschapswet). De wegen die beheerd worden door de waterschappen vallen veelal samen met waterkeringen, zodat dat wegbeheer wel binnen de waterstaatstaken van de waterschappen past.

De regering heeft ervoor gekozen om de taak tot het beschermen van de gezondheid tegen de geluidbelasting afkomstig van waterschapswegen – en in het verlengde daarvan de vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds langs waterschapswegen (zie hierna paragraaf 3.3) – op te dragen aan de provincies. Waterschappen worden ingesteld bij provinciale verordening, zodat er een nauwe band is met de provincies. Het ligt daarom voor de hand om deze taak aan deze algemene bestuurslaag toe te kennen. Deze keuze is nog wel onderwerp van nader overleg met de bestuurlijke partners.

¹² Net als in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer (Swung-1) blijven ook nu de zogenaamde bijzondere spoorwegen (bijvoorbeeld museumspoorlijnen) buiten beschouwing vanwege het ontbreken van relevante geluideffecten voor de omgeving.

Als onderdeel van de wegbeheertaak zal het waterschapsbestuur wel verantwoordelijk zijn voor de naleving van de geluidproductieplafonds.

Overigens is deze systeemkeuze voor geluidproductieplafonds bij waterschapswegen niet bepalend bij de eventuele overdracht van waterschapswegen aan een andere overheid. Bij overdracht aan een provincie blijven de geluidproductieplafonds logischerwijs van kracht, omdat datzelfde systeem met plafonds op grond van dit wetsvoorstel ook voor provinciale wegen geldt. Bij overdracht aan een gemeente ligt de beslissing bij de gemeente zelf. De hoofdregel is dat voor gemeentelijke wegen niet het systeem met geluidproductieplafonds geldt, maar met toepassing van het tweede lid van het nieuwe artikel 2.43 kan het gemeentebestuur er desgewenst toe besluiten de al geldende geluidproductieplafonds voor de voormalige waterschapswegen (of gedeelten daarvan) te handhaven. Dit artikellid creëert namelijk een facultatieve mogelijkheid om ook voor gemeentelijke infrastructuur geluidproductieplafonds vast te stellen (zie ook paragraaf 3.3).

Lokale spoorwegen

Het beheer van lokale spoorwegen¹³ is ingevolge de Wet lokaal spoor opgedragen aan gedeputeerde staten, met uitzondering van de lokale spoorwegen die onder het beheer vallen van de twee vervoerregio's – Amsterdam en Rotterdam/Den Haag – die op grond van de Wet personenvervoer 2000 zijn ingesteld. Alle thans aangewezen lokale spoorwegen bevinden zich binnen deze twee vervoerregio's met uitzondering van de sneltram Utrecht – Nieuwegein/IJsselstein in de provincie Utrecht.

Omdat de lokale spoorwegen sterk verweven zijn met de gemeentelijke weginfrastructuur, heeft de regering ervoor gekozen om de taak tot het beschermen van de gezondheid tegen de geluidbelasting afkomstig van alle lokale spoorwegen – dus ook de sneltram Utrecht – Nieuwegein/IJsselstein – op te dragen aan de gemeenten. Vanwege de verwevenheid met de gemeentelijke weginfrastructuur is dit efficiënter dan deze taak voor wat betreft de lokale spoorwegen toe te delen aan een openbaar lichaam dat bij gemeenschappelijke regeling door gemeenten en provincies wordt ingesteld. Het beheer van de lokale spoorwegen blijft wel berusten bij de vervoerregio's, respectievelijk de provincie Utrecht.

3.3 Geluidproductieplafonds in de Omgevingswet

Specifiek instrument 'geluidproductieplafond'

Met hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is de figuur 'geluidproductieplafond' geïntroduceerd als instrument om de geluidproductie afkomstig van rijkswegen en hoofdspoorwegen te begrenzen. Een geluidproductieplafond geeft de maximaal toegestane geluidproductie weer op een vast fictief punt (referentiepunt) op korte afstand van de geluidbron. De reeks van geluidproductieplafonds langs een weg of spoorweg limiteert aldus de maximale geluidproductie van die geluidbron en biedt daarmee bescherming aan de fysieke leefomgeving, meer specifiek aan geluidgevoelige objecten, in de nabijheid van die bron.

¹³ Lokale spoorwegen zijn als zodanig aangewezen in het Besluit van 25 november 2013 tot aanwijzing van lokale spoorwegen (Stb. 2013, 529). Het betreft alle stadstramwegen, interlokale tramwegen, RandstadRaillijnen en metrolijnen.

Bij de inpassing van de geluidregels in het stelsel van de Omgevingswet is gezien of de geluidproductieplafonds kunnen worden vormgegeven als omgevingswaarde. In het stelsel van de Omgevingswet zijn omgevingswaarden normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan vastleggen. De Omgevingswet verbindt twee gevolgen aan de vaststelling van een omgevingswaarde: de omgevingswaarde moet worden gemonitord en bij overschrijding of dreigende overschrijding moet een programma worden vastgesteld dat er op is gericht om de omgevingswaarde (weer) te halen. Omgevingswaarden worden bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan vastgesteld.

Uit deze karakterisering van de figuur van de omgevingswaarde kan worden afgeleid dat de omgevingswaarde een besluit van algemene strekking is en moet worden gezien als een immissienorm die in beginsel niet voor één of meer bepaalde personen geldt en die betrekking heeft op een bepaald object of gebied. Het geluidproductieplafond in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer daarentegen moet worden gezien als een beschikking die zich richt tot één of meer bepaalde personen (de beheerder van een rijksweg of hoofdspoorweg) en is gekoppeld aan een concreet aangewezen deel van een object (de rijksweg of hoofdspoorweg).

Daarnaast zijn er enkele meer praktische bezwaren tegen de vormgeving van het geluidproductieplafond als omgevingswaarde. Per referentiepunt wordt één specifiek geluidproductieplafond vastgesteld en een wegvak of spoorbaanvak kent, afhankelijk van de lengte, heel veel referentiepunten. Er is dus geen sprake van één geluidniveau (plafond) dat langs het hele wegvak of spoorbaanvak geldt. Daarnaast kan wijziging van geluidproductieplafonds nodig zijn. Bovendien kent hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer de mogelijkheid dat in bijzondere gevallen ontheffing of vrijstelling kan worden verleend van de verplichting om een geluidproductieplafond na te leven. Deze mogelijkheid past niet goed bij omgevingswaarden, die bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening worden vastgesteld. Dat zou een grote procedurele belasting betekenen en ertoe leiden dat de actualiteit van de productieplafonds niet kan worden gewaarborgd.

Tot slot biedt hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer inspraak en rechtsbescherming bij de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond. Behalve voor de (spoor)wegbeheerder heeft zo'n besluit immers ook consequenties voor omwonenden. Een besluit tot vaststelling van een omgevingswaarde in de Omgevingswet kent deze mogelijkheden niet (tenzij de omgevingswaarde wordt opgenomen in een omgevingsplan).

Alles afwegende heeft de regering er daarom voor gekozen om het geluidproductieplafond als een aparte figuur in de Omgevingswet op te nemen.

Voor welke geluidbronnen?

In de eerste fase van het beleidsvernieuwingstraject Swung (Swung-1) is in 2012 een nieuwe systematiek met geluidproductieplafonds ingevoerd voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. De regels hiervoor zijn nu nog vastgelegd in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer¹⁴. In de tweede fase (Swung-2) is in nauwe samenwerking met IPO, UvW,

¹⁴ Op grond van de spoorwegwetgeving kunnen hoofdspoorwegen ook spoorwegemplacements bevatten. Evenals in de huidige wetgeving (artikel 11.41 van de Wet milieubeheer) is het niet het

VNG en VNO-NCW beoordeeld of het mogelijk zou zijn om geluidproductieplafonds ook te introduceren voor alle decentrale infrastructuur en voor industrieterreinen¹⁵, dus voor de geluidbronnen die nu nog via de Wet geluidhinder worden gereguleerd. Het is echter gebleken dat het vaststellen van geluidproductieplafonds voor gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen onevenredig complex zou worden. Het openbare net van wegen in beheer bij gemeenten en lokale spoorwegen is zo fijnmazig en zo verweven met de bebouwde omgeving dat het beschreven stelsel van geluidproductieplafonds daarvoor niet goed bruikbaar is. Naar aanleiding van deze conclusie is voor gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen een alternatief ontwikkeld. Een beeld daarvan wordt gegeven in hoofdstuk 4. Voor provinciale wegen, waterschapswegen en industrieterreinen is het introduceren van geluidproductieplafonds wel haalbaar en wenselijk gebleken. Deze keuze is ook verwoord en onderbouwd in de brief aan de Tweede Kamer van 28 maart 2013 en nogmaals bevestigd in de recente Kamerbrief van 7 oktober 2015.¹⁶

In het voorgestelde artikel 2.43 (nieuw) van de Omgevingswet wordt de integratie van de geluidproductieplafonds in de Omgevingswet geregeld voor al deze geluidbronnen, dus voor rijkswegen, hoofdspoorwegen, provinciale wegen, waterschapswegen en industrieterreinen. Daarnaast creëert het wetsvoorstel in het tweede lid van artikel 2.43 een mogelijkheid voor de gemeenteraad om zelf gemeentelijke wegen, lokale spoorwegen en andere (bedrijven)terreinen (niet zijnde industrieterreinen) aan te wijzen waarop het stelsel van geluidproductieplafonds eveneens van toepassing wordt. In die gevallen is geen sprake van een verplichting; elke gemeente kan hierin een eigen afweging maken.

Voor het vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds voor waterschapswegen en provinciale wegen worden gedeputeerde staten het bevoegd gezag. Voor het vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds voor industrieterreinen wordt de gemeenteraad het bevoegd gezag. In lijn met de wijze van besluitvorming over omgevingsplannen kan de gemeenteraad deze bevoegdheid delegeren aan burgemeester en wethouders. Een en ander is mede neergelegd in artikel 2.43 (nieuw) van de Omgevingswet, en is in overeenstemming met de taaktoedeling in de artikelen 2.16 tot en met 2.19 van de Omgevingswet die al in paragraaf 3.2 is toegelicht.

Ingevolge de huidige Wet geluidhinder kunnen provinciebesturen thans de geluidbesluitvorming aan zich trekken voor industrieterreinen van regionaal belang die bij provinciale verordening als zodanig zijn aangewezen. Een soortgelijke voorziening kent de Wet geluidhinder voor het Rijk ten aanzien van industrieterreinen waarop zich inrichtingen bevinden die (mede) in gebruik zijn ten behoeve van de landsverdediging. Deze mogelijkheden zullen in de nieuwe geluidregels worden gehandhaafd. Bij de inpassing daarvan in het stelsel van de Omgevingswet, krijgen deze vorm als instructies van de provincie respectievelijk het Rijk aan het gemeentebestuur die in acht genomen moeten worden bij de vaststelling van de geluidproductieplafonds voor het industrieterrein in kwestie. De voorgestelde aanvullingen van de artikelen 2.33 en 2.34 van de

voornemen om het geluid afkomstig van deze emplacements te reguleren via de geluidproductieplafonds voor hoofdspoorwegen.

¹⁵ Onder 'industrieterreinen' worden in dit verband bedrijventerreinen verstaan waarop zogenaamde 'grote lawaaimakers' gevestigd kunnen worden en die om die reden ook al onder het zoneringstelsel van de Wet geluidhinder vielen. Het betreft naar schatting ongeveer 10% van alle bedrijventerreinen in ons land.

¹⁶ Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52, respectievelijk Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64.

Omgevingswet bieden hiervoor de basis, en het voorgestelde artikel 2.29a (nieuw) maakt het mogelijk hiervoor ook instructieregels op te nemen in het Aanvullingsbesluit geluid. Deze instructieregels zullen onder andere betrekking hebben op de vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds, op de wijze waarop de geluidnormen en eventueel eerder vastgestelde geluidproductieplafonds daarbij worden betrokken en op de verplichting tot naleving van de geluidproductieplafonds.

3.4 Monitoring en verslaglegging

Feitelijke informatie over de fysieke leefomgeving vormt een belangrijke basis voor de beleidsontwikkeling en besluitvorming door overheden en de monitoring van die feitelijke toestand is een centraal onderdeel in de beleidscyclus voor de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet bevat in artikel 20.1 al een monitoringplicht voor elke vastgestelde omgevingswaarde en alarmeringswaarde.

Met dit wetsvoorstel wordt ook de monitoring van de naleving van de geluidproductieplafonds geïnstrumenteerd. Voor elk vastgesteld geluidproductieplafond geldt de verplichting om via monitoring bij te houden en te beoordelen of dat plafond daadwerkelijk wordt nageleefd. De monitoringplicht geldt ook voor de gemeentelijke infrastructuur waarvoor in de regel geen geluidproductieplafonds worden vastgesteld.

De methode van monitoring van geluidproductieplafonds zal in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid worden uitgewerkt en de technische regels hiervoor in een ministeriële regeling. Voor de geluidproductieplafonds zal worden aangesloten bij de methodiek van hoofdstuk 11 van de huidige Wet milieubeheer. Wel zullen daarbij enkele (beleidsneutrale) verbeterpunten worden doorgevoerd die inmiddels uit de praktijk naar voren zijn gekomen en die het werken met de geluidproductieplafonds kunnen vergemakkelijken. Voor de methode van monitoring van de parameter die geldt voor de gemeentelijke infrastructuur wordt verwezen naar paragraaf 4.5. In het Aanvullingsbesluit geluid zal voor elke relevante geluidbron eveneens de instantie worden aangewezen die met de monitoring is belast. In de regel zal dat de beheerder van de desbetreffende geluidbron zijn.

De instantie die is belast met de uitvoering van de monitoring, zorgt ook voor de verslaglegging van de resultaten. Dit wordt geregeld door een aanpassing van artikel 20.14 van de Omgevingswet. Bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de verslaglegging (vijfde en zesde lid van artikel 20.14), onder andere over de bevindingen van het bevoegd gezag naar aanleiding van het verslag. Deze bepaling komt voor rijkswegen en hoofdspoorwegen in de plaats van de huidige verslagplicht van artikel 11.22 van de Wet milieubeheer.

3.5 Toegang tot gegevens

Onder hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer zijn gegevens omtrent geldende geluidproductieplafonds opgenomen in een daartoe ingesteld geluidregister. Dit geluidregister is elektronisch toegankelijk voor een ieder. Het bevat in elk geval de volgende gegevens met betrekking tot de geldende geluidproductieplafonds: de meest recente besluiten tot vaststelling of wijziging van de geluidproductieplafonds, de ligging van de referentiepunten, de brongegevens die behoren bij de geldende plafonds en de

eventueel van toepassing zijnde vrijstellingen of ontheffingen. Deze gegevens worden ook door derden gebruikt als basis voor akoestische onderzoeken voor ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van (spoor)wegen of industrieterreinen met geluidproductieplafonds. Door de registratie in het geluidregister wordt de kenbaarheid van de relevante gegevens voor een ieder gewaarborgd.

De Omgevingswet zet in op verdere digitalisering en samenvoeging van de informatievoorziening richting de burger. Op grond van onderhavig wetsvoorstel wordt een besluit tot vaststelling (inclusief wijziging) van een geluidproductieplafond toegevoegd aan artikel 16.2 van de Omgevingswet en daarmee aangewezen als omgevingsdocument. De betekenis van het begrip omgevingsdocument voor de toepassing van de Omgevingswet is dat deze documenten de vorm van een elektronisch bestand moeten hebben overeenkomstig de bij ministeriële regeling te stellen regels teneinde deze aan een ieder elektronisch beschikbaar te kunnen stellen. In deze context zal ook het geluidregister worden geïntegreerd in het stelsel van digitale informatievoorziening onder de Omgevingswet.

Informatie omtrent de geluid*belasting* die afkomstig is van infrastructuur waarvoor geen geluidproductieplafonds zullen worden ingesteld (de gemeentelijke infrastructuur) zal veelal zijn terug te vinden in het omgevingsplan en de daarbij behorende toelichting of onderbouwing. Ingevolge artikel 16.2, eerste lid, van de Omgevingswet is het omgevingsplan een omgevingsdocument en derhalve elektronisch beschikbaar. Zo nodig zullen in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet andere besluiten of rechtsfiguren worden aangewezen als omgevingsdocument. Hierbij valt te denken aan de zogenaamde 'basiskaart geluid' die onderdeel wordt van de nieuwe geluidregels voor gemeentelijke infrastructuur en die – ter beheersing van de geluid*missie* van die infrastructuur – onder andere de functie vervult van referentiewaarde voor de monitoring (zie paragraaf 4.5).

4. CONTOUREN VAN DE UITVOERINGSREGELGEVING

4.1 Inleiding

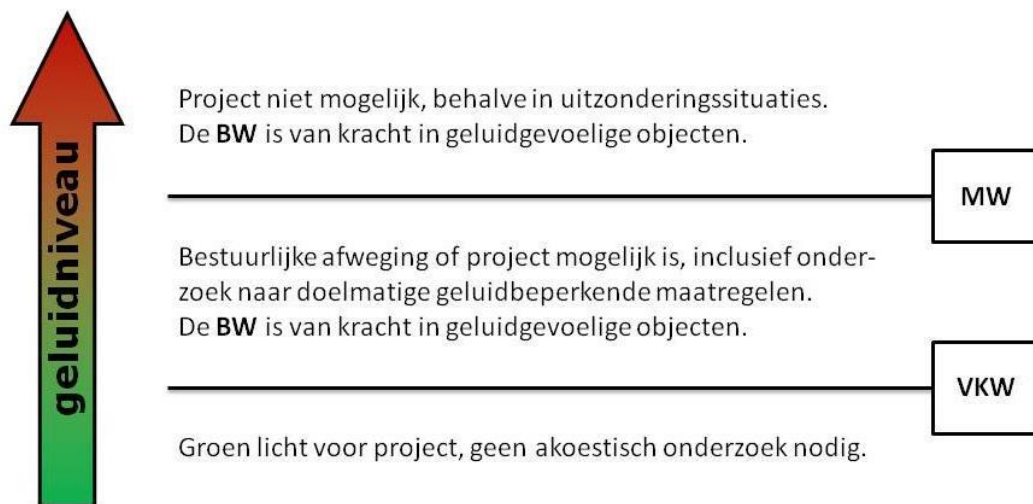
Net als de huidige wet- en regelgeving voor geluid zullen ook de nieuwe regels voor geluid onder de Omgevingswet een tweezijdige werking hebben om de bescherming tegen geluidbelasting vorm te geven. Op hoofdlijnen werken die regels enerzijds bij de aanleg of aanpassing van een geluidbron – (spoor)weg of industrieterrein – nabij geluidgevoelige objecten, en anderzijds bij het mogelijk maken van nieuwe geluidgevoelige objecten nabij een geluidbron. Veel geluidregels worden toegepast in combinatie met het besluit waarmee de ontwikkeling in kwestie mogelijk wordt gemaakt of wordt vastgelegd. Onder de Omgevingswet kan dat het omgevingsplan zijn, maar bijvoorbeeld ook een 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.

Tegen die achtergrond wordt in de eerste plaats het instrumentarium gegeven om de geluidproductie te beheersen afkomstig van infrastructuur en industrieterreinen. Dat zal gebeuren door middel van het stelsel van geluidproductieplafonds of – voor gemeentelijke infrastructuur – van een systeem van toetsing en monitoring (zie paragraaf 4.5). In de tweede plaats wordt een kader geboden voor de afweging van het geluidaspect bij de (voorbereiding van de) besluitvorming over het toekennen of wijzigen van functies aan locaties in de omgeving van de betrokken bronnen waarmee realisering van geluidgevoelige objecten mogelijk wordt gemaakt. Vanuit beide invalshoeken staat, overeenkomstig de doelen van de Omgevingswet, voorop dat het geluidaspect wordt ingebed in de ruimtelijke, integrale afweging.

Dit alles zal worden uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit geluid. Vooruitlopend daarop worden in dit hoofdstuk de contouren geschetst van die uitvoeringsregels teneinde dit wetsvoorstel in zijn ruimere context te kunnen beoordelen. Een uitvoeriger toelichting zal vanzelfsprekend volgen bij het Aanvullingsbesluit.

4.2 Normenkader en toepassing

De nieuwe geluidregels 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 voorkeurswaarde, een maximale waarde en een binnenwaarde. Deze waarden zullen worden opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid. Schematisch kan de onderlinge verhouding tussen de verschillende waarden als volgt worden weergegeven:



De voorkeurswaarde (VKW) – die wordt toegepast aan de buitenzijde (op de gevel) van een geluidgevoelig object – vormt de ondergrens van het systeem. Onder deze waarde kan nog altijd sprake zijn van hinder, maar is de situatie gezondheidskundig toereikend. Daarom is onder de voorkeurswaarde geen nader akoestisch onderzoek nodig.

Gelet op het gezondheidsbelang is het streven er primair op gericht te voldoen aan de voorkeurswaarde. In situaties waarin die voorkeurswaarde reeds wordt overschreden vanwege een al bestaande geluidbron met geluidproductieplafonds, wordt overigens in plaats van aan de voorkeurswaarde getoetst aan de reeds aanvaarde geluidbelasting bij volledig benutte geluidproductieplafonds; dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.4. Omdat de voorkeurswaarde niet steeds haalbaar is, heeft het bevoegd gezag de ruimte om bij geluidniveaus boven de voorkeurswaarde een gemotiveerde afweging te maken tussen de verschillende betrokken belangen waaronder gezondheid, maar ook economie, woningbouw en mobiliteit, waarbij tevens in ogenschouw wordt 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 voorkeurswaarde op de gevel van een geluidgevoelig object aanvaardbaar worden geoordeeld. Deze afwegingsruimte wordt aan de bovenkant begrensd door een landelijk geldende maximale waarde (MW). Om eventuele gezondheidseffecten te voorkomen, geldt in situaties waarin de voorkeurswaarde wordt overschreden, maar ook in situaties waarin een project tot een toename van de geluidbelasting aan de buitenzijde van bestaande geluidgevoelige objecten kan leiden, aanvullend de binnenwaarde (BW) – die wordt toegepast binnen een geluidgevoelig object – als 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, wordt sterk gestroomlijnd en verminderd. In samenspraak met IPO, UvW, VNG en VNO-

NCW heeft dit geleid tot onderstaande normentabel, die ook al was opgenomen in de brief van 7 oktober 2015 aan de Tweede Kamer over de verschillende Aanvullingswetten¹⁷:

<i>Geluidbron</i>	<i>Voorkeurs- waarde (in dB)</i>	<i>Maximale waarde (in dB)</i>		<i>Binnen- waarde* (in dB)</i>
		<i>Nieuwe geluid- gevoelige objecten</i>	<i>Aanleg/aan- passing geluidbron, vaststelling gpp's</i>	
Industrieterreinen**	50	55	60	33, 36 of 41
Rijkswegen + provinciale, waterschaps- en gemeentelijke wegen buiten de bebouwde kom	50	60	65	
Provinciale, waterschaps- en gemeentelijke wegen binnen de bebouwde kom	53	70	70	
Vrijliggende spoorwegen	55	65	70	

* Hierbij geldt 33 dB voor de realisatie van nieuwe woningen. Bij realisatie of aanpassing van een geluidbron bij bestaande woningen geldt 36 dB voor situaties die zijn ontstaan onder de werking van de Wet geluidhinder. 41 dB geldt voor situaties van vóór de Wet geluidhinder.

** Specifiek voor industrielawaai zal de dosismaat L_{den} worden gecombineerd met een aanvullende nachtnormering (L_{night}) waarmee in voorkomende gevallen het (slaap)verstorende effect van volcontinubedrijven kan worden ondervangen. Deze normen voor de nachtperiode liggen 10 dB lager dan de normen in L_{den} voor industrieterreinen.

Ook deze voorkeurswaarde, maximale waarde en binnenwaarde werken tweezijdig: zij zijn van toepassing bij besluitvorming over zowel geluidbronnen als over geluidgevoelige objecten en gelden voor alle reguliere situaties.

Aanvullend op de normering voor reguliere situaties kende de Wet geluidhinder al enkele uitzonderingen met hogere maximale waarden voor besluitvorming over geluidgevoelige objecten in specifieke situaties, zoals voor vervangende nieuwbouw (stadsvernieuwing) en voor woningbouw nabij zeehavens. Onder de Omgevingswet worden deze uitzonderingsbepalingen gestroomlijnd en samengevoegd tot een meer gestroomlijnde regeling die meer afwegingsruimte biedt dan de reguliere normering (die met andere woorden een zekere overschrijding van de reguliere maximale waarde mogelijk maakt). Deze uitzondering is nodig om bepaalde gewenste maatschappelijke ontwikkelingen en verbeteringen niet te blokkeren. Daarbij wordt in feite al op voorhand het relatief zware woningbouw- en/of economische belang in die situaties onderkend. De leegstand van kantoren en andere gebouwen is een actueel thema dat hieraan wordt toegevoegd. Voor de verschillende categorieën gelden de volgende overwegingen:

¹⁷ Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64.

- Vervangende nieuwbouw: woningen van slechte kwaliteit op locaties met een hoge geluidbelasting worden vervangen door nieuwe woningen die bouwkundig van betere kwaliteit zijn, zodat ondanks het hoge geluidniveau buiten toch een aanzienlijk beter leefniveau binnen de woningen ontstaat dan bij de oude woningen het geval was.
- Zeehavens: meer ruimte voor woningbouw nabij zeehavens, omdat de werkzaamheden, zoals containeroverslag, van zo'n aard en omvang zijn dat het nagenoeg onmogelijk is geluidbeperkende maatregelen te treffen.
- Transformatie van kantoren en andere leegstaande gebouwen: hier is sprake van een nieuwe woonfunctie of andere geluidgevoelige functie in een bestaand gebouw, waardoor sturen op de locatiekeuze – waarmee normaliter het geluidniveau op de gevel van een nieuw object te beïnvloeden is – niet meer mogelijk is. Omdat het bovendien vaak ingewikkeld en kostbaar is om de bestaande gevel bouwkundig aan te passen, zal voor deze categorie bovendien de binnenwaarde van 41 dB voor bestaande situaties gelden.

Naast deze specifieke situaties zullen ook andere bestaande mogelijkheden uit de huidige geluidwetgeving in deze regeling worden geïntegreerd, bijvoorbeeld bij de toepassing van bijzondere bouwkundige constructies (dove gevels, vliesgevels etc.).

Separaat daarvan zullen de huidige, meer generieke mogelijkheden uit de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en-milieubenadering terugkeren om ook in andere uitzonderlijke, onvoorzienbare situaties een overschrijding van de maximale waarde toe te staan, al dan niet voor bepaalde tijd. Ook deze mogelijkheden worden in de Omgevingswet geïntegreerd en voorzien van strikte voorwaarden.

4.3 Geluidgevoelige objecten en aandachtsgebieden

Het normenkader voor geluid speelt alleen een rol in die situaties waarin de hiervoor beschreven geluidbronnen – wegen, spoorwegen en industrieterreinen – en geluidgevoelige objecten zich in elkaars nabijheid (gaan) bevinden. Om de toepassing van de geluidregels ook daadwerkelijk te beperken tot die situaties waarin dat relevant is, zal in het Aanvullingsbesluit geluid om te beginnen limitatief worden bepaald wat geluidgevoelige objecten zijn. Net als in de Wet geluidhinder zal het hierbij gaan om woningen (inclusief woonwagens en woonschepen), onderwijsinstellingen, bepaalde medische instellingen en kinderdagverblijven.

Daarnaast vindt een afbakening plaats door geluidonderzoek ten aanzien van genoemde geluidbronnen alleen voor te schrijven binnen de zogenaamde 'aandachtsgebieden' van die bronnen. Zowel infrastructuur en industrieterreinen met geluidproductieplafonds als gemeentelijke infrastructuur zonder geluidproductieplafonds zullen aandachtsgebieden krijgen, die het gebied beslaan waarbinnen een reële kans bestaat op overschrijding van de voorkeurswaarde. Ligging van een locatie binnen zo'n aandachtsgebied leidt niet tot rechtstreekse ruimtelijke beperkingen, maar duidt er wel op dat in principe akoestisch onderzoek, gevolgd door de in paragraaf 4.2 beschreven bestuurlijke afweging over de aanvaardbaarheid van het geluidniveau op die locatie aan de orde is. De aandachtsgebieden zullen voor een ieder kenbaar zijn via het stelsel van digitale informatievoorziening onder de Omgevingswet.

Als een initiatiefnemer voornemens is om op een bepaalde locatie één of meer geluidgevoelige objecten te realiseren, zoekt hij die locatie op in het digitale systeem.

Direct is dan te zien of die locatie wel of niet binnen een aandachtsgebied van een geluidbron ligt. Zo niet, dan is nader akoestisch onderzoek niet nodig. Zo ja, dan dienen de geluidregels toegepast te worden en vindt een nadere afweging plaats. Die afweging heeft niet alleen betrekking op geluid, maar kan in voorkomende gevallen ook een heroverweging van de locatiekeuze omvatten. De afweging die in het kader van de Omgevingswet plaatsvindt, is immers geen sectorale maar een integrale.

De formele toetsing aan de geluidnormen en de eventuele bestuurlijke afweging zoals hierboven beschreven vindt plaats in het kader van de besluitvorming om de realisering van dat geluidgevoelige object mogelijk te maken. Doorgaans zal het gaan om de toekenning van een bepaalde functie in het omgevingsplan waarbinnen realisering van dat geluidgevoelige object mogelijk is. Toetsing aan de geluidnormen vindt daarnaast plaats bij besluitvorming over een geluidbron. Daarbij kan het gaan om een besluit tot realisering van een nieuwe of wijziging van een bestaande bron, maar ook om een besluit tot wijziging van geluidproductieplafonds zonder fysieke wijziging van de geluidbron.

4.4 Situaties met geluidproductieplafonds onder de Omgevingswet

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 wordt het stelsel wel aangepast aan de systematiek en opbouw van de Omgevingswet, en worden zoals eerder aangegeven ook enkele verbeterpunten doorgevoerd die uit de praktijk naar voren zijn gekomen en die het werken met de geluidproductieplafonds kunnen vergemakkelijken.

Voor waterschapswegen, provinciale wegen en industrieterreinen wordt het stelsel van geluidproductieplafonds met de Omgevingswet voor het eerst ingevoerd. Op de wijze van (eerste) invoering wordt in hoofdstuk 5 nader ingegaan.

Net als bij besluitvorming over geluidgevoelige objecten wordt ook bij besluitvorming over aanleg van nieuwe of aanpassing van bestaande geluidbronnen met geluidproductieplafonds het hiervoor beschreven normenkader toegepast – in geval van aanpassing voor zover dat gepaard gaat met een wijziging van de geluidproductieplafonds – en datzelfde geldt voor een zelfstandig besluit tot wijziging van geluidproductieplafonds.

Als sprake is van een voornemen om een nieuwe geluidbron met geluidproductieplafonds te realiseren, dan dient dit voornemen te worden getoetst aan het normenkader. De normen worden daarbij toegepast ter plaatse van geluidgevoelige objecten in de omgeving van de nieuwe geluidbron. Daarbij wordt in principe getoetst aan de voorkeurswaarde, maar als die reeds wordt overschreden vanwege al bestaande delen (bijvoorbeeld andere wegvakken) van eenzelfde soort bron met geluidproductieplafonds van dezelfde beheerder, dan geldt in plaats van de voorkeurswaarde de reeds aanvaarde geluidbelasting bij volledig benutte geluidproductieplafonds als referentiekader. Daar waar sprake is van een overschrijding van de voorkeurswaarde respectievelijk de geluidbelasting bij volledig benutte geluidproductieplafonds, is de beschreven bestuurlijke afweging – inclusief het overwegen van doelmatige maatregelen – aan de orde. Gelet op de integrale afweging onder de Omgevingswet, kan ook een heroverweging van de locatiekeuze een onderdeel van de bestuurlijke afweging zijn. Het uiteindelijke resultaat

van die integrale afweging, inclusief de keuze om eventueel geluidniveaus boven de voorkeurswaarde respectievelijk de geluidbelasting bij volledig benutte geluidproductieplafonds aanvaardbaar te achten, wordt vervolgens vastgelegd in de hoogte van de geluidproductieplafonds op de referentiepunten. Dit geluidproductieplafond-besluit wordt genomen in nauwe samenhang met het besluit tot realisering van de geluidbron.¹⁸

Gaat het om aanpassing van een bestaande geluidbron waarvoor al eerder geluidproductieplafonds zijn vastgesteld, dan wordt als eerste onderzocht of de voorgenomen aanpassing mogelijk is binnen de geldende geluidproductieplafonds. Leidt de voorgenomen aanpassing van de bron niet tot overschrijding van de geldende geluidproductieplafonds en is er voor die aanpassing dus geen wijziging van die plafonds nodig, dan is een verdere akoestische toetsing niet nodig. De aanpassing is dan mogelijk binnen de geluidruimte die de geluidproductieplafonds reeds bieden. Past de voorgenomen aanpassing niet binnen de geldende geluidproductieplafonds, dan dient wel een toetsing plaats te vinden. In situaties waarin de bestaande geluidproductieplafonds worden gewijzigd, wordt ter plaatse van geluidgevoelige objecten niet alleen getoetst aan de geluidnormen, maar – zoals hiervoor beschreven – ook of in plaats daarvan aan de geluidbelasting bij volledige benutting van de geldende geluidproductieplafonds. Indien immers met de geldende geluidproductieplafonds al eerder een geluidniveau boven de voorkeurswaarde is geaccepteerd, is het niet reëel om bij latere besluitvorming over eventuele wijziging van die geluidproductieplafonds te verlangen dat alsnog aan de voorkeurswaarde wordt voldaan. Deze werkwijze geldt tot slot ook voor zelfstandige besluiten tot wijziging van de geluidproductieplafonds die niet samengaan met een fysieke aanpassing van de geluidbron, bijvoorbeeld als gevolg van een nalevingsverslag.

Niet in alle gevallen zal het bevoegd gezag voor het omgevingsplan of projectbesluit dezelfde instantie of overheidslaag zijn als het bevoegd gezag voor de vaststelling of wijziging van de geluidproductieplafonds. Dan is nauwe samenwerking tussen de betrokken overheden van groot belang. De juridische grondslag hiervoor is vervat in artikel 2.2 van de Omgevingswet. Bij de uitwerking van de systematiek van geluidproductieplafonds in het Aanvullingsbesluit geluid zal in algemene zin worden bezien of aanvullende instructieregels hierover zinvol zijn.

4.5 Situaties zonder geluidproductieplafonds onder de Omgevingswet

Het uitgangspunt is dat voor gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen geen geluidproductieplafonds worden vastgesteld.¹⁹ Voor de beheersing van de geluidbelasting die afkomstig is van gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen zal worden gewerkt met een ander systeem van toetsing en monitoring dan geluidproductieplafonds. Het onderhavige wetsvoorstel biedt daartoe een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur een parameter aan te wijzen voor de monitoring van de geluidproductie van de gemeentelijke infrastructuur. Dat zal vorm krijgen in het Aanvullingsbesluit geluid, waarin

¹⁸ Het huidige artikel 10, tweede lid, onderdeel b, en derde lid, onderdeel b, van de Tracéwet vormt een handvat voor de vormgeving van deze juridische besluitvormingsconstructie.

¹⁹ In paragraaf 3.3 is al aangegeven dat de gemeenteraad wel de bevoegdheid heeft om desgewenst voor bepaalde (spoor)wegen geluidproductieplafonds vast te stellen. Kiest men daarvoor, dan is de werkwijze van paragraaf 4.4 van toepassing. In de beschrijving in deze paragraaf blijven deze situaties dan ook verder buiten beschouwing.

eveneens de methode van monitoring zal worden uitgewerkt. Die methode zal er in grote lijnen als volgt uitzien.

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 (zie hiervoor paragraaf 5.1). Bij de vaststelling van de basiskaart kan de gemeente rustige wegen, die geen relevante bijdrage leveren aan de geluidbelasting op geluidgevoelige objecten, buiten beschouwing laten. Daarbij wordt vooralsnog gedacht aan een drempel van 1000 motorvoertuigen per etmaal op een asfaltweg en een drempel van 500 motorvoertuigen per etmaal voor een weg met klinkers. De geluidbelasting die afkomstig is van wegen die onder deze drempel vallen, hoeft dan niet te worden gemonitord.

Het zwaartepunt van de systematiek voor gemeentelijke infrastructuur komt te liggen bij een vijfjaarlijkse monitoring van de feitelijke geluidontwikkeling op die infrastructuur. De monitoring brengt in beeld waar geluidknelpunten aanwezig zijn of dreigen, zodat het gemeentebestuur zo nodig maatregelen kan treffen. 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.

Omdat voorkomen doorgaans beter is dan genezen, wordt in dit stelsel daarnaast een 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, maar ook bij bepaalde verkeersbesluiten – worden ook bij dat besluit het normenkader en de werkwijze als beschreven in paragraaf 4.2 toegepast. Immers, niet alleen de aanleg of aanpassing van infrastructuur kan effect hebben op de geluidemissie en geluidbelasting, maar ook grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen gaan veelal gepaard met een substantiële verkeersgroei die kan leiden tot een toename van de geluidbelasting, in het plangebied zelf, maar ook langs (bestaande) wegen in de ruimere omgeving van het plangebied. 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. Om deze preventieve toets voor de praktijk goed hanteerbaar te laten zijn, zal bij de uitwerking hiervan in het Aanvullingsbesluit geluid zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de "niet in betekenende mate"-benadering (NIBM) uit de huidige titel 5.2 van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen).

4.6 Andere onderwerpen die in de uitvoeringsregelgeving zullen worden vastgelegd

Naast de hiervoor beschreven onderwerpen zullen in het Aanvullingsbesluit geluid uiteenlopende onderwerpen worden geregeld. Op enkele van die onderwerpen wordt hier kort vooruitgeblikt.

Optelling en cumulatie

Geluid kan worden veroorzaakt door één specifieke bron van geluid, maar ook door de samenloop van meerdere bronnen. Een gezamenlijke beoordeling van de geluidbelasting

door verschillende bronnen sluit in veel gevallen beter aan bij de beleving van het aanwezige geluid door omwonenden. Met de invoering van de nieuwe geluidregels zal – mede op aandringen van de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel voor Swung-1 – in meer gevallen de gezamenlijke geluidbelasting van verschillende bronnen worden beoordeeld en worden getoetst aan geluidnormen. Er zal een onderscheid worden gemaakt tussen “optelling” en “cumulatie”. Bij “optelling” gaat het om de geluidbelasting afkomstig van alle geluidbronnen die tot dezelfde bronsoort behoren en die tevens onder dezelfde beheerder vallen, bijvoorbeeld alle gemeentewegen of alle provinciale wegen. Voor alle rijkswegen en alle hoofdspoorwegen is hierin al voorzien in het huidige hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Bij “cumulatie” gaat het om de geluidbelasting afkomstig van geluidbronnen die tot verschillende geluidbronsoorten behoren.

Naleving (monitoring en verslaglegging)

De naleving van de gestelde geluidproductieplafonds zal vooral worden gewaarborgd via monitoring en verslaglegging. De beheerder weet daardoor tijdig waar geluidproductieplafonds dreigen te worden overschreden, zodat hij tijdig geluidbeperkende maatregelen kan treffen, of eventueel een verzoek tot plafondwijziging kan doen. De verslaglegging waarborgt de openbaarheid voor alle belanghebbenden. Net als in het huidige hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer zal ook in het Aanvullingsbesluit geluid voor bijzondere situaties de mogelijkheid van een tijdelijke ontheffing van de verplichting tot naleving van de geluidproductieplafonds worden opgenomen.

Sanering

Voor de reductie van (te) hoge geluidbelastingen is het instrument van de sanering beschikbaar. Omdat het hierbij gaat om een tijdelijke voorziening in de regelgeving voor het oplossen van situaties die in het verleden zijn ontstaan, heeft de sanering het karakter van een overgangsregeling. In hoofdstuk 5, over het overgangsrecht, wordt erop teruggekomen.

Geluidrelevante activiteiten

Behalve de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer bevat ook het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer geluidregels. Dit betreft de algemene regels voor ‘inrichtingen’, veelal bedrijven dus. Omdat die regels grotendeels normen voor de geluidbelasting van geluidgevoelige objecten omvatten, is het voornemen deze in het stelsel van de Omgevingswet op te nemen in het Besluit kwaliteit leefomgeving en via dat Besluit te laten doorwerken in omgevingsplannen en de daarbij te maken bestuurlijke keuzes.

4.7 Bronmaatregelen

Met het beheersen van geluid door verkeer en industrie en de aanpak van concrete (sanerings)situaties met een hoge geluidbelasting alleen wordt niet volstaan. Er is een brede wens om de geluidhinder verder te beperken, ondanks dat het verkeer mogelijk zal blijven groeien. Er zijn dus ook meer generieke maatregelen nodig om te bevorderen dat de geluidproductie en daarmee de geluidbelasting zo min mogelijk stijgt en bij voorkeur zelfs daalt. Dat kan met bronmaatregelen. Bronmaatregelen gaan het ontstaan van geluid aan de bron tegen. Er zijn bronmaatregelen beschikbaar die in verhouding tot hun kosten een groot effect hebben. In het huidige beleid wordt zowel internationaal en Europees als nationaal sterk ingezet op ontwikkeling en invoering van bronmaatregelen. Voorbeelden

hiervan zijn de inzet van Nederland in internationaal verband om geluideisen voor wegvoertuigen, autobanden en treinen aan te scherpen en de nationale stimulering van het gebruik van stille autobanden en stille treinen. Maar ook maatregelen aan de infrastructuur zoals stille wegdekken of raildempers zorgen ervoor dat de voertuigen op die infrastructuur minder geluid produceren.

Het systeem van geluidproductieplafonds is een stimulans voor het treffen van bronmaatregelen. Bronmaatregelen bieden onder deze systematiek namelijk veel voordelen. Door inzet of het stimuleren van bronmaatregelen kunnen zonder aanvullende juridische procedures over geluid binnen de geluidproductieplafonds wijzigingen aan de infrastructuur of het gebruik daarvan worden doorgevoerd om bijvoorbeeld de bereikbaarheid te verbeteren.

Ook de nieuwe systematiek voor gemeentelijke infrastructuur is een stimulans voor bronmaatregelen. De integratie van ruimtelijke planvorming en bescherming van de fysieke leefomgeving leiden ertoe dat geluid veel eerder in de planvorming een rol gaat spelen dan nu het geval is. Daarbij zal de samenhang met andere aspecten van de fysieke leefomgeving zich sterker manifesteren. Deze aspecten leiden bijvoorbeeld tot meer mogelijkheden om gevoelige objecten op grotere afstand van drukke wegen te projecteren, om drukke wegen te ontlasten (verkeersluw te maken) of stillere wegdekken als onderdeel van ruimtelijke plannen toe te passen. Met de verplichte omgevingsvisie worden gemeenten gestimuleerd hiervoor beleid vast te stellen.

4.8 Toetsing aan de doelen van het nieuwe omgevingsrecht

Dit wetsvoorstel legt de basis voor regels over de beheersing van het geluid afkomstig van wegverkeer, spoorverkeer en industrieterreinen in de Omgevingswet. Het voorliggende wetsvoorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving strekken ertoe – zoveel als redelijkerwijs mogelijk is – schade aan de gezondheid door geluid afkomstig van de genoemde geluidbronnen te voorkomen en te beperken.

Het voorliggende wetsvoorstel sluit aan bij de in hoofdstuk 1 en 2 genoemde verbeterdoelen van de stelselherziening. De verbeterdoelen van de stelselherziening worden mede gerealiseerd via de uitvoeringsregelgeving.

Het wetsvoorstel en de daarop te baseren uitvoeringsregelgeving beoogt te bewerkstelligen:

- een integratie van de wet- en regelgeving over geluidbelasting van infrastructuur en industrieterreinen in het stelsel van de Omgevingswet;
- een uniformering, vereenvoudiging en verhoging van het gebruiksgemak van de wettelijke regels over geluid;
- het wegnemen van onnodige belemmeringen voor de mobiliteit, de industrie en de bouwsector;
- een versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de verschillende overheden.

Daarnaast wordt met het wetsvoorstel een beperking van administratieve en bestuurlijke lasten gerealiseerd. Dit wordt uitgewerkt in hoofdstuk 7 van deze memorie van toelichting.

Hieronder wordt kort weergegeven op welke wijze dit wetsvoorstel bijdraagt aan het bereiken van de (voor geluid) meest relevante verbeterdoelen van de stelselherziening.

Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

Voortbouwend op Swung-1 wordt bij de inbouw van geluid in het systeem van de Omgevingswet ingezet op een modernisering van de wet- en regelgeving op het gebied van geluidhinder die leidt tot een vergroting van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak. Hierbij wordt het aantal te hanteren geluidnormen voor verschillende situaties substantieel teruggebracht. Tegelijkertijd is het uitgangspunt dat het systeem als geheel een gelijkwaardig beschermingsniveau biedt. Bij de verdere uitwerking in de uitvoeringsregelgeving zullen naar huidig inzicht alle, veelal historisch gegroeide, uitzonderingen voor ruimtelijke ontwikkelingen boven de maximale waarde worden geüniformeerd. Dat omvat in ieder geval mede de huidige bepalingen voor vervangende nieuwbouw en de zeehavennorm.

Belangrijk element van de vereenvoudiging van de regelgeving is het vervallen van de aparte zogenaamde 'hogere waarde'-procedure, die ingevolge de Wet geluidhinder moet worden gevolgd als het bevoegd gezag het voornemen heeft een geluidbelasting te hanteren die boven de voorkeurswaarde ligt. In het Aanvullingsbesluit geluid zal deze afweging worden geïntegreerd in het omgevingsplan, projectbesluit of geluidproductieplafond-besluit.

Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving

De Omgevingswet biedt het instrumentarium om ook het aspect geluid aan te sluiten op en te integreren met alle andere factoren die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Deze keuze voor een meer samenhangende benadering zal leiden tot slimme combinaties en tot betere keuzes dan mogelijk is onder de huidige wetgeving. In het omgevingsplan worden het huidige bestemmingsplan en andere gemeentelijke regels op het gebied van de fysieke leefomgeving bijeengebracht in één integraal gemeentelijk kader gericht op bescherming, ontwikkeling, inrichting en beheer van de leefomgeving: het omgevingsplan. De bestuurlijke afweging en besluitvorming over aanleg of aanpassingen van gemeentelijke infrastructuur of industrieterreinen, maar ook over ontwikkelingen en aanpassingen in de omgeving van die infrastructuur of terreinen vindt straks integraal plaats in het kader van dat omgevingsplan. Het omgevingsplan biedt de mogelijkheid om sterk samenhangende ontwikkelingen en omgevingsfactoren steeds in een vroeg stadium van de planvorming in samenhang en niet langer sectoraal te benaderen. Het kan hierbij onder meer gaan om de projectie van nieuwe geluidgevoelige objecten langs een gemeentelijke weg of wijziging van een dergelijke weg, al dan niet met aanzienlijke geluideffecten. Ook voor besluiten tot vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds zal in het Aanvullingsbesluit de samenhang met omgevingsplan of projectbesluit worden geborgd, zodat ook bij die besluitvorming een integrale aanpak wordt bevorderd.

Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving

Geluid van verkeer en industrie verstoort de leefomgeving van mensen. De mate van deze verstoring is uiteraard afhankelijk van de hoogte van de geluidbelasting maar ook daarnaast van veel andere factoren. De meeste van deze factoren gaan over de specifieke lokale situatie. Het beoordelen van het aanvaardbaar zijn van een bepaalde hoogte van geluidbelastingen is een complexe zaak die een lokale afweging vereist. De in paragraaf 4.2 beschreven systematiek en bestuurlijke afwegingsmogelijkheden daarbinnen bieden

de flexibiliteit die nodig is om aan zo'n complexe lokale afweging vorm te geven zonder afbreuk te doen aan het beschermingsniveau.

Relatie tot de kerninstrumenten van de Omgevingswet

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten. De zes kerninstrumenten zijn: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving, algemene rijksregels over activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Voor de beheersing van geluid van infrastructuur en industrieterreinen – al dan niet met gebruikmaking van geluidproductieplafonds – zijn met name het omgevingsplan, het projectbesluit en het programma relevant. Dit wordt hierna toegelicht.

Omgevingsplan en projectbesluit

Elk besluit tot de aanleg van een weg, spoorweg of industrieterrein en ook elk besluit tot het vaststellen van de daarbij behorende geluidproductieplafonds heeft gevolgen voor de ruimtelijke ordening in het desbetreffende gebied. Deze besluiten hebben immers ook gevolgen voor het overig gebruik en andere functies, zoals wonen, in de omgeving van die bronnen. Bij een verandering van een weg, spoorweg of industrieterrein of de wijziging van geldende geluidproductieplafonds kan hetzelfde gelden. Er is dan ook goede afstemming noodzakelijk tussen het besluit tot vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds en de planologische besluitvorming over de aanleg of wijziging van wegen, spoorwegen en industrieterreinen, dit alles in relatie tot de ruimtelijke omgeving.

In de huidige wetgeving is deze afstemming geregeld in de Wet geluidhinder, de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening. Met de invoering van de Omgevingswet en onderhavig wetsvoorstel zullen twee van de kerninstrumenten van de Omgevingswet hierin een centrale rol spelen: het omgevingsplan en het projectbesluit. Daartoe zullen instructieregels worden opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid. Zoals beschreven in paragraaf 4.2 zal onder andere worden geregeld op welke wijze de geluidnormen moeten worden toegepast bij besluitvorming over de aanleg of wijziging van infrastructuur en industrieterrein, maar ook bij besluitvorming over de realisering van geluidgevoelige objecten nabij die geluidbronnen.

Programma's voor de reductie van hoge geluidbelastingen

Een programma bevat maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het kan een sectoraal karakter hebben en kan plannen bevatten voor maatregelen om sectorale doelen te verwezenlijken.

De verplichte programma's ter uitvoering van de EU-richtlijn omgevingslawaai – de actieplannen – zijn in de Omgevingswet opgenomen in de artikelen 3.6, 3.8 en 3.9. Zo'n programma kan onder andere een overzicht van samenhangende acties bevatten, onder andere betreffende bronmaatregelen en maatregelen om de geluidbelasting van resp. in geluidgevoelige objecten te beperken.

In aansluiting bij deze actieplannen wordt het programma in dit wetsvoorstel mede benut om de sanering van geluidgevoelige objecten met een te hoge geluidbelasting vorm te geven. Hierop wordt in hoofdstuk 5 nader ingegaan.

Dit betekent uiteraard niet dat de maatregelen in de actieplannen alleen gericht zouden moeten zijn op het saneren van woningen. Integendeel, juist onder de Omgevingswet kan de invalshoek breder zijn en kunnen de betrokken overheden kiezen voor een meer

integrale benadering, bijvoorbeeld door waar mogelijk bij het actieplan geluid ook een combinatie te zoeken met maatregelen in de sfeer van duurzaamheid of luchtkwaliteit.

5. INVOERINGS- EN OVERGANGSRECHT

5.1 Eerste invoering van de nieuwe geluidregels

Bij de invoering van de geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen is de heersende geluidproductie vastgelegd en vermeerderd met een zogenaamde 'werkruimte' van 1,5 dB. Deze werkruimte was van belang om het systeem uitvoerbaar te laten zijn. Het vastleggen van de geluidproductieplafonds op exact de heersende situatie zou er namelijk toe leiden dat elke toename van de geluidproductie, hoe gering ook, direct een overschrijding van de geluidproductieplafonds betekent. Er is enige werkruimte nodig om fluctuaties op te kunnen vangen en om de beheerder de gelegenheid te bieden om zo nodig geluidbeperkende maatregelen voor te bereiden. Vanuit praktische overwegingen is voor het bepalen van de heersende geluidproductie voor rijkswegen uitgegaan van het jaar 2008 en voor hoofdspoorwegen van het gemiddelde over de jaren 2006, 2007 en 2008.

Naast deze basisaanpak voor bestaande infrastructuur was er ook plaats om recente besluitvormingsprocedures een plek te geven bij de eerste vaststelling van de geluidproductieplafonds. Voor wegen en spoorwegen die recent zijn aangelegd of ingrijpend gewijzigd, zijn namelijk veelal ingrijpende geluidreducerende maatregelen getroffen op grond van een toekomstige prognose voor het verkeer. Voor die situaties zijn de geluidniveaus uit de vastgestelde tracébesluiten in de geluidproductieplafonds verwerkt. Voorbeelden zijn de Betuweroute, de Hanzelijn en het tracébesluit Schiphol-Amsterdam-Almere over onder andere de A10, A9, A6 en A1.

Een soortgelijke benadering zal worden gevolgd bij de invoering van geluidproductieplafonds voor provinciale en waterschapswegen, maar ook bij het vormgeven van de basiskaart voor gemeentewegen en lokale spoorwegen: primair wordt uitgegaan van een nader te bepalen referentiejaar vermeerderd met een 'werkruimte' van 1,5 dB, maar met daarnaast ruimte om actuele besluitvorming over die wegen een plek te geven.

Voor industrieterreinen is het minder eenvoudig om de huidige situatie één op één te vertalen naar geluidproductieplafonds. Niet alleen is de geluidproductie van activiteiten op een industrieterrein veel minder eenvormig van karakter dan het geluid afkomstig van (het gebruik van) infrastructuur, maar tevens gaat de invoering van de nieuwe geluidregels voor industrieterreinen gepaard met de invoering van de Europees geharmoniseerde dosismaat L_{den} .²⁰ Desalniettemin is het mogelijk om de geluidruimte uit de huidige geluidzoning van industrieterreinen op grond van de Wet geluidhinder op zodanige wijze om te rekenen naar geluidproductieplafonds dat de omzetting naar het nieuwe stelsel in beginsel beleidsneutraal kan plaatsvinden. De wijze waarop dit moet gebeuren en de overgangstermijn die daarvoor na inwerkingtreding van de nieuwe geluidregels zal worden geboden, zullen in het Aanvullingsbesluit geluid nader worden uitgewerkt.

In alle gevallen is het streven erop gericht om de invoering van het nieuwe stelsel beleidsneutraal vorm te geven, op zodanige wijze dat deze invoering zonder bezwaar kan geschieden zonder toepassing van rechtsbeschermingsprocedures.

²⁰ Voor de infrastructurele bronnen heeft die invoering al eerder plaatsgevonden; zie paragraaf 1.3.

5.2 Sanering van te hoge geluidbelastingen

Met sanering van te hoge geluidbelastingen wordt in dit wetsvoorstel bedoeld op de aanpak van geluidgevoelige objecten die een te hoge geluidbelasting ondervinden van infrastructuur (wegen en spoorwegen). Regels voor dit type sanering bestaan ook nu al en zijn opgenomen in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Voor industrielawaai is de sanering al enige tijd afgerond. De in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen omtrent sanering hebben dan ook geen betrekking op industrieterreinen, maar alleen op infrastructuur.

De lopende sanering van geluidgevoelige objecten op grond van de Wet geluidhinder is nog niet afgerond. Los daarvan bleek bij de invoering van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen dat er veel geluidgevoelige objecten met een te hoge geluidbelasting waren die op grond van de Wet geluidhinder nog niet in aanmerking kwamen voor sanering. Mede met het oog hierop is de saneringsopgave met de invoering van de geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen geactualiseerd.

Onder het stelsel van de Omgevingswet worden de lopende saneringen uit de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer (Swung-1) voortgezet. Dit betekent feitelijk dat voor rijkswegen en hoofdspoorwegen de huidige saneringssystematiek over zal gaan naar het stelsel van de Omgevingswet. Voor provinciale, waterschaps- en gemeentewegen wordt op vergelijkbare wijze als bij Swung-1 de saneringsopgave vastgesteld en geactualiseerd die samenhangt met de invoering van de nieuwe geluidregels.

Om de sanering van geluidgevoelige objecten met een te hoge geluidbelasting vorm te geven, wordt in dit wetsvoorstel gebruik gemaakt van het programma, één van de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet. Vanwege de sterke inhoudelijke samenhang wordt aangesloten bij de verplichte programma's ter uitvoering van de EU-richtlijn omgevingslawaai (artikelen 3.6, 3.8, eerste lid, en 3.9, eerste lid, van de Omgevingswet). Op grond van deze artikelen moet ter uitvoering van de richtlijn omgevingslawaai een actieplan worden vastgesteld. De bijbehorende uitvoeringsregels uit het huidige hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer zijn reeds opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. In het Aanvullingsbesluit geluid zal voor elk van de betrokken overheden worden bepaald dat het actieplan mede maatregelen moet omvatten die zijn gericht op sanering van nader te bepalen geluidgevoelige objecten²¹. Op deze wijze krijgt dit actieplan meer betekenis en kan de geluidproblematiek meer samenhangend worden aangepakt. Het actieplan biedt daarnaast ook de mogelijkheid voor eigen beleid van het bevoegd gezag. Een gemeente of provincie kan zodoende desgewenst op efficiënte wijze meer woningen saneren. Omdat niet alle gemeentelijke en provinciale infrastructuur onder de reikwijdte van de richtlijn omgevingslawaai valt, is in onderhavig wetsvoorstel voor die infrastructuur een separate voorziening getroffen in het voorgestelde artikel 22.1.

²¹ Het voorstel om de lopende sanering qua instrumentkeuze te combineren met de actieplannen geluid impliceert niet automatisch dat in de lopende sanering dan ook de Europees geharmoniseerde rekenmethode CNOSSOS-EU toegepast moet worden. Besluitvorming over de reikwijdte van de toepassing van die nieuwe rekenmethode heeft nog niet plaatsgevonden.

6. VOORBEREIDING VAN HET WETSVORSTEL

P.M.: wordt in een later stadium ingevuld.

7. EFFECTEN VAN HET WETSVORSTEL

Zoals in paragraaf 1.3 al is aangegeven, is de afgelopen jaren gewerkt aan vereenvoudiging en modernisering van de geluidregels. Zo zijn in 2012 geluidproductieplafonds voor rijksinfrastructuur ingevoerd. Deze plafonds geven aan wat de maximale toegestane geluidproductie is van een rijksweg of een hoofdspoorweg. Dit geeft duidelijkheid aan omwonenden en aan (spoor)wegbeheerders. Beheerders kunnen wijzigingen aan de infrastructuur, die binnen de grenzen van de plafonds blijven, realiseren zonder nieuwe geluidprocedures.

Via de Aanvullingswet geluid worden de geluidregels voor infrastructuur, industrie-terreinen en geluidgevoelige objecten in de Omgevingswet opgenomen. Deze wet past daartoe de Omgevingswet aan en biedt tevens het kader waarbinnen de geluidregels op niveau van een algemene maatregel van bestuur verder worden uitgewerkt. Die uitwerking zal vorm krijgen in het Aanvullingsbesluit geluid, dat vooral het Besluit kwaliteit leefomgeving aanvult.

In de Aanvullingswet geluid worden de geluidproductieplafonds voor rijksinfrastructuur aan de Omgevingswet toegevoegd. Ook zullen geluidproductieplafonds ingevoerd worden voor provinciale wegen, waterschapswegen en industrieterreinen. Dit betekent dat provincies voor wegen onder hun beheer en voor wegen in beheer van waterschappen geluidproductieplafonds vaststellen, die door de wegbeheerder worden nageleefd. Dit zal initiële en structurele kosten met zich meebrengen voor provincies en voor de waterschappen die waterschapswegen beheren. De verwachting is wel dat de structurele kosten voor provincies lager zullen uitvallen dan in de huidige situatie door lagere onderzoekskosten bij wegaanpassingen, zeker bij aanpassingen die binnen de plafonds blijven. De precieze omvang van deze kosteneffecten is afhankelijk van de uiteindelijke uitwerking in het Aanvullingsbesluit. Zo is het voornemen om voor rustige wegen een sterke vereenvoudiging van de verplichtingen op te nemen. Dit zal een belangrijke factor zijn voor het bepalen van de structurele kosten voor provincies en waterschappen. Van de waterschapswegen zou circa 80 à 85% onder dit sterk vereenvoudigde regime kunnen vallen. Ook zal de invoering en gebruik van het informatiehuis geluid leiden tot lagere kosten voor provincies en waterschappen.

Voor gemeenten betekent deze wet dat ze na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel een basiskaart van de geluidemissie (inclusief onderliggende gegevens) in een nog te bepalen referentiejaar moeten opstellen voor de gemeentelijke wegen met een verkeersintensiteit boven een bepaalde drempel en voor de lokale spoorwegen (zie paragraaf 4.5). Agglomeratiegemeenten kunnen de basiskaart afleiden van de meest recente geluidsbelastingkaarten op grond van de EU-richtlijn omgevingslawaai. Niet-agglomeratiegemeenten zullen de basiskaart moeten baseren op telgegevens van het verkeer op de gemeentelijke wegen. De basiskaart wordt door gemeenten actueel gehouden. Het informatiehuis geluid kan deze werkzaamheden faciliteren en vereenvoudigen. Dat zal zowel de initiële als de structurele kosten voor gemeenten beperken.

Om de vijf jaar publiceert de gemeente een monitoringsrapportage. In die monitoringsrapportage wordt de heersende geluidemissie op het (spoor)wegennet vergeleken met de geluidemissie op de basiskaart. Indien er overschrijdingen optreden, moet de gemeente geluidbeperkende maatregelen treffen om de geluidbelasting op de gevel te beperken of geluidwerende maatregelen aan de gevel van geluidgevoelige objecten treffen om te zorgen dat het geluidniveau binnen die objecten aan de geldende norm voor de binnenwaarde voldoet. Ook het opstellen van de monitoringsrapportage kan in agglomeratiegemeenten worden gecombineerd met de verplichtingen op grond van de EU-richtlijn en wordt bovendien eenvoudiger door de invoering van het informatiehuis geluid.

Sira Consulting heeft kwalitatief onderzoek gedaan naar de verwachte kosten en baten van dit wetsvoorstel. Uit dit onderzoek blijkt dat de nieuwe regelgeving zal leiden tot initiële kosten voor de betrokken overheden, maar dat daar tegenover staat dat de structurele kosten lager zullen zijn dan in de huidige situatie. Bovendien zal de verdergaande digitalisering van het omgevingsrecht in het kader van de Omgevingswet leiden tot een daling van de structurele kosten voor de decentrale overheden, maar ook tot een beperking van de initiële kosten van de invoering. Al met al is aannemelijk dat de reductie van de structurele kosten binnen afzienbare tijd de initiële kosten zal compenseren. Tevens voorziet de beoogde modernisering van de geluidwetgeving in enkele generieke vereenvoudigingen in onder andere de onderzoeksverplichtingen door bijvoorbeeld fasering van het onderzoek bij globale plannen mogelijk te maken. Ook wordt het normenhuus vereenvoudigd en de bestuurlijke afwegingsruimte vergroot en verbeterd. De gefragmenteerde mogelijkheden voor bestuurlijke afweging uit de huidige Wet geluidhinder worden gecombineerd en gestroomlijnd, waardoor de toepassing ervan eenvoudiger wordt. Daardoor zullen ook voor bedrijven en burgers de lasten bij het uitvoeren van initiatieven dalen. Bij het Aanvullingsbesluit geluid zal dit kwalitatieve onderzoek worden aangevuld met meer kwantitatieve informatie over de verwachte kosten en baten, omdat dan de uitwerking van een aantal elementen uit het wetsvoorstel duidelijker is.

Zoals beschreven wordt in de Aanvullingswet geluid het werken met geluidproductieplafonds voortgezet. Wel worden bij de verdere uitwerking enkele (beleidsneutrale) verbeterpunten doorgevoerd die uit de praktijk naar voren zijn gekomen en die het werken met de geluidproductieplafonds verder kunnen vergemakkelijken en ook de bestuurlijke lasten kunnen verlagen.

ARTIKELSGEWIJS

HOOFDSTUK 1

A tot en met C

Met de wijzigingen in de artikelen 2.16, 2.18 en 2.19 wordt het takenpakket van het Rijk, de provincies en de gemeenten in de Omgevingswet aangevuld voor wat betreft het beschermen van de gezondheid met betrekking tot geluidbelasting afkomstig van wegen, hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen en industrieterreinen.

Er is voor gekozen om de regulering van de geluidbelasting die afkomstig is van waterschapswegen toe te voegen aan het takenpakket van de provincie. Voor alle lokale spoorwegen is gekozen de regulering van de geluidbelasting toe te voegen aan het takenpakket van de gemeente. Voor de achtergrond van deze keuze wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

D en E

Op grond van de artikelen 2.22 en 2.24 kunnen provincie en Rijk instructieregels stellen over de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Dat geldt ook voor de taken die betrekking hebben op de geluidbelasting die afkomstig is van infrastructuur en industrieterreinen. Deze mogelijkheid om instructieregels te stellen is op diverse manieren begrensd. Zo moeten in ieder geval de grenzen van artikel 2.3 (subsidiariteit en proportionaliteit) in acht worden genomen. Verder kunnen de instructieregels alleen gesteld worden in de gevallen, genoemd in de artikelen 2.23 en 2.25. Met de wijzigingen in de onderdelen D en E worden die gevallen aangevuld met de mogelijkheid om instructieregels te stellen over de inhoud, toelichting of motivering van een besluit over het vaststellen of wijzigen van geluidproductieplafonds als bedoeld in artikel 2.43. Daarbij is de bevoegdheid voor provincies begrensd tot besluiten over geluidproductieplafonds van decentrale overheden.

Instructieregels van de provincie kunnen worden opgenomen in de omgevingsverordening. Voor het Rijk geschiedt dat in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Op grond van artikel 2.29a (nieuw) wordt bepaald welke instructieregels in ieder geval moeten worden gesteld. Zie daarvoor ook de wijzigingen opgenomen in onderdeel G.

Er kunnen omstandigheden zijn waardoor de geluidproductieplafonds voor infrastructuur of industrieterreinen tijdelijk niet kunnen worden nageleefd. Hiervoor zullen ook voorzieningen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden aangebracht, vergelijkbaar met de huidige voorzieningen in de Wet milieubeheer. Hiervoor biedt het vijfde lid van de artikelen 2.23 en 2.25 de wettelijke grondslag. Zo bevat het huidige artikel 11.23 van de Wet milieubeheer onder specifiek beschreven omstandigheden een tijdelijke vrijstelling van de plicht tot naleving voor geluidproductieplafonds langs spoorwegen. Als gevolg van toegewezen extra capaciteit kunnen geldende geluidproductieplafonds niet toereikend zijn. Artikel 11.24 van de Wet milieubeheer bevat de mogelijkheid om bij bijzondere omstandigheden een tijdelijke ontheffing te verlenen van de plicht tot naleving van geluidproductieplafonds (zoals wegwerkzaamheden,

langdurige stremmingen op andere routes). Bijzondere omstandigheden zullen ook onder de Omgevingswet tot een uitzondering (kunnen) leiden op de verplichting voor beheerders om geluidproductieplafonds na te leven. Daarvoor biedt artikel 2.32 van de wet al een ontheffingsmogelijkheid.

F

Een uitgangspunt voor de Omgevingswet is het gebruik van beknopt en eenvoudig taalgebruik (zie onder meer paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel). In dit verband is de bestaande bepaling over geluid vereenvoudigd.

G

Dit onderdeel voegt een nieuw artikel 2.29a in. Daarin wordt geregeld dat het Rijk in ieder geval instructieregels stelt over besluiten tot het vaststellen van geluidproductieplafonds. Daarbij kan worden gedacht aan regels over de wijze waarop geluidproductieplafonds worden vastgesteld en moeten worden nageleefd. Deze regels zullen een equivalent zijn van de regels die nu in titel 11.3 van de Wet milieubeheer zijn opgenomen en zullen worden gesteld in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

De wijze waarop geluidproductieplafonds worden vastgesteld, zal grotendeels dezelfde zijn als de wijze waarop deze plafonds onder de huidige Wet milieubeheer worden vastgesteld. Geluidproductieplafonds worden vastgesteld op een keten van referentiepunten die aan weerszijden van de weg of spoorweg of rondom een industrieterrein zijn gelegen.

Uitgangspunt is dat de beheerder van de geluidbron er voor verantwoordelijk is dat de geluidproductieplafonds niet worden overschreden. De beheerder kan dat bijvoorbeeld effectueren door een goede organisatorische structuur (zoals samenhang met onderhoudsprogramma's). De huidige Wet milieubeheer schrijft voor dat de beheerder van de geluidbron jaarlijks een verslag aan Onze Minister uitbrengt (artikel 11.22). Dat maakt zichtbaar waar plafondoverschrijding dreigt of reeds aan de orde is. Hiervoor biedt artikel 20.14 van de Omgevingswet een grondslag.

Bij ministeriële regeling zullen regels worden gesteld over de situering van de referentiepunten waarop de geluidproductieplafonds worden vastgesteld. Het betreft dan onder meer de afstand van de referentiepunten tot de geluidbron en de maximale onderlinge afstand van de punten. De referentiepunten zijn niet meer dan denkbeeldige rekenpunten, uitsluitend bedoeld om de geluidproductie van de geluidbron vast te kunnen leggen. Hiervoor biedt artikel 2.24, tweede lid, de grondslag.

H en I

De Wet geluidhinder bevat een voorziening om bij provinciale verordening industrieterreinen van regionaal belang aan te wijzen. Een dergelijke aanwijzing heeft tot gevolg dat gedeputeerde staten in plaats van het college van burgemeester en wethouders zorg dragen voor de instelling van geluidzones, de opstelling van een zonebeheerplan en het nemen van maatregelen ter beperking van de geluidhinder die afkomstig is van industrieterreinen. Een soortgelijke voorziening is er in de Wet

geluidhinder voor het Rijk ten aanzien van industrieterreinen waarop zich inrichtingen bevinden die (mede) in gebruik zijn ten behoeve van de landsverdediging.

Ook onder de Omgevingswet moet de provincie, respectievelijk het Rijk, de besluitvorming ten aanzien van geluidproductieplafonds bij industrieterreinen van regionaal belang, respectievelijk terreinen waarop zich voorzieningen voor de landsverdediging bevinden, kunnen sturen. Om deze sturingsmogelijkheid wettelijk te verankeren wordt in zowel artikel 2.33 als artikel 2.34 een onderdeel ingevoegd dat ertoe strekt dat gedeputeerde staten, respectievelijk de Minister van Infrastructuur en Milieu (al dan niet in overeenstemming met de Minister die het aangaat) de gemeente instructies kan geven over de vaststelling van geluidproductieplafonds rondom de in deze artikelen aangeduide industrieterreinen.

J

In het nieuwe artikel 2.43 is het besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds opgenomen. Dit besluit wordt gehanteerd om de taken die gemeente, provincie en Rijk hebben op het gebied van geluidregulering vorm te geven.

Het geluidproductieplafond als zodanig is niet nieuw: hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer kent deze figuur al, maar alleen voor de rijksinfrastructuur. Geluidproductieplafonds worden nu ook ingevoerd voor provinciale wegen, waterschapswegen en industrieterreinen.

Voor wat betreft de gemeente geldt de verplichting enkel voor industrieterreinen. Voor wat onder een industrieterrein wordt verstaan wordt aangesloten bij het huidige artikel 1 van de Wet geluidhinder. De activiteiten die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken (de 'grote lawaaimakers') zullen worden aangewezen in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.

De geluidregulering van gemeentewegen en lokale spoorwegen vindt plaats via een systeem van toetsing voorafgaand aan grote wijzigingen in combinatie met monitoring achteraf. De gemeente kan er echter voor kiezen om voor bepaalde gemeentelijke wegen (bijvoorbeeld een drukke gemeentelijke rondweg) of lokale spoorwegen geluidproductieplafonds vast te stellen (zie paragraaf 3.6.4 van het algemene deel van deze toelichting).

In het derde en vierde lid is de opdracht om geluidproductieplafonds voor waterschaps-, provinciale en rijkswegen vast te stellen toegesneden op wegen waarvoor dat uit oogpunt van geluidbeheersing zinvol is. Het begrip 'weg' in de Omgevingswet omvat bijvoorbeeld mede wegen die niet zijn opengesteld voor motorvoertuigen en het is niet zinvol om voor dat soort wegen geluidproductieplafonds vast te stellen. Dit zal nader bij instructieregel worden ingevuld.

Naast de bestaande bevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu om geluidproductieplafonds voor de rijksinfrastructuur vast te stellen, wordt de bevoegdheid om geluidproductieplafonds vast te stellen toegekend aan gedeputeerde staten voor waterschaps- en provinciale wegen en aan de gemeenteraad voor de industrieterreinen en (facultatief) de gemeentelijke wegen en de lokale spoorwegen. Voor de

bevoegdheidstoedeling aan de gemeenteraad is gekozen om aan te sluiten bij de bevoegdheidstoedeling voor het omgevingsplan. Een gemeenteraad kan er voor kiezen om deze bevoegdheid te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

K

Met deze aanvulling van artikel 16.2 wordt bepaald dat een besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond een omgevingsdocument is. Het benadrukt het belang van de kenbaarheid van de geluidproductieplafonds.

De aanwijzing als omgevingsdocument leidt er toe dat een besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond op grond van artikel 16.3, eerste lid, aan een ieder elektronisch beschikbaar wordt gesteld via de landelijke voorziening omgevingsdocumenten. Deze beschikbaarstelling vervangt de beschikbaarstelling via het geluidregister, dat momenteel in artikel 11.25 van de Wet milieubeheer is geregeld.

Uit het eerste lid van artikel 16.2 wordt duidelijk dat het niet gaat om alleen het besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond, maar ook om de daarbij behorende toelichting en onderbouwing. Gegevens die nu in het geluidregister staan met betrekking tot de geldende geluidproductieplafonds – ligging van referentiepunten, brongegevens (feitelijke gegevens omtrent ligging en configuratie van de (spoor)weg en industrieterrein, aantallen voertuigen die passeren op een weg, representatieve snelheden etc.) en eventuele saneringsplannen – worden op deze manier raadpleegbaar.

L

Dit artikel verklaart afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op de voorbereiding van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen besluiten tot vaststelling of – op grond van artikel 16.24 – wijziging van geluidproductieplafonds. Op grond van artikel 16.23 is het voor een ieder mogelijk om op het ontwerp daarvan zienswijzen in te dienen. Dit is een voortzetting van de huidige regels (artikel 11.32 van de Wet milieubeheer).

M tot en met O

Net als bij omgevingswaarden en alarmeringswaarden is bij geluidproductieplafonds feitelijke informatie noodzakelijk over de toestand van de fysieke leefomgeving, meer specifiek de vraag of de geluidproductie onder het geldende plafond blijft. Als dit niet het geval is, of dreigt te zijn, moet de beheerder van de infrastructuur of het industrieterrein op basis van deze informatie ingrijpen. De verplichting tot naleving van geluidproductieplafonds zal in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet worden vastgelegd op grond van het voorgestelde artikel 2.29a. Het voorgestelde eerste lid van artikel 20.1 voorziet specifiek in de verplichting dit periodiek te monitoren.

De wijziging in het derde lid van artikel 20.1 verzekert dat er ook een grondslag is voor de monitoring door de gemeente van de geluidbelasting die afkomstig is van gemeentewegen en lokale spoorwegen (zie het voorgestelde artikel 2.16, eerste lid, onder c). Voor deze geluidbronnen worden immers in de regel geen geluidproductieplafonds vastgesteld.

In dit systeem van gemeentelijke monitoring is de heersende geluidbelasting in een nog te bepalen referentiejaar, vermeerderd met een 'werkruimte' van 1,5 dB (zie paragraaf 3.7 van het algemene deel van de toelichting) de 'andere parameter' als bedoeld in het derde lid van artikel 20.1. Deze heersende geluidbelasting, vermeerderd met de werkruimte, is het beginpunt van de monitoring.

De methode van monitoring zal op grond van het nieuwe derde lid van artikel 20.2 in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden vastgelegd.

De wijziging in artikel 20.3 expliciteert dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over de uitvoering van de monitoring van geluidproductieplafonds.

P

Dit artikel regelt de verplichtingen tot verslaglegging van de naleving van geluidproductieplafonds. De verslagleggingsplicht is afgeleid van de regeling die in paragraaf 11.3.2.1 van de Wet milieubeheer is opgenomen en zal verder worden uitgewerkt in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

Q

Zoals in het algemene deel van deze toelichting uiteen is gezet, wordt de sanering van geluidgevoelige objecten die een te hoge geluidbelasting ondervinden van infrastructuur vorm gegeven via het actieplan van de richtlijn omgevingslawaaai. Dit actieplan is echter niet verplicht voor alle typen infrastructuur: de artikelen 3.6, 3.8 en 3.9 hebben slechts betrekking op achtereenvolgens wegen en spoorwegen in agglomeratiegemeenten, de drukkere provinciale wegen en de rijkswegen en hoofdspoorwegen.

Dit onderdeel creëert de benodigde wettelijke grondslag voor de sanering van geluidgevoelige objecten die een te hoge geluidbelasting ondervinden van infrastructuur die niet onder de richtlijn omgevingslawaaai valt. Gemeenten die niet tot een agglomeratie behoren zullen in verband met geluidsanering een programma moeten opstellen voor alle gemeentewegen - ongeacht het aantal voertuigbewegingen - en lokale spoorwegen. Provincies zullen in verband met geluidsanering een programma moeten opstellen voor alle provinciale wegen en daarnaast ook voor de waterschapswegen (de provincie heeft tot taak het beschermen van de gezondheid met betrekking tot de geluidbelasting afkomstig van wegen in beheer bij het waterschap).

Omdat het om een tijdelijke verplichting voor de desbetreffende overheden gaat - het streven is om de saneringsoperatie van de hier bedoelde geluidgevoelige objecten in een nader te bepalen tijdsbestek af te ronden - is de benodigde grondslag voor deze sanering geplaatst in hoofdstuk 22 dat overgangsrechtelijke bepalingen bevat.

Voorts bevat dit artikel een grondslag voor het stellen van instructieregels over de inhoud, toelichting of motivering van het programma. Deze grondslag is noodzakelijk daar artikel 2.25, eerste lid, onder a, onder 1^o, zich beperkt tot programma's als bedoeld in paragraaf 3.22 of 3.24.

R

De begripsomschrijving van geluidproductieplafond is ontleend aan artikel 11.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

HOOFDSTUK 2

Via de Invoeringwet Omgevingswet zullen wetten die opgaan in de Omgevingswet (zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) worden ingetrokken en andere wetten, zoals de Wet milieubeheer, worden aangepast. De wijzigingen in deze Aanvullingswet zullen daarop worden afgestemd. De consultatieversie van de Invoeringwet volgt op een later moment. In dit hoofdstuk zijn daarom nu alleen de voornaamste wijzigingen van andere wetten opgenomen.

HOOFDSTUK 3

P.M.

HOOFDSTUK 4

De regering heeft diverse wetsvoorstellen tot aanvulling van de Omgevingswet in voorbereiding of al ingediend. Omwille van consistentie en de herkenbaarheid zijn de diverse aanvullingswetsvoorstellen allemaal voorzien van een citeertitel volgens hetzelfde model.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,