

Inhoudelijke reactie van het kabinet op de internetconsultatie Aanvullingswet geluid

d.d. 29 november 2016

Inleiding

Op 22 maart 2016 is een ontwerp van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet gepubliceerd via de site www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_geluid en is de bestuurlijke consultatie en de toetsing gestart. Hiermee is belangstellenden de gelegenheid geboden een reactie te geven op het ontwerp van deze wet. Deze gelegenheid stond open tot 17 mei 2016. In deze periode is via de internetconsultatie een dertigtal reacties ontvangen.

De reacties zijn afkomstig uit uiteenlopende bronnen. De VNG en het IPO hebben gereageerd namens gemeenten en provincies. Daarnaast zijn reacties ontvangen van enige omgevingsdiensten en van individuele gemeenten. De Unie van Waterschappen heeft gereageerd namens de waterschappen. Voorts zijn reacties ontvangen van het bedrijfsleven en van natuur- en milieuorganisaties. Ook individuele personen hebben van hun interesse blijk gegeven.

Inhoudelijk kunnen de reacties worden ingedeeld in de volgende categorieën:

- Geluidnormen
- Bronbeleid
- Gezondheid
- Decentralisatie en bevoegd gezag
- Bedrijventerreinen
- Infrastructuur (weg en spoor)
- Handhaving en toezicht

In de systematiek van de Omgevingswet zal een groot aantal bepalingen een plaats krijgen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Veel vragen en opmerkingen hebben daardoor betrekking op de uitvoeringsbepalingen en niet op het wetsvoorstel. Deze uitvoeringsbepalingen zullen worden opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, dat zal leiden tot een wijziging van in ieder geval het Besluit kwaliteit leefomgeving. De vragen en opmerkingen over de uitvoeringsbepalingen zullen worden betrokken bij de verdere vormgeving van die bepalingen. In dit verslag wordt ingegaan op vragen en opmerkingen die raken aan de tekst van het wetsvoorstel, of die raken aan de contouren van de systematiek, zoals deze in deze memorie van toelichting wordt geschetst. De belangrijkste wijzigingen als uitvloeisel van de consultatie betreffen de systeemkeuze en bevoegdheidsverdeling voor waterschapswegen, de bevoegdheden voor industrieterreinen die in meerdere gemeenten liggen en de bevoegdheden ten aanzien van lokaal spoor. Deze punten worden - naast een aantal andere onderwerpen - hierna toegelicht.

Geluidnormen

In een aantal reacties worden kanttekeningen geplaatst bij de normen die in het wetsvoorstel worden gehanteerd. Er zijn onder meer vragen gesteld over hoe het geboden beschermingsniveau

in de aanvullingswet zich verhoudt tot het beschermingsniveau in de huidige situatie onder de Wet geluidhinder. Ook is aandacht gevraagd voor de bescherming van het binnenniveau. Verder zijn diverse vragen gesteld over de toepassing van de voorgestelde geluidwaarden en de wijze waarop rekening wordt gehouden met de cumulatie van geluid. Specifieke vragen betreffen onder meer de geluidsnormen voor windturbines, natte zand- en grindwinningsinstallaties en de energie-infrastructuur.

De nieuwe regels in de aanvullingswet geluid zijn zo geformuleerd dat ze landelijk gemiddeld gezien ten minste een gelijke bescherming bieden tegen schade aan de gezondheid door hoge geluidniveaus vanwege weg- en railverkeer en industrie in hun leefomgeving.

Het voornemen is om in de uitvoeringsregelgeving te bepalen dat de cumulatieve geluidbelasting moet worden bepaald bij alle besluiten waarbij een geluidbelasting hoger dan de voorkeurswaarde of de geluidbelasting bij volledige benutting van de geldende geluidproductieplafonds wordt toegestaan. Daarbij moeten, voor zover aan de orde, in elk geval worden betrokken het geluid van wegen, spoorwegen, industrieterreinen en luchtvaart, voor zover ook het geluid van die bronnen boven een bepaald niveau uitgaat. Ook andere geluidbronnen kunnen worden betrokken, maar dit zal niet worden voorgeschreven. De cumulatieve geluidbelasting zal niet worden genormeerd, omdat de beoordeling een kwestie van (lokaal) maatwerk is. Wel wordt overwogen om het opgetelde geluid van de relevante geluidbronnen te betrekken bij het bepalen van het geluidniveau binnen. Een en ander wordt nader uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.

Bronbeleid

Ten aanzien van het bronbeleid wordt enerzijds gevraagd om meer duidelijkheid, anderzijds wordt gevraagd om (meer) prikkels voor een vermindering van de geluidbelasting aan de bron.

Het beginsel van bestrijding aan de bron wordt ook onder de Omgevingswet gehanteerd.¹ Zeker op het gebied van geluid ligt een rechtstreekse bronbenadering voor de hand. Zo'n directe, concrete brongerichte aanpak is effectiever en efficiënter. Bronbeleid is een van de pijlers in de huidige regelgeving waarop de reductie van de geluidproductie berust.² Dat was al zo onder de oude wet- en regelgeving en dat wordt onder de Aanvullingswet geluid Omgevingswet niet anders. Primair gaat het daarbij om het beperken van het gebruik van lawaaige technieken en het stimuleren van stille technieken.

Ter ondersteuning van het bronbeleid bevat de plafondsysteematiek drie aangrijpingspunten, zoals al is uiteengezet in het kader van de eerste fase van Swung³:

- De minimum akoestische kwaliteit, waarbij met name kan worden gedacht aan geluidsarme wegverharding en langgelast spoor. De minimum akoestische kwaliteit zal voor decentrale wegen niet worden voorgeschreven, maar verwacht mag worden dat ook de decentrale overheden met zorg zullen kijken naar de mogelijkheden.

¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 37.

² Zie ook Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 3, paragraaf 2.3.

³ <http://www.infomil.nl/onderwerpen/hinder-gezondheid/geluid/inhoudelijk-dossier/regelgeving/wet-milieubeheer/rijkswegen-0/>

- De mogelijkheid om geluidproductieplafonds te verlagen om bronmaatregelen te stimuleren of de winst ervan voor het milieu te verankeren.
- Het plafondsysteem zelf. Bronmaatregelen kunnen immers leiden tot het behouden of zelfs vergroten van de geluidruimte die de beheerder ter beschikking staat.

Voor gemeenten en waterschappen vormt het systeem van de verplichte monitoring een vierde aangrijpingspunt. De besluitvorming over het treffen van maatregelen naar aanleiding van de resultaten van de verplichte monitoring biedt een uitgelezen moment om ook de mogelijkheden van het bronbeleid in beschouwing te nemen, waarbij vooral kan worden gedacht aan de keuze van het wegdek.

Gezondheid

Ten aanzien van het gezondheidsaspect wordt vooral gevraagd naar de wijze waarop gemeenten dit aspect moeten afwegen als het gaat om het bepalen van de toelaatbare geluidbelasting.

De Omgevingswet is mede gericht op het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving. Het gaat bij "gezondheid" om invloeden op de gezondheid in brede zin, waaronder ook hinder is begrepen.

Met het hanteren van de geluidnormen wordt het gezondheidsbelang al mede geïntegreerd in de besluitvorming. Het gezondheidsbelang vindt feitelijk een 'vertaling' in die geluidnormen. Zo vertegenwoordigt de voorkeurswaarde een zodanig geluidniveau dat er zowel buiten als binnen een geluidgevoelig gebouw sprake is van een aanvaardbare situatie zonder dat daartoe extra maatregelen getroffen moeten worden. De maximale waarde geeft richting aan het bestuurlijke afwegingsproces bij geluidniveaus boven de voorkeurswaarde. Het gezondheidsbelang is dan één van de elementen die een rol speelt in de bestuurlijke afweging. Daarnaast kunnen ook andere invalshoeken, bijvoorbeeld met betrekking tot vervoer, economie of woningbouw, van belang zijn. In de concrete situatie worden alle relevante belangen en omstandigheden tegen elkaar afgewogen, wat kan leiden tot het accepteren van een geluidniveau boven de voorkeurswaarde. Bij die afweging wordt ook de mogelijkheid tot het treffen van geluidbeperkende maatregelen betrokken. Hiertoe zal ook een regeling worden getroffen voor het afwegen van de financiële doelmatigheid van dergelijke maatregelen. In die afweging zijn maatregelen eerder doelmatig naarmate de geluidbelasting in de situatie zonder maatregelen hoger is. Daarmee wordt mede uitdrukking gegeven aan het belang van het beschermen van de gezondheid.

Aan het aspect gezondheid als onderdeel van de integrale bestuurlijke afweging is voorts uitvoerig aandacht besteed in paragraaf 3.2.1 van de nota van toelichting bij het concept-Besluit kwaliteit leefomgeving (consultatieversie d.d. 1 juli 2016). Zo worden verschillende instrumenten genoemd die bij een eventuele nadere beoordeling behulpzaam kunnen zijn, bijvoorbeeld de milieueffectrapportage voor grote projecten, maar ook de Gezondheids Effect Screening (GES) en de Disability Adjusted Life Years (DALY). Ook ontwikkelt het RIVM een indicator die gezondheidseffecten kan vergelijken en optellen op geografische schaal, de zogenoemde milieugezondheidsrisico-indicator (MGR). De MGR is een instrument dat kan worden toegepast bij beslissingen over de fysieke leefomgeving met gevolgen voor de gezondheid. Het gebruik van deze instrumenten is vrijwillig en zal niet verplicht worden gesteld.

Decentralisatie en bevoegd gezag

Vragen over decentralisatie en bevoegd gezag gaan voor een belangrijk deel over de aanwezigheid van afwegingsruimte voor decentrale overheden, en de wijze waarop met die afwegingsruimte moet worden omgegaan. Ook wordt aandacht gevraagd voor het tegengaan van de afwenteling van de problematiek tussen overheden. Verder zijn vragen gesteld over gemeentegrensoverschrijdende situaties, met name ten aanzien van industrieterreinen.

De toedeling van taken en bevoegdheden is in lijn met de Omgevingswet. Dat geldt ook voor het bieden van beleidsruimte aan de betrokken instanties. Tezelfdertijd moet worden bedacht dat er een kader van geluidnormen blijft bestaan, bestaande uit een voorkeurswaarde en een maximale waarde. Weliswaar vervalt de zogenoemde hogere-waardeprocedure, maar dat laat onverlet dat het toestaan van een geluidbelasting boven de voorkeurswaarde terdege zal moeten worden gemotiveerd, waarbij de motiveringseisen hoger zullen zijn naarmate het een hogere geluidbelasting betreft. Het gaat dus niet zozeer om lichtere afwegingseisen, als wel om het vervangen van een formele procedure (hogere waarden) door de motiveringsplicht. Daardoor ontstaat een grotere beleidsvrijheid ten aanzien van de wijze waarop deze motiveringsplicht wordt ingevuld en waarop het resultaat daarvan in de besluitvorming landt. De inzet is dat het beschermingsniveau ten minste gelijk blijft aan het huidige. Juist een ruime marge voor het bieden van maatwerk kan daartoe een bijdrage zijn. Daarnaast waarborgt de verplichte monitoring dat er ook op langere termijn duidelijkheid blijft over het geboden beschermingsniveau.

Ook wat de binnenwaarden betreft, zullen de voorgestelde wijzigingen naar verwachting leiden tot een gelijke of betere bescherming van ruimten binnen geluidgevoelige gebouwen. Weliswaar zijn de voorgestelde waarden deels hoger dan nu, maar ook in de manier waarop deze moet worden toegepast, zijn wijzigingen aangebracht. Zo moet bij overschrijding van de norm het geluidniveau teruggebracht worden tot 3 dB onder de norm. Dat voorkomt dat veel geld aan maatregelen wordt uitgegeven waarvan de effecten nauwelijks waarneembaar zijn. Daarnaast gelden de nieuwe normen voor de opgetelde geluidbelasting van de geluidbronsoorten, terwijl met de oude regels alleen de geluidbelasting van één weg, spoorweg of industrieterrein getoetst werd. Het samen nemen van het geluid van bijvoorbeeld meerdere (spoor)wegen binnen één geluidbronsoort betekent dat in situaties waar dat relevant is, een hoger geluidniveau het vertrekpunt is voor de berekening en toetsing. Datzelfde geldt in situaties waar cumulatie van het geluid van meerdere geluidbronsoorten relevant is. Dit is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van het huidige systeem waarbij in veel situaties relevante geluidbronsoorten buiten beschouwing blijven bij het bepalen van de benodigde gevelwering, hetgeen een verschil van 2 tot wel 8 dB kan betekenen. Daarnaast zijn er door invoering van geluidproductieplafonds en monitoringsverplichtingen meer situaties waarin de norm voor de geluidbelasting binnen moet worden toegepast.

De Unie van Waterschappen heeft de wens uitgesproken om in principe voor waterschapswegen het stelsel te hanteren dat van toepassing zal zijn op gemeentelijke wegen. Als voornaamste overweging voert de Unie van Waterschappen aan dat de waterschapswegen vaak direct aansluiten op het gemeentelijk wegstelsel en veelal functioneel nauwelijks van gemeentelijke wegen zijn te

onderscheiden. Voor drukker bereiden gebiedsontsluitingswegen zou het stelsel van geluidproductieplafonds wel overwogen kunnen worden.

Heroverweging heeft geleid tot de conclusie dat er in principe geen bezwaar bestaat tegen het volgen van de wens van de Unie van Waterschappen. Mede uit een oogpunt van uniformiteit in de systematiek zal het gemeentelijk stelsel het uitgangspunt gaan vormen voor wegen in beheer bij het waterschap. Omdat de mogelijkheid van geluidproductieplafonds voor gemeentelijke wegen is geschrapt, zal deze mogelijkheid er ook voor waterschapswegen niet zijn. Ook voor waterschapswegen met een verkeersintensiteit boven een bepaalde drempel komt er dus een systeem met een basiskaart, monitoring, en de afweging van maatregelen op basis van de resultaten van de monitoring. Wel is een voorziening nodig die waarborgt dat de besluitvorming – ook voor het ruimtelijke aspect – een voldoende integraal karakter heeft. Daartoe wordt aan de provincie de bevoegdheid gegeven om instructies te geven aan het waterschap over de uitoefening van de taak om de geluidbelasting afkomstig van waterschapswegen te beheersen. Op deze wijze kan de provincie invloed uitoefenen op de wijze waarop het waterschap omgaat met de resultaten van de monitoring en de naar aanleiding daarvan te nemen geluidmaatregelen.

Industrieterreinen

Specifiek ten aanzien van industrieterreinen worden onder meer vragen gesteld over het toepassen van de L_{den} - en L_{night} -norm, en over de wijze van bepaling van geluidproductieplafonds voor die terreinen. Ook wordt aandacht gevraagd voor de positie van akoestisch niet relevante bedrijven op industrieterreinen, en het bevoegd gezag voor industrieterreinen van regionaal belang. Aanvullend op wat elders in deze memorie van toelichting al wordt gemeld over industrieterreinen, wordt opgemerkt dat verdere instructies hierover zullen worden opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. De positie van akoestisch niet relevante bedrijven op industrieterreinen zal vorm krijgen in de uitvoeringsregels, en aldaar worden toegelicht. Op dit moment is dit aspect nog in ontwikkeling.

Gemeentegrensoverschrijdende industrieterreinen en de vaststelling van geluidproductieplafonds daarvoor zullen in eerste instantie een kwestie zijn van overleg tussen de betrokken overheden. De formele bevoegdheid wordt in de Aanvullingswet geluid toebedeeld aan de gemeente waarin het industrieterrein geheel of in hoofdzaak is gelegen. Die gemeente stelt de geluidproductieplafonds vast voor het industrieterrein als geheel.

Overleg kan ook plaatsvinden tussen provincie en gemeente over de doelmatigheid van besluitvorming door de gemeente. Op verzoek van de gemeente kan de bevoegdheid om geluidproductieplafonds vast te stellen rondom specifieke industrieterreinen worden overgedragen aan de provincie. Daarnaast beschikt de provincie, net als het Rijk, over de mogelijkheid tot het geven van instructies.

Wegen en spoorwegen

De vragen over geluid van wegen gaan, zoals eerder is aangegeven, onder meer over de basiskaart voor gemeenten. Sommigen vrezen dat gemeenten teveel ruimte wordt geboden, anderen achten

het systeem van de basiskaart te complex voor veel kleine gemeenten. Specifiek wordt onder meer gevraagd naar de positie van 30 km-wegen.

Het systeem van monitoring en de basiskaart is in nauw overleg met de decentrale overheden ontwikkeld. In het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zal dit systeem verder worden uitgewerkt. Verwacht wordt dat dit een goed toepasbaar instrument zal bieden voor gemeentelijke overheden.

De 30 kilometer-wegen worden niet op voorhand alle uitgesloten van de geluidregulering. Ook voor deze wegen is de geluidbelasting bepalend. Dit is van belang omdat er 30 km-wegen kunnen zijn met veel verkeer, en een geluidbelasting boven de voorkeurswaarde. De ondergrens die voor het stelsel met de basiskaart als geheel zal gelden, zorgt voor een betere grens tussen wegen waarvoor het vanwege geluid wel relevant is om die op de basiskaart op te nemen, en wegen waarvoor dat niet relevant is. Deze nieuwe wijze van begrenzen sluit beter aan bij de werkelijkheid dan het buiten beschouwing laten van alle wegen met een maximum snelheid van 30 km/uur, ongeacht hoe druk die wegen bereden worden.

Ten aanzien van spoorwegen zijn er vooral vragen over de taaktoedeling met betrekking tot lokale spoorwegen. De taaktoedeling is naar aanleiding van de ontvangen commentaren nogmaals bekeken. Geconcludeerd is dat toedeling aan de gemeente het meest in de rede ligt. Dit houdt vooral verband met de veelal sterke verwevenheid van het lokaal spoor met de gemeentelijke weginfrastructuur. Het feit dat het beheer van het lokaal spoor niet bij de gemeente ligt, staat aan deze taaktoedeling niet in de weg. Op grond van artikel 2.2 van de Omgevingswet worden de beherende overheden waar relevant uiteraard wel betrokken bij de gemeentelijke besluitvorming over lokale spoorwegen. Naar aanleiding van de consultatie is wel de facultatieve mogelijkheid voor het gemeentebestuur om voor lokale spoorwegen geluidproductieplafonds vast te stellen, geschrapt. Dat werd tegen de achtergrond van de soms complexe beheersverhoudingen geen passend instrument geacht voor lokaal spoor. De mogelijkheid om geluidproductieplafonds vast te stellen wordt wel onder voorwaarden geboden aan de provincie, voor zover het gaat om lokale spoorwegen die de provincie zelf beheert.

Handhaving en toezicht

In de sfeer van handhaving en toezicht wordt vooral gevraagd naar de wijze van vormgeving daarvan. De plafondsysteematiek is zo ingericht dat de naleving van de plafonds zoveel mogelijk uit het plafondsysteem voortvloeit. Toezicht en handhaving zijn daarop aanvullend. Dit geldt voor de provinciale infrastructuur en voor industrieterreinen evenzeer als thans al voor de rijksinfrastructuur.⁴ Het periodieke verslag van de beheerder vormt hierin een centraal en functioneel instrument, omdat dit verslag inzicht biedt in de actuele situatie (naleving en [dreigende] niet-naleving van de geluidproductieplafonds). Zo nodig dienen maatregelen te worden getroffen om naleving van de plafonds te waarborgen. Voor wegen en spoorwegen waarop de systematiek van de basiskaart van toepassing is, vormt de verplichte monitoring het centrale

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 3, paragraaf 3.7.

instrument. De resultaten van de monitoring leiden tot een bestuurlijke afweging over het treffen van maatregelen.