



Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van geluidproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds)

Voorstel van wet

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

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

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is om de geluidregelgeving te herzien door het opnemen van regels met betrekking tot geluidproductieplafonds voor wegen en spoorwegen, geluidsbelastingkaarten en actieplannen in de Wet milieubeheer;

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

ARTIKEL I

De Wet milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

Na hoofdstuk 8 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK 8A GELUID

TITEL 8A.1 ALGEMEEN

Artikel 8A.1

1. In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
 - beheerder*: beheerder van de weg of spoorweg;
 - bestemmingsplan*: bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening;
 - binnenwaarde*: binnenwaarde als bedoeld in artikel 8A.2;
 - brongegevens*: bij ministeriële regeling als zodanig aangewezen gegevens, benodigd voor de vaststelling van de geluidproductie en de geluidsbelasting vanwege een weg of spoorweg;
 - geluidbeperkende maatregel*: bij ministeriële regeling aangewezen maatregel die de geluidproductie of geluidoverdracht vanwege een weg of spoorweg beperkt, met uitzondering van een maatregel inzake het gebruik van de weg of spoorweg;
 - geluidkaart*: kaart met daarop aangegeven de wegen en spoorwegen, alsmede de geprojecteerde wegen en spoorwegen, waarop titel 8A.3 en de daarop berustende bepalingen van toepassing zijn;
 - geluidproductieplafond*: toegestane geluidwaarde vanwege een weg of spoorweg in L_{den} ;
 - geluidsbelasting*: op een geheel getal af te ronden geluidsbelasting in L_{den} ;
 - geluidsbelasting L_{night}* : op een geheel getal af te ronden geluidsbelasting op een plaats en vanwege een bron over alle perioden van 23.00–07.00 uur van een jaar als omschreven in bijlage I, onderdeel 2, van richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (PbEG L 189);
 - geluidsgevoelig object*: bij algemene maatregel van bestuur als zodanig aangewezen gebouw of terrein dat vanwege de bestemming of het gebruik daarvan bijzondere bescherming tegen geluidsbelasting behoeft;
 - geluidsgevoelige ruimte*: bij algemene maatregel van bestuur als zodanig aangewezen ruimte van een geluidsgevoelig object;
 - geluidwerende maatregel*: maatregel aan een geluidsgevoelig object die de geluidsbelasting binnen de geluidsgevoelige ruimten van dat object beperkt;
 - geprojecteerde weg of spoorweg*: nog niet aangelegde weg of spoorweg, in de aanleg waarvan een geldend bestemmingsplan, projectbesluit of tracébesluit voorziet;
 - hoofdspoorweg*: krachtens artikel 2 van de Spoorwegwet aangewezen hoofdspoorweg;



L_{den}: maat ter bepaling van de geluidsbelasting of een andere geluidswaarde op een plaats en vanwege een bron over alle perioden van 07.00–19.00 uur, van 19.00–23.00 uur en van 23.00–07.00 uur van een jaar als omschreven in bijlage I, onderdeel 1, van richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (PbEG L 189);

maximale waarde: maximale waarde van de geluidsbelasting als bedoeld in artikel 8A.2;

Onze Ministers: Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Verkeer en Waterstaat;

overschrijdingsbesluit: besluit van Onze Ministers dat het naar hun oordeel onvermijdelijk is om in afwijking van artikel 8A.30, zesde lid, een geluidproductieplafond zodanig te verhogen dat een geluidsgevoelig object vanwege een weg of spoorweg bij volledige benutting van dat plafond een geluidsbelasting ondervindt die de maximale waarde overschrijdt;

projectbesluit: besluit als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, onder f, van de Wet ruimtelijke ordening;

spoorweg: spoorweg als bedoeld in artikel 1 van de Spoorwegwet;

tracébesluit: besluit als bedoeld in artikel 15 van de Tracéwet;

verzameling van inrichtingen:

a. inrichtingen op een industrieterrein als bedoeld in artikel 1 van de Wet geluidhinder;

b. bij algemene maatregel van bestuur aangewezen inrichtingen, die zijn gelegen binnen een daarbij aangegeven gebied;

voorkeurswaarde: voorkeurswaarde van de geluidsbelasting, als bedoeld in artikel 8A.2;

weg: voor het openbaar rij- of ander verkeer openstaande weg, met inbegrip van de daarin liggende bruggen of viaducten.

2. Voor de toepassing van het bij of krachtens dit hoofdstuk bepaalde wordt mede verstaan onder:

a. *bestemmingsplan*: inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 of artikel 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening;

b. *geluidsgevoelig object*: nog niet aanwezig geluidsgevoelig object waarvoor een geldend bestemmingsplan of projectbesluit verlening van de bouwvergunning toelaat, ongeacht of deze vergunning reeds is afgegeven;

c. *weg, spoorweg of hoofdspoorweg*: deel van een weg, spoorweg of hoofdspoorweg.

Artikel 8A.2

1. Voor de toepassing van dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen gelden de in de onderstaande tabel aangegeven voorkeurswaarden, maximale waarden en binnenwaarden, in dB.

Tabel voorkeurswaarden, maximale waarden en binnenwaarden

	voorkeurswaarde	maximale waarde	binnenwaarde A	binnenwaarde B
wegen	50	65	36	41
spoorwegen	55	70	36	41

2. De voorkeurswaarden en de maximale waarden hebben betrekking op de geluidsbelasting op geluidsgevoelige objecten.

3. Binnenwaarde A is van toepassing op geluidsgevoelige ruimten van:

a. geluidsgevoelige objecten, voor zover deze zijn gelegen langs:

1°. wegen die in gebruik zijn genomen op of na 1 januari 1982;

2°. spoorwegen die in gebruik zijn genomen op of na 1 juli 1987;

b. geluidsgevoelige objecten langs overige wegen of spoorwegen, indien voor de bouw van die objecten een bouwvergunning is afgegeven na 1 januari 1982.

4. Binnenwaarde B is van toepassing op geluidsgevoelige ruimten van andere geluidsgevoelige objecten dan bedoeld in het derde lid.

Artikel 8A.3

1. Bij regeling van Onze Ministers worden eisen gesteld met betrekking tot de akoestische kwaliteit van wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen.

2. De beheerder draagt er zorg voor dat een weg of spoorweg die wordt aangelegd of vervangen, ten minste voldoet aan deze eisen, tenzij overwegende bezwaren van technische aard zich hiertegen verzetten.



3. Onze Ministers evalueren de eisen in 2017 en vervolgens ten minste eenmaal in de vijf jaar.

TITEL 8A.2 GELUIDSBELASTINGKAARTEN EN ACTIEPLANNEN

§ 8A.2.1 Algemeen

Artikel 8A.4

1. Gedeputeerde staten melden vóór 1 april 2010 en vervolgens elke vijf jaar vóór 1 april aan Onze Minister:
 - a. op welke delen van provinciale wegen naar verwachting in het daaropvolgende kalenderjaar meer dan drie miljoen maal een motorvoertuig zal passeren;
 - b. op welke delen van andere spoorwegen dan hoofdspoorwegen naar verwachting in het daaropvolgende kalenderjaar meer dan 30 000 maal een trein zal passeren.
2. Onze Minister publiceert vóór 30 juni 2010 en vervolgens elke vijf jaar vóór 30 juni in de Staatscourant welke delen van wegen en spoorwegen overeenkomstig het eerste lid zijn gemeld.

Artikel 8A.5

Onze Minister wijst vóór 30 juni 2010 en vervolgens elke vijf jaar vóór 30 juni als agglomeratie aan verstedelijkte gebieden met ten minste 100.000 inwoners.

§ 8A.2.2 Geluidsbelastingkaarten

Artikel 8A.6

1. Onze Minister van Verkeer en Waterstaat stelt geluidsbelastingkaarten vast voor wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen.
2. Gedeputeerde staten stellen geluidsbelastingkaarten vast voor de krachtens artikel 8A.4, tweede lid, gepubliceerde delen van wegen en spoorwegen.
3. De geluidsbelastingkaarten hebben betrekking op:
 - a. de geluidsbelasting en de geluidsbelasting L_{night} op geluidsgevoelige objecten vanwege de betrokken wegen en spoorwegen;
 - b. de bij algemene maatregel van bestuur of overeenkomstig de maatregel als stille gebieden aangewezen categorieën van gebieden die zijn gelegen in de omgeving van wegen en spoorwegen als bedoeld onder a.
4. Burgemeester en wethouders van gemeenten die behoren tot krachtens artikel 8A.5 aangewezen agglomeraties, stellen geluidsbelastingkaarten vast die betrekking hebben op de geluidsbelasting en de geluidsbelasting L_{night} vanwege:
 - a. wegen, daaronder begrepen spoorwegen die deel uitmaken van een weg;
 - b. spoorwegen die niet deel uitmaken van een weg;
 - c. luchtvaartterreinen als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart;
 - d. de luchthaven Schiphol, bedoeld in hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart;
 - e. inrichtingen of verzamelingen van inrichtingen.
5. De geluidsbelastingkaarten geven ten minste een weergave van:
 - a. de geluidsbelasting en de geluidsbelasting L_{night} veroorzaakt door de in het eerste, tweede onderscheidenlijk vierde lid, bedoelde geluidsbronnen in het kalenderjaar voorafgaand aan dat van de vaststelling van de geluidsbelastingkaart;
 - b. het aantal geluidsgevoelige objecten en bewoners van woningen die aan bepaalde waarden van de geluidsbelasting en de geluidsbelasting L_{night} worden blootgesteld.
6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de inhoud, vormgeving en inrichting van geluidsbelastingkaarten, welke regels kunnen verschillen voor wegen en spoorwegen als bedoeld in het eerste en tweede lid en agglomeraties.
7. De vaststelling van de geluidsbelastingkaarten geschiedt ten minste elk vijf jaar vóór 30 juni, te rekenen vanaf 2012.



Artikel 8A.7

1. Ten behoeve van de vaststelling van een geluidsbelastingkaart als bedoeld in artikel 8A.6, eerste en tweede lid, verstrekken burgemeester en wethouders aan Onze Minister van Verkeer en Waterstaat onderscheidenlijk gedeputeerde staten op hun verzoek, alle inlichtingen en gegevens waarover zij kunnen beschikken, voor zover die voor het opstellen van die kaart noodzakelijk zijn.
2. Ten behoeve van de vaststelling van een geluidsbelastingkaart als bedoeld in artikel 8A.6, vierde lid, verstrekken Onze Minister, Onze Minister van Verkeer en Waterstaat, gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders aan betrokken burgemeester en wethouders op hun verzoek, alle inlichtingen en gegevens waarover zij kunnen beschikken, voor zover die voor het opstellen van die kaart noodzakelijk zijn. Op een dergelijk verzoek verstrekt Onze Minister van Defensie de contourenkaarten, bedoeld in artikel 30c, tweede lid, van de Luchtvaartwet.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld inzake de te verstrekken inlichtingen en gegevens, waaronder de wijze waarop en de termijn waarbinnen of de datum waarvoor deze verstrekt worden.

Artikel 8A.8

1. Ten behoeve van de bepaling van de geluidsbelasting en de geluidsbelasting L_{night} vanwege een weg, spoorweg, inrichting of verzameling van inrichtingen worden bij regeling van Onze Minister regels gesteld.
2. Ten behoeve van de bepaling van de geluidsbelasting en de geluidsbelasting L_{night} vanwege een luchtvaartterrein of een luchthaven kunnen bij regeling van Onze Minister in overeenstemming met Onze Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Defensie regels worden gesteld.

Artikel 8A.9

1. Binnen één maand na de vaststelling van een geluidsbelastingkaart als bedoeld in artikel 8A.6, eerste, tweede en vierde lid, geven Onze Minister van Verkeer en Waterstaat, gedeputeerde staten, onderscheidenlijk burgemeester en wethouders van deze vaststelling kennis in één of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen, dan wel op andere geschikte wijze. Hierbij geven zij aan op welke wijze kennis kan worden gekregen van de inhoud van de geluidsbelastingkaart.
2. De in het eerste lid bedoelde bestuursorganen:
 - a. stellen de geluidsbelastingkaart voor een ieder langs elektronische weg beschikbaar;
 - b. voegen bij de geluidsbelastingkaart een overzicht van de belangrijkste punten van die kaart.
3. Binnen één maand na vaststelling zenden Onze Minister van Verkeer en Waterstaat, gedeputeerde staten, onderscheidenlijk burgemeester en wethouders de geluidsbelastingkaart langs elektronische weg aan Onze Minister.
4. Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de geluidsbelastingkaart ter beschikking van Onze Minister wordt gesteld.

Artikel 8A.10

1. Indien gedeputeerde staten niet of niet tijdig voldoen aan een verplichting als bedoeld in artikel 8A.6, tweede lid, is artikel 121 van de Provinciewet van overeenkomstige toepassing.
2. Indien burgemeester en wethouders niet of niet tijdig voldoen aan een verplichting als bedoeld in artikel 8A.6, vierde lid, is artikel 124 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat Onze Minister in de plaats treedt van gedeputeerde staten.

§ 8A.2.3 Actieplannen

Artikel 8A.11

1. Onze Ministers stellen vóór 18 juli 2013 aan de hand van de geluidsbelastingkaarten, bedoeld in artikel 8A.6, eerste lid, een actieplan vast met betrekking tot de wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen. Indien er sprake is van een belangrijke ontwikkeling die van invloed is op de geluidhindersituatie, en daarnaast ten minste elke vijf jaar na de vaststelling, wordt het



actieplan opnieuw overwogen en zo nodig aangepast.

2. Een actieplan bevat ten minste een beschrijving van:
 - a. het te voeren beleid om de geluidsbelasting en de geluidsbelasting L_{night} te beperken, en
 - b. de voorgenomen in de eerstvolgende vijf jaar te treffen maatregelen om overschrijding van overeenkomstig algemene maatregel van bestuur vast te stellen waarden van de geluidsbelasting of de geluidsbelasting L_{night} te voorkomen of ongedaan te maken en de te verwachten effecten van die maatregelen.
3. Het actieplan houdt rekening met de resultaten van de evaluatie, bedoeld in artikel 8A.3, derde lid.
4. In het actieplan wordt aangegeven in hoeverre het voornemen bestaat om de geluidproductieplafonds voor wegen en spoorwegen aan te passen aan ontwikkelingen met betrekking tot het bronbeleid.
5. Het actieplan bevat tevens:
 - a. een overzicht van de geldende overschrijdingsbesluiten;
 - b. een beschrijving van de ontwikkelingen met betrekking tot het bronbeleid en andere relevante ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op een of meer van de geldende overschrijdingsbesluiten;
 - c. een motivering of de in onderdeel b bedoelde ontwikkelingen aanleiding geven tot het intrekken of wijzigen van een of meer van de geldende overschrijdingsbesluiten.

Artikel 8A.12

1. Gedeputeerde staten stellen vóór 18 juli 2013 aan de hand van de geluidsbelastingkaarten, bedoeld in artikel 8A.6, tweede lid, een actieplan vast met betrekking tot de krachtens artikel 8A.4, tweede lid, gepubliceerde delen van wegen en spoorwegen. Indien er sprake is van een belangrijke ontwikkeling die van invloed is op de geluidhindersituatie, en daarnaast ten minste elke vijf jaar na de vaststelling, wordt het actieplan opnieuw overwogen en zo nodig aangepast.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op burgemeester en wethouders van gemeenten die behoren tot krachtens artikel 8A.5 aangewezen agglomeraties, met dien verstande dat het actieplan betrekking heeft op de in artikel 8A.6, vierde lid, bedoelde geluidsbronnen.
3. Artikel 8A.11, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8A.13

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de inhoud, vormgeving en inrichting van actieplannen. Deze regels kunnen verschillen voor wegen en spoorwegen als bedoeld in artikel 8A.6, eerste en tweede lid, en agglomeraties.

Artikel 8A.14

1. Een actieplan wordt voorbereid met overeenkomstige toepassing van de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure, met dien verstande dat in afwijking van artikel 3:15 van de Algemene wet bestuursrecht, een ieder zienswijzen naar voren kan brengen.
2. Burgemeester en wethouders stellen een actieplan niet vast dan nadat de gemeenteraad een ontwerp van het actieplan is toegezonden en deze in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en zienswijze ter kennis van burgemeester en wethouders te brengen.

Artikel 8A.15

Artikel 8A.9 is van overeenkomstige toepassing op de vaststelling van actieplannen.

§ 8A.2.4 Inlichtingen aan een andere lidstaat van de Europese Unie

Artikel 8A.16

1. Onze Minister van Verkeer en Waterstaat, gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders verstrekken op verzoek van een bevoegde autoriteit van een van de lidstaten van de



Europese Unie alle inlichtingen en gegevens waarover zij kunnen beschikken, voor zover die voor het opstellen van een geluidsbelastingkaart in de desbetreffende lidstaat noodzakelijk zijn. Op een dergelijk verzoek verstrekt Onze Minister van Defensie de contourenkaarten, bedoeld in artikel 30c, tweede lid, van de Luchtvaartwet.

2. Artikel 8A.7, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

TITEL 8A.3 WEGEN EN SPOORWEGEN MET GELUIDPRODUCTIEPLAFONDS

AFDELING 8A.3.1 ALGEMEEN

Artikel 8A.17

Deze titel is van toepassing op de wegen en spoorwegen, alsmede de aan te leggen wegen en spoorwegen, die zijn aangegeven op de geluidkaart.

Artikel 8A.18

1. Bij regeling van Onze Ministers wordt een geluidkaart vastgesteld.
2. Onze Minister stelt de geluidkaart voor een ieder langs elektronische weg beschikbaar.

Artikel 8A.19

1. Aan weerszijden van een weg of spoorweg of een geprojecteerde weg of spoorweg bevinden zich referentiepunten.
2. Op elk referentiepunt geldt een geluidproductieplafond
 - a. dat is tot stand gekomen met toepassing van artikel 8A.44;
 - b. dat is vastgesteld op grond van artikel 8A.26;
 - c. dat is gewijzigd op grond van artikel 8A.27, of
 - d. dat opnieuw is vastgesteld op grond van artikel 8A.21.

AFDELING 8A.3.2 NALEVING EN REGISTRATIE VAN GELUIDPRODUCTIEPLAFONDS

§ 8A.3.2.1 Naleving van de geluidproductieplafonds

Artikel 8A.20

De beheerder draagt zorg voor de naleving van de geluidproductieplafonds.

Artikel 8A.21

1. Alvorens de beheerder maatregelen treft ter beperking van de geluidoverdracht vanwege een weg of spoorweg, dient hij een verzoek in om het geldende geluidproductieplafond opnieuw vast te stellen of te wijzigen.
2. Een verzoek om het geluidproductieplafond opnieuw vast te stellen, behoeft niet te worden ingediend voor maatregelendie reeds met toepassing van artikel 8A.34 zijn aangegeven in het geldende besluit tot vaststelling of wijziging van het geluidproductieplafond.

Artikel 8A.22

1. De beheerder zendt voor 1 oktober 2011 en vervolgens elk kalenderjaar voor 1 oktober aan Onze Minister en Onze Minister van Verkeer en Waterstaat een verslag met betrekking tot de naleving van de geluidproductieplafonds in het voorafgaande kalenderjaar.
2. Onze Minister stelt het verslag, vergezeld van de bevindingen van Onze Ministers, voor eenieder langs elektronische weg beschikbaar.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de gegevens die het verslag ten minste bevat.

Artikel 8A.23

1. Artikel 8A.20 geldt niet met betrekking tot geluidproductieplafonds voor een spoorweg, die tot



stand zijn gekomen met toepassing van artikel 8A.44, waarvoor door de beheerder op verzoek van een vervoerder extra capaciteit is toegekend, indien:

- a. op die spoorweg op een of meer dagen in het kalenderjaar voorafgaand aan ... (datum inwerkingtreding van deze wet) een of meer goederentreinen hebben gereden tussen 23.00 en 07.00 uur, en
 - b. de geluidwaarde op de langs die spoorweg gelegen referentiepunten vanwege de extra vervoerscapaciteit niet meer bedraagt dan 60 dB.
2. Deze vrijstelling geldt:
- a. alleen voor een eerste toekenning van extra capaciteit;
 - b. voor een termijn van drie jaren met ingang van het kalenderjaar waarin de extra capaciteit is toegekend, en
 - c. indien het geluidproductieplafond sinds ... (datum inwerkingtreding van deze wet) niet is gewijzigd.
3. De beheerder meldt onverwijld, onder overlegging van een toelichting, aan Onze Ministers dat:
- a. hij een verzoek als bedoeld in het eerste lid heeft toegekend;
 - b. daardoor een overschrijding optreedt van een of meer geluidproductieplafonds langs het daarbij aangegeven spoorbaanvak;
 - c. is voldaan aan de voorwaarden van dit artikel.
4. Onze Minister doet mededeling van de vrijstelling in de Staatscourant. De mededeling bevat ten minste de kalenderjaren waarvoor de vrijstelling geldt, alsmede een geografische omschrijving van het spoorbaanvak waarop de vrijstelling betrekking heeft.

Artikel 8A.24

1. Onze Ministers kunnen op verzoek van de beheerder in verband met bijzondere omstandigheden voor een termijn van ten hoogste vijf jaar ontheffing verlenen van de verplichting tot naleving van een geluidproductieplafond.
2. Onze Ministers kunnen aan de ontheffing voorschriften verbinden met betrekking tot:
 - a. de mate en de duur van de overschrijding van het geluidproductieplafond;
 - b. het treffen van geluidwerende maatregelen aan de gevel van een geluidsgevoelige object, indien de ontheffing kan leiden tot een overschrijding van de binnenwaarde voor het betrokken geluidsgevoelig object met meer dan 5 dB.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de gegevens die bij de aanvraag worden verstrekt.
4. De artikelen 8A.36 en 8A.38 zijn van overeenkomstige toepassing.

§ 8A.3.2.2 Het geluidregister

Artikel 8A.25

1. Er is een openbaar geluidregister dat gegevens bevat met betrekking tot de geldende geluidproductieplafonds.
2. Voor zover in artikel 8A.44, zevende lid, niet anders is bepaald, worden de gegevens in het register opgenomen op de dag van de bekendmaking van het besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond of tot verlening of wijziging van een ontheffing dan wel op de dag waarop mededeling wordt gedaan van een vrijstelling.
3. Tot de gegevens behoren ten minste voor elk geluidproductieplafond:
 - a. het laatstelijk genomen besluit waarbij het geluidproductieplafond is vastgesteld, opnieuw is vastgesteld of gewijzigd;
 - b. de ligging van de referentiepunten die behoren bij het geldende geluidproductieplafond;
 - c. de brongegevens die behoren bij het geldende geluidproductieplafond;
 - d. indien van toepassing:
 - 1°. de mededeling, bedoeld in artikel 8A.35;
 - 2°. een krachtens artikel 8A.23, vierde lid, gepubliceerde vrijstelling;
 - 3°. een krachtens artikel 8A.24, eerste lid, verleende ontheffing.
4. Het register wordt beheerd door Onze Ministers.



5. Het register is voor eenieder langs elektronische weg toegankelijk.
6. Bij regeling van Onze Ministers kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de inhoud, vorm en inrichting van het register, alsmede omtrent de wijze waarop het register wordt beheerd en bijgehouden.

AFDELING 8A.3.3 VASTSTELLING OF WIJZIGING VAN GELUIDPRODUCTIEPLAFONDS

§ 8A.3.3.1 Algemeen

Artikel 8A.26

1. Onze Ministers stellen een geluidproductieplafond vast op elk daartoe door hen aangegeven referentiepunt.
2. Het eerste lid is niet van toepassing indien op een referentiepunt reeds een geluidproductieplafond geldt, dat tot stand is gekomen met toepassing van artikel 8A.44.

Artikel 8A.27

1. Onze Ministers kunnen een geluidproductieplafond wijzigen.
2. Onze Ministers verhogen een geluidproductieplafond niet indien:
 - a. de beheerder niet heeft voldaan aan de verplichting, bedoeld in artikel 8A.3, tweede lid, of
 - b. het geldende geluidproductieplafond naar redelijke verwachting niet binnen een periode van 10 jaar volledig zal worden benut.
3. Onze Ministers verlagen een geluidproductieplafond niet indien het gewijzigde geluidproductieplafond naar redelijke verwachting binnen een periode van minder dan 10 jaar volledig zou worden benut.
4. Onze Ministers verlagen een geluidproductieplafond indien de geluidsbelasting vanwege de weg of spoorweg op geluidsgevoelige objecten is verminderd ten gevolge van de toepassing van afdeling 3 van hoofdstuk VI van de Wet geluidhinder.

Artikel 8A.28

Op het wijzigen van een geluidproductieplafond dat tot stand is gekomen met toepassing van artikel 8A.44, eerste lid, zijn tevens de artikelen 8A.45 tot en met 8A.48 van toepassing.

Artikel 8A.29

1. Bij de voorbereiding van een besluit omtrent het vaststellen of wijzigen van een geluidproductieplafond nemen Onze Ministers een geluidbeperkende maatregel niet in aanmerking indien het treffen daarvan:
 - a. financieel niet doelmatig is, dan wel
 - b. stuit op overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard.
2. Bij regeling van Onze Ministers worden nadere regels gesteld voor de toepassing van het criterium, bedoeld in het eerste lid, onder a.

Artikel 8A.30

1. Onze Ministers stellen een geluidproductieplafond op een zodanige waarde vast dat de geluidsbelasting vanwege de betrokken weg of spoorweg de voorkeurswaarde niet overschrijdt.
2. Bij wijziging wordt een geluidproductieplafond op een zodanige waarde vastgesteld dat de geluidsbelasting vanwege de weg of spoorweg niet hoger is dan de geluidbelasting, die de betrokken geluidsgevoelige objecten vanwege die weg of spoorweg ondervinden bij volledige benutting van het geldende geluidproductieplafond.
3. Het tweede lid is niet van toepassing, indien de geluidsbelasting, zowel voor als na de wijziging van het geluidproductieplafond, de voorkeurswaarde niet overschrijdt.



4. Onze Ministers kunnen afwijken van het eerste of tweede lid, indien geen geluidbeperkende maatregelen in aanmerking komen om aan die leden te voldoen. De afwijking wordt zoveel mogelijk beperkt door het treffen van geluidbeperkende maatregelen.
5. Onze Ministers kunnen voorts afwijken van het eerste of tweede lid, indien een geluidsgevoelig object tevens een geluidsbelasting boven de voorkeurswaarde kan ondervinden vanwege een andere geluidsbron die behoort tot een bij ministeriële regeling aangegeven categorie. Artikel 8A.29, eerste lid, onder a, is niet van toepassing.
6. Bij de toepassing van het vierde en vijfde lid wordt de maximale waarde niet overschreden.

§ 8A.3.3.2 Procedures voor vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds

Artikel 8A.31

1. Vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond geschiedt ambtshalve of op verzoek.
2. Op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door eenieder.
3. Het tweede lid is niet van toepassing in bij algemene maatregel van bestuur aangegeven categorieën van gevallen.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot:
 - a. de kring van belanghebbenden die bevoegd zijn tot het doen van een verzoek tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond;
 - b. de gegevens die bij een verzoek worden verstrekt.

Artikel 8A.32

1. Ter voorbereiding van een besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond wordt een akoestisch onderzoek verricht:
 - a. bij een ambtshalve besluit: door de beheerder;
 - b. bij een besluit op verzoek: door de aanvrager.
2. Het akoestisch onderzoek heeft betrekking op de geluidsbelasting die vanwege de weg of spoorweg zou kunnen worden ondervonden door geluidsgevoelige objecten, andere objecten en gebieden.
3. Degene die het akoestisch onderzoek uitvoert, berekent tevens de geluidwaarde op het betrokken referentiepunt.
4. Degene die het akoestisch onderzoek uitvoert, doet tevens akoestisch onderzoek naar de effecten van de samenloop van de geluidsbelasting van de weg of spoorweg en een andere geluidsbron als bedoeld in artikel 8A.30, vijfde lid.
5. Bij regeling van Onze Minister worden regels gesteld omtrent:
 - a. de wijze waarop het akoestisch onderzoek en de berekeningen worden uitgevoerd;
 - b. de situaties waarop het akoestisch onderzoek en de berekeningen betrekking hebben;
 - c. de gevallen waarin redelijkerwijs kan worden aangenomen dat geen behoefte bestaat aan een onderzoek naar de effecten van samenloop.

Artikel 8A.33

Ter voorbereiding van een besluit tot ambtshalve vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond verstrekt de beheerder op verzoek van Onze Ministers en binnen de daartoe door hen gestelde termijn, aan hen alle inlichtingen en gegevens die zij redelijkerwijs nodig hebben voor de voorbereiding van het besluit, waaronder de resultaten van het akoestisch onderzoek en de berekeningen, bedoeld in artikel 8A.32.

Artikel 8A.34

In het besluit tot vaststelling of wijziging van het geluidproductieplafond wordt aangegeven welke geluidbeperkende maatregelen bij de besluitvorming in aanmerking zijn genomen.



Artikel 8A.35

In een besluit tot wijziging van een geluidproductieplafond dat wordt genomen op verzoek van een ander dan de beheerder, in verband met door de aanvrager voorgenomen maatregelen tot verlaging van de geluidsbelasting op geluidsgevoelige objecten, wordt bepaald dat de werking van het besluit in afwijking van artikel 20.3 wordt opgeschort totdat Onze Minister heeft medegedeeld dat de in aanmerking komende maatregelen tot genoegen van Onze Ministers zijn getroffen. Deze mededeling geschiedt op dezelfde wijze als waarop is kennisgegeven van het besluit.

Artikel 8A.36

Onze Minister zendt een afschrift van het besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond aan burgemeester en wethouders van de gemeente:

- a. waarin het desbetreffende referentiepunt is gelegen;
- b. waartoe de gronden behoren die zijn gelegen langs de desbetreffende weg of spoorweg binnen de zone, bedoeld in hoofdstuk VI van de Wet geluidhinder.

§ 8A.3.3.3 De binnenwaarde

Artikel 8A.37

1. Indien in een onherroepelijk besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond toepassing is gegeven aan artikel 8A.30, vierde of vijfde lid, en het geluidproductieplafond een zodanige waarde heeft dat de binnenwaarde bij volledige benutting van het geluidproductieplafond wordt overschreden, treft de beheerder geluidwerende maatregelen.
2. De verplichting, bedoeld in het eerste lid, strekt ertoe dat de geluidsbelasting binnen de geluidsgevoelige ruimten van het betreffende geluidsgevoelige object wordt teruggebracht tot een waarde die ten minste 3 dB is gelegen onder de binnenwaarde.
3. Onze Ministers kunnen een termijn stellen waarbinnen de beheerder de maatregelen treft.

Artikel 8A.38

1. Indien de rechthebbende ten aanzien van een geluidsgevoelig object niet heeft toegestemd mee te werken aan maatregelen die moeten worden getroffen ingevolge artikel 8A.37, eerste lid, wordt de verplichting om deze maatregelen te treffen ten aanzien van dat geluidsgevoelige object vervallen verklaard.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop aan de rechthebbende wordt verzocht om mee te werken aan de realisatie van de maatregelen en de wijze waarop deze zijn toestemming verleent of onthoudt.
3. Op verzoek van de beheerder kunnen Onze Ministers de verplichting, bedoeld in het eerste lid, vervallen verklaren.
4. Onze Minister zendt een afschrift van de vervallenverklaring bij aangetekend schrijven aan de rechthebbende.
5. Onze Minister zendt onverwijld een afschrift van de vervallenverklaring aan de Dienst voor het kadaster en de openbare registers ter inschrijving van die verklaring in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. De artikelen 24, eerste lid, en 26 van Boek 3 van dat wetboek zijn niet van toepassing.

§ 8A.3.3.4 Verdere bepalingen omtrent vaststelling en wijziging van geluidproductieplafonds

Artikel 8A.39

De artikelen 8A.30 en 8A.37 zijn niet van toepassing op een geluidsgevoelig object met betrekking waartoe met toepassing van de Interimwet stad-en-milieubenadering een hogere geluidsbelasting is toegestaan dan de wettelijke maximumwaarde ingevolge de Wet geluidhinder.

Artikel 8A.40

Bij vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond wordt de geluidproductie vanwege een



spoorwegemplacement als bedoeld in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, bijlage I, categorie 14, onder a, alleen betrokken voor zover op die geluidproductie hoofdstuk 8 niet van toepassing is.

Artikel 8A.41

1. Indien een verzoek tot wijziging van een geluidproductieplafond geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een geval dat is gemeld op grond van artikel 88 van de Wet geluidhinder en de wijziging gevolgen heeft voor de geluidsbelasting vanwege de weg op een geluidsgevoelig object, stelt de aanvrager een programma van maatregelen vast als bedoeld in artikel 89 van de Wet geluidhinder, tenzij voor het betrokken object reeds een dergelijk programma is vastgesteld of uitgevoerd.
2. Onze Ministers houden bij de beslissing op de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, rekening met het besluit van Onze Minister, bedoeld in artikel 90, vijfde lid, van de Wet geluidhinder.
3. Indien een verzoek tot wijziging van een geluidproductieplafond geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een geval dat is gemeld op grond van artikel 4.17 van het Besluit geluidhinder en de wijziging gevolgen heeft voor de geluidsbelasting vanwege de spoorweg op een geluidsgevoelig object, stelt de aanvrager een saneringsprogramma op als bedoeld in artikel 4.18 van het Besluit geluidhinder, tenzij voor het betrokken object reeds een dergelijk programma is vastgesteld of uitgevoerd.
4. Onze Ministers houden bij de beslissing op de aanvraag, bedoeld in het derde lid, rekening met het besluit van Onze Minister, bedoeld in artikel 4.23, derde lid, van het Besluit geluidhinder.

Artikel 8A.42

1. Voor zover de in artikel 8A.34 bedoelde maatregelen en het bestemmingsplan, of de beheersverordening, bedoeld in artikel 3.38, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, niet met elkaar in overeenstemming zijn, geldt het besluit tot vaststelling of wijziging van het geluidproductieplafond voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen als een projectbesluit, onderscheidenlijk als een besluit als bedoeld in artikel 3.42 van de Wet ruimtelijke ordening.
2. Artikel 3.13 van de Wet ruimtelijke ordening is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat:
 - a. Onze Minister in de plaats treedt van burgemeester en wethouders, en
 - b. in afwijking van het eerste lid van dat artikel, de termijn waarbinnen het bestemmingsplan in ontwerp ter inzage wordt gelegd, begint te lopen op het tijdstip waarop Onze Minister heeft medegedeeld dat met de tenuitvoerlegging van de maatregelen daadwerkelijk is begonnen.
3. Voor zover een bestemmingsplan of een ander besluit een vergunning als bedoeld in artikel 3.3 van de Wet ruimtelijke ordening vereist, geldt zodanige eis niet voor de uitvoering van de in het eerste lid bedoelde maatregelen.

§ 8A.3.3.5 Bepalingen omtrent het opnieuw vaststellen van geluidproductieplafonds

Artikel 8A.42a¹

1. Ter voorbereiding van een besluit tot het opnieuw vaststellen van een geluidproductieplafond verricht de beheerder een akoestisch onderzoek naar de geluidsbelasting die vanwege de weg of spoorweg kan worden ondervonden door geluidsgevoelige objecten na het treffen van de maatregelen. Artikel 8A.32, vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.
2. Indien uit het akoestisch onderzoek blijkt dat de geluidsbelasting die een of meer geluidsgevoelige objecten vanwege de weg of spoorweg kunnen ondervinden na het treffen van de maatregelen, hoger is dan de geluidsbelasting bij volledige benutting van het geldende geluidproductieplafond zonder die maatregelen:
 - a. zijn, indien de geluidsbelasting de maximale waarde niet overschrijdt, de artikelen 8A.29, 8A.30, derde en vierde lid, 8A.37, 8A.38 en 8A.45 van overeenkomstige toepassing;
 - b. is, indien de geluidsbelasting de maximale waarde overschrijdt of verder overschrijdt, artikel 8A.41 van overeenkomstige toepassing.

¹ Dit artikel zal nog een doorlopend nummer krijgen.



3. Op het besluit omtrent het opnieuw vaststellen van een geluidproductieplafond zijn voorts de artikelen 8A.25, tweede lid, 8A.31, 8A.34, 8A.36, 8A.39, 8A.40 en 8A.42 van overeenkomstige toepassing.

AFDELING 8A.3.4 GELUIDPRODUCTIEPLAFONDS VOOR OP ... (DATUM INWERKINGTREDING VAN DEZE WET) BESTAAANDE OF GEPROJECTEERDE WEGEN EN SPOORWEGEN

§ 8A.3.4.1 Het tot stand komen van de geluidproductieplafonds

Artikel 8A.43

Deze afdeling is van toepassing op geluidproductieplafonds, die tot stand zijn gekomen met toepassing van artikel 8A.44 voor een op ... (datum inwerkingtreding van deze wet) bestaande weg of spoorweg en geprojecteerde weg of spoorweg, die wordt geplaatst op de geluidkaart.

Artikel 8A.44

1. De geluidproductieplafonds voor de wegen of spoorwegen, bedoeld in artikel 8A.43, zijn de heersende waarden op de daartoe door Onze Ministers aangegeven referentiepunten, vermeerderd met 1,5 dB.
2. In afwijking van het eerste lid zijn de geluidproductieplafonds voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen delen van wegen of spoorwegen de in die maatregel aangegeven, of de op basis van de in de maatregel aangegeven gegevens berekende, geluidwaarden op de referentiepunten.
3. In afwijking van het eerste lid is voor een spoorweg waarvan de heersende waarde lager is dan 50,5 dB, het geluidproductieplafond op ... (datum inwerkingtreding van deze wet) 52,0 dB.
4. De heersende waarden worden met betrekking tot bij algemene maatregel van bestuur aangewezen delen van wegen, bepaald op basis van de situatie waarbij een daarbij aangegeven wegdek is aangebracht.
5. Indien de heersende waarde op een referentiepunt langs een deel van een weg als bedoeld in het vierde lid, op ... (datum inwerkingtreding van deze wet) hoger is dan het krachtens het vierde lid berekende geluidproductieplafond, geldt voor het betrokken deel van een weg een vrijstelling van artikel 8A.20, totdat door vervanging van de wegverharding het geluidproductieplafond wordt nageleefd, maar uiterlijk tot 1 januari 2016.
6. Bij regeling van Onze Ministers kunnen nadere regels worden gesteld omtrent:
 - a. het kalenderjaar waarvan de gegevens worden benut voor het berekenen van de heersende waarde;
 - b. de wijze waarop de heersende waarde wordt bepaald.
7. In afwijking van artikel 8A.25, tweede en derde lid, worden de navolgende gegevens in het geluidregister opgenomen op ... (datum inwerkingtreding van deze wet):
 - a. de ligging van de referentiepunten, bedoeld in het eerste en tweede lid;
 - b. de heersende waarde op elk van die referentiepunten;
 - c. de hoogte van het geluidproductieplafond op elk van die referentiepunten;
 - d. een vermelding van het lid van dit artikel met toepassing waarvan elk van die geluidproductieplafonds tot stand is gekomen;
 - e. de brongegevens die behoren bij elk van deze geluidproductieplafonds.

§ 8A.3.4.2 Bijzondere bepalingen met betrekking tot het wijzigen van geluidproductieplafonds die tot stand zijn gekomen met toepassing van artikel 8A.44, eerste lid

Artikel 8A.45

Bij het wijzigen van een geluidproductieplafond bevorderen de nadere regels, bedoeld in artikel 8A.29, tweede lid, dat geluidbeperkende maatregelen in aanmerking komen die leiden tot een verlaging van de geluidproductie tot een waarde die ten minste 2 dB onder het geldende geluidproductieplafond is gelegen.



Artikel 8A.46

Indien een geluidproductieplafond wordt verlaagd, zijn de artikelen 8A.30, zesde lid, en 8A.37 niet van toepassing.

Artikel 8A.47

1. De artikelen 8A.30 en 8A.37 blijven buiten toepassing indien een geluidproductieplafond wordt gewijzigd omdat:
 - a. onjuiste brongegevens met betrekking tot de weg of spoorweg zijn opgenomen in het geluidregister, bedoeld in artikel 8A.25;
 - b. het geluidproductieplafond niet overeenkomt met de brongegevens.
2. In een geval als bedoeld in het eerste lid, kunnen Onze Ministers besluiten dat de beheerder geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen treft ten behoeve van geluidsgevoelige objecten die geprojecteerd zijn na ... (datum inwerkingtreding van deze wet). De artikelen 8A.29 en 8A.38 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Onze Ministers kunnen een termijn stellen waarbinnen de beheerder de maatregelen treft.

Artikel 8A.48

1. Tot 18 juli 2018 wordt een geluidproductieplafond op verzoek van een ander dan de beheerder slechts verlaagd in verband met door de aanvrager te treffen of getroffen maatregelen tot verlaging van de geluidsbelasting op geluidsgevoelige objecten.
2. Onze Ministers overwegen in het actieplan dat in 2018 wordt vastgesteld, of de geluidproductieplafonds, bedoeld in het eerste lid, gelet op de geluidproductie van de weg of spoorweg, kunnen worden verlaagd.

AFDELING 8A.3.5 Overschrijding van de maximale waarde

Artikel 8A.49

1. Onze Ministers kunnen op verzoek van de beheerder een overschrijdingsbesluit nemen indien:
 - a. een geluidproductieplafond:
 - 1°. niet kan worden nageleefd met maatregelen die overeenkomstig artikel 8A.29, eerste lid, in aanmerking komen;
 - 2°. ingevolge artikel 8A.30, zesde lid, niet kan worden verhoogd,
 - 3°. niet kan worden nageleefd met toepassing van de maatregelen, bedoeld in artikel 8A.50, eerste lid, en
 - b. de overschrijding van het geluidproductieplafond niet een bijzondere omstandigheid is waarvoor een ontheffing kan worden verleend.
2. Onze Ministers kunnen aan een overschrijdingsbesluit voorschriften verbinden, inhoudende dat de beheerder binnen een daarbij aangegeven termijn maatregelen treft die de geluidproductie vanwege de weg of spoorweg of de geluidoverdracht beperken.
3. De artikelen 8A.37 en 8A.38 zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8A.50

1. In een overschrijdingsbesluit wordt gemotiveerd aangegeven op welke gronden de volgende maatregelen in het specifieke geval in redelijkheid te kostbaar zijn, of op maatschappelijke bezwaren of de bezwaren, genoemd in artikel 8A.29, eerste lid, onder b, stuiten, dan wel niet geschikt of niet voldoende zijn om de overschrijding van de maximale waarde, of een verdere toename van die overschrijding, te voorkomen:
 - a. een minnelijke overeenkomst met de rechthebbende over:
 - 1°. het nemen van bouwkundige maatregelen met betrekking tot een geluidsgevoelig object of een wijziging van de bestemming of functie van het geluidsgevoelige object, tegen vergoeding van de kosten daarvan, of
 - 2°. de aankoop van het geluidsgevoelige object;
 - b. het treffen van andere maatregelen tot verlaging van de geluidproductie of de geluidsbelasting dan geluidbeperkende maatregelen;
 - c. het treffen van geluidbeperkende maatregelen die financieel niet doelmatig zijn als bedoeld in artikel 8A.29;



- d. het gaan voldoen aan de akoestische kwaliteit, bedoeld in artikel 8A.3, terwijl geen sprake is van aanleg of vervanging;
 - e. onteigening van het geluidsgevoelige object;
 - f. maatregelen met betrekking tot het gebruik van de weg of spoorweg.
2. De beheerder verstrekt bij een verzoek om een overschrijdingsbesluit alle inlichtingen en gegevens die noodzakelijk zijn voor de voorbereiding en motivering van het overschrijdingsbesluit.
 3. Indien het verzoek om een overschrijdingsbesluit wordt geweigerd, bevorderen Onze Ministers de naleving van de geldende geluidproductieplafonds door:
 - a. het benutten van hun wettelijke bevoegdheden met het oog op het treffen van maatregelen als bedoeld in het eerste lid, of
 - b. door het ter beschikking stellen van budget voor het treffen van bedoelde maatregelen.

Artikel 8A.51

1. Indien een belanghebbende ten gevolge van een overschrijdingsbesluit schade lijdt of zal lijden, die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en ten aanzien waarvan de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd, kennen Onze Ministers hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.
2. Bij regeling van Onze Ministers kunnen regels worden gesteld omtrent de indiening en afhandeling van een verzoek om schadevergoeding.

Artikel 8A.52

1. De voorbereiding, het nemen en het ter inzage leggen van een overschrijdingsbesluit vindt gelijktijdig plaats met de voorbereiding, het nemen en het ter inzage leggen van het besluit tot wijziging van een geluidproductieplafond.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing met betrekking tot het weigeren van de in dat lid bedoelde besluiten.
3. De artikelen 8A.31, tweede lid, en 8A.36 zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8A.53

1. Onze Minister zendt onverwijld een afschrift van het overschrijdingsbesluit aan de Dienst voor het kadaster en de openbare registers ter inschrijving van dat besluit in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. De artikelen 24, eerste lid, en 26 van Boek 3 van dat wetboek zijn niet van toepassing.
2. Indien een overschrijdingsbesluit ingevolge een besluit of uitspraak in rechte is vernietigd, is ingetrokken of gewijzigd, doet Onze Minister daarvan mededeling aan de Dienst, bedoeld in het eerste lid. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8A.54

1. Onze Ministers kunnen een overschrijdingsbesluit wijzigen of intrekken.
2. Op een besluit tot wijziging van een overschrijdingsbesluit zijn de artikelen 8A.50, 8A.51, 8A.52 en 8A.53 van overeenkomstige toepassing.
3. Op een besluit tot intrekking van een overschrijdingsbesluit zijn de artikelen 8A.52 en 8A.53 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8A.55

1. Voor de mogelijkheid van beroep worden als één besluit aangemerkt het overschrijdingsbesluit en het besluit tot wijziging van het geluidproductieplafond, dan wel de weigering om deze besluiten te nemen.
2. Indien het overschrijdingsbesluit wordt vernietigd, vervalt het besluit tot wijziging van het geluidproductieplafond van rechtswege.



AFDELING 8A.3.6 OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 8A.56

Onze Ministers zenden uiterlijk vóór 1 september 2018 aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit hoofdstuk in de praktijk.

ARTIKEL II

Voor de plaatsing van deze wet in het Staatsblad vervangt Onze Minister van Justitie de zinsnede '... (datum inwerkingtreding van deze wet)' in het opschrift van afdeling 4 van titel 8A.3 en in de artikelen 8A.23, 8A.43, 8A.44 en 8A.47 door de datum van inwerkingtreding van deze wet.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

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

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,



MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1 Inleiding

- 1.1 De strekking van het wetsvoorstel
- 1.2 De structuur van het wetsvoorstel
- 1.3 Leeswijzer
- 1.4 Enkele begrippen

Hoofdstuk 2 Het ontwerp van nieuwe regels voor geluidbeheersing van weg- en spoorwegverkeer

- 2.1 Aanleiding en probleemschets
- 2.2 Een nieuw systeem
 - 2.2.1 Uitgangspunten
 - 2.2.2 Drie pijlers: beheersen, reduceren en bronmaatregelen
- 2.3 Instrumentering van de drie pijlers: geluidproductieplafonds, sanering, akoestische kwaliteit, actieplannen en andere maatregelen
- 2.4 Doelmatigheid
- 2.5 Geluidsbelastingkaarten en actieplannen op rijksniveau

Hoofdstuk 3 Het systeem van geluidproductieplafonds

- 3.1 Inleiding
 - 3.1.1 Wat is een geluidproductieplafond?
 - 3.1.2 Bevoegd gezag en beheerder
 - 3.1.3 De betekenis van het nieuwe systeem voor de burger
 - 3.1.4 De betekenis van het nieuwe systeem voor de gemeenten
 - 3.1.5 Onderscheid in bestaande en nieuwe situaties
- 3.2 Bepaling van geluidproductieplafonds in bestaande situaties
 - 3.2.1 De hoofdregel: 1,5 dB
 - 3.2.2 Uitzonderingen op de hoofdregel
 - 3.2.3 Werkwijze met betrekking tot de invoering van geluidproductieplafonds in bestaande situaties
- 3.3 Bepaling van geluidproductieplafonds in nieuwe situaties (nieuwe infrastructuur) en bij wijziging of hernieuwde vaststelling van geluidproductieplafonds
 - 3.3.1 In de besluitvorming betrokken objecten en gebieden
 - 3.3.2 Toetsing aan normen
 - 3.3.3 Werkwijze met doelmatigheidscriterium
 - 3.3.4 Cumulatie
- 3.4 Bijzondere aspecten van het wijzigen of opnieuw vaststellen van geluidproductieplafonds
 - 3.4.1 Geluidschermen en hernieuwde vaststelling
 - 3.4.2 Plafondverhoging
 - 3.4.3 Dreigende overschrijding van de maximale waarde
 - 3.4.4 Omgaan met geluidreductie
- 3.5 De binnenwaarde
- 3.6 Naleving van geluidproductieplafonds
- 3.7 Handhaving
- 3.8 Inspraak en rechtsbescherming

Hoofdstuk 4 De plaats van het wetsvoorstel in relatie tot de verdere herziening van de geluidregelgeving en tot andere ontwikkelingen

- 4.1 De fasegewijze herziening van de geluidregelgeving
- 4.2 De relatie tussen de eerste en de tweede stap van fase 2
- 4.3 Inspelen op andere ontwikkelingen
- 4.4 Herijking van de VROM-regelgeving
 - 4.4.1 Integratie in de Wet milieubeheer
 - 4.4.2 Vereenvoudiging van de regels

Hoofdstuk 5 De relatie met de toekomstige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, met andere wetten en met andere onderdelen van de Wet milieubeheer

- 5.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- 5.2 Wet geluidhinder



- 5.3 Tracéwet, Spoodwet wegverbreding en Wet bereikbaarheid en mobiliteit
- 5.4 Wet ruimtelijke ordening; de bouw van geluidsgevoelige objecten langs wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds
 - 5.4.1 Wet ruimtelijke ordening
 - 5.4.2 De bouw van geluidsgevoelige objecten langs wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds
- 5.5 Natuurbeschermingswet en Ecologische Hoofdstructuur
- 5.6 Planwet verkeer en vervoer
- 5.7 Interimwet stad-en-milieubenadering
- 5.8 Andere onderdelen van de Wet milieubeheer
 - 5.8.1 Milieu-effectrapportage
 - 5.8.2 Stiltegebieden
 - 5.8.3 Milieukwaliteitseisen
 - 5.8.4 Handhaving en beroep

Hoofdstuk 6 Voorbereiding van het wetsvoorstel

- 6.1 Bestuurslasten en administratieve lasten
 - 6.1.1 Algemeen
 - 6.1.2 Eenmalige bestuurslasten en administratieve lasten
 - 6.1.3 Structurele bestuurslasten en administratieve lasten
- 6.2 Proceduretijd
- 6.3 Uitvoerings- en saneringslasten
 - 6.3.1 Inverdieneffect
 - 6.3.2 Uitvoeringslasten
 - 6.3.3 Saneringslasten
- 6.4 Gevolgen voor milieu en leefomgeving
 - 6.4.1 Het algemene beeld
 - 6.4.2 Een betere bescherming voor meer objecten
 - 6.4.3 De invoering van geluidproductieplafonds voor bestaande situaties
 - 6.4.4 Andere maatregelen
 - 6.4.4.1 Extra sanering
 - 6.4.4.2 Bronbeleid
- 6.5 Overleg

Hoofdstuk 7 Artikelsgewijze toelichting

- Bijlage 1 De voorgeschiedenis van het wetsvoorstel
- Bijlage 2 De referentiepunten
- Bijlage 3 De getalswaarde van de voorkeurswaarde, de maximale waarde en de binnenwaarde
- Bijlage 4 Soorten van maatregelen onder de nieuwe systematiek
- Bijlage 5 De werking van de bestaande geluidregelgeving en het handhavingsgat
- Bijlage 6 Regelgeving voor het geluidaspect na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en enkele andere wetsvoorstellen
- Bijlage 7 Transponeringstabel (Geluidsbelastingkaarten en actieplannen)

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 De strekking van het wetsvoorstel

De Wet geluidhinder biedt onvoldoende bescherming tegen de gevolgen van de groei van het verkeer. In veel gevallen is de toename van geluidsbelastingen op gevels van woningen en andere geluidsgevoelige objecten onbeheerst. De huidige wet biedt te beperkte mogelijkheden om toename van geluidsbelasting door autonome groei van het verkeer te reduceren anders dan op het moment waarop een weg of spoorweg wordt gewijzigd. Het doel van deze nieuwe regels is aan deze onbeheerste groei een einde te maken en woningen en andere geluidsgevoelige objecten beter te beschermen tegen geluidhinder.

Daartoe wordt een nieuwe systeem ingevoerd, voornamelijk voor wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen (hierna ook: 'de rijksinfrastructuur'). Het nieuwe systeem berust op drie pijlers: het beheersen van de geluidsbelastingen (het voorkomen van verdere onbeheerste groei), het reduceren van hoge geluidsbelastingen en de versterkte inzet van bronmaatregelen.

Elke pijler kent zijn eigen instrumenten. Voor de beheersing van de geluidsbelastingen worden geluidproductieplafonds als instrument ingevoerd (de 'plafondsysteem'). Hoge geluidsbelastingen zullen worden aangepakt met een omvangrijke saneringsoperatie. In het kader van de versterkte inzet



van bronmaatregelen zullen onder meer eisen gaan gelden voor de minimum akoestische kwaliteit bij aanleg of vervanging van een weg of spoorweg. De besteding van het beschikbare overheidsgeld geschiedt op basis van een doelmatigheidsafweging. De verplichtingen uit de Europese richtlijn omgevingslawaai zullen de aanpak ondersteunen. Voor de geluidsbelastingkaarten en het actieplan is een belangrijke rol ingeruimd. De regels inzake geluidsbelastingkaarten en actieplannen worden verplaatst van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer.

De geluidproductieplafonds geven de geluidproductie aan die een weg of spoorweg maximaal mag voortbrengen op aan weerszijden van de weg of spoorweg gelegen punten (referentiepunten), en moeten – behoudens verhoging of verlaging – permanent worden nageleefd.

Geluidproductieplafonds worden vastgesteld bij besluit. In afwijking van deze hoofdregel krijgt de rijksinfrastructuur die al bestaat of geprojecteerd is op het tijdstip waarop de nieuwe regels in werking treden, van rechtswege geluidproductieplafonds.

De geluidproductieplafonds van rechtswege zullen in het algemeen zijn gelegen op het niveau van de heersende waarde + 1,5 dB. Hierdoor is het voor de beheerder van de weg of spoorweg mogelijk om tijdig geluidbeperkende maatregelen te treffen. Zo ontstaat een zekere 'werkruimte' die noodzakelijk is om de te treffen maatregelen voor te bereiden. Indien bij deze plafonds maatregelen worden getroffen, moeten zij ertoe leiden dat de geluidproductie ten minste 2 dB onder het geldende plafond komt te liggen. Dat leidt ertoe dat over langere tijd gezien de geluidproductie in het referentiepunt gemiddeld genomen ongeveer gelijk blijft aan de heersende waarde bij invoering van de wet.

Er komt ook een 'signaal' dat bevordert dat de beheerder het treffen van maatregelen tijdig voorbereidt. In geval de geluidproductie 0,5 dB of minder onder het geldende geluidproductieplafond uitkomt, moet de beheerder in het jaarlijks door hem op te stellen verslag, een prognose geven van het jaar waarin het geluidproductieplafond volledig benut zal zijn. De prognose zal gestoeld zijn op de meest recente inzichten in de verkeersontwikkeling. Bij deze prognose zal de beheerder aangeven of en wanneer hij geluidbeperkende maatregelen gaat overwegen.

Indien daar aanleiding voor is, kunnen geluidproductieplafonds worden gewijzigd. Dat gebeurt bij besluit, ook als zij in eerste aanleg van rechtswege tot stand zijn gekomen.

Het wetsvoorstel zal gepaard gaan met een Invoeringswet (hierna: 'de Invoeringswet'). In die wet zal de aanpassing van andere onderdelen van de Wet milieubeheer, van de Wet geluidhinder en van andere wetten aan de invoering van de plafondsysteematiek voor de rijksinfrastructuur worden geregeld. Daaraan wordt reeds beknopt aandacht besteed in hoofdstuk 5. Ook zal in de Invoeringswet overgangsrecht worden opgenomen met betrekking tot het voltooien van lopende procedures op grond van het huidige recht.

Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van de fasegewijze herziening van de geluidregelgeving. Het volgt op wetsvoorstel 29 021 (implementatie van de Europese richtlijn omgevingslawaai) en wetsvoorstel 29 879 (Modernisering instrumentarium geluidbeleid, eerste fase). Beide wetsvoorstellen hebben het Staatsblad bereikt en zijn in werking getreden. Het onderhavige wetsvoorstel vormt stap 1 van fase 2 van de herziening van de geluidregelgeving.

De nieuwe regels komen, wat de rijksinfrastructuur betreft, in de plaats van de huidige regels omtrent de aanleg en reconstructie van een weg en de aanleg of wijziging van een spoorweg. Zij hebben geen betrekking op de bouw van geluidsgevoelige objecten langs wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds. Daarop blijven voornamelijk de bestaande regels van de Wet geluidhinder, met enkele noodzakelijke aanpassingen, van toepassing. Ook op decentraal beheerde wegen en spoorwegen blijft de Wet geluidhinder van toepassing. Deze onderwerpen zullen onderdeel uitmaken van de volgende stap in de herziening van de geluidregelgeving.

1.2 De structuur van het wetsvoorstel

Hoofdstuk 8A is opgebouwd uit drie titels:

- Titel 8A.1: Algemeen
- Titel 8A.2: Geluidsbelastingkaarten en actieplannen
- Titel 8A.3: Wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds.

Titel 8A.1 bevat de begripsomschrijvingen die voor hoofdstuk 8A van belang zijn, de normering voor geluidsgevoelige objecten en een bepaling inzake de akoestische kwaliteit van wegen en spoorwegen. De normeringsbepaling is van direct belang voor titel 8A.3, maar kan ook een rol spelen bij het opstellen van actieplannen voor de rijksinfrastructuur (titel 8A.2). De bepaling inzake de minimum



akoestische kwaliteit (de 'minimumstandaard') betreft het bronbeleid dat een bredere werking heeft dan alleen de geluidproductieplafonds.

Titel 8A.2 is het huidige hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder. De indeling van de titel is overgenomen uit de Wet geluidhinder en ook de artikelen zijn, behoudens aanpassing aan de nieuwe plafondsysteematiek, ontleend aan de Wet geluidhinder en betreffen de geluidsbelastingkaarten en actieplannen.

Titel 8A.3 kent de volgende afdelingen, deels verder ingedeeld in paragrafen:

- Afdeling 8A.3.1 Algemeen
- Afdeling 8A.3.2 Naleving en registratie van geluidproductieplafonds
- Afdeling 8A.3.3 Vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds
- Afdeling 8A.3.4 Geluidproductieplafonds voor bestaande of geprojecteerde wegen of spoorwegen
- Afdeling 8A.3.5 Overschrijding van de maximale waarde
- Afdeling 8A.3.6 Overige bepalingen.

In afdeling 8A.3.1 worden de reikwijdte van de titel, het vaststellen van de geluidkaart (de kaart die aangeeft welke rijkswegen en spoorwegen onder deze titel vallen en niet te verwarren met de geluidsbelastingkaart bedoeld onder titel 8A.2) en de verplichte aanwezigheid van geluidproductieplafonds langs de rijksinfrastructuur geregeld.

Naleving is het centrale element van de nieuwe systematiek. Vanaf het begin zal het accent liggen op de naleving van de geluidproductieplafonds die is geregeld in afdeling 8A.3.2. Het geluidregister is ook geregeld in deze afdeling, omdat dit, net als de naleving, van belang is in de beheersfase van de geluidproductieplafonds, dus de fase waarin de beheerder de geluidproductie monitort en voorziet in dusdanige maatregelen dat de geluidproductieplafonds niet worden overschreden.

In afdeling 8A.3.3 is de permanente regeling opgenomen voor het vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds. De bepalingen over het vaststellen van geluidproductieplafonds zien feitelijk alleen op nieuwe wegen en spoorwegen. De bepalingen over het wijzigen van geluidproductieplafonds gelden voor alle plafonds, ongeacht de wijze waarop zij tot stand zijn gekomen. Enkele uitzonderingen daarop zijn opgenomen in afdeling 8A.3.4 voor geluidproductieplafonds die zijn ontstaan op het tijdstip waarop de nieuwe regels zijn gaan werken. Afdeling 8A.3.3 regelt ook op welke wijze bij het vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds rekening dient te worden gehouden met de in titel 8A.1 opgenomen normen voor zowel buiten als binnen geluidsgevoelige objecten. Binnen afdeling 8A.3.3 regelt § 1 het algemene deel, inclusief de inhoudelijke voorschriften, § 2 de procedurele kant, § 3 de binnenwaarde, terwijl § 4 enige bepalingen van bijzondere aard bevat. § 5 heeft betrekking op het opnieuw vaststellen van geluidproductieplafonds.

Afdeling 8A.3.4 heeft betrekking op de invoering van geluidproductieplafonds voor bestaande en geprojecteerde wegen en spoorwegen op het tijdstip waarop de nieuwe regels gaan werken. De hoogte van deze geluidproductieplafonds wordt geregeld bij de wet of – voor bijzondere gevallen – bij algemene maatregel van bestuur. Omdat de desbetreffende artikelen maar eenmalig werken, zijn zij apart in de titel geplaatst, in het laatste gedeelte daarvan. Enkele bijzondere bepalingen voor het wijzigen of opnieuw vaststellen van deze plafonds zijn eveneens in afdeling 4 opgenomen. Ook zij hebben in de systematiek tijdelijke betekenis. Nadat het desbetreffende plafond is gewijzigd of opnieuw is vastgesteld, zijn deze artikelen uitgewerkt.

Afdeling 8A.3.5 regelt de mogelijkheid voor het overschrijden van de maximale waarde. Omdat deze regeling het karakter heeft van ultimum remedium, heeft ook deze regeling een plaats achterin de titel gekregen. Ten slotte bevat afdeling 8A.3.6 een evaluatiebepaling.

1.3 Leeswijzer

De memorie van toelichting kent een gelaagde structuur. Het algemeen deel (hoofdstuk 1-6) behandelt de hoofdlijnen van het wetsvoorstel en de daarin vervatte plafondsysteematiek. Het artikelsgewijze deel (hoofdstuk 7) biedt ruimte aan een meer gedetailleerde toelichting op diverse aspecten van het nieuwe systeem. De bijlagen bevatten achtergrondinformatie. Opgemerkt wordt dat er geen afzonderlijk hoofdstuk is gewijd aan de geluidsbelastingkaarten en actieplannen, hoewel deze worden geregeld in titel 8A.2. Dat is een gevolg van het feit dat titel 8A.2 in essentie een verplaatsing is van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder. In deze memorie van toelichting komen de geluidsbelastingkaarten en actieplannen vooral aan de orde in hun relatie tot de plafondsysteematiek (onder meer § 2.5). De desbetreffende passages zijn verwerkt in de hoofdstukken over de plafonds, of zijn opgenomen in de artikelsgewijze toelichting.

Hoofdstuk 2 behandelt de achtergrond van de nieuwe regels. Eerst worden de tekortkomingen in de huidige geluidregelgeving geschetst (§ 2.1). Daarna volgt een beeld van de drie pijlers onder de nieuwe regels: beheersen, reduceren en bronmaatregelen, waarna wordt toegelicht door middel van



welke instrumenten deze pijlers zijn vormgegeven (§ 2.2–2.3). Deze instrumenten zijn de geluidproductieplafonds, een omvangrijke saneringsoperatie, en het stellen van eisen aan de akoestische kwaliteit van wegen en spoorwegen. De doelmatigheid als dragend fundament en de geluidsbelastingkaarten en actieplannen komen aan de orde in de laatste twee paragrafen (§ 2.4–2.5).

Met name de plafondsysteematiek behoeft een meer uitgebreide toelichting. Hoofdstuk 3 voorziet daarin. In § 3.1 komen algemene aspecten aan de orde. In § 3.2 wordt ingegaan op de wijze waarop een geluidproductieplafond wordt bepaald voor rijkswegen en hoofdspoorwegen die al zijn aangelegd of geprojecteerd bij het inwerkingtreden van de nieuwe regels. Deze wegen en spoorwegen krijgen van rechtswege een geluidproductieplafond, met in de meeste gevallen een waarde gelijk aan de heersende waarde + 1,5 dB. In § 3.3 en 3.4 wordt ingegaan op het vaststellen van geluidproductieplafonds voor nieuwe infrastructuur en bij wijziging of hernieuwde vaststelling van geluidproductieplafonds. In deze gevallen worden de plafonds bij besluit vastgesteld. Bij de besluitvorming spelen normen voor geluidsgevoelige objecten en een financieel doelmatigheids criterium een belangrijke rol. Met het oog op de binnenwaarde dienen zo nodig ook geluidwerende maatregelen te worden getroffen (§ 3.5). Paragrafen omtrent de naleving, de handhaving alsmede inspraak en rechtsbescherming sluiten het hoofdstuk af (§ 3.6–3.8).

Hoofdstuk 4 plaatst het wetsvoorstel in een bredere beleidsmatige context. Eerst wordt de plaats van het voorstel geschetst in het totaal van de fasegewijze herziening van de Wet geluidhinder. Ook wordt uiteengezet waarom de geluidhinderregels nu niet in één keer fundamenteel worden herzien. Daarna komt de relatie tot diverse beleidsnota's en de Herijking van de VROM-regelgeving aan de orde. Onder het hoofd van de Herijking wordt ook de keuze voor opname van de nieuwe regels in de Wet milieubeheer toegelicht.

Hoofdstuk 5 behandelt de relatie van de nieuwe regels tot andere regelingen. Het betreft het ontwerp van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nrs. 1–3), enige andere wetten en enige andere onderdelen van de Wet milieubeheer. Onder de andere wetten nemen de Wet geluidhinder, de Tracéwet en de Wet ruimtelijke ordening een belangrijke plaats in. In de paragraaf over de Wet ruimtelijke ordening wordt ook aandacht besteed aan de bouw van geluidsgevoelige objecten nabij wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds, welk onderwerp overigens geregeld blijft in de Wet geluidhinder.

Hoofdstuk 6 bevat in de eerste plaats de resultaten van de verplichte toetsen. Ingegaan wordt op de bestuurslasten en de administratieve lasten, gevolgd door een korte beschouwing over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de proceduretijd bij regulier onderhoud van en kleine ingrepen aan de weg of spoorweg. Daarna wordt ingegaan op de uitvoerings- en saneringslasten. Het hoofdstuk wordt vervolgd met een beschouwing over de gevolgen van het wetsvoorstel voor het milieu en de leefomgeving. Toegelicht wordt dat meer objecten een betere bescherming krijgen. In de tweede plaats wordt ingegaan op het overleg met IPO en VNG dat heeft plaatsgevonden in het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel.

Hoofdstuk 7 bevat de artikelsgewijze toelichting. Veel aspecten worden daarin verder uitgediept.

Bijlage 1 behandelt de voorgeschiedenis van het wetsvoorstel. Reeds medio de negentiger jaren van de vorige eeuw rees de gedachte aan de invoering van 'emissieplafonds'. De bijlage geeft inzicht in hetgeen zich sindsdien heeft afgespeeld.

Bijlage 2 betreft de referentiepunten. Geluidproductieplafonds worden vastgesteld op zogenoemde referentiepunten. Dat zijn door coördinaten bepaalde punten nabij de weg of spoorweg. De bijlage laat zien hoe de ligging van deze punten zal worden bepaald.

Bijlage 3 licht de getalswaarde van de uniforme normen uit het wetsvoorstel toe. In het wetsvoorstel zijn de gedifferentieerde normen uit de Wet geluidhinder vervangen door een klein aantal uniforme normen voor wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds (een voorkeurswaarde, een maximale waarde en een binnenwaarde). Een onderscheid tussen de normen voor wegen enerzijds en die voor spoorwegen anderzijds is overigens gehandhaafd.

Bijlage 4 geeft schematisch inzicht in de verschillende categorieën maatregelen die in de nieuwe systeematiek een rol spelen. Een belangrijke categorie zijn de 'geluidbeperkende maatregelen'.

In de begripsomschrijving van deze maatregelen zijn twee beperkingen te vinden: het gaat om maatregelen die de geluidproductie of de geluidoverdracht vanwege een weg of spoorweg beperken, en dus alleen om bron- en overdrachtsmaatregelen. En verder vallen maatregelen alleen onder dit begrip als zij daartoe bij ministeriële regeling zijn aangewezen. Verder geeft de begripsomschrijving nog aan dat maatregelen inzake het gebruik van een weg of spoorweg niet bij de ministeriële regeling



kunnen worden aangewezen. De geluidbeperkende maatregelen worden in aanmerking genomen bij het vaststellen of wijzigen van een geluidproductieplafond. Zij spelen bij het bepalen van de plafondhoogte alleen daadwerkelijk een rol als zij financieel doelmatig zijn en niet afstuiten op bepaalde andere bezwaren (artikel 8A.29). Naast de geluidbeperkende maatregelen zijn er andere maatregelen die de geluidsbelasting (buiten) beperken, zoals maatregelen inzake het gebruik van de weg (verkeersmaatregelen, stil materieel, stille banden e.d.). Bij de naleving van de plafonds mag de beheerder zowel geluidbeperkende maatregelen als andere maatregelen toepassen. En voorts zijn er de maatregelen van andere aard, zoals de gevelisolatie. Artikel 8A.50 geeft nog andere voorbeelden van maatregelen van andere aard.

In bijlage 5 wordt ingegaan op de oorzaken van de groei van de geluidsbelasting. Toegelicht wordt waardoor onder de huidige regelgeving een onbeheerste groei van de geluidsbelasting, ondanks de eisen en procedures van de Wet geluidhinder, mogelijk is.

Bijlage 6 biedt schematisch inzicht in de regelgeving voor het geluidaspect na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en enkele andere wetsvoorstellen. Per deelonderwerp wordt aangegeven in welke wet het zal zijn geregeld, en wat het gehanteerde systeem is. Ook wordt aangegeven of het deelonderwerp in de volgende stap van de herziening van de geluidregelgeving is betrokken.

Bijlage 7 bevat de transponeringstabel met betrekking tot de artikelen over de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen, die verplaatst worden van de Wet geluidhinder naar titel 8A.2 van de Wet milieubeheer.

1.4 Enkele begrippen

In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting wordt een aantal begrippen gebruikt in relatie tot geluid en maatregelen ter voorkoming of beperking van geluid. In deze paragraaf wordt aangegeven in welke betekenis deze begrippen worden gebruikt. Sommige begrippen zijn ook gedefinieerd in artikel 8A.1. Op die begrippen wordt nader ingegaan in de toelichting op dat artikel.

Wat is geluid?

Geluid is een trilling van de lucht. Via het trommelvlies wordt het geluid doorgegeven naar de hersenen met als resultaat dat mensen iets horen. Geluid kan zacht en hard zijn, hoge tonen of lage tonen bevatten en kan als plezierig of onaangenaam worden ervaren.

De sterkte van het geluid wordt uitgedrukt in decibellen, afgekort dB. Een decibel is een logaritmische grootheid; dat betekent dat decibellen niet gewoon rekenkundig bij elkaar opgeteld of van elkaar afgetrokken kunnen worden. Zo levert een verdubbeling van het aantal bronnen een toename van het geluid op met 3 dB. Stel bijvoorbeeld dat een snelweg een geluidsniveau van 60 decibel heeft. Als er dan twee keer zoveel auto's over die weg gaan rijden wordt het niveau niet 120 dB, maar 63 dB. Dit sluit aan bij de werking van het gehoor: een verdubbeling van de hoeveelheid verkeer wordt ook niet als een verdubbeling van de hoeveelheid geluid waargenomen.

Bij geluidsonderzoeken wordt er rekening mee gehouden dat het menselijk oor niet even gevoelig is voor alle toonhoogten. Voor lage tonen is het oor minder gevoelig dan voor hoge tonen. Geluidsmetapparatuur is aangepast aan de verschillen in gevoeligheid van het menselijk gehoor voor hoge en lage tonen met een zogenaamd A-filter. Bij geluidsberekeningen voor weg- en spoorweglawaai wordt ook zo'n correctie toegepast. In de techniek wordt dit meestal tot uitdrukking gebracht door de aanduiding dB(A). De in dit wetsvoorstel voor weg- en spoorweglawaai gebruikte Europese maat L_{den} bevat de A-weging, maar wordt aangeduid met de eenheid dB.

De mens kan globaal niveaus tussen de 0 en 140 dB horen. In een rustige straat is het niveau gemiddeld 48 dB, langs een drukke weg zal het meer dan 60 dB zijn en op 25 meter afstand van een startend straalvliegtuig ca. 140 dB.

Voor de hinderlijkheid van geluid spelen vele factoren een rol. Uiteraard de sterkte van het geluid uitgedrukt in dB. Voor de berekening van de geluidsbelasting wordt ook rekening gehouden met het soort geluid en het tijdstip van de dag. Andere factoren kunnen ook bij de ervaren hinder een rol spelen en kunnen van persoon tot persoon sterk verschillen. De normering van geluid is afgestemd op de gemiddeld ervaren hinder onder grote groepen en houdt bijvoorbeeld rekening met het gemiddelde verschil in hinderlijkheid tussen weg- en spoorweglawaai.



Andere termen

Term	Toelichting
Geluidproductie, geluidwaarde	<p>De termen 'geluidproductie' en 'geluidwaarde' zijn gerelateerd aan de geluidsbron (de weg of spoorweg). De 'geluidproductie' is de hoeveelheid geluid die (een gedeelte van) de weg of spoorweg volgens berekening veroorzaakt op een daartoe aangegeven punt, in dit wetsvoorstel een referentiepunt. De geluidproductie wordt uitgedrukt in een getalswaarde in dB, ook aangeduid als 'geluidwaarde'.</p> <p>De term 'geluidproductie' valt grotendeels samen met de term 'geluidemissie'. Deze laatste term is echter vermeden, omdat zij soms wordt beperkt tot de geluidproductie op of aan de rand van de bron. De 'geluidproductie' in de zin van het wetsvoorstel heeft betrekking op een punt op enige afstand van de bron. Het wetsvoorstel richt zich immers op de geluidproductie op een referentiepunt, dat in de praktijk op ongeveer 50 meter uit de weg of spoorweg zal zijn gelegen. Opgemerkt wordt dat de geluidproductie ook op het referentiepunt emissiegericht is. Zij haakt daar immers niet aan bij geluidsgevoelige punten in de omgeving, maar richt zich zoveel mogelijk alleen op de eigenschappen van de bron.</p>
Heersende waarde, geprognosticeerde waarde en toegestane waarde	<p>De 'geluidwaarde' kan nader worden onderscheiden in de heersende waarde, de geprognosticeerde waarde en de toegestane waarde. De heersende waarde is de hoeveelheid geluid die blijkens berekening op een gegeven tijdstip feitelijk wordt veroorzaakt op een punt. De geprognosticeerde geluidwaarde is de hoeveelheid geluid die volgens berekening op een gegeven tijdstip in de toekomst zal worden veroorzaakt op een punt. De toegestane waarde representeert de hoeveelheid geluid die maximaal mag worden veroorzaakt op het desbetreffende punt. Dat is, anders gezegd, de getalswaarde van het geluidproductieplafond.</p>
Geluidsbelasting	<p>De term 'geluidsbelasting' ziet op de hoeveelheid geluid die vanwege een geluidsbron op een bepaald punt aanwezig is en is anders dan de geluidproductie een maat voor de kwaliteit van de geluidssituatie op die locatie. Deze hoeveelheid geluid wordt veelal bepaald door berekening op een geluidsgevoelig object (op de gevel van een geluidsgevoelig gebouw of aan de terreingrens van een geluidsgevoelig terrein) dan wel binnen een geluidsgevoelig object.</p> <p>De termen 'geluidsbelasting' en 'geluidemissie' hebben dezelfde betekenis. De term geluidsbelasting komt al in de Wet geluidhinder voor en is gehandhaafd.</p> <p>De geluidsbelasting wordt bepaald over een aangegeven periode, bijvoorbeeld alle dagperiodes van een jaar. De 'geluidsbelasting' in de zin van het wetsvoorstel is gebaseerd op alle dag-, avond- en nachtperiodes over een jaar.</p>
Voorkeurswaarde, maximale waarde, binnenwaarde	<p>De 'voorkeurswaarde' en de 'maximale waarde' normeren de geluidsbelasting 'buiten' (op de gevel of aan de terreingrens). Zij geven aan welke geluidsbelasting aldaar bij voorkeur niet wordt overschreden respectievelijk welke geluidsbelasting, uitzonderingen voorbehouden, aldaar niet mag worden overschreden. Deze waarden spelen een rol bij het bepalen van de hoogte van de geluidproductieplafonds. Dat gebeurt via het doelmatigheids criterium, waarop hierna wordt ingegaan.</p> <p>De term 'binnenwaarde' ziet op de geluidsbelasting die wordt ondervonden in een geluidsgevoelige ruimte binnen een geluidsgevoelig object (dus 'binnen'). Zij hangt af van de geluidsbelasting buiten en de mate waarin de gevel geluidwerend is.</p> <p>In artikel 8A.2 wordt aangegeven welke getalswaarden van de voorkeurswaarde, de maximale waarde en de binnenwaarde in dit wetsvoorstel worden gehanteerd.</p>
Geluidniveau, geluidssituatie	<p>De term 'geluidniveau' wordt in deze memorie van toelichting gebruikt in de algemene betekenis van de hoeveelheid geluid die op een bepaalde plaats (en al dan niet op een bepaald moment) heerst. De term 'geluidssituatie' is een algemene aanduiding voor de toestand vanuit geluidoogpunt op een bepaalde plaats. Deze term houdt niet meer in dan zij taalkundig wil zeggen.</p>
Geluidbeheersing, geluidreductie	<p>'Geluidbeheersing' ziet op de doelstelling van de regelgeving en heeft betrekking op het systematisch nastreven van een geluidniveau dat (op een bepaalde plaats) als passend wordt aangemerkt. In het wetsvoorstel gebeurt dat vooral door de geluidproductieplafonds systematisch na te leven. Van 'geluidreductie' is sprake als de heersende geluidswaarden op de referentiepunten dalen.</p>
Geluidsgevoelig	<p>De term 'geluidsgevoelig' wordt in deze wet gebruikt in relatie tot objecten en ruimten. Het gaat om objecten en ruimten binnen objecten die, gelet op hun functie, bijzondere bescherming tegen geluidsbelasting behoeven.</p>
Geluidbeperkende maatregelen, maatregelen tot verlaging van de geluidsbelasting	<p>Geluidbeperkende maatregelen zijn bronmaatregelen en overdrachtsmaatregelen. In dit wetsvoorstel worden alleen de bron- en overdrachtsmaatregelen die bij ministeriële regeling zijn aangewezen, als 'geluidbeperkende maatregelen' aangemerkt. Maatregelen met betrekking tot het gebruik van de weg of spoorweg (zoals verkeersmaatregelen of de inzet van geluidarm spoorwegmaterieel) kunnen niet als geluidbeperkende maatregel worden aangewezen. De term 'maatregelen tot verlaging van de geluidsbelasting' wordt in het wetsvoorstel gebruikt als wordt bedoeld op <i>alle</i> maatregelen die de geluidsbelasting verlagen, ongeacht of zij bij ministeriële regeling zijn aangewezen (bijvoorbeeld artikel 8A.48).</p>



Term	Toelichting
Bronmaatregelen	'Bronmaatregelen' zijn maatregelen die de geluidproductie bij de geluidsbron beperken. In het kader van de geluidregelgeving kunnen drie categorieën van bronmaatregelen worden onderscheiden: – maatregelen aan de infrastructuur (weg of spoorweg) (bijvoorbeeld ZOAB of langgelast spoor); – maatregelen aan de voertuigen of aan onderdelen daarvan (zoals stille voertuigen of stille banden); – maatregelen met betrekking tot het gebruik van de infrastructuur (verkeersmaatregelen). Onder 'bronmaatregelen' worden in dit wetsvoorstel alleen de eerste twee categorieën van maatregelen begrepen. Verkeersmaatregelen worden er niet onder begrepen. Een maatregel als overkapping of intunneling van een weg of spoorweg valt niet binnen de categorie 'bronmaatregelen'. Een dergelijke maatregel beperkt niet de geluidproductie, maar de overdracht van geluid.
Overdrachtsmaatregelen, Maatregelen ter beperking van de geluidsoverdracht	'Overdrachtsmaatregelen' zijn maatregelen die de overdracht van geluid van de bron naar de ontvanger voorkomen of beperken. Geluidschermen en geluidwallen zijn hiervan bekende voorbeelden. Deze maatregelen worden doorgaans getroffen tussen de bron en de ontvanger in. 'Maatregelen ter beperking van de geluidsoverdracht' is synoniem met 'overdrachtsmaatregelen'.
Geluidwerende maatregelen	'Geluidwerende maatregelen' zijn maatregelen aan de gevel van een (geluidsgevoelig) object. Zij strekken tot het beschermen van de binnenwaarde.
Rijksinfrastructuur, rijkswegen	Wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen worden in deze memorie van toelichting ook aangeduid als 'de rijksinfrastructuur'. De wegen in beheer bij het Rijk worden ook aangeduid als 'rijkswegen'.

Opgemerkt wordt dat de begrippen 'geluidbeperkende maatregelen' en 'geluidwerende maatregelen' tezamen niet alle mogelijke maatregelen bestrijken waarmee de geluidssituatie kan worden verbeterd. Men denke aan het amoveren van een woning en het wijzigen van de functie of de indeling van een woning.

Prioriteit van categorieën van maatregelen ter voorkoming of beperking van geluid

Uit de tabel blijkt niet van een prioriteitsvolgorde tussen bron-, overdrachts- en gevelmaatregelen. Deze volgorde is er echter wel. Het uitgangspunt is dat maatregelen zo dicht mogelijk bij de bron worden getroffen. Daaruit volgt een voorkeur voor bronmaatregelen boven overdrachtsmaatregelen en voor overdrachtsmaatregelen boven gevelmaatregelen. In de criteria voor de doelmatigheidstoets komt de voorkeur voor bronmaatregelen boven overdrachtsmaatregelen tot uitdrukking. De voorkeur voor overdrachtsmaatregelen boven gevelmaatregelen blijkt uit het feit dat de overdrachtsmaatregelen aan bod komen bij de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond, terwijl gevelmaatregelen eerst worden getroffen als de (bron- en) overdrachtsmaatregelen samen onvoldoende zijn om onder de binnenwaarde te blijven.

Hoofdstuk 2 Het ontwerp van nieuwe regels voor geluidbeheersing van weg- en spoorwegverkeer

2.1 Aanleiding en probleemschets

Aanleiding tot de wijziging van de geluidregelgeving zijn tekortkomingen in de werking van de Wet geluidhinder. De belangrijkste tekortkomingen behelzen de onbeheerste groei van geluidsbelastingen en de ontoegankelijkheid en complexiteit van de regels. Daarnaast blijkt dat relatief kleine ingrepen op of aan de infrastructuur vaak leiden tot onevenredig zware verplichtingen vanuit de Wet geluidhinder. Deze drie punten worden hieronder kort toegelicht. Vervolgens wordt aangegeven waarom snelle oplossingen urgent zijn.

Onbeheerste groei

De Wet geluidhinder biedt onvoldoende bescherming tegen de gevolgen van de groei van het verkeer. Er is in veel gevallen een onbeheerste groei van de geluidsbelasting van gevels van woningen en andere geluidsgevoelige objecten mogelijk. 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 geleid tot een onvoorziene grote toename van het geluid. Daardoor is er een groot verschil ontstaan tussen de ooit beoogde en de nu heersende geluidsbelastingen. Dit verschil zal onder de huidige regels naar verwachting verder toenemen. Dit is strijdig met de doelstellingen van de Wet geluidhinder en het huidige geluidbeleid. Ook bij het spoorwegverkeer treedt een soortgelijke problematiek op, maar in mindere mate.



De onbeheerste groei van de geluidsbelasting is mogelijk doordat de toepassing van de Wet geluidhinder zich beperkt tot de planfase van infrastructuur- en woningbouwprojecten. In die fase biedt de wet wel bescherming, maar dit neemt het probleem van onbeheerste groei niet weg. Het gaat namelijk om een eenmalige toetsing van de geluidsbelasting aan normen in de planfase van het project, op basis van een prognose voor het verkeer. Bij nieuwbouw van infrastructuur of woningen leidt dit over het algemeen tot maatregelen die enige tijd afdoende bescherming bieden aan burgers. In iets mindere mate geldt dit ook voor wijzigingen van infrastructuur. Na de besluitvorming is de rol van de Wet geluidhinder echter uitgespeeld. Daardoor kunnen vroeg of laat geluidsbelastingen groeien tot hogere waarden dan die in de planfase beoogd waren. Hiervoor biedt de wet geen bescherming. In bijlage 5 is meer in detail beschreven hoe de onbeheerste groei onder de bestaande geluidregelgeving kan plaatsvinden. Opgemerkt wordt dat de bestaande wet bij spoorverkeer regels bevat die beogen bescherming te bieden bij een grote toename van verkeer. In de praktijk blijken deze regels echter lastig uitvoerbaar.

Ontoegankelijk en complex

De Wet geluidhinder is sinds de inwerkingtreding vele malen gewijzigd. Bovendien zijn de uitvoeringsbesluiten bij de wet ook vaak gewijzigd. Mede door deze vele aanpassingen wordt de geluidregelgeving ervaren als bijzonder complexe regelgeving die alleen nog voor specialisten te doorgronden is. Dit leidt, met het feit dat geluidsbelastingen sterk kunnen groeien, tot veel onbegrip bij de burger die te maken heeft met overlast door verkeerslawaaai. Voor de burger ontbreekt de logica in de wet en blijven veel vragen onbeantwoord, zoals:

- Waarom verslechtert de geluidssituatie bij mijn woning zonder dat er iets aan hoeft te gebeuren?
- Wie is er verantwoordelijk voor de beheersing van de geluidsbelasting op mijn woning?
- Welke van de vele geluidnormen geldt er nu voor mijn woning?
- Hoe kan het dat de hoogst toelaatbare waarde van de geluidsbelasting voor mijn woning gewoon overschreden mag worden?
- De situatie is hier veel erger, maar er is nog nooit wat aan gedaan, terwijl verderop een geluidscherm alweer wordt vervangen door een hoger. Waarom is dat?
- Wanneer komt mijn situatie in aanmerking voor geluidbeperkende maatregelen?

Geconstateerd wordt dat de geloofwaardigheid van de geluidregelgeving bij burgers in het geding is.

Grote lasten bij uitvoering van de bestaande wet

Ondanks het feit dat de wet toename van geluidhinder door groei van verkeer vrijwel ongemoeid laat, vergt de uitvoering van de wet wel de nodige inspanning. De wijziging en aanleg van infrastructuur gaat meestal gepaard met lastige, arbeidsintensieve en tijdrovende geluidprocedures. Bij grote infrastructurele projecten en woningbouwplannen staan de zware lasten redelijk in verhouding tot de ingreep. Bij kleine ingrepen zijn deze geluidprocedures echter erg zwaar in verhouding tot de geplande ingreep. Voor een lijst van urgente ingrepen ter verbetering van de bereikbaarheid bleek de procedure- en onderzoekslast dermate belemmerend, dat er onder andere daarom een Spoedwet wegverbreding is gemaakt. Die wet maakt het voor een daarin opgenomen lijst met projecten mogelijk om eerst een wijziging van een weg door te voeren en pas in een later stadium geluidmaatregelen te overwegen.

Urgentie

De genoemde tekortkomingen zijn al enige tijd bekend. Gezien de omvang van het probleem bleken zij niet met een eenvoudige aanpassing van de wet oplosbaar. De urgentie om de tekortkomingen aan te pakken is nu erg hoog. Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot een beperkte wijziging van de Wet geluidhinder (kamerstukken 29 879) is in de Eerste Kamer expliciet aan de orde geweest dat er snel een oplossing moet komen voor de onbeheerste groei en de ontoegankelijkheid van de regels. Daarnaast groeit de behoefte om snel kleine wijzigingen aan de infrastructuur te kunnen doorvoeren om bereikbaarheidsknelpunten aan te pakken. Daarvoor is een verlichting wenselijk van de nu aan deze wijzigingen gekoppelde procedure- en onderzoekslasten.

2.2 Een nieuw systeem

2.2.1 Uitgangspunten

De onbeheerste groei, de ontoegankelijkheid en complexiteit van de regels en de grote lasten bij kleine ingrepen zijn de drie hoofdpunten die met dit wetsvoorstel aangepakt worden. Primair doel is beheersing van de geluidsbelastingen door verkeer op wegen en spoorwegen op een eenvoudige en efficiënte wijze.

Geluidhinderbeperking en mobiliteit zijn beide van groot belang voor de samenleving. Het wetsvoor-



stel beoogt niet de mobiliteit te belemmeren maar wel de omgeving tegen geluidhinder te beschermen. De doelmatige toepassing van beschikbare technische maatregelen voor reductie van geluid is daarbij het uitgangspunt.

Het is niet mogelijk om de genoemde tekortkomingen op te lossen met enkele eenvoudige aanpassingen van de bestaande wet. Dat komt doordat de problemen direct verbonden zijn met de systematiek van de wet. Er is een andere sturing met nieuwe verantwoordelijkheden nodig. De kern van de wet moet daarvoor gewijzigd worden, met een nieuwe systematiek en nieuwe instrumenten. Kortom, er is een nieuwe start nodig. Dit leidt tot de eerste ingrijpende wijziging van de systematiek van de eind jaren zeventig van de vorige eeuw vormgegeven Wet geluidhinder.

Dit wetsvoorstel voorziet in een nieuw systeem, bestemd voor wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen. Voor de overige wegen en spoorwegen worden de tekortkomingen op een later moment aangepakt. Bij deze bronnen zijn meer partijen betrokken en is sprake van een sterke vervlechting met de lokale omgeving. Daarom is er meer tijd nodig voor nieuwe regels voor deze wegen en spoorwegen. In hoofdstuk 4 wordt hierop nader ingegaan. Bij het opstellen van nieuwe regels is getracht de toegankelijkheid en begrijpelijkheid zo veel mogelijk te verbeteren. Het is echter inherent aan de materie dat de uitwerking hiervan in regels een bepaalde mate van ingewikkeldheid in zich zal hebben.

2.2.2 Drie pijlers: beheersen, reduceren en bronmaatregelen

De nieuwe regels van dit wetsvoorstel berusten op drie pijlers.

Bezien vanuit de problemen met de toename van de geluidsbelasting is primair een voorziening nodig die verdere onbeheerste groei van de geluidproductie van wegen en spoorwegen tegengaat. Voorkomen moet worden dat de problematiek groter wordt. De eerste pijler is hierop gericht. Om dit doel te bereiken, wordt de bescherming tegen geluidhinder losgekoppeld van het moment waarop de beheerder de weg of spoorweg aanlegt dan wel wijzigt. Dat biedt de omwonende van een weg of spoorweg meer bescherming en biedt de wegbeheerder tegelijkertijd de ruimte om wijzigingen aan de infrastructuur door te voeren zonder onevenredig zware geluidprocedures. Het moet dan gaan om wijzigingen die niet leiden tot een toename van geluidsbelastingen.

Met het beheersen van de geluidsbelastingen kan niet worden volstaan. Er zijn situaties waar de geluidsbelastingen weliswaar niet meer toenemen, maar desalniettemin hoog zijn. De tweede pijler bestaat dan ook uit het reduceren van deze hoge geluidsbelastingen. Voor ieder wegvak en spoorbaanvak dat tot de rijksinfrastructuur behoort, zal de beheerder een saneringsplan opstellen. In aanmerking voor maatregelen komen de gevallen waarin de te saneren objecten een geluidsbelasting boven een bepaald, bij de Invoeringswet te bepalen niveau ondervinden. Daar komen bij de woningen die een plaats hebben in de lopende saneringsregeling krachtens de Wet geluidhinder. Deze lopende saneringsregeling wordt – ook budgettair – geïntegreerd in de nieuwe saneringsregeling. Het streven is erop gericht dat de integrale saneringsoperatie in 2020 is voltooid.

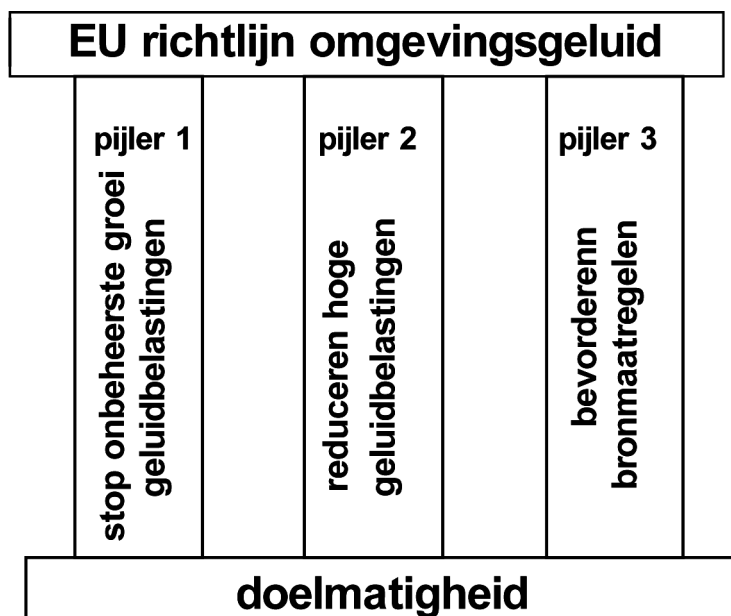
De derde pijler betreft de reductie van geluidproductie door de versterkte inzet van bronmaatregelen, die gemiddeld genomen doelmatiger zijn dan andere geluidsmaatregelen. Dat is enerzijds wenselijk om de geluidproductie verder terug te dringen, en anderzijds om groei van verkeer mogelijk te maken zonder dat geluidsbelastingen toenemen. De derde pijler van het nieuwe stelsel bestaat dan ook uit het stimuleren van de toepassing van bronmaatregelen. Primair gaat het daarbij om het beperken van het gebruik van lawaaiige technieken en het stimuleren van stille technieken.

Elk van de drie hiervoor beschreven pijlers leidt tot bestedingen van overheidsgeld aan geluidbeperkende maatregelen. Daarvoor wordt een afweging gemaakt op basis van kosten en baten. Deze doelmatigheidsafweging zal voor de activiteiten die voortvloeien uit elk van de pijlers transparant, openbaar en objectief moeten zijn. Dit borgt een gelijke behandeling van burgers in gelijke gevallen en zorgvuldigheid bij de besteding van overheidsgeld. De doelmatigheidsafweging kan gezien worden als het fundament waarop de drie pijlers rusten.

Tenslotte moeten de verplichtingen uit de Europese richtlijn omgevingslawaai in de Nederlandse geluidregelgeving ondergebracht zijn. Deze richtlijn bevat geen geluidnormering en ook geen verplichting om geluidmaatregelen te treffen. De richtlijn schrijft echter wel bepaalde instrumenten en activiteiten voor: het periodiek publiceren van geluidsbelastingkaarten en actieplannen en het communiceren met de omgeving. Deze instrumenten en activiteiten kunnen een belangrijke rol vervullen in elk van de drie pijlers. In dit wetsvoorstel wordt dat gerealiseerd door de nieuwe nationale geluidregels en de verplichtingen uit de Europese richtlijn omgevingslawaai samen te smelten tot samenhangende en consistente regelgeving. De verplichtingen vanuit de richtlijn ondersteunen zo de nationale aanpak.



Uit de hiervoor beschreven redenering volgt dat het nieuwe stelsel bestaat uit vijf belangrijke ingrediënten. Het stoppen van de onbeheerste groei van geluidsbelastingen, het reduceren van hoge geluidsbelastingen en de invoering van bronmaatregelen zijn de drie pijlers. Vervolgens zijn doelmatigheid en de Europese richtlijn essentiële elementen die in elk van deze pijlers doorwerken. In schema ziet het bouwwerk van het nieuwe stelsel er als volgt uit:



2.3 Instrumentering van de drie pijlers: geluidproductieplafonds, sanering, akoestische kwaliteit, actieplannen en andere maatregelen

Ieder van de pijlers kent zijn eigen instrument of instrumenten. Hieronder wordt beschreven door middel van welke instrumenten de drie pijlers van het nieuwe systeem vorm gegeven worden.

Instrument pijler 1: Geluidproductieplafonds

De wens om onbeheerste groei van geluid tegen te gaan, wordt vorm gegeven door de invoering van geluidproductieplafonds. Deze plafonds leggen de bovengrens vast voor de geluidproductie van een weg of spoorweg. Alleen na het doorlopen van een procedure kunnen deze plafonds worden gewijzigd.

De beheerder zal gehouden zijn om het geluidproductieplafond continu na te leven. Als de geluidproductie toeneemt door bijvoorbeeld groei van het verkeer, draagt de beheerder zorg voor het tijdig treffen van geluidbeperkende maatregelen. Voor de beheerder betekent dit systeem, waarbij continue naleving van de plafonds is losgekoppeld van het moment waarop de infrastructuur wordt gewijzigd, dat hij enige flexibiliteit heeft om zelf het moment te kiezen om zo nodig geluidmaatregelen te treffen. Hij kan kiezen voor het moment van een wijziging of groot onderhoud, maar ook voor een ander moment. Wijzigingen aan de infrastructuur die niet zullen leiden tot een overschrijding van het plafond, kunnen worden uitgevoerd zonder dat afzonderlijke besluiten over geluid behoeven te worden genomen. Dat levert tijdwinst op. Het wetsvoorstel voorziet voor gevallen waarin naleving van de plafonds maatregelen zou vergen die niet in verhouding staan tot de geluidssituatie, of die niet mogelijk zijn, in de mogelijkheid tot het aanpassen van het plafond.

Voor omwonenden biedt het plafond de zekerheid van een grens, die wordt nageleefd. Voor hen is ook helder wie daarvoor verantwoordelijk is. Voor de gemeente biedt het plafond de zekerheid van een bovengrens voor de geluidproductie waar zij rekening mee kan houden bij woningbouwplannen en haar lokale geluidbeleid.

Bij aanleg van een nieuwe weg of spoorweg wordt in het tracébesluit op dezelfde wijze als nu besloten tot een pakket geluidmaatregelen. Dit gebeurt op basis van een akoestisch onderzoek naar de geluidsbelastingen die verwacht worden. Nieuw is dat dit vertaald wordt in een geluidproductieplafond, dat garandeert dat geluidsbelastingen niet onbeheerst kunnen groeien tot hogere waarden dan de waarden die voortvloeien uit het tracébesluit.



Instrument pijler 2: Sanering

In het eerste decennium na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal een omvangrijke saneringsoperatie worden uitgevoerd. Hoge geluidsbelastingen zullen programmatisch worden aangepakt. De rijksinfrastructuur zal in het hele land eenmalig wegvak voor wegvak en baanvak voor baanvak worden langsgedaan. Voor ieder rijkswegvak en hoofdspoorbaanvak stelt de beheerder een saneringsplan op. Bij de Invoeringswet zullen hieromtrent regels worden gesteld. Daarbij zal ook worden geregeld in hoeverre andere geluidsgevoelige objecten dan woningen in de saneringsoperatie worden meegenomen. Het streven is de saneringsoperatie omstreeks 2020 te hebben afgerond.

De saneringsoperatie zal bestaan uit drie 'saneringsstromen'.

Ingevolge de Wet geluidhinder wordt al vele jaren een saneringsoperatie uitgevoerd. Tot 1 januari 2009 kunnen de gemeenten daarvoor nog woningen (en andere daarvoor in aanmerking komende geluidsgevoelige objecten) langs wegen aanmelden. Voor saneringsgevallen langs spoorwegen was melding tot 1 januari 2007 mogelijk. Na 1 januari 2009 ligt de totale 'saneringsvoorraad' voor deze bestaande saneringsoperatie dus vast. Deze saneringsoperatie – die overigens ook betrekking heeft op decentrale wegen en spoorwegen – zal worden voortgezet.

Inmiddels is een aanvullende saneringsoperatie in gang gezet. In de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit (NoMo) is namelijk bepaald dat woningen zullen worden aangepakt met een geluidsbelasting van meer dan 65 dB als gevolg van een rijksweg of meer dan 70 dB als gevolg van een spoorweg. Deze 'drempelwaarden' zijn gelijk aan de maximale waarde van de geluidsbelasting, zoals vastgelegd in artikel 8A.2. Met andere woorden: ingevolge de NoMo zullen alle op moment van invoering van de geluidproductieplafonds bestaande woningen met een geluidsbelasting boven de maximale waarde worden aangepakt.

Daarnaast zal er ook iets worden gedaan voor woningen die in de periode 1982–2008 een stijging van de geluidsbelasting hebben ondervonden van meer dan 5 dB en, mede daardoor, op een relatief hoog geluidsniveau zitten. De geluidsbelasting van deze woningen wordt door de invoering van de geluidproductieplafonds gelegaliseerd, maar de wens is deze te reduceren tot een aanvaardbaar niveau. Een praktisch probleem is dat deze woningen niet eenvoudig zijn te identificeren, onder andere omdat in veel gevallen de oorspronkelijk toepasselijke waarde niet meer bekend is. Dit is een gevolg van het feit dat geen registratie is bijgehouden van vastgestelde hogere waarden.¹ Een oplossing kan zijn om de saneringsdrempel uit de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit (65 en 70 dB) iets lager te stellen. De meest ernstige gevallen vallen dan vanzelf binnen de saneringsoperatie.

Met het oog op de samenhang tussen de drie 'saneringsstromen' bestaat het voornemen deze drie stromen samen te voegen tot één integrale saneringsoperatie. Ook de beschikbare budgetten zullen worden samengevoegd. Daardoor komt een budget beschikbaar van in totaal circa € 1 miljard.

Met behulp van een doelmatigheids criterium (zie § 3.3.3) zal binnen de in de invoeringswet vastgestelde drempel- en streefwaarde worden bepaald of en, zo ja, tot welke waarde de geluidsbelastingen teruggebracht worden. Het doelmatigheids criterium zal zo worden geformuleerd dat de kosten voor de saneringsoperatie de beschikbare middelen niet te boven gaan (inclusief de kosten voor de voorbereiding, dus de uitvoeringsorganisatie en de akoestische onderzoeken). De saneringsoperatie is dus budgetgestuurd.

Instrument pijler 3: Akoestische kwaliteit, actieplannen en andere maatregelen

Met de aanpak van situaties met een hoge geluidsbelasting alleen wordt niet volstaan. Er is de wens geluidhinder verder te beperken en ook het verkeer zal mogelijk blijven groeien. Er zijn dus ook meer generieke maatregelen nodig om te bevorderen dat de geluidsbelasting zo min mogelijk stijgt en bij voorkeur zelfs daalt. Dat kan met bronmaatregelen. Er zijn bronmaatregelen beschikbaar die in verhouding tot hun kosten een groot effect hebben. In het huidige beleid wordt al zowel internationaal als nationaal sterk ingezet op invoering van bronmaatregelen. Dit is onder meer vastgelegd in de Toekomstagenda Milieu. Voorbeelden van de uitvoering van dit beleid zijn het Innovatieprogramma Geluid, de inzet van Nederland in Brussel en Genève om geluideisen voor wegvoertuigen, autobanden en treinen aan te scherpen en de nationale stimulering van het gebruik van stille autobanden en stille treinen. Ter ondersteuning van het bronbeleid biedt dit wetsvoorstel drie aangrijpingspunten.

In de eerste plaats moeten wegdekken voldoen aan een minimum akoestische kwaliteit bij aanleg of

¹ De wet van 5 juli 2006 (Stb. 2006, 350) heeft geregeld dat vanaf 1 januari 2007 vastgestelde hogere waarden wel worden geregistreerd (in het Kadaster).



vervanging van een weg of spoorwegconstructie zoals bij groot onderhoud het geval kan zijn (artikel 8A.3). Hiermee wordt in elk geval een bepaald soort of type wegdek bedoeld dat ook wel als 'stiller asfalt' wordt aangeduid. Deze 'minimumstandaard' is vooral bedoeld om, waar dat redelijk is, te voorkomen dat wegdekken of spoorconstructies worden toegepast die leiden tot een relatief hoge geluidproductie.

In de tweede plaats is er de mogelijkheid geluidproductieplafonds te verlagen met de bedoeling bronmaatregelen te stimuleren of de winst ervan voor het milieu te verankeren. Het actieplan vervult voor deze twee elementen een sleutelrol (§ 2.5). Onderdeel van het actieplan is een evaluatie van het bronbeleid. Die evaluatie kan ertoe leiden dat de minimum akoestische kwaliteit van wegdekken of spoorconstructies aangescherpt wordt. Ook kan deze evaluatie ertoe leiden dat geluidproductieplafonds generiek of op bepaalde trajecten verlaagd worden, indien er bronmaatregelen ingevoerd zijn of kunnen worden ingevoerd.

Het derde aangrijpingspunt is het plafondsysteem zelf. Bronmaatregelen bieden de beheerder onder de nieuwe systematiek namelijk veel voordelen. Door inzet van bronmaatregelen kan de beheerder zonder afzonderlijke besluiten en daarbij behorende juridische procedures over geluid zijn infrastructuur wijzigen om bijvoorbeeld de bereikbaarheid te verbeteren. Maar ook kan hij procedures voorkomen als bijvoorbeeld de geluidproductie door groei van het verkeer de plafonds dreigt te overschrijden. Verwacht wordt dat geluidproductieplafonds een aanjager zullen zijn voor het treffen van bronmaatregelen aan de infrastructuur.

2.4 Doelmatigheid

Doelmatigheid ligt als fundament onder de drie pijlers. De pijlers zijn (1) beheersen en (2) reduceren van geluidsbelasting en (3) het stimuleren van de toepassing van bronmaatregelen en leiden elk tot het treffen van geluidsmaatregelen en dat moet doelmatig gebeuren. Doelmatig betekent dat kosten en baten in evenwicht zijn.

Voor de besluitvorming inzake het vaststellen of wijzigen van geluidproductieplafonds zal het doelmatigheidsaspect worden uitgewerkt in een financieel doelmatigheids criterium voor de beoordeling van geluidbeperkende maatregelen. Ook bij het treffen van saneringsmaatregelen zal dit criterium worden gehanteerd. In § 3.3.3 wordt er op teruggekomen.

2.5 Geluidsbelastingkaarten en actieplannen op rijksniveau

De instrumenten geluidsbelastingkaarten en actieplan volgen uit de Europese richtlijn omgevingslawaai en zijn ook onderdeel van de bestaande Wet geluidhinder. De geluidsbelastingkaarten en actieplan op rijksniveau krijgen in het nieuwe stelsel een betere samenhang met de nationale regels.

Voor de aanpak van hoge geluidsbelastingen zal gebruik worden gemaakt van de verplichting tot het eens per vijf jaar maken van geluidsbelastingkaarten en actieplannen. In het eerste decennium na de inwerkingtreding van de nieuwe regels zal het accent overigens liggen bij de op te stellen saneringsplannen, maar daarna zullen de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen een centrale plaats innemen. Op basis van de geluidsbelastingkaarten kunnen de woningen met hoge geluidsbelastingen opgespoord worden. In het actieplan kan worden beschreven welke geluidmaatregelen de daarop volgende vijf jaar getroffen zullen worden voor deze groep woningen.

Het actieplan zal voorts een sleutelrol vervullen bij het bevorderen van bronmaatregelen. Onderdeel van het actieplan is een evaluatie van het bronbeleid. Die evaluatie kan ertoe leiden dat de minimum akoestische kwaliteit van wegdekken of spoorconstructies aangescherpt wordt. Ook kan deze evaluatie ertoe leiden dat geluidproductieplafonds generiek of op bepaalde trajecten verlaagd worden, indien er bronmaatregelen ingevoerd zijn of kunnen worden ingevoerd.

Gelet op deze functies van de geluidsbelastingkaarten en actieplan op rijksniveau zullen zij voortaan betrekking hebben op alle wegen in beheer bij het Rijk en alle hoofdspoorwegen. De beperking tot drukke wegen en spoorwegen komt te vervallen.

In het kader van de nieuwe systematiek voor de rijksinfrastructuur zal het actieplan dat op rijksniveau wordt opgesteld (het 'rijksactieplan') mede een instrument worden in handen van het bevoegd gezag voor de geluidproductieplafonds, dus van de Minister van VenW en de Minister van VROM gezamenlijk. Daarom wordt het vaststellen van het rijksactieplan een taak van beide ministers, in plaats van, zoals tot dusverre, alleen de Minister van VenW. Het vaststellen van geluidsbelastingkaarten zal, als meer feitelijke werkzaamheid, als voorheen geschiedt door de Minister van VenW.



Hoofdstuk 3 Het systeem van geluidproductieplafonds

3.1 Inleiding

3.1.1 Wat is een geluidproductieplafond?

Een centraal element in het nieuwe systeem is de invoering van geluidproductieplafonds. De plafondsysteematiek houdt globaal in dat er aan weerszijden van de betrokken wegen en spoorwegen een keten van punten met – maximale – geluidwaarden, oftewel geluidproductieplafonds, komt te liggen. Geluidproductieplafonds leggen de bovengrens vast voor de geluidproductie van een weg of spoorweg. Daardoor ligt er ook een bovengrens vast voor de geluidsbelasting op alle geluidsgevoelige objecten die zich bevinden in de omgeving van een plafond.

De plafonds moeten worden nageleefd door de beheerder van de weg of spoorweg. Daarmee kan het niet meer voorkomen dat eerder beoogde geluidsbelastingen worden overschreden. De hoogte van een geluidproductieplafond kan alleen worden gewijzigd na het doorlopen van een met waarborgen omklede procedure. Tegelijkertijd bieden de geluidproductieplafonds de beheerder van de weg of spoorweg een gewaarborgde geluidruimte om het belang van mobiliteit te behartigen. De weg of spoorweg kan zich ontwikkelen zolang onder het plafond wordt gebleven en mede door het treffen van (bron)maatregelen kan de beheerder zorgen dat hij aan het plafond blijft voldoen.

Referentiepunten

De punten die aan weerszijden de infrastructuur omhullen, worden in het stelsel aangeduid als referentiepunten. Er is niet voor gekozen de precieze positionering van de referentiepunten in dit wetsvoorstel nader te bepalen, omdat ten gevolge van de vorm van de infrastructuur hiervoor te omvangrijke regels zouden moeten worden gegeven (bijvoorbeeld een klaverblad). De Ministers van VROM en van VenW geven de ligging van de referentiepunten aan en de ligging ervan wordt opgenomen in het openbare geluidregister waarin ook de geluidproductieplafonds zijn opgenomen. Een beschrijving van de opzet van de ligging van de referentiepunten bij de rijksinfrastructuur is opgenomen in bijlage 2.

3.1.2 Bevoegd gezag en beheerder

In het wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt tussen de vaststelling of wijziging van de geluidproductieplafonds enerzijds, en het naleven van de plafonds anderzijds. De vaststelling of wijziging van de geluidproductieplafonds is de hoofdtak van het bevoegd gezag. Het naleven van de plafonds is de hoofdtak van de beheerder.

Bevoegd gezag

De vaststelling of wijziging van de geluidproductieplafonds is een taak van de Ministers van VROM en van VenW gezamenlijk (artikel 8A.26 en 8A.27). Deze gezamenlijke besluitvorming waarborgt een evenwichtige afweging van de belangen van het milieu enerzijds en de mobiliteit, behartigd door de weg- en spoorwegbeheerders, anderzijds. In het wetsvoorstel is het zo geformuleerd dat de Minister van VROM beslist in overeenstemming met de Minister van VenW. Daardoor ligt het voortouw voor een procedure tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond bij de Minister van VROM.

De vaststelling van geluidproductieplafonds voor nieuwe rijksinfrastructuur zal geschieden in het kader van een tracéprocedure. Ook wijziging van de geluidproductieplafonds kan geschieden in het kader van een tracéprocedure. Als dit het geval is, wordt het besluit genomen als onderdeel van het tracébesluit, door het bevoegd gezag ingevolge de Tracéwet. De Invoeringswet zal de Tracéwet in deze zin wijzigen. In principe beslissen de beide ministers ook in het kader van de Tracéwet gezamenlijk, maar het voortouw ligt dan bij de Minister van VenW. Bevoegd is namelijk de Minister van VenW in overeenstemming met de Minister van VROM. De Minister van VenW kan ook alleen bevoegd zijn als het gaat om situaties waarin de Minister van VROM heeft beslist dat hij kan afzien van betrokkenheid bij de tracéprocedure (artikel 2, derde lid, van de Tracéwet).

De beide ministers zijn in het kader van titel 8A.3 ook het bevoegd gezag voor het verlenen van ontheffingen (artikel 8A.24) en voor het nemen van besluiten inzake overschrijding van de maximale waarde (artikel 8A.49). Voorts hebben zij bijkomende taken, zoals het ontvangen en beoordelen van het jaarlijkse verslag van de beheerder (artikel 8A.22). In een aantal gevallen is een taak alleen aan de Minister van VROM opgedragen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het vaststellen van de voorschriften inzake de uitvoering van akoestisch onderzoek (artikel 8A.32, vijfde lid). Dit is hoofdzakelijk een geluidtechnische taak die tot de verantwoordelijkheid van de Minister van VROM behoort. Voorts gaat het om uitvoerende taken, zoals het elektronisch beschikbaar stellen van de geluidkaart. De uitvoere-



ning van planologische bevoegdheden in het kader van artikel 8A.42 is, in het verlengde van de Wet ruimtelijke ordening, eveneens een taak van de Minister van VROM.

De ministers hebben ook buiten titel 8A.3 taken die gerelateerd zijn aan de plafondsysteem. Daarbij gaat het vooral om het vaststellen van geluidsbelastingkaarten en actieplannen (titel 8A.2). Die taken hebben echter een bredere strekking. De Minister van VenW is bevoegd tot het vaststellen van de geluidsbelastingkaarten. Het actieplan zal ingevolge dit wetsvoorstel door de beide ministers gezamenlijk worden vastgesteld.

De bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving wordt (voor het gehele hoofdstuk 8A) geregeld in hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer bij gelegenheid van de Invoeringswet. Deze bevoegdheid wordt gelegd bij de Minister van VROM. Dit voorkomt dat de Minister van VenW tegen zichzelf zou moeten optreden.

Beheerder

Het naleven van de geluidproductieplafonds is een taak van de 'beheerder'. Voor de betrokken wegen is dat het Rijk, zoals de term 'wegen in beheer bij het Rijk' die in het wetsvoorstel wordt gebruikt, reeds aangeeft, in dezen vertegenwoordigd door de Minister van VenW. Een belangrijk deel van de dagelijkse beheerstaak berust bij Rijkswaterstaat. Het beheer van de hoofdspoorwegen berust ingevolge de Spoorwegwet bij de Minister van VenW (artikel 5 van de Spoorwegwet). Hij verleent evenwel een of meer concessies voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur (artikel 16 van de Spoorwegwet). Een dergelijke concessie is verleend aan ProRail. Voor het onderhavige wetsvoorstel is de beheerder dan ook ProRail.

In het kader van titel 8A.3 draagt de beheerder er zorg voor dat de geluidproductieplafonds worden nageleefd (artikel 8A.20). Hij treft daartoe in voorkomend geval geluidbeperkende of andere geluidmaatregelen. Ook treft hij zo nodig geluidwerende maatregelen ter naleving van de binnenwaarde (artikel 8A.37). Een bijkomende taak van de beheerder is het uitbrengen van een jaarlijks verslag (artikel 8A.22). In het kader van de naleving zal de beheerder in voorkomend geval ook verzoeken om de wijziging of hernieuwde vaststelling van een plafond (artikel 8A.21 en 8A.27), om de verlening van een ontheffing (artikel 8A.24), om het mogen overschrijden van de maximale waarde (artikel 8A.49), of zal hij een melding doen met het oog op een vrijstelling (artikel 8A.23).

Evenals de ministers heeft ook de beheerder een taak die is geregeld buiten titel 8A.3. Hij draagt zorg voor de naleving van de eisen inzake de akoestische kwaliteit van de betrokken wegen en spoorwegen (artikel 8A.3). Verder zal hij een bijdrage leveren aan het opstellen van de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen.

Het onderscheid tussen bevoegd gezag en beheerder is mede ingegeven door de wens om een zekere scheiding van functies te hebben tussen de besluitvorming omtrent de vaststelling en wijziging van geluidproductieplafonds en de naleving van die plafonds. Omdat zowel het bevoegd gezag als het beheer inzake de betrokken wegen worden uitgeoefend op rijksniveau, is een volledige scheiding van functies voor de wegen niet haalbaar. Een scheiding is niettemin bereikt door het bevoegd gezag te vormen door de Minister van VROM en de Minister van VenW gezamenlijk, terwijl het beheer van de wegen berust bij de Minister van VenW alleen. Organisatorisch zal er voor de wegen eveneens een scheiding van functies zijn, in die zin dat de bevoegd-gezagtaak op ambtelijk niveau zal worden verricht door de desbetreffende beleidsdirecties van de ministeries van VROM en van VenW, terwijl de beheerstaak op ambtelijk niveau wordt verricht door Rijkswaterstaat.

Voor de spoorwegen is er een meer volledige scheiding van functies, met de beide ministers als het bevoegd gezag en ProRail als beheerder.

3.1.3 De betekenis van het nieuwe systeem voor de burger

Een geluidproductieplafond is de toegestane geluidwaarde op een referentiepunt langs de weg of spoorweg. Anders dan de huidige hogere waarden, worden de plafonds worden dus niet bepaald op de gevel of aan de terreingrens van geluidsgevoelige objecten. De plafonds hebben wel een verband met de geluidsbelasting van geluidsgevoelige objecten. Zolang zij niet worden overschreden, waarborgen zij immers dat ook de corresponderende geluidsbelasting van de geluidsgevoelige objecten niet zal worden overschreden. De burger heeft daarmee een permanente waarborg van een bepaalde maximale geluidsbelasting. Pas in geval van wijziging van een geluidproductieplafond kan ook de maximaal te ondervinden geluidsbelasting veranderen.

De geluidsbelasting die de geluidsgevoelige objecten (bij volledige benutting van het geluidproductieplafond) zullen ondervinden, wordt betrokken in de besluitvorming omtrent het vaststellen of wijzigen



van het geluidproductieplafond. Uitgangspunt bij nieuwe infrastructuur is het aanhouden van de voorkeurswaarde, bij wijziging van een plafond is het uitgangspunt dat de ondervonden geluidsbelasting als gevolg van de wijziging niet toeneemt. In hoeverre van deze uitgangspunten wordt afgeweken, wordt bepaald met behulp van het doelmatigheidscriterium. De maximale waarde stelt aan die afwijking – behoudens een overschrijdingsbesluit – een bovengrens.

Voor de burger betekent het nieuwe systeem een duidelijke verbetering. In de huidige systematiek ontbreekt immers een permanente aanspraak op een bepaalde waarde van de geluidsbelasting. Van een dergelijke aanspraak is thans, als de weg of spoorweg eenmaal is vastgelegd, pas sprake bij een reconstructie van de weg respectievelijk een wijziging van de spoorweg. Onder de nieuwe regels behoudt de burger bovendien bij het vaststellen of wijzigen van een geluidproductieplafond een aanspraak op een bepaalde binnenwaarde en dus op het zo nodig treffen van geluidwerende maatregelen aan de gevel.

Iedere bewoner van een woning nabij een rijksweg of hoofdspoorweg weet bovendien dat zijn woning in het eerste decennium na de inwerkingtreding van de nieuwe regels zal worden beoordeeld met het oog op het treffen van saneringsmaatregelen. Degenen met een geluidsbelasting boven een bepaald niveau hebben daardoor uitzicht op verbetering. De geluidproductieplafonds borgen het bereikte resultaat.

Een aanvankelijk nadeel ondervinden de bewoners van een woning nabij een bestaande rijksweg of hoofdspoorweg wel doordat bij inwerkingtreding van de nieuwe regels van rechtsweg geluidproductieplafonds worden ingevoerd met een werkruimte van 1,5 dB. De werkruimte van 1,5 dB staat een groei van het verkeer toe. Bovendien wordt de bestaande geluidssituatie de basis voor de toepassing van de nieuwe regels, ook waar de burger bij een reconstructie van de weg of een wijziging van de spoorweg aanspraak zou hebben gehad op een lagere waarde. In grote lijnen gaat het echter om een tijdelijk nadeel. In het wetsvoorstel is namelijk een voorziening opgenomen die inhoudt dat het treffen van geluidbeperkende maatregelen in deze gevallen een reducerend effect moeten hebben van ten minste 2 dB, zodat op termijn de heersende waarde bij inwerkingtreding van de nieuwe regels weer wordt bereikt of zelfs wordt onderschreden.

De beheerder moet deze maatregelen tijdig voorbereiden. Burgers die niettemin ook op termijn op een hoge geluidsbelasting uitkomen, kunnen verbetering verwachten als gevolg van sanering. Aldus is over de hele linie op termijn toch sprake van een verbetering ten opzichte van de huidige regels, op grond waarvan geluidsbelastingen langs wegen kunnen groeien tot 2 dB zonder dat er enige aanspraak is op maatregelen, omdat beneden een groei van 2 dB geen sprake is van een reconstructie. Ook bij spoorwegen speelt dit.

3.1.4 De betekenis van het nieuwe systeem voor de gemeenten

De gemeenten vervullen belangrijke taken op het terrein van de ruimtelijke ordening en de woningbouw. De betere waarborgen die de nieuwe regels bieden, zijn ook voor hen een voordeel. De gemeenten krijgen de zekerheid van een bovengrens voor de geluidproductie waar zij rekening mee kunnen houden bij woningbouwplannen en hun lokale geluidbeleid.

Het wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in de planologische bevoegdheden van de gemeenten, de bijzondere voorziening van artikel 8A.42 daargelaten. Wel treden gevolgen op in de sfeer van de afstemming tussen de plafondsystematiek en de planologische taakuitoefening. Elk besluit tot de aanleg van een weg of spoorweg en dus ook elk besluit tot het vaststellen van de daarbij behorende geluidproductieplafonds heeft gevolgen voor de ruimtelijke ordening in het desbetreffende gebied. De besluitvorming daarover vergt dus een goede bestuurlijke afstemming met de gemeentelijke bestuursorganen en een analyse van de ruimtelijke consequenties daarvan. Bij een verandering van een weg of spoorweg of de wijziging van geluidproductieplafonds kan hetzelfde gelden.

Het wetsvoorstel kent geen nieuwe verplichtingen voor de gemeenten. Voor de gemeenten blijven de regels en normen gelden die in de Wet geluidhinder zijn opgenomen. Wel is het bij de bouw van geluidsgevoelige objecten belangrijk dat de gemeenten uitgaan van de geluidsbelasting die op de geluidsgevoelige objecten wordt ondervonden bij de volledige benutting van het geluidproductieplafond. In de reken- en meetvoorschriften op grond van de Wet geluidhinder zal daartoe worden geregeld dat de gemeenten gebruik maken van de brongegevens die door het bevoegd gezag voor de geldende geluidproductieplafonds zijn gebruikt. De gemeente kan deze gegevens vinden in het geluidregister, bedoeld in artikel 8A.25.

In § 5.4 wordt nader ingegaan op de gang van zaken indien de gemeente nieuwe geluidsgevoelige objecten wil realiseren nabij wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds.



3.1.5 Onderscheid in bestaande en nieuwe situaties

In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de werking van de plafondsysteematiek. Daarbij is een indeling aangehouden die gebaseerd is op het onderscheid in situaties in het wetsvoorstel. Dit onderscheid bestaat uit de situaties die bij de invoering van het nieuwe stelsel al aanwezig zijn (met inbegrip van geprojecteerde situaties) en de situaties die later met toepassing van de nieuwe regels ontstaan. Het betreft derhalve kortweg bestaande en nieuwe situaties.

De regels voor bestaande en geprojecteerde situaties gelden alleen bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Zij bepalen de vaststelling van geluidproductieplafonds voor de bij invoering aanwezige infrastructuur die onder de reikwijdte van deze systematiek valt. Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel speelt het onderscheid in bestaande en nieuwe situaties dan ook geen rol meer, enkele bijzondere voorzieningen daargelaten. Dit in tegenstelling tot de huidige Wet geluidhinder waarin deze begrippen ook na vele jaren nog aanleiding blijven voor een verschillende beoordeling.

3.2 Bepaling van geluidproductieplafonds in bestaande situaties

3.2.1 De hoofdregel: 1,5 dB

Om het stelsel van de geluidproductieplafonds direct bij inwerkingtreding van de wet te kunnen laten functioneren, dienen op dat moment geluidproductieplafonds aanwezig te zijn voor alle bestaande rijksinfrastructuur waarvoor de nieuwe systematiek gaat gelden. Daarom worden via een wettelijk voorschrift voor die infrastructuur de waarden van de plafonds bepaald. Behalve voor de hieronder genoemde uitzonderingen worden de plafondwaarden bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de dan heersende geluidwaarden op de referentiepunten vermeerderd met een zogenoemde werkruimte van 1,5 dB (artikel 8A.44, eerste lid). Deze werkruimte van 1,5 dB is van groot belang voor de uitvoerbaarheid van het nieuwe stelsel.

Omdat geluidproductieplafonds in de beschreven systematiek bedoeld zijn om snel de onbeheerste groei van geluidsbelastingen te stoppen, ligt het voor de hand om de hoogte van de geluidproductieplafonds voor bestaande wegen en spoorwegen te baseren op de heersende geluidwaarde in het referentiepunt. Het vastleggen van de geluidproductieplafonds op exact de heersende situatie zou de invoering echter onuitvoerbaar maken, omdat elke toename, hoe gering ook, direct zou leiden tot een overschrijding van het geluidproductieplafond. Er is enige 'werkruimte' nodig om fluctuaties in de verkeersomvang op te vangen opdat de beheerder bij groei van verkeer het treffen van geluidbeperkende maatregelen kan voorbereiden.

Bij gebreke van een dergelijke werkruimte zou direct in de eerste jaren na invoering verwacht mogen worden dat vrijwel over het gehele net overschrijdingen van de plafonds optreden. Ook al zou er voldoende budget zijn om alle dan noodzakelijke maatregelen te treffen, dan nog zou het onuitvoerbaar zijn omdat er geen capaciteit en voorbereidingstijd zijn om al die maatregelen op een dergelijk korte termijn voor te bereiden en te treffen. Daarnaast zouden die werkzaamheden ook het totale weg- en spoorverkeer verlammen. Tevens betekent de beschikbaarheid van meer tijd voor de voorbereiding van maatregelen het minder toepassen van traditionele maatregelen (schermen) en het meer toepassen van innovatieve maatregelen.

Tot uitgangspunt is genomen dat de werkruimte van de beheerder niet mag leiden tot structurele toename van geluidsbelastingen en tegelijkertijd werkbaar moet zijn voor de beheerder om daarmee tegemoet te komen aan het belang van de mobiliteit. De balans tussen deze twee aspecten heeft geleid tot de keuze voor geluidproductieplafonds op de heersende geluidproductie met een werkruimte van 1,5 dB, gekoppeld aan een verplichting om zo nodig tijdig maatregelen te treffen. Deze maatregelen moeten in het referentiepunt leiden tot een geluidwaarde van ten minste 2 dB onder het geldende plafond. Dit leidt ertoe dat over lange tijd bezien de geluidproductie in het referentiepunt gemiddeld genomen ongeveer gelijk blijft aan de heersende waarde bij invoering van de wet.

De keuze voor 1,5 dB sluit bovendien aan bij de huidige wet. Gelet op de definitie van het begrip reconstructie van een weg in de huidige wet geldt dat de beheerder pas genoodzaakt is maatregelen te overwegen bij een toename van de geluidsbelasting tenminste 2 dB. Bij wijziging van een spoorweg bevat de huidige wet afhankelijk van de situatie een drempel van 3 of 1 dB.

Het nieuwe stelsel houdt in dat vastgestelde plafonds niet overschreden mogen worden. De beheerder zal dus niet wachten met het treffen van geluidmaatregelen totdat een overschrijding optreedt van een geluidproductieplafond, maar hij zal juist anticiperend op een mogelijke overschrijding maatregelen treffen. Het toetsen van geluidwaarden in de referentiepunten aan de plafonds wordt een vast onderdeel van de beheerstaak van de infrastructuurbeheerder, om de kosten zoveel mogelijk te beperken. Hij zal bij een dreigende overschrijding, ook al is die pas over enkele jaren voorzien, bij de



keuze van onderhouds- en instandhoudingmaatregelen tevens maatregelen proberen te treffen om de geluidproductie terug te dringen. Voorbeelden daarvan zijn een stiller type wegdek, een stillere spoorconstructie en raildempers.

Een en ander zal ook een basis krijgen in de algemene maatregel van bestuur op grond van het wetsvoorstel in de vorm van een 'signaal' dat het tijdig voorbereiden van maatregelen bevordert. In geval de geluidproductie 0,5 dB of minder onder het geldende geluidproductieplafond uitkomt, moet de beheerder in het jaarlijks door hem op te stellen verslag, een prognose geven van het jaar waarin het geluidproductieplafond volledig benut zal zijn. De prognose zal gestoeld zijn op de meest recente inzichten in de verkeersontwikkeling. Bij deze prognose zal de beheerder aangeven of en wanneer hij geluidbeperkende maatregelen gaat overwegen. Er zullen niet altijd onmiddellijk maatregelen moeten worden genomen of voorbereid; hoe lang het nog duurt voordat het plafond zal worden bereikt, hangt immers af van de groei van het verkeer ter plaatse. De beheerder maakt op basis van de verkeersprognose een inschatting van het jaar waarin dat zal zijn. Daarbij verdient nog opmerking dat door fluctuaties in de markt voor vervoer over spoor (voor zowel omvang als type materieel), ook de verkeersprognoses voor spoor kunnen fluctueren. Dat brengt met zich mee dat wanneer het ene jaar voor een spoorbaanvak het sein op oranje staat, dat in het volgende jaarverslag weer kan zijn veranderd en andersom.

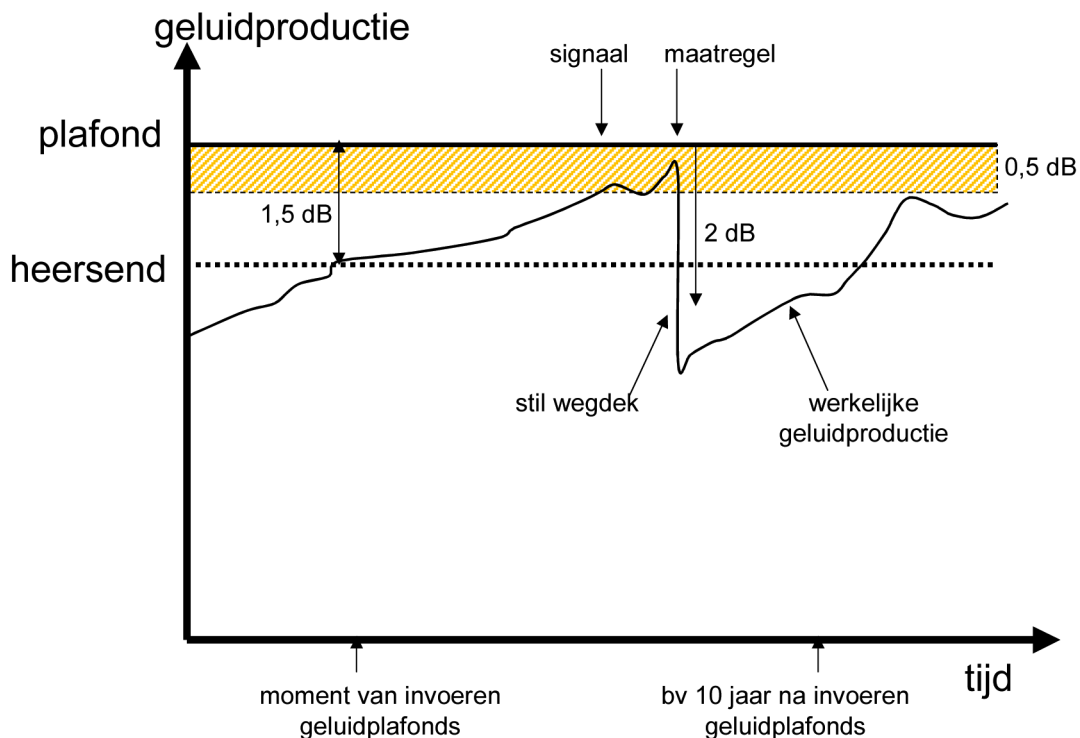
Als maatregelen worden getroffen, is het uitgangspunt dat deze er toe leiden dat de geluidproductie, vanwege de weg of spoorweg, op het referentiepunt zodanig daalt, dat de geluidproductie wordt verlaagd tot tenminste 2 dB onder het geluidproductieplafond. Daardoor blijft de geluidproductie op het referentiepunt over lange tijd gezien gemiddeld genomen ongeveer gelijk aan de heersende waarde bij de invoering van deze wet. Deze verplichting is neergelegd in artikel 8A.45.

Deze verplichting sluit goed aan op het effect van de nu bekende (bron)maatregelen aan de infrastructuur. Deze maatregelen hebben allemaal een reducerend effect van ongeveer 2 à 3 dB. Concreet betekent het voorgaande dat als in een situatie waar er nog maar een halve dB ruimte onder het plafond is, een stillere constructie van -2 dB zou worden aangebracht, de nieuwe situatie weer 2,5 dB onder het plafond zit. Daarmee is de situatie bereikt van 1 dB onder de heersende waarde bij invoering van het stelsel. Wordt bijvoorbeeld in een ander geval tot het laatste moment gewacht met het aanbrengen van een maatregel van 3 dB, dan wordt zelfs een waarde bereikt van 1,5 dB onder de heersende waarde bij invoering.

Naast het vorenstaande zal ook de uit te voeren saneringsoperatie leiden tot een structurele verbetering van de geluidssituatie langs de bestaande infrastructuur. Deze operatie heeft mede effect in situaties waarin de geluidproductieplafonds, inclusief de werkruimte, nog niet zijn opgevuld, maar wel sprake is van geluidsbelastingen boven een bepaald niveau. Of een locatie in aanmerking komt voor saneringsmaatregelen, zal worden beoordeeld aan de hand van de geluidsbelasting bij volledige benutting van de geluidproductieplafonds, inclusief de werkruimte.

Het voorgaande geldt voor geluidsgevoelige objecten, maar ook voor alle overige objecten en gebieden. Ook in natuurgebieden en stiltegebieden leidt de invoering van geluidproductieplafonds van rechtswege voor de bestaande wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen niet tot structureel hogere geluidsbelastingen, waarmee recht wordt gedaan aan het uitgangspunt van dit wetsvoorstel van beheersing van geluidsbelastingen. Ten opzichte van de Wet geluidhinder is er sprake van een verbetering omdat er door het plafond geen onbeheerste groei meer kan plaatsvinden.

In bijgaande figuur is schematisch de ontwikkeling van de geluidproductie aangegeven bij een weg met continue verkeersgroei onder een regime met geluidproductieplafonds en een marge van 1,5 dB.



3.2.2 Uitzonderingen op de hoofdregel

Het toepassen van de hoofdregel voor bestaande situaties voor alle rijksinfrastructuur leidt in enkele situaties tot problemen. Daarvoor zijn in het wetsvoorstel uitzonderingen op de hoofdregel opgenomen (artikel 8A.44, tweede, derde en vierde lid).

Geprojecteerde wegen en spoorwegen

Wegen en spoorwegen die zijn geprojecteerd op het tijdstip waarop de nieuwe regels in werking treden, kennen nog geen heersende waarde. Zij zijn immers nog niet aangelegd. De geluidproductieplafonds voor deze wegen en spoorwegen zullen worden gebaseerd op gebruikte invoergegevens van het akoestisch onderzoek dat de grondslag vormde voor het projecteren. Wat verkeerscijfers betreft, zal het daarbij gaan om de toenmalige prognose. De werkruimte van 1,5 dB speelt daarbij geen rol.

Deze regel geldt niet voor nog niet aangelegde, nog niet geprojecteerde wegen en spoorwegen. Indien een dergelijke weg of spoorweg bij de inwerkingtreding van de nieuwe regels mede op de kaart worden geplaatst, dient hiervoor de gewone procedure tot vaststelling van geluidproductieplafonds te worden gevolgd.

Bestaande situaties voor infrastructuur waarvoor recent over aanleg of wijziging is besloten

Het invoeren van geluidproductieplafonds kan tot problemen leiden in bestaande situaties voor infrastructuur waarvoor recent over aanleg of wijziging is besloten. In die gevallen is op basis van een prognose van 10 jaar een maatregelenpakket getroffen of afgesproken en zijn mogelijk ook al expliciet bestuurlijke afspraken gemaakt over de maximaal aanvaardbare geluidsbelastingen. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de Betuweroute. Die zal bij invoering van de plafondsysteematiek naar verwachting nog niet intensief worden gebruikt. De hoofdregel voor bestaande situaties zou dan ook leiden tot te lage plafonds, in verhouding tot de omvangrijke geluidmaatregelen die er al getroffen zijn op basis van een veel intensiever gebruik. Het gevolg zou zijn dat nu al is te voorzien dat plafondwijzigingsprocedures gevoerd moeten gaan worden met de overweging van aanvullende maatregelen. Dit terwijl de in het besluit tot aanleg of wijziging opgenomen geluidwaarden niet op korte termijn worden overschreden. Daarom bepaalt het wetsvoorstel dat voor deze weggedeelten en baanvakken de eerste geluidproductieplafonds zullen worden gebaseerd op de besluiten tot het vaststellen van hogere waarden, maatregelen en gegevens van het bij de besluitvorming betrokken akoestisch onderzoek. De afwijking houdt tevens in dat de werkruimte van 1,5 dB niet wordt gehanteerd.



In een algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd voor welke wegen en spoorwegen deze uitzondering zal gaan gelden. Voorbeelden zijn, naast de Betuweroute, nieuwe delen van de A73 en de A50, de HSL-Zuid en de viersporige lijn Amsterdam–Utrecht.

Een bijzondere lijn in dit verband is de Zeeuwse spoorlijn (Roosendaal–Vlissingen) waarvoor, in het kader van een geluidprocedure op grond van het Besluit geluidhinder spoorwegen, vooruitlopend op de invoering van dit wetsvoorstel al door ProRail aan de Minister van VROM is verzocht de verleende hogere waarden als geluidproductieplafonds te beschouwen.

Weinig gebruikte spoorwegen

De tweede situatie die voor een uitzondering in aanmerking komt, betreft spoorwegen die beperkt worden gebruikt. Indien hiervoor zou worden uitgegaan van de heersende waarde dan zou ook inclusief de werkruimte van 1,5 dB een enkele trein extra al kunnen inhouden dat de plafonds worden overschreden en zou dus vooralsnog elk extra vervoer moeten worden geweigerd. De beheerder zou verplicht zijn voor deze lijnen direct na invoering maatregelen te overwegen om ook met de extra trein binnen de plafonds te blijven. Als er geen doelmatige maatregelen mogelijk zijn, zal hij vervolgens een procedure moeten voeren om de plafonds te verhogen tot een niveau dat wel een adequate ruimte biedt. Die procedure is van belang om te bezien of de geluidsbelastingen bij geluidsgevoelige objecten te hoog zouden worden. Indien dat echter niet het geval is, is er alleen sprake van een papieren operatie omdat verhoging kan worden verkregen zonder dat maatregelen hoeven te worden overwogen. Om deze procedures te voorkomen, zal voor de rustigste spoorwegen een standaardwaarde voor de geluidproductieplafonds worden vastgesteld, tenzij de heersende geluidwaarden inclusief de 1,5 dB werkruimte al hoger zijn. Die standaardwaarde is zodanig bepaald dat er op zoveel mogelijk nabij gelegen geluidsgevoelige objecten geen overschrijding van de voorkeurswaarde zal optreden als het geluidproductieplafond volledig zou worden benut (artikel 8A.44, derde lid). De spoorlijnen waarop het derde lid van artikel 8A.44 van toepassing is, worden ook wel aangeduid als de 'dunne lijnen'.

Bovendien is er een oplossing gecreëerd voor het probleem dat bij hernieuwd of toenemend gebruik op lijnen met beperkt gebruik een procedure voor verhoging van het plafond voor een dergelijke spoorweg onevenredig lang kan duren. De behoefte aan vervoerscapaciteit wordt op deze lijnen dan onevenredig belemmerd door de wettelijke procedures. Voor deze lijnen is daarom een bijzondere vrijstelling geregeld in artikel 8A.23. Deze variant houdt in dat de wet voor een spoorlijn met beperkt vervoer, waar zich een nieuwe of toegenomen vervoersvraag voordoet, onder voorwaarden van rechtswege een vrijstelling krijgt van naleving van de geluidproductieplafonds. Het kan zowel gaan om een ad hoc vervoersvraag als om de jaarlijkse capaciteitsaanvraag van vervoerders. Het bijzondere aan deze vrijstelling is met name dat er geen toetsing door het bevoegd gezag plaatsvindt zoals bij de gewone ontheffingsmogelijkheid, geregeld in 8A.32. Bovendien heeft de vrijstelling een standaardduur van drie kalenderjaren. Deze vrijstelling ziet op een op een groter aantal spoorlijnen dan de spoorlijnen waarop artikel 8A.44, derde lid, van toepassing is omdat de ontheffing, mits voldaan is aan de overige voorwaarden, geldt tot een geluidwaarde in het referentiepunt van 60 dB. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8A.23 wordt ingegaan op de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn voor toepasselijkheid van de vrijstelling.

Hoofdwegen waarop in de nabije toekomst ZOAB zal worden aangebracht

In de algemene maatregel van bestuur zal ook een uitzondering worden opgenomen voor autosnelwegen in beheer bij het Rijk met een maximum van 100 of 120 kilometer per uur, waarop niet tenminste een wegdek aanwezig is met de geluideigenschappen van zeer open asfalt beton (ZOAB).

Basis van deze uitzonderingsregel vindt zijn oorsprong in de invoering van een hogere maximale snelheid van 120 km/uur eind jaren tachtig van de vorige eeuw. Sinds die tijd bestaat de verplichting om een stiller wegdek in de vorm van ZOAB aan te brengen. Achtergrond van deze verplichting was dat door het aanbrengen van ZOAB er geen sprake meer zou zijn van een reconstructie in de zin van de Wet geluidhinder. Voor een groot deel van het wegennet is hieraan uitvoering gegeven. Voor de wegen waar dit nog niet het geval is, zal gelden dat voor de heersende situatie, in tegenstelling tot het werkelijk aanwezige wegdek, uitgegaan dient te worden van ZOAB als wegdek. In dit wetsvoorstel is dit vormgegeven in de eis dat autosnelwegen tenminste van ZOAB zouden moeten zijn voorzien, tenzij bezwaren van technische aard zich hiertegen verzetten. Daarmee vormt het nieuwe stelsel ook de vertaling van deze oude verplichting. Overigens zijn ook de autosnelwegen met een maximumsnelheid van 100 kilometer per uur onder de nieuwe regel gebracht. Vóór 1 januari 2016 moet het ZOAB zijn aangebracht (artikel 8A.44, vijfde lid).

Hoofdwegen waar tijdelijk een snelheidsverlaging van toepassing is

Er zijn ook wegvakken langs hoofdwegen waar in het kader van het Nationaal Samenwerkingspro-



gramma Luchtkwaliteit (NSL) tijdelijk een verlaagde maximumsnelheid van toepassing is. Het effect van deze tijdelijke snelheidsverlaging op de heersende geluidwaarde zal bij het bepalen van de hoogte van de geluidproductieplafonds langs deze wegvakken buiten beschouwing worden gelaten. Hiervoor is geen afzonderlijke voorziening in het wetsvoorstel opgenomen, omdat dit bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld met toepassing van het tweede lid van artikel 8A.44.

3.2.3 Werkwijze met betrekking tot de invoering van geluidproductieplafonds in bestaande situaties

Bij de invoering van de plafondsysteem is de hoofdregel dat voor de bestaande infrastructuur de plafonds worden vastgelegd op het dan heersende geluidwaarde vermeerderd met 1,5 dB. Omdat de daarvoor benodigde gegevens pas enige tijd na inwerkingtreding van de wet beschikbaar kunnen zijn, zal over het algemeen gebruik gemaakt worden van de gegevens over de infrastructuur en het gebruik ervan zoals deze een of twee jaar voorafgaand aan de invoering golden.

De vereiste gegevens worden door het bevoegd gezag in het geluidregister (artikel 8A.25) vastgelegd. Daartoe zullen voor de gehele weg- en spoorweginfrastructuur voldoende gedetailleerde gegevens moeten worden verzameld. Op basis van deze gegevens worden op alle referentiepunten de geluidwaarden berekend. Het opnemen van de gegevens in het register zal vooral het kopiëren van de door beheerders aangeleverde gegevens uit andere bestanden naar dit register betreffen.

Doordat de plafonds voor bestaande situaties van rechtswege tot stand komen, gaat er geen besluit vooraf aan het vastleggen van deze plafonds. Daarmee is het register feitelijk bepalend voor de plafonds. Dit houdt in dat het register bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel volledig moet zijn. Daarvoor is het nodig dat er tijdig, dus ruim voor de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel, een kaart beschikbaar is waarop door de Ministers van VROM en van VenW is aangegeven voor welke infrastructuur de geluidproductieplafonds gaan gelden en dat ook voor die infrastructuur de referentiepunten zijn vastgelegd. Vervolgens kan het register worden gevuld met de berekende geluidwaarden op de referentiepunten. Ook de daaraan ten grondslag liggende brongegevens worden in het register vastgelegd. Afspraken tussen de betrokken ministeries, Rijkswaterstaat en ProRail zullen er voor zorgdragen dat deze acties uitgevoerd zijn ten tijde van de inwerkingtreding.

Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel kunnen wijzigingen in het register alleen plaatsvinden via de in het wetsvoorstel opgenomen procedure voor de wijziging van geluidproductieplafonds. Kenmerkend voor de plafondsysteem is immers dat eenmaal geldende plafonds rechtszekerheid verschaffen aan beheerders, gemeenten en omwonenden. Wijziging kan daarom ook alleen maar via een procedure, waarbij de genoemde partijen betrokken zijn. Het is dus niet meer mogelijk na de invoering nog aanvullende gegevens op te nemen of klaarblijkelijk onjuiste gegevens 'even' te corrigeren.

De verwachting is echter dat vanwege de grote hoeveelheid gegevens die bij de invoering geregistreerd moet worden voor de bestaande infrastructuur, er ook onjuistheden in het register zullen sluipen. Die kunnen al vrij snel blijken, maar het kan ook pas jaren later zijn bijvoorbeeld bij de voorbereiding van een wijziging aan de infrastructuur. Om deze onjuistheden te corrigeren zal een wijzigingsprocedure gevoerd moeten worden. Deze zal echter beperkt zijn. Als de wijziging louter de correctie betreft van een (invoer)fout, behoeven mogelijke maatregelen niet te worden onderzocht. Bij algemene maatregel van bestuur zal voorts worden geregeld dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is. Het voeren van een (beperkte) wijzigingsprocedure is wel belangrijk om te voorkomen dat ook voor oneigenlijke gevallen correcties in het register zouden plaatsvinden. Het corrigeren van waarden heeft voor bij de invoering al bestaande woningen geen nadelige gevolgen. De beoogde bescherming, overeenkomend met een plafond van de bij invoering werkelijk heersende waarde vermeerderd met 1,5 dB, wordt immers niet aangetast.

Indien een gemeente bij de bouw van woningen uitgegaan is van de in het register opgenomen onjuiste gegevens, kunnen de bewoners daarvan nadeel hebben ondervonden. De Ministers van VROM en van VenW kunnen in een dergelijk geval besluiten dat de beheerder alsnog geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen treft (artikel 8A.47, tweede en derde lid).

Voor later met toepassing van het stelsel bij besluit vastgestelde nieuwe of gewijzigde plafondwaarden geldt de mogelijkheid van een lichte wijzigingsprocedure niet. Deze later vastgestelde waarden zijn immers niet slechts de beschrijving van een bij invoering heersende situatie, maar de vastlegging van de resultaten van een besluitvormingsproces. De stappen daarin dienen goed overwogen en zorgvuldig genomen te zijn. Bovendien is de omvang van nieuwe infrastructuur, ook bij de realisatie van grote projecten, slechts een fractie van de bestaande infrastructuur bij invoering.



3.3 Bepaling van geluidproductieplafonds in nieuwe situaties (nieuwe infrastructuur) en bij wijziging of hernieuwde vaststelling van geluidproductieplafonds

3.3.1 In de besluitvorming betrokken objecten en gebieden

De begrenzing waarbinnen objecten en gebieden in de beschouwing worden betrokken

De Wet geluidhinder biedt geluidsgevoelige objecten bescherming binnen door de wet aangegeven zones. De lengte en de breedte van een zone worden door de wet bepaald. Het nieuwe stelsel kent vanuit de infrastructuur geen zones. De wegaanlegger zal eerst moeten bepalen tot op welke afstand van de nieuwe infrastructuur de voor verschillende objecten relevante voorkeurswaarden overschreden zullen kunnen worden. Op deze wijze vallen alle geluidsgevoelige objecten en gebieden boven de voorkeurswaarde binnen de werkingsfeer van het wetsvoorstel en wordt een einde gemaakt aan de thans soms te krappe zones. Binnen het zo te bepalen onderzoeksgebied richt de wet zich op drie verschillende soorten objecten en gebieden.

Geluidsgevoelige objecten

Evenals in de Wet geluidhinder, is een bijzondere plaats ingeruimd voor geluidsgevoelige objecten (in de Wet geluidhinder aangeduid met de termen 'woningen', 'andere geluidsgevoelige gebouwen' en 'geluidsgevoelige terreinen'). Welke objecten geluidsgevoelig zijn, zal onder de nieuwe regels worden bepaald bij algemene maatregel van bestuur. Ingevolge de begripsomschrijving (artikel 8A.1) moet het gaan om gebouwen of terreinen die vanwege de bestemming of het gebruik ervan bijzondere bescherming tegen geluid behoeven. Bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur zal worden nagegaan of de huidige aanwijzing van geluidsgevoelige objecten in artikel 1 van de Wet geluidhinder en artikel 1.2 van het Besluit geluidhinder ook voor het onderhavige wetsvoorstel voldoet.

Gebieden met een stilte- of rustfunctie

Dit zijn onder meer de door de provincies aangewezen stiltegebieden, andere ingevolge het derde lid van artikel 8A.6 aangewezen stille gebieden, en beschermde natuurgebieden.

Gebieden zonder een specifiek beschermingsniveau voor geluid

Hierbij gaat het om bijvoorbeeld industrieterreinen en puur agrarische gebieden.

3.3.2 Toetsing aan normen

Geluidsgevoelige objecten

Het wetsvoorstel kent normen voor de geluidsbelasting van de geluidsgevoelige objecten die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen.

Het huidige stelsel kent verschillende normen voor verschillende situaties waarvan de toepassing in de praktijk als te complex werd ervaren. Met dit wetsvoorstel wordt niet langer onderscheid gemaakt tussen bestaande of nieuwe situaties, en tussen aanleg of reconstructie van een weg of spoorweg. Ook het verschil tussen categorieën van geluidsgevoelige objecten komt te vervallen. Er wordt alleen nog onderscheid gemaakt tussen geluidsgevoelige en niet-geluidsgevoelige objecten. De normen gelden uitsluitend voor geluidsgevoelige objecten in de vorm van één voorkeurswaarde en één maximale waarde. Vanwege het verschil in hinderlijkheid is er wel een verschil van 5 dB in de normering tussen wegen en spoorwegen. Dit resulteert in de voorkeurswaarden van 50 dB en 55 dB voor respectievelijk weg- en spoorweglawaai. Op het totstandkomen van deze getalswaarden wordt ingegaan in bijlage 3.

Met doelmatigheidscriterium wordt berekend welke maatregelen om overschrijding van de normen te voorkomen financieel doelmatig zijn. Zijn maatregelen daartoe niet doelmatig dan zijn hogere geluidwaarden op de referentiepunten toelaatbaar, zolang die niet leiden tot een geluidsbelasting bij geluidsgevoelige objecten vanwege wegen van meer dan 65 dB en vanwege spoorwegen 70 dB (de zogenoemde maximale waarde).

Er zij op gewezen dat dit wetsvoorstel de rijksinfrastructuur betreft en het daarom alleen gaat om nieuwe normen voor bestaande situaties langs rijksinfrastructuur. Normen voor gemeentelijke en provinciale infrastructuur, alsmede normen voor nieuwbouw van woningen, vormen geen onderdeel van dit wetsvoorstel.



Geluidproductieplafonds vormen geen directe maat voor de geluidskwaliteit op een bepaalde locatie, maar slechts een grens voor de maximale hoeveelheid geluid afkomstig van de bijbehorende bron. Daarom kent het wetsvoorstel ook geen normen voor de maximaal toe te laten geluidproductieplafonds. De normen voor geluidsgevoelige objecten werken echter indirect wel normerend op de hoogte van geluidproductieplafonds. Immers de hoogte van de geluidsproductie wordt beperkt door de geluidsbelastingen die daardoor ontstaan bij geluidsgevoelige bestemmingen. Voor locaties waarbij geluidsgevoelige objecten dicht bij de weg of spoorweg zijn gelegen en er geen overdrachtsmaatregelen aanwezig zijn, zullen de geluidwaarden in de referentiepunten het laagst moeten blijven. Namelijk zo laag dat de maximaal aanvaardbare geachte geluidsbelasting bij de geluidsgevoelige objecten niet wordt overschreden. Stijging van de geluidproductie zou overschrijding van de geluidsbelasting bij de geluidsgevoelige objecten betekenen. Wordt er bijvoorbeeld een scherm geplaatst dan kan de geluidproductie stijgen terwijl de geluidsbelasting bij de geluidsgevoelige objecten lager blijft. Hierdoor is er niet altijd een rechtstreeks verband tussen de hoogte van een geluidproductieplafond en de geluidsbelastingen op geluidsgevoelige objecten in de buurt, maar onder gelijkblijvende omgevingsomstandigheden (afmetingen schermen en afstand tot de infrastructuur) zal er in het algemeen een directe relatie bestaan tussen de hoogte van de geluidproductieplafonds en de geluidsbelastingen bij de geluidsgevoelige objecten.

Gebieden met een stilte- of rustfunctie en gebieden zonder een specifiek beschermingsniveau voor geluid

Langs de infrastructuur zullen ook gebieden aanwezig zijn waar geen in de wet aangegeven geluidsgevoelige objecten aanwezig zijn. Voor deze gebieden kent het wetsvoorstel geen normen. Afhankelijk van het soort gebied en het beleid dat daarvoor geldt, zal daar gemotiveerd een keuze moeten worden gemaakt. Dat is ook in overeenstemming met de huidige praktijk waarbij met diverse andere dan in de Wet geluidhinder opgenomen geluidsgevoelige objecten rekening wordt gehouden. Dit vloeit ook voort uit het zorgdragen voor een goede ruimtelijke ordening.

Voor beschermde natuurgebieden dient te worden voldaan aan de Natuurbeschermingswet. Uit de toepassing van die wet vloeien de randvoorwaarden voort voor de vaststelling van geluidproductieplafonds voor infrastructuur in of in de nabijheid van de betreffende natuurgebieden.

De gebieden zonder een specifiek beschermingsniveau voor geluid kennen in het wetsvoorstel de minste wettelijke bescherming tegen geluidhinder. Naast de algemene geluideis voor weg- en spoorwegconstructies (artikel 8A.3) biedt het wetsvoorstel geen regels voor het bepalen van de hoogte van de geluidproductieplafonds, terwijl ook de Natuurbeschermingswet geen rol speelt. Wel behoeft een besluit over de hoogte van de geluidproductieplafonds ook in de nabijheid van dergelijke gebieden een motivering. Daarbij zal onder meer in het kader van een goede ruimtelijke ordening een afweging gemaakt moeten worden.

3.3.3 Werkwijze met doelmatigheidscriterium

Bij aanleg van infrastructuur wordt vroegtijdig in de planfase onderzocht wat de te verwachten geluidssituatie is. Naar aanleiding daarvan wordt bezien of de voorkeurswaarde uit de wet voor de woningen en andere geluidsgevoelige objecten wordt overschreden. Is dat het geval dan dienen alternatieven en/of geluidbeperkende maatregelen overwogen te worden.

Bij de voorbereiding van (een aanvraag van) een wijziging van een geluidproductieplafond vindt een soortgelijk onderzoek plaats. Anders is dat niet wordt gekeken naar de voorkeurswaarde maar naar de bestaande geluidsbelasting van geluidsgevoelige objecten bij volledige benutting van het geldende plafond. Zou de geluidsbelasting van die objecten bij volledige benutting van het plafond na de voorgenomen wijziging hoger worden, dan dienen alternatieven of geluidbeperkende maatregelen overwogen te worden.

De afweging welke geluidbeperkende maatregelen getroffen kunnen worden, gebeurt op basis van een doelmatigheidscriterium waarbij de kosten van maatregelen worden afgezet tegen de baten ervan. Primair wordt beoordeeld of bronmaatregelen doelmatig zijn. Daarna volgt de beoordeling van overdrachtsmaatregelen. Van het treffen van doelmatige maatregelen kan alleen afgezien worden op grond van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische bezwaren. Een en ander is geregeld in artikel 8A.29.

Langs de infrastructuur zullen ook gebieden aanwezig zijn waar geen in de wet aangegeven geluidsgevoelige objecten aanwezig zijn. Zoals in § 3.3.1 is aangegeven, zijn dat onder meer natuurgebieden, agrarisch areaal en bedrijventerreinen. Dat de wet hiervoor geen normen stelt, wil niet zeggen dat bij het bepalen van de toelaatbare geluidproductie geen rekening met dergelijke gebieden hoeft te



worden gehouden. Maar vanwege de afwezigheid van normstelling, is toepassing van het doelmatigheids criterium daar niet bindend voorgeschreven.

3.3.4 Cumulatie

De geluidproductieplafonds worden per bron (weggedeelte of baanvak) afzonderlijk vastgesteld, ook al liggen ze in elkaars nabijheid en hebben ze een samenhang met geluidsbelasting van bijvoorbeeld woningen. Op deze wijze is de verantwoordelijkheid voor de naleving van geluidproductieplafonds helder geregeld. De beheerder van de bron waarvoor een geluidproductieplafond is vastgesteld, is verantwoordelijk voor de naleving van het plafond. De ontwikkeling van een andere bron beïnvloedt de nalevinginspanning van een beheerder niet. Zolang elke bron onder de geldende plafonds blijft wordt de totale geluidsbelasting op de geluidsgevoelige objecten niet verhoogd.

Toch kan er behoefte zijn om bij de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond rekening te houden met de geluidsbelasting vanwege een of meer andere bronnen. Daartoe is een voorziening in het wetsvoorstel opgenomen (artikel 8A.30, vijfde lid). Gezien de verscheidenheid aan situaties die zich voordoen is het niet mogelijk daarvoor vaste regels voor te schrijven. Het is aan de Ministers van VROM en van VenW en om voor die gevallen bij hun besluitvorming maatwerk te leveren. Ook zal door hen moeten worden gezien of de geluidsbelasting van alle bronnen tezamen toelaatbaar wordt geacht. De criteria van artikel 8A.29, eerste lid, onder b, blijven hierbij onverlet.

Ten aanzien van artikel 8A.29, eerste lid, onder a, geldt het volgende. In geval de geluidsbelasting van een of meer geluidsgevoelige objecten, behalve door de betrokken weg of spoorweg, ook wordt beïnvloed door een of meer andere bronnen, zijn er twee mogelijkheden ten aanzien van de geluidproductieplafonds voor de betrokken weg of spoorweg. Enerzijds is het denkbaar dat deze plafonds lager worden vastgesteld dan anders het geval zou zijn geweest, om de geluidsbelasting binnen de perken te houden. De ministers kunnen daarbij verdergaande maatregelen in aanmerking nemen dan voortvloeit uit het doelmatigheids criterium van artikel 8A.29, eerste lid, onder a. Anderzijds is het denkbaar dat de plafonds hoger worden vastgesteld dan anders het geval zou zijn geweest, namelijk indien de geluidsbelasting vanwege de betrokken weg of spoorweg wegvalt tegen de achtergrond van de (hogere) geluidsbelasting van een of meer andere bronnen van geluid. In dat geval nemen de ministers bepaalde maatregelen niet in aanmerking, ofschoon deze wel doelmatig zouden zijn in de zin van artikel 8A.29, eerste lid, onder a. De specifieke omstandigheden zijn hier bepalend.

Er kunnen zich ook situaties voordoen waarbij vanwege (dreigende) plafondoverschrijding voor de minst luidruchtige bron maatregelen moeten worden getroffen, terwijl de bron die ter plaatse de hoogste geluidsbelasting geeft, ongemoeid wordt gelaten omdat de beheerder van deze bron nog over voldoende geluidruimte beschikt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een parallel lopende spoorlijn en een rijksweg.

Indien volgens het akoestisch onderzoek sprake is van een dergelijke situatie, kunnen de beheerders van beide bronnen afspraken maken over het treffen van maatregelen. Zij kunnen bijvoorbeeld overeenkomen om aan het bevoegd gezag voor te stellen dat er toch maatregelen worden getroffen langs de bron die de hoogste geluidbelasting geeft, met verlaging van de geluidproductieplafonds van die bron, terwijl de plafonds van andere bron worden verhoogd. In dat kader zullen zij ook afspraken maken over de verdeling van de kosten van de maatregelen. Het is denkbaar dat de beheerder van de minst luidruchtige bron de kosten volledig draagt, omdat hij zijn plafonds bijna volledig heeft benut, maar als de beheerder van de andere bron (op termijn) ook baat heeft bij de maatregelen die langs zijn bron zullen worden getroffen, zullen zij een verdeelsleutel afspraken. Het bevoegd gezag kan dergelijke afspraken op grond van artikel 8A.30, vijfde lid, honoreren. Opgemerkt wordt dat een dergelijke aanpak niet eenzijdig door de Ministers van VROM en van VenW, als het bevoegd gezag, kan worden opgelegd. Deze aanpak is derhalve alleen mogelijk op basis van overeenstemming tussen beide betrokken beheerders.

3.4 Bijzondere aspecten van het wijzigen of opnieuw vaststellen van geluidproductieplafonds

3.4.1 Geluidschermen en hernieuwde vaststelling

Het wetsvoorstel is zo vormgegeven dat de beheerder geen geluidprocedures doorloopt zolang hij onder de vastgestelde geluidproductieplafonds blijft. Hierop doet zich een uitzondering voor indien de beheerder besluit tot het treffen van overdrachtsmaatregelen, zoals het plaatsen van een geluidscherm, om het geluidproductieplafond na te leven, en het wijzigen van het plafond daarbij niet aan de orde is. De beheerder voert dan een procedure ter hernieuwde vaststelling van de plafonds (artikelen 8A.21 en 8A.42a). Dit geldt overigens niet als de betrokken maatregelen al in aanmerking zijn genomen bij de besluitvorming omtrent het geldende geluidproductieplafond. De procedure voor de



hernieuwde vaststelling is zo beperkt mogelijk gehouden. Aan de artikel 8A.21 en 8A.42a ligt een aantal overwegingen ten grondslag.

Anders dan bij andere maatregelen kunnen overdrachtsmaatregelen nadelige effecten hebben voor omwonenden. Zo kan het uitzicht beperkt worden en is de reductie afhankelijk van de hoogte van de bebouwing. Ook is het van belang om in kaart te brengen of een scherm onbedoelde effecten heeft in de omgeving, zoals weerkaatsing van geluid tegen hoogbouw in de nabijheid van het scherm. Daarom biedt de hernieuwde vaststelling de mogelijkheid tot het indienen van bezwaren tegen de plaatsing van afschermdende voorzieningen, zoals geluidschermen.

Bij de toepassing van overdrachtsmaatregelen kan de geluidwaarde op de referentiepunten gelijk blijven, terwijl de geluidsbelastingen in de omgeving kunnen veranderen. Dat is anders dan bij andere typen maatregelen. Bij latere geluidonderzoeken, voor bijvoorbeeld woningbouw in de omgeving, zijn deze gewijzigde geluidsbelastingen relevant. Daarom dient dit geluidsscherm van de brongegevens deel uit te maken. De plafondprocedure wordt mede gevoerd om dat te bewerkstelligen. Het tussentijds zelfstandig wijzigen van het geluidregister met de brongegevens is namelijk niet mogelijk (zie de toelichting op het derde lid van artikel 8A.25).

Ondanks het treffen van maatregelen kan het verhogen van bepaalde plafonds toch nodig blijken, bijvoorbeeld nabij de uiteinden van een scherm. Bij het eigenaar bewegen plaatsen van een scherm kan dus deels sprake zijn van een hernieuwde vaststelling en deels van een wijziging (verhoging).

3.4.2 Plafondverhoging

De groei van het verkeer kan zodanig zijn, dat naleving van geluidproductieplafonds niet langer mogelijk is met doelmatige geluidbeperkende maatregelen (in de zin van artikel 8A.29) aan de infrastructuur. Om het gebruik van de infrastructuur niet ongewenst te moeten beperken kan de beheerder aan het bevoegd gezag verzoeken het geluidproductieplafond te verhogen. Tot plafondverhoging kan alleen worden besloten als is voldaan aan de volgende voorwaarden.

1. Mogelijke doelmatige maatregelen treffen

Allereerst dient onderzocht te worden of door het treffen van doelmatige geluidbeperkende maatregelen overschrijding van de geluidproductieplafonds kan worden voorkomen. Als die maatregelen mogelijk zijn en geen overwegende bezwaren ontmoeten van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard, kan geen plafondverhoging plaatsvinden.

2. Toetsing aan normstelling

Kan overschrijding van de plafonds niet worden voorkomen (zie eerste punt), dan dient de verhoging zo beperkt mogelijk te blijven. Artikel 8A.30 in verbinding met artikel 8A.2 geeft de toepasselijke normen. Daarmee is in feite de bandbreedte aangegeven waarbinnen met de toepassing van doelmatige maatregelen een afweging gemaakt kan worden. Hieraan dient voldaan te worden, tenzij gebruik wordt gemaakt van de in de volgende paragraaf beschreven bijzondere procedure.

3 Voldoen aan de akoestische kwaliteitseis voor infrastructuurconstructies

Artikel 8A.3 stelt eisen aan de akoestische kwaliteit van de rijksinfrastructuur. Indien niet aan die eisen is voldaan, kan niet tot verhoging van de geluidproductieplafonds worden overgegaan (artikel 8A.27, tweede lid). Deze eis heeft betrekking op de aanleg en vervanging van deze constructies, en heeft, in tegenstelling tot nieuwe aanleg, dus alleen mogelijke gevolgen indien er sinds de invoering van dit wetsvoorstel voor de betreffende infrastructuur aanleg of vervanging, al dan niet in het kader van onderhoud, heeft plaatsgevonden.

4. In knelpuntsituaties saneringsplan voorleggen

Het betreft hier gevallen waarin de beheerder een plafondverhoging wenst, terwijl aldaar ook nog woningen gesaneerd moeten worden. Voor deze locaties dient de beheerder bij een verzoek tot plafondverhoging tevens het plan in om de sanering. Zonder een dergelijk plan kan niet met plafondverhoging ingestemd worden. Dit wordt geregeld in artikel 8A.41. Dit artikel moet aansluiten bij de saneringsbepalingen van de Wet geluidhinder. Omdat deze saneringsbepalingen via de Invoeringswet zullen worden aangepast aan de plafondsysteematiek, zal ook artikel 8A.41 via de Invoeringswet worden ingevuld.

Overigens mag worden verwacht dat het treffen van de maatregelen om de hoge geluidsbelastingen terug te brengen veelal een plafondverhoging zal voorkomen en juist aanleiding kan geven tot een



verlaging van de bestaande plafonds. Voor delen langs het betreffende weg- of baanvak waar de knelpuntenaanpak niet van toepassing is, kan daarentegen mogelijk wel sprake zijn een verhoging.

Een plafondverhogingsprocedure kan op zichzelf staan en is niet onlosmakelijk gekoppeld aan een ander besluit, zoals een tracébesluit. Procedureel is dit een belangrijk verschil met de tot nu bestaande regels van de Wet geluidhinder.

Er zijn ook situaties waar het op voorhand al duidelijk is dat de (dreigende) overschrijding van het plafond slechts een tijdelijk karakter heeft, bijvoorbeeld omdat een dermate snelle verkeersgroei optreedt dat de beheerder niet tijdig maatregelen kan treffen. Voor deze situaties voorziet het wetsvoorstel in een tijdelijke ontheffing van de naleving van het geluidproductieplafond door de beheerder (artikel 8A.24). Na de termijn waarvoor de ontheffing wordt verleend, dient weer aan alle eisen voldaan te worden en wordt voldaan aan de doelstelling van dit nieuwe stelsel van een duurzame beheersing van geluidsbelasting van de infrastructuur.

3.4.3 Dreigende overschrijding van de maximale waarde

Het wetsvoorstel richt zich primair op het beheersen van de geluidsbelasting door onder meer de toepassing van geluidbeperkende maatregelen. Daarnaast kunnen ook andere maatregelen toegepast worden, zoals het selectief toelaten van lawaaiige voertuigcategorieën en snelheidsbeperking. De afweging tot het treffen van maatregelen hangt van de situatie af. Maatregelen in de vorm van wijziging en beperking van het gebruik van de infrastructuur beperken in beginsel de geluidproductie, maar beperken ook de mogelijkheden tot het benutten van de infrastructuur voor (meer) mobiliteit. Daarom komen deze maatregelen pas aan de orde bij een tweede trap van de afweging van maatregelen. De eerste trap bestaat uit de reguliere geluidbeperkende maatregelen als stillere weg- en spoorconstructies en overdrachtsmaatregelen. Natuurlijk staat het de beheerder van een spoorlijn vrij om met een vervoerder overeen te komen stil materieel in te zetten of een lagere snelheid te rijden, maar een verplichting daartoe bestaat niet.

Indien echter de eerste trap van de maatregelenkeuze niet tot voldoende maatregelen heeft geleid om een verhoging van de geluidproductieplafonds te voorkomen, waardoor de maximale waarde voor geluidsgevoelige objecten dreigt te worden overschreden, worden andere maatregelen gezien als tweede trap van de afweging. Deze tweede trap is geregeld in artikel 8A.50.

Mogelijke maatregelen in deze tweede trap zijn onder meer:

- het treffen van niet-doelmatige geluidmaatregelen
- amoveren van geluidsgevoelige objecten
- gebruiksbeperkingen van de infrastructuur (verkeersmaatregelen).

Deze maatregelen hebben doorgaans meer maatschappelijke gevolgen dan geluidbeperkende maatregelen. In bepaalde situaties zou bijvoorbeeld beperking van de rijsnelheid of het gebruik in de nacht van bepaalde categorieën spoorvoertuigen een aanvaardbare oplossing kunnen bieden. ProRail, de beheerder van spoorwegen, heeft daarvoor overigens meer instrumenten ter beschikking dan Rijkswaterstaat. Een enkele woning waarop anders de maximaal toelaatbare geluidsbelasting wordt overschreden zou kunnen worden geamoveerd. Amovering van grote aantallen woningen vanwege een overschrijding zal maatschappelijk echter niet snel aanvaardbaar worden geacht.

Hoewel de tweede trap een groot aantal potentiële maatregelen bevat, zal het naar verwachting in een enkele situatie niet mogelijk zijn zonder buitenproportionele maatregelen een overschrijding van de maximale waarde voor de geluidsbelasting bij geluidsgevoelige objecten te voorkomen. Derhalve bevat het wetsvoorstel een bijzondere procedure in de vorm van een derde trap, die bestaat uit een procedure waarin het bevoegd gezag kan besluiten de in het wetsvoorstel opgenomen maximale grenswaarde te overschrijden (artikel 8A.49). Op basis hiervan is het mogelijk een geluidproductieplafond te verhogen. De geluidsgevoelige objecten dienen wel aan de in het wetsvoorstel opgenomen binnenwaarde-eisen te voldoen. Het besluit tot overschrijding van de maximale waarde wordt in het Kadaster ingeschreven. Daarmee is voor toekomstige eigenaren en bewoners de situatie van de woning of het andere object kenbaar en duidelijk.

Om recht te doen aan de pijler van dit wetsvoorstel om de te hoge geluidsbelastingen te reduceren, bepaalt artikel 8A.11 dat voor situaties waarin overschrijding van de maximale grenswaarde toelaatbaar wordt geacht, in het vijfjaarlijkse actieplan wordt aangegeven of en in hoeverre de betreffende geluidproductieplafonds inmiddels kunnen worden verlaagd, om daarmee de overschrijding te verminderen of ongedaan te maken. Daarmee blijft het uitzicht behouden dat op termijn ook deze situaties binnen de wettelijke bandbreedte voor de aanvaardbare geluidsbelastingen zullen komen.



3.4.4 Omgaan met geluidreductie

De hoogte van geluidproductieplafonds kan worden beïnvloed door het treffen van geluidmaatregelen of ontwikkelingen waardoor de geluidwaarden in de referentiepunten dalen. Het wetsvoorstel legt voor het verwerken van deze geluidreductie in de hoogte van de geluidproductieplafonds – behalve bij de sanering – geen bindende regels op. Wel voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid tot het verwerken ervan. Er zijn daarbij drie mogelijkheden:

1. De geluidproductieplafonds worden niet gewijzigd. De geluidreductie maakt daardoor enige groei van mobiliteit mogelijk zonder dat geluidmaatregelen behoeven te worden getroffen. Zolang de geluidwaarde in een referentiepunt nog niet het niveau heeft bereikt van het geluidproductieplafond, heeft de omgeving voordeel van de behaalde geluidreductie. De geluidproductie is dan namelijk lager dan volgens de plafonds maximaal is toegestaan.
2. De geluidreductie wordt verwerkt in een verlaging van de geluidproductieplafonds. Zo heeft niet primair de mobiliteit maar de omgeving baat bij de bereikte geluidreductie. Bij een dreigende overschrijding van de verlaagde plafonds moeten geluidbeperkende maatregelen afgewogen worden. Het verwerken van de geluidreductie in verlaging van de plafonds leidt dus tot een duurzame verbetering voor de omgeving, mits het treffen van maatregelen (nog) haalbaar is. Daarnaast leidt dit er ook toe dat gemeenten de geluidreductie kunnen gebruiken bij nieuwbouw van woningen, doordat nu dichter bij de infrastructuur gebouwd kan worden of woningbouw met minder maatregelen, en dus kosten, gerealiseerd kan worden.
3. De geluidreductie wordt gedeeltelijk verwerkt in een verlaging van de geluidproductieplafonds. Dit betekent dat een deel van de reductie wordt verankerd als een duurzame verbetering voor de omgeving en de rest beschikbaar is voor mobiliteit.

Algemeen uitgangspunt bij geluidreductie is dat de instantie die de reductie heeft bewerkstelligd deze reductie mag aanwenden voor het belang dat zij behartigt. Hiermee wordt het investeren in geluidreductie gestimuleerd. Hiervan uitgaande zal het regel zijn dat indien een infrastructuurbeheerder (op eigen kosten) een geluidmaatregel treft, hij de ontstane ruimte zal behouden voor de verdere ontwikkeling van het vervoer op zijn infrastructuur. Betaalt evenwel een gemeente geluidmaatregelen aan rijksinfrastructuur, dan zal de gemeente in het algemeen met reden kunnen verzoeken de plafondwaarden te verlagen om daarmee de beoogde gunstiger geluidsituatie voor omwonenden duurzaam vast te leggen. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen bij woningbouwlocaties langs een snelweg.

Een deel van geluidmaatregelen zal bestaan uit zogenoemde saneringsmaatregelen. Doel daarvan is te komen tot duurzame verbetering van ongewenste situaties. Het effect van de te treffen maatregelen wordt verwerkt in de hoogte van de geluidproductieplafonds. Dit is een bindende regel. Kortweg houdt deze in dat bij het vaststellen van de maatregelen door het bevoegd gezag de betreffende plafondwaarden verlaagd zullen worden overeenkomstig de saneringsreductie. Ook hier zal evenwel rekening worden gehouden met de ontwikkeling van het verkeer. Het afwegen van de saneringsmaatregelen is voor de beheerder immers een logisch moment om de voorziene ontwikkeling van de geluidproductie na te gaan. Dat kan aanleiding geven tot de wens een deel van de te treffen maatregelen te reserveren voor de toekomstige groei. Daarvoor zal de beheerder dan naar rato in de kosten van de maatregelen bijdragen.

Ook derden kunnen investeren in maatregelen. Dit investeren hoeft niet altijd letterlijk genomen te worden, zoals bij de keuze voor stille autobanden die niet tot meerkosten leiden. Er kan ook sprake zijn van algemene maatschappelijke ontwikkelingen waardoor de geluidproductie afneemt. Het stelsel biedt mogelijkheden om deze geluidreductie om te zetten in een verlaging van plafonds. Daarbij zal – in het actieplan – een afweging gemaakt moeten worden tussen het belang van het terugdringen van geluid en het faciliteren van de vervoersvraag of andere ontwikkelingen van de bron. Zo zal, als spoorvervoerders geïnvesteerd hebben in stillere treinen, tenminste een deel ook ter beschikking moeten komen aan door hen gewenste vervoersontwikkelingen.

3.5 De binnenwaarde

Indien de voorkeurswaarde bij volledige benutting van een geluidproductieplafond op een of meer geluidsgevoelige objecten wordt overschreden, dient evenals onder de huidige wet te worden onderzocht of de binnenwaarde binnen het desbetreffende object of de desbetreffende objecten wordt overschreden; indien dit het geval is, dienen maatregelen aan de gevel te worden getroffen. Ook de normen voor de binnenwaarde zijn vereenvoudigd door samenvoeging van een groot aantal situaties. Daarmee samenhangend is de systematiek aangepast en aansluiting gezocht bij de eisen voor binnenwaarden bij geluidsanering. Indien de norm voor de binnenwaarden wordt overschreden, dienen maatregelen te worden getroffen om een waarde te bereiken die ten minste 3 dB lager is dan de toepasselijke in artikel 8A.2 genoemde binnenwaarde (artikel 8A.37). De wettelijke binnenwaarde ligt dus 3 dB hoger dan de waarde die bij het treffen van geluidwerende maatregelen moet worden



bereikt. Hierdoor wordt voorkomen dat gevels moeten worden aangepast voor slechts een geringe verbetering. Als de binnenwaarde wordt overschreden, zijn maatregelen vereist, en zij moeten een effect hebben van minimaal 3 dB. Uiteindelijk neemt het beschermingsniveau hierdoor toch gemiddeld niet af.

Het verschil tussen nieuwe situaties (meer recent gebouwde woningen) en bestaande situaties (reeds langer bestaande woningen) met minder strenge normen is met de samenvoeging van de vele te onderscheiden situaties voor de binnenwaarden niet opgeheven, omdat dit ofwel een te grote aanscherping dan wel een te grote versoepeling zou betekenen ten opzichte van de huidige praktijk en gerealiseerde gevels. Uiteindelijk resteren nu twee waarden: 36 dB voor nieuwe of eerder onder de Wet geluidhinder gerealiseerde situaties en 41 dB voor de overige situaties. Daarbij is geen onderscheid gemaakt tussen woningen die liggen aan de weg of het spoor. Bijlage 3 biedt meer inzicht in de achtergronden van de keuze van deze getalswaarden.

3.6 Naleving van geluidproductieplafonds

De naleving van geluidproductieplafonds vormt na de invoering van dit wetsvoorstel een nieuwe permanente beheerstaak voor de infrastructuurbeheerder. De wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven is grotendeels open gelaten om een optimale aansluiting mogelijk te maken met de andere taken van de beheerder. Het is dus aan de beheerder om na te gaan op welke wijze hij de ontwikkelingen op zijn infrastructuur wil volgen om te voorkomen dat de vastgestelde geluidproductieplafonds zullen worden overschreden. Wel dient jaarlijks voor 1 oktober een verslag over het voorgaande kalenderjaar te worden verzonden aan het bevoegd gezag. Dit verslag wordt met de bevindingen van het bevoegd gezag elektronisch openbaar gemaakt.

In de praktijk zal het voor de beheerder betekenen dat hij periodiek en bij voorgenomen wijzigingen aan de weg of spoorweg moet aantonen dat de plafondwaarden niet worden overschreden. Mocht blijken dat een overschrijding wordt voorzien dan moet de beheerder overwegen om geluidsmaatregelen te treffen. Hij zal in het algemeen met het doelmatigheidscriterium de mogelijke maatregelen beoordelen, maar is dat niet verplicht. Zolang naar het oordeel van de beheerder toepasbare maatregelen te vinden zijn, kan de beheerder daar zelf een keus uit maken en hoeft zich daar ook verder niet via procedures voor te verantwoorden. Binnen de beschikbare tijd, voordat de overschrijding optreedt, kan hij zelf bepalen wanneer de maatregelen getroffen zullen worden. Ook kan de beheerder overwegen om bij investeringen aan de infrastructuur, zoals onderhoud aan het wegdek, een keus te maken voor een stiller wegdek om daarmee extra ruimte binnen het plafond te creëren. Zolang doelmatige maatregelen en ontwikkeling op en aan de infrastructuur in balans blijven, blijkt uit de jaarlijkse rapportage dat de plafonds niet behoeven te worden aangepast.

3.7 Handhaving

De beheerder heeft de zorg tot naleving van de plafonds (artikel 8A.20) en brengt jaarlijks verslag uit aan het bevoegd gezag (artikel 8A.22). Namens het Rijk is de Minister van VenW als beheerder van de rijkswegen verantwoordelijk voor de naleving (door Rijkswaterstaat) van hoofdstuk 8A; ProRail is als beheerder van de hoofdspoorwegen hiervoor verantwoordelijk. Indien Rijkswaterstaat - als uitvoerende organisatie (agentschap) van de minister, die formeel-juridisch dus zelf verantwoordelijk is - niet of niet tijdig maatregelen treft om het plafond na te leven, zal primair intern via de bestuurlijke lijn op naleving worden aangedrongen. De minister kan zo nodig een instructie, een machtiging of een (aanvullend) budget aan Rijkswaterstaat verstrekken tot het treffen van de nodige maatregelen ter naleving van de geluidproductieplafonds. Ten aanzien van hoofdspoorwegen kan de Minister van VenW langs bestuurlijke weg de naleving bevorderen door ProRail hierop aan te spreken. De inzet van het formele sanctie-instrumentarium (bestuursrechtelijke handhaving) is secundair, en komt pas aan de orde indien het aanspreken van Rijkswaterstaat en ProRail geen of onvoldoende effect sorteert.

Evenals voor andere onderdelen van de Wet milieubeheer, dient te worden geregeld welk bestuursorgaan bevoegd is tot de bestuursrechtelijke handhaving van de verplichtingen die zijn opgenomen in hoofdstuk 8A. Dat zal wordt geregeld in hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer, het hoofdstuk over handhaving van die wet, bij gelegenheid van de Invoeringswet. Voor de bestuursrechtelijke handhaving van deze zorgplicht en andere in hoofdstuk 8A gestelde verplichtingen, zal de Minister van VROM verantwoordelijk zijn. Deze keuze is toegelicht in § 3.1.2. Tot die taak behoort ook het uitoefenen van toezicht op de naleving. Op grond van artikel 18.4 van de Wet milieubeheer kunnen ambtenaren met de uitoefening van dit toezicht worden belast.

De bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen bestaan uit het formele sanctie-instrumentarium: bestuursdwang, last onder dwangsom en (in de nabije toekomst mogelijk ook) bestuurlijke boete. Een wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling inzake de bestuurlijke boete is aanhangig bij de Staten-Generaal (Kamerstukken II, 2003/04, 29 702, nrs. 1-3). Gelet op



de omstandigheid dat de Minister van VenW (formeel namens het Rijk) zelf wegbeheerder is, ligt het niet in de rede dat dit formele sanctie-instrumentarium in relatie tot beheer van wegen zal worden gebruikt. De Minister van VROM kan immers zijn collega-minister rechtstreeks op diens wettelijke verantwoordelijkheden aanspreken. Ook de Tweede Kamer kan de minister(s) daarop aanspreken; de Tweede Kamer neemt immers kennis van de jaarverslagen. In relatie tot het beheer van spoorwegen kan het formele sanctie-instrumentarium eventueel wel een rol spelen.

Het toepassen van het middel van een last onder dwangsom ligt meer voor de hand dan het bestuursdwanginstrument, dat alleen in uiterste instantie in beeld komt indien Rijkswaterstaat of ProRail maatregelen achterwege heeft gelaten. Bestuursdwang zou immers inhouden dat de minister van VROM de taken van de beheerder volledig overneemt door een aannemer opdracht te geven de geluidmaatregelen te nemen, de specificaties daarvan voor te schrijven en toezicht te houden op de uitvoering. Voor het plaatsen van geluidschermen is dat eventueel nog voorstelbaar maar vooral bij het aanbrengen van een wegverharding of spoorconstructie, hetgeen immers tevens het gebruik van de weg of spoorweg beperkt of uitsluit, is dat een extreem middel.

De dwangsombevoegdheid, die zal worden geregeld in hoofdstuk 18, in samenhang met artikel 18.14, biedt binnen het staatsbestel belanghebbenden feitelijk slechts de mogelijkheid om de Minister van VROM een verzoek te doen tot het opleggen van een last onder dwangsom aan ProRail, als beheerder van de hoofdspoorwegen.

Andere handhavingsverzoeken zullen wel in behandeling en overweging worden genomen, maar niet kunnen resulteren in een beschikking van de Minister van VROM. De minister zal een dergelijk verzoek – ook al is het inhoudelijk gegrond – derhalve formeel-juridisch dienen af te wijzen, onder motivering op welke andere dan juridische wijze hij de wegbeheerder heeft aangesproken op diens plicht tot naleving. Tegen zo'n afwijzing staat wel bezwaar en beroep open, maar dan rijst de vraag in hoeverre de betrokken belanghebbende daadwerkelijk belang heeft bij een handhavingsbesluit, indien de Minister van VROM langs andere – meer politiek-collegiale – weg zich reeds inspant om naleving te garanderen. Naast een verzoek om handhaving, kan de belanghebbende zich natuurlijk ook rechtstreeks wenden tot de Minister van VenW met een verzoek om naleving.

Naar verwachting zal de uitoefening van bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden, indien zich daartoe een aanleiding zou voordoen, beperkt blijven tot de beheerder van de hoofdspoorwegen (ProRail). Handhaving bij beheer van rijkswegen zal in de praktijk waarschijnlijk niet via het juridische instrumentarium, maar langs politieke weg plaatsvinden.

3.8 Inspraak en rechtsbescherming

Procedureel moeten voor nieuwe rijksinfrastructuur de volgende stappen worden gezet. Allereerst dient het bevoegd gezag, de Ministers van VROM en van VenW, op een geluidkaart de nieuwe infrastructuur op te nemen. Dit houdt in een wijziging van de ministeriële regeling waarbij de geluidkaart is vastgesteld. Vervolgens geven zij ook de referentiepunten aan, die aan weerszijden van de nieuwe infrastructuur zijn gelegen. De beheerder verricht akoestisch onderzoek. Ook wordt het zo nodig treffen van geluidmaatregelen bezien. Op basis daarvan worden tot slot de geluidwaarden in de referentiepunten berekend. Vervolgens wordt in een tracébesluit de nieuwe infrastructuur vastgelegd met de daarbij horende geluidproductieplafonds. Direct na dat besluit worden in het elektronische openbare register de referentiepunten met de plafondwaarden opgenomen. Ook worden de brongegevens in dat register opgenomen.

Bij wijziging (of hernieuwde vaststelling) van geluidproductieplafonds staat de weg of spoorweg al op de kaart en zijn er referentiepunten. Indien de wijziging van de plafonds onderdeel is van een tracéprocedure, is de procedure voor het geluidaspect verder in essentie gelijk aan die voor nieuwe infrastructuur. Indien de Tracéwet niet van toepassing is, wordt een zelfstandige wijzigingsprocedure voor de plafonds doorlopen, waarin dezelfde stappen een rol spelen: akoestisch onderzoek, het overwegen van geluidmaatregelen, het berekenen van de geluidwaarden in de referentiepunten en het vastleggen van de geluidproductieplafonds in een besluit.

De beslissing inzake de vaststelling, wijziging of hernieuwde vaststelling van een geluidproductieplafond heeft het karakter van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Ook een aantal andere beslissingen op grond van hoofdstuk 8A van de Wet milieubeheer is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De beslissing inzake de vaststelling, wijziging of hernieuwde vaststelling van een geluidproductieplafond en een deel van de andere besluiten zijn aan te merken als een beschikking. In de artikelsgewijze toelichting wordt nader ingegaan op het karakter van de betrokken beslissingen. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het eindoordeel omtrent het karakter van de beslissingen aan de rechter is.



Op het besluit inzake de vaststelling, wijziging of hernieuwde vaststelling van een geluidproductieplafond is in het algemeen afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Ook een aantal andere beslissingen op grond van hoofdstuk 8A van de Wet milieubeheer zal worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat het ontwerp-besluit ter inzage wordt gelegd gedurende zes weken. Voorafgaand aan de terinzagelegging wordt van het ontwerp kennisgegeven door plaatsing in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Binnen de periode van terinzagelegging kunnen bij de beide ministers, als het bevoegd gezag, schriftelijk of mondeling zienswijzen over het ontwerp naar voren worden gebracht. In afwijking van artikel 3:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht staat de gelegenheid hiertoe open voor eenieder indien het de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond betreft (artikel 8A.31, tweede lid). Indien het besluit op verzoek wordt genomen, nemen de ministers hun besluit zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk zes maanden na ontvangst van het verzoek. In bepaalde gevallen kan de beslistermijn worden verlengd of geldt een afwijkende beslistermijn (artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht).

Indien afdeling 3.4 van toepassing is, en de beslissing op aanvraag wordt genomen, is afdeling 4.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht mede van toepassing (artikel 3:10, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Afdeling 4.1.1 behelst regels omtrent de aanvraag. Indien de beslissing het karakter heeft van een beschikking, zijn ook afdeling 4.1.2 en 4.1.3 van de Algemene wet bestuursrecht aanvullend van toepassing. Naast afdeling 3.4 heeft dat echter nauwelijks praktische betekenis.

Indien afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is, maar de beslissing wel het karakter heeft van een beschikking, geldt voor de voorbereiding van de beslissing eveneens titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht. Naast afdeling 4.1.1 spelen dan ook afdeling 4.1.2 (De voorbereiding) en afdeling 4.1.3 (Beslistermijn) een belangrijke rol. Ingevolge afdeling 4.1.2 wordt de verzoeker of een andere belanghebbende onder bepaalde voorwaarden in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze schriftelijk of mondeling naar voren brengen. Overigens kan het bevoegd gezag besluiten, afdeling 3.4 in een specifiek geval toch toe te passen (artikel 3:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

Belangrijk is de coördinatie met andere besluiten. In een aantal gevallen biedt de Tracéwet daartoe het kader. In andere gevallen biedt de Wet ruimtelijke ordening een coördinatieregeling. Daarop wordt ingegaan in § 5.4.1. Ook de komende regeling voor samenhangende besluiten kan een rol spelen. Deze regeling zal betrekking hebben op coördinatie van de procedures, en van bezwaar en beroep. Zie hiervoor het wetsvoorstel tot Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over samenhangende besluiten (Wet samenhangende besluiten Awb, Kamerstukken II 2006/07, 30 980, nrs. 1–3). Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 8A.41. voor een voorbeeld van een situatie waarin deze regeling toepassing kan vinden. Op de betekenis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt ingegaan in § 5.1.

Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht is een besluit vatbaar voor beroep, tenzij het gaat om beleidsregels of algemeen verbindende voorschriften, of tenzij beroep bij de wet is uitgesloten. Een beschikking is dus vatbaar voor beroep, indien de wet niet anders bepaalt. Hetzelfde geldt voor een besluit van algemene strekking, dat geen beleidsregel of algemeen verbindend voorschrift is. Indien een besluit vatbaar is voor beroep, gaat aan het beroep in principe een bezwaarfase (indiening van een bezwaarschrift bij het bevoegd gezag) vooraf. Dat geldt echter niet indien afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is toegepast (artikel 7.1, eerste lid, onder d, van de Algemene wet bestuursrecht).

De rechtsbescherming is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht en het eerste lid van artikel 20.1 van de Wet milieubeheer. Artikel 20.1 bepaalt dat het beroep rechtstreeks wordt ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Er is dus beroep in één instantie. Het beroep staat ingevolge de Algemene wet bestuursrecht open voor belanghebbenden. Dat geldt niet voor een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen naar voren heeft gebracht of – als de mogelijkheid daartoe bestond – geen bezwaar heeft gemaakt (artikel 8:1 en 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht).

Bij de Invoeringswet zal worden geregeld dat een geluidproductieplafond kan worden vastgesteld (of gewijzigd) bij een tracébesluit. Tegen een besluit inzake het vaststellen van een tracébesluit staat beroep open. Ook als het besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond onderdeel uitmaakt van een tracébesluit, is rechtsbescherming dus gewaarborgd. In dit geval is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing (artikel 12, derde lid, van de Tracéwet), en kan dus rechtstreeks beroep worden ingesteld.



Hoofdstuk 4 De plaats van het wetsvoorstel in relatie tot de verdere herziening van de geluidregelgeving en tot andere ontwikkelingen

4.1 De fasegewijze herziening van de geluidregelgeving

Zoals is aangegeven in de notitie 'Vaste waarden, nieuwe vormen: Milieubeleid 2002–2006' die de staatssecretaris van VROM in het najaar van 2002 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden (Kamerstukken II 2002/03, 28 663, nr. 1, p. 15), zal de modernisering van de geluidregelgeving gestalte krijgen via een fasegewijze aanpassing.

Een deel van deze aanpassingen is al gerealiseerd. In de eerste plaats is de Europese richtlijn omgevingslawaai geïmplementeerd als hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder (wetsvoorstel 29 021). Daarbij is de verplichting ingevoerd tot het maken van geluidsbelastingkaarten en actieplannen voor een aantal agglomeraties en voor een deel van de provinciale en rijksinfrastructuur. In de tweede plaats is een aantal hervormingen doorgevoerd in de Wet geluidhinder (wetsvoorstel 29 879). Deze laatste hervormingen zijn op 1 januari 2007 in werking getreden.

Thans is de volgende fase, ook aangeduid als fase 2, aan de orde. Fase 2 zal uit twee stappen bestaan. Het onderhavige wetsvoorstel vormt de eerste stap en gaat over de invoering van geluidproductieplafonds voor de rijksinfrastructuur. De tweede stap zal volgens planning betrekking hebben op decentrale wegen en spoorwegen, en op industrielawaai, alsmede op volledige overheveling van de Wet geluidhinder naar andere wetten. Bijlage 5 biedt inzicht in de regelgeving voor het geluidaspect na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en enkele andere, in voorbereiding zijnde wetsvoorstellen.

In de Invoeringswet zal de aanpassing van de Wet geluidhinder en andere wetten aan de invoering van de plafondsysteem voor de rijksinfrastructuur worden geregeld. Daaraan wordt reeds beknopt aandacht besteed in hoofdstuk 5. Ook zal daarin overgangsrecht worden opgenomen met betrekking tot het voltooien van lopende procedures op grond van het oude recht.

4.2 De relatie tussen de eerste en de tweede stap van fase 2

Zoals aangegeven, is er een aantal tekortkomingen in de werking van de Wet geluidhinder. Deze tekortkomingen gelden zowel voor de rijksinfrastructuur als voor wegen en spoorwegen die op decentraal niveau worden beheerd (door provincies, gemeenten en waterschappen). Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is ervoor gekozen niet dadelijk in te zetten op een uniforme oplossing voor alle wegen en spoorwegen, maar de aandacht primair te richten op de rijksinfrastructuur.

Hoofdoorweging daarbij is dat met het zoeken naar een alomvattende oplossing voor alle wegen en spoorwegen aanmerkelijk meer tijd gemoeid zou zijn. De urgentie van de problematiek laat dat niet toe. Bovendien is in het verleden gebleken dat een integraal wetsvoorstel een groter afbreukrisico heeft. Met het wetsvoorstel wordt nu op kortere termijn een oplossing geboden die in elk geval passend is voor de rijksinfrastructuur. Inmiddels wordt onderzocht of de plafondsysteem ook toepasbaar is op de decentrale wegen en spoorwegen. Daarbij is er ruimte om zo nodig voor andere oplossingen te kiezen.

Dat een totaaloplossing meer tijd zou vergen, is een gevolg van diverse factoren. In de eerste plaats bestaat er nog minder inzicht in de problematiek bij andere wegen dan rijkswegen. Zo is nog onduidelijk in hoeverre de omvang van de problematiek bij de decentrale wegen vergelijkbaar is met die bij de rijksinfrastructuur. De problematiek op gemeentelijk niveau is mogelijk geringer doordat de groeimogelijkheden voor het autoverkeer daar geringer zijn. In de tweede plaats hebben bij deze keuze de verschillen tussen de diverse categorieën wegen en spoorwegen een belangrijke rol gespeeld. Zeker de gemeentelijke wegen binnen de bebouwde kom vertonen eigen kenmerken, omdat daarbij sprake is van een fijnmazig wegennet met een grote intensiteit aan geluidsgevoelige objecten, die bovendien doorgaans dicht op de weg zijn gebouwd. Daarbij komt dat op gemeentelijk niveau sprake is van een verwevenheid tussen de regels voor de beheersing van geluid vanwege gemeentelijke wegen en spoorwegen en de beheersing van geluid in het kader van de bouw van geluidsgevoelige objecten. De regelgeving moet aan deze verwevenheid op een samenhangende wijze vorm geven.

De andere onderdelen van de tweede stap zijn eveneens nog in voorbereiding. Zo loopt nog overleg over de toekomstige vormgeving van de geluidregels voor industrielawaai. De infrastructuur en de industrie vormen verschillende typen van geluidsbronnen. Het onderhavige wetsvoorstel werpt dan ook geen belemmeringen op voor de toekomstige regeling van de beheersing van het industrielawaai.



4.3 Inspelen op andere ontwikkelingen

Toekomstagenda Milieu, Nota Mobiliteit en Nota Ruimte

De Toekomstagenda Milieu (Kamerstukken II, 2005/06, 30 535, nr. 2) schetst in hoofdstuk 1 een veranderend milieubeleid. De introductie van geluidproductieplafonds past daar goed in. De introductie van deze plafonds wordt in de Toekomstagenda reeds als maatregel vermeld (p. 65).

Het wetsvoorstel strookt ook met de doelstellingen van de Nota Mobiliteit (Kamerstukken 29 644). Het plafondsysteem biedt door het grotere accent op de beleidsmatige aanpak van situaties met een te hoge geluidsbelasting, goede aanknopingspunten voor de uitvoering van de beleidsvoornemens die de Nota Mobiliteit daaromtrent bevat. De uitvoering van deze beleidsvoornemens maakt deel uit van de tweede pijler, zoals aangeduid in § 2.3 van deze memorie van toelichting. De versterkte toepassing van bronmaatregelen, ook een onderdeel van de Nota Mobiliteit, maakt deel uit van de derde pijler.

In de Nota Ruimte (Kamerstukken 29 435) worden vanuit de rijksoverheid generieke regels gesteld, die zorgen voor borging van de zogenoemde basiskwaliteit (p. 28). Voor een aantal onderwerpen wordt basiskwaliteit via wetten geregeld, die ook ruimtelijke impact kunnen hebben. Deze wettelijke basiskwaliteit heeft vooral betrekking op gezondheid, veiligheid, milieu en natuur. Hierbij kan worden gedacht aan geluid, externe veiligheid, verontreiniging van het oppervlaktewater, etc. Het kabinet wil deze basiskwaliteit blijven borgen. Met dit wetsvoorstel wordt voor geluid een beleid ingezet, waarbij via geluidproductieplafonds een bepaalde (geluid)kwaliteit wordt geëntameerd en zoveel mogelijk wordt geborgd. De maximale grenswaarden kunnen hierbij gelden als basiskwaliteit. Tenslotte is geluidbeheersing voor de inbedding van wegen en spoorwegen een belangrijke randvoorwaarde voor zowel bestaande woningen als nieuwbouw. In die zin heeft het geluidbeleid ook een ruimtelijke vertaling.

4.4 Herijking van de VROM-regelgeving

De gefaseerde herziening van de geluidregelgeving is sinds 2003 ook dienstbaar gemaakt aan het bereiken van de doelstellingen van de Herijking van de VROM-regelgeving (Kamerstukken II, 2003/04, 29 383, nr. 1, p. 24). Eén van die doelstellingen is de integratie van de Wet geluidhinder in de Wet milieubeheer en andere wetten. Met het wetsvoorstel wordt hiertoe een eerste stap gezet. Een andere doelstelling van de Herijking is een vereenvoudiging van de regels. Ook daaraan beoogt het wetsvoorstel, wat de rijksinfrastructuur betreft, invulling te geven.

4.4.1 Integratie in de Wet milieubeheer

De nieuwe regels zullen worden opgenomen in de Wet milieubeheer. Met het oog daarop wordt een nieuw hoofdstuk 8A in de Wet milieubeheer opgenomen. Een dergelijk hoofdstuk dient onder meer de 'zichtbaarheid' van de component geluid in het geheel van de regelgeving.

Overwogen is om de reikwijdte van hoofdstuk 8A te beperken tot wegen en spoorwegen. Andere geluidsonderwerpen zouden dan elders in de Wet milieubeheer worden geïntegreerd. Gebleken is echter dat een aantal onderwerpen dan moeilijk is onder te brengen. Daarom is uiteindelijk gekozen voor een hoofdstuk dat alle geluidsonderwerpen kan omvatten. Ook bij de verdere integratie van de Wet geluidhinder in de Wet milieubeheer biedt hoofdstuk 8A daarom een passende plaats. Onderwerpen die specifiek elders thuishoren, zullen evenwel elders in de Wet milieubeheer hun plaats krijgen. Zo zullen de regels voor toestellen een plaats krijgen in hoofdstuk 9 (Stoffen en producten).

Mede omdat de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen in het kader van de invoering van de plafondsysteem worden verbreed tot alle wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds, worden zij ook met het onderhavige wetsvoorstel ondergebracht in het nieuwe hoofdstuk 8A. Daarbij speelt overigens ook mee dat de regels over de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen een apart 'blok' vormen in de Wet geluidhinder, dat zonder gevolgen voor de systematiek van die wet kan worden verplaatst. De regels voor de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen worden niet opgenomen in hoofdstuk 4 (Plannen) van de Wet milieubeheer. Niet alleen passen de geluidsbelastingkaarten daar niet goed in, maar ook het specifieke en 'maatregelengerichte' karakter van het actieplan maakt het hoofdstuk Plannen een minder geëigende plaats. De keuze om het actieplan niet op te nemen in hoofdstuk 4 van de Wet milieubeheer, kent al precedentes. Het afvalbeheerplan is geregeld in hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer. De plannen met betrekking tot de luchtkwaliteit maken onderdeel uit van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer.

Het nieuwe hoofdstuk past in het middengedeelte van de Wet milieubeheer dat betrekking heeft op de aangrijpingspunten voor het milieubeleid (de hoofdstukken 8 tot en met 11). Het is geplaatst tussen het hoofdstuk Inrichtingen en het hoofdstuk Stoffen en producten. Dit betekent dat de regels inzake



geluid voorafgaan aan de regels over stoffen en producten, waarvan ook de regels voor toestellen deel gaan uitmaken. Hiervoor is gekozen omdat aldus eerst de infrastructuur wordt behandeld, en daarna de voertuigen die van de infrastructuur gebruik maken.

Op dit moment wordt nog gezien of een bestaand hoofdstuk van de Wet milieubeheer vrij kan komen voor de nieuwe regels over geluid, waarbij de gedachten primair uitgaan naar hoofdstuk 11, dat thans slechts enkele artikelen bevat. Indien deze mogelijkheid zich voordoet, zal daaraan de voorkeur worden gegeven boven de tussenvoeging van een nieuw hoofdstuk. Een eventuele verplaatsing van de nieuwe regels naar een ander hoofdstuk van de Wet milieubeheer zal, indien zij doorgang kan vinden, worden geëffectueerd via de Invoeringswet.

4.4.2 Vereenvoudiging van de regels

De Wet geluidhinder kent een gedifferentieerd geheel aan normen, met onderscheid naar wegen en spoorwegen, naar typen van geluidsgevoelige objecten en naar uiteenlopende situaties. In de nieuwe regels is van een vergaande uniformering sprake. Voor wegen in beheer bij het Rijk gaan een uniforme voorkeurswaarde en een uniforme maximale waarde van de geluidsbelasting gelden voor alle geluidsgevoelige objecten en alle situaties. Voor hoofdspoorwegen geldt hetzelfde, met dien verstande dat de voorkeurswaarde en de maximale waarde steeds 5 dB hoger zijn dan voor de wegen in beheer bij het Rijk. Ook de binnenwaarde wordt grotendeels geüniformeerd. Er zal nog een onderscheid gelden naar gelang van de historische situatie, maar een onderscheid tussen de waarden voor wegen en spoorwegen ontbreekt hier. Alle genoemde waarden zijn te vinden in de tabel van artikel 8A.2.

Verder kennen de nieuwe regels minder verschillende procedures. Met betrekking tot wegen en spoorwegen waarop de plafondsysteem van toepassing is, komen de volgende procedures voor de beheerder te vervallen:

- de procedure voor de aanleg van de weg;
- de procedure voor de reconstructie van de weg;
- de procedure voor de aanleg van de spoorweg;
- de procedure voor de wijziging van de spoorweg.

In het kader van de aanleg, reconstructie of wijziging van een weg of spoorweg zullen daarom geen hogere waarden meer worden vastgesteld. Ook het raadsbesluit dat nu in sommige van deze situaties nodig is, komt te vervallen. In plaats van de vervallen procedures geldt een procedure voor de vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds. Overigens zal de vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds veelal deel uitmaken van een tracébesluit. De procedures voor de bouw van geluidsgevoelige objecten langs de wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds blijven ongewijzigd.

Veel aandacht is tenslotte besteed aan de leesbaarheid van de nieuwe regels.

Hoofdstuk 5 De relatie met de toekomstige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, met andere wetten en met andere onderdelen van de Wet milieubeheer

5.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Op 18 oktober 2006 is het voorstel voor een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nrs. 1–3). Een aantal toestemmingen (vergunning, ontheffingen en meldingen) op het gebied van ruimte, bouwen, milieu, natuur en monumenten wordt volledig of incidenteel geïntegreerd. De Wabo richt zich op toestemmingen die door bedrijven en burgers worden aangevraagd.

Een aantal toestemmingen wordt volledig geïntegreerd tot één omgevingsvergunning. Hiervoor is gekozen in gevallen waarin er altijd sprake is van plaatsgebonden activiteiten en er een grote kans is op samenloop van de verschillende toestemmingsstelsels. De bundeling van de betrokken toestemmingsstelsels heeft betrekking op projecten – die kunnen bestaan uit een of meer activiteiten – die plaatsgebonden zijn en op een of andere manier van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Voorbeelden zijn de bouwvergunning, de milieuvergunning (hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer) en de aanlegvergunning. Zie hiervoor onder meer § 3.2 en § 3.3.1 van de memorie van toelichting bij genoemd wetsvoorstel (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 14–18).

Daarnaast worden bepaalde toestemmingen incidenteel geïntegreerd met de omgevingsvergunning ('aanhaken'). Het betreft toestemmingen voor het verrichten van activiteiten die niet per definitie alleen plaatsgebonden zijn en waarbij ook niet altijd sprake is van een samenloop met andere toestemmingsvereisten. Voor zover de betrokken toestemmingsstelsels wel plaatsgebonden zijn, zal worden voorzien in een samenloopregeling, indien de betreffende activiteiten worden verricht op een



plaats waarvoor tevens een omgevingsvergunning is vereist. Uitgangspunt is dat het toestemmingsvereiste in die gevallen onderdeel wordt van de omgevingsvergunning. Afzonderlijke toestemming op grond van de specifieke wet is dan niet meer nodig. De betrokken specifieke wetten zullen worden aangepast in de invoeringswet bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (§ 3.3.2 van de memorie van toelichting bij genoemd wetsvoorstel, p. 18–19). Een voorbeeld van een aan te haken toestemming is het besluit tot vaststelling van een hogere waarde op grond van de Wet geluidhinder; aanhaken kan dan aan de orde zijn in gevallen waarin er sprake is van een buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan (p. 151 van de meergenoemde memorie van toelichting).

Hoewel het tracébesluit in bepaalde opzichten overeenkomt met besluiten die in de Wabo zullen worden geïntegreerd, is toch afgezien van integratie van het tracébesluit in de Wabo. De Wabo richt zich op toestemmingen die door bedrijven en burgers worden aangevraagd. Dat is bij het tracébesluit niet aan de orde. Daarnaast bevat de Tracéwet tal van afwijkende bepalingen waardoor inpassing in de Wabo zou leiden tot veel bijzondere bepalingen, terwijl in de praktijk de integratie geen belangrijke voordelen oplevert (p. 83 van de meergenoemde memorie van toelichting).

Ten aanzien van het besluit tot het vaststellen van een geluidproductieplafond is dezelfde lijn aangehouden die in het wetsvoorstel Wabo wordt gevolgd ten aanzien van het tracébesluit. Daaraan liggen de volgende overwegingen ten grondslag. Net als het tracébesluit wordt ook het plafondbesluit niet aangevraagd door bedrijven of burgers. Bovendien is het plafondbesluit gerelateerd aan het tracébesluit: het plafondbesluit zal in een aantal gevallen worden genomen als onderdeel van een tracébesluit. Verder is het plafondbesluit tevens gerelateerd aan het besluit tot het vaststellen of herzien van een bestemmingsplan, welk besluit ook buiten het bereik van de Wabo valt. Voor de afstemming met de ruimtelijke besluitvorming bevat de Wet ruimtelijke ordening een coördinatieregeling. De inhoud daarvan wordt kort beschreven in § 5.4.1.

Het plafondbesluit kan ook zijn gerelateerd aan een projectbesluit in de zin van de Wet ruimtelijke ordening. De situatie is dan niet wezenlijk anders. Ook kan kunnen het projectbesluit en het plafondbesluit gecoördineerd tot stand komen met toepassing van de coördinatieregeling van de Wet ruimtelijke ordening. De precieze afstemming tussen de betrokken regels zal worden bezien in het kader van de invoeringswetgeving.

5.2 Wet geluidhinder

Het wetsvoorstel maakt een aantal aanpassingen in de Wet geluidhinder nodig. Tezamen gaat het om een vrij groot aantal – overigens veelal overwegend technische – aanpassingen van de Wet geluidhinder. Mede met het oog daarop zal de aanpassing van de Wet geluidhinder worden geregeld via een afzonderlijke Invoeringswet.

In de eerste plaats dient te worden geregeld dat de Wet geluidhinder niet langer van toepassing is op de aanleg of reconstructie van wegen in beheer bij het Rijk en de aanleg of wijziging van hoofdspoorwegen. Voorts dient de saneringsparagraaf van hoofdstuk VI van de Wet geluidhinder technisch te worden aangepast om aan te sluiten op de plafondsysteem. Voorts zal de saneringsparagraaf worden aangevuld met bepalingen voor de extra saneringsoperatie die zal worden uitgevoerd (zie § 2.3). Aanpassing is ook nodig van de bepalingen die betrekking hebben op tracésituaties.

Voorts is besloten de normering voor spoorwegen, die thans is opgenomen in het Besluit geluidhinder, over te hevelen naar hoofdstuk VI van de Wet geluidhinder. Op die manier wordt de normering voor spoorwegverkeer samengevoegd met de normering voor wegverkeer en wordt voorkomen dat de geluidnormering te veel is verspreid. Dit ligt te meer voor de hand, nu met de invoering van het nieuwe systeem van de geluidproductieplafonds verreweg de meeste spoorwegen onder het regime van hoofdstuk 8A van de Wet milieubeheer komen te vallen. Een aparte regeling voor de (resterende) spoorwegen in het Besluit geluidhinder is dan minder gewenst.

Opgemerkt wordt dat de Wet geluidhinder in drie opzichten betekenis behoudt voor wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds. In de eerste plaats blijft de Wet geluidhinder van toepassing op de bouw van geluidsgevoelige objecten langs wegen en spoorwegen, ook als deze wegen en spoorwegen onder de plafondsysteem vallen (zie ook § 5.4.2). In de tweede plaats behouden de al genoemde bepalingen van de Wet geluidhinder die betrekking hebben op tracéprocedures, betekenis, namelijk voor het vaststellen van hogere waarden voor wegen en spoorwegen die zelf niet onder de plafondsysteem vallen, maar die een weg of spoorweg met geluidproductieplafonds kruisen (de zogenoemde 'kruisende infra'). In de derde plaats zal de saneringsoperatie die wordt uitgevoerd ingevolge de Wet geluidhinder, worden voortgezet, ook langs wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds, en zal ook de extra saneringsoperatie regeling vinden in de Wet geluidhinder.



5.3 Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en Wet bereikbaarheid en mobiliteit

Deze wetten dienen te worden aangepast aan de invoering van geluidproductieplafonds voor wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen. Het gaat om technische aanpassingen, die het systeem van deze wetten onaangetast laten. Onder meer zal worden geregeld dat het besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond bij toepassing van de Tracéwet deel uitmaakt van het tracébesluit. Ook deze aanpassingen zullen worden geregeld in de Invoeringswet.

5.4 Wet ruimtelijke ordening; de bouw van geluidsgevoelige objecten langs wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds

5.4.1 Wet ruimtelijke ordening

De invoering van de plafondsysteem heeft als zodanig geen gevolgen voor de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening. Wel is afstemming nodig tussen het besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds en de planologische besluitvorming. Elk besluit tot de aanleg van een weg of spoorweg en dus ook elk besluit tot het vaststellen van de daarbij behorende geluidproductieplafonds heeft gevolgen voor de ruimtelijke ordening in het desbetreffende gebied. De besluitvorming daarover vergt dus een goede bestuurlijke afstemming met de gemeentelijke bestuursorganen. Bij een verandering van een weg of spoorweg of de wijziging van geluidproductieplafonds kan hetzelfde gelden.

Indien de Tracéwet van toepassing is, zal de afstemming via die wet worden bewerkstelligd. De vaststelling of wijziging van de geluidproductieplafonds zal dan deel uitmaken van het tracébesluit. Dit zal worden geregeld via de Invoeringswet. Voor andere gevallen biedt de Wet ruimtelijke ordening in afdeling 3.6 een coördinatieregeling aan gemeenten, provincies en het Rijk. In gevallen waarin een ruimtelijke ontwikkeling door een gemeente in gang wordt gezet, kan de gemeenteraad de bestemmingswijziging aanwijzen als een geval waarin de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid het wenselijk maakt dat de voorbereiding en bekendmaking van een bestemmingsplan of een projectbesluit wordt gecoördineerd met de voorbereiding en bekendmaking van nader aan te duiden besluiten (artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening). Daartoe kunnen ook besluiten behoren van een andere overheid; in dat geval bevorderen burgemeester en wethouders de medewerking van het betrokken bestuursorgaan (Kamerstukken II, 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 60). Als zodanig kunnen burgemeester en wethouders ook het besluit tot vaststelling van de geluidproductieplafonds aanduiden. De Wet ruimtelijke ordening regelt ook dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, met enkele afwijkingen, van toepassing is op de voorbereiding van de betrokken besluiten en dat burgemeester en wethouders zorgen voor de gelijktijdige bekendmaking van de betrokken besluiten. Uit artikel 8.3 van de Wet ruimtelijke ordening volgt voorts dat de beroepstermijn voor de gecoördineerde besluiten aanvangt op hetzelfde tijdstip.

In geval het niet een gemeentelijk bestemmingsplan betreft, maar een provinciaal inpassingsplan in de zin van de Wet ruimtelijke ordening of een daaraan voorafgaand projectbesluit, kunnen gedeputeerde staten coördinerend optreden (§ 3.6.2 van de Wet ruimtelijke ordening). Een overeenkomstige bevoegdheid berust bij de Minister van VROM of een andere minister, indien het een rijksinpassingsplan of een daaraan voorafgaand projectbesluit betreft (§ 3.6.3 van de Wet ruimtelijke ordening).

Het wetsvoorstel bevat één bijzondere voorziening. Artikel 8A.42 betreft de planologische inpassing van door de beheerder te treffen overdrachtsmaatregelen ter naleving van de geluidproductieplafonds, in het geval waarin deze maatregelen niet in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan of met de beheersverordening als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening. Indien het bevoegd gezag dergelijke maatregelen in aanmerking neemt in zijn besluit tot vaststelling van het plafond, geldt dat besluit in zoverre als een projectbesluit in de zin van de Wet ruimtelijke ordening c.q. als een besluit dat de beheersverordening buiten toepassing blijft. Voorts geldt dan een vrijstelling van een eventuele aanlegvergunningplicht. Binnen de termijn, genoemd in het tweede lid van artikel 8A.42, wordt een ontwerp voor een bestemmingsplan (inpassingsplan), waarin het project is ingepast, ter inzage gelegd, of wordt de beheersverordening gewijzigd.

5.4.2 De bouw van geluidsgevoelige objecten langs wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds

Ten aanzien van de bouw van geluidsgevoelige objecten langs wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds blijven de huidige normen en regels van de Wet geluidhinder van toepassing. Binnen het kader van de Wet geluidhinder blijft de gemeente daarbij degene die bepaalt welke geluidsbelasting op deze geluidsgevoelige objecten aanvaardbaar is.

Wel moet de gemeente bij het bepalen van de geluidsbelasting die de te bouwen geluidsgevoelige objecten zullen ondervinden, uitgaan van de geluidproductieplafonds bij volle benutting, dus niet van



de heersende waarde van het moment. Ook als de gemeente hogere waarden vaststelt, zijn die gebaseerd op de geluidproductieplafonds bij volle benutting. In verband hiermee zal de gemeente voor het bepalen van de geluidsbelasting gebruik maken van de brongegevens die ten grondslag hebben gelegen aan de besluiten waarbij de betrokken geluidproductieplafonds zijn vastgesteld. Een en ander zal worden vastgelegd in de reken- en meetvoorschriften op grond van de Wet geluidhinder. Op deze wijze is een goede relatie met de geluidproductieplafonds verzekerd. Zolang deze plafonds niet worden gewijzigd, zal de geluidsbelasting, vanwege de weg of spoorweg, op de geluidsgevoelige objecten de vastgestelde hogere waarden niet overschrijden.

De gemeente mag zich bij haar berekeningen beperken tot een bepaald gebied langs de weg of spoorweg. De Wet geluidhinder zal daartoe een geluidzone handhaven langs wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds. De zone geeft het gebied aan waarbinnen bij nieuwbouw van geluidsgevoelige objecten rekening moet worden gehouden met de geluidsbelasting van de betreffende weg of de spoorweg. De zone is niet van belang bij vaststelling, wijziging en hernieuwde vaststelling van plafonds.

Als de beheerder verzoekt om een verhoging van het geluidproductieplafond, en dit verzoek wordt ingewilligd, dan zal via de daarvoor geldende procedure worden bepaald welke geluidsbelasting toelaatbaar is op de geluidsgevoelige objecten die op dat moment aanwezig zijn, en welke doelmatige bron- of overdrachtsmaatregelen de beheerder ter plaatse tot zijn beschikking heeft. Het verhoogde geluidproductieplafond wordt daarop gebaseerd. In deze procedure worden ook de geluidsgevoelige objecten betrokken die door de gemeente onder het vigerende plafond nieuw zijn gebouwd. De hogere waarden voor die objecten spelen daarbij geen rol. Zij hebben na de wijziging van het plafond hun betekenis verloren.

De gemeente zal voorts de nodige voorzieningen aan de gevel van de nieuwe geluidsgevoelige objecten treffen. Het Bouwbesluit bevat hieromtrent voorschriften.

5.5 Natuurbeschermingswet en Ecologische Hoofdstructuur

Net als de Wet geluidhinder heeft het onderhavige wetsvoorstel vooral tot doel het geluidsprobleem het hoofd te bieden. De invoering van de plafondsysteem voorziet daarin en laat de systematiek van de Natuurbeschermingswet 1998 ongemoeid. Het nieuwe hoofdstuk 8A van de Wet milieubeheer en de Natuurbeschermingswet 1998 zullen naast elkaar bestaan. Het gebruik en de wijziging van wegen en spoorwegen waar zij door of in de buurt van onder de Natuurbeschermingswet 1998 vallende gebieden lopen, moet ook passen binnen de vereisten die de Natuurbeschermingswet 1998 hieraan stelt. Dat geldt mede voor de geluidproductieplafonds die ter plaatse worden vastgesteld.

Voorts zijn er de gebieden die behoren tot de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Met verwijzing naar het NMP 4 wordt in de Toekomstagenda Milieu aangegeven dat ernaar wordt gestreefd dat het geluidniveau aldaar in 2010 niet hoger ligt dan in 2000 (Kamerstukken II, 2005/06, 30 535, p. 61). In het kader van de uitvoering van hoofdstuk 8A zal dat ook de leidraad zijn.

5.6 Planwet verkeer en vervoer

Ingevolge artikel 2 van de Planwet verkeer en vervoer is er een nationaal verkeers- en vervoerplan, dat richting geeft aan te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer. Het plan bevat de hoofdzaken van het nationale verkeers- en vervoerbeleid (artikel 3, eerste lid). In het plan wordt rekening gehouden met – onder meer – de mogelijke milieuontwikkelingen (artikel 3, tweede lid). Praktisch gesproken betreft dit de Nota Mobiliteit. Deze nota is gebaseerd op artikel 2 van de Planwet verkeer en vervoer. In de Nota Mobiliteit worden ook geluidmaatregelen aangekondigd, waaronder saneringsmaatregelen. Deze zullen deel uitmaken van de saneringsoperatie zoals deze zal worden geregeld via de Invoeringswet (zie § 2.3).

5.7 Interimwet stad-en-milieubenadering

De Interimwet stad-en-milieubenadering voorziet in een systematiek waarmee uiteindelijk kan worden afgeweken van bepaalde milieunormering bij woningbouw en kleinschalige bedrijvigheid. Het gaat daarbij om een driestappensystematiek, die verplicht moet worden doorlopen. Stap 1 behelst het in een zo vroeg mogelijk stadium van de ruimtelijke planvorming op lokaal niveau integreren van milieubelangen, in combinatie met het zoveel mogelijk treffen van brongerichte maatregelen. Stap 2 is gericht op het maximaal benutten van de ruimte die de bestaande wetgeving reeds biedt. Stap 3 biedt tenslotte de mogelijkheid om, indien met de eerste en tweede stap zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit niet kunnen worden bereikt, onder bepaalde voorwaarden af te wijken van de wetgeving. Bij de projectmatige aanpak van de stad-en-milieuprojecten in de experi-



mentele fase is gebleken dat in twee gevallen een stap 3 nodig was voor de geluidsproblematiek om een locatie toch te kunnen realiseren.

In artikel 8A.39 van het wetsvoorstel is bepaald dat de voorkeurswaarde, de maximale waarde en de binnenwaarde niet van toepassing zijn bij de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond, voor zover het gaat om geluidsgevoelige objecten met betrekking waartoe met toepassing van de Interimwet stad-en-milieubenadering een hogere geluidsbelasting is toegelaten dan de wettelijke maximum waarde. De keuze voor het toepassen van de interimwet is een geheel lokale aangelegenheid. Het is een gemeentelijke afweging geweest om op die plek (eigenlijk vanuit geluidnormering een suboptimale plek) toch woningen te realiseren. De verantwoordelijkheid moet dan ook daar liggen. Voorkomen moet worden dat de beheerder van de weg of spoorweg alsnog maatregelen moet gaan nemen als gevolg van de toepassing van de interimwet.

Artikel 8A.39 speelt een rol in twee categorieën van gevallen. In de eerste plaats is het mogelijk dat een weg of spoorweg met geluidproductieplafonds wordt aangelegd in de nabijheid van geluidsgevoelige objecten met betrekking waartoe de Interimwet stad-en-milieubenadering is toegepast. In de tweede plaats is het mogelijk dat de beheerder van een weg of spoorweg een verhoging van de plafonds vraagt, terwijl inmiddels ter plaatse geluidsgevoelige objecten zijn gebouwd met toepassing van de Interimwet stad-en-milieubenadering.

Ten einde een aanvaardbare situatie ter plaatse te waarborgen, kan artikel 8 van de Interimwet stad-en-milieubenadering toepassing vinden. In dit artikel is bepaald dat de gemeenteraad noodzakelijke maatregelen neemt indien de uitvoering van een stad-en-milieubesluit onvoorziene en ontoelaatbare effecten heeft op het milieu of de volksgezondheid. De maatregelen moeten die effecten tot een toelaatbaar niveau terugbrengen.

5.8 Andere onderdelen van de Wet milieubeheer

5.8.1 Milieu-effectrapportage

De nieuwe regels inzake geluidproductieplafonds laten een eventuele m.e.r.-plicht onverlet. Een milieu-effectrapportage bevat de nodige gegevens om de aanzienlijke nadelige effecten of de voornaamste milieueffecten die een project vermoedelijk zal hebben, te kunnen bepalen. In een milieueffectrapport kan, in algemene zin, de nadruk liggen op de milieuaspecten die, gelet op de activiteit, relevant zijn. Er hoeven dientengevolge geen gegevens te worden opgenomen omtrent aspecten waarvan vaststaat dat het niet zodanige milieueffecten betreft. De beschikbaarheid van een geluidproductieplafond bij een (spoor)weg heeft wel invloed op de omvang van de onderzoeksplicht in het kader van de milieu-effectrapportage.

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven is een aanleiding voor de voorgestelde wijziging van de geluidregulering dat relatief kleine ingrepen op of aan de infrastructuur vaak leiden tot onevenredig zware procedures en onderzoekslast bij het doorvoeren daarvan terwijl de ingrepen op zichzelf nauwelijks tot een toename van de geluidsbelasting leiden. Daarom leggen de geluidproductieplafonds de maximaal toegestane geluidwaarden afkomstig van de desbetreffende weg of spoorweg vast. Daardoor ligt er ook een bovengrens vast voor de geluidsbelasting op alle woningen en andere geluidsgevoelige objecten in de omgeving van zo'n plafond. Tezelfdertijd bieden de geluidproductieplafonds de beheerder van de weg of spoorweg een gewaarborgde geluidruimte. De weg of spoorweg kan zich ontwikkelen zolang onder het plafond wordt gebleven.

Met deze uitgangspunten strookt niet dat desondanks in het kader van de milieueffectrapportage de gevolgen van een wijziging van een weg of spoorweg die niet leidt tot een overschrijding of aanpassing van de geluidproductieplafonds, op het aspect geluid ten volle zouden moeten worden onderzocht. In die gevallen waarin een wijziging van een weg of spoorweg niet leidt tot een overschrijding of aanpassing van de geluidproductieplafonds, kan wat betreft het onderzoek naar de geluidseffecten in het kader van de milieu-effectrapportage worden verwezen naar het geluidproductieplafond, waarbij wordt aangetoond dat dit niet wordt overschreden. Immers de geluidsbelasting die zal optreden na de wijziging van de weg of spoorweg, is reeds (aanvaardbaar) beoordeeld bij de vaststelling van het geluidproductieplafond.

Deze gevallen doen zich alleen voor als de bestaande infrastructuur wordt aangepast. Een ingrijpende locatiekeuze zal dan ook niet meer aan de orde zijn. Het voorkeursalternatief zal immers sterk bepaald worden door de aanwezige infrastructuur. Waar er binnen die marge nog sprake is van een (beperkte) locatiekeuze – bijvoorbeeld links of rechts van de bestaande hoofdinfrastructuur – met uiteenlopende milieugevolgen, worden die milieugevolgen in de milieueffectrapportage in beeld gebracht. Naar verwachting zullen de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven voornamelijk uitvoeringsalternatieven zijn, ook wel technische inrichtingsvarianten genoemd.



Opgemerkt wordt verder dat het actieplan onderworpen moet worden aan een strategische milieubeoordeling (artikelen 7.2 en 7.2a van de Wet milieubeheer). Plannen die het kader vormen voor een toekomstig besluit over een m.e.r.-plichtige activiteit mogen niet worden vastgesteld zonder een milieu-effectrapportage. Er wordt zoveel mogelijk vermeden dat activiteiten onnodig meerdere malen moeten worden beoordeeld op milieueffecten. Een milieu-effectrapportage dient die informatie te bevatten die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op het detailleringniveau van het plan of het besluit. Een milieurapport mag derhalve –gedeeltelijk– verwijzen naar een eerder rapport dan wel naar een nog op te stellen rapport waar de milieubeoordeling meer op zijn plaats is.

5.8.2 Stillegebieden

Het wetsvoorstel biedt een bijdrage aan het realiseren en in stand houden van een goede akoestische kwaliteit in stillegebieden, die worden aangewezen op grond van artikel 1.2, tweede lid, onder b, van de Wet milieubeheer. Langs de rijksinfrastructuur zullen overal geluidproductieplafonds worden vastgesteld, dus ook waar de weg of spoorweg door of langs een stillegebied loopt. De maximale geluidproductie vanwege de weg of spoorweg kan daardoor beter dan thans worden afgestemd op de beoogde geluidskwaliteit in het stillegebied.

5.8.3 Milieukwaliteitseisen

Op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer kunnen milieukwaliteitseisen worden vastgesteld. Dat zijn effectgerichte normen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Deze normen hebben het karakter van een meer of minder juridisch bindende instructie aan het bevoegd gezag in het kader van het uitoefenen van een bevoegdheid. De milieukwaliteitseisen worden onderscheiden in richtwaarden en grenswaarden. Met een richtwaarde moet rekening worden gehouden. Een dergelijke waarde moet zoveel mogelijk worden bereikt c.q. instandgehouden. Een grenswaarde moet in acht worden genomen. Een dergelijke waarde moet ten minste worden bereikt c.q. instandgehouden.

De geluidproductieplafonds zijn brongericht en vallen dus buiten het kader van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. De voorkeurswaarde en de maximale waarde – reeds toegelicht in § 3.3.2 – zijn wel effectgerichte normen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Het zou daarom denkbaar zijn om deze normen vast te leggen in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5.1 van de Wet milieubeheer. Daarvoor is echter niet gekozen. Zij zijn vastgelegd in de wet zelf, en wel in artikel 8A.30 in verbinding met artikel 8A.2. Zowel hun belangrijke positie in de plafondsysteem als hun verwevenheid met de besluitvorming inzake de geluidproductieplafonds, hebben daarbij een rol gespeeld. Ook heeft het feit meegewogen dat de geluidnormering voor een belangrijk deel ook thans op wetsniveau is vastgelegd.

Overigens heeft de voorkeurswaarde vooral betekenis bij het besluit waarbij op het referentiepunt voor de eerste maal een geluidproductieplafond wordt vastgesteld. Indien er al een geluidproductieplafond is, en dit op een zodanig niveau is geschied dat de geluidsbelasting van een of meer geluidsgevoelige objecten is gelegen boven de voorkeurswaarde, geldt bij de beoordeling van een verhoging van dat plafond geen verplichting tot een (hernieuwde) toets aan de voorkeurswaarde, maar is het streven gericht op het niet doen stijgen van de geluidsbelasting van de betrokken geluidsgevoelige objecten. Dit wordt ook wel aangeduid als 'standstill'. Deze vorm van het standstill-beginsel moet overigens niet worden verward met het standstillprincipe uit hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer, dat inhoudt dat een betere feitelijke milieukwaliteit in de plaats treedt van een milieukwaliteitseis.

De voorkeurswaarde, de maximale waarde en het standstillbeginsel richten zich tot het bevoegd gezag voor de vaststelling en wijziging van geluidproductieplafonds. Op de in artikel 8A.30 aangegeven wijze worden deze normen betrokken bij de besluitvorming. De normen richten zich – in juridische zin – niet tot de beheerder. Hij is immers slechts gehouden tot het naleven van de geluidproductieplafonds. Ook richten deze normen zich niet tot de burger en andere belanghebbenden; ook voor hen zijn de geluidproductieplafonds het aanknopingspunt. Zij kunnen beroep instellen tegen de vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds. In dat kader kunnen zij doen toetsen of de genoemde waarden op de juiste wijze in de besluitvorming zijn betrokken. Indien de beheerder de geluidproductieplafonds niet naleeft, kunnen belanghebbenden de Minister van VROM op grond van artikel 18.14 van de Wet milieubeheer verzoeken om handhavend op te treden. De handhaving richt zich op de plafonds; de genoemde normen spelen in dat kader geen rol. Voor een nadere beschouwing over de handhaving wordt verwezen naar § 3.7 van deze memorie van toelichting.

Er is geen behoefte aan doorwerking van de voorkeurswaarde, de maximale waarde en het standstillbeginsel in andere besluiten dan het plafondbesluit. Dat geldt ook ten aanzien van de planologische besluitvorming. Zoals is aangegeven in § 5.4, is afstemming tussen de plafondsysteem en de planologische besluitvorming reeds afdoende verzekerd.



Ook de binnenwaarde is een effectgerichte norm met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Er is echter verschil met de eerdergenoemde normen. De binnenwaarde richt zich niet tot het bevoegd gezag, maar tot de beheerder. De binnenwaarde is verbonden met een verplichting tot het treffen van geluidwerende maatregelen. Indien het geluidproductieplafond leidt tot overschrijding van de binnenwaarde op een of meer geluidsgevoelige objecten, is de beheerder namelijk verplicht tot het treffen van geluidwerende maatregelen aan dat object of die objecten (artikel 8A.37). Deze verplichting vloeit rechtstreeks voort uit de wet. Er gaat dan ook geen besluit aan vooraf waar beroep tegen open staat. Indien de beheerder de geluidwerende maatregelen niet of niet tijdig treft, kunnen belanghebbenden de Minister van VROM op grond van artikel 18.14 van de Wet milieubeheer verzoeken om handhavend op te treden.

5.8.4 Handhaving en beroep

Hoofdstuk 18 (Handhaving) en hoofdstuk 20 (Beroep bij de administratieve rechter) zijn van toepassing op hoofdstuk 8A, voor zover niet anders is bepaald. Deze hoofdstukken zullen via de Invoeringswet worden aangepast aan hoofdstuk 8A.

Hoofdstuk 6 Voorbereiding van het wetsvoorstel

6.1 Bestuurslasten en administratieve lasten

6.1.1 Algemeen

In opdracht van het Ministerie van VROM is onderzoek gedaan naar de bestuurslasten voor overheden en de administratieve lasten voor bedrijven en burgers die door dit wetsvoorstel worden veroorzaakt². Het gaat om de *netto* lasten, dat wil zeggen het eindresultaat van de toename van lasten als gevolg van de invoering van nieuwe regels enerzijds, en de kostenafname als gevolg van het niet langer van toepassing zijn van de bestaande regels anderzijds. De omvang van de lasten hangt in grote mate af van het aantal procedures dat nu en in de toekomst wordt doorlopen (hogere-waardeprocedures, plafondprocedures) en het aantal uren dat daarmee is gemoeid. Bij gebreke van exacte gegevens daaromtrent is een inschatting van deze aantallen gemaakt. In het onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen eenmalige en structurele lasten. Na vaststelling van de rapportage van het onderzoek is nog aanvullende informatie over de uitvoeringslasten voor het Ministerie van VenW en ProRail beschikbaar gekomen. Op enkele punten wijken de onderstaand gepresenteerde schattingen van de uitvoeringslasten dan ook af van de rapportage.

De lasten hebben betrekking op het bevoegd gezag voor titel 8A.3 en de beheerders van de betrokken wegen en spoorwegen, dus het Ministerie van VROM, het Ministerie van VenW, en ProRail. ProRail is de enige organisatie die in dit kader wordt aangemerkt als een bedrijf. Daarnaast treden ook lasten op voor gemeenten en burgers.

6.1.2 Eenmalige bestuurslasten en administratieve lasten

Opzetten van het geluidregister

Met het tot stand brengen van het geluidregister zijn eenmalige kosten gemoeid. De raming in § 5.2 van het rapport is als volgt:

Inrichten van het geluidregister

Ministerie van VROM:	€ 25.000,-
Ministerie van VenW:	€ 25.000,-

Vullen van het geluidregister

Ministerie van VROM:	€ 5.760,-
Ministerie van VenW:	€ 5.760,-

Van rechtswege invoering van geluidproductieplafonds voor wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen

Bij het van kracht worden van het wetsvoorstel gaan van rechtswege geluidproductieplafonds gelden

² Onderzoek naar kosteneffecten voor overheden en administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven ten behoeve van de RMC, RRODM en ACTAL-toets, Sight adviseurs voor milieu en landschap, oktober 2006.



voor al geprojecteerde en bestaande wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen. Dit leidt tot eenmalige kosten.

De Ministeries van VROM en VenW zullen moeten aangeven waar de referentiepunten langs deze wegen en spoorwegen liggen. Vervolgens zullen zij berekeningen moeten uitvoeren om de hoogte van deze plafonds te bepalen. Met het oog hierop dienen de brongegevens te worden vergaard en, waar nodig, gecontroleerd en bewerkt. Na het bepalen van de hoogte van de plafonds zullen de brongegevens in het geluidregister worden opgenomen. Voorts is publicatie van de plafonds nodig, en moet voorlichting worden gegeven. ProRail zal aan de werkzaamheden een bijdrage moeten leveren.

De betrokken gemeenten en burgers zullen kennisnemen van de eerste vaststelling van de geluidproductieplafonds.

De raming in § 5.2 van het rapport, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het Ministerie van VenW exclusief Rijkswaterstaat en Rijkswaterstaat, is als volgt:

De raming is – conform de aanvullende informatie – als volgt:

Bepalen referentiepunten, vergaren gegevens, uitvoeren berekeningen

Rijkswaterstaat	€ 103.920,-
ProRail	€ 150.000,-

Publicatie, voorlichting e.d.

Ministerie van VenW	Menskracht	€ 38.400,-
---------------------	------------	------------

Kennisnemen

Gemeenten (gemiddeld per gemeente ca. € 675,-) ³	Menskracht	€ 300.000,-
Burgers		€ 13.000,-

Bepalen referentiepunten, vergaren gegevens, uitvoeren berekeningen

Rijkswaterstaat	Menskracht	€ 76.800,-
	Extra ondersteuning	€ 50.000,-
ProRail	Menskracht	€ 76.800,-
	Extra ondersteuning	€ 50.000,-

Publicatie, voorlichting e.d.

Ministerie van VenW	Menskracht	€ 38.400,-
---------------------	------------	------------

Kennisnemen

Gemeenten (gemiddeld per gemeente ca. € 675,-) ³	Menskracht	€ 300.000,-
Burgers		€ 13.000,-

6.1.3 Structurele bestuurslasten en administratieve lasten

Kosten jaarlijkse verslaglegging (monitoring)

De beheerders van de betrokken wegen en spoorwegen dienen jaarlijks een verslag uit te brengen aan het bevoegd gezag. Daarbij wordt de actuele situatie getoetst aan de geluidproductieplafonds. Het bevoegd gezag beoordeelt de verslagen en publiceert deze, vergezeld van zijn bevindingen (artikel 8A.22).

Bedacht moet worden dat veel werkzaamheden welke ingevolge het wetsvoorstel plaatsvinden in het kader van de verslaglegging in één of andere vorm al gedaan worden door de uitvoeringsorganisaties, zodat het een kwestie is van anders organiseren van de gegevensstromen. Ook is uit eigen onderzoek

³ Uitgegaan wordt van het aantal van 443 gemeenten per 1 januari 2007.



van de uitvoerende instanties gebleken dat de bestaande informatiesystemen geen ingrijpende wijzigingen benodigen.

De raming van de lasten in § 5.4 van het rapport is als volgt:

Opstellen verslag

Rijkswaterstaat	€ 70.080,-
ProRail	€ 40.360,-

Beoordelen en publiceren verslagen

Ministerie van VenW	Menskracht	€ 7.680,-
---------------------	------------	-----------

Kennismemen van de verslagen

Gemeenten (gemiddeld per gemeente ca. € 165,-)	Menskracht	€ 72.000,-
Burgers (facultatief)		€ 13.000,-

Kosten van naleving van geluidproductieplafonds

Zoals in paragraaf 6.1.1 is aangegeven, is na het gereedkomen van de rapportage van het onderzoek nog aanvullende informatie beschikbaar gekomen over de uitvoeringslasten voor het Ministerie van VenW en ProRail. Op grond daarvan moeten de volgende kosten voor (onderzoek naar) de maatregelen t.b.v. het naleven van de geluidproductieplafonds worden geraamd:

Rijkswaterstaat	€ 99.840,-
ProRail	€ 45.000,-

Kosten van wijziging van geluidproductieplafonds

Het betreft de kosten van wijziging van geluidproductieplafonds, ongeacht de aanleiding tot de wijziging. Naar aanleiding van het rapport is gebleken dat het rapport berustte op een inschatting van de taakverdeling tussen de betrokkenen die niet overeenkwam met de bedoeling van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is vervolgens verduidelijkt, en de raming aangepast.

De verduidelijking van het wetsvoorstel betreft met name de volgende twee punten:

- Bij het onderzoek was uitgegaan van een aanzienlijk aantal verzoeken van gemeenten tot verlaging van de geluidproductieplafonds die voor reeds geprojecteerde en bestaande wegen en spoorwegen van rechtswege gaan gelden op het niveau van de heersende waarde + 1,5 dB. Het is echter niet de bedoeling dat deze geluidproductieplafonds in de komende jaren in substantiële mate worden verlaagd. Zij beogen immers om de beheerders van de wegen en spoorwegen de kans te bieden om normaal optredende fluctuaties op te vangen en hen voldoende tijd te bieden om geluidbeperkende maatregelen te treffen bij een structurele groei van de geluidproductie. Zij zijn daarmee van groot belang om de plafondsysteematiek op korte termijn te kunnen invoeren. Verlaging van de plafonds op verzoek van de gemeenten is vooralsnog alleen aan de orde als de gemeente zelf geluidbeperkende maatregelen treft die doorwerken in de geluidsbelasting ter plaatse en dus in de plafondhoogte. Pas na een periode van 10 jaar kan goed worden beoordeeld of de betrokken plafonds duurzaam te hoog zijn, waarna zij zo nodig kunnen worden verlaagd. Om een en ander vast te leggen, is een bepaling aan het wetsvoorstel toegevoegd (artikel 8A.48).
- Bij het onderzoek was er voorts van uitgegaan dat de beheerder een groot deel zou moeten doen van het onderzoek dat nodig is ter behandeling van een verzoek van een gemeente tot verlaging van een geluidproductieplafond. Het gaat daarbij met name om het akoestisch onderzoek en, op basis van de resultaten daarvan, om de berekening van de geluidproductie vanwege de weg of spoorweg en de corresponderende geluidwaarde op het referentiepunt. De bedoeling is evenwel dat de verzoeker zelf het akoestisch onderzoek en de daarbij behorende berekeningen doet. Dit ligt temeer in de rede omdat de gemeenten doorgaans toch al onderzoek moeten doen in het kader van een planologische procedure. Ter verduidelijking is artikel 8A.32 aangepast. Hierbij wordt nog opgemerkt dat de extra berekening van de geluidwaarde op de referentiepunten in termen van kosten een verwaarloosbare uitbreiding van het akoestisch onderzoek is.

De aanpassing van de raming die hiervan het gevolg is, houdt in dat voor de in paragraaf § 5.6 van het rapport beschreven werkzaamheden, de volgende kosten zijn geraamd voor het wijzigen van geluidproductieplafonds:



Rijkswaterstaat
ProRail

€ 97.200,-
€ 48.600,-

Kosten in de beheersfase

De bronbeheerders moeten in de beheersfase invulling geven aan de continue taakstelling die de geluidproductieplafonds met zich meebrengen. Een onderdeel van die taakstelling is het uitbrengen van een jaarlijks verslag. Maar juist in de beheersfase moeten de nieuwe regels ook besparingen opleveren. Deze besparingen bestaan hierin dat de beheerders niet meer bij elke reconstructie van een weg of verandering van een spoorweg geluidprocedures behoeven te doorlopen om de geluidsbelasting van woningen in de omgeving te laten vaststellen en die, waar nodig, vast te doen leggen in hogere waarden. Zolang de geluidproductieplafonds niet worden overschreden, zijn geen procedures nodig. De beheerder kan bij een dreigende overschrijding van een plafond zonder geluidprocedure compenserende bronmaatregelen treffen. In de praktijk zal het grootste deel van de reguliere onderhoudswerkzaamheden en kleine ingrepen zoals de aanleg van een spitsstrook, het wijzigen van de rijstrookindeling of het rijstrookgebruik, de aanleg van inhaalstroken etc. zonder verdere geluidprocedures door de bronbeheerders kunnen worden gerealiseerd. De bronbeheerder kan in eigen beheer een berekening uitvoeren om te controleren of het geluidproductieplafond niet zal worden overschreden. Veelal zal kunnen worden volstaan met een indicatief intern onderzoek waarover niet publiekelijk gerapporteerd behoeft te worden, dat geschiedt immers in het kader van de jaarlijkse verslaglegging. Hierbij is mede van belang dat de eerste geluidproductieplafonds voor geprojecteerde en bestaande wegen en spoorwegen worden bepaald op het niveau van de heersende waarde + 1,5 dB, waarmee vooralsnog voldoende geluidruimte beschikbaar is. Een uitzondering op het vorenstaande doet zich voor als de beheerder ter naleving van een plafond overdrachtsmaatregelen wil treffen (een geluidscherm of geluidwal), en deze maatregelen niet zijn aangegeven in het besluit waarbij het geldende geluidproductieplafond is vastgesteld. In dat geval moet een procedure worden doorlopen om het geluidproductieplafond opnieuw vast te stellen (artikelen 8A.21 en 8A.42a).

Door het vervallen van de hogere-waardeprocedures nemen ook de kosten voor gemeenten en provincies af. Zij beslissen immers omtrent het vaststellen van hogere waarden. In plaats daarvan ontstaan – geringere – kosten voor het kennisnemen van plafondbesluiten, en het eventueel instellen van bezwaar en beroep.

Per saldo wordt een aanzienlijk aantal reconstructie- of wijzigingsprocedures vervangen door een geringer aantal plafondprocedures. Netto treedt daardoor bij de realisatie van een (niet) m.e.r.-plichtig project een besparing op. In § 5.7 van het rapport wordt deze besparing als volgt geraamd:

Afname van kosten door het vervallen van de hogere-waardeprocedures

Rijkswaterstaat
ProRail
Gemeenten en provincies

€ 141.840,-
€ 20.000,-
€ 72.000,-

Afname van kennisneming van hogere-waardebesluiten en afname van bezwaar en beroep

Burgers

€ 75.000,-

Kosten ambtshalve aanpassing plafonds

Ingevolge de nieuwe regels kunnen de Ministers van VROM en van VenW ambtshalve geluidproductieplafonds verlagen, bijvoorbeeld in verband met het stiller worden van voertuigen. Onzeker is of geluidproductieplafonds in de praktijk inderdaad ambtshalve zullen worden verlaagd. In het rapport is aangenomen dat er eens per tien jaar sprake zal zijn van een ambtshalve verlaging. In § 5.8 van het rapport is geraamd is dat de kosten daarvan vergelijkbaar zullen zijn met 10% van de kosten voor de eerste vaststelling van de plafonds voor reeds geprojecteerde en bestaande wegen en spoorwegen. Bij deze raming is aangenomen dat de ambtshalve verlaging generiek zal gelden voor het merendeel van de dan geldende geluidproductieplafonds. Er zal derhalve geen uitgebreid akoestisch onderzoek worden uitgevoerd met een herberekening van alle afzonderlijke geluidproductieplafonds.

Ook kunnen de geluidproductieplafonds op verzoek van de wegbeheerder worden verhoogd, e.e.a. als beschreven in § 5.6 van het rapport.

De met de aanpassing van de geluidproductieplafonds gepaard gaande kosten voor onderzoek en procedures worden als volgt geraamd:



Rijkswaterstaat	€ 121.800,-
ProRail	€ 12.860,-

Kosten overschrijdingsbesluit

Als een overschrijding van een geluidproductieplafond onvermijdelijk is, zullen hier zogenaamde overschrijdingsbesluiten voor moeten worden genomen. De hiermee gepaard gaande kosten worden als volgt geraamd:

Rijkswaterstaat	€ 34.980,-
ProRail	€ 17.490,-

Kosten wijziging geluidproductieplafond i.v.m. fouten

Niet uitgesloten moet worden geacht dat na het vaststellen van de geluidproductieplafonds fouten worden ontdekt. Voor het corrigeren van deze fouten worden de volgende kosten geraamd:

Rijkswaterstaat	€ 15.960,-
ProRail	€ 7.980,-

Niet geraamde kosten

Opgemerkt wordt dat de ontwikkeling van bepaalde kosten is geraamd als verwaarloosbaar. In de uitkomsten van het rapport zijn deze kosten niet meegenomen. Dit betreft onder andere:

– De kosten van saneringsprojecten

In dit kader zullen niet langer hogere waarden worden vastgesteld. In plaats daarvan zullen voortaan de geluidproductieplafonds worden vastgesteld. Voor het overige blijft de procedure gelijk.

– De kosten van procedures tot wijziging van geluidproductieplafonds na 2025

Vanaf ongeveer dat jaar kunnen overschrijdingen worden verwacht van de geluidproductieplafonds die nu worden bepaald op de heersende waarde + 1,5 dB. Aangenomen is dat plafondprocedures met lage frequentie zullen voorkomen. Vanaf 2018 kunnen de geluidproductieplafonds die nu worden bepaald op de heersende waarde + 1,5 dB, ook worden verlaagd. Ook daarvoor is aangenomen dat procedures met lage frequentie zullen voorkomen.

– De kosten van handhavingprocedures

Aangenomen is dat het aantal procedures verwaarloosbaar klein zal zijn.

Schematische weergave

In schema zijn de bevindingen uit het rapport, na aanpassing zoals omschreven, als volgt.

Soort	Paragraaf	Actor						
		VROM	V&W	RWS	ProRail	Burgers [euro]	Burgers [uren]	Gemeenten Provincies
Eenmalige kosten								
	Par. 5.2	€ 25.000	€ 25.000	€ 76.800	€ 76.800		13.000	€ 300.000
	Par. 5.2	€ 5.760	€ 5.760	€ 50.000	€ 50.000			
			€ 38.400					
	Totaal	€ 30.760	€ 69.160	€ 126.800	€ 126.800		13.000	€ 300.000
Structurele kosten (per jaar)								
	Par. 5.4		€ 7.680	€ 15.360	€ 15.360		13.000	€ 72.000
	Par. 5.4			€ 25.000	€ 25.000			
	Par. 5.6			€ 0	€ 0		0	
	Par. 5.7			-€ 30.000	-€ 6.000		-3.000	-€ 72.000
	Par. 5.7					-€ 75.000	-1.500	
	Par. 5.							
	Par. 5.8 (10% e.k.)	€ 3.076	€ 6.916	€ 12.680	€ 12.680	€ 0	1.300	€ 30.000
	Totaal	€ 3.076	€ 14.596	€ 23.040	€ 47.040	-€ 75.000	9.800	€ 30.000



6.2 Proceduretijd

Afgezien van de lasten is vooral belangrijk dat het wetsvoorstel op voor de beheerder belangrijke momenten leidt tot het wegvallen van onevenredig zware procedures. Reguliere onderhoudswerkzaamheden en kleine ingrepen aan de weg of spoorweg kunnen daardoor sneller worden gerealiseerd.

De afname van de doorlooptijd is aanzienlijk. Immers op de voorbereiding van een ontwerpbesluit tot het treffen van geluidmaatregelen en de vaststelling van een hogere waarde is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit betekent, naast de voorbereidingstijd van het besluit, dat het ontwerpbesluit gedurende een termijn van 6 weken ter inzage ligt. Tijdens de inzagetermijn bestaat de mogelijkheid tot indienen van zienswijzen, waarop vervolgens gereageerd dient te worden. Tegen het vastgestelde besluit kan vervolgens binnen een termijn van 6 weken beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarna een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nog geruime tijd in beslag neemt. Dit in tegenstelling tot het nieuwe systeem van de geluidproductieplafonds waar bij wijzigingen aan de weg of spoorweg die onder het geluidproductieplafond blijven in het geheel geen juridische geluidprocedure behoeft te worden gevoerd.

6.3 Uitvoerings- en saneringslasten

De uitvoeringslasten omvatten de kosten van maatregelen om aan de geluidproductieplafonds te voldoen. Het zijn dus kosten van de beheerder. In deze paragraaf wordt op deze lasten ingegaan.

6.3.1 Inverdieneffect

Er treden besparingen op door het invoeren van geluidproductieplafonds voor reeds bestaande wegen en spoorwegen op het niveau van de heersende waarde + 1,5 dB. Dit effect wordt veroorzaakt doordat als gevolg van de invoering van die plafonds bij sommige van de voor de komende jaren geplande ingrepen aan wegen en spoorwegen geen maatregelen meer behoeven te worden getroffen die anders wel nodig zouden zijn geweest. Dit is het zogenoemde 'inverdieneffect'. Dit effect neemt af naarmate het wetsvoorstel later in werking treedt. Immers, hoe later dat tijdstip ligt, des te meer wegreconstructies zullen dan toch al, onder het treffen van geluidbeperkende maatregelen, hebben plaatsgevonden. De omvang van het inverdieneffect is afhankelijk van het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet en neemt af naarmate de wet later in werking treedt. Uit onderzoek blijkt dat het moeilijk is een goede raming te maken van het inverdieneffect. Het meest recente onderzoek van december 2007 geeft een raming van 20 tot 95 miljoen Euro voor de locatie waar schermen aanwezig zijn bij inwerkingtreding in 2009. Mogelijk ligt daarom voor het totale wegennet het inverdieneffect enkele tientallen miljoenen euro's hoger. Het inverdieneffect bij inwerkingtreding in 2009 kan derhalve globaal op maximaal 100 miljoen euro geraamd worden. De kostenconsequenties na 2020 zijn erg lastig te voorspellen omdat zaken zoals verkeersprognoses, het effect van het bronbeleid, innovaties in stillere infraconstructies en de omvang van de MIT-reconstructie onvoldoende bekend zijn. Wel bestaat het beeld dat volgens de huidige inzichten ook in de periode 2020–2040 dit wetsvoorstel niet tot hogere kosten voor geluidmaatregelen hoeft te leiden dan de bestaande wet. Indien echter veel meer groei van verkeer optreedt dan nu voorzien, en daarvoor weinig MIT-reconstructie projecten nodig zijn, zal dit wetsvoorstel tot hogere kosten leiden dan de bestaande wet. Indien echter de verkeersgroei minder is, en bronbeleid slaagt, zal er ook in de periode 2020–2040 sprake kunnen zijn van besparingen.

De intentie is om daadwerkelijk optredende besparingen in te zetten voor financiering van een eventuele overgangregeling voor de meest ernstige gevallen van de categorie woningen /geluidsgevoelige objecten die in het verleden een onbedoelde groei van de geluidbelasting hebben ondervonden. In de ToekomstAgenda Milieu is onderzoek naar een overgangsregeling aangekondigd.

6.3.2 Uitvoeringslasten

De geluidproductieplafonds voor reeds bestaande wegen en spoorwegen zullen meestal worden bepaald op het niveau van de heersende waarde + 1,5 dB. Als gevolg daarvan zullen op de meeste plaatsen niet aanstonds geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen nodig zijn. Allengs zullen zich wel situaties voordoen waarin geldende geluidproductieplafonds zullen worden bereikt. Wanneer en in welke mate dergelijke situaties zich zullen voordoen, hangt van diverse factoren af, waaronder de mate waarin het bronbeleid succesvol is.

Wanneer geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen moeten worden getroffen, treden uitvoeringslasten op. Zoals zal worden uiteengezet in § 6.4.1, is de mate waarin maatregelen moeten



worden getroffen, sterk afhankelijk van de verkeersgroei. Dat maakt het lastig om de ontwikkeling van de uitvoeringslasten te ramen.

Op de lange termijn wordt de omvang van de uitvoeringslasten ook beïnvloed door diverse belangrijke trends. De eerste trend die hierbij van belang is, is de vergrijzing. Naar verwachting neemt het bevolkingscohort boven de 75+ in de komende jaren sterk toe. Er wordt vermoed dat het autobezit en zeker het autogebruik in dit cohort geleidelijk zal afnemen. Wat dit precies betekent voor de trendmatig ingeschatte groei van de automobilititeit is nog moeilijk te concluderen. Deze trendmatige groei wordt thans geschat op ca. 40% tot 2020 (midden scenario). Een andere belangrijke impuls voor het geluidbeleid kan zijn gelegen in het na 2010 voorziene invoeren van de heffing op autogebruik. Zeker als dit wordt gecombineerd met een impuls voor toename van de capaciteit bij het openbaar vervoer, is voorzien dat dit de automobilititeit zal gaan beïnvloeden. Tenslotte is wezenlijk dat de wegcapaciteit bij de rijksinfrastructuur op een behoorlijk aantal wegen al op het maximum ligt en over het maximum in de spijtstijden. De autonome groei van het autoverkeer wordt daarmee op natuurlijke wijze geremd.

De uitkomst van deze drie trends in relatie met de intensivering van het bronbeleid, terugbrengen van het gebruik van fossiele energie etc. is moeilijk in te schatten. Wel kan worden gesteld dat in 2018 als, zoals thans wordt voorzien, het tweede rijksactieplan onder de nieuwe vigerende wet wordt vastgesteld, de nieuwe situatie dusdanig onzeker is, dat niet op voorhand kan worden gesteld dat een groei van de uitvoeringslasten zal optreden.

6.3.3 Saneringslasten

Het treffen van saneringsmaatregelen langs wegen en spoorwegen overeenkomstig de Wet geluidhinder zal worden voortgezet, ook met betrekking tot wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds. Aangenomen is dat de invoering van de geluidproductieplafonds een verwaarloosbare invloed zal hebben op de lasten die zijn verbonden aan de saneringsprojecten die in dit kader zullen worden uitgevoerd.

In de periode tussen 2010 en 2020 zal tevens een extra saneringsoperatie op gang worden gebracht om de meest ernstige gevallen uit het verleden alsnog op een voor de gezondheid aanvaardbaar niveau van geluidsoverlast te brengen. In ieder geval gaat het daarbij om gevallen waarbij de maximale waarde inmiddels is overschreden. Een en ander is reeds aangekondigd in de Nota Mobiliteit en de Nota Ruimte en Milieu. Tevens zijn hiervoor reeds gelden beschikbaar gesteld.

Gezien het feit dat voor enkele categorieën woningen aan het begin van de saneringsoperatie geldt dat de verslechterde situatie wordt gelegitimeerd, ligt het voor het hand om tenminste optredende inverdieneffecten met een maximum van € 100 miljoen te reserveren voor de meest ernstige gevallen uit deze categorie van woningen. In de brief van 31 januari 2006 aan de Eerste Kamer (Kamerstukken 2005/06, 29 879, nr. F, p 3–5) is reeds gesteld dat hiervoor middelen worden gereserveerd.

In totaal is circa € 1 miljard beschikbaar voor de saneringsoperatie. De totale saneringsoperatie zal zodanig worden uitgevoerd dat de kosten voor de saneringsoperatie de beschikbare middelen niet te boven gaan (inclusief de kosten voor de voorbereiding, dus de uitvoeringsorganisatie en de akoestische onderzoeken). De saneringsoperatie is dus budgetgestuurd.

6.4 Gevolgen voor milieu en leefomgeving

6.4.1 Het algemene beeld

De huidige Wet geluidhinder staat voor honderdduizenden woningen een onbeheerste groei van geluid toe. Met name het wegverkeer is bijzonder gegroeid. Het is daarom niet verwonderlijk dat de geluidhinder als gevolg van wegverkeer de afgelopen 20 jaar fors is toegenomen. Lokaal worden weliswaar tijdelijk verbeteringen bereikt, maar over de hele linie is er sprake van een onbeheerste stijging van geluidsbelastingen en dus van geluidhinder. Door gegevens van het RIVM en het MNP wordt dit bevestigd. Zo is de ervaren geluidhinder door rijkswegen in de periode 1993–2003 meer dan verdubbeld (rapport 815120001, 2004). Het aantal woningen met een geluidsbelasting door wegverkeer boven de voorkeurswaarde is ook fors toegenomen. Als de verkeersgroei verder doorzet, zal de geluidhinder ook verder groeien.

Naar verwachting zullen de effecten van dit wetsvoorstel positief zijn voor zowel milieu als de leefomgeving. Het wetsvoorstel omvat namelijk de introductie van een nieuw instrument om tot betere handhaving te kunnen komen en de groei van de geluidsbelasting beter te beheersen. Zowel de volksgezondheid als de leefomgeving gaan hier op termijn van profiteren. Er zijn twee grote verschillen tussen de bestaande Wet geluidhinder en de nieuwe wet:



1. de verplichting om eerder vastgestelde waarden na te leven bij een wijziging van de weg- of spoorweg bij de bestaande wet;
2. de verplichting te allen tijde geluidproductieplafonds na te leven bij de nieuwe wet.

De grootte van de verkeersgroei heeft een belangrijke invloed op de gevolgen die deze verschillen in de praktijk veroorzaken.

1. Bij erg veel verkeersgroei zal de nieuwe wet leiden tot veel geluidmaatregelen die een groei van geluidhinder voorkomen. De nieuwe wet leidt dan tot meer kosten voor maatregelen maar ook tot weinig groei van geluidhinder. Als geluidmaatregelen uitgeput raken, zal een beheerste groei van de geluidhinder optreden. Bij de bestaande wet zal deze groei in veel gevallen niet aangepakt hoeven te worden. De geluidhinder zal dan fors toenemen, net als in de afgelopen 25 jaar.
2. Bij een zeer lage verkeersgroei, zal de nieuwe wet maar weinig geluidmaatregelen vereisen. Bij de bestaande wet blijft de verplichting tot het naleven van eerder vastgestelde waarden bij wijzigingen aan de infra wel bestaan. De bestaande wet leidt dan tot meer kosten voor geluidmaatregelen en een grotere afname van geluidhinder.
3. Bij een matige verkeersgroei zitten de verschillen vooral in de locaties waar geluidmaatregelen ingezet moeten worden. Bij de bestaande wet ligt de focus op de fysieke wijzigingen van de infrastructuur waarbij eerder vastgestelde waarden nageleefd moeten worden. Bij de nieuwe wet ligt de focus op de situaties waar plafonds overschreden dreigen te worden. Dit kunnen situaties bij fysieke wijzigingen aan de infrastructuur zijn, maar ook daarbuiten. Landelijk gezien zal de ontwikkeling van geluidhinder niet zo veel verschillen. Maar lokaal kunnen de verschillen dus wel groot zijn.

In het rapport 'Vergelijking van geluidproductieplafonds met Wet geluidhinder; Kosten & Milieupbrengst' wordt het bovenstaande beeld bevestigd. Daaruit blijkt bovendien dat de nieuwe wet leidt tot een beter milieurendement, dus meer geluidreductie voor hetzelfde geld. De oorzaak hiervan is de – in bijlage 5 beschreven – problematiek bij het herstel van eerder vastgestelde waarden onder de bestaande wet. Dit maakt relatief dure oplossingen nodig die leiden tot weinig geluidreductie.

In de periode na 2020 is het beeld onzeker. Dit komt omdat factoren zoals de verkeersgroei, de ontwikkeling van geluidmaatregelen en de omvang van fysieke wijzigingen aan de infrastructuur onvoldoende bekend zijn. De eerste drie genoemde punten blijven wel onverkort gelden en daarmee is het beeld gunstig. Zonder wijziging van de Wet geluidhinder zal de groei van geluid onbeheerst blijven. Dat kan leiden tot een toename van geluidhinder zoals zich de afgelopen 25 jaar als gevolg van vooral het wegverkeer heeft voortgedaan. Deze ontwikkeling zal zich onder de bestaande wet ook voordoen wanneer bronmaatregelen beschikbaar zijn. Voor de beheerder is er onder de bestaande wet immers geen stimulans om bronmaatregelen toe te passen bij groot onderhoud of andere beheeractiviteiten. Dat is anders wanneer langs het hele verkeersnetwerk geluidproductieplafonds nageleefd moeten worden.

6.4.2 Een betere bescherming voor meer objecten

Als gevolg van verkeer op rijkswegen of spoorwegen hebben ongeveer 800.000 woningen een geluidsbelasting boven de voorkeurswaarde. Deze groep woningen krijgt door de nieuwe wet een betere bescherming tegen toename van geluid. Circa 200.000 woningen uit deze categorie hebben nu geheel geen rechten omdat zij buiten de vastgestelde geluidzones liggen. De overige woningen hebben alleen rechten bij een reconstructie en voor het merendeel zijn die rechten gebaseerd op de dan heersende waarde. Of deze betere bescherming ook daadwerkelijk leidt tot minder geluidhinder hangt af van de grootte van de verkeersgroei. In een situatie zonder verkeersgroei heeft deze betere bescherming namelijk geen effect in de praktijk; alle infrastructuur zal zonder maatregelen binnen de plafonds blijven. Bij verdergaande verkeersgroei werpt de nieuwe bescherming in de praktijk wel zijn vruchten af.

Ook natuurgebieden en stiltegebieden (nabij rijksinfrastructuur) krijgen een betere bescherming. Daarvoor gelden thans geen normen ingevolge de Wet geluidhinder. Straks zullen ook met betrekking daartoe geluidproductieplafonds gaan gelden.

Daar staat tegenover dat voor ongeveer 50.000 woningen langs rijkswegen daadwerkelijk een hogere waarde is vastgesteld. De geluidsbelasting op de woning wordt op den duur (bij een reconstructie) weer in overeenstemming gebracht met deze waarde. Voor circa 20.000 woningen daarvan wordt die hogere waarde thans overschreden en gelegaliseerd door het van rechtswege in te stellen geluidproductieplafond. Circa de helft van deze laatste groep woningen heeft een stijging van meer dan 5 dB ondergaan.



6.4.3 De invoering van geluidproductieplafonds voor bestaande situaties

Als gevolg van het invoeren van geluidproductieplafonds kunnen geluidniveaus niet meer onbeheerst stijgen. Bij invoering van geluidproductieplafonds op een niveau van 1,5 dB boven de heersende waarde wordt uiteraard een beperkte toename van de geluidhinder ten opzichte van de huidige situatie toegelaten. De werkruimte van 1,5 dB komt overeen met de drempel die in de huidige wet geldt bij wijzigingen van infrastructuur.

In theorie kan bij een volledige benutting van de werkruimte de geluidhinder met 20% toenemen. De werkruimte is echter bedoeld om de normaal optredende fluctuaties op te vangen en de beheerder voldoende tijd te geven om maatregelen uit te voeren bij structurele groei van de geluidproductie. In de praktijk zal de werkruimte van 1,5 dB dan ook zelden volledig benut worden. De beheerder zal over het algemeen maatregelen treffen voordat de werkruimte volledig benut is. Die maatregelen brengen de geluidproductie in de meeste gevallen terug tot onder de oorspronkelijk heersende waarde. De invoering van de geluidproductieplafonds zal dus leiden tot een stabilisatie van de geluidhinder. Omdat naast de geluidproductieplafonds ook een extra aanpak plaatsvindt van geluidknelpunten en nog meer ingezet wordt op bronbeleid, is de verwachting dat Nederland breed gezien een daling van de geluidproductie of geluidsbelasting zal optreden. Wel kan kort na invoering eerst een lichte stijging optreden door groei van verkeer binnen de werkruimte van 1,5 dB.

6.4.4 Andere maatregelen

6.4.4.1 Extra sanering

Zoals aangegeven in § 2.3 en § 6.3.3, gaat gepaard met een nieuwe saneringsoperatie van start. Juist de verbetering van de prioritaire overlastsituaties die hiervan het gevolg zal zijn, is daarvan een winstpunt.

6.4.4.2 Bronbeleid

Het instrument geluidproductieplafonds leidt ook tot het treffen van bronmaatregelen. Immers het onder het plafond blijven kan het beste bereikt worden met bronmaatregelen. Ook vindt periodiek ijking plaats van de 'state of the art' van de techniek, zodat nieuwe modernere technieken gestandaardiseerd kunnen gaan worden en daarmee helpen de geluidsdoelstellingen te realiseren (artikel 8A.3).

6.5 Overleg

Met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is via een klankbordgroep uitgebreid inhoudelijk overleg gepleegd over de inhoud van dit wetsvoorstel en met name over de introductie van het instrument geluidproductieplafonds. Dit overleg staat in het verlengde van het eerdere overleg met IPO en VNG over het oorspronkelijke wetsvoorstel MIG, waarvan het kabinet begin 2003 definitief heeft besloten het niet in te dienen bij de Kamer, omdat het kabinet had gekozen voor een gefaseerde aanpak. Over het wetsvoorstel MIG was destijds in beginsel overeenstemming bereikt met IPO en VNG, waarbij dient te worden aangetekend dat naderhand bleek dat de kleinere gemeenten toch moeite met het nieuwe systeem hadden.

IPO en VNG hebben ook nu weer bij brief van respectievelijk oktober 2006 en november 2006 laten weten het streven van het Rijk te delen om te komen tot een vereenvoudiging van de Wet geluidhinder en, vooral, tot een betere beheersing van de groei van de geluidsbelasting. IPO en VNG hebben daarbij de voorkeur uitgesproken voor een integrale benadering. Zij laten weten zorgen te hebben over de gefaseerde benadering die thans is gekozen en over de invoering van een nieuwe systematiek bij de rijksinfrastructuur die voorloopt op eventuele hervormingen bij de infrastructuur bij gemeenten en provincies. Deze zorg wordt vooral ingegeven doordat bij de gefaseerde benadering ten eerste een ingewikkelde overgangssituatie ontstaat, waarbij deels wordt gewerkt met een nieuw systeem en deels het oude systeem van de Wet geluidhinder nog werkt. Ten tweede speelt bij IPO en VNG de zorg dat zij geen middelen hebben voor het voeren van flankerend beleid bij de overgang naar een nieuw systeem. Het Rijk start immers een extra saneringsoperatie voor zowel de gevallen boven de maximale waarden (€ 650 mln.) als voor de extra schrijnende gevallen. Dit moet erin resulteren dat in 2020, als het nieuwe systeem volledig werkt, er ook daadwerkelijk een betere geluidssituatie is, die ook gegarandeerd wordt door een vastgesteld plafond. IPO en VNG vinden dat er ook een rijksverantwoordelijkheid is voor het fourneren van middelen voor flankerend beleid bij gemeentelijke en provinciale wegen en spoorwegen.



Hoofdstuk 7 Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Artikel 8A.1

Eerste lid

In het *eerste lid* van dit artikel zijn de relevante begripsbepalingen uit de hoofdstukken I (Algemeen) van de Wet geluidhinder, alsmede de begripsbepalingen uit hoofdstuk IX (Geluidsbelastingkaarten en actieplannen) van die wet, overgenomen, aangevuld met enkele nieuwe begripsbepalingen die betrekking hebben op de plafondsysteem. In alle gevallen gaat het om begripsbepalingen die uitsluitend betekenis hebben voor hoofdstuk 8A. De begripsbepaling van 'stille gebieden', nu opgenomen in het tot hoofdstuk IX behorende artikel 115 van de Wet geluidhinder, is niet overgenomen. Dit begrip komt uitsluitend voor in artikel 8A.6, en is nu daarin verwerkt (derde lid, onder b). Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat ook enkele begripsbepalingen uit artikel 1.1 van de Wet milieubeheer relevant zijn voor hoofdstuk 8A, bijvoorbeeld de term 'Onze Minister'.

Beheerder

Zoals is toegelicht in § 3.1.2, wordt in de nieuwe plafondsysteem onderscheid gemaakt tussen het bevoegd gezag en de beheerder van de weg of spoorweg. Wie de beheerder is, wordt in het wetsvoorstel niet geregeld. Voor de betrokken wegen volgt het uit de gebruikte terminologie: 'wegen in beheer bij het Rijk'. Het Rijk is dus de beheerder. De Minister van VenW is belast met deze taak. Beheerder van de hoofdspoorwegen, zo volgt uit artikel 16 van de Spoorwegwet, is ProRail.

Binnenwaarde, maximale waarde, voorkeurswaarde

De nieuwe plafondsysteem kent een normatief kader, dat behalve door het geluidproductieplafond wordt gevormd door de begrippen binnenwaarde, maximale waarde en voorkeurswaarde. De getalswaarden van deze normen worden gegeven in artikel 8A.2. Verwezen wordt naar de toelichting bij dat artikel en naar bijlage 3.

Brongegevens

De hoogte van een geluidproductieplafond wordt mede bepaald aan de hand van zogenoemde brongegevens. Welke gegevens dat zijn, wordt geregeld bij ministeriële regeling. De brongegevens bestaan onder meer uit de weg- en spoorligging, de verkeersintensiteit, het type wegverharding of spoorconstructie en de toegestane snelheid, alsmede de langs de weg of spoorweg getroffen geluidbeperkende maatregelen, zoals geluidschermen of geluidwallen. Met behulp van deze brongegevens kan de geluidwaarde vanwege de weg of de spoorweg op het referentiepunt worden bepaald. Voor een uitleg van de term 'referentiepunt' wordt verwezen naar de toelichting op artikel 8A.19. De brongegevens moeten worden gebruikt door de gemeenten bij de berekening van geluidsbelastingen van geluidsgevoelige objecten ten gevolge van de rijksweg of spoorweg (zie § 5.4.2 van deze memorie van toelichting).

Geluidbeperkende maatregel

De term 'geluidbeperkende maatregelen' ziet in het wetsvoorstel op maatregelen die de geluidproductie van de bron verminderen ('bronmaatregelen') of die de overdracht van het geluid van de bron naar de ontvanger beperken ('overdrachtsmaatregelen', zoals geluidschermen en geluidwallen), voor zover zij bij ministeriële regeling zijn aangewezen. Geluidwerende maatregelen (maatregelen aan de gevel) en maatregelen omtrent het *gebruik* van de weg of spoorweg (zoals verkeersmaatregelen of de inzet van geluidarm spoorwagematerieel) vallen er niet onder.

Geluidkaart

Zoals blijkt uit de begripsomschrijving van 'geluidkaart', is titel 8A.3 van toepassing op de wegen en spoorwegen die daartoe op deze kaart zijn aangegeven. Deze kaart bepaalt dus de reikwijdte van titel 8A.3. De verplichting tot het vaststellen van de geluidkaart is opgenomen in artikel 8A.18. De geluidkaart moet worden onderscheiden van de geluidsbelastingkaarten, bedoeld in § 2 van titel 8A.2. Laatstgenoemde kaarten geven inzicht in de geluidsbelasting vanwege – onder meer – wegen en spoorwegen. De geluidkaart moet ook worden onderscheiden van de kaarten waarop ingevolge de Tracéwet de 'hoofdwegen' en 'landelijke spoorwegen' in de zin van die wet zijn aangegeven (artikel 1, eerste lid, onder c en d, van de Tracéwet). De geluidkaart zal overigens naar verwachting in hoofdzaak dezelfde wegen en spoorwegen aangeven als de kaarten ingevolge de Tracéwet.



Geluidproductieplafond

Een geluidproductieplafond is een toegestane geluidwaarde vanwege een weg of spoorweg in dB. De geluidwaarde wordt bepaald op referentiepunten die aan weerszijden van elke weg en elke spoorweg zijn aangegeven. Het vaststellen en wijzigen van een geluidproductieplafond is geregeld in titel 8A.3, afdeling 8A.3.3. Vaststelling en wijziging geschiedt door het bevoegd gezag, de Minister van VROM en de Minister van VenW. Voor bestaande infrastructuur worden de eerste geluidproductieplafonds ingevoerd van rechtswege (artikel 8A.44).

De vastgestelde geluidwaarde moet onderscheiden worden van andere geluidwaarden, de geluidsbelasting en de maximale waarde. Korte heldshalve wordt verwezen naar § 1.4.

Geluidsbelasting, geluidsbelasting L_{night}

De term geluidsbelasting ziet op de hoeveelheid geluid die vanwege een geluidsbron op een bepaald punt aanwezig is over een bepaalde periode. Zij wordt bepaald met toepassing van de dosismaat L_{den} .

In de gevallen waarin deze dosismaat wordt gehanteerd, wordt in de Wet geluidhinder gesproken over de 'geluidsbelasting in dB'. In het voorliggende wetsvoorstel is de toevoeging 'in dB' weggelaten. De reden dat in de Wet geluidhinder 'in dB' is toegevoegd, is dat in die wet ook een andere dosismaat, uitgedrukt in dB(A), voorkomt. In hoofdstuk 8A van de Wet milieubeheer is dat niet het geval, zodat daar geen kans op verwarring is. Om dezelfde reden - geen kans op verwarring - komt ook de term 'geluidsbelasting L_{den} ', welke wordt gebruikt in hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder, in het wetsvoorstel niet terug. De term 'geluidsbelasting L_{night} ' wordt in het wetsvoorstel wel gebruikt. Deze term heeft betrekking op de nachtsituatie.

Voor de definitie van de geluidsbelasting wordt aangesloten bij de richtlijn omgevingslawaai. Voor toetsing aan de wet dient uitgegaan te worden van op gehele getallen afgeronde waarden van de geluidsbelasting. Omdat de afronding niet is opgenomen in de bijlage van de richtlijn omgevingslawaai is aan de definitie van de geluidsbelasting de afronding toegevoegd. De wijze waarop dient te worden afgerond, wordt in de reken- en meetvoorschriften aangegeven.

De geluidsbelasting van een geluidsgevoelig object (dat wil zeggen: buiten) wordt bepaald op de gevel als het een gebouw betreft, en aan de terreingrens indien het een terrein is. Tot dusverre staat dat in de wet zelf. Ter wille van de leesbaarheid laat het wetsvoorstel dit aspect over aan de reken- en meetvoorschriften (artikel 8A.32, vijfde lid, onder a). In het kader van de binnenwaarde speelt ook de geluidsbelasting binnen (de geluidgevoelige ruimten) van een geluidsgevoelig object een rol.

Geluidsgevoelig object, geluidsgevoelige ruimte

In het wetsvoorstel wordt het uit de Wet geluidhinder bekende onderscheid in woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen niet meer gemaakt. In plaats daarvan wordt de verzamelterm 'geluidsgevoelig object' gebruikt. Dit is mogelijk omdat het wetsvoorstel, anders dan de Wet geluidhinder, geen gedifferentieerde normen meer kent voor de verschillende categorieën van geluidsgevoelige objecten. Gekozen is voor de term 'geluidsgevoelig object' boven 'geluidsgevoelige bestemming', omdat de term 'bestemming' in de Wet ruimtelijke ordening een specifieke betekenis heeft. Welke objecten geluidsgevoelig zijn, zal worden bepaald bij algemene maatregel van bestuur. Ingevolge de begripsomschrijving moet het gaan om gebouwen of terreinen die vanwege de bestemming of het gebruik ervan bijzondere bescherming tegen geluid behoeven. Bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur zal worden nagegaan of de huidige aanwijzing van geluidsgevoelige objecten in artikel 1 van de Wet geluidhinder en artikel 1.2 van het Besluit geluidhinder ook voor het onderhavige wetsvoorstel voldoet.

Bij algemene maatregel van bestuur zal ook worden aangegeven welke ruimten binnen geluidsgevoelige objecten 'geluidsgevoelige ruimten' zijn. Dit is van belang voor de binnenwaarde, die alleen betrekking heeft op 'geluidsgevoelige ruimten' (artikel 8A.2). Voor de toepassing van hoofdstuk 8A zal de aanwijzing van de geluidsgevoelige ruimten opnieuw worden overwogen.

Geluidwerende maatregel

Geluidwerende maatregelen zijn gericht op het beperken van de geluidsbelasting binnen een woning of een ander geluidsgevoelig gebouw. Het gaat dus om gevelmaatregelen. Ten aanzien van geluidsgevoelige terreinen kunnen geen 'geluidwerende maatregelen' worden getroffen.

Geprojecteerde weg of spoorweg

Deze begripsomschrijvingen zijn ontleend aan de Wet geluidhinder, met dien verstande dat naast het



bestemmingsplan ook het projectbesluit en het tracébesluit worden genoemd.

Hoofdspoorweg, spoorweg

De begrippen 'hoofdspoorweg' en 'spoorweg' zijn ontleend aan de Spoorwegwet. De begripsbepaling van 'spoorweg' in deze wet luidt: 'weg bestemd voor verkeer over spoorstaven of geleiderails'. Ook tram- en metrowegen vallen daaronder. Op grond van artikel 2 van de Spoorwegwet wordt een spoorweg als hoofdspoorweg aangewezen als de spoorweg uitsluitend of overwegend bestemd is voor het verrichten van openbaar personenvervoer of goederenvervoer ten behoeve van internationale, nationale of regionale verbindingen en de Staat rechthebbende is ten aanzien van die spoorweg. De aanwijzing tot hoofdspoorweg is geregeld in het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen. Als hoofdspoorweg geldt ongeveer het spoorwegnet zoals dat nu voor het treinverkeer wordt gebruikt. Naast de hoofdspoorwegen kent de Spoorwegwet lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen. Lokale spoorwegen omvatten in beginsel uitsluitend tram- en metrowegen. Spoorwegen die geen hoofdspoorweg of lokale spoorweg zijn, zijn bijzondere spoorwegen (bijvoorbeeld museumlijnen).

Anders dan in de huidige Wet geluidhinder zijn spoorwegemplacements niet uitdrukkelijk uitgezonderd in de begripsomschrijving. Uit artikel 8A.40 volgt dat de geluidproductie vanwege een spoorwegemplacement bij vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds alleen wordt meegenomen voor zover hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer (Inrichtingen) daarop niet van toepassing is.

In de Tracéwet wordt de term 'landelijke spoorwegen' gebruikt. In het kader van de Invoeringswet zal worden bezien in hoeverre de terminologie kan worden geüniformeerd.

Ingevolge het tweede lid, onder c, van artikel 8A.1, kunnen de termen 'spoorweg' en 'hoofdspoorweg' mede zien op een deel van een spoorweg respectievelijk hoofdspoorweg.

L_{den} L_{night}

De Europese richtlijn omgevingslawaaï heeft een Europees geüniformeerde definitie van 'geluidsbelasting' geïntroduceerd, aangeduid als de dosismaat L_{den} of kortweg als L_{den} , waarbij 'den' staat voor 'day, evening, night'. Voor een uitgebreide toelichting op de dosismaat L_{den} wordt verwezen naar § 2.9 van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel waarbij de Europese richtlijn omgevingslawaaï is geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving (Kamerstukken II 2002/03, 29 021, nr. 3, p. 22 en volgende). Ingevolge de dosismaat L_{den} volgt de geluidsbelasting uit een middeling van de drie etmaalperioden dag, avond en nacht. De dag-, avond- en nachtwaarden worden bepaald over de periode van één jaar en ook de geluidsbelasting L_{den} heeft dus, als middeling van genoemde waarden, betrekking op de periode van één jaar. In de begripsomschrijving in artikel 8A.1 worden de essentialia van de dosismaat L_{den} aangegeven, en wordt verder verwezen naar de omschrijving die wordt gegeven in bijlage I bij de Europese richtlijn omgevingslawaaï.

De nachtwaarde L_{night} is een van de 'bouwblokken' voor L_{den} . In het kader van de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen heeft L_{night} ook een zelfstandige functie.

Overschrijdingsbesluit

Artikel 8A.49 biedt de Ministers van VROM en van VenW de mogelijkheid om te besluiten tot afwijking van de wettelijke maximale waarde. Het daartoe te nemen besluit wordt aangeduid als 'overschrijdingsbesluit'. Uit de woorden 'zodanig te verhogen' volgt dat deze mogelijkheid alleen bestaat in het kader van het *wijzigen* van een geluidproductieplafond, dus niet bij een besluit waarbij voor de eerste maal een geluidproductieplafond wordt vastgesteld (nieuwe infrastructuur). Bij de eerste vaststelling van een plafond voor een nieuwe weg of spoorweg dient de overschrijding van de maximale waarde door een goede ruimtelijke keuze en mogelijke maatregelen te worden vermeden. Bij de van rechtswege invoering van geluidproductieplafonds voor de bestaande infrastructuur speelt het overschrijdingsbesluit evenmin een rol, omdat de maximale waarde daarbij geen randvoorwaarde is.

Zoals uit de begripsomschrijving volgt, houdt het overschrijdingsbesluit in dat de maximale waarde wordt overschreden, maar wordt bij het besluit niet aangegeven *in welke mate* de maximale waarde mag worden overschreden. Dit laatste aspect wordt geregeld in het plafondbesluit dat in samenhang met het overschrijdingsbesluit wordt genomen.

Uit de begripsomschrijving blijkt ten slotte dat een overschrijdingsbesluit is gericht op de geluidsbelasting bij volledige benutting van het verhoogde plafond. Op het moment waarop het overschrijdingsbesluit wordt genomen, kan de geluidsbelasting dus nog onder maximale waarde liggen, namelijk als het verhoogde plafond niet aanstonds volledig wordt benut.



Projectbesluit

In de begripsomschrijving wordt verwezen naar de begripsomschrijving van 'projectbesluit' in artikel 1.1 van de Wet ruimtelijke ordening. Er wordt dus niet verwezen naar het rijksprojectbesluit zoals dat is geregeld in het eerste lid van artikel 3.29 van de Wet ruimtelijke ordening. De bijzondere voorschriften voor het rijksprojectbesluit zijn dus niet van toepassing.

Verzameling van inrichtingen

Deze begripsomschrijving is overgenomen uit artikel 115 van de Wet geluidhinder.

Weg

De begripsomschrijving van 'weg' wijkt enigszins af van de omschrijving van dit begrip in de Wet geluidhinder. Het element 'pad' is weggelaten. In plaats van 'bruggen of duikers' wordt gesproken van 'bruggen of viaducten', waardoor buiten kijf staat dat ook langs viaducten geluidproductieplafonds worden vastgesteld. Geluidproductieplafonds hebben langs tunnels geen functie, omdat het geluid ter plaatse van de tunnel geen negatief effect heeft op de leefomgeving. Daarom is het element 'tunnels' in de begripsomschrijving van 'weg' niet opgenomen. In het kader van de Invoeringswet zal worden bezien of de begripsomschrijving in de Wet geluidhinder kan worden aangepast aan die in dit wetsvoorstel.

Parkeerterreinen langs een weg maken geen deel uit van de weg. Wel kunnen de referentiepunten om het parkeerterrein heen worden gelegd, maar de geluidproductie van het parkeerterrein zal als zodanig niet worden betrokken bij het bepalen van de geluidwaarden op het referentiepunten, en bij het vaststellen van de geluidproductieplafonds.

Ingevolge het tweede lid, onder c, van artikel 8A.1, kan de term 'weg' mede zien op een deel van een weg.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat, wat wegen betreft, is gekozen voor de term 'weg in beheer bij het Rijk' en niet voor de term 'hoofdweg' in de zin van de Tracéwet. De begrippen vallen goeddeels samen, maar afwijkingen zijn mogelijk. In het kader van de Invoeringswet zal worden bezien in hoeverre de terminologie kan worden geüniformeerd.

Tweede lid

Ingevolge het *tweede lid* wordt onder de term 'bestemmingsplan' ook het inpassingsplan begrepen, en omvat de term 'geluidsgevoelig object' ook *geprojecteerde* geluidsgevoelige objecten. Dat leidt tot een kortere wettekst. Voorts is bepaald dat de termen 'weg', 'spoorweg' en 'hoofdspoorweg' ook een deel van een weg, een spoorweg of een hoofdspoorweg omvatten. Ook een deel van een weg of (hoofd) spoorweg kan dus op de geluidkaart worden geplaatst. Discussie over de vraag waar een 'weg' of een '(hoofd)spoorweg' begint en eindigt, wordt hiermee voorkomen.

Artikel 8A.2

In de tabel bij het *eerste lid* zijn de voorkeurswaarden, de maximale waarden en de binnenwaarden opgenomen die gelden voor geluidsgevoelige objecten bij toepassing van de bepalingen uit hoofdstuk 8A.

In de Wet geluidhinder wordt niet alleen een onderscheid gemaakt naar situaties (nieuw, bestaand, nieuwe bron, nieuwe woning etc.), maar ook naar type geluidsgevoelig object. Dit leidt tot een veelheid aan normen. Het onderscheid naar situaties speelt in het onderhavige wetsvoorstel geen grote rol, omdat het wetsvoorstel alleen regels geeft voor de bron (weg of spoorweg), en niet voor woningbouw nabij de bron. In het wetsvoorstel is voorts het in de Wet geluidhinder gebruikte onderscheid naar type geluidsgevoelig object niet overgenomen (zie het *tweede lid*). De normen zijn voor alle typen objecten (woningen, ziekenhuizen, scholen etc) geüniformeerd. Tezamen is dit een vergaande vereenvoudiging van het normenstelsel. Gehandhaafd blijft wel de algemeen aanvaarde bonus van 5 dB voor spoorweglawaai in verband met het minder hinderlijk zijn van spoorweglawaai dan wegverkeerslawaai. In bijlage 3 bij deze memorie van toelichting wordt uiteengezet op welke gronden de uniforme getalswaarden zijn gekozen.

Opgemerkt wordt dat de binnenwaarde is bepaald op het niveau waarop geluidwerende maatregelen noodzakelijk zijn. Indien geluidwerende maatregelen worden getroffen, moet het resultaat een feitelijke geluidsbelasting opleveren die ten minste 3 dB lager is gelegen dan de binnenwaarde, genoemd in artikel 8A.2. Dit is geregeld in artikel 8A.37, tweede lid.



Het *derde* en het *vierde* lid geven aan wanneer 'binnenwaarde A' respectievelijk 'binnenwaarde B' van toepassing is. De opsomming in het derde lid is alternatief, niet cumulatief. Binnenwaarde A is dus van toepassing indien is voldaan aan hetzij onderdeel a, onder 1°, hetzij onderdeel a, onder 2°, hetzij onderdeel b. In grote lijnen geldt onderdeel a voor oudere woningen die zijn gelegen langs een weg van na 1 januari 1982 of een spoorweg van na 1 juli 1987, terwijl onderdeel b geldt voor woningen van na 1 januari 1982. Dit onderscheid is ontleend aan de Wet geluidhinder.

De voorkeurswaarde en de maximale waarde corresponderen met wat in de huidige praktijk wel wordt aangeduid als de 'voorkeursgrenswaarde' en de 'maximale grenswaarde'. Het bestanddeel '-grens-' is in het wetsvoorstel achterwege gelaten, omdat het begrip 'grenswaarde' in het kader van de Wet milieubeheer een specifieke inhoud heeft (artikel 5.1 Wet milieubeheer). In de huidige Wet geluidhinder is de 'voorkeurswaarde' terug te vinden als de 'ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting' (bijvoorbeeld artikel 82 Wet geluidhinder). De 'maximale waarde' is in de huidige Wet geluidhinder te vinden in de bepalingen die een hogere dan de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting mogelijk maken (bijvoorbeeld artikel 82a Wet geluidhinder). De maximale waarde fungeert daarbij als bovengrens. Het gebruik van de termen 'voorkeurswaarde' en 'maximale waarde' bevordert de leesbaarheid van de wettekst.

Artikel 8A.3

In het *eerste lid* van dit artikel is de grondslag neergelegd voor een minimum akoestische kwaliteit van een weg of een spoorweg of een gedeelte daarvan. Het doel van deze minimumstandaard is het voorkomen van onnodig verkeerslawaaï (bronaanpak). Het hanteren van een minimumstandaard is niet nieuw, en is ontleend aan artikel 105 van de Wet geluidhinder en artikel 4.8 van het Besluit geluidhinder. Nieuw is wel de verbreding tot wegen. Het vaststellen van de minimumstandaard wordt verplicht voor de rijksinfrastructuur.

Ingevolge het *tweede lid* moet de minimumstandaard in acht worden genomen bij de aanleg van een weg of spoorweg en bij de aanleg of vervanging van een deel van een weg of spoorweg. Aangesloten wordt dus bij de situatie waarin toch al werkzaamheden worden uitgevoerd, en waarin de minimumstandaard goed kan 'meelopen'.

Met de term 'vervanging' wordt bedoeld op relatief grote werken. In het algemeen zal het gaan om planmatig aangepakte werkzaamheden, vaak aan het eind van de levensduur van het materiaal dat wordt vervangen. Doorgaans zal het ook gaan om de gehele wegbreedte en om een aaneengesloten weg- of spoorweggedeelte van wat grotere lengte. Van de 'vervanging' moeten de lokale reparaties worden onderscheiden. Zij hebben veeleer een incidenteel karakter (bijvoorbeeld naar aanleiding van een ongeval), betreffen meestal niet de gehele wegbreedte, en strekken zich doorgaans uit over een kort weg- of spoorweggedeelte.

In de ministeriële regeling op grond van artikel 8A.3 zal een lijst worden opgenomen met de standaard-(bron)maatregelen die ten minste getroffen moeten worden bij de aanleg of de vervanging van (een deel van) een weg in beheer bij het Rijk of een hoofdspoorweg. Het treffen van akoestisch gelijkwaardige maatregelen zal ook worden toegestaan. Bij het opstellen van de standaardmaatregelen zal worden uitgegaan van maatregelen die aansluiten bij de laatste stand van de techniek, die in het algemeen toepasbaar zijn en die gepaard gaan met financieel aanvaardbare meerkosten. Voor spoorwegen is de minimumstandaard in artikel 4.8 van het Besluit geluidhinder geconcretiseerd in de geluidsemisatie behorend bij een constructie bestaande uit langgelast spoor op houten dwarsliggers. Bezien zal worden of deze eisen aanpassing behoeven. Voor wegen zal de minimumstandaard primair betrekking hebben op het toepassen van ZOAB.

De minimumstandaard is gebaseerd op een product dat breed toepasbaar is, zoals bijvoorbeeld een bepaald wegdektype. Dit product wordt echter niet voorgeschreven, maar wel de geluidreductie die daarmee bereikt wordt (doelvoorschrift, geen middelvoorschrift). De bronbeheerder kan dus ook andere producten toepassen.

Er geldt ingevolge het tweede lid een vrijstelling voor situaties waarin het technisch gezien niet mogelijk is de minimum akoestische kwaliteit te bereiken. Onder technische bezwaren valt ook de situatie dat het beoogde product leidt tot significant hogere onderhoudslasten dan normaal en geen alternatieven voorhanden zijn. Ook de situatie dat het beoogde product alleen toepasbaar is door eerst ingrijpende wijzigingen aan andere elementen van de infrastructuur aan te brengen, valt onder technische bezwaren. Dat is bijvoorbeeld het geval als een brug of viaduct versterkt zou moeten worden om een voldoende stil wegdek of een voldoende stille spoorconstructie te kunnen dragen, of als een viaduct van het onderliggend (spoor)wegennet verhoogd moet worden om voldoende minimale doorrijhoogte te behouden. Een ander voorbeeld is het vervangen van een enkel wissel in een wisselstraat. De technische toets aan de minimumstandaard voor de akoestische kwaliteit moet



worden onderscheiden van het criterium, genoemd in artikel 8A.29. Daar betreft het een beleidsmatige toets aan financiële, stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aspecten.

Het is aan de beheerder om de afweging te maken of het treffen van standaardbronmaatregelen in het specifieke geval overwegend bezwaarlijk is. Indien de beheerder de minimumstandaard ten onrechte niet heeft nageleefd, kan het desbetreffende plafond niet worden verhoogd. Dit is geregeld in artikel 8A.27, tweede lid. Hierdoor wordt een goede naleving van de minimumstandaard bevorderd. Eerst nadat de beheerder alsnog aan de minimumstandaard heeft voldaan, kunnen de Minister van VROM en van VenW besluiten tot verhoging van het geldende plafond.

Het *derde lid* van artikel 8A.3 waarborgt dat periodiek wordt nagegaan of de minimumstandaard moet worden geactualiseerd. Om de beheerders van de betrokken wegen en spoorwegen voldoende houvast te geven om aan de nieuwe minimumstandaard toepassing te geven, zal deze standaard na eerste vaststelling gedurende tien jaar in principe ongewijzigd blijven. De eerste evaluatie zal plaatsvinden in 2017, zodat de resultaten ervan kunnen worden verwerkt in het actieplan dat in 2018 zal worden vastgesteld. Nadien vindt de evaluatie tenminste vijfjaarlijks plaats. De evaluatie zal steeds haar neerslag vinden in het vijfjaarlijkse actieplan (artikel 8A.11), en zal vervolgens eventueel leiden tot aanpassing van de ministeriële regeling, bedoeld in het eerste lid. Inspraak vindt plaats in het kader van het vaststellen van het actieplan. Het feit dat de eerste evaluatie zal plaatsvinden in 2017, sluit niet uit dat de minimumstandaard voordien wordt geactualiseerd, indien de ontwikkelingen daartoe evident aanleiding geven.

Opgemerkt wordt nog dat het voldoen aan de minimumstandaard een zelfstandige eis is, die staat naast de andere voorschriften uit titel 8A.3. Bij de voorbereiding van een besluit tot vaststelling of wijziging toetst het bevoegd gezag niet aan artikel 8A.3, maar aan artikel 8A.30 (het normatieve kader). De hoogte van de plafonds is dus niet afhankelijk van de minimumstandaard. Het voldoen aan de minimumstandaard ontslaat de beheerder daarom ook niet van de verplichting om zo nodig verdere maatregelen te treffen om te voldoen aan de geluidproductieplafonds. Evenmin is de beheerder, als hij voldoet aan de geluidproductieplafonds, vrijgesteld van naleving van de minimumstandaard. Wel is er een verband in die zin dat de Minister van VROM en van V&W een geluidproductieplafond niet verhogen indien de beheerder ten onrechte niet heeft voldaan aan de minimumstandaard.

Artikel 8A.4

Dit artikel is de voortzetting van de artikelen 116 en 117 van de Wet geluidhinder. Op grond van artikel 116 van de Wet geluidhinder meldt de Minister van VenW periodiek welke wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen een in het artikel aangegeven verkeersintensiteit hebben. Een overeenkomstige verplichting geldt voor gedeputeerde staten met betrekking tot provinciale wegen. Gemeld worden de zogenoemde 'drukke wegen en spoorwegen'. Op grond van artikel 117 publiceert de Minister van VROM periodiek welke wegen en spoorwegen 'drukke wegen en spoorwegen' zijn. Voor deze 'drukke wegen en spoorwegen' moeten geluidsbelastingkaarten en actieplannen worden opgesteld. Nu de geluidsbelastingkaarten en actieplannen ingevolge het wetsvoorstel verplicht worden voor alle wegen in beheer bij het Rijk en voor alle hoofdspoorwegen, is het niet langer nodig om de Minister van VenW wettelijk te verplichten tot het melden van drukke wegen en spoorwegen. Deze verplichting is derhalve geschrapt, evenals de daarbij de bijhorende publicatieplicht. De overblijvende delen van artikel 116 en 117 zijn samengevoegd tot artikel 8A.4, waarbij de redactie kon worden vereenvoudigd.

Anders dan de artikelen 116 en 117 van de Wet geluidhinder, noemt artikel 8A.4 naast de desbetreffende provinciale wegen ook 'andere spoorwegen dan hoofdspoorwegen'. De reden hiervan is dat drukke spoorwegen hun status van hoofdspoorweg kunnen verliezen. Ook in dat geval moeten daarvoor niettemin geluidsbelastingkaarten en actieplannen worden opgesteld.

De artikelen 116 en 117 kennen nog afzonderlijke onderdelen voor de eerste melding en publicatie in 2005 en de navolgende meldingen en publicaties, vanaf 2008. Omdat de nieuwe regels ingevolge dit wetsvoorstel naar verwachting in 2010 van kracht zullen worden, zijn de onderdelen met betrekking tot 2005 en de vermelding van het jaar 2008 (als uitgewerkt) komen te vervallen.

Artikel 8A.5

Dit artikel is de voortzetting van het tweede lid van artikel 117a van de Wet geluidhinder. Gelet op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is het eerste lid van artikel 117a, dat betrekking heeft op de aanwijzing van agglomeraties in het jaar 2005, komen te vervallen. De aanwijzing uit 2008 zelf dient in stand te blijven tot de eerstvolgende aanwijzing uiterlijk vóór 31 december 2010. Daartoe zal worden voorzien in een overgangsbepaling, die wordt opgenomen in de Invoeringswet.



Artikel 8A.6

Dit artikel is de voortzetting van artikel 118 van de Wet geluidhinder. De verplichting om geluidsbelastingkaarten vast te stellen, is aangepast. De Minister van VenW zal voortaan geluidsbelastingkaarten opstellen voor alle wegen in beheer bij het Rijk en alle hoofdspoorwegen. De beperking tot drukke wegen en spoorwegen is voor hem komen te vervallen. De verplichting voor de provincies en voor de gemeenten die tot een agglomeratie behoren, om geluidsbelastingkaarten vast te stellen, is inhoudelijk ongewijzigd gebleven. Voorts is de begripsomschrijving van 'stille gebieden', ontleend aan artikel 115 van de Wet geluidhinder, verwerkt in het derde lid.

Uit een oogpunt van leesbaarheid is het eerste lid van artikel 118 nu gesplitst in drie afzonderlijke leden. Voorts is de bepaling over het tijdstip van vaststelling van de geluidsbelastingkaarten opgenomen in een afzonderlijk (*zevende*) lid. In enkele opzichten is de redactie aangepast.

Opgemerkt wordt dat op de geluidsbelastingkaarten de geluidsbelasting wordt aangegeven die heersend is in het betrokken peiljaar. Relevant is ook wat de geluidsbelasting zou zijn bij volledige benutting van de geldende geluidproductieplafonds. Bezien zal worden of deze geluidsbelasting mede op de geluidsbelastingkaarten kan worden aangegeven.

Hoewel in artikel 8A.6 net als elders in het wetsvoorstel wordt gesproken over 'geluidsgevoelige objecten', wordt in het *vijfde lid, onder b*, gesproken over 'bewoners van woningen'. Dit houdt verband met de Europese richtlijn omgevingslawaai die een verplichting bevat tot het verstrekken van gegevens over het aantal bewoners van woningen dat aan een bepaalde geluidsbelasting wordt blootgesteld.

Op de 'spoorwegen die niet deel uitmaken van een weg' (*vierde lid, onder b*) is reeds ingegaan in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot implementatie van de Europese richtlijn omgevingslawaai (Kamerstukken II, 2002/03, 29 021, nr. 3, p. 48). Onder wegen (*vierde lid, onder a*) worden ook de spoorwegen begrepen die deel uitmaken van de weg, zoals tramwegen die in de straat zijn gelegen. Daarom worden onder *b* alleen de spoorwegen genoemd die niet deel uitmaken van een weg. In het kader van de invoering van geluidproductieplafonds voor de rijksinfrastructuur wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen wegen en spoorwegen. Met het oog daarop wordt aan 'wegen' nu toegevoegd: 'daaronder begrepen spoorwegen die deel uitmaken van een weg'. Dat voorkomt het misverstand dat onder het begrip 'weg' in het wetsvoorstel ook een spoorweg zou kunnen vallen.

De artikelen 8A.7, 8A.8, 8A.9 en 8A.10

Deze artikelen zijn overgenomen uit de Wet geluidhinder: de artikelen 118a, 119, 120 en 121. Daarbij zijn de volgende aanpassingen aangebracht. Het opstellen van reken- en meetregels als bedoeld in het eerste lid van artikel 8A.8 is verplicht gesteld. Inmiddels is voldoende duidelijk dat aan dergelijke regels behoefte bestaat. Voorts zijn de woorden 'zo mogelijk' (uit artikel 120 Wet geluidhinder, zie artikel 8A.9) geschrapt; de techniek is zo ver gevorderd dat de geluidsbelastingkaarten in elk geval elektronisch beschikbaar kunnen worden gesteld. De term 'verstrekken' in artikel 8A.7, in plaats van 'verschaffen' in artikel 118a, strekt slechts tot aansluiting bij de gangbare terminologie in de Wet milieubeheer. De invoeging van 'nadere' in het vierde lid van artikel 8A.9 beoogt slechts een betere aansluiting bij het tweede lid, onder *a*, van dat artikel.

Artikel 8A.11

Dit artikel is de voortzetting van artikel 122, eerste tot en met derde lid, van de Wet geluidhinder, voor zover het actieplannen op rijksniveau betreft. De overige actieplannen zijn nu opgenomen in artikel 8A.12 en het vierde lid van artikel 122 keert in het wetsvoorstel terug als artikel 8A.13.

In het kader van de nieuwe systematiek voor de rijksinfrastructuur zal het actieplan dat op rijksniveau wordt opgesteld (het 'rijksactieplan') mede een instrument worden in handen van het bevoegd gezag voor de geluidproductieplafonds, dus van de Minister van VROM en de Minister van VenW gezamenlijk. Daarom wordt het vaststellen van het rijksactieplan een taak van beide ministers, in plaats van, zoals tot dusverre, alleen de Minister van VenW. Dit laat onverlet dat in het actieplan ook onderwerpen kunnen worden behandeld die behoren tot de competentie van een van beide ministers afzonderlijk. Die onderdelen zullen worden ingebracht door de desbetreffende minister, en blijven ook voor diens verantwoordelijkheid.

Het actieplan kan ook onderdelen bevatten die zijn gelegen in de sfeer van de beheerder van rijkswegen en hoofdspoorwegen. Wat de rijkswegen betreft, is dat een eenvoudige aangelegenheid, aangezien de Minister van VenW daarvoor de beheerstaak uitoefent.



Voor spoorwegen is ProRail beheerder. Onderdelen van het actieplan die het beheer van ProRail raken, zouden daarom moeten worden voorbereid door ProRail. Beheersmatige onderwerpen kunnen mede betrekking hebben op de onderhoudsplanning. Aandacht daarvoor in het actieplan ligt in de rede aangezien een efficiënte uitvoering van de plafondsysteem met zich brengt dat geluidproblemen worden aangepakt tijdens (groot) onderhoud.

Het rijksactieplan zal zich in zijn nieuwe functie gaan richten op de drie pijlers van de nieuwe systematiek (zie § 2.5 van de memorie van toelichting). In samenhang hiermee zal het rijksactieplan alle wegen en spoorwegen gaan bestrijken die vallen onder de plafondsysteem. De beperking tot drukke wegen en spoorwegen vervalt dus. Wat de geluidproductieplafonds betreft, gaat het vooral om een prognose voor de volgende vijf jaar: wat zal er dienen te gebeuren ter naleving van de plafonds? De beheerder zal hiertoe de nodige gegevens moeten aanleveren. Wat de aanpak van te hoge geluidniveaus betreft, zal het actieplan vooral een concreet uitvoeringsprogramma voor de komende vijf jaar bevatten.

In de sfeer van het bronbeleid zal vanaf 2018 onder meer aandacht worden besteed aan de uitkomsten van de evaluatie van de regels inzake de minimumstandaard (*derde lid*). Daarbij zal ook de vraag worden behandeld of de minimumstandaard aanpassing behoeft. Voorts zal worden gezien of ontwikkelingen met betrekking tot het bronbeleid aanleiding geven tot aanpassing van geluidproductieplafonds (*vierde lid*). Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan stillere voertuigen of stillere banden.

Ingevolge het *vijfde lid* biedt het actieplan voorts een overzicht van de gevallen waarin een overschrijdingsbesluit is genomen, met toepassing van artikel 8A.49 (*onderdeel a*), waarbij tevens zal worden gezien of het overschrijdingsbesluit kan worden ingetrokken of beperkt (*onderdeel b en c*).

Artikel 8A.12

Dit artikel is de voortzetting van artikel 122 van de Wet geluidhinder, voor zover het actieplannen op provinciaal en gemeentelijk niveau betreft. De provinciale actieplannen blijven gelden voor drukke provinciale wegen. Toegevoegd is dat zij ook gelden voor drukke spoorwegen die geen hoofdspoorweg zijn. Hierop is reeds ingegaan bij artikel 8A.4.

Het wetsvoorstel brengt geen verandering aan in de regels voor de actieplannen die worden opgesteld door gemeenten die behoren tot een agglomeratie die is aangewezen krachtens artikel 117a van de Wet geluidhinder (in het wetsvoorstel artikel 8A.5).

De artikelen 8A.13, 8A.14, 8A.15 en 8A.16

Deze artikelen zijn (inhoudelijk ongewijzigd) overgenomen uit de Wet geluidhinder (de artikelen 122, vierde lid, 123, 123a en 123b).

Titel 8A.3 bevat de regelgeving met betrekking tot de (nieuw) plafondsysteem. De titel bestaat uit zes afdelingen. Na een afdeling met enkele algemene bepalingen (de artikelen 8A.17-8A.19: geluidkaart en de referentiepunten), volgt een afdeling over de naleving van geluidproductieplafonds (de artikelen 8A.20-.24) en het geluidregister (artikel 8A.25). Vervolgens wordt de vaststelling en wijziging van geluidproductieplafonds en de daarvoor geldende procedures beschreven (afdeling 8A.3.3, de artikelen 8A.26-42a). In een afzonderlijke afdeling wordt de van rechtswege vaststelling van geluidproductieplafonds beschreven: dit betreft alle wegen en spoorwegen, die op het moment dat deze wet is aangenomen en in werking treedt, op de geluidkaart zijn geplaatst (afdeling 8A.3.4, de artikelen 8A.43-48). Afdeling 8A.3.5 bevat de regels voor een overschrijdingsbesluit (de artikelen 8A.49-55). De titel rond af met een evaluatiebepaling (artikel 8A.56).

Artikel 8A.17

De plafondsysteem is van toepassing op de wegen en spoorwegen die zijn aangegeven op de geluidkaart, die de Ministers van VROM en van VenW daartoe vaststellen. Door (delen van) wegen en spoorwegen op de geluidkaart te plaatsen, worden deze onder de plafondsysteem gebracht.

In het artikel is aangegeven dat ook nog aan te leggen wegen en spoorwegen op de geluidkaart kunnen worden geplaatst. Daardoor kunnen de nieuwe regels tijdig gaan werken, bijvoorbeeld voordat de tracéprocedure start. Er geldt geen wettelijk voorschrift voor het tijdstip waarop een aan te leggen weg of spoorweg op de kaart wordt geplaatst. De omstandigheden van het geval zullen hier bepalend zijn. In het algemeen kan een weg of spoorweg op de kaart worden geplaatst als er een voldoende mate van overeenstemming tussen de betrokken partijen is over het verloop van het tracé. Voorts is van belang dat de weg of spoorweg op een zodanig tijdstip op de kaart is geplaatst dat de



voorbereiding van de vast te stellen geluidproductieplafonds en de ontwikkeling van de ruimtelijke planning in een goede onderlinge wisselwerking gestalte kunnen krijgen. Het tijdstip waarop een weg of spoorweg geprojecteerd is (in een bestemmingsplan is opgenomen) is daarom te laat. De vaststelling van de geluidproductieplafonds kan dan nog slechts uitgaan van het gekozen tracé, en heeft op dat tracé geen invloed meer. Bovendien treedt dan een juridisch probleem op. Zolang de weg of spoorweg nog niet op de geluidkaart is geplaatst, is de Wet geluidhinder van toepassing op de voorbereiding van het bestemmingsplan, en moet dus worden gewerkt met de systematiek van de vaststelling van hogere waarden.

In de Invoeringswet zal worden geregeld dat de Wet geluidhinder en de daarop berustende bepalingen niet van toepassing zijn op de wegen en spoorwegen die op de kaart zijn geplaatst. Overigens zij opgemerkt dat alleen de voorschriften inzake de aanleg en reconstructie van wegen en de aanleg en wijziging van spoorwegen niet langer toepassing zullen vinden op de onderhavige wegen en spoorwegen. De Wet geluidhinder blijft wel van toepassing op de bouw van geluidsgevoelige objecten nabij de onderhavige wegen en spoorwegen, en ook de saneringsbepalingen blijven van toepassing. De bepalingen van de Wet geluidhinder omtrent laatstgenoemde onderwerpen zullen bij de Invoeringswet wel worden aangepast aan de invoering van de plafondsysteem.

In het wetsvoorstel is niet uitdrukkelijk geregeld dat alleen wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen op de geluidkaart zullen worden aangegeven. Dat die beperking wel is beoogd, blijkt wel uit de context, met name de aanwijzing van de Ministers van VROM en van VenW als het bevoegd gezag. Het achterwege laten van een specifieke bepaling ter zake biedt ruimte voor een zekere mate van flexibiliteit. Zo zal een weg of spoorweg waarvoor geluidproductieplafonds zijn vastgesteld, op de kaart aangegeven blijven, ook als de weg niet langer in beheer bij het Rijk is of als de spoorweg niet langer als hoofdspoorweg is aangewezen. Hierdoor wordt voorkomen dat de weg of spoorweg terugvalt in de zonesystematiek van de Wet geluidhinder. Een dergelijke terugval is niet wenselijk, omdat dit de rechtszekerheid van betrokkenen aantast en bovendien complexe overgangsregels vergt. Bovendien zou een (meermalige) wisseling van systeem de regels ondoorzichtig maken.

Een weg of spoorweg wordt van de kaart verwijderd als hij aan het verkeer is onttrokken.

Artikel 8A.18

De verplichting tot het vaststellen van de geluidkaart is opgenomen in artikel 8A.18 (*eerste lid*). De kaart zal voor een ieder langs elektronische weg beschikbaar worden gesteld (*tweede lid*).

Het vaststellen en wijzigen van de geluidkaart geschiedt bij ministeriële regeling. In het wetsvoorstel is geen procedure opgenomen voor het vaststellen of wijzigen van de geluidkaart. Dat is niet anders dan voor andere ministeriële regelingen.

Een ministeriële regeling heeft in beginsel het karakter van een algemeen verbindend voorschrift. Vraag is of er beroep openstaat tegen het plaatsen van een (deel van een) weg of spoorweg op de geluidkaart, gelet op artikel 8:2, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht. Het vaststellen of wijzigen van de geluidkaart bij ministeriële regeling lijkt, gelet op de jurisprudentie met betrekking tot deze bepaling uit de Algemene wet bestuursrecht, te moeten worden aangemerkt als een zogenoemd 'concretiserend besluit van algemene strekking'.⁴ Het plaatsen op de geluidkaart betekent dat voor een bepaald traject het regime van titel 8A.3 van toepassing wordt verklaard, zonder dat in de ministeriële regeling op enigerlei wijze zelfstandig in normstelling wordt voorzien. De ministeriële regeling bestaat immers uit niets anders dan een kaart met daarop aangegeven (ingetekende) trajecten van wegen en spoorwegen. Het plaatsen van een nieuwe weg of spoorweg op de kaart bij vaststelling c.q. latere wijzigingen van de ministeriële regeling betreft enkel het bepalen c.q. uitbreiden van de werkingssfeer van elders (namelijk in titel 8A.3 Wet milieubeheer) gestelde normen naar plaats en tijd. Niettemin zal het besluit tot vaststelling (en wijziging) van de geluidkaart, bedoeld in artikel 8A.18, eerste lid, zekerheidshalve (via de Invoeringswet) worden opgenomen in artikel 20.2 van de Wet milieubeheer en op de negatieve lijst bij de Algemene wet bestuursrecht. Beoogd is immers om het systeem van geluidproductieplafonds van toepassing te verklaren op alle wegen in beheer bij het Rijk en alle hoofdspoorwegen. Voorkomen moet worden dat de invoering en werking van dit systeem wordt belemmerd doordat (gedeelten van deze) trajecten van het rijkswegen- en hoofdspoorwegennet vanwege lopende beroepsprocedures – al dan niet tijdelijk – van de werking van dit systeem blijven uitgesloten. De afweging van alle bij introductie van de plafondsysteem voor wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen betrokken belangen, met name de adequate

⁴ Zie ook prof. mr. S.E. Zijlstra, Recente jurisprudentie over het begrip algemeen verbindend voorschrift, JBPlus 2002, pag. 170-180, en S.A.J. Munneke, De moeilijke grens tussen algemeen verbindende voorschriften en concretiserende besluiten van algemene strekking; een pleidooi voor minder samenhang, Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, 2008, nr. 1, p. 11-19.



afhandeling van het groeiende verkeersaanbod en de daarmee gepaard gaande toenemende geluidhinder voor de direct omwonenden, vindt plaats in het kader van de normstelling in de artikelen 8A.2 (voorkeurswaarde en maximale waarde), 8A.3 (zorgplicht akoestische kwaliteit) en 8A.44 (heersende waarde + 1,5 dB). Voor een individuele afweging per deel van het gehele traject biedt dit systeem geen ruimte, behoudens bij uitdrukkelijke knelpunten (afdeling 8A.3.5).

Artikel 8A.19

In dit artikel is vastgelegd dat langs de wegen en spoorwegen die op de geluidkaart zijn aangegeven, geluidproductieplafonds gelden, op de daartoe bepaalde referentiepunten. Daarbij gelden geen beperkingen; de referentiepunten en geluidproductieplafonds zijn dus langs de gehele lengte van de weg en spoorweg, en aan beide zijden van de weg of spoorweg, aanwezig, ongeacht of ter plaatse geluidsgevoelige objecten aanwezig zijn.

Zoals is aangegeven bij artikel 8A.17, kan ook een nog niet aangelegde weg of spoorweg al op de geluidkaart worden geplaatst. Uit artikel 8A.19 blijkt dat dan nog niet terstond referentiepunten en geluidproductieplafonds aanwezig behoeven te zijn. De verplichte aanwezigheid van referentiepunten en geluidproductieplafonds geldt immers pas als een weg of spoorweg is geprojecteerd.

In het *eerste lid* van dit artikel is de verplichte aanwezigheid van referentiepunten te vinden. Een referentiepunt is een geografisch punt waarvan de ligging wordt vastgelegd door middel van rijksdriehoekskoördinaten. Het doel van de referentiepunten is om een representatief beeld te geven van de geluidproductie vanwege een weg of spoorweg op de directe (bewoonde) omgeving van die weg of spoorweg. Referentiepunten zijn daarom aan weerszijden van de weg of spoorweg gelegen. Om flexibiliteit voor de praktijk te waarborgen, is het bepalen van het aantal en de ligging van de referentiepunten verder niet aan voorschriften gebonden. Het voornemen is om aan weerszijden van de wegen in beheer bij het Rijk en de hoofdspoorwegen een keten van referentiepunten te leggen. Voor een nadere uiteenzetting wordt verwezen naar bijlage 2 bij deze memorie van toelichting. De ligging van de referentiepunten wordt vastgelegd in het register (artikel 8A.25, derde lid, onder b).

De Ministers van VROM en van VenW geven de ligging van de referentiepunten aan (artikel 8A.26, eerste lid, en artikel 8A.44, eerste lid). Indien een weg of spoorweg wordt verbreed of verlegd, kan het gevolg zijn dat een aantal referentiepunten komt te liggen op of aan de andere kant van de weg of spoorweg. In dat geval moet de ligging van deze referentiepunten opnieuw worden bepaald. Het vaststellen van een geluidproductieplafond op een dergelijk opnieuw bepaald referentiepunt is te beschouwen als een wijziging van het tot dusverre geldende plafond (zie ook de toelichting op artikel 8A.30).

Het bepalen van de ligging van een referentiepunt is geen afzonderlijk besluit. Het is slechts een handeling ter voorbereiding van het vaststellen van de geluidproductieplafonds, en is daardoor niet op rechtsgevolg gericht. Overigens is niet gemakkelijk een situatie te bedenken waarin iemand belang zou kunnen hebben bij de ligging van een referentiepunt. Doordat er sprake zal zijn van een keten van dicht bij elkaar gelegen referentiepunten, zal een (lichte) verschuiving van een referentiepunt niet van invloed zijn op de mate van bescherming tegen geluidhinder. Desgewenst kan de representativiteit van de ligging van een referentiepunt gemotiveerd aan de orde worden gesteld in het kader van de procedure met betrekking tot het besluit tot vaststelling of wijziging van het geluidproductieplafond. Zie daarover ook de toelichting bij artikel 8A.26.

Het *tweede lid* geeft aan dat op elk referentiepunt een geluidproductieplafond geldt. Het tweede lid bevat voorts de verschillende wijzen van totstandkoming van een geluidproductieplafond. De wegen en spoorwegen die al bestaan bij het inwerkingtreden van de nieuwe systematiek krijgen van rechtswege plafonds (artikel 8A.44). Voor nieuwe infrastructuur worden de plafonds vastgesteld bij besluit (artikel 8A.26). Plafonds kunnen worden gewijzigd of opnieuw vastgesteld (artikel 8A.27 en artikel 8A.21). Bij de bespreking van de genoemde artikelen wordt dit nader toegelicht.

Artikel 8A.20

De beheerder van een weg of spoorweg is verplicht de geldende geluidproductieplafonds na te leven. De keuze van de middelen om aan deze nalevingsplicht te voldoen, is in beginsel vrij aan de beheerder. Om een plafond na te leven, kan hij niet worden gedwongen tot het treffen van niet uit financieel oogpunt doeltreffende maatregelen (vergelijk artikel 8A.29). Als een beheerder het geluidproductieplafond niet kan naleven met toepassing van in aanmerking komende maatregelen (artikel 8A.29), kan hij een verhoging van het plafond aanvragen. De beheerder kan geen verhoging van een geluidproductieplafond krijgen, wanneer die verhoging zou leiden tot een overschrijding van de maximale waarde. Tenzij toepassing wordt gegeven aan artikel 8A.49 (overschrijdingsbesluit), moet de beheerder het geldende plafond dan toch naleven. Zijn zorgplicht tot naleving wordt dan dus zwaarder, en hij zal



andere, verdergaande maatregelen moeten treffen dan die bedoeld in artikel 8A.29. Daarbij moet vooral worden gedacht aan de maatregelen die worden genoemd in het eerste lid van artikel 8A.50. Juist aan de uitvoerbaarheid van die maatregelen in de gegeven situatie zullen de Ministers van VROM en van VenW een aanvraag tot een overschrijdingsbesluit (artikel 8A.49) immers toetsen.

Voorop staat dus voor de beheerder de nalevingsplicht en de keuzevrijheid van middelen om een geldend geluidproductieplafond na te leven. Voor een verhoging komt de beheerder eerst in aanmerking, nadat hij de in redelijkheid (betaalbare) maatregelen heeft getroffen. Voor een verhoging boven de maximale waarde, gelden nog verderstreckende (financiële) inspanningen om de geluidhinder te beperken.

Indien de beheerder de nalevingsplicht niet nakomt, kunnen belanghebbenden de Minister van VROM op grond van artikel 18.14 van de Wet milieubeheer formeel verzoeken bestuursdwang toe te passen of een last onder dwangsom op te leggen. Tegen de afwijzing van een dergelijk verzoek tot handhaving staat bezwaar en beroep open. Evenwel, ook bij een verzoek van belanghebbenden gelden de in § 3.7 genoemde beperkingen van praktische en staatsrechtelijk-politieke aard. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat dergelijke beperkingen zich in vele denkbare handhavingssituaties voordoen, bijvoorbeeld in het geval een bestuursorgaan aan zichzelf een vergunning heeft verleend, of de ene minister aan een andere minister vergunning of een andere vorm van toestemming verleent.

Artikel 8A.21

Nadat een geluidproductieplafond is vastgesteld, kan het nodig zijn dat de beheerder maatregelen treft om aan het geluidproductieplafond te voldoen. Ook kan de beheerder maatregelen treffen ten einde, met het oog op de toekomst, meer ruimte binnen het geldende geluidproductieplafond te scheppen. In laatstbedoeld geval zijn de maatregelen niet direct nodig om een plafondoverschrijding te voorkomen, maar strekken zij ertoe dat de geluidproductie vanwege de weg of de spoorweg verder onder het plafond komt te liggen, waarmee de ruimte voor ontwikkelingen wordt vergroot. Een dergelijk geval kan zich bijvoorbeeld voordoen als de beheerder groot onderhoud aangrijpt voor het treffen van bepaalde maatregelen. In beide categorieën van gevallen leiden de maatregelen in principe niet tot het wijzigen van het plafond.

Indien de maatregelen die de beheerder wil treffen, niet zijn genoemd in het besluit dat heeft geleid tot het geldende geluidproductieplafond, moet hij een procedure doorlopen voordat hij de maatregelen mag treffen, althans indien het overdrachtsmaatregelen betreft. Voor bronmaatregelen is dit niet nodig. Het volgen van een procedure is evenmin nodig voor maatregelen die al - overeenkomstig artikel 8A.34 - zijn opgenomen in het besluit dat heeft geleid tot het geldende plafond (*tweede lid*). Die maatregelen zijn immers al beoordeeld in de procedure die tot dat besluit heeft geleid.

De procedure is geregeld in artikel 8A.42a, en houdt in dat de beheerder een verzoek moet doen om het geldende geluidproductieplafond opnieuw te laten vaststellen (*eerste lid*).

Het 'opnieuw vaststellen' van een plafond houdt in dat het plafond opnieuw wordt vastgesteld op de waarde die het al had. In het nieuwe besluit worden de voorgenomen maatregelen opgenomen (artikel 8A.34). Het belang hiervan wordt hierna toegelicht. Het treffen van de maatregelen zal doorgaans inderdaad niet leiden tot een wijziging van de waarde van het plafond. Zij leiden er immers toe dat binnen het plafond wordt gebleven. Een verhoging is dus niet aan de orde. Omdat de beheerder de maatregelen zelf treft en bekostigt, zullen de maatregelen ook niet worden gevolgd door een verlaging van het plafond. Wel kan een verhoging van geluidproductieplafonds aan de orde zijn. Ondanks het treffen van maatregelen kan het verhogen van bepaalde plafonds namelijk nodig blijken, bijvoorbeeld nabij de uiteinden van een scherm. Bij het eigener beweging plaatsen van een scherm kan dus deels sprake zijn van een hernieuwde vaststelling en deels van een wijziging (verhoging).

De hernieuwde vaststelling van het geluidproductieplafond in het geval van overdrachtsmaatregelen is van belang omdat de eenduidige relatie tussen de waarde van het geluidproductieplafond en geluidsbelastingen niet meer op gaat in gevallen waarin (bijvoorbeeld) geluidschermen geplaatst worden. Het geluidbeperkende effect van een scherm is namelijk sterk afhankelijk van de hoogte waarop dit beoordeeld wordt. Op het referentiepunt waar het plafond geldt, kan een scherm bijvoorbeeld wel 10 dB afschermen terwijl op de hogere etages van een flat de afscherming nihil is. Zo kan er een stijging van de geluidsbelasting zijn, ook al leiden de voorgenomen maatregelen tot naleving van het plafond. Dit komt doordat maatregelen die zijn bedoeld voor naleving van het plafond, zich richten op effecten ter hoogte van het plafond, derhalve op 4 meter boven het maaiveld. Geluidsgevoelige objecten kunnen zich echter bevinden op een lager niveau (bijvoorbeeld een bungalow) of op een hoger niveau (hoogbouw). Daar kunnen dus andere effecten optreden dan op een hoogte van 4 meter. Daarom is bepaald dat bij inzet van geluidschermen en dergelijke het plafond opnieuw vastgesteld



moet worden. Bij bronmaatregelen speelt dit niet, omdat het effect van deze maatregelen niet afhankelijk is van de beoordelingshoogte.

Via het besluit tot hernieuwde vaststelling worden de voorgenomen geluidbeperkende maatregelen ingeschreven in het register. De hernieuwde vaststelling van het plafond leidt dus ook tot het actualiseren van het register. De hernieuwde vaststelling van het geluidproductieplafond leidt er tevens toe dat de betrokken maatregelen worden opgenomen in het desbetreffende besluit, waardoor de maatregelen in elk geval planologisch mogelijk worden (artikel 8A.42).

Artikel 8A.22

Eens per jaar doet de beheerder van de weg of spoorweg verslag van de naleving van geluidproductieplafonds (*eerste lid*). Hij zendt het verslag jaarlijks vóór 1 oktober aan de Ministers van VROM en van VenW. Het verslag heeft betrekking op het voorafgaande kalenderjaar. De datum van 1 oktober laat de beheerder voldoende tijd om de gegevens over het verstreken jaar in kaart te brengen. De beheerder moet voor het eerst een verslag uitbrengen in 2011. Dat is in het jaar na het jaar waarin de nieuwe regels – volgens voornemen – zijn gaan werken.

In het verslag geeft de beheerder voor het voorgaande kalenderjaar het verschil aan tussen de werkelijke geluidproductie en de geldende geluidproductieplafonds. Dit kan op een eenvoudige manier met bijvoorbeeld kleuren op een schematische kaart van het netwerk van de beheerder. De inhoud van het verslag wordt nader bepaald bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Het verslag vervult een belangrijke schakel in het geheel van naleving en handhaving. Daarom wordt het verslag elektronisch voor een ieder beschikbaar gesteld, vergezeld van de bevindingen van de Ministers van VROM en van VenW met betrekking tot de naleving (*tweede lid*). Het verslag is tevens input voor het beleid voor de vijf jaar die in het actieplan zullen worden beschreven.

In het kader van hun bevindingen zullen de ministers beoordelen in hoeverre er sprake is van situaties die naar hun oordeel vergen dat de beheerder bepaalde handelingen verricht, zoals het treffen van geluidbeperkende maatregelen. Door hem daarvan op de hoogte te stellen, geven zij mede invulling aan hun handhavende taak. Het ligt in de rede dat de ministers hun bevindingen aan de beheerder kenbaar maken in de vorm van een brief.

Bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld welke gegevens in elk geval in het verslag moeten worden opgenomen (*derde lid*).

In het verslag hoeft geen vooruitblik te staan. Daarop zal evenwel één uitzondering gelden. In de algemene maatregel van bestuur op grond van het derde lid zal worden opgenomen dat ingeval de geluidproductie 0,5 dB of minder onder het geldende geluidproductieplafond komt, in het verslag een prognose moet worden opgenomen van het jaar waarin het geluidproductieplafond volledig benut zal zijn. Tevens zal de beheerder voor die situaties aangegeven of en wanneer hij een onderzoek naar mogelijke maatregelen gaat starten. Dit zal gelden voor geluidproductieplafonds die tot stand zijn gekomen met toepassing van artikel 8A.44.

Het voornemen is om te bepalen dat het verslag aangeeft in hoeverre zich sinds het tot stand komen van het geldende geluidproductieplafond veranderingen hebben voorgedaan in de brongegevens die gebruikt zijn voor het geldende plafond. Zo ontstaat inzicht in de actuele situatie. Nagegaan zal voorts worden of deze informatie toegankelijk kan worden gemaakt via de ingang van het register. Daardoor zou degene die het register raadpleegt, tevens de beschikking krijgen over een belangrijke aanvullende bron van gegevens.

Artikel 8A.23

Dit artikel hangt samen met de in § 3.2.2 geschetste problematiek waarbij voor de spoorsector geldt dat capaciteitsvraag plotseling kan ontstaan. Zoals in de genoemde paragraaf is aangegeven, voorziet het artikel in een bijzondere vrijstelling. Deze bepaling ziet op een groter aantal spoorlijnen dan de spoorlijnen waarop artikel 8A.44, derde lid, van toepassing is, omdat de vrijstelling, mits voldaan is aan de overige voorwaarden, geldt tot een geluidwaarde in het referentiepunt van 60 dB.

Artikel 8A.23 houdt in dat voor een spoorlijn met beperkt vervoer, waar zich een nieuwe of toegenomen vervoersvraag voordoet, onder voorwaarden van rechtswege een vrijstelling geldt van naleving van het geluidproductieplafond. Het kan zowel gaan om een ad hoc vervoersvraag als om de jaarlijkse capaciteitsaanvraag van vervoerders. Het bijzondere aan deze vrijstelling is met name dat er geen toetsing door het bevoegd gezag plaatsvindt zoals bij de ontheffing, geregeld in 8A.32. Bovendien heeft de vrijstelling een standaardduur van drie kalenderjaren.



De bijzondere vrijstelling is uitsluitend van toepassing indien aan de in het *eerste en tweede lid* genoemde voorwaarden is voldaan:

- in het jaar van de eerste vaststelling van de geluidproductieplafonds (bij inwerkingtreding van de wet) reden er al één of meer goederentreinen in een nacht (tussen 23 en 7 uur), zodat er niet zonder meer nieuw nachtelijk goederenvervoer kan ontstaan;
- het plafond mag na de eerste vaststelling nog niet zijn gewijzigd, omdat bij een eerdere wijziging de verantwoordelijkheid bij de beheerder ligt om de bestaande en toekomstige vervoersvraag juist in te schatten;
- er mag niet eerder gebruik zijn gemaakt van deze bijzondere vrijstelling op dezelfde plek, en
- de geluidwaarde in het referentiepunt mag niet boven de 60 dB komen, om de hinder voor omwonenden te beperken.

Als aan de eerste drie voorwaarden, die te maken hebben met de voorgeschiedenis van een locatie, niet is voldaan, kan de vrijstelling niet tot stand komen. Als aan de laatste voorwaarde niet wordt voldaan, vervalt de vrijstelling.

Hoewel de wet van rechtswege de vrijstelling toekent indien aan de bovenstaande voorwaarden is voldaan, is het vanzelfsprekend van belang dat bevoegd gezag en omwonenden hiervan op de hoogte zijn. De beheerder moet de toekenning van de capaciteitsaanvraag daarom melden aan het bevoegd gezag op het moment dat redelijkerwijs komt vast te staan dat het geluidproductieplafond zal worden overschreden (*derde lid*). Die melding stelt het bevoegd gezag in de gelegenheid om mededeling te doen van de vrijstelling, opdat omwonenden hier kennis van kunnen nemen. Om de reikwijdte van de vrijstelling gemakkelijk herkenbaar te maken voor omwonenden, is in het *vierde lid* bepaald dat het bevoegd gezag in de mededeling een geografische omschrijving (in plaats van alleen referentiepunten) opneemt van de locatie waarvoor de vrijstelling geldt, bijvoorbeeld een afgebakend spoorbaanvak met bijbehorende kilometrering.

De beheerder kan tijdens de duur van de vrijstelling niet stilzitten. Hij gebruikt die periode om het plafond af te stemmen op de bestaande en toekomstige vervoersvraag. Dat betekent dat hij onderzoek doet naar de noodzaak van geluidmaatregelen, mogelijk de normale procedure voor wijziging van het plafond doorloopt (waaronder inspraak) en eventuele noodzakelijke geluidmaatregelen uitvoert. De periode van drie jaar is daarvoor in beginsel voldoende. Mocht na drie jaar de plafondwijziging nog niet zijn afgerond, dan staat voor de beheerder de weg open van het aanvragen van een tijdelijke ontheffing op grond van 8A.32 voor de benodigde resterende tijd.

Artikel 8A.24

In verband met bijzondere omstandigheden is tijdelijk ontheffing van de nalevingsplicht mogelijk (*eerste lid*). Voorbeelden van situaties die mogelijk in aanmerking komen voor een tijdelijke ontheffing zijn:

- Een langdurige stremming op een belangrijke route waardoor een andere route plotseling veel meer verkeer te verwerken krijgt.
- Een tijdelijke toename van het verkeer op een weg of spoorweg doordat het verkeer is omgeleid wegens weg- of spoorwegwerkzaamheden elders.
- Een situatie waarin besloten is tot maatregelen die de overschrijding in de toekomst ongedaan maken. Dit kan zich voordoen als besloten is tot het treffen van bronmaatregelen aan voertuigen of tot de bouw van geluidafscherming die samenhangt met andere bouwwerkzaamheden.
- Een situatie waarin zich onvoorzien een sterke stijging van verkeer voordoet, bijvoorbeeld voor transport van militair materieel of vanwege stremmingen bij andere modaliteiten (waterstanden rivieren).

De ontheffing geschiedt voor ten hoogste vijf jaar. Het is mogelijk dat de omstandigheden na ommekomst van die termijn toch een verlenging rechtvaardigen. In dat geval moet een nieuw verzoek worden ingediend, met actuele gegevens. Er vindt dan een nieuwe toetsing plaats, aan de hand van de actuele situatie. Bij toewijzing van het verzoek kunnen ook aanvullende of gewijzigde voorschriften aan de ontheffing worden verbonden. Men denke aan het geval van een ontheffing in afwachting van het in tunnel plaatsen van een weg of spoorweg.

Van belang is dat de overschrijding van het geluidproductieplafond wordt berekend over de periode van een jaar. Als bijzondere omstandigheden leiden tot een plafondoverschrijding, geldt de ontheffing dus voor één of meer jaren, en niet alleen voor de periode waarin de bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld wegwerkzaamheden) zich voordoen.

Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden (*tweede lid*). Zij kunnen betrekking hebben op de mate en de duur van de overschrijding (sub a). In bepaalde gevallen kunnen ook gevelmaatregelen worden voorgeschreven (sub b).



Het *derde lid* biedt de basis voor nadere regels omtrent de gegevens die de beheerder bij het verzoek moet overleggen.

Het *vierde lid* waarborgt het informeren van de betrokken gemeenten over het genomen besluit.

Niet is voorgeschreven dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op de voorbereiding van een besluit omtrent het verlenen van een ontheffing. In veel gevallen zou die procedure onnodig zwaar zijn. Ervan uitgaande dat het besluit inzake de ontheffing een beschikking is, is titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht wel op de voorbereiding van het besluit van toepassing. Eventueel kunnen de ministers besluiten om afdeling 3.4 in een concreet geval toch toe te passen. Artikel 3:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht biedt daartoe de mogelijkheid.

Artikel 8A.25

Algemeen

In een nieuw op te zetten, voor eenieder elektronisch te raadplegen geluidregister zullen gegevens worden opgenomen met betrekking tot de geldende geluidproductieplafonds. Het betreft in elk geval de volgende gegevens: de besluiten tot vaststelling, wijziging of hernieuwde vaststelling van geluidproductieplafonds, de ligging van de referentiepunten, de brongegevens die behoren bij het geldende plafond, de mededeling over het getroffen zijn van in het besluit opgenomen maatregelen als bedoeld in artikel 8A.35, de van toepassing zijnde vrijstellingen en de verleende ontheffingen. Door de registratie wordt de kenbaarheid van de relevante gegevens voor eenieder gewaarborgd.

De registratie van volledige en juiste gegevens is een verantwoordelijkheid van de ministers van VROM en van VenW, die het register beheren, maar evenzeer ligt hier een verantwoordelijkheid van de beheerder van de weg of spoorweg. Een deel van de gegevens zal namelijk door hem worden aangeleverd, en de ministers zullen onmogelijk de juistheid van elk individueel gegeven kunnen natrekken.

De juistheid van de gegevens is in het bijzonder een aandachtspunt met betrekking tot de geluidproductieplafonds die bij de inwerkingtreding van de nieuwe regels van rechtswege zullen worden ingevoerd. De gegevens met betrekking tot die plafonds zullen aan de hand van bestaande systemen in het register worden verwerkt. De kans dat daarbij onjuiste c.q. niet actuele gegevens worden opgenomen, is aanwezig. Indien als gevolg van onjuiste gegevens ook de hoogte van het plafond onjuist is berekend, kan het plafond worden aangepast, in het kader waarvan dan ook de gegevens worden gecorrigeerd (zie ook artikel 8A.47).

Het geluidregister is niet alleen voor omwonenden van belang, maar ook voor de gemeenten. In het reken- en meetvoorschrift op grond van de Wet geluidhinder zal worden voorgeschreven dat de gemeenten in het kader van de bouw van geluidsgevoelige objecten in de nabijheid van de weg of spoorweg gebruik maken van dezelfde brongegevens als zijn gehanteerd voor het vaststellen of wijzigen van de geldende plafonds. Daaruit vloeit voort dat de gemeente op het register mag – en moet – afdaan, en de juistheid van de gegevens dus niet hoeft na te gaan. De onjuistheid van een of meer gegevens heeft daarom geen gevolgen voor een gemeente die op het register is afgegaan, en evenmin voor de rechtsgeldigheid van de door de gemeente op basis van de onjuiste gegevens genomen besluiten. Dat laat onverlet dat enige alertheid van de gemeenten wel mag worden verwacht. Als de gemeente een (ernstige) fout in het register constateert, mag van haar op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden verwacht dat zij de Ministers van VROM en van VenW als het bevoegd gezag daarvan in kennis stelt, waarna de ministers een procedure zullen starten tot wijziging van het desbetreffende plafond, en de daarop betrekking hebbende gegevens. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het abusievelijk ontbreken in het register van een wel aanwezig geluidscherm.

Eerste lid

Het register dat bij het inwerking treden van dit wetsvoorstel in het leven wordt geroepen, is openbaar. Dit laatste aspect wordt in het vijfde lid nader uitgewerkt.

Tweede lid

De gegevens worden in het register opgenomen op de dag waarop het besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond of inzake het verlenen van een ontheffing is bekendgemaakt (*tweede lid*). Zo nodig zal in het register worden aangegeven dat de gegevens nog niet onherroepelijk zijn. Snelle registratie van de gegevens is vooral van belang omdat de gemeenten van de gegevens gebruik maken in het kader van de bouw van geluidsgevoelige objecten. Vooral in geval van



een verhoging van een geluidproductieplafond is het wenselijk dat gemeenten de nieuwe gegevens gebruiken. Anders kunnen nog geluidsgevoelige objecten worden gerealiseerd op basis van een te lage geluidsbelasting. Voor de gegevens met betrekking tot de geluidproductieplafonds die met toepassing van artikel 8A.44 tot stand zijn gekomen, geldt een afwijkende regeling (artikel 8A.44, zevende lid). Deze verbijzondering hangt samen met de wijze waarop de plafonds tot stand komen (via besluitvorming of van rechtswege).

Derde lid

In het derde lid is aangegeven welke gegevens in elk geval in het geluidregister worden opgenomen. In de eerste plaats behoren daartoe de genomen besluiten tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond (onderdeel a). Daardoor zijn veel gegevens voor een ieder kenbaar. Uiteraard moet ook kenbaar zijn waar de referentiepunten zijn gelegen (onderdeel b). Belangrijk is ook het vastleggen van de gehanteerde brongegevens (onderdeel c), mede omdat ook de gemeenten van deze brongegevens dienen gebruik te maken. In het register worden steeds de brongegevens opgenomen die zijn gebruikt bij de vaststelling of wijziging van het geluidproductieplafond. De brongegevens kunnen niet los van het vaststellen of van een geluidproductieplafond worden aangepast. In het register zijn dus de 'invoergegevens' te vinden die zijn gebruikt ten behoeve van de besluitvorming omtrent het geluidproductieplafond. Deze gegevens geven niet noodzakelijkerwijs de werkelijke situatie weer: de werkelijke situatie kan immers veranderen, maar de brongegevens in het register veranderen pas weer in het kader van een wijziging van het geluidproductieplafond. Het voornemen is evenwel om tevens te bepalen dat in het verslag, bedoeld in artikel 8A.22 wordt aangegeven in hoeverre zich sinds het tot stand komen van het geldende geluidproductieplafond veranderingen hebben voorgedaan in de brongegevens die gebruikt zijn voor het geldende plafond. Daarop is al ingegaan in de toelichting bij artikel 8A.22.

In het register kunnen ook gegevens worden geregistreerd die wel los van een wijziging van het geluidproductieplafond kunnen worden aangepast. Als voorbeeld kan worden genoemd de mededeling dat de gemeente geluidbeperkende maatregelen heeft getroffen, met als gevolg dat een besluit tot verlaging van geluidproductieplafonds gaat werken (artikel 8A.25, derde lid, onder d, in verbinding met artikel 8A.35). Een ander voorbeeld is de registratie van een vrijstelling krachtens artikel 8A.23 (artikel 8A.25, derde lid, onder e) of van een ontheffing (artikel 8A.24). In alle gevallen gaat het om gegevens waarvan de kenbaarheid en toegankelijkheid voor eenieder van belang is.

Vierde lid

De verantwoordelijkheid voor het geluidregister berust bij de Ministers van VROM en van VenW. Het beheer van het register is daartoe aan hen opgedragen. Dat belet overigens niet dat zij het geluidregister onder hun verantwoordelijkheid door een ander laten beheren.

Vijfde lid

In aanvulling op het eerste lid, dat het openbare karakter van het geluidregister al vastlegt, geeft het vijfde lid aan voor wie het geluidregister toegankelijk is (voor eenieder) en op welke wijze (langs elektronische weg).

Zesde lid

De Ministers van VROM en van VenW kunnen bij ministeriële regeling nadere regels stellen omtrent inhoud, vorm en richting van het register. De term 'inhoud' ziet op de in het register op te nemen gegevens. De term 'vorm' betreft de wijze waarop de openbare toegankelijkheid van het register langs elektronische weg wordt gegarandeerd. De term 'inrichting' omvat de ordening van de gegevens en alles wat daarmee verband houdt. De 'wijze waarop het register wordt beheerd en bijgehouden' betreft zowel de meer organisatorische kant van het beheer van het register, als de wijze van vastlegging van nieuwe gegevens en de controle van aangeleverde gegevens.

Artikel 8A.26

Ingevolge het *eerste lid* stellen de Ministers van VROM en van VenW op elk daartoe door hen aangegeven referentiepunt een geluidproductieplafond vast. De zinsnede 'daartoe door hen aangegeven' houdt verband met de artikelen 8A.17 en 8A.19: voor elke op de geluidkaart aangegeven wegen en spoorwegen, stellen de Ministers van VROM en van VenW referentiepunten vast. Op de referentiepunten is al ingegaan in de toelichting op artikel 8A.19. Het eerste lid betreft alleen de nieuwe infrastructuur. Wegen en spoorwegen die al bestaan of al zijn geprojecteerd bij het inwerkingtreden van de nieuwe regels, krijgen immers van rechtswege geluidproductieplafonds met toepassing van artikel 8A.44. Het *tweede lid* geeft daarom aan dat het eerste lid



op deze bestaande en geprojecteerde wegen en spoorwegen niet van toepassing is. Voor die wegen en spoorwegen dienen de betrokken bewindspersonen wel de referentiepunten vast te leggen in het register; dat is mede geregeld in artikel 8A.44.

In artikel 8A.26 is niet geregeld op welk tijdstip de geluidproductieplafonds moeten zijn vastgesteld. Bij artikel 8A.17 is er al op gewezen dat het van belang is dat de voorbereiding van de vaststelling van de geluidproductieplafonds en de ontwikkeling van de ruimtelijke planning in goede onderlinge wisselwerking gestalte kunnen krijgen. Uit artikel 8A.19 volgt dat de referentiepunten en de geluidproductieplafonds in elk geval aanwezig moeten zijn zodra de weg of spoorweg is geprojecteerd. In de praktijk zullen de geluidproductieplafonds veelal worden vastgesteld als onderdeel van een tracébesluit. De noodzakelijke wisselwerking is daarmee gewaarborgd. Voor situaties waarin de Tracéwet niet van toepassing is, kan de coördinatie-regeling uit de Wet ruimtelijke ordening uitkomst bieden. Vaststelling van de plafonds geschiedt dan gecoördineerd met het vaststellen van het betrokken planologische besluit. Zie daarover ook § 5.4.1 van deze memorie van toelichting.

De beslissing omtrent vaststelling (of wijziging) van een geluidproductieplafond is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waarop – daargelaten uitzonderingen ingevolge het derde lid van artikel 8A.31 – de procedure van afdeling 3.4 van die wet van toepassing is (zie artikel 8A.31, tweede lid). Veelal zullen bij één besluit voor een weggedeelte of spoorweggedeelte – op alle uit oogpunt van representativiteit aangegeven referentiepunten – de geluidproductieplafonds worden vastgesteld. Bij de zienswijze kunnen ook bedenkingen tegen onderliggende elementen van het besluit worden ingebracht. Te denken valt bijvoorbeeld aan een (vermeende) onjuistheid in de brongegevens. Ook kan de representativiteit van de ligging van een referentiepunt gemotiveerd aan de orde worden gesteld. Zoals is toegelicht bij artikel 8A.19, is het bepalen van de ligging van een referentiepunt namelijk geen afzonderlijk besluit.

Artikel 8A.27

Een geluidproductieplafond kan, ongeacht de wijze waarop het is tot stand gekomen (vaststelling bij besluit ex artikel 8A.26 of vaststelling van rechtswege ex artikel 8A.44) worden gewijzigd. In het *eerste lid* van artikel 8A.27 wordt dat aangegeven. De wijzigingsgronden kunnen van uiteenlopende aard zijn en zijn daarom niet omschreven. Ook is geen termijn voor een wijziging aangegeven: een wijziging van een geluidproductieplafond moet op een zodanig vroeg tijdstip geschieden dat geen overschrijding van het geldende plafond optreedt. Het artikel bevat wel enige randvoorwaarden voor de wijzigingsbevoegdheid.

Hierna volgt een niet uitputtende opsomming van de situaties die een aanleiding kunnen vormen voor het wijzigen van een geluidproductieplafond.

In de *eerste* plaats kan gedacht worden aan de situatie dat de beheerder het plafond dreigt te overschrijden en er geen maatregelen meer zijn als bedoeld in artikel 8A.29 om een overschrijding te voorkomen. De beheerder komt dan in de onmogelijkheid te verkeren om het plafond na te leven met de maatregelen die hij daar ingevolge de wet voor moet inzetten.

Indien een verhoging van het plafond zou leiden tot een overschrijding van de maximale waarde, gelden extra eisen. Het zesde lid van artikel 8A.30 staat dan aan een verhoging in de weg. De beheerder zal eerst maatregelen als aangegeven in artikel 8A.50 moeten treffen, tenzij dat afstuit op de criteria die zijn opgenomen in het eerste lid van dat artikel. Eerst als het plafond ook niet kan worden nageleefd met maatregelen als bedoeld in artikel 8A.50, zal de beheerder de Ministers van VROM en van VenW kunnen verzoeken een overschrijdingsbesluit te nemen. De ministers zullen dat verzoek inwilligen indien is voldaan aan de voorwaarden die artikel 8A.49 daartoe stelt.

In de *tweede* plaats bestaat er aanleiding voor een wijziging (verlaging) van een plafond indien de geluidproductie op het referentiepunt is gedaald als gevolg van maatregelen die zijn getroffen door (of op kosten van) een ander dan de beheerder. Een voorbeeld is wanneer een gemeente geluidbeperkende (overdrachts)maatregelen treft of bekostigt met het oog op geplande woningbouw, en in verband daarmee verzoekt om verlaging van het plafond. Die gemeente kan er dan in principe aanspraak op maken dat het effect van haar maatregelen wordt verankerd in een verlaagd plafond (zie ook § 3.4.4).

In de *derde* plaats kan een plafondwijziging voortvloeien uit het bronbeleid zoals dat is opgenomen in het actieplan (artikel 8A.11, vierde lid). Hierbij moet onder meer worden gedacht aan een generieke verlaging van plafonds als gevolg van bepaalde technische ontwikkelingen met betrekking tot voertuigen.

In de *vierde* plaats kan het treffen van saneringsmaatregelen leiden tot een wijziging (verlaging) van een geluidproductieplafond. Artikel 8A.27, vierde lid, geeft hieromtrent een uitdrukkelijke bepaling.



Een aanleiding tot wijziging van een geluidproductieplafond van andere aard doet zich voor indien onjuiste brongegevens zijn gebruikt, met als gevolg een onjuist plafond. Er kan ook een kennelijke berekeningsfout zijn gemaakt, waardoor de hoogte van het plafond niet kan voortvloeien uit de brongegevens. In deze gevallen is een correctie mogelijk. Beide situaties zullen zich vooral kunnen voordoen ten aanzien van de geluidproductieplafonds die op grond van artikel 8A.44, eerste lid, van rechtswege gaan gelden voor wegen en spoorwegen die bestaan of zijn geprojecteerd bij de inwerkingtreding van de nieuwe regels. Zie ook de toelichting op artikel 8A.47. Voor dergelijke correcties zal een vereenvoudigde procedure gelden met toepassing van artikel 8A.31, derde lid.

Het *tweede lid* bevat een beperking ten aanzien van de bevoegdheid om een geluidproductieplafond te verhogen.

In het *tweede lid, onder a*, wordt verwezen naar het tweede lid van artikel 8A.3. Uit die verwijzing volgt dat de ministers zullen nagaan of er sprake is geweest van aanleg of vervanging als bedoeld in die bepaling, en zo ja, of de beheerder in dat kader aan de minimumstandaard heeft voldaan. De beheerder zal daartoe de nodige gegevens moeten overleggen. Indien de beheerder ten onrechte niet aan de minimumstandaard heeft voldaan, kan het plafond niet worden verhoogd. Eerst nadat de beheerder alsnog aan de minimumstandaard heeft voldaan, kunnen de ministers besluiten tot verhoging van het plafond.

Als de betreffende weg of spoorweg niet is aangelegd en niet geheel of gedeeltelijk is vervangen in de periode waarin de minimumstandaard van kracht was, dus vóór het tijdstip waarop deze wet in werking treedt, is er geen moment geweest waarop de beheerder aan de minimumstandaard moest voldoen en is er dus uit dezen hoofde geen grond tot het weigeren van het verzoek tot verhoging van het geluidproductieplafond.

Onderdeel b van het tweede lid waarborgt dat een geluidproductieplafond niet wordt verhoogd als gevolg van een situatie die zich slechts tijdelijk voordoet. Een verhoging is alleen mogelijk als een plafondoverschrijding voor een duur van ten minste 10 jaar wordt voorzien. Voor tijdelijke situaties is, als aan de voorwaarden daartoe is voldaan, het instrument van de ontheffing beschikbaar (artikel 8A.24).

Het *derde lid* bevat een spiegelbeeldbepaling inzake plafondverlaging. Een verlaging kan slechts plaatsvinden indien het verlaagde plafond naar verwachting niet binnen 10 jaar weer volledig zal zijn benut.

De in het tweede en derde lid gekozen periode van 10 jaar sluit aan bij de praktijk onder de Wet geluidhinder, waarbij het tiende jaar wordt gehanteerd als het maatgevende jaar. Ook de termijn voor het herzien van bestemmingsplannen is 10 jaar. Overigens is evenzeer van betekenis dat het moeilijk is om enigszins betrouwbare voorspellingen te doen over de geluidsbelasting over een termijn die de 10 jaar overschrijdt. In het kader van de toepassing van artikel 8A.27 zal de 10 jaar worden berekend vanaf het tijdstip waarop de aanvrager zijn verzoek tot wijziging van het geluidproductieplafond heeft gedaan.

Het *vierde lid* regelt dat een geluidproductieplafond in elk geval wordt aangepast aan de resultaten van getroffen saneringsmaatregelen ingevolge de Wet geluidhinder. Dit ligt in de rede, omdat saneringsmaatregelen juist zijn bedoeld ter verbetering van de geluidssituatie. De door sanering bereikte verandering wordt in een plafondbesluit verankerd. Het vierde lid heeft alleen betekenis voor de zogenoemde 'autonome sanering', dat wil zeggen een sanering die los staat van een verzoek tot wijziging van een of meer geluidproductieplafonds. Als sanering plaatsvindt in samenhang met een dergelijk verzoek, is sprake van 'gekoppelde sanering'. Daarop heeft artikel 8A.41 betrekking.

Tussen het derde en het vierde lid kan formeel spanning bestaan omdat het derde lid verlaging in bepaalde omstandigheden uitsluit en het vierde lid in bepaalde omstandigheden verplicht tot verlaging. In theorie kan zich een overlap voordoen, waardoor tegenstrijdige regels van toepassing zouden worden. In de praktijk zal een dergelijke situatie zich echter niet voordoen. Het derde lid zal namelijk met name spelen als een gemeente in het kader van door haar te treffen of getroffen maatregelen ter beperking van de geluidsbelasting op geluidsgevoelige objecten verzoekt om verlaging van een geluidproductieplafond. Het vierde lid ziet daarentegen op saneringssituaties.

Artikel 8A.28

Een plafond dat met toepassing van artikel 8A.44, dus van rechtswege, tot stand is gekomen, kan met toepassing van de gewone procedure worden gewijzigd. Dan zijn § 2 en § 3 van afdeling 8A.3.3 van toepassing. Indien een plafond tot stand is gekomen op basis van het eerste lid van artikel 8A.44, zijn ook enige bijzondere bepalingen van toepassing, die – in verband met hun specifieke en deels tijdelijke karakter – zijn opgenomen in afdeling 8A.3.4.2. In het belang van de transparantie van de wettekst is artikel 8A.28 opgenomen. Dit artikel heeft het karakter van een schakelbepaling, die verwijst naar deze bijzondere bepalingen.



Artikel 8A.29

De waarde van het geluidproductieplafond wordt mede bepaald door het effect dat kan worden bereikt door het treffen van maatregelen. Niet alle maatregelen worden echter in de afweging betrokken ('in aanmerking genomen'). Alleen 'geluidbeperkende maatregelen' spelen een rol. Wat 'geluidbeperkende maatregelen' zijn, is omschreven in artikel 8A.1. Kort gezegd gaat het om bron- en overdrachtsmaatregelen die zijn aangewezen bij ministeriële regeling. In het concrete geval geldt bovendien dat een 'geluidbeperkende maatregel' alleen in de afweging wordt betrokken indien zij voldoet aan de eisen die zijn gesteld in het *eerste lid* van artikel 8A.29.

Ingevolge het *eerste lid* wordt een geluidbeperkende maatregel in concreto alleen in aanmerking genomen als het treffen ervan – in het desbetreffende concrete geval – financieel doelmatig is en niet stuit op overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard. Bij ministeriële regeling zullen regels worden gegeven omtrent de toepassing van het financiële-doelmatigheids criterium (*tweede lid*). In de huidige praktijk wordt reeds gewerkt met criteria ter beoordeling van de financiële doelmatigheid van mogelijk te treffen maatregelen. In het kader van de bepalingen van voor tracésituaties biedt de Wet geluidhinder daarvoor een wettelijke basis (artikel 87b, zesde lid, en artikel 106, vierde lid). Bij het opstellen van de ministeriële regeling krachtens artikel 8A.29, tweede lid, zullen deze criteria worden geïntegreerd en opnieuw overwogen.

De toets aan de financiële doelmatigheid en de toets aan stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aspecten staan naast elkaar. Zij worden apart genoemd, omdat zij op verschillende wijzen worden uitgevoerd. Voor de financiële doelmatigheidstoets komt er – op grond van het tweede lid – een berekeningsmodel, terwijl de toets aan de overige aspecten een beleidsmatig karakter heeft. Welk van deze beide toetsen als eerste wordt uitgevoerd, is ter keuze van de Ministers van VROM en van VenW als het bevoegd gezag. Als een geluidbeperkende maatregel afstuit op basis van de eerst uitgevoerde toets, behoeft de tweede toets niet meer te worden uitgevoerd. Als de eerst uitgevoerde toets een geluidbeperkende maatregel niet in de weg staat, moet vervolgens de tweede toets worden gedaan.

Een beheerder kan investeren in geluidruimte door op eigen initiatief verdergaande maatregelen te treffen dan volgens het financiële-doelmatigheids criterium noodzakelijk is. Zo kan de beheerder bijvoorbeeld gecombineerd bij groot onderhoud een stillere infrastructuur aanleggen waardoor geluidruimte ontstaat onder het plafond. Maar de beheerder kan ook kiezen voor een hoger geluidsscherm. Indien de beheerder voornemens is verdergaande maatregelen te treffen, geeft hij dit aan tijdens de procedure tot vaststelling of wijziging van het geluidproductieplafond. De waarde van het geluidproductieplafond wordt dan vastgesteld zonder rekening te houden met de schermverhoging die de beheerder uit eigen beweging toevoegt. Op deze wijze komt de extra geluidreductie beschikbaar als geluidruimte voor de beheerder. Dat wil zeggen dat de hoeveelheid geluid die feitelijk wordt geproduceerd op het referentiepunt, door de extra maatregelen verder onder de waarde van het plafond zal liggen, en er vanuit geluidoogpunt dus meer ruimte voor ontwikkeling is binnen het geldende plafond.

Artikel 8A.30

Artikel 8A.30 biedt het normerende kader bij de vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds. Door deze normering regelt het artikel de relatie tussen de geluidwaarde van het geluidproductieplafond en de hoogte van geluidsbelastingen op geluidsgevoelige objecten. Dit artikel geldt zowel voor de aanleg van een geheel nieuwe weg of spoorweg als voor het wijzigen van de geluidproductieplafonds van bestaande wegen en spoorwegen.

De toepasselijkheid van artikel 8A.30 is beperkt tot gedeelten van wegen of spoorwegen, die lopen langs geluidsgevoelige objecten (praktisch gesproken betreft het met name woongebieden). Dit volgt uit het tweede lid van artikel 8A.2. Daarin zijn de voorkeurswaarde en de maximale waarde verbonden met de geluidsbelasting op geluidsgevoelige objecten. Ook de getalswaarden van de normen zijn vastgelegd in artikel 8A.2. Voor niet-geluidsgevoelige objecten (industrieterreinen) of natuurgebieden geeft het artikel geen kader voor de besluitvorming inzake het vaststellen of wijzigen van een plafond. Zie daarover § 3.3.1 van deze memorie van toelichting.

Anders dan de Wet geluidhinder kent het wetsvoorstel geen zone langs de weg of spoorweg. Artikel 8A.30 geldt dus voor alle geluidsgevoelige objecten die bij volledige benutting van het plafond invloed ondervinden van de weg of spoorweg. Voor het akoestisch onderzoek is wel een afbakening nodig van de geluidsgevoelige objecten die in de beschouwing worden betrokken. Daartoe kan de geluidscintour die behoort bij de voorkeurswaarde of bij de geluidsbelasting die voortvloeit uit het te wijzigen geluidproductieplafond, worden benut. Buiten die geluidscintour treedt geen overschrijding op van de waarden, bedoeld in het eerste respectievelijk het tweede lid, en is akoestisch onderzoek dus niet nodig. Zie daarover ook de toelichting bij artikel 8A.32.



Het normerende kader is als volgt:

- In het geval van *nieuwe aanleg* bepaalt het *eerste lid* van 8A.22 dat de geluidsbelastingen bij geluidsgevoelige objecten, die voortvloeien uit het vast te stellen plafond, in principe niet hoger dan de voorkeurswaarde mogen zijn. De voorkeurswaarde is aangegeven in de tabel bij artikel 8A.2.
- In het geval van het wijzigen van een geluidproductieplafond voor een *bestaande* weg of spoorweg geeft het *tweede lid* van 8A.22 invulling aan een beginsel dat enige verwantschap vertoont met het stand-still beginsel. De geluidsbelastingen op geluidsgevoelige objecten die voortvloeien uit het nieuw vast te stellen plafond, mogen in principe niet hoger zijn dan de geluidsbelastingen op die objecten die voortvloeien uit het bestaande geluidproductieplafond. Het tweede lid is niet van toepassing indien de geluidsbelasting zowel voor als na de wijziging van het geluidproductieplafond onder de voorkeurswaarde ligt (*derde lid*). Een geluidsbelasting onder de voorkeurswaarde geldt als aanvaardbaar.

Het kan voorkomen dat in eerste aanleg een geluidproductieplafond is vastgesteld, en nadien, als gevolg van bijvoorbeeld het verleggen of verbreden van de weg of spoorweg, de ligging van het referentiepunt opnieuw wordt bepaald (zie de toelichting op artikel 8A.19). Alsdan zal ook het geluidproductieplafond opnieuw worden vastgesteld. Een dergelijk geval is te beschouwen als een wijziging van het tot dusverre geldende plafond. Daarop is dus niet het eerste, maar het tweede lid van artikel 8A.30 van toepassing.

Het *vierde lid* bepaalt dat afgeweken mag worden van het eerste of het tweede lid in het geval dat geen geluidbeperkende maatregelen in aanmerking komen om aan die leden te voldoen. Zoals eerder is toegelicht zullen de ministers bij het voorbereiden van hun besluit inzake het vaststellen of wijzigen van een geluidproductieplafond nagaan of geluidbeperkende maatregelen in aanmerking komen die ertoe leiden dat wel aan het eerste of tweede lid wordt voldaan. Als dat niet het geval blijkt, zullen zij nagaan of geluidbeperkende maatregelen in aanmerking komen die ertoe leiden dat het plafond lager kan worden vastgesteld dan zonder het effect van deze maatregelen het geval zou zijn (vierde lid, tweede volzin). Een afwijking van het eerste of tweede lid gaat dus niet verder dan nodig is. Bij hun afweging zullen de ministers artikel 8A.29 toepassen. De maatregelen die in aanmerking worden genomen, moeten financieel doelmatig zijn en niet afstuiten op de bezwaren, genoemd in het eerste lid, onder b, van artikel 8A.29. Met het oog op deze afweging op basis van artikel 8A.29 zijn de woorden 'zoveel mogelijk' opgenomen in het vierde lid. De ministeriële regeling ingevolge het tweede lid van artikel 8A.29 biedt de ministers het handvat voor de afweging. Daarin is het doelmatigheidscriterium opgenomen.

De toepassing van het vierde lid wordt gezien per geluidsgevoelig object. Het is dus mogelijk dat ten aanzien van een of meer geluidsgevoelige objecten een beroep kan worden gedaan op het vierde lid, terwijl dit ten aanzien van andere geluidsgevoelige objecten niet het geval is.

De geluidbeperkende maatregelen die de ministers bij hun besluit in aanmerking hebben genomen, worden aangegeven in hun besluit (artikel 8A.34). Opgemerkt wordt dat dit niet betekent dat de beheerder verplicht is tot het treffen van die maatregelen. Hij is verplicht tot naleving van het plafond. Als blijkt dat hij het vastgestelde of gewijzigde plafond kan naleven zonder het treffen van de betrokken maatregelen, kan hij deze achterwege laten, of op termijn stellen. Als het plafond op een later tijdstip zonder deze maatregelen alsnog dreigt te worden overschreden, moet hij alsnog tijdig maatregelen treffen. Dat kunnen dan zowel de maatregelen zijn die in het besluit zijn aangegeven, als andere maatregelen. Uiteraard zal de beheerder niet (opnieuw) met succes een verzoek tot verhoging van een plafond kunnen doen, zolang hij geluidbeperkende maatregelen die hij met toepassing van artikel 8A.29 zou kunnen treffen, achterwege heeft gelaten.

Een verdere mogelijkheid tot afwijking van het eerste of tweede lid is geschapen voor het geval van cumulatie (*vijfde lid*). Van cumulatie is sprake indien de geluidsbelasting van een geluidsgevoelig object wordt bepaald door meer dan één geluidsbron, en de geluidsbelasting vanwege elk van beide geluidsbronnen boven de voorkeurswaarde ligt of kan zijn gelegen. Welke andere geluidsbronnen in de beschouwing moeten worden betrokken, wordt geregeld bij ministeriële regeling. In elk geval zal het gaan om andere wegen en spoorwegen, al dan niet met geluidproductieplafonds. Zie over cumulatie ook § 3.3.4 van deze memorie van toelichting.

Zoals in § 3.3.4 al is toegelicht, kan cumulatie ertoe leiden dat een geluidproductieplafond lager of hoger wordt vastgesteld dan anders het geval zou zijn geweest. Het is daardoor mogelijk dat maatregelen die financieel-akoestisch niet doelmatig zijn, toch moeten worden getroffen (bij een lager plafond) of dat financieel-akoestisch doelmatige maatregelen toch niet behoeven te worden getroffen (bij een hoger plafond). Met het oog hierop is artikel 8A.29, eerste lid, onder a, niet van toepassing in het geval van cumulatie. Hiermee is niet gezegd dat de doelmatigheidstoets achterwege zal blijven – het ligt in de rede om deze toets op de gebruikelijke wijze uit te voeren – maar wel dat naar gelang van



de situatie zal worden afgeweken van de uitkomsten daarvan. De maximale waarde en de toetsing aan de bezwaren, bedoeld in het eerste lid van artikel 8A.29, onder b, blijven wel van toepassing. Net als bij het vierde lid, wordt de toepassing van het vijfde lid gezien per geluidsgevoelig object.

Afwijking van het eerste of tweede lid is alleen mogelijk als daardoor de geluidsbelasting op een of meer geluidsgevoelige objecten niet de maximale waarde zal overschrijden (*zesde lid*). Een dergelijke overschrijding is alleen mogelijk in uitzonderlijke gevallen, indien toepassing wordt gegeven aan artikel 8A.49 (overschrijdingsbesluit). In de toelichting bij artikel 8A.46 wordt ingegaan op de betekenis van het zesde lid voor geluidproductieplafonds die van rechtswege zijn vastgesteld.

Artikel 8A.31

Het initiatief tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond kan uitgaan van een ander (besluit op verzoek) of van de Ministers van VROM en van VenW (ambtshalve besluit) (*eerste lid*). De Ministers van VROM en van VenW volgen onder meer de ontwikkeling van het bronbeleid, bijvoorbeeld het beschikbaar komen van stillere voertuigen. Dat kan aanleiding geven tot het verlagen van plafonds. De beide ministers kunnen daar ambtshalve het initiatief toe nemen. Het initiatief van de ministers zal in dit geval zijn basis vinden in een actieplan, bedoeld in artikel 8A.11.

Zowel bij een verzoek als bij een ambtshalve initiatief is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) van toepassing (*tweede lid*). De mogelijkheid om zienswijzen in te dienen is gegeven aan eenieder (*tweede volzin*). Dit sluit aan bij de Tracéwet. Bovendien zou het niet altijd eenvoudig zijn om de kring van de belanghebbenden af te bakenen. Een mogelijk aanknopingspunt voor de afbakening van die kring zou de ligging van de 50 dB-contour kunnen zijn, maar de ligging van deze contour zal niet steeds eenduidig vaststaan. Het openstellen van het indienen van zienswijzen voor eenieder draagt derhalve in dit verband bij tot een beperking van de bestuurslasten die zijn verbonden met de procedure voor het vaststellen of wijzigen van een geluidproductieplafond.

Tot degenen die belang hebben bij informatie over besluitvorming omtrent geluidproductieplafonds behoren in elk geval de gemeenten waarin het desbetreffende referentiepunt is gelegen, en waarvan gronden deel uitmaken die zijn gelegen langs de desbetreffende weg of spoorweg binnen de zone, bedoeld in hoofdstuk VI van de Wet geluidhinder (zie ook artikel 8A.36). Deze zone is van toepassing bij de bouw van geluidsgevoelige objecten in de nabijheid van de weg of spoorweg. De zonegrens zal verder uit de weg of spoorweg liggen dan het referentiepunt. Het is dus denkbaar dat de weg of spoorweg en het desbetreffende referentiepunt zijn gelegen in gemeente A, en de zonegrens in gemeente B.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen categorieën van gevallen worden aangewezen waarin afdeling 3.4 niet van toepassing is (*derde lid*). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het geval waarin het plafond wordt gewijzigd om een kennelijke rekenfout in het besluit te herstellen.

De bevoegdheid tot het doen van een verzoek wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur (*vierde lid, onder a*). In elk geval zal de beheerder daartoe bevoegd zijn. Daarnaast kan worden gedacht aan burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten. Burgers die langs een weg of spoorweg woont en geluidhinder ondervindt, behoren niet tot de kring van belanghebbenden, die om een wijziging van een geluidproductieplafond kunnen vragen. Zij kunnen wel aandringen op handhaving van het geldende plafond of bij de gemeente verzoeken om maatregelen tegen geluidhinder te (laten) treffen.

Het verzoek om vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond is een aanvraag in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent onder meer dat op de beoordeling van de ontvankelijkheid van een verzoek afdeling 4.1.1 van toepassing is. Nadere regels omtrent de over te leggen gegevens worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur (*vierde lid, onder b*). In elk geval zullen de gegevens moeten worden verstrekt aan de hand waarvan het bevoegd gezag kan toetsen of is voldaan aan de minimumstandaard (zie artikel 8A.27, tweede lid) en of afdoende gepoogd is geluidbeperkende maatregelen te treffen, dan wel overtuigend gemotiveerd is waarom dergelijke maatregelen op financiële of andere bezwaren stuiten (zie de artikelen 8A.29 en 8A.30). Indien het verzoek betrekking heeft op een gedeelte van een weg of spoorweg waar sprake is van cumulatie, zal ook dat in de aanvraag dienen te worden onderbouwd en toegelicht. Indien het verzoek betrekking heeft op een gedeelte van een weg of spoorweg waar ook een saneringsverplichting geldt, zal mede het saneringsplan moeten worden overgelegd. Zie hiervoor ook artikel 8A.41.

Artikel 8A.32

Voordat een besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond wordt genomen, moet



een akoestisch onderzoek worden uitgevoerd. Dit geschiedt ingeval van een voorgenomen ambtshalve besluit door – en voor rekening van – de beheerder en anders door en voor rekening van degene die voornemens is een verzoek te doen tot vaststelling of wijziging van het geluidproductieplafond, veelal overigens ook de beheerder (*eerste lid*).

Het akoestisch onderzoek dient inzicht te geven in de geluidsbelasting die geluidsgevoelige objecten, andere objecten en gebieden zullen ondervinden vanwege de weg of spoorweg (*tweede lid*). Ook ten aanzien van niet-geluidsgevoelige objecten en gebieden zal een toetsing moeten plaatsvinden aan de hand van aanvaardbaar geachte geluidsbelastingen en mogelijke geluidbeperkende maatregelen. Hierop zien de woorden 'andere objecten en gebieden' in de aanhef van het tweede lid.

De geluidsbelasting die in het onderzoek is berekend inclusief de in aanmerking genomen geluidbeperkende maatregelen, kan worden omgerekend naar een waarde van de geluidproductie van de weg of spoorweg die ertoe leidt dat de geluidsbelastingen niet worden overschreden. Dat gebeurt door gebruikmakend van alle berekeningsvariabelen die de bron en de geluidmaatregelen beschrijven een berekening te maken van de geluidwaarde in de betreffende referentiepunten. Die geluidwaarde zal worden vastgelegd als de waarde van het geluidproductieplafond op het referentiepunt. Ook hiertoe strekt het akoestisch onderzoek. Dit is geregeld in het *derde lid*.

In de ministeriële regeling op grond van het *vijfde lid* zal worden aangegeven dat het onderzoek primair plaatsvindt op basis van de betrokken brongegevens, maar exclusief eventuele nieuwe geluidbeperkende maatregelen. Daardoor ontstaat een zuiver beeld van de gevolgen die zonder (nieuwe) maatregelen zouden optreden. Ten aanzien van geluidsgevoelige objecten zal het onderzoek ook inzicht moeten geven in het effect van geluidbeperkende maatregelen die voldoen aan de eisen van artikel 8A.29. Het geluidproductieplafond zal immers mede worden gebaseerd op het effect van die maatregelen. De geluidsbelasting wordt bepaald op de gevel van gebouwen en aan de terreingrenzen van gebieden. Dit zal eveneens worden geregeld bij de ministeriële regeling.

De wijze waarop het onderzoek dient te worden uitgevoerd, zal worden geregeld op grond van het vijfde lid, onder a. De situaties waarop het onderzoek betrekking heeft – bijvoorbeeld met en zonder geluidbeperkende maatregelen – zullen worden gebaseerd op onderdeel b van het vijfde lid. Onderdeel c staat in relatie tot het vierde lid (zie hierna).

De zogenoemde reken- en meetvoorschriften zullen een belangrijk deel uitmaken van de ministeriële regeling. De nieuwe reken- en meetvoorschriften worden geënt op de huidige werkwijze bij aanleg of wijziging van een weg of spoorweg onder het regiem van de Wet geluidhinder, maar zullen wel eenvoudiger zijn. Een van de verschillen is dat er bij de berekening van de geluidwaarde op referentiepunten zal worden gerekend met een 'lege polder' tussen de bron en het referentiepunt. Dat betekent dat alle bebouwing en bodemgebieden niet meegenomen worden. De geluidwaarde is dus alleen afhankelijk van de kenmerken van de bron en daarbij horende geluidschermen en daardoor onafhankelijk van wijzigingen in de omgeving.

Er dient ook akoestisch onderzoek te worden gedaan met betrekking tot de cumulatie van geluid (*vierde lid*). Daarmee komen de gegevens beschikbaar die nodig zijn om toepassing te kunnen geven aan het vijfde lid van artikel 8A.30. Dergelijk onderzoek behoeft alleen te worden verricht als dat effectief meerwaarde heeft. Uitzonderingen op de onderzoeksplicht zullen bij ministeriële regeling worden vastgesteld (*vijfde lid, onder c*). Een onderzoek naar cumulatieve effecten kan bijvoorbeeld achterwege blijven als andere geluidsbronnen in de desbetreffende situatie niet aanwezig zijn. Ook is onderzoek als hier bedoeld onnodig als kan worden aangenomen dat de geluidsbelasting als gevolg van de vaststelling of wijziging van het geluidproductieplafond niet zal toenemen. Ditzelfde geldt als de geluidsbelasting vanwege de weg of spoorweg blijft onder de waarde, bedoeld in het eerste of tweede lid van artikel 8A.30, en de geluidsbelasting vanwege de andere geluidsbron of geluidsbronnen blijft onder de voorkeurswaarde.

Artikel 8A.33

In geval van een ambtshalve besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond dienen de Ministers van VROM en van VenW als het bevoegd gezag te kunnen beschikken over de gegevens die anders bij het verzoek tot vaststelling of wijziging van het plafond zouden zijn gevoegd. Met het oog hierop geldt voor de beheerder een verplichting tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen. Hierbij moet vooral worden gedacht aan de brongegevens en aan de resultaten van het akoestisch onderzoek en de berekeningen, bedoeld in het derde lid van artikel 8A.32. Met de term 'resultaten' wordt het gehele onderzoek aangeduid, dus zowel de uitkomsten als de onderbouwing daarvan.



Artikel 8A.34

Dit artikel bevat een aanvulling op de algemene motiveringsplicht bij besluiten (afdeling 3.7 van de Algemene wet bestuursrecht). Indien het geluidproductieplafond mede is gebaseerd op het effect van bepaalde geluidbeperkende maatregelen, wordt dit in het besluit aangegeven.

In *de eerste* plaats gaat het om maatregelen waarmee rekening is gehouden als gevolg van de toepassing van artikel 8A.30, in verbinding met artikel 8A.29. In de *tweede* plaats kan het gaan om maatregelen die zullen worden getroffen door een ander dan de beheerder, bijvoorbeeld een door een gemeente te plaatsen geluidscherm ten behoeve van te realiseren woningbouw. De maatregelen moeten met voldoende nauwkeurigheid worden aangegeven. In dat kader gaat het om de aard van de maatregel (bijvoorbeeld geluidscherm of geluidwal), de afmetingen ervan (bijvoorbeeld de hoogte van het scherm) en de geografische locatie van de betrokken maatregelen. Dit is mede nodig voor het intreden van de gevolgen van opname van de maatregel in het besluit.

Het opnemen van maatregelen in het besluit tot vaststelling of wijziging van het geluidproductieplafond heeft namelijk een aantal gevolgen. Als de maatregelen nog moeten worden getroffen, kan de beheerder dit doen zonder hernieuwde vaststelling van het plafond (artikel 8A.21, tweede lid). Een ander voordeel voor de beheerder is dat eventuele planologische belemmeringen terzijde worden gesteld. Voor zover nodig geldt het besluit voor de uitvoering van de maatregelen namelijk als projectbesluit in de zin van de Wet ruimtelijke ordening of als besluit dat de beheersverordening in de zin van de Wet ruimtelijke ordening buiten toepassing blijft (artikel 8A.42). Het opnemen van de maatregelen in het besluit tot vaststelling of wijziging van het geluidproductieplafond brengt voorts mee dat de maatregelen behoren tot de brongegevens en dus worden opgenomen in het geluidregister (artikel 8A.25, derde lid, onder c).

Artikel 8A.35

Een besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond kan ook worden gebaseerd op door een ander dan de beheerder te treffen maatregelen. Een voorbeeld is het plaatsen van een geluidscherm door een gemeente ten behoeve van het realiseren van woningbouwplannen. In een dergelijk geval kan degene die de maatregel treft, verzoeken om een verlaging van het geldende geluidproductieplafond waarbij het effect van de maatregel in de plafondhoogte wordt verwerkt. Een dergelijk verzoek kan al worden gedaan en afgehandeld voordat het scherm daadwerkelijk is geplaatst. Dat is voor de verzoeker vooral van belang als hij zekerheid zoekt omtrent de toekomstige plafondhoogte alvorens de investeringen voor uitvoering van de maatregel te doen. De verlaging van het plafond kan in dit geval echter niet gaan gelden voordat de maatregel is geëffectueerd. Anders zou de beheerder zich geconfronteerd kunnen zien met een overschrijding van het (verlaagde) plafond. Daarom is de inwerkingtreding van de plafondverlaging in artikel 8A.35 gekoppeld aan een (publieke) mededeling dat de maatregelen zijn getroffen. Degene die de maatregelen treft, zal de ministers dus op de hoogte moeten stellen van het voltooid zijn van de werkzaamheden. De bepaling is een afwijking van de hoofdregel van artikel 20.3, eerste lid, eerste volzin, van de Wet milieubeheer. De mededeling is niet te beschouwen als een besluit. Er staat derhalve geen beroep tegen open.

Voor door de beheerder te treffen maatregelen is een opschorting van de inwerkingtreding van het besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond niet nodig. Hij dient zijn maatregelen tijdig te treffen, waardoor hij aan het plafond voldoet. In bijzondere gevallen kan hij zo nodig om tijdelijke ontheffing verzoeken (artikel 8A.24).

Artikel 8A.36

Het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente of gemeenten moet op de hoogte zijn van de geluidproductieplafonds die betekenis hebben binnen de grenzen van de gemeente. Zij ontvangen daartoe een afschrift van het desbetreffende besluit. Het artikel is een aanvulling op de algemene regeling van afdeling 3.6 (Bekendmaking en mededeling) van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 8A.37

Dit artikel regelt de verplichting van de beheerder van de weg of spoorweg tot het treffen van geluidwerende maatregelen (gevelmaatregelen) aan een geluidsgevoelig object. Deze verplichting ontstaat indien bij besluit een geluidproductieplafond wordt vastgesteld of gewijzigd, en bij de volledige benutting van dat plafond met betrekking tot een of meer geluidsgevoelige ruimten van dat object de binnenwaarde wordt overschreden. Dit geldt echter alleen indien toepassing is gegeven aan het vierde of vijfde lid van artikel 8A.30. Toepassing van het vierde lid van artikel 8A.30 houdt in dat de geluidsbelasting van het object is gelegen boven de voorkeurswaarde dan wel (bij een plafondwijziging) boven de geluidsbelasting die voortvloeide uit het geluidproductieplafond zoals dat luidde voor



de wijziging. Bij toepassing van het vijfde lid van artikel 8A.30 is bij het bepalen van de hoogte van het geluidproductieplafond rekening gehouden met de geluidsbelasting vanwege andere geluidsbronnen dan de betrokken weg of spoorweg (cumulatie). De binnenwaardeverplichting blijft bij cumulatie gekoppeld aan de hoogte van het plafond voor de betrokken weg of spoorweg en geldt dus indien de binnenwaarde wordt overschreden bij volledige benutting van dat plafond, dus exclusief het effect van de andere geluidsbronnen. De situatie wordt steeds bekeken uitgaande van volledige benutting van het vastgestelde geluidproductieplafond. De verplichting tot het treffen van geluidwerende maatregelen gaat gelden zodra het desbetreffende besluit tot het vaststellen of wijzigen van het geluidproductieplafond onherroepelijk is geworden.

Door de geluidwerende maatregelen moet de geluidsbelasting binnen de geluidsgevoelige ruimten van het geluidsgevoelige object worden teruggebracht tot een waarde die ten minste 3 dB is gelegen onder de toepasselijke binnenwaarde (*tweede lid*). Laatstgenoemde lager gelegen waarde is het nagestreefde niveau van de binnenwaarde. Door de wettelijke binnenwaarde – die in feite het moment bepaalt waarop geluidwerende maatregelen verplicht worden – 3 dB hoger te stellen dan de te bereiken waarde, wordt voorkomen dat een geringe overschrijding van de nagestreefde waarde reeds leidt tot het treffen van kostbare maatregelen. Zie ook de toelichting bij artikel 8A.2.

In het algemeen mag worden aangenomen dat de beheerder de voorbereiding en de uitvoering van de noodzakelijke geluidwerende maatregelen binnen een redelijke termijn in gang zet. Hij dient het bevoegd gezag inzicht in zijn planning te kunnen geven. Zo nodig kunnen de Ministers van VROM en van VenW een termijn stellen, waarbinnen de maatregelen dienen te worden getroffen (*derde lid*).

Het treffen van geluidwerende maatregelen aan de gevel van een geluidsgevoelig object, met het oog op naleving van de binnenwaarde, is op zichzelf een feitelijke handeling waartegen geen beroep op de bestuursrechter openstaat. De procedure kan echter wel gepaard gaan met beslissingen die het karakter van een besluit hebben, zoals de verklaring van de ministers dat de verplichting om geluidwerende maatregelen aan een geluidsgevoelig object te treffen, is vervallen (artikel 8A.38). Een dergelijk besluit is te karakteriseren als een beschikking, en is vatbaar voor beroep.

Ook het stellen van een termijn voor het treffen van de maatregelen is een besluit. Het rechtsgevolg is immers dat de beheerder zich aan deze termijn moet houden; de rechthebbenden voor de betrokken geluidsgevoelige objecten kunnen zich daarop ook beroepen. Het betreft een beschikking, en dus een appellabel besluit. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is op het besluit tot het stellen van een termijn niet van toepassing.

Indien de beheerder zijn verplichting tot het treffen van geluidwerende maatregelen niet of niet tijdig nakomt, kunnen belanghebbenden eveneens aan de Minister van VROM op grond van artikel 18.14 van de Wet milieubeheer verzoeken bestuursdwang toe te passen of een last onder dwangsom op te leggen. Tegen de afwijzing van een verzoek tot handhaving staat bezwaar en beroep open. De beperkingen van praktische en staatsrechtelijk-politieke aard gelden echter ook hier (zie § 3.7 en de toelichting bij artikel 8A.20).

Artikel 8A.37 is niet van toepassing met betrekking tot de geluidproductieplafonds die van rechtswege tot stand zijn gekomen. Zij komen immers niet bij besluit tot stand. Ook in de situaties waarop de artikelen 8A.46 en 8A.47 betrekking hebben, is artikel 8A.37 niet van toepassing (zie de toelichting bij die bepalingen).

Artikel 8A.38

De beheerder is verplicht tot het treffen van geluidwerende maatregelen aan de gevel van een geluidsgevoelig object in de omgeving van zijn weg of spoorweg als de binnenwaarde wordt overschreden (artikel 8A.37) of als dat voortvloeit uit een ontheffing (artikel 8A.24, tweede lid, onder b). Hiervoor is hij afhankelijk van de medewerking van de rechthebbende(n).

De rechthebbende is primair de eigenaar van het desbetreffende object. Indien (ook) toestemming van een ander nodig is om de maatregelen te kunnen treffen, is ook deze rechthebbende (bijvoorbeeld een huurder). Het wetsvoorstel treedt niet in de privaatrechtelijke relatie tussen de verhuurder en de huurder. De huurder kan contractueel tot medewerking verplicht zijn. Bij gebreke van een contractuele verplichting is artikel 7:220 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing: de huurder moet (jegens de verhuurder, en dus met diens instemming jegens de wegbeheerder) gelegenheid geven voor dringende werkzaamheden.

Indien de beheerder de noodzakelijke toestemming van de rechthebbende niet krijgt voor het treffen van de maatregelen, wordt de verplichting daartoe vervallen verklaard (*eerste lid*). De rechthebbende kan later niet op zijn weigering terugkomen. Ook rechtsopvolgers van de rechthebbende kunnen dat



niet. Het zou tot onevenredige kosten kunnen leiden als de bronbeheerder later alsnog gedwongen zou kunnen zijn tot het treffen van gevelmaatregelen. Het vervallen van de verplichting heeft derhalve een definitief karakter.

Het vervallen van het recht op de maatregelen betekent dat een zorgvuldige procedure moet worden gevolgd waarbij de rechthebbende alle kans krijgt om zijn medewerking te geven, en waarin ook eenduidig, zonder enige twijfel, komt vast te staan dat hij zijn medewerking heeft onthouden en dat ook beoogd heeft. Een en ander zal bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt (*tweede lid*). Een vergelijkbare regeling is opgenomen in artikel 114a van die wet en hoofdstuk 6 van het Besluit geluidhinder.

Als de beheerder van oordeel is dat aan de voorwaarden daartoe is voldaan, verzoekt hij de ministers als het bevoegd gezag om te verklaren dat zijn verplichting is vervallen. Vanzelfsprekend zal hij zorgen voor een onderbouwing van dit verzoek. Delen de ministers het oordeel van de beheerder, dan willigen zij zijn verzoek in en stellen de rechthebbende daarvan op de hoogte (*derde en vierde lid*).

De beslissing omtrent het afgeven van een verklaring is op rechtsgevolg gericht en is derhalve een besluit. Dit besluit betreft een concreet geluidsgevoelig object en heeft daarmee het karakter van een beschikking. Het is dus vatbaar voor beroep. Omdat het vervallen van het recht definitief is, kan een opvolgende rechthebbende het treffen van maatregelen die eerder zijn geweigerd, niet alsnog afdwingen. Het is daarom van belang dat rechtsopvolgers van de rechthebbende die niet meewerkt, daarmee bekend kunnen zijn. Het vervallen van de verplichting tot het treffen van de maatregelen, wordt daartoe kadastraal geregistreerd (*vijfde lid*).

Artikel 8A.39

Verwezen wordt naar § 5.7 van deze memorie van toelichting (Interimwet stad- en milieubenadering). De beheerder kan in het kadaster nagaan ten aanzien van welke objecten de Interimwet is toegepast (artikel 16 van de Interimwet). De Experimentenwet Stad en Milieu, die vooraf ging aan de Interimwet, wordt in artikel 8A.39 niet genoemd, omdat deze wet niet heeft geleid tot situaties waarvoor artikel 8A.39 betekenis zou kunnen hebben.

Artikel 8A.40

Een spoorwegemplacement is een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Hoofdstuk 8 van die wet is op spoorwegemplacements van toepassing (categorie 14 van het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer). De vergunningplicht geldt de rangeeractiviteiten. Qua voorbeelden voor activiteiten die gereguleerd worden door de Wet milieubeheer dient gedacht te worden aan het warmdraaien van diesellocomotieven, het samenstellen en uit elkaar halen van treinen, het reinigen van treinen (inclusief het rijden naar de wasplaats) en het opstellen van reizigerstreinen na de voltooiing van de dienstregeling.

Voor doorgaand spoorverkeer geldt hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer niet. Vaststaande jurisprudentie is dat doorgaand spoorverkeer geen onderdeel vormt van het spooremplacements. Anders gezegd: het geluid dat doorgaande treinen maken wordt beheerst door hoofdstuk 8A en niet door hoofdstuk 8.

In artikel 8A.40 is vastgelegd dat hoofdstuk 8A van de Wet milieubeheer niet van toepassing is met betrekking tot de geluidproductie waarvoor hoofdstuk 8 geldt. Dat voorkomt dat twee regelingen parallel van toepassing zijn.

Artikel 8A.41

Dit artikel heeft betrekking op de situatie waarin er een verzoek wordt gedaan tot het wijzigen van een geluidproductieplafond en een of meer van de betrokken geluidsgevoelige objecten ook zijn gemeld in het kader van de saneringsregeling van de Wet geluidhinder (de zogenoemde 'gekoppelde sanering'). Als die sanering nog niet is uitgevoerd, moet worden gezorgd voor een goede afstemming van het plafondtraject en het saneringstraject. De verzoeker moet dan een saneringsprogramma opstellen (*eerste en derde lid*). Op basis daarvan zal een beslissing worden genomen over de te treffen saneringsmaatregelen. Bij het besluit op het verzoek tot het wijzigen van het plafond zal mede rekening worden gehouden met het effect van de saneringsmaatregelen (*tweede en vierde lid*). De Invoeringswet zal voorzien in een aanpassing van de saneringsbepalingen in en op grond van de Wet geluidhinder. De redactie van artikel 8A.41 zal daaraan zo nodig worden aangepast.

Het is voorts de bedoeling om de in voorbereiding zijnde regeling voor samenhangende besluiten te zijner tijd van toepassing te verklaren met betrekking tot de gekoppelde sanering. Deze regeling zal



betrekking hebben op coördinatie van de procedures, en van bezwaar en beroep. Zie hiervoor het wetsvoorstel tot Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over samenhangende besluiten (Wet samenhangende besluiten Awb, Kamerstukken II 2006/07, 30 980, nrs. 1–3).

Bij toepassing van artikel 8A.41 is artikel 8A.27, vierde lid, niet van toepassing. Artikel 8A.27, vierde lid, ziet op een andere situatie, de zogenoemde autonome sanering. Dat is een sanering die los staat van een verzoek tot aanpassing van het plafond. Artikel 8A.27, vierde lid, regelt de verlaging van een geluidproductieplafond na uitvoering van dergelijke autonome saneringsmaatregelen.

Artikel 8A.42

Artikel 8A.42 ziet op de ruimtelijke inpassing van fysieke geluidbeperkende maatregelen. Dit artikel biedt een bijzondere voorziening voor het geval het geluidproductieplafond is gebaseerd op nog te treffen (fysieke) geluidbeperkende maatregelen, waarvan de aanleg niet is voorzien in het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Met betrekking tot deze maatregelen worden eventuele planologische belemmeringen terzijde gesteld. Voor zover nodig geldt het besluit voor de uitvoering van de maatregelen als projectbesluit in de zin van de Wet ruimtelijke ordening of als besluit dat een beheersverordening in de zin van de Wet ruimtelijke ordening buiten toepassing blijft (*eerste lid*). De achtergrond van deze bepaling is als volgt.

Het wetsvoorstel legt de verantwoordelijkheid voor de beheersing van de geluidsbelasting vanwege de rijksinfrastructuur bij het bevoegd gezag (de Ministers van VROM en van VenW tezamen) en de beheerders (de Minister van VenW als beheerder van de rijkswegen en ProRail, de beheerder van de hoofdspoorwegen als houder van een door de Minister van VenW verleende concessie). Bij die bestuurlijke verantwoordelijkheid behoren bevoegdheden om aan deze verantwoordelijkheid invulling te kunnen geven. De belangrijkste bevoegdheid die het wetsvoorstel aan de beide ministers toekent, is die tot het vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds. Een andere voor hen belangrijke bevoegdheid is die om het planologisch mogelijk te maken dat de maatregelen ter naleving van de plafonds daadwerkelijk kunnen worden getroffen. In de laatstgenoemde bevoegdheid voorziet de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, met de Minister van VROM als bevoegd gezag. Ingevolge die wet kan de Minister van VROM namelijk een rijksinpassingsplan vaststellen voor de gronden waarop de maatregelen (bijvoorbeeld geluidschermen) moeten worden getroffen (artikel 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening). Ook kan hij – voorafgaand aan een inpassingsplan – een projectbesluit nemen (artikel 3.29). Tevens kan hij besluiten dat een eventueel ter plaatse geldende beheersverordening buiten toepassing blijft (artikel 3.42). Deze planologische bevoegdheid is vooral van belang voor overdrachtsmaatregelen, zoals geluidschermen, welke ruimte naast de weg of spoorweg innemen en aldaar planologisch toegelaten moeten zijn. Voor bronmaatregelen aan de weg of spoorweg is doorgaans geen afzonderlijke planologische voorziening nodig.

Het benutten van de genoemde artikelen uit de Wet ruimtelijke ordening zou meebrengen dat er naast het besluit van de Ministers van VROM en van VenW tot het vaststellen van de geluidproductieplafonds een afzonderlijk planologisch besluit zou komen van de Minister van VROM. Artikel 8A.42 strekt ertoe te voorkomen dat in een dergelijke situatie twee afzonderlijke besluiten dienen te worden genomen, met elk een afzonderlijke procedure. In het artikel is bepaald dat het besluit tot het vaststellen van de geluidproductieplafonds mede geldt als projectbesluit in de zin van de Wet ruimtelijke ordening respectievelijk als besluit dat de beheersverordening buiten toepassing blijft. Er is dus maar één besluit en één procedure. Aan het artikel liggen vooral efficiency-overwegingen ten grondslag (geen onnodige administratieve en bestuurslasten).

In artikel 8A.29 is onder meer bepaald dat de hoogte van het vast te stellen geluidproductieplafond mede moet worden getoetst aan bezwaren van landschappelijke aard. In het kader van de besluitvorming over het geluidproductieplafond vindt dus een toets plaats op de landschappelijke inpasbaarheid. Dat maakt het voor de hand liggend om het plafondbesluit mede aan te merken als planologisch besluit. Hierbij moet worden bedacht dat de planologische ‘impact’ van een overdrachtsmaatregel, zoals de plaatsing van een scherm, vooral landschappelijk van aard is. De planologische impact is voor het overige vooral dat de planologische mogelijkheden van *andere* gronden nabij de weg of spoorweg behouden blijven of worden vergroot. De landschappelijke toets in het kader van het plafondbesluit ligt overigens in het verlengde van de huidige Wet geluidhinder, die een dergelijke toets kent in het kader van het vaststellen van hogere waarden.

Ook in andere wetgeving zijn bepalingen te vinden van een gelijke strekking als artikel 8A.42. De Invoeringswet bij de Wet ruimtelijke ordening biedt hiervan voorbeelden.

Een verschil tussen artikel 8A.42 en de Wet ruimtelijke ordening is dat de Wet ruimtelijke ordening aan de Minister van VROM de *bevoegdheid* geeft om een planologisch besluit te nemen als boven aangegeven. Hij kan de besluitvorming ook overlaten aan het gemeentebestuur. Daarentegen volgt uit artikel 8A.42 dat het nemen van een besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond automa-



tisch (van rechtswege) mede geldt als een dergelijk planologisch besluit. De Minister van VROM heeft dus niet de keus om de besluitvorming over te laten aan het gemeentebestuur. Praktisch gesproken is dit verschil niet van grote betekenis. Uit het vorenstaande blijkt immers dat het in de rede ligt dat de Minister van VROM voor de besluitvorming zorg draagt.

Een ander verschil is dat de artikelen 3.28, 3.29 en 3.42 van de Wet ruimtelijke ordening de verplichting kennen om de gemeenteraad te horen. Waar artikel 8A.42 toepassing vindt, geldt deze verplichting niet. Ingevolge het wetsvoorstel kan echter eenieder, dus ook het gemeentebestuur (burgemeester en wethouders), zienswijzen indienen in het kader van de voorbereiding van het besluit inzake de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond (artikel 8A.31, tweede lid). Aangenomen dat burgemeester en wethouders belanghebbende zijn in de zin van artikel 20.1 van de Wet milieubeheer, kunnen zij bovendien beroep tegen het besluit instellen. De betrokkenheid van de gemeente blijft dus gewaarborgd.

Praktisch gesproken is artikel 8A.42 alleen van betekenis voor een besluit dat ambtshalve of op verzoek van de beheerder wordt genomen. Het is mogelijk dat een gemeente geluidbeperkende maatregelen wil treffen langs een weg of spoorweg, en met het oog daarop een verzoek doet tot wijziging van een of meer geluidproductieplafonds voor die weg of spoorweg, maar in dat geval ligt het in de rede dat de gemeente zelf door een projectbesluit of een bestemmingsplanbesluit voorziet in het planologisch mogelijk maken van die maatregelen. Ook juridisch zal de gemeente de weg van eigen planologische besluitvorming moeten volgen: de planologische besluitvorming dient te hebben plaatsgevonden alvorens de maatregelen worden getroffen. Een besluit tot wijziging van een geluidproductieplafond dat wordt genomen op verzoek van een gemeente in verband met door die gemeente te treffen maatregelen, gaat echter pas werken *nadat* die maatregelen daadwerkelijk zijn getroffen (artikel 8A.35). Ook artikel 8A.42 krijgt in dat geval dus pas effect na het feitelijk treffen van de (fysieke) maatregelen.

In het *tweede lid* wordt artikel 3.13 van de Wet ruimtelijke ordening met enkele aanpassingen van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit houdt in dat de Minister van VROM een ontwerp voor een inpassingsplan ter inzage moet leggen, binnen een jaar nadat de Ministers van VROM en van VenW hebben medegedeeld dat daadwerkelijk is begonnen met de tenuitvoerlegging van de maatregelen, bedoeld in het eerste lid. In dat inpassingsplan moet het project zijn ingepast. Deze mededeling is niet te beschouwen als een besluit.

In het *derde lid* is bepaald dat een aanlegvergunning in de gevallen, bedoeld in dit artikel, niet nodig is. Een aanlegvergunning kan niet alleen bij een bestemmingsplan worden voorgeschreven, maar ook bij een voorbereidingsbesluit (artikel 3.7, derde lid van de Wet ruimtelijke ordening) of bij de beheersverordening (artikel 3.38, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening). Met het oog daarop wordt gesproken van 'een bestemmingsplan of een ander besluit'.

Artikel 8A.42a

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de beheerder zo min mogelijk aan procedures is gebonden zolang hij onder het geldende geluidproductieplafond blijft. Met het oog daarop is de procedure tot hernieuwde vaststelling zo beperkt mogelijk gehouden. Er moet wel een akoestisch onderzoek worden verricht (*eerste lid*). Dit onderzoek zal zich richten op de geluidsbelasting die kan worden ondervonden door geluidsgevoelige objecten na het treffen van de maatregelen. Bekend moet namelijk zijn of deze geluidsbelasting hoger zal liggen dan de geluidsbelasting van de betrokken objecten bij volledige benutting van het geldende plafond.

Indien blijkt dat de geluidsbelasting van een of meer geluidsgevoelige objecten bij de volledige benutting van het plafond na het treffen van de maatregelen hoger zal liggen dan bij de volledige benutting van het plafond zonder de maatregelen, maar niet boven de maximale waarde, dan moet opnieuw een doelmatigheidstoets worden uitgevoerd (conform artikel 8A.29, eerste lid, onder a). Daaruit zal onder andere blijken of andere of verdergaande geluidbeperkende maatregelen moeten worden getroffen. De hernieuwde vaststelling van het plafond borgt aldus dat het scherm in principe zo gedimensioneerd is dat geluidsgevoelige bestemmingen beschermd worden en niet alleen het referentiepunt waar het plafond geldt. Er wordt dus maatwerk geleverd dat afgestemd is op de werkelijke ligging van geluidsgevoelige objecten in plaats van op de ligging van de referentiepunten. De bepaling inzake het verlagen van de geluidproductie tot ten minste 2 dB onder het geldende plafond (zie artikel 8A.45, dat geldt voor van rechtswege tot stand gekomen plafonds) is daarbij van toepassing. Ook geldt de verplichting om zo nodig maatregelen te treffen ter bescherming van de binnenwaarde. Dit is geregeld in het *tweede lid*, onder a.

Als gevolg van de hernieuwde vaststelling van het geluidproductieplafond vindt bij verhoging van de geluidsbelastingen ook een toetsing plaats aan de criteria van het eerste lid van artikel 8A.29, onder b:



eventuele bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard. Voorts zijn door de toepasselijkheid van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht ook inspraak en de betrokkenheid van de gemeenten bij de beslissing omtrent de te treffen maatregelen gewaarborgd.

Zoals aangegeven, geldt een en ander alleen als de maximale waarde niet op een of meer geluidsgevoelige objecten wordt overschreden. Indien de maximale waarde wel op een of meer geluidsgevoelige objecten wordt overschreden, gaan andere regels gelden. In dat geval moet de beheerder een saneringsoperatie starten overeenkomstig artikel 8A.41 (*tweede lid, onder b*).

Het opnieuw vaststellen van het geluidproductieplafond wordt in het wetsvoorstel formeel beschouwd als een aparte rechtsfiguur naast het vaststellen en het wijzigen van een geluidproductieplafond. Het opnieuw vaststellen van een plafond heeft weliswaar met het wijzigen van een plafond gemeen dat het gaat om een besluit over een al geldend plafond, maar het motief is verschillend: bij hernieuwde vaststelling gaat het om het *behoud* van de bestaande plafondwaarde. Daardoor zijn er ook procedurele verschillen. Wel zijn waar mogelijk artikelen inzake het wijzigen van plafonds van overeenkomstige toepassing verklaard op de hernieuwde vaststelling van een geluidproductieplafond. Naast de al genoemde artikelen betreft dit het opnemen van gegevens in het geluidregister (artikel 8A.25, tweede lid), de procedure, waaronder de toepasselijkheid van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 8A.31), het aangeven in het besluit welke geluidbeperkende maatregelen in aanmerking zijn genomen (artikel 8A.34), het zenden van een afschrift van het besluit aan burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente of gemeenten (artikel 8A.36), een tweetal specifieke uitzonderingsbepalingen (artikelen 8A.39 en 8A.40) en het artikel inzake het doorbreken van het ruimtelijk regime (artikel 8A.42). Dit is geregeld in het *derde lid*.

Tot de artikelen die niet van overeenkomstige toepassing zijn verklaard, behoren de artikelen met betrekking tot het overschrijdingsbesluit. Het nemen van een overschrijdingsbesluit is niet nodig, ook al wordt de maximale waarde overschreden. De procedure van het overschrijdingsbesluit zou te zwaar zijn, nu het gaat om een plafond dat in feite al geldt.

Artikel 8A.43

Afdeling 8A.3.4.1 heeft betrekking op wegen en spoorwegen die op de geluidkaart worden geplaatst en die op het tijdstip waarop de nieuwe regels in werking treden, al bestaan (dat wil zeggen zijn aangelegd) of geprojecteerd of ten aanzien waarvan op dat tijdstip al een tracébesluit is genomen. Deze wegen en spoorwegen worden hierna ook wel aangeduid als 'bestaande of geprojecteerde wegen en spoorwegen'. Het tracébesluit behoeft nog niet onherroepelijk te zijn. Zoals is toegelicht in § 3.2.2, heeft deze afdeling geen betrekking op nog niet aangelegde, nog niet geprojecteerde wegen en spoorwegen.

Artikel 8A.44

Artikel 8A.44 regelt voor de bestaande of geprojecteerde wegen en spoorwegen de hoogte van de geluidproductieplafonds bij de inwerkingtreding van de nieuwe regels. Zie over dit onderwerp ook § 3.2 van deze memorie van toelichting.

Het *eerste lid* geeft de hoofdregel. Door de plaatsing van een bestaande weg of spoorweg op de kaart gaan van rechtswege geluidproductieplafonds gelden voor die weg of spoorweg ter hoogte van de heersende waarde, vermeerderd met een werkruimte van 1,5 dB. Hierop is al uitgebreid ingegaan in § 3.2.1 van deze memorie van toelichting. Met de 'heersende waarde' wordt bedoeld de waarde van de geluidproductie vanwege de weg of spoorweg op de betrokken referentiepunten op het desbetreffende tijdstip. De heersende waarde zal worden berekend overeenkomstig het zesde en zevende lid. Voor geprojecteerde wegen en spoorwegen heeft de hoofdregel geen betekenis, omdat deze wegen en spoorwegen nog geen heersende waarde kennen. Ten aanzien van deze wegen en spoorwegen voorziet het tweede lid in de van rechtswege vaststelling van geluidproductieplafonds.

De eenmalige vaststelling van de hoogte van geluidproductieplafonds bij wet voorkomt dat de ministers op het moment waarop dit wetsvoorstel, nadat het tot wet is verheven, in werking treedt, voor het hele rijkswegen- en hoofdspoorwegennet afzonderlijke geluidproductieplafonds moeten vaststellen. Daarmee wordt een forse besparing van administratieve en bestuurslasten bereikt. Door vaststelling van de plafonds bij wet wordt bovendien voorkomen dat de invoering en werking van het nieuwe systeem wordt belemmerd doordat (gedeelten van deze) trajecten van het rijkswegen- en hoofdspoorwegennet vanwege lopende beroepsprocedures – al dan niet tijdelijk – van de werking van dit systeem blijven uitgesloten. Tegen de vaststelling van de hoogte van de geluidproductieplafonds bij wet staat namelijk, anders dan bij de afzonderlijke besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds voor nieuwe (gedeelten van) rijkswegen of hoofdspoorwegen, geen beroep open, aangezien



geen sprake is van een besluit door een bestuursorgaan (artikel 1:1, tweede lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht).

De Ministers van VROM en van VenW geven voor alle van rechtswege vastgestelde plafonds wel de referentiepunten langs de bestaande en geprojecteerde wegen en spoorwegen aan (artikel 8A.44, eerste lid). Zoals reeds toegelicht bij artikel 8A.19 is ook het aangeven van referentiepunten geen voor beroep vatbaar besluit; dit is zekerheidshalve uitdrukkelijk geregeld (zie onderdeel C van dit wetsvoorstel). De heersende waarde zal op deze referentiepunten langs de weg of spoorweg (met behulp van een rekenmodel) worden bepaald. In het geluidregister worden deze referentiepunten opgenomen, alsmede de daarvoor van rechtswege geldende plafondwaarde (heersend plus 1,5 dB).

Het *tweede lid* biedt de basis voor een afwijking van de hoofdregel, te regelen bij algemene maatregel van bestuur. Het tweede lid maakt het mogelijk om de geluidwaarden in de algemene maatregel van bestuur te bepalen of om in deze algemene maatregel van bestuur aan te geven op basis van welke gegevens de geluidwaarden worden berekend. In de eerste plaats zal het tweede lid worden benut voor het bepalen van de hoogte van de geluidproductieplafonds langs geprojecteerde wegen en spoorwegen. Daarbij zal met prognoses worden gewerkt. In de tweede plaats is dit lid opgenomen met het oog op de gevallen waarvoor in het recente verleden een tracébesluit is genomen waaruit, op basis van de gegevens die zijn gehanteerd in het akoestisch onderzoek ten behoeve van het tracébesluit, een verwachte waarde op de referentiepunten resulteert die *hoger* ligt dan 'heersend + 1,5'. In dat geval zal het plafond worden bepaald ter hoogte van de verwachte waarde. Voor gevallen waarin uit een recente tracébesluit een waarde resulteert die *lager* ligt dan 'heersend + 1,5', zal de hoofdregel 'heersend + 1,5' worden toegepast.

Het *derde lid* houdt verband met een deel van de in § 3.2.2 van het algemeen deel geschetste problematiek van de eerste vaststelling (bij inwerkingtreding van de wet) van geluidproductieplafonds voor de zogenoemde dunne lijnen. Dat zijn spoorwegen die momenteel weinig worden gebruikt. Indien de eerste vaststelling van de geluidproductieplafonds zou worden gebaseerd op het huidige beperkte gebruik, zou vrijwel elke nieuwe vervoersvraag, zelfs als dat maar één extra trein betreft, stuiten op het uitzonderlijk lage plafond voor een dergelijke spoorweg. Een procedure tot verhoging van het plafond kost veel tijd (voordat het vervoer kan plaatsvinden) en kan hoge kosten met zich brengen voor geluidmaatregelen, waardoor de capaciteitsvraag weer verdwijnt. De behoefte aan vervoer over het spoor wordt hierdoor onevenredig belemmerd, terwijl deze spoorlijnen een geluidproductie hebben die nauwelijks tot overschrijding van de voorkeurwaarde bij de omliggende geluidsgevoelige objecten leidt. Daarom is in het derde lid een tweede uitzondering op het eerste lid opgenomen. De uitzondering houdt in dat er een minimum van 52,0 dB geldt voor het geluidproductieplafond voor dunne lijnen bij de eerste vaststelling. Indien de hoofdregel – van heersende waarde vermeerderd met 1,5 dB – met zich brengt dat het geluidproductieplafond lager zou zijn dan 52,0 dB, wordt het plafond van rechtswege op 52,0 dB gesteld. De waarde van 52,0 dB correspondeert met een balans tussen de vervoersbehoefte en het beperken van het aantal woningen dat door de bijzondere vrijstelling een geluidsbelasting boven de voorkeurswaarde van 55 dB zou kunnen ondervinden. Ook artikel 8A.23 heeft betrekking op lijnen met beperkt gebruik, maar daarbij gaat het om een groter aantal spoorwegen.

Het *vierde lid* betreft delen van autosnelwegen waarop een maximumsnelheid geldt van 100 of 120 kilometer per uur, en waar nog geen ZOAB is aangebracht. Bij de berekening van de heersende waarde wordt uitgegaan van de situatie waarin ZOAB wel is aangebracht. In § 3.2.2 van deze memorie van toelichting is daarop al ingegaan.

Het *vijfde lid* sluit aan op het vierde lid. Het ZOAB op de betrokken wegen moet vóór 1 januari 2016 zijn aangebracht. Tot uiterlijk die datum heeft de beheerder van de betrokken wegen vrijstelling van de verplichting tot naleving van de desbetreffende geluidproductieplafonds.

Het *zesde lid* biedt de grondslag voor ministeriële regels omtrent het bepalen van de heersende waarde. Daartoe kunnen zo nodig regels worden gegeven die afwijken van de reguliere reken- en meetvoorschriften voor geluidproductieplafonds. Zo zal een bijzondere regel gelden voor weggedeelten waarop in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) tijdelijke een lagere snelheid geldt. Voor die weggedeelten zal voor de heersende waarde worden uitgegaan van de oorspronkelijke en later weer in te stellen snelheid. Opgemerkt wordt dat de wettekst niet aangeeft dat de berekende waarde wordt afgerond op een geheel getal. De heersende waarde is de hoeveelheid geluid die blijkens berekening op een bepaald moment heerst op een bepaalde plaats, maar doorgaans zijn de gegevens die nodig zijn voor het berekenen van de heersende waarde, verzameld op een eerder moment. Doorgaans betreft het gegevens uit een voorafgaand kalenderjaar. Met het oog daarop is onderdeel a opgenomen.

Het *zevende lid* behelst een afwijking van het tweede lid van artikel 8A.25. Die afwijking is nodig om



twee redenen. In de eerste plaats koppelt het tweede lid van artikel 8A.25 de opname van gegevens in het register aan de dag van bekendmaking van het besluit tot vaststelling of wijziging van het betrokken geluidproductieplafond. De invoering van geluidproductieplafond voor bestaande of geprojecteerde wegen en spoorwegen geschiedt evenwel niet bij besluit. Het beginsel van beide bepalingen is overigens hetzelfde: de gegevens dienen terstond in het register te worden opgenomen. In de tweede plaats is er verschil tussen de gegevens die moeten worden vastgelegd. Zo wordt op grond van het zevende lid ook de heersende waarde vastgelegd.

Artikel 8A.45

Zoals is aangegeven in § 3.2.1, is aan de werkruimte van 1,5 dB (artikel 8A.44, eerste lid) de verplichting gekoppeld om zo nodig tijdig maatregelen te treffen die niet alleen een overschrijding van het geluidproductieplafond voorkomen, maar ook bevorderen dat de geluidproductie tenminste 2 dB onder het geldende geluidproductieplafond uitkomt. Daardoor blijft de geluidproductie op het referentiepunt over lange tijd gezien gemiddeld genomen ongeveer gelijk aan de heersende waarde bij de invoering van deze wet. De verplichting om zoveel mogelijk een geluidproductieplafondwaarde te bereiken die tenminste 2 dB onder het geldende productieplafond ligt, is neergelegd in artikel 8A.45.

De verplichting is geformuleerd als een instructie aan de ministers met betrekking tot het vaststellen van het financieel doelmatigheids criterium (artikel 8A.29, tweede lid). Bij wijziging of ingeval van hernieuwde vaststelling van een geluidproductieplafond de geluidsbelasting toeneemt, wordt het doelmatigheids criterium toegepast op basis van de geluidproductie op het betrokken referentiepunt bij volledige benutting van het geldende (nog niet gewijzigde of opnieuw vastgestelde) geluidproductieplafond. Dat correspondeert met het tweede lid van artikel 8A.30. Deze waarde van de geluidproductie wordt in het kader van de doelmatigheidstoets aangeduid als 'streefwaarde'. In de gevallen waarin artikel 8A.45 toepassing vindt, wordt deze streefwaarde 2 dB lager gesteld. Het gevolg daarvan is dat eerder meer omvangrijke maatregelen worden getroffen. Mede omdat de nu bekende (bron) maatregelen een effect hebben van 2 à 3 dB, wordt het halen van de beoogde verlaging van het plafond met ten minste 2 dB effectief bevorderd.

In artikel 8A.45 wordt de term 'bevorderen' gebruikt. Toepassing van het doelmatigheids criterium zal immers niet in alle gevallen leiden tot de beoogde vermindering van 2 dB. Bovendien is het mogelijk dat de ministers, en de beheerder, de voorkeur geven aan innoverende maatregelen, ook al hebben deze een enigszins geringer geluideffect dan meer traditionele maatregelen. Ook kan een maatregel afstuiten op de bezwaren die zijn genoemd in artikel 8A.29, eerste lid, onder b.

Het doelmatigheids criterium vindt toepassing wanneer een geluidproductieplafond wordt gewijzigd of opnieuw wordt vastgesteld en daarbij de geluidsbelasting toeneemt. Daarom vindt ook artikel 8A.45 toepassing als een geluidproductieplafond dat van rechtswege tot stand is gekomen, wordt gewijzigd of opnieuw wordt vastgesteld.

Hernieuwde vaststelling van een geluidproductieplafond is niet nodig als de beheerder bronmaatregelen treft. Toch doet de beheerder er dan verstandig aan om na te gaan waar toepassing van het doelmatigheids criterium in dat geval toe zou leiden, en om daar vervolgens rekening mee te houden. In het kader van de doelmatigheidstoets wordt namelijk niet alleen naar het treffen van overdrachtsmaatregelen gekeken, maar komen ook geluidbeperkende bronmaatregelen in beeld. Als het betrokken geluidproductieplafond op een later tijdstip, nadat de bronmaatregelen zijn uitgevoerd, alsnog wordt gewijzigd of opnieuw wordt vastgesteld, zullen de getroffen bronmaatregelen dus alsnog worden beoordeeld. De beheerder kan voor extra kosten komen te staan als daarbij zou blijken dat hij minder heeft gedaan dan financieel doelmatig zou zijn geweest.

Artikel 8A.45 vindt slechts toepassing wanneer een van rechtswege tot stand gekomen geluidproductieplafond *voor de eerste maal* wordt gewijzigd of opnieuw wordt vastgesteld. Zodra het plafond is gewijzigd of opnieuw is vastgesteld, is het plafond tot stand gekomen bij besluit, en is artikel 8A.45 dus niet langer van toepassing.

Artikel 8A.45 is evenmin van toepassing op geluidproductieplafonds die (van rechtswege) tot stand zijn gekomen op basis van andere leden van artikel 8A.44 dan het eerste lid. Dergelijke plafonds kennen immers geen werkruimte van 1,5 dB.

Artikel 8A.46

Een ingevolge het eerste lid van artikel 8A.44 van rechtswege tot stand gekomen geluidproductieplafond kan gepaard gaan met het overschrijden van de maximale waarde op een of meer geluidsgevoelige objecten. Indien een dergelijk geluidproductieplafond wordt verlaagd, geldt de maximale waarde



niet. Een dergelijk plafond mag dus worden verlaagd tot een plafondwaarde, waarbij ondanks de verlaging nog steeds sprake zal zijn van het overschrijden van de maximale waarde. Voorts is de binnenwaardebepaling (artikel 8A.37) bij het verlagen van een dergelijk plafond niet van toepassing. Een en ander is geregeld in artikel 8A.46.

Indien een van rechtswege vastgesteld geluidproductieplafond gepaard gaat met het overschrijden van de maximale waarde op een of meer geluidsgevoelige objecten, kan dit plafond niet worden verhoogd, indien een geluidgevoelig object vanwege een weg of spoorweg bij volledige benutting van dat verhoogde geluidproductieplafond een geluidsbelasting zou ondervinden die de maximale waarde meer overschrijdt dan bij volledige benutting van het vóór de verhoging geldende geluidproductieplafond. Dat volgt uit artikel 8A.30. Indien de geluidsbelasting op de betrokken geluidsgevoelige objecten niet toeneemt als gevolg van de verhoging van het plafond, is voldaan aan het bepaalde in het tweede lid van artikel 8A.30. Toepassing van het vierde lid, en dus van het zesde lid, is dan niet aan de orde. Neemt de geluidsbelasting wel toe, dan vinden het vierde en zesde lid van artikel 8A.30 wel toepassing. Het zesde lid staat dan aan een verhoging in de weg. Indien een van rechtswege vastgesteld geluidproductieplafond gepaard gaat met het overschrijden van de maximale waarde, en dat na een verlaging nog steeds doet, geldt hetzelfde. Dat plafond kan niet worden verhoogd, ook niet tot de 'oude waarde', indien door die verhoging de geluidsbelasting op een of meer geluidsgevoelige objecten zou toenemen. Een verhoging is in beide gevallen overigens wel mogelijk, mits een overschrijdingsbesluit wordt genomen (artikel 8A.49).

Artikel 8A.47

Een ingevolge het eerste lid van artikel 8A.44 van rechtswege tot stand gekomen geluidproductieplafond kan uiteraard worden gewijzigd. Het *eerste lid* van artikel 8A.47 maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat daarbij geen toetsing plaatsvindt aan de normering van de artikelen 8A.30 en 8A.37. Te denken valt aan het herstel van fouten in de hoogte van een geluidproductieplafond. In de toelichting bij artikel 8A.27 is daarop al ingegaan.

Niettemin kunnen er gevallen zijn waarin het redelijk is dat wel geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen worden getroffen. Het moet dan wel gaan om geluidsgevoelige objecten die zijn geprojecteerd na het tijdstip waarop het betrokken geluidproductieplafond ging gelden, dus na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. In een dergelijk geval is de gemeente uitgegaan van onjuiste gegevens. Het *tweede lid* heeft hierop betrekking. Het gaat ook hier om geluidbeperkende maatregelen die voldoen aan het bepaalde in artikel 8A.29 (*tweede lid, tweede volzin*). Dat is hier bepaald, omdat artikel 8A.29 op zichzelf niet geldt voor de hier bedoelde beslissing van de ministers. De ministers kunnen besluiten dat de beheerder maatregelen treft. Zij kunnen daaraan ook een termijn verbinden (*derde lid*). In het algemeen zal een dergelijk besluit alleen worden genomen als ten onrechte is uitgegaan van substantieel te lage waarden op de gevel van een geluidsgevoelig object of binnen geluidsgevoelige ruimten van een dergelijk object. Het binnenklimaat zal daarbij prioriteit genieten.

Artikel 8A.48

Het *eerste lid* van artikel 8A.48 sluit procedures tot verlaging van de geluidproductieplafonds die ingevolge het eerste lid van artikel 8A.44 van rechtswege tot stand zijn gekomen, op verzoek van een ander dan de beheerder (dat wil zeggen: een gemeente) tot 18 juli 2018 in principe uit. Alleen als die ander zelf een investering doet tot reductie van de geluidsbelasting (zoals het plaatsen van een scherm), kan hij met goede reden een verlagingsprocedure starten. Hiermee wordt voorkomen dat de geluidproductieplafonds die ingevolge artikel 8A.44 van rechtswege gaan gelden, terstond op grote schaal ter discussie worden gesteld. Een groot aantal verlagingsprocedures zou tot grote administratieve lasten leiden, terwijl de kans op honorering van zo'n verlagingsverzoek gering is. De betrokken geluidproductieplafonds zijn immers juist bedoeld om de beheerder een periode te bieden waarin hij op een verantwoorde manier het zo nodig treffen van geluidbeperkende maatregelen kan inplannen. Bovendien zijn de belangen van de omwonenden, die geluidhinder van wegen of spoorwegen ondervinden, bij de opstelling en behandeling van dit wetsvoorstel meegewogen.

Het geluidproductieplafond dat ingevolge artikel 8A.44 gaat gelden, kan in sommige gevallen te hoog zijn, in die zin dat de geluidproductie vanwege de weg of spoorweg ter plaatse ook op de langere termijn substantieel onder dat plafond zal blijven. Dit zal in het actieplan van 2018 worden beoordeeld (*tweede lid*). Het eerste lid noemt de datum van 18 juli 2018, omdat vóór die datum het actieplan van 2018 moet zijn vastgesteld (artikel 8A.11). Er is dan circa tien jaren ervaring opgedaan met de nieuwe plafondsysteem, hetgeen voor een beoordeling voldoende is. Naar aanleiding van de beoordeling kan het plafond eventueel worden verlaagd. In evidente gevallen kan het plafond zo nodig voordien ambtshalve worden aangepast. Te denken valt onder meer aan het geval waarin een nieuwe weg wordt aangelegd, met een geringer gebruik van een bestaande weg als gevolg.



Nadien is er geen grond meer om het eerste lid te handhaven.

Artikel 8A.49

Algemeen

Zoals eerder is aangegeven, heeft de beheerder aanspraak op een verhoging van een geluidproductieplafond als hij dit plafond niet meer kan naleven door het toepassen van geluidbeperkende maatregelen, die voldoen aan het bepaalde in artikel 8A.29. Een dergelijke verhoging verkrijgt hij evenwel niet als het gevolg van de verhoging zou zijn dat de maximale waarde op een of meer geluidsgevoelige objecten zou worden overschreden. Er ontstaat dan een situatie dat de beheerder weliswaar verplicht is tot naleving van het geldende plafond, maar daarin niet meer slaagt met toepassing van de 'gewone regels' van afdeling 8A.3.3. Om in een dergelijke 'patstelling' een oplossing te kunnen bieden, is artikel 8A.49 opgenomen. Ingevolge dit artikel kan een overschrijdingsbesluit worden genomen (mits is voldaan aan de voorwaarden die daaraan in het eerste lid van artikel 8A.49 worden gesteld). Het rechtsgevolg van dit besluit is dat de maximale waarde als gevolg van de verhoging van het desbetreffende geluidproductieplafond mag worden overschreden.

Een vergelijkbaar geval kan zich voordoen met betrekking tot een geluidproductieplafond dat tot stand is gekomen met toepassing van artikel 8A.44. Een dergelijk plafond kan gepaard gaan met een overschrijding van de maximale waarde op een of meer geluidsgevoelige objecten. Omdat het desbetreffende plafond van rechtswege tot stand komt, is het nemen van een overschrijdingsbesluit niet aan de orde. Dat verandert echter als een dergelijk plafond verder zou worden verhoogd, met als gevolg dat een verdere overschrijding van de maximale waarde zou optreden op een of meer van de betrokken geluidsgevoelige objecten, of dat (voor het eerst) een overschrijding van de maximale waarde zou ontstaan op een of meer andere geluidsgevoelige objecten. In dat geval is de verhoging van het plafond alleen mogelijk in samenhang met een overschrijdingsbesluit.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het overschrijdingsbesluit eenmalig toestaat dat het geluidproductieplafond wordt verhoogd tot een waarde die leidt tot het overschrijden van de maximale waarde op een of meer geluidsgevoelige objecten. Zou het nogmaals verhogen van een dergelijk geluidproductieplafond aan de orde komen, waarbij een verdere overschrijding van de maximale waarde zou optreden op een of meer van de betrokken geluidsgevoelige objecten, of waarbij een overschrijding van de maximale waarde zou ontstaan op een of meer andere geluidsgevoelige objecten, dan kan dat alleen in samenhang met een nieuw overschrijdingsbesluit. De maximale waarde kan alleen op basis van een zorgvuldige afweging worden overschreden.

Artikel 8A.52 regelt het gelijktijdige totstandkomen van het overschrijdingsbesluit en het plafondbesluit. Het rechtsgevolg van het overschrijdingsbesluit is dat artikel 8A.30, zesde lid, niet van toepassing is (zie de begripsomschrijving in artikel 8A.1). De wijziging van het plafond zelf geschiedt bij een wijzigingsbesluit dat de normale procedure doorloopt, met alleen dit verschil dat artikel 8A.30, zesde lid (het niet overschrijden van de maximale waarde) in het betrokken geval geen toepassing vindt. Bij het overschrijdingsbesluit wordt daarom ook niet aangegeven *in welke mate* de maximale waarde mag worden overschreden: dat wordt geregeld in het plafondbesluit dat in samenhang met het overschrijdingsbesluit wordt genomen.

Het overschrijdingsbesluit is een afzonderlijk besluit naast het plafondbesluit. Voor deze constructie met twee besluiten is gekozen omdat de strekking en het toetsingskader van beide besluiten verschillen. De strekking van het plafondbesluit is het bepalen van de hoogte van het plafond. Het toetsingskader daarvoor is (onder meer) te vinden in de voorkeurswaarde en de maximale waarde. De strekking van het overschrijdingsbesluit is niet het bepalen van de hoogte van het plafond maar de vraag of de maximale waarde mag worden overschreden. Daarbij worden maatregelen van bijzondere aard overwogen, zoals aankoop van een geluidsgevoelig object. Qua toetsingskader gaat het daarbij vooral om de vraag of de maatregelen maatschappelijk te kostbaar zijn of op maatschappelijke bezwaren stuiten. Een en ander laat onverlet dat procedurele afstemming ten aanzien van beide besluiten wenselijk is. Artikel 8A.52 voorziet hierin.

Artikel 8A.49 is alleen van toepassing in geval een *wijziging* van een geldend geluidproductieplafond aan de orde is. Dit volgt uit de begripsomschrijving van 'overschrijdingsbesluit' in artikel 8A.1, waarin de term 'verhogen' wordt gebruikt. Bij de vaststelling van een nieuw geluidproductieplafond in het kader van de aanleg van een nieuwe weg of spoorweg moet het tracé van de nieuwe weg of spoorweg zo worden gekozen dat een overschrijding van de maximale waarde niet optreedt. Bij de van rechtswege invoering van geluidproductieplafonds voor de bestaande infrastructuur speelt het overschrijdingsbesluit evenmin een rol, omdat de maximale waarde daarbij geen randvoorwaarde is, en ook bij hernieuwde vaststelling van een geluidproductieplafond geldt de regeling van het overschrijdingsbesluit niet (zie de toelichting bij artikel 8A.42a).



Het rechtskarakter van het overschrijdingsbesluit is, net als dat van het besluit inzake het vaststellen of wijzigen van een geluidproductieplafond, niet met zekerheid aan te geven. Het is een beschikking of een zogenoemd ander besluit van algemene strekking. Op de implicaties hiervan is al ingegaan in de toelichting op artikel 8A.26.

Eerste lid

Het eerste lid biedt de Ministers van VROM en van VenW de mogelijkheid om te besluiten tot overschrijding van de wettelijke maximale waarde, dan wel tot een verdere overschrijding daarvan. De woorden 'verdere overschrijding' zien op de hierboven aangegeven gevallen, waarin de maximale waarde al werd overschreden op een of meer geluidsgevoelige objecten, maar door het verhogen of nogmaals verhogen van het plafond een nog grotere overschrijding van de maximale waarde op de betrokken objecten ontstaat.

De (verdere) overschrijding van de maximale waarde geschiedt op basis van een 'overschrijdingsbesluit'. Gelet op het ingrijpende karakter van een dergelijk besluit mag dit artikel alleen in uitzonderingsgevallen, als ultimum remedium, worden toegepast. Dit komt tot uitdrukking in het eerste lid, onder a, 3°. Een overschrijdingsbesluit kan eerst worden genomen als de ministers tot het oordeel zijn gekomen dat geen van de alternatieven die in artikel 8A.50 zijn opgesomd toereikend zijn. Uiteraard geldt ook dat het niet mag gaan om bijzondere omstandigheden waarvoor ontheffing kan worden verleend (eerste lid, onder b).

Opgemerkt wordt nog dat de Ministers van VROM en van VenW in hun toetsing eerst zullen nagaan of het geluidproductieplafond kan worden nageleefd met de 'gewone middelen', dus met naleving van de minimumstandaard (artikel 8A.3) of met doelmatige geluidbeperkende maatregelen overeenkomstig artikel 8A.29. Als dat het geval is, wordt een aanvraag tot een overschrijdingsbesluit *in elk geval* geweigerd.

Tweede lid

Met het tweede lid wordt de Ministers van VROM en van VenW een instrument gegeven om, tegelijk met het toestaan van een afwijking van de maximale waarde, maatregelen vast te leggen die erop zijn gericht om de overschrijding, die zal worden toegestaan, zoveel mogelijk te beperken. In principe kunnen de ministers alle bron- en overdrachtsmaatregelen voorschrijven. Met name valt te denken aan de maatregelen, genoemd in artikel 8A.50, eerste lid. Het verschil tussen artikel 8A.49, tweede lid, en artikel 8A.50 is dat artikel 8A.49, tweede lid, ziet op het beperken van een toegelaten overschrijding van de maximale waarde, en artikel 8A.50 ziet op het voorkomen van een overschrijding van de maximale waarde.

Derde lid

Het *derde lid* strekt ertoe dat ook bij een overschrijding van de maximale waarde de binnenwaarde gewaarborgd blijft; indien die zou worden overschreden door de afwijking van de maximale waarde, dient de beheerder conform artikel 8A.37 geluidwerende maatregelen te treffen.

Artikel 8A.50

Eerste lid

Uit het eerste lid van dit artikel blijkt dat eerst alternatieven moeten zijn overwogen, voordat artikel 8A.49 kan worden toegepast. Het betreft alternatieve maatregelen die niet in aanmerking komen in het kader van de 'gewone toepassing' van afdeling 8A.3.3. In de aanhef van het artikel worden de criteria genoemd waaraan deze alternatieven worden getoetst. In het besluit zal moeten worden gemotiveerd waarom deze alternatieven niet volstaan of dat ze onevenredig kostbaar zijn in verhouding tot het te bereiken doel of het aantal te beschermen woningen.

Behalve de contra-indicaties uit 8A.29, tweede lid, onder b, die voor alle geluidbeperkende maatregelen gelden, is een extra criterium toegevoegd, namelijk maatschappelijke bezwaren. Dat criterium is bedoeld voor het geval er een effectieve oplossing voorhanden is voor een overschrijding van de maximale waarde, die past binnen alle overige criteria, maar die te ingrijpend zou zijn naar maatschappelijke maatstaven. Een voorbeeld is het onteigenen van enkele blokken hoogbouw langs een binnenstedelijke snelweg. Een dergelijke oplossing, hoewel effectief, zou op grote maatschappelijke bezwaren stuiten, mede gelet op de woningschaarste in grote steden. Dit criterium is toegevoegd opdat de Ministers van VROM en van VenW in bijzondere gevallen ook dat aspect kunnen laten meewegen in hun beoordeling van de alternatieven, genoemd in het eerste lid.



Deze alternatieven kennen geen prioritering of volgtijdelijkheid. Het ligt in de rede om de alternatieven te beoordelen in de volgorde waarin zij gunstig zijn voor de burger. Dat wil zeggen dat als eerste de maatregel wordt overwogen die voor de betrokken burger of burgers het gunstigst of het minst ingrijpend is. De concrete omstandigheden spelen daarbij een belangrijke rol. Een en ander zal dan ook veelal gebeuren in goed overleg met de betrokken burger of burgers.

Onderdeel a

De betrokken geluidsgevoelige objecten zelf kunnen onderdeel zijn van de oplossing voor een dreigende overschrijding van de maximale waarde. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de beheerder met de rechthebbenden overeenkomt dat de indeling van een woning wordt gewijzigd om geluidsgevoelige ruimten naar de geluidsluwe zijde van de woning te verplaatsen. Denkbaar is ook dat de beheerder met de rechthebbenden overeenkomt dat de bestemming van het object wordt veranderd, waardoor het niet langer een geluidsgevoelig object is, bijvoorbeeld het veranderen van een woonfunctie in een kantoorfunctie. Uiteraard zal hiervoor zo nodig de planologische medewerking van de gemeente moeten worden verkregen. Het is zelfs denkbaar dat de beheerder de woning door minnelijk overleg verwerft om die vervolgens te kunnen amoveren of om de bestemming ervan te veranderen.

Onderdeel b

In het kader van afdeling 8A.3.3 worden alleen (bij ministeriële regeling aangewezen) geluidbeperkende maatregelen in aanmerking genomen. In het kader van de eventuele toepassing van artikel 8A.49 zullen ook andere maatregelen ter verlaging van de geluidproductie of de geluidsbelasting moeten worden overwogen. Een voorbeeld is het overkappen van een weg- of spoorweggedeelte.

Onderdeel c

Ingevolge afdeling 8A.3.3 heeft de beheerder alleen financieel *doelmatige* geluidbeperkende maatregelen te treffen (artikel 8A.29, eerste lid, onder a). In het kader van de eventuele toepassing van artikel 8A.49 zullen ook niet doelmatige maatregelen moeten worden overwogen. Een voorbeeld is een geluidscherm dat hoger is dan voortvloeit uit de doelmatigheidstoets.

Onderdeel d

Krachtens artikel 8A.3 worden technische eisen gesteld aan de akoestische kwaliteit van een weg of spoorweg. Die eisen moeten ingevolge artikel 8A.3 worden nageleefd bij de aanleg of vervanging van een weg of spoorweg. Onderdeel d betreft de mogelijkheid optioneel aan deze eisen te voldoen zonder dat sprake is van vervanging, waarmee feitelijk de vervanging van de weg wordt vervroegd.

Onderdeel e

Onteigening van een woning met een te hoge geluidsbelasting opent de mogelijkheid van amoveren. Het amoveren van een of meer woningen kan een geschikt middel zijn om de te hoge geluidsbelasting weg te nemen. Het spreekt vanzelf dat deze maatregel minder in de rede ligt naarmate er meer woningen met een te hoge geluidsbelasting zijn; in stedelijk gebied zal dit daarom vaak geen optie zijn. Iets wat bijvoorbeeld wel denkbaar kan zijn in stedelijk gebied is om, met behulp van onteigening, hoogbouwoningen te veranderen in kantoren.

Onderdeel f

Tot de maatregelen met betrekking tot het gebruik van de weg of spoorweg behoren onder meer verkeersmaatregelen voor wegen en de inzet van geluidarm spoorwegmaterieel.

Er zijn verkeersmaatregelen die een gunstig effect hebben op de geluidsbelasting vanwege de weg of spoorweg. Te denken valt aan snelheidsverlaging of een bepaalde routing van vrachtverkeer. Deze maatregelen zijn niet in alle gevallen geschikt om het gewenste doel te bereiken en dit moet dan ook van geval tot geval worden beoordeeld. Bovendien mogen de maatregelen uit verkeerskundig oogpunt niet onnodig belemmerend zijn (hetzelfde geldt voor de maatregelen bedoeld in artikel 8A.29). De beheerder zal wel moeten hebben onderzocht of er redelijkerwijs mogelijkheden bestaan om overschrijding van de maximale waarde te voorkomen met behulp van verkeersmaatregelen, alvorens afwijking aan de orde is.

De verkeersmaatregelen worden gebaseerd op de Wegenverkeerswet 1994. In artikel 8A.50 wordt geen zelfstandige grondslag geschapen voor het treffen van verkeersmaatregelen.



Tweede lid

Het tweede lid heeft betrekking op gegevensverstrekking. De afweging van de alternatieven wordt gemaakt door de Ministers van VROM en van VenW. De beheerder legt daartoe de nodige informatie over.

Derde lid

Het derde lid ziet op maatregelen als bedoeld in het eerste lid, die de beheerder niet kan treffen doordat hij daartoe niet bevoegd is of doordat hij niet beschikt over het daarvoor benodigde budget. Met het oog daarop legt het derde lid ook een verantwoordelijkheid bij beide genoemde ministers. Zij moeten zo nodig de aan hen toekomende bevoegdheden benutten (ten behoeve van onteigening of verkeersmaatregelen) of aan de beheerder de nodige financiële middelen ter beschikking stellen. Het normale budget van de beheerder is niet ingesteld op de hoge uitgaven die mogelijk nodig zijn voor de alternatieven (bijvoorbeeld voor een overkapping). Bovendien valt het buiten de gebruikelijke taak van de beheerder, maar wordt een extra inspanning van hem gevraagd om de maatschappelijke behoefte aan mobiliteit tegemoet te komen. Als dat buitensporige kosten met zich brengt, is het niet redelijk dat die geheel voor zijn eigen rekening komen, maar ligt het meer voor de hand dat die kosten worden betaald uit de algemene middelen. Dat geldt zowel als de Ministers van VROM en van VenW een aanvraag tot een overschrijdingsbesluit weigeren, omdat deze alternatieven mogelijk zijn, als wanneer één van die alternatieven bij vaststelling van het overschrijdingsbesluit wordt voorgeschreven om de geluidhinder door de overschrijding te beperken (artikel 8A.49, tweede lid).

De tekst van het derde lid sluit overigens niet uit dat budget wordt verstrekt aan anderen die bepaalde maatregelen kunnen realiseren, zoals de gemeenten. Op deze wijze zou bijvoorbeeld een gemeente in staat kunnen worden gesteld om een object aan te kopen.

Artikel 8A.51

Eerste lid

Er kan aanleiding zijn voor een schadevergoeding als een besluit het algemeen belang dient maar dat besluit een onevenredige en abnormale (buiten het normale te verwachten risico) oplevert voor een kleine, duidelijk afgebakende groep burgers. Het overschrijdingsbesluit is een besluit in het algemeen belang dat een kleine groep burgers benadeelt: om de mobiliteit en het vervoer te accommoderen, wordt de omgeving gevraagd extra hinder te dulden. In verband daarmee is artikel 8A.51 opgenomen.

Gekozen is voor een wettelijke bepaling die aansluit bij elders al voorkomende bepalingen omtrent nadeelcompensatie. De begrippen die in artikel 8A.51 worden gebruikt, zijn al uitgekristalliseerd en er is in het kader van de Tracéwet en de regelgeving met betrekking tot waterstaatswerken al praktijkervaring met de toepassing van deze criteria opgedaan. Dit betekent niet alleen een praktijkvoordeel maar ook dat zowel de burger als de overheid in zekere mate kan voorspellen wat in voorkomend geval de schadevergoeding zal zijn. De rechtszekerheid is dus met deze bepaling gediend.

Over schadevergoeding kent de Wet milieubeheer al de artikelen 15.20 en 15.21. Zij zien evenwel op andere situaties, zodat in dit wetsvoorstel niet naar deze bepalingen kan worden verwezen. Artikel 15.20 betreft gevallen waarin schadevergoeding wordt geboden aan degene tot wie een beschikking is gericht. In het geval waarop artikel 8A.51 ziet, gaat het daarentegen om schadevergoeding voor een andere belanghebbende (de omwonende) en niet voor degene tot wie de beschikking is gericht (de beheerder). Artikel 15.21 betreft schadevergoeding in verband met bepalingen in een algemene maatregel van bestuur, een ministeriële regeling of een (provinciale) verordening. Artikel 8A.51 is wegens zijn directe verbondenheid met de andere bepalingen inzake het overschrijdingsbesluit opgenomen in hoofdstuk 8a en niet in hoofdstuk 15 van de Wet milieubeheer.

Tweede lid

Het tweede lid biedt de basis voor regels omtrent de indiening en afhandeling van een verzoek om schadevergoeding. Bezien zal worden of de Nadeelcompensatieregeling die thans door het Ministerie van VenW wordt gehanteerd voor uiteenlopende situaties, van toepassing kan worden verklaard.

Artikel 8A.52

Het besluit krachtens artikel 8A.49 is een afzonderlijk besluit naast het besluit inzake de verhoging van het geluidproductieplafond. Beide besluiten zullen echter gelijktijdig worden voorbereid en genomen. Het *eerste lid* van artikel 8A.52 voorziet in een coördinatiebepaling. Hetzelfde geldt voor het weigeren om beide besluiten te nemen (*tweede lid*).



In verband met het naar verwachting vaak grote aantal belanghebbenden bij het toepassen van artikel 8A.49 en de vereiste zorgvuldigheid in de totstandkomingsprocedure, is het toepassen van de openbare voorbereidingsprocedure in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht de aangewezen manier van besluitvorming. In het *derde lid* is dit geregeld. Doordat het tweede lid van artikel 8A.31 van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, geldt dat het indienen van zienswijzen openstaat voor eenieder. In het derde lid is ook het informeren van de betrokken gemeenten omtrent het genomen besluit geregeld door artikel 8A.36 van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Artikel 8A.53

Eerste lid

De bedoeling van de in het eerste lid van artikel 8A.53 voorgeschreven inschrijving is dat met name toekomstige bewoners van woningen op de hoogte (kunnen) zijn van de geldende geluidwaarde. De inschrijving vergroot de kenbaarheid van de afwijkende situatie. Dat wordt in de eerste plaats gerealiseerd doordat op grond van de inschrijving van het afschrift van het besluit in de openbare registers terstond de bijhouding van de kadastrale registratie aanvangt (zie de artikelen 54, eerste lid, onderdeel a, en 56, aanhef en onderdeel a, van de Kadasterwet). In de tweede plaats wordt overwogen in de uitvoeringsvoorschriften, bedoeld in laatstgenoemd artikel, te bepalen dat in het kader van de bijhouding van de kadastrale registratie bij het desbetreffende perceel een korte aanduiding van de aard van het besluit wordt vermeld.

In de tweede volzin is artikel 24, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing uitgesloten, omdat het hier gaat om een in het algemeen belang te nemen maatregel, zodat de als hoofdregel wenselijk geachte derdenbescherming krachtens dat artikellid niet de gevolgen van die maatregel mag doorkruisen; zie hetgeen daaromtrent is opgemerkt in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Boeken 3, 5 en 6 nieuw Burgerlijk Wetboek (achtste gedeelte) in de Inleidende opmerkingen onder 4, sub d (Kamerstukken II 1994/95, 19 077, nr. 3). Hetzelfde geldt voor artikel 26 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

Tweede lid

Het tweede lid voorziet in een procedure die ertoe leidt dat de vermelding van de desbetreffende vermeldingen bij de desbetreffende percelen in de kadastrale registratie wordt verwijderd, indien één van de gevallen, bedoeld in dit lid, zich voordoet.

Artikel 8A.54

Een overschrijdingsbesluit kan worden gewijzigd of ingetrokken. Een overschrijdingsbesluit staat overschrijding van de maximale waarde toe, maar legt de toegelaten mate van die overschrijding niet vast. De toegelaten mate van overschrijding wordt immers vastgelegd in het besluit waarbij de betrokken geluidproductieplafonds worden gewijzigd. Een wijziging van een overschrijdingsbesluit zal dus niet betrekking hebben op de mate van overschrijding, maar kan wel de bijkomende verplichtingen betreffen als bedoeld in het tweede lid van artikel 8A.49. In geval van intrekking van een overschrijdingsbesluit is overschrijding van de maximale waarde niet langer toegestaan, en zullen de betrokken geluidproductieplafonds dienovereenkomstig moeten worden aangepast.

Voor wijziging of intrekking van een overschrijdingsbesluit dient een overeenkomstige procedure gevolgd te worden als voor het nemen van het overschrijdingsbesluit, omdat bij de besluitvorming omtrent wijziging of intrekking de betrokkenheid van omwonenden, gelet op hun belangen, van even groot gewicht is. Uiteraard moet in het wijzigings- of intrekkingbesluit worden aangegeven welke redenen de Ministers van VROM en van Ven W hebben om te komen tot wijziging of intrekking. Speciale aandacht hierbij moeten de ministers besteden aan de gevolgen voor omwonenden van de locatie waarop het te wijzigen of in te trekken besluit betrekking heeft. De ministers moeten bij de besluitvorming omtrent wijziging of intrekking terdege rekening houden met de dan bestaande situatie ter plaatse.

Het spreekt bovendien vanzelf dat de Ministers van VROM en van Ven W aandacht hebben voor actuele ontwikkelingen die het overschrijdingsbesluit overbodig maken of die tot wijziging van dat besluit nopen. Gedacht kan worden aan een afname van het verkeersaanbod door ingebruikname van nieuwe of verbeterde infrastructuur, afname van de geluidsbelasting door toenemend gebruik van stillere banden of de inzet van stillere treinen op het spoor.

Artikel 8A.55

Zoals aangegeven zullen het overschrijdingsbesluit en het besluit inzake de verhoging van het



geluidproductieplafond tezamen worden voorbereid en genomen. Ingevolge het *eerste lid* van artikel 8A.55 worden beide besluiten voor het instellen van beroep aangemerkt als één besluit. Er is dus sprake van slechts één beroepsprocedure. Dit geldt ook voor de weigering om beide besluiten te nemen.

In het *tweede lid* is vastgelegd dat de vernietiging van het overschrijdingsbesluit ertoe leidt dat de verhoging van het plafond van rechtswege vervalt. Dat laatste besluit kan immers alleen samen met een overschrijdingsbesluit bestaan.

In het omgekeerde geval zal een vernietiging van een geluidproductieplafond dat met behulp van een overschrijdingsbesluit is vastgesteld, over het algemeen niet met zich brengen dat het overschrijdingsbesluit dient te vervallen. Het besluit waarbij het geluidproductieplafond is vastgesteld, kan immers zijn vernietigd op gronden die geen relatie hebben met het overschrijdingsbesluit, bijvoorbeeld een rekenfout waardoor de hoogte van het plafond onjuist is vastgesteld. In een dergelijk geval moet het plafond opnieuw worden vastgesteld, maar kan het overschrijdingsbesluit ongewijzigd blijven bestaan. Bij een vernietiging van de verhoging van het plafond zullen de Ministers van VROM en van Ven W dus per geval moeten bezien of wijziging of intrekking van het overschrijdingsbesluit geboden is.

Artikel 8A.56

Het wetsvoorstel voorziet in de invoering van een nieuwe systematiek voor de beheersing van het geluid vanwege de rijksinfrastructuur. Deze systematiek wijkt wezenlijk af van de systematiek van de Wet geluidhinder. Het is daarom gewenst om de werking van de nieuwe regels te evalueren. Artikel 8A.56 legt de verplichting hiertoe vast. De evaluatie zal uiterlijk ongeveer gelijktijdig met het actieplan van 2018 verschijnen. Daardoor is een goede wisselwerking tussen de evaluatie en het actieplan mogelijk.

Artikel II

Een aantal artikelen knoopt aan bij de datum waarop de nieuwe regels in werking treden. Artikel II voorziet erin dat deze datum te zijner tijd in de desbetreffende artikelen wordt ingevuld voordat het onderhavige wetsvoorstel het Staatsblad bereikt.

Artikel III

Er wordt naar gestreefd het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking te laten treden, om een zo hoog mogelijk inverdieneffect te bewerkstelligen (zie § 6.3.1 van deze memorie van toelichting). Met het oog daarop zullen de voorbereidende werkzaamheden voor de invoering van geluidproductieplafonds voor bestaande en geprojecteerde wegen en spoorwegen tijdig in gang worden gezet (met name het bepalen van de referentiepunten, het berekenen van de heersende waarde en de waarde van het geluidproductieplafond, en het inrichten en vullen van het geluidregister).



BIJLAGE 1 DE VOORGESCHIEDENIS VAN HET WETSVOORSTEL

Voorgeschiedenis

Dit wetsvoorstel heeft een lange voorgeschiedenis. Reeds in 1995 heeft de toenmalige Minister van VROM zich voorstander verklaard van het invoeren van emissieplafonds per traject. Dat standpunt nam zij in naar aanleiding van een evaluatie van het Besluit geluidhinder spoorwegen door de Commissie-Ringeling (Kamerstukken II, 1994/95, 24 216, nr. 1, p. 9). Eveneens in 1995 heeft het toenmalige kabinet in het kader van het project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) de vraag gesteld of een heroverweging van het geluidhinderinstrumentarium nodig is. Naar aanleiding daarvan heeft een MDW-werkgroep onder voorzitterschap van mr. G.J. van Dinter het rapport 'Het geluid geordend' uitgebracht. Dit rapport is in juni 1996 aan de Minister van VROM aangeboden (Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 24). In dit rapport werden diverse aanbevelingen gedaan om te komen tot een meer gedecentraliseerd en eigentijds instrumentarium voor geluidbeleid.

Het toenmalige kabinet heeft in de zomer van 1996 in beginsel ingestemd met het door de MDW-werkgroep voorgestelde model voor de bevoegdhedenverdeling op het gebied van geluid. Omdat nog niet alle consequenties van het model goed konden worden overzien, heeft het toenmalige kabinet ervoor gekozen om de verdere uitwerking van de voorstellen te laten plaatsvinden in een vervolgtraject: Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid (project MIG). Daarbij hechtte het kabinet – in verband met de vergroting van het draagvlak – aan een verdere discussie met de betrokken actoren en een goede afstemming met de experimenten in het kader van het project Stad & Milieu. In een algemeen overleg met de Vaste Kamercommissie voor VROM op 22 oktober 1996 is het kabinetsbesluit informatief besproken. Aan dit overleg kon de conclusie worden verbonden dat de modernisering van het geluidhinderbeleid moet leiden tot een robuust systeem, dat incentives bevat voor een reductie van de geluidhinder en aansluit bij de verantwoordelijkheid van de betrokken partijen.

Ten gevolge daarop is in mei 1998 de nota 'Vernieuwing Geluidhinderbeleid' uitgekomen. In deze nota zijn voorstellen gedaan voor een vernieuwing van het geluidbeleid. De nota is aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van de Minister van VROM van 28 mei 1998 (Kamerstukken II 1997/98, 26 057, nr. 1). De door de nota beoogde vernieuwing heeft als kernwoorden decentralisatie, maatwerk en externe integratie.

De Tweede Kamer heeft de nota 'Vernieuwing Geluidhinderbeleid' behandeld in het najaar van 1998. De Kamer heeft het kabinet daarbij door middel van een tweetal moties gevraagd het voorgestelde stelsel in een wetsvoorstel uit te werken en daarbij een aantal extra waarborgen in te bouwen (Kamerstukken II 1998/99, 26 057, nr. 3 en 4). Onder meer vanwege deze moties is de systematiek van de nota MIG op een aantal punten aangepast. Vervolgens is de voorbereiding van een wetsvoorstel 'Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid' (MIG) ter hand genomen.

Tot de hoofdlijnen voor de modernisering, zoals die zijn ontwikkeld binnen het project MIG, behoorde de invoering van geluidsproductieplafonds voor geluidsbronnen (infrastructuur, industrie), vastgesteld door de relevante overheidslaag.

Medio 2001 is een wetsvoorstel om advies toegezonden aan de Raad van State. Dat advies is in het voorjaar van 2002 ontvangen. Het was een kritisch advies. De Raad van State had met name kritiek op de opportuniteit van het wetsvoorstel in relatie tot implementatie van de Europese richtlijn omgevingslawaai, alsmede op de wijze waarop het wetsvoorstel tegemoet kwam aan de in de praktijk gesignaleerde knelpunten betreffende de uitvoering van de Wet geluidhinder. In het voorjaar van 2002 is het tweede kabinet Kok gevallen. Het demissionaire kabinet vond het niet wenselijk om het wetsvoorstel in te dienen. Daaraan was niet alleen de kritiek van de Raad van State debet, maar ook het probleem van de financiële consequenties van het wetsvoorstel voor het Ministerie van VenW. Het wetsvoorstel voorzag namelijk in de introductie van emissieplafonds, met name om de autonome groei van het wegverkeer aan een betere naleving te binden. VenW berekende destijds een kostenplaatje van ca. € 2,5 mld. voor de rijksinfrastructuur.

Voortzetting: fasegewijze herziening

Na het aantreden van het nieuwe kabinet in juli 2002 is het wetsvoorstel opnieuw tegen het licht gehouden. Het nieuwe kabinet heeft de centrale gedachten van de nota MIG (decentralisatie, maatwerk en externe integratie) onderschreven, maar heeft niettemin besloten het wetsvoorstel niet bij de Tweede Kamer in te dienen. Zoals is aangegeven in de notitie 'Vaste waarden, nieuwe vormen: Milieubeleid 2002–2006' die de staatssecretaris van VROM in het najaar van 2002 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden (Kamerstukken II 2002/03, 28 663, nr. 1, p. 15), zal de modernisering van de geluidregelgeving gestalte krijgen via het fasegewijs aanpassen van de Wet geluidhinder.



De fasegewijze aanpak bestaat tot nu toe globaal uit 3 fasen. De gefaseerde aanpak is bovendien per 2003 aangevuld met de te bereiken herijkingsdoelstellingen (Kamerstukken II 2003/04, 29 383, nr. 1, p. 24). De Wet geluidhinder en de uitvoeringsregelgeving worden vereenvoudigd. Uitgangspunten zijn daarbij een beperkt aantal landelijke grenswaarden; meer beleidsruimte voor de decentralisatie en het op termijn inbouwen van de Wet in de Wet milieubeheer of de Wet ruimtelijke ordening. Luchtvaartlawaai wordt geheel via de nieuwe Wet luchtvaart geregeld.

Het gaat om de volgende fasen:

Fase 0: Implementatie van de Europese richtlijn omgevingslawaai als hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder (Kamerstukken 29 021)

Fase 1: Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet geluidhinder (modernisering instrumentarium geluidbeleid, eerste fase (Kamerstukken 29 879)

Fase 2: Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet geluidhinder (modernisering instrumentarium geluidbeleid, tweede fase en fundamentele herziening).

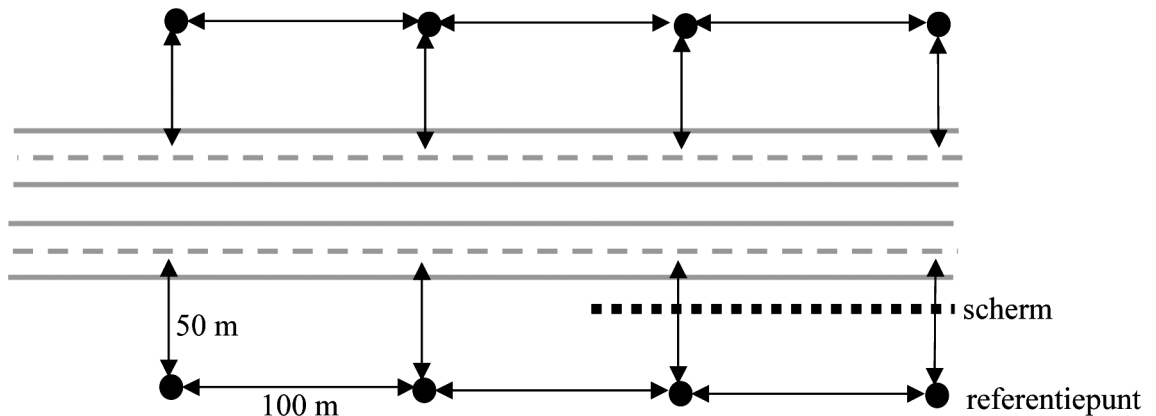
Fase 2 is dusdanig gecompliceerd dat begonnen wordt met de aanpassingen op het gebied van de rijksinfrastructuur.

Vooruitlopend op fase 2 is het instrument 'geluidproductieplafonds' als zodanig getoetst en hierover is gerapporteerd in diverse rapporten, zoals het rapport 'Experimenten met geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen' van 23 juni 2004 en het rapport 'Vergelijking van geluidproductieplafonds met de Wet geluidhinder, kosten en milieuopbrengst' van 7 april 2005. Ook zijn door de uitvoeringsorganisaties (Rijkswaterstaat en ProRail) praktijktesten uitgevoerd (bijvoorbeeld het rapport van Rijkswaterstaat getiteld 'geluidproductieplafonds in praktijk gebracht' van maart 2006). Deze rapporten geven een positief beeld van de werking van het experiment.

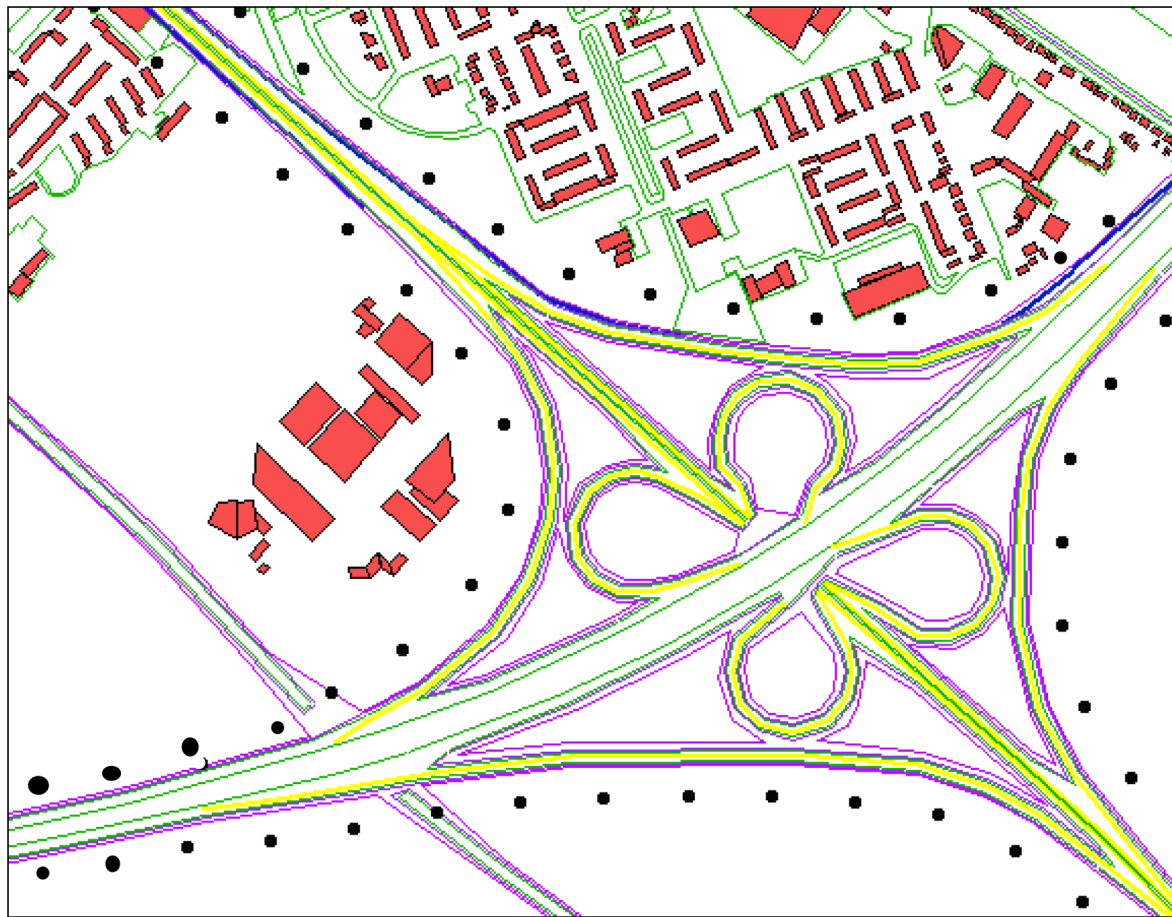
BIJLAGE 2 DE REFERENTIEPUNTEN

Het geluidproductieplafond is de toegestane geluidwaarde op een referentiepunt. In de praktijk zal er aan weerszijden van de weg of spoorweg een keten van referentiepunten worden aangegeven. De bedoeling daarbij is dat de referentiepunten een zodanig positie ten opzichte van geluidsgevoelige objecten hebben dat de hoogte van het geluidproductieplafond relatie heeft met de verstoring die optreedt door het geproduceerde verkeersgeluid van de bron. Daarnaast moeten de referentiepunten dicht genoeg bij de bron liggen om een goede bewaking van de geluidproductie te verzorgen, zonder dat omgevingskenmerken dit verstoren. Maar het meest van belang is dat de referentiepunten adequate bescherming bieden aan geluidsgevoelige objecten. Ook geluidsgevoelige objecten die bijvoorbeeld net tussen twee referentiepunten in liggen zullen in de praktijk goed beschermd moeten worden door de maximale geluidniveaus die in de referentiepunten gelden.

Rijkswegen en hoofdspoorwegen bevinden zich enigszins geïsoleerd van hun omgeving. Er zit vaak een stukje 'niemandslaan' tussen de bron en geluidsgevoelige objecten. Het gevolg is dat de eerste tientallen meters vanaf de bron veelal niet bebouwd zijn. Er is mede daarom voor gekozen de referentiepunten op circa 50 meter afstand van het buitenste spoor of rijstrook te leggen. Bij plaatselijke verbredingen van de bron, zoals parkeerplaatsen, op- en afritten en spooreplacements is het mogelijk de keten van punten ook te verbreden zodat ook dan de referentiepunten in de leefomgeving liggen. Het is ook de bedoeling dat voor de bron bedoelde afschermende objecten, zoals schermen en wallen, tussen het referentiepunt en de bron in liggen. Om vervolgens ook geluidsgevoelige objecten tussen twee referentiepunten goed te schermen liggen de referentiepunten op een onderlinge afstand van ongeveer 100 meter. Hierdoor wordt de geluidsbelasting in elk referentiepunt bepaald door het gedeelte van de bron met een lengte van ongeveer 400 meter dat recht voor het punt ligt. Dus zelfs als de referentiepunten plaatselijk wat verder uit elkaar liggen dan 100 meter, worden de tussenliggende geluidsgevoelige objecten nog goed beschermd. De hoogte is gekozen op 4 meter boven lokaal maaiveld.



Figuur 1: Schematische weergave referentiepunten.



Voor een hoogte van 4 meter voor de referentiepunten is gekozen omdat dit vaak het slaapkamerniveau is en omdat de Europese richtlijn omgevingslawaai ook van een waarneemhoogte van 4 meter uitgaat.

Een alternatief zou zijn een hoogte die overeenkomt met de hoogste bouwlagen van woonbebouwing. Het voordeel daarvan zou zijn dat bij schermenplaatsing geen hernieuwde vaststelling nodig is. Nadeel is evenwel dat dit naast een enorme inspanning voor de bepaling van de referentiepunten ook leidt tot een fors globalere bescherming dan de huidige aanpak waarbij schermeffecten altijd op de gevels van de geluidsgevoelige objecten zelf bepaald worden. Daarnaast is dit lastig beheersbaar omdat de referentiepunten en plafondwaarden aangepast moeten worden als de bebouwing verandert.

Een verder alternatief zou een hoogte en positie zijn op de eerstelijns woonbebouwing. Dit betekent echter een hoog detailniveau. Daarnaast is ook dit alternatief lastig beheersbaar omdat wijziging in de omgeving dan moeten leiden tot wijziging van referentiepunten en dus de plafonds.

De hiervoor beschreven ligging van de referentiepunten moet gezien worden als een vuistregel. De exacte ligging van de referentiepunten is opgenomen (in rijksdriehoekskoördinaten) in het register.

De systematiek van de wet werkt overigens ook voor andere afstanden dan de genoemde 50 en 100 meter. Met name voor gemeentelijke en provinciale infrastructuur is het mogelijk de punten veel dichterbij de bron te leggen en de effecten van schermen niet mee te nemen. De geluidsgevoelige objecten liggen bij deze infrastructuur namelijk veel dichterbij de weg. Bovendien zijn deze wegen veel meer vervlochten met de omgeving.



BIJLAGE 3 DE GETALSWAARDE VAN DE VOORKEURSWAARDE, DE MAXIMALE WAARDE EN DE BINNENWAARDE

In de Wet geluidhinder wordt niet alleen een onderscheid gemaakt naar situaties (nieuw, bestaand, nieuwe bron, nieuwe woning etc.), maar ook naar type geluidsgevoelig object. Dit leidt tot een veelheid aan normen. Het onderscheid naar situaties speelt in het wetsvoorstel niet in de volle breedte, omdat het wetsvoorstel alleen regels geeft voor de bron, en niet voor woningbouw nabij de bron. Om tot een werkelijke vereenvoudiging van de normstelling te komen en het aantal te onderscheiden normen terug te brengen is in het wetsvoorstel het onderscheid naar type geluidsgevoelig object vervallen. Omdat woningen verreweg de meest omvangrijke categorie vormen in de huidige wet, zijn de normen voor alle typen objecten (woningen, ziekenhuizen, scholen etc) gelijkgesteld op de overeenkomstige norm voor woningen. Dit is al een vergaande vereenvoudiging.

Het huidige gedifferentieerde normenkader van de wet blijkt in de praktijk voor minder vaak voorkomende objecten tot vergissingen te leiden. Daardoor wordt voor die bestemmingen lang niet altijd de juiste normstelling toegepast. Het nu samenvoegen tot één norm voor alle bestemmingen zal daarom in de praktijk tot een kleiner kwaliteitsverschil leiden dan rechtstreeks uit de wijziging van de normen voortvloeit.

Het verschil tussen de normering voor wegen en spoorwegen is wel gehandhaafd. Het verschil van 5 dB is gebaseerd op het feit dat spoorweglawaai in het algemeen minder hinderlijk ervaren wordt dan wegverkeerslawaai. Het verschil van circa 5 dB blijkt uit de verschillen in dosiseffectrelaties en wordt ook veelal internationaal aangehouden.

Hierna wordt uiteengezet welke getalswaarden zijn gekozen, en op welke gronden dat is geschied.

Spoorweglawaai

In de Wet geluidhinder zijn voor spoorweglawaai in feite vier situaties geregeld:

- Nieuwbouw van woningen
- Aanleg van spoorwegen
- Wijziging van spoorwegen
- Sanering

Daarnaast is in de Nota Mobiliteit en de Nota Ruimte vastgelegd dat het rijk alle situaties langs spoorwegen boven 70 dB in de periode tot en met 2020 zal aanpakken.

Voorkeurswaarde

Voor alle situaties geldt nu dezelfde voorkeurswaarde, namelijk 55 dB. Een uitzondering doet zich voor bij wijzigingen waar de heersende, eerder verleende waarde of de geluidsbelasting in 1987 de voorkeurswaarde kan zijn. In het stelsel met geluidproductieplafonds komt daar de waarde bij het heersende geluidproductieplafond voor in de plaats. Als in de wet op te nemen uniforme voorkeurswaarde voor spoorwegen wordt in het wetsvoorstel de huidige waarde van 55 dB gehandhaafd.

Maximale grenswaarde

Aan de bovenkant spelen voor spoorwegen de waarden van 68 dB voor nieuwe ontwikkelingen, 70 dB als doelstellingsgrens en 71 dB als maximum bij wijzigingssituaties een rol. Deze waarden liggen relatief dicht bij elkaar. Werkzaamheden aan spoorwegen bestaan vooral uit wijzigingen en in veel mindere mate uit aanleg van nieuwe lijnen. Daarbij geldt veelal 71 dB als maximum. Gelet op de doelstelling ten aanzien van 70 dB in de genoemde nota's en de nadrukkelijke wens om tot vereenvoudiging te komen is in het wetsvoorstel een algemene bovengrens van 70 dB opgenomen.

Wegverkeerslawaai

Vanwege het streven naar eenvoud en het verschil van 5 dB in de normen voor rijkswegen en spoorwegen, is het gewenst als voorkeurswaarde 50 dB en als maximale grenswaarde 65 dB op te nemen. Er dient echter wel nagegaan te worden of een dergelijke keuze voor vereenvoudiging voldoende aansluit bij de huidige normen voor rijkswegen:

Artikel 110g Wet geluidhinder

Op grond van artikel 110g van de Wet geluidhinder wordt de berekende geluidsbelasting vanwege een rijksweg verminderd met een aftrek van 2 dB. Er is al jaren geleden aangegeven dat de aftrek afgebouwd zal worden. De ingrijpende wijziging van het stelsel voor rijkswegen en de overgang naar



naar een eenvoudiger normstelling biedt de gelegenheid daartoe over te gaan. Het zonder meer weglaten van de aftrek zou leiden tot een aanscherping met 2 dB, omdat de emissiefactoren van het wegverkeer niet gelijktijdig verlaagd kunnen worden. Om dat te voorkomen wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de huidige normen met de van toepassing zijnde aftrek worden verhoogd.

Voorkeurswaarde

Zonder artikel 110g te verwerken bedraagt de voorkeurswaarde 48 dB. Verhoging met 2 dB leidt dat tot een nieuwe voorkeurswaarden van 50 dB. Dit komt overeen met de eerder genoemde gewenste voorkeurswaarde.

Maximale grenswaarde

Voor rijkswegen gelden volgens de Wet geluidhinder, na verhoging van alle waarden met 2 dB, de volgende maximale grenswaarden:

- Aanleg nieuwe wegen: 60 dB
- Wijziging bestaande wegen: 70 dB (of 60 dB als bestaande geluidsbelasting minder dan 55 dB bedraagt)
- Sanering bestaande wegen: 70 dB

Daarnaast is, analoog aan spoorweglawaai, in de Nota Mobiliteit en de Nota Ruimte vastgelegd dat het rijk alle situaties langs rijkswegen boven 65 dB in de periode tot en met 2020 zal aanpakken.

Met de keuze van 65 dB als maximale grenswaarde voor rijkswegen, zoals voorgesteld bij de eenvoudige normstelling vanuit spoorweglawaai, wordt ook recht gedaan aan het rijksbeleid in de genoemde nota's. Bovendien vormt die waarde een soort gemiddelde van de bestaande normen, zodat daar ook bij aangesloten wordt. Evenals voor spoorwegen zal uitbreiding van infrastructuur vooral plaatsvinden door wijzigingen van bestaande wegen. Daarom zal er in de praktijk veeleer sprake zijn van een aanscherping van de normen dan van een versoepeling. De keuze voor de vergaande vereenvoudiging leidt uiteraard in individuele gevallen wel tot verschillen, maar daar valt niet aan te ontkomen tenzij het complexe normenstelsel in stand wordt gehouden.

Samenvatting normenkader spoorwegen en rijkswegen

Het totale normenkader dat op basis van bovenstaande overwegingen voor spoorwegen en rijkswegen in dit wetsvoorstel is opgenomen bestaat slechts uit de volgende elementen.

	spoorwegen	rikswegen
Voorkeurswaarde algemeen	55 dB	50 dB
Maximale grenswaarde	70 dB	65 dB
Voorkeur bij wijziging	geluidsbelasting bij heersend gpp	

Dit geldt zonder onderscheid voor alle geluidsgevoelige objecten.

Binnenwaarden

Ook voor binnenwaarden geldt dat er voor diverse situaties verschillende normen gelden en dat de normen ook afhankelijk zijn van het type geluidsgevoelig object en ruimte. Vanuit de sterke wens de normstelling te vereenvoudigen komt, evenals bij de hiervoor beschreven normen, het onderscheid voor de verschillende geluidsgevoelige objecten en ruimten te vervallen. Ook hier wordt gekozen om uit te gaan van woningen die verreweg de grootste categorie vormen.

De huidige normen voor maximale geluidsbelastingen binnen woningen bedragen kortweg aangegeven momenteel:

- Bij aanleg nieuwe wegen en spoorwegen 33 respectievelijk 35 dB
- Bij wijziging bestaande infrastructuur:
 - o indien niet eerder een hogere waarde verleend: 33 dB voor wegen en 35 dB voor spoorwegen;
 - o indien wel eerder een hogere waarde verleend: de eerder bepaalde binnenwaarde;
 - o bij samenloop met sanering: 43 dB (maar maatregelen veelal gericht op 38 dB);
- Bij sanering van wegen en spoorwegen: maximaal 43 dB (maar maatregelen gericht op 38 dB).

Er is, gelet op de kleine verschillen, voor gekozen niet langer een onderscheid te maken tussen binnenwaarde normen voor spoorwegen en wegen. Daarnaast wordt ter vereenvoudiging alleen nog onderscheid gemaakt tussen situaties die met de geluidswetgeving tot stand zijn gekomen en situaties die bij invoering van de wet al bestonden. Dat er een onderscheid in situaties in stand is gebleven komt voort uit het grote verschil tussen de hoogste en laagste binnenwaarden. Samenvoeging tot één



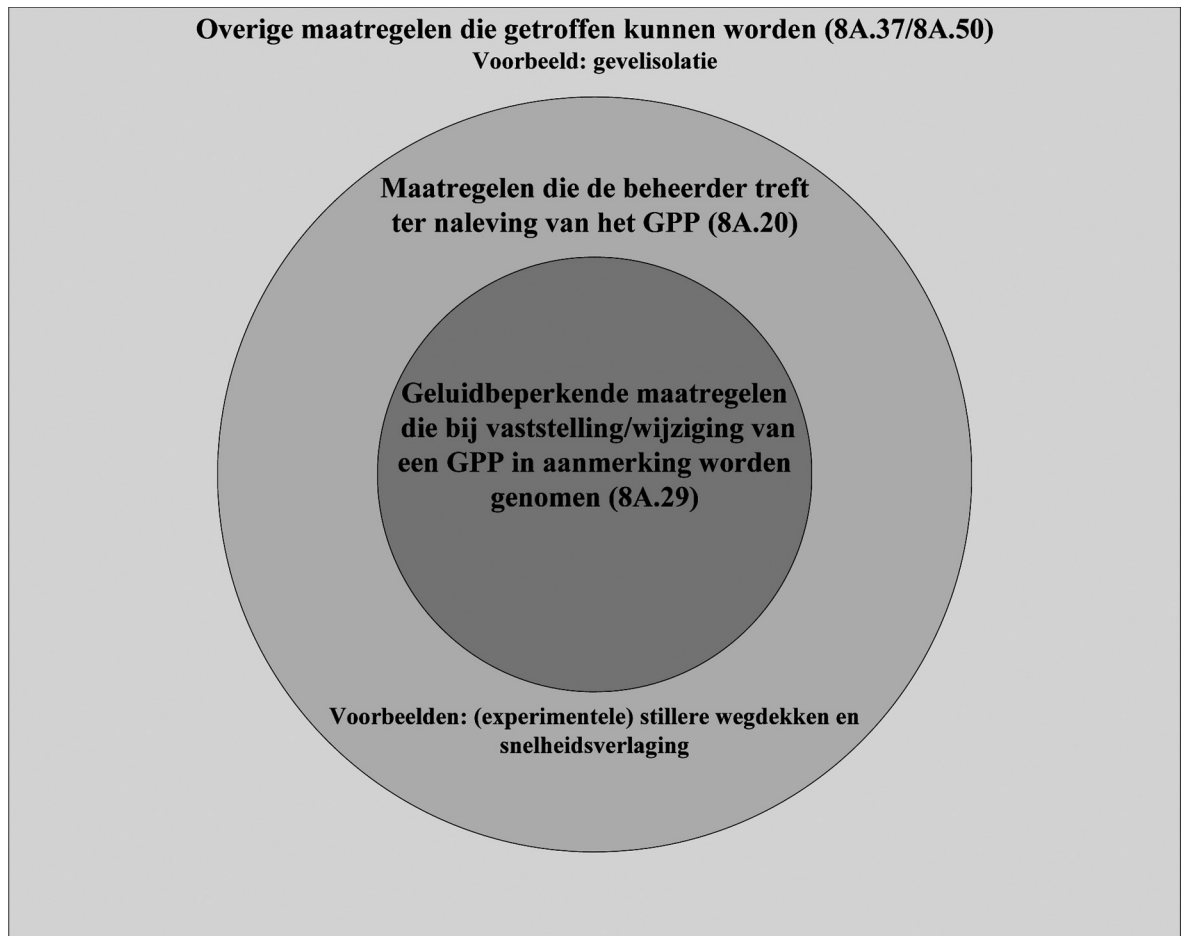
waarde voor alle situaties werd daarom niet aanvaardbaar geacht. Mede omdat het wetsvoorstel niet langer de vaststelling van hogere waarden vanwege de rijksinfrastructuur kent is teruggegrepen op het criterium of de geluidswetgeving al een keer is toegepast. Dit is na vele jaren uiteraard moeilijk goed na te gaan, daarom zijn de tijdstippen waarop de bouwvergunning is verleend dan wel de infrastructuur in gebruik is genomen, bepalend.

Hierop gebaseerd dient er een norm voor 'nieuwe situaties' en voor 'bestaande situaties' bepaald te worden. Uitgaande van het voorgaande overzicht en de eis bij de bouw van nieuwe woningen in het Bouwbesluit van 33 dB, zijn daarvoor de waarden van 33 dB en 38 dB gekozen.

Een stelsel met geluidproductieplafonds zal naar verwachting leiden tot procedures met kleinere toenames in de geluidsbelasting dan de huidige wet met reconstructie- en spoorbaanwijzigingsprocedures. Daarom zal het bij overschrijdingen van binnenwaarden ook veelal gaan om kleine overschrijdingen van de vereiste binnenwaarde. Om te voorkomen dat aan gevels maatregelen getroffen moeten worden met een nauwelijks waarneembaar effect en dus ook het ondoelmatig besteden van middelen, is voor een wat andere opzet van normering gekozen. Daarbij is aangesloten bij de systematiek zoals nu al bij de sanering gebruikt wordt. Daar geldt als maximum 43 dB, maar worden de maatregelen gericht op 38 dB. Het rechtstreeks overnemen van deze systematiek zou leiden tot 5 dB hogere maximale waarden dan de eerder genoemde 33 en 38 dB. Deze overschrijding van de gewenste waarden met 5 dB gedurende mogelijk een lange periode wordt echter als ongewenst beoordeeld. Daarom is er voor gekozen niet van 5 dB, maar van 3 dB uit te gaan. Hiermee ontstaat de normering zoals in onderstaande tabel is aangegeven en zal het ook voor spoorwegen waarbij eerder uitgegaan is van de binnenwaarde eis van 35 dB niet direct op grote schaal nodig aanvullende maatregelen te treffen.

binnenwaarden	'nieuw'	'bestaand'
wegen en spoorwegen	36 dB	41 dB
bij overschrijding maatregelen tot 3 dB lager		

BIJLAGE 4 SOORTEN VAN MAATREGELLEN ONDER DE NIEUWE SYSTEMATIEK



Algemene toelichting

De figuur geeft een beeld van de relevantie van typen maatregelen voor de hoogte van geluidproductieplafonds (hierna GPP's). Hoe meer naar het centrum des belangrijker de categorie maatregelen is en alleen maatregelen binnen de cirkels beïnvloeden direct de hoogte van een GPP of een geluidwaarde in een referentiepunt. Ontwikkelingen waardoor de voertuigen stiller worden, zoals stille banden en stille treinwagons, zijn niet in het schema ondergebracht omdat ze niet door de beheerder getroffen kunnen worden. Dit type maatregelen heeft wel invloed op de geluidwaarde in de referentiepunten.

Geluidbeperkende maatregelen bij vaststelling/wijziging van een GPP (8A.29)

Deze maatregelen zijn het belangrijkste voor de hoogte van de GPP's. Hieronder vallen alle geluidbeperkende maatregelen die zijn opgenomen in de ministeriële regeling als bedoeld in artikel 8A.29. Deze maatregelen maken deel uit van het toetsingskader van het bevoegd gezag bij het verzoek om een GPP vast te stellen of te wijzigen. Als het treffen van een geluidbeperkende maatregel niet financieel doelmatig is, dan wel stuit op andere bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard, wordt de geluidbeperkende maatregel niet in aanmerking genomen kan het GPP op basis van een situatie zonder die maatregelen worden vastgesteld of gewijzigd.

Maatregelen die de beheerder treft ter naleving van een GPP (8A.20)

Naast de verplichte maatregelen uit de binnenste cirkel staan de beheerder diverse andere maatregelen ter beschikking voor de naleving van GPP's. Voorbeelden hiervan zijn snelheidsverlaging, andere (experimentele) stillere wegdekken en het weren van lawaaiig materieel. Het staat de beheerder vrij voor de naleving de zijns inziens meest geschikte maatregelen te kiezen. Het dienen uiteraard wel maatregelen te zijn die invloed hebben op de geluidwaarde in het referentiepunt. Een bijzondere



situatie doet zich voor bij de besluitvorming over de vaststelling van nieuwe GPP's en verhoging van GPP's waarbij de maximale waarde bij geluidsgevoelige objecten wordt overschreden. Dan dienen wel naast de maatregelen uit de binnenste cirkel maatregelen in aanmerking te worden genomen om overschrijding te voorkomen (8A.50). Ook dienen dan niet financieel doelmatige maatregelen uit de binnenste cirkel te worden overwogen.

Overige maatregelen die getroffen kunnen worden (8A.37/8A.50)

De buitenste categorie maatregelen heeft geen invloed op de naleving van de GPP's, omdat de geluidswaarde in de referentiepunten er niet door wordt beïnvloed. Wel kunnen ze als randvoorwaarde noodzakelijk zijn bij het vaststellen en verhogen van plafonds. In het algemeen zullen deze maatregelen zich richten op de geluidsbelasting binnen of buiten (individuele) geluidsgevoelige objecten. Te denken valt aan gevelmaatregelen (8A.37) of bestemmingswijziging of andere wijzigingen (8A.50).



BIJLAGE 5 DE WERKING VAN DE BESTAANDE GELUIDREGELGEVING EN HET HANDHAVINGSGAT

Het doel van de bestaande Wet geluidhinder is het voorkomen van geluidhinder. De Wet geluidhinder in haar huidige vorm is gefaseerd in werking getreden. Het onderdeel wegverkeer nieuwe situaties (nieuwe wegen, nieuwe woningen langs wegen) is in 1982 in werking getreden en het onderdeel bestaande situaties in 1986. Aan deze wet liggen onder meer ten grondslag het toetsen aan voorkeurswaarden bij nieuwe situaties, het tegengaan dat geluidsbelastingen verder toenemen, en het saneren van bestaande geluidnormoverschrijdingen. Bij saneren van wegverkeerslawaaï gaat het om de aanpak van woningen die bij de inwerkingtreding van het betreffende onderdeel van de wet in 1986 een te hoog geluidniveau hadden.

De werking van de huidige geluidregelgeving is het best te beschrijven aan de hand van onderstaande vier situaties:

1. aanleg van nieuwe infrastructuur;
2. de bouw van woningen;
3. sanering van bestaande hoge geluidsbelastingen;
4. wijzigingen op of aan de infrastructuur.

De beschrijving in deze bijlage heeft betrekking op rijkswegen. Voor spoor geldt het in grote lijnen ook. Aan het eind van de bijlage wordt kort aangegeven waar spoor afwijkt. Maar allereerst wordt stil gestaan bij de normering en reikwijdte.

Normering en reikwijdte

Het normatieve kader in de Wet geluidhinder bestaat uit een bandbreedte tussen een zogenoemde voorkeurswaarde en een maximale ontheffingswaarde. De filosofie is als volgt: *In principe zullen geluidsbelastingen lager of gelijk aan de voorkeurswaarde moeten zijn. In bepaalde gevallen kunnen geluidsbelastingen boven de voorkeurswaarde toelaatbaar zijn. Daarvoor moet dan wel een afweging plaatsvinden die uitmondt in een zogenoemd hogere-waardebesluit. Boven de maximale ontheffingswaarde mogen er geen nieuwe gevallen meer bij komen en bestaande niet verder verslechteren.*

De reikwijdte van de wet is beperkt tot zogenoemde geluidzones aan weerszijde van de infrastructuur. Voor wegen is de breedte daarvan gebaseerd op het aantal rijstroken.

1. Aanleg van nieuwe infrastructuur

Op het moment van nieuwe aanleg komt de hiervoor beschreven filosofie goed tot uiting. De infrabeheerder is initiatiefnemer. Op basis van een prognose van de verkeersomvang worden tijdens de planfase geluidniveaus bepaald. Bij niveaus die zich op basis van de prognose en de te treffen maatregelen boven de voorkeurswaarde bevinden, wordt een hogere waarde procedure doorlopen. Die mondt uit in vastgestelde maximaal toelaatbare geluidsbelastingen bij individuele woningen en eventueel gevelmaatregelen als dat nodig is om aan de geluidnorm voor de binnenwaarde te voldoen. Men spreekt ook wel van hogere waarden of van vastgestelde waarden. Bij aanleg van nieuwe infrastructuur mogen de vastgestelde waarden nooit hoger zijn dan de maximale ontheffingswaarde. Na de besluitvorming van de nieuw aan te leggen infrastructuur bestaan er dus drie groepen woningen: de woningen buiten de zone die geen rol hebben gespeeld bij de afweging van geluidmaatregelen, de woningen binnen de zone waarvoor verwacht wordt dat de geluidsbelasting op of onder de voorkeurswaarde zal zijn, en de woningen met een hogere geluidsbelasting die formeel vastgesteld is in hogere waarden.

In de praktijk werkt de regelgeving goed bij de afwegingen op het moment van voorbereiding van aanleg van nieuwe infrastructuur. Er worden zorgvuldige afwegingen gemaakt over de geluidmaatregelen. Dit leidt over het algemeen tot een evenwichtig pakket maatregelen dat voor enige tijd na openstelling van de weg of spoorweg een afdoende beschermingsniveau aan omwonenden biedt. Wel bestaat regelmatig discussie over de gehanteerde prognoses. Als deze te laag zijn, zullen omwonenden namelijk later toch blootgesteld worden aan hogere geluidsbelastingen. Een hoge prognose is dus in het belang van de omwonenden. Maar een hoge prognose leidt voor de infrabeheerder tot hoge kosten voor geluidmaatregelen.

2. Nieuwbouw van woningen

Bij nieuwbouw van woningen werkt de wet ook goed. De gemeente is initiatiefnemer. De situatie lijkt erg op die van aanleg van nieuwe infrastructuur. Ook bij de voorbereiding van woningbouwplannen



wordt gewerkt met een prognose van het verkeer. In principe moeten de geluidsbelastingen weer onder de voorkeurswaarde blijven. Maar tussen de voorkeurswaarde en de maximale ontheffingswaarde is het mogelijk een ontheffing te krijgen. Daarvoor moet een hogere waarde procedure doorlopen worden die uitmondt in vastgestelde geluidsbelastingen per woning. Na besluitvorming over nieuwbouw bestaan er weer dezelfde drie groepen woningen: De woningen buiten de zone die geen rol hebben gespeeld bij de afweging van geluidmaatregelen, de woningen binnen de zone waarvoor verwacht wordt dat de geluidsbelasting op of onder de voorkeurswaarde zal zijn, en de woningen met een hogere geluidsbelasting die formeel vastgesteld is in hogere waarden.

Ook bij nieuwbouw van woningen ontstaat soms discussie over de gehanteerde prognose. De bewoners zijn echter meestal nog geen partij op het moment van besluitvorming. De infrabeheerder en gemeente zijn dat wel. Nu is het de infrabeheerder die belang heeft bij een hoge prognose. Dit houdt immers woningbouw op enige afstand van zijn bron. Op latere momenten waarbij de infrabeheerder uitvoering moet geven aan de geluidregelgeving, heeft hij dan mogelijk minder problemen te verwachten met de gebouwde woningen. Voor de gemeente leidt een hoge prognose echter tot hoge kosten en mogelijk verlies aan bouwgrond.

3. Sanering van bestaande woningen met een te hoge geluidsbelasting

Er waren natuurlijk al situaties met een te hoge geluidsbelasting voor de inwerkingtreding van de wet. Om deze situaties aan te pakken heeft het Ministerie van VROM een saneringprogramma opgezet. Dat bestaat uit een subsidieregeling voor woningen die op 1 maart 1986 een geluidsbelasting hadden die hoger is dan de saneringsdrempel. De gemeente neemt daarbij het initiatief en kan de subsidie aanvragen bij het door VROM ingestelde Bureau Sanering Verkeerslawaaai. De getalswaarde van de saneringsdrempel ligt tussen de voorkeurswaarde en de maximale ontheffingswaarde.

De uitvoering van de sanering loopt moeizaam doordat de operatie fors meer kost dan verwacht werd en er weinig geld beschikbaar is. De afronding is dan ook uitgesteld van 2000 naar 2023.

Belangrijk is dat na afronding van een saneringsproject, de beoogde geluidsbelastingen van de betrokken woningen vastgesteld worden. Deze geluidwaarden krijgen dezelfde status als die van de eerder genoemde hogere waarde procedure bij nieuwe aanleg of nieuwbouw van woningen.

4. Wijzigingen op of aan de infrastructuur

Bij bestaande infrastructuur komt de wet in werking indien er significante wijzigingen op of aan de infrastructuur plaatsvinden. Dan geldt het stand-still beginsel. Dat betekent dat geluidsbelastingen in beginsel niet mogen toenemen. Het gaat daarbij om het verschil tussen de geluidsbelasting tien jaar na de wijziging en de geluidsbelasting op het moment voor de wijziging oftewel de heersende waarde. Een uitzondering geldt voor woningen waarvoor eerder een waarde is vastgesteld. Dan geldt de vastgestelde waarde als uitgangspunt indien die lager is dan de heersende waarde. Bovendien is een toename van minder dan 2 dB (voor wegverkeer) altijd toegestaan.

In principe zijn bij een reconstructie geluidmaatregelen verplicht voor situaties die anders een ongeoorloofde toename van de geluidsbelasting zouden krijgen. Indien geluidmaatregelen ter voorkoming van toename echter op te veel bezwaar stuiten, kan afgeweken worden van deze wettelijke verplichting door het voeren van een hogere waarde procedure. Dat kan alleen indien de toekomstige geluidsbelasting de maximale ontheffingswaarde niet overschrijdt. Tijdens de procedure wordt de geluidwaarde vastgesteld.

Belangrijk voor de werking van de wet is de definitie van een wijziging op of aan de infrastructuur. Men spreekt ook wel van reconstructie. Vrijwel iedere fysieke wijziging, inclusief het wijzigen van de belijning, is volgens de wet een reconstructie (mits de geluidsbelasting toeneemt met 2 dB of meer). Ook snelheidsverhoging kan een reconstructie zijn.

Een verkeersgroei op een weg leidt als zodanig dus niet tot verplichtingen op grond van de wet. Tenslotte is geregeld dat de wegbeheerder in combinatie met een reconstructie de eventueel nog resterende sanering uitvoert. Ter financiering is er structureel geld van de VROM-begroting overgeheveld naar het infrastructuurfonds van VenW.



Kort overzicht geluidnormen in L_{den} (vanaf 1-1-2007)

	voorkeurswaarde (dB)	saneringsdrempel (dB(A) in 1986)	maximale ontheffingswaarde nieuwbouw (dB)	maximale ontheffingswaarde bestaande infra (bij wijziging en sanering ¹ (dB)	maximale ontheffingswaarde nieuwe aanleg (dB)
rijkswegen	48	60	53	68	58

¹ In beperkt aantal gevallen kan deze drempel in kader van sanering worden overschreden,

Het ontstaan van het handhavingsgat

In de planfase van nieuwbouw van woningen en aanleg van nieuwe infrastructuur wordt over het algemeen besloten tot geluidmaatregelen die naar verwachting op dat moment leiden tot een acceptabele geluidssituatie. Maar na realisatie van het project is dit onderdeel van de wet uitgewerkt. Er is dan sprake van bestaande infrastructuur en bestaande woningen. De wet komt dan pas weer in werking bij significante wijzigingen. Daaronder valt verkeersgroei niet. Voor woningen en infrastructuur die er voor de wet al waren is ook sprake van bestaande woningen en bestaande infrastructuur. Voor deze woningen is echter nooit een afweging gemaakt op basis van het normstelsel. Alleen woningen boven de saneringsdrempel zullen vroeg of laat in aanmerking kunnen komen voor maatregelen die de geluidssituatie verbeteren.

Gezamenlijk leiden de hiervoor genoemde elementen ertoe dat er tijdens het beheer van bestaande infrastructuur vrijwel geen aandacht voor geluid is. Het verkeer kan groeien maar vanuit de Wet geluidhinder zijn er geen verplichtingen zolang er geen significante wijzigingen op of aan de weg plaatsvinden. Met de verkeersgroei zullen meestal ook de geluidsbelastingen in de omgeving groeien. Verreweg het grootste deel van de tijd is dat de situatie. Vanuit één locatie bezien komt een reconstructie zelden voor. Het moeten wachten op een volgende reconstructie voor een aanpak van geluidhinder is dus vaak een uitzichtloze zaak. Maar ook de aanpak bij de reconstructie is niet volledig. Als er in het verleden een waarde is vastgesteld moet het geluidniveau weliswaar tot die waarde worden teruggebracht. Maar bij veel woningen is geen waarde vastgesteld. Het gaat daarbij om de volgende situaties:

- Situaties waarbij de woning en de infrastructuur er voor de wet al waren, en waarbij de geluidsbelasting onder de saneringsdrempel is, zullen in het algemeen geen vastgestelde waarde hebben.
- Woningen die na de inwerkingtreding van de wet en voor 2007 gebouwd zijn en waarvan in de planfase verwacht werd dat de voorkeurswaarde niet overschreden zou worden.
- Woningen langs infrastructuur die na de wet en voor 2007 aangelegd is en waarvan in de planfase verwacht werd dat de voorkeurswaarde niet overschreden zou worden.
- Woningen buiten de geluidzone

Voor deze laatste groep woningen geldt dat ze geen rechten hebben bij een reconstructie. Ook als de geluidsbelastingen boven de voorkeurswaarde zijn, en eventueel ook nog zullen toenemen, worden voor hen geen geluidmaatregelen getroffen. Voor de eerste drie groepen woningen geldt de heersende waarde voor de wijziging als uitgangspunt. In die heersende waarde kan tientallen jaren verkeersgroei zitten die dan niet ongedaan hoeft te worden gemaakt. Als bovendien een geringe geluidtoename voor de tien jaar naar de wijziging verwacht wordt, hoeft er helemaal niets te gebeuren.

Samenvattend zijn er in de praktijk zijn er twee mechanismen waardoor het stand-still beginsel niet werkt zoals beoogd was. Dit zijn:

1. De koppeling aan reconstructies

Het feit dat het stand-still beginsel alleen werkt via de koppeling aan reconstructies en de wijze waarop de wet bepaalt aan welke grenswaarde van de geluidsbelasting bij reconstructies moet worden voldaan. De wet kent geen permanente stand-still-eis. De wet is namelijk alleen van toepassing bij aanleg en wijziging van wegen. Daarom is het stand-still beginsel gekoppeld aan een reconstructie van een weg. Dit betekent dat er alleen bij zo'n reconstructie een verplichting bestaat voor de wegbeheerder om maatregelen te overwegen gericht op het tegengaan van de groei van geluid. Zolang er dus geen reconstructie plaatsvindt, kan het geluid onbelemmerd toenemen. Niet alleen kan het in de praktijk zeer lang duren voordat een reconstructie plaatsvindt (tientallen jaren tot meer dan 50 jaar), maar ook is in de wet opgenomen dat stijgingen tot 2 dB niet meetellen. De geluidsbelasting is dan ook op veel plaatsen langs wegen fors toegenomen.

2. Het begrip heersende waarde

In de huidige wet is in artikel 100 opgenomen dat bij reconstructies getoetst moet worden aan de heersende waarde en aan de eerder op grond van de wet vastgestelde waarde; de laagste van die twee waarden is vervolgens uitgangspunt bij de toetsing. Indien er geen waarde is vastgesteld



geldt dus de heersende waarde¹. Met andere woorden: stel dat er een nieuwe weg wordt aangelegd en de omwonenden hebben daar als startpunt een waarde onder de voorkeurswaarde (48 dB), bijvoorbeeld 47 dB en er vindt krachtige groei (zoals over de afgelopen 20 jaar) van het autoverkeer plaats, dan kan het geluidniveau inmiddels zijn opgelopen tot bijvoorbeeld 56 dB en dan wordt bij reconstructie aan de weg het geluidsniveau dus niet hersteld op de voorkeurswaarde maar op het niveau van de heersende waarde, nl 56 dB. Door dit mechanisme kunnen ook geluidsbelastingen van woningen van onder of op de voorkeurswaarde groeien naar waarden erboven zonder dat deze groei aangepakt hoeft te worden bij een reconstructie. Hierdoor kunnen zelfs nieuwe saneringssituaties ontstaan die geen aanspraak kunnen maken op saneringsgelden omdat die gekoppeld zijn aan een hoge geluidsbelasting in 1986.

Samenvattend is het dus de koppeling van de werking van de Wet geluidhinder aan reconstructies en het begrip 'heersende waarde' waardoor het stand-still beginsel in de praktijk niet goed werkt. Naar schatting zijn hierdoor circa 500.000 woningen langs rijkswegen (en circa 450 duizend woningen langs spoorwegen) niet beschermd tegen toename van geluid bij verkeersgroei.

Door deze onbeheerste groei is er een verzameling woningen ontstaan met een hogere geluidsbelasting dan beoogd was. Deze verzameling woningen wordt ook wel het handhavingsgat genoemd. Dit handhavingsgat is te splitsen in twee groepen:

1. Het harde handhavingsgat: De woningen die een vastgestelde geluidwaarde hebben die inmiddels door de groei van het verkeer wordt overschreden. Bij een reconstructie herleven de rechten van deze vastgestelde waarde en kunnen de bewoners aanspraak maken op geluidmaatregelen.
2. Het zachte handhavingsgat: De woningen die geen vastgestelde waarde hebben en waarvan de geluidsbelasting nu hoger is dan de voorkeurswaarde. Over het algemeen zijn dit woningen die ten tijde van de inwerkingtreding van de wet een geluidsbelasting onder de saneringsgrens hadden. Daarnaast betreffen het ook de woningen waarvoor de sanering nog uitgevoerd moet worden.

Het zachte handhavingsgat bestaat rondom rijkswegen uit enkele honderdduizenden woningen. Bij het harde handhavingsgat is het door het ontbreken van betrouwbare gegevens erg lastig een raming te geven. Naar verwachting gaat het voor rijkswegen om ongeveer tweederde van de in totaal circa 30 duizend vastgestelde waarden. Bij ongeveer de helft daarvan is de overschrijding groter dan 5 dB. De ramingen het handhavingsgat aan te pakken, lopen op tot enkele miljarden euro's. Bij die aanpak gaat het dan om het terugbrengen tot de oorspronkelijk beoogde geluidsniveaus of het extra isoleren van woningen. Voor dat laatste wordt gekozen als andere maatregelen te veel kosten op grond van doelmatigheid. Voor een aanpak van alleen het harde handhavingsgat rond rijkswegen gaat het om circa een half miljard euro.

Problemen met vastgestelde waarden

Het gekozen systeem van vastgestelde waarden leidt tot een hoog detailniveau. Deze waarden kunnen per gevel van de woning verschillen. Het akoestisch onderzoek bij reconstructies moet dus ook zeer gedetailleerd zijn. Maar voorafgaand aan dit onderzoek blijkt het vaak buitengewoon lastig om voor een bepaald gebied de vastgestelde waarden op te sporen. Er heeft voor 1 januari 2007 namelijk geen registratie van deze waarden plaatsgevonden. Veel vastgestelde waarden zijn in archieven verdwenen die deels al vernietigd zijn. Bewoners zelf zijn vaak ook niet op de hoogte van eventueel voor hun woning vastgestelde waarden. Een enkele gemeente of provincie heeft inmiddels de gegevens van de laatste 5 tot 10 jaar op orde en houdt deze bij. Maar een betrouwbaar landsdekkend overzicht ontbreekt en daarom zijn de hiervoor genoemde ramingen van de omvang slechts indicaties van de grootte-orde waar het om gaat.

Een laatste probleem met de vastgestelde waarden is dat het herstel naar deze waarde erg kostbaar kan zijn. In veel gevallen staat er namelijk al een geluidscherm dat één of twee meter hoger zou moeten worden. In de praktijk betekent dat meestal dat het bestaande scherm geheel vervangen moet worden door een nieuw scherm. Het milieurendement van de investering is dan vrij laag.

Zelfde geluidsbelasting maar andere behandeling

De vastgestelde waarden leiden er toe dat bij reconstructies de ene woning een andere beoordeling krijgt dan de andere terwijl de geluidsbelastingen niet verschillen. Dat is lastig uitlegbaar maar wel conform de wet. Een zelfde ongelijkheid treedt op voor woningen die nog recht op saneringsmaatregelen hebben en andere die dat niet hebben, terwijl de geluidsbelastingen gelijk zijn. Tenslotte worden ook woningen binnen en buiten de zone anders behandeld, ook als zij gelijke geluidsbelastingen ondervinden.

¹ Behalve voor woningen die na 1-1-2007 zijn gebouwd of voor woningen langs wegen of spoorwegen die na 1-1-2007 zijn aangelegd. Voor deze woningen geldt de voorkeurswaarde (Wijziging Wet geluidhinder 1^o fase).



Spoor

Voor spoor geldt bovenstaande verhaal in grote lijnen ook. De volgende verschillen treden echter op:

- Voor spoor zijn de zones zo vastgesteld dat naar verwachting de voorkeurswaarde erbuiten niet overschreden wordt. De zones zijn dus gebaseerd op een prognose van het verkeer.
- Als geen geluidwaarde is vastgesteld geldt bij een reconstructie voor spoor dat de toename bepaald moet worden door de situatie over tien jaar te vergelijken met de laagste van de situatie 1987 en de heersende waarde.
- Voor spoor is in bepaalde gevallen een verkeerstoename ook een reconstructie. Maar in de praktijk is een beperkte en geleidelijke groei mogelijk omdat getoetst moet worden aan het voorgaande driejaarsgemiddelde. Per 1-1-2007 is de regeling voor spoor gewijzigd. Dan wordt niet meer een verkeerstoename, maar de totale geluidproductie. Ook bij deze wijziging blijft de toetsing gebaseerd op een voortschrijdend driejaarsgemiddelde zodat geleidelijke groei mogelijk is.
- Voor spoor is het handhavingsgat veel kleiner omdat
 - o Er steeds met relatief hoge prognoses is gerekend.
 - o Het spoorverkeer minder gegroeid is.
 - o Het spoorverkeer zelf stiller geworden is.
- Voor spoor zijn er veel minder vastgestelde waarden (circa 2000)
- Voor spoor zijn de getalswaarde van de normen anders:

	voorkeurswaarde (dB)	saneringsdrempel (dB(A) in 1986)	maximale onthefingswaarde nieuwbouw (dB)	maximale onthefingswaarde bestaande infra maximale onthefingswaarde bestaande infra (bij wijziging en sanering ¹ (dB)	maximale onthefingswaarde nieuwe aanleg (dB)
spoorwegen	55	65	68	71	68

¹ In beperkt aantal gevallen kan deze drempel in kader van sanering worden overschreden.



BIJLAGE 6 REGELGEVING VOOR HET GELUIDASPECT NA DE INWERKINGSTREDING VAN DIT WETSVOORSTEL EN ENKELE ANDERE WETSVOORSTELLEN

Dit schema laat zien hoe ziet de regelgeving inzake de onderwerpen die nu in de Wet geluidhinder zijn geregeld, er uit ziet na de inwerkingtreding van:

- dit wetsvoorstel;
- het wetsvoorstel tot opname van de regels voor toestellen in Hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer;
- het wetsvoorstel tot overheveling van de regels voor buitenlandse luchthavens naar de Wet luchtvaart.

De beide laatste wetsvoorstellen zijn in gevorderde staat van voorbereiding.

Afkortingen: Wgh: Wet geluidhinder
 Wm: Wet milieubeheer
 H: Hoofdstuk
 Amvb: Algemene maatregel van bestuur
 Gpp's: Geluidproductieplafonds.

'Stap 2' betreft de volgende stap in de herziening van de geluidregelgeving, die zal volgen op het onderhavige wetsvoorstel.

Onderwerp	Deelonderwerp	Regeling	Systeem	Opmerkingen	Verdere regelgeving (stap 2)?
Bronmaatregelen		Wm H 8A	Amvb		Nee
Geluidsbelastingkaarten en actieplannen		Wm H 8A			Mogelijk in relatie tot meer decentraal beleid
Wegen in beheer bij het Rijk Hoofdspoorwegen		Wm H 8A	Gpp's	<i>Waarde gpp's:</i> <i>Bestaande wegen en spoorwegen bij inwerkingtreding wetsvoorstel:</i> Heersend + 1,5 dB Soms anders geregeld <i>Nieuwe wegen of spoorwegen:</i> Tussen voorkeurswaarde, en maximale waarde (doelmatigheids criterium) <i>Wijziging van gpp's:</i> Tussen voorkeurswaarde of standstill, en maximale waarde (doelmatigheids criterium)	Nee
Andere wegen en spoorwegen	Aanleg en reconstructie/wijziging	Wgh	Ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting; hogere waarden	Tussen voorkeursgrenswaarde maximale ontheffingswaarde	Ja, gpp's beoogd (in Wm)
Alle wegen en spoorwegen	Bouw van geluidsgevoelige objecten nabij de weg of spoorweg	Wgh	Idem	Idem	Ja, (in Wm)
Alle wegen en spoorwegen	Sanering	Wgh	Saneringswaarden		Ja, (in Wm)



Onderwerp	Deelonderwerp	Regeling	Systeem	Opmerkingen	Verdere regelgeving (stap 2)?
Wegen en spoorwegen bij toepassing Tracéwet	Kruisende infra	Wgh jo. Tracéwet	Ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting; hogere waarden	Idem	Ja, in Tracéwet?
Industrieterreinen	Aanleg	Wgh	Idem	Idem	Ja (in Wm)
Industrieterreinen	Bouw van geluidsgevoelige objecten nabij industrieterrein	Wgh	Idem	Idem	Ja (in Wm)
Industrieterreinen	Sanering	Wgh	Saneringswaarden	Idem	Nee, sanering is bijna voltooid
Buitenlandse luchthavens	Geluidgevolgen op Ned. grondgebied	Wet luchtvaart	Beperkingengebied	[Wijziging van de Wet luchtvaart]	Nee
Andere zones		Wgh			
Toestellen	Geluidvoorschriften	Wm H 9	Amvb's	[Gedeeltelijke invulling van H9 van de Wm]	Nee



BIJLAGE 7 TRANSPONERINGSTABEL (GELUIDSBELASTINGKAARTEN EN ACTIEPLANNEN)

A. Van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar titel 8A.2 van de Wet milieubeheer

Artikel in hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder	Artikel in titel 8A.2 van de Wet milieubeheer	Opmerkingen
115	8A.1, eerste en derde lid, onder d	
116, eerste lid	–	
116, tweede lid	–	
116, derde lid	8A.4, eerste lid	Alleen nog melding door de provincies
116, vierde lid	–	
117, eerste lid	–	
117, tweede lid	–	
117, derde lid	8A.4, tweede lid	Alleen door de provincies gemelde wegen en spoorwegen
117, vierde lid	–	
117a, eerste lid	–	
117a, tweede lid	8A.5	
118, eerste lid, eerste volzin	8A.6, eerste, tweede en zevende lid	
118, eerste lid, tweede volzin	8A.6, derde lid	
118, tweede lid	8A.6, vierde lid	
118, derde lid	8A.6, vijfde lid	
118, vierde lid	8A.6, zesde lid	
118a, eerste lid	8A.7, eerste lid	
118a, tweede lid	8A.7, tweede lid	
118a, derde lid	8A.7, derde lid	
119, eerste lid	8A.8, eerste lid	
119, tweede lid	8A.8, tweede lid	
120, eerste lid	8A.9, eerste lid	
120, tweede lid	8A.9, tweede lid	
120, derde lid	8A.9, derde lid	
120, vierde lid	8A.9, vierde lid	
121, eerste lid	8A.10, eerste lid	
121, tweede lid	8A.10, tweede lid	
122, eerste lid	8A.11, eerste lid, en 8A.12, eerste lid	
122, tweede lid	8A.12, tweede lid	
122, derde lid	8A.11, tweede lid en 8A.12, derde lid	
122, vierde lid	8A.13	
123, eerste lid	8A.14, eerste lid	
123, tweede lid	8A.14, tweede lid	
123a	8A.15	
123b	8A.16	

B. Van titel 8A.2 van de Wet milieubeheer naar hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder

Artikel in titel 8A.2 van de Wet milieubeheer	Artikel in hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder	Opmerkingen
8A.4, eerste lid, onder a	116, derde lid	
8A.4, eerste lid, onder b	–	
8A.4, tweede lid	117, derde lid	
8A.5	117a, tweede lid	
8A.6, eerste lid	118, eerste lid, eerste volzin	
8A.6, tweede lid	118, eerste lid, eerste volzin	
8A.6, derde lid	118, eerste lid, tweede volzin	
8A.6, vierde lid	118, tweede lid	
8A.6, vijfde lid	118, derde lid	



Artikel in titel 8A.2 van de Wet milieubeheer	Artikel in hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder	Opmerkingen
8A.6, zesde lid	118, vierde lid	
8A.6, zevende lid	118, eerste lid, eerste volzin	
8A.7, eerste lid	118a, eerste lid	
8A.7, tweede lid	118a, tweede lid	
8A.7, derde lid	118a, derde lid	
8A.8, eerste lid	119, eerste lid	
8A.8, tweede lid	119, tweede lid	
8A.9, eerste lid	120, eerste lid	
8A.9, tweede lid	120, tweede lid	
8A.9, derde lid	120, derde lid	
8A.9, vierde lid	120, vierde lid	
8A.10, eerste lid	121, eerste lid	
8A.10, tweede lid	121, tweede lid	
8A.11, eerste lid	122, eerste lid	
8A.11, tweede lid	122, derde lid	
8A.11, derde lid	–	
8A.11, vierde lid	–	
8A.11, vijfde lid	–	
8A.12, eerste lid	122, eerste lid	
8A.12, tweede lid	122, tweede lid	
8A.12, derde lid	122, derde lid	
8A.13	122, vierde lid	
8A.14, eerste lid	123, eerste lid	
8A.14, tweede lid	123, tweede lid	
8A.15	123a	
8A.16	123b	



Advies Raad van State

No. W08.08.0135/IV
's-Gravenhage, 18 juli 2008

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 22 april 2008, no. 08.001201, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van geluidsproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidsbeleid, geluidsproductieplafonds), met memorie van toelichting.

De bestaande Wet geluidhinder (Wgh) biedt volgens de toelichting van het wetsvoorstel onvoldoende bescherming tegen de gevolgen van de groei van het verkeer voor de geluidsbelasting en biedt te geringe mogelijkheden om toename van geluidsbelasting door groei van het verkeer te beperken anders dan wanneer een weg of spoorweg wordt gewijzigd.

Om de groei van de geluidsbelasting te beperken wordt een nieuw stelsel ingevoerd dat bestaat uit drie onderdelen: het beheersen van de geluidsbelastingen, het reduceren van de hoge geluidsbelastingen en de versterkte inzet van bronmaatregelen. Het wetsvoorstel heeft betrekking op het eerste onderdeel. Het omvat het kader waarbinnen geluidsproductieplafonds voor Rijkswegen en hoofdspoorwegen worden vastgesteld en kunnen worden gewijzigd. Deze geluidsproductieplafonds vormen enerzijds een limiet voor de groei van de geluidsproductie van wegen en spoorwegen en bieden anderzijds duidelijkheid over de mate waarin de geluidsproductie van de desbetreffende wegen en spoorwegen mag groeien zonder dat daarvoor nieuwe besluiten moeten worden genomen. Het voorstel voorziet voorts in de overgang van de implementatiebepalingen van de Europese richtlijn inzake omgevingslawaai van hoofdstuk IX van de Wgh naar afdeling 8A.2 van de Wet milieubeheer.¹

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot onder meer de beoogde werking van het wetsvoorstel, gezamenlijke besluitvorming door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW), het niveau van regulering, de inrichting van het toezicht en de geluidsproductieplafonds voor bestaande wegen. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

1. De beoogde werking van het wetsvoorstel

De Wgh biedt, aldus de toelichting bij het voorstel, onvoldoende bescherming tegen de gevolgen van de groei van het verkeer.² Het probleem van de onbeheerste groei van geluidshinder is eerder onderkend, onder meer in 2006 door de toenmalige staatssecretaris van VROM.³ In zijn brief van 6 juni 2006 kondigde deze staatssecretaris een meer fundamentele herziening van de Wgh aan die er toe strekt enerzijds de rechtsbescherming van de burger en anderzijds de uitvoeringsgerichtheid en handhaafbaarheid van het geluidsregime te verbeteren.

Het doel van de nieuwe regels is om aan de onbeheerste groei van geluidshinder een einde te maken en woningen en andere geluidsgevoelige objecten beter te beschermen tegen geluidshinder. Voorts strekt het wetsvoorstel tot uitvoering van de bedoelde aankondiging van de toenmalige staatssecretaris van VROM.

In het voorstel zijn deze doelen uitgewerkt in een kader waarbinnen geluidsproductieplafonds worden vastgesteld en kunnen worden gewijzigd, alsmede ontheffingsbesluiten en overschrijdingsbesluiten kunnen worden vastgesteld. Volgens de toelichting heeft de burger hiermee een permanente waarborg van een bepaalde maximale geluidsbelasting.⁴ Binnen dit kader worden veel besluiten, betreffende zowel de regelstelling als de uitvoering, genomen door de ministers van VROM en VenW in onderlinge overeenstemming. Kort gezegd voorziet de wet in een rechtsgrondslag op grond waarvan de rechtstreeks betrokken ministers met het oog op de beheersing van de groei van de

¹ Richtlijn nr.2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai, PbEG L 189.

² Memorie van toelichting, paragraaf 1.1, De strekking van het wetsvoorstel, en paragraaf 2.1 Aanleiding en probleemschets.

³ Brief van de staatssecretaris van VROM, d.d. 31 januari 2006, Kamerstukken I 2005/06, 29 879, F, blz. 3, en brief van de staatssecretaris van VROM, d.d. 6 juni 2006, Kamerstukken I 2005/06, 29 879, G, blz. 3.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.3, De betekenis van het nieuwe systeem voor de burger, blz. 21.



geluidsproductie van rijkswegen en hoofdspoorwegen in onderlinge overeenstemming maatregelen nemen.

Het genoemde wettelijke kader wekt de indruk van een projectstructuur waarbinnen de rechtstreeks betrokken ministers in de toekomst infrastructurele belangen en milieubelangen tegenover elkaar afwegen. Het voorstel lijkt derhalve vooral aan het uitgangspunt van uitvoeringsgerichtheid te beantwoorden. Dit doet de vraag rijzen of het voorstel niet te weinig is ingericht als bestendig normenkader dat rechtszekerheid biedt voor de betrokken burgers. In dit verband wijst de Raad op de volgende omstandigheden.

- De dienst Rijkswaterstaat voert het beheer uit van het rijkswegennetwerk onder verantwoordelijkheid van de minister van VenW. Deze minister maakt tevens steeds deel uit van het bevoegd gezag dat regels stelt en uitvoeringsbesluiten met betrekking tot de geluidsproductieplafonds neemt.
- Veel materiële normen worden op het niveau van een ministeriële regeling vastgesteld en kunnen zo relatief eenvoudig door de ministers worden gewijzigd.
- In de toelichting wordt weinig aandacht besteed aan het toezicht op de naleving van de geluidsproductieplafonds.

De Raad merkt op dat deze aspecten, waarop hierna onder de punten 2 tot en met 4 afzonderlijk nader wordt ingegaan, in hun onderlinge samenhang de beoogde werking van de wet als waarborg naar de achtergrond drukken. Dit klemt aangezien in het verleden vooral ook de verbetering van de rechtsbescherming van de burger benoemd is als belangrijk motief voor de introductie van geluidsproductieplafonds.

De Raad adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

2. Gezamenlijke besluitvorming door de ministers van VROM en VenW

Het voorstel voorziet erin dat een aantal onderwerpen bij ministeriële regeling wordt geregeld door de minister van VROM in overeenstemming met de minister van VenW. Het betreft onder meer de regeling inzake de toepassing van het criterium financiële doelmatigheid en de meet- en rekenschriften.

Daarnaast worden volgens het voorstel de uitvoeringsbesluiten, waaronder het vaststellen, het opnieuw vaststellen en het wijzigen van de geluidsproductieplafonds, het besluit tot toelating van overschrijding van de maximale waarde, de ontheffing van de verplichting tot naleving van een geluidsproductieplafond en beslissingen inzake schadevergoeding eveneens genomen door de minister van VROM in overeenstemming met de minister van VenW.

De voorgestelde bevoegdheidstoedeling betekent dat de minister van VenW, die in veel gevallen direct belanghebbende is bij het besluit, steeds uitdrukkelijk met deze ministeriële regeling en uitvoeringsbesluiten moet hebben ingestemd.⁵

De Raad merkt over deze toedeling van bevoegdheden het volgende op.

De minister van VROM is de eerstverantwoordelijke minister voor de normstelling van regels op het gebied van milieuhygiëne. Deze normen kunnen raken aan beleidsterreinen die ressorteren onder andere ministers. Dit gegeven noopt op zich niet tot medeverantwoordelijkheid van die andere ministers voor de regelgeving inzake milieuhygiëne. Evenmin brengt deze omstandigheid mee dat die ministers mede als bevoegd gezag voor de uitvoeringsbesluiten dienen op te treden.

Volgens de toelichting waarborgt de gezamenlijke besluitvorming een evenwichtige afweging van de belangen van het milieu enerzijds en de mobiliteit, behartigd door de weg- en spoorwegbeheerders, anderzijds.⁶ De Raad onderkent de in de toelichting genoemde belangen van de minister van VenW in diens hoedanigheid van beheerder van de rijkswegen.⁷ Deze belangen, die liggen op het terrein van mobiliteit en een financieel doelmatig beheer van rijkswegen, noodzaken echter niet tot de voorgestelde gezamenlijke besluitvorming. Ook wanneer de minister van VROM alleen het bevoegd gezag vormt, dient deze de genoemde belangen bij zijn besluitvorming te betrekken.⁸

Gelet op het voorgaande, acht de Raad de keuze voor gezamenlijke besluitvorming door de ministers van VROM en VenW onvoldoende gemotiveerd. Dit klemt te meer nu de minister van VenW naast de functies van medewetgever en medebevoegd gezag, ook de taak van beheerder van de rijkswegen

⁵ Zie de toelichting bij aanwijzing 110 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (AR).

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.2, Bevoegd gezag en beheerder, blz. 19.

⁷ De verplichting tot naleving richt zich volgens het voorstel tot de beheerder van de weg of spoorweg. Wat betreft de rijkswegen wordt de beheerstaak uitgevoerd door de dienst Rijkswaterstaat onder verantwoordelijkheid van de minister van VenW. Wat betreft de spoorwegen gaat het om ProRail B.V. die krachtens een door de minister van VenW verleende concessie de hoofdspoorwegen beheert. De aandelen van ProRail zijn in handen van Railinfratruster B.V., de aandelen van Railinfratruster B.V. zijn in handen van de Staat der Nederlanden.

⁸ Zie de artikelen 3:2 en 3:4 AR.



vervult. Niet ondenkbaar is dat de minister van VenW zich in zijn functies van medewetgever en bevoegd gezag vooral zal laten leiden door de belangen die hij als beheerder behartigt. Dit kan afbreuk doen aan het beschermingsniveau dat het wetsvoorstel aan burgers beoogt te bieden.

Uit de toelichting blijkt dat deze spanning tussen de besluitvorming omtrent geluidsproductieplafonds enerzijds en de naleving van die plafonds anderzijds is onderkend.⁹ Een volledige scheiding van deze functies is ten aanzien van de rijkswegen niet haalbaar. Een scheiding is volgens de toelichting niettemin bereikt door het bevoegd gezag te vormen door de minister van VROM en de minister van VenW, terwijl het beheer van de wegen alleen bij de minister van VenW berust. Deze omstandigheid, alsmede het feit dat binnen het departement van VenW een organisatorische scheiding bestaat tussen enerzijds de bevoegd gezagtaak, uitgevoerd door de desbetreffende beleidsdirectie en anderzijds de beheerstaak, uitgevoerd door Rijkswaterstaat, acht de Raad onvoldoende om de functiescheiding die door de regering is beoogd, te verwezenlijken.

De Raad adviseert de voorgestelde gezamenlijke besluitvorming in het licht van het voorgaande nader te bezien.

3. Niveau van regulering

Over het niveau van regulering in het voorstel merkt de Raad het volgende op.

a. Materiële normering

Bij verdeling van de elementen van een regeling over de wet, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen dient de wet tenminste de hoofdelementen te bevatten.¹⁰ Regels op het niveau van een ministeriële regeling worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.¹¹

Het voorstel bevat meerdere bepalingen die de bevoegdheid tot het stellen van regels delegeren aan de regering of de minister van VROM in overeenstemming met de minister van VenW. De Raad merkt op dat het voorschriften betreft die bepalend zijn voor de inhoud en reikwijdte van de materiële normering of de uitvoering daarvan. Met betrekking tot deze bepalingen wordt niet afdoende gemotiveerd waarom de desbetreffende normen, of tenminste de kern daarvan, niet op het niveau van de wet worden vastgelegd. De Raad wijst hierbij onder meer op artikel 8A.1, op grond waarvan bij ministeriële regeling wordt bepaald welke maatregelen worden beschouwd als geluidsbeperkende maatregelen, artikel 8A.3, dat bepaalt dat bij ministeriële regeling eisen worden gesteld met betrekking tot de akoestische kwaliteit van wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen, artikel 8A.18, eerste lid, jo artikel 8A.17, op grond waarvan bij ministeriële regeling wordt bepaald met betrekking tot welke wegen en spoorwegen geluidsproductieplafonds zullen gelden en artikel 8.29, dat bepaalt dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld voor de toepassing van het criterium of een geluidsbeperkende maatregel niet in aanmerking komt vanwege de financiële ondoelmatigheid van die maatregel.

Wat de laatstgenoemde bepaling betreft, merkt de Raad op dat het begrip 'financieel doelmatig' op verschillende wijzen kan worden ingevuld. Denkbaar is dat wordt bepaald dat ook bij niet-doelmatigheid wel enige maatregelen worden getroffen en dat gevelisolatie als ultimum remedium altijd doelmatig is. Een andere mogelijke invulling is, dat bij niet-doelmatigheid in het geheel geen maatregelen worden getroffen. De tweede mogelijke uitwerking van het begrip 'financieel doelmatig' biedt minder waarborgen voor burgers.

De Raad benadrukt dat de genoemde onderwerpen van bijzonder belang zijn voor het beschermingsniveau dat de regeling aan burgers zal bieden tegen een toename van geluidsbelasting. Derhalve ligt regelstelling op het niveau van de ministeriële regeling niet in de rede.

De Raad adviseert de in het voorstel opgenomen regeling voor de delegatie van regelgevende bevoegdheid met inachtneming van het bovenstaande aan te passen.

b. Formele waarborgen

Het voorstel bevat meerdere bevoegdheidsgrondslagen tot het stellen van regels die betrekking hebben op procedurele waarborgen met betrekking tot het gebruik van bevoegdheden door de

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.2, Bevoegd gezag en beheerder, blz. 20–21.

¹⁰ Aanwijzing 22 tot en met 24 AR.

¹¹ Aanwijzing 26 AR.



overheid. De Raad wijst hierbij op artikel 8A.31, derde lid, dat bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald in welke gevallen, in afwijking van artikel 8A.31, tweede lid, afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidsproductieplafond, alsmede op artikel 8A.31, vierde lid, dat bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de kring van belanghebbenden die bevoegd zijn tot het doen van een verzoek tot vaststelling of wijziging van een geluidsproductieplafond.

Deze waarborgen dienen in beginsel op het niveau van de wet in formele zin te worden neergelegd.¹² Naar het oordeel van de Raad bestaat in deze gevallen geen aanleiding een uitzondering op dit uitgangspunt te maken. De Raad adviseert het voorstel aan te passen.

4. De inrichting van het toezicht

De geluidsproductieplafonds bieden, aldus de toelichting, aan de burger een permanente waarborg van een bepaalde maximale geluidsbelasting. Voor deze waarborgfunctie is van belang dat toezicht wordt gehouden op de naleving van de bepalingen van het wetsvoorstel. De toelichting verschaft geen informatie hierover. Zo is onduidelijk hoe het toezicht wordt vormgegeven en of bijvoorbeeld in het kader van dat toezicht nog een beoordeling plaatsvindt van de getrouwheid van de door de beheerder geleverde gegevens over de naleving. Daarnaast vraagt de Raad aandacht voor de bevindingen van de bewindslieden bij het verslag over de naleving. In de kaderstellende visie op toezicht wordt aangegeven dat toezicht onafhankelijk dient plaats te vinden. Dit houdt in dat toezichthouders informatie verzamelen, oordelen en interveniëren zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden. De toezichthouder dient daarbij afstand te houden tot de situatie en belangen van de onder toezicht staande of andere belanghebbenden.¹³

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de wijze waarop het toezicht op de naleving van de geluidsproductieplafonds wordt vormgegeven en het voorstel zodanig aan te passen dat de minister van VenW daarin geen rol vervult.

5. Geluidsproductieplafonds voor bestaande wegen

Artikel 8A.44, eerste lid, bepaalt dat de geluidsproductieplafonds voor de wegen of spoorwegen en geprojecteerde wegen of spoorwegen, die worden geplaatst op de geluidkaart, de heersende waarden zijn, vermeerderd met 1,5 dB. Er is, aldus de toelichting, gekozen voor een surplus van 1,5 dB om de beheerder de werkruimte te verschaffen die hij nodig heeft om fluctuaties in de verkeersomvang op te vangen. Dit betekent dat van rechtswege zonder meer een groei van de geluidsproductie van 1,5 dB wordt toegestaan, hetgeen overeenkomt met een groei van het verkeersvolume van ongeveer 40% tot het jaar 2020.¹⁴

a. Generieke verhoging met 1,5 dB

De Raad onderkent het belang van een zekere werkruimte voor de betrokken beheerders. Deze werkruimte voorkomt dat de naleving van de geluidsproductieplafonds op een aantal onderdelen van de betrokken infrastructuur binnen korte termijn worden bemoeilijkt. De gekozen oplossing, een generieke ophoging met 1,5 dB, acht de Raad om de volgende redenen een te verstrekkend middel.

- Ten eerste wordt de toename van verkeer eveneens mogelijk gemaakt in gevallen waarin de heersende waarde op een bestaande weg de maximale waarde als bedoeld in artikel 8A.2 reeds overschrijdt. De Raad wijst erop dat voor de vaststelling en wijziging van geluidsproductieplafonds voor nieuwe wegen en spoorwegen in artikel 8A.30, zesde lid, de maximale waarde als belangrijke grens is geformuleerd. Toch speelt overschrijding van deze grens geen rol bij de vaststelling van de geluidsproductieplafonds bij bestaande wegen en spoorwegen. Naar het oordeel van de Raad strekt het, gelet op de belangen van de betrokken burgers, te ver om in deze reeds overbelaste situaties in het algemeen een verdere groei met 1,5 dB toe te staan. Niet gemotiveerd is waarom in deze specifieke situaties niet volstaan zou moeten worden met een beperktere werkruimte.
- Ten tweede acht de Raad het onjuist dat voorbij wordt gegaan aan de situaties waarvoor in het verleden onder de Wgh reeds hogere waarden zijn vastgesteld. Dat deze vastgestelde waarden de autonome groei van de geluidsproductie niet hebben belemmerd, leidt naar het oordeel van de Raad niet noodzakelijkerwijs tot de gevolgtrekking dat hieraan in het geheel geen betekenis meer

¹² Vergelijk aanwijzing 24 AR.

¹³ Minder last, meer effect, Zes principes van goed toezicht, Kaderstellende visie op toezicht 2005, blz. 23. Bijlage bij Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 6.3.2, Uitvoeringslasten, blz. 58.



behoeft te worden toegekend. Ook ten aanzien van deze situaties verdient een maatwerk aanpak aanbeveling waarbij een beperktere werkruimte wordt toegestaan.

De omstandigheid dat vóór 1 januari 2007 vastgestelde hogere waarden niet kadastraal zijn geregistreerd, vormt op zichzelf geen reden om die waarden te negeren. De besluiten inzake de hogere waarden zijn bekend bij het bevoegd gezag dat ze heeft vastgesteld en kunnen bij dat bestuursorgaan worden opgevraagd.

De Raad adviseert het voorstel in het licht van het voorgaande aan te passen.

b. Ontbreken van saneringsverplichting

Onverminderd het voorgaande, merkt de Raad op dat het voorstel niet voorziet in een verplichting om bij wijziging van een geluidsproductieplafond voor een bestaande weg geluidsbeperkende maatregelen te nemen die leiden tot een verlaging van de geluidsproductie van ten minste 2 dB. Artikel 8A.45 bepaalt immers slechts dat door middel van een ministeriële regeling inzake de doelmatige afweging van geluidsbeperkende maatregelen wordt bevorderd dat bij het wijzigen van een geluidsproductieplafond geluidsbeperkende maatregelen in aanmerking komen die leiden tot een verlaging van de geluidsproductie tot een waarde die ten minste 2 dB onder het geldende geluidsproductieplafond is gelegen.

Nu het voorstel niet voorziet in evenbedoelde verplichting, heeft nadere toelichting waarom een geluidsproductieplafond van 1,5 dB boven de heersende waarde niettemin, gelet op de betrokken belangen, evenredig kan worden geacht.

De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

6. Instrumenten in onderlinge samenhang

Het wetsvoorstel bevat een aantal instrumenten om de geluidsbelasting van rijkswegen en hoofdspoorwegen vast te leggen en zo mogelijk te beheersen. In de eerste plaats stellen de minister van VenW en gedeputeerde staten geluidsbelastingkaarten vast voor wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen, respectievelijk voor delen van wegen en spoorwegen die op basis van een inventarisatie van het verkeer zijn gemeld. De geluidsbelastingkaarten hebben betrekking op de geluidsbelasting en de geluidsbelasting L_{night} op geluidsgevoelige objecten. Ook burgemeester en wethouders van gemeenten in aangewezen agglomeraties stellen geluidsbelastingkaarten op. Vervolgens stellen de minister van VROM in overeenstemming met de minister van VenW en gedeputeerde staten actieplannen vast. Actieplannen bevatten onder meer een beschrijving van het te voeren beleid om de geluidsbelasting en de geluidsbelasting L_{night} te beperken en de maatregelen om overschrijding van overeenkomstig algemene maatregel van bestuur vast te stellen waarden van geluidsbelasting of geluidsbelasting L_{night} te voorkomen of ongedaan te maken. Beide verplichtingen vloeien voort uit de Europese richtlijn over omgevingslawaai.

In de derde plaats stelt de minister van VROM in overeenstemming met de minister van VenW geluidsproductieplafonds vast op elk daartoe aangegeven referentiepunt. Het wetsvoorstel bevat regels voor het tot stand komen van geluidsproductieplafonds voor bestaande wegen of spoorwegen en voor het vaststellen van geluidsproductieplafonds voor (nieuwe) referentiepunten.

Ten slotte worden de gegevens met betrekking tot de geldende geluidsproductieplafonds opgenomen in een openbaar geluidregister.

De Raad merkt op dat de geluidsproductieplafonds weliswaar dienen om de gevolgen van de groei van het verkeer voor de geluidsbelasting te beheersen, maar dat voor de bouw van geluidsgevoelige objecten langs wegen en spoorwegen de regels van de Wgh, met zonnig een besluit tot het vaststellen van hogere waarden, blijven gelden.

Door deze samenloop van het voorstel met bestaande wetgeving ontstaat een veelheid van wettelijke instrumenten die alle beogen de geluidsbelasting van wegen en spoorwegen vast te stellen, te beheersen, terug te dringen of toe te staan. Elk van deze instrumenten heeft betrekking op een eigen object (geluidsgevoelige objecten, referentiepunten, gevels) en kent eigen procedures voor besluitvorming, wijzigingen of overschrijding, maar alle hebben ze een zelfde doel.

In de toelichting wordt onvoldoende verband gelegd tussen de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen enerzijds en de geluidsproductieplafonds anderzijds. Voorts blijft het verband tussen de voorgestelde instrumenten en het bestaande instrumentarium onderbelicht. Een verduidelijking van het onderlinge verband tussen deze instrumenten aan de hand van voorbeelden ontbreekt.

De Raad adviseert in de toelichting in het licht van het vorenstaande in te gaan op de onderlinge verhouding van de genoemde instrumenten.



7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk.*



Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W08.08.0135/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft

- In artikel 8A.1 de begripsomschrijving van 'overschrijdingsbesluit' schrappen, omdat deze term, gelet op de systematiek van het voorstel, geen nadere definiëring behoeft.
- In artikel 8A.10, eerste lid, de zinsnede 'van overeenkomstige toepassing' vervangen door: van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat Onze Minister in de plaats treedt van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Artikel 8A.28 schrappen, omdat deze bepaling niets toevoegt aan de andere voorschriften over de wijziging van geluidsproductieplafonds.
- Artikel 8A.30, eerste lid, als volgt formuleren: Onze Ministers stellen een geluidsproductieplafond op een zodanige waarde vast dat de geluidsbelasting die de geluidsgevoelige objecten vanwege de betrokken weg of spoorweg ondervinden, de voorkeurswaarde niet overschrijdt.
- In artikel 8A.31, vierde lid, 'de kring van belanghebbende die bevoegd zijn tot' vervangen door: de kring van belanghebbende die gerechtigd zijn tot.
- In artikel 8A.38 het derde lid integreren in het eerste lid, omdat thans het eerste lid geen bevoegde instantie aanwijst.
- De tekst van artikel 8A.44, eerste lid, zo aanpassen dat tot uitdrukking komt dat eenmalig bij inwerkingtreding van de wet van rechtswege een geluidsplafond wordt vastgesteld.
- In artikel 8A.49, eerste lid, onder a, ten eerste, 'overeenkomstig' vervangen door: ingevolge. Artikel 8A.49, eerste lid, onder b, vervangen door: b. voor de overschrijding van het productieplafond geen ontheffing van de verplichting tot naleving van het geluidsproductieplafond bedoeld in artikel 8A.24 kan worden verleend.



Nader Rapport

's-Gravenhage, 30 november 2009
BJZ2009063495
Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken

Nader rapport inzake het voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van geluidproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 april 2008, nr. 08.001201, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 18 juli 2008, nr. W08.08.0135/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot onder meer de beoogde werking van het wetsvoorstel, gezamenlijke besluitvorming door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW), het niveau van regulering, de inrichting van het toezicht en de geluidproductieplafonds voor bestaande wegen. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Hieronder ga ik in op het advies van de Raad van State.

Vooropmerking

Het bij de Raad van State aanhangig gemaakte wetsvoorstel voorzag in een nieuw hoofdstuk 8A van de Wet milieubeheer. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het hoofdstuk Geluid elders in de Wet milieubeheer te positioneren, namelijk als hoofdstuk 11.

De huidige artikelen 11.1, 11.2 en 11.3 zullen in de Invoeringswet bij het onderhavige wetsvoorstel worden verplaatst naar een ander hoofdstuk binnen de Wet milieubeheer. In dit nader rapport worden naast elkaar de oude en de nieuwe nummering gebruikt.

1. De beoogde werking van het wetsvoorstel

Allereerst gaat de Raad in algemene zin in op de aanleiding en het doel van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel lijkt, aldus de Raad, vooral tegemoet te komen aan de infrastructurele belangen, zodat de vraag rijst of het voorstel niet te weinig is ingericht als een bestendig normenkader dat rechtszekerheid biedt voor burgers. De Raad benoemt een drietal elementen waardoor de werking van de wet als waarborg naar de achtergrond zou worden gedrukt. Op deze elementen wordt hieronder in de paragrafen 2 tot en met 4 nader ingegaan. Voorafgaand merk ik in algemene zin hierover op dat bij de opstelling van het wetsvoorstel beoogd is aan beide belangen – gebruik van de infrastructuur, alsmede uitvoering van infrastructurele werkzaamheden, versus bescherming van omwonenden tegen geluidhinder – recht te doen. Primaire aanleiding voor het wetsvoorstel is immers om een halt toe te roepen aan de door de huidige Wet geluidhinder niet, althans onvoldoende, te begrenzen groei van geluid afkomstig van weg- en railverkeer (§ 2.1 MvT). Bij het aanbrengen van een rem op de geluidproductie is wel getracht de geluidproductie niet zodanig te normeren en reguleren, dat dit belemmerend zou werken voor het maatschappelijk geaccepteerde, zelfs gewenste, gebruik van rijkswegen en spoorwegen. Gepoogd is om die balans te vinden: een bruikbare wet voor de beheerder van weg en spoorweg, die tegelijk een beschermend plafond biedt aan de omwonenden van de betrokken wegen en spoorwegen. Naar aanleiding van de vraag naar de balans in het wetsvoorstel, heb ik in het kader van dit nader rapport een en ander nog eens overwogen, zoals hieronder wordt toegelicht.

2. Gezamenlijke besluitvorming door de ministers van VROM en VenW

De Raad plaatst bij de toedeling van bevoegdheden een kritische kanttekening en acht de in het wetsvoorstel gemaakte keuze voor gezamenlijke besluitvorming door de ministers van VenW en VROM onvoldoende gemotiveerd.

Naar aanleiding hiervan is het aantal gezamenlijke bevoegdheden teruggebracht door elke bevoegdheid zoveel mogelijk te beleggen bij één minister. Waar het normstelling en besluitvorming in afwijking van bij of krachtens dit wetsvoorstel gegeven normstelling of kaders betreft, is deze bevoegdheid in het algemeen neergelegd bij de minister van VROM. Dit betreft bijvoorbeeld het verlenen van een ontheffing of het bepalen van een termijn voor het treffen van geluidwerende



maatregelen. Daar waar het meer de uitvoering van de regelgeving betreft, waarvoor in dit wetsvoorstel duidelijke kaders zijn gesteld, is de bevoegdheid neergelegd bij de minister van VenW. Een enkele (mede uit financieel oogpunt) zwaarwegende bevoegdheid is uitdrukkelijk als gezamenlijke bevoegdheid gehandhaafd: dit betreft met name het zogenaamde 'overschrijdingsbesluit' (afdeling 11.3.5), het toekennen van een schadevergoeding en het vijfjaarlijks evalueren van de eisen voor de akoestische kwaliteit en het vijfjaarlijks opstellen van actieplannen. De (nieuwe) bevoegdheidsverdeling is overzichtelijk in een tabel weergegeven als bijlage 5 bij de memorie van toelichting.

Voorts is een aantal regelgevende bevoegdheden neergelegd op amvb-niveau, zodat in elk geval beide betrokken ministers bij de totstandkoming daarvan betrokken zijn.

Op deze wijze is de uitoefening door de minister van VenW van de taak van wegbeheerder voor wat betreft de geluidregelgeving ingekaderd en genormeerd. Binnen dat kader kan bij hem als bevoegd gezag besluitvorming over het vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds worden belegd. Besluiten die dit kader van dagelijks beheer te buiten gaan, zullen dus ofwel door de minister van VROM in overleg met de minister van VenW, ofwel door de minister van VROM alleen worden genomen. Omdat veel van de te nemen besluiten ook binnen het kader van de Tracéwet zullen vallen, is aansluiting gezocht bij de taakverdeling zoals neergelegd in (artikel 11 van) de Tracéwet.

De desbetreffende paragraaf in de memorie van toelichting (§ 3.6 Toedeling van taken en bevoegdheden) is naar aanleiding van deze heroverweging aangepast en verduidelijkt.

3. Niveau van regulering

De Raad adviseert de in het wetsvoorstel opgenomen regeling voor delegatie van regelgevende bevoegdheid aan te passen door voor een aantal concreet benoemde delegatiebepalingen de normen, of tenminste de kern daarvan, op het niveau van de wet vast te leggen. De door de Raad indicatief genoemde bepalingen worden hieronder apart besproken.

Artikel (8A.1) 11.1

De Raad wijst allereerst op de in artikel 11.1 opgenomen begripsbepaling voor 'geluidbeperkende maatregelen', waarvan de reikwijdte bij ministeriële regeling wordt bepaald. Een geluidbeperkende maatregel is aldus dit artikel een bij ministeriële regeling aangewezen maatregel die de geluidproductie vanwege een weg of spoorweg beperkt, met uitzondering van een maatregel inzake het gebruik van een weg of spoorweg (de woorden 'of geluidoverdracht' die volgden op 'de geluidproductie', zijn geschrapt, omdat geluidoverdracht al ligt besloten in het begrip geluidproductie). Anders dan de Raad ben ik van mening dat in dit geval de kern van de aanwijzing voldoende duidelijk in het wetsvoorstel zelf is neergelegd: de begripsbepaling sluit (het mogelijke misverstand) uit dat onder 'geluidbeperkende maatregelen' ook verkeersmaatregelen vallen, zoals een beperking van de maximumsnelheid, waarvan (immers) ook een geluidbeperkend effect naar de directe omgeving van de weg uitgaat. Gekozen is voor het werken met een aanwijzing in een ministeriële regeling gezien de systematiek van het wetsvoorstel. Voorts wordt het begrip nog nader geconcretiseerd door de concrete aanwijzing. Aangewezen zullen worden maatregelen die gangbaar en goed toepasbaar zijn, met andere woorden maatregelen die kunnen worden aangemerkt als 'best beschikbare technieken'. Door die concrete aanwijzing wordt bereikt dat bij de toepassing van meerdere artikelen geen rekening hoeft te worden gehouden met andere, minder gangbare geluidbeperkende maatregelen, die ofwel te kostbaar zijn (bijvoorbeeld ondertunneling of overkapping van een weg of spoorweg) ofwel zichzelf nog niet in de praktijk hebben bewezen (bijvoorbeeld een nieuw type asfalt, waarvan de verkeersveiligheid nog nader dient te worden onderzocht). Deze beperking tot concreet benoemde maatregelen is dus binnen het systeem van de wet essentieel, aangezien bij de toepassing van meerdere artikelen uitdrukkelijk alleen deze 'best beschikbare technieken' in aanmerking (behoeven te) komen (met name bij de artikelen 11.29, 11.30, 11.35, 11.47, 11.48, 11.49 en 11.50). Waar met andere (dus ingrijpender, duurdere) geluidbeperkende maatregelen rekening dient te worden gehouden, is dit uitdrukkelijk bepaald, zoals in artikel 11.50, waar in het eerste lid, onder b, gesproken wordt van 'andere maatregelen tot verlaging van de geluidsbelasting dan geluidbeperkende maatregelen' en onder c van 'geluidbeperkende maatregelen die financieel niet doelmatig zijn'. Gelet op deze voor het wetsvoorstel essentiële systematiek wordt het advies van de Raad op dit punt niet gevolgd. De aanwijzing van 'best beschikbare technieken' bij ministeriële regeling biedt de mogelijkheid snel in te spelen op nieuwe technieken en mogelijkheden.

Artikel (8A.3) 11.3

De eisen met betrekking tot de 'akoestische kwaliteit', waaraan Rijkswegen en hoofdspoorwegen dienen te voldoen, zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd. De eisen voor 'akoestische kwaliteit' betreffen standaard-(bron)maatregelen ('best beschikbare technie-



ken'), die bij de aanleg of vervanging van een Rijksweg of hoofdspoorweg dienen te worden toegepast om onnodige geluidhinder te vermijden (bijvoorbeeld ZOAB als wegdek).

Artikel (8A.18) 11.18, eerste lid, jo. artikel (8A.17) 11.17

In antwoord op het advies van de Raad is in het eerste lid van artikel 11.17 bepaald dat de geluidproductieplafonds zullen gelden voor de wegen in beheer van het rijk en de hoofdspoorwegen en voor aan te leggen nieuwe rijksweg(gedeelt)en en hoofdspoorwegen. De reikwijdte van het wetsvoorstel wordt daarmee in de eerste plaats geregeld in het wetsvoorstel zelf, en niet meer via de geluidplafondkaart. Beoogd is de plafondsysteematiek een landsdekkende werking te geven voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. Wel kan er, zoals beschreven in de memorie van toelichting, in uitzonderingsgevallen sprake zijn van bijzondere omstandigheden die een afwijking van deze hoofdlijn rechtvaardigen. Om die reden is ervoor gekozen de precieze aanduiding en begrenzing van de infrastructuur waarvoor de geluidproductieplafonds zullen gelden, vast te leggen op de geluidplafondkaart. Hiermee wordt een heldere afbakening gerealiseerd, met name ook voor wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en andere overheden. Voor infrastructuur die niet is aangegeven op de geluidplafondkaart blijft immers vooralsnog het huidige regiem van de Wet geluidhinder gelden.

Aangezien de kaart regelmatig gewijzigd zal dienen te worden om het in gebruik zijnde (spoor)wegenet te kunnen bijhouden, is ervoor gekozen deze kaart vast te stellen bij ministeriële regeling. Concreet betekent dit dat de kaart en de wijzigingen daarop zullen worden gepubliceerd in de Staatscourant. Bovendien regelt artikel 11.18, tweede lid, dat de kaart elektronisch, dat wil zeggen via een toegankelijk websiteformat, te raadplegen is. Elke gemeente of burger kan deze kaart dus raadplegen en informeren bij de minister van VROM om welke reden een weg of spoorweg niet onder de plafondsysteematiek is gebracht.

Gelet op deze systeematiek – een nieuw, landsdekkend, verplichtend regiem met hooguit enkele uitzonderingen – acht ik de keuze voor vaststelling van de geluidplafondkaart bij ministeriële regeling adequaat. Het vaststellen van de kaart is dus meer een uitvoerende bevoegdheid - *inzichtelijk maken* voor welke wegen en spoorwegen geluidproductieplafonds zijn vastgesteld – dan een normerende bevoegdheid – *bepalen* voor welke wegen en spoorwegen dit nieuwe regiem gaat gelden.

De tekst van artikel 11.17 is naar aanleiding van deze kanttekening van de Raad aangepast, waarmee de indruk wordt vermeden dat sprake zou zijn van een open (en dus te ruime) delegatiegrondslag. Met andere woorden: conform het advies van de Raad is de reikwijdte van de titel 11.3 op het niveau van de wet vastgelegd: deze titel betreft (vooral) de Rijkswegen en hoofdspoorwegen.

Artikel (8A.29) 11.29

De invulling van het criterium 'financieel niet doelmatig' bij ministeriële regeling is ontleend aan de huidige Wet geluidhinder (artikel 87b, vijfde lid). De uitvoeringspraktijk gebruikt bepaalde criteria om de afweging tussen kosten en doelmatigheid in redelijkheid te kunnen maken. De bij artikel 87b, vijfde lid, van de Wet geluidhinder mogelijk gemaakte ministeriële regeling, is evenwel tot dusverre niet vastgesteld. In het kader van dit wetsvoorstel zullen deze praktijkcriteria alsnog – na toetsing op adequaatheid en actualiteit – formeel worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur, dit overeenkomstig de strekking van het advies van de Raad. Voor zover deze criteria financiële of andere normen bevatten, die zeer regelmatig dienen te worden aangepast (bijvoorbeeld vanwege een inflatiecorrectie), zullen deze bij ministeriële regeling worden vastgelegd.

Artikel (8A.31, derde en vierde lid) 11.31, tweede en derde lid, en 11.32

Overeenkomstig het advies van de Raad is de tekst van het wetsvoorstel aangepast. De delegatiegrondslag voor het buiten toepassing verklaren van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is vervallen. Eén beperking van de toepasselijkheid van afdeling 3.4 is opgenomen in artikel 11.32: afdeling 3.4 is van toepassing op verzoekprocedures, dus niet op ambtshalve plafondbesluiten. Voorts is één uitzondering op de toepasselijkheid van afdeling 3.4 opgenomen in artikel 11.47. Het betreft het niet toepassen van afdeling 3.4 bij wijziging van een geluidproductieplafond louter omwille van een correctie van de brongegevens in geval van een kennelijke rekenfout.

De specifieke kring van belanghebbenden, aan wie de bevoegdheid wordt toegekend om een verzoek tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond te doen, is eveneens alsnog vastgelegd in de wet zelf.

Een verzoek tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond kan worden gedaan door de beheerder van de betreffende weg of spoorweg. Een verzoek tot wijziging kan tevens worden gedaan door burgemeester en wethouders van de gemeente:

- a. waarin het desbetreffende referentiepunt is gelegen, en



- b. waartoe gronden behoren die zijn gelegen langs de betreffende weg of spoorweg binnen de zone, bedoeld in hoofdstuk VI van de Wet geluidhinder.

4. De inrichting van het toezicht

Overeenkomstig het advies van de Raad is in paragraaf 3.8 van de memorie van toelichting nader ingegaan op toezicht op de naleving van de geluidproductieplafonds binnen een systematiek die preventie als primair uitgangspunt heeft. De inzet van het formele sanctie-instrumentarium komt pas aan de orde als het aanspreken van infrastructuurbeheerders Rijkswaterstaat resp. ProRail door de minister van VenW geen of onvoldoende effect sorteert. Via de Invoeringswet zal het toezicht op de naleving van de geluidproductieplafonds systematiek juridisch worden geregeld in hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer, het hoofdstuk over handhaving van die wet, waarbij waar nodig afstemming zal worden gezocht met de verantwoordelijkheidsverdeling ingevolge de Spoorwegwet.

Naar verwachting zal het accent van het toezicht komen te liggen op 'gericht handhavingstoezicht' op geselecteerde situaties. In eerste instantie betreft dat 'kritische situaties' die volgen uit het jaarlijkse verslag van de beheerder. Daarnaast kan de betrokken Inspectie als daar aanleiding toe bestaat, bijvoorbeeld als met betrekking tot bepaalde wegvakken of baanvakken veel klachten van omwonenden worden ontvangen, zelf 'prioritaire situaties' selecteren.

Omdat het systeem van geluidsproductieplafonds is gebaseerd op een jaargemiddelde (vanwege de L_{den} -norm), wordt eventuele overschrijding van geluidproductieplafonds gezien over de periode van een kalenderjaar. Klachten over incidentele gebeurtenissen of over andere directe hinder op een gegeven tijdstip, vragen daarom om een andere benadering. Allereerst zal de beheerder proberen door een goede communicatie het ontstaan van klachten zoveel mogelijk te voorkomen, bijvoorbeeld door omwonenden tijdig te informeren over tijdelijke veranderingen in het gebruik van de betreffende weg of spoorweg of bij werkzaamheden aan de weg of het spoor. Als toch klachten ontstaan, ligt het in de rede dat die in eerste instantie worden gericht tot de beheerder. Zowel Rijkswaterstaat als ProRail rekenen het behandelen van klachten tot hun taken. Herhaaldelijke klachten over een specifieke situatie kunnen de betrokken Inspectie aanleiding geven om bij de beheerder om informatie te vragen en in gesprek te gaan over mogelijke oplossingen van knelpunten.

5. Geluidproductieplafonds voor bestaande wegen en spoorwegen

De Raad plaatst enige kritische kanttekeningen bij de generiek voorgestelde werkruimte van 1,5 dB bij de invoering van de geluidproductieplafonds voor alle bestaande Rijkswegen en hoofdspoorwegen. Het belang van een werkruimte wordt uitgebreid toegelicht in paragraaf 3.2.1 van de memorie van toelichting. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen. In dit nader rapport wordt onderstaand met name ingegaan op de hoogte van de werkruimte en de vraag of het wel wenselijk is de werkruimte generiek in alle gevallen toe te passen.

Voor de hoogte van de werkruimte is een balans gezocht tussen de belangen van omwonenden, de belangen van de beheerder en de maatschappelijke belangen van bereikbaarheid en mobiliteit. Daarbij spelen de volgende aspecten een rol:

1. De invoering van het nieuwe wettelijk stelsel beoogt de geluidproductie van (spoor)wegen allereerst beheersbaar te maken en vervolgens terug te dringen. Belangrijkste punt is daarbij een einde te maken aan de onbeheerste groei van het geluid als gevolg van de toenemende mobiliteit. Indien de geluidproductieplafonds eenmaal zijn ingesteld, zal daarin worden voorzien. De invoering van het stelsel dient echter zodanig vormgegeven te worden dat de groei daarbij afdoende beheerst wordt. De bij invoering noodzakelijke werkruimte dient daarom bij voorkeur geen verslechtering te geven ten opzichte van de huidige bescherming.
2. In de huidige wet wordt de bescherming van bestaande situaties tegen de groei van het geluid als gevolg van de toenemende mobiliteit door de volgende punten bepaald:
 - a. De huidige wet kent geen permanente bescherming. Pas bij een procedure voor aanleg of wijziging van infrastructuur stelt de wet eisen. De bescherming van omwonenden van bestaande infrastructuur is daarmee afhankelijk van het feit of zich een wijziging voordoet. De geluidhinder kan zo langs een weg die na de eerste aanleg niet meer gewijzigd wordt, onbeperkt groeien zonder dat de Wet geluidhinder ingrijpt. Aan de andere kant kan bij een weg die wel gewijzigd wordt, zoals de aanleg van een extra rijstrook, de geluidssituatie door de wettelijke eisen (tijdelijk) aanzienlijk verbeteren. Daarna kan de geluidsbelasting echter weer onbeperkt toenemen totdat een nieuwe wijziging aan de orde is.
Met nadruk wordt gesteld dat dit ook het geval is indien in het verleden voor die situatie een hoogst toelaatbare waarde van de geluidsbelasting is vastgesteld (kortweg hogere waarde). Een dergelijke waarde biedt ook geen permanente bescherming. De bescherming is voor die gevallen afhankelijk van het feit of er binnen afzienbare tijd een reconstructie in het verschiet ligt en uiteraard de hoogte van de vastgestelde waarde.
 - b. Niet alle wijzigingen aan de infrastructuur worden door de Wet geluidhinder als reconstructie

- of spoorbaanwijziging aangemerkt. Bij wegen geldt een drempel van 2 dB en bij spoorwegen is de drempel afhankelijk van situatie en bedraagt 1 of 3 dB. Wijzigingen die niet ten minste tot een toename ter grootte van de drempel leiden worden door de wet als niet relevant gezien en buiten beschouwing gelaten. Omwonenden zijn tegen dergelijke 'kleine' toenames niet beschermd, ook niet als die plaatsvinden door een wijziging zoals een wegverbreding of spooruitbreiding.
- c. Indien er zonder maatregelen wel sprake is van een voldoende grote toename en er sprake is van een reconstructie van een weg of spoorbaanwijziging in de zin van de wet, geldt standstill als uitgangspunt. Er dient onderzocht te worden of het mogelijk is om met maatregelen de geluidsbelasting terug te brengen tot de situatie voor wijziging. Welke situatie dat is, is in de wet vastgelegd. Voor situaties waar niet eerder een hogere waarde is vastgesteld, geldt als uitgangspunt de heersende geluidsbelasting voorafgaand aan de wijziging. Dat is dus de situatie inclusief de toename van geluid door verkeersgroei die heeft plaatsgevonden. Indien er in het verleden wel een hogere waarde is vastgesteld geldt de laagste van die twee waarden (de vastgestelde waarde en de heersende waarde).
3. Om het nieuwe stelsel zo efficiënt mogelijk in te voeren is het gewenst dat:
- a. koppeling mogelijk is tussen het treffen van geluidmaatregelen ter naleving van de geluidproductieplafonds en andere werkzaamheden aan de infrastructuur zoals in het kader van beheer en onderhoud. Hiervoor is het noodzakelijk dat er enige jaren zit tussen de invoering van het nieuwe stelsel en de te verwachten eerste maatregelen. Door deze koppeling optimaal te benutten worden niet alleen de directe uitvoeringskosten bespaard, maar worden ook de administratieve lasten en de verkeershinder beperkt.
 - b. zoveel mogelijk ook innovatieve en meer kostenefficiënte maatregelen kunnen worden ingezet. Hier kan het op een later moment treffen van maatregelen aan bijdragen. Door hiervoor te kiezen kan met het beschikbare budget uiteindelijk een grotere reductie bereikt worden. Het Milieu en Natuur Planbureau heeft er ook bij herhaling op gewezen dat het zoveel mogelijk benutten van (innovatieve) bronmaatregelen een veel efficiëntere aanpak van de geluidhinderproblematiek is.
 - c. normale fluctuaties in de omvang en samenstelling van het verkeer die van jaar tot jaar optreden, niet direct tot (dreigende) overschrijdingen van geluidproductieplafonds leiden. Vooral bij het spoor kunnen deze fluctuaties groot zijn.

De werkruimte van 1,5 dB beschouw ik, na consultatie van de beheerders van rijksinfrastructuur en gelet op bovenstaande punten, als de werkruimte waarbij een goede balans wordt gevonden tussen enerzijds de belangen van omwonenden en anderzijds de bereikbaarheid en mobiliteit. Ook wordt naar mijn mening het nieuwe stelsel met deze werkruimte zo efficiënt mogelijk, in de zin van uitvoerbaar voor de weg- en spoorwegbeheerder, vormgegeven.

De hoogte van 1,5 dB komt gemiddeld overeen met de drempel die de wet nu kent bij wijzigingen aan infrastructuur. Daarnaast hebben de infrabeheerders aangegeven dat een te lage werkruimte voor hen tot onwerkbaar situaties zal leiden. Een werkruimte die kleiner is dan 1,5 dB wordt door de infrabeheerders zonder meer als onwerkbaar beschouwd. De normale fluctuaties leiden dan direct tot vele overschrijdingen van geluidproductieplafonds. Ook in geval van verkeersgroei is de tijd dan te kort om geluidbeperkende maatregelen te treffen. Door het gebruik van een werkruimte van 1,5 dB kunnen de infrabeheerders voorkomen dat binnen een korte periode na de inwerkingtreding van het systeem voor geluidproductieplafonds, op grote schaal procedures gestart worden tot verhoging van de van rechtswege vastgestelde plafonds of tot verkrijging van de voor deze overbelaste situaties benodigde overschrijdingsbesluiten. Naast het feit dat een te korte periode leidt tot een minder efficiënte aanpak van de bestrijding van de geluidhinder zal dit leiden tot ernstige verstoring van de mobiliteit. Bijvoorbeeld omdat de beheerder op een dergelijke korte termijn vaak niet anders kan dan capaciteitsbeperkende maatregelen te nemen, wat zal leiden tot weerstand uit de maatschappij. Een te krappe werkruimte tast ook de geloofwaardigheid van het stelsel aan als al direct voor vrijwel alle infrastructuur procedures moeten worden opgestart of ontheffingen moeten worden verleend.

Ook als alleen op de overbelaste locaties een kleinere werkruimte wordt gehanteerd, zal de hiervoor beschreven problematiek in volle omvang optreden. De geringere werkruimte op één locatie bepaalt dan immers de capaciteit van het hele traject waaraan die locatie ligt. Langs vrijwel elk traject liggen wel één of meer overbelaste woningen. Een lokaal lagere werkruimte op deze locaties betekent daarom in termen van weg- en spoorcapaciteit de facto een generiek lagere werkruimte.

Daarnaast is het een misverstand dat een werkruimte van 1,5 dB zal leiden tot een algemene verhoging van de geluidsbelastingen vanwege de rijksinfrastructuur met die waarde. De werkruimte van 1,5 dB bepaalt slechts de maximale geluidproductie. De beheerder dient er voor zorg te dragen dat die waarde niet wordt overschreden. Daartoe zal hij tijdig maatregelen moeten treffen. Voordat de met 1,5 dB verhoogde waarde bereikt wordt, zullen er dus geluidmaatregelen uitgevoerd worden, indien mogelijk gekoppeld aan de uitvoering van andere werkzaamheden. Kenmerk van geluidmaatregelen is dat beperkte maatregelen als een stil wegdek of andere dwarsliggers onder het spoor al 2 dB reductie



geven. Maatregelen als geluidschermen geven grotere reducties. De reductie zal dus hoger zijn dan de werkruimte van 1,5 dB. Nadat er in het kader van de naleving van de geluidproductieplafonds maatregelen getroffen zijn, zullen daarom de geluidsbelastingen in de omgeving lager zijn dan de geluidsbelasting die heerste bij invoering van de wet. Van een algemene verslechtering met 1,5 dB is dus geen sprake. De te verwachten geluidsbelastingen zullen na verloop van tijd schommelen rond de heersende waarde bij invoering. Teneinde te borgen dat de beheerder benodigde maatregelen treft voordat het geluidproductieplafond wordt overschreden, bevat het wetsvoorstel tevens een mechanisme dat ervoor zorgt dat tijdig een 'signaal' wordt afgegeven als de werkelijke geluidproductie het plafond nadert. Als de werkelijke geluidproductie 0,5 dB of minder onder het geldende geluidproductieplafond uitkomt, moet de beheerder dit ingevolge artikel 11.22, vierde lid, onder b, aangeven in zijn jaarlijkse verslag. Voor van rechtswege ingestelde plafonds dient de beheerder daarbij bovendien een prognose geven van het jaar waarin het geluidproductieplafond naar verwachting volledig benut zal zijn. Het voornemen is om in de algemene maatregel van bestuur op grond van het derde lid van artikel 11.22 een nadere verplichting op te nemen voor het geval zo'n geluidproductieplafond naar verwachting binnen vijf jaar na het jaar waarin het verslag werd uitgebracht, zal worden overschreden: de beheerder moet dan tevens aangeven welke geluidbeperkende maatregelen hij voornemens is te treffen om overschrijding te voorkomen, en wat de planning is voor de uitvoering van die maatregelen.

Bovendien heeft de Raad bij deze kritische kanttekening niet kunnen meewegen dat in het kader van de Invoeringswet voorzien zal worden in een saneringsbepaling. Deze bepaling verplicht de beheerder ertoe saneringsplannen in te dienen met een maximale looptijd tot 2020. Die saneringsplannen hebben betrekking juist op al deze reeds overbelaste situaties. Het Rijk heeft een budget van circa 1 miljard euro gereserveerd voor de uitvoering van die saneringsplannen. Met andere woorden: de voorgestelde toegestane werkruimte bij overbelaste situaties is uitdrukkelijk een tijdelijke werkruimte. In feite is het van rechtswege ingestelde geluidproductieplafond bij de overbelaste situatie slechts van tijdelijke aard omdat in artikel 11.28, vierde lid, van het onderhavige wetsvoorstel ook wordt geregeld dat na uitvoering van de saneringsmaatregelen het geluidproductieplafond verlaagd wordt naar een waarde die voortvloeit uit dit maatregelenpakket.

Gelet op deze twee aspecten – 1) het voorkómen van administratieve lasten, procedures en ernstige verstoring van de mobiliteit kort na invoering van het nieuwe geluidproductieplafondsysteem, 2) het binnen een afzienbare horizon voorzien in een daadwerkelijke aanpak van de overbelaste situaties – acht ik het generiek voorzien in een werkruimte van plus 1,5 dB een verantwoorde oplossing. De beoogde saneringsbepaling en het bijbehorende budget worden nader toegelicht in paragraaf 6.3.3 van de memorie van toelichting en zullen hun uitwerking vinden in de Invoeringswet.

Zoals aangegeven zijn er twee punten waarvoor de Raad de generieke werkruimte te verstrekkend vindt. Allereerst betreft het de situaties waarin bij invoering reeds de maximale waarden van de geluidsbelasting bij geluidsgevoelige objecten worden overschreden. De argumenten om voor een werkruimte van de aangegeven omvang van 1,5 dB te kiezen zijn voor deze situaties niet anders. Wel ben ik met de Raad van mening dat deze situaties ongewenst zijn. Dat betekent dat er zo snel mogelijk maatregelen voor getroffen moeten worden. Hierbij is het ongewenst te wachten totdat de groei van het verkeer inmiddels zodanig is dat om die reden maatregelen getroffen moeten worden. De hiervoor beschreven saneringsoperatie omvat mede om die reden ook een termijn waarbinnen de aanpak moet plaatsvinden. Gelet op de omvang van de operatie zal de uitvoering circa 10 jaar in beslag nemen (2011–2020). In het advies van de Raad zie ik daarom geen aanleiding het voorstel op dit punt aan te passen, mede gezien het feit dat de Raad bij dit punt de saneringsoperatie niet had betrokken.

De andere situaties waar de Raad op duidde zijn de situaties waarvoor in het verleden hogere waarden zijn verleend. Hiervoor is al aangegeven dat, in tegenstelling tot wat vaak wordt verondersteld, de hogere waarden in de huidige wet geen permanente bescherming bieden. Ook is aangegeven dat het voorstel niet tot een directe verslechtering voor die situaties leidt. Ik zie in het advies van de Raad dan ook geen aanleiding om het voorstel op dit punt aan te passen. In de Toekomstagenda Milieu is aangegeven dat ik met de Minister van VenW streef naar een overgangsregeling voor de situaties die onder de huidige wet een grote verslechtering hebben doorgemaakt. Daaronder vallen ook situaties die in het verleden een hogere waarde hebben ontvangen.

Overigens heb ik in overleg met de minister van VenW gezien of het mogelijk zou zijn om via maatwerk rekening te houden met eerder vastgestelde 'hogere waarde'-besluiten. Daartoe is door de provincies en gemeenten getracht deze eerder genomen besluiten boven tafel te krijgen. Gebleken is echter dat dit op onoverkomelijke praktische bezwaren stuit.

6. Instrumenten in onderlinge samenhang

Overeenkomstig het advies van de Raad is in de memorie van toelichting meer aandacht besteed aan



de onderlinge samenhang van de diverse geluidsinstrumenten. Onderscheid kan daarbij worden gemaakt tussen interne en externe samenhang. Met interne samenhang wordt bedoeld de samenhang tussen alle in dit wetsvoorstel opgenomen geluids-instrumenten. Dat betreft dus de instrumenten uit de EU-richtlijn omgevingsgeluid (titel 11.2: geluidbelastingkaarten en actieplannen) en het nieuwe instrument uit titel 11.3 (geluidsproductieplafond, met de bijbehorende kaart en saneringsplan). Onder externe samenhang wordt verstaan de relatie tussen dit nieuwe hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer met de nog geldende onderdelen van de Wet geluidhinder en – met name – de Tracéwet en de Wet ruimtelijke ordening. Zo spelen eerder vastgestelde ‘hogere waarden’ alleen een rol bij de bouw van geluidgevoelige objecten, niet bij de vaststelling of naleving van geluidproductieplafonds. Beide vormen van samenhang worden afzonderlijk toegelicht, voorzien van een inzichtelijk schema, in paragraaf 2.6 respectievelijk hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting. Overigens zullen, nadat dit wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven, verschillende situaties bestaan, bijvoorbeeld hoofdstuk 11 Wm voor de rijksinfrastructuur en de Wet geluidhinder ten aanzien van aansluitende decentrale infrastructuur en nabijgelegen woningbouw. Deze situatie is echter van tijdelijke aard, aangezien dit wetsvoorstel zal worden gevolgd door een tweede fase met voorstellen voor de provinciale en gemeentelijke infrastructuur en voor industrielawaai.

Overige wijzigingen in het wetsvoorstel

De redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging heeft gegeven, zijn alle overgenomen met uitzondering van de kanttekening bij artikel 8A.31, vierde lid. Dit artikellid is immers gewijzigd naar aanleiding van inhoudelijk commentaar van de Raad (paragraaf 3 van dit nader rapport). Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om enkele inhoudelijke en andere, redactionele verbeteringen aan te brengen in de tekst van het wetsvoorstel en van de memorie van toelichting. Dit betreft bijvoorbeeld de wijziging van de naam van ‘geluidkaart’ in (het meer specifieke) ‘geluidplafondkaart’. Ook is een aantal data uit het wetsvoorstel gewijzigd of geschrapt vanwege de verwachte haalbare inwerkingtredingsdatum van de wet. Onderstaand worden de belangrijkste (overige) wijzigingen kort benoemd en toegelicht.

In artikel (8A) 11.10, eerste lid, is een clause opgenomen die daarin ten onrechte ontbrak. Geschrapt is de zogenaamde ‘hernieuwde vaststelling’ van artikel 8A.21, als een bijzondere vorm van wijziging van een geluidproductieplafond. Bij nader inzien bleek aan deze verbijzondering geen behoefte te bestaan; volstaan kan worden met de algemene regeling voor het wijzigen van een geluidproductieplafond. Wel dient te worden aangegeven dat een overdrachtsmaatregel alleen meetelt voor de naleving indien zij is opgenomen in het geluidregister. Dit voorschrift lag besloten in artikel 8A.21. Thans voorziet artikel 11.21 hierin.

Artikel (8A) 11.22 is aangevuld met een bepaling (vierde lid), waarin bij wet wordt bepaald welke gegevens het nalevingsjaarverslag in elk geval dient te bevatten.

Artikel (8A) 11.24 inzake de ontheffing is aangevuld met een tweetal bepalingen: een beslistermijn van vier weken met toepassing van de ‘lex silencio’ (tweede lid) en een bevoegdheid tot wijzigen of intrekken van de ontheffing bij gewijzigde omstandigheden (vijfde lid).

Het beheer van het register (artikel 11.25) is in afwijking van het oorspronkelijke wetsvoorstel gelegd bij de Minister van Verkeer en Waterstaat, dit in aansluiting bij de keuzes die zijn toegelicht in paragraaf 2.

In het kader van de bevoegdheidsverdeling is in afdeling 11.3.3 de term ‘bevoegd gezag’ geïntroduceerd, waarmee wordt aangehaakt bij de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de betrokken ministers in de Tracéwet (ingelast artikel 11.26).

In het tweede en derde lid van artikel 11.28 (8A.27) is een nadere clausulering opgenomen van de gevallen waarin een geluidproductieplafond niet verhoogd dan wel niet verlaagd kan worden. Bij nader inzien waren de uitsluitingen te beperkend geformuleerd.

Nieuw is ook het vijfde lid van artikel 11.28 (8A.27): dit betreft een verlaging van het geluidproductieplafond, nadat door een gemeente een geluidscherm is geplaatst ten behoeve van woningbouw.

In het eerste lid van artikel (8A) 11.29, onder a, is uitdrukkelijk aangegeven dat het doelmatigheidscriterium van toepassing is met betrekking tot geluidsgevoelige objecten. Nieuw in artikel (8A) 11.29 zijn voorts twee leden die de beheerder de mogelijkheid bieden om andere maatregelen dan doelmatige geluidbeperkende maatregelen in aanmerking te doen nemen bij de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond. Daarmee wordt de beoogde vrijheid van de beheerder ten aanzien van te nemen maatregel beter verankerd in het wetsvoorstel.

Ook aan artikel 11.30 (8A.30) is, ter verduidelijking van de systematiek, een lid toegevoegd.

In artikel (8A.32) 11.33 is een nieuw lid opgenomen dat de taakverdeling bij akoestisch onderzoek juister afbakt.

Aan artikel 8A.37 (nu: 11.38) is een lid toegevoegd dat de binnenwaardeverplichting nader clausuleert: bij plafondverlaging is er geen binnenwaardetoets, tenzij een verhoging van de geluidsbelasting kan optreden.

Artikel 8A.38, derde lid, is geïntegreerd met het eerste lid van dit artikel (nu: 11.39).



Paragraaf 8A.3.3.5 is vervallen; deze paragraaf bevatte een enkel artikel inzake de zogenaamde 'hernieuwde vaststelling' (8A.42a).

Artikel 8A.44 is gesplitst in twee artikelen (11.45 en 11.46).

Artikel 8A.45 is komen te vervallen, omdat dit voorschrift bij nader inzien overbodig lijkt: geluidbeperkende maatregelen hebben het door deze bepaling beoogde effect, dus behoeft dit geen nadere regeling (§ 3.2.1 MvT).

Ook artikel 8A.46 is komen te vervallen. Bij nader inzien bleek een toets aan de maximale waarde ook wenselijk bij verlaging van een geluidproductieplafond dat van rechtswege tot stand is gekomen met toepassing van het eerste lid van artikel 8A.44 (nu: 11.45). De toepasselijkheid van de binnenwaarde wordt thans juist geregeld door het nieuwe lid van artikel 8A.37 (nu: 11.38).

Nieuw is het tweede lid van artikel 11.48. In gevallen van structurele overschrijding van een geluidproductieplafond dat van rechtswege tot stand is gekomen met toepassing van het eerste lid van artikel 8A.44 (nu: 11.45), kan de gemeente in bepaalde gevallen ook eerder dan 18 juli 2018 al verzoeken om een verlaging van dat plafond.

In artikel 11.49, eerste lid, is de oorspronkelijke begripsbepaling van het zogenaamde 'overschrijdingsbesluit' opgenomen.

In het eerste lid van artikel (8A) 11.50 is onderdeel f vervallen. De aldaar bedoelde maatregelen vallen reeds onder onderdeel b van hetzelfde artikellid.

Het toevoegen van een vierde lid aan artikel (8A) 11.50 herstelt een omissie. Ook bij het nemen van een overschrijdingsbesluit kunnen de Ministers van VROM en van VenW een taak hebben ten aanzien van het bevorderen van maatregelen.

In artikel (8A) 11.56 is het tijdstip van de evaluatie van de nieuwe regels nader bepaald op tien jaren na inwerkingtreding van de nieuwe regels. Dat was reeds beoogd, maar vastgelegd in de vorm van een specifieke datum, die door de verwachte latere inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet langer passend is.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J.M. Cramer.*