

Vergaderjaar 1994–1995

24 216

Evaluatie Besluit Geluidhinder Spoorwegen

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 30 mei 1995

Inleiding

In aansluiting op de brief van 27-6-1994 waarmee mijn voorganger U het advies aanbood van de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer over het Besluit Geluidhinder Spoorwegen doe ik U, mede namens mijn ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat, het standpunt toekomen over de aanbevelingen van de commissie.

Het Besluit Geluidhinder Spoorwegen trad op 1 juli 1987 in werking. Dit besluit beoogde toentertijd nieuwe geluidhinder situaties rond spoorwegen te voorkomen. Op het moment dat het Besluit werd opgesteld viel niet te voorzien dat het spoorverkeer in de jaren erna een zo krachtige ontwikkeling zou doormaken. Ontwikkelingen die overigens van Rijkszijde werden gestimuleerd om redenen van efficiency en milieu. Rail21 en Rail21-cargo verschenen, de studentenkaart werd ingevoerd, de plannen van de commissie Wijffels zagen het licht. Verder verscheen in 1990 het Nationaal Milieubeleidsplan, dat de geluidhinderbestrijding in het bredere kader van verstoring op het regionale en lokale schaalniveau plaatste.

Hierdoor moest het Besluit Geluidhinder Spoorwegen eerder aan een evaluatie onderworpen worden dan in het besluit zelf werd voorzien. Het gaat daarbij om twee evaluaties: ten eerste een algemene evaluatie (analoog aan de evaluatie van de Wet geluidhinder) en ten tweede een evaluatie specifiek gericht op de aanscherping van de grenswaarden in 2000.

In de toelichting bij het Besluit worden deze acties als volgt omschreven:

Zoals ook met de andere onderdelen van de Wet geluidhinder het geval is, zal ook voor wat betreft spoorweglawaai een toetsing plaatsvinden van de ervaringen die bij de uitvoering van dit besluit in de praktijk worden opgedaan met betrekking tot de financiële, bestuurlijke, en technische

S-VV
S-MN

uitgangspunten die aan de opstelling van dit besluit ten grondslag liggen.¹

Artikel 28 van het Besluit stelt dat de grenswaarden per 1-1-2000 met 3 dB(A) worden aangescherpt. In de artikelsgewijze toelichting wordt over dit voornemen het volgende opgemerkt:

Tegen de achtergrond van deze aanscherping, meer in het bijzonder met betrekking tot de bedoeling dat van deze aanscherping geen extra gevel- of overdrachtsvoorzieningen het gevolg zullen zijn, is het wenselijk, dat, naast de reeds eerder in deze toelichting genoemde algemene evaluatie, uiterlijk in 1995 een evaluatie zal worden uitgevoerd met betrekking tot de ontwikkelingen op het punt van de bronreductie en op de verwachtingen die daaromtrent dan bestaan.²

De commissie heeft onderzoek uit doen voeren en aanbevelingen gedaan betreffende deze twee vragen.

Algemeen

Het Besluit Geluidhinder Spoorwegen beoogt naar analogie van de overige – eerder in werking getreden – onderdelen van de Wet geluidhinder het ontstaan van nieuwe geluidhindersituaties bij spoor- tram- en metrolijnen tegen te gaan. Zoals ook bij de bestrijding van wegverkeerslawaaï het geval is, wordt niet een enkele grenswaarde bepaald, maar een bandbreedte. Er is dus sprake van een voorkeurswaarde en van een maximaal toelaatbare waarde. Onder de voorkeurswaarde worden geen eisen gesteld, boven de maximaal toelaatbare waarde zijn geen activiteiten toegestaan, en tussen deze waarden is er sprake van een beslissingsbevoegdheid van het bevoegd gezag. Deze bandbreedte is bewust gecreëerd om noch ontwikkelingen in het spoorwegverkeer noch ontwikkelingen in de woningbouw aan extreme belemmeringen te onderwerpen. Het gebruik maken van deze bandbreedte geschiedt middels schriftelijke verzoeken waaraan akoestische rapportages ten grondslag dienen te liggen. Deze operatie wordt «ontheffing» (van de voorkeurswaarde) genoemd, mogelijk een enigszins onterechte term.

De omstandigheden waaronder van deze bandbreedte gebruik gemaakt mag worden zijn aan regels onderworpen. Voor de woningbouw dient er sprake te zijn van een stedelijke ontwikkeling of de nabijheid van een station. Verder dient in beginsel de woning zo gebouwd te worden dat de geluidgevoelige zijde niet naar de bron is gekeerd, tenzij naar het oordeel van GS overwegingen van volkshuisvesting of van financiële aard zich daartegen verzetten. Dit is in het kort de systematiek zoals deze in het BGS is verweven, en waartegen mijn reactie dient te worden gezien.

Relatie met doelstellingen

De commissie stelt in haar rapportage, op grond van het verrichte onderzoek, dat het Besluit Geluidhinder Spoorwegen in de praktijk goed wordt toegepast en nageleefd.

Daarnaast stelt de commissie dat de doelstelling van het besluit, namelijk het voorkomen van nieuwe geluidhindersituaties, niet wordt bereikt. De commissie interpreteert deze doelstelling stringenter dan bij de invoering van het Besluit beoogd was, namelijk als geldend voor alle geluidbelaste woningen. Uit de verschillende ontheffingsbepalingen blijkt echter dat het Besluit voorziet in lokale uitzonderingen, wanneer dat in verband met de uitvoering van het spoorverkeer of stedenbouwkundige ontwikkelingen doelmatig is. Deze lokale uitzonderingen brengen de algemene doelstelling echter niet in gevaar, ook omdat te allen tijde voldaan moet worden aan de binnenwaarde van 37 of 40 dB(A).

¹ Nota van toelichting, blz. 19.

² Nota van toelichting, blz. 28.

Het Besluit is in 1987 in werking getreden als uitwerkingsbesluit van de Wet geluidhinder. De doelstelling van de Wet is «het beperken of voorkomen van geluidhinder». Binnen het kader van deze regelgeving wordt aan deze doelstelling voldaan, zeker indien in aanmerking wordt genomen dat bij ontheffingverlening in ieder geval aan de binnenwaarde dient te worden voldaan. Daardoor wordt in die gevallen ook aan het «stand-still» beginsel voldaan. Dat neemt niet weg dat het Besluit Geluidhinder Spoorwegen ruimte laat voor enige toename in het aantal geluidbelaste woningen bij aanleg van nieuwe infrastructuur en bouw van nieuwe woningen binnen de zone. Dit is echter geen aantasting van de doelstelling, al is het op zich niet de gewenste eindsituatie.

De doelstellingen van het Nationaal Milieubeleidsplan waar de commissie tevens aan refereert zijn tot stand gekomen in 1990, na het verschijnen van het Besluit Geluidhinder Spoorwegen. Vandaar dat in het Besluit Geluidhinder Spoorwegen niet expliciet aandacht is besteed aan het behalen van de NMP doelstelling voor verstoring. Hierover kan nog het volgende worden opgemerkt.

Uit onderzoek blijkt dat het gebruik van het spoorwegnet sterk is toegenomen tussen 1987 en 1993 (25% toename in het verkeersvolume), maar dat het percentage gehinderden blijkens de meest recente peilingen niet is toegenomen en mogelijk is afgenomen.³ De vooruitzichten voor de bestrijding van spoorweglawaai zijn eveneens niet ongunstig. Het RIVM voorspelt in de Milieuverkenningen-3 dat ondanks de verwachte aanmerkelijke toename in het spoorverkeer de hinder enigszins afneemt. Deze afname is het gevolg van maatregelen die voortvloeien uit de toepassing van het Besluit Geluidhinder Spoorwegen. Dit is als volgt te verklaren.

Het Besluit Geluidhinder Spoorwegen verplicht de spoorwegbeheerder om bij toename van de geluidsbelasting maatregelen te treffen, en woningbouwers om bij woningbouw binnen de zone woningen te voorzien van adequate geluidwerende voorzieningen. Dit gevoegd bij de constatering dat het Besluit in beginsel goed wordt uitgevoerd, maakt dat de hinder eigenlijk nauwelijks meer kan toenemen. De stelling van de commissie dat de geluidsbelasting zonder meer met 2 dB(A) kan toenemen berust op een onjuiste interpretatie van artikel 1, 3e lid, dat kennelijk verduidelijking behoeft. In dit artikel staat dat wanneer de geluidsbelasting na toename onder de saneringsgrens van 65 dB(A) blijft, een toename van 2 dB(A) getolereerd wordt. De keerzijde is dat elke toename die tot een geluidsbelasting van meer dan 65 dB(A) leidt, wel een wijziging is, en dus tot maatregelen moet leiden. Aangezien langs alle drukke spoorlijnen er woningen te vinden zijn met een geluidsbelasting van meer dan 65 dB(A), ontkomen weinig situaties aan het regime van «wijziging aan de spoorweg». De huidige praktijk is dan ook dat in alle «Rail21» uitbreidingsprojecten Rijk, NS, gemeente en provincies erop toezien dat de geluidsbelastingen niet toenemen, en in de meeste gevallen aanzienlijk afnemen. Sprekende voorbeelden zijn de spoorverdubbelingen in Leiden en Gouda waar over aanzienlijke afstanden langs het spoor schermen zijn en worden geplaatst en de ondertunnelingsprojecten in Rotterdam en Rijswijk waar in verband met verbeteringen aan de infrastructuur een grote geluidwinst is geboekt.

Daarbij komt dat in absolute zin het deel van de bevolking dat door treinverkeerslawaai ernstig gehinderd wordt gering is; ca 1% van de bevolking. Dit neemt niet weg dat er nog significante verbeteringen mogelijk zijn en dat lokaal nog ernstige knelpunten voorkomen. Alle aandacht is en blijft geboden om te verhinderen dat de voorspelde gunstige milieugevolgen van de substitutie niet «weglekken».

³ Zie «Hinder door Milieuverontreiniging in Nederland», TNO, 1994.

De reactie op de aanbevelingen van de commissie moeten gezien worden in het licht van deze ontwikkelingen.

Standpunt per aanbeveling

1. Stimulering bronbestrijding

Om bronbestrijding te stimuleren zouden eisen gesteld moeten worden aan de geluidemissie van treinen. Deze eisen kunnen functioneren naast de huidige immissie-eisen.

Formeel gezien is het juist dat er geen wettelijk vastgelegde grenswaarden voor railvoertuigen zijn. Echter, bij de aanschaf van nieuwe treinen speelt de geluidemissie wel degelijk een belangrijke rol. Zo is de introductie van de magnetische railrem bij het nieuwe reizigersmaterieel hoofdzakelijk te danken aan het gegeven dat deze minder slijtage op de wielloopvlakken geeft en dus minder geluidemissie voortbrengt dan de traditionele gietijzere blokkenrem. Het ontbreken van formele, wettelijke geluideisen is op dit moment niet de beperkende factor om tot stiller materieel te komen. Er zijn een aantal zwaarwegende technische problemen om tot uniforme eisen te komen. Naar het zich laat aanzien zal het ontwikkelen van een betrouwbaar meetprotocol waarmee vastgesteld kan worden of een voertuig al of niet aan de eis voldoet nog veel internationale inspanning vergen. De acties die in ISO-verband gaande zijn om hierin te voorzien zullen dezerzijds direct (middels financiering van onderzoek) en indirect (door via de EU aan te dringen op bespoediging) gestimuleerd worden. Indien deze problemen zijn opgelost ligt het in de rede dat door regelgeving op Europees niveau een krachtige stimulans aan de aanschaf van stillere treinen gegeven kan worden. Gezien de lange levensduur van een treinstel (30 à 40 jaar) duurt het vele jaren voordat daar in de praktijk iets van te merken is. Verder zij aangetekend dat maar een deel van het goederenverkeer op het spoorwegnet van Nederlandse oorsprong is; volgens opgave van de NS ca 25%.

Voor wat betreft de reizigerstreinen signaleert de commissie terecht dat de kennis de laatste jaren met sprongen is toegenomen. Het gevolg daarvan is nu al merkbaar: het laatst in dienst gekomen materieel is beduidend stiller dan het bestaande. Deze inzichten, tezamen met aanvullende gegevens die verkregen worden uit diverse grote onderzoeksprojecten, kunnen leiden tot een aanmerkelijke vermindering van de geluidsbelasting op trajecten waar reizigersmaterieel maatgevend is. Onderzocht zal worden of het mogelijk is deze technische inzichten tegen aanvaardbare kosten en zonder kapitaalvernietiging te verwerken in bestaand materieel.

De commissie wijdt geen beschouwing aan het metro-en sneltram materieel. De mogelijkheden van de gemeentelijke vervoerbedrijven om het materieel stiller te maken zijn beperkter dan bij de NS: blokkenremmen worden niet toegepast en het slijpregime is vergaand geoptimaliseerd. Omdat in het algemeen de equivalente geluidsbelastingen ten gevolge van het metroverkeer lager zijn dan bij het spoorverkeer, zullen de gevolgen van de aanscherping van de normering daar geringer zijn.

De aanbeveling van de commissie om in Europees verband te streven naar stiller goederenmaterieel neem ik gaarne over. De eerste stappen zijn inmiddels al gezet. Ik noem:

- met inzet van aanzienlijke middelen (ca 15,5 miljoen beschikbaar gesteld door overheid en bedrijfsleven) wordt een prototype van een «stille» goederenwagon geproduceerd;

- ook met deze middelen wordt gewerkt aan een stille spoorconstructie, die uiteraard aan zowel reizigers- als goederenverkeer ten goede zal komen;
- bilaterale workshop met de Duitse overheid en spoorwegen over stiller spoorwegmaterieel;
- Onderzoek door ERRI-commissie «C 163» (werkgroep geluidzaken).⁴

De door de commissie gedane suggesties zal ik in het Europees overleg inbrengen. In het Vierde kaderprogramma Milieu van de EC is er aan railgeluid al enige aandacht gewijd.

Voor wat betreft de effecten van het slijpen van rail ben ik wat minder optimistisch dan de commissie. Het Nederlandse spoorwegnet wordt nu al veel intensiever onderhouden dan dat van de buurlanden, zodat grote verbeteringen niet te verwachten zijn. Uit recent onderzoek is gebleken, dat bij NS de wielen (gemiddeld) ruwer zijn dan de spoorstaven.⁵ Het materieel met blokkenremmen is hier debet aan. In dit kader zij opgemerkt dat nog veel reizigersmaterieel, met name het stoptreinmaterieel, en bovendien al het goederenmaterieel voorzien is van blokkenremmen. Zolang dit het geval is zal een reductie van de railruwheid niet tot een afname van de geluidemissie leiden. Onbekend is overigens nog hoe hoog de frequentie van het slijpen zou moeten zijn om de rails in de gewenste conditie te houden. Daar de werkzaamheden zelf met (nachtelijke) geluidoverlast gepaard gaan, is het niet ondenkbaar dat het middel erger zal blijken te zijn dan de kwaal.

In vergelijking met de buurlanden heeft de NS relatief gladde spoorstaven. Het is aannemelijk dat het NS-beleid om alle nieuwe spoorstaven direct na de inbouw preventief te slijpen leidt tot een betere kwaliteit van de sporen.

2. Verscherping normen

Om het ontstaan van nieuwe geluidhindersituaties te voorkomen zouden de geluidnormen verlaagd moeten worden tot:

- 55 dB(A) voorkeursgrenswaarde;
- 65 dB(A) maximaal toelaatbare grenswaarde.

De overwegingen van de commissie om tot deze aanbeveling te komen zijn dat met de huidige normstelling niet aan de NMP-doelstelling voldaan kan worden. Verder wordt «rekening gehouden met de haalbaarheid van normen en de normering van weg- en industrielawaai». De commissie merkt bij deze aanbeveling op dat de ontwikkeling van stille treinen echter zover gevorderd is dat een verscherping van de normen ook op grond daarvan verdedigbaar is. Nu biedt onderzoeksrapport 2 daarvoor weliswaar de nodige aanknopingspunten, maar het laat ook zien dat in 2000 nog geen significante resultaten zijn geboekt. Ook de commissie ziet dit in, immers op blz 11 stelt zij:

«Per saldo betekent dit dat voor een deel van het railverkeersnet een normsverscherping van 3 dB(A) niet haalbaar is met alleen emissie-reductie.»

Uit de scenariostudies in rapport 2 blijkt dat vooral op de wat langere termijn wel daling van de emissie te verwachten is. De situatie voor het reizigersmaterieel is hoopgevend, maar het is niet te verwachten dat in of rond 2000 voor alle trajecten waar het reizigersmaterieel maatgevend is, een reductie van 3 dB(A) gehaald zal worden, maar wel enige jaren daarna.

Bij het goederenverkeer ligt dit duidelijk anders. Hoewel er technische mogelijkheden zijn, is een aanzienlijke vermindering in bronsterkte niet op deze termijn te verwachten, wegens internationale verplichtingen, het

⁴ ERRI = European Railway Research Institute.

⁵ «Rolgeluid, karakterisering van wielruwheden van NS-materieel» (TPD-HAG-RPT-93-031 dec. 1993) «Spoorstaafuwheid, Spoorstaafdwaarsprofiel en geluid» (CTO/7/10.448/0 021 mei 1993).

grote aandeel buitenlandse materieel en de lange levensduur van de goederenwagons.

Deze argumenten leiden ertoe dat op grond van de verwachtingen die bestaan op het punt van de bronreductie niet zonder meer besloten kan worden tot een aanscherping per 2000. Er zijn echter argumenten – die de commissie naar voren brengt – die tot heroverweging van de normstelling kunnen leiden.

Eenzijds laten de berekeningen aan de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn en ervaringen met recent aangelegde nieuwe spoorlijnen (bv zuidelijke tak van de ringspoorweg Amsterdam) zien dat bij nieuwe trajecten de normen van 57 resp 70 dB(A) haalbaar zijn, tegen hoge, maar gezien de hoogte van de investering, nog aanvaardbare kosten. Anderzijds laten de ervaringen met de Rail-21 projecten waarbij gelijktijdig de sanering wordt aangepakt, zien dat er grote problemen zijn te verwachten bij bestaande spoorwegen door stedelijk gebied, waar deze bovendien nog eens extra intensief gebruikt gaan worden. De aanbeveling om voor deze gevallen een maximum van 70 dB(A) te hanteren kan niet worden overgenomen, omdat deze aanbeveling de sloop van vele honderden woningen zou betekenen. Momenteel zijn er 26 000 woningen met een geluidsbelasting van meer dan 70 dB(A) en de ervaring leert dat deze niet of alleen tegen extreem hoge kosten alle afgeschermd kunnen worden. De bovengrens van de kosten wordt gevormd door de amoveringskosten van een 1000-talwoningen, ca 300 miljoen gulden. Door middel van gevelisolatie wordt wel een goed akoestisch klimaat binnen de woning gegarandeerd. In de huidige praktijk is de geldende geluidsbelasting uitgangspunt en fungeert dan als maximum. Hierdoor ontstaat voor een enkele woning de noodzaak tot amovering. Tot nu toe is dit voor slechts één woning aan de orde geweest. Ik neem mij voor deze systematiek voor het bepalen van de saneringswaarde te continueren en vast te leggen in het Besluit Geluidhinder Spoorwegen.

Dit alles overziende is het kabinet van mening dat voor alle nieuwe spoor-, tram-, en metrolijnen (spoorlijnen die dus niet op de zonekaart van het huidige Besluit Geluidhinder Spoorwegen voorkomen), de aanscherping van 3 dB(A) per 1-1-2000 onverkort doorgang kan vinden. Voor de overige trajecten kan de voorkeurswaarde van 60 naar 57 dB(A) gebracht worden met het oog op de NMP-doelstelling. De bovengrens van 73 dB(A) dient met het oog op de ingrijpende effecten op zowel woningbouw als spooruitbreiding eerst aangescherpt te worden als er voldoende zicht is op een daadwerkelijke daling van de geluidemissie van met name goederenmaterieel. Aan de hand van de per traject te verwachten effecten van de bronbestrijding zal bezien dienen te worden in hoeverre de zones aangepast moeten worden.

Naast deze betrekkelijke hoge maximaal toelaatbare geluidsbelastingen per geval, dient er een beperking te komen van het aantal gevallen dat gemeenten en provincies van deze ontheffingsruimte gebruik zal gaan maken. In de nadere uitwerking van dit standpunt zal aangegeven worden hoe dit gebruik gereguleerd zal worden. Daarbij zal nadrukkelijk rekening gehouden worden met de ruimtelijke consequenties in stedelijke gebieden.

Resumerend kom ik tot de volgende grenswaarde stelling met ingang van 1-1-2000:

Overzicht huidige en voorgestelde normen Besluit Geluidhinder Spoorwegen

	voorkeurs- waarde in dB(A)		sanerings- grens in dB(A)		maximum toe- laatbaar in dB(A)		Binnenwaarde in dB(A)	
	nu	voorstel	nu	voorstel	nu	voorstel	nu	voorstel
Nieuwe spoorwe- gen	60	57	nvt		73	70	37	37
Wijziging aan bestaande spoor- wegen	heer- sende waarde	heer- sende waarde	65	65	73	73	37 40*	37 40*
Sanering bestaande (op 1-7- 1987) woningen.	nvt	nvt	65	65	heer- sende waarde	heer- sende waarde	40-45**	40-45**
Nieuwe woningen	60	57	nvt	nvt	73	70	35	35
Vervangende nieuwbouw (defini- tie overeenkomstig wgh)	60	57	nvt	nvt	-	73	35	35

* 40 dB(A) binnen bij bestaande woningen boven de 65 dB(A).

**40 dB(A) streefwaarde bij sanering, technische uitloop tot 45 dB(A).

De ervaringen met dit normstelsel zullen regelmatig gevolgd worden. Met het oog op een eventuele aanpassing in 2005 zal omstreeks 2000 weer een evaluatie plaatsvinden.

Over de aanscherping van 57 dB(A) naar 55 dB(A) wil ik nog het volgende opmerken.

In de inleiding is al aangegeven dat normen en grenswaarden die al dan niet wettelijk worden vastgesteld, veelal een element van afweging in zich hebben. De Wet geluidhinder kent verschillende soorten normen, die zich bevinden tussen het geen-nadelig-effect-niveau en het maximaal toelaatbaar niveau. Voor alle geluidbronnen geldt dat de voorkeurswaarde zich boven het geen-effect niveau bevindt. Dat betekent dat bij de normstelling een afweging is gemaakt tussen het meest wenselijke en het maatschappelijk acceptabele niveau. Het Besluit Geluidhinder Spoorwegen is daar geen uitzondering op. Op basis van de in 1985 bekende gegevens is een afweging gemaakt tussen milieuhygiënische vereisten en maatschappelijke consequenties. De waarde van 57 dB(A) als voorkeurswaarde is tot stand gekomen na zorgvuldige afweging op basis van wetenschappelijke inzichten. Recente gegevens geven geen aanleiding dit standpunt te herzien. Het verschil in milieuhygiënisch effect tussen deze waarde en de door de commissie aanbevolen waarde van 55 dB(A) is gering, terwijl de kosten afhankelijk van de invulling sterk kunnen toenemen. Het rendement van de aanscherping kan dus wel eens klein zijn.

Bij de maximaal toelaatbare waarden is de situatie gecompliceerder. Het huidige Besluit Geluidhinder Spoorwegen beperkt zich tot planologisch «nieuwe» situaties: nieuwe woningen bij bestaand spoor of nieuw spoor bij bestaande of nog te bestemmen woningen. Daarin zit de ook door de commissie gesignaleerde spanning tussen de wens woningen dichtbij stations te bouwen om vervoersredenen en de wens om om milieu-redenen afstand te houden. In het Besluit Geluidhinder Spoorwegen wordt deze afweging overgelaten aan het regionale bestuursniveau, zij het dat een zeker maximum niet overschreden dient te worden. Deze systematiek blijkt in de praktijk – volgens het onderzoek van de Grontmij-goed te functioneren. Niet is gebleken dat van de geboden mogelijkheden

tot het verlenen van de ontheffing tot aan de maximaal toelaatbare waarde een excessief gebruik wordt gemaakt. Niettemin is het gewenst deze ontwikkelingen nauwgezet te volgen. In het «Uitvoeringsprogramma handhaving Wet geluidhinder» is uiteengezet hoe dit voor de verschillende geluidbronnen de komende jaren gestalte zal krijgen, onder meer door de provinciale registraties van ontheffingen te bundelen.

3. Voorwaarden bij hogere waarden

Aan het gebruik van hogere grenswaarden zou de consequentie verbonden moeten worden dat de toename van geluidhinder gecompenseerd wordt.

De discussie over compensatie is ook elders aan de orde en er is behoefte aan duidelijkheid over de vraag hoe met compensatie kan worden omgegaan. De commissie oppert verschillende mogelijkheden, zoals compensatie voor extra spoorweglawaai door vermindering van geluidsoverlast door andere bronnen ter plaatse of door vermindering van geluidsoverlast elders. Op deze wijze zou bij de aanleg van nieuwe spoorwegen en intensivering van het gebruik van het bestaande toch aan de doelstelling van het geluidhinderbeleid kunnen worden voldaan. Ik teken daarbij aan dat de geluidnormstelling uiteindelijk gericht is op de bescherming van individuele omwonenden.

Waar compenserende maatregelen aan dat doel kunnen bijdragen kan het toepassen van compensatie een belangrijke aanvulling zijn van het beschikbare instrumentarium. Het is echter nog lang niet duidelijk welke maatregelen wel en niet als compensatie kunnen worden ingezet en voor wie.

Onlangs heeft de Gezondheidsraad advies uitgebracht over de mogelijkheden om op verantwoorde wijze milieubelastingen onder een noemer te brengen. Aangezien bij het optellen van milieubelasting dezelfde mechanismen van toepassing zijn als bij het salderen, ben ik voornemens mede op basis van dit advies een standpunt over compensatie in te nemen. Dat zal dan ook in het bij te stellen Besluit kunnen worden verwerkt.

4. Overleg tussen betrokken partijen

Het Besluit Geluidhinder Spoorwegen dient erin te voorzien dat in een hogere-waarde procedure een partij of instantie verantwoordelijk is voor het realiseren van de doelstelling van het Besluit Geluidhinder Spoorwegen. Deze dient er tevens voor te zorgen dat besluitvorming in overleg met belanghebbende partijen plaatsvindt

De opzet van het Besluit Geluidhinder Spoorwegen is dat in een vroeg stadium het aspect geluid in de planvorming wordt betrokken. De commissie stelt dat de integratie van geluidsaspecten in het planologisch proces is bereikt, en dat het Besluit Geluidhinder Spoorwegen daar een belangrijke rol in speelt. In dit proces is de provinciale overheid het bevoegd gezag.

In het kader van het thema verstoring is het project «regionale doorvertaling van verstoringsdoeleinden» van start gegaan. Dit project beoogt de bijdrage die regionale overheden aan het bereiken van de verstoringsdoelstelling zoals die in het NMP is opgenomen beter in beeld te brengen. Daarin is een belangrijke rol voorzien voor de provincie. In dit project zal nader worden uitgewerkt hoe aan de aanbevelingen van de commissie het best vorm kan worden gegeven. Daarbij zal ervoor moeten gewaakt dat er tussen de landsdelen geen al te grote verschillen ontstaan, gezien het nationale karakter van het spoorwegnet. Naar het zich laat

aanzien zal hiervoor geen ingrijpende wijziging van het Besluit Geluidhinder Spoorwegen nodig zijn.

5. Zonering in het Besluit Geluidhinder Spoorwegen

Om het Besluit Geluidhinder Spoorwegen eenvoudiger en toegankelijker te maken zou de Zonering uitgewerkt kunnen worden in een vorm van geluidcontouren langs spoorwegen

Het Nederlandse spoorwegnet belooft nu ca 3000 strekkende kilometer. Tot nu worden per jaar ca 20 ontheffingen verleend (met ca 30 woningen gemiddeld per aanvraag), globaal beslaat dit minder dan 1 promille van het net. Indien besloten wordt tot een Zonering van het hele net, dan is deze aanzienlijke inspanning maar voor een zeer klein deel effectief. Het huidige systeem, waarbij een centrale database ter beschikking wordt gesteld waarmee indien nodig de berekeningen kunnen worden uitgevoerd, leidt tot aanzienlijk minder bestuurlijke inspanning en kosten.

In het huidige systeem functioneert de zone inderdaad niet als taakstelling voor de spoorwegen, maar als aandachtsgebied. Daarmee wordt voorkomen dat berekeningen worden uitgevoerd in gebieden waar de voorkeurswaarde niet overschreden zal worden. Het aandachtsgebied is namelijk gebaseerd op het werkelijke (voorzien) gebruik van de spoorweg.

Deze aanbeveling kan mogelijk goed gecombineerd worden met aanbeveling 6 A, aanpassing van het Besluit Geluidhinder Spoorwegen aan de herstructurering van de spoorwegen.

Ik ben voorstander van het introduceren van emissieplafonds per traject. Daarmee kunnen tevens knelpunten worden opgelost die nu beschreven staan onder 6 C, met name het begrip «wijziging».

In grote lijnen is de systematiek dan als volgt:

- Op basis van het te verwachten gebruik en de ontwikkelingen op het gebied van de bronbestrijding worden per traject emissieplafonds vastgesteld en ter beschikking gesteld. In deze fase wordt tevens de relatie met de doelstellingen van het NMP aan de orde gesteld.
- Door middel van jaarlijkse terugmelding van de verantwoordelijke instantie wordt gecontroleerd of de emissieplafonds niet overschreden worden.
- Door middel van een door de verantwoordelijke instantie op te stellen gebruiksplan wordt aangegeven hoe binnen de emissieplafonds geopeerd zal worden.
- Periodiek zal getoetst worden of het feitelijk gebruik binnen de marges valt.

Een voordeel van deze systematiek is ook dat zo een oplossing gevonden wordt voor de problematiek van meer – ook buitenlandse – gebruikers op het Nederlandse spoorwegnet.

6A. Herstructurering spoorwegen

Het Besluit Geluidhinder Spoorwegen dient aangepast te worden aan de herstructurering van de spoorwegen

Naar het zich laat aanzien behoeft de juridische aanpassing sec niet veel om het lijf te hebben. In het huidige Besluit Geluidhinder Spoorwegen wordt nu reeds gesproken van een «spoorwegexploitant». Mogelijk dient de naamgeving aangepast te worden en een term als «infrabeheerder» toegevoegd te worden. De onder **5** beschreven aanpassing gaat wat verder.

6B. Controle

Het Besluit Geluidhinder Spoorwegen dient te voorzien in een doeltreffende controle methodiek

Ook dit dient in relatie met 5 en 6A bezien te worden. Bij de nadere uitwerking van de onder 5 aangegeven werkwijze waarbij emissieplafonds per traject worden vastgesteld zal de handhaving en controle een apart punt van aandacht moeten zijn.

6C. Knelpunten

In het Besluit Geluidhinder Spoorwegen dient een aantal verbeteringen te worden aangebracht om knelpunten, die zich nu in de praktijk regelmatig voordoen, op te lossen.

De hier geschetste aanbevelingen zullen grotendeels worden overgenomen, of verwerkt worden in andere aanpassingen, cq in het lopend beleid worden ingepast. Concreet betreft het de volgende onderwerpen:

– *Verduidelijking begrippen in Besluit Geluidhinder Spoorwegen, zoals «wijziging».*

Hoewel hier op zich niets tegen is, kan het zijn dat ten gevolge van andere acties deze begrippen een geheel andere inhoud krijgen. Dit geldt sterk voor het begrip «wijziging van een spoorweg», dat inhoud geeft aan het stand-still beginsel voor spoorwegen. In de huidige regeling is het begrip zodanig gedefinieerd dat een «sluipende» verhoging – kleine toenamen in bv gebruik die jaren achtereen optreden – niet tot maatregelen behoeven te leiden. In de opzet zoals onder 5 beschreven, zal onderscheid gemaakt moeten worden tussen geometrische wijzigingen (hoogte en ligging van de sporen) en wijzigingen in de emissie. De verduidelijking van artikel 1, 3de lid zal dan ook dan nog noodzakelijk blijven.

– *Onderscheid tussen fysieke wijziging aan de spoorbaan en wijziging in de geluidssituatie.*

Hiervoor geldt hetzelfde als bij de voorgaande aanbeveling

– *Neem een regeling op voor nieuwe spoorwegen.*

De spoorwegen die onder het Besluit Geluidhinder Spoorwegen vallen moeten aangeduid zijn op een kaart. Bij Ministerieel Besluit kan deze kaart aangevuld worden, waarmee dus ook nieuwe spoorwegen opgenomen kunnen worden. Dit is dan ook precies de wijze waarop de Betuweroute onder het Besluit Geluidhinder Spoorwegen wordt gebracht. Een punt van aandacht is nog wel of in alle gevallen een nieuwe verbinding wel *tijdig* op de zonekaart wordt opgenomen. Conclusie: de regeling bestaat, zij het onder een andere naam.

– *Integreer de bestaande saneringsregeling voor spoorweglawaai in het Besluit Geluidhinder Spoorwegen.*

Dit is een majeure ingreep, die wijziging van een aantal andere regelingen vereist. De regering neemt zich voor deze aanbeveling over te nemen, met dien verstande dat geen wijziging wordt beoogd van de geldende normering voor sanering (zie reactie op 2.) Bij de uitwerking zal nauw worden aangesloten bij de regeling voor sanering van wegverkeerslawaai.

– *Zorg voor besluitvorming met inspraakmogelijkheden.*

Het verwijt dat de Wet geluidhinder doorgaans treft is de overdaad aan inspraakmogelijkheden. Daarin is voorzien door te verwijzen naar de gemeentelijke inspraakverordening. Mocht die er niet zijn, dan is de oorspronkelijke inspraakregeling van kracht. Op een punt kan een tekort signaleerd worden, waar de commissie mogelijk op doelt. Dit betreft het geval dat de exploitant een mogelijke toename ongedaan maakt door

het plaatsen van schermen. In dit geval is het netto resultaat in geluidstermen nul. Nu is geen controlemogelijkheid voorzien op deze actie. Indien de systematiek die in (5) is beschreven geïntroduceerd wordt, kan dit probleem ondervangen worden.

– leg informatie vast en wijs een instantie aan die verantwoordelijkheid draagt voor die informatie en de juistheid ervan.

Het Besluit Geluidhinder Spoorwegen kent al een aantal verplichte informatie-verstrekkingen. Bezien zal worden welke hiaten daarin (kunnen) zitten en hoe hierin voorzien kan worden.

– Registreer verleende hogere waarden en maak de registratie voor een ieder toegankelijk.

Tot nu toe liet de registratie van verleende hogere waarden te wensen over. Inmiddels is in nauw overleg met de provinciale vakgroep Geluid een registratiemethodiek ontwikkeld, waardoor dit euvel binnen afzienbare tijd tot het verleden zal behoren. Naast ter inzagelegging bij de provincie zal centraal een bestand van alle hogere waarden bijgehouden worden. Koppeling met de Kadastrale registratie wordt overwogen.

– ontwikkel een methodiek voor monitoring van de ontwikkeling van het aantal geluidgehinderden, c.q. de doelbereiking van het beleid.

Zoals moge blijken uit de inleiding van deze brief is iets dergelijks al sinds 1977 voorhanden. De laatste peiling dateert uit 1993; het voornemen is deze peilingen eens in de 5 jaar uit te voeren. Daarnaast zal door middel van een koppeling van het emissiegetallenbestand aan het een geografisch informatiesysteem (GIS) het exacte aantal woningen binnen de zone van de spoorweg van jaar tot jaar gevolgd kunnen worden. Dit systeem zal medio 1995 operationeel zijn.

Het bovenstaande betekent dat het Besluit Geluidhinder Spoorwegen ingrijpend gewijzigd zal moeten worden. De voorbereiding hiervan is inmiddels gestart.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer (10.448/0 021 mei 1993)