

Vergaderjaar 2012–2013

32 252

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)

Nr. 52

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2013

In de procedurevergadering van 24 oktober 2012 heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu verzocht om informatie over de stand van zaken met betrekking tot Swung-2, fase 2 van de herziening van de geluidwetgeving. Bij brief van 20 december 2012 (Kamerstuk 32 252, nr. 51) heb ik op dit verzoek gereageerd. Zoals in die brief is aangegeven, was op dat moment het overleg met onder andere IPO en VNG over de te maken beleidskeuzes nog niet afgerond, waardoor ik u nog niet inhoudelijk kon informeren. Inmiddels zijn wel belangrijke stappen gezet in dat proces. Met deze brief informeer ik u over de hoofdlijnen van Swung-2 die tot dusverre in samenwerking met de decentrale overheden zijn uitgewerkt.

Na een schets van de aanleiding en voorgeschiedenis van Swung-2 zet ik daartoe uiteen welke beleidskeuzes zijn gemaakt voor elk van de in dit verband relevante onderwerpen: decentrale infrastructuur, industrieterreinen en de geluidsnormen voor geluidsgevoelige objecten, inclusief de normering langs rijksinfrastructuur.

Kernwoorden hierbij zijn betere bescherming, vereenvoudiging, flexibilisering en versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de verschillende overheden. Daartoe wordt voor provinciale infrastructuur een systematiek met geluidproductieplafonds voorgesteld, voor gemeentelijke infrastructuur een systematiek die recht doet aan de nauwe verwevenheid met de ruimtelijke omgeving en voor industrieterreinen een vereenvooudigd stelsel waarbij toetsing aan een beperkt aantal representatieve referentiepunten de huidige starre zoneringsvervangt. Ook wordt verdergaande integratie in de ruimtelijke besluitvorming gerealiseerd, waarbij separate geluidbesluiten – de zogenaamde «hogere waarden» – komen te vervallen.

In deze brief besteed ik verder aandacht aan de relatie met de lopende stelselherziening van het omgevingsrecht en tot slot ga ik in op het

vervolgproces om te komen tot concrete voorstellen voor wet- en regelgeving.

Aanleiding en korte inhoud

Sinds een aantal jaren wordt onder de naam «Swung» gewerkt aan een fundamentele herziening en modernisering van de wet- en regelgeving op het terrein van geluidhinder zoals thans neergelegd in de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) en de bijbehorende onderliggende regelgeving. Belangrijkste aanleiding hiervoor is de breed gevoelde wens om te komen tot een substantiële vereenvoudiging van deze wet- en regelgeving, leidend tot een effectiever wettelijk instrumentarium dat een slagvaardiger besluitvorming over ruimtelijke projecten en over aanleg en aanpassing van infrastructuur mogelijk maakt.

Tegelijk wordt beoogd meer rechtszekerheid te bieden aan alle betrokken partijen. In de loop der jaren is gebleken dat de huidige Wgh onvoldoende bescherming biedt tegen de gevolgen van de geleidelijke maar continue groei van het verkeer. De Wgh bevat namelijk alleen regels voor het tegengaan van de geluidgevolgen van die groei op momenten waarop besluitvorming plaatsvindt over fysieke aanpassing van infrastructuur of over ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van de infrastructuur.

Zolang er niets aan weg of omgeving verandert, laat de Wgh deze groei dus ongemoeid en is er geen grondslag voor de beheersing van de nadelige geluideffecten daarvan. Daardoor zijn bij woningen en andere geluidsgevoelige objecten nabij wegen situaties ontstaan waarin sprake is van – soms aanzienlijke toename van – geluidsbelastingen.

Hoewel al eerder in gang gezet, past het traject «Swung» met voorgaande doelstellingen goed bij de uitgangspunten van de thans lopende stelselherziening van het omgevingsrecht. Dit zal ik later in deze brief nader toelichten.

Swung is de afkorting van «Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid», een naam die duidelijk maakt dat dit traject verloopt in zeer nauwe samenwerking met andere partijen. Omdat de fundamentele herziening van de geluidwetgeving zowel inhoudelijk als bestuurlijk zeer complex is, neemt dit traject meerdere jaren in beslag en krijgt het gefaseerd vorm.

Op 1 juli 2012 is de wet- en regelgeving van Swung-1, de eerste fase, van kracht geworden. Swung-1 betreft de beheersing van het geluid afkomstig van het gebruik van rijkswegen en hoofdspoorwegen via het instrument van de geluidproductieplafonds.

De tweede fase krijgt vorm onder de naam Swung-2 en heeft betrekking op de na Swung-1 nog resterende delen van de Wgh.

Belangrijke onderwerpen hierbij zijn decentrale infrastructuur en industrieterreinen. Voor de uitvoering van de wet- en regelgeving over deze onderwerpen staan de decentrale overheden aan de lat. Om die reden worden wet- en regelgeving voor die onderwerpen, alsmede de daaraan voorafgaande beleidskeuzes, tot stand gebracht in nauwe samenwerking met IPO en VNG. Bij de herziening van de regelgeving voor industrielawaai is bovendien het bedrijfsleven, vertegenwoordigd door VNO/NCW, betrokken.

Naast decentrale infrastructuur en industrielawaai is tevens de geluidnormering voor (de bouw van) geluidsgevoelige objecten nabij geluidsbronnen een belangrijk onderwerp van Swung-2. Dat hier ook een nauwe relatie ligt met de wetgeving van Swung-1, gaf ik al aan in mijn brief van 20 december 2012¹.

¹ Kamerstuk 32 252, nr. 51.

Normering voor woningbouw nabij rijksinfrastructuur

De wetgeving van Swung-1 regelt zoals gezegd uitsluitend de normering voor en beheersing van het geluid afkomstig van het gebruik van rijkswegen en hoofdspoorwegen. Swung-1 beslaat daarmee maar één kant van de medaille in de relatie tussen rijksinfrastructuur en woningbouw in de omgeving van die infrastructuur. De andere overheden hechten er dan ook aan spoedig tevens duidelijkheid te krijgen over de contramal van Swung-1: de geluidsnormen die gelden voor besluitvorming over woningen (en andere geluidsgevoelige objecten) nabij die rijksinfrastructuur. Deze normen zijn rechtstreeks van belang voor de kwaliteit van de leefomgeving en de gezondheid van omwonenden. Daarnaast hebben zij gevolgen zowel voor de woningbouwopgaven van gemeenten als voor de mobiliteitsruimte voor spoor en weg.

De wet- en regelgeving inzake geluidhinder bevat voorkeurswaarden. Voor woningen en andere geluidsgevoelige objecten langs rijkswegen bedraagt de voorkeurswaarde 50 dB en langs spoorwegen bedraagt die 55 dB. De voorkeurswaarden ondergaan in Swung-2 geen verandering. Het onderlinge verschil in voorkeurswaarde wordt verklaard vanuit het verschil in hinder van het geluid dat afkomstig is van rijkswegen en spoorwegen. Deze voorkeurswaarden vertegenwoordigen een zodanig geluidsniveau dat er buiten, maar ook binnen de woning sprake is van een aanvaardbare situatie zonder dat daartoe extra geluidwerende voorzieningen (bijv. aan de gevel van de woning) getroffen moeten worden.

Naast de voorkeurswaarden gelden maximale waarden. Deze waarden geven richting aan het bestuurlijke afwegingsproces ten aanzien van geluidhinder door het bevoegd gezag. Blijft het geluidsniveau bij woningen of andere geluidsgevoelige objecten onder de voorkeurswaarde, dan is geen nadere geluidstoetsing of -afweging nodig. Ligt het geluidsniveau ter plaatse tussen de voorkeurswaarde en de maximale waarde, dan is een bestuurlijke afweging nodig om te onderbouwen of het hogere geluidsniveau in de concrete situatie acceptabel is. Daarbij wordt ook bezien of eventuele maatregelen mogelijk en doelmatig zijn. Ligt het geluidsniveau boven de maximale waarde, dan kan uiteindelijk ook daarvan – onder voorwaarden – worden afgeweken. In het huidige wettelijke stelsel biedt het instrumentarium van de Interimwet stad-en-milieubenadering hier mogelijkheid toe. In de toekomst zal de Omgevingswet hiervoor handvatten bieden. Hierop kom ik later in deze brief terug in de paragraaf «Swung-2 en de Omgevingswet».

De maximale waarden bedragen in de huidige Wgh 55 dB nabij rijkswegen en 68 dB nabij spoorwegen. Afgezet tegen de voorkeurswaarden voor beide bronnen zit daar geen optimale balans in: de maximale waarde nabij rijkswegen is relatief scherp en die nabij spoorwegen juist ruim. Teneinde dit stelsel evenwichtiger te maken, wordt de maximale waarde voor geluidsgevoelige objecten langs rijkswegen verhoogd tot 60 dB en de maximale waarde langs spoorwegen verlaagd tot 65 dB, in beide situaties dus 10 dB hoger dan de voorkeurswaarde. In het geval van wegverkeer betreft dit een versoepeling van de maximale waarde, waarvan de gezondheidkundige aanvaardbaarheid in het kader van Swung-1 al is bezien. Dat neemt niet weg dat zo'n hogere maximale waarde in sommige concrete situaties onwenselijk kan worden geacht. Daarom wordt op aandringen van de VNG voorzien in een tweeledige benadering. Van de bestuurlijke afwegingsruimte tussen de voorkeurswaarde van 50 dB en de maximale waarde van 57 dB kan, zoals ook onder de Wgh, gebruik worden gemaakt op basis van een normale bestuurlijke afweging in het kader van de ruimtelijke besluitvorming over bouwplannen. De bestuurlijke afwegingsruimte tot aan een maximale

waarde van 60 dB kan alleen worden gebruikt in ruimtelijke besluitvorming als de gemeenteraad vooraf geluidbeleid heeft vastgesteld waarin is vastgelegd onder welke voorwaarden en eventueel op welke locaties uitgegaan mag worden van een maximale waarde van 60 dB in plaats van 57 dB.

Omgekeerd zou de verlaging van de maximale waarde voor woningen langs spoorwegen consequenties kunnen hebben voor woningbouw- en herstructureringsplannen op binnenstedelijke locaties nabij het spoor. Mede in het licht van de huidige crisis in de bouwsector wordt daarom, wederom op verzoek van de VNG, een regeling uitgewerkt die ervoor zorgt dat bestaande woningbouwplannen niet doorkruist hoeven te worden. Voor een periode van 10 jaar na inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving zal een mogelijkheid worden geboden aan de gemeenteraad om bij besluitvorming over ruimtelijke ontwikkeling nog gebruik te maken van de huidige spoornorm.

Op deze wijze biedt Swung-2 voor beide situaties – ten aanzien van de maximale waarde voor zowel wegverkeer als spoorwegverkeer – ruimte voor gemeentelijk maatwerk.

Het voorgaande is uitgewerkt in een samenhangend pakket van normen en maatregelen. Onderdeel van dit pakket is de afspraak dat gemeenten en rijk zich gezamenlijk zullen blijven richten op de opgave en ambitie om burgers zoveel mogelijk te beschermen tegen gezondheidsrisico's als gevolg van geluidhinder. Om een stip op de horizon te bepalen, streven gemeenten en rijk ernaar om, naast de basis die Swung-2 al biedt, in beeld te brengen welke acties en maatregelen in dit verband op de lange en de kortere termijn getroffen kunnen worden, waarbij recht wordt gedaan aan ieders eigen positie en verantwoordelijkheden. Hierover zal ik met de andere overheden in overleg treden.

Andere elementen van het pakket waarbij het accent meer ligt op de mogelijkheden voor bouw en ruimtelijke ontwikkeling, zijn het behoud van de zogenaamde «dove gevel» als toepassingsmogelijkheid bij een hoge geluidsbelasting en het behoud van mogelijkheden voor vervangende nieuwbouw bij sloop. Met dit totale pakket is een goede balans gevonden tussen de belangen van leefbaarheid en gezondheid, van woningbouw en van mobiliteit.

Met de VNG is inmiddels een akkoord bereikt over het samenhangende pakket van normen en maatregelen zoals hiervoor is toegelicht.

Op de normering voor woningbouw en geluidsgevoelige objecten nabij andere bronnen dan rijksinfrastructuur kom ik later in deze brief kort terug.

Decentrale infrastructuur

Zoals hiervoor al uiteen is gezet, kent de huidige Wet geluidhinder beperkingen die hebben geleid tot hoge geluidsbelastingen op met name woningen. Met het nieuwe stelsel van Swung-2 wordt beoogd dit ongewenste effect tegen te gaan.

Nu voor de rijkswegen en hoofdspoorwegen een stelsel van geluidproductieplafonds is ingevoerd, ligt het op het eerste gezicht wellicht voor de hand om zo'n stelsel op alle lijninfrastructuur toe te passen. Echter, de infrastructuur van de verschillende overheden en op de verschillende schaalniveaus kent zodanig verschillende karakteristieken – ook waar het de mate van verwevenheid met de omgeving betreft – dat verschillen in benadering gewenst en zelfs noodzakelijk zijn. Omdat het de infrastructuur van de andere overheden betreft, is in nauwe samenwerking met IPO en VNG dan ook een stelsel uitgewerkt voor de niet-rijks(spoor)wegen.

Provinciale infrastructuur

Voor provinciale lijninfrastructuur, bestaande uit wegen en spoorwegen, wordt een stelsel van geluidproductieplafonds (GPP's) voorgesteld, vergelijkbaar met het stelsel voor de rijksinfra (Swung-1). Wel zal het stelsel op onderdelen worden aangepast aan de provinciale schaal, onder andere vanwege beperkte aanwezigheid van tellussen op provinciale wegen. Zo wordt tegen de achtergrond van de daarmee gemoeide uitvoeringslasten een frequentie voorgesteld voor de provinciale nalevingsrapportage en monitoring die zo mogelijk aansluit bij de vijfjaarlijkse cyclus voor geluidsbelastingkaarten en actieplannen uit de EU-richtlijn Omgevingslawaaai².

Net als bij Swung-1 zal de eerste invoering van de plafonds in beginsel van rechtswegen plaatsvinden, wat inhoudt dat de plafonds worden vastgesteld op basis van het geluidsniveau in een (nader te bepalen) peiljaar plus een werkruimte van 1,5 dB. Daarnaast zal een specifieke regeling worden getroffen om – naast deze algemene invoeringswijze – een plaats te kunnen bieden aan lopende of recent afgeronde ruimtelijke of verkeersplannen. In situaties waarin dergelijke plannen een wezenlijke invloed hebben op de geluidssituatie, zouden van rechtswegen bepaalde plafonds op basis van een peiljaar namelijk geen recht doen aan de situatie en ontwikkelingen ter plaatse.

Gemeentelijke infrastructuur

De gemeentelijke infrastructuur is veel fijnmaziger dan dat van provincies en rijk. Bovendien is sprake van een veel sterkere verwevenheid van die infrastructuur met de ruimtelijke functies in de omgeving ervan. Een stelsel met GPP's leent zich niet voor die situatie. Daarom is gezocht naar een andere opzet waarmee wel het al eerder beschreven doel van de herziening van de geluidwetgeving – het in beeld krijgen van de tot nu toe ongecontroleerde geluideffecten van de geleidelijke, continue groei van het verkeer en een betere bescherming van geluidsgevoelige objecten daartegen – wordt gediend.

Het zwaartepunt van de systematiek voor gemeentelijke infrastructuur komt te liggen bij een vijfjaarlijkse monitoring van de feitelijke geluidontwikkeling (als afgeleide van verkeersgroei) op gemeentelijke wegen. Die monitoring brengt in beeld waar geluidknelpunten aanwezig zijn of dreigen, zodat het gemeentebestuur zo nodig maatregelen kan treffen. Aan de beslissing om op een concrete plek wel of geen maatregelen te treffen, gaat een bestuurlijke afweging vooraf waarin onder andere de technische mogelijkheid om maatregelen te treffen, maar ook de financiële doelmatigheid een rol kunnen spelen. Een dergelijke benadering en frequentie sluiten aan bij de karterings- en actieplanverplichting voor agglomeratiegemeenten die voortvloeit uit de EU-richtlijn Omgevingslawaaai.

Omdat voorkomen doorgaans beter is dan genezen, wordt in dit stelsel ook een beperkte preventieve toetsing aan de «voorkant» opgenomen. Omdat aanleg of aanpassing van infrastructuur effect kan hebben op de geluidsbelasting, kent de Wgh al een geluidtoets bij (besluitvorming) over dergelijke ingrepen. Daarnaast gaan ook grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen veelal gepaard met een substantiële verkeersgroei die kan leiden tot een toename van de geluidsbelasting, ook langs (bestaande) wegen in de ruimere omgeving. Dat kan ook wegen betreffen op het grondgebied van aangrenzende gemeenten of provinciale wegen, waarmee deze nadelige effecten onbedoeld afgewenteld zouden kunnen

² Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaai (PbEG 2002, L 189/12).

worden op een medeoverheid. Om te voorkomen dat nieuwe knelpunten en daarmee nieuwe saneringsopgaven ontstaan, en in concrete gevallen een afwenteling van consequenties op andere overheden te voorkomen, zullen grootschalige ontwikkelingen vooraf op hun effecten voor de geluidsbelasting worden beoordeeld. Zo'n preventieve toets is vergelijkbaar met de soortgelijke toetsing van grootschalige initiatieven op hun mogelijk nadelige invloed op de luchtkwaliteit, die plaatsvindt ingevolge titel 5.2 van de Wet milieubeheer. Om deze preventieve toets ook voor geluid voor de praktijk goed hanteerbaar te laten zijn, zal bij de uitwerking hiervan zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de «niet in betekenende mate»-aanpak uit de wet- en regelgeving voor luchtkwaliteit.

Verder wordt de regelgeving waar mogelijk vereenvoudigd. Belangrijk hierbij is het schrappen van de zogenaamde hogere waardeprocedure, die ingevolge de Wgh moet worden gevolgd indien het bevoegde gezag het voornemen heeft een geluidsbelasting te hanteren die boven de voorkeurswaarde ligt. Met Swung-2 zal deze afweging volledig geïntegreerd worden in de ruimtelijke besluitvorming en waar mogelijk verder worden vereenvoudigd. Dit betekent een lastenbesparing. Daarnaast levert vroege integratie van geluid in de ruimtelijke besluitvorming kansen voor een, mede vanuit het perspectief van leefomgevingskwaliteit en gezondheid, optimale indeling van het ruimtelijke plan en de woningen.

Herziening normenstelsel

Voorgesteld wordt het «normenhuis» aanzienlijk te vereenvoudigen, waarbij zoveel mogelijk aangesloten wordt bij Swung-1. In lijn daarmee zal ook in Swung-2 het aantal te hanteren normen voor verschillende situaties substantieel worden teruggebracht. Tegelijkertijd is uitgangspunt een per saldo zoveel mogelijk effectneutrale omzetting naar het nieuwe normenhuis.

Evenals voor woningbouw en andere geluidsgevoelige objecten nabij rijksinfrastructuur, zal ook het nieuwe normenhuis voor geluidsgevoelige objecten voor geluid afkomstig van provinciale en gemeentelijke infrastructuur en industrieterreinen bestaan uit een stelsel van voorkeurswaarden en maximale waarden. Over de hoogte van de te hanteren voorkeurswaarden en maximale waarden voor geluidsgevoelige objecten nabij decentrale infrastructuur en industrieterreinen vindt nog overleg plaats.

Sanering

Het saneringsbeleid maakt geen deel uit van het nieuwe, op preventie gerichte stelsel, maar hangt er wel mee samen. Daarom zal dit de komende tijd worden herzien. Een belangrijk onderdeel ervan is dat er een regeling wordt voorbereid ter vervanging van de huidige saneringsregeling. De huidige regeling heeft tot doel de woningen op de zogenaamde A-lijst te saneren; dat zijn de woningen met een zeer hoge geluidsbelasting die in het verleden in verband met de invoering van de Wet geluidhinder door gemeenten zijn aangemeld voor gevelisolatie. Deze regeling is thans ondergebracht in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), dat echter per 2015 vervalt. De nieuwe regeling zal tot doel hebben deze sanering te voltooien. Het budget hiervoor is beschikbaar.

Industrieterreinen

Voor de industrieterreinen waar de zogenoemde «grote lawaaimakers» zijn toegestaan geldt nu conform de Wgh een zoneringsstelsel. Op zich werkt dit goed. Betrokken partijen, in het bijzonder de verantwoordelijke

overheden en het bedrijfsleven, willen de kern hiervan, zijnde een duidelijke scheiding tussen industrie enerzijds en geluidsgevoelige objecten (m.n. woningen) anderzijds, dan ook behouden. Wel zijn in de loop van de tijd ook nadelen van het huidige stelsel aan het licht gekomen, in het bijzonder de starheid van het systeem dat tot nodeloze beperkingen en zware onderzoekslasten voor bedrijven en woningbouwontwikkelaars kan leiden. Een flexibeler en minder bewerkelijk stelsel is dan ook gewenst.

Hiertoe is een systeem uitgewerkt waarin de huidige in het bestemmingsplan vast te leggen zonering wordt vervangen door een beperkt aantal strategisch gekozen toetspunten (vergelijkbaar met de referentiepunten behorend bij de GPP's uit Swung-1). Op die toetspunten – die bij voorkeur worden geprojecteerd op de eerstelijns bebouwing rond het industrieterrein – wordt de maximale toelaatbare geluidproductie (emissie) van het industrieterrein vastgelegd. Bedrijfsontwikkelingen op het industrieterrein behoeven voortaan nog alleen aan deze referentiepunten te worden getoetst, en woningbouwplannen worden getoetst aan de toegestane maximale geluidsemisatie van het industrieterrein. Omdat in het huidige stelsel van de Wgh wordt getoetst op zowel de zonegrens als op alle binnen de zone aanwezige woningen, wordt met het nieuwe stelsel een dubbeling uit de Wgh weggenomen. Ook de separate hogere-waardenprocedure, die samenhang met deze toetsing, komt te vervallen. De besluitvorming wordt volledig geïntegreerd in het ruimtelijke spoor en waar mogelijk vereenvoudigd.

Bij deze verdergaande integratie in de ruimtelijke besluitvorming horen ook betere sturingsinstrumenten waarmee de eigen afwegingsruimte, in samenhang met de ruimtelijke inrichting, slagvaardig kan worden benut. Zo wordt in dit kader een akoestisch inrichtingsplan geïntroduceerd dat het akoestisch reguleren van bedrijfsvestigingen op het terrein in het ruimtelijke plan mogelijk maakt. Dit akoestische inrichtingsplan lijkt op het eerste gezicht een nieuw, separaat instrument, maar bij de juridische vormgeving van Swung-2 zal het, net als de overige elementen van dit stelsel, opgaan in het integrale omgevingsplan uit de Omgevingswet voor zover het gemeentelijke industrieterreinen betreft dan wel in de provinciale omgevingsverordening waar het gaat om regionale industrieterreinen waarvoor de provincie bevoegd gezag is.

Een verdere verbetering is het eenvoudiger kunnen aanpassen van referentiepunten en de daarop geldende geluidsemisatie bij wijziging van het industrieterrein. Onder de werking van de Wgh is daarvoor een wijziging van de zone via een bestemmingsplanprocedure noodzakelijk. En tot slot wordt met het nieuwe stelsel ook de vernieuwing (herinrichting) van verouderde industrieterreinen gemakkelijker. Onder het nieuwe stelsel kunnen daartoe relatief eenvoudig de geluidplafonds in de referentiepunten worden aangepast, onder de Wgh moest de zone rond het industrieterrein worden aangepast via een veel complexere en tijdrovender bestemmingsplanprocedure. Daarnaast blijven in de Omgevingswet de mogelijkheden uit de Crisis- en Herstelwet behouden die transitie van industrieterreinen naar gebieden met een ander karakter (bijvoorbeeld wonen/werken) mogelijk maken.

In verband met uniformiteit binnen de wet- en regelgeving voor geluid is gekozen voor toepassing van de Europese dosismaat L_{den} , de dosismaat die voortvloeit uit de EU-richtlijn Omgevingslawaai en die voor infrastructuur ook al wordt toegepast. L_{den} staat voor «Level day-evening-night». In deze dosismaat wordt rekening gehouden met het feit dat geluid gedurende de avondperiode (19.00–23.00 uur) hinderlijker wordt gevonden dan overdag, en in de nachtperiode (23.00–7.00 uur) als nog hinderlijker wordt ervaren. L_{den} vormt daarmee een gewogen gemiddelde van het geluid over de drie onderscheiden etmaalperioden. Specifiek voor industrielawaai wordt de dosismaat L_{den} gecombineerd met L_{night} het

(slaap)versturende effect van volcontinuïbedrijven te ondervangen. Deze dosismaat geeft daarnaast een betere weergave van de optredende geluidbelasting dan de huidige dosismaat. De huidige normen worden zoveel mogelijk effectneutraal omgezet. Bij de invoering van het nieuwe stelsel worden de huidige op de gezonde industrieterreinen toegestane waarden van rechtswege in L_{den} en L_{night} omgezet. Uitzonderingsregels zoals voor vervangende nieuwbouw en de zeehavenonthefving blijven bestaan.

Cumulatie

Geluidhinder kan worden veroorzaakt door één specifieke bron van geluid, maar ook door de samenloop van meerdere bronnen. Dit is met name aan de orde bij een hoge geluidsbelasting van meerdere, ongeveer even luide bronnen op een geluidsgevoelig object. Als één geluidsbron merkbaar sterker is dan een andere, valt het geluid van de zwakkere bron feitelijk weg in het geluid van de sterkere. Daardoor komen cumulatieve geluidseffecten van enige importantie relatief weinig voor (dit speelt bij slechts enkele procenten van de ernstig geluidgehinderden).

Voor die gevallen waar cumulatie wel aan de orde is, heeft de Tweede Kamer in het kader van de behandeling van de wetsvoorstellen voor Swung-1 aangedrongen op een nadere wettelijke regeling. De motie-Samsom³ strekt daartoe.

De huidige Wgh bevat een verplichte maar beperkte toets op cumulatie: als thans een hogere-waardenprocedure wordt gevolgd, dan moet het bevoegd gezag in voorkomende gevallen motiveren dat ook de gecumuleerde geluidsbelasting aanvaardbaar is, dan wel een minder hoge waarde vaststellen als het van mening is dat de gecumuleerde geluidsbelasting niet aanvaardbaar is.

In vervolg op genoemde motie-Samsom en het Kamerdebat over Swung-1 wordt thans bezien op welke wijze het mogelijk is de huidige Wgh-regeling omtrent cumulatie aan te scherpen. Dit is een complex vraagstuk, zowel methodisch als wat betreft de beoordeling van de uitvoerbaarheid. Alvorens hierin een keuze te kunnen maken, wil ik een nadere analyse verrichten naar de werking en uitvoerbaarheid van enkele opties voor aanscherping. Bij de vormgeving van de juridische voorstellen voor Swung-2 zal ik de gemaakte afweging nader toelichten.

Swung en de Omgevingswet

Het wetsvoorstel Omgevingswet, waarin het huidige omgevingsrecht in één samenhangend stelsel samenkomt, is in voorbereiding. Daarin zal vanzelfsprekend ook de geluidregelgeving van zowel Swung-1 als Swung-2 opgaan.

De wet- en regelgeving van Swung-1 is al ontwikkeld voordat er sprake was van de totstandbrenging van één Omgevingswet. Het wetsvoorstel⁴ voor Swung-1 is immers al bij de Tweede Kamer ingediend op 7 december 2009. Desalniettemin blijkt de aanpak van Swung-1 goed aan te sluiten bij de Omgevingswet in wording. Belangrijk element daarbij is de heldere toedeling van verantwoordelijkheden aan de verschillende actoren.

In de systematiek van de geluidproductieplafonds (GPP's), die onderdeel is van zowel Swung-1 als Swung-2, is de infrabeheerder verantwoordelijk voor de beheersing van de geluidsbelasting vanwege die infrastructuur, dus voor de naleving van de voor die infrastructuur geldende geluidproductieplafonds, ook als zich wijzigingen voordoen in het gebruik van de

³ Kamerstuk 32 252, nr. 37.

⁴ Kamerstuk 32 252, nrs. 1–3.

infrastructuur. Aan de andere kant is het gemeentebestuur op zijn beurt verantwoordelijk voor een verantwoorde ruimtelijke invulling van de omgeving van de infrastructuur, waarbij de voor die infrastructuur geldende geluidproductieplafonds het vaste uitgangspunt zijn. Enerzijds wordt planontwikkeling dus niet beïnvloed door eventuele wijzigingen in het gebruik van de infrastructuur, anderzijds wordt het gebruik van de (spoor)weg niet beïnvloed of belemmerd door ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van de infrastructuur. Deze duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden stelt beide actoren in staat om de aan hen toegedeelde verantwoordelijkheden waar te maken. Dit past goed bij de uitgangspunten van de Omgevingswet.

Zowel het zeer brede draagvlak voor de GPP-systematiek in beide Kamers der Staten-Generaal⁵ alsook de goede aansluiting bij de uitgangspunten van de Omgevingswet vormen mede argumenten om ook voor provinciale wegen een instrumentarium met geluidproductieplafonds voor te stellen. Bovendien komt dit de uniformiteit en daarmee het gebruiksgemak van de regelgeving ten goede, ook één van de doelstellingen die met de Omgevingswet worden nagestreefd.

Zoals aangegeven is voor gemeentelijke infrastructuur niet gekozen voor een systematiek met GPP's. De inhoudelijke argumenten voor die keuze zijn al vermeld. Anders dan bij rijks- en provinciale infrastructuur hoeft bij gemeentelijke infrastructuur ook niet zo'n strikte scheiding te worden gemaakt tussen enerzijds het beheer van de infrastructuur en anderzijds de inrichting en het beheer van de omgeving. Voor beide is immers één en dezelfde instantie, het gemeentebestuur, verantwoordelijk. Datzelfde geldt in overwegende mate voor industrieterreinen: met uitzondering van de terreinen waarvoor het provinciaal bestuur nu het bevoegd gezag vormt, is ook hier besluitvorming over terrein én omgeving in handen van het gemeentebestuur.

De Omgevingswet biedt het instrumentarium om deze verantwoordelijkheden ook voor wat betreft geluid beter op elkaar aan te sluiten en verdergaand te integreren. In het omgevingsplan worden het huidige bestemmingsplan en andere elementen van gemeentelijk omgevingsbeleid bijeengebracht in één integraal gemeentelijk kader gericht op ontwikkeling, inrichting en beheer van de leefomgeving. De bestuurlijke afweging en besluitvorming over aanpassingen van gemeentelijke infrastructuur of industrieterreinen, maar ook over ontwikkelingen en aanpassingen in de omgeving van die infrastructuur of terreinen vindt dan integraal plaats in het kader van dat omgevingsplan. Ook de afweging ten aanzien van geluid(effecten) maakt daar integraal deel van uit, waarmee de huidige separate geluidprocedure, die zijn neerslag krijgt in zogenaamde hogere waarden, komt te vervallen. In plaats van te kijken naar ofwel de geluideffecten van infrastructuur of industrieterrein, ofwel naar de geluidsbelasting daarvan op geluidsgevoelige objecten in de omgeving, zal het omgevingsplan bij uitstek het vehikel vormen om deze sterk samenhangende omgevingsfactoren steeds in een vroeg stadium van de planvorming in samenhang en niet langer sectoraal te benaderen.

Net als bij rijks- en provinciale wegen zijn ook bij gemeentelijke infrastructuur monitoring en preventie belangrijke uitgangspunten voor het nieuwe juridische kader van het geluidbeleid. Daartoe wordt, zoals beschreven, gewerkt met een stelsel van verslaglegging en monitoring, waar nodig aangevuld met een preventieve toetsing van grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen. Verslaglegging en monitoring zijn ook al

⁵ Dit blijkt uit het feit dat de wetgeving voor Swung-1 (Kamerstuk 32 252 en 32 625) in de Tweede Kamer op 30 juni 2011 met algemene stemmen werd aangenomen en in de Eerste Kamer op 22 november 2011 als hamerstuk werd afgedaan.

onderdelen van Swung-1 en deze instrumenten krijgen ook een belangrijke plek in het stelsel van de Omgevingswet.

In voorgaande paragrafen van deze brief is al toegelicht dat de wet- en regelgeving voor geluid een systematiek kent met voorkeurswaarden en maximale waarden. Ook deze systematiek zal omgevormd moeten worden naar het nieuwe kader van de Omgevingswet, overigens zonder daarbij in te boeten op de werking en reikwijdte van het beschreven stelsel.

Onder het huidige wettelijke stelsel is het bovendien mogelijk om in – overigens zeldzaam – voorkomende gevallen boven de genoemde maximale waarde uit te gaan. Die mogelijkheid zit niet in de Wgh zelf, maar vloeit voort uit de meer generieke Interimwet stad-en-milieubenadering.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal deze Interimwet in zijn huidige vorm echter komen te vervallen. In plaats daarvan zal de Omgevingswet flexibiliteitsmogelijkheden gaan bevatten. Het is hierbij de intentie om de mogelijkheden die de Interimwet stad-en-milieubenadering nu biedt, te behouden voor de toepassing van onder andere de geluidnormering.

Vervolg

Nadat in samenwerking met IPO en VNG de hiervoor beschreven hoofdlijnen van het nieuwe stelsel meer in detail zijn uitgewerkt, zullen deze hoofdlijnen op zo kort mogelijke termijn worden uitgewerkt tot juridische voorstellen. Om te voorkomen dat een latere conversie nodig is, zullen deze voorstellen direct geschoeid worden op de leest van de Omgevingswet. Dat betekent dat gebruik gemaakt zal worden van het instrumentarium van de Omgevingswet en dat in die context ook gestreefd zal worden naar mogelijkheden voor verdere vereenvoudiging ten aanzien van bijvoorbeeld onderzoekslasten. De systematiek van de Omgevingswet zal dus bepalend zijn voor de vormgeving van de nieuwe geluidregelgeving. De juridische grondslagen die nodig zijn om de geluidregelgeving onder de Omgevingswet te hangen, worden uiteraard direct in het ontwerp van de Omgevingswet opgenomen.

Onderdeel van het traject om te komen tot regelgeving betreft ook de beoordeling van de kosten en bestuurslasten van het voorgestelde nieuwe stelsel. Op basis van de thans beschikbare eerste informatie wordt verwacht dat de bestuurslasten slechts beperkt zullen wijzigen ten opzichte van de situatie onder de vigerende Wgh. De komende periode wordt nog nader bezien op welke wijze de lasten verbonden aan het uitvoeren van geluidonderzoek ten behoeve van het maken van bestuurlijke afwegingen beperkt kunnen worden, zonder dat sterk ingeleverd wordt op de met het wettelijk systeem beoogde mate van bescherming.

Overige onderwerpen

Tot slot maak ik graag van de gelegenheid gebruik om u te informeren over enkele andere onderwerpen.

Geluidsnuffelpalen

Tijdens een Algemeen Overleg op 31 maart 2010⁶ heeft de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat toegezegd de Kamer te zullen informeren over het mogelijke gebruik van geluidsnuffelpalen in relatie tot de handhaving rond geluidsoverlast van motoren. Hierbij geef ik gevolg aan die toezegging.

⁶ Verslag: Kamerstuk 32 123 XII, nr. 50

Met TNO is overleg gevoerd over de technische haalbaarheid van geluidsnuffelpalen. De conclusie van dit overleg is dat een geluidsnuffelpaal in principe technisch haalbaar is, maar dat een dergelijke installatie nog niet «kant-en-klaar» bestaat. Het principe is vrij eenvoudig: met een reeks van microfoons in combinatie met een (video)camera, kan gefocuseerd geluid en beeld worden opgenomen van een voorbijrijdend voertuig. Hiermee kunnen dan de (deel)bronnen van het voertuig geïdentificeerd worden. Een min of meer vergelijkbaar systeem is door TNO ontwikkeld in de vorm van een systeem voor spreekkoordetectie dat wordt toegepast in het ADO-voetbalstadion te Den Haag. Ook langs het TT-Circuit in Assen zijn in het verleden geluidmetingen uitgevoerd met een geluidsnuffelpaal.

In beide situaties betreft het echter toepassing in een relatief «gesloten» omgeving. Het realiseren van een bruikbare en robuuste, permanente opstelling van zo'n systeem langs de openbare weg is van een andere orde. TNO heeft aangegeven dat nader onderzoek nodig zou zijn om een antwoord te krijgen op een aantal specifieke technische vragen, bijv. hoeveel microfoons in welke opstelling minimaal nodig zijn bij een buitenopstelling. Daarnaast kunnen zich op de openbare weg situaties voordoen die een praktische werking van het systeem bemoeilijken, bijv. omdat meerdere geluidbronnen die tegelijk of heel snel na elkaar passeren door het systeem niet te onderscheiden zijn. Tot slot is ook de vandalismegevoeligheid een belangrijk aandachtspunt.

Vanwege alle onzekerheden is het de vraag of gebruik van een dergelijk systeem langs de openbare weg wel realistisch is. Hoewel het idee van de geluidsnuffelpaal op zich een interessante gedachte is, is de verwachting daarom – ook na overleg met het RIVM – dat dit instrument voor handhaving op de openbare weg minder bruikbaar is, omdat omgevings- en achtergrondgeluiden niet zijn uit te sluiten en de meetresultaten zullen beïnvloeden. Voor verder onderzoek zal ik dan ook geen financiële middelen beschikbaar stellen.

Trillinghinder

In het Algemeen Overleg over het MIRT van 11 december 2012 heb ik toegezegd u te informeren over een eventueel voornemen om een wetgevend kader op te stellen voor trillinghinder. Ik kan u mededelen dat de voorbereiding van onderbouwend onderzoek helaas meer tijd in beslag heeft genomen dan oorspronkelijk voorzien. De thans beschikbare tussenresultaten van het onderzoek van het RIVM laten echter wel zien dat het met de huidige stand van kennis niet mogelijk is om een bruikbare relatie tussen blootstelling en gezondheid (hinder, slaapverstoring, hart- en vaatziekten) vast te stellen. In de komende periode worden echter aanvullende gegevens verwacht uit het Europese project Cargovibes en meer details over de blootstelling in Nederland die verandering in deze situatie kunnen brengen. Afronding van het lopende onderzoeksprogramma wordt eind van dit jaar verwacht. Ik ga er dan ook vanuit u medio 2014 nader te kunnen informeren over de mogelijkheden voor en effecten van eventuele normering voor trillingen.

Windturbines

Bij de behandeling van het ontwerpbesluit «Milieuregels windturbines» is toegezegd een rapport aan de Kamer te zenden over de sanering van woningen die een te hoge geluidsbelasting vanwege windturbines kennen. Op 6 december 2011 (Kamerstuk 31 209, nr. 154) is dit rapport aan de Kamer gestuurd met de toezegging dat eind 2012 over een pilot bericht zou worden.

Helaas heeft het in samenwerking met het RIVM zorgvuldig formuleren van de onderzoeksvraag wat meer tijd gekost dan voorzien, waardoor

eind 2012 nog geen resultaten beschikbaar waren. De eerste fase van het onderzoek – het bepalen van de animo voor maatregelen – vindt momenteel plaats. Zodra gereed zal ik de Kamer hierover informeren.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld