



## **Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)**

### **Nader Rapport**

*28 september 2018  
IENW/BSK-2018/45228  
Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken,  
Ministerie van Infrastructuur en Milieu*

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 december 2016, nr. 2016002258, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 mei 2017, nr. W14.16.0418/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht aanvulling en verduidelijking van de memorie van toelichting op een aantal onderdelen wenselijk.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel op enkele onderdelen aangepast en is de memorie van toelichting op een aantal punten aangevuld en verduidelijkt. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om nog enkele andere verbeteringen in het wetsvoorstel aan te brengen.

### **1. Toetsing van regelgeving in het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht**

In dit onderdeel beschrijft de Afdeling de algemene lijn aan de hand waarvan zij zal adviseren over toekomstige onderdelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Deze passage komt een bredere betekenis toe dan het voorliggende wetsvoorstel. De algemene lijn zal volgens het advies (onderdelen a en e) bijvoorbeeld ook worden gehanteerd bij de advisering over het ontwerp van de de Omgevingswet gebaseerde uitvoeringsregelgeving en het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. De regering is verheugd dat de Afdeling hiermee een richtinggevend kader biedt dat aansluit bij de verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselherziening, de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en de belangrijkste systeemkeuzes. Ook refereert de Afdeling aan de (kern)instrumenten die in de Omgevingswet zijn opgenomen en geeft zij aan dat de nieuwe regelgeving zal worden onderzocht op consistentie met dat instrumentarium. Genoemde elementen vormen de bouwstenen van de nieuwe regelgeving. Zij lenen zich ook naar het oordeel van de regering goed als toetssteen voor de beoordeling van de ontwikkeling van het nieuwe stelsel.

De Afdeling gaat in onderdeel d specifiek in op de systeemkeuze in de Omgevingswet om de materiële normstelling grotendeels te bundelen in een beperkt aantal algemene maatregelen van bestuur. De Afdeling wijst op enkele wijzigingen, die onder andere naar aanleiding van het advies van de Afdeling in de Omgevingswet zijn aangebracht, waarmee de delegatiegrondslagen in de Omgevingswet nader met waarborgen zijn omkleed. De Afdeling geeft vervolgens in onderdeel e expliciet aan dat zij de door de wetgever bij de Omgevingswet gemaakte keuzes voor het nieuwe stelsel, waaronder de keuze van de algemene maatregel van bestuur als basisniveau voor inhoudelijke normstelling, als uitgangspunt neemt voor de verdere advisering over onder meer de aanvullingswetten, de Invoeringswet Omgevingswet en de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet. Voor de uitgangspunten van de stelselherziening zal de Afdeling zich in het bijzonder richten op het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Ook hiervoor geldt dat de regering de geboden duidelijkheid waardeert. Deze komt ten goede aan de consistentie van de verdere opbouw en inrichting van het nieuwe stelsel.



## 2. Inleiding: inhoud wetsvoorstel

De Afdeling geeft een samenvatting van de in de toelichting beschreven beleidsinhoudelijke doelstellingen van het wetsvoorstel, de inzet van het instrumentarium van de Omgevingswet voor de beheersing van de geluidbelasting en de specifieke aanvullingen op dat instrumentarium die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

## 3. Aansluiting op het instrumentarium van de Omgevingswet

### *a. Noodzaak van aanvullend instrument geluidproductieplafond*

### *b. Verhouding geluidproductieplafond tot het herziene omgevingsrecht*

De Afdeling merkt op dat de toelichting op de keuze voor de introductie van het instrument geluidproductieplafonds in de Omgevingswet op een aantal punten te kort schiet. Het had volgens de Afdeling in de rede gelegen om naar aanleiding van de belemmeringen voor toepassing van het instrument van de omgevingswaarde de vormgeving van dat instrument in de beschouwing te betrekken (onderdeel a). De Afdeling merkt verder op dat het door het binnen de systematiek van de Omgevingswet op zichzelf staande karakter van geluidproductieplafonds niet op voorhand duidelijk is hoe deze zich verhouden tot het overige instrumentarium van de wet (onderdeel b).

### *Vergelijking van de omgevingswaarde en het geluidproductieplafond*

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is opnieuw bezien of, en zo ja, in hoeverre het instrument van de omgevingswaarde kan worden benut bij het inbouwen van de geluidregels van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer in de Omgevingswet.

In de Omgevingswet zijn omgevingswaarden normen waarmee de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan als doel kan worden vastgelegd. Zij worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen (artikel 2.9, derde lid, van de Omgevingswet). Volgens artikel 2.9, tweede lid, van de Omgevingswet kunnen omgevingswaarden ook de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen aangeven. Omgevingswaarden kunnen betrekking hebben op een concreet bepaald gebied of een object.

Omgevingswaarden worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan en binden alleen bestuursorganen. Omgevingswaarden gelden dus als zodanig niet voor burgers en bedrijven. De Omgevingswet verbindt twee rechtsgevolgen aan het vaststellen van een omgevingswaarde. In de eerste plaats heeft het college van burgemeester en wethouders de plicht een programma vast te stellen wanneer (naar verwachting) niet wordt voldaan aan de omgevingswaarde. Dat programma moet maatregelen bevatten om alsnog aan de omgevingswaarde te voldoen. Behoudens de in artikel 3.10, tweede lid, van de Omgevingswet opgenomen uitzonderingen geldt deze plicht voor het college van burgemeester en wethouders ook als de omgevingswaarde door de provincie of het Rijk is vastgesteld. In de tweede plaats moet iedere omgevingswaarde door monitoring worden bewaakt en moet worden beoordeeld of aan die omgevingswaarde wordt voldaan (artikel 20.1, eerste lid, van de Omgevingswet).

Het geluidproductieplafond zoals dat in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer vorm heeft gekregen, geeft de maximaal toegestane geluidproductie weer op een vast fictief punt (referentiepunt) op relatief korte afstand van de geluidbron. Het cordon van geluidproductieplafonds langs een weg of spoorweg limiteert aldus de maximale geluidproductie van die geluidbron en biedt daarmee bescherming aan de fysieke leefomgeving. Kenmerkend voor geluidproductieplafonds langs (spoor)wegen is dat het hierbij gaat om beschikkingen die zich richten tot de beheerder van de geluidbron. De beheerder van de geluidbron – en niet het bestuursorgaan dat het geluidproductieplafond heeft vastgesteld – is gehouden zorg te dragen voor strikte naleving van de geluidproductieplafonds en daarvoor zo nodig maatregelen te nemen.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de Omgevingswet zoals deze thans luidt, twee belemmeringen bevat om het geluidproductieplafond vorm te geven als een omgevingswaarde: in de eerste plaats worden omgevingswaarden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan en niet bij beschikking en in de tweede plaats geldt bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde een programmaplicht voor een bestuursorgaan in plaats van een plicht voor de beheerder van de geluidbron om maatregelen te treffen om aan de waarde te voldoen.

De regering is na heroverweging tot de conclusie gekomen dat deze twee belemmeringen kunnen



worden weggenomen. Hierdoor wordt het mogelijk geluidproductieplafonds als omgevingswaarden vast te stellen, zonder dat dat de wezenskenmerken van het instrument omgevingswaarde aantast. In afdeling 2.3 van de Omgevingswet zijn daarom bepalingen opgenomen met de verplichting of de bevoegdheid om omgevingswaarden vast te stellen voor de geluidproductie van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Geluidproductieplafonds als omgevingswaarden worden vastgesteld bij omgevingsplan (gemeente) of besluit (provincie en Rijk). Daarnaast is artikel 3.10 van de Omgevingswet zodanig gewijzigd dat bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening kan worden bepaald dat er, in plaats van een programmaplicht, voor een daarbij aangewezen bestuursorgaan of andere instantie (in de praktijk: de beheerder van de geluidbron) een plicht geldt tot het treffen van maatregelen, gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen bepalingen met die strekking worden opgenomen.

#### *Betekenis voor andere beleidsterreinen*

Sommige factoren die bij als omgevingswaarden vastgestelde geluidproductieplafonds in het spel zijn, gelden ook voor andere aspecten van de fysieke leefomgeving. De voorgestelde wijzigingen zouden daarom in de toekomst mogelijk ook toepasbaar kunnen zijn bij andere situaties waarbij sprake is van een beheerder die verantwoordelijk is voor een bepaald onderdeel van de fysieke leefomgeving.

#### *c. Waarden voor geluidbelasting in de uitvoeringsregelgeving*

De Afdeling merkt op dat het normenkader voor geluidbelasting vorm zal krijgen in het Besluit kwaliteit leefomgeving en dat dit zal bestaan uit drie typen waarden: de voorkeurswaarde, de maximale waarde en de binnenwaarde. De Afdeling adviseert te verduidelijken of het hier omgevingswaarden betreft en, als dit niet het geval is, de reden daarvoor toe te lichten.

Zoals hiervoor al aangegeven, is een omgevingswaarde een norm die de gewenste staat of kwaliteit van (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving als *doel* vastlegt. In de context van dit wetsvoorstel – de beheersing van geluidbelasting – zijn geluidproductieplafonds omgevingswaarden. In het stelsel van de Omgevingswet zijn waarden alleen omgevingswaarden als ze als zodanig zijn benoemd en vastgesteld. Bovengenoemde andere waarden (die in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet vorm zullen krijgen als standaardwaarde respectievelijk grenswaarden) zijn geen omgevingswaarden, maar vormen onderdeel van de instructieregels voor onder meer het omgevingsplan die zullen gelden bij enerzijds de aanleg of aanpassing van een geluidbron en anderzijds het mogelijk maken van een nieuw geluidgevoelig gebouw in de nabijheid van een geluidbron. Deze waarden drukken niet de gewenste staat of kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving uit die, ongeacht de lokale omstandigheden, binnen dat gebied geldt en waarbij, bij (dreigende) overschrijding daarvan, actie moet worden ondernomen om die alsnog te bereiken. De voorkeurswaarde, maximale waarde en binnenwaarde zijn dan ook geen omgevingswaarden. De toelichting is op dit punt aangevuld.

#### **4. Uitgangspunt gelijkwaardig beschermingsniveau**

Het verheugt de regering dat de Afdeling de hoofdlijnen van de aangekondigde systematiek en het bij algemene maatregel van bestuur vastleggen van drie typen waarden voor geluidbelasting onderschrijft. De Afdeling geeft vervolgens aan dat de toelichting nog onvoldoende inzicht geeft in de mogelijkheden die decentrale overheden krijgen om af te wijken van deze drie typen waarden voor geluidbelasting. De Afdeling is er niet op voorhand van overtuigd dat de gelijkwaardige bescherming voor de burger tegen geluidbelasting ook onder het nieuwe stelsel gewaarborgd is. Ook valt volgens de Afdeling uit de vooruitblik op de uitvoeringsregelgeving niet op te maken hoe het belang van de gezondheid zal worden gewogen in de besluitvorming over de toegestane geluidbelasting.

Het stelsel van de voorkeurswaarde en de maximale waarde geeft richting aan de afweging die decentrale overheden in een concreet geval moeten maken en werkt in het kort als volgt. Onder de voorkeurswaarde is de situatie vanuit een oogpunt van gezondheid toereikend en heeft het bevoegd gezag alle vrijheid om die keuze te maken die hem het beste lijkt. Omdat de voorkeurswaarde niet steeds haalbaar is, heeft het bevoegd gezag de ruimte om bij een geluidbelasting boven de voorkeurswaarde een gemotiveerde afweging te maken tussen de verschillende betrokken belangen, waaronder gezondheid, maar ook economie, woningbouw en mobiliteit, waarbij ook in ogenschouw wordt genomen of maatregelen ter beperking van de geluidbelasting op de gevel mogelijk en doelmatig zijn. Als resultante van die afweging kan met een goede onderbouwing een hogere geluidbelasting dan de voorkeurswaarde op de gevel van een geluidgevoelig gebouw aanvaardbaar worden geoordeeld.

Deze afwegingsruimte wordt aan de bovenkant begrensd door de maximale waarde. Overschrijding van de maximale waarde is slechts in enkele gevallen mogelijk, die in de toelichting bij het wetsvoorstel zijn omschreven en in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zullen worden uitgewerkt.



Om eventuele gezondheidseffecten te voorkomen, geldt in situaties waarin de voorkeurswaarde wordt overschreden aanvullend de binnenwaarde als grenswaarde voor geluidgevoelige ruimten, als extra waarborg om ervoor te zorgen dat bewoners ook bij hogere geluidbelastingen buiten de woning, onder acceptabele omstandigheden in hun woning kunnen leven en slapen.

Deze werkwijze is vergelijkbaar met de huidige Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer, zij het dat het aantal normen en regels dat met name de Wet geluidhinder hiervoor nog kent, sterk wordt gestroomlijnd en verminderd. Een vergelijking van de oude en de nieuwe systematiek laat zien dat over het geheel een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt geboden. In de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet (waarmee onder meer het Besluit kwaliteit leefomgeving zal worden gewijzigd) zal dit nader worden uitgewerkt.

Met het hanteren van de geluidnormen wordt het belang van de gezondheid al geïntegreerd in de besluitvorming. Zoals gezegd, vertegenwoordigt de voorkeurswaarde een zodanig geluidniveau dat er sprake is van een aanvaardbare situatie zonder dat extra maatregelen getroffen moeten worden. De maximale waarde geeft sturing aan het bestuurlijke afwegingsproces bij geluidniveaus boven de voorkeurswaarde. Het gezondheidsbelang kan dan een van de elementen zijn die een rol spelen in dat afwegingsproces. Daarnaast kunnen ook andere belangen, bijvoorbeeld van mobiliteit, economie of woningbouw, van belang zijn. In een concrete situatie dienen alle relevante belangen en omstandigheden tegen elkaar te worden afgewogen.

## **5. Verplichte instructieregels Rijk over geluidproductieplafonds en het beginsel ‘decentraal, tenzij’**

De Afdeling merkt op dat, ervan uitgaande dat de normen van de huidige titel 11.3 van de Wet milieubeheer als instructieregel zullen worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, de ruimte voor decentrale afweging door deze instructieregels zal worden ingeperkt. De toelichting gaat niet in op de vraag hoe deze keuze zich verhoudt tot een van de met het voorstel nagestreefde beleidsdoelen van het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht: aansluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling en het uitgangspunt dat de gemeente primair verantwoordelijk is voor de zorg van de fysieke leefomgeving (‘decentraal tenzij’).

Het klopt dat de in het Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen instructieregels de ruimte voor decentrale afweging enigszins zullen inperken. Met de Aanvullingswet geluid Omgevingswet wordt echter niet een verdergaande inperking van die beleidsruimte beoogd dan in de huidige regelgeving op het gebied van geluid. Ook nu zijn taken en bevoegdheden op het gebied van geluid belegd op het niveau van provincie en gemeente en zijn die taken en bevoegdheden begrensd door middel van onder meer een maximale waarde. In zoverre sluit de Aanvullingswet geluid Omgevingswet dan ook aan bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling op het gebied van geluid. De toelichting is op dit punt aangevuld.

## **6. Overige wijzigingen**

In verband met de wijzigingen in afdeling 2.3 en artikel 3.10 van de Omgevingswet zijn in het wetsvoorstel enkele andere bepalingen van de Omgevingswet gewijzigd, onder meer bepalingen over de toedeling van specifieke taken, instructieregels en instructies en monitoring en informatie.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel ook enkele andere wijzigingen door te voeren. Deze worden hieronder kort toegelicht. De toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

In de eerste plaats is in het wetsvoorstel zoveel mogelijk het generieke begrip ‘geluid’ gehanteerd in plaats van meer specifieke begrippen als ‘geluidhinder’ en ‘geluidbelasting’. Dit sluit aan bij de keuze die op dat punt ook al is doorgevoerd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. In lijn met deze keuze worden ook in een aantal bestaande artikelen van de Omgevingswet de termen ‘geluidhinder’ en ‘geluidbelasting’ vervangen.

Aan artikel 2.24 is een lid toegevoegd dat het mogelijk maakt om instructieregels te stellen over de uitoefening van de taak om het geluid van hoofdspoorwegen te beheersen door ProRail als beheerder van die hoofdspoorwegen. Artikel 2.24 maakte het alleen mogelijk om instructieregels te stellen over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen.

In het nieuwe artikel 2.43 is een bevoegdheid gecreëerd om besluiten te nemen over het treffen van geluidwerende maatregelen aan gebouwen. Deze maatregelen moeten in bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen worden getroffen als de binnenwaarde wordt overschreden. In verband met deze nieuwe bevoegdheid wordt ook artikel 16.88 van de Omgevingswet gewijzigd zodat er een expliciete wettelijke grondslag is voor het stellen van regels over de wijze waarop rechthebbenden



---

van een gebouw instemmen met het treffen van geluidwerende maatregelen aan dat gebouw.

Ook is artikel 5.44, vierde lid, van de Omgevingswet (zoals die wet komt te luiden ingevolge het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet) gewijzigd. De wijziging brengt tot uitdrukking dat het dagelijks bestuur van een waterschap een projectbesluit ook kan vaststellen met het oog op de taak, bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet. Dit betreft de taak op het gebied van de beheersing van de geluidbelasting afkomstig van wegen in beheer bij een waterschap.

Aan artikel 16.78 is een lid toegevoegd dat regels stelt over de inwerkingtreding van een besluit als bedoeld in de nieuwe artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid. Het is gewenst om de inwerkingtreding van besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden uniform te regelen en de inwerkingtreding van de besluiten als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de inwerkingtretingsregels voor het omgevingsplan en het projectbesluit.

Voorts is de sanering van te hoge geluidbelastingen afkomstig van rijkswegen en hoofdspoorwegen niet langer opgenomen in de Omgevingswet, maar wordt deze afgewikkeld via het huidige recht (afdeling 11.3.6 van de Wet milieubeheer). Naar verwachting zal de besluitvorming over die sanering namelijk grotendeels zijn afgerond als de nieuwe wet- en regelgeving van kracht wordt. Artikel 3.3 van het wetsvoorstel bevat een overgangsbepaling met die strekking.

Na heroverweging is besloten om de besluitvorming over de sanering van te hoge geluidbelastingen afkomstig van decentrale infrastructuur niet te laten plaatsvinden via een programma, maar via het omgevingsplan (gemeente) of een projectbesluit (waterschap en provincie). Het eerder voorgestelde artikel 22.1 is daarom overbodig geworden. Daarnaast blijft voor decentrale bestuursorganen de mogelijkheid bestaan om vrijwillig een programma voor de sanering vast te stellen. De toelichting is op dit punt aangevuld.

Tot slot zijn enkele bepalingen – waaronder het overgangsrecht – in het wetsvoorstel afgestemd op het wetsvoorstel van de Invoeringswet Omgevingswet. Ook is het overgangsrecht op onderdelen verder gepreciseerd.

Ik moge U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,*





## Advies Raad van State

No. W14.16.0418/IV  
's-Gravenhage, 19 mei 2017

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 20 december 2016, no.2016002258, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluidbelasting afkomstig van infrastructuur en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet), met memorie van toelichting.

De stelselherziening van het omgevingsrecht is in gang gezet met de Omgevingswet. Het voorstel wijzigt de Omgevingswet en regelt welke overheden verantwoordelijk zijn voor de beheersing van geluidbelasting met het oog op het beschermen van de gezondheid. De Wet geluidhinder en het hoofdstuk geluid in de Wet milieubeheer worden ingetrokken. Het voorstel betreft alleen de bescherming tegen geluidbelasting door wegen, spoorwegen en industrieterreinen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een dragende motivering aangewezen van de noodzaak van het afzonderlijke instrument geluidproductieplafond, naast het in de Omgevingswet geregelde instrumentarium. De stelselherziening kent als algemeen uitgangspunt dat het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het oude niveau. De Afdeling acht dat uitgangspunt van belang en adviseert met het oog daarop om nader toe te lichten hoe de gelijkwaardige bescherming gewaarborgd wordt in de op het voorstel gebaseerde uitvoeringsregels.

### 1. Toetsing van regelgeving in het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht

#### a. Nieuwe omgevingsregelgeving

De stelselherziening van het omgevingsrecht is in gang gezet met de Omgevingswet.<sup>1</sup> Een aantal inhoudelijke onderwerpen is nog niet in de Omgevingswet opgenomen. Het onderwerp geluid, voor zover veroorzaakt door wegen, spoorwegen en industrieterreinen krijgt met het onderhavige voorstel alsnog een plaats in het stelsel. De onderwerpen bodem, natuur en grondeigendom zullen door middel van drie andere aanvullingswetten ook aan de Omgevingswet worden toegevoegd. Een invoeringswet zal erin voorzien dat de onderwerpen schade, organisatie van vergunningsverlening, toezicht en handhaving, milieueffectrapportage en waterveiligheid in het nieuwe stelsel worden geregeld. Daarnaast zal uitvoeringsregelgeving tot stand worden gebracht. De regering heeft aangekondigd dat daartoe in ieder geval vier algemene maatregelen van bestuur (amvb) behoren: het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving.<sup>2</sup> Daarnaast komen er aanvullings-amvb's.<sup>3</sup> De regering heeft het voornemen om alle nieuwe regelgeving tegelijk met de Omgevingswet in werking te laten treden.

In het hiernavolgende wordt uiteengezet langs welke algemene lijn de Afdeling de advisering over de regelgeving in het nieuwe stelsel ter hand neemt. Daartoe worden eerst de doelen en uitgangspunten, het instrumentarium en de belangrijkste systeemkeuzes in de Omgevingswet geschetst.

#### b. Doelen en uitgangspunten Omgevingswet

De maatschappelijke doelen van het nieuwe stelsel kunnen worden samengevat als: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit van de leefomgeving.<sup>4</sup> Daarnaast zijn er vier verbeterdoelen: (1) het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht; (2) het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving; (3) het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke

<sup>1</sup> Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Stb. 2016, 156).

<sup>2</sup> Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 29.

<sup>3</sup> Dat blijkt onder meer uit de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel.

<sup>4</sup> Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 7. Artikel 1.3 van de Omgevingswet omschrijft de maatschappelijke doelen: 'Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.'



leefomgeving, en (4) het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.<sup>5</sup> Deze verbeterdoelen vormen de basis voor de beleidsmatige uitgangspunten van het nieuwe stelsel.<sup>6</sup> De belangrijkste uitgangspunten hebben betrekking op:

- Europees recht en internationale verdragen: voor onderwerpen die door EU-richtlijnen of verdragen worden bestreken, wordt niets anders of méér vastgelegd dan wat die richtlijnen of verdragen voorschrijven, tenzij daar na afweging van alle belangen aanleiding toe is.
- Gelijkwaardige bescherming: het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit blijft gelijkwaardig aan het oude niveau. Ook de rechtsbescherming mag niet minder worden.
- Flexibiliteit: bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden. De ruimte voor bestuursorganen om afwegingen te maken wordt groter dan voorheen, maar niet onbegrensd. Zij vindt haar formele en materiële begrenzing in de doelen van de wet, in de wettelijke afbakening van taken en bevoegdheden en de grondslagen voor algemeen verbindende voorschriften.
- Bestuurlijke taakverdeling: de gemeente is en blijft primair verantwoordelijk voor de zorg van de fysieke leefomgeving ('decentraal, tenzij').

### *c. Instrumentarium Omgevingswet*

De zorg van de overheid voor de leefomgeving wordt in het nieuwe stelsel inhoudelijk ingevuld en geconcretiseerd met normen die gericht zijn tot bestuursorganen – omgevingswaarden en instructieregels – en met algemene regels voor burgers en bedrijven.<sup>7</sup> Omgevingswaarden zijn maatstaven die voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten, de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen als beleidsdoel vastleggen.<sup>8</sup> Omgevingswaarden kunnen bij omgevingsplan (door de gemeente), omgevingsverordening (door de provincie) of amvb worden vastgesteld. Zonder nadere regels werken omgevingswaarden niet door bij de vaststelling van besluiten zoals omgevingsvisies, omgevingsplannen en omgevingsvergunningen. Er kunnen instructieregels worden gesteld die het bevoegd gezag verplichten een omgevingswaarde op een bepaalde wijze te betrekken bij een besluit.<sup>9</sup> Het Rijk en de provincies kunnen bij amvb onderscheidenlijk omgevingsverordening instructieregels geven over de inhoud, toelichting of motivering van besluiten of over de uitoefening van taken door andere overheden.<sup>10</sup> Voor een aantal onderwerpen is het stellen van instructieregels verplicht omdat zij bestaande wettelijke verplichtingen tot provinciale normstelling vervangen of leiden tot beperkingen van eigendomsrechten en gebruiksrechten of omdat zij voortvloeien uit internationale verplichtingen.<sup>11</sup>

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten: (1) de omgevingsvisie, een samenhangend strategisch plan over de fysieke leefomgeving; (2) het programma, een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen die dienen om omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen; (3) decentrale regelgeving, namelijk het omgevingsplan van de gemeente, de waterschapsverordening van het waterschap en de omgevingsverordening van de provincie, waarin het decentraal bestuur gebiedsdekkend de algemene regels en vergunningplichten vastlegt; (4) algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving; (5) de omgevingsvergunning, waarmee een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming kan verkrijgen voor het geheel van door hem gewenste activiteiten en (6) het projectbesluit, een generieke regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang. Daarnaast omvat de Omgevingswet ondersteunende instrumenten zoals gedoogplichten, procedurebepalingen en regelingen voor toezicht en handhaving.

### *d. Keuzes in de Omgevingswet*

In haar advies over het voorstel voor de Omgevingswet stelde de Afdeling vast dat de regeling van het materiële omgevingsrecht bijna volledig zal plaatsvinden in uitvoeringsregelingen, alsmede dat de regering in het voorstel vooral kiest voor het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door ruime bevoegdheden toe te kennen aan (decentrale) bestuursorganen, onder meer om van algemeen verbindende voorschriften af te wijken.<sup>12</sup> De Afdeling adviseerde om toetsingskaders op basis

<sup>5</sup> Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 7.

<sup>6</sup> Deze uitgangspunten zijn uitvoerig beschreven in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet, kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 30–49.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 7, 23 en 50. Hoofdstuk 2 van de Omgevingswet bevat de grondslagen voor omgevingswaarden, instructieregels en instructies.

<sup>8</sup> Artikel 2.9 van de Omgevingswet. De omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 96.

<sup>10</sup> Paragraaf 2.5.1 van de Omgevingswet (Doorwerking van beleid door instructieregels).

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 106.

<sup>12</sup> Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 januari 2014 over het voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), (W14.13.0235/IV), Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 4.

waarvan materiële normen worden gesteld of vergunningaanvragen worden getoetst, alsmede waar mogelijk materiële normen en voorschriften ter zake van handhaving en rechtsbescherming, in het voorstel op te nemen. Zij adviseerde ook om te onderzoeken welke andere materiële normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden, zich ervoor lenen om in het voorstel te worden vastgelegd. De Afdeling heeft daarbij als voorbeeld gewezen op de materiële normen in de Wet geluidhinder en de Wet geurhinder. Voorts adviseerde de Afdeling materiële en procedurele waarborgen in het voorstel op te nemen die de zorgvuldige toepassing van de afwijkingmogelijkheden garandeert. Het advies heeft geleid tot enkele wijzigingen.<sup>13</sup> Het karakter van de Omgevingswet is echter ongewijzigd gebleven: een kaderwet die materiële normstelling delegeert naar het niveau van lagere regelgeving.<sup>14</sup> De wetgever heeft daarmee een principiële keuze gemaakt voor een stelsel waarin de amvb het basisniveau is voor inhoudelijke normstelling.

#### *e. Adviseringslijn regelgeving in het nieuwe stelsel*

De advisering over de aanvullingswetten, de invoeringswet en de uitvoeringsregelgeving vindt plaats tegen de achtergrond van de Omgevingswet en de keuzes die de wetgever daarmee voor het nieuwe stelsel heeft gemaakt. De Afdeling gaat uit van die keuzes.

In bovengenoemde advies heeft de Afdeling opgemerkt dat de vraag in hoeverre het voorstel bijdraagt aan de verwerkelijking van het maatschappelijk doel en de geformuleerde verbeterdoelen nog niet kan worden beantwoord. De Afdeling heeft op dit punt daarom een voorbehoud gemaakt.<sup>15</sup> De aanvullingswetten, de invoeringswet en de uitvoeringsbesluiten zijn in het bijzonder van belang. De Afdeling zal ten behoeve van haar advisering daarom telkens onderzoeken in hoeverre de voorgestelde regelgeving bijdraagt aan het behalen van de verbeterdoelen van het stelsel. Daarnaast zal de Afdeling onderzoeken of de nieuwe regelgeving consistent is met het instrumentarium van de Omgevingswet. Zij zal ook nagaan of de voorstellen en ontwerpen voldoen aan de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de Omgevingswet. De Afdeling zal zich in het bijzonder richten op het uitgangspunt van gelijkwaardige bescherming, onder meer in relatie tot bestuurlijke afwegingsruimte. De Afdeling zal daarbij nagaan of in voldoende mate is voorzien in materiële en/of procedurele waarborgen voor een zorgvuldig gebruik van bestuurlijke afwegingsruimte.

## **2. Inleiding: inhoud wetsvoorstel**

Dit wetsvoorstel voorziet erin dat de onderwerpen die nu zijn geregeld in de Wet geluidhinder en in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, een plaats krijgen in het stelsel van de Omgevingswet.<sup>16</sup> Daarbij is beoogd de regelgeving voor geluid in overeenstemming te brengen met de opbouw en doelen van de Omgevingswet, aldus de toelichting op het voorstel.<sup>17</sup> In het voorstel worden ook beleidsinhoudelijke doelstellingen gerealiseerd: de systematiek van geluidproductieplafonds wordt uitgebreid van rijks(spoor)wegen naar lokale wegen en spoorwegen en naar industrieterreinen. Niet onder dit voorstel vallen: geluidsregels voor luchtvaart, regels voor milieubelastende activiteiten en bepalingen inzake de geluidwering van bouwwerken. Deze onderwerpen worden geregeld in de Wet luchtvaart respectievelijk andere onderdelen van de Omgevingswet die door dit voorstel niet worden gewijzigd.<sup>18</sup>

In de Omgevingswet zijn al diverse regels en instrumenten opgenomen die kunnen worden ingezet voor de beheersing van geluidbelasting, bijvoorbeeld het omgevingsplan, de omgevingsvergunning en algemene rijksregels voor activiteiten. Ook bevat de Omgevingswet een verplichting voor de rijksoverheid om instructieregels te stellen over omgevingsplannen en projectbesluiten met het oog op het beschermen van de gezondheid met betrekking tot de geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen.<sup>19</sup> Het voorstel vult de Omgevingswet aan door daarin vast te

<sup>13</sup> Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is onder meer geregeld dat de voorhangprocedure van toepassing is op de ontwerp-amvb's die de regering vaststelt ter uitvoering van de Omgevingswet. Verder zijn delegatiegrondslagen duidelijker begrensd en ingekaderd en is de reikwijdte van de mogelijkheden voor instructieregels verduidelijkt. Ook zijn in beperkte mate materiële en procedurele waarborgen opgenomen voor het hanteren van de flexibiliteitsinstrumenten.

<sup>14</sup> Er zijn geen omgevingswaarden of grenswaarden in de wet opgenomen.

<sup>15</sup> De Afdeling heeft in haar advies een voorbehoud gemaakt dat luidt: *'Toch zal op enig moment moeten kunnen worden beoordeeld of het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht beantwoordt aan de doelstellingen van het voorstel. Daarom adviseert de Afdeling om gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet de ontwerpamvb's voor advies aan de Afdeling voor te leggen. Op dat moment kan dan beter worden beoordeeld welke andere elementen dan de reeds hiervoor genoemde, eventueel alsnog in de Omgevingswet zouden moeten worden geregeld.'*

<sup>16</sup> Namelijk: regels voor geluidproductie van infrastructuur en industrieterreinen en die voor geluidbelasting op nieuw te realiseren geluidgevoelige objecten,

<sup>17</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

<sup>18</sup> Regels voor milieubelastende activiteiten vallen tot op heden onder de Wabo en het Activiteitenbesluit milieubeheer. Geluidwering bij bouwwerken wordt geregeld in de bouwregelgeving (Bouwbesluit 2012).

<sup>19</sup> Artikel 2.28, onderdeel d Omgevingswet. Het onderhavige voorstel brengt hier een redactionele wijziging in aan, maar wijzigd de inhoud niet.





leggen welke overheden verantwoordelijk zijn voor 'de beheersing van geluidbelasting met het oog op het beschermen van de gezondheid'.<sup>20</sup> Daarnaast wordt geregeld welke overheden in welke gevallen een geluidproductieplafond vaststellen en verplicht het voorstel de rijksoverheid instructieregels te stellen over besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds. Ook bevat het een tijdelijke regeling voor sanering van te hoge geluidbelasting en overgangsrecht voor lopende procedures onder de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer. Door het voorstel zal de Wet geluidhinder worden ingetrokken en komt hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer te vervallen.

### 3. Aansluiting op het instrumentarium van de Omgevingswet

#### a. Noodzaak van aanvullend instrument geluidproductieplafond

Het herziene stelsel van het omgevingsrecht beoogt een zorgvuldig op samenhang afgestemd instrumentarium, bestaande uit de hierboven genoemde kerninstrumenten en omgevingswaarden. De Omgevingswet heeft daarnaast tot doel het omgevingsrecht eenvoudiger te maken door middel van een beperkt palet aan basisinstrumenten dat in beginsel gelijk is voor alle domeinen en alle bestuurslagen over de volle breedte van het omgevingsrecht.<sup>21</sup> In de Omgevingswet zijn dan ook instrumenten beschikbaar die ook kunnen worden ingezet voor de beheersing van geluidbelasting, zoals het omgevingsplan, omgevingswaarden en de programma's. De Afdeling merkt op dat in dit wetsvoorstel, dat één van de eerste wetsvoorstellen tot wijziging van de Omgevingswet is, voor de beheersing van geluidbelasting afkomstig van (spoor)wegen en industrieterreinen echter gekozen wordt voor handhaving van een bestaand afzonderlijk instrument uit de Wet milieubeheer: het geluidproductieplafond'.

De Afdeling heeft begrip voor de wens om de in de toelichting genoemde voordelen te behouden die de huidige systematiek van geluidproductieplafonds, zoals neergelegd in de Wet milieubeheer, biedt bij het beschermen van de gezondheid tegen geluidbelasting.<sup>22</sup> Het belang van de uitgangspunten van de stelselherziening stelt echter wel bijzondere eisen aan de onderbouwing van nut en noodzaak bij het introduceren in de Omgevingswet van een voor die wet nieuw en afzonderlijk instrument, dat slechts op één beleidsterrein gekenmerkt door enkele specifieke geluidsbronnen zal worden gebruikt. De toelichting op de keuze voor het introduceren van geluidproductieplafonds in de Omgevingswet schiet op dit punt tekort. Uit het karakter van de omgevingswaarde worden in de toelichting weliswaar op relevante aspecten verschillen met het geluidproductieplafond afgeleid, maar daaruit volgt nog niet dat deze verschillen niet anders dan door onverkorte handhaving van het bestaande instrument van geluidproductieplafonds zijn te ondervangen. Ook had het in de rede gelegen om naar aanleiding van de belemmeringen voor toepassing van de omgevingswaarde op dit voor het omgevingsrecht belangrijke deelgebied de vormgeving van het instrument omgevingswaarde in de beschouwing te betrekken, bijvoorbeeld op het punt van vaststelling ervan als algemeen verbindend voorschrift.<sup>23</sup> Gelet op het streven naar (behoud van) een 'beperkt palet' is het tenslotte van belang te motiveren dat de belemmeringen voor toepassing van het algemene instrumentarium zich specifiek op dit terrein en niet ook breder in het omgevingsrecht voordoen. Toepassing van afzonderlijk instrumentarium behoort immers uitzondering te zijn en te blijven.

De Afdeling adviseert de noodzaak van toevoeging van het instrument geluidproductieplafond aan de Omgevingswet nader toe te lichten in relatie tot de doelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht.

#### b. Verhouding geluidproductieplafond tot het herziene omgevingsrecht

Door het binnen de systematiek van de Omgevingswet op zichzelfstaande karakter van geluidproductieplafonds is ook niet op voorhand duidelijk hoe deze zich verhouden tot het overige instrumentarium van de wet. De Afdeling wijst hierbij in het bijzonder op de artikelen 2.4 tot en met 2.7 van de Omgevingswet. In die artikelen komt het uitgangspunt van de Omgevingswet tot uitdrukking dat per gemeente, provincie of waterschap één omgevingsplan, omgevingsverordening dan wel waterschapsverordening wordt vastgesteld met regels over de fysieke leefomgeving. Als uitzondering hierop kunnen bij algemene maatregel van bestuur gevallen worden aangewezen waarin regels over de fysieke leefomgeving niet in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsveror-

<sup>20</sup> Deze taak wordt voor het de gemeente toegevoegd aan artikel 2.16, voor de waterschappen aan artikel 2.16, voor provincies aan artikel 2.18 en voor het rijk aan artikel 2.19 van de Omgevingswet.

<sup>21</sup> Paragraaf 2.2. van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingsrecht (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3).

<sup>22</sup> Memorie van toelichting, paragrafen 3.3 en 4.4. Zie ook paragraaf 2.1 van het Nalevingsverslag geluidproductieplafonds rijkswegen 2015: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/jaarverslagen/2016/12/12/nalevingsverslag-geluidproductieplafonds-rijkswegen-2015/nalevingsverslag-geluidproductieplafonds-rijkswegen-2015.pdf>.

<sup>23</sup> Paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting.



dening worden opgenomen.<sup>24</sup> Ziet de Afdeling het goed, dan maken de geluidproductieplafonds geen deel uit van omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening, terwijl geluidproductieplafonds wel regels voor de fysieke leefomgeving zijn. Hierdoor kan afbreuk worden gedaan aan de integrale kenbaarheid van deze regels via het omgevingsplan. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert de toelichting met inachtneming van het bovenstaande aan te vullen en nader toe te lichten hoe de systematiek van de geluidproductieplafonds voor het normeren van geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen zich verhoudt tot de reeds in de Omgevingswet opgenomen instrumenten.

### *c. Waarden voor geluidbelasting in de uitvoeringsregelgeving*

Het normenkader voor geluidbelasting zoals dat vorm zal krijgen in het Besluit kwaliteit leefomgeving zal, evenals nu, bestaan uit drie typen waarden: de voorkeurswaarde, maximumwaarde en binnenwaarde.<sup>25</sup> Van de voorkeurswaarde mag gemotiveerd worden afgeweken. Decentrale overheden zullen in concrete gevallen ook kunnen afwijken van de maximumwaarde. Bestaande regelingen die dit mogelijk maken zullen in de uitvoeringsregelgeving bijeen worden gebracht.<sup>26</sup> Afwijken van de in het Bkl vast te leggen waarden zal alleen kunnen met inachtneming van de in het Bkl op te nemen instructieregels van het Rijk. Een van de instrumenten van de Omgevingswet voor het reguleren van de fysieke leefomgeving is de omgevingswaarde. Een omgevingswaarde is een maatstaf voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. Het gaat bijvoorbeeld om kwaliteitseisen voor water of lucht.<sup>27</sup> De omschrijving in de toelichting van bovengenoemde waarden voor geluidbelasting komt overeen met die van omgevingswaarden in de Omgevingswet. Deze waarden zijn immers een meetbare eenheid waarin voor de fysieke leefomgeving wordt bepaald wat de toelaatbare geluidbelasting is. Uit de toelichting blijkt echter niet of het hier omgevingswaarden betreft: de term komt in de toelichting op het voorstel niet voor.

De Afdeling adviseert met inachtneming van het bovenstaande het karakter van de in het Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen maximumwaarden, voorkeurswaarden en binnenwaarden voor geluidbelasting door (spoor)wegen nader toe te lichten. Zij adviseert te verduidelijken of het hier omgevingswaarden betreft en indien dit niet het geval is de reden daarvoor toe te lichten, gelet op de omschrijving van omgevingswaarden in de Omgevingswet en de toelichting daarop.

## **4. Uitgangspunt gelijkwaardig beschermingsniveau**

De materiële normering van geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen zal plaatsvinden in de uitvoeringsregelgeving. Voor dit beleidsterrein geldt dat, in lijn met het nieuwe stelsel omgevingsrecht, wordt gekozen voor het verruimen van bestuurlijke afweging door ruime bevoegdheden toe te kennen aan (decentrale) bestuursorganen. Die systeemkeuzes brengen met zich dat de vraag in hoeverre het voorstel voldoet aan het uitgangspunt van gelijkwaardige (materiële) bescherming op basis van het voorstel niet goed kan worden beantwoord. De Afdeling zal zich bij de advisering over de uitvoeringsregelgeving opnieuw buigen over de vraag naar het beschermingsniveau. In de toelichting bij het voorstel wordt uitgebreid ingegaan op de contouren van de uitvoeringsregelgeving.<sup>28</sup> De Afdeling signaleert aan de hand daarvan op voorhand enkele aandachtspunten en risico's als het gaat om het uiteindelijke beschermingsniveau in het nieuwe stelsel, en hecht eraan daar thans ten behoeve van het opstellen van de uitvoeringsregelgeving op te wijzen. In het bijzonder richt de Afdeling zich hierbij op het uitgangspunt van gelijkwaardige bescherming, onder meer in relatie tot bestuurlijke afwegingsruimte. Een belangrijk punt van aandacht voor de Afdeling is de mate

<sup>24</sup> Artikelen 2.4, 2.5, 2.6 en 2.7 van de Omgevingswet. Stb. 2016, 156.

<sup>25</sup> Voor de huidige maximumwaarden, voorkeurswaarden en binnenwaarden, zie hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer.

<sup>26</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.2

<sup>27</sup> Artikelen 2.9 en 2.10 van de Omgevingswet bevatten de algemene bepalingen over omgevingswaarden en luiden:

#### **Artikel 2.9 (omgevingswaarden)**

1. Op grond van deze afdeling worden omgevingswaarden vastgesteld met het oog op de doelen van de wet. 2. Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan: a. de gewenste staat of kwaliteit, b. de toelaatbare belasting door activiteiten, c. de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. 3. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.

#### **Artikel 2.10 (aard, termijn en locaties van omgevingswaarden en onderbouw)**

1. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt bepaald: a. of deze waarde een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of andere, daarbij te omschrijven verplichting met zich brengt, b. het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen aan de verplichting moet worden voldaan, c. de locaties waarop de omgevingswaarde van toepassing is. 2. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van deze of een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken.

<sup>28</sup> Memorie van toelichting, hoofdstuk 4.



waarin is voorzien in materiële en procedurele waarborgen voor een zorgvuldig gebruik van bestuurlijke afwegingsruimte.

Het huidige niveau van bescherming tegen geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en gezoneerde industrieterreinen wordt bepaald door de Wet geluidhinder, Hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en de op die wetten gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Het voorliggende wetsvoorstel vervangt materieel de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. De materiële normen voor de beheersing van geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen zullen worden gesteld in de op de Omgevingswet gebaseerde uitvoeringsregelgeving, welke beoogt zowel flexibiliteit als bescherming te bieden bij de invulling van de fysieke leefomgeving. Volgens de toelichting is het streven erop gericht de invoering van het nieuwe stelsel van geluidsregels beleidsneutraal vorm te geven, waarbij 'landelijk gemiddeld gezien ten minste een gelijk beschermingsniveau [geboden wordt] tegen schade aan de gezondheid door hoge geluidsniveaus vanwege weg- en railverkeer en industrie in de leefomgeving.'<sup>29</sup>

Volgens de memorie van toelichting biedt de systematiek van het voorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving de flexibiliteit die nodig is om aan complexe lokale afwegingen vorm te geven zonder afbreuk te doen aan het beschermingsniveau. De Afdeling onderschrijft de hoofdlijnen van de aangekondigde systematiek en het bij algemene maatregel van bestuur vastleggen van drie typen landelijke waarden voor geluidbelasting.<sup>30</sup> De toelichting geeft echter onvoldoende inzicht in de mogelijkheden die decentrale overheden krijgen om af te wijken van de in de uitvoeringsregels te formuleren geluidswaarden. De Afdeling is er op grond van de toelichting niet op voorhand van overtuigd dat de gelijkwaardige bescherming voor de burger tegen geluidbelasting gewaarborgd is bij gebruikmaking van die mogelijkheden. Ook valt uit de vooruitblik op de uitvoeringsregels niet op te maken hoe het belang van de gezondheid zal worden gewogen in de besluitvorming over toegestane geluidbelasting.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de wijze waarop een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt gewaarborgd in de aangekondigde uitvoeringsregels en daarbij aandacht te besteden aan de bovengenoemde punten.

## **5. Verplichte instructieregels Rijk over geluidproductieplafonds en het beginsel 'decentraal, tenzij'**

Het onderhavige voorstel bevat de verplichting voor de rijksoverheid om instructieregels te stellen over besluiten tot het vaststellen van geluidproductieplafonds.<sup>31</sup> Daarbij kan worden gedacht aan regels over de inhoud van een dergelijk besluit. De toelichting vermeldt over de inhoud van deze instructieregels alleen dat deze een equivalent zullen zijn van de regels die nu in titel 11.3 van de Wet milieubeheer zijn opgenomen. De instructieregels zullen worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De wijze waarop geluidproductieplafonds worden vastgesteld, zal grotendeels dezelfde zijn als de wijze waarop deze plafonds onder de huidige Wet milieubeheer worden vastgesteld, aldus de toelichting.<sup>32</sup>

Ervan uitgaande dat de normen van de huidige titel 11.3 Wet milieubeheer als instructieregel worden opgenomen in het Bkl, zal de ruimte voor decentrale afweging door deze instructieregels worden ingeperkt.<sup>33</sup> De toelichting gaat niet in op hoe deze keuze zich verhoudt tot één van de met het voorstel nagestreefde beleidsdoelen van het nieuwe stelsel omgevingsrecht: aansluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling en het uitgangspunt dat de gemeente primair verantwoordelijk is voor de zorg van de fysieke leefomgeving ('decentraal tenzij').<sup>34</sup>

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf.*

<sup>29</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.2

<sup>30</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.2: voorkeurswaarden, maximale waarden en binnenwaarden.

<sup>31</sup> Voorgesteld artikel 2.29a (Verplichte instructieregels Rijk).

<sup>32</sup> Artikelsgewijze toelichting bij wijzigingsonderdeel H.

<sup>33</sup> Voorgestelde artikelen 2.29a en 2.43 Omgevingswet en de artikelsgewijze toelichting daarbij.

<sup>34</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.



## **Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluidbelasting afkomstig van infrastructuur en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins 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 Omgevingswet aan te vullen met regels over de beheersing van geluidbelasting afkomstig van rijkswegen en hoofdspoorwegen en over de beheersing van geluidbelasting afkomstig van gemeentelijke, waterschaps- en provinciale wegen, lokale spoorwegen en industrieterreinen;

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

### **HOOFDSTUK 1 WIJZIGINGEN IN DE OMGEVINGSWET**

#### **Artikel 1.1 (Omgevingswet)**

De Omgevingswet wordt als volgt gewijzigd:

A

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

- c. de beheersing van geluidbelasting afkomstig van wegen in beheer bij de gemeente, lokale spoorwegen, voor zover deze niet zijn aangewezen op grond van artikel 2.43, derde lid, en industrieterreinen, met het oog op het beschermen van de gezondheid.

B

Aan artikel 2.17, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- c. de beheersing van geluidbelasting afkomstig van wegen als bedoeld onder b, met het oog op het beschermen van de gezondheid.

C

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

- f. de beheersing van geluidbelasting afkomstig van wegen in beheer bij de provincie en lokale spoorwegen die zijn aangewezen op grond van artikel 2.43, derde lid, met het oog op het beschermen van de gezondheid.

D

Artikel 2.19, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel b wordt geletterd c.

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

- b. bij Onze Minister: de beheersing van geluidbelasting afkomstig van wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen, met het oog op het beschermen van de gezondheid,.

E

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



- 5°. een besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds als bedoeld in artikel 2.43, eerste en tweede lid,.

F

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

- 7°. een besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds als bedoeld in artikel 2.43,.

G

Artikel 2.28 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel d komt te luiden:

- d. het beschermen van de gezondheid door de beheersing van geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen,.

2. In onderdeel e wordt 'onder b' vervangen door: onder c.

H

Na artikel 2.29 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 2.29a (verplichte instructieregels Rijk geluidproductieplafonds)**

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

I

Artikel 2.33, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

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

2. Na onderdeel a worden twee onderdelen ingevoegd, luidende:

- b. de gemeenteraad over een besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen als bedoeld in artikel 2.43, eerste lid, eerste volzin, als dat nodig is voor een doelmatige beheersing van de geluidbelasting afkomstig van die industrieterreinen,  
c. het waterschapsbestuur, als dat nodig is voor een doelmatige beheersing van de geluidbelasting afkomstig van wegen als bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, onder b,.

J

Artikel 2.34, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De onderdelen d en e worden geletterd e en f.

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

- d. de gemeenteraad en provinciale staten over een besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen als bedoeld in artikel 2.43, eerste lid, waarop zich voorzieningen voor de landsverdediging bevinden,.

K

Na artikel 2.42 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

**Artikel 2.43 (geluidproductieplafonds)**

1. De gemeenteraad stelt met het oog op de taak, bedoeld in artikel 2.16, eerste lid, onder c, geluidproductieplafonds vast rondom industrieterreinen die geheel of in hoofdzaak in de betrokken gemeente zijn gelegen en waar bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten kunnen worden verricht, die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken. In afwijking van de eerste volzin kunnen provinciale staten op verzoek van de gemeenteraad





geluidproductieplafonds vaststellen rondom industrieterreinen als bedoeld in de eerste volzin, als dat nodig is voor een doelmatige beheersing van de geluidbelasting afkomstig van die industrieterreinen.

2. De gemeenteraad kan geluidproductieplafonds vaststellen rondom andere terreinen dan de industrieterreinen, bedoeld in het eerste lid.
3. Provinciale staten stellen, met het oog op de taak, bedoeld in artikel 2.18, eerste lid, onder f, geluidproductieplafonds vast aan weerszijden van door hen aangewezen wegen in beheer bij de provincie en van door hen aangewezen lokale spoorwegen, voor zover gelegen buiten de op grond van artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 aangewezen gebieden.
4. Onze Minister stelt, met het oog op de taak, bedoeld in artikel 2.19, derde lid, onder b, geluidproductieplafonds vast aan weerszijden van door hem aangewezen wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen.

#### **Artikel 2.44 (delegatie)**

1. De gemeenteraad kan de bevoegdheid, bedoeld in artikel 2.43, eerste en tweede lid, delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.
2. Provinciale staten kunnen de bevoegdheid tot het vaststellen van geluidproductieplafonds, bedoeld in artikel 2.43, eerste en derde lid, delegeren aan gedeputeerde staten.

L

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

M

Na paragraaf 16.3.2 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

#### *§ 16.3.2a Geluidproductieplafonds*

#### **Artikel 16.25a (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)**

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

N

Artikel 20.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

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

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

O

Artikel 20.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid wordt vernummerd tot vierde lid.

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

3. Bij algemene maatregel van bestuur wordt voor de monitoring van geluidproductieplafonds



het bestuursorgaan of een andere instantie aangewezen die met de uitvoering van de monitoring is belast.

3. Het vierde lid (nieuw) wordt als volgt gewijzigd:

- a. In de aanhef wordt 'eerste lid' vervangen door: eerste of derde lid.
- b. In onderdeel a wordt 'eerste lid' vervangen door: dat lid.

P

In artikel 20.3, eerste lid, wordt na 'alarmeringswaarden' ingevoegd:

, geluidproductieplafonds.

Q

Artikel 20.14, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel b wordt geletterd c.
2. Na onderdeel a wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

b. geluidproductieplafonds,.

R

Aan hoofdstuk 22 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

**Artikel 22.1 (tijdelijke regeling sanering te hoge geluidbelastingen)**

1. Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente die niet is gelegen in een agglomeratie als bedoeld in artikel 3, onder k, van de richtlijn omgevingslawaaï, stelt een programma vast, gericht op het voldoen aan regels over geluidbelasting afkomstig van wegen in beheer bij de gemeente en van lokale spoorwegen.
2. Het dagelijks bestuur van een waterschap stelt een programma vast, gericht op het voldoen aan regels over geluidbelasting afkomstig van wegen in beheer bij het waterschap.
3. Gedeputeerde staten stellen een programma vast, gericht op het voldoen aan regels over geluidbelasting afkomstig van wegen in beheer bij de provincie, niet zijnde belangrijke wegen als bedoeld in artikel 3, onder n, van de richtlijn omgevingslawaaï.
4. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de inhoud, toelichting of motivering van een programma als bedoeld in het eerste tot en met het derde lid.
5. Dit artikel vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

S

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

*geluidproductieplafond: toegestane geluidproductie;*

**HOOFDSTUK 2 INTREKKING EN WIJZIGING VAN ANDERE WETTEN**

*Paragraaf 2.1 Intrekken van de Wet geluidhinder*

**Artikel 2.1 (Intrekken Wet geluidhinder)**

De Wet geluidhinder wordt ingetrokken.



---

## Paragraaf 2.2 Wijziging van andere wetten

### Artikel 2.2 (Algemene douanewet)

De Algemene douanewet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1:3, vierde lid, vervalt: de Wet geluidhinder,.

B

In de bijlage bij de artikelen 1:1 en 1:3 vervalt: – Wet geluidhinder.

### Artikel 2.3 (Algemene wet bestuursrecht)

Bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

1. Hoofdstuk 1, artikel 1, wordt als volgt gewijzigd:

a. In het onderdeel 'Wet milieubeheer' vervalt in onderdeel c: 11.5, 11.18.

b. In de alfabetische rangschikking wordt ingevoegd:

Omgevingswet: artikel 2.43, derde lid, voor zover het betreft de eerste vaststelling en daarbij toepassing is gegeven aan op grond van artikel 2.24 van de Omgevingswet gestelde regels over vaststelling van geluidproductieplafonds op basis van de historische geluidproductie, vermeerderd met 1,5 dB.

2. Hoofdstuk 2, artikel 2, wordt als volgt gewijzigd:

a. Het onderdeel 'Wet geluidhinder' vervalt.

b. In de alfabetische rangschikking wordt ingevoegd:

Omgevingswet: artikel 2.43.

### Artikel 2.4 (Spoorwegwet)

In artikel 17, tweede lid, onder b, onder 2°, van de Spoorwegwet wordt 'de artikelen 11.6 en 11.11 van de Wet milieubeheer' vervangen door: de artikelen 3.8, eerste lid, en 20.17, eerste lid, van de Omgevingswet.

### Artikel 2.5 (Wet milieubeheer)

De Wet milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

A

Hoofdstuk 11 vervalt.

B

In de opsomming in artikel 13.1, tweede lid, vervalt: de Wet geluidhinder,.

C

Artikel 18.2j vervalt.

D

In artikel 20.3, eerste lid, vervalt: de Wet geluidhinder,;

E

In artikel 21.6, vierde lid, vervalt: 11.1, eerste lid, 11.3, eerste lid, 11.11, tweede lid, 11.29, vierde lid,.



F

In de opsomming van bijlage 1 vervalt: Wet geluidhinder.

## HOOFDSTUK 3 OVERGANGSRECHT

### Artikel 3.1 (algemeen overgangsrecht Wet milieubeheer)

1. Het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op de onderstaande besluiten totdat deze onherroepelijk zijn:
  - a. de vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds waarvoor voor dat tijdstip een verzoek als bedoeld in artikel 11.31, eerste lid, van de Wet milieubeheer is ingediend,
  - b. de ambtshalve vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds als het besluit daartoe genomen is voor de eerste dag van de derde kalendermaand na dat tijdstip,
  - c. de vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds als onderdeel van een tracébesluit als bedoeld in hoofdstuk III van de Tracéwet, als voor dat tijdstip een ontwerp-tracébesluit ter inzage is gelegd,
  - d. een ontheffing van de verplichting tot naleving van een geluidproductieplafond als bedoeld in artikel 11.24, eerste lid, van de Wet milieubeheer waarvoor voor dat tijdstip een aanvraag is ingediend,
  - e. een saneringsplan als bedoeld in artikel 11.56, eerste lid, van de Wet milieubeheer waarvoor voor dat tijdstip een verzoek tot vaststelling is ingediend.
2. Als op grond van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet een verplichting bestond tot het treffen van geluidwerende of geluidbeperkende maatregelen krachtens een onherroepelijk besluit, of krachtens een besluit dat onder dit artikel valt, en die maatregelen op dat tijdstip nog niet zijn gerealiseerd, blijft op die verplichting de Wet milieubeheer zoals die gold tot dat tijdstip van toepassing.
3. Een saneringsplan als bedoeld in artikel 11.59 van de Wet milieubeheer geldt als een programma als bedoeld in afdeling 3.2 van de Omgevingswet.
4. Artikel 11.22 van de Wet milieubeheer blijft van toepassing totdat de in dat artikel bedoelde beheerder over het laatste volledige kalenderjaar waarop hoofdstuk 11 van die wet van toepassing was een verslag met betrekking tot de naleving van de geluidproductieplafonds in dat kalenderjaar aan Onze Minister van Infrastructuur en Milieu heeft gezonden.

### Artikel 3.2 (overgangsrecht geluidproductieplafonds langs rijkswegen en hoofdspoorwegen)

1. De geluidproductieplafonds zoals deze voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet golden op grond van titel 11.3 van de Wet milieubeheer en de geluidproductieplafonds die overeenkomstig artikel 3.1, eerste lid, onder a, b of c, onherroepelijk zijn vastgesteld, worden door Onze Minister van Infrastructuur en Milieu met een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen rekenmethode herberekend. De herberekende geluidproductieplafonds gelden als geluidproductieplafonds als bedoeld in artikel 2.43, vierde lid, van de Omgevingswet.
2. Een ontheffing van de verplichting tot naleving van een geluidproductieplafond als bedoeld in artikel 11.24 van de Wet milieubeheer geldt als een ontheffing als bedoeld in artikel 2.32, tweede lid, van de Omgevingswet.

### Artikel 3.3 (overgangsrecht geluidsbelastingkaarten en actieplannen Wet milieubeheer)

1. Een aanwijzing op grond van artikel 11.5 van de Wet milieubeheer blijft van kracht totdat de in artikel 3.6, eerste lid, van de Omgevingswet bedoelde aanwijzing heeft plaatsgevonden.
2. Een geluidsbelastingkaart als bedoeld in artikel 11.6 van de Wet milieubeheer geldt als een geluidbelastingkaart als bedoeld in artikel 20.17, eerste lid, van de Omgevingswet.
3. Een actieplan als bedoeld in de artikelen 11.11 en 11.12, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer geldt als een actieplan als bedoeld in de artikelen 3.9, eerste lid, 3.8, eerste lid, respectievelijk 3.6, eerste lid, van de Omgevingswet.

### Artikel 3.4 (algemeen overgangsrecht Wet geluidhinder)

1. Het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op de onderstaande besluiten totdat deze onherroepelijk zijn:



- a. het vaststellen van een bestemmingsplan of een wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de Wet ruimtelijke ordening waarbij uitvoering wordt gegeven aan de Wet geluidhinder en waarvan het ontwerp voor dat tijdstip ter inzage is gelegd,
  - b. het nemen van een besluit tot aanleg of reconstructie van een weg of aanleg of wijziging van een spoorweg buiten toepassing van de bestemmingsplanprocedure waarbij uitvoering wordt gegeven aan de Wet geluidhinder en waarvoor de resultaten van het vereiste akoestische onderzoek en een beschrijving van de maatregelen die nodig zijn voor dat tijdstip aan het college van burgemeester en wethouders zijn overgelegd,
  - c. het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting vanwege een weg of spoorweg als bedoeld in artikel 104a van de Wet geluidhinder waarvan het ontwerp voor dat tijdstip ter inzage is gelegd,
  - d. het vaststellen van een programma van maatregelen, een saneringsprogramma of het vaststellen van de ten hoogste toelaatbare waarde van de geluidsbelasting en maatregelen waarbij uitvoering wordt gegeven aan de Wet geluidhinder, voor bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen saneringsprojecten.
2. Als op grond van de Wet geluidhinder zoals die gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet een verplichting bestond tot het treffen van maatregelen als bedoeld in het eerste lid, onder b of c, krachtens een onherroepelijk besluit, of krachtens een besluit dat onder de werking van dit artikel valt, en die maatregelen op dat tijdstip nog niet zijn gerealiseerd, blijft op die verplichting de Wet geluidhinder van toepassing.

### **Artikel 3.5 (overgangsrecht provinciale wegen Wet geluidhinder en invoering geluidproductieplafonds langs provinciale wegen)**

1. Het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op:
  - a. de op dat tijdstip aanwezige, in aanleg zijnde of geprojecteerde wegen in beheer bij de provincie, totdat provinciale staten op grond van artikel 2.43, derde lid, van de Omgevingswet geluidproductieplafonds hebben vastgesteld aan weerszijden van die wegen,
  - b. de onderstaande besluiten, voor zover deze betrekking hebben op wegen in beheer bij de provincie, totdat deze onherroepelijk zijn:
    - 1°. het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting van bestaande, in aanbouw zijnde en geprojecteerde woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidgevoelige terreinen op grond van hoofdstuk VI van die wet, waarvoor voor dat tijdstip een aanvraag is ingediend,
    - 2°. het beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 76a van die wet, waarvoor de aanvraag is ingediend voor dat tijdstip.
2. Met betrekking tot een op de datum van inwerkingtreding van deze wet bestaande weg in beheer bij de provincie wordt uiterlijk op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip voldaan aan de verplichting tot het vaststellen van geluidproductieplafonds als bedoeld in artikel 2.43, derde lid, van de Omgevingswet.

### **Artikel 3.6 (overgangsrecht industrieterreinen Wet geluidhinder en invoering geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen)**

1. Het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op:
  - a. de op de datum van inwerkingtreding van deze wet aanwezige industrieterreinen als bedoeld in artikel 1 van de Wet geluidhinder, totdat de gemeenteraad, respectievelijk provinciale staten, op grond van artikel 2.43, eerste lid, van de Omgevingswet geluidproductieplafonds heeft, respectievelijk hebben, vastgesteld rondom die industrieterreinen,
  - b. de onderstaande besluiten, totdat deze onherroepelijk zijn:
    - 1°. het bij bestemmingsplan wijzigen en opheffen van een geluidszone op grond van hoofdstuk V van die wet, waarvan het ontwerpbesluit ter inzage is gelegd voor dat tijdstip,
    - 2°. het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting van bestaande, in aanbouw zijnde en geprojecteerde woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidgevoelige terreinen op grond van hoofdstuk V van die wet, waarvoor voor dat tijdstip een aanvraag is ingediend,
    - 3°. het beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in de artikelen 49 en 58 van die wet, waarvoor de aanvraag is ingediend voor dat tijdstip,
    - 4°. het vaststellen van een geluidreductieplan als bedoeld in artikel 67 van de Wet geluidhinder, waarvan het ontwerpbesluit ter inzage is gelegd voor dat tijdstip.





2. Met betrekking tot een op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet bestaand industrieterrein als bedoeld in artikel 1 van de Wet geluidhinder wordt uiterlijk op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip voldaan aan de verplichting tot het vaststellen van geluidproductieplafonds als bedoeld in artikel 2.43, eerste lid, van de Omgevingswet.
3. De Wet geluidhinder en de daarop gebaseerde regelgeving zoals deze gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op een in artikel 41, derde lid, van de Wet geluidhinder bedoelde inrichting.
4. Een besluit tot vaststelling van maatregelen als bedoeld in artikel 63, vierde lid, van de Wet geluidhinder geldt als een programma als bedoeld in afdeling 3.2 van de Omgevingswet.
5. Een geluidreductieplan als bedoeld in artikel 67 van de Wet geluidhinder geldt als een programma als bedoeld in afdeling 3.2 van de Omgevingswet.

#### **Artikel 3.7 (vangnetbepaling)**

Bij algemene maatregel van bestuur kan overgangsrecht worden geregeld voor een bepaling in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, die wordt vervangen door een bepaling in een algemene maatregel van bestuur, voor zover hierin niet is voorzien in het overgangsrecht in deze wet.

### **HOOFDSTUK 4 SLOTBEPALINGEN**

#### **Artikel 4.1 (inwerkingtreding)**

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

#### **Artikel 4.2 (citeertitel)**

Deze wet wordt aangehaald als: Aanvullingswet geluid Omgevingswet.

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

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,*



## MEMORIE VAN TOELICHTING

- 1. INLEIDING**
  - 1.1 De achtergrond van het wetsvoorstel
  - 1.2 De doelen van het nieuwe omgevingsrecht
  - 1.3 De beleidsvernieuwing geluid
- 2. ALGEMENE OPZET STELSELHERZIENING EN AANVULLINGSWETTEN**
  - 2.1 Inleiding
  - 2.2 Stelselherziening; de plaats van dit wetsvoorstel
  - 2.3 Beleidsmatige uitgangspunten van dit wetsvoorstel
  - 2.4 Overgang van de geluidregels in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 Wet milieubeheer naar de Omgevingswet
  - 2.5 Afstemming op andere wijzigingen van de Omgevingswet
- 3. DE GELUIDREGELS BINNEN HET SYSTEEM VAN DE OMGEVINGSWET**
  - 3.1 De strekking van dit wetsvoorstel
  - 3.2 De toedeling van taken
  - 3.3 Geluidproductieplafonds in de Omgevingswet
  - 3.4 Monitoring en verslaglegging
  - 3.5 Toegang tot gegevens
- 4. CONTOUREN VAN DE UITVOERINGSREGELGEVING**
  - 4.1 Inleiding
  - 4.2 Normenkader en toepassing
  - 4.3 Geluidgevoelige objecten en aandachtsgebieden
  - 4.4 Situaties met geluidproductieplafonds onder de Omgevingswet
  - 4.5 Situaties zonder geluidproductieplafonds onder de Omgevingswet
  - 4.6 Andere onderwerpen die in de uitvoeringsregelgeving zullen worden vastgelegd
  - 4.7 Bronmaatregelen
  - 4.8 Toetsing aan de doelen van het nieuwe omgevingsrecht
- 5. Invoerings- en OVERGANGSRECHT**
  - 5.1 Eerste invoering van de nieuwe geluidregels
  - 5.2 Overgang van de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer naar de Omgevingswet
  - 5.3 Sanering van te hoge geluidbelastingen
- 6. VOORBEREIDING VAN HET WETSVORSTEL**
- 7. INSPRAAK EN RECHTSBESCHERMING**
- 8. EFFECTEN VAN HET WETSVORSTEL**

### ARTIKELSGEWIJS

## 1. INLEIDING

### 1.1 De achtergrond van het wetsvoorstel

Met de komst van de Omgevingswet<sup>1</sup> wordt het omgevingsrecht opnieuw vorm gegeven. Een groot aantal wetten op het terrein van het omgevingsrecht zal geheel of (soms vooralsnog) gedeeltelijk in het stelsel van de Omgevingswet worden geïncorporeerd. Naast meer omvattende wetten als de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening behoren hiertoe ook specifieke wetten, waaronder de Wet geluidhinder. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat de onderwerpen die nu zijn geregeld in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder, een plaats krijgen in het stelsel van de Omgevingswet. De regelgeving voor geluid wordt daarbij in overeenstemming gebracht met de opbouw en de doelen van de Omgevingswet, terwijl tevens een aantal geluidinhoudelijke doelstellingen wordt gediend, zoals deze in het kader van het project *Swung*<sup>2</sup> zijn geformuleerd. Overigens zijn de geluidregels voor luchtvaart geen onderdeel van dit wetsvoorstel; in paragraaf 1.5 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet<sup>3</sup> is gemotiveerd waarom deze regels onderdeel van de Wet luchtvaart blijven. Verder vallen de regels voor milieubelastende activiteiten en de bepalingen inzake de geluidwering van bouwwerken onder andere onderdelen van de Omgevingswet. Deze beide onderwerpen vallen tot dusverre onder de regels voor inrichtingen (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en Activiteitenbesluit milieubeheer) respectievelijk de bouwregelgeving (Bouwbesluit 2012).

In de Omgevingswet zijn al diverse regels en instrumenten opgenomen die (mede) betrekking kunnen hebben op geluid. Voorbeelden zijn het omgevingsplan, de omgevingsvergunning en algemene

<sup>1</sup> Staatsblad 2016, 156.

<sup>2</sup> 'Swung' staat voor 'Samen werken aan de uitvoering van nieuw geluidbeleid'.

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



rijksregels voor activiteiten. De geluidregels voor de geluidproductie van infrastructuur en industrieterreinen en de geluidbelasting op nieuw te realiseren geluidgevoelige objecten zijn nog niet in het voorstel voor de Omgevingswet opgenomen vanwege de bij de voorbereiding van het wetsvoorstel Omgevingswet nog lopende vernieuwing van het geluidbeleid (Swung). Daarom is ervoor gekozen om die regels via een afzonderlijke aanvullingswet in de Omgevingswet op te nemen. Zie hierover ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet, in het bijzonder de paragrafen 7.3 en 7.4. Het is de bedoeling dat deze aanvullingswet tegelijk met de Omgevingswet in werking treedt.

De regels over de actieplannen en geluidbelastingkaarten die moeten worden opgesteld op grond van de Europese richtlijn omgevingslawaai, zijn wel direct opgenomen in de Omgevingswet.<sup>4</sup> Deze omzetting vanuit het huidige hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer gebeurt in principe beleidsneutraal, maar de functie van de actieplannen wordt met het onderhavige wetsvoorstel wel versterkt. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van deze memorie van toelichting (sanering). Eerder is al informatie verstrekt over de nieuwe geluidregels, mede in relatie tot de Omgevingswet, in de brieven aan de Tweede Kamer van 28 maart 2013 en 7 oktober 2015.<sup>5</sup>

## 1.2 De doelen van het nieuwe omgevingsrecht

### *De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet*

In artikel 1.3 van de Omgevingswet zijn de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet weergegeven. De Omgevingswet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet vormen deze maatschappelijke doelen het kader voor de taak- en bevoegdheidsuitoefening van bestuursorganen, voor zover daarover geen specifieke regels zijn gesteld. De Omgevingswet beoogt een betere balans te brengen tussen beide doelen, door enerzijds een meer samenhangende afweging van belangen op gebiedsniveau mogelijk te maken en anderzijds de fysieke leefomgeving te verbeteren wanneer de kwaliteit tekort schiet. De Omgevingswet draagt zo bij aan de versterking van de economie én aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van ons land. De Omgevingswet dient ruimte te laten voor private en publieke initiatieven en een fysieke leefomgeving te bewerkstelligen die veilig en gezond is om in te leven.

### *De verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht*

Naast deze maatschappelijke doelen worden bij de stelselherziening van het omgevingsrecht ook vier verbeterdoelen onderscheiden. De verbeterdoelen drukken uit wat de regering wil bereiken met de stelselherziening van het omgevingsrecht. Die verbeterdoelen zijn bereikt als de Omgevingswet, inclusief aanvullingswetten en uitvoeringsregelgeving, in werking is. Deze verbeterdoelen spelen dus een rol in het proces van de stelselherziening, terwijl de maatschappelijke doelen vooral een rol hebben na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De vier verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn:

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

Voor de relatie van dit wetsvoorstel tot de stelselherziening wordt verwezen naar de paragrafen 2.2 en 2.3 van deze memorie van toelichting.

## 1.3 De beleidsvernieuwing geluid

De verbeterdoelen van de stelselherziening gelden ook voor deze Aanvullingswet geluid. In paragraaf 4.8 van deze memorie van toelichting wordt ingegaan op de vraag hoe in dit wetsvoorstel invulling is gegeven aan deze verbeterdoelen.

Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel een aantal inhoudelijke doelstellingen van de bescherming

<sup>4</sup> Zie de artikelen 3.6, 3.8, 3.9 en 20.17 van de Omgevingswet.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52, resp. Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64.



tegen geluidbelasting gediend. Het tegengaan van de ongebeheerde groei van geluidbelastingen is daarvan een belangrijk onderdeel. Daarnaast zijn het reduceren van hoge geluidbelastingen (sanering) en het bevorderen van bronbeleid belangrijke doelstellingen.

Sinds de Wet geluidhinder in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw in werking trad, heeft de sterke groei van vooral het wegverkeer in de loop van de tijd geleid tot een onvoorzien grote toename van het geluid op geluidgevoelige objecten. Daardoor is er een groot verschil ontstaan tussen de ooit beoogde en de nu heersende geluidbelastingen. Bij het spoorwegverkeer doet zich een soortgelijke problematiek voor, zij het in mindere mate. Voor het beheersen van deze problematiek<sup>6</sup> is een nieuw systeem nodig. De Wet geluidhinder is onvoldoende toegesneden op het aanpakken van deze problematiek. De regels van de Wet geluidhinder gelden namelijk niet permanent, maar worden alleen toegepast bij bepaalde ontwikkelingen, zoals besluitvorming over veranderingen aan een weg of spoorweg, en over de bouw van geluidgevoelige objecten nabij de geluidbron.

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

In 2002 is besloten tot een fasegewijze herziening van de geluidregelgeving. In de jaren daarna is daaraan onder de naam 'Swung' gewerkt, dat staat voor 'Samen werken aan de uitvoering van nieuw geluidbeleid'. Na de implementatie van de Europese richtlijn omgevingslawaai<sup>7</sup> en de invoering van de Europees geharmoniseerde dosismaat  $L_{den}$  als nieuwe dosismaat voor wegverkeerslawaai en spoorweglawaai<sup>8</sup> is onder de noemer 'Swung-1' per 1 juli 2012<sup>9</sup> in de Wet milieubeheer een systeem van geluidproductieplafonds geïntroduceerd voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. Kort samengevat wil dit zeggen dat er aan weerskanten van deze geluidbronnen een keten van denkbeeldige punten (referentiepunten) is geprojecteerd waarop een maximale geluidproductie (geluidproductieplafond) geldt. Deze geluidproductieplafonds moeten door de beheerder van de infrastructuur permanent worden nageleefd. De geluidproductie van de betrokken bron mag de geluidproductieplafonds dus niet overschrijden. Bij een (dreigende) overschrijding moet de beheerder aan de geluidbron maatregelen treffen, tenzij maatregelen niet mogelijk of doelmatig zijn en een verhoging van de betrokken plafonds kan worden verkregen. Zolang binnen de plafonds wordt gebleven, is voor het geluidaspect voor een verandering van de geluidbron in principe geen verdere procedure nodig.

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

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

## 2. ALGEMENE OPZET STELSELHERZIENING EN AANVULLINGSWETTEN

### 2.1 Inleiding

Naast de maatschappelijke doelen en de vier verbeterdoelen (zie paragraaf 1.2) is een aantal beleidsmatige uitgangspunten gebruikt bij de stelselherziening van het omgevingsrecht. Voorbeelden hiervan zijn het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau en het uitgangspunt van vertrouwen. Daarnaast zijn enkele algemene uitgangspunten van het regeringsbeleid ook van belang voor het omgevingsrecht, zoals het uitgangspunt van lastenluwe implementatie van EU-regelgeving. Deze verbeterdoelen en uitgangspunten zijn uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting bij het

<sup>6</sup> Behalve voor rijkswegen en hoofdspoorwegen – die inmiddels onder de werking van hoofdstuk 11 Wet milieubeheer vallen – blijft het oude systeem van de Wet geluidhinder nog gelden totdat deze wet in werking treedt.

<sup>7</sup> Staatsblad 2004, 338 (voorafgegaan door wetsvoorstel 29 021).

<sup>8</sup> Staatsblad 2006, 350 (voorafgegaan door wetsvoorstel 29 879).

<sup>9</sup> Staatsbladen 2012, 266 en 267 (voorafgegaan door de wetsvoorstellen met Kamerstuknummers 32 252 resp. 32 625).



wetsvoorstel voor de Omgevingswet.<sup>10</sup> In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van deze uitgangspunten in het licht van de Aanvullingswet geluid.

## 2.2 Stelselherziening; de plaats van dit wetsvoorstel

Met de Omgevingswet heeft de regering de stelselherziening van het omgevingsrecht in gang gezet. Tijdens de totstandkoming van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet was een aantal onderdelen van het omgevingsrecht inhoudelijk in beweging. Het was niet wenselijk lopende wetgevingstrajecten stil te leggen in afwachting van integratie. Ook waren beleidstrajecten soms niet ver genoeg om de resultaten mee te nemen bij de aanbidding van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet aan de Afdeling advisering van de Raad van State in juli 2013. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal inhoudelijke onderwerpen niet is opgenomen in de Omgevingswet en inbouw daarvan aanvullingswetten vereist. Het gaat om eigenstandige wettrajecten tot wijziging van de Omgevingswet. Om te voorkomen dat initiatiefnemers en bevoegde instanties tijdens een overgangperiode moeten werken met 'oud' en 'nieuw' recht, zet de regering erop in om deze aanvullingswetten tegelijk met de Omgevingswet in werking te laten treden. De volgende aanvullingswetten zijn voorzien:

- bodem (Wet bodembescherming);
- geluid (Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer);
- grondeigendom (onteigeningswet, Wet inrichting landelijk gebied, Wet voorkeursrecht gemeenten);
- natuur (Wet natuurbescherming).

Dit wetsvoorstel is dus een onderdeel van de aanvullingswetgeving. Deze stelselherziening omvat daarnaast de volgende onderdelen:

- Het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet, dat de bestaande wetten aanpast aan de Omgevingswet en voorziet in overgangsrecht. De Invoeringswet vervult overigens dezelfde functie als de aanvullingswetten voor een aantal minder omvangrijke delen van het omgevingsrecht die de afgelopen jaren in herziening waren:
  - schade, in verband met de samenloop met de nieuwe regeling van nadeelcompensatie in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) die voortvloeit uit de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten;
  - organisatie van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in verband met de samenloop met een wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op dit punt;<sup>11</sup>
  - milieueffectrapportage, in verband met de implementatie van een wijziging van de mer richtlijn;<sup>12</sup>
  - waterveiligheid, in verband met het Deltaprogramma.<sup>13</sup>
- De totstandkoming van nieuwe uitvoeringsregelgeving:
  - het Omgevingsbesluit, dat nadere algemene en procedurele bepalingen bevat;
  - het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat de inhoudelijke normstelling voor bestuurlijk handelen bevat;
  - het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving, die de inhoudelijke algemene, rechtstreeks werkende regels bevatten die op rijksniveau zullen worden gesteld over activiteiten;
  - de verdere uitwerking in ministeriële regelingen.

## 2.3 Beleidsmatige uitgangspunten van dit wetsvoorstel

Voor dit wetsvoorstel zijn vooral de volgende uitgangspunten van de stelselherziening van het omgevingsrecht van belang:

- Europees recht en internationale verdragen: uitgangspunt is dat in de Omgevingswet voor onderwerpen die door EU-richtlijnen en relevante internationale verdragen worden bestreken, niets anders of méér wordt vastgelegd dan wat die richtlijnen voorschrijven, tenzij daar na afweging van alle belangen aanleiding toe is.
- Gelijkwaardige bescherming: uitgangspunt is dat het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het oude niveau. De vormgeving van het juridische instrumentarium kan wel worden aangepast, maar het achterliggende beleidsdoel blijft in beginsel gehandhaafd. Ook gelijkwaardige rechtsbescherming is een uitgangspunt. De rechtsbescherming met de Omgevingswet mag niet minder worden. De vereenvoudiging van

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 30–49.

<sup>11</sup> Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Stb. 2015, 521).

<sup>12</sup> Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

<sup>13</sup> Wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen) (Kamerstukken 34 436).





procedures voor initiatiefnemers leidt niet tot inperking van de rechten van andere belanghebbenden.

- Aansluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling: uitgangspunt is dat de gemeente primair verantwoordelijk is en blijft voor de zorg van de fysieke leefomgeving ('decentraal tenzij'). Uitzondering zijn geluidbronnen die in beheer zijn bij andere overheden.
- Vertrouwen: uitgangspunt is meer ruimte voor maatschappelijke initiatieven, betere betrokkenheid van de maatschappij bij besluitvormingsprocessen en minder regels gericht op de verzekering van professioneel gedrag van overheden.

## **2.4 Overgang van de geluidregels in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 Wet milieubeheer naar de Omgevingswet**

### *Inleiding*

Het stelsel van geluidproductieplafonds voor de rijksinfrastructuur is nu voor een aanmerkelijk deel vastgelegd in de wet zelf (hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer). Ook een groot aantal geluidregels met betrekking tot industrieterreinen en decentrale wegen is nu vastgelegd op wetsniveau, in de Wet geluidhinder. Dat geldt onder meer voor een belangrijk deel van het normenstelsel. Anderzijds zijn de geluidregels voor spoorwegen onder de Wet geluidhinder overwegend vastgelegd bij algemene maatregel van bestuur.

Onder het stelsel van de Omgevingswet zal dit beeld veranderen. Voor een deel kan gebruik worden gemaakt van de instrumenten die al deel uitmaken van de Omgevingswet. Op wetsniveau worden daarnaast de geluidproductieplafonds als instrument toegevoegd. Ook zullen enige bepalingen van de Omgevingswet met het oog op de nieuwe geluidregels worden aangepast. Voor het overige zullen de geluidregels echter in hoofdzaak worden vastgelegd bij algemene maatregel van bestuur. Het gevolg hiervan is een andere procedure voor de totstandkoming van de regels. Dit betreft onder meer de rol van het parlement. Een wet kan slechts tot stand komen met de instemming van de beide kamers van de Staten-Generaal (medewetgevende rol van het parlement). Voor een algemene maatregel van bestuur geldt dit niet. In zijn advies over het ontwerp van de Omgevingswet heeft de Raad van State aandacht gevraagd voor de medewetgevende rol van het parlement en, in verband daarmee, voor de verdeling van de regels over wet en uitvoeringsregelgeving. In het nader rapport heeft de regering daarop gereageerd. Ook is de Omgevingswet in verband daarmee op onderdelen aangepast. Dit wetsvoorstel is met de in de Omgevingswet uitgezette lijn in overeenstemming.

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

### *Taken en bevoegdheden*

Hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer bevat de systematiek van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen en bevat daarnaast een titel over instrumenten uit de richtlijn omgevingslawaai (geluidbelastingkaarten en actieplannen). De taken en bevoegdheden zoals deze in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer zijn opgenomen, keren nagenoeg ongewijzigd terug in het stelsel van de Omgevingswet. De Minister van Infrastructuur en Milieu stelt de geluidproductieplafonds vast voor rijkswegen en hoofdspoorwegen en de beheerders van die (spoor)wegen zorgen voor naleving van de geluidproductieplafonds en nemen daartoe de nodige maatregelen. De geluidbelastingkaarten en actieplannen zijn reeds onderdeel van de Omgevingswet (de artikelen 3.6, 3.8, 3.9 en 20.17).

Sinds de inwerkingtreding van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer bevat de Wet geluidhinder, kort gezegd, regels over industrielawaai (voor zover afkomstig van gezoneerde industrieterreinen) en over lawaai van (spoor)wegen, voor zover niet vallend onder de systematiek van geluidproductieplafonds. Voorts bevat de Wet geluidhinder regels over de geluidbelasting op nieuw te realiseren geluidgevoelige objecten in de nabijheid van de genoemde geluidbronnen, ook die welke vallen onder de plafondsysteematiek. De taken en bevoegdheden berusten hoofdzakelijk bij de provincies en gemeenten. Dit blijft onder de Omgevingswet grotendeels onveranderd: de provincie houdt de taak om de geluidbelasting door wegen in provinciaal beheer te reguleren, zij het met een gewijzigde systematiek.



De gemeente houdt de taak om het geluid afkomstig van industrieterreinen, gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen te reguleren en houdt eveneens de taak om de projectie van woningen te toetsen aan geluidnormen.

Wat wel verandert ten opzichte van de Wet geluidhinder is dat waterschappen een taak krijgen om de geluidbelasting door wegen die bij deze bestuurslaag in beheer zijn te reguleren.

### *Instrumentarium*

Een belangrijk instrument van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer voor beheersing van het geluid van rijkswegen en hoofdspoorwegen is het geluidproductieplafond. Dit wetsvoorstel voegt de figuur van het geluidproductieplafond toe aan hoofdstuk 2 van de Omgevingswet. In hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting wordt daarop teruggekomen.

Andere instrumenten van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer zijn de ontheffing en de vrijstelling van de verplichting tot naleving van geluidproductieplafonds, het overschrijdingsbesluit, het saneringsplan en de geluidbelastingkaarten en actieplannen. Zoals gezegd, zijn de geluidbelastingkaarten en actieplannen reeds onderdeel van de Omgevingswet.

De grondslag voor verlening van een ontheffing van de verplichting om geluidproductieplafonds na te leven wordt geboden in artikel 2.32 van de Omgevingswet. Dit zal verder worden uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. De thans in artikel 11.23 van de Wet milieubeheer opgenomen vrijstelling van de naleving van geluidproductieplafonds is bedoeld voor spoorlijnen met beperkt vervoer en waar zich een nieuwe of toegenomen vervoersvraag voordoet die direct leidt tot overschrijding van de geldende geluidproductieplafonds op de desbetreffende spoorlijn. Bezien zal worden of onder de Omgevingswet nog behoefte is aan dit instrument; zo nodig zullen daartoe regels worden opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.

Het overschrijdingsbesluit van artikel 11.49 van de Wet milieubeheer keert in de huidige vorm niet terug in het stelsel van de Omgevingswet. Onder omstandigheden blijft overschrijding van de maximale waarde echter mogelijk. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 4.2.

Het saneringsplan uit afdeling 11.3.6 van de Wet milieubeheer wordt ingebed in het instrument 'programma'. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 5.3. Hetzelfde geldt voor het programma met saneringsmaatregelen voor een weg of spoorweg op grond van de Wet geluidhinder.

De Wet geluidhinder kent daarnaast de volgende instrumenten: de geluidzone, de hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting van woningen en andere geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige terreinen, het besluit tot reconstructie van een weg en het zonebeheerplan en het geluidreductieplan. Ten aanzien van spoorwegen zijn vergelijkbare instrumenten opgenomen in het Besluit geluidhinder.

De geluidzone en de hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting keren in de huidige vorm niet terug onder de Omgevingswet. De functie van de geluidzone wordt overgenomen door de aandachtsgebieden die behoren bij de geluidproductieplafonds en die meer dan de huidige zones gebaseerd zullen zijn op de voorkeurswaarde. De functie van het hogere waarde-besluit wordt overgenomen door het geluidproductieplafond waar het gaat om industrieterreinen en provinciale wegen. Bij gemeentewegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen wordt de functie van de geluidzone overgenomen door de basiskaart en het systeem van preventie en monitoring, zoals beschreven in paragraaf 4.5. Zo gelden er regels bij het vaststellen van een omgevingsplan dat aanleg of wijziging van een weg mogelijk maakt, of leidt tot meer dan 1,5 dB toename van de geluidemissie van bestaande wegen.

Regels ten aanzien van de reconstructie keren in hun huidige vorm evenmin terug onder de Omgevingswet. De reconstructie wordt omgevingsvergunningplichtig. Een en ander zal verder worden uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.

## **2.5 Afstemming op andere wijzigingen van de Omgevingswet**

Dit wetsvoorstel wijzigt de Omgevingswet zoals die is gepubliceerd in Staatsblad 2016, 156. De Omgevingswet zal verder nog worden gewijzigd door de Invoeringswet Omgevingswet en de andere voorziene Aanvullingswetten (bodem, natuur en grondeigendom). In dit wetsontwerp is nog geen rekening gehouden met die andere wijzigingsvoorstellen. Het kan daardoor voorkomen dat nieuw in te voegen artikelen of onderdelen hetzelfde nummer krijgen. Op dit moment valt de volgorde van totstandkoming van de verschillende wetsvoorstellen nog niet te bepalen. In een latere fase zullen de wetsvoorstellen wetstechnisch op elkaar worden afgestemd. Ook zullen daarin zo nodig samenloopbepalingen worden opgenomen om ervoor te zorgen dat de wijzigingen op een correcte manier in de Omgevingswet worden opgenomen.



### 3. DE GELUIDREGELS BINNEN HET SYSTEEM VAN DE OMGEVINGSWET

#### 3.1 De strekking van dit wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel bevat regels over de geluidbelasting afkomstig van infrastructuur (wegen en spoorwegen) en industrieterreinen. Regels voor deze geluidbronnen<sup>14</sup> zijn tot dusver gesteld in en op grond van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer voor rijksinfrastructuur en in en op grond van de Wet geluidhinder voor decentrale infrastructuur en industrieterreinen. Ook regels voor de geluidbelasting van nieuw te realiseren geluidgevoelige objecten zijn tot dusverre in de Wet geluidhinder opgenomen.

Met dit wetsvoorstel wordt de regelgeving voor geluid afkomstig van infrastructuur en industrieterreinen geïncorporeerd in de Omgevingswet. Dit geldt ook voor de regelgeving van de Wet geluidhinder voor nieuw te realiseren geluidgevoelige objecten. De regels worden daarbij in overeenstemming gebracht met de opbouw en de doelen van die wet. Tegelijkertijd worden de regels over decentrale taken en bevoegdheden ingrijpend herzien. Doel daarvan is om ook voor decentrale wegen, lokale spoorwegen en industrieterreinen te komen tot een effectiever en transparanter systeem voor de beheersing van de geluidbelasting. Voor de rijksinfrastructuur gelden al sinds 2012 geluidproductieplafonds.

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

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

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

De Omgevingswet regelt al instrumenten die mede kunnen worden ingezet voor de beheersing van geluidbelasting, zoals het omgevingsplan en programma's. Dit wetsvoorstel vult de Omgevingswet aan met het specifieke instrument 'geluidproductieplafond' en daarnaast met onder meer regels over taken van overheden en regels over monitoring en verslaglegging. Daarmee zorgt dit wetsvoorstel ervoor dat de Omgevingswet de benodigde grondslagen bevat voor de verdere uitwerking van de geluidregels in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, waarmee de geluidregels worden toegevoegd aan de verschillende algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet. Het zwaartepunt zal liggen bij het Besluit kwaliteit leefomgeving.

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

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

<sup>14</sup> Strikt genomen wordt geluid niet veroorzaakt door infrastructuur en industrieterreinen, maar door de voertuigen die daarop rijden respectievelijk de bedrijfsactiviteiten die daar plaatsvinden, al heeft de vormgeving van bijv. een weg – o.a. met het type wegverharding of een evt. afschermdende maatregel – ook invloed op de hoogte van de geluidproductie. Omdat de geluidregels worden toegepast bij de besluitvorming over die infrastructuur en industrieterreinen en daarbij logischerwijs ook (het effect van) het beoogde gebruik wordt betrokken, worden die infrastructuur en industrieterreinen voor de toepassing van de geluidregels gedefinieerd als 'geluidbronnen'.



### 3.2 De toedeling van taken

#### *Organisatie van de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving in algemene zin*

De memorie van toelichting bij de Omgevingswet bevat een uitvoerige beschrijving van de organisatie van de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving.<sup>15</sup>

De algemene zorg voor de fysieke leefomgeving ligt in de Omgevingswet primair bij de gemeenten. Hiervoor geldt het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' dat in artikel 2.3 van de Omgevingswet is verankerd. Uiteraard zijn er ook nationale en provinciale belangen en aangelegenheden. De doorwerking van het nationale of provinciale beleid voor de leefomgeving kan via instructieregels of instructies plaats vinden.

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

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

#### *Toedeling van specifieke taken*

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

De in dit wetsvoorstel toe te voegen taken betreffen het beschermen van de gezondheid tegen de geluidbelasting die afkomstig is van wegen die in beheer zijn bij gemeente, waterschap, provincie en Rijk, van lokale spoorwegen en hoofdspoorwegen<sup>16</sup>, en van industrieterreinen. Net als in het geldende hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is in dit wetsvoorstel de taak tot het beschermen van de gezondheid tegen de geluidbelasting afkomstig van rijkswegen en hoofdspoorwegen belegd bij de Minister van Infrastructuur en Milieu. In lijn daarmee berust de taak tot het beschermen van de gezondheid tegen de geluidbelasting afkomstig van provinciale wegen bij het provinciebestuur en in geval van gemeentewegen of industrieterreinen bij het gemeentebestuur, en van waterschapswegen bij het waterschapsbestuur.

Voor lokale spoorwegen ligt de situatie iets gecompliceerder. Dat wordt hieronder toegelicht. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid dat het provinciebestuur de besluitvorming over geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen op verzoek van de gemeente overneemt. Ook dat wordt hieronder toegelicht.

#### *Lokale spoorwegen*

Het beheer van lokale spoorwegen<sup>17</sup> is ingevolge de Wet lokaal spoor opgedragen aan gedeputeerde staten, met uitzondering van de lokale spoorwegen die worden beheerd door de twee vervoerregio's – Amsterdam en Rotterdam/Den Haag – die op grond van de Wet personenvervoer 2000 zijn ingesteld. Bezien is of het voor de hand ligt eenzelfde onderscheid te maken bij de toedeling van bevoegdheden ten aanzien van het geluid afkomstig van lokale spoorwegen. Complicerende factor daarbij is het feit dat tot beide categorieën lokale spoorwegen zeer uiteenlopende typen spoorlijnen behoren en dat ook de ligging van lokale spoorwegen in hun bredere ruimtelijke omgeving heel verschillend kan zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld tramlijnen, sneltramlijnen, metrolijnen en RandstadRail en daarnaast zijn er concrete plannen voor enkele verbindingen van 'zwaar' spoor, die qua infrastructuur en materieel vergelijkbaar zijn met hoofdspoorwegen maar beheerd zullen worden door de provincie. In wisselende mate liggen de lokale spoorwegen ingebed in of langs wegen in een meer of minder stedelijke omgeving, variërend van de tram die de Haagse binnenstad doorkruist over sporen die in de rijbaan

<sup>15</sup> Zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.6 en 2.7, en meer uitgewerkt hoofdstuk 4, de subparagrafen 4.2.2 en 4.2.3.

<sup>16</sup> Net als in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer (Swung-1) blijven ook nu de zogenaamde bijzondere spoorwegen (bijvoorbeeld museumspoorlijnen) buiten beschouwing vanwege het ontbreken van relevante geluideffecten voor de omgeving.

<sup>17</sup> Lokale spoorwegen zijn als zodanig aangewezen in het Besluit van 25 november 2013 tot aanwijzing van lokale spoorwegen (Stb. 2013, 529). Het betreft alle stadstramwegen, interlokale tramwegen, RandstadRail-lijnen en metrolijnen.



van de gemeenteweg liggen tot de RandstadRail die tussen Nootdorp en Berkel en Rodenrijs op enkele delen van het tracé helemaal vrij ligt.

Met name voor de lokale spoorwegen die sterk verweven zijn met de lokale weginfrastructuur ligt het niet voor de hand om de beoordeling van het geluid van die spoorwegen geïsoleerd te bezien van het geluid afkomstig van de weg waarin of waarlangs zij liggen. Omwonenden ervaren in die situaties immers het geluid van – in hun ogen – één bundel stedelijke infrastructuur en niet van een weg en een lokale spoorweg afzonderlijk. Dat geldt in nog sterkere mate waar de lokale spoorweg mede wordt gebruikt door wegverkeer, al dan niet beperkt tot bussen en/of taxi's. Tegelijk ligt het voor de 'zware' spoorlijnen die bij enkele provincies in voorbereiding zijn, niet voor de hand om het geluid daarvan te reguleren op dezelfde manier als dat bij gemeentelijke wegen gebeurt. Zoals gezegd is dat type lokale spoorweg naar zijn aard sterk vergelijkbaar met een hoofdspoorweg, waarvoor de systematiek met geluidproductieplafonds geldt. Ook ligt een provinciale verantwoordelijkheid in die gevallen meer voor de hand dan een gemeentelijke.

Tegen de geschetste achtergrond is ervoor gekozen om het provinciebestuur de mogelijkheid te bieden in daarvoor geëigende omstandigheden zelf de geluidregulering van een door die provincie beheerde lokale spoorweg ter hand te nemen door daarvoor – net als voor provinciale wegen – geluidproductieplafonds vast te stellen. Daartoe wijst de provincie de lokale spoorweg in kwestie aan op grond van het voorgestelde artikel 2.43, derde lid. In het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet worden instructieregels uitgewerkt waaraan zo'n aanwijzing moet voldoen. Met deze instructieregels zal worden geborgd dat deze mogelijkheid alleen wordt toegepast op (delen van) lokale spoorwegen die zich daar naar hun aard en ligging voor lenen.

Met welk stelsel en door welke overheidslaag het geluid van een lokale spoorweg ook gereguleerd zal worden, het is vanzelfsprekend dat in alle gevallen de benodigde interbestuurlijke afstemming plaatsvindt op grond van artikel 2.2 van de Omgevingswet.

#### *Industrieterreinen*

De Omgevingswet huldigt het beginsel 'decentraal, tenzij'. Als een overheidstaak echter niet doelmatig en doeltreffend door een bepaalde bestuurslaag kan worden uitgeoefend, en instructieregels en instructies ook niet toereikend zijn, kan van dit beginsel worden afgeweken.

In dit wetsvoorstel is het mogelijk gemaakt dat de gemeente de provincie verzoekt om de geluidproductieplafonds rondom een bepaald industrieterrein vast te stellen als dat doelmatiger wordt geacht. In de regel wordt de geluidbelasting die afkomstig is van industrieterreinen gereguleerd door gemeenten. Er doen zich echter situaties voor waarin het meer voor de hand ligt dat de provincie deze taak op zich neemt. Dit kan het geval zijn bij industrieterreinen met een economische functie die de gemeente of de gemeenten waarin het terrein is gevestigd duidelijk overstijgt, bijvoorbeeld zeehavens en grote industriële complexen.

Het ligt voor de hand dat, alvorens de bevoegdheid tot vaststelling van geluidproductieplafonds wordt overgenomen van de gemeente, de provincie eerst nagaat of kan worden volstaan met een instructie op grond van het voorgestelde artikel 2.33, tweede lid, onder b. Dit past binnen het uitgangspunt 'decentraal, tenzij'.

#### *Nieuw te realiseren geluidgevoelige objecten*

In de Omgevingswet is reeds uitgebreid ingegaan op de zorg van de gemeenten voor de fysieke leefomgeving. De gemeenten spelen de hoofdrol bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving: ze zorgen voor de openbare ruimte, ze delen de schaarse ruimte toe aan maatschappelijke functies en zijn het bevoegd gezag voor veruit de meeste activiteiten van burgers en bedrijven. Zij spelen ook de hoofdrol bij nieuw te realiseren geluidgevoelige objecten. Deze taak ligt al besloten in de Omgevingswet en hoeft daarom niet met dit wetsvoorstel aan de Omgevingswet te worden toegevoegd.

### **3.3 Geluidproductieplafonds in de Omgevingswet**

#### *Specifiek instrument 'geluidproductieplafond'*

Met hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is de figuur 'geluidproductieplafond' geïntroduceerd als instrument om de geluidproductie afkomstig van rijkswegen en hoofdspoorwegen te begrenzen. Een geluidproductieplafond geeft de maximaal toegestane geluidproductie weer op een vast fictief punt (referentiepunt) op korte afstand van de geluidbron. Het cordon van geluidproductieplafonds langs een weg of spoorweg limiteert aldus de maximale geluidproductie van die geluidbron en biedt





daarmee bescherming aan de fysieke leefomgeving.

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

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

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

Tot slot biedt hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer inspraak en rechtsbescherming bij de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond. Behalve voor de (spoor)wegbeheerder heeft een dergelijk besluit immers ook consequenties voor omwonenden. Vaststelling van een omgevingswaarde op grond van de Omgevingswet kent deze mogelijkheden niet.

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

#### *Voor welke geluidbronnen?*

In de eerste fase van het beleidsvernieuwingstraject Swung (Swung-1) is in 2012 een nieuwe systematiek met geluidproductieplafonds ingevoerd voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. De regels hiervoor zijn nu nog vastgelegd in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer<sup>18</sup>. In de tweede fase (Swung-2) is in nauwe samenwerking met IPO, UvW, VNG en VNO-NCW beoordeeld of het mogelijk zou zijn om geluidproductieplafonds ook te introduceren voor alle decentrale infrastructuur en voor industrieterreinen<sup>19</sup>, dus voor de geluidbronnen die nu nog via de Wet geluidhinder worden gereguleerd. Deze keuze is ook verwoord en onderbouwd in de brief aan de Tweede Kamer van 28 maart 2013 en nogmaals bevestigd in de kamerbrief van 7 oktober 2015.<sup>20</sup>

Het systeem van geluidproductieplafonds geeft duidelijkheid aan omwonenden en aan de beheerders van de geluidbronnen. Er kunnen eenvoudig wijzigingen aan de infrastructuur worden doorgevoerd, zolang daarbij binnen de grenzen van de geldende geluidproductieplafonds wordt gebleven. Voor provinciale wegen en industrieterreinen is dit systeem goed toepasbaar.

In bovengenoemde brieven is onderbouwd dat het openbare net van wegen in beheer bij gemeenten

<sup>18</sup> Op grond van de spoorwegwetgeving kunnen hoofdspoorwegen ook spoorwegemplacements bevatten. Evenals in de huidige wetgeving (artikel 11.41 van de Wet milieubeheer) is het niet het voornemen om het geluid afkomstig van deze emplacements te reguleren via de geluidproductieplafonds voor hoofdspoorwegen.

<sup>19</sup> Onder 'industrieterreinen' worden in dit verband bedrijventerreinen verstaan waarop zogenaamde 'grote lawaaimakers' gevestigd kunnen worden en die om die reden ook al onder het zoneringstelsel van de Wet geluidhinder vallen. Het betreft naar schatting ongeveer 10% van alle bedrijventerreinen in ons land.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52, resp. Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64.



en lokale spoorwegen zo fijnmazig en zo verweven is met de bebouwde omgeving dat het beschreven stelsel van geluidproductieplafonds daarvoor niet goed bruikbaar is. Nader onderzoek heeft uitgewezen dat het vaststellen van geluidproductieplafonds ook voor waterschapswegen onevenredig complex zou worden. Naar aanleiding van deze conclusie is voor gemeentelijke wegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen een alternatief ontwikkeld. Een beeld daarvan wordt gegeven in hoofdstuk 4. In het voorgestelde artikel 2.43 (nieuw) van de Omgevingswet wordt de inbouw van de geluidproductieplafonds in de Omgevingswet geregeld voor al deze geluidbronnen, dus voor rijkswegen, hoofdspoorwegen, provinciale wegen en industrieterreinen.

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

Ingevolge de huidige Wet geluidhinder kunnen provinciebesturen thans de geluidbesluitvorming aan zich trekken voor industrieterreinen van regionaal belang die bij provinciale verordening als zodanig zijn aangewezen. Daarnaast heeft het Rijk een rol bij industrieterreinen waarop zich inrichtingen bevinden die (mede) in gebruik zijn ten behoeve van de landsverdediging.

Onder de Omgevingswet krijgen de provincies de mogelijkheid om instructies te geven aan de gemeenteraad en het waterschapsbestuur. Het Rijk krijgt de mogelijkheid om instructies te geven aan het gemeentebestuur die in acht genomen moeten worden bij de vaststelling van de geluidproductieplafonds voor de industrieterrein waarop zich inrichtingen bevinden die (mede) in gebruik zijn ten behoeve van de landsverdediging. De voorgestelde aanvullingen van de artikelen 2.33 en 2.34 van de Omgevingswet bieden hiervoor de basis, en het voorgestelde artikel 2.29a (nieuw) maakt het mogelijk hiervoor ook instructieregels op te nemen in het Aanvullingsbesluit geluid. Deze instructieregels zullen onder andere betrekking hebben op de vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds.

### **3.4 Monitoring en verslaglegging**

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

Met dit wetsvoorstel wordt ook de monitoring van de naleving van de geluidproductieplafonds geïnstrumenteerd. Voor elk vastgesteld geluidproductieplafond geldt de verplichting om via monitoring bij te houden en te beoordelen of dat plafond dreigt te worden (of wordt) overschreden. De monitoringplicht geldt ook voor de gemeentelijke en waterschapswegen en lokale spoorwegen waarvoor geen geluidproductieplafonds worden vastgesteld.

De methode van monitoring van geluidproductieplafonds zal in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet worden uitgewerkt en de technische regels hiervoor in een ministeriële regeling. De geluidproductieplafonds worden in principe beleidsneutraal overgezet naar het nieuwe stelsel van omgevingsrecht. Voor de methode van monitoring van de parameter die geldt voor de gemeentelijke en waterschapswegen en lokale spoorwegen wordt verwezen naar paragraaf 4.5. In het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zal voor elke relevante geluidbron eveneens de instantie worden aangewezen die met de monitoring is belast. In de regel zal dat de beheerder van de desbetreffende geluidbron zijn.

De instantie die is belast met de uitvoering van de monitoring, zorgt ook voor de verslaglegging van de resultaten. Dit wordt geregeld door een aanpassing van artikel 20.14 van de Omgevingswet. In de uitvoeringsregelgeving kunnen regels worden gesteld over de verslaglegging (vijfde en zesde lid van artikel 20.14) Deze bepaling komt voor rijkswegen en hoofdspoorwegen in de plaats van de huidige verslagplicht van artikel 11.22 van de Wet milieubeheer.

### **3.5 Toegang tot gegevens**

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



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

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

Informatie over de geluidbelasting die afkomstig is van infrastructuur waarvoor geen geluidproductieplafonds zullen worden ingesteld (de gemeentelijke en waterschapswegen en lokale spoorwegen), zal deels zijn terug te vinden in de monitoringsrapportages en deels in het omgevingsplan en de daarbij behorende toelichting of onderbouwing.

Volgens artikel 16.2, eerste lid, van de Omgevingswet is het omgevingsplan een omgevingsdocument en derhalve elektronisch beschikbaar. Zo nodig zullen in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet andere besluiten of rechtsfiguren worden aangewezen als omgevingsdocument. Hierbij valt te denken aan de zogenaamde 'basiskaart geluid' die onderdeel wordt van de nieuwe geluidregels voor gemeentelijke en waterschapswegen en lokale spoorwegen en die – ter beheersing van de geluidemissie van die infrastructuur – onder andere de functie vervult van referentiewaarde voor de monitoring (zie paragraaf 4.5).

## **4. CONTOUREN VAN DE UITVOERINGSREGELGEVING**

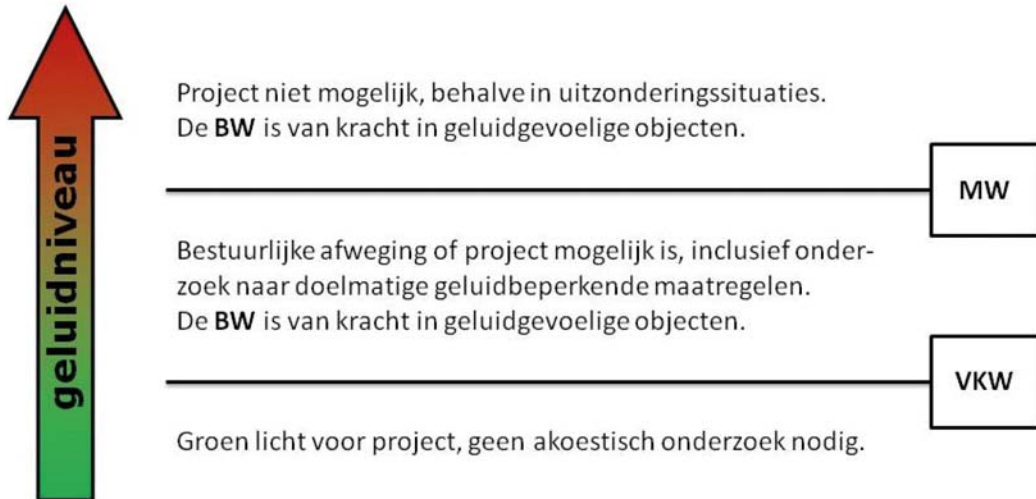
### **4.1 Inleiding**

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

Dit alles zal worden uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Vooruitlopend daarop worden in dit hoofdstuk de contouren geschetst van die uitvoeringsregelgeving.

### **4.2 Normenkader en toepassing**

De nieuwe geluidregels omvatten een normenkader als handvat voor de beoordeling van het aspect 'geluid' binnen een integrale bestuurlijke afweging, bijvoorbeeld in het kader van de vaststelling van een omgevingsplan of een projectbesluit. Dat normenkader zal gevormd worden door een drietal typen landelijke waarden: een voorkeurswaarde, een maximale waarde en een binnenwaarde. Deze waarden zullen worden opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Schematisch kan de onderlinge verhouding tussen de verschillende waarden als volgt worden weergegeven:



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

Gelet op het gezondheidsbelang is het streven er primair op gericht te voldoen aan de voorkeurswaarde. In situaties waarin die voorkeurswaarde reeds wordt overschreden vanwege een al bestaande geluidbron met geluidproductieplafonds, wordt in plaats van aan de voorkeurswaarde getoetst aan de reeds aanvaarde geluidbelasting bij volledig benutte geluidproductieplafonds. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.4.

Omdat de voorkeurswaarde niet steeds haalbaar is, heeft het bevoegd gezag de ruimte om bij geluidniveaus boven de voorkeurswaarde een gemotiveerde afweging te maken tussen de verschillende betrokken belangen waaronder gezondheid, maar ook economie, woningbouw en mobiliteit, waarbij tevens in ogenschouw wordt genomen of maatregelen ter beperking van de geluidbelasting op de gevel mogelijk en doelmatig zijn. Als resultante van die afweging kan met een goede onderbouwing een hoger geluidniveau dan de voorkeurswaarde op de gevel van een geluidgevoelig object aanvaardbaar worden geoordeeld. Deze afwegingsruimte wordt aan de bovenkant begrensd door een landelijk geldende maximale waarde (MW). Om eventuele gezondheidseffecten te voorkomen, geldt in situaties waarin de voorkeurswaarde wordt overschreden, maar ook in situaties waarin een project tot een toename van de reeds aanvaarde geluidbelasting bij volledig benutte geluidproductieplafonds vanwege een al bestaande geluidbron met geluidproductieplafonds aan de buitenzijde van bestaande geluidgevoelige objecten kan leiden, aanvullend de binnenwaarde (BW) – die wordt toegepast binnen een geluidgevoelig object – als extra waarborg om ervoor te zorgen dat bewoners ook bij hogere geluidniveaus buiten de woning, onder acceptabele omstandigheden in hun woning kunnen leven en slapen.

Deze werkwijze is vergelijkbaar met de huidige Wet geluidhinder en Wet milieubeheer, maar het aantal normen en regels dat met name de Wet geluidhinder hiervoor nog kent, wordt sterk gestroomlijnd en verminderd. In samenspraak met IPO, UvW, VNG en VNO-NCW en na verwerking van de reacties op de internetconsultatie leidt dit tot onderstaande normentabel. Deze wijkt enigszins af van de tabel die was opgenomen in de brief van 7 oktober 2015 aan de Tweede Kamer over de verschillende aanvullingswetten.<sup>21</sup> De belangrijkste wijziging is het afzien van onderscheid op grond van de 'bebouwde kom'. Daarnaast is voor provinciale wegen alsnog een verschil van 5 dB gecreëerd in de maximale waarden voor de bron respectievelijk de omgeving, waarmee de normering voor provinciale wegen beter in lijn wordt gebracht met die voor de andere geluidbronnen met geluidproductieplafonds. De voorgestelde aanpassingen komen voort uit de internetconsultatie. Deze voorstellen maken de normering nog consistent, eenvoudiger en effectiever. De daadwerkelijke juridische verankering van de normering zal plaatsvinden in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, in welke context dan ook, in samenspraak met genoemde organisaties, de nadere uitwerking van de voorgestelde aanpassingen vorm zal krijgen.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64.



Geluidbronsoort	voorkeurswaarde	maximale waarde		binnenwaarde <sup>1</sup>
		nieuwe geluid-gevoelige bouwwerken	aanleg of aanpassing bron	
rijkswegen en provinciale wegen (GPP bronnen), waterschapswegen (niet GPP bron)	50	60	65	33, 36 of 41
gemeentewegen (niet-GPP bron)	53	70	70	
spoorwegen (niet zijnde onderdeel van een weg)	55	65	70	
industrieterreinen (GPP bron)	L <sub>den</sub>	50	60	
	L <sub>night</sub>	40	50	

<sup>1</sup> Hierbij geldt 33 dB voor de realisatie van nieuwe woningen. Bij realisatie of aanpassing van een geluidbron bij bestaande woningen geldt 36 dB voor situaties die zijn ontstaan onder de werking van de Wet geluidhinder. 41 dB geldt voor situaties van vóór de Wet geluidhinder.

De verschillen in normstelling tussen spoorverkeer, wegverkeer en industrie zijn grotendeels gebaseerd op verschil in hinderbeleving. Voor wegverkeer geldt daarnaast een soepeler stelsel voor gemeentewegen dan voor provinciale en rijkswegen. Dat is gedaan om stedelijke ontwikkelingen niet te blokkeren. Bovendien is het verdedigbaar om de gemeente een grotere beleidsruimte te bieden tussen de voorkeurswaarde en maximale waarde. De gemeente is immers verantwoordelijk voor zowel het wegbeheer als voor verantwoorde ruimtelijke ontwikkelingen. Met deze combinatie en voldoende beleidsruimte is de gemeente goed in staat om met lokaal maatwerk en slimme oplossingen een goede leefomgeving en een goede bereikbaarheid te realiseren.

Provinciale wegen en rijkswegen hebben een strengere normering. Deze wegen hebben over het algemeen een ander karakter dan de wegen van het fijnmazige gemeentelijke netwerk. Het betreft veelal drukke verbindingen met een regionale of nationale functie. Ze liggen meestal enigszins gescheiden van de directe leefomgeving van mensen. Daarom zijn in meer situaties goede maatregelen mogelijk om geluidbelastingen te beperken. Het gaat dan bijvoorbeeld om geluidschermen en -wallen, stille wegdekken en het houden van afstand. Bovendien zijn er aanwijzingen dat geluid van het wegverkeer op wegen in een stedelijke omgeving als minder hinderlijk wordt ervaren dan geluid van drukke doorgaande wegen die buiten de stad liggen, zoals autowegen en autosnelwegen<sup>22</sup>. Gezamenlijk leidt het voorgaande tot strengere normen voor provinciale wegen en rijkswegen dan voor gemeentelijke wegen.

Ook zijn met name voor provinciale wegen situaties denkbaar waarin de weg meer het karakter van een gemeenteweg heeft. Dit betreft dan provinciale wegen die binnen de bebouwde kom liggen. Speciaal hiervoor wordt in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet in een uitzonderingsbepaling voorzien waarmee in bijzondere omstandigheden geluidbelastingen boven de maximale waarde toegestaan kunnen worden.

Voor de geluidbelasting binnen een geluidgevoelig bouwwerk geldt een norm van 33 dB bij projectie van een nieuw bouwwerk, 36 dB voor situaties die zijn ontstaan onder de Wet geluidhinder en 41 dB voor situaties van voor de Wet geluidhinder. Bij deze laatste twee normen geldt de verplichting om bij overschrijdingen dusdanige maatregelen te treffen dat de geluidbelasting wordt teruggebracht tot 3 dB onder de norm. Zo wordt bijvoorbeeld bij een onder de Wet geluidhinder of onder de Omgevingswet geprojecteerde woning, na het treffen van maatregelen weer voldaan aan de oorspronkelijke waarde van 33 dB die bij de projectie gold.

Aanvullend op de normering voor reguliere situaties kende de Wet geluidhinder enkele uitzonderingen met hogere maximale waarden voor besluitvorming over geluidgevoelige objecten in specifieke situaties, zoals voor vervangende nieuwbouw (stadsvernieuwing) en voor woningbouw nabij zeehavens. Onder de Omgevingswet worden deze uitzonderingsbepalingen samengevoegd tot een meer gestroomlijnde regeling die meer afwegingsruimte biedt dan de reguliere normering (die met

<sup>22</sup> Zie: 'Response functions for environmental noise in residential areas', TNO, 1992. Dit verschil in hinderlijkheid werd later niet meer zo duidelijk aangetoond – zie 'Exposure response functions for transportation noise', JASA, 1998 – en is derhalve niet verwerkt in de cumulatiemethode van het Nederlandse Reken- en Meetvoorschrift. Recent is wel weer een verschil in hinderlijkheid gevonden in een wetenschappelijke studie in Denemarken: zie hiervoor 'Noise annoyance from urban roads and motorways', Internoise, 2016.





andere woorden een zekere overschrijding van de reguliere maximale waarde mogelijk maakt). Deze uitzondering is nodig om bepaalde gewenste maatschappelijke ontwikkelingen en verbeteringen niet te blokkeren. Daarbij wordt in feite al op voorhand het relatief zware woningbouw- en/of economische belang in die situaties onderkend. De leegstand van kantoren en andere gebouwen is een actueel thema dat hieraan wordt toegevoegd evenals de hiervoor genoemde situatie van een provinciale weg binnen de bebouwde kom.

Voor de verschillende categorieën gelden de volgende overwegingen:

- Vervangende nieuwbouw: woningen van slechte kwaliteit op locaties met een hoge geluidbelasting worden vervangen door nieuwe woningen die bouwkundig van betere kwaliteit zijn, zodat ondanks het hoge geluidniveau buiten toch een aanzienlijk beter leefniveau binnen de woningen ontstaat dan bij de oude woningen het geval was.
- Zeehavens: meer ruimte voor woningbouw nabij zeehavens, omdat de werkzaamheden, zoals containeroverslag, van zo'n aard en omvang zijn dat het nagenoeg onmogelijk is om geluidbeperkende maatregelen te treffen.
- Transformatie van kantoren en andere leegstaande gebouwen: hier is sprake van een nieuwe woonfunctie of andere geluidgevoelige functie in een bestaand gebouw, waardoor sturen op de locatiekeuze – waarmee normaliter het geluidniveau op de gevel van een nieuw object te beïnvloeden is – niet meer mogelijk is. Omdat het bovendien vaak ingewikkeld en kostbaar is om de bestaande gevel bouwkundig aan te passen, zal voor deze categorie bovendien de binnenwaarde van 41 dB voor bestaande situaties gelden.
- Provinciale wegen binnen de bebouwde kom: voor gebouwen binnen het aandachtsgebied van het deel van een provinciale weg dat binnen de bebouwde kom ligt mag in bijzondere situaties besloten worden geluidbelastingen tot ten hoogste 5 dB boven de maximale waarde toe te staan.

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

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

### *Gevolgen voor het beschermingsniveau*

In vergelijking met de huidige regels moeten de nieuwe regels overeenkomstig het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht landelijk gemiddeld gezien ten minste een gelijke bescherming bieden tegen schade aan de gezondheid door hoge geluidniveaus vanwege weg- en railverkeer en industrie in de leefomgeving.

Voor een goede beoordeling van het huidige en toekomstige beschermingsniveau moet niet alleen naar de getalswaarden van de normen worden gekeken, maar naar de oude en nieuwe systematiek in zijn totaliteit. Naast de getalswaarden gaat het immers ook om andere aspecten, zoals het moment van toetsing aan de normen, het vervallen van de aftrek van artikel 110g van de Wet geluidhinder en de wijze waarop het bevoegd gezag een afweging zal maken. Bovendien biedt het stelsel van geluidproductieplafonds een permanente bescherming die onder de Wet geluidhinder ontbreekt. Het enkel beoordelen van het nieuwe systeem aan de getalswaarden zou het nieuwe stelsel onrecht aandoen.

Een vergelijking van de oude en nieuwe systematiek laat zien dat over het geheel een ten minste gelijk beschermingsniveau wordt geboden. Voor gemeentewegen is gekozen voor een grote bandbreedte tussen de voorkeurswaarde en de maximale waarde. Dit lijkt weliswaar een verruiming van de huidige grenzen, maar de strekking ervan is een andere, namelijk om de gemeenten gelegenheid te bieden voor een juiste lokale afweging, waarbij ook andere maatregelen kunnen worden ingezet dan standaard geluidschermen. Daar komt bij dat de verruiming met name buiten de bebouwde kom aan de orde is, terwijl de meeste woningbouw plaatsvindt binnen de bebouwde kom. Daarnaast zijn de meeste gemeentewegen buiten de bebouwde kom rustige wegen waarbij de grotere beleidsruimte als gevolg van de lage geluidniveaus feitelijk niet gebruikt zal worden. Ook voor gemeentewegen wordt dus landelijk gemiddeld geen achteruitgang van het geboden beschermingsniveau verwacht.

### **4.3 Geluidgevoelige objecten en aandachtsgebieden**

Het normenkader voor geluid speelt alleen een rol in die situaties waarin de hiervoor beschreven geluidbronnen – wegen, spoorwegen en industrieterreinen – en geluidgevoelige objecten zich in elkaars nabijheid (gaan) bevinden. Om de toepassing van de geluidregels ook daadwerkelijk te





beperken tot die situaties waarin dat relevant is, zal in de uitvoeringsregelgeving om te beginnen limitatief worden bepaald wat geluidgevoelige objecten zijn. Net als in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer zal het hierbij gaan om woningen (inclusief standplaatsen voor woonwagens en ligplaatsen voor woonschepen), onderwijsinstellingen, bepaalde medische instellingen en kinderdagverblijven.

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

De formele toetsing aan de geluidnormen en de eventuele bestuurlijke afweging vindt plaats in het kader van de besluitvorming die de realisering van een geluidgevoelig object mogelijk maakt. Doorgaans zal het gaan om de toedeling van een bepaalde functie aan een locatie in het omgevingsplan waarbinnen realisering van dat geluidgevoelige object mogelijk is.

#### **4.4 Situaties met geluidproductieplafonds onder de Omgevingswet**

Het stelsel van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen is al sinds 1 juli 2012 van toepassing. Dit stelsel, nu opgenomen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, wordt met dit wetsvoorstel in essentie beleidsneutraal opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet. Bij de uitwerking ervan in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet wordt het stelsel wel aangepast aan de systematiek en opbouw van de Omgevingswet, en worden zoals eerder aangegeven ook enkele verbeterpunten doorgevoerd die uit de praktijk naar voren zijn gekomen en die het werken met de geluidproductieplafonds kunnen vergemakkelijken.

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

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

Gaat het om aanpassing van een bestaande geluidbron waarvoor al eerder geluidproductieplafonds zijn vastgesteld, dan wordt als eerste onderzocht of de voorgenomen aanpassing mogelijk is binnen de geldende geluidproductieplafonds. Leidt de voorgenomen aanpassing van de geluidbron niet tot overschrijding van de geldende geluidproductieplafonds en is er voor die aanpassing dus geen wijziging van die plafonds nodig, dan is een verdere akoestische toetsing niet nodig. De aanpassing is dan mogelijk binnen de geluidruimte die de geluidproductieplafonds reeds bieden.

Past de voorgenomen aanpassing niet binnen de geldende geluidproductieplafonds, dan dient wel een toetsing plaats te vinden. In situaties waarin de bestaande geluidproductieplafonds worden gewijzigd, wordt ter plaatse van geluidgevoelige objecten niet alleen getoetst aan de geluidnormen, maar – zoals hiervoor beschreven – ook of in plaats daarvan aan de geluidbelasting bij volledige benutting van de geldende geluidproductieplafonds. Indien immers met de geldende geluidproductieplafonds al eerder een geluidniveau boven de voorkeurswaarde is geaccepteerd, is het niet reëel om



bij latere besluitvorming over eventuele wijziging van die geluidproductieplafonds te verlangen dat alsnog aan de voorkeurswaarde wordt voldaan.

Deze werkwijze geldt tot slot ook voor zelfstandige besluiten tot wijziging van de geluidproductieplafonds die niet samengaan met een fysieke aanpassing van de geluidbron, bijvoorbeeld als gevolg van een nalevingsverslag.

Niet in alle gevallen zal het bevoegd gezag voor het omgevingsplan of projectbesluit dezelfde instantie of overheidslaag zijn als het bevoegd gezag voor de vaststelling of wijziging van de geluidproductieplafonds. Dan is nauwe samenwerking tussen de betrokken overheden van groot belang. Artikel 2.2 van de Omgevingswet bevat een algemeen geformuleerde verplichting tot afstemming en samenwerking.

#### **4.5 Situaties zonder geluidproductieplafonds onder de Omgevingswet**

Voor waterschapswegen, gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen worden geen geluidproductieplafonds vastgesteld. Voor de beheersing van de geluidbelasting die afkomstig is van deze wegen en spoorwegen zal worden gewerkt met een ander systeem van toetsing en monitoring dan geluidproductieplafonds. Het onderhavige wetsvoorstel biedt daartoe een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur een parameter aan te wijzen voor de monitoring van de geluidproductie van de gemeentelijke wegen, de lokale spoorwegen en de waterschapswegen. Dat zal vorm krijgen in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, waarin eveneens de methode van monitoring zal worden uitgewerkt. Die methode zal er in grote lijnen als volgt uitzien.

De gemeente stelt na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een basiskaart vast van de geluidemissie van de gemeentelijke wegen en de lokale spoorwegen in het referentiejaar (zie hiervoor paragraaf 5.1). Het waterschap doet hetzelfde voor de eigen wegen. Bij de vaststelling van de basiskaart kunnen rustige wegen, die geen relevante bijdrage leveren aan de geluidbelasting op geluidgevoelige objecten, buiten beschouwing blijven. Daarvoor wordt in de uitvoeringsregelgeving regeling een uitwerking gemaakt.

De systematiek met de basiskaart heeft twee elementen: monitoring achteraf en preventie vooraf.

De feitelijke geluidontwikkeling op de infrastructuur wordt vijfjaarlijks gemonitord. De monitoring brengt in beeld waar geluidknelpunten aanwezig zijn of dreigen, zodat het bestuursorgaan 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 naast de belangen van omwonenden onder andere ook de technische mogelijkheid om maatregelen te treffen en de financiële doelmatigheid een rol kunnen spelen.

Omdat voorkomen doorgaans beter is dan genezen, wordt in dit stelsel daarnaast een preventieve toetsing van grootschalige ontwikkelingen aan de 'voorkant' opgenomen. Als na de vaststelling van de basiskaart een besluit wordt genomen dat aanzienlijke effecten voor de geluidbelasting kan hebben – bijvoorbeeld een besluit tot realisering van een nieuwe woonwijk of tot een wegverbreding – worden ook bij dat besluit het normenkader en de werkwijze als beschreven in paragraaf 4.2 toegepast. Immers, niet alleen de aanleg of aanpassing van infrastructuur kan effect hebben op de geluidemissie en geluidbelasting, maar ook grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen gaan veelal gepaard met een substantiële verkeersgroei die kan leiden tot een toename van de geluidbelasting, in het plangebied zelf, maar ook langs (bestaande) wegen in de ruimere omgeving van het plangebied. Om te voorkomen dat nieuwe knelpunten ontstaan, zullen dergelijke grootschalige ontwikkelingen vooraf op hun directe (binnen het plangebied) dan wel indirecte effecten (daarbuiten) voor de geluidbelasting worden beoordeeld. Om deze preventieve toets voor de praktijk goed hanteerbaar te laten zijn, zal bij de uitwerking hiervan in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de 'niet in betekenende mate'-benadering (NIBM) uit de huidige titel 5.2 van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen).

#### **4.6 Andere onderwerpen die in de uitvoeringsregelgeving zullen worden vastgelegd**

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

##### *Optelling en cumulatie*

Geluid kan worden veroorzaakt door één specifieke bron van geluid, maar ook door de samenloop van meerdere bronnen. Een gezamenlijke beoordeling van de geluidbelasting door verschillende bronnen sluit in veel gevallen beter aan bij de beleving van het aanwezige geluid door omwonenden. Met de invoering van de nieuwe geluidregels zal – mede op aandringen van de Tweede Kamer bij de



behandeling van het wetsvoorstel voor Swung-1 – in meer gevallen de gezamenlijke geluidbelasting van verschillende bronnen worden beoordeeld. Er zal een onderscheid worden gemaakt tussen 'optelling' en 'cumulatie'. Bij 'optelling' gaat het om de geluidbelasting afkomstig van alle geluidbronnen die tot dezelfde bronsoort behoren en die tevens onder dezelfde beheerder vallen, bijvoorbeeld alle gemeentewegen of alle provinciale wegen. Voor alle rijkswegen en alle hoofdspoorwegen is hierin al voorzien in het huidige hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Bij 'cumulatie' gaat het om de geluidbelasting afkomstig van geluidbronnen die tot verschillende geluidbronsoorten behoren.

### *Naleving*

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

### *Sanering*

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

### *Geluidrelevante activiteiten*

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

## **4.7 Bronmaatregelen**

Met het beheersen van geluid door verkeer en industrie en de aanpak van concrete (sanerings)situaties met een hoge geluidbelasting alleen wordt niet volstaan. Er is een brede wens om de geluidhinder verder te beperken, ondanks dat bijvoorbeeld het verkeer mogelijk zal blijven groeien. Er zijn dus ook meer generieke maatregelen nodig om te bevorderen dat de geluidproductie en daarmee de geluidbelasting zo min mogelijk stijgt en bij voorkeur zelfs daalt. Dat kan met bronmaatregelen. Bronmaatregelen gaan het ontstaan van geluid aan de bron tegen. Er zijn bronmaatregelen beschikbaar die in verhouding tot hun kosten een groot effect hebben. In het huidige beleid wordt zowel internationaal en Europees als nationaal sterk ingezet op ontwikkeling en invoering van bronmaatregelen. Voorbeelden hiervan zijn de inzet van Nederland in internationaal verband om geluidseisen voor wegvoertuigen, autobanden en treinen aan te scherpen en de nationale stimulering van het gebruik van stille autobanden en stille treinen. Maar ook maatregelen aan de infrastructuur zoals stille wegdekken of raildempers zorgen ervoor dat de voertuigen op die infrastructuur minder geluid produceren.

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

Ook de nieuwe systematiek voor gemeentelijke en waterschapswegen en lokale spoorwegen is een stimulans voor het treffen van bronmaatregelen. De integratie van ruimtelijke planvorming en bescherming van de fysieke leefomgeving leiden ertoe dat geluid veel eerder in de planvorming een rol gaat spelen dan nu het geval is. De instructieregels in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, die er onder meer toe zullen leiden dat geluid een expliciete plek krijgt in de gebruiksregels van het omgevingsplan, zullen daartoe stimulansen bevatten. Daarbij zal ook de samenhang met andere aspecten van de fysieke leefomgeving zich sterker manifesteren. Deze aspecten leiden bijvoorbeeld tot meer mogelijkheden om geluidgevoelige objecten op grotere afstand van drukke wegen te projecteren, om drukke wegen te ontlasten (verkeersluw te maken) of stillere wegdekken als onderdeel van ruimtelijke plannen toe te passen. Met de verplichte omgevingsvisie worden gemeenten gestimuleerd hiervoor beleid vast te stellen.



#### 4.8 Toetsing aan de doelen van het nieuwe omgevingsrecht

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Geluid van verkeer en industrie verstoort de leefomgeving van mensen. De mate van deze verstoring is uiteraard afhankelijk van de hoogte van de geluidbelasting maar ook daarnaast van veel andere factoren. De meeste van deze factoren gaan over de specifieke lokale situatie. Het beoordelen van het aanvaardbaar zijn van een bepaalde hoogte van geluidbelastingen is een complexe zaak die een lokale afweging vereist. De in paragraaf 4.2 beschreven systematiek en bestuurlijke afwegingsmogelijkheden daarbinnen bieden de flexibiliteit die nodig is om aan zo'n complexe lokale afweging vorm te geven zonder afbreuk te doen aan het beschermingsniveau.

### *Relatie tot de kerninstrumenten van de Omgevingswet*

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

### *Omgevingsplan en projectbesluit*

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

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

### *Programma's voor de reductie van hoge geluidbelastingen*

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

De verplichte programma's ter uitvoering van de EU-richtlijn omgevingslawaaier – de actieplannen – zijn in de Omgevingswet opgenomen in de artikelen 3.6, 3.8 en 3.9. Zo'n programma kan onder andere een overzicht van samenhangende acties bevatten, onder andere betreffende bronmaatregelen en maatregelen om de geluidbelasting van, respectievelijk in, geluidgevoelige objecten te beperken. In aansluiting bij deze actieplannen wordt het programma in dit wetsvoorstel mede benut om de sanering van geluidgevoelige objecten met een te hoge geluidbelasting vorm te geven. Hierop wordt in hoofdstuk 5 nader ingegaan.

Dit betekent uiteraard niet dat de maatregelen in de actieplannen alleen gericht zouden moeten zijn op het saneren van woningen. Integendeel, juist onder de Omgevingswet kan de invalshoek breder zijn en kunnen de betrokken overheden kiezen voor een meer integrale benadering, bijvoorbeeld door waar mogelijk bij het actieplan geluid ook een combinatie te zoeken met maatregelen in de sfeer van duurzaamheid of luchtkwaliteit.

## **5. INVOERINGS- EN OVERGANGSRECHT**

### **5.1 Eerste invoering van de nieuwe geluidregels**

Bij de invoering van de geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen in 2012 is de heersende geluidproductie vastgelegd en vermeerderd met een zogenaamde 'werkruimte' van 1,5 dB. Deze werkruimte was van belang om het systeem uitvoerbaar te laten zijn. Het vastleggen van de geluidproductieplafonds op exact de heersende situatie zou er namelijk toe leiden dat elke toename





van de geluidproductie, hoe gering ook, direct een overschrijding van de geluidproductieplafonds betekent. Er is enige werkruimte nodig om fluctuaties op te kunnen vangen en om de beheerder de gelegenheid te bieden om zo nodig geluidbeperkende maatregelen voor te bereiden. Vanuit praktische overwegingen is voor het bepalen van de heersende geluidproductie voor rijkswegen uitgegaan van het jaar 2008 en voor hoofdspoorwegen van het gemiddelde over de jaren 2006, 2007 en 2008.

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

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

Voor industrieterreinen is het minder eenvoudig om de huidige situatie één op één te vertalen naar geluidproductieplafonds. Niet alleen is de geluidproductie van activiteiten op een industrieterrein veel minder eenvormig van karakter dan het geluid afkomstig van (het gebruik van) infrastructuur, maar tevens gaat de invoering van de nieuwe geluidregels voor industrieterreinen gepaard met de invoering van de Europees geharmoniseerde dosismaten  $L_{den}$  en  $L_{night}$ .<sup>23</sup> Desalniettemin is het mogelijk om de geluidruimte uit de huidige geluidzoning van industrieterreinen op grond van de Wet geluidhinder op zodanige wijze om te rekenen naar geluidproductieplafonds dat de omzetting naar het nieuwe stelsel in beginsel beleidsneutraal kan plaatsvinden. De wijze waarop dit moet gebeuren en de overgangstermijn die daarvoor na inwerkingtreding van de nieuwe geluidregels zal worden geboden, zullen in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet nader worden uitgewerkt.

In alle gevallen is het streven erop gericht om de invoering van het nieuwe stelsel beleidsneutraal vorm te geven.

## **5.2 Overgang van de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer naar de Omgevingswet**

Dit wetsvoorstel bevat ook het overgangsrecht dat noodzakelijk is om de omslag te maken van de huidige Wet geluidhinder en het huidige hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer naar het stelsel van de Omgevingswet. Het betreft met name voorzieningen voor afronding van lopende procedures en de kwalificatie van bepaalde besluiten en instrumenten in het stelsel van de Omgevingswet. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

## **5.3 Sanering van te hoge geluidbelastingen**

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

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

Onder het stelsel van de Omgevingswet worden de lopende saneringen uit de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer (Swung-1) voortgezet. Dit betekent feitelijk dat voor rijkswegen en hoofdspoorwegen de huidige saneringssystematiek over zal gaan naar het stelsel van de Omge-

<sup>23</sup> Voor de infrastructurele bronnen heeft die invoering al eerder plaatsgevonden; zie paragraaf 1.3.





vingswet. Voor provinciale, waterschaps- en gemeentewegen wordt op vergelijkbare wijze als bij Swung-1 de saneringsopgave vastgesteld en geactualiseerd die samenhangt met de invoering van de nieuwe geluidregels.

Om de sanering van geluidgevoelige objecten met een te hoge geluidbelasting vorm te geven, wordt in dit wetsvoorstel gebruik gemaakt van het programma, één van de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet. Vanwege de sterke inhoudelijke samenhang wordt aangesloten bij de verplichte programma's ter uitvoering van de EU-richtlijn omgevingslawaai (artikelen 3.6, 3.8, eerste lid, en 3.9, eerste lid, van de Omgevingswet). Op grond van deze artikelen moet ter uitvoering van de richtlijn omgevingslawaai een actieplan worden vastgesteld. De bijbehorende uitvoeringsregels uit het huidige hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. In het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zal voor elk van de betrokken overheden worden bepaald dat het actieplan mede maatregelen moet omvatten die zijn gericht op sanering van nader te bepalen geluidgevoelige objecten<sup>24</sup>. Op deze wijze krijgt dit actieplan meer betekenis en kan de geluidproblematiek meer samenhangend worden aangepakt. Het actieplan biedt daarnaast ook de mogelijkheid voor eigen beleid van het bevoegd gezag. Een gemeente of provincie kan zodoende desgewenst op efficiënte wijze meer woningen saneren.

Niet alle infrastructuur valt onder de reikwijdte van de richtlijn omgevingslawaai, en niet voor alle infrastructuur bestaat derhalve reeds een verplichting om een actieplan vast te stellen. Artikel 3.6 van de Omgevingswet beperkt de verplichting tot het vaststellen van een actieplan tot gemeenten die zijn gelegen in een door de minister van Infrastructuur en Milieu aangewezen agglomeratie en artikel 3.8 van de Omgevingswet beperkt deze verplichting tot belangrijke wegen en belangrijke spoorwegen als bedoeld in de richtlijn omgevingslawaai.

Voor wegen en lokale spoorwegen die niet in agglomeratie-gemeenten liggen, voor 'niet-belangrijke' provinciale wegen en voor waterschapswegen is derhalve in dit wetsvoorstel een separate voorziening getroffen. Omdat het om een tijdelijke verplichting voor de desbetreffende overheden gaat – het streven is om de saneringsoperatie van de hier bedoelde geluidgevoelige objecten in een nader te bepalen tijdsbestek af te ronden – is de benodigde grondslag voor deze sanering geplaatst in hoofdstuk 22 dat overgangsrechtelijke bepalingen bevat.

## 6. VOORBEREIDING VAN HET WETSVORSTEL

### *Inleiding*

Op 22 maart 2016 is een ontwerp van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet gepubliceerd via de site [www.internetconsultatie.nl/omgevingswet\\_geluid](http://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_geluid). Hiermee is belangstellenden de gelegenheid geboden een reactie te geven op het ontwerp van deze wet. Deze gelegenheid stond open tot 17 mei 2016. In deze periode is een dertigtal reacties ontvangen.

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

Inhoudelijk kunnen de reacties worden ingedeeld in de volgende categorieën:

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

In de systematiek van de Omgevingswet zal een groot aantal bepalingen een plaats krijgen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Veel vragen en opmerkingen hebben daardoor niet betrekking op het wetsvoorstel, maar op de uitvoeringsbepalingen. Deze uitvoeringsbepalingen zullen

<sup>24</sup> Het voorstel om de lopende sanering qua instrumentkeuze te combineren met de actieplannen geluid impliceert niet automatisch dat in de lopende sanering dan ook de Europees geharmoniseerde rekenmethode CNOSSOS-EU toegepast moet worden. Besluitvorming over de reikwijdte van de toepassing van die nieuwe rekenmethode heeft nog niet plaatsgevonden.



worden opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, dat zal leiden tot een wijziging van in ieder geval het Besluit kwaliteit leefomgeving. De vragen en opmerkingen over de uitvoeringsbepalingen zullen worden betrokken bij de verdere vormgeving van die bepalingen en komen vooral in de toelichting bij het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet aan de orde. In dit hoofdstuk van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt ingegaan op vragen en opmerkingen die raken aan de tekst van het wetsvoorstel, of die raken aan de contouren van de systematiek, zoals deze in deze memorie van toelichting wordt geschetst.

In een aantal gevallen hebben vragen en opmerkingen geleid tot aanpassing van deze memorie van toelichting. Voor een volledig beeld is het daarom belangrijk om naast dit hoofdstuk ook de desbetreffende inhoudelijke hoofdstukken te raadplegen.

### *Geluidnormen*

In een aantal reacties worden kanttekeningen geplaatst bij de normen die in het wetsvoorstel worden gehanteerd. De vragen betreffen onder meer het geboden beschermingsniveau ten opzichte van de huidige situatie onder de Wet geluidhinder. Daarbij wordt mede aandacht gevraagd voor de bescherming van het binnenniveau. Verder worden diverse vragen gesteld over de toepassing van de voorgestelde geluidwaarden. Daarbij zijn tevens vragen gesteld over de wijze waarop rekening wordt gehouden met de cumulatie van geluid. Specifieke vragen betreffen onder meer windturbines, natte zand- en grindwinningsinstallaties en de energie-infrastructuur.

Op de voorgestelde geluidnormen wordt in paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting uitgebreid ingegaan. De nieuwe regels moeten landelijk gemiddeld gezien ten minste een gelijke bescherming bieden tegen schade aan de gezondheid door hoge geluidniveaus vanwege weg- en railverkeer en industrie in hun leefomgeving.

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

### *Bronbeleid*

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

Het beginsel van bestrijding aan de bron wordt ook onder de Omgevingswet gehanteerd.<sup>25</sup> Zeker op het gebied van geluid ligt een rechtstreekse bronbenadering voor de hand. Zo'n directe, concrete brongerichte aanpak is effectiever en efficiënter. In de eerste fase van de herziening van de geluidregelgeving heeft het bronbeleid een expliciete plaats gekregen. De Aanvullingswet geluid Omgevingswet brengt in dit alles geen verandering. Bronbeleid is een van de pijlers waarop onder de reductie van de geluidproductie berust.<sup>26</sup> Dat was al zo onder de oude wet- en regelgeving en dat wordt onder de Omgevingswet niet anders. Primair gaat het daarbij om het beperken van het gebruik van lawaaige technieken en het stimuleren van stille technieken. Zie hiervoor ook paragraaf 4.7 van deze memorie van toelichting.

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

- De minimum akoestische kwaliteit, waarbij met name kan worden gedacht aan geluidsarme wegverharding en langgelast spoor. De minimum akoestische kwaliteit zal voor decentrale wegen niet worden voorgeschreven, maar verwacht mag worden dat ook de decentrale overheden met zorg zullen kijken naar de mogelijkheden.
- De mogelijkheid om geluidproductieplafonds te verlagen om bronmaatregelen te stimuleren of de winst ervan voor het milieu te verankeren.
- Het plafondsysteem zelf. Bronmaatregelen kunnen immers leiden tot het behouden of zelfs vergroten van de geluidruimte die de beheerder ter beschikking staat.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 37.

<sup>26</sup> Zie ook Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 3, paragraaf 2.3.



Voor gemeenten en waterschappen vormt het systeem van de verplichte monitoring een vierde aangrijpingspunt. Op deze monitoring is al ingegaan in paragraaf 4.5 van deze memorie van toelichting. De besluitvorming over het treffen van maatregelen naar aanleiding van de resultaten van de verplichte monitoring biedt een uitgelezen moment om ook de mogelijkheden van het bronbeleid in beschouwing te nemen, waarbij vooral kan worden gedacht aan de keuze van het wegdek.

### *Gezondheid*

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

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

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

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

### *Decentralisatie en bevoegd gezag*

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

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

Ook wat de binnenwaarden betreft, zullen de voorgestelde wijzigingen naar verwachting leiden tot een gelijke of betere bescherming van ruimten binnen geluidgevoelige gebouwen. Weliswaar zijn de voorgestelde waarden deels hoger dan nu, maar ook in de systematiek zijn wijzigingen aangebracht. Zo moet bij overschrijding van de norm het geluidniveau teruggebracht worden tot 3 dB onder de

norm. Dat voorkomt dat veel geld aan maatregelen wordt uitgegeven waarvan de effecten nauwelijks waarneembaar zijn. Daarnaast gelden de nieuwe normen voor de opgetelde geluidbelasting van de geluidbronsoorten, terwijl met de oude regels alleen de geluidbelasting van één weg, spoorweg of industrieterrein getoetst werd. Het samen nemen van het geluid van bijvoorbeeld meerdere (spoor-)wegen binnen één geluidbronsoort betekent dat in situaties waar dat relevant is, een hoger geluidniveau het vertrekpunt is voor de berekening en toetsing. Datzelfde geldt in situaties waar cumulatie van het geluid van meerdere geluidbronsoorten relevant is (zie ook paragraaf 4.6). Dit is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van het huidige systeem waarbij in veel situaties relevante geluidbronsoorten buiten beschouwing blijven bij het bepalen van de benodigde gevelwering, hetgeen een verschil van 2 tot wel 8 dB kan betekenen. Daarnaast zijn er door invoering van geluidproductieplafonds en monitoringsverplichtingen meer situaties waarin de norm voor de geluidbelasting binnen moet worden toegepast.

De Unie van Waterschappen heeft de wens uitgesproken om in principe voor waterschapswegen het stelsel te hanteren dat van toepassing zal zijn op gemeentelijke wegen. Als voornaamste overweging voert de Unie van Waterschappen aan dat de waterschapswegen vaak direct aansluiten op het gemeentelijk wegensysteem en veelal functioneel nauwelijks van gemeentelijke wegen zijn te onderscheiden. Voor drukker bereden gebiedsontsluitingswegen zou het stelsel van geluidproductieplafonds wel overwogen kunnen worden.

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

### *Industrieterreinen*

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

Gemeentegrensoverschrijdende industrieterreinen en de vaststelling van geluidproductieplafonds daarvoor zullen in eerste instantie een kwestie zijn van overleg tussen de betrokken overheden. De formele bevoegdheid is in het voorgestelde artikel 2.43, eerste lid, toebedeeld aan de gemeente waarin het industrieterrein geheel of in hoofdzaak is gelegen. Die gemeente stelt de geluidproductieplafonds vast voor het industrieterrein als geheel.

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

### *Wegen en spoorwegen*

De vragen over wegen gaan, zoals eerder is aangegeven, onder meer over de basiskaart voor gemeenten. Sommigen vrezen dat gemeenten teveel ruimte wordt geboden, anderen achten het systeem van de basiskaart te complex voor veel kleine gemeenten. Specifiek wordt onder meer gevraagd naar de positie van 30 km-wegen.

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



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

Ten aanzien van spoorwegen zijn er vooral vragen over de taaktoedeling met betrekking tot lokale spoorwegen. Hierop is hierboven al ingegaan in paragraaf 3.2. De taaktoedeling is naar aanleiding van de ontvangen commentaren nogmaals bekeken. Geconcludeerd is dat toedeling aan de gemeente het meest in de rede ligt. Dit houdt vooral verband met de veelal sterke verwevenheid van het lokaal spoor met de gemeentelijke weginfrastructuur. Het feit dat het beheer van het lokaal spoor niet bij de gemeente ligt, staat aan deze taaktoedeling niet in de weg. Op grond van artikel 2.2 van de Omgevingswet worden de beherende overheden waar relevant uiteraard wel betrokken bij de gemeentelijke besluitvorming over lokale spoorwegen. Naar aanleiding van de consultatie is wel de facultatieve mogelijkheid voor het gemeentebestuur om voor lokale spoorwegen geluidproductieplafonds vast te stellen, geschrapt. Dat werd tegen de achtergrond van de soms complexe beheersverhoudingen geen passend instrument geacht voor lokaal spoor. De mogelijkheid om geluidproductieplafonds vast te stellen wordt wel, onder de in paragraaf 3.2 geschetste voorwaarden, geboden aan de provincie, voor zover het gaat om lokale spoorwegen die de provincie zelf beheert.

Op de waterschapswegen is hierboven onder het kopje 'Decentralisatie en bevoegd gezag' al ingegaan.

### *Handhaving en toezicht*

In de sfeer van handhaving en toezicht wordt vooral gevraagd naar de wijze van vormgeving daarvan. De plafondsysteematiek is zo ingericht dat de naleving van de plafonds zoveel mogelijk uit het plafondsysteem voortvloeit. Toezicht en handhaving zijn daarop aanvullend. Dit geldt voor de provinciale infrastructuur en voor industrieterreinen evenzeer als thans al voor de rijksinfrastructuur.<sup>27</sup> Het periodieke verslag van de beheerder vormt hierin een centraal en functioneel instrument, omdat dit verslag inzicht biedt in de actuele situatie (naleving en [dreigende] niet-naleving van de geluidproductieplafonds). Zo nodig dienen maatregelen te worden getroffen om naleving van de plafonds te waarborgen. Voor wegen en spoorwegen waarop de systematiek van de basiskaart van toepassing is, vormt de verplichte monitoring het centrale instrument. De resultaten van de monitoring leiden tot een bestuurlijke afweging over het treffen van maatregelen.

### *Financiële gevolgen van het wetsvoorstel*

Een aantal instanties, waaronder ACTAL, ervaart verder nog onduidelijkheden over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Hierover wordt opgemerkt dat de kosten pas kwantitatief in beeld kunnen worden gebracht als de uitvoeringsregelgeving is opgesteld. De kosten zullen dus kwantitatief in beeld gebracht worden aan de hand van het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. In deze fase is alleen een kwalitatief kostenonderzoek uitgevoerd. Voor het overige wordt verwezen naar hoofdstuk 8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

### *Sanering*

De uitwerking van de sanering zal een plaats krijgen in de uitvoeringsregelgeving en is nog in ontwikkeling. Daarbij zullen ook de decentrale overheden worden betrokken. Aan de vraag van het IPO naar betrokkenheid bij de verdere ontwikkeling van de saneringsbepalingen zal daardoor tegemoet worden gekomen.

### *Overgangsrecht*

Het overgangsrecht komt deels al in dit wetsvoorstel aan de orde, en zal, wat betreft het niveau van algemene maatregel van bestuur, deel uitmaken van het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Onderkend wordt dat dit een belangrijk onderdeel is van de overgang naar de nieuwe systematiek. Er wordt dan ook veel aandacht aan gewijd. Daarbij gaat het zowel om het overgangsrecht in engere zin als om het invoeringsrecht. Het overgangsrecht in engere zin geeft onder meer aan in hoeverre procedures die lopen op het tijdstip van inwerkingtreden van de nieuwe regels, worden afgerond

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 3, paragraaf 3.7.





overeenkomstig het oude recht. Het invoeringsrecht regelt onder andere de wijze waarop de eerste geluidproductieplafonds worden bepaald.

## 7. INSPRAAK EN RECHTSBESCHERMING

### *Inpraak*

Artikel 16.22 van de Omgevingswet regelt dat paragraaf 16.3.1 inzake de toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is als dit bij of krachtens de Omgevingswet is bepaald.

Dit wetsvoorstel verklaart afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op de voorbereiding van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen besluiten tot vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds. Net als in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is het namelijk de bedoeling om op bepaalde besluiten over geluidproductieplafonds – zoals bijvoorbeeld besluiten die ambtshalve worden genomen – de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet van toepassing te laten zijn.

Andere instrumenten zullen nader worden uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit geluid. In het Aanvullingsbesluit geluid zal worden bepaald in hoeverre op besluiten afdeling 3.4 van toepassing zal zijn.

Daar waar afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is en de beslissing wel het karakter heeft van een beschikking, geldt voor de voorbereiding van de beslissing titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht.

### *Rechtsbescherming*

In de Omgevingswet is het uitgangspunt gehanteerd dat bij keuzes over onderwerpen als de bevoegde bestuursrechter en het eventueel uitsluiten van beroep waar mogelijk wordt aangesloten bij het bestaande wettelijke stelsel.<sup>28</sup>

De hoofdregel in de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer is rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarnaast zijn de aanwijzing van verstedelijkte gebieden met ten minste 100.000 inwoners als agglomeratie (artikel 11.5 Wet milieubeheer) en de vaststelling van de geluidplafondkaart (artikel 11.18 Wet milieubeheer) van beroep uitgezonderd.

Het voornemen is deze keuzes onder de Omgevingswet voort te zetten. Daartoe bevat dit wetsvoorstel reeds een wijziging van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht) waarin wordt vastgelegd dat tegen een besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond beroep in eerste en enige aanleg openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit sluit aan bij de keuze die in de Omgevingswet is gemaakt ten aanzien van de rechtsbescherming tegen een omgevingsplan of projectbesluit. In veel gevallen zal een besluit tot vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds een nauwe inhoudelijke samenhang kennen met de vaststelling van een omgevingsplan of projectbesluit. Ook vormen de geluidproductieplafonds op hun beurt de grondslag voor vervolgbesluiten. Voor vergunningverlening, maar ook voor aanpassing van omgevingsplannen ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van een geluidbronsoort met geluidproductieplafonds vormen de geldende geluidproductieplafonds het vertrekpunt. Om materiële onzekerheid over die vervolgbesluiten zoveel mogelijk te beperken, is voor vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds gekozen voor beroep in één instantie. Andere instrumenten zullen nader worden uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Definitieve duidelijkheid over de rechtsbeschermingsaspecten zal derhalve in de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet worden geboden.

## 8. EFFECTEN VAN HET WETSVoorstel

### *Algemeen*

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

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 295.





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

In de Aanvullingswet geluid Omgevingswet worden de geluidproductieplafonds voor rijksinfrastructuur aan de Omgevingswet toegevoegd. Ook zullen geluidproductieplafonds ingevoerd worden voor provinciale wegen en industrieterreinen.

Voor gemeenten en waterschappen betekent deze wet dat ze na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel een basiskaart van de geluidemissie (inclusief onderliggende gegevens) in een nog te bepalen referentiejaar moeten opstellen voor wegen met een verkeersintensiteit boven een bepaalde drempel en voor de lokale spoorwegen (zie paragraaf 4.5).

De verdere uitwerking zal vorm krijgen in de uitvoeringsregelgeving. Zoals al aangegeven in hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze toelichting zullen de mogelijkheden die dit wetsvoorstel schept pas met die uitvoeringsregelgeving voldoende scherp uitgewerkt zijn om goed inzichtelijk te kunnen maken welke gevolgen de nieuwe geluidregels onder de Omgevingswet hebben voor decentrale overheden, bedrijven en burgers. De kosten zullen dan ook kwantitatief in beeld worden gebracht aan de hand van het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Hierna worden enige opmerkingen in kwalitatieve zin gemaakt over de kostenaspecten.

#### *Effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven*

Het Adviescollege toetsing regeldruk constateert in zijn advies over de toetsversie van het wetsvoorstel dat de systematiek van het nieuwe geluidbeleid moet leiden tot een vermindering van het aantal procedures en onderzoek en dat het de toetsing van geluidproducerende initiatieven moet vereenvoudigen. Beide effecten betekenen een vermindering van de regeldruk voor burgers en bedrijven. Anderzijds leidt het wetsvoorstel ook tot een grotere afwegingsruimte voor gemeenten, met een onduidelijk effect op de regeldruk.

Het Adviescollege merkt op dat een volledig beeld van de effecten op de regeldruk vooralsnog ontbreekt. Het wetsvoorstel bevat weliswaar een kwalitatieve weergave van de effecten op de regeldruk, maar nog geen kwantificering van de effecten en beveelt daarom aan om gebruik te maken van bijvoorbeeld scenario's. De regering zal deze aanbeveling overnemen bij het kwantificeren van de effecten als gevolg van de uitvoeringsregelgeving voor geluid.

#### *Effect op bestuurlijke lasten voor overheden*

De invoering van het systeem van geluidproductieplafonds voor provinciale wegen zal initiële en structurele kosten met zich meebrengen voor de provincies. De verwachting is wel dat de structurele kosten voor provincies lager zullen uitvallen dan in de huidige situatie door lagere onderzoekskosten bij wegaanpassingen, zeker bij aanpassingen die binnen de plafonds blijven. Zo is het voornemen om voor rustige wegen een sterke vereenvoudiging van de verplichtingen op te nemen. Dit zal een belangrijke factor zijn voor het bepalen van de structurele kosten voor provincies. Ook zal de invoering en gebruik van het informatiehuis geluid leiden tot lagere kosten voor provincies.

Agglomeratiegemeenten kunnen de basiskaart afleiden van de meest recente geluidbelastingkaarten op grond van de EU-richtlijn omgevingslawaai. Niet-agglomeratiegemeenten en waterschappen zullen de basiskaart moeten baseren op telgegevens van het verkeer op de gemeentelijke en waterschapswegen. De basiskaart wordt door gemeenten en waterschappen actueel gehouden. Het informatiehuis geluid kan deze werkzaamheden faciliteren en vereenvoudigen. Dat zal zowel de initiële als de structurele kosten voor gemeenten en waterschappen beperken.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **HOOFDSTUK 1**

#### *Onderdelen A tot en met D*

Met de aanvullingen van de artikelen 2.16, 2.17, 2.18 en 2.19 wordt het takenpakket van de gemeenten, de waterschappen, de provincies en het Rijk aangevuld voor wat betreft de beheersing van de geluidbelasting die afkomstig is van wegen, hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen en industrieterreinen met het oog op de gezondheid van omwonenden.



Er is voor gekozen om de regulering van de geluidbelasting die afkomstig is van lokale spoorwegen toe te voegen aan het takenpakket van de gemeente. Tegelijkertijd wordt de provincie de mogelijkheid gegeven deze taak naar zich toe te trekken, voor zover het een lokale spoorweg betreft die ook door de provincie wordt beheerd. Voor de achtergrond van deze keuzes wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

### *Onderdelen E en F*

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

Instructieregels van de provincie kunnen worden opgenomen in de omgevingsverordening. Instructieregels die door het Rijk worden gesteld, worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 2.29a (nieuw) bepaalt dat er verplicht instructieregels worden gesteld over de vaststelling van geluidproductieplafonds. Zie daarvoor ook de wijzigingen opgenomen in onderdeel H.

Er kunnen omstandigheden zijn waardoor de geluidproductieplafonds voor infrastructuur of industrieterreinen tijdelijk niet kunnen worden nageleefd. Hiervoor zullen ook voorzieningen in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden aangebracht, vergelijkbaar met de huidige voorzieningen in de Wet milieubeheer. Hiervoor biedt het vijfde lid van de artikelen 2.23 en 2.25 de wettelijke grondslag. Zo bevat het huidige artikel 11.23 van de Wet milieubeheer onder specifiek beschreven omstandigheden een tijdelijke vrijstelling van de plicht tot naleving voor geluidproductieplafonds langs bepaalde spoorwegen. Als gevolg van toegewezen extra capaciteit kunnen geldende geluidproductieplafonds niet toereikend zijn. Artikel 11.24 van de Wet milieubeheer bevat de mogelijkheid om bij bijzondere omstandigheden een tijdelijke ontheffing te verlenen van de plicht tot naleving van geluidproductieplafonds (zoals wegwerkzaamheden, langdurige stremmingen op andere routes). Bijzondere omstandigheden zullen ook onder de Omgevingswet tot een uitzondering (kunnen) leiden op de verplichting om geluidproductieplafonds na te leven. Daarvoor biedt artikel 2.32 van de Omgevingswet al een ontheffingsmogelijkheid.

### *Onderdeel G*

Een uitgangspunt voor de Omgevingswet is het gebruik van beknopt en eenvoudig taalgebruik (zie onder meer paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel). In dit verband is de bestaande bepaling (onderdeel d van artikel 2.28) over geluid vereenvoudigd.

De wijziging in onderdeel e van artikel 2.28 houdt verband met de wijziging van artikel 2.19 (zie de toelichting bij de onderdelen A en D).

### *Onderdeel H*

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

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

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



Hiervoor biedt artikel 20.14 van de Omgevingswet een grondslag.

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

#### *Onderdelen I en J*

Onder de Wet geluidhinder kunnen bij provinciale verordening industrieterreinen van regionaal belang worden aangewezen. Een dergelijke aanwijzing heeft tot gevolg dat gedeputeerde staten in plaats van het college van burgemeester en wethouders zorg dragen voor de vaststelling van ten hoogste toelaatbare waarden van de geluidbelasting, de opstelling van een zonebeheerplan en het zo nodig nemen van maatregelen ter beperking van de geluidhinder afkomstig van die industrieterreinen. Een soortgelijke voorziening is er in de Wet geluidhinder voor het Rijk voor industrieterreinen waarop zich inrichtingen bevinden die (mede) in gebruik zijn ten behoeve van de landsverdediging.

Ook onder de Omgevingswet moet de provincie, respectievelijk het Rijk, de besluitvorming over geluidproductieplafonds bij industrieterreinen van provinciaal belang, respectievelijk industrieterreinen waarop zich voorzieningen voor de landsverdediging bevinden, kunnen beïnvloeden en sturen. Het gaat dan om industrieterreinen die het gemeentelijk belang overstijgen, gelet op bijvoorbeeld de aard van de activiteiten die op het terrein worden verricht of de omvang of economische functie van het terrein. Om deze sturingsmogelijkheid wettelijk te verankeren wordt in zowel artikel 2.33 als artikel 2.34 een onderdeel ingevoegd dat ertoe strekt dat gedeputeerde staten, respectievelijk de Minister van Infrastructuur en Milieu (of een andere bevoegde minister in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu) de gemeente, dan wel de provincie indien deze op verzoek van de gemeente de geluidproductieplafonds vaststelt, instructies kan geven over de vaststelling van geluidproductieplafonds rondom de in deze artikelen aangeduide industrieterreinen.

Voorts wordt in artikel 2.33 de mogelijkheid gecreëerd dat gedeputeerde staten een instructie kan geven aan het waterschapsbestuur over de uitoefening van de taak om de geluidbelasting afkomstig van waterschapswegen te beheersen. Met instructies kan de provincie de geluidmaatregelen die het waterschap zou willen nemen naar aanleiding van de resultaten van de monitoring van de geluidproductie van waterschapswegen beïnvloeden en sturen. Dit verzekert dat een integrale afweging kan worden gemaakt van geluidaspecten in relatie tot de ruimtelijke ordening. Dit is immers een afweging die het waterschap als functioneel bestuur niet kan maken.

#### *Onderdeel K*

In het nieuwe artikel 2.43 wordt het instrument geluidproductieplafonds wettelijk verankerd. Een besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond wordt gehanteerd om bepaalde taken die gemeente, provincie en Rijk hebben op het gebied van geluidregulering vorm te geven.

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

Voor wat betreft de gemeente geldt de verplichting enkel voor industrieterreinen. Het eerste lid bepaalt daarnaast dat de gemeenteraad provinciale staten kan verzoeken de geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen vast te stellen als dat doelmatiger wordt geacht. Voor wat onder een industrieterrein wordt verstaan wordt aangesloten bij het huidige artikel 1 van de Wet geluidhinder. Activiteiten die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken (de 'grote lawaaimakers') zullen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. In het tweede lid wordt de gemeente de bevoegdheid gegeven om geluidproductieplafonds vast te stellen rondom andere terreinen dan de in het eerste lid bedoelde industrieterreinen. Ondanks dat er op deze bedrijventerreinen geen 'grote lawaaimakers' zijn gevestigd, kan het toch doelmatig zijn om – in plaats van het stellen van algemene regels aan bedrijfsmatige activiteiten in het omgevingsplan – het systeem van geluidproductieplafonds te hanteren omdat het optimale duidelijkheid en zekerheid geeft aan omwonenden en bedrijven.

De geluidregulering van waterschapswegen, gemeentewegen en lokale spoorwegen vindt plaats via een systeem van toetsing voorafgaand aan grote wijzigingen in combinatie met monitoring achteraf.

In het derde en vierde lid is bepaald dat geluidproductieplafonds worden vastgesteld voor door provinciale staten, respectievelijk de Minister van Infrastructuur en Milieu, aangewezen (spoor)wegen.



Dit zorgt er voor dat de geluidregulering wordt toegesneden op (spoor)wegen waarvoor dat uit oogpunt van geluidbeheersing zinvol is. Het begrip 'weg' in de Omgevingswet omvat bijvoorbeeld mede wegen die niet zijn opengesteld voor motorvoertuigen en het is niet zinvol om voor dat soort wegen geluidproductieplafonds vast te stellen. De achtergrond van de aanwijzing van lokale spoorwegen door de provincie is reeds toegelicht in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting. De in het vierde lid bedoelde aanwijzing van geluidrelevante (spoor)wegen geschiedt op grond van artikel 2.22, tweede lid, onder a, respectievelijk artikel 2.24, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet. De aanwijzing door de Minister van Infrastructuur en Milieu zal materieel overeenkomen met de huidige geluidplafondkaart als bedoeld in artikel 11.18 van de Wet milieubeheer.

Naast de onder de huidige wetgeving al bestaande bevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu om geluidproductieplafonds voor de rijksinfrastructuur vast te stellen, wordt de bevoegdheid om geluidproductieplafonds vast te stellen toegekend aan provinciale staten voor provinciale wegen en aan de gemeenteraad voor industrieterreinen. Voor de bevoegdheidstoedeling aan de gemeenteraad, respectievelijk provinciale staten is gekozen om aan te sluiten bij de bevoegdheidstoedeling voor het omgevingsplan, respectievelijk de omgevingsverordening. Er kan voor worden gekozen om deze bevoegdheid te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, respectievelijk gedeputeerde staten. Dit is geregeld in het nieuwe artikel 2.44.

#### *Onderdeel L*

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

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

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

#### *Onderdeel M*

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

#### *Onderdelen N tot en met P*

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

De wijziging in het derde lid van artikel 20.1 verzekert dat er ook een grondslag is voor de monitoring door de gemeente en het waterschap van de geluidbelasting die afkomstig is van gemeentewegen en lokale spoorwegen, respectievelijk waterschapswegen (zie het voorgestelde artikel 2.16, eerste lid, onder c, en artikel 2.17, eerste lid, onder c). Voor deze geluidbronnen worden immers geen geluidproductieplafonds vastgesteld.

In dit systeem van monitoring zal de heersende geluidbelasting in een nog te bepalen referentiejaar, vermeerderd met een 'werkruimte' van 1,5 dB (zie paragraaf 4.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting), in beginsel de 'andere parameter' zijn als bedoeld in het derde lid van



artikel 20.1. Deze heersende geluidbelasting, vermeerderd met de werkruimte, is het beginpunt van de monitoring.

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

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

#### *Onderdeel Q*

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

#### *Onderdeel R*

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

Dit onderdeel creëert de benodigde wettelijke grondslag voor de sanering van geluidgevoelige objecten die een te hoge geluidbelasting ondervinden van infrastructuur die niet onder de richtlijn omgevingslawaaï valt. Gemeenten die niet tot een agglomeratie behoren, zullen in verband met geluidsanering een programma moeten opstellen voor alle gemeentewegen – ongeacht het aantal voertuigbewegingen – en lokale spoorwegen. Provincies zullen in verband met geluidsanering een programma moeten opstellen voor alle provinciale wegen en waterschappen doen dat voor de waterschapswegen.

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

Tot slot wordt met het vijfde lid tot uitdrukking gebracht dat de saneringsverplichting een tijdelijke is. Zie hiervoor tevens paragraaf 5.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

#### *Onderdeel S*

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

## **HOOFDSTUK 2**

Dit hoofdstuk bevat hoofdzakelijk wijzigingen in andere wetten als gevolg van de intrekking van de Wet geluidhinder en het vervallen van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Daarnaast wordt in de bij de Algemene wet bestuursrecht behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak een verwijzing ingevoegd naar het nieuwe artikel 2.43 van de Omgevingswet.

#### *Artikelen 2.1, 2.4 en 2.5*

Artikel 2.1 en onderdeel A van artikel 2.5 regelen dat de Wet geluidhinder wordt ingetrokken en dat hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer vervalft. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet dat deze regelingen opgaan in het stelsel van de Omgevingswet.

Artikel 2.4 en de onderdelen B en D tot en met F van artikel 2.5 regelen dat verwijzingen naar de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer worden geschrapt. In artikel 2.4 wordt daarnaast geregeld dat in de Spoorwegwet wordt verwezen naar de nieuwe grondslagen van de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen in de Omgevingswet.

Onderdeel C van artikel 2.5 regelt dat artikel 18.2j van de Wet milieubeheer vervalft. Laatstgenoemd artikel regelt de bestuursrechtelijke handhaving van bij of krachtens hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer gestelde verplichtingen en heeft na het vervallen verklaren van dat hoofdstuk geen functie meer.





## Artikel 2.2

De Algemene douanewet heeft betrekking op het douanetoezicht en de douanecontrole van goederen en het goederenverkeer in ruime zin. Deze wet bevat een verwijzing naar de Wet geluidhinder in verband met het oude hoofdstuk II van die wet dat handelde over toestellen en geluidwerende voorzieningen. Dit hoofdstuk van de Wet geluidhinder is per 1 januari 2012 ingetrokken en ondergebracht in hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer. Er is dan ook geen behoefte om in het kader van de geluidregelgeving in de Algemene douanewet een verwijzing naar de Omgevingswet op te nemen.

## Artikel 2.3

Dit artikel bevat wijzigingen van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak. Onder 1, onder a, wordt de verwijzing naar de artikelen 11.5 en 11.18 van de Wet milieubeheer geschrapt.

In onderdeel b wordt de eerste vaststelling na inwerkingtreding van de Omgevingswet van geluidproductieplafonds op grond van artikel 2.43, derde lid, uitgezonderd van beroep, voor zover die geluidproductieplafonds zijn gebaseerd op de historische geluidproductie, vermeerderd met 1,5 dB. De achtergrond hiervan is de volgende. Bij de invoering van de hier bedoelde geluidproductieplafonds zal de hoofdregel gelden dat voor bestaande infrastructuur de plafonds worden vastgelegd op de heersende geluidproductie in een bepaalde (in het verleden liggende) referentieperiode, vermeerderd met 1,5 dB. De 1,5 dB is bedoeld als 'werkruimte' omdat het vastleggen van de geluidproductieplafonds op exact de heersende situatie zou betekenen dat elke toename van het verkeer, hoe gering ook, direct zou leiden tot overschrijdingen van de geluidproductieplafonds. De werkruimte biedt de provincies de mogelijkheid om fluctuaties in de verkeersomvang op te vangen en om bij groei van het verkeer het treffen van geluidbeperkende maatregelen voor te bereiden. Deze werkwijze is vergelijkbaar met die bij de invoering van het stelsel van geluidproductieplafonds voor de rijksinfrastructuur.<sup>29</sup> Als de eerste geluidproductieplafonds worden vastgesteld op de historische geluidproductie, vermeerderd met 1,5 dB, is het wenselijk om de mogelijkheid van beroep uit te sluiten. In dit geval worden de geluidproductieplafonds namelijk rechtstreeks afgeleid van historische brongegevens, zonder dat de provincie daar nog elementen aan toevoegt. Beroep zou dan zinledig zijn. Een en ander zal worden uitgewerkt in instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving, die via het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet in dat besluit worden opgenomen.

Provincies kunnen er desgewenst voor kiezen om de eerste geluidproductieplafonds vast te stellen op een ander niveau. Dit is mogelijk indien er bestaande infrastructurele plannen zijn waarbij een voorwaarde is dat uit deze plannen een goede verkeersprognose valt af te leiden en dat deze plannen in een zodanige fase van besluitvorming verkeren dat deze ook zullen worden uitgevoerd. De eerste vaststelling van geluidproductieplafonds die plaatsvindt op deze wijze wordt niet uitgesloten van beroep daar deze vaststelling is gebaseerd op prognoses van de provincie en niet op historische gegevens met betrekking tot een afgesloten tijdvak.

Onder 2 wordt artikel 2.43 van de Omgevingswet toegevoegd aan de lijst van besluiten waartegen beroep in eerste aanleg kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De achtergrond van deze wijziging is al toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Tevens wordt de verwijzing naar de Wet geluidhinder geschrapt.

## HOOFDSTUK 3

Dit hoofdstuk bevat enerzijds regels om de overgang van de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer naar het stelsel van de Omgevingswet in goede banen te leiden en anderzijds regels om de invoering van het nieuwe stelsel te faciliteren.

### Artikel 3.1

Dit artikel bevat de hoofdregels ten behoeve van de overgang van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer naar de Omgevingswet. Uitgangspunt van het overgangsrecht is dat procedures die zijn aangevangen vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regels worden afgerond volgens het oude recht, mits zij een bepaald stadium hebben bereikt op het moment waarop de nieuwe regels gelden. Hierin voorziet het eerste lid.

Het tweede lid ziet op de situatie dat ingevolge hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer al een verplichting bestaat tot het treffen van geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen. In dit lid wordt

<sup>29</sup> Vergelijk Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 3, blz. 30 en 31.



geregeld dat een dergelijke verplichting overeenkomstig hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer in stand blijft.

Het derde lid voorziet er in dat geldende saneringsplannen gelden als een programma als bedoeld in de Omgevingswet. Op die manier wordt een vloeiende overgang van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer naar de Omgevingswet verzekerd.

Het vierde lid zorgt er voor dat de beheerders van rijkswegen en hoofdspoorwegen over het laatste volledige kalenderjaar waarover hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer heeft gegolden een verslag indienen over de naleving van de geluidproductieplafonds overeenkomstig de oude regels. Voor het geval deze wet niet in werking treedt op 1 januari van een kalenderjaar – en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer gedurende een kalenderjaar vervallen wordt verklaard – bestaat er op grond van dit lid geen verplichting om over de laatste maanden waarop hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer heeft gegolden verslag te doen van de naleving van de geluidproductieplafonds. Hiertoe is geen absolute noodzaak omdat de verslaglegging met betrekking tot de naleving van geluidproductieplafonds onder de Omgevingswet met een andere frequentie zal geschieden dan onder de Wet milieubeheer. Dat er een 'gat' ontstaat in de verslaglegging is geen groot bezwaar.

### *Artikel 3.2*

Dit artikel bevat bijzondere bepalingen met betrekking tot de overgang van de bestaande systematiek van de geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen naar de Omgevingswet. De bestaande geluidproductieplafonds gaan niet een-op-een over, maar worden door de Minister van Infrastructuur en Milieu ogenblikkelijk na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel herberekend. Dit houdt verband met het volgende. Met de Omgevingswet zullen ook technische verbeteringen worden doorgevoerd in de methoden voor het berekenen van de geluidproductie. Deze technische verbeteringen hebben in ieder geval betrekking op de specifieke modelleringsregels voor het berekenen van geluidniveaus op referentiepunten. Aanpassingen kunnen ook voortkomen uit harmonisatie van reken- en meetvoorschriften op Europees niveau. De geluidproductie en geluidproductieplafonds worden met een nauwkeurigheid van één tiende van een decibel bepaald en vastgelegd. Dat maakt dit systeem ook gevoelig voor kleine wijzigingen in de rekenmethode voor geluidniveaus. Het is niet wenselijk dat een met geluidproductieplafonds gereguleerde geluidbron meer of minder geluidruimte krijgt door aanpassingen in de rekenmethode of modellering. Het is daarom noodzakelijk dat alle onder de Wet milieubeheer geldende geluidproductieplafonds opnieuw berekend worden. Daarbij dienen de brongegevens die behoren bij die geluidproductieplafonds als uitgangspunt. Op deze wijze blijft de geluidruimte voor de beheerder van de geluidbron en het beschermingsniveau voor de omgeving gelijk aan de situatie zoals die was onder de Wet milieubeheer. De herberekende geluidproductieplafonds worden geacht te zijn vastgesteld op grond van artikel 2.43, vijfde lid.

Het tweede lid regelt dat een op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet bestaande ontheffing van de verplichting tot naleving van een geluidproductieplafond geldt als een ontheffing als bedoeld in artikel 2.32 van de Omgevingswet. Het voornemen is om in het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels op te nemen over de wijze waarop geluidproductieplafonds worden nageleefd en daarbij zal ook worden voorzien in de mogelijkheid dat geluidproductieplafonds onder bepaalde omstandigheden tijdelijk niet nageleefd hoeven te worden. Het is daarom wenselijk om te regelen dat op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet reeds bestaande ontheffingen ongewijzigd kunnen worden voortgezet onder de Omgevingswet.

### *Artikel 3.3*

De geluidsbelastingkaarten en actieplannen geluid uit de richtlijn omgevingslawaai zijn al opgenomen in de artikelen 3.6, 3.8 en 3.9 van de Omgevingswet. Omdat dit wetsvoorstel het gehele hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer vervallen verklaart – dus inclusief de artikelen die gaan over de geluidsbelastingkaarten en actieplannen geluid – bevat dit artikel het benodigde overgangsrecht. Dit artikel strekt er toe dat de geluidsbelastingkaarten en actieplannen die van kracht zijn op het moment van inwerkingtreding van deze wet gelden als geluidsbelastingkaarten en actieplannen op grond van de genoemde artikelen van de Omgevingswet. Hetzelfde geldt voor de aanwijzing van agglomeraties als bedoeld in de richtlijn omgevingslawaai die de Minister van Infrastructuur en Milieu moet verrichten.

### *Artikel 3.4*

Dit artikel bevat de hoofdregels ten behoeve van de overgang van de Wet geluidhinder naar de Omgevingswet. Net als in artikel 3.1 is het uitgangspunt van het overgangsrecht dat procedures die zijn aangevangen vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regels worden afgerond volgens het oude recht, mits zij een bepaald stadium hebben bereikt op het moment waarop de nieuwe regels gaan werken. Hierin voorziet het eerste lid.



Concreet betekent dit dat bij deze procedures de normen van de Wet geluidhinder van toepassing blijven, bij gebruikmaking van het instrumentarium van de Wet geluidhinder en – daar waar de Wet geluidhinder dit bepaalt – de Wet ruimtelijke ordening.

Het tweede lid ziet op de situatie dat ingevolge de Wet geluidhinder al een verplichting bestaat tot het treffen van geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen. In dit lid wordt geregeld dat een dergelijke verplichting overeenkomstig de Wet geluidhinder in stand blijft.

### *Artikel 3.5*

Onderdeel a van het eerste lid van dit artikel bepaalt dat het huidige recht van kracht blijft met betrekking tot provinciale wegen totdat provinciale staten voor de eerste keer geluidproductieplafonds langs die wegen hebben vastgesteld overeenkomstig de Omgevingswet. Gecombineerd met het tweede lid – dat regelt dat een termijn wordt gesteld aan die eerste vaststelling – voorkomt dit dat er een gat valt in de geluidregulering ten aanzien van provinciale wegen.

Onderdeel b van het eerste lid regelt dat een aantal specifieke besluiten uit de Wet geluidhinder met betrekking tot provinciale wegen wordt afgerond volgens het oude recht.

Op grond van het tweede lid zal bij koninklijk besluit een tijdstip worden gegeven waarop de geluidproductieplafonds moeten zijn vastgesteld. Dit geeft de provincie de gelegenheid de besluitvorming goed voor te bereiden. De situatie kan zich voordoen dat op voornoemd tijdstip een enkel besluit op grond van de Wet geluidhinder nog niet onherroepelijk is. In het geval dat een dergelijk besluit van betekenis is voor de hoogte van de reeds vastgestelde geluidproductieplafonds wordt van de provincie verwacht dat die plafonds vervolgens zullen worden aangepast.

### *Artikel 3.6*

Ook voor industrieterreinen blijft de Wet geluidhinder (en de onderliggende regelgeving) van kracht tot het moment waarop de gemeente de eerste geluidproductieplafonds heeft vastgesteld. Dat is bepaald in artikel 3.6, eerste lid, onder a. Het tweede lid voorziet er in dat een termijn wordt gesteld aan de eerste vaststelling van geluidproductieplafonds. De termijn zal worden vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De situatie kan zich voordoen dat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet alle besluiten, die op grond van hoofdstuk V van de Wet geluidhinder zijn genomen, onherroepelijk zijn geworden. Dat kan bijvoorbeeld een besluit zijn op grond van artikel 59 van de Wet geluidhinder over de toelaatbare geluidbelasting van een nieuwe woning in de geluidzone. Daardoor staat dan niet onherroepelijk vast hoeveel geluid het industrieterrein in de richting van de betreffende woning mag uitstralen en kunnen nog geen geluidproductieplafonds worden vastgesteld. Daarom is in artikel 3.6, eerste lid, onder b, bepaald dat de Wet geluidhinder van toepassing blijft op alle besluiten die op grond van hoofdstuk V van de Wet geluidhinder worden genomen en leiden tot een in acht te nemen grenswaarde voor de geluidsbelasting vanwege een industrieterrein.

Op grond van het tweede lid zal bij koninklijk besluit een tijdstip worden gegeven waarop de geluidproductieplafonds moeten zijn vastgesteld. Dit geeft de gemeente de gelegenheid de besluitvorming goed voor te bereiden. De situatie kan zich voordoen dat op voornoemd tijdstip een enkel besluit op grond van de Wet geluidhinder nog niet onherroepelijk is. In het geval dat een dergelijk besluit van betekenis is voor de hoogte van de reeds vastgestelde geluidproductieplafonds wordt van de gemeente verwacht dat die plafonds vervolgens zullen worden aangepast.

De besluiten waar het hier om gaat, zijn de volgende. In de eerste plaats gaat het om besluiten die samenhangen met het wijzigen van een bestaande geluidzone (zie onderdeel b, onder 1°). Door het wijzigen van een zone kunnen bestaande geluidgevoelige objecten in de geluidzone komen te liggen en geldt een na te leven grenswaarde van 50 dB(A). Op die besluiten blijft de Wet geluidhinder van toepassing. Dat geldt echter uitsluitend voor besluiten tot wijziging van de geluidzone die ter inzage zijn gelegd voor inwerkingtreding van deze wet. Hierbij wordt opgemerkt dat onder de Omgevingswet de geluidzone als zodanig ophoudt te bestaan. Rond een industrieterrein geldt wel een aandachtsgebied, maar dat heeft niet dezelfde functie als een geluidzone. Onder onderdeel b, onder 1° is overigens niet begrepen de besluitvorming over een nieuwe geluidzone rond een geheel nieuw industrieterrein. De besluitvorming omtrent zo'n nieuw industrieterrein moet ofwel onder de Wet geluidhinder worden afgemaakt of, als dat niet mogelijk is, moet dat industrieterrein direct na inwerkingtreding van deze wet van geluidproductieplafonds worden voorzien.

De Wet geluidhinder blijft (zie onderdeel b, onder 2° en 3°) ook gelden voor alle besluiten over de toelaatbare geluidbelasting van geluidgevoelige objecten. Die besluiten spelen een belangrijke rol bij



de vaststelling van de eerste geluidproductieplafonds voor bestaande industrieterreinen en dienen daarom onherroepelijk te zijn. Zodra de eerste geluidproductieplafonds zijn vastgesteld, eindigt de werking van de Wet geluidhinder en hebben de grenswaardenbesluiten geen waarde meer. De bescherming is dan overgenomen door de geluidproductieplafonds.

Als de Wet geluidhinder niet meer van kracht is, verliezen alle besluiten die krachtens de Wet geluidhinder zijn genomen hun rechtskracht. Dat is in twee gevallen onwenselijk. In de eerste plaats geldt dat voor op grond van artikel 63, vierde lid, van de Wet geluidhinder vastgestelde maatregelen (sanering). In de meeste gevallen zullen deze maatregelen zijn verwerkt in geluidvoorschriften en inmiddels ook zijn uitgevoerd. Voor die gevallen waarin de sanering nog niet geheel is uitgevoerd, is in artikel 3.6, derde lid, bepaald dat een besluit houdende de vaststelling van maatregelen als bedoeld in artikel 63, vierde lid, van de Wet geluidhinder geldt als programma in de zin van de Omgevingswet. In het vierde lid van artikel 3.6 is tenslotte bepaald dat ook een geluidreductieplan als bedoeld in artikel 67 van de Wet geluidhinder geldt als een programma onder de Omgevingswet.

### *Artikel 3.7*

De Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer bevatten een groot aantal gedetailleerde normen. De Omgevingswet bevat dergelijke gedetailleerde normen niet op wetsniveau. Hoewel beoogd is in deze wet zo goed en zo uitputtend mogelijk overgangsrecht op te nemen voor een soepele invoering van de transitie van de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer naar het volledig andere wettelijk instrumentarium van de Omgevingswet, bestaat desondanks de mogelijkheid dat een aantal situaties niet is voorzien. Vooral vanwege de omvang en complexiteit van de Wet geluidhinder is een vangnetbepaling opgenomen.

De gedetailleerde bepalingen die vragen om overgangsrecht komen onder het regime van de Omgevingswet veelal terecht in de uitvoeringsregelgeving. Bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving zal blijken of nadere overgangsbepalingen nodig zijn. Het kan voorkomen dat het wenselijk is om in aanvulling op het overgangsrecht in deze wet ook een overgangsbepaling in de algemene maatregel van bestuur op te nemen. Dit artikel biedt die mogelijkheid.

## **HOOFDSTUK 4**

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

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,*