

Vergaderjaar 2018–2019

35 054

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)

Nr. 3**MEMORIE VAN TOELICHTING**

Inhoudsopgave	Blz.
1. INLEIDING	2
1.1 De achtergrond van het wetsvoorstel	2
1.2 De doelen van het nieuwe omgevingsrecht	3
1.3 De beleidsvernieuwing geluid	4
2. ALGEMENE OPZET STELSELHERZIENING EN AANVULLINGSWETTEN	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Stelselherziening; de plaats van dit wetsvoorstel	5
2.3 Beleidsmatige uitgangspunten van dit wetsvoorstel	6
2.4 Overgang van de geluidregels in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 Wet milieubeheer naar de Omgevingswet	7
2.5 Afstemming op andere wijzigingen van de Omgevingswet	10
3. DE GELUIDREGELS BINNEN HET SYSTEEM VAN DE OMGEVINGSWET	10
3.1 De strekking van dit wetsvoorstel	10
3.2 De toedeling van taken	12
3.3 Geluidproductieplafonds in de Omgevingswet	14
3.4 Monitoring en verslaglegging	17
3.5 Toegang tot gegevens	18
4. CONTOUREN VAN DE UITVOERINGSREGELGEVING	18
4.1 Inleiding	18
4.2 Normenkader en toepassing	19
4.3 Geluidgevoelige gebouwen en aandachtsgebieden	24
4.4 Situaties met geluidproductieplafonds onder de Omgevingswet	24
4.5 Situaties zonder geluidproductieplafonds onder de Omgevingswet	26
4.6 Andere onderwerpen die in de uitvoeringsregelgeving zullen worden vastgelegd	27
4.7 Bronmaatregelen	28

4.8	Toetsing aan de doelen van het nieuwe omgevingsrecht	29
5.	INVOERINGS- EN OVERGANGSRECHT	32
5.1	Eerste invoering van de nieuwe geluidregels	32
5.2	Overgang van de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer naar de Omgevingswet	33
5.3	Sanering van te hoge geluidbelastingen	33
6.	VOORBEREIDING VAN HET WETSVORSTEL	33
7.	INSPRAAK EN RECHTSBESCHERMING	40
8.	EFFECTEN VAN HET WETSVORSTEL	41
	ARTIKELSGEWIJS	42

1. INLEIDING

1.1 De achtergrond van het wetsvoorstel

Met de komst van de Omgevingswet¹ 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 ook een aantal geluidinhoudelijke doelstellingen wordt gediend, zoals deze in het kader van het project Swung² zijn geformuleerd. Overigens zijn de geluidregels voor luchtvaart geen onderdeel van dit wetsvoorstel; in paragraaf 1.5 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet³ is gemotiveerd waarom deze regels onderdeel van de Wet luchtvaart blijven. Verder vallen de instructieregels voor milieubelastende en andere activiteiten die geluid voortbrengen en de bepalingen over de geluidwering van bouwwerken onder andere onderdelen van de Omgevingswet, namelijk het Besluit kwaliteit leefomgeving respectievelijk het Besluit bouwwerken leefomgeving. 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 (ook) betrekking kunnen hebben op geluid. Voorbeelden zijn het omgevingsplan, de omgevingsvergunning en het projectbesluit, waarvoor in de hoofdstukken 5 en 8 van het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels over onder andere geluid van activiteiten zijn opgenomen. De geluidregels voor de geluidproductie van infrastructuur en industrieterreinen en het geluid afkomstig van die bronnen op nieuw te realiseren geluidgevoelige gebouwen en locaties zijn nog niet in de Omgevingswet opgenomen vanwege de bij de voorbereiding van het wetsvoorstel Omgevingswet nog lopende vernieuwing van het geluidbeleid. Daarom is ervoor gekozen om die regels via een afzonderlijke aanvullingswet in de

¹ Staatsblad 2016, 156.

² «Swung» staat voor «Samen werken aan de uitvoering van nieuw geluidbeleid».

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

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 omgevingslawaaai, zijn wel direct opgenomen in de Omgevingswet.⁴ Deze omzetting vanuit het huidige hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer gebeurt in principe beleidsneutraal.

Eerder is al informatie verstrekt over de nieuwe geluidregels, ook in relatie tot de Omgevingswet, in de brieven aan de Tweede Kamer van 28 maart 2013 en 7 oktober 2015.⁵

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 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. 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;

⁴ Zie de artikelen 3.6, 3.8, 3.9 en 20.17 van de Omgevingswet.

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

- 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 tegen geluidbelasting gediend. Het tegengaan van de onbeheerste groei van geluidbelastingen op geluidgevoelige gebouwen en locaties is daarvan een belangrijk onderdeel. Daarnaast zijn het reduceren van bestaande hoge geluidbelastingen op geluidgevoelige gebouwen (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 problematiek⁶ 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. Onder andere 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 omgevingslawaai⁷ en de invoering van de Europees geharmoniseerde dosismaat L_{den} als nieuwe dosismaat voor wegverkeerslawaai en spoorweglawaai⁸ is onder de noemer «Swung-1» per 1 juli 2012⁹ 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 (referentie-

⁶ 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.

⁷ Staatsblad 2004, 338 (voorafgegaan door wetsvoorstel 29 021).

⁸ Staatsblad 2006, 350 (voorafgegaan door wetsvoorstel 29 879).

⁹ Staatsblad 2012, 266 en 267 (voorafgegaan door de wetsvoorstellen met Kamerstuknummers 32 252 resp. 32 625).

punten) 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 van 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 geen verdere procedure nodig.

Hiermee is voor rijkswegen en hoofdspoorwegen een systeem geïntroduceerd waarin de permanente beheersing van de geluidproductie centraal staat. Dit systeem werkt naar behoren, zoals blijkt uit onder andere de bevindingen van de Minister van Infrastructuur en Milieu die jaarlijks met de nalevingsrapportages van de beheerders naar de Tweede Kamer gestuurd worden. 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 gebouwen en locaties 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 wetsvoorstel voor de Omgevingswet.¹⁰ 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. Tegelijk met 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 in de Omgevingswet. Ook waren beleidstrajecten soms niet ver genoeg om de

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 30–49.

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 dat inbouw daarvan aanvullingswetten vereist. Het gaat om eigenstandige wetstrajecten voor wijziging van de Omgevingswet. Om te voorkomen dat initiatiefnemers en bevoegde gezagen 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);¹¹
- 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 een onderdeel van de aanvullingswetgeving. De stelselherziening van het omgevingsrecht omvat daarnaast de volgende onderdelen:

- Het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.¹² De Invoeringswet voorziet in overgangsrecht en in aanpassingen van andere wetten aan de Omgevingswet. Het wetsvoorstel omvat ook wijzigingen van de Omgevingswet, onder meer naar aanleiding van inzichten die zijn opgedaan bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving of naar aanleiding van recente wetswijzigingen¹³. De Invoeringswet vervult daarnaast op onderdelen dezelfde functie als de aanvullingswetten: het wetsvoorstel vult de Omgevingswet aan met een regeling voor schade en met de grondslagen voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet.
- De totstandkoming van nieuwe uitvoeringsregelgeving:
 - o het Omgevingsbesluit, dat nadere algemene en procedurele bepalingen bevat;
 - o het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat de inhoudelijke normstelling voor bestuurlijk handelen bevat;
 - o 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;
 - o het Invoeringsbesluit Omgevingswet, dat naast de uitwerking van de Invoeringswet ook inhoudelijke onderwerpen omvat die niet in de basisbesluiten konden worden meegenomen;
 - o aanvullingsbesluiten bij de genoemde aanvullingswetten;
 - o 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:

¹¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 864, nr. 2.

¹² Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 2.

¹³ Wet van 17 december 2014 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's (Stb. 2014, 557); Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Stb. 2015, 521); Rijkswet van 14 april 2016, houdende goedkeuring van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169 en Trb. 2014, 113) (Stb. 2016, 182); Wet van 2 november 2016 tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen) (Stb. 2016, 431); Wet van 25 januari 2017 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van 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 (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) (Stb. 2017, 30).

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 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 voor 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. Zoveel als mogelijk wordt gebruik gemaakt van de instrumenten die al deel uitmaken van de Omgevingswet. Zo wordt op wetsniveau geregeld dat de geluidproductieplafonds als omgevingswaarden worden vastgesteld. Ook zullen enige andere 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 uitvoeringsreggeving. 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 voorgenomen 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 eenieder 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 Waterstaat stelt de geluidproductieplafonds vast voor rijkswegen en hoofdspoorwegen en de beheerders van die (spoor)wegen zorgen dat aan de geluidproductieplafonds wordt voldaan en treffen daarvoor zo nodig maatregelen. De geluidbelastingkaarten en actieplannen zijn al 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 als die 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 het geluid afkomstig van 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 – behoudens een hierna te bespreken uitzondering – te reguleren en houdt eveneens de taak om het toelaten van woningen en andere geluidgevoelige gebouwen te toetsen aan geluidnormen. Wat wel verandert ten opzichte van de Wet geluidhinder is dat waterschappen een taak krijgen om het geluid afkomstig van 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 bevat een wijziging van afdeling 2.3 (Omgevingswaarden) van de Omgevingswet, die het mogelijk maakt geluidproductieplafonds als omgevingswaarden vast te stellen. 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 plicht tot naleving van geluidproductieplafonds, het overschrijdingsbesluit, het saneringsplan en de geluidbelastingkaarten en actieplannen. Zoals gezegd, zijn de geluidbelastingkaarten en actieplannen al onderdeel van de Omgevingswet.

De ontheffing van de plicht om geluidproductieplafonds na te leven uit hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer zal in het nieuwe stelsel vorm krijgen via het besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond. Dit zal verder worden uitgewerkt in het voorgenomen 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 die spoorlijn. Bezien zal worden of onder de Omgevingswet nog behoefte is aan dit instrument; zo nodig zullen daarvoor 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.

Op de juridische vormgeving van de sanering wordt ingegaan in paragraaf 5.3.

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

De hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting keert in de huidige vorm niet terug onder de Omgevingswet. De besluitvorming over hogere geluidbelastingen is geïntegreerd in de besluitvorming over het omgevingsplan, de omgevingsvergunning, het projectbesluit of het besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden. Een afzonderlijk besluit hierover in de vorm van een hogere-waardebesluit is dus overbodig. De functie van het hogere-waardebesluit als referentie voor de geluidbelasting bij besluitvorming over toekomstige wijzigingen wordt voor industrieterreinen, provinciale wegen, rijkswegen en hoofdspoorwegen overgenomen door de geluidproductieplafonds. Het geluidproductieplafond beschermt immers tegen de toename van geluid. Voor gemeentewegen, lokale spoorwegen en waterschapswegen wordt een soortgelijke rol vervuld door de zogenoemde basisgeluidemissie, die met monitoring zal worden bewaakt.

De huidige geluidszones keren terug onder de naam geluidaandachtsgebieden. Nieuw is dat deze gebieden als fysiek geografisch gebied zullen worden vastgelegd in het Digitaal Stelsel Omgevingswet, waardoor geen misverstanden kunnen bestaan over de ligging van deze gebieden en zij voor eenieder eenvoudig te raadplegen zijn. De methodiek voor bepaling van de geluidaandachtsgebieden zal in een technische regeling als onderdeel van de Omgevingsregeling worden voorgeschreven. Deze methodiek zal zodanig zijn dat de kans op overschrijding van de voorkeurswaarde buiten dit gebied gering is. De huidige geluidszones langs infrastructuur blijken in de praktijk namelijk in sommige situaties te klein.

Rond industrieterreinen heeft de geluidszone onder de Wet geluidhinder tevens de functie van toetsingskader voor besluitvorming. Die functie

wordt in het nieuwe stelsel overgenomen door de geluidproductieplafonds en zal dus niet terugkeren als onderdeel van het geluudaandachtsgebied.

Regels over de reconstructie keren in hun huidige vorm evenmin terug onder de Omgevingswet. Het omgevingsplan zal moeten voorzien in toereikende regels op dit punt, bijvoorbeeld door daarin zo nodig een wijziging van een weg als vergunningplichtige omgevingsplanactiviteit aan te merken. Een en ander zal verder worden uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.

Tot slot kennen zowel hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer als de Wet geluidhinder de verplichting om geluidwerende maatregelen te treffen als de geluidbelasting in de geluidgevoelige ruimten van een geluidgevoelig gebouw boven een bepaalde waarde uitstijgt. De procedure voor het treffen van geluidwerende maatregelen – waarin onder meer is voorzien in het verkrijgen van toestemming van de rechthebbende van het gebouw voor het aanbrengen van de geluidwerende maatregelen – is uitgewerkt in het Besluit geluidhinder en het Besluit geluid milieubeheer en kent nu zowel civielrechtelijke als bestuursrechtelijke elementen. Dit wetsvoorstel voorziet in een bijzondere bevoegdheid voor het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat tot het bij besluit vaststellen van maatregelen ter beperking van het geluid in gebouwen in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. Voor de uitoefening van deze bevoegdheid zullen instructieregels in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet worden opgenomen. De besluiten voor het treffen van geluidwerende maatregelen zullen inhoudelijk niet wezenlijk verschillen van de huidige besluiten maar zullen procedureel wel uitsluitend bestuursrechtelijk worden vormgegeven.

2.5 Afstemming op andere wijzigingen van de Omgevingswet

Dit wetsvoorstel wijzigt de Omgevingswet zoals die is gepubliceerd in Staatsblad 2016, 156. In dit wetsvoorstel is al rekening gehouden met de wijzigingen die in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet en de Aanvullingswet bodem Omgevingswet zijn voorzien. De Omgevingswet zal verder nog worden gewijzigd door de andere voorziene Aanvullingswetten (natuur en grondeigendom). In dit wetsvoorstel 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 het geluid afkomstig van infrastructuur (wegen en spoorwegen) en industrieterreinen. Regels voor deze geluidbronnen 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 gebouwen en locaties. 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 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 het geluid afkomstig van die geluidbronnen. 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 op en in geluidgevoelige gebouwen en locaties,
- het reduceren van geluidbelastingen op en in geluidgevoelige gebouwen en locaties 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 geluid onder de Omgevingswet op verschillende manieren gereguleerd. Enerzijds worden regels gesteld over de geluidproductie van de belangrijkste geluidbronnen, zijnde wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Anderzijds worden regels gesteld over de toelaatbare geluidbelasting van nieuw te realiseren geluidgevoelige gebouwen en locaties in de omgeving van die geluidbronnen, zoals woningen, scholen, kinderdagverblijven en bepaalde medische instellingen.

De Omgevingswet kent al instrumenten die onder andere kunnen worden ingezet voor de beheersing van geluid, zoals het omgevingsplan en het projectbesluit. Dit wetsvoorstel wijzigt afdeling 2.3 van de Omgevingswet in die zin dat geluidproductieplafonds als omgevingswaarden worden vastgesteld en vult de wet verder aan met onder meer regels over taken van bestuursorganen en regels over monitoring. Daarmee zorgt dit wetsvoorstel ervoor dat de Omgevingswet de benodigde grondslagen bevat voor de verdere uitwerking van de geluidregels in het voorgenomen 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.

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.¹⁴

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 bestuursorgaan verantwoordelijk en vervult dit 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 beheersen van het geluid dat afkomstig is van wegen die in beheer zijn bij gemeente, waterschap, provincie en Rijk, van lokale spoorwegen en hoofdspoorwegen¹⁵, en van industrieterreinen. De taak tot het beheersen van het geluid dat afkomstig is van rijkswegen en hoofdspoorwegen is in dit wetsvoorstel belegd bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. In lijn daarmee berust de taak tot het beheersen van het geluid dat afkomstig is van provinciale wegen bij het provinciebestuur en 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.

Voor besluitvorming over woningbouwplannen of andere ontwikkelingen in de nabijheid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen berust de taak tot het beschermen van de gezondheid tegen onder andere geluid bij

¹⁴ Zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.6 en 2.7, en meer uitgewerkt hoofdstuk 4, de subparagrafen 4.2.2 en 4.2.3.

¹⁵ Net als in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer blijven ook nu de zogenaamde bijzondere spoorwegen (bijvoorbeeld museumspoorlijnen) buiten beschouwing vanwege het ontbreken van relevante geluideffecten voor de omgeving.

de gemeente. Die verantwoordelijkheid is in algemene zin al belegd in de Omgevingswet.

Lokale spoorwegen

Het beheer van lokale spoorwegen¹⁶ is op grond van 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 voor 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 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 of gebundeld 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 ook wordt gebruikt door wegverkeer, wel of niet beperkt tot bussen 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. Daarvoor wijst de provincie de lokale spoorweg in kwestie aan op grond van het voorgestelde artikel 2.13a, eerste 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.

¹⁶ Lokale spoorwegen zijn als zodanig aangewezen in het Besluit van 25 november 2013 tot aanwijzing van lokale spoorwegen (Stb. 2013, 529, nadien gewijzigd bij Besluit van 17 februari 2017, Stb. 2017, 73). Het betreft alle stadstramwegen, interlokale tramwegen, RandstadRail-lijnen en metrolijnen.

Met welk stelsel en door welke bestuurslaag 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 een overheidstaak bij een andere bestuurslaag worden belegd.

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 het geluid dat 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 bij grote industriële complexen.

Verwacht mag worden dat, voordat de bevoegdheid tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden wordt overgenomen van de gemeente, de provincie eerst nagaat of kan worden volstaan met een instructie op grond van artikel 2.33, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet. Dit past binnen het uitgangspunt «decentraal, tenzij».

Nieuw te realiseren geluidgevoelige gebouwen en locaties

In het kader van de Omgevingswet is al uitgebreid ingegaan op de zorg van de gemeenten voor de fysieke leefomgeving. De gemeenten spelen een centrale rol bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving: ze zorgen voor de openbare ruimte, ze zorgen ervoor dat de schaarse ruimte efficiënt wordt verdeeld gelet op de maatschappelijke behoeften en zijn het bevoegd gezag voor veruit de meeste activiteiten van burgers en bedrijven. De gemeenten spelen ook de hoofdrol bij nieuw te realiseren geluidgevoelige gebouwen en locaties. 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

Introductie van het 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 er voor gekozen de geluidproductieplafonds vorm te geven als omgevingswaarden. In het stelsel van de Omgevingswet zijn omgevingswaarden normen die voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit of de toelaatbare belasting door

activiteiten 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.

In twee opzichten past de omgevingswaarde niet helemaal bij de functionaliteiten van het geluidproductieplafond zoals deze vorm hebben gekregen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer: bij een overschrijding van een geluidproductieplafond dient deze ongedaan te worden gemaakt en geldt geen programmaplicht en bij een besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond is inspraak mogelijk en staat bezwaar en beroep open.

Deze functionaliteiten dienen behouden te blijven. Per referentiepunt wordt één specifiek geluidproductieplafond vastgesteld en een wegvak of spoorbaanvak kent, afhankelijk van de lengte, een groot aantal referentiepunten. Er is dus sprake van een groot aantal geluidproductieplafonds. Daarnaast moet het mogelijk zijn een wijziging van de hoogte van geluidproductieplafonds op relatief eenvoudige wijze te realiseren. Bovendien kent hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer de mogelijkheid dat in bijzondere gevallen ontheffing of vrijstelling kan worden verleend van de plicht om een geluidproductieplafond na te leven. De hier geschetste karakteristieken van het geluidproductieplafond passen niet goed bij omgevingswaarden die bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening worden vastgesteld. Vaststelling van geluidproductieplafonds bij algemene maatregel van bestuur 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. Onder hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is de beslissing over de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond aan te merken als een beschikking en heeft die beslissing dus het karakter van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Een dergelijke beslissing stelt de maximaal toegestane geluidproductie vast op een fictief punt of wijzigt deze en is gericht op rechtsgevolg. Behalve voor de (spoor)wegbeheerder heeft een dergelijk besluit immers ook consequenties voor omwonenden. Ook deze functionaliteiten van het geluidproductieplafond dienen behouden te blijven en moeten dus beleidsneutraal opgaan in het stelsel van de Omgevingswet.

Gelet op de voornoemde functionaliteiten van het geluidproductieplafond is ervoor gekozen om de omgevingswaarde voor wat betreft de regulering van geluid enigszins anders in te richten. Daarvoor wordt in de eerste plaats geregeld dat provinciale staten en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat geluidproductieplafonds als omgevingswaarden bij besluit kunnen vaststellen, in plaats van bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur. Daarmee samenhangend wordt artikel 2.10 van de Omgevingswet zodanig gewijzigd dat de aard van de verplichting die uit de omgevingswaarde voortvloeit en de termijn waarbinnen aan de plicht moet worden voldaan bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald in plaats van bij de vaststelling van de omgevingswaarde zelf. Deze wijziging zorgt ervoor dat het Rijk generieke regels kan stellen over de werking van geluidproductieplafonds. In de tweede plaats wordt een aantal verplichte omgevingswaarden geïntroduceerd.

Tot slot wordt de plicht om een programma vast te stellen bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde genuanceerd. Bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening kan worden bepaald dat in plaats van de programmaplicht een plicht geldt tot het treffen van maatregelen, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde. Dit zal de hoofdregel zijn bij geluidproductieplafonds.

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. 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 industrieterreinen¹⁷, 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 2015.¹⁸

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 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 de voorgestelde aanvulling van de artikelen 2.10 en 2.15 en de voorgestelde nieuwe artikelen 2.11a, 2.12a en 2.13a van de Omgevingswet wordt de inbouw van de geluidproductieplafonds in de Omgevingswet geregeld voor rijkswegen, hoofdspoorwegen, provinciale wegen en industrieterreinen.

Het bestuursorgaan dat de geluidproductieplafonds voor provinciale wegen zal vaststellen, is provinciale staten. Het voorgestelde tweede lid van artikel 2.13a maakt delegatie hiervan aan gedeputeerde staten mogelijk. Geluidproductieplafonds voor industrieterreinen worden door de gemeenteraad vastgesteld als onderdeel van het omgevingsplan. In lijn met de wijze van besluitvorming over omgevingsplannen kan de gemeenteraad deze bevoegdheid delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Een en ander 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52, resp. Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64.

Op grond van 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 (ook) in gebruik zijn voor defensie.

Onder de Omgevingswet krijgen de provincies de mogelijkheid om instructies te geven aan de gemeenteraad en het waterschapsbestuur. Het Rijk heeft in algemene zin de mogelijkheid om aan het gemeentebestuur instructies te geven die in acht genomen moeten worden bij de vaststelling van een omgevingsplan. Dit biedt ook de mogelijkheid om instructies te geven voor de vaststelling van geluidproductieplafonds voor de industrieterreinen waarop zich inrichtingen bevinden die (ook) in gebruik zijn voor defensie. Voor situaties waarin provinciale staten de geluidproductieplafonds voor die industrieterreinen vaststellen, wordt aanvullend een instructiemogelijkheid gecreëerd door het tweede lid van artikel 2.34 van de Omgevingswet aan te vullen. Daarnaast verplicht het voorgestelde artikel 2.29a ertoe hiervoor ook instructieregels op te nemen in het voorgenomen 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. Monitoring voor de beleidscyclus is een vorm van informatievoorziening waarbij gedurende langere tijd op systematische wijze gegevens over de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan worden verzameld, bewerkt en gepresenteerd voor het beoordelen of de doelstellingen of (internationaalrechtelijke) verplichtingen gerealiseerd zijn of worden. De Omgevingswet bevat in artikel 20.1 al een monitoringplicht voor elke vastgestelde omgevingswaarde en alarmeringswaarde.

Voor elk vastgesteld geluidproductieplafond als omgevingswaarde geldt de plicht om via monitoring bij te houden en te beoordelen of dat plafond dreigt te worden (of wordt) overschreden. De monitoringplicht zal ook gelden voor de gemeentelijke en waterschapswegen en lokale spoorwegen waarvoor geen geluidproductieplafonds worden vastgesteld. In het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zal daarvoor het geluid afkomstig van deze (spoor)wegen worden aangewezen als parameter die door monitoring wordt bewaakt.

De methode van monitoring van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zal in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet worden uitgewerkt en de technische regels hiervoor in een ministeriële regeling. De geluidproductieplafonds worden 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 het bestuursorgaan of de andere instantie worden aangewezen die met de monitoring is belast. In de regel zal dat de beheerder van die geluidbron zijn.

De instantie die is belast met de uitvoering van de monitoring van geluidproductieplafonds zorgt ook voor de verslaglegging van de resultaten. 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 daarvoor ingesteld geluidregister. Dit geluidregister is elektronisch toegankelijk voor eenieder. Het bevat in elk geval de volgende gegevens over 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 eenieder gewaarborgd.

Het geluidregister wordt via het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet voortgezet in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De Omgevingswet zet in op verdere digitalisering en samenvoeging van de informatievoorziening richting de burger. Daartoe introduceert de Omgevingswet een digitaal stelsel met informatie over de fysieke leefomgeving.¹⁹ Nader zal worden gezien in hoeverre en op welke termijn het geluidregister kan worden geïntegreerd in of gekoppeld aan dit digitale stelsel.

Informatie over de geluidemissie 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 de toelichting of onderbouwing bij het omgevingsplan.

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 gebouwen en locaties nabij een geluidbron. Veel geluidregels worden toegepast bij de voorbereiding van 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 als dat leidt tot een aanzienlijke toename van de geluidbelastingen langs die weg.

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

¹⁹ Met het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet wordt dit digitale stelsel aangeduid als het Digitale Stelsel Omgevingswet (wijziging van artikel 20.20 Omgevingswet), zie Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 2.

4.2 Normenkader en toepassing

De nieuwe geluidregels omvatten een normenkader met instructieregels 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. In lijn met paragraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen deze waarden als standaardwaarde (voorkeurswaarde) respectievelijk twee grenswaarden (maximale waarde en binnenwaarde) worden uitgewerkt 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 gebouw – 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 al wordt overschreden vanwege een al bestaande geluidbron met geluidproductieplafonds, wordt niet aan de voorkeurswaarde getoetst, maar aan de al aanvaarde geluidbelasting bij volledig benutte geluidproductieplafonds. Dan wordt getoetst of de geluidbelasting niet toeneemt ten opzichte van de belasting die op grond van de al geldende geluidproductieplafonds mogelijk was. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.4.

Omdat de voorkeurswaarde niet altijd haalbaar is of een toename van de geluidbelasting niet altijd kan worden voorkomen, heeft het bevoegd gezag de ruimte om bij hogere geluidbelastingen 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 op de gevel van een geluidgevoelig gebouw 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 of de geluidbelasting toeneemt, aanvullend de binnenwaarde (BW) die wordt toegepast binnen een geluidgevoelig gebouw. Als grenswaarde vormt de binnenwaarde bij hogere geluidbelastingen een 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 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.²⁰ De belangrijkste wijziging is het afzien van een 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 via het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, die in samenspraak met genoemde organisaties vorm zal krijgen.

Geluidbronsort	Voorkeurswaarde	Maximale waarde		Binnenwaarde*
		nieuwe geluidgevoelige gebouwen en locaties	aanleg of aanpassing bron	
rijkswegen en provinciale wegen (GPP-bronnen)	50	60	65	33, 36 of 41
gemeentewegen en waterschapswegen (niet-GPP-bronnen)	53	70	70	
spoorwegen (niet zijnde onderdeel van een weg)	55	65	70	
industrie-terreinen	Lden	50	60	
	Lnight	40	50	

* Hierbij geldt 33 dB voor de realisatie van nieuwe woningen (zie het Besluit bouwwerken leefomgeving).

De verschillen in normstelling tussen spoorverkeer, wegverkeer en industrie zijn grotendeels gebaseerd op de verschillen in hinderbeleving die ook aan de normering in en onder de Wet geluidhinder ten grondslag lagen. Voor wegverkeer geldt daarnaast een soepeler stelsel voor wegen die onder het systeem van de basisgeluidemissie komen te vallen dan voor wegen waarop het stelsel met geluidproductieplafonds van toepassing is. 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.

²⁰ Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64.

Provinciale wegen en rijkswegen hebben een strengere normering. Deze wegen hebben over het algemeen ook een ander karakter dan de gemeentelijke en waterschapswegen. 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.²¹ Gezamenlijk leidt het voorgaande tot strengere normen voor provinciale wegen en rijkswegen dan voor gemeentelijke en waterschapswegen.

Er zijn wel situaties met provinciale wegen 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 voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet in een uitzonderingsbepaling voorzien waarmee in bijzondere omstandigheden geluidbelastingen tot 5 dB boven de maximale waarde toegestaan kunnen worden.

In algemene zin is er voor met geluidproductieplafonds gereguleerde bronnen bewust een verschil aangebracht tussen de maximale waarde voor het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen enerzijds en de maximale waarde voor vaststelling (inclusief wijziging) van geluidproductieplafonds anderzijds. Hiermee wordt voorkomen dat met het toelaten van een geluidgevoelig gebouw een geluidbron direct «op slot» gezet kan worden. Als een gemeente bij gelijke maximale waarden geluidgevoelige gebouwen zou toelaten met een geluidbelasting die gelijk is aan die maximale waarde, dan wordt iedere toekomstige ontwikkeling van de geluidbron die gepaard gaat met enige toename van de geluidbelasting, op voorhand onmogelijk gemaakt. In de praktijk zijn de keuzemogelijkheden bij de toelating en locatiekeuze van geluidgevoelige gebouwen en locaties echter veelal groter dan de keuzemogelijkheden om een bestaande geluidbron aan te passen of te verplaatsen.

De normen voor de geluidbelasting binnen een geluidgevoelig gebouw zijn gebaseerd op de huidige normen van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer (rijksinfrastructuur) en de Wet geluidhinder (decentrale infrastructuur en industrieterreinen). Voor de rijksinfrastructuur blijven de binnenwaarden hetzelfde. Ten aanzien van de binnenwaarden voor de decentrale infrastructuur en industrieterreinen zijn wel aanpassingen doorgevoerd, dit in verband met het vervallen van het hogere waardebesluit, het gelijk trekken van de systematiek met de rijksinfrastructuur, het opheffen van verschillen tussen weg en spoor en het opheffen van afwijkende regels bij sanering. Deze aanpassingen leiden er toe dat in het nieuwe stelsel twee normen zullen gelden voor de geluidbelasting binnen een geluidgevoelig gebouw: een waarde van 36 dB en een waarde van 41 dB. Bij overschrijding van de binnenwaarde geldt dat de geluidbelasting moet worden teruggebracht tot 3 dB onder de norm.

²¹ 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 cumulatieve methode 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.

De waarde van 36 dB geldt in beginsel voor alle geluidgevoelige gebouwen waarvoor de bouwvergunning is afgegeven na 1 januari 1982 en die niet door wijziging van de gebruiksfunctie geluidgevoelig zijn geworden. Dit sluit aan bij de eisen aan de geluidbelasting binnen een geluidgevoelig gebouw die sinds 1982 gelden vanuit de bouwregelgeving. De waarde van 36 dB, in combinatie met de verplichting om bij overschrijding ervan de geluidbelasting terug te brengen tot 3 dB onder deze waarde, leidt tot het realiseren van een geluidbelasting van 33 dB. Deze 33 dB komt overeen met de eisen uit de bouwregelgeving voor nieuwe geluidgevoelige gebouwen.

De waarde van 36 dB geldt ook voor geluidgevoelige gebouwen waarvoor de bouwvergunning is afgegeven voor 1 januari 1982 en waarbij:

- de geluidbelasting afkomstig is van rijkswegen of hoofdspoorwegen die zijn aangelegd onder de geluidregels van de Wet geluidhinder of hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, of
- de geluidbelasting afkomstig is van industrieterreinen, provinciale wegen, gemeentewegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen en het gebouw niet in aanmerking komt of is gekomen voor sanering.

De norm van 41 dB geldt voor:

- geluidgevoelige gebouwen die door transformatie zijn ontstaan,
- geluidgevoelige gebouwen waarvoor de bouwvergunning is afgegeven voor 1 januari 1982 die in aanmerking komen of zijn gekomen voor sanering, en
- geluidgevoelige gebouwen waarvoor de bouwvergunning is afgegeven voor 1 januari 1982 en waarbij de geluidbelasting afkomstig is van rijkswegen of hoofdspoorwegen die aanwezig waren voordat de regels uit de Wet geluidhinder golden.

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 omgevormd tot een meer gestroomlijnde regeling die meer afwegingsruimte biedt dan de reguliere normering (en die met andere woorden een zekere overschrijding van de reguliere maximale waarde mogelijk maakt). Deze uitzonderingen zijn 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 de hoge geluidbelasting buiten toch een aanzienlijk beter woon- en leefklimaat 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 de geluidbelasting op de gevel van een nieuw gebouw 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 bestaande geluidgevoelige gebouwen binnen het aandachtsgebied van het deel van een provinciale weg dat binnen de bebouwde kom ligt mag besloten worden geluidbelastingen tot ten hoogste 5 dB boven de maximale waarde toe te staan als dat redelijkerwijs niet te voorkomen is.

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 herstellwet en de interimwet stad-en-milieubenadering terugkeren om ook in andere uitzonderlijke, onvoorziene situaties waarin sprake is van zwaarwegende economische of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen een overschrijding van de maximale waarde toe te staan, wel of niet voor bepaalde tijd. Ook deze mogelijkheden worden in het stelsel van de Omgevingswet geïntegreerd, en datzelfde geldt voor de mogelijkheid van het overschrijdingsbesluit als bedoeld in artikel 11.49 van de Wet milieubeheer.

Gevolgen voor het beschermingsniveau

In vergelijking met de huidige regels moeten de nieuwe regels volgens het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht landelijk gemiddeld gezien ten minste een gelijkwaardige bescherming bieden tegen schade aan de gezondheid door hoge geluidbelastingen als gevolg van 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 nieuwe stelsel een permanente bescherming die onder de Wet geluidhinder ontbreekt. Het enkel beoordelen van het nieuwe systeem aan de getalswaarden zou het nieuwe stelsel geen recht doen.

Een vergelijking van de oude en nieuwe systematiek laat zien dat over het geheel een ten minste gelijkwaardig beschermingsniveau wordt geboden. Voor wegen onder het systeem met de basisgeluidemissie 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 gelegenheid te bieden aan gemeenten 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 gemeentelijke en waterschapswegen buiten de bebouwde kom rustige wegen waarbij de grotere beleidsruimte als gevolg van de lage geluidbelasting feitelijk niet gebruikt zal worden. Ook voor die wegen wordt dus landelijk gemiddeld geen achteruitgang van het geboden beschermingsniveau verwacht.

4.3 Geluidgevoelige gebouwen en aandachtsgebieden

Het normenkader voor geluid speelt alleen een rol in die situaties waarin de hiervoor beschreven geluidbronnen – wegen, spoorwegen en industrieterreinen – en geluidgevoelige gebouwen zich in elkaars nabijheid (gaan) bevinden. Om de toepassing van de geluidregels ook daadwerkelijk te beperken tot die situaties waarin dat relevant is, wordt in de uitvoeringsregelgeving om te beginnen limitatief bepaald wat geluidgevoelige gebouwen en locaties zijn. Net als in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer gaat het hierbij om woningen, onderwijsinstellingen, bepaalde medische instellingen, kinderdagverblijven, standplaatsen voor woonwagens en ligplaatsen voor woonschepen.

Daarnaast vindt een afbakening plaats door geluidonderzoek voor 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 rechtstreeks tot 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 de geluidbelasting op die locatie aan de orde is. De aandachtsgebieden zullen voor eenieder 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 gebouw mogelijk maakt. Doorgaans zal het gaan om het toelaten van activiteiten of het aanduiden van een bepaalde functie aan een locatie in het omgevingsplan waarbinnen realisering van dat geluidgevoelige gebouw 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. Afdeling 2.3 (Omgevingswaarden) van de Omgevingswet wordt zodanig aangepast dat geluidproductieplafonds als omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld. Ook bij de verdere uitwerking in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet worden enkele aanpassingen doorgevoerd in verband met de systematiek en de 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. Concreet wordt getoetst hoeveel geluid de voorgenomen nieuwe geluidbron zal voortbrengen en tot welke geluidbelasting dat zal leiden op geluidgevoelige gebouwen in de omgeving van

die nieuwe bron. Die geluidbelasting wordt primair getoetst aan de voorkeurswaarde, of – als deze hoger is – aan de geluidbelasting bij de volledige benutting van geldende geluidproductieplafonds ten gevolge van een al aanwezige (spoor)weg. Als niet aan de hoogste van deze twee waarden wordt voldaan en er ook geen doelmatige geluidbeperkende maatregelen mogelijk zijn om daaraan alsnog te voldoen, dan kan het bestuursorgaan in kwestie een overschrijding van de voorkeurswaarde of de al aanvaarde geluidbelasting accepteren. Dat gebeurt met de bestuurlijke afweging die in paragraaf 4.2 is beschreven met de maximale waarde als bovengrens voor de te accepteren geluidbelasting op geluidgevoelige gebouwen. 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 bestuurlijke keuze om eventueel geluidbelastingen boven de voorkeurswaarde of de al aanvaarde geluidbelasting aanvaardbaar te achten, wordt vervolgens vastgelegd in de hoogte van de geluidproductieplafonds die als omgevingswaarden op de referentiepunten worden vastgesteld.

Gaat het om aanpassing van een bestaande geluidbron waarvoor al eerder geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn vastgesteld, dan wordt als eerste onderzocht of de voorgenomen aanpassing van de bron 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 al bieden.

Past de voorgenomen aanpassing niet binnen de geldende geluidproductieplafonds, dan dient wel een toetsing plaats te vinden. Om de voorgenomen aanpassing van de geluidbron mogelijk te maken, zullen in zo'n geval nieuwe geluidproductieplafonds moeten worden vastgesteld. Daarvoor wordt de geluidbelasting als gevolg van de aanpassing op omliggende geluidgevoelige gebouwen bepaald. Die geluidbelasting wordt getoetst aan de voorkeurswaarde of de waarde die volgt uit de bestaande geluidproductieplafonds. Als immers met de geldende geluidproductieplafonds al eerder een geluidbelasting 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. Relevant is dan of de voorgenomen aanpassing leidt tot een toename van de geluidbelasting.

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 groei van het verkeer waardoor in de toekomst een geluidproductieplafond dreigt te worden overschreden.

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 plicht 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 het geluid dat afkomstig is van deze wegen en spoorwegen zal worden gewerkt met een ander systeem van toetsing vooraf bij de voorbereiding van grote wijzigingen van de infrastructuur of in de omgeving en monitoring achteraf: de zogenoemde basisgeluidemissie. De Omgevingswet biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur instructieregels te stellen voor omgevingsplannen en om een andere parameter dan omgevingswaarden aan te wijzen voor de monitoring van onder meer de belasting door activiteiten in de fysieke leefomgeving. Er zal een parameter worden aangewezen voor de monitoring van het geluid afkomstig van de gemeentelijke wegen, de lokale spoorwegen en de waterschapswegen. Dat zal vorm krijgen in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, waarin eveneens de methode van monitoring zal worden uitgewerkt. Die methode zal er in grote lijnen als volgt uitzien.

De gemeente bepaalt na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een niveau van basisgeluidemissie op basis van de werkelijke 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. Daarbij kunnen rustige wegen, die geen relevante bijdrage leveren aan de geluidbelasting op geluidgevoelige gebouwen en locaties, buiten beschouwing blijven. Daarvoor wordt in de uitvoeringsregelgeving een uitwerking gemaakt.

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

De feitelijke geluidontwikkeling op de infrastructuur wordt vijfjaarlijks gemonitord. De monitoring brengt in beeld waar de werkelijke geluidemissie de basisgeluidemissie overschrijdt. Het bestuursorgaan beoordeelt dan op grond van geluidbelastingen van geluidgevoelige gebouwen of maatregelen genomen zullen worden. De beslissing om voor een concrete plek wel of geen maatregelen te treffen, wordt onderbouwd met een bestuurlijke afweging 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 een projectbesluit wordt genomen, een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit wordt afgegeven of een omgevingsplan wordt vastgesteld dat aanzienlijke effecten voor de geluidbelasting kan hebben – bijvoorbeeld doordat een wegverbreding of realisering van een nieuwe woonwijk mogelijk wordt gemaakt – wordt ook bij dat voorgenomen besluit de geluidbelasting op omliggende geluidgevoelige gebouwen getoetst aan het normenkader en worden geluidbeperkende maatregelen overwogen alvorens eventueel een toename van de geluidbelasting aanvaardbaar te vinden. Verwezen wordt naar het proces als beschreven in de paragrafen 4.2 en 4.4. 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 die grootschalige

ontwikkelingen vooraf op hun directe (binnen het plangebied) of indirecte effecten (daarbuiten) voor de geluidbelasting worden beoordeeld voordat die ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt door middel van een omgevingsplan, projectbesluit of omgevingsvergunning. 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 voorgenomen 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 – onder andere 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 ook 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, met correctie voor de verschillen in hinderlijkheid.

Naleving

De naleving van geluidproductieplafonds is onder de Omgevingswet, net als in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, als volgt geregeld. De naleving van de gestelde geluidproductieplafonds zal vooral worden gewaarborgd via monitoring en verslaglegging. Voor wat betreft de beheerder van hoofdspoorwegen zal dit eveneens geschieden via de verdeling van de capaciteit op die spoorwegen, voorafgaand aan het samenstellen van een nieuwe dienstregeling. De beheerder weet daardoor tijdig waar geluidproductieplafonds dreigen te worden overschreden, zodat hij tijdig geluidbeperkende of andere maatregelen kan treffen, zoals bijvoorbeeld het indienen van een verzoek tot plafondwijziging of – in het geval van hoofdspoorwegen – het weigeren van capaciteitsaanvragen of het intrekken van toegewezen capaciteit. Hierbij wordt opgemerkt dat de term «maatregel» in de Omgevingswet een brede betekenis heeft en dus niet beperkt is tot fysieke maatregelen aan of op de (spoor)weg. 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 worden gecreëerd dat geluidproductieplafonds tijdelijk kunnen worden overschreden.

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 voor wat betreft de rijksinfrastructuur het karakter van een overgangsregeling. In hoofdstuk 5 wordt hierop teruggekomen.

De sanering van te hoge geluidbelastingen afkomstig van decentrale infrastructuur zal plaatsvinden door middel van het omgevingsplan (gemeente) of een projectbesluit (waterschap en provincie). Hiervoor zullen instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden opgenomen.

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 door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen en locaties omvatten, zijn deze in het stelsel van de Omgevingswet opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving en werken deze regels via dat besluit door 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 geluideisen 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 binnen de bestaande 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 voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, die er onder meer toe zullen leiden dat geluid een expliciete plek krijgt in de regels van

het omgevingsplan, zullen daarvoor 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 nieuwe geluidgevoelige gebouwen en locaties op grotere afstand van drukke wegen toe te laten, 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 onder meer gerealiseerd via de uitvoeringsregelgeving.

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

- een integratie van de wet- en regelgeving over het geluid afkomstig 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 8 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 geluid die leidt tot een vergroting van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak. Een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel in dit verband is de vormgeving van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden. Verder 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 huidig inzicht alle, veelal historisch gegroeide, uitzonderingen voor ruimtelijke ontwikkelingen boven de maximale waarde worden geüniformeerd. Dat omvat in ieder geval ook 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

volgens de Wet geluidhinder moet worden gevolgd als het bevoegd gezag het voornemen heeft een geluidbelasting te hanteren die boven de voorkeurswaarde ligt. Via het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zal deze afweging worden geïntegreerd in het omgevingsplan, het projectbesluit of het besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond als omgevingswaarde als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid.

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 het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen en locaties langs een gemeentelijke weg of wijziging van die weg, wel of niet met aanzienlijke geluideffecten. Ook voor besluiten tot vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, zal in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet waar nodig 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 de aanvaardbaarheid 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 – met gebruikmaking van geluidproductieplafonds of de

basisgeluidemissie – 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 dat 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. In sommige gevallen zal de besluitvorming over de fysieke aanpassing niet met hetzelfde instrument plaatsvinden als de besluitvorming over nieuwe geluidproductieplafonds. Zo kan bijvoorbeeld verbreding van een provinciale weg mogelijk worden gemaakt door middel van een gemeentelijk omgevingsplan, terwijl de provincie verantwoordelijk is voor de vaststelling van de bijbehorende nieuwe geluidproductieplafonds. In deze gevallen is vanzelfsprekend goede afstemming noodzakelijk tussen beide bestuursorganen om de beide besluiten in goede onderlinge samenhang te kunnen nemen.

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 met name twee van de kerninstrumenten van de Omgevingswet hierin een centrale rol spelen: het omgevingsplan en het projectbesluit. Daarvoor 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 industrieterreinen, maar ook bij besluitvorming over de realisering van geluidgevoelige gebouwen en locaties nabij die geluidbronnen.

Programma's

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

De Omgevingswet voorziet in artikel 3.10 in een verplicht programma bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde dat wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar dat het geval is. Dit artikel wordt zodanig aangepast dat bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening kan worden bepaald dat in plaats van de programmaplicht een plicht geldt tot het treffen van maatregelen, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde. In de regel zal voor geluidproductieplafonds een maatregelplicht in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet worden opgenomen. In het geval van geluidproductieplafonds voor industrieterreinen kan een programmaplicht meer aangewezen zijn.

De verplichte programma's ter uitvoering van de Europese 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 over bronmaatregelen en maatregelen om de geluidbelasting van geluidgevoelige gebouwen en locaties te beperken.

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 van de geluidbron de gelegenheid te bieden om zo nodig 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 basisgeluidemissie voor waterschapswegen, gemeentewegen en lokale spoorwegen: primair wordt uitgegaan van de geluidemissie in een nader te bepalen referentiejaar vermeerderd met een «werkruimte» van (maximaal) 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 gaat de invoering van de nieuwe geluidregels voor industrieterreinen ook gepaard met de invoering van de Europees geharmoniseerde dosismaten L_{den} en L_{night} .²² Desalniettemin is het mogelijk om de geluidruimte uit de huidige geluidzonerings 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.

²² Voor de infrastructurele bronnen heeft die invoering al eerder plaatsgevonden; zie paragraaf 1.3.

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

Met sanering van te hoge geluidbelastingen wordt in dit wetsvoorstel bedoeld op de aanpak van geluidgevoelige gebouwen en locaties 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. Onder andere daarom is de saneringsopgave met de invoering van de geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen geactualiseerd.

Parallel aan de invoering van de Omgevingswet en de Aanvullingswet geluid Omgevingswet wordt de lopende sanering uit hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer voortgezet en afgerond. Omdat de geplande afronding van deze sanering en de invoeringsplanning van de Omgevingswet grotendeels samenvallen, blijft het recht uit hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer hiervoor gelden. Voor decentrale (spoor)wegen wordt op vergelijkbare wijze als bij hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer de saneringsopgave uit de Wet geluidhinder geactualiseerd en vastgesteld in samenhang met de invoering van de nieuwe geluidregels. De instructieregels hiervoor worden uitgewerkt in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.

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. 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 worden opgenomen in het voorgenomen 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 dat besluit aan de orde. In dit hoofdstuk 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 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 ook aandacht gevraagd voor de bescherming van het binnenniveau. Verder worden diverse vragen gesteld over de toepassing van de voorgestelde geluidwaarden. Daarbij zijn bovendien 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 gelijkwaardige bescherming bieden tegen schade aan de gezondheid door hoge geluidbelastingen afkomstig van weg- en railverkeer en industrie in de 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 bepaalde belasting uitgaat. Ook andere relevante geluidbronnen

kunnen worden betrokken. De cumulatieve geluidbelasting zal niet worden genormeerd, omdat de beoordeling een kwestie van (lokaal) maatwerk is. Wel wordt het gezamenlijke geluid van de relevante geluidbronnen het uitgangspunt bij het bepalen van het geluidniveau in geluidgevoelige ruimtes. Een en ander wordt nader uitgewerkt in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.

Bronbeleid

Over het bronbeleid wordt deels gevraagd om meer duidelijkheid, deels wordt gevraagd om (meer) prikkels voor een vermindering van het geluid aan de bron zelf.

Het beginsel van bestrijding aan de bron wordt ook onder de Omgevingswet gehanteerd.²³ 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 (Swung-1) heeft het bronbeleid een expliciete plaats gekregen. De Aanvullingswet geluid Omgevingswet brengt in dit alles geen verandering. Bronbeleid is een van de pijlers waarop de reductie van de geluidproductie berust.²⁴ 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 lawaaiige 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 van wegen en spoorwegen, waarbij met name kan worden gedacht aan geluidsarme wegverharding en langgelast spoor op betonnen dwarsliggers. 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 van de weg of spoorweg ter beschikking staat.

Voor gemeenten en waterschappen vormt het systeem van de basisgeluidemissie met 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

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

²³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 37.

²⁴ Zie ook Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 3, paragraaf 2.3.

De Omgevingswet is onder andere 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 geïntegreerd in de besluitvorming. Het gezondheidsbelang vindt feitelijk een «vertaling» in die geluidnormen. Zo vertegenwoordigt de voorkeurswaarde een zodanige geluidbelasting dat er zowel buiten als binnen een geluidgevoelig gebouw sprake is van een aanvaardbare situatie zonder dat daarvoor extra maatregelen genomen moeten worden. De maximale waarde geeft richting aan het bestuurlijke afwegingsproces bij geluidbelastingen 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 van 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 geluidbelasting 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 die maatregelen. In die afweging zijn maatregelen eerder doelmatig naarmate de geluidbelasting in de situatie zonder maatregelen hoger is. Daarmee wordt ook 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 3.2.2 van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving. Zo worden verschillende instrumenten genoemd die bij een eventuele nadere beoordeling behulpzaam kunnen zijn, bijvoorbeeld de milieueffectrapportage voor grote projecten, maar ook de gezondheidseffectscreening (GES). 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 bij 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. Tegelijkertijd 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 bij de wijze waarop deze motiveringsplicht wordt ingevuld. De inzet is dat het beschermingsniveau ten minste

gelijkwaardig blijft aan het huidige. Juist een ruime marge voor het bieden van maatwerk kan daaraan bijdragen. 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 gelijkwaardige of betere bescherming van ruimten binnen geluidgevoelige gebouwen. De wijziging leiden tot een eenvoudiger stelsel met slechts twee waarden: 36 en 41 dB. 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 het geluid van een geluidbronssoort als geheel, terwijl met de oude regels alleen de geluidbelasting van één weg, spoorweg of industrieterrein getoetst werd. Het samennemen van het geluid van bijvoorbeeld meerdere (spoor)wegen binnen één geluidbronssoort 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 geluidbronssoorten relevant is (zie ook paragraaf 4.6). Ook dan wordt bij de toetsing van de binnenwaarde uitgegaan van het gezamenlijke geluid van alle betrokken geluidbronssoorten. Dit is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van het huidige systeem waarbij in veel situaties relevante geluidbronssoorten buiten beschouwing blijven bij het bepalen van de benodigde geluwering, wat een belangrijk verschil kan betekenen. Daarnaast zijn er door invoering van geluidproductieplafonds, monitoringsverplichtingen en meer aandacht voor indirecte effecten meer situaties waarin aan de binnenwaarde moet worden getoetst.

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

Heroverweging heeft geleid tot de conclusie dat er in principe geen bezwaar tegen bestaat de wens van de Unie van Waterschappen te volgen. Onder andere uit een oogpunt van uniformiteit in de systematiek zal het gemeentelijk stelsel daarmee het uitgangspunt vormen voor wegen in beheer bij het waterschap. Ook voor de waterschapswegen komt er dus een systeem met een basisgeluidemissie, 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. Daarvoor wordt aan de provincie de bevoegdheid gegeven om instructies te geven aan het waterschap over de uitoefening van de taak om het geluid 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 treffen maatregelen.

Industrieterreinen

Specifiek voor 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 instructieregels hierover zullen worden opgenomen in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. De positie van akoestisch niet relevante bedrijven op industrieterreinen zal vorm krijgen in de uitvoeringsregels, en aldaar worden toegelicht.

Gemeentegrensoverschrijdende industrieterreinen en de vaststelling van geluidproductieplafonds daarvoor is een kwestie van overleg en samenwerking tussen de betrokken overheden op grond van artikel 2.2 van de Omgevingswet. Iedere gemeente heeft volgens het voorgestelde artikel 2.11a de plicht om de geluidproductieplafonds voor het eigen grondgebied vast te stellen, echter wel zodanig dat de complete set van geluidproductieplafonds rond het hele industrieterrein ook de geluidruimte voor het hele industrieterrein omvat. Afstemming en samenwerking is daarvoor onontbeerlijk.

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 basisgeluidemissie voor gemeenten (in de consultatieversie van het wetsontwerp nog aangeduid met de term «basiskaart»). Sommigen vrezen dat gemeenten te veel ruimte wordt geboden, anderen achten het systeem van de basisgeluidemissie te complex voor veel kleine gemeenten. Specifiek wordt onder meer gevraagd naar de positie van 30 km-wegen.

Het systeem van monitoring en de basisgeluidemissie 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 basisgeluidemissie als geheel zal gelden, zorgt voor een betere grens tussen wegen waarvoor het vanwege geluid wel relevant is om die in de basisgeluidemissie 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 maximumsnelheid van 30 km/uur, ongeacht hoe druk die wegen bereden worden.

Voor spoorwegen zijn er vooral vragen over de taaktoedeling voor 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.

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 het voldoen aan de geluidproductieplafonds zoveel mogelijk uit het systeem voortvloeit. Toezicht en handhaving zijn daarop aanvullend. Dit geldt voor de provinciale infrastructuur en voor industrieterreinen evenzeer als thans al voor de rijksinfrastructuur.²⁵ Het periodieke verslag van de beheerder vormt hierin een centraal en functioneel instrument, omdat dit verslag inzicht biedt in de actuele situatie (naleving of (dreigende) overschrijding van de geluidproductieplafonds). Zo nodig dienen maatregelen te worden genomen om te voldoen aan de plafonds. Voor wegen en spoorwegen waarop de systeematiek van de basisgeluidemissie van toepassing is, vormt de verplichte monitoring het centrale instrument. De resultaten van de monitoring leiden tot een 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 saneringsopgave voor de decentrale infrastructuur 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 voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Onderkend wordt dat dit een belangrijk onderdeel is van de overgang naar de nieuwe systeematiek. 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 volgens het oude recht. Het invoeringsrecht regelt onder andere de wijze waarop de eerste geluidproductieplafonds worden bepaald.

²⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 3, paragraaf 3.7.

7. INSPRAAK EN RECHTSBESCHERMING

Inspraak

Artikel 16.22 van de Omgevingswet regelt dat paragraaf 16.3.1 over 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 besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. Net als in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is het namelijk de bedoeling om in bepaalde gevallen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet van toepassing te laten zijn op besluiten over geluidproductieplafonds. Andere instrumenten zullen nader worden uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. In dit besluit zal worden bepaald in hoeverre op besluiten afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht 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 het besluit 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.²⁶

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. Daarvoor bevat dit wetsvoorstel al 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 als omgevingswaarde als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, 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 over de rechtsbescherming tegen een omgevingsplan of projectbesluit. In veel gevallen zal een besluit tot vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, een nauwe inhoudelijke samenhang kennen met de vaststelling van een omgevingsplan of projectbesluit. Ook vormen deze besluiten op hun beurt de grondslag voor vervolgbesluiten. Voor vergunningverlening, maar ook voor aanpassing van omgevingsplannen voor ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van een geluidbronsoort met geluidproductieplafonds vormen de geldende geluidproductieplafonds het vertrekpunt. Om materiële

²⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 295.

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 voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Definitieve duidelijkheid over de rechtsbeschermingsaspecten zal derhalve in de nota van toelichting bij dat besluit worden geboden.

8. EFFECTEN VAN HET WETSVORSTEL

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.

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

In de Aanvullingswet geluid Omgevingswet worden de geluidproductieplafonds voor rijksinfrastructuur aan de Omgevingswet toegevoegd. De bepalingen van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer gaan beleidsneutraal over naar de Omgevingswet. 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 basisgeluidemissie (inclusief onderliggende gegevens) op basis van een nog te bepalen referentiejaar moeten bepalen 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 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 voorgenomen 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 Digitaal Stelsel Omgevingswet op termijn leiden tot lagere kosten voor provincies.

Agglomeratiegemeenten kunnen de basisgeluidemissie afleiden van de meest recente geluidbelastingkaarten op grond van de Europese richtlijn omgevingslawaa. Niet-agglomeratiegemeenten en waterschappen zullen de basisgeluidemissie moeten baseren op telgegevens van het verkeer op de gemeentelijke en waterschapswegen. Op termijn kan het Digitaal Stelsel Omgevingswet ook de monitoring van de basisgeluidemissie faciliteren en vereenvoudigen. Dat zal de kosten voor gemeenten en waterschappen beperken.

ARTIKELSGEWIJS

HOOFDSTUK 1 WIJZIGINGEN IN DE OMGEVINGSWET

Artikel 1.1 (Omgevingswet)

Onderdeel A

Artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet regelt dat bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt bepaald wat de aard van de verplichting is die deze waarde inhoudt. Dit kan zijn een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere, daarbij te omschrijven, verplichting. Artikel 2.10, tweede lid (zoals dat komt te luiden ingevolge de Invoeringswet Omgevingswet), regelt dat bij de vaststelling van een omgevingswaarde ook een termijn kan worden gesteld waarbinnen aan de verplichting moet worden voldaan.

De hoofdregel van de Omgevingswet is derhalve dat de aard en de termijn van een omgevingswaarde (kunnen) worden vastgelegd in het besluit waarmee de omgevingswaarde wordt vastgesteld. Het nieuwe vierde lid van artikel 2.10 maakt het mogelijk om over de aard en de termijn van een geluidproductieplafond als omgevingswaarde bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen. Om de huidige werking van de geluidproductieplafonds zoals deze vorm heeft gekregen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer te behouden, moet het mogelijk zijn om bepaalde karakteristieken van dit instrument generiek te regelen in plaats van dat dit per individueel besluit geschiedt.

Net als onder hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is de beheerder van de geluidbron verplicht het geluidproductieplafond na te leven. De keuze van de meest geëigende middelen is in beginsel vrij aan de beheerder, waarbij hij – net als onder de Wet milieubeheer – niet kan worden gedwongen tot het treffen van maatregelen die uit financieel oogpunt niet doelmatig zijn.

Een geluidproductieplafond kan ook mede zijn gebaseerd op het effect van bepaalde geluidbeperkende of andere maatregelen. De maatregelen moeten dan wel met voldoende nauwkeurigheid worden aangegeven. Hierbij moet worden gedacht aan de aard van de maatregel (bijvoorbeeld geluidscherm of geluidwal), de afmetingen ervan (bijvoorbeeld de hoogte van het geluidscherm) en de geografische locatie van de betrokken maatregelen. Omdat maatregelen niet altijd getroffen zullen zijn op het moment dat het besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond in werking treedt, kan het nodig zijn om te bepalen dat pas aan het geluidproductieplafond hoeft te worden voldaan als die maatregelen zijn getroffen.

Ook moet generiek worden geregeld dat de termijn waarbinnen aan een geluidproductieplafond wordt voldaan, kan worden gewijzigd. Er kunnen namelijk omstandigheden zijn waardoor sommige geluidproductieplafonds voor infrastructuur of industrieterreinen tijdelijk niet kunnen worden nageleefd, bijvoorbeeld vanwege een tijdelijke toename van het verkeer op een weg of spoorweg doordat het verkeer is omgeleid wegens weg- of spoorwegwerkzaamheden elders. Hiervoor zullen met het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet voorzieningen in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden aangebracht, vergelijkbaar met het huidige artikel 11.24 van de Wet milieubeheer. In plaats van de in dit artikel genoemde ontheffing zal dit in het Besluit kwaliteit leefomgeving vorm krijgen door regels over de wijziging van het besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden.

Onderdelen B tot en met G

Algemeen

In de nieuwe artikelen 2.11a, 2.12a, 2.13a en 2.15, tweede lid, wordt het geluidproductieplafond als omgevingswaarde wettelijk verankerd. Een geluidproductieplafond als omgevingswaarde 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 door de provincie aangewezen provinciale wegen en lokale spoorwegen (voor zover gelegen buiten de gebieden die op grond van artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 zijn aangewezen) en voor industrieterreinen.

In voornoemde artikelen is de bevoegdheid tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden vastgelegd. Dit impliceert ook de bevoegdheid om eenmaal vastgestelde geluidproductieplafonds nadien te wijzigen. Dit hoeft niet expliciet te worden bepaald omdat het besloten ligt in de oorspronkelijke bevoegdheid.

Onderdelen B en D

Artikel 2.11, tweede lid, van de Omgevingswet bepaalt dat bij omgevingsplan geen omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld, tenzij bij de omgevingsverordening of de maatregel anders is bepaald. Artikel 2.12, tweede lid, bevat een soortgelijke bepaling met betrekking tot de omgevingsverordening. Ook bij omgevingswaarden die bij een besluit als bedoeld in de nieuwe artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, zijn vastgesteld, is het niet de bedoeling dat bij omgevingsplan of omgevingsverordening omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van bij een dergelijk besluit vastgestelde omgevingswaarden, tenzij bij dat besluit anders is bepaald. Deze onderdelen regelen dat.

Onderdeel C

Artikel 2.11a verplicht er toe om bij omgevingsplan geluidproductieplafonds vast te stellen rondom industrieterreinen waar bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten kunnen worden verricht die in aanzienlijke mate geluid kunnen veroorzaken. Voor wat onder een industrieterrein wordt verstaan, wordt aangesloten bij het huidige artikel 1 van de Wet geluidhinder. Activiteiten die in aanzienlijke mate geluid kunnen veroorzaken (de «grote lawaaimakers») zullen via het Aanvullingsbesluit geluid worden aangewezen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, waarbij de vergelijkbare aanwijzing in artikel 2.1, derde lid, juncto bijlage I, onderdeel D, van het huidige Besluit omgevingsrecht het vertrekpunt vormt.

De gemeente kan op grond van artikel 2.11, eerste lid, van de Omgevingswet bij omgevingsplan geluidproductieplafonds als omgevingswaarden vaststellen rondom andere terreinen dan de in artikel 2.11a bedoelde industrieterreinen. Het kan doelmatig zijn om – in plaats van het stellen van algemene regels over bedrijfsmatige activiteiten in het omgevingsplan – het systeem van geluidproductieplafonds bij bepaalde bedrijventerreinen te hanteren omdat het optimale duidelijkheid en zekerheid geeft aan omwonenden en bedrijven.

De bevoegdheid om geluidproductieplafonds vast te stellen rondom industrieterreinen wordt toegekend aan de gemeenteraad. De bevoegdheid van de gemeenteraad sluit aan bij de artikelen 2.4 en 2.11 van de Omgevingswet. In deze artikelen wordt bepaald dat de gemeenteraad het omgevingsplan vaststelt en dat bij omgevingsplan omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld.

Omdat de bevoegdheid tot vaststelling van het omgevingsplan gedelegeerd kan worden aan het college van burgemeester en wethouders, geldt dat ook voor de vaststelling van geluidproductieplafonds als onderdeel van het omgevingsplan. Dit is geregeld in artikel 2.8 van de Omgevingswet.

Onderdeel E

Artikel 2.12a, eerste lid, bepaalt dat de gemeenteraad provinciale staten kan verzoeken de geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen vast te stellen als dat doelmatiger wordt geacht. Deze bevoegdheid kan worden gedelegeerd aan gedeputeerde staten. Dit is geregeld in artikel 2.12a, tweede lid.

Met de vaststelling van de geluidproductieplafonds door provinciale staten gaan ook de bijbehorende taken en verplichtingen over van de gemeente naar de provincie. Hiervoor zullen via het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet instructieregels worden gesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Onderdeel F

In artikel 2.13a, eerste lid, is bepaald dat geluidproductieplafonds worden vastgesteld voor door provinciale staten aangewezen wegen in beheer bij de provincie en lokale spoorwegen, voor zover gelegen buiten de gebieden die op grond van artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 zijn aangewezen. Deze aanwijzing van wegen en spoorwegen zorgt ervoor dat de geluidregulering wordt toegesneden op (spoor)wegen waarvoor dat uit oogpunt van geluidbeheersing zinvol is. Het begrip «weg» in de Omgevingswet omvat bijvoorbeeld onder andere 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 al toegelicht in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Omdat omgevingswaarden door de provincie als hoofdregel als onderdeel van de omgevingsverordening worden vastgesteld, is voor de bevoegdheidstoedeling aan provinciale staten voor de vaststelling bij besluit van geluidproductieplafonds als omgevingswaarde gekozen om aan te sluiten bij de bevoegdheidstoedeling voor de omgevingsverordening (artikel 2.6 van de Omgevingswet). Deze bevoegdheid kan worden gedelegeerd aan gedeputeerde staten. Dit is geregeld in artikel 2.13a, tweede lid.

Onderdeel G

In artikel 2.15, tweede lid, is bepaald dat geluidproductieplafonds worden vastgesteld voor door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aangewezen wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen. Net als bij de aanwijzing van (spoor)wegen door provinciale staten zorgt dit ervoor dat de geluidregulering wordt toegesneden op (spoor)wegen waarvoor dat uit oogpunt van geluidbeheersing zinvol is. De aanwijzing van wegen en spoorwegen door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zal materieel overeenkomen met de huidige geluidplafondkaart als bedoeld in artikel 11.18 van de Wet milieubeheer.

De onder de huidige wetgeving al bestaande bevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om geluidproductieplafonds vast te stellen voor de rijksinfrastructuur wordt hiermee voortgezet.

Onderdelen H tot en met K

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 het geluid dat afkomstig is van industrieterreinen, wegen, hoofdspoorwegen en lokale spoorwegen.

Er is voor gekozen om de regulering van het geluid dat 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. Randvoorwaarden hiervoor worden met

het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet uitgewerkt in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voor de achtergrond van deze keuzes wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Om de gebruikte terminologie ook in de nieuwe geluidregels zoveel mogelijk te vereenvoudigen en uniformeren, wordt in de artikelen van deze wet zoveel mogelijk het generieke begrip «geluid» gehanteerd. Alleen waar noodzakelijk wordt een specifiek begrip als bijvoorbeeld «geluidbelasting» of «geluidproductie» gebruikt. Dit sluit aan bij de keuze die op dat punt ook al is doorgevoerd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. In lijn met deze keuze wordt ook in artikel 2.18, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet de term «geluidhinder» gewijzigd in «geluid» (onderdeel J, onder 1). Juist in deze bepaling over stiltegebieden is dat een logische wijziging omdat het in die gebieden niet zozeer gaat om geluidhinder – het door mensen als hinder ervaren geluid – maar om stilte als zodanig, dus om de afwezigheid van geluid als een op zichzelf staande kwaliteit.

Onderdeel L

Artikel 2.24 bevat de grondslag voor het stellen van algemene instructieregels door het Rijk over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen. Omdat de Spoorwegwet het beheer van hoofdspoorwegen door middel van een concessie opdraagt aan een beheerder en deze beheerder – ProRail – geen bestuursorgaan is,²⁷ is het gewenst dat op grond van de Omgevingswet ook instructieregels kunnen worden gesteld over de uitoefening van de taak om het geluid afkomstig van hoofdspoorwegen te beheersen door de beheerder, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet. Het nieuwe derde lid van artikel 2.24 regelt dit.

Onderdeel M

Op grond van de artikelen 2.22 en 2.24 van de Omgevingswet 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 het geluid dat 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 van de Omgevingswet (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. Artikel 2.23 biedt al de mogelijkheid om instructieregels te stellen over de inhoud, toelichting of motivering van een omgevingsplan, dus ook over bij dat plan vastgestelde geluidproductieplafonds als omgevingswaarden.

Artikel 2.25 wordt in de eerste plaats aangevuld met de mogelijkheid om instructieregels te stellen over de inhoud of motivering van een besluit tot het vaststellen van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, en van een besluit tot vaststelling van maatregelen ter beperking van het geluid in een gebouw als bedoeld in artikel 2.43.

²⁷ ProRail is nu een besloten vennootschap, maar de regering is voornemens om ProRail om te vormen tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid, zie Kamerstukken II 2017/18, 25 268, nr. 155.

Instructieregels van de provincie worden opgenomen in de omgevingsverordening. Instructieregels die door het Rijk worden gesteld, worden met het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het nieuwe artikel 2.29a bepaalt dat het Rijk verplicht is instructieregels te stellen over de vaststelling van geluidproductieplafonds (zie onderdeel Q).

Artikel 2.25 wordt in de tweede plaats aangevuld met de mogelijkheid om instructieregels te stellen over het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 3.10, tweede lid. Met de wijziging van artikel 3.10 wordt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat bij een (dreigende) overschrijding van een geluidproductieplafond als omgevingswaarde in plaats van een programmaplicht een plicht geldt tot het treffen van maatregelen, gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde.

Onderdeel N

Artikel 2.27 van de Omgevingswet bevat de onderwerpen waarvoor het Rijk in ieder geval instructieregels zal stellen over omgevingsverordeningen. Met de in dit onderdeel opgenomen wijziging van artikel 2.27 wordt verzekerd dat via het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet ook instructieregels aan het Besluit kwaliteit leefomgeving worden toegevoegd over omgevingsverordeningen met het oog op het beschermen van de gezondheid met betrekking tot de beheersing van het geluid dat afkomstig is van wegen en spoorwegen. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen instructieregels worden opgenomen over de wegen en spoorwegen die in ieder geval door provinciale staten moeten worden aangewezen. De geluidregulering wordt zodoende toegesneden op (spoor)wegen waarvoor dat uit oogpunt van geluidbeheersing zinvol is.

Verder wordt in onderdeel c de term «geluidhinder» vervangen door de term «geluid». Dit is toegelicht bij de wijziging van artikel 2.18, eerste lid (onderdeel J).

Onderdelen O, P, en U

Vergelijkbaar met artikel 2.27 bevat artikel 2.28 van de Omgevingswet de onderwerpen waarvoor het Rijk in ieder geval instructieregels zal stellen over omgevingsplannen en projectbesluiten.

Net als in de onderdelen J en N zijn de bestaande bepalingen over geluid in onderdeel d van artikel 2.28, onderdeel d van artikel 2.29, tweede lid, en onderdeel d van artikel 3.6, eerste lid, in overeenstemming gebracht met de terminologie die wordt gebruikt in de met dit wetsvoorstel toegevoegde taken op het gebied van geluid. De in deze artikelen tot dusver gebruikte term «geluidbelasting» heeft een meer specifieke betekenis, namelijk de mate van geluid die op een bepaalde plaats wordt onderhouden vanwege een of meer geluidbronnen.

De wijziging in onderdeel e van artikel 2.28 houdt verband met de wijziging van artikel 2.19 (zie de toelichting bij onderdeel K).

Onderdeel Q

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 als omgevingswaarden. 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. De regels zullen met het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Onderdelen R en S

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 treffen van maatregelen ter beperking van het geluid afkomstig van die industrieterreinen. Een voorziening is er in de Wet geluidhinder ook voor het Rijk voor de zonebewaking van industrieterreinen waarop zich inrichtingen bevinden die (ook) in gebruik zijn voor defensie.

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 defensie 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 ook voor het Rijk wettelijk te verankeren voor situaties waarin de provincie op verzoek van de gemeente geluidproductieplafonds als omgevingswaarden vaststelt rondom industrieterreinen waarop zich voorzieningen voor defensie bevinden, wordt in artikel 2.34 een onderdeel ingevoegd dat ertoe strekt dat het Rijk (de betrokken Minister of Ministers) de provincie hierover instructies kan geven.

Omdat de gemeenteraad geluidproductieplafonds als omgevingswaarde vaststelt bij omgevingsplan bieden artikel 2.33, tweede lid, onder a, respectievelijk artikel 2.34, tweede lid, onder d, al de mogelijkheid voor gedeputeerde staten, respectievelijk de betrokken Minister(s), om instructies te geven over de vaststelling van geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen, bijvoorbeeld als bovenregionale belangen of defensie-belangen in het spel zijn.

In artikel 2.33 wordt de mogelijkheid gecreëerd dat gedeputeerde staten een instructie kan geven aan het waterschapsbestuur over de uitoefening van de taak om het geluid dat afkomstig is van waterschapswegen te beheersen. Met instructies kan de provincie de geluidmaatregelen die het waterschap zou willen treffen 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 niet past bij het waterschap als functioneel bestuur.

Onderdeel T

Bij hogere geluidbelastingen, afkomstig van wegen, spoorwegen of industrieterreinen, kan de binnenwaarde in een geluidgevoelig gebouw worden overschreden. Via het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zal in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden bepaald in welke gevallen dan geluidwerende maatregelen aan de gevel van het gebouw moeten worden getroffen om een acceptabel geluidniveau in dat gebouw te realiseren. De geluidwerende maatregelen worden door elk bevoegd

gezag afzonderlijk per besluit vastgesteld. Voor het daadwerkelijk treffen van de maatregelen is altijd toestemming van de eigenaar van het gebouw vereist. Daarnaast kan daarvoor de medewerking noodzakelijk zijn van de eigenaar van het gebouw, zoals bijvoorbeeld voor het verlenen van toegang tot het gebouw.

Het geval dat deze toestemming of medewerking uitblijft, zal worden bepaald als grond om te besluiten dat geen geluidwerende maatregelen worden getroffen of om een al genomen besluit tot het treffen van geluidwerende maatregelen in te trekken. Eventuele rechtsopvolgers van de rechthebbende van het desbetreffende gebouw kunnen nadien geen aanspraak meer maken op geluidwerende maatregelen. Het zou tot onevenredige kosten kunnen leiden als het bevoegd gezag later alsnog gedwongen zou kunnen zijn tot het treffen van geluidwerende maatregelen. Een besluit als hiervoor bedoeld heeft dus een eenmalig karakter. Hiermee wordt de huidige praktijk voortgezet.

Onderdelen V en W

De functionaliteiten van het geluidproductieplafond zijn uiteengezet in het algemeen deel van deze toelichting. Om deze functionaliteiten bij de vormgeving van het geluidproductieplafond als omgevingswaarde te behouden, wordt artikel 3.10 van de Omgevingswet zodanig gewijzigd dat bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening kan worden bepaald dat in plaats van de programmaplicht een daarbij aangewezen bestuursorgaan of andere instantie maatregelen treft die zijn gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde. In geval van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zal via het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden bepaald dat de beheerder van de geluidbron deze maatregelen moet treffen. Zoals al opgemerkt in het algemeen deel van deze toelichting kunnen dit geluidbeperkende maatregelen (bron- of overdrachtsmaatregelen) zijn maar ook andere maatregelen zoals een verzoek om verhoging van de geluidproductieplafonds. Een verhoging van geluidproductieplafonds vereist wel onderzoek naar de geluidbelasting van geluidgevoelige gebouwen en locaties en de afweging van geluidbeperkende maatregelen.

Deze plicht om maatregelen te treffen heeft dezelfde werking als de nu in artikel 11.20 van de Wet milieubeheer opgenomen plicht tot het zorgdragen voor de naleving van de geluidproductieplafonds. De in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer vervatte systematiek van naleving van geluidproductieplafonds zal dan ook beleidsneutraal overgaan naar het stelsel van de Omgevingswet.

In geval van industrieterreinen is het denkbaar dat een programmaplicht meer aangewezen is. In veel gevallen zal de beheerder van het industrieterrein namelijk de medewerking nodig hebben van individuele bedrijven om de geluidproductie met succes te kunnen terugbrengen tot onder het plafond. Dit sluit aan bij het huidige artikel 67 van de Wet geluidhinder dat voorschrijft dat het college van burgemeester en wethouders voor een gezoneerd industrieterrein waarbij grenswaarden worden overschreden een geluidreductieplan vaststelt. Een dergelijk geluidreductieplan bevat nu onder meer een beschrijving van het te voeren beleid om de geluidbelasting te beperken en van de daarvoor in de eerstvolgende vijf jaar te treffen maatregelen.

De wijziging van artikel 3.10, tweede lid, onderdeel b, borgt dat ook andere instanties dan bestuursorganen kunnen worden aangewezen om maatregelen te treffen om te voldoen aan de omgevingswaarde. Dit

betekent dat ProRail als besloten vennootschap²⁸ zijn huidige beheerstaak met betrekking tot de zorg voor de naleving van de geluidproductieplafonds ook onder de Omgevingswet kan voortzetten.

De wijziging van artikel 3.12 verzekert dat bij algemene maatregel van bestuur ook regels kunnen worden gesteld over de uitvoering of implementatie van de bovengenoemde maatregelen die zijn gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde.

Onderdeel X

In dit onderdeel wordt verzekerd dat het dagelijks bestuur van een waterschap ook een projectbesluit kan vaststellen met het oog op de taak van de beheersing van het geluid dat afkomstig is van wegen in beheer bij dat waterschap. Onderdeel van die taak is onder meer de sanering van te hoge geluidbelastingen die afkomstig zijn van die wegen. Dit zal worden geconcretiseerd door instructieregels die met het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Onderdeel Y

Dit artikel verklaart afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op de voorbereiding van besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. De in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer bestaande regelingen op het gebied van inspraak zullen beleidsneutraal worden overgenomen. Op grond van artikel 16.23, eerste lid, van de Omgevingswet is het voor eenieder mogelijk om op het ontwerp van de aangewezen besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zienswijzen in te dienen. Dit is een voortzetting van de huidige regels (artikel 11.32 van de Wet milieubeheer).

Onderdeel Z

Artikel 16.78 van de Omgevingswet bevat regels over de inwerkingtreding van onder meer het omgevingsplan en het projectbesluit. De hoofdregel is dat een omgevingsplan en een projectbesluit in werking treden met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop het besluit overeenkomstig artikel 3.44, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage is gelegd.²⁹ Geluidproductieplafonds als omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld bij omgevingsplan en bij besluit als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid. Op grond van artikel 5.52, tweede lid, zal in het Omgevingsbesluit worden geregeld dat een besluit als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, ook kan worden genomen als onderdeel van een projectbesluit. Voor zover geluidproductieplafonds als omgevingswaarden bij omgevingsplan of projectbesluit worden vastgesteld, voorziet artikel 16.78 – in samenhang met voornoemde regel in het Omgevingsbesluit – derhalve in regels voor de inwerkingtreding.

²⁸ Zie voetnoot 27. Ook voor de situatie dat ProRail is omgevormd tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid voorziet dit gewijzigde artikel in de mogelijkheid tot voortzetting van de beheerstaak van ProRail met betrekking tot de zorg voor de naleving van geluidproductieplafonds.

²⁹ Zie het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet (Kamerstukken II 2017/18, 34 986).

In het Besluit kwaliteit leefomgeving zal worden geregeld dat geluidproductieplafonds als omgevingswaarden uiterlijk binnen 4 weken na de vaststelling ervan worden opgenomen in het geluidregister.³⁰ Omdat de gegevens van het geluidregister ook worden gebruikt door derden als basis voor akoestische onderzoeken voor ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van (spoor)wegen of industrieterreinen met geluidproductieplafonds is de kenbaarheid van die gegevens essentieel. Het is daarom gewenst om ook voor de inwerkingtreding van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden die niet bij omgevingsplan of projectbesluit worden vastgesteld regels te stellen die aansluiten bij de registratie in het geluidregister en die daarnaast zoveel mogelijk aansluiten bij de inwerkingtredingsregels voor het omgevingsplan en het projectbesluit.

Dit onderdeel regelt daarom dat een besluit als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, vier weken na de bekendmaking ervan in werking treedt. Anders dan bij de inwerkingtredingsregels voor het omgevingsplan en het projectbesluit is er niet voor gekozen om voor wat betreft de termijn van inwerkingtreding aan te sluiten bij de terinzagelegging overeenkomstig artikel 3.44, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht. Een geluidproductieplafond als omgevingswaarde wordt namelijk niet altijd vastgesteld met gebruikmaking van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (zie onderdeel Y).

Tot slot wordt het bevoegd gezag de mogelijkheid gegeven om te bepalen dat een besluit als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, vanwege spoedeisende omstandigheden op een eerder tijdstip in werking treedt.

Onderdeel AA

Met het nieuwe onderdeel j van het tweede lid van artikel 16.88 wordt geëxpliciteerd dat regels kunnen worden gesteld over de wijze waarop rechthebbenden van een gebouw instemmen met het treffen van geluidwerende maatregelen op grond van artikel 2.43, eerste lid. Het treffen van geluidwerende maatregelen aan de gevel van een gebouw betekent een inbreuk op het eigendomsrecht en het gebruik van dat gebouw en dergelijke maatregelen kunnen niet worden uitgevoerd zonder expliciete instemming van de zijde van de rechthebbende(n).

Onderdelen AB en AC

De methode van monitoring van geluidproductieplafonds als omgevingswaarde zal op grond van het nieuwe zesde lid van artikel 20.2 via het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden vastgelegd. Dit geldt ook voor de aanwijzing van het bestuursorgaan of de andere instantie dat of die met de uitvoering van de monitoring is belast.

De wijziging van artikel 20.3 expliciteert dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over de uitvoering van de monitoring van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden. Daaronder vallen regels over de frequentie van de monitoring.

³⁰ In paragraaf 3.5 van deze toelichting is uiteengezet dat nader zal worden bezien in hoeverre en op welke termijn het geluidregister kan worden geïntegreerd in of gekoppeld aan het Digitale Stelsel Omgevingswet.

HOOFDSTUK 2 INTREKKING EN WIJZIGING VAN ANDERE WETTEN

Dit hoofdstuk bevat hoofdzakelijk wijzigingen in andere wetten als gevolg van de intrekking van de Wet geluidhinder en het vervallen van de titels 11.1 en 11.3 van de Wet milieubeheer. Daarnaast wordt in de bij de Algemene wet bestuursrecht behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak een verwijzing ingevoegd naar de nieuwe artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, van de Omgevingswet.

Artikelen 2.1 en 2.4 (intrekking Wet geluidhinder en wijzigingen Wet milieubeheer)

Artikel 2.1 en onderdeel A van artikel 2.4 regelen dat de Wet geluidhinder wordt ingetrokken en dat de titels 11.1 en 11.3 van de Wet milieubeheer vervallen. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet dat deze regelingen opgaan in het stelsel van de Omgevingswet. Omdat de inhoud van titel 11.2 van de Wet milieubeheer al is opgenomen in de Omgevingswet (de artikelen 3.6, 3.8, eerste lid, en 3.9, eerste lid), zal deze titel met de Invoeringswet Omgevingswet vervallen.

De onderdelen B en D tot en met F van artikel 2.4 regelen dat verwijzingen naar de Wet geluidhinder en bepalingen in de titels 11.1 en 11.3 van de Wet milieubeheer worden geschrapt.

Onderdeel C van artikel 2.4 regelt dat artikel 18.2j van de Wet milieubeheer vervalt. 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 de titels 11.1 en 11.3 van de Wet milieubeheer geen functie meer.

Artikel 2.2 (Algemene douanewet)

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 (Algemene wet bestuursrecht)

Dit artikel bevat wijzigingen van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak. Onder 1, onder a, wordt de verwijzing naar artikel 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 2.13a, eerste lid, uitgezonderd van beroep, voor zover die geluidproductieplafonds zijn gebaseerd op de heersende 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.³¹ Als de eerste geluidproductieplafonds worden vastgesteld op de heersende 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. De eerste vaststelling van geluidproductieplafonds zal worden uitgewerkt in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid.

Provincies kunnen er desgewenst voor kiezen om de eerste geluidproductieplafonds vast te stellen op een ander niveau. Dit is mogelijk als 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 over een afgesloten tijdvak.

Onder 2 worden de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, 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. Ook wordt de verwijzing naar de Wet geluidhinder geschrapt.

HOOFDSTUK 3 OVERGANGSRECHT

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 (algemeen overgangsrecht hoofdstuk 11 Wet milieubeheer)

Dit artikel bevat de hoofdregels voor 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, zij het dat artikel 3.2 van dit wetsvoorstel ook toepassing is. Concreet betekent dit dat de genoemde procedures volgens oud recht worden afgerond maar dat tegelijkertijd de geluidproductieplafonds worden herberekend. Voor het geval de vaststelling van geluidproductieplafonds onderdeel is van een tracébesluit als bedoeld in hoofdstuk III van de Tracéwet voorziet de Invoeringswet Omgevingswet in overgangsrecht.

Het tweede lid ziet op de situatie dat op grond van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer al een plicht bestaat tot het treffen van geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen. In dit lid wordt geregeld dat die plicht op grond van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer in stand blijft.

³¹ Vergelijk Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 3, p. 30 en 31.

Het derde 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 volgens de oude regels.

Artikel 3.2 (overgangsrecht geluidproductieplafonds langs rijkswegen en hoofdspoorwegen)

Dit artikel bevat bijzondere bepalingen voor de overgang van de bestaande systematiek van de geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen naar de Omgevingswet. De bestaande geluidproductieplafonds en de geluidproductieplafonds die na inwerkingtreding van deze wet nog op grond van oud recht worden vastgesteld, gaan niet een-op-een over, maar worden door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat na inwerkingtreding van deze wet herberekend. De herberekening betreft in de eerste plaats de geluidproductieplafonds die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet al gelden. Ook de onder de Tracéwet vastgestelde geluidproductieplafonds en de onder de Wet milieubeheer vastgestelde geluidproductieplafonds waarvan de werking op grond van artikel 11.36 of 11.63 van die wet is opgeschort, vallen hieronder. Daarnaast ziet de herberekening op de geluidproductieplafonds die met toepassing van de overgangsbepalingen van de artikelen 3.1, eerste lid, onder a en d, en 3.4, tweede lid, onder c, na de inwerkingtreding van deze wet zullen worden vastgesteld. Tot slot ziet de herberekening op de geluidproductieplafonds die zijn opgenomen in een ontwerp-tracébesluit dat op of na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet ter inzage is gelegd en na inwerkingtreding van deze wet zullen worden vastgesteld. De Invoeringswet Omgevingswet zal voorzien in overgangsbepalingen over de Tracéwet.

De herberekening 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. 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 op grond van de Wet milieubeheer vastgestelde geluidproductieplafonds opnieuw berekend worden. Deze herberekening vindt plaats op grond van de brongegevens die behoren bij de geldende geluidproductieplafonds, zodat de herberekening niet iets wezenlijks verandert aan het beschermingsniveau voor de omgeving en aan de geluidruimte voor de beheerder. De herberekende geluidproductieplafonds gelden als omgevingswaarden als bedoeld in artikel 2.15, tweede lid. Omdat de herberekening niet is gericht op rechtsgevolg – immers, het betreft een rekentechnische aanpassing van de geluidproductieplafonds waarbij de geluidruimte en het beschermingsniveau ongewijzigd blijven – zal er geen sprake zijn van besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Het tweede lid regelt dat een op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet bestaande ontheffing van de plicht tot naleving van een geluidproductieplafond geldt als een besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond als omgevingswaarde als bedoeld in artikel 2.15, tweede lid, van de Omgevingswet. Met het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zal in het Besluit kwaliteit leefomgeving 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 al bestaande ontheffingen ongewijzigd kunnen worden voortgezet onder de Omgevingswet. Zoals hiervoor al is aangegeven, keert de figuur van de ontheffing van de plicht tot naleving van een geluidproductieplafond als zodanig niet terug onder de Omgevingswet. Het tijdelijk niet naleven van een bestaand geluidproductieplafond zal vorm krijgen door middel van een (tijdelijke) wijziging van het besluit waarmee dat geluidproductieplafond is vastgesteld.

Op grond van artikel 11.24, derde lid, van de Wet milieubeheer kan aan een ontheffing een voorschrift zijn verbonden over de mate van overschrijding van het geluidproductieplafond. Het derde lid regelt dat de mate van die overschrijding ook wordt herberekend volgens de in het eerste lid bedoelde rekenmethode. Dit verzekert dat het (herberekende) geluidproductieplafond en de toegestane tijdelijke overschrijding van dat plafond op elkaar aansluiten. Ook de herberekening van de mate van overschrijding van het geluidproductieplafond is niet gericht op rechtsgevolg.

Artikel 3.3 (overgangsrecht geluidsanering Wet milieubeheer)

Dit artikel regelt dat de sanering van te hoge geluidbelastingen, afkomstig van de rijksinfrastructuur, wordt afgewikkeld op basis van het oude recht (afdeling 11.3.6 van de Wet milieubeheer).

In afwijking van het eerste onderdeel van artikel 2.5 – dat onder meer titel 11.3 van de Wet milieubeheer laat vervallen – bepaalt het eerste lid dat afdeling 11.3.6 van de Wet milieubeheer nog van toepassing blijft tot 1 januari 2024. Dit houdt verband met het volgende. Artikel 11.56, eerste lid, van de Wet milieubeheer bevat een uiterste datum waarop de beheerders van rijkswegen en hoofdspoorwegen een verzoek tot vaststelling van een saneringsplan moeten indienen. Deze uiterste datum is nu nog 31 december 2020 maar het voornemen bestaat om deze datum te wijzigen in 31 december 2023. Hiertoe zal de regering een separaat voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer indienen. Omdat deze nieuwe datum ligt na de verwachte datum van inwerkingtreding van deze wet en deze wet titel 11.3 van de Wet milieubeheer laat vervallen, is het eerste lid noodzakelijk om alle saneringsplannen te kunnen vaststellen. Het tweede lid regelt dat het oude recht van toepassing blijft op onder het regime van afdeling 11.3.6 van de Wet milieubeheer ingediende verzoeken om saneringsplannen en lagere geluidproductieplafonds vast te stellen, op wijzigingen van saneringsplannen en op het treffen van de maatregelen ter uitvoering van de saneringsplannen.

Artikel 3.4 (algemeen overgangsrecht Wet geluidhinder)

Dit artikel bevat de hoofdregels voor 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.

Voor het geval hogere waarden worden vastgesteld als onderdeel van een tracébesluit of bij het vaststellen van een bestemmingsplan of een wijziging- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de Wet ruimtelijke ordening de Wet geluidhinder wordt toegepast, voorziet de Invoeringswet Omgevingswet in overgangsrecht.

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

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

Voor provinciale wegen blijft de Wet geluidhinder (en de onderliggende regelgeving) van kracht tot het moment waarop geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn vastgesteld op grond van de Omgevingswet. Dit is bepaald in artikel 3.5, eerste lid, onder a. 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 voor provinciale wegen.

Onderdeel b van het eerste lid regelt dat een aantal specifieke besluiten uit de Wet geluidhinder over de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting vanwege gemeente-, waterschaps- en 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 voor provinciale wegen moeten worden 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 al vastgestelde geluidproductieplafonds wordt van de provincie verwacht dat die plafonds vervolgens zullen worden aangepast.

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

Ook voor industrieterreinen blijft de Wet geluidhinder (en de onderliggende regelgeving) van kracht tot het moment waarop geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn vastgesteld op grond van de Omgevingswet. Dat is bepaald in artikel 3.6, eerste lid, onder a. 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 voor industrieterreinen.

Artikel 3.6, eerste lid, onder b, heeft betrekking op terreinen die onder de werking van artikel 41, derde lid, van de Wet geluidhinder vallen. Dit betreft voormalige gezoneerde industrieterreinen die zijn opgeheven. Daartoe zijn de «grote lawaaimakers» die op dat industrieterrein zijn gevestigd planologisch al wegbestemd en is ook de geluidszone opgeheven, maar zolang er onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan nog één of meerdere «grote lawaaimakers» gevestigd zijn, voorziet artikel 41, derde lid, van de Wet geluidhinder erin dat de opgeheven geluidszone blijft voortbestaan als toetsingskader voor die «grote lawaaimaker(s)» en woningen in de omgeving. Omdat deze terreinen geen industrieterreinen meer zijn, worden hiervoor geen geluidproductieplafonds vastgesteld. Voor deze terreinen zullen met toepassing van in het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen instructieregels zo nodig geluidregels in het omgevingsplan worden opgenomen. Op grond van artikel 22.3 van de Invoeringswet Omgevingswet moet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip aan de in artikel 2.4 van de Omgevingswet opgenomen verplichting tot vaststelling van een omgevingsplan zijn voldaan. Tot uiterlijk dat tijdstip,

of zoveel eerder als de gemeente aan de verplichting van artikel 2.4 van de Omgevingswet heeft voldaan, zal op grond van artikel 3.6, vierde lid, nog het oude recht van toepassing blijven op de hier bedoelde terreinen.

Omdat voor de vaststelling van geluidproductieplafonds rond industrieterreinen van belang is hoeveel geluid het industrieterrein in de richting van een woning mag uitstralen, is in artikel 3.6, eerste lid, onder c, 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, totdat die besluiten onherroepelijk zijn.

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 geluidszone (zie onderdeel b, onder 1). Door het wijzigen van een zone kunnen bestaande geluidgevoelige objecten in de geluidszone komen te liggen en geldt een in acht te nemen grenswaarde van 50 dB(A). Op die besluiten blijft de Wet geluidhinder van toepassing totdat deze onherroepelijk zijn. In de tweede plaats gaat het om (zie onderdeel b, onder 2, 3 en 4°) alle besluiten over de toelaatbare geluidsbelasting van geluidgevoelige objecten. Die besluiten spelen een belangrijke rol bij de vaststelling van de eerste geluidproductieplafonds voor bestaande industrieterreinen. 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.

Op grond van het tweede lid zal bij koninklijk besluit een tijdstip worden gegeven waarop de geluidproductieplafonds moeten worden 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 al vastgestelde geluidproductieplafonds wordt van de gemeente verwacht dat die plafonds zullen worden aangepast zodra dat besluit onherroepelijk is.

Artikel 2.11a van de Omgevingswet bevat de hoofdregel dat de geluidproductieplafonds als omgevingswaarde rondom industrieterreinen worden vastgesteld bij omgevingsplan. Artikel 2.12a, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt dat op verzoek van de gemeenteraad bij besluit van provinciale staten geluidproductieplafonds als omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld als dat doelmatiger wordt geacht. Het derde lid van artikel 3.6 maakt voor de eerste vaststelling van geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen van regionaal belang als bedoeld in artikel 163, tweede lid, van de Wet geluidhinder een uitzondering op deze bepalingen, deze geluidproductieplafonds worden vastgesteld door provinciale staten zonder dat daartoe door de gemeenteraad een verzoek moet zijn ingediend. Dit is doelmatiger omdat de provincie nu het beheer voert over de geluidruimte van industrieterreinen die als van regionaal belang zijn aangemerkt en daardoor over alle voor de eerste vaststelling van geluidproductieplafonds benodigde informatie beschikt. Na de eerste vaststelling van de geluidproductieplafonds is het derde lid van artikel 3.6 uitgewerkt en zijn de artikelen 2.11a en 2.12a, eerste lid, van de Omgevingswet onverkort van toepassing. Als deze geluidproductieplafonds vervolgens moeten worden gewijzigd, of als er rondom het industrieterrein geluidproductieplafonds moeten worden toegevoegd, dan is de gemeenteraad daartoe bevoegd en is het aan de gemeenteraad om al dan niet een verzoek als bedoeld in artikel 2.12a, eerste lid, te doen.

Als de Wet geluidhinder niet meer van kracht is, verliezen alle besluiten die op grond van 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, vierde lid, bepaald dat een besluit waarin maatregelen als bedoeld in artikel 63, vierde lid, van de Wet geluidhinder zijn vastgesteld, geldt als programma in de zin van de Omgevingswet. In het vijfde 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 (vangnetbepaling)

De Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer bevatten een groot aantal gedetailleerde normen. De Omgevingswet bevat die 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 andere wettelijke 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 Slotbepalingen

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

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

Mede namens
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,