

Vergaderjaar 2018–2019

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 113

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 september 2018

In het kader van de stelselherziening van het omgevingsrecht, waarvoor het fundament is gelegd met de Omgevingswet, worden de geluidregels voor wegen, spoorwegen en industrieterreinen vereenvoudigd en verbeterd. Dit krijgt vorm in het aanvullingsspoor geluid. Als eerste belangrijke stap is daartoe recent het voorstel voor de Aanvullingswet geluid Omgevingswet bij uw Kamer ingediend. Dit voorstel creëert niet alleen de juridische kaders voor inbouw van de nieuwe geluidregels in het stelsel van de Omgevingswet, maar geeft bovendien ruimte aan de vernieuwingen op het gebied van geluid die voortvloeien uit het eerder al gestarte beleidsvernieuwingstraject Swung¹. Als eerste fase van de beleidsvernieuwing zijn in 2012 al de geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen ingevoerd (opgenomen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer), de lijnen die daarmee zijn uitgezet worden in de tweede fase voor decentrale infrastructuur en industrieterreinen zoveel mogelijk doorgetrokken. Dit krijgt vorm in dit aanvullingsspoor geluid. Op hoofdlijnen bent u hierover eerder geïnformeerd met de brieven van 28 maart 2013² en 7 oktober 2015³. Met deze brief informeer ik u nader over de voorgenomen aanpassing van de geluidregels, met nadruk op de vereenvoudiging van het normenkader als belangrijk onderdeel daarvan.

De vereenvoudiging van het normenkader maakt deel uit van de totale modernisering van het systeem van regulering van geluid. Deze modernisering vloeit voort uit de met VNG, IPO, UvW en VNO-NCW ontwikkelde beleidsvernieuwing en uit de Omgevingswet, en staat in het teken van verbetering van de werking en de effectiviteit van de regels. Verbetering van de bewaking van geluidniveaus (voorkomen van onbeheerste groei

¹ Swung staat voor: **S**amen **w**erken aan de **u**itvoering van een **n**ieuw **g**eluidbeleid, een gezamenlijk beleidsvernieuwingstraject met de decentrale overheden en het bedrijfsleven.

² Kamerstuk 32 252, nr. 52.

³ Kamerstuk 28 663, nr. 64.

van het geluid) en bescherming tegen cumulatie van geluid van verschillende geluidbronnen staat daarbij voorop.

De huidige Wet geluidhinder kent een omvangrijk en complex normenkader. Naast verschillende normen voor wegen, spoorwegen en industrieterreinen (vanwege verschillen in hinderbeleving) zijn er verschillende normen voor verschillende typen geluidgevoelige objecten (woningen, andere geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige terreinen zoals woonwagendstandplaatsen), voor wegen binnen respectievelijk buiten de bebouwde kom en afhankelijk van de toegestane snelheid, en tot slot nog voor enkele specifiek benoemde situaties zoals vervangende nieuwbouw en woningbouw nabij zeehavens. Deze differentiatie is in de loop der jaren gegroeid als gevolg van maatschappelijke en politieke wensen. De complexiteit van dit normenkader bemoeilijkt de toepassing ervan in de praktijk, geeft aanleiding tot juridische procedures en belemmert de effectiviteit van de huidige geluidregels.

Tegelijk met verbetering van de werking en effectiviteit van de geluidregels door invoering van een verbeterde bewaking van de groei van het geluid, is als onderdeel van het Swung-traject interbestuurlijk afgesproken te streven naar een sterke vereenvoudiging van het normenkader, een streven dat ook goed in het Omgevingswet-denken past. Een sterke vereenvoudiging van dit gedifferentieerde normenkader is onmogelijk zonder verschuivingen op onderdelen, ook al is er zoveel mogelijk sprake van een beleidsneutrale overgang. Over het geheel genomen biedt het nieuwe normenkader, mede gelet op de algehele verandering van het systeem van regulering van geluid, ten minste een gelijkwaardig beschermingsniveau in vergelijking met de huidige regelgeving. En hoewel de daadwerkelijke voorstellen voor normering geen onderdeel zijn van het wetsvoorstel maar op AMvB-niveau in het concept-Aanvullingsbesluit geluid zullen landen, hecht ik eraan om voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel en het in procedure brengen van het Aanvullingsbesluit geluid al kort inzicht in enkele elementen van de voorgenomen voorstellen te geven. Dit in aansluiting bij de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet geluid, die al dit voorstel voor een vereenvoudigd normenkader bevat:

Geluidbron	Voorkeurswaarde (in dB)	Maximale waarde (in dB)	
		Nieuwe geluidgevoelige objecten	Aanleg/aanpassing geluidbron
Rijkswegen en provinciale wegen	50	60	65
Waterschaps- en gemeentelijke wegen	53	70	70
Vrijliggende spoorwegen	55	65	70
Industrieterreinen	L _{den}	50	60
	L _{night}	40	50

Dit gewijzigde normenkader betekent met name dat binnen de bebouwde kom langs provinciale wegen en rijkswegen (niet zijnde auto(snel)wegen) een aanpassing van de norm wordt doorgevoerd. Hiermee sluit de normering voor provinciale wegen volledig aan bij die voor rijkswegen (na een vergelijkbare vereenvoudiging in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer). Het geluid van deze beide typen drukke wegen zal ook met hetzelfde instrument worden gereguleerd, namelijk geluidproductieplafonds. Mede in het licht van de nalevingsplicht van de geluidproductiepla-

fonds is dit een logische aanpassing. Dit maakt het namelijk minder eenvoudig om op korte afstand van de wegen woningen te bouwen, wat op termijn het treffen van geluidbeperkende maatregelen zou kunnen belemmeren.

De getalsmatig grootste verschuiving in vergelijking met de Wet geluidhinder betreft de maximale waarde voor nieuwe geluidgevoelige gebouwen langs gemeente- en waterschapswegen buiten de bebouwde kom. Dit ontstaat doordat een onderscheid in normering afhankelijk van ligging binnen of buiten de bebouwde kom komt te vervallen. Achterliggende reden daarvoor is dat de begrenzing van de bebouwde kom in de uitvoeringspraktijk vaak alleen duidelijk is voor de weg (de borden langs de weg hebben hun grondslag in de Wegenverkeerswet 1994), maar niet voor de ruimere omgeving. In de praktijk leiden uitbreidingsplannen die feitelijk buiten de oorspronkelijk bebouwde kom liggen tot wijziging van de bebouwde kom. Hierna zijn de soepelere bebouwde kom-normen uit de Wet geluidhinder van toepassing. Voor dergelijke woningbouwplannen heeft de verruiming van de maximale waarde dan ook goeddeels een theoretisch karakter.

Voor woningen in het echte buitengebied is getalsmatig wel sprake van een verruiming, maar daarbij gaat het in de praktijk om verspreid liggende individuele woningen, en niet om concentraties of grote aantallen. Zo werd in de afgelopen tien jaar minder dan 0,1% van het totaal aantal gebouwde woningen buiten de bebouwde kom gerealiseerd. Bovendien is er vaak voldoende ruimte om een grotere afstand tussen weg en woningen aan te houden of om geluidafschermende maatregelen te treffen, met een lager geluidniveau tot gevolg. Het werkelijke effect van de normverruiming zal voor deze situaties dan ook zeer beperkt zijn.

Een extra argument dat een grotere afwegingsruimte langs gemeentelijke wegen rechtvaardigt, is het feit bij gemeentewegen de verantwoordelijkheden voor zowel de infrastructuur als de ruimtelijke ontwikkeling bij dezelfde overheidsinstantie berusten. Er is sprake van een balans in de afweging van de betrokken belangen en juist in zo'n situatie passen ruimere mogelijkheden voor een decentrale bestuurlijke afweging goed in het Omgevingswet-denken.

Voor waterschapswegen geldt dit laatste argument niet, maar van die wegen heeft circa 80 à 85% een zeer lage verkeersintensiteit, waardoor het verkeer op die wegen erg weinig geluid veroorzaakt, ruim onder de maximale waarde. Bij het overgrote deel van deze wegen heeft de getalsmatige normverruiming in de praktijk dan ook geen betekenis.

Naast aanpassing van deze normgetallen om te komen tot vereenvoudiging, wordt ook een aantal verbeteringen doorgevoerd in de werking van de geluidregels. Voor een goede beoordeling van het geheel moeten die verbeteringen in samenhang met (de wijzigingen in) het normenkader worden beschouwd. Ook deze veranderingen zullen in het Aanvullingsbesluit geluid opgenomen worden.

Allereerst zal een wezenlijke tekortkoming van de Wet geluidhinder worden weggenomen. De Wet geluidhinder werkt alleen bij het nemen van een concreet besluit. Met de Wet geluidhinder kon tussentijds geen grip worden gehouden op toename van het geluid door geleidelijke verkeersgroei. De Wet geluidhinder beschermde omwonenden daar dus niet tegen, een situatie die bekend staat als het zogenaamde «handhavingsgat».

Voor de rijksinfrastructuur is dit gat al gerepareerd met de invoering van de geluidproductieplafonds met bijbehorende nalevingsplicht. Met de nieuwe regels gaat voor provinciale wegen en industrieterreinen hetzelfde stelsel gelden. Ook voor gemeente- en waterschapswegen en lokale spoorwegen gaan nieuwe regels gelden, waarbij de monitoring van de

ontwikkeling van geluid en de afweging hierover door het bevoegd gezag centraal staat.

Daarnaast worden de regels voor optelling en cumulatie van geluid verbeterd.

Binnen één zogenaamde «geluidbronsort» zal het geluid worden opgeteld voordat het aan de normen wordt getoetst. Onder de Wet geluidhinder werd elke (spoor)weg apart beoordeeld, ook als dezelfde gevel van een woning werd blootgesteld aan het geluid van bijvoorbeeld twee (of meer) wegen. De bewoner ervaart echter het totale geluid als bron van hinder. Met de invoering van de geluidproductieplafonds voor rijksinfrastructuur is al overgestapt naar een benadering per geluidbronsort. Het geluid van alle wegen van één beheerder wordt opgeteld tot één geluidbelasting en getoetst aan de normen. Waar een woning inderdaad door het geluid van meerdere wegen wordt belast, leidt dat tot verbetering van de bescherming: het opgetelde geluid dat aan de norm wordt getoetst, is namelijk tot enkele dB's hoger.

Ook zal het geluid van meerdere geluidbronsorten (van meerdere beheerders) gezamenlijk worden beoordeeld. Omdat het erg complex is om het gecumuleerde geluid van verschillende geluidbronsorten te toetsen aan één getalsmatige norm, wordt deze cumulatie niet kwantitatief maar kwalitatief beoordeeld. Vanaf een bepaald niveau wordt het cumulatieve geluid van meerdere geluidbronnen vastgesteld. Een aantal geluidbronnen moet daarbij verplicht worden betrokken, naast (spoor)wegen en industrieterreinen bijvoorbeeld ook luchtvaart. Mede aan de hand van de cumulatieve geluidbelasting moet worden onderbouwd waarom in het concrete geval toch sprake is van een aanvaardbare situatie. Hoe slechter de kwalificatie, hoe lastiger dat is.

Tot slot wordt het geluid van alle bronnen die relevant zijn bij de cumulatie ook meegenomen bij de toepassing van de binnenwaarde voor het geluid in gevoelige ruimten van geluidgevoelige gebouwen. Dit is het stevigste element van de verbeterde regels voor optelling en cumulatie. Bij geluidniveaus boven de voorkeurswaarde bepaalt de binnenwaarde de vereiste geluidwering van de gevel. Als een woning bijvoorbeeld langs een weg en tegenover een industrieterrein ligt, wordt bij de besluitvorming over één van die geluidbronnen het geluid van beide opgeteld en moet de geluidwering van de gevel zodanig zijn dat voor het opgetelde geluid van die beide geluidbronsorten wordt voldaan aan de binnenwaarde. In de praktijk betekent dat meer en/of betere maatregelen en dus een betere bescherming dan onder de Wet geluidhinder het geval was.

Concluderend ben ik van mening dat de in ontwikkeling zijnde nieuwe geluidregels, waarvan de vereenvoudiging van het normenkader deel uitmaakt, een noodzakelijke stap is voor de inbedding van de geluidregels in de Omgevingswet en invulling geeft aan de met de decentrale partijen besproken beleidsvernieuwing. Door het vereenvoudigde normenkader te combineren met een verbeterde werking van de regels voor de toepassing van dit normenkader, zal mijns inziens sprake zijn van ten minste een gelijkwaardig beschermingsniveau als onder de Wet geluidhinder. Voor de volledigheid herhaal ik hier dat de beschreven normen en geluidregels op AMvB-niveau worden uitgewerkt. Dat zal resulteren in het zogenaamde Aanvullingsbesluit geluid, dat de nieuwe geluidregels zal inpassen in de verschillende AMvB's onder de Omgevingswet. De planning is erop gericht de consultatie over het concept van dit Aanvullingsbesluit rond de komende jaarwisseling te laten plaatsvinden. Na de verwerking van de consultatiereacties wordt het ontwerp van het besluit, zoals voorgeschreven in de Omgevingswet, voorgehangen bij Uw Kamer en de Eerste Kamer.

Tot slot vermeld ik nog dat de World Health Organization (WHO) momenteel de laatste hand legt aan een publicatie met richtlijnen voor

omgevingsgeluid in Europa. Die publicatie wordt naar verwachting in oktober 2018 gepresenteerd. Vanzelfsprekend zal ik de aanbevelingen van de WHO zorgvuldig analyseren en bezien in hoeverre die van invloed kunnen zijn op de voorstellen uit het aanvullingsspoor geluid. Mocht aanpassing van de voorstellen voor de nieuwe geluidregels inderdaad in de rede liggen, dan stel ik mij voor om dat te combineren met de verwerking van de consultatiereacties op het Aanvullingsbesluit geluid, zodat dit geen nadelige invloed hoeft te hebben op de planning van het aanvullingsspoor geluid, mede bezien in relatie tot de geplande inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2021.

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