

Vergaderjaar 2010–2011

32 625

Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de wet van ... tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van de geluidproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds) (Invoeringswet geluidproductieplafonds)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 21 oktober 2010 en het nader rapport d.d. 31 januari 2011, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 5 augustus 2010, no. 10.002191, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de wet van ... tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van de geluidproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds) (Invoeringswet geluidproductieplafonds), met memorie van toelichting.²

Het wetsvoorstel voorziet in aanpassingen van wetgeving en wijzigingen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds; hierna: wetsvoorstel 32 252)³ ten behoeve van de invoering van de geluidproductieplafonds en de overheveling van de bepalingen inzake geluidsbelastingkaarten en actieplannen van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer. Naast wetstechnische en redactionele aanpassingen bevat het voorstel overgangsrecht, een nieuwe saneringsregeling voor de rijksinfrastructuur en aanpassingen in regelgeving over aanleg en wijziging van infrastructuur.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 augustus 2010, no. 10.002191 machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Per 1 september 2010 is in werking getreden de Wet tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State. Sinds die datum kent de Raad van State – naast de al bestaande Afdeling bestuursrechtspraak – een Afdeling advisering. Gelet op de onmiddellijke werking van genoemde wet, worden adviesaanvragen bij de Raad van State van vóór 1 september 2010 na die datum afgedaan door de Afdeling advisering van de Raad van State.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 2.

de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 21 oktober 2010, no. W08.10 0408/IV bied ik U hierbij aan.

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

Hieronder ga ik in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

1. Financiering van saneringsmaatregelen

De voorgestelde saneringsregeling voor de rijksinfrastructuur bestaat uit drie onderdelen:

- a. *het afronden van de bestaande saneringsoperatie, waarbij geluidknelpunten die bestonden ten tijde van de inwerkingtreding van de Wet geluidhinder, worden gesaneerd;*
- b. *de aanpak van woonsituaties met geluidbelastingen hoger dan de in de Nota Mobiliteit vermelde doelstelling, dat wil zeggen woonsituaties met meer dan 65 dB geluidbelasting als gevolg van een rijksweg of meer dan 70 dB als gevolg van een spoorweg;*
- c. *de aanpak van woonsituaties met een grote groei – meer dan 5 dB – van de geluidbelasting.*

De saneringsoperatie is opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), onder de naam Meerjarenprogramma Geluidsanering (MJPG). In het MJPG, alsmede in de toelichting op het wetsvoorstel wordt vermeld dat voor de saneringsoperatie in totaal een bedrag van € 941 miljoen beschikbaar is, waarvan een bedrag van € 191 miljoen afkomstig is uit het bestaande geluidsaneringsbudget van het ministerie van VROM. Volgens de toelichting is dit budget voldoende voor het voltooien van de beoogde saneringsoperatie. Tegelijkertijd vermeldt de toelichting dat de saneringsobjecten bedoeld onder b niet bekend zijn. Zij kunnen zich in principe overal voordoen langs rijkswegen en spoorwegen. Deze objecten zullen volgens de toelichting bij de uitvoering van de saneringsoperatie moeten worden opgespoord door het verrichten van akoestisch onderzoek.

Gegeven de onbekendheid van een deel van de saneringsobjecten, ontbreekt een volledig inzicht in de totale kosten van de voorgenomen saneringsoperatie. Gelet hierop rijst de vraag hoe de regering is gekomen tot een budget van € 941 miljoen, dat zij toereikend acht voor de gehele saneringsoperatie. De toelichting geeft hierop geen antwoord. De Afdeling adviseert de hoogte van het budget alsnog toe te lichten.

1. De Afdeling adviseert gegeven de onbekendheid van een deel van de saneringsobjecten en het ontbreken van een volledig inzicht in de totale kosten van de voorgenomen saneringsoperatie de hoogte van het budget van € 941 miljoen alsnog toe te lichten.

De hoogte van het budget komt overeen met de op de rijksbegroting daarvoor beschikbare middelen. Het grootste deel was, ten behoeve van de geluidssanering in de Nota Mobiliteit, al opgenomen in het Infrastructuurfonds. Bij de totstandkoming van die Nota is vastgesteld dat het voor de beschreven aanpak van woningen met een te hoge geluidsbelasting langs rijkswegen en spoorwegen een bedrag nodig is van € 650 miljoen. Aan dit bedrag zijn de middelen op de rijksbegroting voor de sanering onder de Wet geluidhinder (toenmalig VROM) voor zover ze gerelateerd

zijn aan situaties langs rijkswegen spoorwegen en een bedrag voor de grote groei gevallen toegevoegd. De totale som is het genoemde bedrag van € 941 miljoen.

De uitgangspunten van de saneringsoperatie zijn zo gekozen dat de sanering binnen het budget kan worden uitgevoerd.

De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

2. Code Interbestuurlijke Verhoudingen

Op grond van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (hierna: de Code) moet conceptregelgeving met relevantie voor decentrale overheden voor advies aan het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) worden voorgelegd. Het advies dient te worden meegezonden naar de Raad van State.¹

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van gemeenten op het terrein van de geluidsanering en de ruimtelijke ordening. Gelet hierop mag de VNG volgens de afspraken, neergelegd in de Code, advies uitbrengen over het wetsvoorstel. De toelichting vermeldt weliswaar dat het wetsvoorstel, met name het overgangsrecht, is voorbereid in overleg met de VNG, doch de Afdeling heeft geen advies van de VNG aangetroffen. Evenals de Raad van State eerder heeft overwogen,² acht de Afdeling inzicht in het standpunt van de VNG over voor gemeenten relevante conceptregelgeving en de reactie daarop van de regering van belang voor zijn oordeelsvorming.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

2. De Afdeling stelt dat het wetsvoorstel gevolgen heeft voor de uitvoeringspraktijk van gemeenten op het terrein van geluidsanering en de ruimtelijke ordening. De toelichting op het wetsvoorstel vermeldt weliswaar dat het wetsvoorstel, met name het overgangsrecht, is voorbereid in overleg met de VNG, doch de Afdeling heeft geen advies van de VNG aangetroffen. De Afdeling adviseert in de toelichting inzicht te geven in het standpunt van de VNG over voor gemeenten relevante conceptregelgeving en de reactie daarop van de regering.

Dit wetsvoorstel is voorafgegaan door het wetsvoorstel wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van geluidproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds), hierna wetsvoorstel 32 252. In het kader van dit wetsvoorstel is met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in een klankbordgroep uitgebreid inhoudelijk overleg gepleegd over de inhoud van het wetsvoorstel. Dit overleg is na het zenden aan de Tweede Kamer voorgezet voor wat betreft het onderhavige wetsvoorstel. Het IPO en de VNG zijn dus zowel bij het wetsvoorstel 32 252 als bij het onderhavige wetsvoorstel intensief betrokken geweest. Na overleg met de VNG/IPO is afgezien van formeel advies.

De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

3. De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn overgenomen, met uitzondering van de opmerking over artikel 73 van de Wet geluidhinder. Uit de systematiek van het betreffende hoofdstuk en artikel 104 van de Wet geluidhinder blijkt dat de verzameling saneringsobjecten bij

¹ Code Interbestuurlijke Verhoudingen, bijlage I, onderdeel IV «Afspraken interbestuurlijke verhoudingen», in samenhang met bijlage III, onderdeel 6 «Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden», Den Haag, 2004, blz. 28–29 en 40–41.

² Advies van 23 december 2009, nr. W12.09.0428/III (Wet gemeentelijke schuld-hulpverlening); Kamerstukken 2009/10, 32 291, nr. 4, punt 8.

algemene maatregel van bestuur kan worden uitgebreid met andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele wijzigingen in de wettekst en verduidelijkingen in de memorie van toelichting aan te brengen en enkele onvolkomenheden te herstellen.

- a. Vanwege de samenvoeging van het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat en (een deel van het) voormalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) tot een nieuw ministerie van Infrastructuur en Milieu, komt de in het wetsvoorstel 32 252 voorziene taakverdeling tussen de ministers van VROM en van Verkeer en Waterstaat te vervallen. Alle bevoegdheden komen in één hand te liggen. Deze samenvoeging leidt tot een groot aantal tekstuele aanpassingen in het wetsvoorstel. Deze aanpassingen worden meegenomen bij dit nader rapport en worden niet bij nota van wijziging op wetsvoorstel 32 252 doorgevoerd. Als bijlage (en leeshulp) bij dit nader rapport is een integrale tekstversie van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer gevoegd, waarin alle wijzigingen vanwege de Invoeringswet zijn verwerkt.
- b. In artikel 104a van de Wet geluidhinder (artikel I, onderdeel M) is in het vierde lid een onderdeel e ingevoegd dat ook voor de toepassing van artikel 111b van de Wet geluidhinder bepaalt dat de minister bevoegd gezag is voor het nemen van maatregelen in plaats van burgemeester en wethouders. Als gevolg van die wijziging bestaat geen verschil meer tussen het vierde en vijfde lid, waardoor het vijfde lid kan vervallen. Tevens is de formulering van de grondslag voor uitvoeringsregels redactioneel gewijzigd.
- c. In artikel 105 van de Wet geluidhinder (artikel I, onderdeel N) is «geluidhinder» vervangen door: geluid- of trillinghinder. Deze wijziging vloeit voort uit de motie Aptroot en Dijkema van 4 november 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 32 404, nr. 17), om een wettelijke regeling voor trillinghinder mogelijk te maken. Omwille van de leesbaarheid wordt het hele artikel opnieuw vastgesteld, omdat het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad van State werd aangeboden al een wijziging bevatte («spoor-, tram- of metroweg» vervangen door: spoorweg).
- d. In artikel 111 van de Wet geluidhinder (artikel I, onderdeel T) is verduidelijkt dat deze binnenwaarde alleen betrekking heeft op de geluidsbelasting van wegen of spoorwegen zonder geluidproductieplafond.
- e. In artikel 11.24 (artikel II, onderdeel L) is een nieuw lid ingevoegd dat bepaalt dat de minister van Infrastructuur en Milieu van de ontheffing in de Staatscourant mededeling doet. In voorkomende gevallen kan de minister tevens besluiten mededeling te doen in een nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Deze wijziging brengt dit artikel in overeenstemming met artikel 11.23.
- f. Artikel 11.28 (artikel II, onderdeel P) behoeft een andere opzet als gevolg van de samenvoeging die hiervoor onder a is toegelicht. Het terminologische onderscheid tussen «bevoegd gezag» voor besluiten op verzoek en «Onze Ministers» voor ambtshalve besluiten verdwijnt. Dit werkt door in de toepasselijkheid van 11.29 en 11.30 (slotzin van artikel 11.28, eerste lid).
- g. In artikel 11.46, eerste lid (artikel II, onderdeel Y), van het wetsvoorstel 32 252 vervalt het woord «heersende», conform de terminologie in artikel 11.45 van dat wetsvoorstel.
- h. In artikel 11.57 van wetsvoorstel 32 252 (artikel II, onderdeel II) is de verwijzing naar artikel 88 van de Wet geluidhinder aangepast, in die zin dat wordt verwezen naar artikel 88, zoals dat luidde voor 1 januari 2007.

- i. De toelichting op artikel 11.57 (artikel II, onderdeel II) is aangevuld. Ligplaatsen voor woonschepen die zijn aangewezen in een gemeentelijke verordening, worden niet aangemerkt als saneringsobject.
- j. Het saneringsplan kan in bijzondere omstandigheden andere saneringsmaatregelen bevatten dan die in aanmerking zouden komen op grond van artikel 11.29, maar het is niet nodig om bij iedere afweging van maatregelen het amoveren van woningen te betrekken. Artikel 11.59, derde lid (artikel II, onderdeel II), en de toelichting zijn op dit punt aangepast.
- k. In artikel 11.63, eerste lid, van wetsvoorstel 32 252 (artikel II, onderdeel II) is het zinsdeel «op de gevel» weggelaten, in overeenstemming met de terminologie in de rest van hoofdstuk 11. In het reken- en meetvoorschrift worden reeds nadere regels gesteld met betrekking tot de wijze van berekenen.
- l. In het eerste lid van artikel XI zijn de onderdelen e tot en met g over saneringsprojecten in diverse fasen samengevoegd tot één onderdeel. Dat onderdeel delegeert, met het oog op de kenbaarheid, naar het niveau van algemene maatregel van bestuur een concrete lijst met saneringsprojecten die op basis van de Wet geluidhinder worden afgerond.
- m. De toelichting op artikel XI is aangevuld met een verduidelijking van de wijze van omrekenen naar een geluidproductieplafond op basis van een met toepassing van het overgangsrecht genomen besluit. Tevens is in artikel XI een grondslag opgenomen om nadere regels te stellen.

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

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W08.10 0408/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel I, onder A, onderdeel 5 een komma plaatsen tussen de woorden «duikers» en «alsmede».
- In artikel I, onder E, in het in de Wet geluidhinder in te voegen artikel 73, onder b, de woorden «andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen» schrappen. De bedoelde saneringsregeling heeft alleen betrekking op woningen.
- In artikel I, onder F, in het voorgestelde artikel 74, derde lid, van de Wet geluidhinder de woorden «of spoorweg» schrappen. Hoofdstuk VI van de Wet geluidhinder, waartoe dit artikel behoort, heeft alleen betrekking op wegen.
- In artikel II, onder G, «artikel 2, tweede lid, onder e» vervangen door: artikel 2, derde lid, onder e.
- In artikel II, onder L, onderdeel 1, de passage «bedoeld in artikel 3.38, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening» schrappen.
- In artikel X, eerste lid, onder b, de woorden «een verzoek tot verlening» vervangen door: het verlenen. Voorts de woorden «indien dit verzoek is gedaan» vervangen door: waarvoor een aanvraag is ingediend.