

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 mei 2011

Algemeen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer inzake het bovengenoemde wetsvoorstel. De leden van de fractie van de PvdA, SP, D66, ChristenUnie en SGP hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de VVD en het CDA hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van GroenLinks hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het voorstel.

Bij de beantwoording van de vragen is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Voor zover de vraag in een andere paragraaf is beantwoord, is op de oorspronkelijke plaats van de vraag in het verslag een verwijzing opgenomen naar het onderdeel waar die vraag is beantwoord.

I Inleiding

De leden van de VVD-fractie stelden dat eerdere ervaringen met natuurbeschermingsregelgeving en regelgeving rondom luchtkwaliteit hebben aangetoond dat Nederland eerder heeft gekozen voor stelsels die meer eisen stellen dan Europa verplicht stelt, maar soms ook koos voor stelsels die star en daardoor onwerkbaar waren. De leden van de VVD-fractie wilden graag de verzekering van de regering dat Swung-1 volledig in lijn is met Europese vereisten, waardoor Nederland het zichzelf niet, zoals in het verleden, onnodig moeilijk maakt.

De huidige Wet geluidhinder die met de introductie van geluidproductieplafonds wordt gemoderniseerd, is in lijn met de Europese regelgeving. De EU-richtlijn omgevingslawaaï kent verplichtingen ten aanzien van het in beeld brengen van blootstelling aan geluid voor belangrijke infra-

structuur en in agglomeraties («kartering»), de hierbij te hanteren dosismaat (Lden), alsmede voorschriften ten aanzien van planvorming met het oog op vermindering van de geluidhinder. De EU-richtlijn kent echter geen geluidnormen, zoals die wel al vele jaren in Nederland en de andere lidstaten worden gehanteerd. Het reeds bestaan van deze nationale stelsels vormde een belangrijk argument om in de EU-richtlijn af te zien van het vastleggen van Europese geluidnormen. Het gegeven dat de richtlijn geen harde normen kent, maakt het mogelijk om bij het nationale stelsel voor geluidregelgeving een bepaalde mate van flexibiliteit in te bouwen, die bij andere dossiers zoals luchtkwaliteit niet mogelijk is.

De leden van de D66-fractie vroegen in te gaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot beleidsvoornemens als de verhoging van de maximumsnelheid, het stopzetten van Anders Betalen voor Mobiliteit en de Rijksstructuurvisie Infrastructuur en Milieu.

Beleidsvoornemens zoals de verhoging van de maximumsnelheid en het stopzetten van Anders Betalen voor Mobiliteit hebben effect op de hoogte van de geluidproductie langs wegen en spoorwegen. Diverse beleidsvoornemens, waaronder deze kunnen er toe leiden dat een geluidproductieplafond soms eerder, maar in andere gevallen ook later wordt bereikt. Monitoring ondervangt dat.

De Rijksstructuurvisie Infrastructuur en Ruimte geeft een totaalbeeld van het ruimtelijk- en mobiliteitsbeleid op rijksniveau voor de periode tot 2040. Hierbij gaat ook aandacht uit naar een gezonde en veilige leefomgeving. De invoering van de geluidproductieplafonds en het meerjarenprogramma geluidsanering zijn instrumenten die hierbij in belangrijke mate faciliteren. Deze worden als zodanig genoemd in de concept structuurvisie, die voor het zomerreces naar uw Kamer wordt verstuurd.

De leden van de GroenLinks-fractie gaven aan van mening te zijn dat de impact van verkeerslawaaï op de gezondheid van mensen niet zwaar genoeg doorklinkt in het mobiliteitsbeleid van deze en vorige regeringen en van harte te hopen dat er nu een trendbreuk gemaakt kan worden. Immers: geluidsoverlast kan binnen twintig jaar het grootste milieuprobleem met directe gezondheidsgevolgen worden. Door de blijvende toename van het verkeer, neemt het aantal geluidgehinderden niet af. De leden realiseerden zich dat de aanpak van verkeerslawaaï veel kosten met zich meebrengt. Uiteraard is relevant waar die kosten worden neergelegd. Deze leden waren benieuwd naar de reactie van de regering op hun suggestie om een deel van de kosten voor de aanpak van verkeerslawaaï neer te leggen bij de veroorzakers ervan: (vracht)auto's. Zij suggereerden bijvoorbeeld om de hoogte van de motorrijtuigenbelasting mede afhankelijk te maken van het geluidsniveau dat auto's voortbrengen. Zware auto's met brede banden, maken nu eenmaal meer lawaai. Is het niet eerlijk de (geluids)vervuiler dan ook meer te laten betalen? Kan de regering aangeven, als zij niet voor een dergelijke prikkel voelt, hoe de sector verkeer dan geprikkeld kan worden een bijdrage te leveren aan de beperking van het verkeerslawaaï?

Vanuit milieuoptiek is het een sympathiek idee om de motorrijtuigenbelasting van (vracht)auto's mede te baseren op de geluidsemisatie van (vracht)auto's. Wat betreft de uitvoering is er echter een aantal knelpunten. Zo is voor een differentiatie van de motorrijtuigenbelasting naar geluid een goede registratie van de geluidsemisatie van voertuigen bij de RDW vereist. Omdat banden voor een belangrijk deel bijdragen aan het geluid van voertuigen, zou er ook hiervoor een registratie moeten komen. Voor banden is dit uitermate complex omdat banden van een auto

geregeld vervangen worden. Een differentiatie van de motorrijtuigenbelasting naar geluid is dan ook geen reële optie.

Het inzetten op (Europees) bronbeleid, zoals Nederland al jaren doet, heeft dan ook meer effect. Van 2002 tot 2007 is succesvol aan het Innovatieprogramma Geluid gewerkt. Dit programma heeft diverse succesvolle bronmaatregelen opgeleverd die in de praktijk veelvuldig worden toegepast zoals het tweelaags zoab en raildempers. Thans wordt in de staande organisatie verder gewerkt aan innovatie van bronmaatregelen, zoals het doorontwikkelen van stille wegdekken. Nederland is koploper in Europa wat betreft stille infrastructuur en voorstander in de EU van scherpe regelgeving voor spoorwegmaterieel en stillere voertuigen en banden. Er komen strengere eisen voor personenwagenbanden (2012 voor nieuwe auto's en 2016 voor de vervangingsmarkt). In 2012 wordt tevens het bandenlabel verplicht, waarmee de consument wordt geïnformeerd over de milieu- en veiligheidseigenschappen. Op de site van het Instituut voor Duurzame Mobiliteit is een overzicht te vinden van stille banden.

Daarnaast wordt er naar verwachting dit jaar besloten over aanscherping van geluideisen voor voertuigen. Nederland is hier een voorstander van en heeft hier de nodige inspanning in geïnvesteerd. Tot slot wil ik niet onvermeld laten dat de PIEK-truck (de stille distributievrachtwagen, waarmee ook 's avonds geleverd mag worden) financieel wordt gestimuleerd met de VAMIL-regeling onder verantwoordelijkheid van mijn ambtgenoot van Financiën.

De leden van de GroenLinks-fractie vonden het een gemiste kans dat het wetsvoorstel geen rekening houdt met stapeling van geluidsbronnen. Voor de burger is het een realiteit als de geluidsoverlast van een snelweg bovenop die van een spoorlijn of een andere snelweg komt. Deze leden informeerden naar de reden dat de regering er voor heeft gekozen geluid uit verschillende bronnen niet bij elkaar op te tellen.

Voor burgers kan het inderdaad een realiteit zijn dat ze zowel een geluidsbelasting van een weg als van een spoorweg ontvangen. Daar wordt in het ingediende wetsvoorstel ook rekening mee gehouden. Dat is vormgegeven in het voorgestelde artikel 11.30, vijfde lid, in het eerder ingediende wetsvoorstel 32 252, dat het bevoegd gezag de mogelijkheid geeft maatwerk te leveren als het geluid van meerdere bronnen speelt. De wens van deze leden om het geluid uit verschillende bronnen in het algemeen bij elkaar op te tellen, past echter niet in het systeem van het wetsvoorstel. Door de invoering van de systematiek van geluidproductieplafonds wordt de beheerder van een rijksweg of spoorweg ook expliciet verantwoordelijk voor het beheer van de geluidproductie van zijn bron. Het is gewenst dat duidelijk en eenduidig te regelen, om te voorkomen dat door onduidelijkheid onvoldoende opgetreden zou worden. Zo kan Rijkswaterstaat niet verantwoordelijk worden gehouden voor het geluid afkomstig van een nabij liggende spoorweg of gemeentelijke weg. Het voorliggende wetsvoorstel biedt op het punt van de cumulatie wel een duidelijke verbetering ten opzichte van de huidige Wet geluidhinder. De Wet geluidhinder beschouwt het geluid per weg. Zo worden bijvoorbeeld rijksweg 13 en rijksweg 20 afzonderlijk op hun geluidsgevolgen beoordeeld, ook als ze in de directe nabijheid van elkaar liggen en beiden bijdragen aan de geluidsbelastingen van dezelfde woningen. In het kader van de nieuwe regels wordt het totale geluid van alle bronnen van dezelfde beheerder wel bij elkaar opgeteld. Deze totale geluidsbelasting is het uitgangspunt voor de toetsing aan de vereisten uit de wet. De reken- en meetvoorschriften zullen een bepaling van deze strekking bevatten.

II Overgangsrecht

De leden van de VVD-fractie lazen her en der over het overgangsrecht, maar wilden graag wat meer informatie over de overgangssituatie en daaraan gekoppelde termijnen. Is te verwachten dat hier nog problemen door ontstaan? De leden merkten op dat in de wijziging van de Wet milieubeheer (32 252) een aantal zorgen stond vermeld van (onder andere) IPO en VNG over de beschikbare middelen en de grote kans op een ingewikkelde overgangssituatie. Zij informeerden hoe aan deze zorgen tegemoet wordt gekomen.

Vooraf wordt opgemerkt dat het overgangsrecht voor de invoering van de geluidproductieplafonds een beperkte functie heeft. De geluidproductieplafonds gelden in beginsel vanaf de datum van inwerkingtreding van de nieuwe regels. Een soepele overgang op de nieuwe systematiek wordt vooral gewaarborgd door het hanteren van de werkruimte. Daarop wordt elders in deze nota naar aanleiding van het verslag ingegaan (in aanvulling op hetgeen daarover is opgemerkt in paragraaf 3.2.1 van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 32 252).

Er is geen aanleiding om problemen te verwachten bij het afronden van procedures overeenkomstig het oude recht, waar het overgangsrecht dat in de Invoeringswet is opgenomen vooral betrekking op heeft. Dergelijk overgangsrecht is gebruikelijk. Bijzonder is wel dat de uitkomsten van de procedures uiteindelijk moeten worden omgerekend in een geluidproductie conform de nieuwe regels. Daarover zullen de reken- en meetvoorschriften duidelijke voorschriften bevatten. Ook op dat vlak worden geen problemen verwacht.

De opmerkingen van IPO en VNG waaraan de leden van de VVD-fractie refereerden, hadden betrekking op de gefaseerde herziening van de geluidregelgeving. Zoals is aangegeven op pagina 90 van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 32 252, is hieraan aandacht besteed bij de formulering van het overgangsrecht in de Invoeringswet. IPO en VNG hebben laten weten met dit overgangsrecht te kunnen instemmen.

Een belangrijk punt is de afronding van lopende planologische procedures. Aan de zorgen van de decentrale overheden hierover is tegemoet gekomen door een bijzondere voorziening in de vorm van een langere overgangstermijn. De procedure voor een bestemmingsplan dat in ontwerp ter inzage wordt gelegd binnen 12 maanden na het inwerkingtreden van dit wetsvoorstel, kan nog worden afgerond volgens het oude recht. Hiermee wordt rekening gehouden met het feit dat bestemmingsplanprocedures vaak het resultaat zijn van een lang traject dat vaak ook het opstellen van een structuurvisie omvat, zoals in het geval van nieuwe woningbouwlocaties.

III Berekening, vaststelling en aanpassing van normen

De leden van de VVD-fractie merkten op dat er onderscheid wordt gemaakt tussen geluidsbelasting van weg en spoor en zijn niet overtuigd van de noodzaak van dit onderscheid. Kan worden verklaard waarom dit onderscheid en aanvullende geluidsruimte voor spoor van belang is? Ook vroegen deze leden om de onderzoeken waar dit onderscheid op gebaseerd is.

In antwoord op de vragen van de VVD-fractie naar een verklaring voor het verschil in normering en geluidruimte tussen wegen en spoorwegen wordt gewezen op het feit dat dit in Nederland al vanaf de introductie van de geluidwetgeving voor deze onderdelen het geval is. De achtergrond

hiervan is dat spoorweglawaai in het algemeen als minder hinderlijk wordt ervaren dan wegverkeerslawaai. Dit blijkt structureel uit vele (internationale) onderzoeken. Recent is in opdracht van het Duitse Umweltbundesamt een overkoepelende studie uitgevoerd. Uit de rapportage (Lärmbonus bei der Bahn, november 2010)¹ is in de conclusie samengevat: «dat spoorweggeluid bij een gelijk Lden niveau leidt tot een kleiner aantal gehinderden en ernstig gehinderden. Dit bevestigt de terechte toepassing van een correctie factor voor het geluidhinderverschil. De studies laten correctiefactoren zien van nul of een paar dB bij erg lage geluidsbelastingen (rond de 40 dB), tot meer dan 10 dB bij hoge geluidsbelastingen (rond de 70 dB). Een politieke keuze van 5 dB voor een algemene correctie lijkt een goed conservatief compromis.» Deze recente studie, die gebaseerd is op vele eerder uitgevoerde onderzoeken, bevestigt nogmaals de eerder in de Nederlandse geluidswetgeving gemaakte keuze. Zoals gevraagd wordt het genoemde onderzoek bijgevoegd.

Deze leden merkten tevens op dat invoering van dit wetsvoorstel mogelijk ook de eerste randvoorwaarden vastlegt voor de invoering van Swung-2. Daarbij bestaat de angst dat met de invoering van de geluidsproductieplafonds in combinatie met de criteria voor geluidsgevoelige objecten in Swung-2 beperkingen ontstaan voor de uitvoering van diverse ruimtelijke objecten, zoals woningbouwprojecten. Zij vroegen om een reactie van de regering op deze claims.

Verwacht wordt dat de introductie van geluidproductieplafonds als zodanig geen belangrijke negatieve gevolgen heeft voor de toekomstige mogelijkheden voor woningbouw, ook al zullen er van geval tot geval verschillen zijn. Op wat langere termijn zal er sprake zijn van een positief effect, omdat de introductie van de geluidproductieplafonds een rem zet op de groei van de toekomstige geluidsniveaus. De toekomstige criteria voor geluidgevoelige objecten zijn vastgesteld in goed overleg met de VNG/G4. De categorieën geluidgevoelige objecten wijzigen slechts zeer beperkt door de introductie van Swung. Dit heeft dan ook zeker geen belangrijke gevolgen voor de mogelijkheden voor woningbouwprojecten. De vraag in hoeverre woningbouw op een bepaalde locatie in de toekomst mogelijk zal blijven, wordt vooral bepaald door de wijze waarop de normstelling voor woningbouw in het kader van Swung-2 zal worden vormgegeven. Met de invoering van Swung-1 wordt hier nog niets aan gewijzigd. In Swung-2 worden de geluidsnormen voor woningbouw verder uitgewerkt in samenwerking met IPO/VNG.

De leden van de PvdA-fractie hebben gelezen dat de normen worden vastgesteld op basis van rekenmodellen. Deze modellen zijn alleen toepasbaar als zij regelmatig aan de praktijk worden getoetst door middel van steekproefsgewijze metingen. Daarmee worden en zijn ze ook betrouwbaar voor burgers. De leden wilden weten of en zo ja, op welke wijze in de wet is verankerd dat modellen regelmatig getoetst worden.

De verankering van een regelmatige toetsing van de rekenmodellen, waar de leden van de PvdA- en CDA-fractie naar vroegen, is niet in de wet opgenomen. In de wet wordt voorgeschreven welke rekenregels in acht moeten worden genomen voor bijvoorbeeld het berekenen van geluidproductieplafonds en geluidsbelastingen. De Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer schrijven voor dat bij ministeriële regeling moet worden uitgewerkt hoe het wettelijk verplichte akoestisch onderzoek moet worden uitgevoerd: de reken- en meetvoorschriften. Deze regels, die dus zowel berekeningen als metingen omvatten, zijn opgesteld met als uitgangspunt het zo goed mogelijk benaderen van de werkelijkheid volgens de meest recente wetenschappelijke inzichten en aansluitend bij

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

internationaal gestandaardiseerde definities. Variabele elementen (bijvoorbeeld de geluidemissie van voertuigen) worden voortdurend gemonitord en zo nodig, zoals recentelijk, opnieuw ingemeten. Ook de nieuwe inzichten dat de akoestische veroudering (= teruglopende geluidreductie) van zaob-wegdekken sneller verloopt dan eerder gedacht, wordt nu verwerkt in het rekenvoorschrift. Ook voor de toekomst wordt de wenselijkheid van periodieke actualisatie van de rekenvoorschriften onderkend. De wijze waarop hier vorm aan zal worden gegeven zal worden vastgelegd in de ministeriële regeling met de reken- en meetvoorschriften. Daarnaast zal de betrouwbaarheid van de rekenmethodiek nog verder worden geborgd door het beheer er van onder te brengen bij het RIVM.

De leden van de CDA-fractie vroegen op dit punt ook aan de regering hoe de vaststelling geschiedt bij te verwachten toekomstige ontwikkelingen. Meer specifiek bij wegen waar 130 km-zones worden overwogen, bij spoorwegen als Vallei- en IJssellijn en bij de HSL-Zuid en de Betuweroute. Wat betreft de 130 km-zones wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de D66-fractie hierna.

Voor onder andere de HSL-Zuid en de Betuweroute zijn besluiten genomen, waarin geluidmaatregelen zijn opgenomen die gedimensioneerd zijn op het toekomstig gebruik. Daarom wordt er voor deze spoorlijnen afgeweken van de hoofdregel dat geluidproductieplafonds worden gebaseerd op de heersende waarde aangevuld met een werkruimte van 1,5 dB. Voor deze spoorlijnen zal het eerder genomen tracébesluit bepalend zijn voor het instelniveau van de geluidproductieplafonds.

Voor de andere wegen of spoorwegen waar niet het Besluit, maar de heersende waarde bepalend is voor het instelniveau, zullen toekomstige ontwikkelingen moeten passen binnen het geluidproductieplafond. Indien de beheerder tot de conclusie komt dat deze ontwikkelingen niet binnen het geluidproductieplafond kunnen plaatsvinden, zal hij doelmatige maatregelen moeten treffen zodat omwonenden beschermd worden tegen de geluideffecten van de toename van het weg of spoorvervoer. Dit geldt voor onder andere de IJssellijn.

De leden van de SP-fractie vroegen of zij goed hadden begrepen dat bij spoorwegen die zijn opgenomen in een weg het geluidproductieplafond betrekking heeft op de cumulatie van weg- en spoorlawaaï. Zo ja, waarom wordt ditzelfde principe dan niet toegepast bij gebundelde infrastructuur, bijvoorbeeld de A16 en HSL tussen Moerdijk en de Belgische grens?

De wegen waar spoorwegen in zijn opgenomen, hebben betrekking op wegen die in beheer zijn bij een gemeente of een provincie. Vaak betreffen het tramlijnen die onderdeel van de weg zijn. Deze wegen krijgen met het wetsvoorstel geen geluidproductieplafond omdat dit instrument vooralsnog alleen wordt ingevoerd voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. De gemeentelijke en provinciale wegen blijven vooralsnog onder de Wet geluidhinder vallen. Wel regelt het wetsvoorstel dat voor deze wegen weg- en spoorweggeluid wordt gecumuleerd bij bepaling van geluidbelastingen.

Voor de rijkswegen en de hoofdspoorwegen is ervoor gekozen om de geluidproductieplafonds niet te cumuleren. Dat is gedaan omdat het dan mogelijk is de beheerder van de infrastructuur verantwoordelijk te stellen voor de naleving van «zijn» geluidproductieplafonds. Zo is in het wetsvoorstel de beheerder van de spoorweg verantwoordelijk voor het naleven van de geluidproductieplafonds van die spoorweg en de beheerder van de rijksweg verantwoordelijk voor het naleven van de

geluidproductieplafonds van de rijksweg. Indien wel gecumuleerd zou worden, ontstaat een onduidelijke situatie. De geluidplafonds gelden dan namelijk voor de optelsom van het geluid afkomstig van de rijksweg en de spoorweg. Het is dan niet helder wie verantwoordelijk is als een overschrijding van de geluidproductieplafonds dreigt. Eenvoudige en effectieve regels voor de beheersing van geluid zijn dan niet mogelijk. Toch voorziet het wetsvoorstel wel in een afweging op grond van gecumuleerde geluidniveaus. Cumulatie van weg- en spoorgeluid heeft daarbij niet betrekking op de geluidproductie maar op geluidbelastingen van geluidgevoelige objecten. De cumulatieve geluidniveaus spelen een rol in het overwegen van het treffen van geluidmaatregelen.

De leden van de SP-fractie hebben gelezen in de MvT dat: «De regels voor geluidsbelastingkaarten en actieplannen blijven grotendeels ongewijzigd.» Zij wilden weten wat er wel verandert.

De regels inzake de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen worden verplaatst van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer. Inhoudelijk ondergaan zij weinig verandering, hetgeen mede verband houdt met het feit dat zij uitvoering geven aan Europese voorschriften. Wel zijn enige aanpassingen doorgevoerd die verband houden met de introductie van de plafondsysteem. De belangrijkste verandering is dat de kaarten en de plannen voortaan betrekking zullen hebben op de gehele rijksinfrastructuur (wegen in beheer van het Rijk en hoofdspoorwegen). Voor de beheerder is het veelal eenvoudiger om dit voor het hele net in beeld te brengen dan een selectie aan te brengen. Bovendien heeft het jaarlijks verslag eveneens betrekking op de gehele rijksinfrastructuur. Andere veranderingen zijn vooral gelegen in de uitvoeringssfeer, nu de actieplannen mede in dienst staan van de nieuwe plafondsysteem. De voorschriften omtrent de inhoud van de actieplannen zijn daartoe aangepast. Daarnaast wordt in het kader van het bronbeleid vijfjaarlijks een evaluatie gehouden over de effecten van dit bronbeleid. De leden van de SP-fractie informeerden naar de concept tekst van het aangepaste Besluit geluidhinder en vroegen of deze ter informatie aan de Kamer kan worden toegestuurd.

Het Besluit geluidhinder bevindt zich momenteel in de ambtelijke voorbereidingsfase. De Kamer wordt na het bereiken van een ambtelijk akkoord uiterlijk 1 juni per brief geïnformeerd over de inhoud van dit besluit.

De leden van de SP-fractie hadden een aantal vragen over de aanwijzing van geluidsgevoelige objecten, het niveau waarop dit wordt geregeld en de criteria voor de aanwijzing.

Met het wetsvoorstel Swung-1 en de Invoeringswet wordt het criterium voor de aanwijzing van geluidsgevoelige objecten opgenomen in de wet, namelijk in de definitiebepaling van geluidsgevoelig object in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en in de begripsomschrijvingen van ander geluidsgevoelig gebouw en van geluidsgevoelig terrein in artikel 1 van de Wet geluidhinder. Deze definitie luidt als volgt: een gebouw of terrein dat vanwege de bestemming of het gebruik ervan bijzondere bescherming tegen geluid behoeft.

De invulling van dit criterium in de algemene maatregel van bestuur zal grotendeels aansluiten bij de huidige opsomming van geluidsgevoelige objecten in de Wet geluidhinder en in het Besluit geluidhinder. Het gaat daarbij om objecten bestemd voor langdurig verblijf van mensen en om objecten voor het verblijf van kwetsbare groepen.

Het voornemen is om een polikliniek en een medisch centrum niet langer aan te wijzen als geluidsgevoelige objecten. Mensen verblijven doorgaans

slechts een zeer korte tijd in deze objecten. Ook is het voornemen om een terrein rond een gezondheidszorggebouw, dat gebruikt wordt voor de in dat gebouw verleende zorg, niet langer aan te wijzen als geluidsgevoelig terrein. Een dergelijk terrein zal doorgaans voldoende bescherming ondervinden van de geluidnormen die gelden voor het gebouw. Het voornemen is om ligplaatsen voor woonboten onder de geluidwetgeving te brengen.

De leden van de SP-fractie misten in het voorstel ook de koppeling tussen gevelbelasting en geluidwaarden voor binnenniveau. De Nederlandse Stichting Geluidhinder adviseert bijvoorbeeld bij een gevelbelasting van 65 dB een binnenwaarde van 33 dB. Deelt de regering die normstelling en hoe wordt hier in de wet en de praktijk vorm aan gegeven?

De door de SP-fractie gemiste koppeling tussen gevelbelasting en geluidwaarden voor het binnenniveau maakt wel deel uit van de nieuwe wetgeving. De vereiste binnenwaarden zijn echter niet opgenomen in het voorliggende voorstel voor de invoeringswet, maar maken deel uit van het eerder aan de Kamer gezonden wetsvoorstel 32 252, voor een nieuw hoofdstuk 11 in de Wet milieubeheer. In artikel 11.2 zijn daar de vereiste binnenwaarden opgenomen. De daarin opgenomen waarde is 36 dB. De werking van de binneneis is, gelet op het tweede lid van artikel 11.38 van het genoemde wetsvoorstel, dat bij overschrijding maatregelen moeten worden getroffen tot 3 dB onder die waarde, dus tot 33 dB. In bijlage 3 van het genoemde wetsvoorstel wordt op blz. 156 en 157 nader ingegaan op de hoogte van de binnenwaarde.

De leden van de D66-fractie vroegen of de regering kan aangeven of recent beleid als het stopzetten van Anders Betalen voor Mobiliteit en het verhogen van de maximumsnelheid is opgenomen in de laatste berekeningen.

Het verhogen van de maximumsnelheid en (het stopzetten van) anders betalen voor mobiliteit zijn niet opgenomen in de berekeningen voor het vaststellen van de hoogte van de geluidproductieplafonds en het bepalen van de saneringsopgave. Wanneer het experiment met een (dynamische) maximumsnelheid wordt omgezet in permanente (dynamische) maximumsnelhedenverhoging, dan zal worden getoetst aan de geldende geluidproductieplafonds. Ik verwijs korthedshalve verder naar het antwoord op de vraag van D66 onder I.

Deze leden vroegen eveneens naar de peildatum voor de vaststelling van de geluidproductieplafonds.

De heersende geluidproductie voor het vaststellen van de geluidproductie voor rijkswegen wordt vastgesteld op basis van verkeersgegevens uit het peiljaar 2008 en voor de hoofdspoorwegen op basis van de gemiddelde verkeersgegevens van de peiljaren 2006, 2007 en 2008.

Daarnaast wilden deze leden weten of de experimenten met maximumsnelheden effect hebben op de berekening van de geluidproductieplafonds.

De experimenten met (dynamische) maximumsnelheden op acht trajecten hebben geen effect op de berekening van de geluidproductieplafonds. Wanneer de experimenten om worden gezet in permanente verhoging, zal worden getoetst of de geluidproductie inclusief de snelheidsverhoging op de betreffende wegvakken onder het geldende plafond blijft. Als een plafond dreigt te worden overschreden, dan worden geluidbeperkende maatregelen overwogen.

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks hebben een aantal vragen gesteld over de hoogte van de norm. Hierbij werd gevraagd om in te gaan op argumenten van de regering om de norm voor wegverkeerslawaaï op 65 dB te stellen en tevens om in te gaan op het verschil in omvang van effecten bij een eventuele norm van 60 dB.

De door de leden van de fracties van D66 en GroenLinks genoemde norm betreft de in het wetsvoorstel (32 252) opgenomen maximale waarde die tevens de drempelwaarde voor de sanering is. Ik wijs erop dat het wetsvoorstel ook een voorkeurswaarde bevat van 50 dB, en dat de streefwaarde bij uitvoering van de sanering op 60 dB is gesteld. Het gevolg is dat in veel gevallen de geluidbelastingen beperkt blijven tot waarden onder de 60 dB. Dat laat onverlet dat met hiervoor genoemde keuze voor de normen in bepaalde situaties geluidbelastingen boven de 60 dB zullen optreden.

Er zijn drie argumenten voor de keuze voor 65 dB. In de eerste plaats sluit 65 dB goed aan op de normen uit de huidige Wet geluidhinder. In de tweede plaats leidt een verlaging naar 60 dB tot fors hogere kosten die niet binnen de huidige budgetten passen, terwijl daar geringe verbeteringen tegenover staan. In de derde plaats zal de werkbaarheid bij de naleving van geluidproductieplafonds verslechteren omdat veel vaker gebruik gemaakt zal moeten worden van het overschrijdingsbesluit. Hieronder ga ik kort in op deze argumenten en de gevraagde omvang van de effecten.

In het algemeen geldt voor geluid dat er al bij lage geluidsbelastingen hinder- en gezondheidseffecten waarneembaar zijn. Die effecten nemen toe naarmate de geluidsbelastingen hoger worden. Zo zal ook bij 65 dB meer effect optreden dan bij 60 dB. De huidige Wet geluidhinder kent vele verschillende normen, ook boven de 65 dB. Om de complexiteit van de geluidregelgeving terug te dringen wordt het aantal normen drastisch teruggebracht. Zo geldt voor de aanleg van de nieuwe rijksweg in de huidige Wet geluidhinder 60 dB en voor de wijziging van een bestaande rijksweg meestal 70 dB als maximum (nadere informatie is opgenomen in bijlage 3 van wetsvoorstel 32 252). De keuze voor een normwaarde van 65 dB betekent daarmee voor de meeste gevallen een aanscherping van de normering, gelet op het feit dat het merendeel van de uitbreiding van het wegennet uit wijzigingen bestaat en niet uit nieuwe aanleg. Bovendien geldt bij een nieuwe aanleg een voorkeurswaarde van 50 dB. Dit betekent dat alleen in bijzondere gevallen een hogere geluidbelasting is toegestaan tot maximaal 65 dB.

De wetenschappelijke kennis over schade aan de gezondheid door verkeersgeluid ontwikkelt zich nog voortdurend. Recente wetenschappelijke kennis hierover is gepubliceerd door de World Health Organisation in 2011 in het rapport «Burden of disease from environmental noise». Daaruit blijkt dat er voor hart- en vaatziekten vanaf circa 60 dB een effect aangetoond is. Rond de 60 dB is het effect zeer klein, vanaf 65 dB neemt de omvang daarvan snel toe.

De cijfers over het aantal personen dat als gevolg van het geluid van wegverkeer gezondheidsschade ondervindt, hebben grote onnauwkeurigheidsmarges. Het RIVM schat de orde van grootte van het aantal personen dat per jaar een myocard infarct krijgt, dat samenhangt met de blootstelling aan geluid van rijkswegen, op ongeveer 15. Indien de nieuwe wetgeving wordt ingevoerd met een maximale waarde en een drempelwaarde voor de sanering van 65 dB zal dit aantal volgens het RIVM tot ca. 10 dalen. Indien de maximale waarde (evenals de drempelwaarde voor de sanering) zal worden verlaagd naar 60 dB zal dit aantal nog iets verder

reduceren. Echter, het is de verwachting dat dit aantal ook in dat geval nooit helemaal nul zal worden.

- Voor ernstige hinder en ernstige slaapverstoring geldt dat de effecten optreden vanaf een geluidbelasting van circa 40–45 dB. Een fors deel van de omvang van de ernstige hinder en ernstige slaapverstoring van rijkswegen treedt op bij woningen met een geluidniveau onder de 60 dB. Hieruit volgt dat er een groot aantal woningen is, waarvan de geluidbelasting zodanig kan worden beïnvloed door de hoogte van de geluidproductieplafonds, dat dit kan leiden tot een kleiner aantal gevallen van ernstige hinder of ernstige slaapverstoring. Dit aantal is vele malen groter dan voor hart- en vaatziekten het geval is. Een schatting van de verandering in de omvang van de effecten is voor ernstige hinder en ernstige slaapverstoring echter niet mogelijk. Op basis van de beschikbare gegevens kom ik tot de volgende conclusies ten aanzien van de verschillen tussen kosten en gezondheidsbaten van normwaarden van 60 en 65 dB:
- Geluidniveaus bij woningen van meer dan 60 dB door verkeer op rijkswegen komen relatief weinig voor. Daarom is in absolute aantallen het effect van een reductie van de maximale waarde en drempelwaarde voor de sanering van 65 dB naar 60 dB klein. Een fors deel van de omvang van de ernstige hinder en ernstige slaapverstoring van rijkswegen treedt op bij woningen met een geluidniveau onder de 60 dB. Het verlagen van de maximale waarde voor rijkswegen van 65 naar 60 dB zal daarom een gering effect hebben op de totale omvang van de hinder.
- Een verlaging van de maximale waarde en de drempelwaarde voor sanering van 65 dB naar 60 dB leidt tot extra kosten voor de in de wet opgenomen saneringsoperatie. Naar verwachting nemen de kosten hiervan met circa 50% toe. Daarnaast zal naleving van geluidproductieplafonds tot extra kosten leiden en zullen er meer knelpunten ontstaan waar een overschrijdingsbesluit voor nodig is. Een dergelijk besluit gaat gepaard met een zware procedure en een veelheid aan dergelijke procedures leidt tot een onwerkbaar systeem.

De leden van de GroenLinks-fractie hadden een vraag over het gekozen ijkjaar 2008. Op dat moment (en nu nog) werden bestaande knelpunten nog volop gesaneerd. Zij wilden weten hoe de keuze voor het jaar 2008, waaraan de werkruimte gekoppeld wordt, geïnterpreteerd moet worden.

De keus voor het ijkjaar 2008 hangt samen met de beschikbaarheid van valide gegevens. De verkeersgegevens van het jaar 2008 zijn de meest recente beschikbare gegevens. Voor wegen of spoorwegen waarvoor recent nog een besluit genomen is, wordt het geluidproductieplafond gebaseerd op de gegevens uit dit besluit.

De leden van de GroenLinks-fractie hadden nog vragen over de modellen waarmee de geluidsbelasting bepaald en gehandhaafd wordt. De leden begrijpen dat het onmogelijk en onbetaalbaar is om op grote schaal metingen uit te voeren, maar hechtten wel aan metingen om modelberekeningen te controleren en wilden weten of de regering het hiermee eens is.

De regering is het er mee eens dat de modelberekeningen gefundeerd moeten zijn op metingen. Het is hierbij zaak onderscheid te maken tussen de rekenmethode en de invoergegevens. De rekenmethode is gemaakt op basis van theoretisch akoestische inzichten en is vervolgens in uitgebreide meetcampagnes gevalideerd. Zoals ook in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie onder paragraaf III al is aangegeven, worden de variabele elementen uit de rekenmethode (emissiecijfers voertuigen) door metingen actueel gehouden. De geluidvariabelen verkeersintensiteit en snelheid zijn echter geen onderdelen van de rekenmethode zelf, maar

zogenoemde invoergegevens (in relatie tot geluidproductieplafonds ook wel brongegevens genoemd). Deze invoergegevens kunnen per locatie en per kalenderjaar anders zijn. Het spreekt voor zich dat geluidberekeningen worden uitgevoerd aan de hand van betrouwbare tellingen en metingen. De beheerder van de openbare registers zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de invoergegevens. De wijze waarop de registers worden gevuld met brongegevens is transparant en controleerbaar.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gelezen in het addendum van het Planbureau voor de Leefomgeving dat de extra kostencomponent voor rijkswegen in Swung-1 1,2 miljard euro bedraagt, uitgaande van een effect van gemiddeld + 2 dB. Deze leden vroegen of het effect inderdaad +2 dB is of dat dit nog hoger is omdat er ook wordt gesproken over +4 dB? Zij vroegen tevens hoe deze nieuwe ontwikkelingen zich verhouden tot Swung-2 en wat de effecten zijn bij niet-rikswegen. Zij wilden weten of deze aanpassingen daar ook doorwerken.

De voorbereiding van de aanpassing van het Reken- en meetvoorschrift nadert momenteel de afronding. Op basis van de resultaten daarvan zal, in antwoord op de vraag van leden van de ChristenUnie-fractie, de toename voor rijkswegen met zoab naar verwachting circa 2 dB gaan bedragen. Op rijkswegen met lagere snelheden zal de toename lager zijn dan bij hogere snelheden. Ook zal de toename op rijkswegen met veel vrachtverkeer wat beperkter zijn. Het getal van 4 dB dat ook door de genoemde leden wordt aangehaald, klopt wel maar heeft slechts betrekking op één categorie voertuigen (lichte motorvoertuigen). Het effect daarvan op het totale verkeer is beperkt tot de eerder genoemde 2 dB.

De aanpassing van het Reken- en meetvoorschrift heeft niet alleen gevolgen voor de rijksinfrastructuur. Het voorschrift geldt immers voor alle door de Wet milieubeheer en Wet geluidhinder voorgeschreven akoestische onderzoeken. Daarmee heeft de aanpassing ook effecten op niet-rikswegen. Naar het zich laat aanzien zal het nieuwe voorschrift niet leiden tot hogere geluidsbelastingen voor het merendeel van de gemeentelijke wegen. De eventuele effecten zijn onderdeel van de uitwerking van de voorstellen in het kader van Swung-2. Wat betreft het effect voor gemeenten voor de ontwikkeling van woningbouwplannen langs rijkswegen speelt wel dat rekening moet worden gehouden met een hogere geluidsproductie langs rijkswegen. Op welke wijze dat echter in de uitwerking van Swung-2 wordt meegenomen is nog onderwerp van overleg met de VNG en IPO.

Deze leden vroegen of het klopt dat vanwege de budgettaire kaderstelling (zowel Swung-1 als de Nota mobiliteit) de enige mogelijkheid is om het doelmatigheidscriterium aan te passen. Zij wilden weten of de regering voornemens is dat te doen? Zo nee, welke mogelijkheden de regering dan ziet.

Verder vroegen deze leden of de nieuwe Europese bandennorm, die vanaf 2016 gaat gelden, alvast mee wordt genomen om de gevolgen van de aanpassing van het reken- en meetvoorschrift te beperken. Dit zou volgens deze leden zowel het effect hebben het budgettaire tekort voor de rijksoverheid te reduceren, alsook eraan bijdragen dat de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van lagere overheden, ontwikkelaars en particulieren niet onnodig worden beperkt.

Het doelmatigheidscriterium is niet het enige instrument om het nieuwe stelsel budgettair te sturen. Het is wel een zeer belangrijk instrument, maar daarnaast beïnvloeden ook de opgenomen normen (de voorkeurswaarde, de maximale waarde en de streefwaarde) het totaal benodigde

budget. Ook de inzet en stimulering van bronbeleid is een belangrijke factor voor de inzet van rijksmiddelen. In het verlengde van de vraag over de mogelijkheden voor financiële sturing is het inderdaad zo dat de wijze waarop het effect van de nieuwe Europese bandennorm wordt verwerkt financiële gevolgen heeft. Niet alleen voor het Rijk, maar ook voor gemeenten, in de vorm van mogelijkheden en kosten van ruimtelijke ontwikkelingen. Bij de aanpassing van het reken- en meetvoorschrift, waar elders ook op in is gegaan, zal het effect van de instroom van stillere banden daarom inderdaad in de uitgangspunten voor geluidberekeningen worden meegenomen.

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom bij het bepalen van geluidproductie en geluidproductieplafonds een zeer sterk accent ligt op de berekende geluidproductie. Deze leden wezen op de verschillen tussen fabrieksmetingen en de daadwerkelijke geluidproductie- of demping, de verschillen tussen theoretisch geschatte snelheden en de daadwerkelijke snelheden, de manipuleerbaarheid van rekenmodellen en de onvoorspelbaarheid van de mate van verkeerstoename. Deze leden stelden voor om verificatie en monitoring van berekende geluidproductie en geluidproductieplafonds beter te borgen door metingen door een onafhankelijke instantie en deze een wettelijke basis te geven.

De leden van de SGP-fractie wijzen op diverse mogelijkheden om rekenresultaten te beïnvloeden. Gewezen wordt op de verschillen tussen fabrieksgegevens en in de praktijk gemeten waarden. Dat speelt hier echter niet omdat in de wettelijk voorgeschreven rekenmethode niet wordt uitgegaan van fabrieksgegevens. Ook noemden de leden van de SGP-fractie het mogelijk manipuleren van de rekenmethode. De huidige rekenmethodes zijn vastgelegd in formele meet- en rekenvoorschriften. Toekomstverwachtingen ten aanzien van de verkeersintensiteit zijn inderdaad moeilijk voorspelbaar. Maar ze spelen in het systeem van de geluidproductieplafonds geen grote rol meer (de geluidproductie wordt achteraf gecontroleerd en zo nodig moeten maatregelen worden overwogen), zodat ook die mogelijke bron van onzekerheid tot een minimum is gereduceerd. Verder zullen het register en het jaarverslag openbaar zijn en de werkwijze transparant, waarbij de Inspectie toezicht houdt op die werkwijze (systeemtoezicht). Al met al ziet de regering hierin dus geen reden om het register bij een onafhankelijke instantie neer te leggen. Wel wordt – zoals ook al eerder werd aangegeven – het beheer van de reken- en meetvoorschriften bij het RIVM ondergebracht.

IV Werkruimte

De leden van de VVD-fractie hebben gelezen dat de werkruimte gesteld wordt op 1,5 dB maar dat maatwerk daarbij niet mogelijk is. Echter, volgens de leden van de VVD-fractie is flexibiliteit van belang en moet er een afweging gemaakt kunnen worden tussen de belangen van mobiliteit, de omliggende geluidsgevoelige objecten en de omwonenden. Dit voorkomt dat infrastructurele- of bouwprojecten op slot komen te zitten, terwijl de volksgezondheid en het leefgenot worden gegarandeerd. Deze leden vroegen of deze flexibiliteit mogelijk is onder de voorgestelde wetgeving.

De hier gevraagde flexibiliteit is mogelijk onder de voorgestelde wetgeving. De opmerking dat maatwerk niet mogelijk is, heeft alleen betrekking op de eenmalige invoering van geluidproductieplafonds van rechtswege. Uitgangspunt bij het hanteren van geluidproductieplafonds is dat beheerders zorgen dat de geluidproductie van de infrastructuur binnen het plafond blijft. Zolang dit het geval is, is elke wijziging aan de infrastructuur voor wat betreft geluid mogelijk.

Indien een gewenste wijziging van de infrastructuur niet mogelijk is zonder overschrijding van het plafond is een nieuwe afweging noodzakelijk, waarbij nadrukkelijk naar de gevolgen voor de omgeving moet worden gekeken. De wet geeft hiervoor procedures, met de daarbij behorende inspraak van omwonenden, waarmee een dergelijke wijziging van een plafond mogelijk is. Dit is maatwerk, ook waar het gaat om het treffen van geluidmaatregelen.

Waar het gaat om woningbouwprojecten is het denkbaar dat er gevallen zijn waarbij een lagere geluidbelasting als gevolg van de infrastructuur een voorwaarde vormt om het project in de gewenste vorm te kunnen realiseren. Dan zijn geluidmaatregelen (zoals schermen) noodzakelijk. Indien dergelijke maatregelen getroffen worden met het oog op een woningbouwproject, bevat de wet een voorziening om het ter plaatse geldende geluidproductieplafond op verzoek van de gemeente te verlagen, in lijn met het effect van de betreffende geluidmaatregelen.

De leden van de VVD-fractie hebben gelezen dat de werkruimte in bestaande situaties wordt gesteld op 1,5 dB. Deze leden hebben ook kennisgenomen van verschillende kritieken op deze werkruimte. Zo zijn er pleitbezorgers van een werkruimte van 0,5 dB. De leden van de VVD-fractie uitten de mening dat deze werkruimte projecten in gevaar kan brengen, wat voor onnodige kosten zal zorgen, en vroegen of de regering het daar mee eens is.

Een kleinere werkruimte, van bijvoorbeeld 0,5 dB, kan inderdaad projecten in gevaar brengen. Daarnaast zal een kleinere werkruimte tot hogere kosten voor de naleving van geluidproductieplafonds leiden. Maar vooral van belang is dat een kleinere werkruimte een onwerkbaar systeem tot gevolg heeft. Het biedt de beheerder geen tijd om maatregelen voor te bereiden en het betekent veel ontheffingen op de korte termijn.

ProRail pleit juist voor een werkruimte van 2.0 dB omdat zelfs de werkruimte van 1,5 dB tot onaanvaardbaar groot maatschappelijk en economisch nadeel leidt. Deze leden vroegen de regering om een reactie van de regering op deze opmerking van ProRail.

Ik herken bovenstaande opmerking niet. ProRail heeft namelijk in een brief aangegeven positief te zijn over de komst van de nieuwe geluidwetgeving. ProRail onderschrijft daarnaast de conclusies van het onderzoek dat is verricht naar de werkruimte voor spoorwegen. In de resultaten van het onderzoek wordt een werkruimte van 0,5 dB en 1,0 dB als onwerkbaar gezien, en van 1,5 dB en 2,0 dB als werkbaar. Kortom: een werkruimte van 1,5 dB is uitvoerbaar, maar vergt wel een aanzienlijke inspanning van ProRail, vervoerders en bevoegd gezag. Gekozen is uiteindelijk voor 1,5 dB van uit de gedachte dat de werkruimte zo laag mogelijk zou moeten zijn, binnen de randvoorwaarden van hetgeen nog werkbaar is.

Vanuit Oost-Nederland komt de opmerking dat om invoering van de in het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) en Basisnet gevaarlijke stoffen voorgenomen goederenroutes mogelijk te maken, de volledige geluidproductieplafonds inclusief de werkruimte moeten worden benut. De regio merkt op dat er een tegenstrijdigheid zit tussen voorliggende wet en het PHS, aangezien er in dat laatste programma wordt uitgegaan van een structurele toename van de geluidbelasting. De leden van de VVD-fractie vroegen om een reactie van de regering op deze opmerkingen.

De voorliggende wet beoogt een duidelijke grens te stellen aan de onbeheerste groei van het geluid. Dit gebeurt door het instellen van geluidproductieplafonds. De essentie van de geluidproductieplafonds is dat de beheerder verplicht is tot naleving van de geluidproductieplafonds en dat de beheerder de vrijheid heeft om binnen de geluidproductieplafonds capaciteit aan treinen te verdelen. De sector heeft dus de vrijheid om binnen de geluidproductieplafonds, waarin in veel gevallen een werkruimte is opgenomen, te opereren. In PHS worden deze principes meegenomen.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe er in de toekomst omgegaan kan worden met grenswaarden en de werkruimte. Zij wilden weten of er ruimte is om deze kaders aan te passen en hoe de werking van de wet op zich wordt beoordeeld.

Er moet een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen grenswaarden en werkruimte. De werkruimte wordt eenmalig bij de bepaling van de eerste geluidproductieplafonds bij inwerkingtreding van de wet gebruikt. Direct daarna verliest de werkruimte zijn werking: de plafonds zijn eenvoudigweg op een 1,5 dB hogere waarde bepaald en bestaan daarna net als alle andere plafonds uit een eenduidige getalswaarde. De grenswaarden daarentegen hebben een permanente werking en zijn ook als zodanig in de wet opgenomen. Net als in de meeste andere wetten kunnen daarin opgenomen grenswaarden via een wetswijziging gewijzigd worden. Een dergelijke wijziging heeft uiteraard consequenties, het is echter aan de Kamer om daarover te oordelen.

De leden van de PvdA-fractie hebben gelezen dat het uitgangspunt van de wetgeving de huidige praktijk plus een werkruimte van 1,5 dB is. Deze werkruimte is in principe tijdelijk, maar deze leden wilden weten wat de maximale gebruiksduur van deze werkruimte is.

De werkruimte heeft formeel alleen betekenis voor de berekening van de hoogte van de plafonds bij de inwerkingtreding van de nieuwe regels. De meeste plafonds zullen dan namelijk worden vastgesteld ter hoogte van de heersende geluidproductie plus de werkruimte van 1,5 dB. Nadat deze plafonds zijn gaan gelden, onderscheiden zij zich niet of nauwelijks van op besluiten gebaseerde plafonds. Zij hebben net als alle op besluiten gebaseerde plafonds een eenduidige getalswaarde. De door plafonds aan de beheerder geboden geluidruimte is beschikbaar totdat deze plafonds worden gewijzigd. Dit geldt dus ook voor de geluidruimte die beschikbaar is als gevolg van het hanteren van een werkruimte.

Dit wil echter niet zeggen dat deze extra geluidruimte steeds wordt benut. Bij een toename van de geluidproductie zal de beheerder deze extra geluidruimte benutten. Deze toename van de geluidproductie zal echter doorgaans verdwijnen als de beheerder geluidbeperkende maatregelen treft om te blijven voldoen aan de betrokken plafonds. Het effect van die maatregelen zal namelijk veelal ten minste 2 dB bedragen. Als gevolg van het treffen van deze maatregelen zal de geluidproductie dus vaak lager uitkomen dan de hoogte van de heersende geluidproductie ten tijde van de inwerkingtreding van de nieuwe regels. In hoeverre de geluidruimte wordt benut en wanneer het moment voor het treffen van geluidbeperkende maatregelen is aangebroken, hangt af van de ontwikkeling van het verkeer op het betrokken wegvak of spoorbaanvak. In de nieuwe regels zijn voorzieningen opgenomen die waarborgen dat de beheerder de voorbereiding van te treffen maatregelen tijdig ter hand neemt.

Hiernaast is de saneringsoperatie van invloed. Door het treffen van saneringsmaatregelen kan de geluidproductie duurzaam worden teruggebracht. De sanering gaat gepaard met een overeenkomstige verlaging van de plafonds.

Voor een nadere toelichting op de werkruimte van 1,5 dB wordt verwezen naar § 3.2.1 van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 32 252 en in het bijzonder naar de in die paragraaf opgenomen figuur.

De leden van de SP-fractie constateerden dat de G4 verwacht dat met een werkruimte van 0,5 dB een sterker signaal wordt afgegeven richting de markt om tot bronmaatregelen te komen en dat met het nemen van bronmaatregelen dan ook 40% groei mogelijk is. De SP-fractie vroeg of de regering deze opvatting deelt.

De regering deelt de opvatting van de G4 niet. Het rapport van DHV over de werkruimte toont aan dat een werkruimte van 1,5 dB nodig is om het systeem met geluidplafonds te laten functioneren. Bij een krappere werkruimte ontstaan op korte termijn vele overschrijdingen die niet tijdig ongedaan gemaakt kunnen worden. Zoals hierboven reeds is aangegeven heeft een kleinere werkruimte een onwerkbaar systeem tot gevolg. Het biedt de beheerder geen tijd om maatregelen voor te bereiden en het betekent veel ontheffingen op de korte termijn.

Dit leidt tot een onbeheersbare situatie. Ook bronmaatregelen zijn geen realistische oplossing omdat de implementatie ervan veel tijd vergt. Het gevolg is dat de druk om de wet op dit punt aan te passen veel groter zal zijn dan de druk op de markt om bronmaatregelen in te voeren. Een werkruimte van 1,5 dB zal juist wel leiden tot druk op de markt om bronmaatregelen in te voeren en verdere innovatieve bronmaatregelen te ontwikkelen. In plaats van een onmogelijke opgave ligt er dan immers een ambitieuze maar wel realistisch opgave bij de markt. Er is dan sprake van een zorgvuldige introductie van geluidplafonds met een realistische periode voor de markt om tijdig bronmaatregelen te nemen.

De leden van de D66-fractie vonden een werkruimte van 1,5 dB aan de hoge kant, hoewel zij begrip hadden voor het argument dat een zeer kleine werkruimte onmiddellijke overschrijding van het geluidsproductieplafond op vele plekken ten gevolge heeft. Deze leden waren het eens met de overweging van de regering dat er een tussenweg moet worden gevonden tussen werkbaarheid/kosten en leefbaarheid. Echter, zij vroegen of de weegschaal niet te ver uitslaat naar één zijde en of er met een lagere werkruimte niet een beter evenwicht wordt gevonden tussen werkbaarheid en leefbaarheid.

Ook hadden deze leden bezwaar bij het gelijkstellen van de streefwaarde en de werkruimte. Hiermee ontstaat het beeld dat er wordt gestreefd naar een hogere geluidsbelasting, in plaats van het streven naar een gelijke of zelfs lagere geluidsbelasting. Deze leden vroegen de regering om een reactie op deze punten.

Op basis van de al eerder genoemde onderzoeken naar de werkruimte is deze balans bij het bepalen van de werkruimte gevonden. Bij de waarde van 1,5 dB blijkt dat op termijn de geluidhinder op het niveau blijft dat bij invoering aanwezig was. De verklaring van het feit dat, ondanks de werkruimte, het veelal zo is dat de hinder niet structureel toeneemt, is geschetst in paragraaf 3.2.1 van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel 32 252 en in het bijzonder in de daarin opgenomen figuur. Zoals ook uit die memorie van toelichting blijkt, is het doel van de invoering van de geluidproductieplafonds het introduceren van een beheersinstrument. Voor die reductie bevat het nieuwe stelsel de pijlers sanering en bronbeleid. Daarmee voldoet een werkruimte van 1,5 dB aan

de uitgangspunten en blijkt het stelsel volgens het onderzoek ook nog uitvoerbaar en financierbaar. Een keuze voor een kleinere werkruimte voldoet niet aan al die criteria.

Het door de leden van de D66-fractie ingebrachte punt ten aanzien van de streefwaarde in relatie tot de werkruimte heeft betrekking op de streefwaarde die geldt voor de geluidbelasting op geluidgevoelige bestemmingen bij wijziging van bestaande geluidproductieplafonds. De leden van de D66-fractie stelden voor deze 1,5 dB lager vast te stellen dan het wetsvoorstel voor situaties waar de geluidproductieplafonds een werkruimte van 1,5 dB bevatten. De regering is geen voorstander van dit voorstel omdat tegenover de extra kosten nauwelijks extra baten staan. Uit de aanvulling op de ex-ante evaluatie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) blijkt namelijk dat het verlagen van de streefwaarde met 1,5 dB leidt tot ongeveer 430 miljoen extra kosten aan geluidreducerende maatregelen terwijl het aantal geluidknelpunten en ernstig gehinderde mensen slechts daalt van respectievelijk 1859 naar 1849 en 194 729 naar 189 973 (zie tabel 3.2 uit de PBL publicatie). Het PBL constateert dat de verhouding tussen kosten en baten beter is bij de hogere streefwaarde die onderdeel is van het wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie gaven aan te begrijpen dat er enige werkruimte in de geluidproductieplafonds nodig is. Deze leden zagen daarbij twee opties. De werkruimte wordt 1,5 dB maar tegelijk is aanleg van tweelaags zoab standaard in stedelijke gebieden en stiltegebieden. Als de regering dit niet wenst, pleitten de leden van de fractie van GroenLinks voor een werkruimte van 0,5 dB.

In mijn antwoord op vragen van leden van de SP-fractie heb ik aangegeven waarom ik een verlaging van de werkruimte naar 0,5 dB ongewenst acht. Een werkruimte van 1,5 dB leidt tot meer druk op de markt om bronmaatregelen in te voeren. Het voorstel van de leden van de GroenLinks-fractie om dit te combineren met het standaard aanleggen van tweelaags zoab wijs ik af. Tweelaags zoab leidt tot een grote verhoging van de kosten voor aanleg en beheer van rijkswegen en dat is met de huidige budgetten niet haalbaar. Tweelaags zoab betekent dat er vaker onderhoud nodig is, hetgeen meer verkeershinder tot gevolg heeft. In plaats van het standaard toepassen van tweelaags zoab leidt het wetsvoorstel tot toepassing van tweelaags zoab op die locaties waar dat nodig is om aan de geluidnormen te voldoen. Dat zijn vaak de stedelijke gebieden die de fractie van GroenLinks ook noemde. Op grond van de wet zal tweelaags zoab dan vereist zijn bij saneringssituaties, dus situaties met hoge geluidbelastingen, en bij situaties met veel verkeersgroei waardoor een overschrijding van het geluidproductieplafond dreigt. Zo wordt maatwerk geboden met de toepassing van het relatief kostbare product tweelaags zoab. Dat heeft mijn voorkeur boven het standaard toepassen.

V Uitvoering en handhaving

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering bijvoorbeeld ProRail of Rijkswaterstaat zal opdragen om maatregelen te treffen op het moment dat de beheerders nadeel ondervinden van een plafondverhoging en, wanneer deze aanname klopt, wie dan de eventuele maatregelen zal betalen.

In het algemeen zullen beheerders geen nadeel ondervinden van een eventuele plafondverhoging. Deze maakt het immers mogelijk dat er meer verkeer van het netwerk gebruikmaakt dan onder het voorgaande plafond mogelijk was. De beheerders zouden hier wel nadeel van kunnen ondervinden wanneer als gevolg van de plafondverhoging de geluidsbe-

lastingen op geluidgevoelige objecten zo ver toenemen dat gevelisolatiemaatregelen (op kosten van de beheerder) noodzakelijk worden. In dat geval is het een wettelijke verplichting om deze maatregelen te treffen en hoeft de regering dit de beheerders dus niet afzonderlijk op te dragen. De noodzakelijke budgetten zijn onderdeel van de periodiek vast te stellen Beheer- en Onderhoudsbudgetten van de beheerders.

Deze leden wilden ook weten welke ruimte de beheerder momenteel heeft om bij de capaciteitsverdeling van het spoor te prioriteren op basis van geluid.

De beheerder heeft op dit moment de ruimte om binnen de gedefinieerde deelmarkten te prioriteren op basis van geluid. Indien er onvoldoende capaciteit is om alle aanvragen te honoreren en de regels uit het Besluit capaciteitsverdeling zijn gevolgd, kan de beheerder een stille goederentrein voorrang geven ten opzichte van een lawaaiige indien de goederentreinen tot dezelfde deelmarkt behoren (bijvoorbeeld conventioneel goederenvervoer). Echter, in de praktijk is een dergelijke situatie nog niet voorgekomen.

Tevens vroegen deze leden welke ruimte de beheerder krijgt als de herziening van het Besluit capaciteitsverdeling in werking treedt, en wanneer de herziening van het Besluit capaciteitsverdeling wordt verwacht.

In de huidige herziening van het Besluit capaciteitsverdeling worden geen wijzigingen doorgevoerd, waarmee de beheerder meer mogelijkheden krijgt om op basis van de geluidemissie te prioriteren. Er wordt wel reeds gewerkt aan een volgende herziening in 2012 die wel effect heeft op geluid. In deze wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling wordt geregeld dat stille treinen in overbelaste situaties voorrang krijgen op lawaaiige treinen. Ook indien de stille trein tot een deelmarkt behoort die minder prioriteit heeft dan de deelmarkt van de lawaaiige trein. Inwerking-treding van het gewijzigde besluit wordt medio 2012 verwacht.

Ook vroegen deze leden de regering om duidelijk te maken welke artikelen op welke wijze kunnen worden gehandhaafd en met welke instrumenten en op welk moment het bevoegd gezag kan handhaven.

De handhaving is het sluitstuk van de in het wetsvoorstel voorgestelde regels. De plafondsysteem is namelijk zo opgebouwd dat het systeem zoveel mogelijk zichzelf reguleert. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar § 3.7 en § 3.8 van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 32 252.

Komt handhaving in beeld, dan richt deze zich op niet-naleving door de beheerder van de verplichtingen die voor de beheerder uit de nieuwe regels voortvloeien. Naast de verplichting tot naleving van de geluidproductieplafonds betreft het ook andere verplichtingen. In schema betreft het de volgende verplichtingen en handelingen van niet-naleving:

Artikel	Verplichting voor de beheerder	Handelingen (niet-naleving)
11.3 Lid 2	Het naleven van de eisen met betrekking tot de akoestische kwaliteit	Niet-naleving van de eisen
11.20 11.22 Lid 1	Het naleven van de plafonds Het jaarlijks voor 1 oktober indienen van een verslag	Overschrijding van de plafonds Het niet (tijdig) indienen van het verslag of het indienen van een verslag met onjuiste gegevens
11.23 Lid 4	Het melden van de toepasselijkheid van een vrijstelling	Niet of niet tijdig melden van een vrijstelling

Artikel	Verplichting voor de beheerder	Handelingen (niet-naleving)
11.24 Lid 3	Het naleven van aan een aan ontheffing verbonden voorschriften	Niet-naleving van de voorschriften
11.31 Lid 4	Het verstrekken van gegevens bij de aanvraag om vaststelling of wijziging van een plafond	Het niet verstrekken van gegevens of het verstrekken van incorrecte gegevens
11.33 Lid 1–5	Het verrichten van akoestisch onderzoek	Het niet verrichten van het onderzoek of het verrichten van incorrect onderzoek
11.34	Het verstrekken van inlichtingen en gegevens ten behoeve van een ambtshalve besluit inzake vaststelling of wijziging van een plafond	Het niet verstrekken van inlichtingen en gegevens of het verstrekken van incorrecte inlichtingen en gegevens
11.38 Lid 1–2	Het treffen van geluidwerende maatregelen	Het niet of niet tijdig treffen van de maatregelen
11.42 Lid 5	Het treffen van geluidwerende maatregelen	Het niet of niet tijdig treffen van de maatregelen
11.47 Lid 2–3	Het treffen van geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen	Het niet of niet tijdig treffen van de maatregelen
11.49 Lid 3	Het treffen van maatregelen ter beperking van de geluidsbelasting in het kader van een overschrijdingsbesluit	Het niet of niet tijdig treffen van de maatregelen
11.50 Lid 2	Het verstrekken van gegevens ten behoeve van een nemen van een overschrijdingsbesluit	Het niet verstrekken van gegevens of het verstrekken van incorrecte gegevens
11.56 Lid 1–2	Het indienen van een saneringsplan	Het niet of niet tijdig indienen van een plan
11.56 Lid 3–4	Het verstrekken van gegevens bij een verzoek tot vaststelling van een saneringsplan	Het niet verstrekken van gegevens of het verstrekken van incorrecte gegevens
11.59	Het opnemen van bepaalde maatregelen in het saneringsplan	Het niet opnemen van voorgeschreven maatregelen
11.63 Lid 1 en 4	Het doen van een verzoek tot verlaging van plafonds	Het niet of niet tijdig doen van een verzoek of het verstrekken van incorrecte gegevens bij het verzoek
11.64 Lid 1–3	Het treffen van geluidwerende maatregelen	Het niet of niet tijdig treffen van de maatregelen

Indien de beheerder de verplichting niet naleeft, zijn er meerdere instrumenten beschikbaar om hiertegen op te treden.

Het beheer van de rijkswegen geschiedt rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu. Formeel is de minister zelf de beheerder, maar praktisch ligt het beheer van de rijkswegen in handen van Rijkswaterstaat. Tussen de minister en Rijkswaterstaat bestaat een hiërarchische betrekking. Uit die betrekking vloeit een aantal interne instrumenten voort, waaronder de instructie en het ter beschikking stellen van financiële middelen. De minister kan deze interne instrumenten inzetten om te bereiken dat de plafonds worden nageleefd. Dat kan zowel preventief gebeuren als corrigerend.

Tussen de minister en ProRail bestaat geen hiërarchische betrekking. ProRail is immers een zelfstandige rechtspersoon. Maar ook hier beschikt de minister over instrumenten. De minister heeft aan ProRail de concessie voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur verleend. In deze concessie is opgenomen dat ProRail een beschrijving van de maatregelen opneemt die ProRail gedurende de eerstvolgende subsidieperiode moet nemen ingevolge de milieuregelgeving en het daarop gebaseerde overheidsbeleid. Mede via deze lijn kan de minister bereiken dat ProRail plafonds naleeft.

Naast deze instrumenten is in principe ook het formele bestuursrechtelijke handavingsinstrumentarium beschikbaar. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de minister van Infrastructuur en Milieu belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de bepalingen van het nieuwe

hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en dus met het zo nodig toepassen van het formele bestuursrechtelijke handavingsinstrumentarium. Dit wordt geregeld door de invoeging van een nieuw artikel 18.2j in de Wet milieubeheer. Uit deze taakopdracht volgt dat de minister bevoegd is tot het toepassen van de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom met betrekking tot de voorschriften inzake de geluidproductieplafonds. De bestuursdwangbevoegdheid is de minister gegeven ingevolge artikel 5.15 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Dit artikel is ingevolge artikel 18.1a van de Wet milieubeheer van toepassing op de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Wet milieubeheer. Uit de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen volgt dat de minister eveneens bevoegd is tot het toepassen van de last onder dwangsom (artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht). In aanvulling daarop wordt overwogen de minister ook de bevoegdheid te geven tot het opleggen van een bestuurlijke boete bij bepaalde overtredingen. Daarop wordt hierna teruggekomen in antwoord op een vraag over de bestuurlijke boete van de leden van de SP-fractie.

Ten aanzien van de naleving van de plafonds moet worden bedacht dat de geluidproductie overeenkomstig de Europese regelgeving wordt berekend als een jaargemiddelde. In principe is daardoor pas na afloop van een kalenderjaar na te gaan of in het verstreken jaar sprake is geweest van een overschrijding van geluidproductieplafonds.

Hinderklachten van omwonenden betekenen niet per definitie dat de geldende geluidproductieplafonds worden overtreden. Uiteraard zullen klachten adequaat worden behandeld. Goede communicatie naar belanghebbenden kan ook klachten voorkomen. Kortheidshalve wordt verwezen naar § 3.8 van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 32 252, onder «Incidenten en klachten».

De leden van de PvdA-fractie informeerden hoe de regering borgt dat de beheerder de gedelegeerde taak van het beheer van het geluidregister goed kan scheiden van de rol als normadressant ten aanzien van de geluidplafonds uit dit geluidregister.

Het beheer van het geluidregister heeft een technisch karakter. Het gaat om het vastleggen van een aantal gegevens. Er is dus geen sprake van een vrije marge die de beheerder in de situatie van een belangenconflict zou kunnen brengen.

Voor de correctheid van de gegevens uit het geluidregister is een rol weggelegd voor de Inspectie. De Inspectie zal hierin het voortouw nemen. De juistheid van de geregistreerde gegevens kan voorts een periodieke controle ondergaan via een audit, uit te voeren door een ander dan de beheerder. Artikel 11.25 biedt de basis voor voorschriften inzake de controle van het register. Verwezen wordt naar de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 32 252, § 3.7.1, onder «Gegevenskwaliteit».

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het klopt dat Schiphol momenteel 60 handavingpunten heeft en er in Nederland alleen al langs het spoor 60 000 handavingpunten komen met de inwerking-treding van deze wet. Deze leden wilden weten hoeveel handavingpunten er zijn langs rijkswegen, en vroegen de regering om toe te lichten of en hoe dit werkbaar is in de praktijk.

Het klopt dat er langs het spoor ca 60 000 referentiepunten (handavingpunten) zijn, voor de rijkswegen zijn er dat eveneens circa 60 000. Het is van belang dat deze punten adequate bescherming bieden aan de geluidsgevoelige objecten. Door de gekozen ligging van deze referentiepunten worden ook de geluidsgevoelige objecten die net tussen twee

referentiepunten liggen in de praktijk goed beschermd door de geluidproductie die in de referentiepunten geldt.

In de praktijk is dit systeem werkbaar, omdat de referentiepunten automatisch gegenereerd worden, bij invoering van de geluidproductieplafonds. Ook wordt de geluidproductie in elk punt geautomatiseerd berekend ten behoeve van het jaarlijkse monitoringsverslag. De benodigde invoergegevens voor deze berekening worden gedurende het jaar continu geactualiseerd in het kader van het beheer van het register (nieuwe of gewijzigde geluidsmaatregelen, wijziging in de ligging van de (spoor)weg, enz.). Eenmaal per jaar worden vervolgens de realisatiecijfers van de verkeersintensiteiten geactualiseerd, waarna de berekening kan starten. Voor een dergelijk geautomatiseerd systeem maakt het niet veel uit of er sprake is van 10 000 of 120 000 punten waarin de geluidproductie moet worden bepaald.

De leden van de CDA-fractie vonden het wetsvoorstel niet duidelijk genoeg op het punt van verantwoordelijkheden. Als het gaat om geluidhinder spelen de volgende partijen een rol: wegbeheerders, weggebruikers, minister, provincies, gemeenten. Veel verantwoordelijkheid ligt bij de wegbeheerder; de minister bepaalt geluidproductieplafonds en de saneringsplannen. Twee punten van zorg gaven de leden van CDA-fractie hierbij aan. Ten eerste zagen deze leden ten aanzien van veel onderdelen van de wet dat de minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk is. Zij pleitten voor meer decentrale verantwoordelijkheid. Daarnaast kan op veel punten onduidelijkheid ontstaan met betrekking tot verantwoordelijkheden. Bijvoorbeeld bij het handhaven van de norm als de gemeente besluit tot nieuwbouw, bijvoorbeeld bij de informatievoorziening naar burgers, bijvoorbeeld bij wijziging van het geluidproductieplafond, bijvoorbeeld bij overschrijding van de normen, et cetera.

De leden van de CDA-fractie verzochten de regering om de voorkeur voor centrale verantwoordelijkheid, in vergelijking met decentrale verantwoordelijkheid, nader te onderbouwen. Deze leden verzochten de regering tevens om meer duidelijkheid te bieden over de verantwoordelijkheden van diverse overheidslagen en van beheerders en gebruikers. Deze leden vroegen de regering tot slot om in de beschrijving van verantwoordelijkheden aan te geven wat, in het kader van dit wetsvoorstel, de rechten en (financiële) plichten zijn van elke partij.

De hoofdlijn van het wetsvoorstel ten aanzien van de verantwoordelijkheden van de betrokken overheidslagen is helder: de minister van Infrastructuur en Milieu bepaalt de geluidproductieplafonds en de beheerders opereren binnen dat kader. Zij zijn verantwoordelijk voor de naleving van de plafonds. Ook voor de sanering is de rolverdeling duidelijk: de minister stelt de plannen vast, de beheerders voeren de plannen uit. Gemeenten en provincies hebben hierbij in formele zin geen verantwoordelijkheid. Uiteraard zullen zij wel op relevante momenten betrokken worden bij de diverse processen. Gemeenten hebben wel het recht om in aanvulling op de uniforme basisbescherming tegen geluidshinder vanwege de rijksinfrastructuur die het Rijk biedt, plaatselijk een hoger beschermingsniveau te realiseren door middel van het treffen van extra maatregelen (veelal in de vorm van een extra of extra hoog geluidsscherm). Indien een gemeente daarvoor kiest, kan zij het bevoegd gezag verzoeken om de geluidproductieplafonds ter plaatse met het effect van de extra maatregel te verlagen, om zodoende de extra bescherming voor die locatie in het geluidregister te verankeren. Overigens dienen dergelijke extra maatregelen altijd in overleg met de beheerder tot stand te komen, waarbij ook de aspecten veiligheid en beheer en onderhoud zullen worden meegewogen. Daarnaast hebben gemeenten onder voorwaarden het recht om het bevoegd gezag om verlaging van de

geluidproductieplafonds te vragen, wanneer uit de jaarlijkse monitoringsverslagen blijkt dat de berekende geluidproductie duurzaam achterblijft bij de geldende plafonds.

Met name de gemeenten hebben wel een verantwoordelijkheid als zij willen overgaan tot de bouw van nieuwe geluidsgevoelige objecten nabij een weg of een spoorweg met geluidproductieplafonds. Evenals thans het geval is, zijn zij er dan verantwoordelijk voor dat de normstelling voor deze objecten wordt nageleefd. Die normen staan in de Wet geluidhinder. Afstemming tussen de wettelijke kaders van de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer is gewaarborgd doordat de beheerders en de gemeenten zullen rekenen met dezelfde gegevens, zoals die zijn vastgelegd in het geluidregister. Dit zal worden geregeld in de reken- en meetvoorschriften.

In financiële zin is het uitgangspunt van de nieuwe regels dat degene die een taak heeft, ook de kosten draagt van de uitvoering van die taak. Maatregelen ter naleving van de geluidproductieplafonds worden dus getroffen en bekostigd door de beheerders. Als evenwel geluidbeperkende maatregelen nodig zijn om de uitvoering van een gemeentelijk woningbouwplan mogelijk te maken, zijn de kosten van die maatregelen ten laste van de gemeente. De geluidbeperkende maatregelen zijn dan immers gerelateerd aan de gemeentelijke volkshuisvestingstaak. Een grotere rol van de decentrale overheden ligt naar het oordeel van ondergetekende niet in de rede. De rijksoverheid kiest ervoor verantwoordelijkheid te nemen voor de rijksinfrastructuur, inclusief een uniforme beheersing van de milieugevolgen daarvan. Voor de geluidaspecten van de bouw van geluidsgevoelige objecten ligt de verantwoordelijkheid al op decentraal niveau. Dit laat onverlet dat samenwerking tussen beheerder en gemeente mogelijk is, ook bij de communicatie richting de betrokken burgers. Deze samenwerking zal in de praktijk gestalte krijgen. De leden van de CDA-fractie waren van mening dat de handhaving onderbelicht lijkt te zijn in dit wetsvoorstel. Zij wilden weten welke partij controleert op tijdelijke of structurele overschrijding van het geluidproductieplafond, welke procedure in werking treedt bij overschrijding, welke middelen het bevoegd gezag kan hanteren om overschrijding tegen te gaan, en wat wordt verwacht van de beheerder.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het hierboven gegeven antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar welke artikelen op welke wijze kunnen worden gehandhaafd, met welke instrumenten en op welk moment het bevoegd gezag kan handhaven.

Opgemerkt wordt nog dat de voorgestelde regels geen onderscheid kennen tussen een tijdelijke en een structurele overschrijding van een geluidproductieplafond. Omdat de geluidproductie wordt berekend als een jaargemiddelde, is over een gegeven jaar slechts sprake van het wel of niet overschrijden van plafonds. Wel kunnen de oorzaken van een overschrijding tijdelijk of structureel zijn. Afhankelijk hiervan zijn verschillende instrumenten beschikbaar. Bij een tijdelijk optredende oorzaak kan mogelijk een ontheffing van de verplichting tot naleving van de betrokken plafonds worden verleend. Bij een structurele oorzaak komt het treffen van geluidbeperkende maatregelen of een plafondverhoging in beeld.

De leden van de SP-fractie vroegen wanneer de keuze voor of tegen een bestuurlijke boete wordt gemaakt. De vraag wordt gesteld naar aanleiding van een passage in de memorie van toelichting (32 625, nr. 3, § 3.1.1, tweede alinea), waarin abusievelijk is verondersteld dat de 4^e tranche van de Algemene wet bestuursrecht nog niet in werking zou zijn getreden,

terwijl die regeling sinds 1 juli 2009 reeds van kracht is. De in die passage toegezegde afweging kan dus inderdaad nu – in het kader van deze Nota naar aanleiding van het verslag – plaatsvinden.

Voor die afweging zal gebruik worden gemaakt van de Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel¹. Het resultaat van die afweging wordt, indien de afweging resulteert in een keuze voor de bestuurlijke boete, bij nota van wijziging aan de Kamer voorgelegd. De leden van de SP-fractie vroegen ook welke sancties mogelijk zijn tegen personen die geluidbelaste locaties «schoonrekenen», door bewust parameters, die de geluidbelasting bepalen, te verdraaien. Is er in de huidige wet een grond om zo nodig strafrechtelijke vervolging in te stellen?

Het is niet duidelijk waarop deze leden doelen. Mogelijk doelen zij op een gevreesde onjuiste berekening van de geluidproductie, waardoor een plafondoverschrijding niet geconstateerd zou worden. Dat zou dan een fout van de beheerder moeten zijn. Deze is immers belast met de betrokken berekening. De kans op dergelijke fouten wordt gering geacht. De berekening is gebaseerd op concrete en goed controleerbare parameters. Niettemin kan de Inspectie een berekening controleren, steekproefsgewijs, naar aanleiding van klachten of anderszins. Wordt een fout geconstateerd, dan zal het verslag moeten worden aangepast. In de onwaarschijnlijke situatie van ernstige misslagen zou kunnen worden gesteld dat de beheerder niet heeft voldaan aan zijn verslagverplichting. Hij moet immers een verslag overeenkomstig de wet uitbrengen.

Verwezen wordt ook naar de beschouwing over gegevenskwaliteit in § 3.7 van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 32 252.

De leden van de D66-fractie stelden een aantal vragen over de, tengevolge van de samenvoeging van de voormalige ministeries van VenW en VROM tot één ministerie van Infrastructuur en Milieu, uit het wetsvoorstel verdwenen taakverdeling tussen de ministers van VenW en VROM, een taakverdeling die mede op advies van de Raad van State nadrukkelijk was aangebracht.

Door de samenvoeging van beide ministeries is de oorspronkelijk beoogde en door de Raad van State aanbevolen taakverdeling tussen twee afzonderlijke ministers niet langer mogelijk. Het is een politieke keuze dat alle bevoegdheden en taken formeel in één hand zijn gekomen, met dien verstande dat een deel daarvan uitdrukkelijk is belegd bij de staatssecretaris. Die portefeuillevdeling heeft ook betekenis voor de interne organisatie van het ministerie.

Het toezicht op de naleving van de geluidwetgeving is belegd bij de Inspectie van leefomgeving en transport i.o., een onafhankelijk organisatieonderdeel dat uitdrukkelijk op enige afstand is geplaatst van die onderdelen van het eigen ministerie (i.c. Rijkswaterstaat), waarop toezicht wordt gehouden.

De Inspectie functioneert binnen de grenzen van de ministeriele verantwoordelijkheid. De positie van de Inspectie is dusdanig dat zij zonder beïnvloeding van een onder toezicht staande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden haar rol kan vervullen conform de Kaderstellende visie op Toezicht: Minder last, meer effect.

De mogelijkheid van optredende belangentegenstelling tussen verschillende onderdelen van de ministeriële bevoegdheden en taken – in dit geval de taak als normsteller met betrekking tot geluidhinder en als normgeadresseerde (Rijkswegbeheerder) – is een aspect dat binnen het ministerie wordt onderkend en waar de Raad van State terecht op heeft geattendeerd. Conflicten tussen de onderdelen over de taakopvatting en uitvoering worden zo nodig tijdig aan de minister en staatssecretaris voorgelegd. De regering is van opvatting dat dergelijke belangentegen-

¹ Kamerstukken II, 2008–09, 31 700 VI, nr. 69.

stellingen regelmatig voorkomen binnen het openbaar bestuur, niet te vermijden zijn en ook niet altijd kunnen of hoeven te worden benaderd via een formele, juridische takenscheiding. De besluitvorming omtrent geluidnormering vindt in alle openbaarheid plaats, inclusief de gebruikelijke inspraakmogelijkheden en rechtsbescherming voor belanghebbenden. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet bovendien in een openbaar register en in een jaarlijks openbaar verslag. Het publiek, de pers en het parlement kunnen dus volgen hoe de geluidhinder bij rijkswegen en spoorwegen zich in de loop der tijd ontwikkelt en welke besluiten daarover door de minister van Infrastructuur en Milieu worden genomen. Intern onafhankelijk van elkaar opererende onderdelen van het ministerie en externe instanties als de onafhankelijke rechter, de ombudsman en het parlement borgen de bescherming van burgers tegen (onderdelen van) een overheid die – zoals in de vraagstelling, onder verwijzing naar het advies van de Raad van State, wordt gesteld – zich vooral laat leiden door eigen (organisatorische en financiële) belangen.

De leden van de GroenLinks-fractie maakten zich zorgen over de gevolgen die de wet in haar huidige vorm kan hebben voor bouwplannen van gemeenten langs rijkswegen. Omdat de regering voorstelt het verkeer op veel plekken nog flink te laten groeien, zonder zich vast te willen leggen op de inzet van technieken als dubbellaags zoab, dreigen gemeenten straks op te draaien voor vaak zéér dure maatregelen als zij langs wegen willen bouwen. Er dreigt een situatie waarbij gemeenten afzien van sloop van slechte woningen en wijken langs wegen en sporen, omdat nieuwbouw simpelweg onbetaalbaar wordt. Ook is denkbaar dat gemeenten wel slopen, maar de grond noodgedwongen onbebouwd laten. Beide situaties achten deze leden niet wenselijk. Zij vroegen de regering of die deze zorgen kan wegnemen.

Het beeld dat er belangrijke negatieve gevolgen voor woningbouw voortvloeien uit deze wet wordt niet herkend. De introductie van deze wet heeft juist tot gevolg dat er een rem op de groei van geluidhinder als gevolg van rijkswegen komt die de huidige wetgeving niet bevat, hetgeen op termijn de mogelijkheden voor woningbouw ten goede komt. Bronbeleid is zeer belangrijk met het oog op het terugdringen van geluidhinder. Om deze reden wordt er met deze wet voor gezorgd dat in 2016 op autosnelwegen stil asfalt (zoab of akoestisch gelijkwaardig) komt te liggen. De geluidproductieplafonds worden voor deze wegen dan ook op dit uitgangspunt gebaseerd. Het wetsvoorstel geeft beheerders de opdracht om binnen het geluidproductieplafond te blijven. Hierbij dienen waar nodig alle financieel doelmatige maatregelen getroffen te worden. Dit zal op termijn tot gevolg hebben dat er op meer plaatsen geluidmaatregelen – zoals de inzet van dubbellaags zoab – getroffen gaan worden dan zonder deze wet het geval zou zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateerden dat met de vorming van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de bevoegdheden van de Wet geluidproductieplafonds in handen van één minister komen. Deze leden vroegen of er voor dit wetsvoorstel niet een andere oplossing mogelijk is omdat nu de slager toch zijn eigen vlees keurt, zowel bij de procedure voor verhoging en verlaging van geluidproductieplafonds als bij de handhaving. De ervaringen uit het verleden, zoals de handhaving van de geluidwaarden rondom Schiphol, leren dat dit niet automatisch goed gaat. Om nu belangenverstrengeling en «tweepettenproblemen» te voorkomen gaven deze leden in overweging om een onafhankelijke instantie te belasten met de handhaving. Wellicht kunnen de op te richten Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD) hierin een rol vervullen.

Het is de taak en rol van de Inspectie om een onafhankelijk oordeel te geven. Naar mijn oordeel is de Inspectie goed in staat deze taak met een voldoende mate van onafhankelijkheid uit te voeren. Voor het overige wordt verwezen naar het antwoord op de vorige vraag.

VI Inspraakmogelijkheden voor burgers

De leden van de PvdA-fractie hebben gelezen dat een beheerder, zoals ProRail, over een bepaald jaar pas vier maanden na afloop van dat jaar de gegevens over geluidsproductie hoeft aan te leveren. Met terugwerkende kracht eventuele overschrijding aanpakken is onmogelijk. Deze leden vroegen of deze aanname klopt en zo ja, wat dit juridisch betekent voor de beheerder én voor de burger die terecht klaagt over overschrijding maar pas maanden later kan controleren dat er daadwerkelijk sprake was van overschrijding.

Overeenkomstig de Europese regelgeving wordt de geluidproductie berekend als een jaargemiddelde. In principe is daardoor pas na afloop van een kalenderjaar na te gaan of in het verstreken jaar sprake is geweest van een overschrijding van geluidproductieplafonds. De constatering dat de overtreding niet met terugwerkende kracht ongedaan kan worden gemaakt, is juist. De handhaving zal zijn gericht op het beëindigen van de overtreding als deze nog voortduurt, en op het voorkómen van verdere overtredingen.

De regering onderkent dat dit onbevredigend kan zijn voor een burger die klaagt over lawaai en mogelijk vermoedt dat de plafonds worden overschreden. Dat een overtreding pas achteraf kan worden geconstateerd, is echter inherent aan de systematiek. Wel zal de Inspectie aandacht geven aan locaties waarover klachten worden ontvangen. Zo nodig zullen aan de beheerder tussentijdse gegevens worden gevraagd om inzicht te krijgen in de vraag of een overschrijding in de verwachting ligt. Zo ja, dan kan bij de beheerder worden aangedrongen op vroegtijdige actie. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar § 3.8 van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 32 252, onder «Toezicht».

De leden van de CDA-fractie zagen op het volgende punt een groot risico: zij wilden weten wat er gebeurt als door zwaar verkeer de weg of het spoor geluid produceert boven het plafond en de infrabeheerder geen saneringsmogelijkheden meer heeft. Zij vroegen of een burger dan met deze wet naar de rechter kan stappen. En of de rechter dan kan overgaan tot sluiting van een wegdeel of spoortraject. Deze leden vroegen de regering om duidelijkheid te verschaffen over de wijze van handhaving van het wetsvoorstel.

Het uitgangspunt van de nieuwe systematiek is dat de geluidproductieplafonds worden nageleefd. Dreigen de plafonds te worden overschreden, dan moeten in principe maatregelen worden getroffen om dat te voorkomen. Daarbij geldt wel dat er sprake moet zijn van een balans tussen het te bereiken resultaat en de zwaarte van de te treffen maatregelen. Daartoe wordt een doelmatigheidstoets gehanteerd. Aan de hand van een aantal criteria wordt berekend of de mogelijk te treffen geluidbeperkende maatregelen in financiële zin doelmatig zijn. Wel moet de beheerder gevelmaatregelen treffen als de verhoging kan leiden tot een overschrijding van de toepasselijke binnenwaarden. Een aanvaardbaar binnenklimaat is dus gewaarborgd.

Het is voor de beheerder van een weg praktisch gezien vrijwel niet mogelijk om de toegang tot die weg te beperken. En door het sluiten van een wegvak of spoorbaanvak zou het naleven van geluidnormen leiden tot

onevenredige lasten of maatschappelijk niet aanvaardbare gevolgen. Dit nog afgezien van het feit dat de geluidproductie op andere wegen en spoorwegen daardoor onvermijdelijk zou stijgen.

Indien de beheerder de plafonds kan en moet naleven, bijvoorbeeld door het treffen van doelmatige geluidbeperkende maatregelen, maar nalaat de maatregelen daartoe te treffen, kan de belanghebbende zich met een verzoek tot handhaving richten tot de Inspectie. Het afwijzen van dat verzoek is een besluit waartegen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld.

De leden van de D66-fractie vonden dat de rechten van de bewoners slechts summier in het wetsvoorstel naar voren komen. Zij vroegen welke mogelijkheden bewoners hebben tot inspraak en/of bezwaar bij vaststelling of verhoging van de geluidproductieplafonds. En tevens welke mogelijkheden bewoners hebben wanneer het geluidsproductieplafond niet wordt gehandhaafd. Tot slot vroegen zij hoe de bezwaar- en beroeps-procedures zich verhouden tot procedures bij ander ruimtelijk beleid en het verdrag van Aarhus.

Op de voorbereiding van een besluit tot het vaststellen of wijzigen van een geluidproductieplafond is in het algemeen afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Belanghebbende burgers worden dus bij de voorbereiding van het besluit betrokken. Zij kunnen eveneens tegen het besluit in beroep gaan bij de bestuursrechter. Net als bij andere (ruimtelijke) besluiten zoals bestemmingsplannen en tracébesluiten. In geval een burger een vermoeden heeft van overtreding van een plafond, kan hij zich wenden tot de beheerder. Ook heeft hij de bevoegdheid om een handhavingsverzoek in te dienen bij de Inspectie. De Inspectie kan naar aanleiding hiervan zo nodig al voordat het jaarlijkse nalevingsverslag is verschenen een onderzoek instellen. Op de werkwijze van de Inspectie en de instrumenten voor het handhaven van de naleving is in het voorgaande van dit verslag al uitgebreider in gegaan. Voor een verdere toelichting op inspraak en rechtsbescherming wordt verwezen naar § 3.9 van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 32 252. Deze procedures zijn in lijn met het verdrag van Aarhus.

Ook waren de leden van de D66-fractie van mening dat deze wet de behoefte aan meer transparantie en overzichtelijkheid niet vervult. Zij riepen de regering dan ook op om de gevolgen, toepassing en uitvoering van deze wet op duidelijke en toegankelijke wijze te communiceren naar degenen die het grootste belang bij deze wet hebben, namelijk de omwonenden. Zij vroegen de regering aan te geven hoe zij de communicatie van de invoering van de geluidproductieplafonds en de sanerings-opgave gaat aanpakken. Zij suggereerden dat een aanpak als die van de campagne «Van A Naar Beter» hierbij wellicht als voorbeeld zou kunnen dienen.

Door de invoering van geluidproductieplafonds verandert er in eerste instantie niets voor de omwonenden. De huidige situatie wordt vastgelegd met daarbij de verplichting voor de beheerder om dit vastgelegde geluidproductieplafond na te leven. De omwonenden kunnen informatie over hun geluidssituatie vinden in het jaarlijkse monitorings-verslag en het register.

De communicatie met de omwonenden is met name van belang op het moment dat er voor hen iets gaat veranderen aan hun geluidssituatie. Daarbij valt te denken aan het vaststellen van een saneringsplan of een wijziging van het geluidproductieplafond. Bij concrete besluiten worden de betrokken gemeenten en omwonenden betrokken. Dit is ook het

moment dat de exacte maatregelen bekend zijn en er wat gaat veranderen voor de betrokken omwonenden.

Meer algemene informatie zal, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet, te vinden zijn op de internetsites van het ministerie en van de beheerders RWS en ProRail. Bovendien is het zo dat omwonenden vaak bij de gemeente om informatie vragen, de gemeenten kunnen via Infomil alle benodigde informatie achterhalen.

Bij bovengenoemde besluiten hoort uiteraard een officieel inspraaktraject conform de Algemene wet bestuursrecht, waarin ook aangegeven is wanneer en op welke manier de bevolking geïnformeerd wordt. Een campagne «Van A Naar Beter» heeft betrekking op grootschalige verkeershinder, waar veel mensen dagelijks last van kunnen hebben. Bij de introductie van geluidproductieplafonds ligt dit anders. Zoals hiervoor is opgemerkt, worden bewoners ten tijde van veranderingen in de geluidssituatie gericht geïnformeerd. Een dergelijke grootschalige campagne is hiervoor geen geëigend middel.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of het niet beter is, als een burger die bijvoorbeeld meent dat zijn woning teveel lawaai te verduren heeft, zich beschermd weet door een regime waarbij hij een gang naar de rechter kan maken en niet is aangewezen op een handhavingsverzoek bij de Inspectie voor Verkeer en Waterstaat (IVW). Deze leden hadden grote twijfels of de IVW de geëigende instantie is om rechtsbescherming te bieden en zien niet waarom niet gekozen is voor een normale bestuurs-rechterlijke procedure, en zij vroegen de regering hierop in te gaan. Voorts veronderstelden deze leden dat het te allen tijde mogelijk is voor een burger een besluit van de Inspectie aan te vechten bij een bestuurs-rechtbank. Zij vroegen zich af of de procedure via welke een burger zijn recht zal proberen te halen met tussenkomst van de Inspectie niet alleen maar nodeloos ingewikkeld wordt gemaakt.

Het wetsvoorstel sluit aan bij de handhavingssystematiek die in de Wet milieubeheer is opgenomen, en die op haar beurt aansluit bij de Algemene wet bestuursrecht. De Algemene wet bestuursrecht koppelt het recht van beroep bij de bestuursrechter aan een besluit: beroep bij de bestuursrechter is gericht tegen een bepaald besluit. Om tegen niet-naleving van een voorschrift beroep te kunnen instellen bij de bestuursrechter, is dus eerst een besluit nodig. De Wet milieubeheer heeft daaraan vorm gegeven door middel van het handhavingsverzoek. De burger kan het bevoegd gezag verzoeken tot handhaving over te gaan. Wijst het bevoegd gezag dat verzoek af, dan levert dat een besluit op dat vatbaar is voor beroep bij de bestuursrechter. Naar het oordeel van de regering is dit een bevredigend systeem. Zonder grote ingrepen in de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht zou dit overigens ook niet kunnen worden aangepast. Een en ander laat onverlet dat de burger zich rechtstreeks kan wenden tot de civiele rechter.

De leden van de SGP-fractie zeiden de indruk te hebben dat de procedures tot verhoging van de geluidproductieplafonds, op verzoek van wegbeheerders, veel eenvoudiger zijn dan de procedures tot verlaging van de plafonds, op verzoek van bijvoorbeeld gemeenten of omwonenden. Zij wilden weten of de regering bereid is hier meer evenwicht in aan te brengen.

De leden van de SGP-fractie hebben ten onrechte de indruk dat de procedures tot verhoging van de geluidproductieplafonds, op verzoek van wegbeheerders, veel eenvoudiger zijn dan de procedures tot verlaging van de plafonds. In wezen gaat het bij verhogen en verlagen om tegengestelde belangen. Bij verhoging van plafonds wordt ruimte gecreëerd voor extra vervoer en levert de omgeving geluidruimte en daarmee kwaliteit in.

Bij verlaging is er winst voor de omgeving, maar wordt de capaciteit van de betreffende infrastructuur beperkt. Bij de besluitvorming is het derhalve van belang dat informatie over alle aspecten beschikbaar is en meegewogen kan worden.

Als de beheerder een verzoek tot verhoging voorbereidt, zal hij allereerst moeten onderzoeken of er binnen het kader van de wet geen mogelijkheden zijn om maatregelen te treffen en daarmee binnen het plafond te blijven. Eerst als er geen maatregelen mogelijk of niet financieel doelmatig blijken te zijn, kan hij het verzoek verder gaan voorbereiden. Daartoe zal hij een onderzoek naar de effecten op de geluidsbelastingen op geluidgevoelige objecten in de omgeving moeten uitvoeren die zich voor dreigen te gaan doen bij de beoogde verhoging. Uiteraard wordt van de beheerder ook verwacht dat hij voor de motivering van het verzoek tot verhoging ook inzicht geeft in de voorziene ontwikkeling van het vervoer op de betreffende weg of spoorweg.

Als bijvoorbeeld de gemeente een verzoek tot verlaging in wil dienen, is het werk aanmerkelijk beperkter. Een verlaging geeft per definitie lagere geluidsbelasting in de omgeving en onderzoek en toetsing aan de wet is niet nodig. Als de gemeente bijvoorbeeld een scherm wil bouwen voor een nieuwbouwlocatie, dan kan de gemeente op basis van het effect van dat beoogde scherm op de betreffende geluidproductieplafonds een verzoek indienen. Bij aanwezigheid van hoogbouw moet er door de gemeente wel een akoestisch onderzoek worden verricht ten behoeve van de hoger gelegen woonlagen. De beheerder is verplicht het effect op de plafonds voor de gemeente uit te rekenen. Daarmee heeft de gemeente voldoende om de aanvraag tot verlaging te doen. Wil de gemeente verlaging van plafonds verzoeken, omdat ze het idee heeft dat de betreffende plafonds onnodig ruim zijn, dan dient duidelijk te worden of die ruimte er werkelijk is. Een tijdelijk minder gebruik van een weg of spoorweg moet niet direct leiden tot structureel lagere plafonds. Het is dan dus aan de gemeente als verzoeker om te motiveren op welke wijze zij ruimte tot verlaging zien. Daarbij is een beschouwing over het huidige gebruik niet voldoende, maar moet ook de voorziene ontwikkeling oftewel een prognose van de beheerder betrokken worden. Ook in dit geval is er geen geluidsonderzoek in de omgeving nodig, want de geluidsbelastingen zullen dalen. Wat omvang betreft is het benodigde onderzoek voor een dergelijk verzoek ook veel beperkter dan het onderzoek dat de beheerder moet doen ingeval van verhoging.

VII Sanering

De leden van de VVD-fractie vroegen welke uitgangspunten van de saneringsoperatie bepalen dat deze binnen het budget blijft.

De belangrijkste uitgangspunten van de saneringsoperatie zijn de zogenaamde drempelwaarde en de streefwaarde. De drempelwaarde is de geluidbelasting waarboven objecten onderdeel zijn van de saneringsoperatie. Vervolgens wordt in de saneringsoperatie gestreefd de geluidbelastingen te reduceren tot ten minste de streefwaarde. Voor het hele netwerk van rijkswegen en hoofdspoorwegen is geraamd wat de kosten van de saneringsoperatie zijn voor verschillende varianten van drempel- en streefwaarde. Op basis hiervan zijn de drempel- en streefwaarden gekozen, zodat de kosten binnen het beschikbare budget passen en een logische samenhang ontstaat met de normen uit de wet. Deze drempel- en streefwaarden zijn opgenomen in de invoeringswet.

Mede door het risico op overschrijding van het budget, gaf de VVD-fractie aan van mening te zijn dat de meest urgente of schrijnende overschrijdingsgevallen het eerste moeten worden gesaneerd. De leden van de VVD-fractie vroegen of dit strookt met de plannen van de regering.

De regering vindt ook dat de meest urgente of schrijnende gevallen in ieder geval gesaneerd moeten worden. De regering wil dit bereiken door in de eerste plaats het risico op overschrijding van het budget zoveel mogelijk te verkleinen. Een belangrijk punt daarbij is dat veel efficiencywinst geboekt kan worden door «werk met werk» te maken. Dus door de uitvoering van saneringsmaatregelen te combineren met andere activiteiten op of rond de infrastructuur. Te denken valt aan groot onderhoud maar ook aan stadsvernieuwing. Daarom zal de planning van de uitvoering van de saneringsmaatregelen in de eerste plaats bepaald worden door het uitgangspunt zoveel mogelijk efficiencywinst te halen door te combineren met andere werkzaamheden. Het tweede uitgangspunt bij de planning is de meest urgente of schrijnende saneringssituaties zo snel mogelijk aan te pakken.

De leden van de VVD-fractie merkten op dat de lopende saneringsoperatie niet of vertraagd tot stand is gekomen en vroegen hoe de regering toe zal zien op een tijdige uitvoering van de nieuwe saneringsoperatie uit het wetsvoorstel.

Er is een aantal belangrijke verschillen tussen de lopende saneringsoperatie en de nieuwe saneringsoperatie uit het wetsvoorstel. De lopende saneringsoperatie is een regeling met beperkte jaarlijkse subsidiebedragen waarbij gemeenten het initiatief moeten nemen voor de uitvoering. De nieuwe saneringsoperatie is een MIRT project waarbij de uitvoering niet decentraal maar centraal, bij de infrabeheerder, is neergelegd. Het benodigde budget is in het Infrastructuurfonds opgenomen. De saneringsoperatie krijgt daarmee eenzelfde aansturing vanuit het rijk als andere MIRT projecten zoals wegverbredingen. Hierdoor heeft het Rijk meer grip op de uitvoering. Bovendien zijn Rijkswaterstaat en ProRail beter toegerust voor de voorbereiding en uitvoering van deze grote operatie dan de meeste gemeenten. Daarbij kunnen zij in samenhang met andere activiteiten rond hun infrastructuur de uitvoering plannen.

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering te garanderen dat de saneringsplicht niet zal leiden tot extra verkeershinder.

Saneringsmaatregelen kunnen bestaan uit stille wegdekken, raildempers, geluidschermen en isolatie van gevels. Het isoleren van gevels zal geen verkeershinder geven. Bij de aanleg van stille wegdekken en raildempers wordt zoveel mogelijk aangesloten bij groot onderhoud. Dit leidt daarom nauwelijks tot extra verkeershinder. De aanleg van geluidschermen geschiedt vanaf de zijkant van de weg, maar kan wel in beperkte mate leiden tot verkeershinder. Dit zal echter veelal locaties betreffen die onder de lopende saneringsregeling vroeg of laat ook van een scherm zouden worden voorzien. Er is dan dus geen sprake van extra verkeershinder ten opzichte van de huidige regels.

De leden van de SP-fractie gaven aan te zien dat de sanering niet volledig zal zijn. Er blijven dus ook na 2023 nog ongewenste situaties bestaan. Om die aan te pakken wordt 650 miljoen gestoken in de aanpak van situaties met een overschrijding van 65 dB langs wegen of 70 dB langs spoorwegen. Recent zijn met name langs het HSL-tracé Amsterdam – Antwerpen knelpunten ontstaan op plaatsen waar weg en spoor bij elkaar komen. Deze leden vroegen of de regering bereid is voor die plekken een

gecombineerde norm van gemiddelde van constant geluid van de weg en de piekbelastingen van het spoor op te stellen, waarbij de hinder van de pieken een prominente plek krijgt in de wegging.

De regering deelt de visie van de leden van de SP-fractie ten aanzien van de onvolledigheid van de sanering niet. Na uitvoering van de in het wetsvoorstel opgenomen saneringsoperatie zal er een aanzienlijke verbetering van de geluidssituatie langs rijkswegen en spoorwegen hebben plaatsgevonden en zijn hoge geluidsbelastingen sterk beperkt. De sanering richt zich op geluidsbelastingen uitgedrukt in L_{den} . Het gaat daarbij zoals de genoemde fractieleiden aangeven om een gemiddelde van constant geluid. Deze dosismaat, die ook de basis vormt voor de EU-richtlijn omgevingslawaaai, geeft een goede correlatie met de onderzochte hinder en gezondheidseffecten. Er bestaat derhalve geen aanleiding om voor bijvoorbeeld spoorweglawaaai een andere dosismaat, bijvoorbeeld in de vorm van piekbelastingen, te gebruiken. Indien er rijkswegen en spoorwegen in elkaars directe nabijheid zijn gelegen, zullen bij de uitvoering van de saneringsoperaties door Rijkswaterstaat en ProRail de maatregelen onderling worden afgestemd.

De leden van de SP-fractie vreesden dat de geluidsbelasting op kleine clusters van woningen en op solitaire woningen nog altijd ver boven de normen kan uitkomen, omdat de saneringsmaatregelen aan de hand van het doelmatigheidscriterium zullen worden bepaald, en dit effecten heeft op de gezondheid van de bewoners. Zij vroegen de regering op welke wijze deze bewoners zullen worden geïnformeerd en tegemoetgekomen.

Wanneer saneringsmaatregelen om de gevelbelasting te beperken niet doelmatig zijn, zullen de bewoners hierover uitvoerig worden geïnformeerd. In de eerste plaats zal het saneringsprogramma waarin het afzien van maatregelen wordt vastgelegd in een openbare procedure op grond van de Algemene wet bestuursrecht – met mogelijkheid van zienswijzen indienen en beroep instellen – worden vastgesteld. Vervolgens zal elk van deze woningen nog moeten worden onderzocht op de noodzaak om gevelisolatiemaatregelen te treffen, waarbij de bewoners eveneens intensief zullen worden betrokken.

In de vijfjaarlijks op te stellen actieplannen zal aandacht besteed worden aan deze woningen om te bezien of met voortschrijdende ontwikkelingen op het gebied van bronbeleid de geluidbelastingen op deze woningen alsnog doelmatig naar beneden kunnen worden gebracht.

Deze leden brachten vervolgens naar voren dat overigens ook voor geluidsnormen van 60 dB en hoger geldt dat dit gevolgen kan hebben voor de gezondheid van bewoners. Ook in die gevallen vonden deze leden het wenselijk bewoners hierover te informeren.

Inderdaad kunnen er ook bij geluidbelastingen lager dan de maximale waarde (65 dB) gezondheidseffecten zijn, zoals de leden van de SP-fractie stelden. Zelfs bij geluidsbelastingen rond de voorkeurswaarde is nog sprake van een aantal gehinderden.

Met de vijfjaarlijkse geluidbelastingkaarten (EU kartering) worden voor alle omwonenden inzicht gegeven in geluidbelastingen rondom de wegen en spoorwegen.

De leden van de SP-fractie vroegen de regering hoe deze het voorstel beoordeelt om telkens wanneer een nalevingsmaatregel (door hen «sanering» genoemd) wordt getroffen het geluidproductieplafond met 0,5 dB te verlagen.

De regering wijst dit voorstel af. Het geheel van geluidproductieplafonds, doelmatigheidscriterium en nalevingsverplichtingen (maatregelen onderzoeken wanneer het plafond tot op 0,5 dB is genaderd) is een zorgvuldig op elkaar afgestemd geheel om de omgeving maximaal te beschermen tegen geluidshinder, tegen aanvaardbare kosten. Daar komt bij dat het wetsvoorstel al via de weg van het vijfjaarlijkse actieplan in de mogelijkheid voorziet om periodiek te evalueren of de geluidproductieplafonds plaatselijk dan wel generiek kunnen en moeten worden verlaagd als gevolg van bijvoorbeeld geslaagd bronbeleid.

De leden van de GroenLinks-fractie stelden dat de regering via het Meerjaren Programma Geluid in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport middelen heeft gereserveerd voor saneringskosten. Zij vroegen of de regering ook zicht heeft op de mate waarin deze middelen toereikend zijn, mede nu door verhoging van de maximumsnelheid het verkeerslawaaï zal groeien en door uitblijven van de kilometerheffing het lawaai minder afneemt. Tevens vroegen zij de regering inzichtelijk te maken hoe deze middelen zich verhouden tot de (toenemende) maatschappelijke kosten van verkeerslawaaï.

Volgens de ramingen is het saneringsbudget toereikend voor de opgave. Halverwege de uitvoering van de sanering zal een uitgebreide evaluatie plaatsvinden. Dan wordt onder meer getoetst of het budget daadwerkelijk toereikend is. Zoals eerder in deze nota is verwoord, heeft een verhoging van de maximumsnelheid of het uitblijven van de kilometerheffing geen invloed op de saneringsoperatie. De plafonds worden (in de meeste gevallen) gebaseerd op de heersende situatie in 2008 voor rijkswegen en op een gemiddelde heersende situatie van 2006, 2007 en 2008 voor de hoofdspoorwegen, plus een werkruimte van 1,5 dB. Voor de geluidsanering vormen deze plafonds bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel het uitgangspunt voor de saneringsopgave. Als er saneringsmaatregelen worden getroffen, zal het geluidproductieplafond evenredig worden verlaagd met het effect van de saneringsmaatregel.

Bij verhoging van de wettelijk toegestane maximumsnelheid wordt getoetst aan het geldende geluidproductieplafond. Indien dit dreigt te worden overschreden, worden maatregelen overwogen overeenkomstig het wettelijk kader dat hier voor geldt (het doelmatigheidscriterium). Het uitblijven van een kilometerheffing heeft als effect dat het geluidproductieplafond over het algemeen eerder dreigt te worden overschreden dan in een situatie met kilometerheffing. Er worden derhalve eerder geluidbeperkende maatregelen overwogen.

In de rapportage van het onafhankelijke adviesbureau CE te Delft (2008) over onderzoek naar de maatschappelijke kosten-baten in het geluidbeleid worden conclusies getrokken waaruit blijkt dat de beschikbare financiële middelen voor het meerjarenprogramma geluidsanering (MJPG) zich goed verhouden tot de maatschappelijke kosten van verkeerslawaaï. Ingegaan wordt op het doelmatigheidscriterium waarop de raming voor het MJPG is gebaseerd. Met het doelmatigheidscriterium worden de kosten-baten voor investeringen in geluidbeperkende maatregelen bepaald. CE concludeert dat de (voor geluidmaatregelen) beschikbare bedragen per woning met een bepaald geluidsniveau overeen komen met te verwachten schade bij geluidniveaus boven de 55/60 dB. Binnen het doelmatigheidscriterium wordt een groter budget toegekend naarmate de geluidsbelasting zonder maatregelen hoger is. Daarbij is aansluiting gezocht bij de toename van het percentage gehinderde mensen volgens de Miedema-curves¹. Het CE heeft geconcludeerd dat dit een acceptabele benadering is. Het CE stelt bovendien dat de opslag op het budget die binnen het doelmatigheidscriterium plaatsvindt, wanneer de toekomstige geluidsbelasting zonder maatregelen hoger zou worden dan de maximale

¹ Curve waarin percentage van de bevolking dat hinder ondervindt wordt weergegeven als functie van de geluidbelasting op gebouwen.

waarde, te verdedigen is vanwege het optreden van gezondheidseffecten bij deze hogere geluidsniveaus.

De leden van de ChristenUnie-fractie gaven aan dat recent duidelijk is geworden dat de geluidbeperkende werking van wegdekken tegenvalt. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen welke aanpassingen van de uitgangspunten van het wetsvoorstel nodig zijn om hetzelfde resultaat qua geluidreductie te behalen en hoeveel extra budget daarvoor nodig is.

Door veroudering is de geluidsreducerende werking van wegdekken zoals het traditionele zoab en tweelaags zoab minder dan eerder werd aangenomen. De regering is voornemens deze nieuwe inzichten te verwerken in de wettelijke bepalingsmethode voor geluidsniveaus. Het betreft een actualisatie van de Reken- en Meetvoorschriften Verkeerslawaaï die gelijk met de invoering van het wetsvoorstel van kracht zal worden. In de wet zelf zijn geen aanpassingen nodig om hetzelfde resultaat qua geluidbelasting te halen. De normen, zoals de drempel- en streefwaarden voor sanering, blijven immers vast staan. Wel wordt de saneringsoperatie kostbaarder omdat er door de hogere geluidsniveaus meer woningen in aanmerking komen voor maatregelen. Het gaat om circa 75 miljoen euro. Bij de raming van het budget voor sanering is echter rekening gehouden met het minder goed presteren van stille wegdekken.

Deze leden vroegen of het klopt dat het reken- en meetvoorschrift zal worden geactualiseerd door onder meer het verhogen van de geluidsemissie van lichte motorvoertuigen en introductie van een verouderingsterm voor wegdekken. Zij vroegen om een toelichting op de voorgestelde wijzigingen en of deze actualisatie tegelijk met de invoering van het wetsvoorstel Swung-1 plaatsvindt. Wat zijn de gevolgen voor de geluidproductieplafonds en welke consequenties heeft dit uitgedrukt in kosten, gezondheid, maar ook voor de gemeentelijke ruimtelijke opgaven? Worden de geluidproductieplafonds effectief hoger? Ontstaan hierdoor nieuwe «saneringssituaties / gevallen die onder de regeling van de Nota Mobiliteit vallen», en worden de mogelijkheden voor gemeenten hierdoor voor ruimtelijke ontwikkelingen direct en/of indirect minder? Direct in relatie tot de beschikbare geluidruimte van gemeente en indirect in relatie tot het kunnen toepassen van doelmatige maatregelen?

Zoals hiervoor al in antwoord op andere vragen van deze fractie is aangegeven, wordt momenteel gewerkt aan de aanpassing van het reken- en meetvoorschrift aan de actuele emissie van het wegverkeer. De effecten waar het om gaat zijn de ontwikkeling van de emissie van lichte motorvoertuigen en de slechtere prestatie van wegdekken gedurende de levensduur (veroudering). Het effect is afhankelijk van het type wegdek, de gereden snelheden en ook de samenstelling van het verkeer. De grootste afwijking wordt gevonden voor zoab-rijkswegen, waar het geactualiseerde voorschrift circa 1 tot 2 dB hogere waarden zal opleveren. Die hogere uitkomsten leiden ook tot hogere geluidproductieplafonds. In het door de leden elders aangehaalde recente Addendum van het Planbureau voor de Leefomgeving is daar van uitgegaan. Voor wegen met tweelaags zoab zal het effect beperkt zijn: bij een fijne toplaag naar verwachting geen toename. Doordat er door de aanpassing (deels) hogere plafonds gaan gelden, zullen er ook meer woningen boven de saneringsgrenswaarde komen. In de planning was daar al forfaitair rekening mee gehouden. Het is goed te realiseren dat door deze aanpassing de berekende geluidsbelastingen beter overeenkomen met de werkelijke mogelijke geluidsbelastingen. In feite zou sanering op basis van het niet geactualiseerde reken- en meetvoorschrift een aantal woningen ten

onrechte niet meenemen en deels bij de bepaling van maatregelen van een te lage geluidsbelasting uitgaan. Ondanks het feit dat er, zoals deze leden ook vroegen, rekening zal worden gehouden met de instroom van stillere banden als gevolg van de aanscherping van de EU-bandenrichtlijn, zal ook de geluidsbelasting waarvan de gemeenten uitgaan langs met name zoab-wegen hoger zijn door de aanpassing van het reken- en meetvoorschrift. Voor ruimtelijke ontwikkelingen op de grens van de maximale grenswaarden kan dit gevolgen hebben. Er zullen (meer) geluidbeperkende maatregelen moeten worden ingezet of mogelijkheden worden hierdoor enigszins ingeperkt. Ook hier geldt echter dat er geen sprake is van meer geluidruimte voor de weg. De geluidemissie die er nu ook al is, maar waar ten onrechte in het reken- en meetvoorschrift geen rekening mee werd gehouden, wordt slechts alsnog in rekening gebracht.

VIII Bronbeleid

De leden van de VVD-fractie hebben gelezen dat de tweede pijler het bronbeleid is. Deze leden hebben veel vertrouwen in technische mogelijkheden, variërend van stillere banden en motoren tot aangepast materieel voor treinen. Dit maakt meer mobiliteit met minder hinder mogelijk. Het wetsvoorstel gaat niet in op de acties die de regering op dit vlak gaat ondernemen. Deze leden vroegen hoe de regering nader vorm aan het bronbeleid zal geven.

Om materieel, voertuigen en banden stiller te maken, spant Nederland zich in Europees verband maximaal in. Belangrijk hierbij is dat dit jaar de besluitvorming over hernieuwing van eisen voor voertuigen aan de orde komt. Uit onderzoek blijkt dat met aanscherping van de geluideisen het verkeer op termijn 3 dB stiller kan worden. Het is echter nog onzeker of bij de besluitvorming daadwerkelijk de door de regering gewenste strenge normering haalbaar zal zijn. Daarnaast wordt er in 2012 een Europees bandenlabel ingevoerd, waarop ook het geluidniveau wordt aangegeven. Hiermee wordt het voor de consument inzichtelijk welke banden stille banden zijn. Op nationaal niveau stimuleert de regering de ontwikkeling van stille wegdekken en spoorbanen, en het gebruik van stille banden op motorvoertuigen en stil materieel door spoorvervoerders.

In het kader van dit wetsvoorstel wordt het bronbeleid op verschillende manieren gestimuleerd. In de eerste plaats is dit het geval door het stellen van een minimale akoestische eis ten aanzien van wegdekken en spoorconstructies. In de tweede plaats is er de mogelijkheid geluidproductieplafonds te verlagen met de bedoeling bronmaatregelen te stimuleren of de winst ervan voor het milieu te verankeren. Het actieplan vervult voor deze twee elementen een sleutelrol. Onderdeel van het actieplan is een evaluatie van het bronbeleid. Die evaluatie kan ertoe leiden dat de minimum akoestische kwaliteit van wegdekken of spoorconstructies aangescherpt wordt. Ook kan deze evaluatie ertoe leiden dat geluidproductieplafonds generiek of op bepaalde trajecten worden verlaagd, indien er bronmaatregelen zijn ingevoerd of kunnen worden ingevoerd. Het derde aangrijpingspunt is het plafondstelsel zelf. Bronmaatregelen bieden de beheerder onder de nieuwe systematiek namelijk veel voordelen. Door inzet van bronmaatregelen kan de beheerder zonder afzonderlijke besluiten en daarbij behorende juridische procedures over geluid zijn infrastructuur wijzigen om bijvoorbeeld de bereikbaarheid te verbeteren. Maar ook kan hij daarmee procedures voorkomen als bijvoorbeeld de geluidproductie, door groei van het verkeer, de plafonds dreigt te overschrijden. Verwacht wordt dat geluidproductieplafonds een aanjager zullen zijn voor het treffen van bronmaatregelen aan de infrastructuur. Ook vindt periodiek ijking plaats van de «state of the art»

van de techniek, zodat nieuwe modernere technieken gestandaardiseerd kunnen gaan worden en daarmee helpen de geluidsdoelstellingen te realiseren.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering ook met (bron)beleid komt om te zorgen dat de geluidsproductie in Nederland ook een dalende trend gaat laten zien. Zo nee, waarom niet? Zo ja, welk beleid wordt er dan gevoerd de komende periode? Ook wilden zij weten of het klopt dat het project «stille steden» is afgeschaft, en wat daarvan de reden is.

Doelstelling van het bronbeleid voor geluid is uiteraard dat het verkeer stiller wordt. De vraag in hoeverre dit daadwerkelijk tot een dalende geluidproductie leidt, is echter niet alleen afhankelijk van bronbeleid of afscherpende maatregelen, maar ook van volumeontwikkelingen. Zo geeft het PBL aan dat de introductie van zoab en geluidsschermen er in de periode tussen 1987 en 2004 toe heeft geleid dat het aantal woningen langs snelwegen met een geluidbelasting boven 65 dB ongeveer gelijk is gebleven, ondanks een flinke groei van het verkeer. Zonder dit beleid zou het aantal geluidknelpunten zeer veel hoger zijn.

Voor wat betreft het programma Stiller Stadsverkeer is het zo dat de beleidslijn om te bezuinigen op subsidies tot gevolg heeft gehad dat de middelen voor dit programma – dat op subsidiebasis vormgegeven was – weg zijn gevallen. Gezien het belang dat de regering hecht aan bronbeleid voor geluid zijn er op de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu echter wel middelen vrijgemaakt om dit jaar toch een belangrijke impuls aan het bronbeleid te kunnen geven. Dit wordt in het nieuwe programma «Stiller op weg» verder vormgegeven en uitgewerkt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre de beheerder mogelijkheden heeft om bronmaatregelen aan materieel in te zetten om binnen de geluidproductieplafonds te opereren. Zij wilden weten of de beheerder geld voor geluidsschermen mag uitsparen door alleen stil materieel toe te laten.

Deze vraag heeft enkel betrekking op de spoorwegen. De beheerder heeft de plicht tot naleving van de geluidproductieplafonds en heeft geen directe mogelijkheden om bronmaatregelen aan materieel in te zetten om binnen de geluidproductieplafonds te opereren. De vervoerders zijn namelijk verantwoordelijk voor het materieel en vragen capaciteit voor het rijden van treinen aan bij de beheerder. De beheerder bepaalt uiteindelijk of alle capaciteitsaanvragen kunnen worden gehonoreerd door middel van een toets aan de geluidproductieplafonds. Daarnaast zal de AMvB capaciteitsverdeling mogelijk worden aangepast.

Indirect zal er in projecten wel geld kunnen worden uitgespaard doordat er in de prognoses rekening wordt gehouden met de instroom van stil materieel. Hierdoor zijn op baanvakken bij de toename van het vervoer geen of minder maatregelen nodig. Door de geluidproductieplafonds vervolgens op deze prognoses te dimensioneren, blijven bewoners beschermd en worden de maatregelen aan het materieel min of meer afgedwongen.

De leden van de CDA-fractie vonden de prikkel tot het voeren van bronbeleid op het terrein van voertuigen te laag. Het aanbrengen van geluidproductieplafonds leidt mogelijk tot sanering van weggedelen, maar naar de mening van deze leden een te zwakke relatie met bronbeleid waar het de weggebruikers betreft. Beheerders van infrastructuur hebben nauwelijks instrumenten, noch krijgen ze deze via het wetsvoorstel, om weggebruikers te stimuleren tot maatregelen die leiden tot stiller vervoer.

Deze leden vroegen de regering om aan te geven op welke wijze het wetsvoorstel bijdraagt aan bronbeleid waar het de voertuigen betreft.

Anders dan bij het spoorvervoer is het niet mogelijk om vooraf te plannen welke voertuigen er wanneer over een weg zullen gaan rijden. Ook is er voor de beheerder geen mogelijkheid om voertuigen al dan niet toe te staan. Het sturen op de inzet van stille voertuigen is voor de wegbeheerder dan ook niet mogelijk. Bij spoor kan na aanpassing van het Besluit capaciteitsverdeling wel een hogere prioriteit worden toegekend aan stille treinen in geval van overbelaste infrastructuur als gevolg van de geluidproductieplafonds, zoals dat op het spoor middels de AMvB capaciteitsverdeling wel plaatsvindt. Dat neemt niet weg dat het stimuleren van bronbeleid een belangrijk doel van dit wetsvoorstel is. Voor een toelichting daarop wordt verwezen naar de vraag van de leden van de VVD-fractie over het te voeren bronbeleid.

De leden van de D66-fractie zagen met de regering een belangrijke rol weggelegd voor bronbeleid in het tegengaan van geluidsoverlast. Deze leden hadden nog wel een aantal vragen over dit bronbeleid in relatie met de invoering van de geluidproductieplafonds en de saneringsoperatie. Kan de regering aangeven welke tegenvallers er de afgelopen vijf jaar zijn geweest op het gebied van bronbeleid, en welke zij in de komende jaren nog verwachten? Kunnen zij voorts aangeven hoe om te gaan met toekomstige tegenvallers in bronbeleid? Zijn er onzekerheidsmarges opgenomen in de voorspelde effecten van het bronbeleid? Ziet de regering net als de leden van de D66-fractie mogelijkheden om tegenvallers op te vangen door meer innovatie in bronbeleid? Hoe kijkt zij in deze zin aan tegen bezuinigingen op programma's die innovatie in bronbeleid moeten stimuleren, zoals het Programma Stiller Stadsverkeer?

Het is helaas zo dat er zich de afgelopen jaren inderdaad een aantal tegenvallers hebben voorgedaan in de voortgang van het bronbeleid. Voor het spoor heeft dit betrekking op het gebruik van de veel stillere remblokken (LL-blokken), waaraan nog steeds strenge voorwaarden verbonden worden door de UIC. Daarnaast is door de crisis het tempo van vervanging gedaald.

Bij het wegverkeer is het zo dat auto's thans uitgerust worden met veel bredere banden dan tien jaar geleden. Deze ontwikkeling heeft gezorgd voor een toename van de geluidemissie van lichte motorvoertuigen. Een andere tegenvaller betreft de achteruitgang van de geluidreductie van stille wegdekken zoals zoab. De geluidreducerende werking van dit wegdek vermindert in de loop der tijd meer dan eerder werd aangenomen.

De komende jaren worden geen nieuwe tegenvallers verwacht. Dat komt omdat in de EU steeds meer aandacht is voor het belang van strenge, effectieve geluideisen aan banden, wegvoertuigen en internationaal opererend spoormaterieel. Daarnaast is bij wegbeheerders en aannemers steeds meer aandacht voor de geluidreductie van wegdekken en het behoud daarvan over de levensduur. Zowel voor de voertuigen en banden als voor de stille wegdekken zijn er technische mogelijkheden om producten in te voeren die voor geluidreductie beter presteren. De regering zet hier op in door op EU-niveau sterk in te zetten op aanscherping van de geluideisen voor banden en wegvoertuigen, verbetering van de testmethoden en invoering van stille goederentreinen. Deze inzet heeft bijvoorbeeld al geleid tot een besluit tot aanscherping van de geluideisen voor banden voor personenauto's. Daarnaast zijn innovatieactiviteiten gericht op stille wegdekken onderdeel van de taken van de wegbeheerder.

Zoals eerder in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de VVD is aangegeven, maakt de regering ook de komende jaren voldoende middelen beschikbaar om een belangrijke impuls te geven aan het bronbeleid. De resultaten die zijn geboekt in het inmiddels ten einde gekomen Programma Stiller Stadsverkeer worden gebruikt bij de uitvoering van het programma Stiller op Weg, waarin het nastreven van de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen op het gebied van de stimulering van bronmaatregelen wordt voortgezet.

De leden van de D66-fractie stelden dat snelheid ook onderdeel is van het bronbeleid. Zij wilden weten of de regering in het kader van bronbeleid ook heeft gekeken naar het eventueel verlagen van de maximumsnelheid op specifieke knelpunten.

De regering heeft in het kader van bronbeleid niet gekeken naar het eventueel verlagen van de maximumsnelheid op specifieke knelpunten. De voorkeur gaat uit naar maatregelen die de mobiliteit niet onnodig belemmeren maar wel een belangrijk geluidreducerend effect opleveren. Een snelheidsverlaging van 10 tot 30 km is een maatregel die geluidreducerend relatief weinig effect heeft ten opzichte van andere beschikbare maatregelen. Het gaat hierbij om een reductie tot maximaal 1 dB. Stille wegdekken en stille banden bewerkstelligen als bronmaatregelen veel grotere effecten. Tweelaags zoab heeft bijvoorbeeld een geluidreductie van 5 tot 6 dB ten opzichte van het traditionele wegdek dicht asfaltbeton.

De leden van de SGP-fractie betwijfelden of het bronbeleid voldoende verankerd wordt. Zij vroegen hoe ervoor wordt gezorgd dat bij het bepalen van de geluidproductieplafonds het bronbeleid in de vorm van bijvoorbeeld de «best beschikbare technieken» of snelheidsbeperkingen als uitgangspunt wordt meegenomen.

Verwezen wordt naar het antwoord hierboven op de vraag van de leden van de VVD-fractie over bronbeleid waar het de voertuigen betreft. In aanvulling daarop wordt het volgende opgemerkt: bij het bepalen van de geluidproductieplafonds van de weg en van het spoor is de minimale akoestische kwaliteit het uitgangspunt. Deze minimale akoestische kwaliteit gaat uit van producten die breed toepasbaar zijn, die aansluiten bij de laatste stand ter techniek en die gepaard gaan met financieel aanvaardbare meerkosten. Tevens is in 2017 een evaluatie van deze eisen voorzien en daarna vervolgens ten minste eenmaal in de vijf jaar. Zoals aangegeven bij de beantwoording van vragen van de leden van de fractie van D66 ligt het overwegen van snelheidsbeperkende maatregelen niet voor de hand. Het overwegen daarvan zou eventueel alleen aan de orde kunnen komen in het kader van het nemen van een overschrijdingsbesluit (zeer uitzonderlijke situaties waarin niet aan de maximale norm van 65 dB kan worden voldaan).

IX (Prikkel voor) andere geluidsreducerende maatregelen

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering om nader in te gaan op welke flexibiliteit de beheerder zal hebben bij het bepalen van de geluidsreducerende maatregelen. Zij wilden ook weten of deze maatregelen altijd gericht zullen zijn op het beperken van overlast, of kan er bijvoorbeeld ook worden gekozen voor het opkopen van huizen en/of andere gebouwen.

De beheerder heeft veel flexibiliteit bij het bepalen van de maatregelen. Zolang de beheerder het plafond maar naleeft, heeft de beheerder alle vrijheid daarvoor de maatregelen te kiezen. Pas als er procedures voor wijziging van geluidproductieplafonds aan de orde zijn, stuurt het

doelmatigheidscriterium die keuzes. Stedenbouwkundige, landschappelijke of verkeerskundige argumenten of een beschouwing op basis van cumulatie met andere bronnen, kunnen leiden tot een afwijkend maatregelenpakket. Daarbij is ook het aankopen van woningen een mogelijkheid.

De leden van de CDA-fractie hebben gelezen dat de wet beoogt om saneringsingrepen te laten leiden tot lagere geluidproductieplafonds. Als een wegbeheerder de sanering heeft uitgevoerd, kan hij aangeven dat het geluidproductieplafond verlaagd kan worden. Deze leden zagen echter voor hem geen prikkel om dat daadwerkelijk te doen. Een lager geluidproductieniveau maakt het voor de wegbeheerder moeilijker en duurder om toename van het verkeer in de toekomst op te vangen. Zonder instrumenten voor bronbeleid ten aanzien van de weggebruiker, lijkt het voor de wegbeheerder verstandiger zoveel mogelijk «werkruimte» voor zichzelf te behouden. Deze leden vroegen de regering om aan te geven welke prikkels het wetsvoorstel bevat om in de praktijk het productieplafond te verlagen.

Als de saneringsmaatregelen leiden tot een verlaging van de geluidsbelasting van de saneringsobjecten, is de beheerder verplicht bij het verzoek tot vaststelling van het saneringsplan ook een verzoek te doen tot verlaging van de betrokken geluidproductieplafonds, overeenkomstig het geluideffect van de saneringsmaatregelen (artikel 11.63). Daardoor is een passende verlaging van de plafonds gewaarborgd. Het actieplan bevat de verplichting om te overwegen plafonds te verlagen in relatie tot de resultaten van het bronbeleid.

De leden van de CDA-fractie konden zich vinden in de werkruimte van 1,5 dB. De MvT geeft aan dat de saneringsoperatie moet worden gezien als de gewenste maatwerkoperatie waarbij ongewenst hoge plafonds verlaagd worden. Deze leden vroegen de regering wie het initiatief moet nemen tot verlaging van het plafond en vanuit welke prikkel. En wie spreekt de verantwoordelijke partij erop aan als verlaging van het plafond uitblijft?

Behoudens uitzonderingen zal de beheerder het volledige rijkswegennet respectievelijk het volledige hoofdspoorwegennet beoordelen in het kader van de saneringsoperatie. Er komt dus voor vrijwel elke weg en elke spoorweg een saneringsplan. In de wet is geregeld dat de plannen uiterlijk in 2020 ter vaststelling bij de minister moeten zijn ingediend. Na vaststelling van dit plan door de Minister van Infrastructuur en Milieu voert de beheerder dit uit. Het verlagen van de geluidproductieplafonds overeenkomstig het geluideffect van de saneringsmaatregelen is een verplichte procedure. De beheerder is verplicht daartoe een verzoek te doen (artikel 11.63).

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de wetgeving voorziet in de mogelijkheid de handhavende instanties, zoals gemeenten, bronmaatregelen te laten nemen, zoals het instellen van 80 km zones, als de normen overschreden worden. Mogen zij die ruimte ook gebruiken om de normen vervolgens te verlagen en te gebruiken voor gezondheidswinst?

Gemeenten hebben geen bevoegdheid tot het nemen van verkeersbesluiten met betrekking tot de rijksinfrastructuur. Alleen op rijksniveau zou hiertoe kunnen worden besloten. In het algemeen kan een dergelijke maatregel aan de orde komen als de beheerder verzoekt om een plafondverhoging, die kan leiden tot een overschrijding van de maximale waarde van de geluidsbelasting. In dat kader kan ook worden gekeken naar verkeersingrepen zoals een verlaagde maximum snelheid.

De leden van de D66-fractie vroegen of de regering het met hen eens is dat men in principe zou moeten streven naar zo min mogelijk overlast binnen bestaande beleidsmogelijkheden. Zo ja, deelt de regering de zorg dat het voorliggende wetsvoorstel weinig prikkels biedt om de beheerders aan te zetten tot het komen tot een zo laag mogelijke geluidsbelasting in plaats van het sec voldoen aan het geluidsproductieplafond en dat het bepalen van de maatregelen nu vooral op financiële motieven is geënt?

De regering is eens het met het door de leden van de D66-fractie genoemde uitgangspunt, dat gestreefd zou moeten worden naar zo min mogelijk overlast binnen bestaande beleidsmogelijkheden. Daarom is er in het voorliggende wetsvoorstel ook nadrukkelijk een balans gezocht tussen het beperken van geluidsbelastingen, het accommoderen van de mobiliteit en de beschikbaarheid van financiële middelen. Daarbij zijn zoveel mogelijk prikkels ingebouwd om de geluidsbelasting zoveel mogelijk te beperken. Een aantal daarvan is expliciet zichtbaar, zoals de sanering, het treffen van maatregelen bij dreigende plafondoverschrijding en de afweging bij het actieplan of de emissieontwikkeling mogelijkheden biedt om min of meer generiek plafonds te verlagen. Meer impliciete punten zijn bijvoorbeeld het bijeenbrengen van een aantal taken bij de beheerder van de infrastructuur, waardoor hij tot optimale oplossingen kan komen. Hierdoor is het binnen de beschikbare middelen mogelijk meer te bereiken, dus ook lagere geluidsbelastingen. Ook de heldere grenzen voor het capaciteitsbeheer op het spoor behoren daar toe. Dit zal de inzet van stiller materieel, zeker op lijnen met de nodige groei, bevorderen.

De leden van de fractie van D66 vroegen de regering in te gaan op welke prikkel het wetsvoorstel aan bijvoorbeeld de beheerder biedt om de best beschikbare techniek toe te passen, als deze al net onder de grenswaarde zit?

Het wetsvoorstel bevat de verplichting om al een maatregelafweging te doen wanneer het plafond tot op 0,5 dB is genaderd. Daarbij moet worden aangegeven op welke termijn een daadwerkelijke overschrijding wordt verwacht wanneer geen maatregelen worden getroffen, met welke doelmatige maatregelen een overschrijding kan worden voorkomen en op welke termijn die maatregelen zouden kunnen worden getroffen. Daarbij geldt als harde randvoorwaarde dat een overschrijding van het plafond niet is toegestaan (behoudens tijdelijke ontheffingssituaties). Dat dwingt de beheerder om zich continu te bezinnen op een zo efficiënt en effectief mogelijk beheer van het netwerk. Het is immers veel voordeliger om bijvoorbeeld het aanbrengen van een stiller wegdek te combineren met gepland groot onderhoud dan dit korte tijd na dit groot onderhoud alsnog te moeten doen omdat anders het plafond zou worden overschreden. Hierdoor zal in het algemeen al ruimschoots voordat een plafond zou worden overschreden een doelmatige nalevingsmaatregel worden getroffen, en zal de beheerder de geluidproductie langs grote delen van het netwerk niet tot vlak beneden de plafondwaarde laten groeien alvorens zich op maatregelen te bezinnen.

De leden van de GroenLinks-fractie wilden graag weten of de regering überhaupt een rol weggelegd ziet voor volumebeleid in de aanpak van geluidshinder. Een van de positieve effecten van de kilometerheffing was bijvoorbeeld, dat het verkeerlawaai flink zou afnemen door de afname van de verkeersgroei, zonder grote investeringen in maatregelen.

Volumebeleid heeft een veel grootschaliger effect dan het specifiek oplossen van een locatiegebonden geluidprobleem. Er is voor gekozen de geluidsbelasting zo kosteneffectief mogelijk te beheersen, door middel

van doelmatige geluidbeperkende maatregelen zoals stille wegdekken en geluidsschermen. Door deze aanpak kan naast de behoefte aan een goede leefomgevingkwaliteit worden voorzien in een andere maatschappelijke behoefte, de mobiliteitsbehoefte. In beginsel wordt het gebruik van de infrastructuur met deze aanpak niet onnodig belemmerd. Indien echter doelmatige geluidbeperkende maatregelen niet kunnen voorkomen dat een geluidproductieplafond moet worden verhoogd en daardoor ook de maximale waarde op een geluidgevoelig object dreigt te worden overschreden, of een bestaande overschrijding dreigt toe te nemen, dan wordt een breed scala van maatregelen overwogen, die doorgaans verdergaande maatschappelijke consequenties hebben. Ook volumebeleid kan bij deze afweging worden betrokken.

Het is volgens de leden van de ChristenUnie-fractie van belang dat in redelijkheid mogelijke maatregelen worden getroffen om het verkeerslawaaï te beperken. Nu zoab een tegenvallende geluidsreductie geeft, is toepassing van tweelaags zoab of tweelaags zoab-fijn volgens genoemde leden een interessante geluidsmaatregel. Deze leden gaven in overweging om naast de aanpassing van de emissies in het reken- en meetvoorschrift aan de tegenvallende geluidreductie, juist tweelaags zoab of tweelaags zoab-fijn als uitgangspunt te hanteren bij de vaststelling van de geluidproductieplafonds. Dit zou kunnen gebeuren door de akoestische basiskwaliteit, zoals omschreven in Swung-1, te wijzigen van zoab in tweelaags zoab. Genoemde leden hadden daarom behoefte aan preciezere informatie over de ontwikkelingen ten aanzien van stil asfalt en de implementatie daarvan in het reken- en meetvoorschrift.

De leden van de ChristenUnie-fractie stelden terecht dat het van belang is dat in redelijkheid mogelijke maatregelen ook worden getroffen. Daarnaast zijn er andere wegdekken zoals tweelaags zoab-fijn die beter presteren dan zoab. Het is dus ook vanuit de wens om verkeerslawaaï te beperken gewenst om zo veel mogelijk stillere wegdekken dan zoab toe te passen. Echter, het toepassen van die stillere wegdekken vergt ook extra budget en kan daarom niet zonder meer plaatsvinden. Bovendien vragen deze wegdekken frequenter beheer en onderhoud, hetgeen toename van verkeershinder met zich meebrengt. Tweelaags zoab wordt toegepast wanneer geluidgevoelige objecten aan te hoge geluidbelastingen (dreigen te) worden blootgesteld. De wet regelt dit door middel van het saneringsprogramma en de bepalingen over het vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds.

In het wetsvoorstel wordt nu voor het eerst een akoestische eis gesteld aan de toe te passen wegdekken. Deze eis, gebaseerd op het nieuwe artikel 11.3 Wet milieubeheer, is het toepassen van wegdekken die tenminste de geluidreductie van zoab halen. Daarmee wordt ook op langere termijn een reductie van meer dan 2 dB bereikt ten opzichte van standaard dicht asfaltbeton (DAB). In aansluiting op deze akoestische eis worden ook bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel de plafonds op de autosnelwegen in het algemeen gebaseerd op toepassing van minimaal dit wegdek. Zou gekozen worden voor tweelaags zoab (en vanuit akoestisch oogpunt bij voorkeur met een fijne top laag) dan zouden de eerste plafonds 3 à 4 dB lager bepaald worden. Dat lijkt winst, maar het probleem is dat dit wegdek, in tegenstelling tot zoab, slechts op beperkte delen van het rijkswegennet aanwezig is. Ondanks de werkruimte van 1,5 dB zal dan direct sprake zijn van overschrijding. Niet alleen financieel, maar ook praktisch is het niet haalbaar om vervolgens het hele wegennet in enkele jaren van een nieuw wegdek te voorzien. Met de lagere plafonds wordt derhalve een verwachting gewekt die niet waargemaakt kan worden. Het uitgaan van tweelaags zoab bij de eerste vaststelling van plafonds is derhalve niet haalbaar. Dat wil niet zeggen dat er niet gestreefd moet worden het huidige zoab door stillere wegdekken te

vervangen. Dat kan mogelijk door verbetering van het zoab en door het toepassen van de stillere tweelaags varianten of mogelijk dunne deklagen. Bij vervanging van wegdekken in situaties waar de ruimte binnen het plafond nog slechts beperkt is, is dat een serieuze optie. Rijkswaterstaat zal daarbij echter wel bezien of een stillere variant aan de criteria voor financiële doelmatigheid voldoet. Tot slot is het op termijn bij verdere ontwikkeling van de wegdekken en een gunstige ontwikkeling van de kosten ervan, een mogelijkheid om de minimale akoestische eis, op basis van het eerder genoemde artikel 11.3 aan te scherpen tot bijvoorbeeld de kwaliteit van tweelaags zoab-fijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen hoeveel dB geluidsreductie zoab vlak na de aanleg en gemiddeld over de levensduur geeft en hoe dit bij tweelaags zoab en tweelaags zoab-fijn is. Als uitgegaan wordt van een fysieke levensduur van tien à twaalf jaar, wat is dan het verschil in gemiddelde geluidsreductie tussen tweelaags zoab, tweelaags zoab-fijn en zoab? Ook vroegen deze leden naar het verschil in kosten voor de aanleg van zoab versus tweelaags zoab.

Kort na aanleg zijn de geluidreducties van zoab, tweelaags zoab en tweelaags zoab-fijn ten opzichte van dicht asfaltbeton (DAB) respectievelijk 4, 6 en 7 dB. Gemiddeld over de levensduur zijn de reducties respectievelijk 2½, 5 en 6 dB. Het betreffen getallen die betrekking hebben op een gemiddelde situatie op een rijksweg met een maximumsnelheid van 120 km/uur. Bij andere snelheden of andere verhoudingen tussen zwaar en licht verkeer, zullen er andere geluidreducties optreden. Het product tweelaags zoab fijn is nog niet vrijgegeven door Rijkswaterstaat. Daarom is er nog weinig ervaring mee en zijn er geen betrouwbare kostenkanten van bekend. Als alleen naar de aanlegkosten wordt gekeken, is tweelaags zoab 20% duurder dan gewoon zoab. De gemiddelde jaarlijkse onderhoudskosten zijn echter 70% hoger. Totaal over de levenscyclus bezien, kost tweelaags zoab naar verwachting dan ook ongeveer anderhalf keer zoveel als gewoon zoab.

De leden van de ChristenUnie-fractie stelden dat tweelaags zoab ook in één keer kan worden gelegd met een nieuwe in Duitsland ontwikkelde asfalteermachine, waardoor de aanlegkosten worden gereduceerd.

Met de door de leden van de ChristenUnie-fractie genoemde asfalteermachine worden niet de aanlegkosten gereduceerd. De machine is ontwikkeld om tweelaags zoab van voldoende kwaliteit te kunnen aanleggen onder ongunstige omstandigheden zoals bijvoorbeeld bij lage temperaturen. Deze machine wordt ook in Nederland ingezet evenals andere machines die de kwaliteit verbeteren zoals bijvoorbeeld de «Shuttle Buggy». Uiteindelijk is het aan de aannemer om te bepalen welke machines worden ingezet. De wegbeheerder beoordeelt de aannemer op de geleverde kwaliteit en de kosten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen hoe de meerkosten van tweelaags zoab zich verhouden tot de kosten van een scherm met eenzelfde geluidreductie.

De kosten van een scherm dat dezelfde reductie geeft als een stil wegdek, is sterk afhankelijk van de hoogte en afstand waarop de reductie beoordeeld wordt. Bij hoogbouw hebben schermen weinig effect. Dan zijn de meerkosten van tweelaags zoab (ten opzichte van gewoon zoab) in veel gevallen slechts 10 tot 20% van de kosten van een relatief hoog scherm dat een gelijke reductie op de bovenste bouwlaag geeft. Bij laagbouw zal veelal met een laag scherm eenzelfde reductie te halen zijn als met tweelaags zoab. Dan zijn de meerkosten voor tweelaags zoab (ten

opzichte van gewoon zoab) circa 30 tot 50% van de kosten van het lage geluidscherm dat eenzelfde geluidreductie geeft. Bij het vergelijken van meerkosten voor een stiller wegdek en die voor een scherm moet overigens ook worden bedacht dat het geluidsbeperkende effect van een stiller wegdek aan beide zijden van de weg optreedt, maar dat van een scherm slechts aan één (de afgeschermdde) zijde.

X Artikelsgewijs

Artikel I

Artikel K, artikel 98

De leden van de CDA-fractie hebben gelezen dat de minister van Infrastructuur en Milieu en de wegaanlegger de kosten naar rato verdelen bij saneringsgevallen en bij gekoppelde sanering. De wegaanlegger draagt de kosten die voortvloeien uit het project en de minister draagt de kosten die voortvloeien uit de sanering. Deze leden vroegen een toelichting op dit punt. De kosten van het project kunnen immers ook saneringskosten zijn.

Het betreft hier een aanpassing van een artikel (98) in de Wet geluidhinder dat ziet op andere wegen dan rijkswegen die worden gewijzigd (gereconstrueerd) in het kader van een project aan een rijksweg of hoofdspoorweg. Op de wijziging (reconstructie) en de eventuele sanering van deze wegen blijft de Wet geluidhinder van toepassing. De sanering van deze wegen blijft daarom voor rekening van de Minister van Infrastructuur en Milieu, terwijl de initiatiefnemer de kosten voor de wijziging van de weg voor zijn rekening neemt. Dat is voor de eventuele sanering van de te wijzigen rijksweg zelf, waarop de Wet milieubeheer ziet, inderdaad anders. De saneringskosten daarvoor zijn inderdaad onderdeel van de projectkosten.

Onderdeel M, artikel 104a

De leden van de D66-fractie merkten op dat er weinig aandacht is voor de procedure rond de verhoging van het geluidsproductieplafond. Zij vroegen de regering aan te geven hoe deze procedure in zijn werk gaat, hoe en door wie de financiële doelmatigheidstoets wordt uitgevoerd, en wat de mogelijkheden tot bezwaar zijn. Tevens vroegen zij in te gaan op de regels die worden gesteld voor het toepassen van de criteria genoemd onder artikel 104a, lid 5a en lid 5b.

Een beheerder kan een verhoging van geluidproductieplafonds aanvragen als hij de plafonds niet meer kan naleven met behulp van doelmatige geluidbeperkende maatregelen. In dat geval wordt een verhogingsverzoek in principe ingewilligd, waarbij de mate van de verhoging wel zoveel mogelijk wordt beperkt door middel van de doelmatige geluidbeperkende maatregelen die wel getroffen kunnen worden.

Indien de gevraagde plafondverhoging zou leiden tot een overschrijding van de maximale waarde van de geluidsbelasting, geldt een zwaarder regime. De beheerder zal dan verdergaande maatregelen moeten overwegen om een overschrijding van de maximale waarde te voorkomen. Een voorbeeld is het treffen van maatregelen die financieel niet doelmatig zijn. Zijn dergelijke maatregelen niet uitvoerbaar, dan kan de beheerder een overschrijdingsbesluit aanvragen. Wordt die aanvraag ingewilligd, dan kunnen de plafonds toch zodanig worden verhoogd dat een overschrijding van de maximale waarde kan optreden. Voorts zal in het vijfjaarlijkse actieplan worden nagegaan of de overschrijding kan worden verminderd of beëindigd.

In alle gevallen geldt dat een aanvaardbaar binnenklimaat is gewaarborgd. De beheerder zal daartoe zo nodig gevelmaatregelen moeten treffen.

Er is voorzien in rechtsbescherming om deze aspecten te waarborgen. Een verhoging van het plafond wordt voorbereid met toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht), waarbij eenieder zienswijzen naar voren kan brengen. Tegen het besluit staat voor belanghebbenden uiteraard beroep open.

Voor de toepassing van het vijfde lid van artikel 104a Wet geluidhinder zal een licht aangepaste versie worden gehanteerd van het financiële doelmatigheidscriterium, dat in het kader van de plafondsysteematiek van de Wet milieubeheer zal worden gebruikt. De aanpassingen zijn van technische aard, en zijn nodig vanwege de andere wettelijke systeematiek van de Wet geluidhinder ten opzichte van die van de Wet milieubeheer. De systeematiek en uitgangspunten van beide criteria zijn gelijk.

Artikel II

Onderdeel DD, artikel 11.52

In dit artikel lazen de leden van de CDA-fractie dat de term «ter inzage leggen» uit het artikel wordt geschrapt. De termen «voorbereiding» en «het nemen» volstaan omdat de terinzagelegging wordt geacht deel uit te maken van de voorbereiding van het besluit. Omdat het wetsvoorstel een betere bescherming van de burger beoogt, waren deze leden bezorgd over de wijze waarop de burger betrokken wordt bij de geluidproductie-plafonds. Deze leden vroegen of het verstandig is om de term «ter inzage leggen» te schrappen. Zij pleitten voor een aanvullende procedure en een terminologie die aangeeft dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor het actief betrekken van de burgers en vroegen om een reactie van de regering op dit punt.

De term «ter inzage leggen» maakt deel uit van de term «voorbereiding». Artikel 11.52 gaat er dus ook in gewijzigde vorm van uit dat de terinzagelegging van beide besluiten gelijktijdig geschiedt. Door het weglaten van de term «ter inzage leggen» wordt echter het misverstand voorkomen dat alle onderdelen van de voorbereiding altijd exact gelijktijdig moeten plaatsvinden. In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet is toegelicht waarom volledige gelijktijdigheid niet altijd mogelijk is. Ook voor de terinzagelegging kan soms een verschil in de tijd noodzakelijk blijken. Daarom is het schrappen van de term «ter inzage leggen» wel gewenst.

De procedure geschiedt met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 11.52, derde lid, juncto artikel 11.32). Daarmee is een, naar het oordeel van de regering, afdoende mate van betrokkenheid van de burgers gewaarborgd.

Artikel II

artikel 11.56

In het zesde lid lazen de leden van de CDA-fractie dat in artikel 11.42 wordt bepaald dat een beheerder die zijn plafond wil wijzigen, bijvoorbeeld om verkeersgroei mogelijk te maken, gekoppeld hieraan de sanering moet uitvoeren (indien nog niet eerder een saneringsplan is ingediend). Deze leden zagen hierin een tegenstrijdigheid, omdat de sanering toch juist dient om verhoging van het plafond te voorkomen. Zij wilden weten of

hier wordt beschreven dat sanering ook gekoppeld kan zijn aan verhoging van het plafond.

Allereerst moet worden opgemerkt dat, anders dan de leden van de CDA-fractie lijken te suggereren in de vraagstelling, een beheerder niet naar willekeur kan verzoeken om een verhoging van het plafond om daarmee meer verkeersgroei mogelijk te maken. De wettelijke systematiek werkt juist andersom. Wanneer blijkt dat als gevolg van de verkeersgroei, zonder maatregelen te treffen het plafond op afzienbare termijn zou worden overschreden, dan dient de beheerder nalevingsmaatregelen te onderzoeken teneinde een plafondoverschrijding te voorkomen. Slechts wanneer een plafondoverschrijding zelfs met de inzet van doelmatige maatregelen niet is te voorkomen, kan de beheerder een verzoek tot verhoging van het plafond doen.

Artikel 11.42 heeft betrekking op de situatie waarin de beheerder wil verzoeken om een verhoging van de plafonds voor een wegvak of spoorwegvak waarvoor nog geen sanering is uitgevoerd. De plafondverhoging en het effect van saneringsmaatregelen moeten dan in samenhang worden bekeken. De uitkomst van die beoordeling kan verschillend zijn. Zo kan blijken dat de verhoging niet nodig is, als gevolg van het effect van de saneringsmaatregelen. Zelfs kan een plafondverlaging mogelijk blijken. Omgekeerd kan het zo zijn dat ondanks de te nemen saneringsmaatregelen een verhoging nodig blijkt. Deze verhoging zal dan wel geringer zijn dan zonder de saneringsmaatregelen het geval zou zijn geweest.

artikel 11.60

De leden van de CDA-fractie hebben gezien dat de minister van Infrastructuur en Milieu het bevoegd gezag is voor het vaststellen van saneringsplannen. Tevens wordt geregeld dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door een ieder. Deze leden vroegen de regering om aan te geven hoe geborgd is dat lokaal betrokkenen worden geïnformeerd over de door de minister vast te stellen saneringsplannen, teneinde hun zienswijzen naar voren te kunnen brengen.

Op de voorbereiding van de vaststelling van een saneringsplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Afdeling 3.4 regelt onder andere dat de burgers worden geïnformeerd over en betrokken bij de besluitvorming. Zo is bijvoorbeeld geregeld dat voorafgaand aan de terinzagelegging de minister in een of meer landelijke dagbladen, regionaal dagblad, huis aan huis folder of gemeentelijk blad kennis geeft van zijn besluit. Dus niet alleen in de Staatscourant, maar in voor een ieder beschikbare bladen. Tevens is geregeld waar de stukken ter inzage liggen, bijvoorbeeld op het stadhuis of in de bibliotheek, wie zijn zienswijzen mag geven, op welke wijze (schriftelijk en/of mondeling), en binnen welke termijn.

De procedure is hiermee gelijk aan de procedure voor vaststelling of wijziging van het geluidproductieplafond.

artikel 11.61

De leden van de CDA-fractie vroegen of de bevoegdheid tot het wijzigen van een saneringsplan en van de termijn voor uitvoering van een saneringsplan kan worden gelegd op decentraal niveau.

De regering ziet hiertoe geen aanleiding. Het saneringsplan wordt vastgesteld door de minister van Infrastructuur en Milieu. Dan is het ook aan deze minister om een eventuele wijziging van het saneringsplan te

beoordelen. Dat geldt eveneens voor de uitvoeringstermijn, die onlosmakelijk is verbonden met het plan zelf. De bevoegdheid tot vaststelling van de saneringsplannen is weloverwogen op rijksniveau gelegd. Uit het oogpunt van transparantie en doelmatigheid geniet het de voorkeur de bevoegdheid met betrekking tot de besluitvorming inzake de landsdekende saneringsoperatie voor de rijksinfrastructuur in één bestuurlijke hand te houden. De saneringsoperatie is bovendien te zien als een groot infrastructureel project en is daarom ook opgenomen in het MIRT.

Aanvullend wordt opgemerkt dat saneringsplannen betrekking hebben op wegvakken of spoorbaanvakken. Vaak zullen deze zich uitstrekken tot meer dan een gemeente of meer dan een provincie. Het zou slechts complicerend werken als de beheerder zich tot meerdere bestuursorganen zou moeten wenden voor een beslissing.

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