

Vergaderjaar 2018–2019

29 383

Regelgeving Ruimtelijke Ordening en Milieu

Nr. 311

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2018

Op 10 oktober 2018 presenteerde de World Health Organization (WHO) het rapport «Environmental Noise Guidelines for the European Region». Mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat informeer ik u over de hoofdlijnen van dit rapport en zal ik in deze brief, op verzoek van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, ingaan op de berichtgeving van RTL Nieuws hierover. Tevens maak ik van de gelegenheid gebruik om invulling te geven aan mijn toezegging tijdens de begrotingsbehandeling aan het lid Van Brenk (50PLUS) om schriftelijk nader in te gaan op de nationale aanpak van geluidhinder (Handelingen II 2018/19, nr. 21, item 14).

De publicatie van het WHO-rapport heeft veel aandacht gekregen. In de brief over de Aanvullingswet geluid Omgevingswet van 27 september jongstleden¹ heb ik al aangekondigd de nieuwe inzichten en aanbevelingen van de WHO zorgvuldig te zullen analyseren. Op 4 december 2018 heeft uw Kamer de motie Schonis (D66) (Kamerstuk 35 000 A, nr. 60) aangenomen waarin de regering wordt verzocht om onafhankelijk onderzoek te laten verrichten om in kaart te brengen hoe het WHO-rapport zich verhoudt tot de huidige (inter)nationale wet- en regelgeving en naar de mogelijkheden om het WHO-rapport te gebruiken ter versterking van het (inter)nationale beleid en de mogelijke gevolgen daarvan voor de Nederlandse situatie. Als het onafhankelijke onderzoek waarnaar de motie vraagt gereed is, zal ik uw Kamer nader informeren.

Hoofdlijnen WHO-rapport

Naar aanleiding van hernieuwde inzichten bevat het WHO-rapport nieuwe dosiseffectrelaties. Mede op basis van die dosiseffectrelaties beveelt de WHO ook advieswaarden aan voor geluid voor verschillende bronnen, waaronder wegen, spoor en luchtvaart. In onderstaande tabel zijn voor

¹ Kamerstukken II 2018/19, 33 118, nr. 113.

deze modaliteiten de advieswaarden weergegeven, waarbij de WHO deze advieswaarden als «krachtig» heeft aangeduid, wat betekent dat de WHO van mening is dat het effect op de gezondheid zwaar weegt:

Bron	L _{den} ¹ advieswaarde	L _{night} advieswaarde
Wegverkeer	53	45
Spoorverkeer	54	44
Luchtverkeer	45	40

¹ L_{den} staat voor: *Level day-evening-night* en L_{night} voor *Level night*. Dit zijn maten, ook gehanteerd in de Richtlijn omgevingslawaaai, om de geluidbelasting door omgevingslawaaai uit te drukken.

Kort samengevat sluit het rapport van de WHO voor wegverkeer goed aan bij de bestaande inzichten. Andere punten springen meer in het oog. Voor luchtvaart ligt de advieswaarde in L_{den} lager dan die in de huidige regelgeving gehanteerd wordt. Ook voor spoor zijn er nieuwe inzichten, onder meer waar het gaat om de relatie tussen geluid en slaapverstoring. De WHO adviseert om de geluidbelastingen terug te brengen tot onder de advieswaarden en, indien dat niet lukt, om passende interventies uit te voeren om geluidbelastingen boven de advieswaarden zoveel mogelijk te reduceren.

Wegen en spoorwegen

Voor wegen en spoorwegen worden momenteel nieuwe geluidregels via het aanvullingsspoor geluid uitgewerkt binnen het stelsel van de Omgevingswet. De WHO-advieswaarden voor deze modaliteiten liggen in de buurt van de Nederlandse standaardwaarden (voorheen «voorkeurswaarden») die onderdeel zijn van die nieuwe geluidregels. De Nederlandse regelgeving kent daarnaast een systematiek met een bestuurlijke afwegingsruimte boven de standaardwaarden, die wordt begrensd met grenswaarden (voorheen «maximale waarden»). Aan het benutten van deze afwegingsruimte worden ook onder de Omgevingswet wel eisen gesteld met het oog op de bescherming van omwonenden. Op deze wijze wordt rekening gehouden met het feit dat in het dichtbebouwde Nederland naast het gezondheidsbelang ook andere belangen relevant zijn in de bestuurlijke afweging over de ruimtelijke inrichting van Nederland, zoals mobiliteit, woningbouw en economie.

Naast de advieswaarden bevat het WHO-rapport ook gewijzigde inzichten in de zogenaamde dosiseffectrelaties. Een dosiseffectrelatie drukt het verband uit tussen de blootstelling aan geluid en het gezondheidseffect dat daardoor optreedt. In algemene zin heeft een hogere geluidbelasting een groter nadelig effect op de gezondheid, maar de verhouding tussen blootstelling en effect verschilt per type geluidbron. In het verleden bleek uit dergelijke relaties dat geluid door spoorverkeer minder hinderlijk en minder schadelijk was dan geluid door wegverkeer. Het WHO-rapport geeft op dit punt nieuwe inzichten. Uit de nieuwe dosiseffectrelaties blijken weg en spoor bij relatief lage geluidbelastingen even schadelijk, en blijkt het geluid van spoorverkeer bij hogere geluidbelastingen meer effect te hebben dan wegverkeer.

In de Nederlandse regelgeving werken de dosiseffectrelaties door in de normering, maar ook in het zogenaamde doelmatigheidscriterium voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. Dit doelmatigheidscriterium vormt een hulpmiddel bij het maken van de bestuurlijke afweging in welke situatie welke geluidbeperkende maatregelen langs een rijksweg of hoofdspoorweg financieel doelmatig zijn. Naast de kosten wordt de doelma-

tigheid van maatregelen mede bepaald door het effect van die maatregelen voor de gezondheid, en daarbij is de dosiseffectrelatie van belang. In het te verrichten onderzoek zal daarom ook aandacht besteed worden aan de nieuwe inzichten over de dosiseffectrelaties in relatie tot kosteneffectiviteit.

Luchtvaart

Ook voor luchtvaart bevat het WHO-rapport nieuwe inzichten in de dosiseffectrelaties. Daarnaast beveelt de WHO advieswaarden voor luchtvaart aan, die verschillen van de Nederlandse geluidnormering. Ook voor deze modaliteit zullen de nieuwe inzichten en aanbevelingen van de WHO in het onafhankelijke onderzoek grondig geanalyseerd en op hun mogelijke consequenties bezien worden. In de luchtvaartnota zal hier nader op ingegaan worden.

Tot het moment dat in de context van het complexe, deels internationale krachtenveld – ook in EU-verband zijn nog discussies gaande in relatie tot de Richtlijn Omgevingslawaaï – beslissingen kunnen worden genomen over de impact van de WHO-adviezen op de Nederlandse geluidregels voor luchtvaart, zullen in ieder geval de huidige, voor de specifieke Nederlandse situatie ontwikkelde dosiseffectrelaties gehanteerd blijven worden.

RTL-bericht

Wat hiervoor is beschreven, is ook relevant voor een reflectie op het bericht van RTL Nieuws. De WHO beveelt een gezondheidsgrens aan, maar adviseert niet hoe om te gaan met situaties boven die grens, anders dan passende maatregelen te treffen. De analyse van RTL Nieuws volgt deze insteek. In Nederland wordt bij de vraag wat passend is, ook infrastructuur, woningbouw en economie meegenomen in de maatschappelijke afweging.

Toezegging begrotingsbehandeling

Ik benut deze brief ook om invulling te geven aan mijn toezegging tijdens de Kamerbehandeling van de begroting van Infrastructuur en Waterstaat op 7 en 8 november jongstleden (Handelingen II 2018/19, nr. 21, item 14). Hierbij is, naar aanleiding van een pleidooi van het lid Brenk (50PLUS) voor het opstellen van een nationaal geluidplan om omgevingslawaaï terug te dringen, toegezegd om toelichting te geven op de rol van de al bestaande landelijke actieplannen voor geluid van onder meer spoorwegen en luchtvaart.

Allereerst wil ik daarbij benadrukken dat de integratie van de nieuwe geluidregels in het stelsel van de Omgevingswet positief zal bijdragen aan een integrale benadering van geluid in zijn ruimere context. Anders dan voorheen is niet langer sprake van op zichzelf staande wetgeving over dit onderwerp, maar wordt geluid direct geïntegreerd in de regels voor bestuurlijke afweging en besluitvorming over de inrichting van onze leefomgeving, wat een effectieve en tijdige aanpak van geluid bevordert. De systematiek van de Omgevingswet past bij het veelal lokale karakter van geluid. Voor het garanderen van voldoende bescherming worden met de inbouw van het aanvullingsspoor geluid in het stelsel van de Omgevingswet randvoorwaarden op Rijksniveau gedefinieerd. Voor het geluid van rijkswegen, hoofdspoorwegen en luchtvaart staat het Rijk ook zelf aan de lat. De al genoemde actieplannen geluid die het Rijk en daarnaast ook de provincies en de agglomeratiegemeenten maken, spelen daarbij een rol. Die actieplannen worden gemaakt als uitvloeisel van de Richtlijn Omgevingslawaaï en zijn gericht op het vaststellen en uitvoeren

van acties gericht op vermindering van geluidhinder. Door de verplichting om actieplannen te maken met het aanvullingsspoor geluid beter te integreren in de nationale geluidregels onder de Omgevingswet, krijgen die actieplannen binnen de werking van die nationale regels meer toegevoegde waarde dan nu het geval is.

Conclusie

Omdat langdurige blootstelling aan hoge geluidsniveaus tot belangrijke nadelige gezondheidseffecten kan leiden, is en blijft beperking van de hinder en slaapverstoring van groot belang. Tegen die achtergrond zal het onafhankelijke onderzoek ter uitvoering van de motie-Schonis (D66) bijdragen aan het maken van weloverwogen keuzes over de consequenties die ik aan de nieuwe inzichten en aanbevelingen van de WHO verbind. Als dat onderzoek gereed is, zal ik u nader informeren over de stand van zaken en het vervolgproces in dit belangrijke dossier.

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