

Vergaderjaar 2018–2019

35 054

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 24 april 2019

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks, de SP en de ChristenUnie. Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beantwoord ik hierna de vragen. Bij de beantwoording van de vragen is zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

In veel vragen wordt al ingegaan op de inhoud van het Aanvullingsbesluit geluid, waarvan het concept recent in consultatie is geweest en dat, als het wetsvoorstel wordt aangenomen, dit najaar bij uw Kamer en de Eerste Kamer zal worden voorgehangen. Ik geef in de antwoorden mijn visie op de voorgenomen inhoud van dit besluit en ga in het kader van de voorhang graag het gesprek met uw Kamer aan over de inhoud van dit besluit.

Deze nota naar aanleiding van het verslag gaat vergezeld van een nota van wijziging. De nota van wijziging bevat een aantal beperkte wijzigingen die verband houden met het in voorbereiding zijnde ontwerpAanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Daarnaast wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om een tweetal bepalingen toe te voegen aan het wetsvoorstel die zien op een wijziging van het overgangsrecht van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet.

Tot slot reageer ik op uw verzoek van 19 december 2018 om een inhoudelijke reactie te geven op een brief van dhr. P.J.M. Knops te Haelen.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
2.	Algemene opzet stelselherziening en aanvullingswetten	4
3.	De geluidregels binnen het systeem van de Omgevingswet	10
4.	Contouren van de uitvoeringsregelgeving	19

5.	Invoerings- en overgangsrecht	34
6.	Vorbereiding van het wetsvoorstel	35
7.	Overig	39
8.	Reactie op brief van dhr. Knops	40

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) begrepen dat de geluidparagraaf moeilijk te lezen en te begrijpen is en zij vragen hoe zich dat verhoudt tot het doel van de Omgevingswet om de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht te vergroten. Deze leden willen graag weten welke mogelijkheden er zijn om de geluidparagraaf beter begrijpelijk en leesbaar te maken.

De voorgestelde Aanvullingswet geluid vult de Omgevingswet aan met bepalingen over geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen waarvoor in de Omgevingswet nog geen grondslag bestaat. Het wetsvoorstel volgt daarbij de structuur van de Omgevingswet, die is gebaseerd op de verschillende instrumenten uit die wet, waaronder omgevingswaarden en het omgevingsplan. Omdat de Omgevingswet niet is gestructureerd op basis van inhoudelijke thema's zoals geluid, voegt het wetsvoorstel geen specifieke «geluidparagraaf» toe aan de Omgevingswet, maar worden geluidbepalingen toegevoegd aan de hoofdstukken over de taken en bevoegdheden van bestuursorganen en de instrumenten van de Omgevingswet. Dat maakt de voorgestelde Aanvullingswet geluid als «losse» wet inderdaad lastig leesbaar; deze moet steeds in samenhang met de Omgevingswet zelf worden gelezen. Na aanvaarding van de Aanvullingswet geluid zullen de geluidregels een integraal onderdeel zijn van de Omgevingswet. Een herleidbare geconsolideerde versie van de tekst van de Omgevingswet waarin de ontwerpen van aanvullingswetten zijn verwerkt is online beschikbaar.¹

Datzelfde geldt overigens voor het Aanvullingsbesluit geluid, waarvan het concept van 25 februari tot en met 8 april 2019 in consultatie is geweest. Het ontwerpbesluit wordt na verwerking van de consultatiereacties en adviezen later dit jaar voorgehangen bij beide Kamers van de Staten-Generaal. Met het Aanvullingsbesluit geluid zullen geluidregels worden ingevoegd in met name het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat eveneens is gestructureerd op basis van taken en instrumenten uit de Omgevingswet. Vanzelfsprekend wordt bij de vormgeving van het Aanvullingsbesluit geluid aangesloten bij die structuur en bij de redactie van het Besluit kwaliteit leefomgeving. In het Besluit kwaliteit leefomgeving worden wel twee grote onderdelen ingevoegd, namelijk een afdeling in hoofdstuk 3 over onder meer de vaststelling van geluidproductieplafonds en een paragraaf in hoofdstuk 5 over geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen in omgevingsplannen, maar daarnaast worden andere onderdelen van dat besluit en van de andere AMvB's aangepast. Ook op AMvB-niveau zal daarom geen sprake zijn van één aparte, zelfstandig leesbare geluidparagraaf, maar zal na invoeging van het Aanvullingsbesluit geluid wel sprake zijn van doorlopende, goed leesbare AMvB's waarvan de geluidregels integraal deel uitmaken. Wegbeheerders en gemeenten vinden daarin alle geluidregels over hun taken en bevoegdheden bij elkaar. In de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit wordt voor het aspect geluid de logische samenhang van de geluidregels voor de verschillende instrumenten beschreven.

¹ <https://www.omgevingswetportaal.nl/actueel/nieuws/2019/03/19/geconsolideerde-versie-omgevingswet-beschikbaar>

Tot slot wordt nog vermeld dat ook aan de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht wordt bijgedragen door het aantal geluidregels en het detailniveau daarvan fors te verminderen. De voorgestelde Aanvullingswet en de uitwerking daarvan in het Aanvullingsbesluit vervangen samen de Wet geluidhinder, hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en de twee bij die wetten behorende AMvB's, namelijk het Besluit geluidhinder en het Besluit geluid milieubeheer.

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de regering in de memorie van toelichting verwijst naar de complexiteit van de Wet geluidhinder, als gevolg van het veelvuldig aanpassen van die wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Deze leden willen graag weten of mag worden verwacht dat er na inwerkingtreding van de Omgevingswet geen wijzigingen meer nodig zullen zijn.

De Wet geluidhinder dateert van 1979 en is door de jaren heen, als gevolg van vele wijzigingen, complexer geworden. De geluidregels van deze wet, en ook die van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, worden geïntegreerd in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde AMvB's. Met genoemd hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer heeft de eerste fase van modernisering en vereenvoudiging van de geluidregels in 2012 al plaatsgevonden met de invoering van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. In vervolg daarop worden nu met dit wetsvoorstel ook de geluidregels van de Wet geluidhinder verder gemoderniseerd en wordt het geheel vervolgens ingepast in het stelsel en de structuur van de Omgevingswet. De beleidsvernieuwing is in nauwe samenwerking met andere partijen, waaronder VNG, UvW, IPO en VNO-NCW alsmede Rijkswaterstaat en ProRail als infrabeheerders, voorbereid in het kader van het zogenoemde Swung-traject (Swung staat voor «Samen werken aan de uitvoering van nieuw geluidbeleid»). De verwachting is dat het wetsvoorstel als onderdeel van het geheel van de Omgevingswet een goede basis zal bieden voor geluidregels die in de praktijk goed uitvoerbaar zijn en voldoende flexibiliteit bieden om in te spelen op veranderingen, zodat wijzigingen voorlopig niet aan de orde zullen zijn.

Het valt de leden van de **ChristenUnie**-fractie op dat de rijkswegen, spoorwegen en industrie zijn meegenomen in het wetsvoorstel maar vele andere geluidbronnen niet. Deze leden merken op dat veel omgevingsgeluiden, zoals luchtvaart, scheepvaart, evenementen en activiteiten, zeker invloed hebben op de omgeving en vragen waarom hiervoor geen regels zijn opgenomen in het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel voorziet in de aanvullende wettelijke grondslagen die nodig zijn voor modernisering en vereenvoudiging van de geluidregels uit de huidige Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en voor inpassing van die regels in de Omgevingswet. Daarmee bevat het wetsvoorstel uitsluitend aanvullende regels over het geluid van infrastructuur (wegen en spoorwegen) en industrieterreinen. Het wetsvoorstel vult de Omgevingswet alleen aan waar dat nodig is, dat wil zeggen waar de wettelijke grondslagen nog niet toereikend waren voor een nadere uitwerking van de geluidregels op AMvB-niveau. Voor bijvoorbeeld instructieregels over geluid op nieuw toe te laten geluidgevoelige gebouwen nabij wegen, spoorwegen en industrieterreinen bevat de Omgevingswet al de benodigde wettelijke grondslagen. Aanvulling van de Omgevingswet is op dat punt dan ook niet nodig.

Datzelfde geldt voor het geluid van alle activiteiten dat in het huidige wettelijke stelsel wordt gereguleerd met het Activiteitenbesluit milieubeheer of de omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Dergelijke direct werkende regels en

vergunningplichten zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving dat in 2018 is gepubliceerd. Aanvullende wettelijke grondslagen zijn hiervoor niet nodig. Voor het geluid van die activiteiten zijn op grond van de Omgevingswet zoals die nu luidt ook al instructieregels opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving dat in 2018 gepubliceerd is (zie § 5.1.4.2 van dat besluit).

Het geluid van luchtvaart wordt gereguleerd door de Wet luchtvaart. Bij de totstandkoming van de Omgevingswet is onder andere over regels voor het geluid van vliegverkeer (en ook externe veiligheid) overwogen dat in dat geval het behoud van dergelijke specifieke omgevingsrechtelijke regels inzichtelijker en gemakkelijker voor de gebruiker is dan integratie van die regels in de Omgevingswet.² De geluidregels voor luchtvaart blijven daarom in de Wet luchtvaart staan. Alleen de regels voor ruimtelijke beperkingen als gevolg van luchtvaart – die hun weerslag hebben op de omgevingsplannen van gemeenten – zullen worden overgeheveld naar het stelsel van de Omgevingswet; in het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn hiervoor enkele paragrafen gereserveerd. Deze worden ingevoegd met een apart wijzigingsbesluit.³

Daarnaast zullen via het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden opgenomen over het beoordelen van het geluid van meerdere geluidbronsoorten tegelijk (cumulatie), waarbij ook het geluid van luchtvaart, scheepvaart en andere geluidbronnen kan worden betrokken. Of dat in de concrete situatie relevant is, is ter beoordeling aan het bevoegd gezag.

2. Algemene opzet stelselherziening en aanvullingswetten

De leden van de **CDA**-fractie vragen naar het verschil tussen een geluidproductieplafond en een basisgeluidemissie en of beide een omgevingswaarde zijn. Deze leden vragen zich af waarom er gekozen is voor twee verschillende geluidbeheersingsinstrumenten en hoe het instrument basisgeluidemissie zich verhoudt ten opzichte van de Omgevingswet. Daarnaast willen deze leden graag weten in hoeverre de basisgeluidemissie ook bedoeld is om bronmaatregelen te kunnen treffen.

Met geluidproductieplafonds wordt voor een concrete geluidbron de toegestane geluidproductie vastgelegd. Daarmee is de geluidruimte voor die geluidbron en het effect van die bron voor de omgeving helder vastgelegd. Binnen de beschikbare geluidruimte zijn veranderingen aan de bron mogelijk zonder nadere toetsing in de omgeving. Omgekeerd is de toegestane – en niet de werkelijke – geluidproductie leidend voor besluitvorming over eventuele ontwikkelingen in de omgeving. Voor beide invalshoeken – bron en omgeving – is daarmee sprake van toekomstbestendige besluitvorming, waarin de verantwoordelijkheden voor bron en omgeving van elkaar worden gescheiden.

Het specifieke, concrete karakter van de geluidproductieplafonds maakt dat dit instrument niet goed bruikbaar is voor het geluid van infrastructuur in beheer bij gemeenten. Die infrastructuur is namelijk zeer fijnmazig en omvangrijk en bovendien sterk verweven met de bebouwde omgeving. Dit kan worden geïllustreerd met de zogenoemde Geotool wegbeheerders.⁴ Daarin zijn gemeentewegen met een groene kleur aangegeven, ten opzichte van de oranje aangeduide provinciale wegen en de rood gekleurde rijkswegen. Bovendien is de gemeente zowel het bevoegd gezag voor ontwikkelingen in de omgeving als voor ontwikkelingen van

² Zie hiervoor de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 27.

³ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 9.

⁴ <https://www.rijkswaterstaat.nl/kaarten/wegbeheerders.aspx>

de infrastructuur. Daarom is de scheiding in verantwoordelijkheden waar geluidproductieplafonds in voorzien, daar niet nodig. Voor waterschapswegen (overigens vrijwel alleen voorkomend in het westen van Nederland, in de Geotool wegbeheerders aangeduid met een blauwe kleur) geldt dat deze wegen weliswaar minder fijnmazig zijn, maar zich veelal kenmerken door een zeer rustig karakter: 80 à 85% heeft een zeer lage verkeersintensiteit van (ruim) minder dan 1.000 motorvoertuigen per etmaal.

Gelet op deze omstandigheden is het instrument geluidproductieplafond voor de infrastructuur van gemeenten respectievelijk waterschappen minder passend en zou inzet van dit instrument een te zware belasting betekenen. Daarom is gekozen voor een alternatief instrument: de basisgeluidemissie. De basisgeluidemissie is een parameter die moet worden gemonitord, maar kent niet de wettelijke rechtsgevolgen van vaststelling van omgevingswaarden (waaronder een programma- of maatregelplicht bij overschrijding of dreigende overschrijding). De monitoring van de basisgeluidemissie maakt inzichtelijk of het geluid van de genoemde infrastructuur is toegenomen en stelt het bevoegd gezag in staat de afweging te maken of dat geluid moet worden teruggedrongen tot het oorspronkelijke (lagere) niveau, al dan niet met de inzet van bronmaatregelen. Een en ander zal in het Aanvullingsbesluit geluid worden geregeld. Omdat de Omgevingswet in artikel 20.1, derde lid, al een grondslag bevat voor regels over de monitoring van «andere parameters dan omgevingswaarden» zijn hiervoor in de Aanvullingswet geluid geen aanvullende wettelijke grondslagen nodig. Het geluidproductieplafond is wel een omgevingswaarde. Ook het geluidproductieplafond moet worden gemonitord (artikel 20.1, eerste lid, van de Omgevingswet), en daarnaast verbindt de Omgevingswet hieraan bepaalde rechtsgevolgen, waaronder een programma- of maatregelplicht (artikel 3.10 van de Omgevingswet zoals gewijzigd door dit wetsvoorstel). Aan artikel 2.10 van de Omgevingswet, dat gaat over de aard van de verplichting bij omgevingswaarden, wordt met dit wetsvoorstel een nieuw vierde lid toegevoegd. Ter uitwerking daarvan zal in het Aanvullingsbesluit geluid worden bepaald dat een geluidproductieplafond als omgevingswaarde een resultaatsverplichting met zich mee brengt. Dit komt overeen met de huidige verplichting tot het naleven van geluidproductieplafonds zoals die is opgenomen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Voor de basisgeluidemissie geldt een dergelijke resultaatsverplichting niet. Zoals aangegeven is het aan de gemeente of het waterschap om een standpunt in te nemen over een toename van geluid op een bepaalde weg of lokale spoorweg.

De leden van de **CDA**-fractie vragen hoe ervoor wordt gezorgd dat, ondanks het feit dat geluidproductieplafonds geen deel uitmaken van het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening, er toch conform de bedoeling van de Omgevingswet in voldoende mate sprake is van een integraal plan.

Een geluidproductieplafond wordt vastgesteld als een omgevingswaarde. Omgevingswaarden bepalen de kwaliteit die een gemeente, een provincie of het Rijk voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving – in dit geval op het aspect geluid – wil bereiken.

Als een gemeente geluidproductieplafonds als omgevingswaarden vaststelt voor een industrieterrein, gebeurt dat wel als onderdeel van het omgevingsplan. Dat is bepaald in het nieuwe artikel 2.11a van de Omgevingswet, dat met de voorgestelde Aanvullingswet geluid aan die wet wordt toegevoegd.

Als geluidproductieplafonds als omgevingswaarden worden vastgesteld door provincie of Rijk voor provinciale respectievelijk rijksinfrastructuur, gebeurt dat bij een apart besluit. Dat is geregeld in het nieuwe artikel

2.13a, eerste lid, en het nieuwe tweede lid van artikel 2.15 van de Omgevingswet, die eveneens met de voorgestelde Aanvullingswet geluid worden toegevoegd. Hetzelfde geldt voor de vaststelling van geluidproductieplafonds voor een industrieterrein door de provincie, geregeld in het nieuwe artikel 2.12a van de Omgevingswet.

Om de redenen die uiteengezet zijn in de memorie van toelichting – waaronder de mogelijkheid van rechtsbescherming voor belanghebbenden zoals omwonenden, maar ook de gewenste flexibiliteit van het instrument – is hierbij gekozen voor een afzonderlijk besluit en niet voor besluitvorming als onderdeel van de provinciale omgevingsverordening of een AMvB of ministeriële regeling bij het Rijk. In dat besluit wordt ook het geluidaandachtsgebied vastgelegd waarin het geluid van de weg of spoorweg boven de standaardwaarden komt. De gemeente zal in het ontwerp-Aanvullingsbesluit verplicht worden om bij het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen rekening te houden met het geluid van de weg of spoorweg, wat de integraliteit van het omgevingsplan waarborgt.

Waar het vaststellen van geluidproductieplafonds door provincie of Rijk gepaard gaat met het vaststellen van een projectbesluit, ligt het voor de hand die beide besluiten te combineren. Die mogelijkheid zal in het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid worden vastgelegd. Het kan echter ook voorkomen dat besluitvorming over geluidproductieplafonds soms met een ander instrument, maar ook op een ander bestuursniveau plaatsvindt dan bijvoorbeeld het toedelen van functies aan locaties. Over aanpassing van een provinciale weg kan worden besloten met een provinciaal projectbesluit, maar ook als onderdeel van een omgevingsplan als dat bestuurlijk de voorkeur heeft. Dat neemt niet weg dat de bijbehorende vaststelling van geluidproductieplafonds voor die provinciale weg een bevoegdheid van de provincie blijft. Daarbij moet de provincie uiteraard oog houden voor de lokale belangen, zoals de woningbouwopgave. Met het oog op dit soort situaties is in artikel 2.2, eerste lid, van de Omgevingswet vastgelegd dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig afstemt met deze andere bestuursorganen. Dat dergelijke situaties kunnen voorkomen werd dus al bij de totstandkoming van de Omgevingswet onderkend en doet op zich niet af aan de samenhang van de besluitvorming.

Daarbij betekent het stellen van een sectoraal beleidsdoel niet dat ook sprake is van sectorale besluitvorming. Een van de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht is het samenhangend benaderen van de fysieke leefomgeving. Dat is ook verankerd in de bepaling over de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet (artikel 1.3) die ook het oogmerk vormen van het vaststellen van een geluidproductieplafond.⁵ De Omgevingswet voorziet daartoe in een integraal kader voor de besluitvorming over plaatsgebonden activiteiten van burgers, bedrijven en overheden in de fysieke leefomgeving. Met dit wetsvoorstel en het Aanvullingsbesluit geluid zal dat besluitvormingskader worden aangevuld met (aanvullende) geluidregels die, zoals hiervoor is beschreven, volledig in dat kader worden geïntegreerd.

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de huidige geluidzones in de Omgevingswet terugkeren onder de naam geluidaandachtsgebieden. Nieuw is dat deze gebieden als fysiek geografisch gebied zullen worden vastgelegd in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), waardoor er geen misverstanden kunnen bestaan over de ligging van deze gebieden. Deze leden willen graag weten in hoeverre dit gevolgen kan hebben voor de bestaande geluidzones (zowel voor de desbetreffende infrastructuur als

⁵ Zie artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 1.3 van die wet.

voor de omwonenden) en hoe er met geluidaanachtsgebieden omgegaan wordt als het DSO niet tijdig beschikbaar zou zijn.

De geluidregels grijpen pas aan bij geluidbelastingen die hoger zijn dan de standaardwaarde. Om een geluidbelasting te bepalen is gedetailleerd akoestisch onderzoek nodig. Om de lasten van dergelijk akoestisch onderzoek te beperken tot situaties waarin dat relevant is, bevat de huidige wet- en regelgeving voor geluid geluidzones voor wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Buiten deze geluidzones gelden de geluidregels niet en is dus geen akoestisch onderzoek nodig. Het uitgangspunt daarbij is dat de zones reiken tot een afstand van de bron waarbuiten de kans op een geluidbelasting hoger dan de standaardwaarde nihil is. De huidige geluidzones zijn vastgelegd als een afstand ten opzichte van de bron als het infrastructuur betreft. Bij industrieterreinen betreffen de huidige geluidzones een met het bestemmingsplan aangegeven gebied. Binnen de geluidzones gelden dus de geluidregels en voor bepaalde initiatieven binnen deze geluidzones is dan akoestisch onderzoek naar het geluid op geluidgevoelige gebouwen nodig. Geluidzones hebben onder de huidige wet- en regelgeving dus geen rechtstreekse invloed op de belangen van omwonenden of op de bescherming, en ook niet op de gebruiksmogelijkheden van de infrastructuur. Dat verandert niet onder de Omgevingswet. Ook de geluidaanachtsgebieden – een term die beter aansluit bij andere, vergelijkbare begrippen uit de Omgevingswet – gelden als onderzoeksgebied voor voorgenomen besluiten. Deze besluiten kunnen betrekking hebben op de geluidbron zelf, maar ook op het toelaten van geluidgevoelige gebouwen nabij een geluidbron. Met het geluidaanachtsgebied kan de verplichting om akoestisch onderzoek te verrichten worden beperkt tot die situaties waarin dat toegevoegde waarde heeft. De kenbaarheid van de ligging en begrenzing van de geluidaanachtsgebieden is daarmee van groot belang.

Overigens gaan de huidige geluidzones niet ongewijzigd over in de geluidaanachtsgebieden. Dat komt omdat in de praktijk blijkt dat de huidige geluidzones soms te krap en soms te ruim zijn. Oftewel: in sommige situaties komen hogere geluidbelastingen dan de standaardwaarde voor buiten de geluidzone en in andere situaties kan de geluidzone verkleind worden zonder dat er geluidbelastingen hoger dan de standaardwaarde buiten die zone voorkomen. De methodiek voor het bepalen van de omvang van het geluidaanachtsgebied zal daarom afwijken van de huidige methodiek van de geluidzones. De methodiek zal bestaan uit rekenregels die via de Aanvullingsregeling geluid zullen worden toegevoegd aan de Omgevingsregeling.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt in algemene zin dat de geluidaanachtsgebieden voor eenieder kenbaar zullen zijn via het stelsel van digitale informatievoorziening onder de Omgevingswet. Of zij daadwerkelijk opgenomen zullen worden in de basisfunctionaliteit van de Landelijke Voorziening DSO (DSO-LV) of daaraan op een andere wijze worden gekoppeld, wordt nog bestudeerd en is afhankelijk van interbestuurlijke besluitvorming. In de toelichting op het ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet is hierover opgemerkt dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet informatie over de fysieke leefomgeving (zoals geluid) die elders al in bruikbare vorm digitaal beschikbaar is, via de landelijke voorziening vindbaar wordt gemaakt door een technische koppeling (link) met de vindplaats. De Omgevingswet is niet uitvoerbaar zonder een goed werkend DSO en vanwege deze onlosmakelijke verbondenheid wordt in gelijktijdige inwerkingtreding voorzien. Het bestaande geluidregister voor rijkswegen en hoofdspoorwegen blijft openbaar en toegankelijk. De regering gaat ervan uit dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet de geluidaanachtsgebieden kenbaar zullen zijn via DSO-LV.

De leden van de **D66**-fractie lezen dat de regering met het wetsvoorstel een gelijkwaardig beschermingsniveau wil bieden aan burgers en tegelijkertijd decentrale overheden meer vrijheid geeft om keuzes te maken als het gaat om het vaststellen van normenkaders met betrekking tot geluid. Deze leden willen graag weten hoe burgers invloed kunnen uitoefenen op het vaststellen en toepassen van deze normenkaders en in hoeverre er sprake is van een gelijkwaardig inspraakniveau bij het vaststellen van deze normen in vergelijking tot de huidige wetgeving.

De nieuwe geluidregels bestaan uit instructieregels met een normenkader voor de beoordeling van het aspect «geluid» binnen een samenhangende bestuurlijke belangenafweging, bijvoorbeeld in het kader van de vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden, een omgevingsplan of een projectbesluit. Dat normenkader zal worden gevormd door drie waarden: een standaardwaarde en een grenswaarde op de gevel van geluidgevoelige gebouwen en een grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten van geluidgevoelige gebouwen.⁶ Die waarden zullen via het Aanvullingsbesluit geluid worden vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Anders dan de leden van de D66-fractie veronderstellen, wordt dit normenkader dus niet decentraal vastgesteld. Wel wordt dit normenkader door het (centrale of decentrale) bevoegd gezag toegepast en wordt binnen de kaders van de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving een afweging gemaakt die mede zal zijn gebaseerd op de lokale omstandigheden. Burgers kunnen hierbij, dus bijvoorbeeld bij de vaststelling van een omgevingsplan, gebruik maken van de mogelijkheden van inspraak en rechtsbescherming die de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht bieden. Deze werkwijze en de rol van het normenkader daarbinnen is niet wezenlijk anders dan die in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer.

De leden van de **SP**-fractie vragen een uitgebreidere toelichting op de keuze voor het vaststellen van de wettelijke geluidplafonds als omgevingswaarden. Deze leden willen graag weten wat de juridische, maar ook de praktische, implicaties zijn van deze wijziging en wat deze wijziging betekent voor omwonenden die bezwaar willen aantekenen of in beroep willen gaan.

In de Omgevingswet is een omgevingswaarde een norm die voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit of de toelaatbare belasting door activiteiten vastlegt. De Omgevingswet zelf verbindt twee gevolgen aan de vaststelling van een omgevingswaarde: de omgevingswaarde moet worden gemonitord en bij overschrijding of dreigende overschrijding moet een programma worden vastgesteld dat erop is gericht om de omgevingswaarde (weer) te halen. Omgevingswaarden worden bij AMvB, omgevingsverordening of omgevingsplan vastgesteld. Het wetsvoorstel past het instrument omgevingswaarde in twee opzichten aan. Ten eerste kan bij overschrijding van een geluidproductieplafond als omgevingswaarde in plaats van een programmaplicht een plicht tot het treffen van maatregelen gelden om aan dat plafond te voldoen. Ten tweede wordt een geluidproductieplafond als omgevingswaarde bij omgevingsplan of een separaat besluit

⁶ In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is voor de geluidnormen nog de terminologie uit de Wet geluidhinder gehanteerd. In het stelsel van de Omgevingswet wordt de «voorkeurswaarde» uit de Wet geluidhinder een standaardwaarde en worden de «maximale waarde» en de «binnenwaarde» beide aangeduid als grenswaarde. In deze nota zal in lijn met de terminologie in het stelsel van de Omgevingswet steeds over standaard- en grenswaarden worden gesproken, waarbij korthedshalve en voor de leesbaarheid de grenswaarde voor geluid in geluidgevoelige ruimten ook wel wordt aangeduid met de term «binnenwaarde».

vastgesteld (zie ook paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting). Deze aanpassingen zorgen ervoor dat het instrument van het geluidproductieplafond zoals dat vorm heeft gekregen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer beleidsneutraal overgaat naar de Omgevingswet. Omdat een geluidproductieplafond de maximaal toegestane geluidproductie maar indirect ook het geluid in de omgeving vastlegt en dus consequenties heeft voor omwonenden, staat tegen de vaststelling ervan beroep open en is voorafgaand daaraan inspraak mogelijk. Juist dit aspect was een belangrijke reden om voor de vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden door provincie of Rijk te kiezen voor een separaat besluit in plaats van de omgevingsverordening of AMvB. Op gemeentelijk niveau is een afwijkend instrument niet noodzakelijk om rechtsbescherming te bieden. Tegen het omgevingsplan staat immers (na inspraak) beroep open.

In het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid worden de instructieregels voor de vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zodanig nader uitgewerkt dat de karakteristieken en waarborgen van de onder hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer al bestaande geluidproductieplafonds ook onder de Omgevingswet zoveel mogelijk behouden blijven.

De leden van de **SP**-fractie vragen of het laten vervallen van de civielrechtelijke elementen bij het treffen van geluidwerende maatregelen, en alleen het handhaven van de bestuursrechtelijke elementen, betekent dat mensen niet meer in beroep kunnen gaan. Deze leden willen graag een toelichting op de juridische implicaties van deze keuze.

De regeling inzake medewerking van eigenaren aan het treffen van geluidwerende maatregelen aan de gevel is nu geregeld in hoofdstuk 6 van het Besluit geluidhinder. Deze regeling kent zowel civielrechtelijke als bestuursrechtelijke elementen. Omwille van de inzichtelijkheid voor belanghebbenden en een efficiënte besluitvorming zal in het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid worden voorgesteld om deze regeling te herzien en te ontdoen van de civielrechtelijke elementen. De rechtsbescherming voor de eigenaar van de desbetreffende woning zal daarbij niet veranderen: over de vaststelling van geluidwerende maatregelen moet het bevoegd gezag een besluit nemen dat openstaat voor bezwaar en beroep. De relatie tussen een huurder en de eigenaar is een civielrechtelijke relatie waarin de nieuwe geluidregels onder de Omgevingswet niet langer treden. De primair rechthebbende van een woning is immers de eigenaar en in de relatie tussen huurder en eigenaar voorziet het huurrecht.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie zien de doelen van de Omgevingswet ook terug in de Aanvullingswet geluid. Deze leden vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat bij het invoegen van de geluidwetgeving in het stelsel van de Omgevingswet de bescherming tegen geluidhinder voor bestaande woonkernen verbetert en hoe het wetsvoorstel een goed woon- en leefklimaat gaat waarborgen.

De voorgestelde Aanvullingswet geluid vult de vastgestelde Omgevingswet aan. De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet gelden straks ook voor de toepassing van de geluidregels. Bij het uitoefenen van bevoegdheden, zoals het vaststellen van een geluidproductieplafond, moeten bestuursorganen dus steeds een afweging maken tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Daarin gaat het, zoals bepaald in artikel 1.3 van de Omgevingswet, om «bescherming en verbetering van het leefmilieu» en «het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving», maar ook om «vervulling van maatschappelijke behoeften».

Uitgangspunt voor de nieuwe geluidregels is het bieden van ten minste een gelijkwaardig beschermingsniveau. Het normenkader en de bijbehorende instructieregels, die via het Aanvullingsbesluit geluid worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, waarborgen dat het woon- en leefklimaat uit een oogpunt van geluid een volwaardige rol krijgt in besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen door bestuursorganen. Verbetering van de bescherming in bestaande situaties krijgt geen vorm door aanscherping van de normen, maar door andere wezenlijke verbeteringen in de regelgeving.

Allereerst wordt een belangrijke tekortkoming van de Wet geluidhinder weggenomen, die bekend staat als het «handhavingsgat». De Wet geluidhinder werkte alleen bij het nemen van een concreet besluit, maar had geen grip op de geleidelijke toename van geluid door groei van het wegverkeer. Daardoor kon het geluid aanzienlijk toenemen zolang geen besluitvorming over de geluidbron aan de orde was.

Kernelement van de nieuwe geluidregels vormt monitoring van de ontwikkeling van het geluid, zowel waar geluidproductieplafonds gelden als bij de basisgeluidemissie voor gemeente- en waterschapswegen. Verplichte periodieke monitoring van het geluid biedt inzicht in de eventuele toename van het geluid, en als het geluid te veel toeneemt, treedt een bestuurlijk traject in werking waarbinnen maatregelen worden afgewogen. Dit betekent een wezenlijke verbetering van de bescherming ten opzichte van de situatie onder de Wet geluidhinder.

Ook bij besluitvorming over een geluidbron in een bestaande omgeving wordt de bescherming verbeterd door betere regels over het optellen van geluid. Als sprake is van relevante samenloop van geluid van meerdere geluidbronnen, zal – anders dan onder de Wet geluidhinder – onder de Omgevingswet het geluid van die bronnen ook worden meegenomen bij de toepassing van de grenswaarde voor het geluid in gevoelige ruimten van geluidgevoelige gebouwen (binnenwaarde). Daarnaast wordt voor de toepassing van het normenkader het geluid van alle gelijksoortige geluidbronnen (bijvoorbeeld alle gemeentewegen) bij elkaar opgeteld. Dat verbetert de bescherming met name waar bijvoorbeeld twee wegen eenzelfde gevel van een geluidgevoelig gebouw belasten. Voorheen werd alleen gekeken naar het geluid van de weg waarover besluitvorming plaatsvond.

Met de beschreven verbeteringen wordt invulling gegeven aan het tweede deel van de motie van de leden Van der Graaf en Sienot, waarin de regering wordt verzocht om bij het invoegen van de geluidwetgeving in het stelsel van de Omgevingswet de bescherming tegen geluidhinder voor bestaande woonkernen te verbeteren.⁷ Juridisch krijgen deze verbeteringen vorm in instructieregels die via het Aanvullingsbesluit geluid, dat na verwerking van de consultatiereacties via de voorhangprocedure aan uw Kamer zal worden voorgelegd, worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

3. De geluidregels binnen het systeem van de Omgevingswet

De leden van de **VVD**-fractie lezen dat voor gezoneerde industrieterreinen van regionaal belang door de provincie op verzoek van een gemeente geluidproductieplafonds kunnen worden vastgesteld. Deze leden vragen waarom er voor gekozen is deze bevoegdheid niet bij de provincie te houden en daarmee de status van regionaal belang te borgen.

De leden van de **CDA**-fractie krijgen graag meer duidelijkheid over de bevoegdheid voor industrieterreinen die een regionaal belang hebben of industrieterreinen die zich over meerdere gemeenten uitstrekken. Deze leden willen graag weten hoe de bevoegdheden nu geregeld zijn en – als

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 000-A, nr. 7.

dat anders is – waarom in het wetsvoorstel voor een andere systematiek wordt gekozen.

Daarnaast vragen deze leden de regering uit te leggen wat de reden is dat het voor gemeenten voordeliger zou zijn om de provincie te verzoeken om geluidproductieplafonds voor industrieterreinen in te stellen en wat de voor- en nadelen zijn. Tot slot vragen deze leden hoe het proces er uitziet als een gemeente de taak weer terug zou willen krijgen van de provincie en wat er gebeurt als gemeenten niet op één lijn liggen en er onderling niet uitkomen, ook als het gaat om het overdragen van de taak aan de provincie.

Een uitgangspunt van de Omgevingswet is «decentraal, tenzij». Uit het oogpunt van subsidiariteit zijn de gemeenten en – waar het waterbeheer betreft – de waterschappen de bestuurlijke hoofdrolspelers in het omgevingsrecht. Daarnaast spelen ook het Rijk en de provincies belangrijke rollen in de zorg voor de fysieke leefomgeving. In de loop van de tijd zijn delen van de zorg voor de fysieke leefomgeving bij provincies of Rijk belegd omdat – in de formulering van de huidige Gemeentewet – «het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd».⁸ Daarnaast stemmen bestuursorganen de uitoefening van taken en bevoegdheden af en werken ze daarbij zo nodig samen (artikel 2.2 van de Omgevingswet).

In lijn met deze uitgangspunten bepaalt het voorgestelde artikel 2.11a van de Omgevingswet dat door de gemeente bij omgevingsplan als omgevingswaarden geluidproductieplafonds worden vastgesteld rondom industrieterreinen waar bij AMvB aangewezen activiteiten kunnen worden verricht die in aanzienlijke mate geluid kunnen veroorzaken. Daarnaast bepaalt het voorgestelde artikel 2.12a – in aansluiting bij de aangehaalde formulering uit de Gemeentewet – dat provinciale staten op verzoek van de gemeenteraad geluidproductieplafonds kunnen vaststellen rondom industrieterreinen als dat nodig is voor een doelmatige beheersing van het geluid afkomstig van die industrieterreinen.

Op grond van de huidige Wet geluidhinder kan de provincie de besluitvorming naar zich toe trekken in geval van industrieterreinen van regionaal belang. Daartoe moet de provincie het industrieterrein als zodanig bij provinciale verordening krachtens de Wet milieubeheer of de Wet ruimtelijke ordening hebben aangewezen. In de praktijk is dit alleen aan de orde bij een groot industrieterrein in een kleinere gemeente dat het gemeentelijk belang overstijgt. Een voorbeeld is het industrieterrein Moerdijk. Het komt echter niet voor dat een industrieterrein tegen de wil van de gemeente in wordt aangewezen als van regionaal belang; in de praktijk wordt er tussen gemeente en provincie afgestemd. De bevoegdheidsverdeling zoals nu voorgesteld in de Aanvullingswet geluid, sluit dan ook goed aan bij de huidige praktijk en past beter dan de werkwijze uit de Wet geluidhinder bij het uitgangspunt van «decentraal, tenzij».

Bij een gemeentegrensoverschrijdend industrieterrein is elke gemeente bevoegd voor het geluid van activiteiten op het eigen deel van het industrieterrein. De bevoegdheid tot het vaststellen van geluidproductieplafonds moet in dat geval gezamenlijk worden uitgeoefend, met inachtneming van de in artikel 2.2 van de Omgevingswet vastgelegde plicht tot afstemming en samenwerking, zodat de geluidproductieplafonds betrekking hebben op het geluid van het gemeentegrensoverschrijdende industrieterrein als geheel. Het verzoek aan de provincie om geluidproductieplafonds vast te stellen moet in zo'n geval ook gezamenlijk worden gedaan. Uiteraard geldt ook dan de plicht tot afstemming en samenwerking van artikel 2.2.

⁸ Zie blz. 76 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

Het doen van een verzoek als bedoeld in artikel 2.12a van de Omgevingswet kan aantrekkelijk zijn voor de gemeente als het industrieterrein niet alleen het gemeentelijk belang overstijgt, maar ook de mogelijkheden en de capaciteiten van die gemeente om geluidproductieplafonds vast te stellen en voortdurend te monitoren te boven gaat. In het stelsel van de Omgevingswet is overigens de overdracht van de bevoegdheid niet de enige mogelijkheid voor de provincie om te sturen op de geluidproductie van een industrieterrein met een provinciaal belang. De bevoegdheden tot het stellen van instructieregels op grond van artikel 2.22 van de Omgevingswet en het geven een instructie op grond van artikel 2.33 van die wet bieden onder de in die artikelen gestelde voorwaarden de provincie ook gelegenheid om haar belangen te borgen of impasses te doorbreken.

Als de gemeente na toepassing van artikel 2.12a de bevoegdheid om geluidproductieplafonds vast te stellen toch weer zelf zou willen uitoefenen, zal de gemeente daartoe in de geest van artikel 2.2 van de Omgevingswet in overleg moeten treden met de provincie. Het wetsvoorstel bevat geen aparte voorziening voor een dergelijke situatie. De eerder op grond van artikel 2.12a door de provincie vastgestelde geluidproductieplafonds blijven in ieder geval van kracht totdat de gemeente alsnog op grond van artikel 2.11a van de Omgevingswet nieuwe geluidproductieplafonds heeft vastgesteld in het omgevingsplan. Om te voorkomen dat onbedoeld twee sets geluidproductieplafonds van verschillende bevoegde gezagen naast elkaar zouden gelden, vraagt ook de overgang terug van provinciale naar gemeentelijke geluidproductieplafonds om een goede afstemming in het licht van artikel 2.2 van de Omgevingswet.

De leden van de **CDA**-fractie vragen hoe het maximeren van toelaatbare geluidbelasting in de praktijk werkt. Deze leden wijzen erop dat het geluid door verschillende bestuurslagen gereguleerd wordt en er zowel gewerkt wordt met een geluidproductieplafond als een basisgeluidemissie. Deze leden vragen de regering dit uit te leggen aan de hand van een aantal voorbeelden, bijvoorbeeld een school die zowel in de buurt van een snelweg, spoorweg, provinciale weg als lokale weg ligt en waar een nieuwe ontwikkeling plaats gaat vinden (bijvoorbeeld het verbreden van de snelweg).

De leden van de **GroenLinks**-fractie willen graag een nadere toelichting over de manier waarop burgers worden beschermd tegen cumulatief geluid van verschillende activiteiten of activiteiten die vergund worden door verschillende overheden. Als voorbeeld noemen deze leden het geluid van een lokale weg en het geluid van een nationale aanlegroute van een vliegveld.

Het normenkader voor geluid dat in het Aanvullingsbesluit geluid zal worden opgenomen en de bijbehorende instructieregels gelden per geluidbronsoort. Voor besluitvorming over een geluidbronsoort is steeds één bestuurslaag bevoegd. Tegen die achtergrond gebeurt ook het maximeren van het toegelaten geluid door middel van bijvoorbeeld geluidproductieplafonds voor het geluid van één bronsoort en niet voor alle relevante geluidbronnen tezamen. De toepassing, naleving en eventuele handhaving van normen voor gecumuleerde geluidniveaus zou enorm complex en daarmee onwerkbaar worden, waarmee zo'n werkwijze zijn doel voorbij zou schieten. Het gecumuleerde geluid is als zodanig dan ook niet genormeerd. Wel wordt bij het nemen van een besluit dat leidt tot toename van het geluid van één geluidbronsoort het geluid van alle relevante geluidbronsorten betrokken. Dit gebeurt door het gecumuleerde geluid te bepalen en dat te beoordelen op aanvaardbaarheid in de concrete omstandigheden van het geval. Bovendien geldt

dan de grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten voor het gezamenlijke geluid van al deze geluidbronnen. In het door de leden van de CDA-fractie beschreven voorbeeld wordt een besluit genomen over verbreding van een snelweg, leidend tot meer geluid op een school in de buurt van die snelweg, terwijl die school ook al belast wordt door geluid van een spoorweg, een provinciale weg en een gemeenteweg. Bij de voorbereiding van dat besluit onderzoekt het bevoegd gezag, in dit geval de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, twee dingen. Allereerst of het geluid van de snelweg op de school toeneemt, of maatregelen mogelijk zijn om die toename te voorkomen. Indien dat niet of niet volledig het geval is, mag het geluid van de snelweg op de school de grenswaarde niet overschrijden en moet aan de grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten van die school worden voldaan. Voor dat laatste wordt uitgegaan van het gezamenlijke geluid van de snelweg, spoorweg, provinciale weg en gemeenteweg. Bovendien wordt het (toegenomen) geluid van de snelweg gecumuleerd met het geluid van de spoorweg, de provinciale weg en de gemeenteweg. Dat cumulatieve geluid wordt vervolgens beoordeeld op de aanvaardbaarheid ervan in het concrete geval. Daartoe zal via het Aanvullingsbesluit geluid in het Besluit kwaliteit leefomgeving een tabel worden opgenomen waarmee het bevoegd gezag bepaalt hoe een cumulatieve geluidbelasting objectief gezien moet worden gekwalificeerd op een schaal van goed tot zeer slecht – en gradaties daar tussenin. Mede aan de hand van die kwalificatie wordt dan in het concrete geval door het bevoegd gezag onderbouwd of met het voorgenomen besluit toch een aanvaardbare situatie ontstaat. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden van een situatie kan zelfs bij een objectieve kwalificatie als «zeer slecht» sprake zijn van een aanvaardbaar besluit als dat besluit over bijvoorbeeld een gemeentelijke weg slechts leidt tot een beperkte verslechtering van de geluidssituatie en de gecumuleerde geluidbelasting ook zonder die verslechtering al als «zeer slecht» kwalificeerde.

In het voorbeeld van de leden van de GroenLinks-fractie wordt een besluit genomen over een gemeenteweg op een locatie onder de aanvliegroute van een vliegveld. In principe geldt daarbij dezelfde werkwijze: het bevoegd gezag – in dit geval het gemeentebestuur – onderzoekt of het geluid van de gemeenteweg op geluidgevoelige gebouwen, bijvoorbeeld woningen, toeneemt door het voorgenomen besluit en of die toename is weg te nemen met maatregelen. Als dat niet of niet volledig lukt, wordt het toegenomen geluid van de gemeenteweg getoetst aan de grenswaarde om te zien of het voorgenomen besluit daadwerkelijk genomen kan worden. Daarnaast wordt het cumulatieve geluid van de gemeenteweg en het vliegverkeer bepaald en beoordeeld op zijn aanvaardbaarheid in dat concrete geval. En tot slot moet worden voldaan aan de grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten waarbij het gezamenlijke geluid van het vliegverkeer en de weg uitgangspunt zijn.

Relevant verschil tussen beide voorbeelden kan zijn de mate waarin de geluidbronssoort waarover een besluit wordt genomen, bijdraagt aan het cumulatieve geluid. Vanzelfsprekend is dit altijd afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval: de afstand tussen de geluidbronnen en de geluidgevoelige gebouwen (de school en de woningen), de verkeersintensiteiten en gereden snelheden, de intensiteit van het vliegverkeer en de hoogte waarop de vliegtuigen overkomen, et cetera. Het is mogelijk dat in het voorbeeld van de leden van de CDA-fractie de snelweg een groter aandeel heeft in het cumulatieve geluid dan de overige bronnen uit het voorbeeld. In het voorbeeld van de GroenLinks-fractie kan juist sprake zijn van het omgekeerde: onder de aanvliegroute van een nationale luchthaven is het geluidniveau van de vliegtuigen waarschijnlijk veel hoger dan het geluid van de gemeenteweg. Deze

specifieke omstandigheden zullen een rol spelen bij de afweging van het bevoegd gezag in de beoordeling en onderbouwing van de aanvaardbaarheid van het te nemen besluit.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat deze uitwerking van de regels zal plaatsvinden in het Aanvullingsbesluit geluid en dus – behalve een beschrijving op hoofdlijnen in de memorie van toelichting – niet in het wetsvoorstel is opgenomen. Wel is op de website www.omgevingengeluid.nl al een tool beschikbaar die op een vereenvoudigde manier inzichtelijk maakt hoe de regels voor cumulatie van geluid in de praktijk zullen gaan werken.

De leden van de **CDA**-fractie zien graag een nadere toelichting op de vraag in hoeverre de keuze voor het verruimen van bestuurlijke afweging, door het toekennen van ruimere bevoegdheden aan (decentrale) bestuursorganen, in voldoende mate leidt tot gelijkwaardige bescherming van burgers. Deze leden vragen of de regering hierbij ook kan aangeven hoe dit zich verhoudt ten opzichte van instructieregels die nog in het Besluit kwaliteit leefomgeving moeten worden opgenomen. Ook vragen deze leden waar de ruimte voor een decentrale afweging wordt ingeperkt. De leden van de **GroenLinks**-fractie kunnen zich vinden in het uitgangspunt dat er een lokale afweging gemaakt moet worden voor het toestaan van activiteiten die geluid veroorzaken. De aanleg van bijvoorbeeld een bedrijventerrein heeft gevolgen voor de leefbaarheid van dat gebied. Als er gekozen moet worden tussen industrie en wonen is het zinvol dat er ook gekozen kan worden tussen de hoeveelheid lawaai die in een bepaald gebied geproduceerd mag worden. Deze leden vinden het wel bijzonder dat er wordt gesteld dat er overal een gelijkwaardig beschermingsniveau is, aangezien het duidelijk in tegenspraak is met de vrijheid van overheden om op de ene plek meer lawaai toe te staan dan op de andere plek, zeker als verschillende overheden verschillende keuzes maken. Deze leden willen graag weten hoe de wet burgers hiertegen gaat beschermen.

Binnen de geluidregels onder de Omgevingswet wordt de decentrale afwegingsruimte met name verruimd daar waar het gemeentebestuur het bevoegd gezag is voor zowel de toelating of wijziging van een geluidbron als voor ontwikkelingen in de omgeving van die geluidbron. Daarvan is al sprake in geluidparagraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving⁹ met instructieregels voor het geluid van (veelal bedrijfsmatige) activiteiten buiten industrieterreinen, die in de plaats komt van het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer.

Voor de geluidbronsoorten die met de voorgestelde Aanvullingswet geluid en het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid worden toegevoegd aan het stelsel van de Omgevingswet ligt dat genuanceerder. Van een balans in verantwoordelijkheden voor zowel geluidbron als omgeving zal in dit besluit juist sprake zijn bij gemeentelijke infrastructuur. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel¹⁰ is hierover dan ook aangegeven dat voor deze wegen is gekozen voor een grote bandbreedte tussen de standaardwaarde en de grenswaarde voor het geluid op de gevel. Overigens wordt daarmee de lijn van de Wet geluidhinder voortgezet, die ook al een ruimere bandbreedte kende voor bestuurlijke afweging langs gemeentewegen dan langs andere geluidbronnen. Daarmee wordt aan gemeenten gelegenheid geboden voor een juiste lokale afweging, waarbij ook andere maatregelen kunnen worden ingezet dan de gebruikelijke maatregelen zoals geluidschermen en gevelmaatregelen.

⁹ Staatsblad 2018, 292, zie blz. 38 e.v.

¹⁰ Zie blz. 23 onderaan.

Waar sprake is van een samenloop tussen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van verschillende bestuurslagen wordt in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid terughoudender omgegaan met verruiming van de decentrale afwegingsruimte. Voorkomen moet worden dat te ruime ontwikkelingsmogelijkheden in de omgeving van bijvoorbeeld een rijksweg de eventuele toekomstige ontwikkeling van die rijksweg op voorhand kunnen blokkeren. Niet voor niets voorzien de geluidproductieplafonds – voor rijkswegen en hoofdspoorwegen ook nu al onder hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer – in een strikte scheiding tussen de bevoegdheden van het bevoegd gezag voor de weg en het bevoegd gezag voor ontwikkelingen in de omgeving: geluidproductieplafonds regelen niet alleen de bescherming van de omgeving, maar waarborgen ook het functioneren van de geluidbron. De bovenlokale belangen die zijn gemoeid met rijks- en provinciale infrastructuur maken dat het noodzakelijk is om grenzen te stellen aan de decentrale bestuurlijke afwegingsruimte.

Ook de huidige wet- en regelgeving voor geluid kent al een vergelijkbare systematiek met bestuurlijke afwegingsruimte die wordt gestuurd en begrensd met een normenkader met een standaardwaarde en een grenswaarde. Tegen die achtergrond moet een «gelijkwaardig beschermingsniveau» dan ook niet worden geïnterpreteerd als een vergelijkbare bescherming tegen geluid op elke locatie, maar als een vergelijkbare werkwijze aan de hand van een vergelijkbaar normenkader. Binnen dat kader kan sprake zijn van het aanvaardbaar oordelen en toelaten van hogere dan wel lagere geluidniveaus, afhankelijk van de concrete omstandigheden van de situatie.

De leden van de **CDA**-fractie vragen hoe de procedure om een besluit te nemen over geluidproductieplafonds er in de praktijk uit komt te zien, en of er bijvoorbeeld een aparte commissie komt die gedeputeerde staten en de Minister adviseert. Ook willen deze leden graag weten of van tevoren is bepaald waar de desbetreffende geluidproductieplafonds zich bevinden, zodat omwonenden eventueel een zienswijze kunnen indienen, bezwaar kunnen maken of in beroep kunnen gaan.

Conform de vereisten van de Algemene wet bestuursrecht wordt bij de besluitvorming, en de voorbereiding ervan, inzichtelijk gemaakt over welk deel van een geluidbronsoort die besluitvorming zal gaan, dus bijvoorbeeld over welk weggedeelte, spoorbaanvak of industrieterrein. Op de meeste besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit zal via het Aanvullingsbesluit geluid worden geregeld in het Omgevingsbesluit. Bij die procedure wordt het ontwerp van een besluit ter inzage gelegd, zodat inderdaad voorafgaand aan het nemen van dat besluit al inspraak mogelijk is. Nadat het besluit is genomen, is bovendien beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het wetsvoorstel voorziet verder niet in regels over advisering bij de totstandkoming van (ontwerp)besluiten over geluidproductieplafonds. Het is aan het vaststellende bestuursorgaan om al dan niet gebruik te maken van een adviseur of een adviescommissie.

De leden van de **D66**-fractie lezen in paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting dat de methode van monitoring van geluidproductieplafonds in het Aanvullingsbesluit geluid verder uitgewerkt zal worden en willen graag weten hoe die methode eruit zal komen te zien en door wie en hoe de methode wordt vastgesteld. Ook willen deze leden weten of de methode kan en zal worden bijgesteld naar aanleiding van metingen.

De methode van monitoring van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden wordt vastgelegd bij AMvB (via het Aanvullingsbesluit geluid). Voorgesteld wordt dat deze zal bestaan uit de berekening van de geluidproductie van de geluidbron waarvoor deze geluidproductieplafonds zijn vastgesteld. De technische regels voor deze berekening zullen via de Aanvullingsregeling geluid worden opgenomen in de Omgevingsregeling.

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) beheert de geluidrekenmethoden. Net als nu onder hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer kunnen de rekenmethoden zo nodig worden aangepast als metingen daartoe aanleiding geven.

De leden van de **SP**-fractie vragen waarom is gekozen het wetsvoorstel te beperken tot geluid afkomstig van (spoor-)wegen en industrie en of dit geheel samenvalt met de reikwijdte van de Wet geluidhinder. Deze leden willen ook graag weten waar bijvoorbeeld het geluid van windmolens onder gaat vallen.

De voorgestelde Aanvullingswet geluid heeft betrekking op het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Dat valt samen met het toepassingsbereik van de Wet geluidhinder (decentrale infrastructuur en industrieterreinen) en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer (rijksinfrastructuur).

Onder de huidige wetgeving wordt het geluid van inrichtingen, waaronder windturbines, gereguleerd in het Activiteitenbesluit milieubeheer of met een omgevingsvergunning. De vervangende regels zijn vooruitlopend op het aanvullingsspoor geluid al opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet en uitgewerkt in paragraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daar zijn dan ook al instructieregels opgenomen voor het geluid van windturbines (zie de artikelen 5.74 en 5.75 van dat besluit).

De leden van de **SP**-fractie vragen welk risico op willekeur er ontstaat, door het beheersen van geluid afkomstig van bronnen in lokaal beheer niet meer landelijk wettelijk vast te leggen. Deze leden willen ook graag weten hoe de verankering van lokale deskundigheid en de handhaving in de praktijk wordt vormgegeven.

De relatie tussen geluidbronnen en hun omgeving verschilt van plek tot plek en van geval tot geval. In gevallen met een uitsluitend lokale invalshoek is het daarom primair aan het gemeentebestuur om hierover een afweging te maken en besluiten te nemen. Voor geluidbronnen die nu nog onder de werking van het Activiteitenbesluit milieubeheer vallen, is dat uitgangspunt eerder al uitgewerkt in paragraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat in 2018 in het Staatsblad is gepubliceerd. Hierop ziet de Aanvullingswet geluid niet.

Ook voor lokale geluidbronnen die wel onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen, zijnde gemeentelijke infrastructuur en industrieterreinen, ligt het primaat voor de bestuurlijke afweging en besluitvorming bij de gemeente. Belangrijk uitgangspunt van de Omgevingswet is immers «decentraal, tenzij». Net als in de huidige Wet geluidhinder zullen ook de nieuwe geluidregels in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid hiervoor een normenkader en instructieregels voor de toepassing van dat normenkader bevatten.

Het feit dat situaties van plek tot plek verschillen en dat de geluidregels ruimte bieden aan een lokale bestuurlijke afweging hierover betekent echter geen willekeur. Gemeenten hanteren bij hun beslissingen over geluid landelijk voorgeschreven standaardwaarden. Zij mogen daar gemotiveerd van afwijken tot aan de grenswaarden. Afwijken van die grenswaarden is slechts in nauw omschreven gevallen mogelijk. Vanzelfsprekend draagt ook rechtsbescherming tegen besluiten die op die

bestuurlijke afweging gestoeld zijn, eraan bij dat geen sprake zal zijn van willekeur.

Voor de uitvoering van de taken en bevoegdheden op het gebied van geluid hebben gemeenten die zelf onvoldoende deskundigheid kunnen opbouwen de mogelijkheid om deze desgewenst te delegeren of te mandateren aan een omgevingsdienst, of ze kunnen zich door een omgevingsdienst laten adviseren en ondersteunen. Net als nu zal ook onder de Omgevingswet bij de omgevingsdiensten veel kennis gebundeld worden.

De leden van de **SP**-fractie merken op dat er langzamerhand, wet na wet, steeds meer verantwoordelijkheden worden overgeheveld naar lokale overheden. Deze leden willen graag weten op welke wijze hoe wordt nagegaan dat dit ook voor kleinere gemeenten goed uitvoerbaar blijft en hoe dit vervolgens wordt geborgd.

Er is een halfjaarlijkse Monitor Implementatie Omgevingswet in het leven geroepen. De monitor is onderdeel van het interbestuurlijke implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet waarin het Ministerie van BZK samenwerkt met onder meer de VNG. De rapporten van de monitor zijn te raadplegen via: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/praktijk/kennis-onderzoek/onderzoek/programmamonitor/>.

Zowel gemeenten (groot en klein), provincies, waterschappen als het Rijk worden in deze monitor onderzocht. De inzichten die uit de monitor naar voren komen kunnen worden gebruikt voor het (bij)sturen van het ondersteuningsaanbod bij de implementatie van de Omgevingswet en het digitale stelsel. Vooral nog komen uit de monitor geen concrete signalen naar voren over specifieke problematiek van kleine gemeenten. Mochten deze signalen in de toekomst wel naar voren komen uit de monitor, dan wel uit de contacten van het implementatieprogramma in het land, dan zal daar vanzelfsprekend aandacht aan worden besteed.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie constateren dat de richtlijnen en normen voor geluidsoverlast constant worden vernieuwd. Deze leden zien de nieuwe wet als een uitgelezen kans om de nieuwe kaders ook toe te passen op al bestaande geluidssituaties. Deze leden willen graag weten hoe de regering de nieuwe kaders en normen gaat toepassen in dit wetsvoorstel en vragen of de regering erkent dat door de toegenomen maximale snelheid de geluidsoverlast ook is toegenomen.

Voor zover de leden van de ChristenUnie met de constante vernieuwing van richtlijnen en normen voor geluidsoverlast doelen op de nieuwe inzichten die de WHO op 10 oktober 2018 heeft gepresenteerd, wordt verwezen naar de uitvoering van de motie van het lid Schonis.¹¹ In die motie is gevraagd om een onafhankelijk onderzoek 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)nationaal beleid en de mogelijke gevolgen daarvan voor de Nederlandse situatie. Na afronding van dat onderzoek kan worden beoordeeld of en zo ja, in hoeverre het WHO-rapport invloed zal hebben op de nationale normstelling en regelgeving voor geluid. Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg Leefomgeving op 7 maart jongstleden zal uw Kamer daarover uiterlijk eind 2019 worden geïnformeerd.

Gevraagd is voorts of de regering erkent dat door de toegenomen maximale snelheid de geluidsoverlast is toegenomen. Feitelijk juist is dat een hogere snelheid als zodanig tot meer geluid leidt. Uitgangspunt bij eventuele verhoging van de maximumsnelheid is dat daartoe alleen wordt

¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 000-A, nr. 60.

besloten als dat mogelijk is binnen de randvoorwaarden voor milieu of verkeersveiligheid.¹² Voor geluid betekent dit dat binnen de geldende geluidproductieplafonds nog voldoende geluidruimte beschikbaar moet zijn, zodat snelheidsverhoging geen overschrijding van die geluidproductieplafonds tot gevolg heeft.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie valt het ook op dat de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer verschillende geluidnormen hanteren en vragen waarom de geluidnormen tussen bestaande en nieuwbouwwijken met de nieuwe wet niet worden gelijkgetrokken. Ook vragen deze leden hoe uitvoering wordt gegeven aan de aangenomen motie van de leden Van der Graaf en Sienot over het verminderen van geluidhinder voor omwonenden (Kamerstuk 35 000-A, nr. 7).

Terecht wordt geconstateerd dat de geluidnormen in de Wet geluidhinder verschillen van die in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer vormde de eerste juridische fase van de modernisering en vereenvoudiging van de geluidregels: Swung-1. Een sterke vereenvoudiging van het normenkader maakte daarvan deel uit en wordt uitvoerig beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarmee hoofdstuk 11 destijds aan de Wet milieubeheer is toegevoegd.¹³ Met het Aanvullingsspoor geluid wordt een vergelijkbare vereenvoudiging van het normenkader voorgesteld voor de geluidbronnen die onderdeel zijn van de tweede fase van het Swung-traject. De contouren hiervan zijn geschetst in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel;¹⁴ dit zal juridisch worden verankerd in het Besluit kwaliteit leefomgeving via het Aanvullingsbesluit geluid.

De huidige wetgeving kent inderdaad een verschil in geluidnormering voor enerzijds besluitvorming om nieuwe woningen of andere geluidgevoelige gebouwen toe te laten, en anderzijds besluitvorming over een geluidbron nabij bestaande geluidgevoelige gebouwen. Onder de Omgevingswet wordt dat onderscheid voortgezet. Door voor nieuwe geluidgevoelige gebouwen een strengere norm te hanteren dan voor aanleg of wijziging van een geluidbron wordt voorkomen dat met het toelaten van een geluidgevoelig gebouw een geluidbron direct «op slot» kan worden gezet. Dit verschil zorgt ervoor dat na het toelaten van een geluidgevoelig gebouw bij de maximaal toegestane geluidbelasting (grenswaarde) toch nog een zekere ontwikkeling van de geluidbron in de toekomst mogelijk blijft. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is beschreven, speelt daarbij een rol dat in de praktijk de keuzemogelijkheden bij de toelating en locatiekeuze van geluidgevoelige gebouwen veelal groter zijn dan de keuzemogelijkheden om een bestaande geluidbron aan te passen of te verplaatsen.¹⁵

Met betrekking tot de uitvoering van de motie van de leden Van der Graaf en Sienot is eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag al aangegeven en toegelicht dat verbetering van de bescherming in bestaande woonkernen niet zozeer gezocht moet worden in het normenkader zelf, maar in andere, nieuwe elementen van de wet- en regelgeving voor geluid onder de Omgevingswet. Dit betreft met name de monitoring van de ontwikkeling van het geluid, een punt waar de huidige Wet geluidhinder tekortschiet, en de verbeterde regels voor cumulatie en optelling van geluid van meerdere geluidbronnen. De memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel bevat een beschrijving van de hoofdlijnen van deze verbeteringen, juridisch krijgen deze vorm in instructieregels die

¹² Kamerstukken II 2011/12, 32 646, nr. 13.

¹³ Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 3, zie met name bijlage 3, blz. 154–157.

¹⁴ Zie blz. 19–23.

¹⁵ Zie blz. 21.

met het Aanvullingsbesluit geluid worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen waarom er niet voor al het geluid van wegen en spoorwegen een nachtregering komt. Deze leden stellen vast dat er op dit moment alleen voor de industrie een speciale nachtregering is.

Met de invoering van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen is voor die geluidbronnen in 2012 ook de dosismaat L_{den} ingevoerd. Deze dosismaat is ontleend aan de EU-richtlijn omgevingslawaai. Met de nieuwe geluidregels onder de Omgevingswet wordt ook voor de overige bronnen uit de Wet geluidhinder, waaronder industrieterreinen, overgestapt op de dosismaat L_{den} . Anders dan bij veel infrastructuur kan de verdeling van geluid van industrieterreinen over de etmaalperiode sterk uiteenlopen. De verdeling van geluid is bij industrieterreinen waar voornamelijk activiteiten in de dagperiode plaatsvinden (en het geluid in de nachtperiode relatief gering is) heel anders dan bij industrieterreinen met overwegend continue industrie zoals chemie, waarbij het geluid door het hele etmaal heen nagenoeg constant is. Door deze verschillen geeft een beoordeling van het geluid in L_{den} niet altijd voldoende bescherming tegen slaapverstoring in de nachtperiode. Om die reden zal bij industrielawaai de normering in L_{den} worden gecombineerd met een aanvullende nachtnormering in L_{night} die extra bescherming biedt tegen slaapverstoring.

Hoewel de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel een beschrijving van dit normenkader bevat, zal de normering daadwerkelijk juridisch worden verankerd op AMvB-niveau via het Aanvullingsbesluit geluid. In oktober 2018 heeft de WHO aanbevolen om ook voor wegen en spoorwegen een aanvullende nachtregering in te voeren. Als onderdeel van de uitvoering van de motie van het lid Schonis¹⁶ worden die aanbevelingen zorgvuldig bestudeerd. Daarna zal worden bezien of die aanbevelingen consequenties hebben voor het geluid van wegen en spoorwegen.

4. Contouren van de uitvoeringsregelgeving

De leden van de **VVD**-fractie lezen dat een verhoogd binnenniveau van 41 dB toelaatbaar is om de transformatie van kantoren tot woningen mogelijk te maken. Deze leden vragen of er onderzocht is hoe het verhoogd binnenniveau bijdraagt aan de doelstelling om een gezonde fysieke leefomgeving te realiseren en of dit effect heeft voor het (op termijn) ontstaan van saneringssituaties.

Op grond van de bouwregelgeving, zowel het huidige Bouwbesluit 2012 als het nieuwe Besluit bouwwerken leefomgeving, geldt bij transformatie het zogenoemde «rechtens verkregen niveau»: het kwaliteitsniveau van het gebouw dat gold op het moment dat het gebouw gerealiseerd of eventueel verbouwd werd, moet minimaal worden behouden. Met name bij oudere gebouwen, zeker als die later al dan niet gedeeltelijk verbouwd zijn, is het echter vaak lastig om met terugwerkende kracht dat juridisch geldende kwaliteitsniveau te bepalen, wat bij transformatie onbedoeld ongewenste situaties met te hoge geluidniveaus binnen tot gevolg kan hebben.

Onder de nieuwe regelgeving blijft het «rechtens verkregen niveau» in beginsel gelden, maar in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid zal worden opgenomen dat daarnaast een grenswaarde in geluidgevoelige ruimten (binnenwaarde) van 41 dB als absolute grens geldt. Hiermee

¹⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 000-A, nr. 60.

worden al te hoge binnenniveaus ondervangen. In die zin is 41 dB een compromis.

Overigens is een binnenwaarde van 41 dB niet geheel vreemd of nieuw in het stelsel. Zo geldt diezelfde binnenwaarde op grond van het huidige hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer ook voor situaties die, kort gezegd, voor de totstandkoming van de Wet geluidhinder zijn ontstaan, waardoor in het verleden niet eerder aan de geluidnormen kon worden getoetst. Te transformeren gebouwen zijn daarmee in die zin vergelijkbaar dat bij de locatiekeuze en bouwkundige vormgeving ervan ook geen toetsing aan de Wet geluidhinder aan de orde was omdat toen sprake was van een niet-geluidgevoelig gebouw.

Vermeldenswaard is verder dat het voornemen is om in het Aanvullingsbesluit geluid te bepalen dat voor transformaties waarbij de uitwendige scheidingsconstructie geheel wordt vernieuwd, de binnenwaarde van 33 dB wordt gehanteerd zoals die geldt voor normale nieuwbouw. Ook in de huidige praktijk kiezen ontwikkelende partijen vaak eigener beweging al voor de realisering van een geluidniveau binnen van 33 dB, ook in situaties waarin dat niet vereist is. Al met al is de verwachting dan ook dat maar in een beperkt aantal gevallen gebruik zal worden gemaakt van de ruimte die de binnenwaarde van 41 dB biedt.

De voorgestelde binnenwaarde van 41 dB blijft ook na het bouwen gelden voor de transformatiewoningen. Bij het nemen van een besluit over bijvoorbeeld het verbreden van een gemeenteweg moet een toename van het geluid worden voorkomen door het treffen van geluidbeperkende maatregelen, bijvoorbeeld stil asfalt. Als een toename van het geluid niet kan worden voorkomen moet de binnenwaarde van 41 dB worden nageleefd en moeten aanvullende geluidwerende maatregelen aan de gevel worden getroffen. De waarde van 41 dB leidt als zodanig niet tot meer saneringsgevallen dan elke andere waarde.

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat in het stelsel van de Omgevingswet normen worden opgenomen voor de gecumuleerde geluidbelasting van uiteenlopende geluidbronsorten, waaronder industrielawaai, voor zowel de belasting op gevels als de geluidbelasting in de woningen (het binnenniveau). De huidige regelgeving voorziet niet in normen voor de gecumuleerde geluidbelasting. Deze leden vragen of er onderzoek is gedaan ter onderbouwing van de normen voor de gecumuleerde geluidbelasting van verschillende bronsoorten. Ook vragen deze leden naar de praktische en financiële gevolgen van de normering in de praktijk.

Onder de nieuwe geluidregels wordt met «cumulatie» alleen bedoeld op het geluid van uiteenlopende geluidbronsorten – bijvoorbeeld wegen en industrieterreinen – en niet op het samennemen van het geluid van één geluidbronsort – bijvoorbeeld twee gemeentelijke wegen. Anders dan deze leden veronderstellen, zullen in het stelsel van de Omgevingswet geen kwantitatieve normen voor het gecumuleerde geluid van uiteenlopende geluidbronsorten op de gevel van woningen worden opgenomen. Onder de huidige wetgeving is dat ook niet het geval. Wel worden in het nieuwe stelsel gelijksoortige geluidbronnen – bijvoorbeeld alle rijkswegen – samengenomen en beoordeeld als één geluidbronsort en speelt het gezamenlijke geluid van verschillende geluidbronnen een rol bij het voldoen aan de grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten van woningen en andere geluidgevoelige gebouwen.

Ook onder de huidige Wet geluidhinder is er een regeling over gecumuleerd geluid. Die leidt in de praktijk tot vragen en tegen die achtergrond heeft uw Kamer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor de geluidproductieplafonds langs rijkswegen en hoofdspoorwegen sterk aangedrongen op verbetering van de regels voor de cumulatie van

geluid.¹⁷ De verbeterde regeling omvat drie elementen, waarvan er één op wetsniveau zichtbaar is en de andere worden uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit.

Eén element van die verbetering betreft het optellen van het geluid van meerdere onderdelen van één geluidbronsoort. Een geluidbronsoort betreft alle gelijksoortige geluidbronnen, bijvoorbeeld alle rijkswegen, alle waterschapswegen, alle gemeentewegen, et cetera. Dat was in genoemd wetsvoorstel over de geluidproductieplafonds al uitgewerkt voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. Waar sprake is van twee kruisende rijkswegen ervaren omwonenden het geluid van die beide rijkswegen tegelijk. Door het geluid van die beide wegen samen te toetsen aan de normen voor rijkswegen sluit de bescherming die die normen bieden beter aan bij de beleving van de omwonenden. Deze lijn wordt in het wetsvoorstel voortgezet en doorgevoerd voor andere geluidbronsorten. Vooral ook in binnenstedelijke situaties leidt dit tot betere bescherming, omdat woningen daar vaak door meerdere gemeentewegen tegelijk worden belast.

Het tweede element dat in vervolg op genoemde parlementaire behandeling wordt verbeterd zijn de regels voor cumulatie van ongelijksoortige geluidbronsorten, bijvoorbeeld een weg en een industrieterrein. Dat gebeurt niet in voorliggend wetsvoorstel, maar zal op AMvB-niveau vorm krijgen in het Aanvullingsbesluit geluid.

Zoals al aangegeven zal de gecumuleerde geluidbelasting echter niet worden genormeerd. Een kwantitatieve norm voor gecumuleerd geluid zou leiden tot zeer complexe uitvoeringsregels, onder andere vanwege de verantwoordelijkheidsverdeling. Als bijvoorbeeld een besluit wordt genomen over aanpassing van een gemeenteweg in de nabijheid van een drukke hoofdspoorweg, kan het gemeentebestuur immers het geluid afkomstig van die hoofdspoorweg niet beïnvloeden. In plaats van het gecumuleerde geluid te normeren, zal in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid wel een instructieregel worden opgenomen die regelt dat de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid kwalitatief moet worden beoordeeld. Als het bevoegd gezag voor een bepaalde geluidbronsoort besluit om het geluid op een geluidgevoelig gebouw toe te laten nemen tot een waarde die hoger is dan de standaardwaarde, en dat gebouw ook al wordt belast door het geluid van andere geluidbronnen, zal het bevoegd gezag deze regel moeten toepassen. Hoe dit in zijn werk gaat, is eerder in hoofdstuk 3 van deze nota uitvoeriger beschreven in antwoord op vragen van de leden van de fracties van CDA en GroenLinks. Het derde element ter uitvoering van de wens van uw Kamer om de geluidregels voor cumulatie van geluid te verbeteren is dat voor het toetsen aan de grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten waar relevant moet worden uitgegaan van het gezamenlijke geluid van meerdere geluidbronsorten op de gevel. Ook dit zal in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid worden bepaald. Het hanteren van het gezamenlijke geluid op de gevel kan betekenen dat een hogere gezamenlijke geluidbelasting geldt bij het bepalen van de benodigde geluidwerende maatregelen. Een voorbeeld hiervan is een situatie waarin een woning wordt belast door een gemeenteweg waar deze aan ligt, maar ook door een gebundelde rijksweg en spoorweg iets verderop. Omdat een bewoner in dit voorbeeld in zijn woning niet slechts het geluid van de gemeenteweg hoort, maar ook het geluid van de gebundelde rijksweg en spoorweg, wordt het gezamenlijke geluid van die bronnen gehanteerd bij het toepassen van de grenswaarde voor het geluid in de geluidgevoelige ruimten van de woning. De consequenties hiervan zijn uiteraard beperkt

¹⁷ Zie de Kamerstukken van die wetsbehandeling, met name de aanvaarde motie-Samsom (Kamerstukken II 2010/11, 32 252, nr. 37) en het verslag van het wetgevingsoverleg (Kamerstukken II 2010/11, 32 252, nr. 47).

tot situaties waarin een besluit wordt genomen waarbij aan de grenswaarde voldaan moet worden, bijvoorbeeld een besluit tot wijziging van de gemeenteweg, of een besluit tot wijziging van de geluidproductieplafonds van de spoorweg of rijksweg. Daarom wordt verwacht dat de financiële gevolgen van deze verbetering beperkt zullen zijn. Onderzoek naar de lasten van het Aanvullingsbesluit, waarin dit wordt uitgewerkt, vindt momenteel nog plaats.

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat in het stelsel van de Omgevingswet het gesommeerde geluid van verschillende industrieterreinen getoetst wordt aan geluidnormen. De huidige regelgeving voorziet alleen in toetsing van het geluid per industrieterrein. Deze leden vragen of er onderzoek gedaan is ter onderbouwing van de normen voor de gesommeerde geluidbelasting van verschillende industrieterreinen. Ook vragen deze leden naar de praktische en financiële gevolgen van de normering in de praktijk en of er onderzoek hiernaar beschikbaar is.

De Wet geluidhinder reguleert het geluid van alle inrichtingen op een industrieterrein bij elkaar. Daarom zijn industrieterreinen die in elkaars onmiddellijke nabijheid liggen in de regel als één industrieterrein beschouwd. Voor al die gevallen wordt nu al uitgegaan van het opgetelde geluid (van de deelreinen) en verandert er niets. De hier bedoelde optelling leidt alleen tot meer geluid als een nieuwe woning wordt toegelaten op een locatie waar de geluidaanachtsgebieden van twee afzonderlijke industrieterreinen elkaar overlappen, als die woning een gevel heeft die door beide industrieterreinen tegelijk wordt belast en van beide terreinen ook ongeveer evenveel geluid ontvangt. Dat zal maar zeer incidenteel aan de orde zijn en het effect zal veelal in de ordegrrootte van 1 à 2 dB liggen. Daarom is ook geen nader onderzoek gedaan naar de financiële gevolgen.

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat in het stelsel van de Omgevingswet de op een gezoneerd industrieterrein aanwezige geluidbronnen (binnen én buiten de inrichtingen) getoetst worden aan de normen voor de geluidbelasting op de omgeving en merken op dat de huidige regelgeving alleen voorziet in de toetsing van in de inrichtingen aanwezige geluidbronnen.

In het stelsel van de Omgevingswet is de centrale keuze gemaakt om «activiteit» te hanteren als juridisch aanknopingspunt voor toepassing van de nieuwe wet- en regelgeving, in plaats van «inrichting». Die keuze is daarmee ook richtinggevend voor de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid, ook voor de instructieregels voor industrieterreinen. In de meeste gevallen zal dat tot weinig verandering leiden, omdat onder de huidige regelgeving ook het geluid van activiteiten die (net) buiten de grens van een inrichting worden uitgevoerd, maar een technische, organisatorische of functionele binding hebben met de inrichting, worden gerekend tot het geluid van die inrichting. Voor de volledigheid wordt hierbij opgemerkt dat het hanteren van «activiteit» als juridisch aanknopingspunt er niet toe leidt dat ook het doorgaande verkeer op een industrieterrein wordt betrokken bij de toetsing aan de standaard- en grenswaarden voor het industrieterrein. Voor geluid van wegen zullen immers eigen waarden en instructieregels gelden.

De leden van de **VVD**-fractie lezen dat in het stelsel van de Omgevingswet voor gezoneerde industrieterreinen de toepassing van «redelijke sommatie» vervalt, een factor waarmee in het huidige stelsel de geluidbelasting wordt gecorrigeerd voor de mate waarin geluidbronnen gelijktijdig geluid uitstralen. In plaats daarvan worden de geluidbronnen aan een

gesommeerd jaargemiddelde getoetst. Deze leden vragen of dit een beleidsneutrale omzetting is.

Met de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid zal voor de beoordeling van het geluid van industrieterreinen de jaargemiddelde dosismaat L_{den} worden ingevoerd. Deze aan de EU-richtlijn omgevingslawaaai ontleende dosismaat werd in 2007 al ingevoerd voor het geluid van wegen en spoorwegen. Voor industrieterreinen is dat nog niet gebeurd, maar is als eerste stap in de richting van een jaargemiddelde beoordeling van het geluid van een industrieterrein de «redelijke sommatie» geïntroduceerd. Met die redelijke sommatie werd geanticipeerd op een latere volledige overstap naar normering in de jaargemiddelde dosismaat L_{den} . Dat leidt ertoe dat het nu laten vervallen van de redelijke sommatie in combinatie met de invoering van de jaargemiddelde dosismaat L_{den} inderdaad als een zoveel mogelijk beleidsneutrale omzetting kan worden gezien. In de toelichting bij het Aanvullingsbesluit geluid – dat zal voorzien in invoeringsregels specifiek voor industrieterreinen waarop redelijke sommatie is toegepast – zal meer in detail worden uitgelegd hoe de overgang van de huidige dosismaat in combinatie met redelijke sommatie naar de jaargemiddelde dosismaat in zijn werk zal gaan.

De leden van de **CDA**-fractie vragen of het in de praktijk zo kan zijn dat gemeente A een andere waarde voor de basisgeluidemissie heeft voor bijvoorbeeld een school dan gemeente B, waarbij het uitgangspunt is dat de omstandigheden waarin de school staat precies hetzelfde zijn. Als dit zo is, willen deze leden graag weten hoe dit moet worden gezien in het licht van rechtsgelijkheid.

Voor de beheersing van het geluid dat afkomstig is van gemeentewegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen (met uitzondering van door de provincie beheerde lokale spoorwegen waarvoor geluidproductieplafonds zijn vastgesteld) wordt het systeem van de basisgeluidemissie voorgesteld. Een basisgeluidemissie is anders dan een geluidproductieplafond geen door de gemeente of het waterschap vastgesteld normniveau, maar een monitoringsparameter. In het voorziene systeem wordt aan de hand van de basisgeluidemissie de feitelijke geluidontwikkeling van deze infrastructuur gemonitord. Via het Aanvullingsbesluit geluid zullen in het Besluit kwaliteit leefomgeving regels worden opgenomen over de bepaling van de waarde van de basisgeluidemissie.

De basisgeluidemissie zal variëren per individuele (spoor)weg of relevant onderdeel daarvan. Dat zal dus ook gelden voor de geluidbelasting die bijvoorbeeld scholen ondervinden. Van exact gelijke gevallen zal dan ook niet snel sprake zijn. Dat is onder de Wet geluidhinder overigens niet anders. Ook zal elke gemeente en elk waterschap zelf een afweging maken hoe, gelet op de lokale omstandigheden, wordt omgegaan met een naar aanleiding van de monitoring geconstateerde stijging van het geluidniveau. Met het oog op rechtszekerheid zullen daarvoor in het voorziene Aanvullingsbesluit geluid instructieregels worden opgenomen die voor heel Nederland hetzelfde zijn en die regelen dat bij een toename van de geluidemissie met 1,5 dB een afweging gemaakt moet worden en dat een toename die leidt tot overschrijding van de grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten aangepakt moet worden. Tot nu toe hoefde hier alleen naar gekeken te worden bij aanleg en reconstructies.

Los van de basisgeluidemissie als monitoringsparameter is met het oog op de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van belang dat voor besluitvorming over geluidbronnen of over geluidgevoelige gebouwen nabij geluidbronnen landelijk voorgeschreven standaard- en grenswaarden zullen gelden. Deze waarden en de instructieregels voor de toepassing

daarvan worden via het Aanvullingsbesluit geluid in het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen.

De leden van de **CDA**-fractie willen graag weten wat de reden is dat leegstand van kantoren en andere gebouwen aan de reeds bestaande uitzonderingssituaties wordt toegevoegd. Vaak gaat het om een tijdelijke situatie en deze leden willen weten of het aanpassen van de norm gevolgen kan hebben voor de functie die het gebouw daarna kan vervullen.

Functiewijziging van een gebouw is toegevoegd om het transformeren van bestaande niet-geluidgevoelige gebouwen die door geluid worden belast naar een geluidgevoelige functie gemakkelijker te maken. Aanleiding hiervoor vormt de toenemende leegstand van kantoorgebouwen in combinatie met de eveneens toenemende druk op de woningmarkt. Omdat het hier gaat om bestaande gebouwen is sprake van een bijzondere stedenbouwkundige situatie waarin het geluid op de gevels een gegeven is. Anders dan bij nieuw te bouwen gebouwen kan het geluidniveau op het gebouw immers niet meer via wijzigingen in de locatiekeuze en precieze situering van het gebouw beïnvloed worden. Daarom is hiervoor een uitzondering gemaakt in die zin dat een maximaal 5 dB hoger geluidniveau op de gevel acceptabel kan zijn, maar wel met de waarborg van het rechtens verkregen niveau voor het geluid binnen met een bovengrens van 41 dB. Hierop is aan het begin van dit hoofdstuk nader ingegaan in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie.

Als sprake is van een tijdelijke functiewijziging, kunnen – net als onder de huidige wetgeving – de geluidregels buiten beschouwing blijven. Die tijdelijkheid moet dan wel helder vastliggen in het besluit tot functiewijziging.

Als het gebouw op een later moment eventueel weer een andere functie zou krijgen, heeft de specifieke norm voor transformatie daarop geen invloed. Als de (al dan niet tijdelijke) geluidgevoelige functie wordt vervangen door een andere geluidgevoelige functie, geldt daarvoor dezelfde norm. En als de (al dan niet tijdelijke) geluidgevoelige functie weer zou worden vervangen door een niet-geluidgevoelige functie, gelden geen geluidnormen meer en vormt de norm voor transformatie dus geen belemmering.

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat vanwege de toenemende behoefte aan huizen in de steden er ook steeds meer gekeken wordt naar locaties in de buurt van snelwegen, provinciale wegen en zeehavens voor nieuwbouw. Daarbij geldt voor zeehavens een aparte norm. Deze leden willen graag weten welke binnenwaarde wordt gehanteerd voor woningen in de buurt van zeehavens en in hoeverre een ruimere toepassing, vanwege de behoefte aan woningbouw, wenselijk zou zijn.

Net als onder de huidige Wet geluidhinder geldt straks onder de Omgevingswet de zeehavennorm alleen voor het geluid op de gevel van nieuw toe te laten geluidgevoelige gebouwen. Voor die gebouwen is maximaal 60 dB toelaatbaar. Voor nieuwe woningen die met toepassing van de zeehavennorm worden toegelaten geldt dezelfde binnenwaarde van 33 dB voor alle nieuw te bouwen woningen. Die eis is vastgelegd in het Besluit bouwwerken leefomgeving dat het Bouwbesluit 2012 opvolgt. Verruiming van de binnenwaarde vanwege de behoefte aan woningbouw is onwenselijk. Zoals de leden van de CDA-fractie al aangeven, leidt die behoefte juist tot het kijken naar locaties met een hoge geluidbelasting, en juist in die situaties borgt de binnenwaarde de bescherming van mensen tegen te hoge geluidniveaus in hun woning.

De precieze voorwaarden voor toepassing van de zeehavennorm worden uitgewerkt in het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid. Daarbij wordt wel gedacht aan een zekere verruiming in die zin dat – anders dan in de Wet geluidhinder – eraan wordt gedacht om deze mogelijkheid ook te bieden voor een gebied dat wordt getransformeerd naar overwegend woonfuncties. Voor situaties waarin de zeehavennorm niet toegepast kan worden, zullen de nieuwe geluidregels – net als de huidige – ook mogelijkheden bieden om meer geluid van industrie toe te staan. Naast de mogelijkheid van vervangende nieuwbouw behouden gemeenten bijvoorbeeld ook de mogelijkheid om nieuwe geluidgevoelige gebouwen toe te laten vanwege zwaarwegende belangen. In juridisch opzicht is dit de opvolger van de mogelijkheden uit de huidige Interimwet stad-en-milieubenadering. Dat heeft ruimtelijk en uit een oogpunt van bescherming gezien niet de voorkeur, maar zal wel tot de mogelijkheden behoren. Zoals aangegeven zullen deze opties, hoewel al op hoofdlijnen beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, worden uitgewerkt op AMvB-niveau en via het Aanvullingsbesluit geluid worden toegevoegd aan het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de verhoging van 5 dB voor provinciale wegen over de binnenwaarde gaat.

De verhoging met 5 dB geldt alleen voor het geluid op de gevel.

De leden van de **CDA**-fractie ontvangen graag een toelichting op het advies van de World Health Organization (WHO). Uit het advies van de WHO, met betrekking tot geluid, is namelijk gebleken dat de geluidbeleving voor weg en rail steeds dichterbij elkaar komt. Dit zou kunnen betekenen dat de Nederlandse «railbonus» zou kunnen verdwijnen.

De brief van 19 december 2018¹⁸ bevat mijn eerste reactie op het advies van de WHO, waarbij ik ook ben ingegaan op de gewijzigde inzichten in de zogenoemde 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-advies geeft op dit punt nieuwe inzichten. Ter uitvoering van de motie-Schonis¹⁹ worden de aanbevelingen van de WHO nu eerst zorgvuldig bestudeerd. Daarna zal worden gezien welke consequenties die aanbevelingen kunnen hebben voor de wet- en regelgeving over het geluid van onder meer wegen en spoorwegen, waarvan de huidige «railbonus» een onderdeel is. Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg Leefomgeving op 7 maart jongstleden zal uw Kamer daarover uiterlijk eind 2019 worden geïnformeerd.

De leden van de **CDA**-fractie vragen in hoeverre inspraak, bezwaar en beroep van toepassing is bij situaties waar een overschrijding van de maximale waarde toegestaan wordt omdat sprake is van zwaarwegende economische of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen.

Voor wat betreft de participatie en rechtsbescherming wordt aangesloten bij de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet. De voorgestelde Aanvullingswet bevat geen specifieke bepalingen over dit onderwerp, behoudens een wijziging van de bij de Algemene wet bestuursrecht

¹⁸ Kamerstukken II 2018/19, 29 383, nr. 311.

¹⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 000-A, nr. 60.

behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (zie artikel 2.3 van het wetsvoorstel). Het bestuursorgaan dat een omgevingsplan of projectbesluit vaststelt legt verantwoording af over de participatie. Tegen alle besluiten waarbij gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om de grenswaarde te overschrijden vanwege zwaarwegende economische of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen, bijvoorbeeld bij het toelaten van woningen op een zwaarbelaste locatie als onderdeel van een omgevingsplan, kunnen dus zienswijzen naar voren worden gebracht en staat vervolgens op dezelfde wijze rechtsbescherming open als gebruikelijk onder de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet. Specifiek voor het vaststellen van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden wordt voorgesteld met de Aanvullingswet geluid een nieuw artikel 16.24a in de Omgevingswet in te voegen dat bepaalt dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden in bij AMvB aangewezen gevallen. Deze bepaling zal in het Aanvullingsbesluit geluid nader worden ingevuld. Geluidproductieplafonds als omgevingswaarden kunnen ook worden vastgesteld bij omgevingsplan of als onderdeel van een projectbesluit. Voor deze instrumenten geeft de Omgevingswet in hoofdstuk 16 al regels voor inspraak. De rechtsbescherming wordt (via de Invoeringswet Omgevingswet) geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. Belanghebbenden hebben aldus in alle gevallen rechtsbescherming.

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de regering kan aangeven op welke manier de oude en de nieuwe systematiek te vergelijken is als het gaat over het gelijkwaardige beschermingsniveau. Deze leden vragen of hierbij wordt uitgegaan wordt van een landelijk gemiddelde en zo ja, hoe dat landelijk gemiddelde is vastgesteld.

De leden van de **SP**-fractie baart het zorgen dat er ook van wordt uitgegaan dat het omgevingsrecht «landelijk gemiddeld gezien» geen verslechtering mag zijn. Dit betekent natuurlijk niets voor de uitschieters en de ernstige hinder die grote groepen mensen hiervan ervaren, aldus deze leden. Deze leden vragen hier een toelichting op.

In paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is ingegaan op de gevolgen van de nieuwe geluidregels voor het beschermingsniveau. Daarin is gesteld dat de geluidregels over het geheel gezien (landelijk gemiddeld) een ten minste gelijkwaardig beschermingsniveau gaan bieden. Daarbij is niet alleen gekeken naar een vergelijking van de getalswaarden van de normen, maar is ook de wijze van toepassing ervan in de praktijk relevant en is gekeken naar elementen in de nieuwe geluidregels die de bescherming zullen verbeteren ten opzichte van de bestaande wet- en regelgeving.

Om de toepasbaarheid van de geluidregels binnen het stelsel van de Omgevingswet te vergemakkelijken, wordt allereerst gestreefd naar een sterke versobering van het omvangrijke, gedetailleerde en daardoor complexe normenkader van de Wet geluidhinder. Voor rijkswegen en hoofdspoorwegen heeft een dergelijke versobering eerder plaatsgevonden in de eerste fase van de vereenvoudiging van de geluidregels, voorafgaand aan de totstandkoming van de Omgevingswet. Dit kreeg vorm in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer bij de invoering van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. In lijn daarmee wordt nu een vergelijkbare versobering voorgesteld voor decentrale infrastructuur en industrieterreinen. Zoals aangegeven in genoemde paragraaf van de memorie van toelichting zal daarbij de grootste getalsmatige verschuiving optreden langs gemeentelijke en waterschapswegen buiten de bebouwde kom, waarbij echter twee elementen relevant zijn: het overgrote deel van de woningbouw vindt plaats binnen en niet buiten de bebouwde kom, en daarbij zijn veel

gemeentelijke en waterschapswegen buiten de bebouwde kom rustige wegen, zodat de uiterste grens van de afwegingsruimte daar feitelijk niet snel zal worden opgezocht. Dit laatste mede omdat er buiten de bebouwde kom doorgaans meer ruimte is om afstand tot de weg te houden teneinde de geluidbelasting te beperken. De werkelijke effecten van deze verschuiving zullen daarom zeer beperkt zijn.

Een ander element dat – net als bij hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer – zal worden doorgevoerd in combinatie met aanpassing van normgetallen, betreft het schrappen van de in de Wet geluidhinder vastgelegde aftrek voor het stiller worden van het wegverkeer. Die aftrek werkt nu via het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 door bij de toepassing van de normen en is daardoor minder zichtbaar. Ik wil dergelijke relatief onzichtbare elementen in de toepassing van de normen afschaffen en vervangen door enigszins aangepaste, maar transparante normen. Als een omvangrijk, veelal op gedetailleerde kenmerken gestoeld normenkader op een wijze als hiervoor beschreven wordt versoerd, is helaas onvermijdelijk dat zekere verschuivingen optreden, maar de feitelijke effecten daarvan zullen al met al beperkt zijn.

Daarnaast is de bescherming ook afhankelijk van de wijze waarop het bevoegd gezag invulling geeft aan de afwegingsruimte tussen standaardwaarde en grenswaarde. In lijn met de Omgevingswet, maar ook van de huidige Wet geluidhinder, ligt de bestuurlijke afweging in veel gevallen bij een decentraal bestuursorgaan. De Omgevingswet bevordert dat geluid en alle andere relevante aspecten op een zinvolle manier een plek krijgen in de bestuurlijke afweging die aan besluitvorming voorafgaat.

En tot slot wordt het beschermingsniveau naast de normgetallen mede geborgd door verbeterde regels voor cumulatie van geluid en door verbetering van de bescherming in bestaande situaties door monitoring van de geluidontwikkeling. Beide elementen van de nieuwe geluidregels zijn eerder in deze nota – aan het slot van hoofdstuk 2 – beschreven in antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie, waarnaar ik graag verwijs.

Voor de volledigheid wordt vermeld dat de hoofdlijnen van het voorgaande zijn beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, maar dat een en ander daadwerkelijk juridisch zal worden vastgelegd in het Aanvullingsbesluit geluid, dat na verwerking van de consultatiereacties via de voorhangprocedure aan uw Kamer zal worden voorgelegd.

De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag wat er bedoeld wordt met «of de werkelijke geluidemissie de basisgeluidemissie overschrijdt» en of dit over een meting ten opzichte van een model gaat.

De werkelijke geluidemissie is de geluidemissie op grond van de verkeersintensiteiten zoals die zich in werkelijkheid zullen voordoen. Die zullen deels worden geteld en deels worden berekend met behulp van een verkeersmodel. Het is namelijk ondoenlijk om op alle wegen met een relevante bijdrage aan de geluidemissie tellingen uit te voeren. Die mede op grond van verkeerstellingen gebaseerde werkelijke geluidemissie wordt vergeleken met de voor die weg eerder als te monitoren parameter ingestelde basisgeluidemissie. Tevens is het voornemen om vuistregels op te nemen waarmee de monitoring eenvoudiger uitgevoerd kan worden voor wegen met erg weinig verkeer of voor wegen met weinig ontwikkeling in het verkeer.

De leden van de **CDA**-fractie vragen op welke manier er wordt berekend in hoeverre een bepaalde bronmaatregel een effect heeft, zodat dit in het model aangepast kan worden.

Al bij de ontwikkeling van bronmaatregelen zoals stillere wegdekken of raildempers wordt in beeld gebracht wat het effect van die maatregel is. Dat effect wordt bepaald door het geluid voor toepassing van die maatregel te vergelijken met het geluid na het treffen ervan. Bij wegverkeer wordt als bronmaatregel vaak een stiller wegdek toegepast. Hoeveel geluid een bepaald wegdek maakt is vastgelegd in reken- en meetvoorschriften. De geluidreducerende effecten van stille wegdekken zijn thans in bijlage III bij het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 verrekend in de zogenoemde bronterm C_{wegdek} . Die gegevens worden regelmatig geëvalueerd en zo nodig wordt het reken- en meetvoorschrift aangepast en aangevuld met nieuwe wegdektypen. Reken- en meetvoorschriften voor geluid zullen met de Aanvullingsregeling geluid worden toegevoegd aan de Omgevingsregeling.

De leden van de **D66**-fractie lezen in paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting dat het voor het decentraal bestuur mogelijk is om van de vastgestelde voorkeurswaarde van geluid in projecten af te wijken. Deze afwijking moet een gemotiveerde afweging zijn van het bevoegd gezag. Deze leden willen weten aan welke eisen zo'n gemotiveerde afweging moet voldoen en of ook ecologische overwegingen hierin kunnen worden meegenomen.

Omdat de standaardwaarde niet altijd haalbaar is, of een toename van het geluid niet altijd kan worden voorkomen, heeft het bevoegd gezag de ruimte – tot aan de grenswaarde – om bij hogere geluidbelastingen een gemotiveerde afweging te maken tussen de belangen die in een concreet geval spelen. Daarbij gaat het, zoals altijd in de Omgevingswet, om een afweging tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Welke belangen moeten worden afgewogen en welke belangen de doorslag geven, is ter beoordeling van het bevoegd gezag. Milieubelangen worden altijd meegenomen. Het normenkader ziet immers – net als de huidige wet- en regelgeving – op de bescherming van geluidgevoelige gebouwen waarin mensen verblijven. Als deze leden doelen op ecologische belangen zoals verstoring van wilde dieren, dan kunnen deze een rol spelen, maar dat zal een meer kwalitatief karakter hebben, ook al omdat er een specifiek normenkader is voor dit belang. De motivering van een besluit zal moeten voldoen aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht hieraan stelt, waaronder de eis dat een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering. Deze werkwijze wijkt op zichzelf overigens niet af van de werkwijze onder de Wet geluidhinder. Wel bevordert de Omgevingswet dat alle relevante aspecten, waaronder geluid en ecologie, een goede plek kunnen krijgen in de te maken bestuurlijke afweging.

De leden van de **D66**-fractie lezen in paragraaf 4.6 van de memorie van toelichting dat er «Met de invoering van de nieuwe geluidregels zal – ... – in meer gevallen de gezamenlijke geluidbelasting van verschillende bronnen worden beoordeeld». In andere woorden wordt aangegeven dat met het in kaart brengen van geluidbelasting rekening gehouden zal worden met de «cumulatie» van geluid. Deze leden vragen de regering toe te lichten hoe de «cumulatie» van geluid wordt meegenomen in het vaststellen van het normenkader van de omgevingswaarden, de voorkeurswaarde en de binnenwaarde. Ook vragen deze leden of er een maximale waarde wordt vastgesteld voor de geluidbelasting van een cumulatie van geluid door bijvoorbeeld wegen, sporen, industrieterrein en luchtvaart en zo nee, waarom niet.

Eerder in deze nota, in hoofdstuk 3, is in reactie op vragen van de leden van de fracties van CDA en GroenLinks verduidelijkt dat het normenkader – bestaande uit een standaardwaarde op de gevel, een grenswaarde op de

gevel en een grenswaarde in geluidgevoelige ruimten (binnenwaarde) – en de bijbehorende instructieregels gelden per geluidbronsoort. Bij het nemen van een besluit wordt de cumulatie van het geluid van alle betrokken bronsoorten (de eigen en andere) wel beoordeeld op aanvaardbaarheid. Als bijvoorbeeld een besluit wordt genomen over geluidproductieplafonds langs een provinciale weg en daarmee over het geluid van die weg in de omgeving, is het aan de provincie om het geluid van die bronsoort te toetsen aan het normenkader voor provinciale wegen en daarnaast het gecumuleerde geluid van alle bronsoorten gezamenlijk te beoordelen op aanvaardbaarheid. Gaat het om een wijziging van een omgevingsplan waarmee geluidgevoelige gebouwen binnen de overlappende geluidaandachtsgebieden van bijvoorbeeld een provinciale weg en een industrieterrein worden toegelaten, dan is het aan de gemeente om het gecumuleerde geluid te beoordelen. Waar de toets per geluidbronsoort kwantitatief is, is de beoordeling van het gecumuleerde geluid meer kwalitatief.

Het gecumuleerde geluid is als zodanig niet genormeerd. Dat zou immers met zich meebrengen dat een bestuursorgaan dat een besluit neemt over het geluid van de eigen bronsoort, indirect ook zou besluiten over het geluid van andere bronsoorten waarvoor een ander bestuursorgaan bevoegd is. Dat zou leiden tot grote bestuurlijke complexiteit. Wel zal in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid een tabel worden opgenomen waarmee het bevoegd gezag bepaalt hoe de cumulatieve geluidbelasting objectief gezien moet worden gekwalificeerd op een schaal van redelijk tot zeer slecht – en gradaties daar tussenin. Zoals in hoofdstuk 3 van deze nota in antwoord op vragen van de fracties van CDA en GroenLinks uitvoeriger is beschreven, wordt dan mede aan de hand van die kwalificatie in het concrete geval door het bevoegd gezag onderbouwd of met het voorgenomen besluit toch een aanvaardbare situatie ontstaat.

In het antwoord op de genoemde vragen van de leden van de fracties van CDA en GroenLinks is ook uiteengezet dat voor de toepassing van de grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten (binnenwaarde) ook uitgegaan zal worden van het gezamenlijke geluid van alle geluidbronnen die relevant zijn voor de cumulatiebeoordeling.

De leden van de **GroenLinks**-fractie zijn benieuwd hoe de doelstellingen voor de beleidsvrijheid en ruimte voor lokale afwegingen zich verhouden tot de algemene plicht voor de overheid om haar burgers te beschermen, met name als het om gezondheid gaat. Deze wet moet nog worden ingevuld met algemene maatregelen van bestuur die de geluidniveaus gaan regelen, maar blijkens hetgeen nu voorligt is het kennelijk niet de bedoeling om burgers substantieel beter te beschermen. Deze leden willen daarbij wijzen op het onlangs verschenen rapport van de WHO, dat vraagt om een veel betere bescherming tegen omgevingsgeluid dan wat er in de huidige wetgeving is vastgelegd. Deze leden willen graag weten of bij de invulling van deze kaderwet de gezondheid van burgers op een betere bescherming kan rekenen of op een slechtere, en wat dat dan betekent voor de beleidsvrijheid van overheden, de sanering van bestaande situaties of de besluitvorming van nieuwe plannen en bestemmingen.

In hoofdstuk 3 van deze nota is in antwoord op vragen van de leden van de fracties van CDA en GroenLinks uiteengezet dat decentrale afwegingsruimte met name wordt geboden daar waar het gemeentebestuur het bevoegd gezag is voor zowel de toelating of wijziging van een geluidbron als voor ontwikkelingen in de omgeving van die geluidbron. Daaraan is in het Besluit kwaliteit leefomgeving al invulling gegeven in paragraaf 5.1.4.2 over het geluid van (veelal bedrijfsmatige) activiteiten, en in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid zal dit met name vorm krijgen rond

gemeentelijke infrastructuur. Waar bevoegdheden en verantwoordelijkheden van verschillende bestuurslagen samenlopen, zal terughoudender worden omgegaan met decentrale afwegingsruimte. Qua systematiek zal de nieuwe werkwijze met bestuurlijke afwegingsruimte die wordt gestuurd en begrensd met een normenkader, vergelijkbaar zijn met die uit de huidige wet- en regelgeving voor geluid.

Verbetering van de bescherming zal met name optreden waar tekortkomingen van de Wet geluidhinder worden weggenomen. Allereerst betreft dat het zogenoemde «handhavingsgat». De Wet geluidhinder werkte alleen bij het nemen van een concreet besluit, maar had geen grip op de tussentijdse geleidelijke toename van geluid door groei van het verkeer. Dit «gat» zal in de nieuwe geluidregels worden gevuld met verplichte periodieke monitoring van de ontwikkeling van het geluid, inclusief een bestuurlijk traject waarbinnen maatregelen worden afgewogen als het geluid te veel is toegenomen. Daarnaast wordt de bescherming verbeterd door betere regels over het optellen van geluid van gelijksoortige geluidbronnen (bijvoorbeeld alle gemeentewegen) en het cumuleren van geluid van ongelijksoortige geluidbronnen. Bij relevante cumulatie van geluid van meerdere geluidbronnen zal het geluid van die bronnen ook worden meegenomen bij de toepassing van de grenswaarde voor het geluid in gevoelige ruimten van geluidgevoelige gebouwen (binnenwaarde).

De voorgestelde Aanvullingswet geluid creëert waar nodig aanvullende juridische kaders om deze voorgenomen regels – in lijn met het stelsel van de Omgevingswet – op AMvB-niveau uit te werken. Dat gebeurt in het Aanvullingsbesluit geluid.

Waar de leden van de GroenLinks-fractie verwijzen naar het WHO-advies over geluid, zal eerst uitvoering worden gegeven aan de motie van het lid Schonis.²⁰ Na afronding van het in die motie gevraagde onafhankelijke onderzoek kan worden beoordeeld of en zo ja, in hoeverre het WHO-rapport invloed zal hebben op de nationale normstelling en regelgeving voor geluid. Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg Leefomgeving op 7 maart jongstleden zal uw Kamer daarover uiterlijk eind 2019 worden geïnformeerd.

De leden van de **SP**-fractie merken op dat het nieuwe normenkader veel ruimte biedt voor interpretatie en de afweging van bestuurlijke belangen. Dat gezondheidseffecten een grens vormen is duidelijk. Maar dat er al ver voor deze optreden ernstige hinder wordt ervaren, lijkt niet met het wettelijk kader te worden ondervangen. Deze leden willen graag weten hoe omwonenden worden beschermd vóór het zover komt dat zij nadelige gezondheidseffecten ervaren.

Een gezonde fysieke leefomgeving is een expliciet onderdeel van de doelen van de Omgevingswet, verankerd in artikel 1.3. Ook bepaalt artikel 2.1, vierde lid, van de Omgevingswet dat er bij de toedeling van functies aan locaties rekening moet worden gehouden met de gezondheid (dit is ingevoegd bij amendement-Smaling, Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 150). De Omgevingswet nodigt gemeenten daarmee uit om al vroeg in het proces over gezondheid en een gezonde leefomgeving na te denken, niet pas aan het eind bij de uitvoering en niet alleen om na te gaan of men wel «binnen de milieunormen» blijft. Het is dan ook van belang dat er bij het toedelen van functies aan locaties ook wordt nagedacht of een beter niveau kan worden geboden dan de rijksnormen vereisen, zodat het aantal gehinderden zo klein mogelijk blijft. De rijksnormen vormen de referentie en de ondergrens. Om de bescherming tegen hinder vorm te geven kent het stelsel enerzijds standaardwaarden (voorheen bekend als voorkeurswaarden) waarbij de meeste omwonenden geen ernstige hinder

²⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35 000-A, nr. 60.

zullen ervaren en anderzijds grenswaarden die beogen te borgen dat er geen onaanvaardbare risico's voor de gezondheid ontstaan. De bescherming die geluidnormen bieden volgt uit dosiseffectrelaties. Een dosiseffectrelatie drukt het verband uit tussen de mate van blootstelling aan geluid en de ernst van het gezondheidseffect dat daardoor optreedt. Onder effect wordt daarbij verstaan: het optreden van ernstige hinder. De standaardwaarde vertegenwoordigt hierbij een zodanig geluidniveau op de gevel dat er buiten, maar ook binnen de woning sprake is van een aanvaardbare situatie zonder dat daartoe extra geluidwerende voorzieningen aan de gevel getroffen moeten worden. In algemene zin is te zeggen dat naarmate de geluidbelasting hoger is, het nadelige effect op de gezondheid groter is, maar bij elke dosis geluid, ook bij zeer kleine, wordt een bepaald percentage van omwonenden ernstig gehinderd.

De leden van de **SP**-fractie constateren dat het laten vervallen van de geluidproductieplafonds voor wat betreft gemeentelijke (spoor-)wegen alleen maar als verslechtering kan worden gezien. De gemeente bepaalt wanneer er sprake is van overlast, zij stellen immers de grens vast met het niveau van basisgeluidemissie. Deze leden vragen ook ten aanzien van deze vaststelling hoe de gemeente tot de normen gaat komen en over welke deskundigheid zij hierbij beschikken. Ook willen deze leden weten welke gemeentelijke belangen kunnen worden meegewogen, hoe die verschillende belangen worden getoetst en of het nog zo is dat burgers overal in Nederland op dezelfde wijze wettelijk worden beschermd.

Van het laten vervallen van de geluidproductieplafonds voor gemeentelijke (spoor)wegen is geen sprake. Het huidige recht kent voor dergelijke (spoor)wegen geen geluidproductieplafonds of andere actieve verplichting tot beheersing van de autonome groei. Tijdens de voorbereidende beleidsvorming met de medeoverheden in het zogenoemde Swung-traject is geconcludeerd dat een stelsel met geluidproductieplafonds niet geschikt is voor het zeer fijnmazige en omvangrijke gemeentelijke wegennet, waarvan lokale spoorwegen vaak deel uitmaken.²¹ Eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag is dit met verwijzing naar de Geotool wegbeheerders²² nader verduidelijkt. Weliswaar bevatte de ontwerpversie van het wetsvoorstel dat in 2016 aan internetconsultatie werd onderworpen een *facultatieve* mogelijkheid voor gemeenten om desgewenst voor bepaalde gemeentelijke (spoor)wegen wel geluidproductieplafonds vast te stellen, maar deze mogelijkheid is naar aanleiding van consultatiereacties geschrapt. Deze facultatieve mogelijkheid was echter een uitzondering op de hoofdregel, want zoals gezegd was ook toen al een stelsel met een basisgeluidemissie (toen in de memorie van toelichting nog «basiskaart van de geluidemissie» genoemd) de hoofdregel. Een gemeente kan overigens uit eigen beweging altijd nog een geluidproductieplafond als omgevingswaarde vaststellen.

Anders dan de leden van de SP-fractie veronderstellen, is het instrument basisgeluidemissie voor de gemeentelijke infrastructuur een verbetering en geen verslechtering van het beschermingsniveau. In paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uiteengezet dat na de inwerkingtreding van de Aanvullingswet geluid bij de bepaling van de basisgeluidemissie – net als bij de vaststelling van geluidproductieplafonds door de provincie – de hoofdregel zal zijn dat deze wordt vastgesteld op de feitelijke geluidemissie van een (spoor)weg in een nader te bepalen referentiejaar. Ook als de gemeente geluidproductieplafonds zou moeten vaststellen voor gemeentewegen en lokale spoorwegen zouden

²¹ Zie hiervoor onder andere de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu d.d. 28 maart 2013, Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52.

²² <https://www.rijkswaterstaat.nl/kaarten/wegbeheerders.aspx>

deze in eerste instantie worden vastgesteld op de feitelijke geluidemissie in een bepaald referentiejaar.

Via het Aanvullingsbesluit geluid zal in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden geregeld dat gemeenten de ontwikkeling van het geluid aan de hand van de basisgeluidemissie zullen moeten monitoren. Beleidskeuzes en beslissingen naar aanleiding van de resultaten van die monitoring over bijvoorbeeld geluidbeperkende of andere maatregelen zijn vervolgens aan de gemeente. De gemeente beoordeelt de aanvaardbaarheid van de geluidniveaus onder afweging van alle ter zake doende belangen. Als na een toename van de geluidbelasting niet meer wordt voldaan aan de binnenwaarde, worden verplicht geluidwerende maatregelen getroffen. De binnenwaarde zorgt ervoor dat mensen in hun woning worden behoed tegen te hoge geluidniveaus.

Naast de verplichtingen vanuit de monitoring gelden ook geluidregels bij besluitvorming over grote wijzigingen van gemeentelijke infrastructuur of het gebruik ervan. Dat is nodig omdat bij de basisgeluidemissie – anders dan bij de geluidproductieplafonds – geen sprake is van een resultaatverplichting. Met die regels wordt vooraf gezorgd dat toename van geluid wordt voorkomen of dat maatregelen worden getroffen. Met de nieuwe monitoringsverplichting wordt vervolgens bewaakt of door andere oorzaken toch toename van geluid optreedt. En als dat het geval is dient het bevoegd gezag een nieuwe afweging over toepassing van geluidmaatregelen te maken.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie lezen dat de geluidproductieplafonds geen deel uit maken van het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening, terwijl geluidproductieplafonds wel regels voor de fysieke leefomgeving zijn. Hierdoor kan afbreuk worden gedaan aan de integrale kenbaarheid van deze regels via het omgevingsplan. Deze leden vragen de regering hoe de normering van geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen zich verhoudt tot de reeds in de Omgevingswet opgenomen instrumenten.

Geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn inderdaad regels voor de fysieke leefomgeving. Geluidproductieplafonds die door de gemeente worden vastgesteld (voor de industrieterreinen met «grote lawaaimakers») worden als onderdeel van het omgevingsplan vastgesteld, de overige geluidproductieplafonds bij een separaat besluit door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat of provinciale staten. Vaststelling van een geluidproductieplafond door middel van een dergelijk separaat besluit (in plaats van bij omgevingsverordening of AMvB) maakt rechtsbescherming mogelijk. Juist om dit te realiseren is er in het wetsvoorstel voor gekozen om in de artikelen 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, een aparte besluitfiguur toe te voegen aan het instrumentarium van de Omgevingswet. De kenbaarheid van de geluidproductieplafonds vindt plaats via een daartoe ingesteld geluidregister, een voortzetting (en uitbreiding) van het huidige geluidregister van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. De bijbehorende geluidaanrichtingsgebieden, waarbinnen de geluidregels worden toegepast, zullen voor een ieder raadpleegbaar worden gemaakt via de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV), waarin ook de omgevingsplannen worden ontsloten en waarin tevens een technische koppeling (link) naar genoemd geluidregister zal worden opgenomen. Op deze wijze wordt voorzien in de kenbaarheid van alle relevante geluidinformatie in zijn juiste, ruimere context.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie lezen dat gelet op het gezondheidsbelang het streven er primair op is gericht te voldoen aan de voorkeurswaarde. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat er een gemoti-

veerde afweging kan worden gemaakt met andere belangen zoals economie, woningbouw en mobiliteit. Deze leden vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat de gezondheidsdoelstellingen prioriteit krijgen en dat het belang van de burger centraal staat bij de bestuurlijke afweging.

Zeker in nieuw te realiseren situaties is het streven er met het oog op het gezondheidsbelang primair op gericht om te voldoen aan de standaardwaarde. De in het Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen instructieregels in het Aanvullingsbesluit geluid zullen ook zodanig worden opgebouwd dat de standaardwaarde steeds het vertrekpunt van denken is. Dat neemt niet weg dat geluidregels ook toepasbaar moeten zijn in reeds bestaande situaties die niet (meer) aan die standaardwaarde voldoen. Bovendien kan het voorkomen dat voor het realiseren van een maatschappelijke opgave, bijvoorbeeld voor woningbouw, niet altijd of niet voldoende locaties vindbaar zijn waar aan de standaardwaarde voldaan kan worden en die tevens voldoen aan andere randvoorwaarden die het belang van de burger dienen, zoals goede ontsluitingsmogelijkheden over de weg of met het openbaar vervoer, en de nabijheid van voorzieningen als winkels en onderwijs. De te maken bestuurlijke afweging is immers, zowel onder de huidige wetgeving als onder de Omgevingswet, breed en betreft niet alleen geluid. Tegen die achtergrond kent de regelgeving naast de standaardwaarde ook een grenswaarde voor het geluid op de gevel, die richting geeft aan het bestuurlijke afwegingsproces. Bij een geluidniveau op de gevel boven de standaardwaarde kan de situatie vanuit een oogpunt van gezondheid niet zonder meer als aanvaardbaar worden beoordeeld, maar moet in de bestuurlijke afweging worden onderbouwd of het hogere geluidniveau in die concrete situatie, gelet op de specifieke omstandigheden en belangen, toch aanvaardbaar wordt gevonden. De grenswaarde op de gevel geldt hierbij, behoudens enkele nauw omschreven uitzonderingen, als bovengrens. Steeds moet ook aan de grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten (binnenwaarde) worden voldaan. Deze stap mag overigens pas gezet worden als het niet mogelijk blijkt om met aanvullende geluidbeperkende maatregelen toch aan de standaardwaarde te voldoen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie lezen dat er aanwijzingen zijn dat geluid van het wegverkeer op wegen in een stedelijke omgeving als minder hinderlijk wordt ervaren dan geluid van drukke doorgaande wegen die buiten de stad liggen, zoals autowegen en autosnelwegen. Deze leden vragen waar deze aanwijzingen vandaan komen en of ze sterk genoeg zijn om te worden gebruikt voor een wettelijk kader.

Er zijn diverse wetenschappelijke studies beschikbaar die wijzen op een verschil in hinderlijkheid tussen het geluid van wegen in een stedelijke omgeving en het geluid van wegen daarbuiten (zie voetnoot 21 op pagina 21 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel). Dit verschil in hinderlijkheid is één van de redenen om voor provinciale wegen en rijkswegen een strengere normering te hanteren. Nog belangrijker is dat deze wegen over het algemeen een ander karakter hebben dan gemeentelijke waterschapswegen, waardoor in meer situaties goede maatregelen mogelijk zijn om geluidbelastingen te beperken.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie lezen dat bij aanpassing van een bestaande geluidbron, waarvoor al eerder geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn vastgesteld, als eerste wordt onderzocht of de voorgenomen aanpassing van de bron mogelijk is binnen de geldende geluidproductieplafonds. Deze leden vragen de regering waarom de aanpassing binnen de geldende geluidproductieplafonds wordt getoetst en wat de afweging is om de aanpassing niet aan de nieuwste normen voor geluidbelasting te laten voldoen.

Er is een onderscheid tussen geluidproductieplafonds en geluidnormen. Met geluidproductieplafonds wordt de maximale geluidproductie van een geluidbron begrensd. De geluidnormen – de standaardwaarden en grenswaarden die via het Aanvullingsbesluit geluid worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving – gelden voor de geluidbelasting op de gevel van geluidgevoelige gebouwen. Als een geluidproductieplafond wordt vastgesteld of gewijzigd, worden daarbij de standaard- en grenswaarden toegepast. Daartoe wordt voorafgaand aan dat besluit onderzocht tot welke geluidbelasting op omliggende geluidgevoelige gebouwen een voorgenomen geluidproductieplafond leidt en of die geluidbelasting – eventueel na het treffen van maatregelen – voldoet aan de standaard- of grenswaarden. Eenmaal vastgesteld is het geluidproductieplafond hetgeen waaraan de beheerder van de geluidbron zich heeft te houden. Doordat de normen bij de vaststelling van het plafond zijn toegepast, is de bescherming van omliggende geluidgevoelige gebouwen afdoende gewaarborgd als de beheerder van de geluidbron het geluidproductieplafond naleeft. Ook beperkte aanpassingen aan de bron zijn dan mogelijk zonder nadelige gevolgen voor de omgeving. Pas als sprake is van aanpassingen die niet binnen de maximale geluidproductie blijven en wijziging van geluidproductieplafonds nodig is, worden de standaard- en grenswaarden weer toegepast met het oog op de bescherming van omwonenden.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de bestaande geluidproductieplafonds langs rijkswegen en hoofdspoorwegen is uiteengezet dat op deze wijze bewust ruimte is gecreëerd om zonder uitgebreide akoestische procedures relatief kleine ingrepen aan de infrastructuur door te voeren mits die niet leiden tot een overschrijding van de geluidproductieplafonds. Daarmee zijn de bestuurslasten van dergelijke kleine ingrepen beter in verhouding gebracht met de invloed ervan op geluid.²³

Waar deze leden met hun verwijzing naar de nieuwste normen voor geluidbelasting doelen op de nieuwe inzichten die de WHO op 10 oktober 2018 heeft gepresenteerd, wordt hier nogmaals verwezen naar de uitvoering van de motie van het lid Schonis.²⁴ Tijdens het Algemeen Overleg Leefomgeving op 7 maart jongstleden is toegezegd dat uw Kamer daarover uiterlijk eind 2019 zal worden geïnformeerd. Op de uitkomst van dat traject wil ik hier niet vooruitlopen.

5. Invoerings- en overgangsrecht

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat er wordt aangegeven dat de sanering van industrielawaai is afgerond. Deze leden vragen of er onderzoek is gedaan naar het mogelijk ontstaan van nieuwe saneringssituaties en de praktische en financiële gevolgen daarvan in de praktijk. Zou nee, dan vragen deze leden of dat nog wordt gedaan voordat wordt besloten over de invoering van het nieuwe systeem.

De saneringsregeling van de Wet geluidhinder had betrekking op het geluid van bestaande industrieterreinen op bestaande woningen. Die sanering is inderdaad afgerond. Anders dan bij wegen kunnen onder de Wet geluidhinder nu geen nieuwe saneringssituaties ontstaan. Waar bij wegen de Wet geluidhinder zoals eerder beschreven niet ingrijpt op de geleidelijke groei van het verkeer, voorkomt de combinatie van geluidzoneringsplicht rond het industrieterrein en de vergunningplicht voor grote bedrijven op die industrieterreinen het geleidelijk ontstaan van nieuwe knelpunten. Daarom is in het nieuwe stelsel – anders dan bij wegverkeer –

²³ Zie Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 3, m.n. paragraaf 2.3.

²⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 000-A, nr. 60.

ook geen regeling nodig voor het saneren van bestaande knelpuntsituaties rond industrielawaai.

De leden van de **CDA**-fractie verzoeken de regering het overgangsrecht nader toe te lichten. Deze leden vragen met name naar een verduidelijking van de termen «aanvraag» en «procedure».

Het uitgangspunt van het in het wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht is dat procedures die zijn aangevangen onder oud recht worden afgerond volgens de regels van dat oude recht, mits zij een bepaald stadium hebben bereikt. Met de term «procedure» wordt bedoeld op het hele proces van de besluitvorming, van aanvraag tot een rechterlijk oordeel in hoogste instantie. Onder «aanvraag» verstaat artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht een verzoek van een belanghebbende (aan een bestuursorgaan) om een besluit te nemen.

De leden van de **CDA**-fractie vragen of bij de actualisatie van de saneringsopgaven rekening gehouden is met bronmaatregelen.

Bij de actualisatie van de saneringsopgave wordt inderdaad rekening gehouden met bronmaatregelen. Bronmaatregelen blijven maatregelen die bij de sanering verplicht afgewogen moeten worden. Als ze financieel doelmatig zijn en er geen bezwaren van verkeerskundige of technische aard zijn, moeten ze verplicht worden toegepast. Bij de kostenraming wordt hier ook rekening mee gehouden.

De leden van de **CDA**-fractie ontvangen graag een precies overzicht van de omvang van de saneringsopgave na actualisatie, met hierin het aantal objecten, de gemeente waar het betrekking op heeft en een overzicht van de (geschatte) kosten per object. Ook vragen deze leden voor wie de saneringskosten zijn.

Een precies overzicht van de werkelijke saneringsopgave wordt vastgesteld uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet en onderliggende AMvB's, waarin dan de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid zullen zijn opgegaan. Om dat overzicht definitief te kunnen vaststellen moeten namelijk eerst de geluidproductieplafonds langs provinciale wegen en de basisgeluidemissie voor gemeente- en waterschapswegen en lokale spoorwegen worden vastgesteld. Daarvoor wordt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet een invoeringstermijn van maximaal twee jaar voorzien.

Wel wordt een raming gemaakt van de omvang van de geactualiseerde saneringsopgave op basis van de meest actuele gegevens. Dit betreft een raming van het aantal saneringsobjecten, met gegevens over onder meer het aantal per gemeente. Het is een benadering waaruit nog niet kan worden afgeleid om welke adressen het gaat. De decentrale overheden brengen op een later moment zelf in beeld welke gebouwen in hun gebied een geluidbelasting boven de grenswaarde hebben en in aanmerking komen voor sanering op basis van de criteria die via het Aanvullingsbesluit geluid zullen worden opgenomen in het Omgevingsbesluit. De kosten van de sanering van saneringsobjecten met een geluidbelasting boven de grenswaarde komen geheel voor rekening van het Rijk.

6. Voorbereiding van het wetsvoorstel

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de regering alvast op hoofdlijnen kan aangeven wat de zorgen waren naar aanleiding van de internetconsultatie die betrekking hebben op de uitvoeringsbepalingen.

Het ontwerp van het wetsvoorstel is op 22 maart 2016 vrijgegeven voor internetconsultatie. In hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting is een overzicht gegeven van de inspraakreacties en de wijze waarop daarmee is omgegaan. De uitvoeringsbepalingen zullen deels terecht komen in de AMvB's onder de Omgevingswet; dit gebeurt via het Aanvullingsbesluit geluid. Een ontwerp van dit besluit is op 25 februari 2019 gepubliceerd en vrijgegeven voor internetconsultatie. Omdat op dit moment nog niet alle bestuurlijke consultatiereacties en adviezen beschikbaar zijn, kan ik u op dit moment nog geen reactie op hoofdlijnen verstrekken.

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering uiteen te zetten hoe geluid de gezondheid beïnvloedt en of er grenzen zijn bepaald voor gezondheid in relatie tot geluid. Zo ja, hoe worden die uitgedrukt, door wie en wat is dan de waarde die hiervoor opgesteld is? Zo nee, hoe wordt het gezondheidsaspect met betrekking tot geluid dan gezien in relatie tot de Omgevingswet?

Geluid kan leiden tot hinder, slaapverstoring, verstoring van de dagelijkse activiteiten en stress. Deze effecten kunnen op hun beurt weer aanleiding geven tot een hogere bloeddruk en verhoogde niveaus van het stresshormoon cortisol, waardoor het risico op hart- en vaatziekten en psychische aandoeningen wordt verhoogd. Geluid kan echter ook direct resulteren in fysiologische reacties zoals een verhoogde bloeddruk. Ook kan geluid een negatieve invloed hebben op het concentratievermogen en de leerprestaties van kinderen.

In hoofdstuk 4 van deze nota is in antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie uiteengezet dat de bescherming die de geluidnormen bieden volgt uit zogenoemde dosiseffectrelaties, die het verband uitdrukken tussen de mate van blootstelling aan geluid en de ernst van het gezondheidseffect dat daardoor optreedt. In algemene zin zal het nadelige effect op de gezondheid groter zijn naarmate de geluidbelasting hoger is. Met het oog op de gezondheid wordt zoveel mogelijk gestreefd naar het voldoen aan de standaardwaarde, die een zodanig geluidniveau op de gevel vertegenwoordigt dat er buiten, maar ook in de woning sprake is van een aanvaardbare situatie zonder dat daarvoor extra geluidwerende maatregelen aan de gevel nodig zijn. De bestuurlijke afwegingsruimte boven die standaardwaarde wordt begrensd met een grenswaarde op de gevel en waar nodig een grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten (binnenwaarde). Al deze waarden worden uitgedrukt in deciBel (dB). Voor een overzicht van de op te nemen waarden verwijs ik kortheidshalve naar blz. 20 van de memorie van toelichting en naar mijn brief van 27 september 2018.²⁵

Zoals in hoofdstuk 4 van deze nota is aangegeven in antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie, is gezondheid een expliciet onderdeel van de doelen van de Omgevingswet, verankerd in artikel 1.3. Daarnaast bepaalt artikel 2.1, vierde lid, van de Omgevingswet dat er bij de toedeling van functies aan locaties rekening moet worden gehouden met de gezondheid. Daarmee nodigt de Omgevingswet gemeenten uit om al vroeg in het proces over gezondheid en een gezonde leefomgeving na te denken, niet pas aan het eind bij de uitvoering en niet alleen om na te gaan of men wel «binnen de milieunormen» blijft. De hiervoor beschreven standaard- en grenswaarden vormen de referentie en de ondergrens, maar het is van belang dat er bij het toedelen van functies aan locaties ook wordt nagedacht of een beter niveau kan worden geboden dan deze rijksnormen vereisen, zodat het aantal gehinderden zo klein mogelijk blijft, en datzelfde geldt natuurlijk ook bij de vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden.

²⁵ Kamerstukken II 2018/19, 33 118, nr. 113.

De leden van de **CDA**-fractie verzoeken de regering een reactie te geven over de zorgen die tijdens de internetconsultatie naar voren waren gekomen als het gaat over het afwentelen van problematiek tussen overheden. Daarnaast vragen deze leden in hoeverre overheden naast elkaar in concept met ontwikkelingen bezig kunnen zijn waarbij door de ene overheid de overgebleven marges van het geluidproductieplafond opgemaakt zijn en de andere overheid het nakijken heeft.

Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat bestuursorganen waar nodig samenwerken. De fysieke leefomgeving – dus ook de zorg daarvoor – houdt niet op bij de grens van een gemeente, waterschap of provincie. Besluiten binnen de ene gemeente kunnen gevolgen hebben voor andere gemeenten of voor de provincie, of het nu gaat om woningbouw, bedrijventerreinen, luchtkwaliteit of natuurbehoud. Voor veel opgaven is een integrale aanpak op meerdere niveaus nodig. De bestuursorganen zijn dan ook gezamenlijk verantwoordelijk voor een doelmatige en doeltreffende bescherming en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Tegen deze achtergrond voorziet artikel 2.2 van de Omgevingswet in horizontale en verticale afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen. Bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden dienen de bestuursorganen rekening te houden met elkaars taken en bevoegdheden en zo nodig stemmen zij met elkaar af of kunnen zij taken of bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen.²⁶

Overigens voorkomt het systeem van geluidproductieplafonds het door de leden beschreven risico dat een bestuursorgaan geluidruimte opmaakt en een ander bestuursorgaan dan niets meer kan. Het geluidproductieplafond is juist de geluidruimte voor een specifieke geluidbron die onder controle staat van één bestuursorgaan. Het door deze leden beschreven risico kan zich alleen voordoen op een industrieterrein als verschillende bestuursorganen bevoegd zijn voor milieubelastende activiteiten en de gemeente nalaat in het omgevingsplan een geluidverkaveling op te nemen.

De leden van de **CDA**-fractie vragen in hoeverre de regering het systeem van basisgeluidemissies voor kleinere gemeentes te complex acht. Ook vragen deze leden wie de handhavende partij is als het gaat om geluid.

Het systeem van de basisgeluidemissie is naar verwachting goed uitvoerbaar, ook voor kleinere gemeenten. Bij het opstellen van de uitvoeringsregels in de Aanvullingsregeling geluid Omgevingswet, die de Omgevingsregeling zal aanvullen, zullen de uitvoeringslasten zoveel mogelijk worden beperkt. Zoals eerder opgemerkt in antwoord op een vraag van deze fractie in hoofdstuk 4, is het voornemen om daarbij bijvoorbeeld te voorzien in vuistregels waarmee de monitoring eenvoudiger uitgevoerd kan worden voor wegen met erg weinig verkeer of voor wegen met weinig ontwikkeling in het verkeer. Verder hebben gemeenten en ook waterschappen de mogelijkheid om de uitvoering van hun taken en bevoegdheden op het gebied van geluid desgewenst te delegeren of te mandateren aan een omgevingsdienst. Het is mij bekend dat sommige gemeenten en waterschappen dat nu al doen.

Voor toezicht en handhaving met betrekking tot geluid bevat het wetsvoorstel geen specifieke bepalingen. De Omgevingswet voorziet hier namelijk al in. In lijn met het stelsel van de Omgevingswet kan hiervoor zo nodig ook gebruik worden gemaakt van het generieke interbestuurlijke toezichtinstrumentarium.

²⁶ Zie hiervoor uitvoeriger paragraaf 4.2.2 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag in hoeverre de regering het wenselijk vindt om nu al zaken vast te leggen die financiële consequenties hebben terwijl niet duidelijk is wat de financiële gevolgen zijn, bijvoorbeeld als het gaat om een geluidsanering. Ook vragen deze leden of de regering heeft overwogen om deze aspecten aan te houden tot er meer duidelijkheid is.

Vast staat dat de verouderde geluidregels uit de Wet geluidhinder – in vervolg op het eerdere Swung-traject – gemoderniseerd zullen worden en dat dat moet gebeuren binnen het stelsel van de Omgevingswet. De voorziene inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2021 vormt daarbij een belangrijk uitgangspunt. Met het wetsvoorstel worden de juridische kaders gecreëerd om deze modernisering op AMvB-niveau mogelijk te maken. Gelet daarop is er naar het oordeel van de regering dan ook geen reden om met de behandeling van de Aanvullingswet geluid te wachten tot er meer duidelijkheid is over de financiële consequenties.

De inhoudelijke uitwerking van deze kaders – ook voor de sanering – krijgt vorm in het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid. Aan de hand van dat Aanvullingsbesluit worden de verwachte financiële effecten in beeld gebracht. Momenteel loopt nog een geluidsanering als gevolg van de invoering van de Wet geluidhinder. Net als is gebeurd bij de invoering van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen (in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer) zal de lijst met te saneren woningen langs de decentrale infrastructuur worden geactualiseerd aan de hand van de huidige inzichten. De saneringslijst van de Wet geluidhinder is in de jaren »80 vastgesteld, dus als gevolg van allerlei ontwikkelingen in de tussenliggende periode – verkeerskundige veranderingen, nieuwe bebouwing en dergelijke – kan de geluidbelasting van woningen wezenlijk veranderd zijn. Zo zullen enerzijds gebouwen worden toegevoegd met hoge geluidbelastingen die na de peildatum van de Wet geluidhinder (1986 of 1987) zijn ontstaan en zullen anderzijds gebouwen afvallen die een actuele geluidbelasting hebben onder de saneringsdrempel. Ook deze en eventueel aanvullende regels voor de actualisering van de saneringslijst zullen in het Aanvullingsbesluit geluid nader worden uitgewerkt en via dat besluit worden toegevoegd aan het Omgevingsbesluit. De geactualiseerde saneringsopgave onder de Omgevingswet komt in de plaats van de nog lopende sanering op grond van de Wet geluidhinder, waarmee het daarvoor gereserveerde geld dan inzetbaar wordt voor de geactualiseerde geluidsanering onder de Omgevingswet. Nadat de consultatiereacties zijn verwerkt en ook de verwachte financiële consequenties in beeld zijn gebracht, zal het Aanvullingsbesluit geluid via de voorhangprocedure aan uw Kamer worden voorgelegd.

De leden van de **D66**-fractie constateren dat in het verlengde van de vragen over het vaststellen van een normenkader en de mogelijkheid om als bevoegd gezag hiervan af te wijken, in dit hoofdstuk genoemd wordt dat gezondheidseffecten onderdeel zijn van een integraal bestuurlijke afweging. Zo worden verschillende instrumenten genoemd die bij een eventuele nadere beoordeling behulpzaam kunnen zijn, bijvoorbeeld de milieueffectrapportage (MER) voor grote projecten. Daarnaast is het RIVM bezig met het ontwikkelen van een extra instrument, de zogenoemde milieugezondheidsrisico-indicator. Het toepassen van dit instrument, in het maken van bestuurlijke afwegingen, is niet verplicht. Deze leden vragen de regering toe te lichten of gemeenten kunnen besluiten dit wel verplicht te maken in het opstellen van een MER of in besluiten om af te wijken van normenkaders rondom geluid. Ook vragen deze leden of burgers ook gebruik kunnen maken van de bovengenoemde indicator om gemeenten aan te spreken op vermoede overtredingen.

Naast de al genoemde milieueffectrapportage en de milieugezondheidsrisico-indicator (MGR) die het RIVM ontwikkelt, zijn in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel en in de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving²⁷ ook nog de gezondheidseffectscreening (GES) en een handreiking voor gezondheid in de MER van de Commissie voor de milieueffectrapportage op basis van *best practices* genoemd. Er zijn dus verschillende methoden beschikbaar die behulpzaam kunnen zijn bij het betrekken van het aspect gezondheid bij het maken van een bestuurlijke afweging over voorgenomen ontwikkelingen, inclusief het vergelijken van varianten en het afwegen van te nemen maatregelen in de fysieke leefomgeving. Het RIVM biedt in samenwerking met Rijkswaterstaat, GGD GHOR Nederland en het Programma Aan de slag met de Omgevingswet een overzicht van dergelijke instrumenten op www.gezondeleefomgeving.nl. Het Rijk zal geen van deze instrumenten verplicht voorschrijven. Het staat gemeenten (bedrijven, burgers) dus in beginsel vrij om deze en andere methoden te gebruiken. Dat laat onverlet dat een gemeente ervoor kan kiezen om bij bepaalde ontwikkelingen wel een onderbouwing op basis van één van deze methoden te verlangen. Gelet op de toedeling van bevoegdheden in de Omgevingswet kan die verplichting uiteraard alleen worden opgelegd voor de voorbereiding van door de bestuursorganen van die gemeente te nemen besluiten. Een gemeente kan dus niet het Rijk of de provincie verplichten om die methodiek toe te passen bij een rijks- of provinciaal projectbesluit dat mede betrekking heeft op het grondgebied van die gemeente.

7. Overig

De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe ervoor gezorgd wordt dat innovaties die niet onder de nieuwe wetgeving vallen, zoals warmtepompen, niet belemmerd worden door de nieuwe wetgeving.

Het voorliggende wetsvoorstel bevat uitsluitend regels over het geluid van infrastructuur (wegen en spoorwegen) en industrieterreinen en vormt dus geen belemmering voor de door de leden van de VVD-fractie aangehaalde innovaties.

Overigens is wel bekend dat dergelijke installaties, naarmate zij vaker worden toegepast, met name in de woonomgeving geluidhinder kunnen veroorzaken. Daartoe heeft het Ministerie van BZK onlangs een wijziging van het Bouwbesluit 2012²⁸ in procedure gebracht dat voorziet in een geluideis aan dergelijke installaties als die buiten een gebouw zijn opgesteld. Deze regels zullen onder de Omgevingswet opgaan in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

De leden van de **GroenLinks**-fractie willen ten slotte graag weten hoe deze wet zich verhoudt tot andere activiteiten die geluid produceren die nu niet zijn benoemd. Zo is geluidoverlast door bijvoorbeeld horeca, sportfaciliteiten of de speeltuin van een kinderdagverblijf iets anders dan een weg of industrieterrein, maar ook hiervoor moeten lokale overheden een afweging maken en moeten burgers zich kunnen beroepen op een mate van bescherming. Ook geldt hiervoor dat er sprake kan zijn van cumulatief geluid. Deze leden vragen of dit niet ook in het wetsvoorstel moet worden ondergebracht.

Het wetsvoorstel heeft betrekking op het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Voor het geluid van activiteiten, waaronder het geluid van horeca, bevat het in 2018 gepubliceerde Besluit kwaliteit leefomgeving al instructieregels. Indien binnen dat kader sprake is van

²⁷ Staatsblad 2018, 292, blz. 248–249.

²⁸ Zie: https://www.internetconsultatie.nl/verzamelbesluit_2019_bouwbesluit_2012

situaties waarin het relevant is om het geluid van meerdere activiteiten tezamen in ogenschouw te nemen, is het aan het bevoegd gezag om daarover een afweging te maken. Het eerste lid van artikel 5.59 van dat besluit – dat bewust in de meervoudsvorm spreekt over het geluid van activiteiten op geluidgevoelige gebouwen – voorziet daarin. Omdat de voorgestelde Aanvullingswet geluid betrekking heeft op de grotere geluidbronnen die nu onder de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer vallen, is voorzien om in het Aanvullingsbesluit geluid wel een specifieke voorziening voor cumulatie van het geluid van meerdere geluidbronnen op te nemen. Daarbij zal worden bepaald welke geluidbronnen ten minste bij de cumulatiebeoordeling moeten worden meegenomen, bijvoorbeeld luchtvaart. Daarnaast kan bij de cumulatiebeoordeling ook het geluid van andere activiteiten zoals horeca worden betrokken als het bevoegd gezag dat in een concrete situatie van belang vindt. Dat is uiteraard alleen aan de orde als dat geluid in relevante mate cumuleert met het geluid van wegen, spoorwegen of industrieterreinen.

8. Reactie op brief van dhr. Knops

U heeft mij bij brief van 19 december 2018, kenmerk 2018Z22956/2018D60721, verzocht om schriftelijk te reageren op een brief van 4 december 2018 van dhr. P.J.M. Knops te Haelen. Dhr. Knops verzoekt om aan te geven welke mogelijkheden er zijn om een beroep te kunnen doen op een uitzondering in het kader van het Activiteitenbesluit milieubeheer voor wat betreft het hanteren van geluidnormen en het beperken van de openings- en sluitingstijden na 17.00 uur en in het weekend.

Uit de brief blijkt dat dhr. Knops hinder ervaart door het geluid van een nabijgelegen bedrijf, dat naar het oordeel van het bevoegd gezag voldoet aan de algemene regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Het Activiteitenbesluit milieubeheer bevat normen voor zowel het gemiddelde geluidniveau over een etmaal als voor geluidpieken. Van belang is om op te merken dat de normen van het Activiteitenbesluit milieubeheer grenswaarden zijn. Als het geluid aan de grenswaarden voldoet betekent dat overigens niet dat er geen hinder kan optreden. De normen zijn gebaseerd op een aanvaardbare hoeveelheid geluidhinder. Het bevoegd gezag kan onder afweging van alle belangen besluiten om als zogenoemd maatwerk strengere geluidnormen dan de grenswaarden op te leggen, maar is daartoe niet verplicht en heeft dat in de situatie van dhr. Knops kennelijk ook niet gedaan. Indien sprake zou zijn van overschrijding van de geldende normen voor etmaalgemiddeld geluid of piekgeluid, kan om handhaving worden verzocht en staat bij weigering desgewenst de weg naar de bestuursrechter open. Het is echter niet aan mij om daarover een inhoudelijk oordeel te geven.

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