

---

Vergaderjaar 2005–2006

---

**29 879**

**Wijziging Wet geluidhinder (modernisering instrumentarium geluidbeleid, eerste fase)**

**G**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 9 juni 2006

De vaste commissie voor Milieu heeft op 4 april 2006 de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een stappenplan gevraagd alvorens over te gaan tot de plenaire behandeling van het wetsvoorstel.

De staatssecretaris heeft daarop bij brief van 6 juni 2006 geantwoord.

De commissie brengt hierbij verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijke overleg.

De griffier van de commissie,  
Van Dooren

## **BRIEF AAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Den Haag, 4 april 2006

Bij de behandeling van wetsvoorstel 29 879 Wijziging Wet geluidhinder (Modernisering instrumentarium geluidbeleid, eerste fase) heeft de vaste commissie voor milieu moeten vaststellen dat dit wijzigingsvoorstel, evenals de Wet geluidhinder, een zeer complex en technisch karakter draagt, dat voor mensen zonder specialistische kennis op dit terrein niet te doorgronden valt. De commissie is tot de conclusie gekomen dat een eerder opgeworpen vraag om de consequentie van het wetsvoorstel in voor burgers begrijpelijke taal weer te geven welhaast een onmogelijke opgave is gelet op het complexe karakter van de wet en het feit dat de Wet geluidhinder in de loop der decennia al vele wijzigingen heeft ondergaan. De commissie is tot het oordeel gekomen dat de wet geluidhinder een ontoereikend wettelijk instrument is. De wet is in de praktijk een pragmatisch/opportunistisch benut instrument ten behoeve van overheden, waarbij kostenoverwegingen de overhand hebben. Hoewel deze commissie uiteraard begrip heeft voor de budgettaire overwegingen en de majeure bouwopgaven van de overheid, is naar het oordeel van deze leden het idee dat ten grondslag ligt – of zou moeten liggen – aan de wet, namelijk het bieden van rechtsbescherming aan burgers tegen geluidsoverlast, die naarmate hogere geluidsbelastingen bereikt worden een zwaardere impact heeft op de gezondheid van burgers, daarbij in onvoldoende mate tot zijn recht komt.

Bij de behandeling van wetsvoorstel 29 879 heeft de commissie u bevraagd over de rechtsongelijkheid bij reconstructies. Daarbij is aan het licht getreden dat het hanteren van geluidsnormen bij burgers de fictie van rechtsbescherming tegen geluidsoverlast heeft opgeroepen, terwijl burgers in feite op basis van de wet niet kunnen afdwingen dat maatregelen worden getroffen tegen toenemende geluidhinder. Autonome groei bijvoorbeeld leidt niet tot het treffen van maatregelen wanneer de in de wet genoemde waarden worden overschreden.

Naar het oordeel van de commissie zou deze constatering, moeten leiden tot een grondige herziening van het wettelijk instrumentarium ter bestrijding van geluidsoverlast. De commissie verwacht van u een concreet stappenplan dat betrokken kan worden bij de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel. De vaste commissie voor Milieu wacht dit stappenplan af, waarna de datum voor plenaire behandeling van dit wetsvoorstel zal worden vastgesteld.

De ondervoorzitter van de vaste commissie voor Milieu van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,  
N. G. Ketting

## **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2006

In zijn brief van 4 april jongstleden geeft de ondervoorzitter van de Vaste commissie voor Milieu van uw Kamer aan dat de commissie tot het oordeel gekomen is dat de Wet geluidhinder een ontoereikend en bijzonder complex wettelijk instrument is. De wet wordt door de commissie gekwalificeerd als een instrument dat in de praktijk pragmatisch/opportunistisch wordt benut ten behoeve van overheden, waarbij kostenoverwegingen de overhand hebben. Het idee dat naar het oordeel van de commissie ten grondslag zou moeten liggen aan de wet, namelijk het bieden van rechtsbescherming aan burgers, komt daarbij in onvoldoende mate tot zijn recht. De commissie vindt dat deze constatering moet leiden tot een grondige herziening van het wettelijk instrumentarium ter bestrijding van geluidsoverlast en vraagt om een stappenplan dat betrokken kan worden bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel. Met deze brief voldoe ik aan dat verzoek.

Alvorens concreet op het stappenplan in te gaan, wil ik enkele meer algemene opmerkingen maken over de ontwikkeling en het functioneren van de Wet geluidhinder.

In mijn brief van 31 januari 2006 heb ik onderkend dat het stand-still beginsel in de Wet geluidhinder in bepaalde situaties niet werkt zoals beoogd was. Mede in reactie op uw hiervoor genoemde constatering heb ik er echter behoefte aan naar voren te brengen dat op een aantal andere punten de Wet geluidhinder wel degelijk goed functioneert en omwonenden van lawaaibronnen bescherming biedt. Ik denk daarbij in eerste instantie aan het regime voor industrielawaai. Op drie terreinen, te weten de sanering, de vergunningverlening en de zoneringsregime is hier sprake van een goed werkend regime, waarin rechtsbescherming zowel aan de kant van de bewoners als aan de kant van bedrijven is verzekerd. Ook wil ik melding maken van de beschermende werking van de wet bij nieuwe plannen of projecten. Hier heeft de Wet geluidhinder er voor gezorgd dat aanzienlijke inspanningen worden getroost om uit een oogpunt van geluid tot een goede inpassing te komen. Ik wil daarbij verwijzen naar de omvangrijke geluidmaatregelen, die bij de aanleg van nieuwe infrastructuur zijn, c.q. worden getroffen. Tot slot wil ik er op wijzen dat het stand-still beginsel wel werkt op het moment van reconstructie in situaties waar expliciet een hogere waarde is verleend. Het rechtsbeschermingsprobleem waarop u doelt heeft dus zeker geen betrekking op de Wet geluidhinder in zijn geheel.

Ik onderken voorts dat de Wet geluidhinder, mede door alle aanpassingen van de afgelopen decennia, een complexe wet is geworden. Mijn ambtsvoorgangers hebben via het project Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid (MIG) een poging gedaan om tot een simpeler en meer eigentijdse wet te komen. In dat project is duidelijk geworden dat een zekere complexiteit van regelgeving onvermijdelijk het gevolg is van de gerechtvaardigde wens zorgvuldig om te gaan met belangen, zowel aan de kant van de ontvangers als de veroorzakers van het geluid. In het wetsvoorstel MIG was ook een poging gedaan via het instrument van de geluidproductieplafonds de werking van het stand-still mechanisme bij infrastructuur te verbeteren. Vanwege de financiële gevolgen hiervan heeft het toenmalige kabinet Kok besloten dit wetsvoorstel niet in procedure te brengen. Oriënterende onderzoeken naar de kosten kwamen op bedragen van € 2,5 mld. voor rijkswegen, en € 700 mln. voor de provin-

ciale wegen. Naar de kosten voor gemeentelijke wegen is geen onderzoek gedaan.

Bij mijn aantreden in het eerste kabinet Balkenende heb ik besloten over te gaan tot een fasegewijze aanpak. Een dergelijke aanpak bood mij de mogelijkheid noodzakelijke en gemakkelijker door te voeren wijzigingen snel te realiseren en intussen het nodige voorbereidende werk te doen voor een meer fundamentele wijziging van de geluidregelgeving.

De eerste fase was de implementatie van de Europese richtlijn omgevingslawaai per 18 juli 2004 als hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder. Centraal punt bij deze wetswijziging is het in beeld brengen van de geluidssituatie voor burgers en de noodzaak voor overheden om beleid te formuleren voor het oplossen van knelpuntsituaties. De aanpassing van de wet leidt ertoe dat er in 2007 geluidbelastingkaarten moeten zijn gemaakt, die onder andere inzicht geven in overschrijdingsituaties. Mede op basis van genoemde kaarten, die voor de burger de stand van zaken op het gebied van geluidhinder duidelijk maken, moeten door het rijk, de provincies en gemeenten actieplannen worden gemaakt. Deze moeten leiden tot aanpak van probleemsituaties.

De tweede fase betreft het wetsvoorstel dat nu aan de orde is. Hierin worden een aantal snel te realiseren en door de praktijk gewenste aanpassingen aangebracht. Hierbij gaat het onder meer om de volgende punten: de decentralisatie van de hogere waardeverlening naar het gemeentelijke niveau; het breed invoeren van de dosismaat Lden, die met de Europese richtlijn omgevingslawaai is geïntroduceerd; de aanscherping van artikel 100, waarmee wordt bereikt dat in nieuwe situaties herstel op het niveau van de oorspronkelijke waarde wel aan de orde is; het regelen van de doorwerking van de Interimwet Stad en Milieu; en het uitzonderen van geluidsoverlast door windmolens bij het berekenen van de geluidsbelasting vanwege industrieterreinen. Tevens biedt deze wijziging voor industrielawaai een mate van (tijdelijke) flexibiliteit in de regelgeving die noodzakelijk is voor vergunningverlening en die tegemoet komt aan de dynamiek bij herstructurering en revitalisering van industrieterreinen. Onderdeel van deze wijziging is, als gezegd, een eerste stap om te komen tot een goed werkend stand still-beginsel. Via aanpassing van artikel 100 wordt erin voorzien dat bij *nieuw* te ontwikkelen projecten altijd een bescherming wordt geboden, zoals nu ook een hogere waarde die biedt. Wanneer er bij realisering van het project bij de dichtstbijzijnde woningen sprake is van een geluidniveau op of onder de voorkeurswaarde (48 dB), dient deze waarde dus ook bij toekomstige reconstructie nageleefd te worden en niet de zogenaamde heersende waarde zoals die nu geldt in de huidige wet. Zo wordt een deel van de groei van het zogenaamde handhavingsgat voorkomen. Echter het wetsvoorstel ziet niet op het aanpakken van de problematiek bij *bestaande* situaties. Deze situaties komen in het volgende wetsvoorstel aan de orde.

Dit wetsvoorstel is derhalve een tussenstap op de route naar een fundamentele wijziging van de Wet geluidhinder. Ik heb hieraan ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel gerefereerd. Het voorliggende wetsvoorstel is een aanpassing op een ingewikkelde wet en dat maakt ook het voorstel complex.

De derde fase: ik ben van plan om als sluitstuk van deze fasegewijze aanpak nog in deze kabinetsperiode een meer fundamentele herziening in procedure te brengen. Daarbij blijft het in de aanhef van de wet opgenomen uitgangspunt van de bescherming van het milieu en van de volksgezondheid onverkort van kracht. Ik hanteer daarnaast nog de volgende uitgangspunten:

1. Vereenvoudiging van de wet.  
In mijn inleiding heb ik reeds uiteengezet dat de wet complex is geworden en vereenvoudiging behoeft. Bij deze vereenvoudiging gaat het om inhoudelijke en redactionele zaken. Streven is niet alleen de wet weer begrijpelijk te maken voor de burger, maar ook de hanteerbaarheid voor bestuurders en uitvoerders te vergroten. Dit zal er toe leiden dat de wet meer wordt opgebouwd langs hoofdlijnen en veel minder belast wordt met artikelen die strekken tot het ordenen van geluidhinder in bijzondere omstandigheden en met bijzondere normering. Ook wordt een eenheid van stijl en opzet geregeld. Hierbij plaats ik wel de kanttekening dat het reguleren van geluidsoverlast een complexe materie is en dat de vereenvoudiging ook zijn grenzen heeft, mede in relatie tot de gewenste versterking van de rechtsbescherming van de burger.
2. Verbetering van rechtsbescherming van de burger.  
De verbetering van de rechtsbescherming zal zich met name toespitsen op het punt dat ik in mijn brief van 31 januari jl. heb aangegeven, namelijk dat op basis van de huidige wet het standstillbeginsel niet goed werkt in situaties gelegen langs infrastructuur, die aanvankelijk onder de voorkeurswaarde lagen, maar waar sprake is geweest van groei van het verkeer, die ook geleid heeft tot substantieel hogere geluidsbelastingen. In de eerste plaats ontbreekt er een mechanisme om de sluipende toename van het geluid aan te pakken en in de tweede plaats wordt bij een reconstructie de dan heersende waarde als uitgangspunt genomen. Hierdoor is de rechtsbescherming van de burger onvoldoende en kan er rechtsongelijkheid optreden. Dit wetsvoorstel beoogt door de introductie van de geluidproductieplafonds voor rijksinfrastructuur een instrument te creëren, waardoor eenmaal vastgestelde waarden in rechte afdwingbaar worden en er geen sprake meer kan zijn van sluipende toenames. Met de instelling van deze plafonds worden de opgetreden verslechtingen vanaf de inwerkingtreding van de huidige wet niet gerepareerd. Wel worden verdere verslechtingen en het nieuw ontstaan van dergelijke situaties onmogelijk gemaakt. Reparatie van de erfenis uit het verleden voor die gevallen met een geluidniveau boven de 65 dB (weg) respectievelijk de 70 dB (spoor) is een zaak van langere adem (tot 2020) en past wat mij betreft in de planmatige aanpak via de op te stellen actieplannen.
3. Verbeteren van de uitvoeringsgerichtheid en handhaafbaarheid van de wet.  
De wet voorziet in het delegeren van bevoegdheden naar die overheidsniveaus waar zij ook thuis horen. Hiermee wordt beoogd de wet een groter uitvoeringsgericht karakter te geven. De aanpassing van het normenstelsel geeft de gemeenten de gelegenheid om meer invulling te geven aan eigen beleid en het beleid dichter bij de uitvoeringspraktijk te brengen. Afstemming van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu aan de voorkant van het planproces is een langgekoesterde wens van het kabinet. Het principe om de verantwoordelijkheid voor uitvoering van de wet zo dicht mogelijk bij de uitvoeringspraktijk te leggen weerspiegelt zich ook in mijn voornemen om gemeenten die een geluidbeleidsplan willen opstellen meer armslag te geven voor de invulling van eigen beleid (duale benadering).  
Het instrument van geluidproductieplafonds maakt de wet ook beter te handhaven. Immers via monitoring en voortgangsrapportages worden dreigende overschrijdingen geconstateerd en kan de bronbeheerder als hijzelf geen actie onderneemt tot actie worden gedwongen, via bv.

een handhavingsverzoek. Het geluidproductieplafond wordt in rechte afdwingbaar.

Aan de voorbereiding van deze herziening, die het karakter heeft van een majeure operatie, wordt op mijn departement thans hard gewerkt. Bij deze herziening gaat het om de vereenvoudiging van het normenstelsel, de introductie van de zogenaamde geluidproductieplafonds, de intensivering van het bronbeleid, en de verbreding van en aanpassing van de status van het actieplan uit hoofde van de EU-richtlijn om een beter sturingsinstrument te hebben. Hierna licht ik deze punten nader toe.

*Aanpassing van het normenstelsel:*

In de loop der jaren is een groot aantal normen die met maatwerksituaties zijn verbonden op wetsniveau getild. Ik acht het nodig en ook mogelijk om een deel van die specifieke normen te schrappen. Dit zal leiden tot een aanzienlijke versimpeling van de wet en vermindering van het aantal artikelen. De voorkeurswaarden en de maximale grenswaarden blijven natuurlijk wel bestaan.

*Introductie van geluidproductieplafonds bij rijksinfrastructuur:*

Met de komst van geluidproductieplafonds (gpp's) wordt beheersing van het geluid bij de (rijks)infrastructuur beter geregeld. De gedachte is dat per 2008 van rechtswege de geluidssituatie op een bepaald niveau wordt vastgesteld (het plafond). De plafonds bieden duidelijkheid, zowel naar de omwonenden als naar de beheerders van de infrastructuur toe. De procedure om tot een plafondwijziging te komen valt onder de termen van de Algemene wet bestuursrecht. Hiermee is de naleving van de plafonds in rechte afdwingbaar door omwonenden. Voor de bronbeheerder geldt dat duidelijk is binnen welke grenzen hij moet blijven en dreigt dat niet te lukken, dan moeten maatregelen getroffen worden om overschrijding te voorkomen. Die maatregelen kunnen ook door derde partijen worden afgedwongen. Omdat de bronbeheerder de mogelijkheid heeft zonder procedures bronmaatregelen te treffen om overschrijding te voorkomen, zijn de plafonds ook een prikkel voor bronmaatregelen. De bronbeheerder maakt bij het treffen van maatregelen logischerwijs een doelmatigheidsafweging.

Belangrijk is op welk niveau de plafonds bij de eerste vaststelling worden gelegd. Duidelijk is dat een keuze voor de niveaus die golden ten tijde van het van kracht worden van de huidige Wet geluidhinder zou leiden tot een enorme aanvullende saneringsoperatie. Berekeningen die gemaakt zijn in het kader van het wetsvoorstel MIG resulteerden in bedragen van € 2.5 mld. Daarom is het op dit moment mijn lijn om uit te gaan van de heersende waarde op het moment van vaststelling van de plafonds (met een overgangsmarge van 1.5 dB). Deze marge is gelijk aan de huidige toetsingsdrempel in de wet maar het grote verschil is dat het plafond een vaste waarde heeft. Bovendien is deze marge wenselijk om enigszins geleidelijk maatregelen te kunnen treffen bij groei van verkeer. Dan moet geconstateerd worden dat er situaties zijn die boven de maximale grenswaarden (resp. 65 en 70 dB voor weg en spoor) uitgaan. Voor het oplossen van deze situaties, waar ook de grootste risico's voor de gezondheid in het geding zijn, heeft het kabinet in het kader van de Nota Mobiliteit een bedrag van € 650 mln vrijgemaakt. Voor een tegemoetkoming voor de andere situaties ben ik in gesprek met de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Financiën. Daarbij gaat het met name om gevallen waar door het toezenden van een beschikking verwachtingen zijn gewekt, en bij het instellen van een plafond de hogere waarde feitelijk met meer dan 5 dB overschreden wordt. Daarbij merk ik op dat onder de huidige wet deze rechten juridisch niet afdwingbaar zijn zolang er geen reconstructie plaatsvindt.

*Aanpak van de provinciale en gemeentelijke infrastructuur:*

Ik moet erop wijzen dat ik bij de aanpak van de rijksinfrastructuur verder in het proces ben dan bij de overige infrastructuur. Echter ook hier dient versterking van de rechtsbescherming gestalte te krijgen. Mogelijk zijn geluidproductieplafonds ook de oplossing voor provinciale wegen. Het is echter niet waarschijnlijk dat gemeenten navenant het systeem van productieplafonds over zullen nemen. In het overleg met deze partijen zal dan ook worden gezien welke zaken er aan de wet moeten worden gewijzigd om ook bij de overige infrastructuur daadwerkelijke handhaving van de normen te introduceren. In ieder geval wordt voorzien dat in het komende wetsvoorstel voor provincies de mogelijkheid wordt gecreëerd om facultatief de plafondsysteematiek over te nemen.

*Intensivering bronbeleid, gekoppeld met het actieplan als sturingsinstrument:*

In het nieuwe wetsvoorstel zal worden uitgegaan van het altijd eerst aanpakken van probleemsituaties met bronmaatregelen. Bronmaatregelen, die veelal een uitkomst zijn van het Innovatieprogramma Geluid, kunnen lopen van stillere banden, stillere motoren, stillere treinen, stiller asfalt tot stimuleringsregelingen voor grootschalige toepassing van deze maatregelen, bv. een gedifferentieerde gebruiksvergoeding. Bronmaatregelen zijn vaak ook effectiever en goedkoper dan overdrachtsmaatregelen. Vervolgens kan worden gezien of overdrachtsmaatregelen nodig zijn. Globaal gaat het daarbij om het plaatsen van schermen en/of het isoleren van woningen. Om deze operatie efficiënter te maken, hebben VROM en Verkeer en Waterstaat voor ogen om de saneringsbudgetten in elkaar te schuiven en de operatie flexibeler te maken, zodat bijvoorbeeld een koppeling met groot onderhoud van wegen en spoorwegen kan worden aangebracht.

Via de implementatie van de EU-richtlijn omgevingslawaai is het actieplan in de Wet geluidhinder opgenomen. Met dit plan, dat elke vijf jaar moet worden geactualiseerd, kan sturing op de bestrijding van de geluidsoverlast worden aangebracht. In het plan moeten concrete maatregelen worden opgenomen om de geluidssituatie te beheersen, resp. te verbeteren. Het opstellen van het actieplan zal tevens gaan dienen als moment om te bepalen wat redelijkerwijs in te zetten bronmaatregelen zijn. Deze state of the art wordt dan de (minimale) beleidslijn voor een periode van 5 jaar en wordt vastgelegd in een ministeriële regeling. De besluitvorming over de actieplannen is voor de verschillende overheidsniveaus tevens het moment om uitspraken te doen over de voor de uitvoering van de plannen beschikbare budgetten. Het is de bedoeling om het actieplan in de nieuwe wet een belangrijker status te geven en meer te gaan benutten als sturingsinstrument. Bovendien is het de bedoeling het actieplannen voor de rijksinfrastructuur te verbreden tot alle rijkswegen en spoorwegen met een geluidproductieplafond.

De actieplannen zijn vanwege de kenbaarheid bij de burger en de noodzaak om elke 5 jaar doelstellingen te formuleren ook wezenlijk bij het traject om te komen tot groter inzicht en ook uitzicht op oplossingen bij de burger.

Dit resulteert in het volgende stappenplan voor wat betreft de fundamentele hervormingsfase:

Stap 1: Najaar 2006 wetsvoorstel rijksinfrastructuur opgesteld langs bovengenoemde lijnen, voor advies naar de Raad van State. Dan is indiening van dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer nog in deze kabinetsperiode te realiseren

Stap 2: Voorjaar 2007 (mei/juni) wetsvoorstel overige infrastructuur en industrielawaai eveneens langs bovengenoemde lijnen voor advies naar de Raad van State.

Stap 3: Oplevering geluidskaart rijksinfrastructuur, juni 2007.

Stap 4: Oplevering rijksactieplan, mei 2008, met daarin de voor de komende 5-jaarsperiode te treffen maatregelen.

Medio 2008 zou de «nieuwe wet geluidhinder» geheel in werking kunnen zijn.

Deze intensieve aanpak biedt uitzicht op een situatie in 2020 voor de rijksinfrastructuur waarbij de overschrijdingen van de in Nota Mobiliteit genoemde maximale grenswaarden voor wegen van resp. 65 dB en voor spoorwegen van resp. 70 dB onder controle zijn gebracht, via een pakket van bronmaatregelen, gevelisolatie en overdrachtsmaatregelen. Tevens wordt uitzicht geboden op aanpak van de ernstige gevallen, waar verwachtingen zijn gewekt, maar waar de stijging van de geluidsoverlast niet heeft geleid tot overschrijding van de grenswaarde. Tot slot betekent dan de introductie van geluidproductieplafonds dat de nieuwe situatie niet opnieuw kan ontsporen en dus duurzaam is, omdat van het plafond een veel grotere beheersbaarheid op de groei uitgaat en ook voor de burger in rechte afdwingbare maatregelen kunnen worden genomen. Tot slot worden via het opstellen en periodiek herzien van het rijksactieplan momenten gecreëerd om te komen tot een aanscherping van het bronbeleid en nadere afspraken te maken over de voor de uitvoering daarvan in te zetten middelen. Tot mijn spijt heeft het noodzakelijke beraad dat nodig was voor de zorgvuldige beantwoording van uw brief meer tijd gekost dan aanvankelijk was voorzien. Daardoor is het door u gevraagde tijdstip van beantwoording niet gehaald. Naar ik hoop en verwacht zal de commissie nu echter wel spoedig een datum kunnen vaststellen voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. L. B. A. van Geel