

Vergaderjaar 2019–2020

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)

B

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2019

Hierbij bied ik u het ontwerp Aanvullingsbesluit¹ geluid Omgevingswet aan (hierna: Aanvullingsbesluit). Ik bied dit besluit aan mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het Aanvullingsbesluit vormt samen met de Aanvullingswet geluid Omgevingswet en de Aanvullingsregeling geluid Omgevingswet het zogenoemde aanvullings-spoor geluid van de Omgevingswet.

Met het Aanvullingsbesluit is een volgende stap gezet in de juridische uitwerking van de bestuurlijke afspraken over beleidsvernieuwing op het gebied van geluid (ook bekend als SWUNG-2) en de integratie van deze geluidregels in het stelsel van de Omgevingswet. Die afspraken zijn vastgelegd in de Kamerbrief van 28 maart 2013 (kst-32 252-52). De beleidsvernieuwing is gericht op het verbeteren van de bescherming tegen geluid door structurele monitoring, de vereenvoudiging van het normenkader en van de procedures. De huidige Wet geluidhinder is complex, formuleert verschillende normen voor verschillende situaties en voorziet niet in instrumentarium voor het beheersen van de autonome groei van het geluid door bijvoorbeeld toename van het verkeer. Dit levert, gelet op de procedures, uitvoeringsproblemen op.

Het Aanvullingsbesluit vult de bestaande AMvB's onder de Omgevingswet aan met specifieke regels over het geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen en met regels over het toelaten van geluidgevoelige gebouwen nabij die geluidbronnen. Ook bevat het Aanvullingsbesluit regels over de sanering van te hoge geluidbelastingen die afkomstig zijn van decentrale infrastructuur. De bestaande AMvB's onder de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer worden ingetrokken. Tot slot vult het Aanvullingsbesluit de zogenaamde bruids-

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 164662.17.

schat van het Invoeringsbesluit (overgangsrecht voor voormalige rijksregels ten behoeve van het omgevingsplan) aan met regels over het aanleggen of wijzigen van wegen of spoorwegen zonder geluidproductieplafonds en bevat het overgangs- en invoeringsbepalingen.

Bij de totstandkoming van het Aanvullingsbesluit is een zorgvuldig en uitgebreid proces doorlopen en is een veelheid aan organisaties en partijen betrokken geweest. De Ministeries van IenW en BZK hebben zich maximaal ingespannen om punten uit de consultatie te verwerken. Aanpassingen zijn gericht op een betere uitvoerbaarheid, een betere inpassing in het stelsel van de Omgevingswet, meer uitleg over bijvoorbeeld de samenhang van de regels, en het herstel van onjuistheden en omissies. Punten die de Aanvullingswet geluid, systeemkeuzes voor het stelsel van de Omgevingswet of de bestuurlijk afgesproken beleidsvernieuwing SWUNG betreffen, zijn echter niet (in het kader van het besluit) overgenomen. De uitvoerbaarheid is een belangrijk aandachtspunt bij de verdere uitwerking van de regels in de Aanvullingsregeling geluid en het proces van invoeringsbegeleiding in het kader van Aan de slag met de Omgevingswet. Voor de verdere inhoud van het Aanvullingsbesluit en het totstandkomingsproces verwijs ik u naar de ontwerpnota van toelichting.

De voorlegging geschiedt in het kader van de voorhangprocedure van artikel 23.5 van de Omgevingswet en biedt uw Kamer de mogelijkheid zich uit te spreken over het Aanvullingsbesluit, voordat dit aan de Raad van State zal worden voorgelegd.

Op grond van de aangehaalde bepalingen geschiedt de voordracht aan de Koning ter verkrijging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het ontwerpbesluit niet eerder dan vier weken nadat het ontwerpbesluit aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Aanvullingswet geluid Omgevingswet in de Tweede Kamer is een motie ingediend en heb ik een toezegging gedaan. De motie en de toezegging hebben (mede) betrekking op de inhoud van het Aanvullingsbesluit. In bijlage 1 bij deze brief heb ik opgenomen hoe ik hiermee ben omgegaan. Zoals toegezegd aan de Eerste Kamer wordt bij de voorhang van een ontwerp-aanvullingsbesluit gereageerd op het advies van de Adviescommissie Omgevingswet over dat aanvullingsbesluit. De reactie is als bijlage 2 bij deze brief gevoegd.

Een gelijklopende brief heb ik gezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

Op 27 juni 2019 is het wetsontwerp van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet, in de Tweede Kamer besproken dat vervolgens op 2 juli 2019 met ruime meerderheid is aanvaard. Tijdens dat debat heb ik een toezegging gedaan om de Kamer over twee onderwerpen nader schriftelijk te informeren, namelijk volksgezondheid en maatregelen bij overschrijding van de binnenwaarde. Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geef ik hierbij invulling aan die toezegging.

Volksgezondheid

Eerst ga ik in op het aspect volksgezondheid. De heer Smeulders (GroenLinks) benadrukte tijdens het debat dat volksgezondheid een belangrijk criterium zou moeten zijn bij het stellen van geluidnormen. Hoewel hij begrip toonde voor de visie van het kabinet dat het niet nodig is dit expliciet voor geluid te regelen omdat het aspect volksgezondheid op andere plekken in de Omgevingswet al is geregeld, diende hij een motie in waarin de regering wordt verzocht om het belang van de volksgezondheid expliciet op te nemen in het definitieve Aanvullingsbesluit geluid.² De heer Smeulders gaf daarbij aan bereid te zijn deze motie in te trekken als ik concrete voorbeelden kan geven van andere plekken in de wet waarin het aspect geluid al zo duidelijk wordt meegenomen dat de motie overbodig is. In verband hiermee is de motie niet in stemming gebracht, maar aangehouden.

Bij de totstandkoming van de Omgevingswet en de bijbehorende AMvB's is in het verleden al meermalen met de Kamer gesproken over het belang van de volksgezondheid. Dat belang is al verankerd in de Omgevingswet, bijvoorbeeld in de doelbepaling in artikel 1.3 in combinatie met artikel 2.1, eerste lid. Op grond daarvan vormt het «bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving» een dwingend aspect van de bestuurlijke taak- en bevoegdheidsoefening op grond van de Omgevingswet, in samenhang met het «doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften». Met het amendement-Smaling³ is het belang van de gezondheid op enkele plekken expliciet aan de wet toegevoegd. Dit betreft onder andere het vierde lid van artikel 2.1. In dat artikellid is nu bepaald dat bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in ieder geval rekening wordt gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid. De nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving gaat uitgebreid in op gezondheid als aspect van de bestuurlijke afwegingen die bestuursorganen maken.⁴

Met de Aanvullingswet geluid worden daarnaast de artikelen 2.27 en 2.28 van de Omgevingswet aangevuld met een bepaling dat de door het Rijk te stellen instructieregels (in het Aanvullingsbesluit geluid) worden gesteld met het oog op «het beschermen van de gezondheid, met betrekking tot de beheersing van geluid» afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Hiermee wordt het aspect gezondheid niet alleen in algemene zin, maar ook specifiek in relatie tot geluid op wetsniveau benadrukt.

² Kamerstukken II 2018/19, 35 054, nr. 10.

³ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 150.

⁴ Stb. 2018, 292, blz. 245–251.

In lijn met deze wetsartikelen wordt ook op AMvB-niveau een heldere link gelegd tussen gezondheid en geluid. Met het Aanvullingsbesluit geluid worden de instructieregels voor omgevingsplannen over het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen aan het Besluit kwaliteit leefomgeving toegevoegd in paragraaf 5.1.4 «Beschermen van de gezondheid en van het milieu». Verder worden voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit de geluidproductieplafonds als toetsingsgrond toegevoegd in afdeling 8.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, waarover artikel 8.7 bepaalt dat deze afdeling is opgenomen «met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu». En tot slot worden de instructieregels voor de monitoring van geluid toegevoegd aan afdeling 10.2 «Milieu en gezondheid». In diezelfde afdeling zijn ook al de regels over geluidbelastingkaarten opgenomen, die strekken ter uitvoering van de EU-richtlijn omgevingslawaaï.

Met de genoemde bepalingen in de wet en de specifieke grondslagen voor geluid in relatie tot gezondheid op wetsniveau en de beschreven uitwerking daarvan op AMvB-niveau is naar de mening van het kabinet het gezondheidsbelang dat betrokken is bij de toepassing van de geluidregels afdoende geborgd.

Maatregelen bij overschrijding binnenwaarde

Daarnaast heb ik tijdens het Kamerdebat toegezegd in deze brief te zullen ingaan op de vraag van de heer Ziengs (VVD) over maatregelen om het geluid terug te brengen tot 3 dB onder de norm bij overschrijding van de binnenwaarde. Naast het kostenaspect betwijfelt hij of dit wel beleidsneutraal is.

Net als nu in het Aanvullingsspoor geluid is ook al in 2012 met de modernisering van de geluidregels voor rijkswegen en spoorwegen waarbij de geluidproductieplafonds werden ingevoerd, een aanzienlijke vereenvoudiging doorgevoerd in het normenkader. Beperkte verschuivingen in de normering waren daarbij onvermijdelijk; zonder verschuivingen is vereenvoudiging onmogelijk. Een en ander is verankerd in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer.

In aansluiting bij de systematiek voor het reduceren van het geluid in geluidgevoelige gebouwen bij de geluidsanering, is toen ook in de wet vastgelegd dat, indien de norm voor de binnenwaarde wordt overschreden, maatregelen moeten worden getroffen om een waarde te bereiken die ten minste 3 dB lager is dan de binnenwaarde waaraan getoetst wordt.⁵ Hiermee wordt een buffer ingebouwd om te voorkomen dat gevels later nogmaals moeten worden aangepast als slechts een geringe wijziging in het geluid optreedt. Door bij gevelmaatregelen een marge van 3 dB te hanteren, ontstaat een wezenlijke ruimte voor toekomstige ontwikkelingen door bijvoorbeeld groei van de verkeersintensiteiten, waardoor bij beperkte groei niet meteen de binnenwaarde weer overschreden wordt en opnieuw maatregelen nodig zijn. Ook zorgt deze marge ervoor dat het beschermingsniveau gemiddeld niet afneemt, ook niet waar de vereenvoudiging van het normenkader op onderdelen tot een beperkte versoepeling van de binnenwaarde heeft geleid.⁶

Deze lijn is met hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer ingevoerd en wordt ongewijzigd voortgezet in het Aanvullingsbesluit geluid, waarmee ook de materie van datzelfde hoofdstuk 11 in de Omgevingswet wordt geimple-

⁵ Zie artikel 11.38, tweede lid, juncto artikel 11.2 van de Wet milieubeheer.

⁶ Zie ook Kamerstukken II, 2009/10, 32 252, nr. 3, blz. 48–49 en blz. 126–127.

menteerd. Voor het geluid van rijkswegen en hoofdspoorwegen is dit dus een volledig beleidsneutrale omzetting van de huidige regels. Voor decentrale infrastructuur en industrieterreinen worden de geluidregels en het normenkader met het Aanvullingsbesluit op vergelijkbare wijze gemoderniseerd als eerder voor de rijksinfrastructuur het geval was. Naar mijn mening is het daarbij toepassen van hetzelfde, breed geaccepteerde, uitgangspunt inderdaad beleidsneutraal. Beide wetstrajecten kennen immers hun basis in hetzelfde interbestuurlijke beleidsvernieuwingstraject Swung⁷: de eerste fase (Swung-1) betrof de rijksinfrastructuur, de tweede fase (Swung-2) betreft de decentrale infrastructuur en industrieterreinen.

Ter illustratie van zijn vraagstelling beschreef de heer Ziengs een fictief voorbeeld, uitgaande van een norm van 50 dB. In dit voorbeeld zou de eigenaar van een pand het geluidniveau van 52 dB met een schuimplaten wandje van € 1.000 kunnen terugbrengen naar 50 dB. Om het geluidniveau te verlagen naar 47 dB, zijnde 3 dB onder de norm, is in dit voorbeeld echter een investering van maar liefst € 30.000 nodig. Hij wijst erop dat daar wel een aanmerkelijk verschil tussen zit.

In een enkel geval zou inderdaad sprake kunnen zijn van groot verschil in benodigde investering. In de meeste gevallen zal het bedrag achter veel geleidelijker oplopen naarmate een grotere geluidreductie nodig is.

Los daarvan lijkt de vraagstelling van de heer Ziengs overigens een misverstand te impliceren, dat ik – zo daar inderdaad sprake van is – graag de wereld uit help. De heer Ziengs lijkt er in zijn voorbeeld vanuit te gaan dat de eigenaar van het gebouw verantwoordelijk is voor het treffen en bekostigen van de beschreven maatregelen. Dat is echter niet het geval.

De binnenwaarde wordt bij een bestaand gebouw toegepast op het moment dat een besluit wordt genomen over bijvoorbeeld aanleg of verbreding van een weg. Dat besluit wordt genomen door een bestuursorgaan, en dat bestuursorgaan is er dan verantwoordelijk voor dat de benodigde maatregelen worden getroffen. Gelet op het private eigendomsrecht kan dat niet zonder dat de eigenaar van een gebouw daaraan zijn medewerking verleent, maar de kosten komen – als onderdeel van de totale kosten van het wegaanleg- of verbredingsproject – voor rekening van het bestuursorgaan en niet van de eigenaar van het gebouw.

Alleen bij nieuwbouw van een pand is de eigenaar er verantwoordelijk voor dat de binnenwaarde die geldt voor nieuwbouw wordt gerealiseerd, en bij verbouw is de eigenaar er verantwoordelijk voor dat voor het geluidniveau binnen het pand aan de regels wordt voldaan: in de regel geldt dan dat de geluidwering van het pand door een verbouwing niet mag verslechteren ten opzichte van «rechtens verkregen niveau», het toegestane kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan die verbouwing. Dat is nu al het geval onder het Bouwbesluit 2012, en dat blijft zo in het Besluit bouwwerken leefomgeving onder de Omgevingswet.

⁷ Swung staat voor: **samen werken** in de **uitvoering** van **nieuw geluidbeleid**.

- REACTIE OP HET ADVIES VAN DE INTEGRALE ADVIESCOMMISSIE OMGEVINGSWET OVER HET ONTWERP AANVULLINGSBESLUIT GELUID

De Integrale Adviescommissie Omgevingswet heeft op 4 juni 2019 advies uitgebracht over de consultatieversie van het Aanvullingsbesluit. Hieronder is toegelicht hoe het advies is verwerkt in het ontwerp Aanvullingsbesluit geluid.

De commissie constateert dat het opnemen van het onderwerp geluid in het stelsel van het nieuwe omgevingsrecht op een aantal punten leidt tot een meer integrale benadering, bijvoorbeeld waar het gaat om de totale geluidbelasting vanuit verschillende bronnen. Zij ziet het monitoren van de ontwikkeling van het geluid en het verbinden van consequenties daaraan als een goede ontwikkeling.

De commissie gaat in haar advies in op drie onderwerpen:

- 1) instructieregels en de mate van afwegingsruimte;
- 2) hoogte van de norm;
- 3) relatie met het DSO en de vernieuwingen in dit geluidsdomein.

Hieronder wordt per onderwerp kort het advies geschetst en vervolgens wordt een reactie op het advies gegeven.

Ad 1. De noodzaak voor nadere regels bij afwijking van voorkeurswaarden

De commissie schat in dat er bij geluid in de praktijk weinig afwegingsmogelijkheden bij komen. Ze vermoedt dat hierover grotere verwachtingen hebben bestaan bij gemeenten, gelet op het feit dat het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte een van de geformuleerde verbeterdoelen van de stelselherziening is. Zij adviseert daarom om de verwachtingen realistisch te schetsen op het punt van het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte. De commissie herhaalt vervolgens haar advies over het voorstel voor de Aanvullingswet Geluid. Dat advies houdt in dat de commissie van mening is dat het niet wenselijk is om aanvullende instructieregels op te nemen omtrent geluid. Zij geeft aan dat dit een afweging is van het bevoegd gezag dat binnen de Omgevingswet bij voorkeur decentraal is belegd. De commissie hanteert hierbij het model van de standaardwaarde, die een geaccepteerd geluidniveau is, en de grenswaarde waarvan alleen bij uitzondering en alleen in aangegeven gevallen kan worden afgeweken.

Inderdaad is de afwegingsruimte, gezien het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau, ongeveer gelijk aan die in het stelsel van de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer. De bestuurlijke afwegingsruimte ligt in het gebied tussen de standaardwaarde en de grenswaarde, zoals de commissie ook aangeeft. Zoals ook aangegeven in de reactie van de adviescommissie over het wetsontwerp onderschrijft de regering het advies om geen instructieregels op te nemen die sturen op de invulling van de beleidsruimte tussen de standaardwaarde en grenswaarde. Dergelijke regels bevat het ontwerp-aanvullingsbesluit dan ook niet. Het voornemen is om slechts te regelen dat bij overschrijding van de standaardwaarde maatregelen worden overwogen en het gecumuleerde geluid wordt beoordeeld. Tegen deze achtergrond is ten opzichte van de consultatieversie ook een flink aantal servicebepalingen vervallen over geluidregels voor industrieterreinen in omgevingsplannen. Ook is in dit verband een beoordelingsregel voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit in relatie tot geluidproductieplafonds voor industrieterreinen alsnog komen te vervallen nu bij nadere

analyse is gebleken dat de combinatie van geluidproductieplafonds met de geluidbepalingen in het gemeentelijke omgevingsplan voldoende waarborg vormen.

In lijn met het advies van de commissie wordt wel voorzien in bepalingen die ervoor zorgen dat alleen bij uitzondering en alleen in aangegeven gevallen kan worden afgeweken van grenswaarden.

De commissie noemt de geluidluwe gevel als voorbeeld van een afweging die bij voorkeur decentraal wordt belegd. In de versie die bij de commissie voorlag werd een dergelijke gevel voorgeschreven in situaties boven de grenswaarde. Naar aanleiding van het advies en consultatiereacties is deze regel aangepast; gemeenten moeten nu rekening houden met het belang van een geluidluwe gevel.

Ad 2. De hoogte van de norm

De commissie geeft geen inhoudelijk oordeel over de hoogte van de in het ontwerpaanvullingsbesluit opgenomen normwaarden. Daar ligt ook haar expertise niet. Zij constateert dat in de consultatie veel vragen zijn gesteld over de systematiek van het Aanvullingsbesluit, die deels ook samenhangen met de inbouw van het stelsel van de Omgevingswet. De commissie adviseert om in de toelichting bij het besluit niet alleen in te gaan op hoe zaken worden geregeld maar ook waarom ergens voor gekozen wordt.

Dit advies is ter harte genomen en in de toelichting is nader ingegaan op de achtergrond van gemaakte keuzes.

Ad 3. Relatie met het DSO en de vernieuwingen in dit geluidsdomein

De commissie constateert dat het Aanvullingsbesluit een nieuwe behoefte doet ontstaan aan gegevens, bijvoorbeeld gegevens over de geluidproductieplafonds van provinciale wegen en industrieterreinen en gegevens voor de basisgeluidemissie van gemeentewegen en waterschapswegen. De commissie vraagt in dit verband aandacht voor het goed en tijdig kunnen opnemen en raadplegen van geluidgegevens binnen het systeem van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De commissie beveelt aan om nieuwe gegevens die nodig zijn voor geluid prioriteit te geven zodra het basisvoorzieningsniveau gereed is.

In lijn met eerdere advisering door het Bureau ICT Toetsing (BIT) wordt gekozen voor een stapsgewijze aanpak. Gepland is om het basisniveau van het DSO eind 2019 op te leveren zodat er gelegenheid is om het systeem een jaar voor inwerkingtreding van de Omgevingswet te testen, erop aan te sluiten, te oefenen en lokale systemen in te regelen. Het plan voor de uitbouw van het DSO is een gezamenlijk plan van gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen. De prioriteiten worden dus samen met de bestuurlijke partners gesteld. Daarbij is uiteraard ook aandacht voor instrumenten uit aanvullingswetten, waaronder de Aanvullingswet geluid. Over de doorontwikkeling en uitbouw van de landelijke voorziening vindt nog nadere advisering plaats, onder andere door het BIT.⁸

Overigens wordt voorzien in de digitale beschikbaarheid van geluidgegevens. Hiertoe ontwikkelt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de Centrale voorziening geluidgegevens, waarmee onder meer besluiten over geluidproductieplafonds, onderliggende gegevens en monitorings-

⁸ Kamervragen (Aanhangsel) 2018/19, nr. 3339.

gegevens worden ontsloten. Deze voorziening is beschikbaar bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet en zou op termijn aangesloten kunnen worden op het DSO. Dat sluit aan bij de lijn dat het DSO in de toekomst gegevens uit verschillende bronnen kan ontsluiten, afhankelijk van besluitvorming over de uitbouw. De beschikbaarheid van de Centrale voorziening geluidgegevens is ook van belang voor het bij koninklijk besluit bepalen van de termijnen voor invoering van geluidproductieplafonds voor industrieterreinen en provinciale wegen en van de basisgeluidemissie voor gemeentewegen, lokale spoorwegen en waterschapswegen.