

Vergaderjaar 2024–2025

29 383

Regelgeving Ruimtelijke Ordening en Milieu

Nr. 424

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2025

Hierbij informeer ik u over het geluidbeleid en enkele recente ontwikkelingen daarin. In het bijzonder informeer ik u over een verbetering in de digitale toegankelijkheid van geluidgegevens door de openstelling van de Centrale voorziening geluidgegevens (Cvgg) per 1 januari 2024.

Deze brief gaat achtereenvolgens in op het belang van geluid voor een gezonde leefomgeving en het geluidbeleid; het belang van goede geluidgegevens en een nieuw instrument daarvoor, de Cvgg. Tot slot volgt informatie over een lopend onderzoek voor een goed beheer van de Cvgg.

Geluidbeleid

Het kabinet wil dat Nederland een welvarend land blijft. Daarbij wil iedereen een veilige, prettige en gezonde leefomgeving om te wonen, werken en ontmoeten. Blootstelling aan veel geluid heeft gevolgen voor de gezondheid. Het kan leiden tot hinder, stress, een verhoogde bloeddruk en zelfs hart- en vaatziekten¹. Uit data van de World Health Organization (WHO) voor Europa blijkt geluid na luchtverontreiniging het grootste risico voor de gezondheid door het milieu te zijn². Het is daarom belangrijk om blootstelling aan hoge geluidniveaus en de gezondheidseffecten daarvan zoveel als redelijkerwijs mogelijk te voorkomen en te beperken. Een goede balans tussen beschermen en benutten is daarbij het streven.

Nederland is één van de dichtstbevolkte landen van Europa. De verschillende opgaven waar Nederland voor staat, hebben allemaal grote impact op de schaarse ruimte. Om de ambities van het kabinet te kunnen halen

¹ <https://www.rivm.nl/geluid/over-geluid>; <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2019-0227.pdf>

² European Environment Agency (2020), «Healthy environment, healthy lives: how the environment influences health and well-being in Europe»

en een gezond, veilig en leefbaar land te houden met een hoge leefkwaliteit is een samenhangende afweging tussen deze opgaven nodig en moeten keuzes worden gemaakt. De Omgevingswet is randvoorwaardelijk hiervoor en draagt als nieuw stelsel bij aan het bieden van oplossingen en het aanpakken van de opgaven in de fysieke leefomgeving.³ Als onderdeel van de Omgevingswet ondersteunen de geluidregels deze afwegingen in relatie tot geluid in de leefomgeving.

Het geluidbeleid van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat richt zich in hoofdzaak op het geluid van grote geluidbronnen: wegen, spoorwegen, industrieterreinen met zogenaamde «grote lawaaimakers» en luchtvaart. Daarnaast kunnen ook andere bronnen leiden tot overlast voor omwonenden, zoals bijvoorbeeld windturbines. Het geluid van luchtvaart komt in deze brief maar beperkt aan de orde, over het specifieke luchtvaartbeleid wordt u apart geïnformeerd⁴.

Het geluidbeleid is gebouwd op drie pijlers: bronbeleid, preventie en sanering. Aanpak van geluid aan de bron is het meest doelmatig doordat de kosten relatief beperkt zijn en het effect overal bij de bron optreedt. Een belangrijk instrument is het normeren van voertuigemissies. Dit gebeurt op Europees niveau en daarom zet ik in op het beïnvloeden van processen binnen de EU. Geluid kan ook aangepakt worden door lokale maatregelen op het niveau van de constructie van (spoor)wegen, de overdracht van geluid en bij woningen. Dit valt onder de pijler preventie. Bij nieuwe ontwikkelingen, zoals aanleg en wijziging van (spoor)wegen, en woningbouw, gelden nationale regels met als doel een toename van het geluid te voorkomen of te beperken. Daarbij stimuleren deze regels een evenwicht tussen het belang van beschermen en benutten, om woningbouw met een goede leefomgevingskwaliteit mogelijk te maken en tegelijkertijd ook ruimte te houden voor mobiliteit en economische ontwikkeling. Tenslotte is er een derde pijler, sanering, met nationale regels om het geluid te reduceren in reeds bestaande situaties met te hoge geluidbelastingen. De nationale regelgeving voor geluidhinder vormt geen nationale kop op Europese beleid: de EU heeft geen normen voor geluid in de leefomgeving gesteld, juist omdat er al doeltreffende nationale regelgeving is (subsidiariteitsbeginsel).

Voor de ontwikkeling van **voertuigemissies (eerste pijler)** is het beeld gemengd. Op het spoor nemen voertuigemissies af, maar op de weg nemen voertuigemissies alleen af bij lage snelheden, en ze nemen toe bij hogere snelheden⁵. Deze toename wordt veroorzaakt doordat wegvoertuigen steeds zwaarder worden, en daarom voorzien worden van bredere banden⁶ die meer geluid mogen veroorzaken⁷. Dit is een negatieve ontwikkeling waarvoor alleen de EU regulerend kan optreden. Wel gezien we in Nederland hoe we het gebruik van stille autobanden kunnen stimuleren⁸ en werk ik samen met gemeenten bij de aanpak van voertuigen die extreme overlast veroorzaken, bijvoorbeeld doordat ze niet voldoen aan de permanente voertuigeisen.

De nationale geluidregels voor **preventie (tweede pijler)** zijn verbeterd met de komst van de Omgevingswet. Voor rijkswegen en hoofdspoorwegen bestaat al sinds 2012 de systematiek met de geluidproductiepla-

³ <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerprogramma/3a-wonen-en-volkshuisvesting>

⁴ Het geluid van luchthavens wordt niet gereguleerd onder de Omgevingswet maar onder de Wet luchtvaart en de Luchtvaartwet.

⁵ TNO (2022), Emissiekentallen voor geluid van wegverkeer op basis van metingen in 2020. Rapportnummer TNO 2022 R10839.

⁶ RIVM (2024), Geluidmonitor – Nader onderzoek 2020 – 2022. Rapportnummer 2023-0122.

⁷ Verordening (EG) Nr. 661/2009 van het Europees Parlement en de raad (13 juli 2009)

⁸ In dat kader loopt al jaren deze campagne: <https://www.kiesdebesteband.nl/>

fonds (gpp), waardoor het geluid van deze bronnen niet onbeheerst kan toenemen. Met de Omgevingswet wordt deze systematiek uitgebreid naar provinciale wegen en industrieterreinen met grote lawaaimakers. Ook zal het geluid van treinen op emplacementen gereguleerd worden als onderdeel van de gpp-systematiek voor hoofdspoorwegen in plaats van met gemeentelijke omgevingsvergunningen. De Bestuurlijke tafel emplacementen geluid heeft hiervoor enkele aanbevelingen gedaan aan mijn voorgangers, die ik begin 2025 in de regelgeving zal implementeren. Voor gemeente- en waterschapswegen wordt een andere systematiek voor geluidmonitoring ingevoerd die beter past bij het schaalniveau van dat wegennet. Hoe de gpp-systematiek uitwerkt, is onder meer te zien in de in juni 2024 verschenen actieplannen omgevingslawaaier voor rijks- en hoofdspoorwegen 2024–2029⁹. Deze bevatten een evaluatie van het actieplan van 2018–2024 en de plannen voor 2024–2029. De evaluaties laten zien dat de gpp-systematiek ervoor zorgt dat toenames van verkeer worden gecompenseerd met geluidmaatregelen. Ook gaan ze in op de ontwikkeling van voertuigemissies. Voor het spoor kondigt het actieplan aan dat de geluidproductieplafonds waar mogelijk zullen worden verlaagd. Hierdoor komen de lagere voertuigemissies ten goede aan omwonenden en nieuwbouw van woningen, terwijl tegelijk de benodigde ruimte voor het verkeer op het spoor wordt vastgehouden. Daarmee blijven de doelen van beschermen en benutten in balans. Waar het gaat om het geluid van windturbines wordt de regelgeving herijkt en aangescherpt. Ontwerpregelgeving die hiertoe strekt zal op korte termijn aan de Kamer worden voorgelegd.

Hinder en gezondheidsschade door blootstelling aan veel geluid kan ook het gevolg zijn van een combinatie van meerdere geluidbronnen, bijvoorbeeld de nabijheid van een spoorweg en een industrieterrein, of van een drukke weg en een luchthaven. Mede tegen de achtergrond van de urgente woningbehoefte loopt momenteel een onderzoek naar een mogelijke alternatieve methode voor de beoordeling van gecumuleerd geluid die recht doet aan de hinder van verschillende geluidbronnen en tegelijk in de uitvoeringspraktijk beter toepasbaar is dan de bestaande methode. Rijk en medeoverheden trekken in dit traject samen op¹⁰.

Voor de **derde pijler, sanering**, is gekozen voor het instrument van de specifieke uitkering om een doelmatige besteding van de financiële middelen te borgen. Het budget is bestemd voor provincies, gemeenten en enkele waterschappen om te besteden aan de woningen met de hoogste geluidbelastingen en daaraan gerelateerde geluidhinder voor bewoners. Geluidmaatregelen moeten een substantieel effect bewerkstelligen, en de kosten daarvan zijn sterk afhankelijk van de specifieke situatie. Daarnaast voeren Rijkswaterstaat en ProRail de sanering bij rijkswegen en hoofdspoorwegen uit met een taakstellend budget van circa € 1,1 miljard op het Mobiliteitsfonds. Zij hebben de laatste saneringsplannen vóór de wettelijke einddatum van 31 december 2023 ingediend¹¹. De maatregelen zijn deels uitgevoerd, deels in uitvoering en deels vinden ze gekoppeld plaats aan andere werkzaamheden aan de (spoor)weg in de komende jaren. Na het gereedkomen van de saneringsmaatregelen worden de geluidproductieplafonds verlaagd met het effect van de getroffen maatregelen, zodat het effect van die maatregelen blijvend is geborgd.

⁹ <https://open.overheid.nl/documenten/1eaa26a5-b42e-4e6c-a2b8-44111b880713/file>;
<https://open.overheid.nl/documenten/02f62ba8-f424-4649-aac4-e16b07ad9bfe/file>

¹⁰ Zie de brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat d.d. 29 mei 2024, Kamerstukken II 2023/24, 31 936, nr. 1157.

¹¹ <https://www.bureausaneringverkeerslawaaier.nl/rijksinfrastructuur/bekendmakingen/>;
<https://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/projectenoverzicht/meerjarenprogramma-geluidsanering-mjpgg-aanpak-geluidoverlast-woningen/planning-per-geluidsaneringsplan>;
<https://www.prorail.nl/nieuws/mjpgg-plannen-voor-aanpak-spoorgeluid-definitief>

De overkoepelende effecten van het geluidbeleid worden **gemonitord** door het RIVM. Sinds 2019 wordt jaarlijks een rapport «Onderzoek Beleving Woonomgeving» uitgebracht. De meest recente uitgave, verschenen eind 2023¹², gaat over de periode van 2019 tot en met 2022. Voor geluid in de woonomgeving wordt gekeken naar hinder en slaapverstoring door wegverkeer, railverkeer, burengeluid, vliegverkeer, bouw- en sloopactiviteiten, industriële activiteiten en recreatie. Hieruit blijkt dat er helaas geen afname van hinder door verkeerslawaaï wordt geconstateerd. Daarnaast lijkt er sprake te zijn van een toename in hinder door laagfrequent geluid¹³. Mogelijke bronnen van laagfrequent geluid zijn industriële activiteiten, windturbines en transport, maar ook wasmachines, warmtepompen en ventilatiesystemen. Het RIVM voert momenteel in opdracht van lenW een onderzoek uit naar de aard en omvang van de problematiek op basis van klachteninventarisatie.

Tegelijkertijd volgt uit het advies over geluid van de WHO uit 2018¹⁴ echter wel dat vanuit gezondheidsoverwegingen het geluid gereduceerd zou moeten worden. Naar aanleiding van het WHO-advies over omgevingsgeluid is de Kamer met een brief van 21 maart 2023 geïnformeerd¹⁵ over de beleidsvoornemens. De WHO heeft advies uitgebracht over de geluidbronnen (spoor)wegen, industrie, luchtvaart en windturbines. In de kamerbrief van 21 maart 2023 staan concrete beleidsvoornemens voor luchtvaart, spoor en windturbines. Voor luchtvaart gaat het daarbij om de Luchtvaartnota 2020–2050 en de Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022. De laatste stand van zaken staat in de kamerbrief «Evaluatie Schipholbeleid» van 4 september 2024¹⁶. Voor spoor is het voornemen om het geluidniveau waarboven maatregelen moeten worden overwogen (standaardwaarde) te verlagen, om betere bescherming te bieden tegen slaapverstoring. Aan de uitwerking hiervan wordt nog gewerkt. Voor windturbines is het voornemen om een goed onderbouwd normenkader vast te stellen dat aansluit bij de WHO-advieswaarde. Dit voornemen is uitgewerkt in het ontwerpbesluit windturbines leefomgeving, waarvan de kennisgeving op 11 oktober 2023 is gepubliceerd in de Staatscourant¹⁷.

Het belang van goede geluidgegevens

Ter ondersteuning van al het geluidbeleid zijn goede, betrouwbare en toegankelijke gegevens nodig. Gegevens zijn bij voorkeur openbaar en digitaal beschikbaar, zodat de overheid transparant is over de gegevens die worden gebruikt bij besluitvorming, burgers inzicht krijgen in het geluid in hun omgeving, en administratieve lasten worden beperkt. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is daarom de Centrale voorziening geluidgegevens (Cvvg)¹⁸ opengesteld. Met beter beschikbare gegevens over geluid wordt bijgedragen aan een betere bescherming van de gezondheid. In het Aanvullingsbesluit Geluid Omgevingswet dat eind 2019 is voorgehangen¹⁹ is de Kamer al eerder geïnformeerd over de Cvvg.

Geluidgegevens geven inzicht in de ontwikkeling van geluid en vormen de basis voor goede besluiten over geluid. Geluidgegevens zijn van bijzonder belang bij het toelaten van woningbouw en de daadwerkelijke realisering

¹² <https://www.rivm.nl/geluid/onderzoeken-projecten/onderzoek-beleving-woonomgeving>

¹³ Zie ook RIVM (2021), Onderzoeksprogramma Laagfrequent geluid. Rapportnr. 2021–0187.

¹⁴ World Health Organization Regional Office for Europe, Environmental noise guidelines for the European region. 2018, WHO Regional Office for Europe: Copenhagen, Denmark.

¹⁵ Kamerstukken II, 2022/23, 29 383, nr. 404

¹⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 29 665, nr. 517

¹⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-27607.html>

¹⁸ www.geluidgegevens.nl

¹⁹ Kamerstukken II, 2019/20, 35 054, nr. 13.

van woningen, met het oog op het beoordelen van het geluidniveau op gevels en in de woningen. Bij de planvorming kan worden gekeken naar de positionering van woningen ten opzichte van geluidbronnen en ook andere gebouwen dan geluidgevoelige gebouwen²⁰, en in concrete situaties zijn soms specifieke geluidmaatregelen nodig, zoals stille wegdekken, geluidschermen en -wallen, en (extra) gevelisolatie. Als vroeg in het planproces gekeken wordt wat mogelijk is, kunnen de kosten van specifieke geluidmaatregelen worden beperkt.

Informatie over de geluidbronnen die nodig is voor monitoring en besluitvorming, wordt opgenomen in het wettelijk voorgeschreven geluidregister, dat is opgenomen in de Cvvg. De al sinds 2012 bestaande geluidregisters voor rijkswegen en hoofdspoorwegen zijn hierin ondergebracht. Nu de Omgevingswet in werking is getreden, worden stap voor stap ook geluidgegevens over andere wegen, lokale spoorwegen en industrieterreinen, maar ook windturbines, militaire schietbanen en luchthavens, in de Cvvg opgenomen.

De Cvvg stelt geluidgegevens centraal beschikbaar

De doelen van het geluidregister in de Cvvg zijn:

- het transparant maken van gegevens over geluidmonitoring;
- het makkelijker beschikbaar maken van gegevens voor geluidberekeningen die nodig zijn voor besluitvorming.

Hierdoor kunnen omwonenden volgen hoe het geluid in hun woonomgeving zich ontwikkelt en in hoeverre de geluidproductieplafonds worden nageleefd. Akoestisch adviseurs kunnen op één plaats betrouwbare gegevens vinden voor geluidonderzoeken, in plaats van deze op te moeten vragen bij de overheden die de geluidbronnen beheren. Voor burgers blijft daarnaast de Atlas Leefomgeving²¹ een belangrijke bron voor algemene informatie over geluid.

In 2020 is het RIVM begonnen met het bouwen van de Cvvg, parallel aan de ontwikkeling van de nieuwe regelgeving. Het RIVM heeft hierbij gekozen voor een gedegen en flexibele aanpak met korte cycli voor planning en feedback, en veel aandacht voor datakwaliteit. De tijdige totstandkoming van de Cvvg heeft in goede interbestuurlijke samenwerking plaatsgevonden, met betrokkenheid van ProRail, RWS, UvW, IPO en VNG. Ook heeft veel interactie met toekomstige gebruikers plaatsgevonden, die onder andere terecht konden op een testomgeving.

De geluidgegevens over rijkswegen en hoofdspoorwegen zijn inmiddels opgenomen in de Cvvg. Hiervoor was ondanks een goede voorbereiding wel meer tijd nodig dan verwacht, mede om een goede datakwaliteit te kunnen garanderen. Afnemers hebben daar helaas last van gehad maar konden de gegevens wel ontvangen van RWS en ProRail. Ook voor enkele andere geluidbronnen zijn al gegevens aangeleverd (wegen van een gemeente, een spoorlijn in beheer van vier gemeenten, twee stukjes provinciale weg, de regionale luchthavens van nationaal belang, een buitenlandse luchthaven nabij de landsgrens, een regionale luchthaven van regionaal belang). Als gevolg van overgangstermijnen voor de nieuwe regels voor geluidmonitoring zullen de gegevens over een periode van 8 jaar geleidelijk worden aangeleverd.

Het is belangrijk dat naast het Rijk ook decentrale overheden bijtijds aan de slag gaan met de uitvoering van de nieuwe regels voor geluidmonitoring. Alleen dan komen er gegevens beschikbaar voor de Cvvg en wordt

²⁰ Geluidgevoelige gebouwen zijn gebouwen met de functie wonen, onderwijs of zorg.

²¹ <https://www.atlasleefomgeving.nl/thema/geluid-in-je-omgeving>

de Cvvg steeds bruikbaar voor afnemers. Het Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl) ondersteunt decentrale overheden hierbij. Specifiek voor de provinciale wegen heeft het IPO een handreiking uitgebracht. Voor windturbines heeft lenW een project gestart om provincies, gemeenten en omgevingsdiensten te faciliteren bij het aanleveren van gegevens over windturbines²². Daarnaast zijn bij het Rijk voorbereidingen aan de gang voor aanlevering van gegevens over militaire schietbanen.

De Cvvg heeft ook waarde voor het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). Met het DSO wordt beoogd inzicht te geven in wat mag en kan in de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie in Nederland. Het DSO ondersteunt initiatiefnemers daartoe in hun vraag naar informatie over de fysieke leefomgeving. Als onderdeel van de zogenaamde Bestuurlijke Agenda Uitbouw hebben de samenwerkende overheden (rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) afgesproken dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet de mogelijkheden worden gezien om externe informatieproducten²³ zoals de Cvvg ook in het DSO te ontsluiten. Hiermee wordt invulling gegeven aan de verdere ontwikkeling van het DSO²⁴. lenW is momenteel in overleg met de beheerders van het DSO om de aansluiting van de Cvvg op het DSO praktisch vorm te geven. Dit ter uitvoering van het besluit van 8 september 2022²⁵ om de Cvvg op het DSO aan te sluiten.

MKBA voor beheer lenW-registers Cvvg en REV

Voor de toekomst van de Cvvg is het ook van belang om de voorziening en de gegevens daarin zo kosteneffectief mogelijk te beheren, zowel aan de kant van de voorziening zelf, bij het RIVM, als aan de kant van de overheden die de data aanleveren. Daarom wordt een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) uitgevoerd die daarop is gericht. In deze studie wordt niet alleen gekeken naar de Cvvg, maar ook naar het Register Externe Veiligheidsrisico's (REV)²⁶. Bij de onderzochte scenario's is rekening gehouden met de afspraken over het Federatieve Datastelsel, die zijn overeengekomen in de Interbestuurlijke Datastrategie die op 18 november 2021 naar de Tweede Kamer is verzonden²⁷.

De MKBA «Beheer van het REV en de CVGG» is 11 december 2024 opgeleverd en is gepubliceerd op www.rijksoverheid.nl²⁸. In overleg met de (inter)bestuurlijke partners en andere bronhouders zal worden gezien hoe de aanbevelingen uit het rapport worden opgevolgd.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen

²² <https://iplo.nl/thema/geluid/iplo-update-geluid/iplo-update-geluid-23-april-2024>; Nieuwsbrief Cvvg 2024-2, 28 juni 2024 (<https://www.rivm.nl/abonneren/nieuwsbrief-centrale-voorziening-geluidgegevens>)

²³ Informatieproducten zijn buiten het DSO bewerkte of verrijkte gegevens over bijvoorbeeld geluid, bodem en water

²⁴ Digitaal Stelsel Omgevingswet - Ontwikkelaarsportaal (aandeslagmetdeomgevingswet.nl)

²⁵ Van het Opdrachtgevend Beraad. Aangesloten wordt bij het interbestuurlijk portfolioproces onder regie van de Strategische Beheer Organisatie (SBO), zie <https://iplo.nl/digitaal-stelsel/documenten/beheerovereenkomst-beheerarrangement-digitaal/>. Het Ministerie van lenW is voor de aansluiting van de Cvvg in overleg met SBO en de Tactisch Beheer Organisatie (TBO) voor de Landelijke Voorziening DSO.

²⁶ <https://www.registerexterneveiligheid.nl/>

²⁷ Kamerstukken 2021–2022, 26 643, nr. 797

²⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gezonde-en-veilige-leefomgeving/documenten/rapporten/2024/11/30/mkba-beheer-van-het-rev-en-de-cvvg>