

Vergaderjaar 2011–2012

32 252

Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van geluidproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds)

32 625

Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de wet van ... tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van de geluidproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds) (Invoeringswet geluidproductieplafonds)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 7 november 2011

Algemeen

Het doet mij genoegen dat de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA en de SP met belangstelling hebben kennisgenomen van beide voorstellen van wet. De leden van de verschillende fracties hebben een aantal vragen en opmerkingen, waarop hierna zal worden ingegaan. Bij de beantwoording van de vragen is zoveel als mogelijk de volgorde en indeling van het verslag gevolgd. Daar waar dit vanwege de inhoudelijke samenhang voor de hand ligt, is de beantwoording gecombineerd of is korthedshalve verwezen naar een eerder gegeven antwoord.

Uitvoering en handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen in verband met de cumulatie in geluidbelasting vanwege verschillende bronnen (rijks- en regionale infrastructuur, industriële bedrijvigheid), of en zo ja, op welke wijze, regionaal en lokaal een prioriteitstelling wordt aangebracht in de vaststelling van geluidproductieplafonds.

Ten tijde van de behandeling van beide wetsvoorstellen in de Tweede Kamer is uitgebreid ingegaan op het onderwerp cumulatie.¹ Korthedshalve verwijs ik naar die uitgebreide, beschouwende passage, waar ook in

¹ Nota naar aanleiding van het nader verslag, Kamerstukken II 2010/11, 32 252, nr. 30, blz. 20–24.

schema de relevante wetsartikelen en uitvoeringsregels staan aangegeven.

Lokale of regionale prioritering is bij het tot stand komen van geluidproductieplafonds niet aan de orde. De wettelijke normstelling is per bron. Bij de inwerkingtreding van de nieuwe regels komen de geluidproductieplafonds ofwel tot stand van rechtswege op basis van de heersende geluidproductie, ofwel op basis van een eerder genomen besluit. Bij latere wijziging of vaststelling van een geluidproductieplafond voor een bepaalde bron kan mede rekening worden gehouden met andere aanwezige bronnen (op basis van het voorgestelde artikel 11.30, vijfde lid). Van een prioriteitstelling is dan echter geen sprake, veeleer van maatwerk in relatie tot de geluidssituatie die ter plaatse aanwezig is. De hoogte van de desbetreffende plafonds kan daardoor anders uitvallen dan zonder cumulatie het geval zou zijn geweest. Daarnaast kan de situatie zich voordoen dat maatregelen op grond van kostenefficiëntie worden getroffen langs de meest luidruchtige bron ter plaatse, in plaats van langs de minder luidruchtige bron waarvoor de wijziging of vaststelling van geluidproductieplafonds speelt.

De leden van de VVD-fractie zien een zekere parallel qua rekenmethodiek met de systematiek van het NSL en vragen om een nadere uitleg over de systematiek van de te hanteren rekenmethode.

Net als bij luchtkwaliteit is er sprake van een programmatische aanpak van knelpunten (normoverschrijdingen) op landelijke schaal. Dit gebeurt met het saneringsprogramma. Voor zowel het landelijke schaalniveau van dit saneringsprogramma als de meer lokale schaal van de inpassing van lokale ontwikkelingen (bijvoorbeeld spitsstrook en bouw van woningen) wordt dezelfde bepalingsmethode (rekenmethode) gehanteerd. Daarmee wordt geborgd dat met lokale wijzigingen geen nieuwe knelpunten (saneringssituaties) zullen ontstaan.

Door validatie wordt ervoor zorg gedragen dat de berekende resultaten de werkelijke geluidsbelastingen met een voldoende nauwkeurigheid benaderen. Anders dan bij lucht spelen hierbij optredende achtergrondconcentraties geen rol, maar gaat het primair om de emissie van voertuigen en prestaties van wegdekken en spoorconstructies. Daardoor treden schommelingen van de uitkomsten in de tijd bij geluid in mindere mate op. Daarnaast kunnen bij geluid verschillen naar aanleiding van validatie makkelijker opgevangen worden dan bij lucht, omdat er bij geluid een behoorlijke bandbreedte zit in de normen (voorkeurswaarde versus maximale waarde) en er bovendien een scala aan (lokale) geluidsbeperkende maatregelen mogelijk is.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de nieuwe systematiek met geluidproductieplafonds betekent voor (de aanpak van) reeds bestaande overschrijdingen en de rechtsbescherming van burgers in die situaties.

Zoals deze leden terecht opmerken, betekent het nieuwe stelsel een einde aan de sluipende toename van geluid bij rijksinfrastructuur. Bij de invoering van het nieuwe stelsel moeten voor het hele rijkswegen- en hoofdspoornet geluidproductieplafonds worden vastgelegd. Voor een deel kan dat op basis van recente besluiten. Voor die plafonds zal er slechts beperkt sprake zijn van overschrijding van maximale waarden, omdat met het projectbesluit aan de huidige wettelijke normen moet worden voldaan en deze normen verschillen niet veel met de voorgestelde normen. Voor een groot deel van de netwerken ontbreekt de mogelijkheid recente besluiten te kunnen gebruiken en zullen de plafonds op de met 1,5 dB verhoogde heersende geluidwaarde in de referentie-

punten worden vastgesteld, ongeacht de geluidsbelastingen die daarbij bij woningen kunnen optreden. In deze situaties zal wel sprake kunnen zijn van overschrijdingen van de normen uit hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Deze overschrijdingen zullen echter binnen een periode van circa 10 jaar aangepakt worden via de in de Invoeringswet opgenomen saneringsoperatie (artikelen 11.56 t/m 11.65) of in voorkomende situaties zelfs al eerder bij wijziging van een geluidproductieplafond. In artikel 11.57 is aangegeven welke saneringsobjecten zullen worden aangepakt. Naast het afronden van de reeds lopende saneringsoperatie onder de Wet geluidhinder, gaat het daarbij om de woningen met geluidsbelastingen (bij volledige benutting van het plafond) van meer dan 65 dB langs rijkswegen en 70 dB langs spoorwegen.

Waar het gaat om de situaties met reeds opgetreden verslechtering, is ook een voorziening opgenomen, ter compensatie van de meest ernstige gevolgen van het handhavingsgat onder de huidige Wet geluidhinder. Die situaties vallen namelijk onder de sanering indien ondanks de Wet geluidhinder de afgelopen jaren een groei van meer dan 5 dB is opgetreden. Na het uitvoeren van de saneringsmaatregelen worden de geluidproductieplafonds overeenkomstig het geluideffect van die maatregelen verlaagd (artikel 11.63). Met de genoemde saneringsplicht en het vastleggen van de verlaagde geluidproductieplafonds is de rechtsbescherming van burgers in overschrijdingssituaties geborgd.

Deze leden vragen voorts om een toelichting (met een praktijkvoorbeeld) hoe te realiseren geluidsgevoelige objecten in het kader van de Crisis- en herstelwet worden onderworpen aan bescherming via de voorliggende wetgeving over geluidhinder en geluidproductieplafonds.

De artikelen 2.3 en 2.4 van de Crisis- en herstelwet creëren een mogelijkheid om af te wijken van de Wet geluidhinder (en andere wetten) ten behoeve van de vestiging van geluidsgevoelige objecten in een bestemmingsplan. De Crisis- en herstelwet kent geen bijzonder regime voor het beschermen van deze objecten, en in het voorgestelde hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is geen uitzondering gecreëerd voor dergelijke objecten. Dat betekent dat geluidsgevoelige objecten die via toepassing van de Crisis- en herstelwet tot stand komen dezelfde bescherming onder hoofdstuk 11 ontvangen als andere woningen.

Een amendement van de ChristenUnie-fractie¹ om dergelijke woningen dezelfde status te geven als woningen die zijn gebouwd met toepassing van de afwijkingsmogelijkheid in de Interimwet stad-en-milieubenadering (in artikel 11.40), werd niet gesteund door een meerderheid van de Tweede Kamer.

De Crisis- en herstelwet regelt dat geluidsgevoelige objecten in afwijking van de geldende normering van de Wet geluidhinder gerealiseerd kunnen worden, mits de geluidsbelasting binnen tien jaar na de vaststelling van het betreffende bestemmingsplan tot de wettelijke norm teruggebracht zal worden. Bij de aanwijzing van ontwikkelingsgebieden door het ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt gelet op de daarvoor noodzakelijke maatregelen, die hiervoor al in het plan moeten zijn aangegeven. In de praktijk is er dus alleen sprake van een tijdelijke situatie.

Een voorbeeld waar dit concreet speelt is de A6 rond Almere. RWS heeft het voornemen om op deze locatie geluidmaatregelen te treffen, maar de gemeente heeft de wens om vooruitlopend daarop reeds ontwikkelingen te kunnen realiseren. De gemeente Almere heeft de mogelijkheid gekregen om voor deze situatie een gebiedsontwikkelingsplan te maken. De gemeente heeft hier overigens nog geen invulling aan gegeven. Daarnaast zijn er enkele spoorprojecten (stationsomgevingen) aange-

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 252, nr. 14.

wezen, maar ook daar alleen als verzekerd is dat de normoverschrijding binnen tien jaar met maatregelen is weggewerkt.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of er resultaat te melden is in termen van een vermindering van geluidhinder van de destijds voorgenomen koppeling met de saneringsbudgetten, bijvoorbeeld door het betrekken van onderhoud van spoor en wegen bij de aanpak van geluidhinder.

Sinds de saneringsoperatie van start is gegaan wordt aandacht besteed aan het combineren van verschillende ontwikkelingen (reconstructie, groot onderhoud).

Waar mogelijk werd en wordt bij de programmering van de sanering rekening gehouden met de planning van aanleg- en reconstructieprojecten of groot onderhoud. In de Wet geluidhinder is die koppeling van de sanering met projecten uitdrukkelijk voorgescreven. Ook bij de komende, integrale saneringsoperatie voor de periode tot 2020 zal dit een van de leidende thema's zijn. In het wetsvoorstel is expliciet bepaald dat een geluidproductieplafond niet kan worden gewijzigd zolang de integrale sanering langs het betreffende baan- of wegvak nog niet heeft plaatsgevonden. In die gevallen blijft de koppeling tussen sanering en projecten in stand die al onder de Wet geluidhinder bestond. Nieuw is een (eventuele) koppeling bij geluidbeperkende maatregelen (geluidschermen) die in het kader van de naleving van de geluidproductieplafonds worden getroffen, omdat de plaatsing daarvan gepaard gaat met een procedure tot wijziging van het plafond. Mede om van maximale synergie van dergelijke ontwikkelingen te kunnen profiteren, is de uitvoering van de integrale saneringsoperatie bij de beheerders van de plafondwegen en -spoorwegen belegd.

De vraag welk resultaat in termen van vermindering van geluidshinder door dergelijke synergie inmiddels is bereikt, is niet eenvoudig te beantwoorden. Soms leidt het optimaal op elkaar afstemmen van verschillende ontwikkelingen tot het naar voren halen in de tijd van een saneringsproject, waardoor de omwonenden eerder van de gerealiseerde geluidsmaatregelen kunnen profiteren. Soms leidt het echter ook tot een beperkt uitstel, bijvoorbeeld om kapitaalvernietiging te voorkomen die anders zou ontstaan doordat een wegdek zou moeten worden vervangen dat nog niet aan het einde van zijn levensduur is. Per saldo zal het zo goed mogelijk op elkaar afstemmen van verschillende ontwikkelingen nauwelijks groter effect hebben op de vermindering van de geluidshinder dan zonder koppeling, maar er wel voor zorgen dat de noodzakelijke vermindering van de geluidshinder tegen minder gemeenschapsgeld en met minder verkeershinder gerealiseerd wordt.

Deze leden vragen voorts welke mogelijkheden er zijn om het bronbeleid verder aan te scherpen en op die wijze versneld tot aanpak van geluidsoverschrijdingen te komen.

Het bevorderen van bronmaatregelen neemt binnen het geluidbeleid een zeer belangrijke plaats in. Niet alleen omdat bronmaatregelen veelal efficiënt en effectief zijn, maar ook omdat daarmee landelijk gezien grote reducties van de aantallen geluidsbelaste woningen zijn te bereiken. In dat kader zijn maatregelen aan voertuigen en banden van groot belang. De eisen aan voertuigen en banden zijn echter geen nationale, maar een Europese aangelegenheid. De regering spant zich ten aanzien van het stiller maken van banden, auto's en spoomaterieel in Europees verband maximaal in. De verwachting is dat daar een verdere aanscherping uit zal voortkomen. Echter, mogelijkheden om die processen te versnellen ziet de regering momenteel helaas niet. Mogelijk zal de EU-evaluatie van de

richtlijn omgevingslawaai¹, die momenteel plaatsvindt, nog tot verdere aanscherping aanleiding geven. Versnelling kan wel door vooruitlopend op nieuwe Europese eisen introductie van de stillere techniek in Nederland te bevorderen. Dit gebeurt bijvoorbeeld al ten aanzien van het gebruik van stiller goederenmaterieel op het spoor via een korting op de gebruiksvergoeding.

Deze leden vragen vervolgens of het mogelijk is om vrijstellingen of ontheffingen te verlenen, overschrijdingsbesluiten te nemen en de normen aan te passen op basis van verwachtingen van nieuw bronbeleid c.q. extra bronmaatregelen die door (weg)beheerders worden genomen. Ook vragen zij op welke wijze het parlement en de betrokken belanghebbenden hieromtrent worden geïnformeerd.

Het bronbeleid c.q. extra bronmaatregelen spelen geen rol bij verlenen van een vrijstelling of van een ontheffing. Tijdelijke afwijkingen van de geldende normstelling zijn slechts aan de orde als er sprake is van gevallen waar bronmaatregelen een acuut probleem niet kunnen voorkomen of redelijkerwijs niet toegepast kunnen worden. De genoemde rechtsfiguren zijn dus in het wetsvoorstel opgenomen om te kunnen voorzien in overgangs- en overmachtssituaties bij het naleven van geluidproductieplafonds.

Bronmaatregelen komen wel uitdrukkelijk aan de orde alvorens een overschrijdingsbesluit wordt genomen. Eerst wordt nagegaan of de noodzaak voor zo'n overschrijdingsbesluit kan worden weggenomen, waarbij een reeks van maatregelen moet worden overwogen (artikelen 11.49 en 11.50). Onderdeel b van het eerste lid van artikel 11.50 betreft andere maatregelen tot verlaging van de geluidsbelasting dan geluidbeperkende maatregelen: daartoe kunnen ook bronmaatregelen behoren. De wet noemt voorts met name het gaan voldoen aan de akoestische kwaliteit in situaties waarin dat op grond van de wet anders (nog) niet zou hoeven (onderdeel d van het eerste lid van artikel 11.50). Ook indien een overschrijdingsbesluit toch wordt genomen, kunnen bronmaatregelen een rol spelen. Zij kunnen namelijk bijdragen tot een beperking van de overschrijding (artikel 11.49, derde lid). Voorts zal de ontwikkeling van het bronbeleid kunnen leiden tot het wijzigen of intrekken van een overschrijdingsbesluit.

Dat laatste geldt ook in algemene zin voor geluidproductieplafonds: nieuw, succesvol bronbeleid zou kunnen resulteren in een bijstelling van de geldende geluidproductieplafonds. Daardoor kan de winst van bronmaatregelen geheel of gedeeltelijk ten goede komen aan de omgeving. Een overweging van het generiek bijstellen van geluidproductieplafonds zal onderdeel uitmaken van de actieplannen. Langs die weg wordt het parlement en worden belanghebbenden geïnformeerd over het doorvertalen van bronbeleid in een verlaging van geluidproductieplafonds. Zowel het actieplan zelf als de besluitvorming tot wijziging van geluidproductieplafonds bieden ook gelegenheid aan belanghebbenden om hun zienswijze kenbaar te maken aan het bevoegd gezag, de minister van Infrastructuur en Milieu.

Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat nieuw bronbeleid niet zal (kunnen) leiden tot een aanpassing van de normstelling zoals deze is neergelegd in artikel 11.3.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of de uitvoering van het amendement-Van der Werf (32 252, nr. 19), dat een extra overlegmoment inlast tussen wegbeheerders en verantwoordelijken voor bronbeleid, tot extra bureaucratie leidt.

¹ Richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (PbEG 189).

Het met dit amendement beoogde overleg tussen (spoor)wegbeheerder en het ministerie van Infrastructuur en Milieu vindt in de huidige praktijk al plaats – om welke reden het amendement destijds is ontraden. Uitvoering ervan zal dus niet leiden tot extra bureaucratie.

Naar de mening van deze leden zou het bronbeleid integraal onderdeel moeten zijn van hetgeen wegbeheerders doen.

In de uitvoeringspraktijk maakt het bronbeleid reeds een integraal onderdeel uit van hetgeen de wegbeheerder doet. Die integrale benadering wordt met het voorliggende wetsvoorstel op de volgende wijze versterkt:

1. Via het actieplan waarin het bronbeleid wordt geëvalueerd,
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen eisen worden gesteld met betrekking tot de akoestische kwaliteit van rijkswegen en hoofdspoorwegen (artikel 11.3).
3. Daarnaast vormt het instrument van de geluidproductieplafonds een sterke prikkel voor de (spoor)wegbeheerder om te blijven investeren in ontwikkeling en toepassing van bronbeleid (stil wegdek, raildempers) om zodoende ook in de toekomst de mobiliteit te kunnen faciliteren.
4. Het aanbrengen van stil wegdek en raildempers vormt een essentieel onderdeel van de door de beheerder in te dienen saneringsplannen.
5. Het doelmatigheids criterium bevordert dat bronmaatregelen eerder doelmatig zijn dan geluidschermen.

Deze leden vragen verder om een toelichting (aan de hand van een concreet voorbeeld) op welke wijze naleving van geluidproductieplafonds bij dreigende overschrijding door belanghebbenden kan worden afgedwongen en welke consequenties dit nieuwe systeem (bijvoorbeeld financieel) voor hen heeft.

Ik heb vertrouwen in de preventieve werking van de systematiek en verwacht daarom dat de door de leden van de PvdA-fractie genoemde doorzettingsmacht zelden nodig zal zijn. De systematiek van geluidproductieplafonds is zo ontworpen dat die omwonenden adequate bescherming biedt tegen geluidoverlast, zonder dat het voor de beheerder onmogelijk wordt om de geldende geluidproductieplafonds na te leven. Wel is uiteraard voorzien in een handavingsinstrumentarium dat er als prikkel tot naleving mede aan bijdraagt dat de beheerder zich ook tot het uiterste inspant om de geluidproductieplafonds na te leven. Ter onderbouwing hiervan schets ik hierna een beeld van het samenstel van factoren, dat er in onderlinge samenhang voor zorgt dat die doorzettingsmacht naar verwachting slechts nodig zal zijn als ultimum remedium. Daarnaast geef ik aan welke middelen een burger ter beschikking staan in het geval er toch een ontoelaatbare situatie zou ontstaan.

Om een volledig beeld te schetsen van de naleving en handhaving van geluidproductieplafonds worden hierna de relevante elementen van de naleving en handhaving van geluidproductieplafonds gememoreerd:

- De beheerder van rijksinfrastructuur – ProRail of Rijkswaterstaat – is wettelijk verplicht om geluidproductieplafonds na te leven.
- Beide beheerders moeten jaarlijks een verslag aanleveren aan de minister van Infrastructuur en Milieu als bevoegd gezag over de resultaten van naleving.
- De handhavende instantie is de Inspectie Transport en Leefomgeving i.o.¹. Deze inspectie is een onafhankelijk organisatieonderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, dat uitdrukkelijk op enige afstand is geplaatst.

¹ De VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) worden uiterlijk 1 januari 2012 samengevoegd tot één organisatie: de Inspectie Transport en Leefomgeving.

- Bij dreigende plafondoverschrijding c.q. als de drempel van 0,5 dB onder het geldende plafond wordt bereikt (artikel 11.22), zijn vier mogelijkheden denkbaar:
 - er was sprake van een tijdelijke piek in geluidproductie maar er is inmiddels weer een dalende trend, dus geluidmaatregelen blijken toch niet nodig;
 - de beheerder vraagt met succes een ontheffing aan, omdat er sprake is van een bijzondere omstandigheid die tijdelijk zal leiden tot overschrijding van het plafond;
 - de beheerder moet preventief ingrijpen door geluidmaatregelen te treffen c.q. voor te bereiden;
 - de beheerder vraagt met succes een verhoging van het plafond, omdat de redelijkerwijs te treffen preventieve mogelijkheden zijn uitgeput om overschrijding van het plafond te voorkomen.
- Indien omwonenden constateren of vermoeden dat de situatie van toepassing is dat de beheerder geluidmaatregelen moet treffen om een overschrijding van geluidproductieplafonds te voorkomen of te beëindigen, maar de beheerder maakt desondanks geen aanstellen om maatregelen te treffen (of in elk geval voor te bereiden), dan kunnen zij in eerste instantie uiteraard bij de beheerder om opheldering vragen. Indien dat geen bevredigend antwoord zou opleveren, kunnen burgers zich vervolgens wenden tot de inspectie als toezichhoudende en handhavende instantie.
In antwoord op vragen van de CDA-fractie over toezicht en handhaving ga ik verderop in deze memorie van antwoord nader in op de rol van de inspectie daarbij.
- De bescherming van omwonenden is gewaarborgd, doordat omwonenden (en eventuele andere belanghebbenden) een verzoek kunnen doen tot toepassing van formele sanctie- en dwangmiddelen. Bovendien kan afwijzing van een dergelijk verzoek door de rechter worden getoetst, zodat handhaving niet zonder dragende motivering achterwege kan worden gelaten. De financiële consequenties daarvan zijn beperkt tot proceskosten, zoals griffierechten en eventuele rechtsbijstand of advisering, die overigens (deels) worden vergoed, indien de burger in het gelijk wordt gesteld.

Mocht er toch een overschrijding voorkomen en mocht het bevoegd gezag het inzetten van formele sanctiemiddelen nodig achten, dan bestaat de doorzettingsmacht, waar deze leden naar vroegen, uit het inzetten van bestuurlijke handhavingsinstrumenten: een last onder dwangsom, al dan niet preventief, of een last onder bestuursdwang. Inzet van deze formele instrumenten ligt echter niet voor de hand voor zover het rijkswegen betreft, omdat de minister van Infrastructuur en Milieu een rechtstreekse, hiërarchische mogelijkheid (doorzettingsmacht) heeft om Rijkswaterstaat op naleving aan te spreken.¹

Met betrekking tot communicatie aan belanghebbenden wordt opgemerkt dat dit met betrekking tot besluitmomenten (vrijstelling, ontheffing, overschrijdingsbesluit) niet anders verloopt dan bij andere besluiten, waarop de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Van dergelijke (ontwerp-) besluiten wordt een openbare kennisgeving gedaan. Over de geldende plafonds en de naleving daarvan worden belanghebbenden niet rechtstreeks geïnformeerd. Deze informatie is voor eenieder toegankelijk via internet in het publieke geluidregister en voorts in de jaarverslagen.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze het parlement geïnformeerd wordt over besluitvorming tot vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds.

¹ Zie over de inzet van handhavingsmiddelen ook paragraaf 3.8 van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 32 252.

Bij inwerkingtreding van de voorliggende wetsvoorstellen wordt van rechtswege een landelijk dekkend stelsel van geluidproductieplafonds vastgesteld. Het register (artikel 11.25) en de geluidplafondkaart (artikel 11.18) zullen hierover informatie verschaffen aan eenieder. Het parlement wordt hieromtrent niet afzonderlijk geïnformeerd.

Het vaststellen van geluidproductieplafonds langs nieuwe rijksinfrastructuur vindt plaats als onderdeel van een tracéprocedure. Wijziging van geldende geluidproductieplafonds langs de rijksinfrastructuur vindt ook, al dan niet als onderdeel van een tracéprocedure, plaats via een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. (Ontwerp)besluiten worden op de reguliere wijze bekendgemaakt. Een belangrijke bron van informatie in dit verband voor het parlement vormt het MIRT en de daarbij behorende voortgangsrapportages. Voorts zijn in de nieuwe Tracéwet momenten ingebouwd waarop het parlement betrokken is. Genoemd kunnen worden de startbeslissing, de structuurvisie en de oplevertoets. Overigens wordt het parlement periodiek op de hoogte gesteld van de geluidssituatie door middel van het jaarlijkse verslag van de beheerders en de reactie van de minister van Infrastructuur en Milieu daarop. Daardoor is het parlement op de hoogte van de staat van de naleving van de plafonds.

Deze leden vragen voorts of bij een verzoek tot vaststelling of aanpassing van geluidproductieplafonds zienswijzen door eenieder kunnen worden ingebracht of enkel door belanghebbenden.

Bewust is gekozen voor de formulering in artikel 11.32 dat zienswijzen door eenieder naar voren kunnen worden gebracht. Deze categorie is ruimer dan belanghebbenden. In de memorie van toelichting is deze keuze toegelicht.¹

Verder vragen deze leden of de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze wel in lijn is met de opvatting van de commissie-Elverding, namelijk dat het moment van inspraak van belanghebbenden zo vroeg mogelijk in de procedure dient te liggen en dus niet eerst bij het formele moment van de ter inzage legging van een ontwerpbesluit.

In algemene zin kan hierop worden geantwoord dat de gedachte achter de Elverding manier van besluitvoorbereiding is dat het bestuur belanghebbenden betreft op het moment dat de essentiële keuzes worden gemaakt die alle andere keuzes beïnvloeden. Zowel belanghebbenden als bestuur en initiatiefnemer zijn erbij gebaat dat de participatie zich richt op de fase van het proces waarin die keuzes worden gemaakt, op een manier die de voortgang van het proces zo min mogelijk vertraagt.

In relatie tot wijziging van geluidproductieplafonds speelt deze vraag in twee verschillende situaties, namelijk wijziging in verband met een infrastructuur-project in een tracéprocedure en verhoging of verlaging van een plafond buiten een tracéprocedure. In laatstbedoelde situatie betreft de verhoging of verlaging van een plafond vooral een exercitie in berekening van geluidproductie en doelmatigheid van geluidmaatregelen, en is participatie in een zeer vroegtijdig stadium niet erg zinvol, omdat er geen politiek-bestuurlijke afweging kan worden gemaakt.

De Elverding-methodiek van zowel inspraak als vroegtijdige betrokkenheid van burgers, maatschappelijke organisaties, betrokken bestuursorganen komt wel volledig tot zijn recht bij voornemens tot wijzigingen aan infrastructuur of sanering die leiden tot wijziging van een geluidproductieplafond. Vooral bij infrastructuurprojecten is dat van belang, want de keuze van een voorkeursvariant en een tracé is het moment om mee te laten wegen welke ligging het meest gunstig is qua geluidbelasting. Het

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 3, blz. 122.

geluidproductieplafond maakt onderdeel uit van de tracéprocedure en wordt dus tegelijkertijd verder voorbereid.

Meer specifiek in het kader van de door deze leden eerder genoemde bepaling van artikel 11.32 kan worden geantwoord dat deze bepaling betrekking heeft op de vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds op verzoek van hetzij de beheerder van de weg of de spoorweg, hetzij van een gemeente. Over en weer zijn de beheerder van een weg of spoorweg en de gemeenten langs die weg of spoorweg voor elkaar belanghebbenden bij zo'n verzoek. Een dergelijk verzoek wordt gedaan vanuit een bepaald belang, bijvoorbeeld de wens om te bouwen langs de weg of spoorweg of de wens om een geluidproductieplafond te verhogen ten behoeve van een verkeerstoename. Het ligt in de rede dat betrokkenen in een vroeg stadium elkaar confronteren met de wens tot wijziging van de ter plaatse geldende geluidproductieplafonds, juist omdat die wijziging consequenties heeft voor de handelingsruimte van de ander.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar aanleiding van het amendement Paulus Jansen¹ of de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de metingen van geluidsoverlast geborgd worden door het inschakelen van een onafhankelijke partij die de validatiemetingen verricht en nagaat of de plafonds in de praktijk nageleefd worden. Is dat een andere instantie dan die de metingen doet om (extra) maatregelen vast te stellen? Voorts vragen zij of er over de meetmethode(n) reeds consensus bestaat en wat de nulmeting is.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de PvdA-fractie over de betrokken instanties bij validatiemetingen en metingen om (extra) maatregelen vast te stellen, wil ik allereerst ingaan op de systematiek van het wetsvoorstel. Het is in die systematiek de beheerder (Rijkswaterstaat of ProRail) die dient te bepalen of de infrastructuur nog aan de geluidseisen voldoet en of er om te voldoen geluidmaatregelen noodzakelijk zijn. Dat is een permanente taak, maar tenminste één maal per jaar geven zij daarover publiek verantwoording via het verslag (art 11.22). Dat alles gebeurt op basis van berekeningen, die op hun beurt gebaseerd zijn op het wettelijke Reken- en meetvoorschrift (ministeriële regeling). Het amendement Paulus Jansen richt zich op vraag in hoeverre de berekende waarden wel echt kloppen. Om dit te bewaken zullen door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) als onafhankelijke partij periodiek validatiemetingen gedaan worden. Daarbij zal steekproefsgewijs nagegaan worden of de berekende waarden in voldoende mate overeenkomen met gemeten waarden. In feite is dit de controle of het Reken- en meetvoorschrift correct en actueel is. De resultaten van deze controle zullen de beheerders in hun verslag opnemen. Mocht blijken dat er een dusdanige discrepantie is ontstaan tussen het meten en berekenen dat berekeningen een onvoldoende representatief beeld geven, dan zal het Reken- en meetvoorschrift worden aangepast.

De wijze waarop metingen moeten worden gedaan wordt ook in algemene termen voorgeschreven in het genoemde Reken- en meetvoorschrift. Over deze meetmethode bestaat brede, wetenschappelijke consensus. Voor die validatie is dus geen nulmeting nodig. Bij invoering van het stelsel zal worden uitgegaan van een op dat moment actueel Reken- en meetvoorschrift. Vervolgens zal het voor de validatie door het RIVM in feite voldoende zijn als er vergelijkingen gemaakt worden van de resultaten op basis van metingen en de uitkomsten van berekeningen. Naast deze validatie zal op de uitvoering van de nalevingstaak door de beheerders toezicht door de Inspectie (per 1 januari 2012 de Inspectie Leefomgeving en Transport) plaatsvinden. Daarbij gaat het er ondermeer

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 252, nr. 32.

om of de beheerder de juiste en actuele gegevens heeft gebruikt en of de beheerder de benodigde maatregelen heeft getroffen.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen niet waarom geen eisen worden gesteld aan de te gebruiken verkeersprognoses bij deze berekeningen en vragen op welke wijze dan wel de objectiviteit en het draagvlak onder het gebruik van verkeersprognoses kan worden geborgd en bevorderd.

In de nieuwe systematiek spelen verkeersprognoses een minder prominente rol. Bij een infrastructuurproject vormt de bij het geluidonderzoek gehanteerde prognose de basis voor het vast te stellen geluidproductieplafond. In geval van een te lage prognose zal de beheerder na verloop van tijd, bij een zich in de praktijk optredende hogere verkeersgroei, aanvullende geluidmaatregelen moeten overwegen omdat het plafond dreigt te worden overschreden.

Het derde lid van artikel 11.28, derde lid, bepaalt dat een plafond niet wordt verlaagd als uit de prognose blijkt dat daardoor binnen tien jaar een overschrijding zou dreigen van het nieuwe plafond. Om dit te kunnen beoordelen heeft de minister een realistische prognose nodig van de beheerder. In de praktijk zal het voor de beheerder lastig zijn hiervoor te hoge prognoses te hanteren. Het zal in deze gevallen van plafondwijziging namelijk niet gaan om tienden van dB's maar om een aantal hele dB's. Om op 1 of enkele dB's hoger uit te komen, zal een verkeersprognose zo'n 30 tot 100% te hoog moeten worden opgesteld. Een dergelijke prognose valt teveel in het oog om over het hoofd te kunnen worden gezien.

De minister van Infrastructuur en Milieu maakt uiteindelijk de afweging en toetst in dat kader de prognose. Op een besluit van de minister is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, inclusief de daarin meekomende rechtsbescherming, zodat ook anderen die prognose kunnen toetsen en het besluit gebaseerd op de gehanteerde prognose ter toetsing aan de bestuursrechter kunnen voorleggen.

Voor wegverkeer wordt overigens reeds een intern protocol voor de kwaliteitsborging van verkeersprognoses gehanteerd. Bovendien worden de door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gehanteerde verkeers- en vervoermodellen voor het opstellen van verkeersprognoses sinds april 2011 onderworpen aan een externe audit, zoals bij brief van 9 mei 2008 is toegezegd.¹ ProRail levert per geval maatwerk om samen met de vervoerders een realistische inschatting te maken voor een specifieke situatie. Ook toekomstige ontwikkelingen als instroom van stil materieel en de sanering worden in de prognoses betrokken.

De leden van de PvdA-fractie vragen tenslotte op welke wijze de beide Kamers worden geïnformeerd omtrent de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van de instrumenten, die het wetsvoorstel bevat (vrijstelling, ontheffing en overschrijdingsbesluit), alsmede over de handhaving van de voorliggende wet.

Voor het eerste deel van deze vraag kan korthedshalve worden verwezen naar het eerder gegeven antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie: over de individuele besluiten ontvangt het parlement geen informatie, wel in meer algemene zin via het jaarverslag.

De Tweede Kamer wordt over de handhaving van het systeem van geluidproductieplafonds geïnformeerd, wanneer na invoering in de dagelijkse uitvoeringspraktijk klachten of problemen ontstaan. Bij de evaluatie van het systeem (artikel 11.66) vormen het toezicht en de handhaving uiteraard ook specifieke aandachtspunten.

¹ Kamerstuk 2007/08, 29 283, nr. 49.

De leden van de CDA-fractie vragen wie met betrekking tot toezicht en handhaving welke bevoegdheid heeft, hoe de controle op naleving is georganiseerd en welke sancties mogelijk zijn? Verder vragen deze leden naar aanleiding van het advies van de Raad van State om een nadere toelichting op het «gericht handhavingstoezicht» dat zal worden ingezet bij «kritische situaties» die volgen uit het jaarlijks verslag van de beheerder. Gevraagd wordt voorts om een indicatie van het aantal «handhavingsplaatsen» waarop toezicht zal worden gehouden.

De primaire verantwoordelijkheid voor de naleving van de geluidproductieplafonds ligt bij de (spoor)wegbeheerder zelf. De beheerder is verplicht de geluidsproductie per traject te monitoren om zo na te gaan of geluidproductieplafonds dreigen te worden overschreden. Bij een verwachte plafondoverschrijding dient de beheerder maatregelen te nemen.

De Inspectie Leefomgeving en Transport is aangewezen als toezicht-houder namens het bevoegd gezag, de Minister van Infrastructuur en Milieu. Al de nalevingsinformatie van de beheerder wordt ook gebruikt voor het externe toezicht door de inspectie. Daarnaast maakt de inspectie gebruik van het overzicht van klachten van omwonenden. Hierbij wordt ter zijde opgemerkt dat ook de klachtafhandeling in eerste instantie een taak van de beheerder is.

Het jaarverslag van de beheerder en klachten van omwonenden geven de inspectie zicht op mogelijke kritische geluidssituaties in het landelijke rijks- en spoorwegennet. Op die (spoor)wegonderdelen zal gericht toezicht worden gehouden; dit wordt bedoeld met de term «handhavingsplaatsen». Van het aantal te verwachten «handhavingsplaatsen» is op dit moment geen indicatie te geven.

Indien geluidproductieplafonds niet worden nageleefd, kan de inspectie handhavend optreden. Korthedshalve wordt hiervoor verwezen naar een hiervoor gegeven antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie en de toelichtende passages in (§ 3.8 van) de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag.¹

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering het amendement Paulus Jansen² gaat uitvoeren. De metingen dienen volgens de indiener uitgevoerd te worden door een onafhankelijke partij, bijvoorbeeld het RIVM.

In het debat met de Tweede Kamer is aangegeven dat de verantwoordelijkheid voor het steekproefsgewijs valideren van de berekeningen wordt neergelegd bij een onafhankelijke instantie. Momenteel wordt in overleg met het RIVM bezien welke organisatorische voorzieningen moeten worden getroffen om de verantwoordelijkheid voor deze validatiemetingen te kunnen dragen. Als de benodigde specialistische kennis daarvoor niet bij het RIVM aanwezig is, zal gebruik moeten kunnen worden gemaakt van bestaande expertise bij onafhankelijke instanties als het onderzoeksinstituut TNO. Aangezien de rekenvoorschriften de juridische vorm hebben van een ministeriële regeling, berust de uiteindelijke verantwoordelijkheid bij de Minister van Infrastructuur en Milieu, ook in financiële zin.

Deze leden vragen voorts op welke manier cumulatie van geluiden worden meegenomen in het bepalen van de maximale geluidsbelasting en bijbehorende geluidsmaatregelen.

Korthedshalve verwijs ik naar het antwoord dat is gegeven op een vraag van gelijke strekking van de leden van de VVD-fractie en de aldaar gegeven verwijzing naar de Nota naar aanleiding van het nader verslag³.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 3, blz. 55–57 en nr. 7, blz. 31.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 252, nr. 32.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 252, nr. 30, blz. 20–24.

Samenvoeging VenW en VROM

De leden van de SP-fractie vragen, onder verwijzing naar het advies van de Raad van State, wat de samenvoeging tot één ministerie betekent voor het waarborgen van de soms tegenstrijdige belangen van milieu en infrastructuur.

Door de samenvoeging van beide ministeries is de oorspronkelijk beoogde en door de Raad van State aanbevolen taakverdeling tussen twee afzonderlijke ministers niet langer mogelijk. Het is een politieke keuze dat alle bevoegdheden en taken formeel in één hand zijn gekomen, met dien verstande dat een deel daarvan uitdrukkelijk is belegd bij de staatssecretaris. Die portefeuillevdeling heeft ook betekenis voor de interne organisatie van het ministerie en de taakverdeling tussen de desbetreffende beleidsafdelingen.

Tot samenvoeging van beide ministeries is gekozen met de ambitie en het vertrouwen dat bundeling en samenhang van besluitvorming over de fysieke leefomgeving de (inhoudelijke) kwaliteit van die besluitvorming ten goede komt. Specifiek voor het waarborgen van de rechtszekerheid van de burgers leidt deze samenvoeging noch tot een verbetering, noch tot een verslechtering. Het wettelijk stelsel qua normering en openbare besluitvormingsprocedures en informatieverstrekking biedt de burger – ook wanneer alle bevoegdheden in één hand komen – dezelfde mogelijkheden en kwaliteit qua informatie, gelegenheid tot inspraak en rechtsbescherming.

Voorts vragen de leden van deze fractie hoe het toezicht op de naleving van de geluidproductieplafonds wordt vormgegeven nu er geen scheiding op ministerieniveau meer is tussen VenW en VROM.

Zoals naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie al is opgemerkt, is het toezicht op de naleving van de geluidwetgeving belegd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport. Deze inspectiedienst is een organisatieonderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, dat uitdrukkelijk op enige afstand is geplaatst van die onderdelen van het eigen ministerie (i.c. Rijkswaterstaat), waarop toezicht wordt gehouden. De inspectie functioneert met een ruim mandaat – en dus gezaghebbend – binnen de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. De positie van de inspectie is dusdanig dat zij, zonder beïnvloeding van een onder toezicht staande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden haar rol kan vervullen. Bovendien heeft de inspectie een eigenstandige positie ten opzichte van de minister van Infrastructuur en Milieu.

Tenslotte vragen deze leden of de gezondheidseffecten van geluidbelasting in kaart worden gebracht en zo ja, door welke instantie.

De gezondheidseffecten van blootstelling aan lawaai worden vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw periodiek in kaart gebracht. Het departement geeft daartoe opdracht aan het RIVM, die bij de uitvoering samenwerkt met onder andere een gespecialiseerd TNO-instituut. Daarbij wordt met tussenpozen van circa vijf jaren in kaart gebracht hoeveel mensen in Nederland blootstaan aan lawaai van de onderscheiden bronnen.

Ook de relatie tussen de hoeveelheid geluid en de veroorzaakte gezondheidsschade (de dosis-effectrelatie) wordt regelmatig gemeten.

Samenhang van wetgeving

De leden van de VVD-fractie informeren naar volgende in voorbereiding zijnde wetsvoorstellen in het kader van Samen Werken in de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid (SWUNG).

Met het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer wordt het deel uit de Wet geluidhinder dat de rijksinfrastructuur bestrijkt herzien en ingevoegd in de Wet milieubeheer (SWUNG-1). Dit wetsvoorstel introduceert de nieuwe rechtsfiguur van het geluidproductieplafond voor de aanleg en het beheer van rijksinfrastructuur (rijks- en spoorwegen).

De regels in de huidige Wet geluidhinder, die betrekking hebben op de toetsing aan geluid bij ruimtelijke ontwikkelingen (normering woningbouw), worden nog niet gewijzigd. Die aanstaande wijziging maakt deel uit van het vervolgwetsvoorstel: SWUNG-2. Dit laatstgenoemde wetsvoorstel heeft naast de relatie met de ruimtelijke ordening (normering woningbouw) betrekking op de geluidregels voor de provinciale en gemeentelijke infrastructuur. Tevens voorziet SWUNG 2 in aanpassing van het onderdeel industrielawaai van de Wet geluidhinder. De samenhang tussen de wetsvoorstellen is dat met SWUNG 1 en SWUNG 2 samen de gehele Wet geluidhinder komt te vervallen. Zie ook het hieronder gegeven antwoord op de volgende vraag, waarin een meer gedetailleerd beeld geschetst wordt van het totale project.

De leden van de SP-fractie herinneren aan de aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggende toezegging van de toenmalige staatssecretaris op 3 juli 2006 dat er een algehele herziening van de Wet geluidhinder zou komen. Met de nu voorliggende wetsvoorstellen lijkt alleen een ingrijpende wijziging van de Wet geluidhinder te worden voorgesteld, waarmee de geluidwetgeving alleen maar complexer oogt. De leden van de SP-fractie verzoeken om verduidelijking over de wijze waarop met de voorliggende wetsvoorstellen uitvoering wordt gegeven aan de genoemde toezegging en de in een brief van 6 juni 2006 geschetste uitgangspunten.

Ik herken me niet in de indruk van deze leden dat de voorliggende wetsvoorstellen geen algehele herziening zouden zijn. Integendeel, de systematiek van geluidproductieplafonds is zo principiële verschillend van die in de huidige Wet geluidhinder dat mijns inziens zeker sprake is van een fundamentele stelselwijziging.

Naast de tekortkomingen van de bestaande Wet geluidhinder, waarover destijds met de Eerste Kamer is gesproken, is ook de totstandkoming van de richtlijn omgevingslawaai een belangrijke aanleiding geweest voor het doorvoeren van wijzigingen in de geluidregelgeving. Vanuit dat perspectief is in 2002 een traject gestart, gericht op een fasegewijze hervorming van de Wet geluidhinder. Hierbij werd een viertal stappen onderscheiden:

- Eerste fase:
 - implementatie van de richtlijn omgevingslawaai (introductie Europese dosismaat Lden en verplichting tot het maken van geluidkaarten en actieplannen; wetsvoorstel 29 021);
 - beperkte wijziging van de Wet geluidhinder (onder meer verkorting zogenoemde hogere waarde procedure; wetsvoorstel 29 879);
- Tweede fase, stap 1: fundamentele wijziging van de Wet geluidhinder voor de rijksinfrastructuur (introductie geluidproductieplafonds; SWUNG-1: wetsvoorstellen 32 252 en 32 625);
- Tweede fase, stap 2: fundamentele wijziging van de Wet geluidhinder voor de overige infrastructuur en industrielawaai (SWUNG-2). Dit

wetsvoorstel zal tevens gewijzigde geluidnormering voor woningbouw bevatten.

De eerste fase is afgerond. De tweede fase, stap 1, nadert ook de afronding met de behandeling in Uw Kamer van beide wetsvoorstellen (32 252 en 32 625). De (ambtelijke) voorbereiding van de tweede fase, stap 2, is inmiddels ook ter hand genomen.

Ik kan bevestigen dat de in de brief van de toenmalige staatssecretaris van VROM van 6 juni 2006¹ genoemde uitgangspunten nog steeds onverkort van toepassing zijn. Het gaat dan om:

1. vereenvoudiging van de wet;
2. verbetering van rechtsbescherming van de burger;
3. verbetering van de uitvoeringsgerichtheid en handhaafbaarheid van de wet.

Het voorliggende wetsvoorstel SWUNG-1 is volledig in lijn met deze uitgangspunten. Ook het ambtelijk nog in voorbereiding zijnde wetsvoorstel SWUNG-2 zal aan deze uitgangspunten voldoen. Bij de uitwerking van het nieuwe stelsel in SWUNG-2 is de inbreng van de andere overheden van groot belang. Aan het voorstel wordt dan ook gewerkt in een intensieve en constructieve samenwerking met de VNG en het IPO. Op dit moment vindt nog een gedetailleerde toetsing plaats van de uitvoerbaarheid van de voorstellen en de daarmee samenhangende financiële consequenties. Verwacht wordt dat in het voorjaar van 2012 op bestuurlijk niveau definitieve conclusies over de gewenste inhoud van SWUNG-2 getrokken kunnen worden, in overleg tussen Rijk, IPO en VNG. Vervolgens zullen Eerste en Tweede Kamer over deze conclusies geïnformeerd worden, alvorens de vertaling in een wetsvoorstel ter hand wordt genomen.

Gedelegeerde regelgeving

De leden van de CDA-fractie vragen wat in de onderliggende algemene maatregelen van bestuur geregeld gaat worden en welke uitgangspunten, respectievelijk criteria, daarbij gehanteerd worden, met name met betrekking tot saneringslocaties. Ook de leden van de SP-fractie vroegen naar de inhoud en voortgang van deze ontwerpbesluiten, alsmede de betrokkenheid van de Eerste Kamer daarbij.

Artikel 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer, zoals dat komt te luiden na inwerkingtreding van de Invoeringswet, voorziet voor diverse artikelen in voorhang bij beide kamers der Staten-Generaal. Voor de inhoud van de ontwerpbesluiten verwijs ik naar de brief van 16 september 2011² waarbij de ontwerpen aan Uw Kamer zijn voorgelegd en tevens naar de brief van 6 juni 2011³ waarin de inhoud van de ontwerpbesluiten meer op hoofdlijnen wordt beschreven.

Specifiek met betrekking tot de saneringslocaties kan worden opgemerkt dat niet een aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur, maar enkel de normstelling in het wetsvoorstel bepalend is voor wat saneringslocaties zijn. Het in voorhang voorliggende ontwerp-Besluit geluid milieubeheer geeft met het oog op het voorgestelde artikel 11.56, tweede lid, slechts aan of reeds is voorzien in saneringsmaatregelen op basis van de huidige wetgeving, dan wel of de betreffende locatie nog moet worden meegenomen in de saneringsoperatie op basis van het voorgestelde artikel 11.56. Ik verwijs korthedshalve verder naar de toelichting op artikel 38 van het ontwerp-Besluit geluidhinder milieubeheer.

¹ Kamerstukken I 2005/06, 29 879, G.

² Kamerstukken II 2010/11, 27 664, nr. 68.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 252, nr. 19.

Begrippenkader

De leden van de PvdA-fractie zien in de nu voorliggende wetgeving een verbetering in de gehanteerde begrippen, maar ontvangen nog graag een nadere toelichting op de samenhang tussen de begrippen geluidproductieplafond en maximale waarde.

De maximale waarde heeft betrekking op de ten hoogste toelaatbare waarde van de geluidsbelasting op geluidsgevoelige objecten. Deze waarde speelt een rol als randvoorwaarde bij het vaststellen of wijzigen van een geluidproductie-plafond. Behoudens een overschrijdingsbesluit moet een plafond (op een referentiepunt) zodanig worden vastgesteld dat de geluidsbelasting van in de nabijheid gelegen geluidsgevoelige objecten de maximale waarde niet overschrijdt. Het plafond heeft dus een variabele hoogte en kan zelfs getalsmatig hoger zijn dan de maximale waarde, zo lang dat maar niet leidt tot een overschrijding van de maximale waarde op geluidsgevoelige objecten. Na de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond speelt de maximale waarde geen rol. De beheerder is gebonden aan het plafond, en de naleving en de controle daarop richten zich dus op de vraag in hoeverre de geluidproductie blijft binnen het vastgestelde geluidproductieplafond. Zolang dat het geval is, zal – behoudens de situatie van het overschrijdingsbesluit – ook de geluidsbelasting op geluidsgevoelige objecten niet boven de maximale waarde uitkomen.

Gelet op dit onderscheid wordt niet verwacht dat in de praktijk verwarring zal optreden tussen deze beide begrippen.

De leden van de CDA-fractie vragen of in het voorgehangen ontwerp-Besluit geluidhinder milieu onder «kwetsbare groepen» (alleen) verstaan worden kwetsbare groepen mensen.

Bij de aanwijzing van geluidsgevoelige objecten gaat het enerzijds om objecten waar (dezelfde) mensen langdurig verblijven en anderzijds om objecten waar bepaalde bijzondere activiteiten plaatsvinden, die negatief worden beïnvloed door een te hoge geluidsbelasting. Het gaat in alle gevallen dus om de bescherming van mensen, die gebruik maken van een gebouw of terrein, tegen geluidhinder. De vraag van deze leden kan dus bevestigend worden beantwoord.

Financiële aspecten geluids sanering

De leden van de VVD-fractie vragen of de voorliggende wetsvoorstellen van invloed zijn op de reeds vastgestelde saneringsopgave en het daarvoor beschikbare budget.

De sanering in het kader van deze wetsvoorstellen is in lijn met de reeds vastgestelde saneringsopgave en is aangevuld met woonsituaties met te hoge geluidsbelastingen zoals verwoord in de Nota Mobiliteit (> 65 dB voor weg en > 70 dB voor spoor). Tevens zijn de woonsituaties toegevoegd waarin onder de bestaande Wet geluidhinder een grote groei van de geluidbelasting heeft plaatsgevonden. Deze saneringsoperatie is opgenomen in het MIRT (en het MIRT-projectenboek) onder de naam «Meerjarenprogramma Geluids sanering, MJPG». Het budget is beschikbaar op de begroting en op basis van de huidige ramingen toereikend.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel geld van dit beschikbare saneringsbudget al is besteed of toegezegd en welke bestedingsruimte nog over is. Ook vragen deze leden of er een relatie is tussen dit budget

en het geld dat volgens de Algemene Rekenkamer bij ProRail toegezegd op de plank ligt.

Zoals reeds opgemerkt komt op basis van de huidige ramingen het benodigde budget overeen met de op de begroting daarvoor beschikbare middelen. Halverwege de uitvoering van de sanering zal een uitgebreide evaluatie van het Meerjarenprogramma Geluid (MJPG) plaatsvinden. Dan wordt ook getoetst of het budget nog steeds toereikend is.

De start van die operatie is verbonden met het in werking treden van SWUNG-1. RWS en ProRail zullen deze operatie uitvoeren. Op dit moment zijn RWS en ProRail bezig met de voorbereidingen van deze saneringsoperatie. Als SWUNG-1 in werking is getreden, kunnen RWS en ProRail saneringsplannen indienen bij de minister van Infrastructuur en Milieu. Vooruitlopend op de start van de integrale saneringsoperatie zijn door RWS en ProRail reeds diverse geluidmaatregelen getroffen (de zogenaamde preNoMosanering en het Programma Versnelling Raildempers). Door ProRail is inmiddels ruim 50 km raildempers geplaatst en RWS heeft op de N65 (bij Helvoirt) een dun geluidreducerend wegdek aangebracht. Verder worden langs de A59 (bij Heusden) momenteel geluidsschermen gerealiseerd. Daarnaast rondt het Bureau Sanering Verkeerslawaaï – dat onder de Wet geluidhinder samen met gemeenten de sanering uitvoerde buiten projecten langs rijks- en spoorwegen – nog een aantal lopende saneringsprojecten af, die ook worden gefinancierd uit het integrale saneringsbudget. Er is door ProRail tot en met 2010 totaal ca € 17,5 miljoen besteed aan het MJPG, door RWS is tot en met 2010 ca € 15 miljoen besteed aan het MJPG.

Er is geen relatie met de gelden die (volgens de Rekenkamer) op de plank liggen bij ProRail. Alle beschikbare budgetten voor de geluidsanering staan gereserveerd op de begroting van Infrastructuur en Milieu, dus ook de financiële middelen die in het kader van de geluidsanering bestemd zijn voor maatregelen ter verlaging van de geluidbelastingen als gevolg van hoofdspoorwegen.

Relatie tot Europese wet- en regelgeving

De leden van de CDA-fractie vragen of de wetsvoorstellen zogenaamde «nationale koppen» bevatten.

Van nationale koppen is met de invoering van geluidproductieplafonds geen sprake. De richtlijn omgevingslawaaï, die sinds 2004 is opgenomen in de nationale regelgeving (hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder), beoogt om de schadelijke gevolgen en hinder van blootstelling aan omgevingslawaaï te vermijden, voorkomen of verminderen. Daarnaast moet de richtlijn een grondslag gaan bieden voor het ontwikkelen van Europees bronbeleid. Het gaat daarbij om eventuele aanscherping van de maximale geluidsniveaus (bronvermogens) van de belangrijkste bronnen, waaronder weg- en spoorweginfrastructuur.

De richtlijn introduceert een aantal instrumenten, die met het voorliggende wetsvoorstel van de Wet geluidhinder (hoofdstuk IX) meeverhuizen naar (hoofdstuk 11 van) de Wet milieubeheer. Dit betreft met name de actieplannen en de geluidbelastingkaarten. Voor nadere informatie over de implementatie wordt korthedshalve verwezen naar:

- 1) www.infomil.nl inzake de implementatie in Nederland¹ en
- 2) het verslag van 1 juni 2011 (COM 2011/321) inzake de implementatie in alle lidstaten van de Europese Unie.²

¹ Zie: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/hinder-gezondheid/geluid/wet-geluidhinder/omgevingslawaaï>.

² Zie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0321:FIN:N-L:PDF>.

De richtlijn laat uitdrukkelijk ruimte aan de lidstaten om zelf te bepalen welke maatregelen zij willen treffen in het kader van de actieplannen voor

de beheersing van lawaaiuitstoot en lawaai-effecten. Tot de in bijlage V van de richtlijn genoemde mogelijke maatregelen behoort ook regelgeving. Zolang de EU niet zelf met een concreet instrumentarium en normering van de geluidsbelasting voor wegen en spoorwegen komt, die bovendien een lagere norm zou bevatten dan de op de principes van dit voorliggende wetsvoorstel vast te stellen geluidproductieplafonds, is van een nationale kop geen sprake.

De leden van de SP-fractie informeren tenslotte of de geluidsbelastingkaarten al zijn vastgesteld voor het hele land.

Deze regelgeving schrijft voor dat verschillende overheidsinstanties om de vijf jaar (te beginnen in 2007) een geluidbelastingkaart moeten maken. In 2007 werden door het toenmalige Ministerie van V&W kaarten vastgesteld voor Schiphol en een deel van het rijkswegen- en spoorwegnet. Daarnaast maakten circa 60 gemeenten (in zes aangewezen agglomeraties) voor hun hele grondgebied geluidbelastingkaarten. De richtlijn omgevingslawaai schrijft niet voor dat voor het hele land kaarten moeten worden gemaakt. Voor zover verplicht is dit in 2007 gebeurd. In 2012 worden opnieuw geluidbelastingkaarten gemaakt. Nu voor een groter deel van het rijkswegen- en spoorwegnet en voor circa 100 gemeenten, e.e.a. conform de richtlijn.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. Atsma