

Vergaderjaar 2005–2006

29 879

Wijziging Wet geluidhinder (modernisering instrumentarium geluidbeleid, eerste fase)

F

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 7 februari 2006

De vaste commissie voor Milieu¹ heeft op 20 december 2005 een brief gezonden aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ten einde een nadere toelichting op schrift te ontvangen omtrent artikel 100, lid 3 van de wijziging van de Wet geluidhinder, zoals opgenomen in wetsvoorstel 29 879 (modernisering geluidbeleid, eerste fase), zoals die diezelfde dag in een technisch overleg was verschaft naar aanleiding van vragen die bij de commissie waren blijven bestaan na het schriftelijk overleg (kamerstuk 29 879, E).

De staatssecretaris heeft daarop bij brief van 31 januari 2006 geantwoord. De commissie brengt hierbij verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijke overleg.

De griffier van de commissie,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Leden: Ketting (VVD) (plv. voorzitter), Meindertsma (PvdA) (voorzitter), Lemstra (CDA), Bierman-Beukema toe Water (VVD), Van der Lans (GL), Van Middelkoop (CU), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Nap-Borger (CDA), Slagter-Roukema (SP), V. Dalen-Schiphorst (CDA), Schouw (D66) en Putters (PvdA).
Plv. leden: Swenker (VVD), Witteman (PvdA), Wagemakers (CDA), Pormes (GL), Van den Berg (SGP), Pastoor (CDA), Van Raak (SP), Van Gennip (CDA) en Engels (D66).

BRIEF AAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Den Haag, 20 december 2005

De leden van de commissie Milieu hebben heden technisch overleg gevoerd met enkele ambtenaren van uw ministerie, ten einde een nadere toelichting te krijgen omtrent artikel 100, lid 3 van de wijziging van de Wet geluidhinder, zoals opgenomen in wetsvoorstel 29 879 (modernisering geluidbeleid, eerste fase). Daarbij werd nader ingegaan op de vragen die bij de commissie bleven bestaan na het schriftelijk overleg (kamerstuk 29 879, E).

De commissie constateert dat het technisch overleg verheldering heeft geboden die door de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en latere parlementaire stukken niet is geboden.

De commissie acht het noodzakelijk ten behoeve van kenbaarheid voor de bevolking deze verheldering op schrift te stellen. Na het uitbrengen van verslag van nader schriftelijk overleg zal de behandeling door de Kamer worden hervat.

De commissie verzoekt u een begrijpelijke toelichting te verschaffen op de wet. Met name de techniek van de bestaande Wet geluidhinder zou beter uitgelegd moeten worden om vervolgens uit te leggen welke gevolgen de wijziging van artikel 100 kan hebben. Vooral het onderscheid tussen bestaande en toekomstige gevallen zou verduidelijkt moeten worden, waarbij ook aangegeven zou moeten worden welke redelijke verwachtingen bewoners van woningen waarvoor geen hogere waarde is vastgesteld mochten en mogen hebben.

Tenslotte refereert u in uw brief van 5 december jl. aan paragraaf 7.2 van de memorie van toelichting waarin een volgende fase wordt aangekondigd. Daarin is beargumenteerd dat er van is afgezien nu een ingrijpende wijziging voor te stellen, omdat in de volgende fase van de modernisering van het geluidsinstrumentarium de invoering van geluidproductieplafonds is voorzien.

«Indien na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een reconstructie van een bestaande weg heeft plaats gevonden zou het de voorkeur verdienen ook die situatie niet langer onder het derde lid te laten vallen, maar alleen het eerste en tweede lid op die situatie van toepassing te laten zijn. Dit vergt echter een dusdanige aanpassing van de huidige wet, die ook extra werkzaamheden voor wegbeheerders met zich meebrengt, dat daarvan is afgezien. Dit wordt nu aanvaardbaar geacht omdat in de volgende fase van de modernisering van het geluidsinstrumentarium de invoering van geluidproductieplafonds is voorzien, die dan tot ingrijpende wijziging van het begrip reconstructie zullen leiden. Indien in die fase toch mocht worden afgezien van de invoering van plafonds zal de noodzakelijke wijziging alsnog worden opgenomen. (MvT, p. 19)»

Bij de beoordeling van dit wetsvoorstel is het voor de commissie van belang te vernemen – nu dit wetsvoorstel gepresenteerd wordt als een tussenstap – welk einddoel de staatssecretaris voor ogen staat en op welke termijn dit gerealiseerd zou moeten zijn. Welk reëel perspectief kan «bestaande gevallen» geboden worden, wanneer u refereert aan deze toekomstige ontwikkelingen?

De voorzitter van de vaste commissie voor Milieu,
M. C. Meindertsma

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2006

Bij brief van 20 december 2005 hebben de leden van de commissie Milieu mij bericht dat het technisch overleg van diezelfde dag gevoerd met de ambtenaren van mijn departement, over de wijziging van artikel 100 (dit artikel heeft betrekking op de reconstructie van wegen) van de Wet geluidhinder, verheldering heeft geboden. De commissie concludeerde dat het noodzakelijk is ten behoeve van kenbaarheid voor de bevolking om deze verheldering in begrijpelijke termen op schrift te stellen. Tevens vroeg zij om een toelichting op de plannen voor de vervolgfase met betrekking tot de werking van dit artikel.

Gezien het gevraagde, ga ik achtereenvolgens in op:

1. het kader;
2. de werking van de huidige wet;
3. het verschil met het onderhavige wetsvoorstel;
4. het perspectief voor verdere hervorming dat mij voor ogen staat.

1. Kader

In november 2002 heb ik besloten tot een gefaseerde hervorming van de Wet geluidhinder op basis van het gedachtegoed van de nota Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid uit 1998 (brief 4 november 2002; «Vaste waarden, nieuwe vormen: Milieubeleid 2002–2006; Kamerstuk II 2002/03», 28 633, nr. 1). De modernisering van het geluidinstrumentarium is begonnen met de implementatie van de EU-richtlijn omgevingslawaai via een op 18 juli 2004 in werking getreden aanpassing van de Wet geluidhinder (Stb. 2004, 338). Thans ligt bij uw Kamer de volgende aanpassingswet voor. Dit is de tweede stap. Een derde stap hoop ik te maken met het volgende wetsvoorstel, dat thans in ambtelijke voorbereiding is.

2. Werking huidige wet

De Wet geluidhinder in huidige vorm is gefaseerd in werking getreden. Het onderdeel wegverkeer nieuwe situaties (nieuwe wegen, nieuwe woningen langs wegen) is in 1982 in werking getreden en het onderdeel bestaande situaties in 1986. Aan deze wet liggen onder meer ten grondslag het toetsen aan vookeurswaarden bij nieuwe situaties, het toepassen van het stand-still-beginsel en het saneren van bestaande geluidnormoverschrijdingen. Stand-still betekent dat geluidbelastingen niet verder mogen toenemen. Bij saneren van wegverkeerslawaai gaat het om de aanpak van woningen die bij de inwerkingtreding van het betreffende onderdeel van de wet in 1986 een te hoog geluidniveau hadden.

In de praktijk zijn er twee mechanismes waardoor het stand-still beginsel niet werkt zoals beoogd was.

Dit zijn:

1. De koppeling aan reconstructies
Het feit dat het stand-still beginsel alleen werkt via de koppeling aan reconstructies en de wijze waarop de wet bepaalt aan welke grenswaarde van de geluidsbelasting bij reconstructies moet worden voldaan. De wet kent geen permanente stand-still-eis. De wet is namelijk alleen van toepassing bij aanleg en wijziging van wegen. Daarom is het stand-still beginsel gekoppeld aan een reconstructie van een weg. Dit betekent dat er alleen bij zo'n reconstructie een verplichting bestaat

voor de wegbeheerder om maatregelen te overwegen gericht op het tegengaan van de groei van geluid. Zolang er dus geen reconstructie plaatsvindt, kan het geluid onbelemmerd toenemen. Niet alleen kan het in de praktijk zeer lang duren voordat een reconstructie plaatsvindt, maar ook is in de wet opgenomen dat stijgingen tot 2 dB niet meetellen. De geluidsbelasting is dan ook op veel plaatsen langs wegen fors toegenomen.

2. Het begrip heersende waarde:

In de huidige wet is in artikel 100 opgenomen dat bij reconstructies getoetst moet worden aan de **heersende waarde** en aan de **eerder op grond van de wet vastgestelde hogere waarde; de laagste van die twee waarden is vervolgens uitgangspunt bij de toetsing. Indien er geen hogere waarde is vastgesteld geldt dus de heersende waarde.** Met andere woorden: stel dat er een nieuwe weg wordt aangelegd en de omwonenden hebben daar als startpunt een waarde onder de voorkeurswaarde (48 dB), bijvoorbeeld 47 dB en er vindt krachtige groei (zoals over de afgelopen 20 jaar) van het autoverkeer plaats, dan kan het geluidniveau inmiddels zijn opgelopen tot bv 56 dB en dan wordt bij reconstructie aan de weg het geluidsniveau dus niet hersteld op de voorkeurswaarde maar op het niveau van de heersende waarde, nl 56 dB. Door dit mechanisme kunnen ook geluidbelastingen van woningen van onder of op de voorkeurswaarde groeien naar waarden erboven zonder dat deze groei aangepakt hoeft te worden bij een reconstructie. Hierdoor kunnen zelfs nieuwe saneringssituaties ontstaan die geen aanspraak kunnen maken op saneringsgelden omdat die gekoppeld zijn aan een hoge geluidbelasting in 1986.

Samenvattend is het dus de koppeling van de werking van de Wet geluidhinder aan reconstructies en het begrip «heersende waarde» waardoor het stand-still beginsel in de praktijk niet goed werkt. Naar schatting zijn hierdoor circa 500 000 woningen langs rijkswegen niet beschermd tegen toename van geluid bij verkeersgroei. Bij gemeentelijke en provinciale wegen speelt dit ook en betreft het een nog groter aantal woningen. De hiervoor beschreven situatie is ongewenst, terwijl er toch in lijn met de huidige wet gehandeld wordt. Er is namelijk geen wettelijke aanspraak op herstel tot de oorspronkelijke waarde. Ik heb hier tijdens de behandeling in de Tweede Kamer naar aanleiding van vragen van de SP-fractie al op gewezen (nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2004/05, 29 879, nr. 7, blz. 18).

2. Het verschil met het onderhavige wetsvoorstel

Het thans voorliggende wetsvoorstel doet een eerste voorstel tot reparatie van het geconstateerde. In het eerste lid van artikel 100 is als **hoofdregel** opgenomen dat 48 dB als hoogst toelaatbare geluidbelasting wordt gehanteerd. Vervolgens volgen er inperkingen in het tweede en derde lid op deze hoofdregel, namelijk dat deze alleen geldt bij nieuwe wegen en nieuwe woningen. Dat betekent dus een kleine reparatie van het geconstateerde manco in de werking van de Wet geluidhinder voor nieuwe situaties, dat wil zeggen nog niet geprojecteerde projecten. Als overgangsregeling geldt dat ontstane (reconstructie)situaties tot de inwerkingtreding van de wetswijziging volgens de huidige wet worden beoordeeld. Er ontstaat daardoor inderdaad verschil tussen bestaande en nieuwe situaties, zoals dat wel vaker het geval is in de milieuwetgeving. Niettemin is het een eerste (kleine) stap tot verbetering.

3. Het perspectief voor verdere hervorming dat mij voor ogen staat

Ik ben in overleg met de Minister van Verkeer en Waterstaat om verdere oplossingen te zoeken voor de genoemde problematiek. Hierbij staat mij naast aanpassing van het normenstelsel (mede nodig omdat met het thans bij uw Kamer voorliggende wetsvoorstel de Lden wordt ingevoerd), versimpeling, deregulering en decentralisatie de volgende aanpak voor ogen:

- 1) Aanpassing van de wetgeving, zodat ongecontroleerde toename van geluidbelasting wordt tegengegaan;
- 2) Het treffen van geluidreducerende maatregelen, waarmee alle woningen boven de maximale geluidniveaus (65 dB weg en 70 dB spoor) worden aangepakt;
- 3) Met nationaal bronbeleid wordt op termijn verlaging van geluidsniveaus tot stand gebracht. Versterking van het bronbeleid is dan ook een belangrijke opgave voor de nieuwe wetgeving; Het bronbeleid op grond van Europese regelgeving, zoals de geluidseisen aan banden etc. loopt een eigen traject.
- 4) Overdrachtsmaatregelen, zoals de aanleg van geluidschermen, blijven een rol spelen bij de beheersing van het geluidniveau.

In een eerste stap wil ik beginnen met een modernisering van de regelgeving voor rijkswegen en spoorwegen. Ik ben daarbij voornemens om het nieuwe beleid te starten met de introductie van geluidproductieplafonds voor de bestaande infrastructuur op het niveau van de heersende waarde met een marge. Deze marge heeft als doel om niet direct na invoering overschrijding te hebben en daarmee de beheerder van de rijksinfrastructuur enige tijd te gunnen om zijn maatregelen voor te bereiden en is gekozen overeenkomstig de huidige reconstructiedrempel. Met het plafond wordt een stop gezet op verdere (ongebreidelde) groei van het geluidsniveau.

Handhaving vindt plaats via jaarlijkse monitoring en een rapportageplicht. Vervolgens wordt vanuit het plafond via ijkmomenten, die vijfjaarlijks aan de orde zijn als er een actieplan (ingevolge de EU-richtlijn moeten bronbeheerders elke vijf jaar een actieplan opstellen, dat geldt dus ook voor de rijksinfrastructuur) moet worden opgesteld, gewerkt aan verbetering van de geluidssituatie via met name bronmaatregelen. Geluidproductieplafonds zullen zo een belangrijke stimulerende werking hebben op het afdwingen en stimuleren van bronmaatregelen aan weg en rail. Juist voor de al eerder genoemde 500 000 woningen, waarvoor thans geen waarde is vastgesteld, is de invoering van een plafond een verbetering, omdat een bovengrens wordt vastgesteld en dus niet langer sprake kan zijn van ongebreidelde groei, die naderhand niet gerepareerd wordt. Overdrachtsmaatregelen blijven, ook al vanuit een oogpunt van doelmatigheid, eveneens een optie, maar primair wordt gestuurd op het treffen van bronmaatregelen.

Voor het treffen van maatregelen komt ook geld beschikbaar. Het kabinet heeft in het kader van de Nota Mobiliteit besloten, dat voor het verbeteren van geluidssituaties, waarbij de maximale geluidniveaus worden overschreden (resp. 65 dB voor wegen en 70 dB voor spoor) vanaf 2011 € 650 mln. (extra) wordt ingezet. Bovendien is er ca. € 350 mln. vanuit de saneringsgelden (ca. € 210 mln. hiervan gaat naar rijkswegen). Er is dus gekozen extra middelen in te zetten bij de aanpak van geluidbelastingen boven de maximale grenswaarden. De ernstigste gevallen worden hiermee als eerste aangepakt.

Ik onderken dat voor de woningen onder de 65 dB de geluidgroei, zoals die zich heeft voorgedaan, gelegaliseerd wordt in het vast te stellen geluidproductieplafond, dus ook voor woningen waarvoor de voorkeurswaarde beoogd is. Ongeveer 51 000 woningen langs rijkswegen hebben daadwerkelijk een hogere waarde beschikking gehad en ontlene daaruit ook meestal dat de belasting op de woning op den duur (bij een reconstructie) weer in overeenstemming wordt gebracht met deze waarde. Voor circa 20 000 woningen daarvan wordt die hogere waarde thans overschreden en gelegaliseerd door het in te stellen plafond. Daar staat echter tegenover dat de verdere toename die onder het huidige wetsregime mogelijk is, wordt afgegrensd en dat via het stimuleren van bronbeleid een lange termijn perspectief op verbetering van de situatie wordt geboden. Bovendien nemen de mogelijkheden voor het combineren van geluidmaatregelen met onderhoudswerkzaamheden in tegenstelling tot nu, in dit nieuwe systeem toe.

Hierbij wil ik benadrukken dat een ongewenste situatie, die in een lange periode geleidelijk is gegroeid, niet in een betrekkelijk korte periode kan worden opgelost. Mijn inzet is wel om aan die ongewenste situatie zoveel als mogelijk een einde te maken. Ik wil daarom zoeken naar financiële mogelijkheden om ook de gevolgen op te vangen voor woningen die, – hoewel nog onder de 65 dB –, toch een groei met meer dan 5 dB hebben ondergaan. In het rijksactieplan kan dan voor deze groep tot geluidreducerende maatregelen worden besloten.

Bij spoorwegen is deze problematiek veel minder aan de orde. Dat komt omdat daar de prognoses grotendeels nog niet worden overschreden en omdat het begrip «heersende waarde» in het Besluit Geluidhinder Spoorwegen beter is gedefinieerd. Bovendien zijn er bij de spoorwegen minder hogere waardebeschikkingen verleend.

Ik stel mij voor om nog in deze kabinetstermijn een volgend wetsvoorstel voor te bereiden, dat vooral gericht is op de rijksbronnen.

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