

Vergaderjaar 2019–2020

35 054

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

F

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING¹

Vastgesteld 20 januari 2020

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het uitbrengen van verslag met daarin de volgende opmerkingen en vragen. Zoals gemeld op 13 september 2019² en in het voorlopig verslag³ acht de commissie het wenselijk de behandeling van de wetsvoorstellen behorend bij de stelselherziening omgevingsrecht synchroon te laten verlopen met de behandeling van de voorgehangen ontwerpbesluiten. De commissie zal daarom in het kader van dit verslag inzake de Aanvullingswet geluid Omgevingswet tevens ingaan op het voorgehangen⁴ ontwerp Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.

Algemene vraag vooraf van de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving

Voorafgaand aan het stellen van vragen door leden van individuele fracties, willen de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving een algemene vraag stellen. Zij vragen de regering wanneer de gesprekken met de koepelorganisaties over de laatste uitvoeringstechnische punten inzake het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zijn afgerond. Wanneer deze gesprekken zijn afgerond, is de regering bereid de resultaten hiervan aan de Kamer aan te bieden? De leden hechten namelijk veel waarde aan deze informatie bij de verdere behandeling van het ontwerpbesluit.

¹ Samenstelling:

Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Nooren (PvdA) (*ondervoorzitter*), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), arbouw (VVD), Beukering (FVD), Bezaan (PVV), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Kluit (GL), Meijer (VVD) (*voorzitter*), Moonen (D66), Nanninga (FVD), Nicolai (PvdD), Pouw-Verweij (FVD), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Rookmaker (Fractie-Otten), Vendrik (GL), Verkerk (CU)

² *Kamerstukken I 2019/20, 33 118, AW, p. 2.*

³ *Kamerstukken I 2019/20, 35 054, D.*

⁴ *Kamerstukken I 2019/20, 35 054, B.*

Inleiding

De **CDA**-fractieleden hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord en hebben naar aanleiding daarvan nog een aantal vragen.

De fractieleden van **GroenLinks, PvdA, Fractie-Otten, 50PLUS** en **OSF** (hierna: gezamenlijke fractieleden) hebben naar aanleiding van de memorie van antwoord nog enkele vragen, met name op het gebied van de gezondheidsbescherming en rechtszekerheid voor de burgers. De leden van de **PvdD**-fractie sluiten zich graag bij deze vragen aan.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. Allereerst danken zij de regering voor de uitvoerige beantwoording van alle vragen in de eerste schriftelijke termijn. De leden van de **D66**-fractie hebben nog enkele vragen aan de regering.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De CDA-fractieleden constateren dat er een traject is geweest om de laatste uitvoeringstechnische punten op het aanvullingsspoor geluid met de koepels uit te werken. De regering verwachtte in november 2019 samen met de koepels een conclusie te kunnen formuleren over deze laatste uitvoeringstechnische punten. Kan de regering deze conclusie met de Kamer delen?

De regering meent dat de geluidregels niet in de weg staan aan een integrale afweging over binnenstedelijke ontwikkeling. De aanvullende afwegingsruimte vereenvoudigt het bouwen op hoogbelaste locaties. Is de regering het eens met de leden van de CDA-fractie dat de bouwproductie in de steden op deze locaties niet leidt onder deze Aanvullingswet geluid en aanverwante regelgeving?

Deze leden constateren dat er tussen de bestuurlijke koepels en het Rijk afgesproken is dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel een integraal financieel beeld wordt opgesteld. Wanneer informeert de regering de Eerste Kamer hierover?

Ten aanzien van vraag 13 in de memorie van antwoord hebben de CDA-fractieleden een vraag. De eenmalige kosten voor gemeenten bedragen 7 à 20 miljoen euro, die voor rekening komen van de gemeenten. De leden vragen de regering of hierover een akkoord met de VNG is en of de gemeenten deze extra kosten kunnen dragen.

De leden van de CDA-fractie zijn met het IPO van mening dat de bevoegdheid om de besluitvorming over te nemen, zou moeten blijven bestaan. De regering heeft aangegeven dat dit vraagstuk voor haar geen zwaar punt is en dat zij bereid is om in overleg met IPO én VNG een alternatieve bevoegdheidsregeling voor te stellen. Deze leden vragen wanneer zij een wetswijziging kunnen verwachten.

Vragen en opmerkingen van de fractieleden van GroenLinks, PvdA, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF

Wil de regering de nieuwe reconstructieregel met een vast toetsmoment (zoals de BGE) uitbreiden en «hard» normeren vanaf een effect van 1,5 decibel (dB) (in lijn met wat in paragraaf 7.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Modernisering instrumentarium geluid-

beleid, eerste fase⁵ wordt vermeld: met het ontbreken van geluidsproductieplafonds (GPP's) voor gemeentelijke wegen dient het handhavingsgat gedicht te worden, in lijn met parlementaire behandeling van Swung-1). Zou de regering in haar antwoord de sluipende groei die wel wordt gereguleerd bij wegaanpassingen met significante effecten willen betrekken? En is de regering het eens met de gezamenlijke fractieleden dat monitoring/naleving met decentrale afwegingsruimte een passend instrument is voor de gezondheidsbescherming in die gevallen waar de Wet geluidhinder nu geen stringente afweging vereist? En in die gevallen, zoals bij reconstructie waar de Wet geluidhinder wel stringente afweging vereist, kan de naleving en het dichtleggen van het handhavingsgat (gezondheidsbescherming) alleen worden bereikt met een borging via de BGE. De gezamenlijke fractieleden vragen een reactie van de regering hierop.

Bij de reconstructieregel en monitoring naleving III (vraag 27 van de memorie van antwoord) legt de regering uit waarom de monitoring een deel van de oude rechtsbescherming van de Wet geluidhinder bij reconstructies overneemt. Hier wordt echter wel voorbij gegaan aan de wens van de Kamers en de beleidslijn⁶. Is de regering bereid om tot aanpassing over te gaan? De monitoring neemt een deel van de correctieve werking over van hetgeen onder de Wet geluidhinder stringente normatief was in de reconstructieregeling, waardoor niet langer sprake is van «harde normering en rechtsbescherming», maar van een veel lichtere en decentrale afwegingsbevoegdheid. Gevolg is dat hiermee de gezondheidsbescherming van de betreffende burgers niet is gediend en dat op dit specifieke vlak niet wordt gesproken over een verbetering van het beschermingsniveau. Hoe ziet de regering dit en is zij bereid dit aan te passen, zodat de voordelen van de oude regeling behouden blijven? Het antwoord inzake de reconstructieregel en monitoring en naleving II in de Aanvullingsregeling gaat voorbij aan de kernopmerking van de gezamenlijke fractieleden. Deze betrof de instrumentele uitvoerbaarheid gegeven de onnauwkeurigheid van de verkeersmodellen (groter dan 12% (bij een toename van 0,5 dB)). Graag een reactie van de regering.

Hoe verhoudt de «sympathieke houding» van de regering tegenover de opname van het BGE in het correctieve deel van de reconstructieregeling zich tot de regeling inzake «nieuwe plannen» met betrekking tot het evenwichtig toedelen van nieuwe functies, zoals nieuwe wegen en woningen in gemeenten, maar expliciet niet het wijzigen van bestaande wegen? De gezamenlijke fractieleden achten dit van groot belang, omdat dit bij Swung-1 reeds voor de Rijksinfrastructuur is geregeld en de burgers langs gemeentelijke wegen anders onbeschermd zijn tegen autonome groei. Is de regering dit met hen eens en is zij bereid dit alsnog juist te corrigeren? En kan zij in dit licht ook de aankondiging⁷ betrekken dat er geen GPP's zouden komen? Volgens deze leden zou een meer consistentere benadering voor de hand liggen inzake het correctieve stelsel (vraag 29 van de memorie van antwoord), te weten: een significant effect van 1,5 dB. Deelt de regering met hen de visie dat door deze referentie op het BGE in plaats van «huidig» te leggen, dit leidt tot verbetering van het beschermingsniveau en rechtszekerheid en een herkenbaarder stelsel?

Een andere vraag betreft de huidige vormgeving van een GPP als resultaatverplichtende omgevingswaarde. De wetgever regelt dat gedeputeerde staten gedwongen worden meteen maatregelen te nemen

⁵ *Kamerstukken II 2004/05, 29 879, nr. 3, p. 19–20.*

⁶ *Kamerstukken II 2004/05, 29 879, nr. 3.*

⁷ *Kamerstukken II 2004/05, 29 879, nr. 3.*

bij een (dreigende) overschrijding die bijvoorbeeld bij provincies in de weg kan gaan zitten en niet bijdraagt aan een gelijkwaardig beschermingsniveau. Het bindt immers uitsluitend het vaststellende bestuursorgaan, in dit geval provinciale staten. Maar mogelijkheden voor wegen zijn grotendeels uitgeput na aanleg van stil asfalt en/of geluidsschermen, ook langs weidegronden en bossen als daar de overschrijding geconstateerd wordt. Dus, de uitvoerbaarheid komt daarmee in het geding. De gezamenlijke fractieleden vragen waarom gemeenten wel flexibiliteit wordt geboden bij BGE bij gemeentelijke wegen en waarom dat niet geldt voor provinciale wegen.

Vervolgens willen de gezamenlijke fractieleden vragen over het onderdeel «emplacementsen», te beginnen bij piekgeluid I. Zij vragen, in lijn met de zorgen vanuit de gemeenten, om dit onderdeel ongewijzigd te laten ten opzichte van de huidige regelgeving, omdat piekgeluid beter kan worden gereguleerd via het vergunningenspoor met meer gezondheidsbescherming, zoals ook wordt benoemd door het RIVM in haar brief van 2 september 2019, tot gevolg. De leden vragen een reactie van de regering hierop.

De antwoorden van de regering omtrent de emplacementsen, bij piekgeluid II, waren weinig concreet. Heeft het onderbrengen van de emplacementsen onder het stelsel van de GPP's gevolgen voor de hoogte van de GPP's en daarmee de woningbouw mogelijkheden? Zo ja, voor welke emplacementsen en waar zal dit het geval zijn? Is de regering bereid om bij aanvang van het ABG voor heel Nederland de GPP's te verlagen als sprake is van onevenredige geluidsruimte ter plaatse (meer dan 1,5 dB)? Zo ja, welke maatregelen horen er bij? En zo nee, bij welke emplacementsen is dit? En op welke wijze voorziet de regering dat voor zowel bestaande als toekomstige bewoners nabij emplacementsen wordt voorzien in een gelijksoortig beschermingsniveau tegen piekgeluiden?

Rondom het gevraagde effect van het opnemen van de emplacementsgeluiden in de GPP's en daarmee samenhangend met de ontwikkelingsmogelijkheden voor woningbouw, zijn de antwoorden te algemeen om inzicht te krijgen in de gevolgen per emplacement. Zijn de GPP's in het nieuwe systeem nog toereikend? Zo nee, waar niet? Is hier onderzoek naar gedaan?

In de beantwoording geeft de regering aan dat er belangen vanuit de spoorsector zijn om de emplacementsen over te hevelen van decentraal naar centraal. Hoe verhoudt zich dit tot het standpunt van de VNG en gemeenten met «decentraal, tenzij». Waarom kiest de overheid ervoor om bijvoorbeeld zaken als het vergunnen van bedrijfsmatige activiteiten, centraal te regelen? En kan zij een gelijkwaardige bescherming tegen piekgeluid garanderen vanuit centralistische model? Is de regering bereid voorlichting te vragen bij de Raad van State, waarin zowel de centrale als decentrale scenario's worden uitgewerkt inclusief impactanalyse?

De regering geeft aan dat het beginsel «decentraal, tenzij» zich verzet tegen een generieke eis tot een geluidsluwe gevel. In de ogen van de gezamenlijke fractieleden is het opportuun om vanuit het oogpunt van bescherming van de gezondheid de regeling om te keren. Het goede zou immers de norm moeten zijn en het afwijken een incident, en niet andersom. De gezamenlijke fractieleden vragen een reactie van de regering hierop.

In artikel 5.78j van het ontwerpAanvullingsbesluit geluid Omgevingswet is opgenomen wat onder een wijziging wordt verstaan. Klopt het dat hierbij

een snelheidsverhoging nog ontbreekt? En wanneer en op welke wijze is de regering voornemens de evaluatie van het onderdeel «geluid» vorm te geven?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

In het Tijdschrift voor Bouwrecht staat een interessant artikel: «De schuifruimte voor geluid in het Besluit kwaliteit leefomgeving» van auteur mr. M. Buitenhuis.⁸ Zij schrijft in dit artikel dat het waarborgen van een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van het huidige recht, een belangrijk uitgangspunt van het Bkl is. Het systeem zou het mogelijk maken dat gemeenten per gebied en per onderwerp de gewenste kwaliteitsniveaus kunnen vaststellen voor bijvoorbeeld het onderwerp «geluid». Afdeling 5.1.4.2 van het Bkl biedt gemeenten verschillende mogelijkheden voor het geval dat de standaardwaarden niet leiden tot het gewenste evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving op een locatie. De gemeenteraad kan in dat geval een lagere, hogere of andersoortige waarde stellen of geen waarde in het omgevingsplan opnemen. Dit wordt ook wel «schuifruimte» genoemd.

De verdere inrichting van de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan wordt aan de gemeenten zelf overgelaten. De Invoeringswet Omgevingswet bevat voorbeelden van hoe gemeenten dit kunnen aanpakken. Gemeenten kunnen kiezen om de regels voor de fysieke leefomgeving in één keer, per locatie of per onderwerp om te zetten naar de eisen van het nieuwe stelsel. Zo kan de gemeenteraad beginnen met het aanpassen van het omgevingsplan naar de nieuwe regels op het gebied van geluidkwaliteit of starten met een locatie zoals de binnenstad, dat in het omgevingsplan in één keer wordt omgezet naar de nieuwe regelgeving

Kan de regering aangeven hoe wordt voorkomen dat de balans bij geluid maximaal doorslaat naar benutten? Wat kunnen hiervan de gevolgen zijn voor de gezondheid van mensen?

M. Buitenhuis schrijft verder over aanvaardbaar geluidniveau het volgende: «In een omgevingsplan moet rekening worden gehouden met het geluid door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen (artikel 5.59, eerste lid, Bkl). Het tweede lid van artikel 5.59 vormt de centrale kapstok van de instructieregels over geluid in paragraaf 5.1.4.2 Bkl. Ingevolge deze bepaling moet het omgevingsplan erin voorzien dat het geluid door een activiteit op geluidgevoelige gebouwen «aanvaardbaar» is. Wat moet er onder een aanvaardbaar geluidniveau worden verstaan? De toelichting bij het Bkl biedt hiervoor de volgende aanknopingspunten: Het criterium aanvaardbaar geluidniveau vormt een uitwerking van de regels over de activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties, meer specifiek een uitwerking van de verplichting om in het omgevingsplan rekening te houden met het belang om de gezondheid te beschermen. Wat aanvaardbaar is, is afhankelijk van de specifieke plaatselijke situatie. De gemeenteraad heeft een grote vrijheid bij de wijze waarop hij hier invulling aan geeft. Hierbij kunnen bijvoorbeeld het gemeentelijk geluidbeleid, de historie en het klachtenpatroon een rol spelen. Aan de hand van een belangenafweging tussen het beschermen en het benutten van de fysieke leefomgeving, moet duidelijk worden welk geluidniveau aanvaardbaar is. Zo moeten bijvoorbeeld de gevolgen van geluid voor de volksgezondheid worden afgezet tegen de belangen van economie en woningbouw.»⁹

⁸ TBR 2019/166.

⁹ TBR 2019/166, p. 5–6.

Zijn gemeenten voldoende toegerust om de afwegingen te kunnen maken over de gevolgen van geluid voor volksgezondheid?

De geluidwaarden uit artikel 2.17 in combinatie met artikel 2.17a van het Activiteitenbesluit komen overeen met de waarden uit artikel 5.65 in combinatie met tabel 2.65.2 van het Bkl. Dit met uitzondering van het maximale geluidniveau voor piekgeluiden, waaraan de wetgever overdag geen verplichte eisen meer stelt. Artikel 5.67 van het Bkl biedt een expliciete grondslag om deze waarden alsnog aan het omgevingsplan toe te voegen. Dit betreft een keuze die aan de gemeenteraad wordt overgelaten. De WHO heeft aangetoond dat piekgeluiden gezondheidsschade oplevert. Waarom is er voor piekgeluiden niet expliciet iets geregeld in deze Aanvullingswet?

Bij antwoord 38 in de memorie van antwoord op een vraag van diverse fractieleden van oppositiepartijen, staat: «Bij gevelisolatie in het kader van de geluidsanering bij rijksinfrastructuur hoeft geen rekening gehouden te worden met cumulatie.»¹⁰ Spoorwegen zijn rijksinfrastructuur. Hoeft in het geval van spoorwegen geen rekening te worden gehouden met cumulatie? Wat betekent dit voor spooromwonenden?

Het is evenwel zo dat het typisch voor spoorwegen is dat zij juist door dorpen en woonwijken lopen. En in die dorpen en woonwijken staan langs die eeuwenoude spoorwegen zeer veel oudere woningen van de tijd voor de geluidwetgeving. Van die binnenwaarde vernemen de D66-fractieleden nauwelijks welke voorschriften er zijn om geen geluids-overlast van meer dan 41 dB te hebben. Hoe wordt de binnenwaarde gegarandeerd als de spoorweg *gemiddeld* 70 dB geeft en een snelweg of een windturbine ook nog *gemiddeld* 70 dB geven, welke gecumuleerd een *gemiddelde* van 75 dB geven. Mensen worden niet wakker van *gemiddeld* 70 dB, maar wel van het piekgeluid als die trein voorbij komt!

In antwoord 5 van de memorie van antwoord aan de VVD staat: «*Er is een verschil tussen het nemen van maatregelen in het kader van de monitoring en het nemen van maatregelen in het kader van sanering. Bij maatregelen in het kader van de monitoring gaat het om situaties die ontstaan nadat de basisgeluidemissie is bepaald. Bij sanering gaat het om bestaande geluidgevoelige gebouwen die meer geluid dan 70 dB ondervinden bij invoering van de Omgevingswet. Hiervoor stellen gemeenten een saneringslijst op en zal het Rijk de saneringsmaatregelen bekostigen.*»¹¹ Op welke wijze komt men aan de data die aangeven welke gebouwen meer dan 70 dB geluid hebben op de gevel? TNO acht lokale metingen van belang. Wie bekostigt die lokale metingen om te kunnen voldoen aan een verplichting welke feitelijk bij het Rijk hoort? Het Rijk bekostigt immers op basis van haar plichten de saneringsmaatregelen zelf. Wie betaalt dan de kosten van de monitoring?

De landelijke normen mogen overschreden worden indien daar goede argumenten voor zijn:

1. «functiewijziging: een nieuwe mogelijkheid voor het transformeren van gebouwen naar gebouwen met een geluidgevoelige functie»¹².
2. «binnenstedelijk bouwen [is] op dit moment in grote delen van het land een zwaarwegend maatschappelijk belang»¹³ en «overschrijding van de grenswaarden is – los van de eerdergenoemde gevallen – alleen toegelaten als beargumenteerd kan worden dat er zwaarwe-

¹⁰ Kamerstukken I 2019/20, 35 054, E, p. 33.

¹¹ Kamerstukken I 2019/20, 35 054, E, p. 8.

¹² Kamerstukken I 2019/20, 35 054, E, p. 5.

¹³ Kamerstukken I 2019/20, 35 054, E, p. 5.

gende economische of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen zijn die dat rechtvaardigen.»¹⁴

3. «Met gemeentelijk maatwerk zou bijvoorbeeld kunnen worden gekeken naar de indeling van woningen en de oriëntatie van leefruimten (bijvoorbeeld rekening houden met het aantal slaapgehinderten) in plaats van naar het geluid op de gevel (bij de zogenoemde geluidluwe gevel).»¹⁵

Betekent dit dat een kantoorgebouw dat omgevormd wordt of al omgevormd is tot een woningcomplex, geluidsoverlast mag hebben boven de grenswaarde van 70 dB? In de huidige problematiek van woningtekorten is dat tijdelijk aanvaardbaar. Maar die tijdelijkheid dient een grens te krijgen van, bijvoorbeeld, maximaal drie jaar. Bovendien moet de binnenwaarde gezekerd zijn en dat is via de wijze van verbouwen te bereiken. Is de regering het hiermee eens?

Wat wordt verstaan onder «zwaarwegende economische» of «andere zwaarwegende belangen»? Is dat bijvoorbeeld ook als een gemeente een hoog bedrag kan verdienen met de verkoop van een stuk grond?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien met belangstelling uit naar de nota naar aanleiding van het verslag. Onder voorbehoud dat de in dit verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen uiterlijk 24 januari 2020, 16:00 uur zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
Meijer

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
De Boer

¹⁴ *Kamerstukken I 2019/20, 35 054, E, p. 5.*

¹⁵ *Kamerstukken I 2019/20, 35 054, E, p. 6.*