

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)

E

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 november 2019

Hierbij bied ik u aan de memorie van antwoord inzake het voorstel voor de Aanvullingswet geluid Omgevingswet. De memorie van antwoord bevat tevens een reactie op de vragen van uw Kamer inzake de voorhang van het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer

Op 11 november 2019 heb ik uw voorlopig verslag over het wetsvoorstel van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet en uw vragen over het voorgehangen ontwerp van het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet ontvangen. De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het voorlopig verslag en dankt de partijen voor de gestelde vragen. De regering hoopt dat met deze memorie van antwoord de vragen naar tevredenheid zijn beantwoord. De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel en van het ontwerpbesluit is een belangrijke stap in het proces van de vereenvoudiging en modernisering van de geluidregels. De regering ziet dan ook uit naar het vervolg van de behandeling.

De regering heeft geconstateerd dat veel vragen zijn ontleend aan de door de VNG en het IPO geleverde inbreng. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit is een zorgvuldig proces doorlopen. Er is uitgebreid overleg geweest met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen. Daarbij is aandacht geweest voor de inpassing in het stelsel, voor de technische details en voor het implementatietraject. Op basis hiervan is gezamenlijk met de koepels besloten om het Aanvullingsbesluit in voorhang te brengen. De koepels staan er nog steeds achter om dit besluit in voorhang te brengen en hechten ook aan een spoedige afronding van de parlementaire behandeling met het oog op de tijdige inwerkingtreding van de Omgevingswet. In reactie op de recente brieven van de VNG en het IPO aan uw Kamer is er contact geweest met de koepels. Daarbij hebben zij kennis gegeven de in de brief genoemde punten graag met ons verder te bespreken, maar geen reden te zien de inwerkingtreding van de Omgevingswet daardoor vertraging te laten oplopen. Er loopt op dit moment een traject om de laatste uitvoeringstechnische punten op het aanvullingsspoor geluid met de koepels uit te werken. Eind november verwacht ik samen met de koepels een conclusie te kunnen formuleren over deze laatste uitvoeringstechnische punten.

Ook in het voorafgaande interbestuurlijke samenwerkingstraject SWUNG-2 zijn de doelen en uitgangspunten voor de vereenvoudiging en modernisering van de geluidregels uit de Wet geluidhinder door Rijk, IPO en VNG in samenwerking uitgewerkt. Deze doelen en uitgangspunten, vastgelegd in de Kamerbrief van 28 maart 2013¹, kennen twee hoofdelementen. Enerzijds betreffen zij verbetering van de bescherming van burgers tegen geluid en tegen de geleidelijke toename daarvan, onder andere door monitoring van de geluidontwikkeling. Anderzijds wordt de toepassing van de geluidregels vergemakkelijkt door deze eenvoudiger en overzichtelijker te maken, zodat voldoende afwegingsruimte voor decentrale overheden wordt geboden voor het bouwen van nieuwe woningen en andere belangrijke ontwikkelopgaven. In lijn met het Regeerakkoord zijn de doelen en uitgangspunten van SWUNG-2 beleidsneutraal in het voorliggende wetsvoorstel en het ontwerpbesluit uitgewerkt.

Deze juridische vormgeving als onderdeel van het stelsel van de Omgevingswet is een complexe puzzel en het is dan ook begrijpelijk dat bij de koepelorganisaties nog veel vragen leven rond deze uitwerking en de uitvoering daarvan in de praktijk. Zoals aangegeven heeft de regering zich tegen die achtergrond dan ook bereid verklaard om ook nog tijdens de voorhang uitvoeringstechnische punten te bespreken met de koepelorganisaties en de werking van de geluidregels als onderdeel van het stelsel van de Omgevingswet met elkaar te doorleven.

De regering is ervan overtuigd dat met het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit een goed doordacht stelsel is neergezet met een optimale balans

¹ Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52.

tussen het beschermen van de gezondheid van mensen en het benutten van ontwikkelingsmogelijkheden en met voldoende afwegingsruimte op lokaal niveau om diverse maatschappelijke doelen in samenhang na te streven, onder andere de woningbouwopgave waarvoor we samen gesteld staan. De voorgestelde regels bieden voldoende afwegingsruimte om die woningbouwopgave te realiseren en bevatten tegelijk handvatten om een goede woon- en leefkwaliteit te bieden. Al met al is sprake van een consistent en uitvoerbaar stelsel, dat verder is verbeterd door de verwerking van alle waardevolle opmerkingen en suggesties die we van de koepels, andere adviseurs en uit de consultatie hebben gekregen. Het ontwerpbesluit zal nog verder verbeteren in het proces dat nu nog met de koepels wordt doorlopen op de uitvoeringstechnische punten. In dat proces is ook al afgesproken dat de werking van het stelsel op het punt van geluid na inwerkingtreding nauwlettend zal worden gemonitord.

Met de implementatie van de doelen en uitgangspunten van SWUNG-2 in dit wetsvoorstel en ontwerpbesluit wordt een stand-still situatie voor geluid gerealiseerd, een situatie waarin de huidige Wet geluidhinder niet voorzagt. Zoals aangegeven vindt deze implementatie van SWUNG-2 beleidsneutraal plaats. Intussen werkt het RIVM ter uitvoering van de motie-Schonis² aan een advies over de doorwerking van het WHO-advies over geluid, dat in oktober 2018 is verschenen. Daarover bepaalt de regering begin volgend jaar een standpunt. Mogelijk zal het WHO-advies leiden tot verdere aanscherping van het geluidbeleid. Om vertraging bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet te voorkomen en ten behoeve van de beleidsneutrale omzetting, is ervoor gekozen om het aanvullings-spoor geluid en de standpuntbepaling over het WHO-advies als twee losse trajecten te behandelen.

Bij de beantwoording is de volgorde van het verslag aangehouden. Over verschillende onderwerpen zijn vragen van gelijke strekking gesteld. Waar dat aan de orde is wordt terug of vooruit verwezen naar andere antwoorden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

1

De leden van de VVD-fractie stellen dat geluidregelgeving nodig is om ervoor te zorgen dat infrastructuur, industrie en een prettige, kwalitatief goede leefomgeving elkaar niet in de weg zitten. Zij vinden dat de belangenafweging hierover met name op het lokale niveau dient plaats te vinden en vragen de regering of zij het met haar eens is dat dit soort complexe afwegingen maatwerk vragen en met name op het lokale niveau gemaakt dienen te worden.

De landelijke geluidregelgeving dient ter bescherming van de gezondheid. Het Rijk stelt – net als nu – geen regels voor afwegingen die puur gaan over «prettige» leefomgeving, bijvoorbeeld het geluidniveau in parken of tuinen. Dit wordt in zijn geheel overgelaten aan de decentrale overheden. De regering ziet een rijksverantwoordelijkheid voor de bescherming van de gezondheid van burgers in woningen en andere geluidgevoelige gebouwen zoals ziekenhuizen en scholen. Het wetsvoorstel bevat daarom de expliciete bepaling dat het Rijk instructieregels stelt «met het oog op het beschermen van de gezondheid, met betrekking tot de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen».³

² Kamerstukken II 2018/19, 35 000A, nr. 60.

³ Onderdelen N en O van het wetsvoorstel.

De regering is het met de leden van de VVD-fractie eens dat afwegingen over geluid met name op lokaal niveau dienen plaats te vinden omdat situaties van plek tot plek verschillen. Daarom wordt voor geluid van infrastructuur en industrie gebruik gemaakt van het instrument instructie-regel, waarbij decentrale overheden afwegingsruimte toekomt. Het ontwerp-aanvullingsbesluit vult dan ook vooral het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) aan, de AMvB die in het stelsel van de Omgevingswet het maken van bestuurlijke afwegingen aanstuurt en inkadert. Gemeenten hanteren bij hun beslissingen over geluid landelijk voorgeschreven standaardwaarden. Zij mogen daar gemotiveerd van afwijken tot aan de grenswaarden. Er zijn enkele uitzonderingen opgenomen waardoor ook overschrijding van de grenswaarden beargumenteerd mogelijk is. De binnenwaarde wordt bij nieuwbouw in alle gevallen geborgd met regels over geluidwering van gebouwen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).⁴

Van een uitzondering op de lokale afweging is sprake als het gaat om het bepalen van de geluidruimte voor infrastructuur met een bovengemeen-telijk belang. Gelet op het belang van het functioneren van die infra-structuur ligt het primaat voor de besluitvorming – in lijn met verge-lijkbare andere aspecten in de Omgevingswet – daarbij op provinciaal dan wel rijksniveau, waarbij vanzelfsprekend een integrale afweging plaats-vindt tussen het belang van die infrastructuur en alle relevante belangen in de omgeving daarvan.

2

De leden van de VVD-fractie vragen verder of de regering het met hen eens is dat deze afwegingsruimte daadwerkelijk ruimte moet bieden voor het lokale bestuur om integrale afwegingen te maken over binnenstede-lijke ontwikkelingen.

Ja. Zolang het geluidniveau onder de grenswaarden blijft hebben gemeenten daarom ruime afwegingsmogelijkheden. Om ook te kunnen bouwen op hoogbelaste locaties, waar het geluidniveau de grenswaarden benadert, zijn er uitzonderingen opgenomen waardoor ook overschrijding van de grenswaarden beargumenteerd mogelijk is. Bestaande mogelijk-heden daartoe zijn behouden en verbeterd:

- vervangende nieuwbouw: de mogelijkheid voor bouwen boven de grenswaarde bij vervanging van gebouwen door gebouwen met dezelfde functie is uitgebreid met spoorwegen; onder de Wet geluidhinder bestond deze mogelijkheid alleen nabij wegen en industrieterreinen;⁵
- zeehavengebonden activiteiten: de bestaande mogelijkheid voor bouwen boven de grenswaarde bij zeehavens uit Wet geluidhinder is uitgebreid met toepassing in gebieden die worden getransformeerd;⁶
- dove gevel: de «dove gevel» uit de Wet geluidhinder is behouden.⁷

In de ontwerp-AMvB worden twee nieuwe mogelijkheden voor bouwen boven de grenswaarde geboden:

⁴ Te wijzigen artikel 4.103 Bbl.

⁵ Artikel 5.78v Bkl. NB: dit artikel hoeft alleen gebruikt te worden als wijziging van een omgevingsplan vereist is om de nieuwbouw mogelijk te maken. Als het omgevingsplan daar al in voorziet, kan bouwen zonder meer.

⁶ Artikel 5.78x Bkl.

⁷ Artikel 5.78y, eerste lid, onder a, Bkl.

- functiewijziging: een nieuwe mogelijkheid voor het transformeren van gebouwen naar gebouwen met een geluidgevoelige functie, met de eerdere crisis op kantorenmarkt als concrete aanleiding;⁸
- bouwkundige maatregelen aan de gevel: een nieuwe mogelijkheid om maatregelen als vliesgevels e.d. aan de gevel voor te schrijven die ervoor zorgen dat op ramen en deuren wél de grenswaarde wordt gehaald.⁹

Verder is de bestaande mogelijkheid tot overschrijding van grenswaarden met een zogenoemd stap-3-besluit uit de huidige interimwet stad-en-milieubenadering geïntegreerd in het stelsel, waardoor de procedurele drempel voor toepassing daarvan kleiner is. Materieel blijft er wel een drempel: overschrijding van de grenswaarden is – los van de eerdergenoemde gevallen – alleen toegelaten als beargumenteerd kan worden dat er zwaarwegende economische of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen zijn die dat rechtvaardigen.¹⁰ Het lijkt mij evident dat binnenstedelijk bouwen op dit moment in grote delen van het land een zwaarwegend maatschappelijk belang is. De gemeente zal moeten afwegen of dit in een concreet geval de overschrijding van de grenswaarden op de gevel rechtvaardigt. Met de bouwregelgeving wordt geborgd dat de binnenwaarde steeds wordt behaald.

Deze aanvullende afwegingsruimte vereenvoudigt het bouwen op hoogbelaste locaties. De regering meent dan ook dat de geluidregels niet in de weg staan aan een integrale afweging over binnenstedelijke ontwikkeling. Wel is het zo dat deze regels bij ruimtelijke ontwikkelingen in binnenstedelijk gebied vroegtijdige aandacht voor geluid en een gedegen afweging over geluid vereisen. Dat is ook nodig gezien het belang van geluid in dergelijke omgevingen. Vroegtijdige aandacht voor geluid kan bovendien leiden tot een veel betere kwaliteit van de ontwikkeling, zoals concrete projecten als 5TRACKS en woningbouw op de OV-terminal in Breda hebben bewezen.

3

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het met hen eens is het bieden van afwegingsruimte voor het lokale bestuur een van de fundamentele uitgangspunten van de Omgevingswet is.

Vanzelfsprekend is dat het geval. De stelselvernieuwing van het omgevingsrecht is gebaseerd op vier verbeterdoelen en ruim twintig uitgangspunten.¹¹ Het «vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving» is één van de vier verbeterdoelen die de regering nastreeft met de stelselherziening. De regering hanteert bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving ook uitgangspunten, waaronder «gelijkwaardige bescherming gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit». Bij de uitwerking van de regelgeving blijkt soms dat de verbeterdoelen en uitgangspunten met elkaar botsen. In die gevallen is een politieke keuze nodig. Die keuzes worden van geval tot geval gemaakt, zonder dat op voorhand vast ligt dat één doel of uitgangspunt zwaarder weegt dan een ander.¹² De bestuurlijke afwegingsruimte wordt met het ontwerpbesluit vergroot, zoals beschreven in het antwoord op de vorige en de volgende vraag van deze leden, maar gelet

⁸ Artikel 5.78w Bkl.

⁹ Artikel 5.78y, eerste lid, onder b, Bkl.

¹⁰ Artikel 5.78aa Bkl.

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 30–49.

¹² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 30.

op het uitgangspunt om een gelijkwaardig beschermingsniveau te bieden is de bestuurlijke afwegingsruimte voor overschrijding van grenswaarden vanzelfsprekend niet onbegrensd.

4

De leden van de VVD-fractie geven aan dat de belangrijkste kritiek van de VNG zich richt op beperkingen van de bestuurlijke afwegingsruimte voor het lokale bestuur boven de grenswaarde. Het ontwerp-Aanvullingsbesluit zou leiden tot een afname van die afwegingsruimte, terwijl gemeenten met de keuze om de huidige woningbouwopgave zoveel mogelijk binnenstedelijk te realiseren vaak aangewezen zijn op geluidbelaste locaties met geluidniveaus boven de grenswaarde, aldus de VNG. Met gemeentelijk maatwerk zou bijvoorbeeld kunnen worden gekeken naar de indeling van woningen en de oriëntatie van leefruimten (bijvoorbeeld rekening houden met het aantal slaapgehinderden) in plaats van naar het geluid op de gevel (bij de zogenoemde geluidluwe gevel). Naar aanleiding van deze kritiek van de VNG vragen de leden van de VVD-fractie of de regering bereid is om de ruimte voor het lokale bestuur ook mogelijk te maken boven de grenswaarde.

In lijn met het advies van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet kent het Aanvullingsbesluit geluid een onderscheid in instructieregels voor situaties waarin het geluidniveau tussen de standaardwaarde en de grenswaarde ligt, en situaties met geluidniveaus boven de grenswaarde.

Voor situaties tussen de standaardwaarde en de grenswaarde geldt alleen dat bekeken moet worden of het mogelijk is om met geluidbeperkende maatregelen alsnog aan de standaardwaarde te voldoen of daarmee de overschrijding van de standaardwaarde zoveel mogelijk te beperken.

Daarnaast bevat het Aanvullingsbesluit geluid verschillende mogelijkheden voor bestuurlijke afweging in nauw omschreven situaties boven de grenswaarde. Ook dit is in lijn met het advies van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet, die immers expliciet heeft aangegeven dat een grenswaarde «een harde waarde (is) waarvan alleen bij uitzondering en alleen in aangegeven gevallen kan worden afgeweken». De mogelijkheden voor bestuurlijke afweging boven de grenswaarde zijn beschreven in het antwoord op de eerdere vraag van deze leden [2]. De suggestie dat van afwegingsruimte onvoldoende sprake zou zijn en dat die afwegingsruimte met het ontwerpbesluit zelfs zou afnemen, moet dan ook berusten op een misvatting.

De consultatieversie van het Aanvullingsbesluit bevatte voor situaties waarin overschrijding van de grenswaarde wordt toegestaan nog een bepaling die voorschreef dat «het gebouw ten minste één geluidluwe gevel krijgt, tenzij daartegen overwegende bezwaren van stedenbouwkundige of technische aard bestaan». De geluidluwe gevel was hierbij gedefinieerd als een gevel waarop het gecumuleerde geluid niet meer dan 55 dB is. Naar aanleiding van de consultatiereactie van de VNG is deze bepaling in overleg met de VNG aangepast en is de begripsbepaling vervallen. Er is in het ontwerpbesluit zoals dat bij uw Kamer is voorgehangen – anders dan in de consultatieversie – geen sprake van een verplichting tot het realiseren van een geluidluwe gevel behoudens een aantal uitzonderingsmogelijkheden. De bepaling is nu – in lijn met vergelijkbare bepalingen elders in het Besluit kwaliteit leefomgeving – zodanig vormgegeven dat rekening wordt gehouden met het belang van het beperken van de geluidhinder en daarmee beschermen van de gezondheid door een geluidluwe gevel. Zoals in een vraag van de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en

OSF gezamenlijk [37] ook is aangegeven, is uit onderzoek namelijk gebleken dat een geluidluwe gevel een sterk effect heeft op de beperking van de geluidhinder en dus relevant is vanuit gezondheidskundig oogpunt. Door de formulering «rekening houden met het belang van» is het doel van deze maatregel centraal komen te staan in deze bepaling, en niet langer het middel zelf. Door ook niet langer te definiëren wat als een geluidluwe gevel kan worden aangemerkt, worden gemeenten die al beleid op dit punt hadden niet beperkt in het voortzetten daarvan. Voor nadere toelichting op dit punt wordt ook verwezen naar de paragrafen 9.6 en 15.3 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit.

Waar de VNG aangeeft dat er ruimte moet zijn om met gemeentelijk maatwerk te kijken naar de indeling van woningen en de oriëntatie van leefruimten binnen woningen, vormt het Aanvullingsbesluit daarvoor geen enkele belemmering. Juist bij het invullen van het hiervoor omschreven gezondheidsbelang waarmee in ieder geval bij overschrijding van de grenswaarde rekening moet worden gehouden, kunnen dergelijke invalshoeken juist heel goed een plek krijgen en bijdragen aan de gemeentelijke onderbouwing waarom overschrijding van de grenswaarde in dat concrete geval aanvaardbaar is.

5

Volgens de VNG leidt de introductie van de basisgeluidemissie tot een forse lastenverzwaring door verplichte gevelisolatie en saneringsmaatregelen. Volgens de VVD-fractieleden is het een zaak van de lokale overheid welke gemeentelijke wegen gemonitord moeten worden en wat vervolgens aan maatregelen genomen moet worden. Gevraagd wordt of de regering bereid is om ook deze afwegingen bij de lokale overheid te laten.

De introductie van de basisgeluidemissie en het vijfjaarlijkse monitoren van de geluidemissie leidt alleen in bepaalde situaties tot het verplicht isoleren van bestaande woningen en andere geluidgevoelige gebouwen. De verplichting geldt alleen als er een toename is van meer dan 1,5 dB (40% extra verkeer) en de grenswaarde van 70 dB wordt overschreden en de binnenwaarde wordt overschreden. Een overschrijding van de grenswaarde van 70 dB is een zodanig hoge overschrijding van de standaardwaarde van 53 dB dat een verplichting tot bescherming van de gezondheid van bewoners op zijn plaats is. Het bevoegd gezag behoudt keuzevrijheid voor het type maatregelen, want door maatregelen te nemen die het geluid voldoende omlaag brengen (bijvoorbeeld een stil wegdek of een snelheidsverlaging) vervalt de plicht tot het isoleren van de gevel. Voor situaties onder de grenswaarde is het aan de gemeente om op basis van eigen beleid te bepalen of er maatregelen nodig zijn en welke maatregelen dat dan zijn.

Het klopt dat gemeenten in meer gevallen dan voorheen verplicht zijn maatregelen te nemen om de toename van de geluidbelasting door de groei van verkeer te compenseren, en dat hieraan kosten verbonden zijn. Onder de Wet geluidhinder wordt alleen getoetst aan geluidnormen op het moment dat er wat verandert aan een weg of spoorweg, of als er een gebouw bij komt. Daardoor heeft het geluid de afgelopen jaren kunnen toenemen door de groei van het verkeer. Dat staat bekend als het «handhavingsgat» van de Wet geluidhinder. Het dichten daarvan leidt tot een betere bescherming van de inwoners tegen gezondheidseffecten door geluid. Dit is altijd het belangrijkste doel geweest van de beleidswijziging

SWUNG-2¹³ die met de decentrale overheden en de Tweede Kamer is afgesproken.

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. Hiervoor is dus in het geheel geen sprake van een lastenverzwaring voor gemeenten. Bovendien wordt bij de sanering eerst 1,5 dB bij het geluid opgeteld alvorens de maatregelen vast te stellen, wat bij alle saneringswoningen leidt tot een extra marge voor de gemeente voordat eventueel aanvullende maatregelen als uitvloeisel van de monitoring van de basisgeluidemissie nodig zullen zijn.

Het ontwerpbesluit geeft aan voor welke wegen de gemeente de geluidemissie moet monitoren. Dat is nodig om verbetering van de bescherming in lijn met de SWUNG-2-afspraken te kunnen borgen. Wel wordt een ondergrens van 1.000 motorvoertuigen per etmaal gehanteerd. Daarmee zijn bijvoorbeeld onverharde wegen, wegen die niet openstaan voor gemotoriseerd verkeer en erven als bedoeld in het Reglement verkeerstekens en verkeersregels 1990 van deze verplichting uitgesloten. Bovendien wordt de monitoring gefaseerd ingevoerd. De eerste fase betreft alleen zeer drukke wegen met een verkeersintensiteit in 2021 van meer dan 4.500 motorvoertuigen per etmaal. Langs dergelijke wegen zal het geluid op nabijgelegen geluidgevoelige gebouwen in de meeste gevallen fors hoger zijn dan de standaardwaarde. De in het wetsvoorstel opgenomen taak¹⁴ tot beheersing van geluid om de gezondheid van omwonenden te beschermen maakt monitoring van het geluid van deze wegen noodzakelijk. Uiterlijk in 2026 dient de monitoring uitgebreid te zijn naar alle wegen waarop meer dan 1.000 motorvoertuigen per etmaal rijden. Ook langs dergelijke wegen bestaat een reële kans op een – veelal beperktere – overschrijding van de standaardwaarde en overschrijding van de binnenwaarde, zodat voor bescherming van de gezondheid deze wegen ook van belang kunnen zijn. Om de uitvoeringslasten te beperken kan de gemeente voor deze groep wegen met schattingen voor de verkeersintensiteit werken.

6

De leden van de VVD-fractie hebben van de VNG begrepen dat het bevoegd gezag voor spoorwegemplacements zonder overleg wordt overgeheveld van het lokaal bestuur naar het Rijk. Zij vinden dat daarover eerst bestuurlijke besluitvorming (aan de spoortafel) zou moeten plaatsvinden en vragen of de regering bereid is dit overleg op te starten.

Het is juist dat wordt voorgesteld om het bevoegd gezag anders vorm te geven. Onder de huidige wet- en regelgeving wordt het geluid van het hele emplacement gereguleerd met een milieuvergunning die door de gemeente wordt verleend aan ProRail. Die vergunning omvat alle activiteiten op het emplacement, ook activiteiten die worden uitgevoerd door bedrijven waarover ProRail geen zeggenschap heeft. Dat levert voor ProRail uitvoerbaarheidsproblemen op in de naleving van de vergunning. Tegen die achtergrond bevat het ontwerpbesluit inderdaad een voorstel om het geluid van treinen op emplacementen gezamenlijk met het geluid

¹³ Samen werken aan de uitvoering van een nieuw geluidbeleid.

¹⁴ Onderdeel H van het wetsvoorstel.

van doorgaande treinen die ook over emplacementen rijden te reguleren met de geluidproductieplafonds voor de hoofdspoorwegen. Ingevolge de Spoorwegwet zijn die emplacementen immers een integraal onderdeel van de hoofdspoorweginfrastructuur en is het geluid van treinen op die emplacementen onlosmakelijk verbonden met het functioneren van de hoofdspoorweginfrastructuur. De bevoegdheid voor overige activiteiten op het emplacement, dus voor andere bedrijven, blijft echter wel bij de gemeente berusten. Daarbij passen zij paragraaf 5.1.4.2 «Geluid van activiteiten» van het Besluit kwaliteit leefomgeving toe.

Dit voorstel sluit aan bij keuzes in het zgn. emplacementenproject met een Bestuurlijke tafel om te komen tot nieuwe regels voor emplacementen. De aandacht ging daarbij primair uit naar omgevingsveiligheid. In dat kader is gekozen om omgevingsveiligheid van emplacementen in de toekomst te gaan reguleren als onderdeel van het Basisnet Vervoer Gevaarlijke Stoffen, waarvoor het primaat bij het Rijk berust. Ook hierbij speelt een rol dat de emplacementen een integraal onderdeel zijn van de hoofdspoorweginfrastructuur en daarmee van wezenlijk belang voor het functioneren daarvan.

Aan deze Bestuurlijke tafel is ook regelmatig van gedachten gewisseld over het geluid van emplacementen. In februari 2018 heeft de Bestuurlijke tafel echter geconcludeerd dat het aspect geluid een ander traject doorloopt dan het aspect omgevingsveiligheid, een conclusie die is vastgelegd in een voortgangsbericht van de Bestuurlijke tafel aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat uit april 2018. In dit voortgangsbericht is onder meer meegegeven dat gezocht moet worden naar een werkwijze die vergelijkbaar is met hoe veiligheid is aangepakt. De voorstellen in het ontwerpbesluit zijn inderdaad vergelijkbaar met de aanpak bij veiligheid: ook voor het Basisnet Vervoer Gevaarlijke Stoffen is het Rijk verantwoordelijk. Bovendien is het Basisnet Vervoer Gevaarlijke Stoffen in zijn werking voor het reguleren van omgevingsveiligheid en in de werking naar de ruimere omgeving van de hoofdspoorweginfrastructuur zeer goed vergelijkbaar met de werking van de geluidproductieplafonds voor hoofdspoorwegen. Tegen deze achtergrond is met de VNG besproken dat bestuurlijke afhechting van de voorgestelde geluidregels binnen de krappe planning tot aan inwerkingtreding van de Omgevingswet logischerwijs plaatsvindt binnen het bestuurlijke traject rond de Omgevingswet.

Vragen en opmerkingen van de leden van de FVD-fractie

7

De leden van de FVD-fractie vragen naar de bescherming tegen ultralaag en ultrahoog geluid

De in het besluit opgenomen standaard- en grenswaarden voor geluid beperken de totale geluidbelasting die afkomstig is van transport- en industriebronnen, inclusief laagfrequent geluid. De huidige regelgeving kent geen specifieke normen voor laagfrequent geluid en ook het aanvullingsspoor geluid voorziet daar niet in. De problematiek van laagfrequent geluid heeft wel de aandacht van de regering, het Expertise-Centrum Geluid van het RIVM doet onderzoek op dit thema en informeert en adviseert desgevraagd.

De reken- en meetvoorschriften van de Wet geluidhinder schrijven voor dat het geluid van transport- en industriebronnen wordt beoordeeld van 63 Hz tot 8 kHz. Bij hogere frequentie neemt het geluid door de demping van de lucht relatief snel af met de afstand. Daarom zijn er weinig klachten

over hoogfrequent geluid. De huidige regelgeving kent geen specifieke reglementering voor hoogfrequent geluid (8–20 kHz) en ultrasoon geluid (> 20 kHz). Voorzien is om in de Aanvullingsregeling geluid vergelijkbare meet- en rekenvoorschriften op te nemen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

8

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven waar de beleidsruimte voor de decentrale overheden zit.

Het ontwerpbesluit regelt dat bestuursorganen bij hun beslissingen over geluid landelijk voorgeschreven standaardwaarden hanteren. Zij mogen daar gemotiveerd van afwijken tot aan de grenswaarden. Afwijken van die grenswaarden is slechts in bepaalde gevallen mogelijk. Eigen beleidsruimte is er vooral voor de afwegingen tussen standaardwaarde en grenswaarde. Decentrale overheden kunnen zelf een nadere invulling geven aan die ruimte, bijvoorbeeld door beleidsregels vast te stellen zoals ze nu vaak al doen voor het vaststellen van hogere waardebesluiten op grond van de Wet geluidhinder.

In onderstaand overzicht is de beleidsruimte weergegeven.

	Besluit over toelaten geluidgevoelige gebouwen		Besluit over infrastructuur	
Geluid op locaties zonder geluidgevoelige gebouwen	N.v.t.		Eigen verantwoordelijkheid, geen instructieregels	
Geluid tot aan standaardwaarde	Eigen verantwoordelijkheid, geen instructieregels		Eigen verantwoordelijkheid, geen instructieregels	
Geluid tussen standaardwaarde en grenswaarde	Afweging vereist over toelaten van gebouw, eventueel met maatregelen	Bouwregels borgen voldoende geluidwering ¹	Afweging vereist over nemen van maatregelen	Bij overschrijding binnenwaarde aanbod geluidwerende maatregelen aan eigenaar
Geluid boven grenswaarde	Specifieke uitzonderingen (zie antwoorden op vragen 2 en 4)		Maatregelen vereist, tenzij	

¹ Bouwregels werken direct naar burgers en bedrijven.

De systematiek is nader geconcretiseerd voor enerzijds het toelaten van geluidgevoelige gebouwen en anderzijds voor besluiten over infrastructuur. Op de bestuurlijke afwegingsruimte bij het toelaten van gebouwen is al ingegaan in het antwoord op vragen van leden van de VVD-fractie [1–4]. Voor provinciale en rijksinfrastructuur en industrieterreinen vereist het ontwerpbesluit het maken van afwegingen bij besluitvorming over het vaststellen van geluidproductieplafonds. Voor gemeente- en waterschapswegen en lokale spoorwegen vereist het ontwerpbesluit het maken van afwegingen bij besluitvorming over aanleg of wijziging en als uit de monitoring blijkt dat het geluid met 1,5 dB is toegenomen ten opzichte van de basisgeluidemissie. De kern van de afweging is de vraag of het redelijkerwijs mogelijk is om maatregelen te treffen die ervoor zorgen dat het geluid op geluidgevoelige gebouwen blijft voldoen aan de standaardwaarden. Gedacht kan worden aan verkeersmaatregelen of geluidbeperkende maatregelen. Als dat onvoldoende mogelijk blijkt, is er tussen standaardwaarde en de grenswaarde een «vrije» afwegingsruimte en boven de grenswaarde een nauw

omschreven afwegingsruimte.¹⁶ Het ontwerpbesluit bevat tot slot een niet afweegbare verplichting om eigenaren van geluidgevoelige gebouwen waar de binnenwaarde overschreden wordt een aanbod te doen tot het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen aan hun gebouw.¹⁷

9

De leden van de CDA-fractie vragen of de artikelen met betrekking tot SWUNG-2 beleidsneutraal zijn omgezet ten opzichte van de huidige regelgeving.

In het interbestuurlijke samenwerkingstraject SWUNG-2 zijn de doelen en uitgangspunten voor de vereenvoudiging en modernisering van de geluidregels uit de Wet geluidhinder door Rijk, IPO en VNG gezamenlijk vastgesteld. SWUNG-2 is een beleidswijziging ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving en betreft dus een beleidsrijke wijziging. Eerder was al aangekondigd dat deze wet- en regelgeving in deze zin zou worden gewijzigd op het moment dat zij in het stelsel van de Omgevingswet zou worden opgenomen en niet door wijziging van de huidige regelgeving.¹⁸ Juist daarom is deze regelgeving geen onderdeel geworden van het hoofdspoor van de Omgevingswet en AMvB's, maar ondergebracht in een aanvullingsspoor. Hoewel dus beleidsrijk is de uitwerking wel beleidsneutraal ten opzichte van de aan de Kamer medegedeelde beleidsvoornemens over SWUNG-2. Uiteraard moesten bij de uitwerking nog veel nadere keuzes worden gemaakt.

10

De leden van de CDA-fractie vragen naar de verhouding tussen de basisgeluidemissie en de instrumenten uit de Omgevingswet en de inzichtelijkheid van de gekozen systematiek van cumulatie, van geluidproductieplafonds en van de monitoring met basisgeluidemissies.

De systematiek van cumulatie houdt in dat het bestuursorgaan de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid van verschillende geluidbronsorten moet beoordelen als gekozen wordt voor een hogere waarde dan de standaardwaarde.¹⁹ Een dergelijke verplichting bestaat nu al op grond van de Wet geluidhinder.²⁰ Nu wordt daarvoor vaak een door TNO in de jaren '90 ontwikkelde methode gebruikt, die ook in de toelichting bij het ontwerpbesluit is beschreven. Deze methode is aanvaard in de vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bestuursorganen kunnen echter ook eigen beleid formuleren voor het beoordelen van de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid.

De systematiek van geluidproductieplafonds wordt door het Rijk al enkele jaren succesvol gehanteerd voor de rijkswegen en hoofdspoorwegen. Voor de provinciale infrastructuur en industrieterreinen is de systematiek in beginsel gelijk.

Voor gemeentelijke wegen en waterschapswegen kent het wetsvoorstel geen geluidproductieplafonds. In het ontwerpbesluit wordt een eenvoudiger benadering voorgeschreven. Deze bestaat in de kern uit monitoring, één van de instrumenten van de Omgevingswet die ook onderdeel

¹⁶ Artikelen 3.33, 3.34, 3.35, 5.78n en 5.78o Bkl.

¹⁷ Artikel 3.49 Bkl.

¹⁸ Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52.

¹⁹ Artikel 3.37 Bkl.

²⁰ Artikel 110a, zesde lid, Wet geluidhinder.

uitmaakt van de beleidscyclus die de basis vormt voor die wet.²¹ Om te kunnen zien welke (bestuurlijke) consequenties aan een monitoringsresultaat worden verbonden is gekozen voor de basisgeluidemissie. Dat is in beginsel de geluidemissie in een basisjaar. Anders dan een geluidproductieplafond is dit dus geen door de gemeente of het waterschap vastgesteld normniveau, maar slechts een referentie voor het monitoren van de feitelijke geluidontwikkeling van deze infrastructuur. Daarbij zal elke gemeente en elk waterschap zelf een afweging maken hoe, gelet op de lokale omstandigheden, wordt omgegaan met een naar aanleiding van de monitoring geconstateerde stijging van het geluidniveau. Met het oog op rechtszekerheid zijn in het ontwerpbesluit instructieregels opgenomen die voor heel Nederland hetzelfde zijn en die regelen dat bij een toename van de geluidemissie met 1,5 dB een afweging gemaakt moet worden en dat een toename die leidt tot overschrijding van de grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten aangepakt moet worden. Tot nu toe hoefde hier alleen naar gekeken te worden bij aanleg en reconstructies. Voor een uitgebreidere toelichting op het verschil tussen de Wet geluidhinder en het ontwerpbesluit op dit punt wordt verwezen naar het antwoord op vragen hierover van de leden van de fracties van Groen-Links, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF gezamenlijk [25].

11

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om in te gaan op de vermeende spanning tussen de uitgangspunten van SWUNG en de uitgangspunten van de Omgevingswet. Ze noemen daarbij het stellen van regels voor bronbeheerders (SWUNG) versus het stellen van regels voor locaties (Omgevingswet).

De Omgevingswet is opgesteld vanuit het besef dat de fysieke leefomgeving is opgebouwd uit verschillende componenten, factoren, netwerken, objecten en structuren die door aard, belang en schaal soms om verschillende benaderingen vragen.²² Netwerken zoals nationale en provinciale infrastructuur vragen om een benadering waarbij de bovenlokale belangen een grote rol spelen in de afweging. De samenhang van het netwerk is immers cruciaal. De Omgevingswet biedt daarvoor twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is dat het nationale of provinciale bestuur met behulp van instructieregels of instructies de lokale besluitvorming inkadert. Een dergelijke werkwijze, waarbij gemeenten in het omgevingsplan afwegingen zouden mogen maken over het geluid van bijvoorbeeld provinciale wegen, en de provincies de doorstroming zouden waarborgen met instructieregels en instructies, zou aanleiding geven tot veel bestuurlijke drukte. Daarom is in het wetsvoorstel gekozen voor de tweede mogelijkheid die de Omgevingswet nadrukkelijk ook biedt: er wordt een specifieke taak toebedeeld aan het Rijk, de provincies en de waterschappen.²³ Het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de infrastructuur is ook verantwoordelijk voor de beheersing van het geluid daarvan. De beheerder van de weg of spoorweg bepaalt immers welk verkeer toegelaten is en welke verhardings- of spoorconstructie gekozen wordt. Het past ook bij het beginsel «de vervuiler betaalt» dat dit bestuursorgaan maatregelen treft op het moment dat het geluid toeneemt, zoals aanleg van een stillere verharding of geluidbeperkende maatregelen.

²¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 21–24. Zie ook afdeling 20.1 Omgevingswet.

²² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 20.

²³ Zie onderdelen I, J en K van het wetsvoorstel. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 82–87 voor een nadere toelichting over specifieke taken.

Het scheiden van de verantwoordelijkheden van bronbeheerder en omgeving staat dus niet op gespannen voet met de uitgangspunten van de Omgevingswet. In de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel voor de Aanvullingswet geluid is nader toegelicht dat met geluidproductieplafonds voor een concrete geluidbron de toegestane geluidruimte wordt vastgelegd. Dat biedt duidelijkheid aan de bronbeheerder, maar ook het effect van die bron voor de omgeving is daarmee helder vastgelegd. Binnen de beschikbare geluidruimte zijn veranderingen aan de bron mogelijk zonder nadere toetsing in de omgeving. Omgekeerd is de toegestane – en niet de werkelijke – geluidproductie leidend voor besluitvorming over eventuele ontwikkelingen in de omgeving. Voor beide invalshoeken – bron en omgeving – is daarmee sprake van toekomstbestendige besluitvorming, waarin de verantwoordelijkheden voor bron en omgeving van elkaar worden gescheiden.²⁴ Dat geldt voor de fase na het vaststellen van de geluidproductieplafonds als omgevingswaarden. Het laat echter onverlet dat bij het vaststellen of wijzigen van de geluidproductieplafonds zelf, in een besluit of als onderdeel van het omgevingsplan, vanzelfsprekend wel een integrale afweging plaatsvindt tussen het belang van de geluidbron en alle relevante belangen in de omgeving daarvan. Door de integratie in de Omgevingswet geldt voor de bronbeheerder en de omgeving dezelfde primaire opdracht: de goede balans tussen beschermen en benutten. Het ontwerp-aanvullingsbesluit zorgt voor duidelijke verbanden tussen kerninstrumenten zoals omgevingsplan en projectbesluit en de geluidproductieplafonds. De Omgevingswet dwingt bovendien af dat bestuursorganen bij het uitoefenen van hun bevoegdheden rekening houden met de samenhang en met elkaars taken. Dat deze werkwijze waarin rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende instanties helder worden afgebakend, goed bij de uitgangspunten van de Omgevingswet past, was ook voor de beoogde geluidregels al beschreven in de memorie van toelichting bij het voorstel voor die wet.²⁵

12

De leden van de CDA-fractie vragen naar de bestuurlijke afspraken die met de VNG zijn gemaakt.

Bij de totstandkoming van de Omgevingswet zijn de koepels van de medeoverheden uitvoerig betrokken. Dit geldt voor alle wetgevingsproducten die binnen het stelsel worden gemaakt, dus ook het ontwerp Aanvullingsbesluit geluid. Dat geldt eveneens voor het interbestuurlijke samenwerkingstraject SWUNG-2, waarin de doelen en uitgangspunten voor de vereenvoudiging en modernisering van de geluidregels uit de Wet geluidhinder door Rijk, IPO en VNG in samenwerking zijn uitgewerkt. Die doelen en uitgangspunten zijn vastgelegd in de brief van 28 maart 2013 aan de Tweede Kamer²⁶ en vormen het vertrekpunt voor het voorliggende wetsvoorstel en de ontwerp-AMvB.

Aan de inhoud van het ontwerp-aanvullingsbesluit is op ambtelijk niveau jarenlang samengewerkt met vertegenwoordigers van VNG en IPO. Steeds zijn de door de VNG daartoe aangewezen gemeentelijke geluidexperts betrokken. Vanaf de consultatie is het ambtelijk overleg met de koepels verder geïntensiveerd. Bestuurlijke overleggen specifiek over het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid in vervolg op de consultatie hebben plaatsgevonden op:

²⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 054, nr. 6, blz. 4.

²⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 317.

²⁶ Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52.

- 28 mei; met als bestuurlijke afspraak het uitvoeren van een botsproef waarbij het Rijk en de koepels gezamenlijk de uitvoerbaarheid van het Aanvullingsbesluit met de praktijk toetsen. Deze botsproef, een tweede sessie in vervolg daarop en een nader overleg over een nieuw concept van het ontwerpbesluit hebben in de zomer van dit jaar plaatsgevonden.
- 3 oktober; met als bestuurlijke afspraak om ambtelijk tot afspraken te komen over de resterende uitvoeringstechnische punten.
- 11 oktober; met als resultaat schriftelijke instemming van de bestuurders van het Rijk en de medeoverheden met het aan beide Kamers toesturen van het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid en de afspraak dat de nog openstaande uitvoeringstechnische punten gezamenlijk besproken worden en waar mogelijk nog worden voorzien van concrete verbetervoorstellen. In een volgend Bestuurlijk Overleg komen de resultaten van deze actie ter tafel.

13

De gemeenten hebben de opgave om woningen te bouwen en zullen tot nadere afwegingen moeten komen. De regering wordt gevraagd om in te gaan op de administratieve lastendruk en bijbehorende extra kosten. Het monitoren van wegen komt er voor veel gemeenten bij. De leden van de CDA-fractie vragen wie deze maatregelen c.q. kosten betaalt.

SIRA consulting heeft de financiële effecten van het Aanvullingsbesluit geluid onderzocht. Het gaat daarbij om de regeldruk voor bedrijven en om bestuurlijke lasten voor gemeenten. Daarbij is gekeken naar zowel structurele als eenmalige effecten. Bij regeldruk gaat het om kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen (administratieve lasten) en inhoudelijke verplichtingen (nalevingskosten). Uit het onderzoek blijkt dat de regeldrukeffecten van het Aanvullingsbesluit zeer beperkt zijn. Dit komt omdat de regels zich vooral richten op het bevoegd gezag. Van inhoudelijke aanpassingen van de verplichtingen aan het bedrijfsleven is niet of nauwelijks sprake. Het besluit kan leiden tot een lichte afname van de regeldruk van ongeveer 0,5 miljoen euro per jaar.

Uit het onderzoek blijkt voorts dat de bestuurlijke lasten bij gemeenten door het Aanvullingsbesluit met ongeveer 1,6 miljoen à 8,3 miljoen euro structureel per jaar dalen. Belangrijke besparingen kunnen gerealiseerd worden indien gemeenten er onder andere voor kiezen om in het omgevingsplan met maatwerkregels te werken in plaats van afzonderlijke maatwerkvoorschriften, en als gevolg van het vervallen van het hogere-waardebesluit. De monitoring van het geluid van wegen zal extra kosten vergen. Naast structurele effecten is sprake van eenmalige effecten. Gemeenten krijgen te maken met eenmalige kosten om de basisgeluidemissie van hun wegenareaal te bepalen en om geluidproductieplafonds rond industrieterreinen vast te stellen. Daarnaast is sprake van zogenoemde kennisname kosten. SIRA schat de (eenmalige) kosten hiervan op een bedrag van 7 à 20 miljoen euro.

Het Aanvullingsbesluit geluid vormt onderdeel van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Voor deze stelselherziening gelden aparte financiële afspraken. In het «Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht» van 2016 zijn afspraken gemaakt tussen het Rijk, IPO, VNG en UvW over de bekostiging van de stelselherziening. In dit akkoord is afgesproken dat eenmalige invoeringskosten van de stelselherziening voor rekening komen van de overheden, en dat de

structurele effecten (deze betreffen per saldo besparingen) niet gekort worden bij de overheden.²⁷

14

De leden van de CDA-fractie geven aan dat voor industrieterreinen gewerkt moet worden met geluidproductieplafonds. In het wetsvoorstel wordt hiervoor het middel aangegeven, en datzelfde geldt voor binnenstedelijk bouwen. Zij menen dat het werken met doelvoorschriften beter past bij de bedoeling van de wetgever dan het werken met middelvoorschriften. De CDA-fractieleden vragen of de regering die mening deelt en waarom de regering kiest voor instructies via middelvoorschriften.

Allereerst is het goed om hierbij een onderscheid te maken tussen enerzijds de instrumenten van de wet waarmee overheden vormgeven aan beleids- en besluitvorming en anderzijds instructieregels voor het gebruik van die instrumenten met het oog op een bepaald doel.

In het wetsvoorstel is geregeld dat geluidproductieplafonds worden vastgesteld als omgevingswaarden. Omgevingswaarden zijn normen die voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit of de toelaatbare belasting door activiteiten vastleggen. In het door de CDA-fractieleden genoemde voorbeeld van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden rond een industrieterrein betreft dat het vastleggen van het toelaatbare geluid afkomstig van de bedrijven op dat industrieterrein in de omgeving van dat terrein, en tegelijk ook het vastleggen en borgen van de beschikbare geluidruimte voor die bedrijven. De geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn een instrument om de geluiddoelen in de ruimere context van de Omgevingswet te realiseren.

Voor het vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden voegt het Aanvullingsbesluit op de gebruikelijke wijze instructieregels toe aan het Besluit kwaliteit leefomgeving die richting geven aan die besluitvorming. Die instructieregels borgen de werking van de geluidproductieplafonds, zodat aan de belangen van de bedrijven op de industrieterreinen én aan de belangen van omwonenden en andere belanghebbenden in de omgeving recht wordt gedaan.

Ook voor het gebruik van andere instrumenten van de Omgevingswet bevat het Aanvullingsbesluit geluid instructieregels. Dat geldt bijvoorbeeld voor het toelaten van nieuwe woningen en andere geluidgevoelige gebouwen. Voor het toelaten van geluidgevoelige gebouwen bij een geluidbelasting tussen de standaardwaarde en de grenswaarde zijn die instructieregels primair gericht op het beoordelen of met geluidbeperkende maatregelen toch aan de standaardwaarde kan worden voldaan of dat met zulke maatregelen de overschrijding van de standaardwaarde zoveel mogelijk kan worden beperkt. Voor situaties waarin de grenswaarde wordt overschreden, bevatten de instructieregels de voorwaarden waaronder dat is toegestaan. Voor een uitvoeriger uiteenzetting hierover wordt verwezen naar het voorgaande antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [2].

Waar in deze context wordt gesproken over een middelvoorschrift voor binnenstedelijk bouwen, zal dat de bepaling over de zogenoemde geluidluwe gevel betreffen. Ook voor dit punt wordt verwezen naar het eerdere antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [4].

²⁷ Zie paragraaf 16.2 van de nota van toelichting bij het ontwerp aanvullingsbesluit.

15

Met betrekking tot het overhevelen van het bevoegd gezag voor het geluid van emplacementen naar het Rijk vragen de leden van de CDA-fractie om een onderbouwing van deze keuze.

Zoals hiervoor al aangegeven in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [6] over dit onderwerp, is onder de huidige wet- en regelgeving sprake van een milieuvergunning die door de gemeente wordt verleend aan ProRail voor alle activiteiten die op het emplacement worden verricht. ProRail is als vergunninghouder verantwoordelijk voor de naleving van die vergunning, maar deze omvat ook activiteiten die door andere bedrijven worden verricht waarover ProRail geen zeggenschap heeft, zoals particuliere werkplaatsen en wasplaatsen. Dat leidt tot uitvoerbaarheidsknelpunten.

Tegelijk leidt de huidige «knip» tussen treinbewegingen als onderdeel van de emplacementenactiviteit en treinbewegingen van doorgaande treinen die over of langs het emplacement passeren tot onduidelijkheid en discussies, mede omdat die treinbewegingen vaak zonder fysieke scheiding plaatsvinden over dezelfde sporen. De treinbewegingen als onderdeel van de emplacementenactiviteit worden meegenomen als onderdeel van het geluid van het emplacement, de doorgaande treinbewegingen worden al gereguleerd met de geluidproductieplafonds voor hoofdspoorwegen. Omwonenden horen bij een rijdende trein echter geen onderscheid tussen een trein die over het emplacement rijdt of een doorgaande trein.

Tegen de geschetste achtergrond is er in het ontwerpbesluit voor gekozen het geluid van alle treinen op emplacementen, ongeacht of die onderdeel zijn van het proces op het emplacement of van het doorgaande treinverkeer, te reguleren met de geluidproductieplafonds voor hoofdspoorwegen. Ingevolge de Spoorwegwet zijn de emplacementen immers integraal onderdeel van de hoofdspoorweginfrastructuur en is het geluid van treinen op die emplacementen onlosmakelijk verbonden met het functioneren van die hoofdspoorweginfrastructuur.

Deze keuze sluit overigens aan bij de vergelijkbare beslissing over het reguleren van het aspect omgevingsveiligheid van emplacementen. Hierop is ingegaan in het antwoord op de vraag van de VVD-fractieleden over emplacementen [6].

Op specifieke elementen van deze keuze, bijvoorbeeld waar het gaat om bescherming tegen piekgeluiden, wordt hierna nader ingegaan in antwoord op een vraag van de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF gezamenlijk [31].

16

De CDA-fractieleden vragen of de regering nader kan duiden op welke manier de oude en de nieuwe systematiek te vergelijken zijn als het gaat om het gelijkwaardige beschermingsniveau.

Een gelijkwaardig beschermingsniveau is een generiek uitgangspunt bij de stelselherziening van het omgevingsrecht. Voor geluid moet daarnaast rekening gehouden worden met de beleidsvernieuwing SWUNG-2²⁸, waarin vooral drie elementen van belang zijn voor het beschermings-

²⁸ Zie p. 90 van de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit.

niveau: vereenvoudiging van het normenkader, monitoring en cumulatie van geluid.

Allereerst komt het beschermingsniveau tot uitdrukking in het normenkader. De huidige Wet geluidhinder kent een omvangrijk en complex normenkader dat in het ontwerpbesluit vereenvoudigd wordt. Naast verschillende normen voor wegen, spoorwegen en industrieterreinen (vanwege verschillen in hinderbeleving) zijn er onder de Wet geluidhinder verschillende normen voor verschillende typen geluidgevoelige objecten (woningen, andere geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige terreinen zoals woonwagenstandplaatsen), voor wegen binnen respectievelijk buiten de bebouwde kom en afhankelijk van de toegestane snelheid, en ook voor enkele specifieke situaties zoals vervangende nieuwbouw en woningbouw nabij zeehavens. Deze differentiatie in normen is in de loop der jaren gegroeid als gevolg van maatschappelijke en politieke wensen. Hoewel er redenen waren voor deze differentiatie, bemoeilijkt de complexiteit van dit normenkader de toepassing ervan in de praktijk en belemmert deze de effectiviteit van de huidige geluidregels. Als onderdeel van het Swung-traject is daarom afgesproken om te streven naar een sterke vereenvoudiging van het normenkader. Dit sluit ook goed aan bij het denken in het kader van de Omgevingswet.²⁹

Vereenvoudiging van het normenkader is niet mogelijk zonder beperkte verschuivingen waarbij onvermijdelijk sprake is van plussen en minnen. Naast de hoogte van de normen zijn ook andere verbeteringen waarover in het kader van SWUNG-2 bestuurlijke afspraken zijn gemaakt, van belang voor het beschermingsniveau. Zo wordt met monitoring van het geluid een belangrijke tekortkoming van de Wet geluidhinder weggelaten, die bekend staat als het «handhavingsgat». De Wet geluidhinder werkt alleen bij het nemen van een concreet besluit, maar heeft geen grip op de geleidelijke toename van geluid door groei van het wegverkeer. Daardoor kan onder de huidige wetgeving het geluid van decentrale infrastructuur aanzienlijk toenemen zolang geen besluitvorming over de geluidbron aan de orde is. Kernelement van de nieuwe geluidregels vormt monitoring van de ontwikkeling van het geluid, zowel waar geluidproductieplafonds gelden als bij de basisgeluidemissie voor gemeente- en waterschapswegen. Verplichte periodieke monitoring van het geluid biedt inzicht in de eventuele toename van het geluid, en als het geluid te veel toeneemt, treedt een bestuurlijk traject in werking waarbinnen maatregelen worden afgewogen. Dit betekent een wezenlijke verbetering van de bescherming ten opzichte van de situatie onder de Wet geluidhinder.³⁰

Voor cumulatie van geluid geldt dat bij besluitvorming over een geluidbron in een bestaande omgeving de bescherming wordt verbeterd door betere regels over het optellen van geluid. Als sprake is van relevante samenloop van geluid van meerdere geluidbronnen, zal – anders dan onder de Wet geluidhinder – onder de Omgevingswet het geluid van die bronnen ook worden meegenomen bij de toepassing van de grenswaarde voor het geluid in gevoelige ruimten van geluidgevoelige gebouwen (binnenwaarde). Daarnaast wordt voor de toepassing van het normenkader het geluid van alle gelijksoortige geluidbronnen (bijvoorbeeld alle gemeentewegen) bij elkaar opgeteld. Dat verbetert de bescherming met name waar bijvoorbeeld twee wegen eenzelfde gevel van een geluidgevoelig gebouw belasten. Onder huidig recht wordt alleen gekeken naar het geluid van de weg waarover besluitvorming plaatsvindt.³¹

²⁹ Zie p. 90 van de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit.

³⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35 054, nr. 6, p. 10–11.

³¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 054, nr. 6, p. 11.

17

De leden van de CDA-fractie vragen naar de basis van de beleidsrijke omzetting van de voorgestelde paragrafen 10.2.4.1 en 3.5.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en artikel 10.42b van het Omgevingsbesluit.

De basis van deze paragrafen, die de monitoringsystematiek voor gemeentewegen en waterschapswegen regelen, ligt niet in huidig recht maar in de beleidsbrief over SWUNG-2 uit 2013. Zie ook het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [9].

18

De CDA-fractieleden vragen om een reactie van de regering op de inbreng van de VNG en IPO.

De onderwerpen die beide koepels adresseren blijken aan te sluiten op de vragen van leden van diverse fracties. Verwezen wordt naar de volgende antwoorden:

- bestuurlijke afwegingsruimte: antwoorden op vragen van de leden van VVD-fractie [1–4] en de CDA-fractie [9];
- geluidluwe gevel: antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [4];
- basisgeluidemissie: antwoorden op vragen van de leden van de VVD-fractie [5], de CDA-fractie [11] en de D66-fractie [46];
- spoorwegemplacements: antwoorden op vragen van de leden van de VVD-fractie [6], de CDA-fractie [15] en de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF gezamenlijk [31 en 33–36];
- scheiding van verantwoordelijkheden: antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie [11];
- administratieve en financiële uitvoerbaarheid: antwoorden op vragen van de leden van de CDA-fractie [13] en de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF gezamenlijk [22];
- omgevingswaarden en regionale industrieterreinen: antwoord op een vraag van de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF gezamenlijk [23];
- invoering van het nieuwe geluidstelsel: antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [45];
- centrale voorziening geluidgegevens: antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie [51].

Over de andere onderwerpen die de koepels in hun reacties noemen kan het volgende worden opgemerkt:

- Voor de meeste door VNG genoemde uitvoeringstechnische zorgpunten over de invoering van geluidproductieplafonds voor industrieterreinen is geconstateerd dat ze kunnen worden weggenomen, hetzij door een aanpassing van het ontwerpbesluit, hetzij door een extra toelichting. De belangrijkste vraag die resteert is de invoeringstermijn, waarover bij koninklijk besluit besloten zal worden.³² Met de VNG en het IPO wordt nog gesproken over een passende termijn hiervoor. Aan een lange invoeringstermijn zitten voor gemeenten en bedrijven aanzienlijke nadelen. Hoe langer de invoeringstermijn, hoe langer men bij het vaststellen van omgevingsplannen en het afgeven van omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit in ieder geval deels met de Wet geluidhinder moet blijven werken. Zeker waar de nieuwe geluidregels bijvoorbeeld wel al gelden voor het toelaten van woningen langs een gemeenteweg, maar nog niet nabij een

³² Artikel 3.6, tweede en derde lid, van het wetsvoorstel.

industrieterrein omdat daarvoor een langere invoeringstermijn geldt, wordt de voorbereiding van besluitvorming erg gecompliceerd. Voor de eerste vaststelling van de geluidproductieplafonds moet geluidruimte van industrieterreinen, zoals onder de Wet geluidhinder bestaat, worden omgerekend. De omvang van dit rekenwerk is op zichzelf beperkt. Daarbij komt dat de geluidregels in de «bruidsschat»³³ er, samen met de bestaande bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen, voor zorgen dat gemeenten altijd aan de eerste geluidproductieplafonds voldoen. Dat maakt invoering op korte termijn in beginsel mogelijk. Tegelijkertijd leeft er bij gemeenten de wens om werk met werk te maken en een aantal noodzakelijke aanpassingen samen te nemen. De belangrijkste vraag die dan ook resteert is op welke wijze en in welk tempo gemeenten het beste kunnen toewerken naar geluidregels die meer toekomstbestendig zijn, ook in relatie tot de overstap naar een volwaardig omgevingsplan dat voldoet aan instructieregels voor andere aspecten, zoals externe veiligheid. Hiervoor wordt samen met IPO en VNG een aantal scenario's op een rij gezet. Ook met VNO-NCW zal hier nog nader overleg over plaatsvinden.

- Wat betreft lokaal spoor is op verzoek van VNG en IPO mogelijk gemaakt dat lokaal spoor dat gebundeld ligt met het wegverkeer bij de weg gerekend wordt.³⁴ Enkele technische punten worden hierbij nog nader besproken.
- De VNG noemt ook het zogenoemde «nestgeluid» van schepen die zijn aangemeerd bij industrieterreinen. Het probleem van de zgn. mobiele geluidbronnen manifesteerde zich voor het eerst bij de zonering van bestaande industrieterreinen in het Rijnmondgebied. Het probleem is destijds onderzocht door een ambtelijke SIR-werkgroep, waarin vertegenwoordigers van de DCMR, de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam en het voormalige Ministerie van VROM zitting hadden. De resultaten van dat onderzoek zijn verwoord in het rapport *Mobiele bronnen van juni 1993* dat integraal is opgenomen in bijlage IX van het *Handboek Sanering Industrielawaai van oktober 1995* (hierna HSI) van het Ministerie van VROM. Het HSI beschrijft in 11 beleidsadviezen hoe met het geluid van mobiele bronnen, waaronder het geluid van afgemeerde (niet-varende) schepen, moet worden omgegaan bij zonering en sanering op grond van de Wet geluidhinder. Uit het HSI blijkt dat het beleidsadvies om geluid niet mee te nemen, alleen geldt voor het zgn. overige geluid van afgemeerde schepen. Daaronder valt niet het geluid ten gevolge van het laden en lossen van de schepen. De uitzondering geldt in het geheel niet voor (al) het geluid van afgemeerde schepen als die volledig onder de bevoegdheid van een wal-inrichting vallen (zoals ferrydiensten) en ook niet voor (al) het geluid van schepen die als zelfstandige inrichting moeten worden aangemerkt. Van een generieke uitsluiting van het geluid van afgemeerde schepen is geen sprake. In het beleidsadvies wordt ook ingegaan op het geluid van afgemeerde schepen in relatie tot de geluidwering van woningen. Expliciet is aangegeven dat het geluid van afgemeerde schepen altijd wordt meegenomen bij het bepalen van de geluidwering van nieuwe en bestaande woningen. De in de invoeringsregels van het ontwerpbesluit³⁵ gegeven bevoegdheid om de eerste geluidproductieplafonds te verhogen overeenkomstig het geluid van afgemeerde schepen, kan in die zin niet leiden tot een overschrijding van binnenwaarden bij bestaande woningen, noch tot

³³ De zogenoemde «bruidsschat» is een onderdeel van het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Daarmee worden onder meer de bestaande rijksregels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer overgezet naar alle omgevingsplannen.

³⁴ Artikel 3.25, tweede lid, Bkl.

³⁵ Artikel X, vijfde lid, van het ontwerpbesluit.

extra beperkingen voor het bouwen van nieuwe woningen. In beginsel moet op dit moment ook voldoende informatie beschikbaar zijn over het geluid van afgemeerde schepen. In het beleidsadvies is aangegeven dat vanaf 1995 in een aanvraag om een milieuv vergunning, het geluid van afgemeerde schepen in beeld moet worden gebracht.

- De VNG vraagt waarom de basisgeluidemissie niet is vormgegeven als programmaverplichting. De werking van de basisgeluidemissie is op zeer nadrukkelijk verzoek van de VNG strikt beperkt tot het monitoren van de geluidontwikkeling op gemeentewegen. Daarom is ervoor gekozen de basisgeluidemissie vorm te geven met gebruikmaking van het meest passende instrument dat de Omgevingswet hiervoor bevat: aanwijzing van een «andere parameter» als bedoeld in artikel 20.1, derde lid, van de wet. Het staat een gemeente vervolgens vrij om de bestuurlijke afweging die volgt op monitoringsresultaten vorm te geven in een programma. Desgewenst kan daarvoor aansluiting worden gezocht bij het actieplan geluid, een verplicht programma in de Omgevingswet voor circa 90 gemeenten ter uitvoering van de EU-richtlijn omgevingslawaai. Om dat te faciliteren is de vijfjaarlijkse cyclus van gegevensverzameling voor de monitoring van de basisgeluidemissie bewust gelijkgeschakeld met de cyclus waarin voor de uitvoering van de EU-verplichtingen gegevens moeten worden verzameld.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF gezamenlijk

19

De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF (verder ook: gezamenlijke fractieleden) vragen naar het moment van toezending van de benodigde informatie en het te volgen tijdspad in relatie tot de complexiteit van de materie.

De regering hecht net als de leden van deze fracties aan een zorgvuldige voorbereiding van wetsvoorstellen en ontwerp-AMvB's. Net als bij het wetsvoorstel Aanvullingswet geluid, dat op 2 juli jl. aan uw Kamer is gezonden, is ook bij het ontwerpen van het Aanvullingsbesluit een zorgvuldig proces doorlopen (zie ook het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie [12]). De finale afstemming met VNG en IPO kostte dit keer onverhoopt meer tijd dan voorzien, maar de beslissing om te starten met de voorhangprocedure is door het Rijk gezamenlijk met de koepels genomen. Daardoor is het ontwerp Aanvullingsbesluit pas 14 oktober aan uw Kamer aangeboden. Ik besef dat het tijdspad voor bespreking met uw Kamer kort is. In mijn brief van 8 november jl. heb ik u al meegenomen in het proces tot de beoogde invoeringsdatum van het stelsel van de Omgevingswet en de consequenties van een latere behandeling op dat proces.³⁶

20

De gezamenlijke fractieleden vragen de regering of en wanneer er overeenstemming met VNG, IPO en Unie van Waterschappen wordt verwacht te bereiken en, zo ja, op welke punten het besluit als gevolg hiervan nog aangepast zou kunnen worden. Ook vragen zij of het besluit dan opnieuw bij beide Kamers voorgehangen zal worden en of het geen wonderlijke procedure is dat de Eerste en Tweede Kamer al in een voorhangprocedure beland zijn voordat overeenstemming met de belangrijkste uitvoerders is bereikt.

³⁶ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, N.

Bij de totstandkoming van het aanvullingsspoor geluid is een zorgvuldig proces doorlopen, zoals al gemeld in de brief van 8 november jongstleden. Er is uitgebreid overleg geweest met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen. Daarbij is aandacht geweest voor de inpassing in het stelsel, voor de technische details en voor de implementatie. Op basis hiervan is gezamenlijk met de koepels besloten om het Aanvullingsbesluit in voorhang te brengen. Er is naar aanleiding van uw brief d.d.

1 november jongstleden ook met de VNG gesproken, zij staan nog steeds achter dit besluit en kijken ook uit naar een snelle behandeling van alle Omgevingswetproducten. Tegelijkertijd loopt er op dit moment nog een traject om de laatste uitvoeringstechnische punten op het aanvullingsspoor geluid met de koepels uit te werken.

Over de resterende uitvoeringstechnische punten verwacht ik eind november een conclusie te kunnen formuleren samen met de koepels. In het debat over het wetsvoorstel en het ontwerp Aanvullingsbesluit zal ik u informeren over de resultaten en de gevolgen voor de tekst van het Aanvullingsbesluit.

21

De gezamenlijke fractieleden vragen de regering ook uitvoerig in te gaan op de verschillende punten van het commentaar van de VNG en IPO zoals dat aan de Eerste Kamer is gestuurd.

Verwezen wordt naar het antwoord op een gelijke vraag van de leden van de CDA-fractie [16] en een latere vraag van deze leden [23].

22

De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50Plus en OSF gezamenlijk hebben vernomen dat er aanzienlijke problemen zouden zijn bij de uitvoering door gemeenten. In dat kader worden het werven van voldoende gekwalificeerd personeel en voldoende financiële middelen genoemd. Deze leden vragen de regering of er voldoende middelen zijn conform het bestuursakkoord en, mocht dit niet het geval zijn, of de regering bereid is om alsnog over de brug te komen om een soepele introductie mogelijk te maken.

De regering hecht aan een zorgvuldige invoering van de Omgevingswet. De begeleiding van de implementatie van het Aanvullingsbesluit geluid maakt deel uit van het interbestuurlijk programma Aan de slag met Omgevingswet. Dit is een samenwerkingsverband van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk.

SIRA consulting heeft de financiële effecten van het Aanvullingsbesluit geluid onderzocht, waaronder de bestuurlijke lasten voor gemeenten. In dat kader is aangegeven dat de invoering van het Aanvullingsbesluit geluid voor de betrokken partijen, waaronder gemeenten, eenmalige kosten met zich brengt. Deze kosten betreffen onder meer de kosten voor de kennisname en implementatie van nieuwe regelgeving, het aanpassen van de werkprocessen en het meenemen van de aanpassingen in de opleiding en training van medewerkers. Voor de volledigheid wordt vermeld dat voor dit onderzoek medewerkers van gemeenten, omgevingsdiensten, provincies en waterschappen zijn geïnterviewd en dat het onderzoek tevens is begeleid door een klankbordgroep waarin vertegenwoordigers namens de koepelorganisaties zitting hadden.

Het Aanvullingsbesluit geluid vormt onderdeel van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Voor deze stelselherziening gelden aparte

financiële afspraken. In het «Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht» van 2016 zijn afspraken gemaakt tussen het Rijk, IPO, VNG en UvW over de bekostiging van de stelselherziening. In dit akkoord is afgesproken dat eenmalige invoeringskosten van de stelselherziening voor rekening komen van de overheden, en dat de structurele effecten (deze betreffen per saldo besparingen) niet gekort worden bij de overheden.³⁷

Tussen de bestuurlijke koepels en het Rijk is afgesproken dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel een integraal financieel beeld wordt opgesteld.

23

Op verzoek van de gezamenlijke fractieleden ga ik uitgebreid in op de reactie van het IPO en specifiek op de stand van zaken van de gesprekken met het IPO over de regionale industrieterreinen.

De onderwerpen die het IPO adresseert blijken aan te sluiten op de vragen van leden van diverse fracties. Voor een reactie op de punten van het IPO met betrekking tot bestuurlijke afwegingsruimte wordt verwezen naar de antwoorden op vragen van de leden van de VVD-fractie [1–4] en de CDA-fractie [8]. Op het punt over de scheiding van verantwoordelijkheden wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie [11]. Over de andere onderwerpen die het IPO in zijn reactie noemt kan het volgende worden opgemerkt:

- Het IPO gaat ervan uit dat omgevingswaarden algemeen geldend zouden moeten zijn. Deze hoeven echter niet voor het hele grondgebied gelijk zijn. De Omgevingswet eist zelfs nadrukkelijk dat bepaald wordt op welke locaties een omgevingswaarde geldt. Voor de waterkeringen zullen bijvoorbeeld per waterkering verschillende omgevingswaarden gelden.
- Anders dan het IPO stelt leidt het vaststellen van een omgevingswaarde niet tot verplichtingen voor het vaststellende bestuursorgaan (zoals de gemeenteraad of provinciale staten). Als omgevingswaarden zijn vastgesteld, is in principe het college van burgemeester en wethouders verplicht tot het opstellen van een programma in geval van een (dreigende) overschrijding van de waarde (artikel 3.10, eerste lid, van de Omgevingswet). Van dat uitgangspunt kan wel worden afgeweken zoals ook bij dit aanvullingsbesluit gebeurt.
- Het IPO wijst er verder op dat geluidproductieplafonds kunnen worden aangepast, hetgeen niet zou passen bij een omgevingswaarde. Voor omgevingswaarden die gelden ter implementatie van Europese richtlijnen klopt dat, maar andere omgevingswaarden kunnen net zoals andere regels worden gewijzigd. De instructieregels van het aanvullingsbesluit stellen wel eisen aan die aanpassing.
- Ook geldt niet dat beroep is uitgesloten tegen het vaststellen van omgevingswaarden, zoals het IPO meent, want tegen een gemeentelijke omgevingswaarde in het omgevingsplan staat beroep open. Ook voor omgevingswaarden op locatieniveau van het Rijk of een provincie waardoor individuele belangen worden geraakt moet beroep open staan. Daarom is er in het wetsvoorstel voor gekozen dat de omgevingswaarden voor geluid worden vastgesteld met een apart besluit, en niet een AMvB of de omgevingsverordening.
- Ten slotte vindt het IPO dat het aanvullingsbesluit geen regels zou moeten bevatten over de locaties waar de geluidproductieplafonds gelden (geluidreferentiepunten). Voor provinciale wegen wordt op dit

³⁷ Zie paragraaf 16.2.3 van de nota van toelichting bij het ontwerp aanvullingsbesluit.

punt dezelfde lijn doorgetrokken als die nu al voor rijkswegen en hoofdspoorwegen geldt.

- Het beperken van geluidreferentiepunten voor locaties waar geen gebouwen liggen zou maar voor weinig locaties relevant zijn, terwijl toch bewaking plaats zou moeten vinden. Als gevolg van verkeersgroei of het toelaten van nieuwe gebouwen zouden immers weer nieuwe geluidreferentiepunten nodig kunnen zijn.³⁸
- Het IPO kan zich niet vinden in de regeling voor regionale industrieterreinen zoals die is opgenomen in het wetsvoorstel. Die houdt in dat provincies voor regionale industrieterreinen alleen geluidproductiefonds vaststellen op verzoek van de gemeenteraad. Deze wijkt af van de Wet geluidhinder, op grond waarvan de provincie de besluitvorming naar zich toe kan trekken in geval van industrieterreinen van regionaal belang. Daartoe moet de provincie het industrieterrein als zodanig bij provinciale verordening krachtens de Wet milieubeheer of de Wet ruimtelijke ordening hebben aangewezen. In de praktijk is dit alleen aan de orde bij een groot industrieterrein in een kleinere gemeente dat het gemeentelijk belang overstijgt. Het komt echter niet voor dat een industrieterrein tegen de wil van de gemeente in wordt aangewezen als van regionaal belang; in de praktijk wordt er tussen gemeente en provincie afgestemd. De bevoegdheidsverdeling zoals nu voorgesteld in de Aanvullingswet geluid, sluit dan ook goed aan bij de huidige praktijk en past beter dan de werkwijze uit de Wet geluidhinder bij het uitgangspunt van «decentraal, tenzij». In het stelsel van de Omgevingswet is de overdracht van de bevoegdheid bovendien niet nodig voor de provincie om te sturen op de geluidproductie van een industrieterrein met een provinciaal belang. De bevoegdheden tot het stellen van instructieregels op grond van artikel 2.22 van de Omgevingswet en het geven van een instructie op grond van artikel 2.33 van die wet bieden onder de in die artikelen gestelde voorwaarden de provincie ook gelegenheid om haar belangen te borgen of impasses te doorbreken. Het IPO blijft echter van mening dat het behoud van de bevoegdheid om de besluitvorming over te nemen zou moeten blijven bestaan. Ik heb in bestuurlijk overleg aangegeven dat dit vraagstuk voor de regering geen zwaar punt is en dat ik bereid ben om in overleg met IPO en VNG een alternatieve bevoegdheidsregeling voor te stellen. Een verschuiving van de bevoegdheid voor enkele industrieterreinen tast het nieuwe systeem van geluidbeheersing voor industrieterreinen immers niet aan. Mocht dit aanleiding geven tot een wetswijziging, dan wordt deze apart aan het parlement voorgelegd.

24

De gezamenlijke fractieleden van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF menen dat de nieuwe geluidregels mogelijk ongewenste inhoudelijke en financiële gevolgen voor gemeenten hebben, onder andere voor woningbouw en gezondheidsbescherming. Zij vragen of de regering hun mening deelt en informeren hoe de regering in het algemeen aankijkt tegen de uitvoerbaarheid van de nieuwe geluidregels.

De nieuwe geluidregels bevatten vergaande verbeteringen en vereenvoudigingen ten opzichte van de huidige regels in de Wet geluidhinder en bijbehorende AMvB's, zoals die voor rijkswegen en hoofdspoorwegen in 2012 al waren doorgevoerd in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Bovendien zijn ze goed ingepast in het stelsel van de Omgevingswet, waardoor het tijdig betrekken van het aspect geluid bij de voorbereiding van integrale besluitvorming wordt vergemakkelijkt. Waar zorgen zijn over financiële gevolgen is daarnaar uitvoerig onderzoek gedaan. De resultaten

³⁸ Vgl. paragraaf 4.8 van de nota van toelichting bij het ontwerp aanvullingsbesluit.

hiervan zijn verwoord in paragraaf 16.2 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit. In de effecten van de nieuwe geluidregels voor woningbouwplannen geeft paragraaf 16.3 van het algemeen deel van de nota van toelichting inzicht. Daarbij is sprake van plussen en minnen, wat inherent is aan vereenvoudiging van een complex normenkader in combinatie met het behoud van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

Hierna wordt nader ingegaan op de uitvoerige beschouwing van de gezamenlijke fractieleden over de correctieve en de preventieve werking van de voorgestelde geluidregels voor gemeentewegen, mede in relatie tot de doelstelling om het zogenoemde handhavingsgat te dichten.

25

De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF constateren dat beide Kamers als onderdeel van de beleidsvoornemens uit het SWUNG-traject eerder het handhavingsgat voor rijksinfrastructuur gedicht hebben. De gezamenlijke fractieleden maken zich zorgen over de uitvoerbaarheid van de nieuwe geluidregels voor monitoring/naleving en voor wijziging van wegen en menen dat het handhavingsgat hiermee niet gereguleerd wordt. Zij vragen of de regering deze zorgen deelt.

Voorts vragen zij de regering of het beeld juist is dat de reconstructieregel van de Wet geluidhinder een correctief en een preventief deel kende. Tegen die achtergrond zijn zij van mening dat de nieuwe reconstructieregel niet eenduidig genoeg geformuleerd is. Zij verzoeken de regering om een werkbaar en uitvoerbaar instrumentarium toe te zeggen met een verbinding tussen preventieve en correctieve werking.

Met de invoering van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen in 2012 heeft de wetgever inderdaad voorzien in regels waarmee het geluid van die geluidbronnen beter beheerst kan worden en daarmee het handhavingsgat voor die bronnen gedicht. Het handhavingsgat ontstond door geleidelijke toename van geluid als gevolg van bijvoorbeeld verkeersgroei. Voor provinciale wegen wordt in het voorliggende ontwerpbesluit dezelfde systematiek met geluidproductieplafonds voorgesteld met dezelfde werking, zodat ook daar het handhavingsgat gedicht zal worden.

Met het oog op de uitvoerbaarheid is bewust gekozen om de systematiek met geluidproductieplafonds niet in te voeren voor gemeentewegen. Mede vanwege de fijnmazigheid van het gemeentelijk netwerk is die systematiek daarvoor niet passend. Voor gemeentewegen wordt de ontwikkeling van het geluid gemonitord met behulp van de zogenoemde basisgeluidemissie en gelden bovendien regels om bij aanleg of wijziging van wegen aan de geluidnormen te toetsen. De mening dat deze regels niet uitvoerbaar zouden zijn en ook niet voorzien in het dichten van het handhavingsgat, deelt de regering echter niet. Het systeem is ontwikkeld in nauwe samenspraak met gemeenten. Er zijn nog gesprekken over uitvoeringstechnische punten, maar daar zijn geen punten naar voren gekomen die aanleiding geven voor de stelling dat de regels onuitvoerbaar zouden zijn (zie ook het antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie [12]). Wel is de werking van de regels anders dan bij wegen die met geluidproductieplafonds gereguleerd worden, hetgeen een consequentie is van de keuze om bij gemeentewegen met een andere systematiek te werken.

Het beeld dat de reconstructieregel uit de Wet geluidhinder een tweeledig karakter had, is juist. Niet alleen werd daarmee beoogd een toekomstige toename van het geluid bij wijziging van een weg te ondervangen – de preventieve werking – maar ook voorzag deze regel in maatregelen om in het verleden toegenomen geluid te mitigeren – de correctieve werking. Daartoe vormde niet het geluidniveau op het moment van besluitvorming het uitgangspunt, maar een eerder hogere waardebesluit. Deze tweeledigheid had echter met name bij kleinere projecten een belangrijk nadeel. Bij een relatief kleine wijziging aan de weg op een plek waar het verkeer gedurende langere tijd een flinke autonome groei had doorgemaakt, waren omvangrijke maatregelen nodig om ook die autonome groei die in het verleden had plaatsgevonden te mitigeren. Dat leidde tot hoge kosten die niet in verhouding stonden tot de relatief kleine wijziging aan de weg. Vanwege dit nadeel is er in SWUNG-2 voor gekozen om (de werking van) het hogere waardebesluit los te laten en de «knip» tussen correctie en preventie in de nieuwe geluidregels anders vorm te geven.

Bij rijkswegen is de functie van het hogere waardebesluit als referentie voor de geluidbelasting bij besluitvorming over toekomstige wijzigingen overgenomen door geluidproductieplafonds en datzelfde geldt na inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor provinciale wegen. Geluidproductieplafonds beschermen immers tegen de toename van geluid. Voor gemeentewegen wordt een soortgelijke rol vervuld door de zogenoemde basisgeluidemissie, die met monitoring zal worden bewaakt.³⁹ Op de werking van deze bewaking middels monitoring wordt in antwoord op een volgende vraag van de gezamenlijke fractieleden [27] nader ingegaan.

Met de nieuwe geluidregels wordt aan de uitvoeringspraktijk tegemoetgekomen door kleine projecten niet langer onevenredig te belasten met een maatregelplicht om de autonome groei uit het verleden weg te nemen. De nieuwe geluidregels in het ontwerpbesluit voor wijziging van een gemeenteweg⁴⁰ – de reconstructieregels «nieuwe stijl» – kennen daarom de bestaande situatie als uitgangspunt, als referentie voor de geluiddefecten van een te nemen besluit over zo'n wijziging.

In de consultatieversie werd zowel voor aanleg van een nieuwe weg als voor wijziging van een bestaande weg de standaardwaarde als vertrekpunt gehanteerd. Ook in situaties waarin het geluid van een bestaande, te wijzigen weg de standaardwaarde al overschreed, was een afweging van maatregelen om alsnog te gaan voldoen aan die standaardwaarde vereist. Om ook hier de uitvoeringslasten te beperken is dit in de voorhangversie inmiddels aangepast en hoeven wijzigingen boven de standaardwaarde die geen toename van het geluid tot gevolg hebben, niet getoetst te worden. Hiermee wordt voorkomen dat voor een wijziging van een weg die leidt tot een afname van het geluid op geluidgevoelige gebouwen, bijvoorbeeld door een weg te verplaatsen waardoor die op grotere afstand van woningen komt te liggen, toch geluidonderzoek en een afweging van maatregelen vereist zou zijn, terwijl die wijziging de geluidssituatie alleen maar verbetert.

De geluidregels voor wijziging van een gemeenteweg hebben hiermee een preventief karakter waar het gaat om het akoestisch effect waar de wijziging van de weg toe leidt. Door de toets uit te voeren aan de hand van een prognose voor een tijdstip dat ten minste tien jaar ligt na het vaststellen van het omgevingsplan dat de wijziging mogelijk maakt, wordt de autonome groei in de toekomst hierbij wel betrokken. Dat is dezelfde werkwijze als bij het nemen van een besluit tot wijziging van een weg die

³⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 054, nr. 3, paragraaf 2.4 (blz. 9).

⁴⁰ Paragraaf 5.1.4.2a.3 (artikelen 5.78i t/m 5.78o) Bkl.

met geluidproductieplafonds wordt gereguleerd: ook daar wordt gekeken naar het effect van de voorgenomen wijziging inclusief de voorziene autonome ontwikkeling tot het prognosejaar en worden maatregelen op basis van dat totaalgeluid afgewogen.

Verschil met de huidige reconstructieregel uit de Wet geluidhinder is dat zoals gezegd de geluidtoename als gevolg van autonome groei van het verkeer die heeft plaatsgevonden tot aan het moment van besluitvorming niet wordt meegenomen in het besluit. Onder de Wet geluidhinder gebeurde dat wel aan de hand van het eerdere hogere waardebesluit, maar onder de Wet geluidhinder was er ook geen andere regel die voorzorg in de aanpak van die geluidtoename. In het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid is daarin wel voorzien met de monitoring van de basisgeluidemissie.

Voorzag de Wet geluidhinder met de reconstructie dus in correctie en preventie, het ontwerp-Aanvullingsbesluit voorziet in correctie met de basisgeluidemissie en in preventie met de regels voor wijziging van een weg. Zoals al aangegeven ligt de «knip» tussen correctie en preventie dus anders dan voorheen. Gevraagd naar verbinding tussen correctie en preventie kan de gemeente in de uitvoeringspraktijk uiteraard de aanpak van het geluid voor correctie en preventie combineren en voor beide doelen gezamenlijk geluidmaatregelen ontwerpen. Waar het gaat om een mogelijke rol van het correctieve instrument bij de toepassing van de preventieve toets wordt daar hierna nader op ingegaan [28].

26

De gezamenlijke leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF hebben voorts begrepen dat in het ontwerpbesluit geregeld zou zijn dat het toekomstige geluid in het prognosejaar ten minste tien jaar na vaststelling van het omgevingsplan dat de wijziging van een weg mogelijk maakt, niet meer mag toenemen dan 0,5 dB (genoemd in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.78m van het Besluit kwaliteit leefomgeving). De gezamenlijke fractieleden vragen of de regering hun mening deelt dat deze regel onuitvoerbaar is omdat de verkeersmodellen die de vergelijking moeten maken een hogere onnauwkeurigheid hebben dan deze norm van 0,5 dB. De fractieleden vrezen dat deze regel infrawijzigingen onnodig op slot zal zetten en kan leiden tot onevenredige onderzoekslasten.

De vraag van de gezamenlijke fractieleden hoe om te gaan met een toename van slechts 0,5 dB over een periode van tien jaar houdt verband met de artikelsgewijze toelichting bij de hiervoor beschreven bepaling. Die geeft aan dat bij een wijziging van een weg die niet leidt tot een toename van het geluid niet aan de geluidregels getoetst hoeft te worden. Anders dan de fractieleden veronderstellen is hier geen sprake van een norm, maar van een doorkijk naar mogelijke afrondingsregels in de Aanvullingsregeling geluid, waar op dit moment aan wordt gewerkt en waarmee onder andere de rekenregels voor geluid aan de Omgevingsregeling worden toegevoegd. Bedoeld is aan te geven dat «geen toename» niet per se betekent dat er niet eens een tiende of zelfs honderdste decibel toename mag zijn. Juist vanwege de onnauwkeurigheid van modellen worden dergelijke afrondingsregels gehanteerd om zo de uitvoerbaarheid te verbeteren.

Zoals in het antwoord op de vorige vraag [25] al is aangegeven, komt de gewijzigde regel aan de uitvoeringspraktijk tegemoet door ervoor te zorgen dat wijzigingen die niet tot een toename van het geluid leiden, niet aan de geluidnormen getoetst hoeven te worden. Door deze bepalingen

zullen dus zeker geen infrawijzigingen op slot worden gezet. Integendeel, de besluitvorming wordt makkelijker dan onder de oude regels. In de eerste plaats komt dat doordat hogere waarden uit het verleden geen rol meer spelen. In de tweede plaats omdat de nieuwe reconstructieregels alleen betrekking hebben op grote fysieke wijzigingen zoals aanleg van extra rijstroken en aanzienlijke verplaatsing van rijstroken. Kleine wijzigingen, zoals aanleg of verlenging van voorsorteerstroken kunnen hierdoor – anders dan onder de Wet geluidhinder – zonder toetsing aan geluidregels worden doorgevoerd.

27

De gezamenlijke fractieleden zijn voorts van mening dat de hiervoor omschreven regeling ook niet bijdraagt aan het dichten van het handhavingsgat omdat «huidig» een schuivend moment is en informeren naar het standpunt van de regering hierover.

Zoals in de antwoorden op de voorgaande vragen van de gezamenlijke fractieleden is aangegeven, ligt de «knip» tussen correctie en preventie in de regels die met het ontwerpbesluit zijn voorgesteld anders dan onder de Wet geluidhinder. De groei die verwacht wordt over een periode van ten minste tien jaar na het besluit is onderdeel van zowel de oude als de nieuwe reconstructieregels. Het aanpakken van de geleidelijke toename van geluid als gevolg van autonome groei van het verkeer die in het verleden heeft plaatsgevonden, maakte onder de Wet geluidhinder deel uit van een besluit over wijziging van de weg. Onder de Omgevingswet is dat niet langer het geval, maar vormt bij de nieuwe reconstructieregels het moment van besluitvorming de referentie voor de beoordeling van het geluid. Hierop doelen de gezamenlijke fractieleden waar zij spreken over «huidig», in de betekenis van het «huidige» geluid ten tijde van de besluitvorming. Dat is inderdaad geen «vast» punt, geen «vast» moment, maar wordt bepaald door de voorgenomen besluitvorming. Een deel van de correctieve werking van besluitvorming onder de Wet geluidhinder verdwijnt daarmee, maar anders dan die Wet geluidhinder voorziet het voorliggende ontwerpbesluit in een apart instrument hiervoor. Ter uitvoering van de SWUNG-2-afspraken ter verbetering van de bescherming van geluidgevoelige gebouwen tegen de geleidelijke, continue groei van het verkeer⁴¹ wordt de zogenoemde basisgeluidemissie geïntroduceerd, waarmee de geleidelijke toename van het geluid wordt gemonitord en waarbij maatregelen worden afgewogen als de resultaten van de monitoring daartoe aanleiding geven. Als uit monitoring blijkt dat sprake is van een toename van het geluid met 1,5 dB ten opzichte van de basisgeluidemissie, dan overweegt het gemeentebestuur of geluidbeperkende maatregelen nodig en mogelijk zijn. Als die toename leidt tot een overschrijding van de grenswaarde op omliggende geluidgevoelige gebouwen en tot een overschrijding van de binnenwaarde in die gebouwen, ontstaat voor de gemeente een verplichting tot het treffen van maatregelen teneinde het geluid binnen die gebouwen terug te brengen tot de vereiste binnenwaarde. Met de monitoring van de basisgeluidemissie biedt het ontwerpbesluit een instrument om een nieuw handhavingsgat te voorkomen of te dichten. Omdat aan de beslissing om op een concrete plek wel of geen maatregelen te treffen een bestuurlijke afweging door het gemeentebestuur voorafgaat, bepaalt de wijze waarop de gemeente hieraan met eigen beleid invulling geeft in welke mate de bescherming daadwerkelijk wordt verbeterd en of er inderdaad geen nieuw handhavingsgat ontstaat. Dit is de consequentie van de keuze die samen met de VNG is gemaakt om voor gemeentewegen geen geluidproductieplafonds met resultaatsverplichting in te voeren, maar een beter

⁴¹ Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52.

werkbaar maar minder verplichtend stelsel van regels voor maatregelafweging op basis van monitoring van het geluid en regels voor maatregelafweging bij besluiten die leiden tot toename van geluid.

28

Tegen de geschetste achtergrond vragen de gezamenlijke fractieleden of het niet beter zou zijn om aan een besluit over aanleg of wijziging van een weg ook een correctieve werking toe te voegen, bijvoorbeeld door bij het voornemen tot aanleg of wijziging een vergelijking te maken met de basisgeluidemissie, die toch vastgelegd moet worden met het oog op de monitoring. Concreet hebben zij in dat verband geïnformeerd hoe de regering bijvoorbeeld aankijkt tegen een artikel dat reguleert dat als een plan zorgt voor een overschrijding van de basisgeluidemissie met 1,5 dB of meer, er een geluidafweging plaatsvindt en het binnenniveau in een woning wordt gegarandeerd.

Met het oog op de praktische uitvoerbaarheid heeft de VNG bij de uitwerking van het ontwerpbesluit sterk aangedrongen op een strikte scheiding tussen enerzijds (de monitoring van) de basisgeluidemissie en anderzijds besluitvorming over aanleg of wijziging van wegen. Een optie waarbij (de monitoringsresultaten van) de basisgeluidemissie een formele juridische rol in het nieuwe stelsel zou(den) krijgen om zo mogelijk het ontstaan van een nieuw handhavingsgat beter uit te sluiten, past nadrukkelijk niet bij dit standpunt van de VNG. Gemeenten kunnen de monitoringsresultaten uiteraard wel gebruiken bij hun besluitvorming.

Een basisgeluidemissie is in de voorgestelde uitwerking slechts de startwaarde van de monitoring en stelt, anders dan een geluidproductieplafond, geen maximum aan het geluid in de toekomst. Voor een besluit over nieuwe plannen moet niet naar het verleden worden gekeken, maar naar de toekomst. Een artikel zoals gesuggereerd om te reguleren dat als een plan zorgt voor een overschrijding van de basisgeluidemissie met 1,5 dB of meer, er een geluidafweging plaatsvindt en het binnenniveau in een woning wordt gegarandeerd past daar niet bij – hoewel ik zeker sympathiek tegenover de intentie sta.

29

De gezamenlijke fractieleden vragen of de regering de rol van de basisgeluidemissie in het correctieve stelsel voldoende onderzocht acht en noemen hierbij specifieke aspecten zoals nut, noodzaak, hoogte werkruimte alsook de eenduidigheid met andere beoordelingsonderdelen van het ontwerpbesluit, waaronder de bruidsschat en indirecte effecten.

Zoals in het antwoord op de voorgaande vragen van deze fractieleden uiteen is gezet, is de wijze waarop de basisgeluidemissie nu is uitgewerkt in lijn met de bestuurlijke afspraken die hierover in het kader van SWUNG-2 zijn gemaakt en met de inbreng van de VNG bij de juridische vormgeving van die afspraken in het ontwerpbesluit. Daarmee staan nut en noodzaak hiervan mijns inziens niet ter discussie. Door gebruik te maken van de mogelijkheid van artikel 20.1 van de Omgevingswet tot aanwijzing van een «andere parameter» dan een omgevingswaarde voor monitoring is de basisgeluidemissie bovendien goed ingepast in het stelsel van de Omgevingswet. Dat laatste geldt ook voor de instructieregels voor omgevingsplannen die aanleg of wijziging van gemeentewegen toelaten. Met de voorgestelde paragraaf 5.1.4.2a.3 worden deze goed ingebed in het Besluit kwaliteit leefomgeving en zijn deze qua structuur en werking bij het opstellen van het gemeentelijke omgevingsplan vergelijkbaar met soortgelijke instructieregels voor andere

omgevingsaspecten. Specifiek over de bruidsschat kan nog worden opgemerkt dat deze voorziet in reconstructieregels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan na invoering van de Omgevingswet. Hiermee wordt voorkomen dat een lacune ontstaat nadat de Wet geluidhinder inclusief de huidige reconstructiebepaling wordt ingetrokken en voordat gemeenten hun omgevingsplan volledig in overeenstemming hebben gebracht met de Omgevingswet en de bijbehorende AMvB's. De transitieperiode daarvoor loopt immers tot 2029.

30

De gezamenlijke fractieleden vragen of de regering bereid is tot het opzetten van een gezamenlijke werkgroep van IenW, IPO, VNG en UvW om te komen tot nieuwe reconstructieregels die uitvoerbaar zijn en vragen of de regering de meerwaarde van een dergelijke werkgroep ziet.

In het licht van de voorgaande inhoudelijke beschouwing over de nieuwe reconstructieregels en de bescherming tegen geluid langs gemeente- en waterschapswegen in het nieuwe stelsel, benadruk ik allereerst dat er naar mijn mening geen sprake is van onuitvoerbare reconstructieregels. Dat de nieuwe geluidregels voor reconstructie in combinatie met de basisgeluidemissie voor gemeente- en waterschapswegen geen garantie bieden dat het handhavingsgat volledig gedicht wordt, is zoals beschreven inherent aan de keuze om aan de monitoringsresultaten van de basisgeluidemissie geen harde maatregelplicht te verbinden, behalve wanneer sprake is van een geluidtoename van 1,5 dB, leidend tot een overschrijding van de grenswaarde op omliggende geluidgevoelige gebouwen en een overschrijding van de binnenwaarde. De bestuurlijke afweging die wordt gemaakt, bepaalt de mate waarin een handhavingsgat wordt voorkomen of gedicht. De keuze om geen verdergaande verplichting op te nemen, is zoals gezegd samen met de VNG gemaakt. Zoals ook aangegeven in het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie [18] en voorafgaande vragen van de gezamenlijke fractieleden [27 en 28] heeft de VNG bovendien sterk aangedrongen op een strikte scheiding tussen enerzijds (de monitoring van) de basisgeluidemissie en anderzijds besluitvorming in het omgevingsplan over wegen of over ontwikkelingen in de omgeving daarvan. Een optie waarbij (de monitoringsresultaten van) de basisgeluidemissie een stevigere rol in het nieuwe stelsel zou(den) krijgen om zo mogelijk het ontstaan van een nieuw handhavingsgat beter uit te sluiten, past niet bij deze wensen van de VNG. Op dit moment zie ik daarom geen meerwaarde in zo'n werkgroep. Een logischer moment om ideeën over de eventuele wijziging van de positie van de basisgeluidemissie binnen het stelsel van geluidregels eventueel nader te bezien is mijns inziens de evaluatie van de werking van de Omgevingswet.

31

De gezamenlijke fractieleden van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50Plus en OSF constateren dat het geluid van emplacementen wordt toegevoegd aan het geluid van de hoofdspoorweginfrastructuur en gereguleerd met geluidproductieplafonds. Daardoor worden piekgeluiden niet meer afzonderlijk beoordeeld. Zij vragen naar de gevolgen voor de bescherming.

Omdat uit onderzoek is gebleken dat de al bestaande geluidparagraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving niet goed bruikbaar was om het geluid van treinen op emplacementen te reguleren, ligt de keuze om dit geluid onder te brengen in de geluidproductieplafonds voor hoofdspoorwegen voor de hand. Deze keuze sluit aan bij de bestuurlijke keuze die met betrekking tot externe veiligheid is gemaakt: er ontstaat zo één

integrale geluidcontour voor het geheel van de hoofdspoorweginfrastructuur.

In relatie tot die keuze is nader onderzoek gedaan naar de noodzaak voor aanvullende geluidreducerende maatregelen of andere aanpassingen om omwonenden een goed beschermingsniveau tegen het geluid van de treinen op emplacementen te bieden. In de praktijk zijn waar nodig op emplacementen al zogenoemde spoorstaafconditioneringssystemen aangebracht: installaties die bogen en wissels smeren en daarmee piekgeluiden die bij die bogen en wissels kunnen optreden mitigeren. Om die maatregelen ook onder de werking van geluidproductieplafonds te borgen, zijn deze toegevoegd aan de voorgestelde bepaling over de akoestische kwaliteit van hoofdspoorwegen in artikel 3.27 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Als dat nodig zou blijken kunnen later alsnog rechtstreeks werkende regels ter beperking van piekgeluiden aan het Besluit activiteiten leefomgeving worden toegevoegd. Ook de algemenere bepaling uit hetzelfde artikel 3.27 dat de akoestische kwaliteit van een hoofdspoorweg ten minste die van een spoorconstructie van langgelast spoor in een ballastbed op betonnen dwarsliggers moet zijn, geldt vanzelfsprekend op emplacementen. Ook de afwezigheid van lassen in het spoor beschermt tegen piekgeluiden.

Daarnaast zullen de rekenregels worden aangepast om het geluid van treinen op emplacementen op een correcte manier in de berekeningen mee te nemen. Dit betreft onder meer het rekenen met treinen die langzamer rijden dan 40 km/uur en het zogenaamde «overstand»-geluid: het specifieke geluid van treinen die gedurende langere tijd op het emplacement stilstaan maar waarvan bepaalde systemen wel operationeel blijven. De benodigde aanpassing van de rekenregels zal op het niveau van ministeriële regeling vorm krijgen in de Aanvullingsregeling geluid, die de uitwerkingsregels die samenhangen met dit Aanvullingsbesluit toevoegt aan de Omgevingsregeling.

32

De gezamenlijke fractieleden van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50Plus en OSF vragen welke gevolgen de aanscherping met 3 dB van de grenswaarde voor nieuwe geluidgevoelige gebouwen langs hoofdspoorweginfrastructuur heeft voor de woningbouwmogelijkheden.

Zoals aangegeven in de Kamerbrief uit 2013 waarin de SWUNG-2-afspraken zijn vastgelegd⁴², is met deze aanscherping – in combinatie met een verhoging van de grenswaarde nabij rijkswegen – het stelsel evenwichtiger gemaakt door zowel langs rijkswegen als langs hoofdspoorwegen een bestuurlijke afwegingsruimte van 10 dB boven de standaardwaarde te bieden voor het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen. Niettemin blijft woningbouw ook op korte afstand mogelijk. Voor het toelaten van geluidgevoelige gebouwen op korte afstand van de hoofdspoorweginfrastructuur moet relatief vaker een beroep worden gedaan op instructieregels die overschrijding van de grenswaarden mogelijk maken. Specifiek wordt gewezen op de mogelijkheid voor overschrijding van de grenswaarde bij vervangende nieuwbouw die in het ontwerpbesluit nieuw is geïntroduceerd langs spoorwegen; voorheen was die mogelijkheid beperkt tot rijkswegen en industrieterreinen. Al deze regels maken het mogelijk om nieuwe geluidgevoelige gebouwen toe te laten op locaties waarop het geluid hoger is dan de grenswaarde. Op de mogelijkheden van deze artikelen en de verbeteringen die hierin zijn doorgevoerd als onderdeel van het ontwerp-aanvullingsbesluit is al

⁴² Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52.

uitgebreid op ingegaan in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [2].

Artikel 5.78y van het Besluit kwaliteit leefomgeving biedt voor het toelaten van geluidgevoelige gebouwen, ten opzichte van de huidige Wet geluidhinder, ook veel meer flexibiliteit bij het ontwerpen van geluidwerende maatregelen aan het gebouw, als alternatief voor de zogenoemde dove gevel. Dat komt de woonkwaliteit ten goede. Er worden geen specifieke eisen gesteld aan de uitvoering van de geluidwerende constructie. Door de flexibele formulering van de voorwaarde hebben ontwikkelaars en gemeenten alle vrijheid om een op de situatie toegesneden maatregel te treffen.

33

De gezamenlijke fractieleden informeren of er een bestuurlijk traject was gestart rondom het reguleren van spoorwegemplacementen met als doel om bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet een set eenduidige regels te hebben voor emplacementen. Zij vragen of het juist is dat dat traject nog niet was afgerond, terwijl wel aanpassingen in de artikelen zijn gedaan. Bij hen is hierdoor de indruk ontstaan dat sprake is van haast en premature aanpassingen, en zij vragen de regering hierop te reageren.

Van haast en premature voorstellen is zeker geen sprake. Eerder is onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om het geluid van emplacementen te reguleren met de geluidregels voor activiteiten die op dat moment al in paragraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving waren opgenomen. Daaruit bleek dat die regels onvoldoende passend waren voor de problematiek van de emplacementen. Dit onderzoek en de daaruit volgende conclusie tot het uitwerken van een voorstel als onderdeel van het Aanvullingsbesluit geluid om het geluid van treinen op emplacementen te reguleren als onderdeel van de geluidproductieplafonds voor hoofdspoorwegen is in december 2017 gedeeld in de ambtelijke «expertgroep geluid emplacementen». Daaropvolgend is de Bestuurlijke tafel van het emplacementenproject hierover in februari 2018 geïnformeerd, waarop in april 2018 door die tafel is geconcludeerd dat het aspect geluid een ander traject doorloopt dan het aspect omgevingsveiligheid maar dat gezocht moet worden naar een werkwijze die vergelijkbaar is met hoe veiligheid is aangepakt. Voor nadere achtergronden over het bestuurlijke proces wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [6]. Voor inhoudelijke achtergronden van de voorliggende voorstellen is in het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie [15] nader aandacht besteed, en voorts uiteraard in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit, in paragraaf 4.2 van het algemeen deel en de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 3.23, tweede lid, en 3.27, tweede lid, onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

34

Hoewel in de toelichting uitleg is opgenomen, hebben de gezamenlijke fractieleden nog zorgen over de gevolgen voor de gezondheidsbescherming door piekgeluiden. De gezamenlijke fractieleden vragen of de regering deze zorgen deelt en verzoeken de regering inzichtelijk te maken of, en zo ja in welke mate, dit invloed heeft op de saneringsoperatie (Meerjarenprogramma Geluidsanering, MJPG) langs de spoorwegen.

Ook in de Wet geluidhinder zijn geen aparte geluidnormen voor piekgeluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen opgenomen. Bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit is onderzoek gedaan naar de

noodzaak voor aanvullende geluidreducerende maatregelen of andere aanpassingen om omwonenden een goed beschermingsniveau tegen het geluid van de treinen op emplacementen te bieden. Met normering van het gemiddelde geluid in L_{den} en een bepaling over de akoestische kwaliteit van hoofdspoorwegen die het ontstaan van piekgeluiden zoveel mogelijk voorkomt, worden omwonenden goed beschermd, ook tegen piekgeluiden van treinen op emplacementen. Voor alle overige activiteiten op emplacementen – bijvoorbeeld werk- en wasplaatsen – gelden de instructieregels van paragraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, op grond waarvan gemeenten in hun omgevingsplannen geluidregels voor die activiteiten opnemen. Onderdeel daarvan kunnen regels voor piekgeluiden zijn. In tabel 5.65.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is aangegeven welke geluidniveaus hierbij aanvaardbaar kunnen worden gevonden.

Deze normen zijn geheel in overeenstemming met het doel van het MJPG waarbij geluidverminderende maatregelen voor «geluidgevoelige objecten» worden uitgevoerd. Het MJPG ziet allereerst op geluidgevoelige objecten langs het spoor met een geluidbelasting op de gevel boven de 70 dB, vervolgens op de woningen met een geluidbelasting op de gevel hoger dan 65 dB die door de gemeente al voor 2007 voor geluidsanering zijn aangemeld bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en tot slot de woningen waar de geluidhinder (langs een beperkt aantal – al vastgestelde – spoorlijnen) sinds 1986 zeer sterk (meer dan 5 dB) is toegenomen.

35

De gezamenlijke fractieleden vragen of het opportuun is om nader onderzoek te doen naar de gevolgen voor gezondheidsbescherming (piekgeluiden) en woningbouwmogelijkheden langs de hoofdspoorweginfrastructuur.

In het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [31] is hier nader op ingegaan. Er is vanuit dat oogpunt geen aanleiding om nader onderzoek te doen, en hetzelfde geldt voor de woningbouwmogelijkheden [32]. De extra geluidwering van de geluidgevoelige woning kan tot een beperkte toename van de bouwkosten leiden. Maar deze moeten in samenhang worden gezien met andere bouwkundige eisen, bijvoorbeeld met betrekking tot de energietransitie, die ook een gunstige uitwerking kunnen hebben op de geluidwering (en vice versa).

36

De gezamenlijke fractieleden vragen of het toevoegen van het «emplacementsgeluid» leidt tot een verhoging van de geluidproductieplafonds voor de hoofdspoorweginfrastructuur.

Het geluid van de rangeerbewegingen op emplacementen wordt nu geregeld in de omgevingsvergunning en het geluid van de doorgaande treinen wordt nu geregeld met geluidproductieplafonds op grond van de Wet milieubeheer. Het geluid van treinen op emplacementen wordt in het voorgestelde stelsel ook gereguleerd met geluidproductieplafonds. Als dat geluid niet zou passen in de geluidruimte die binnen een huidig geluidproductieplafond nog beschikbaar is, moet dat geluidproductieplafond evenredig worden verhoogd. Het gaat om een administratieve verplaatsing van de regeling van het geluid, maar omdat het geluid er in werkelijkheid al is, verandert er voor omwonenden in werkelijkheid niets. Een verhoging van geluidproductieplafonds zal zeker niet bij alle emplacementen nodig zijn. In veel gevallen is er, door de vele geluidmaat-

regelen die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, voldoende geluidruimte beschikbaar.

37

De gezamenlijke fractieleden vragen of het opportuun is om een geluidluwe gevel in alle gevallen verplicht te stellen, tenzij er gegronde redenen zijn om daarvan af te wijken.

Er is geen verschil van inzicht met betrekking tot het gunstige effect dat een geluidluwe gevel heeft voor het beperken van de geluidhinder en daarmee voor het beschermen van de gezondheid van bewoners. Daarom eisen veel gemeenten in eigen beleidsregels, in veel gevallen al vanaf de standaardwaarde, het realiseren van een geluidluwe gevel, tenzij dat in een gegeven situatie niet mogelijk is. Het zou vanuit dat perspectief gezien voor de hand liggen om een geluidluwe gevel met een verplicht-tenzij regeling vanaf de standaardwaarde voor te schrijven. Dat zou zich alleen niet goed verdragen met het uitgangspunt van de decentrale afwegingsruimte. Daarom is alleen boven de grenswaarde sprake van een verplichting om rekening te houden met het belang van het beschermen van de gezondheid door een geluidluwe gevel.

De gekozen formulering «rekening gehouden met het belang» biedt aan gemeenten afwegingsruimte voor maatwerk om in een specifieke situatie op een andere manier rekening te houden met datzelfde belang en die keuze te onderbouwen. De formulering laat daarmee ook ruimte aan de gemeente om haar huidige geluidbeleid voort te zetten.

38

Bij gevelisolatie in het kader van de geluidsanering bij rijksinfrastructuur hoeft geen rekening gehouden te worden met cumulatie. De gezamenlijke fractieleden vragen of deze uitzonderingslijn niet indruist tegen de wens van de Tweede Kamer. Ook vragen zij hoe zich dit verhoudt tot het treffen van gevelmaatregelen voor andere gevallen (sanering langs gemeentelijke wegen en nieuwbouw van woningen) zoals dat onder de Omgevingswet en het aanvullingsbesluit vorm zal krijgen.

Inderdaad geeft het wetsvoorstel⁴³ aan dat de sanering van rijksinfrastructuur wordt afgehandeld onder het bestaande recht van de Wet milieubeheer. Dit betekent dat Rijkswaterstaat en ProRail bij het bepalen van de benodigde gevelisolatie alleen uit hoeven te gaan van de geluidbelasting van de rijks- of spoorweg, en niet moeten uitgaan van de gezamenlijke geluidbelasting van alle geluidbronnen die volgens het ontwerpbesluit in andere gevallen wel meegenomen moeten worden. De reden is dat saneringsplannen al vergaand zijn voorbereid en dat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet veel plannen al deels in uitvoering zullen zijn. Het is wel zo dat Rijkswaterstaat en ProRail in gevallen van samenloop van weg- en spoorsanering vrijwillig uitgaan van de gezamenlijke geluidbelasting van alle rijksbronnen, dus bij rijkswegen wordt het hoofdspoor meegenomen en andersom. Dit staat in het Uitvoeringskader Gevelisolatie 2016 van Rijkswaterstaat.⁴⁴ Rijkswaterstaat voert de gevelisolatie ook uit voor ProRail. Wanneer bij de sanering van rijksinfrastructuur ook andere geluidbronnen meegenomen zouden moeten worden, dan zou er veel extra onderzoek nodig zijn en veel afstemming met beheerders van die andere geluidbronnen. Dit zou slechts voor een beperkt aantal locaties een effect hebben op de maatre-

⁴³ Artikel 3.3 wetsvoorstel Aanvullingswet geluid.

⁴⁴ <http://publicaties.minienm.nl/documenten/uitvoeringskader-gevelisolatie-2016>.

gelen. Omdat eerst onderzocht moet worden waar dat eventueel het geval is, zou de sanering wel voor alle saneringslocaties een forse vertraging oplopen, en dat ziet de regering als ongewenst.

Voor de sanering van knelpunten bij infrastructuur van decentrale overheden die aanwezig zijn bij invoering van de Omgevingswet zal wel rekening worden gehouden met cumulatie van geluid. Deze sanering wordt – net als de sanering bij rijksinfrastructuur – betaald door het Rijk, dus voor gemeenten betekent dat geen extra belasting. Voor besluiten over wijziging van decentrale (spoor)wegen of over geluidproductieplafonds die worden genomen na invoering van de Omgevingswet en die leiden tot een verplichting om gevelmaatregelen te treffen, wordt ook rekening gehouden met cumulatie van geluid. Dat geldt voor alle overheden. Ook Rijkswaterstaat en ProRail zullen vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet bij aanleg en wijziging van een (spoor)weg en de daaruit voortvloeiende beoordeling van het binnenniveau dus uiteraard wel uitgaan van de gecumuleerde geluidbelasting, en maatregelen daarop dimensioneren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

39

De fractieleden van D66 vragen naar de borging van de samenhang van geluidregels uit de Aanvullingswet geluid en de regels in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Het wetsvoorstel zorgt voor verdere integratie van de geluidsregels in de Omgevingswet. Het Besluit kwaliteit leefomgeving stelt al instructieregels over geluid aan de actieplannen geluid en het omgevingsplan. Het ontwerpbesluit vult het Besluit kwaliteit leefomgeving aan met instructieregels over geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Het bouwt voort op dezelfde structuur, instrumenten en terminologie en voegt daarnaast regels toe voor het vaststellen van geluidproductieplafonds. Daarbij wordt de onderlinge verhouding van de instrumenten verduidelijkt, zoals de verhouding tussen geluidproductieplafonds en omgevingswaarden (zie het antwoord op een latere vraag van deze leden [42]).

40

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de cumulatie van het geluid van wegen (spoorwegen, industrieterreinen) en het geluid van activiteiten geregeld is.

In de nabijheid van wegen kunnen ook activiteiten worden uitgevoerd die geluid veroorzaken. Een geluidgevoelig gebouw wordt dan belast door het geluid van die activiteit en het geluid van de wegen. Het ontwerpbesluit regelt dat in ieder geval geluid van ander verkeer, industrieterreinen, luchtvaart, windturbines, schietbanen en springterreinen betrokken moet worden bij het beoordelen van de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid.⁴⁵ Het geluid van andere activiteiten kan worden betrokken als daar naar het oordeel van het bevoegd gezag aanleiding toe is. Het gezamenlijke geluid is maatgevend bij het bepalen van geluidwerende maatregelen aan bestaande woningen en de geluidwering van nieuwe geluidgevoelige gebouwen.⁴⁶

⁴⁵ Artikel 3.36, derde lid, Bkl.

⁴⁶ Artikelen 3.37, derde lid, artikel 3.49, tweede lid, Bkl en artikel 4.103 Bbl.

41

De leden van de D66-fractie verwijzen naar de brief van 11 oktober 2019 over de beleidsarme/beleidsrijke omzetting van regels naar het stelsel van de Omgevingswet.⁴⁷ Zij zien verschillen met de in die brief benoemde beleidsneutrale omzetting. Daarbij noemen ze specifiek de rol van het waterschap en het verdwijnen van het hogere waardebesluit.

Zoals aangegeven in de aangehaalde brief en mijn vervolgbrief daarop⁴⁸ is het Aanvullingsspoor geluid deels beleidsrijk en deels beleidsarm. Het beleidsarme deel is de omzetting van de geluidregels voor rijksinfrastructuur die sinds 2012 zijn opgenomen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Dit betreft de eerste fase van SWUNG, ook wel SWUNG-1. Het beleidsrijke deel omvat de tweede fase van SWUNG, ook wel SWUNG-2, die gaat over decentrale infrastructuur en industrieterreinen. Het voornemen tot wijziging van die regelgeving is al in 2013 met het parlement gedeeld.⁴⁹ Voorliggend wetsvoorstel en ontwerpbesluit zijn beleidsrijk ten opzichte van de huidige wetgeving, maar beleidsneutraal ten opzichte van de al bij het parlement bekende beleidsvoornemens. Het vervallen van het hogere waardebesluit is bijvoorbeeld in 2013 al aangekondigd. Na het opstellen van de kamerbrief uit 2013 moesten overigens nog veel aspecten worden uitgewerkt voordat tot een wetsvoorstel en ontwerpbesluit kon worden gekomen. Zo bevatte de kamerbrief nog geen keuzes over de waterschapswegen.

42

De fractieleden van D66 vragen verder naar de doorwerking van omgevingswaarden naar het omgevingsplan.

Het stelsel van de Omgevingswet is zo opgebouwd dat omgevingswaarden niet direct doorwerken naar besluiten. Als het nodig is dat een omgevingswaarde wel doorwerkt, kan dit in instructieregels worden vastgelegd. In het ontwerpbesluit is op meerdere plaatsen van die mogelijkheid gebruik gemaakt. In het ontwerpbesluit is geregeld dat voor het wijzigen van het omgevingsplan voor nieuwe woningen wordt uitgegaan van het geluid bij volledige benutting van geluidproductieplafonds van aanpalende wegen, spoorwegen en industrieterreinen.⁵⁰ Lage geluidproductieplafonds laten zo meer ruimte over voor woningbouw. Geluidproductieplafonds rond industrieterreinen maken als omgevingswaarden onderdeel uit van hetzelfde omgevingsplan waarin regels kunnen worden gesteld aan activiteiten op dat terrein. Het ontwerpbesluit regelt dat het omgevingsplan daarvoor regels bevat gericht op het voldoen aan die geluidproductieplafonds.⁵¹

43

De leden van de fractie van D66 vragen ook naar de wijze van samenwerking tussen verschillende bestuursorganen op het gebied van geluid.⁵²

Het wetsvoorstel regelt een taakverdeling voor de beheersing van geluid afkomstig van verschillende bronnen. Het systeem van geluidproductie-

⁴⁷ Kamerstukken I 2019/20, 33 118, AX.

⁴⁸ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, M.

⁴⁹ Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52.

⁵⁰ Vgl. artikel 5.78a, eerste lid, van het Bkl zoals toegevoegd door het aanvullingsbesluit.

⁵¹ Zie artikel 5.78f Bkl.

⁵² In de vraag staat «Hoe ziet de regering de samenwerking tussen verschillende omgevingswaarden, bijvoorbeeld op het gebied van geluid, precies voor zich?» Blijkbaar is bedoeld: bestuursorganen.

plafonds als omgevingswaarden met een resultaatsverplichting zorgt voor een scheiding van verantwoordelijkheden en een duidelijk onderling handelingsperspectief voor bestuursorganen. Ook bij (dreigende) overschrijding van geluidproductieplafonds voor infrastructuur is een taakverdeling geregeld.⁵³ De beheerder heeft zelf mogelijkheden voor het treffen van maatregelen en daarbij zijn ook verkeersbesluiten toepasbaar. Daarbij is dus in beginsel geen betrokkenheid van andere bestuursorganen vereist. Voor industrieterreinen kan de gemeente zelf maatregelen nemen, onder andere door wijziging van de regels van het omgevingsplan. Bij het verlenen of het wijzigen van een omgevingsvergunning voor een activiteit op het industrieterrein moet bij het bepalen of sprake is van significante milieuverontreiniging in ieder geval rekening gehouden met het omgevingsplan waarin de geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn vastgesteld.⁵⁴ Als maatregelen nodig zijn waar andere bestuursorganen dan de verantwoordelijke gemeente voor aan de lat staan – bijvoorbeeld een buurgemeente of de provincie als bevoegd gezag voor een omgevingsvergunning – kan de gemeente een programma opstellen⁵⁵ en daarbij vragen van de betrokken bestuursorganen. Het verantwoordelijke bestuursorgaan kan, waar hij dit van belang acht, samen met andere overheden in onderling overleg bepalen welke maatregelen getroffen moeten worden om tijdig te kunnen voldoen aan de desbetreffende omgevingswaarde. Daarbij geldt ook dat verantwoordelijkheden of problemen bij overschrijding van omgevingswaarden niet kunnen worden afgewenteld. Als er voor het voldoen aan de omgevingswaarde sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuursorganen, mag van die bestuursorganen verwacht worden dat zij een bijdrage leveren aan het programma.⁵⁶

44

De leden van de fractie van D66 vragen waarom het geluid van emplacementen buiten de Omgevingswet valt. Zij vragen waarom er geen duidelijke normen voor piekgeluiden voor zowel langs het spoor als voor spooreplacementen komen en waarom niet duidelijk wordt wie het geluid controleert.

Het geluid van emplacementen valt niet buiten de Omgevingswet. Het geluid wordt in het nieuwe stelsel gereguleerd door de geluidproductieplafonds voor hoofdspoorwegen. In het antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie [15] en van de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50Plus en OSF gezamenlijk [31] is al uitgebreid ingegaan op de reden van deze verandering en de gevolgen voor het beschermingsniveau rond emplacementen. Hiernaar verwijs ik korthedshalve.

In het verleden is al regelmatig onderzoek gedaan naar de extra bescherming die het normeren van het geluid van passerende treinen zou kunnen hebben. Dit geluid kan door omwonenden worden ervaren als piekgeluid. De conclusie was dat normering daarvan geen extra bescherming geeft ten opzichte van de bescherming die de normen voor het daggemiddelde geluid (L_{den}) al geven. Het toevoegen van extra specifieke normering van het geluid van passerende treinen zou overigens ook strijdig zijn met het uitgangspunt van normneutrale overzetting van het systeem van geluidproductieplafonds voor hoofdspoorwegen naar de Omgevingswet.

⁵³ Dit wordt geregeld in art. 3.43 Bkl.

⁵⁴ Vgl. het bestaande artikel 8.9, derde lid, Bkl.

⁵⁵ Artikel 3.43, tweede lid, Bkl.

⁵⁶ Stb. 2018, 292, blz. 292.

Voor wat betreft de vraag wie het geluid langs het spoor gaat controleren het volgende. In artikel 3.42 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is bepaald dat de geluidproductieplafonds langs onder meer hoofdspoorwegen omgevingswaarden met een resultaatsverplichting zijn. Het is aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om te voldoen aan die resultaatsverplichting. Omdat een geluidproductieplafond een omgevingswaarde is, moet het bevoegd gezag ook monitoren dat de geluidproductieplafonds worden nageleefd. Daarover moet openbaar verslag worden gelegd. Dat is voor hoofdspoorwegen gekoppeld aan de vijfjaarlijkse cyclus van de EU-richtlijn omgevingslawaai. In artikel 10.42a, derde lid, van het Omgevingsbesluit is bepaald dat ProRail ook jaarlijks verslag doet aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over de resultaten van de monitoring c.q. het voldoen aan de resultaatsverplichting.

45

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de invoering van het nieuwe geluidstelsel per 1 januari 2021 zich verhoudt tot de transitieperiode die gemeenten hebben om hun omgevingsplan op te stellen (tot 2029).

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet is het omgevingsplan (voor een industrieterrein of een geluidaandachtsgebied rond een industrieterrein) niet leeg. In de voorgestelde Invoeringswet en het ontwerp van het Invoeringsbesluit Omgevingswet staat het overgangsrecht. Dat overgangsrecht regelt dat de gemeente bij inwerkingtreding van de Omgevingswet een omgevingsplan heeft dat gevuld is. Dat zgn. tijdelijke deel van het omgevingsplan bevat in ieder geval het volgende:

- Regels die zijn verhuisd van rijksniveau naar gemeenteniveau. Die regels worden ook wel de «bruidsschat» genoemd. Het gaat daarbij onder meer over de geluidregels van het Activiteitenbesluit als bedoeld in § 2.3.4 Geluid van de bruidsschat in het Invoeringsbesluit.
- Bestaande ruimtelijke plannen. Ook bestemmingsplannen gaan integraal over naar het omgevingsplan. Dat geldt dus ook voor gebiedsaanduidingen zoals een bestaande geluidzone op grond van de Wet geluidhinder en geluidregels (verkaveling) die onderdeel zijn van het bestemmingsplan voor een industrieterrein.

Het overgangsrecht regelt ook dat omgevingsvergunningen die zijn verleend op grond van de Wet milieubeheer of de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht blijven gelden onder de Omgevingswet. Bedrijven hoeven geen nieuwe vergunningen aan te vragen. Hetzelfde geldt voor maatwerkvoorschriften die zijn opgelegd aan meldingsplichtige bedrijven op een industrieterrein, ook die blijven gelden.

Binnen nog bij koninklijk besluit te bepalen termijnen zullen de bevoegde gezagen geluidproductieplafonds (wegen, spoorwegen en industrieterreinen) of de basisgeluidemissie (lokale wegen en spoorwegen) moeten vaststellen. Dat vaststellen markeert het moment waarop voor de betreffende bronsoort en het geluidaandachtsgebied van die bronsoort, de nieuwe regels gaan gelden. Het is niet nodig dat een gemeente op dat moment al beschikt over een volwaardig omgevingsplan voor het geluidaandachtsgebied. De oude ruimtelijke regels zijn immers vastgelegd in het tijdelijke deel van het omgevingsplan en voorkomen een lacune op dit punt. Hoe langer de invoeringstermijn, hoe langer gemeenten (deels) moeten blijven werken met de oude geluidregels van de Wet geluidhinder in combinatie met de overige relevante regels uit het stelsel van de Omgevingswet. Zolang er nog geen geluidproductieplafonds zijn, kan de akoestische onderbouwing voor het toelaten van geluidgevoelige gebouwen nabij bijvoorbeeld een industrieterrein ook niet gebaseerd

worden op het geluid bij volledige benutting van de geluidproductieplafonds (artikel 5.78a, eerste lid, onder a, van het Besluit kwaliteit leefomgeving) en zal dus de oude werkwijze van de Wet geluidhinder moeten worden voortgezet, inclusief vaststelling van hogere waarden.

46

De VNG geeft aan dat 2021 als basisjaar voor gemeenten onuitvoerbaar is. Er dienen binnen een korte tijd veel verkeers- en weggegevens verzameld te worden. De leden van de D66-fractie vragen hoe wordt tegemoetgekomen aan de bezwaren van de gemeenten ten aanzien van de uitvoering.

De uitvoerbaarheid van de basisgeluidemissie is een belangrijk uitgangspunt voor de regering. Het verzamelen van de benodigde gegevens is niet nieuw. Ook onder de bestaande wetgeving moeten voor akoestische onderzoeken gegevens verzameld worden, zoals verkeersintensiteiten, verdeling daarvan over licht, middel en zwaar verkeer en over dag, avond en nacht, snelheden en wegdektypes. Verder moeten circa 90 gemeenten al elke vijf jaar deze gegevens voor hun hele grondgebied verzamelen op grond van de Europese richtlijn omgevingslawaai. Wat verandert voor gemeenten die niet vallen onder deze richtlijn, is dat ze voor de drukste wegen (meer dan 4.500 motorvoertuigen per etmaal) in hun beheer dezelfde gegevens moeten verzamelen voor de monitoring. De regering is van mening dat het basisjaar 2021 uitvoerbaar is. De vastlegging van de basisgeluidemissie voor het jaar 2021 kan immers pas na afloop van dat jaar plaatsvinden. Daarvoor wordt nog een redelijke termijn gegeven. Bij koninklijk besluit zal een datum worden vastgelegd waarop de gegevens uiterlijk verzameld moeten zijn.⁵⁷ Voor wegen met minder verkeer (1.000 tot 4.500 motorvoertuigen per etmaal) geldt dat de verkeersintensiteit geschat mag worden, waarbij de gemeenten de vrijheid hebben hoe ze dat doen. Voor deze wegen geldt niet 2021 maar uiterlijk 2026 als basisjaar en ook voor het verzamelen van de gegevens over dat basisjaar krijgen de gemeenten een bij koninklijk besluit vast te leggen uitvoerbare termijn.

Voor een deel wordt de uitvoerbaarheid van de monitoring bepaald door de Aanvullingsregeling geluid, waar nog aan wordt gewerkt. Daarin komen voorschriften die mede het detailniveau bepalen van de berekening. Uitgangspunt is dat het detailniveau aansluit bij het doel van monitoring van de ontwikkeling van het geluid, zodat een vergaande detaillering niet nodig is. Ook dit ondervangt naar verwachting de bezwaren van gemeenten ten aanzien van de uitvoering.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

47

De leden van de fractie van de ChristenUnie spreken hun waardering uit voor de grote inspanning die geleverd wordt om een helder, toegankelijk en eenvoudiger stelsel voor het omgevingsrecht te creëren. Zij stellen enkele vragen over de ordening en de kwaliteit van de wetten en besluiten met betrekking tot geluid in het nieuwe stelsel, afgezet tegen de situatie in het oude stelsel.

De regering dankt deze leden voor de uitgesproken waardering. Een van de verbeterdoelen van de stelselherziening is het vergroten van de toegankelijkheid voor de gebruiker. Net als bij andere stelselherzieningen gaat dat gepaard met het vervangen van een oude ordening van wetten

⁵⁷ Artikel 10.21b, derde lid, Omgevingsbesluit.

en besluiten door een nieuwe ordening. Deze leden wijzen hier zelf ook op. Een stelselherziening vergt daarom altijd gewenning bij degenen die ermee gaan werken, of dat nu overheden zijn of burgers en bedrijven. Het duurt enige tijd voordat een nieuwe ordening en een aangepast instrumentarium zijn geïnternaliseerd. Vanuit het interbestuurlijke programma «Aan de slag met de Omgevingswet» wordt onder meer aan decentrale overheden ondersteuning geboden bij de implementatie van de Omgevingswet.

In verband met de ordening van de regelgeving wijzen deze leden op de relatie en de grensvlakken tussen de verschillende wetten en besluiten. Hierover kan het volgende worden opgemerkt. Met dit wetsvoorstel krijgen de onderwerpen die nu zijn geregeld in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder een plaats in het stelsel van de Omgevingswet. Deze onderwerpen worden voortaan op het niveau van de formele wet samenhangend geregeld binnen één integratiekader. Ook op AMvB-niveau vindt een herordening van regels plaats. Leidend hierbij is het onderscheid tussen de vier op de Omgevingswet gebaseerde AMvB's. De grensvlakken tussen deze AMvB's worden bepaald door de doelgroep en de inhoud van de regels: direct werkende inhoudelijke regels zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving, inhoudelijke regels voor bestuursorganen in het Besluit kwaliteit leefomgeving en procedurele en algemene onderwerpen in het Omgevingsbesluit. Binnen deze AMvB's is vervolgens een nadere structuur aangebracht. Zo is het Besluit kwaliteit leefomgeving ingedeeld in hoofdstukken die zijn geordend naar instrument (omgevingsplan, omgevingsvergunning en dergelijke). Deze heldere indelingscriteria maken de regels voor de gebruiker eenvoudig vindbaar. De inhoud van het Besluit geluid milieubeheer en het Besluit geluidhinder en de geluidregels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012 zijn langs deze lijnen opnieuw geordend en opgenomen in genoemde vier AMvB's.

Naar de mening van de regering is hiermee sprake van een betere ordening en kenbaarheid – en in zoverre ook een betere kwaliteit – van de regels in vergelijking met het oude stelsel. De kwaliteit van de regelgeving wordt overigens niet alleen bepaald door de ordening van de regels, maar ook door het instrumentenpakket en de gebruikte terminologie. Ook in deze opzichten levert integratie van geluid in het stelsel van de Omgevingswet winst op. Gewezen wordt op de vormgeving van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden en op het feit dat sommige van de bestaande instrumenten niet als zodanig hoefden terug te keren in het nieuwe stelsel omdat de betrokken functionaliteiten al worden gedekt door het bestaande instrumentarium van de Omgevingswet (dit geldt onder andere voor aparte hogere waardebesluiten en voor de ontheffing van de plicht tot naleving van geluidproductieplafonds).

Deze leden zien een verschuiving van een gereguleerde aanpak naar meer bestuurlijke afwegingsruimte en vragen in hoeverre binnen het nieuwe stelsel is geborgd dat de provincie haar coördinerende rol op regionaal en provinciaal niveau kan spelen. Het stelsel van de Omgevingswet biedt diverse instrumenten waarmee bestuursorganen hun taken ten aanzien van de fysieke leefomgeving kunnen uitvoeren. Via de aanvullingsregelgeving worden die voor geluid geconcretiseerd per bestuurslaag. Daarbij behoudt de provincie haar coördinerende rol op regionaal en provinciaal niveau. Zij kan daarvoor onder meer instructieregels stellen over de uitoefening van bevoegdheden door gemeenten. Daarmee kan gericht doorwerking worden gegeven aan provinciale belangen voor zover die niet op een doelmatige of doeltreffende manier door het gemeentebestuur

stuur kunnen worden behartigd. Hiermee kan worden voorzien in regulering op maat, met behoud van zo veel mogelijk bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten. Alleen specifiek over de bevoegdheid tot het vaststellen van geluidproductieplafonds voor regionale industrieterreinen vindt nog overleg plaats met de koepelorganisaties en ben ik bereid om in overleg met IPO en VNG een alternatieve bevoegdheidsregeling voor te stellen. Hierop is nader ingegaan in het antwoord op een vraag van de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF gezamenlijk [23].

48

De leden van de fractie van de ChristenUnie geven aan dat het nieuwe stelsel van de Omgevingswet de bevoegde gezagen uitnodigt om integraal te denken, intensief met elkaar samen te werken, en intensief met betrokken partijen samen te werken. Zij vragen op welke manier de regering bevordert dat de benodigde verandering in gedrag plaatsvindt.

Om de doelen van de Omgevingswet te bereiken is het noodzakelijk dat alle overheidspartijen hun werkwijze aanpassen aan de bedoelingen van deze wet. Bestuurlijk is daartoe afgesproken dat alle overheidspartijen zelf nagaan wat de gevolgen van de invoering van de wet voor de transitie van de eigen organisatie zijn, waar de verschillen optreden met de huidige manier van werken en waar zich nieuwe kansen voordoen. Het Rijk, VNG, IPO en UvW nemen daarbij regie voor bewustwording en de invoeringsondersteuning van het transitieproces voor hun eigen achterban.

Voor specifiek de invoering van de Omgevingswet zijn interbestuurlijk drie pijlers geïdentificeerd:



Voor de pijler Anders werken zijn de afgelopen jaren diverse instrumenten ontwikkeld voor de bevoegde gezagen. Deze instrumenten helpen de bevoegde gezagen om de verandering door te voeren.

Zo is er een handreiking Gespreksstarter Veranderprofielen ontwikkeld. Het document geeft handvatten voor een gesprek over de verandering in houding en gedrag die de Omgevingswet vraagt.⁵⁸

Daarnaast is het ieder kwartaal organiseren van kennisdagen in het land een belangrijke omgeving voor kennisdeling en netwerken voor de bevoegd gezagen en de Rijkspartijen.

Naast deze opleidingsdagen zijn er diverse digitale opleidingsmodules ontwikkeld zoals webinars. In deze reeks is onder meer in samenwerking met het A+O Fonds een serie Massive Online Open Courses (MOOC) ontwikkeld. Het doel van de MOOC is het inspireren van een breed publiek om met de nieuwe mogelijkheden die de Omgevingswet biedt aan de slag te gaan, hen faciliteren om deze zelf praktisch toe te passen en het op gang brengen van een dialoog over samenwerken binnen de nieuwe wet.

⁵⁸ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/praktijk/anders-werken/gespreksstarter/>.

Een voorbeeld is de nieuwe manier van werken bij de provincie Noord-Holland.⁵⁹

Sinds januari 2019 is in 17 regio's gestart met de zogenoemde interbestuurlijke «Try Outs». De regio's zijn aan het werk gegaan met eigen vraagstukken, waarbij de nadruk ligt op interbestuurlijk samenwerken vanuit werkprocessen, ICT en beleid. Deze nieuwe vorm van Try Outs biedt deelnemende partijen de mogelijkheid te oefenen met het gedachtegoed achter de Omgevingswet en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Dus niet alleen in de eigen organisatie, maar vooral met andere, direct betrokken overheden, partners en overheidsorganisaties zoals veiligheidsregio's en omgevingsdiensten.

VNG, UvW en IPO hebben voor hun achterban aanvullend tal van instrumenten ontwikkeld om de veranderopgaven te helpen met het implementeren van de wet en de daarbij noodzakelijke andere manier van werken.

49

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen enkele vragen over het primaat van de wetgever en de democratische legitimatie van regelgeving.

Vergelijkbare vragen zijn aan de orde geweest bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Omgevingswet en de Tweede Kamerbehandeling van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet. Voor een uitgebreider exposé over de staatsrechtelijke aspecten kan ook worden verwezen naar de brief van 22 oktober 2018.⁶⁰ Hetgeen in dat kader in algemene zin is gewisseld geldt ook voor aanvullingssporen zoals het aanvullingsspoor geluid.

Over de democratische legitimatie van regelgeving kan het volgende worden opgemerkt. Uitgangspunt is dat ontwerp-AMvB's binnen het stelsel van de Omgevingswet (zoals het ontwerp van het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet) en ook toekomstige wijzigingen daarvan bij het parlement worden voorgehangen. Dit geeft beide kamers van de Staten-Generaal de mogelijkheid om over de inhoud van de AMvB's met de verantwoordelijke bewindspersoon van gedachten te wisselen. Hoewel het recht van amendement ontbreekt, kunnen beide kamers via moties aandringen op wijzigingen in de AMvB's. Van deze mogelijkheid is reeds gebruik gemaakt. De brief van 9 juli 2018 over de hoofdlijnen van het ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet bevat een overzicht van de wijzigingen die in dat spoor als gevolg van moties worden aangebracht in de Omgevingswet of in de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving.⁶¹ Ook al eerder, bij de totstandkoming van de vier basis-AMvB's onder de Omgevingswet, hebben aangenomen moties en toezeggingen aan het parlement tijdens de voorhang geleid tot aanpassingen in de betrokken besluiten of de daarbij behorende toelichting. De parlementaire betrokkenheid bij de uitvoeringsregelgeving wordt voortgezet bij volgende stappen binnen de stelselherziening zoals de aanvullingsbesluiten. Dat is gewaarborgd in artikel 23.5 van de Omgevingswet. Het voorleggen van ontwerp-AMvB's aan beide Kamers van de Staten-Generaal borgt dat daarover vroegtijdig een openbaar debat kan plaatsvinden. Dat geldt dus ook voor het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, met inbegrip van de beleidsrijke omzettingen daarbinnen, en voor latere wijzigingen.

⁵⁹ <https://omooc.nl/inzicht/samenwerken-binnen-de-organisatie-deel-2/>.

⁶⁰ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 6.

⁶¹ Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 111.

In het wetsvoorstel Aanvullingswet geluid Omgevingswet is wat betreft de verdeling van onderwerpen over de wet en lagere niveaus van regelgeving aangesloten bij de keuzes die door de formele wetgever bij de Omgevingswet zijn gemaakt. Wettelijke sturing gebeurt niet alleen door regeling op wetsniveau maar ook door delegatiegrondslagen inhoudelijk te normeren en te begrenzen. Dit gebeurt onder meer via verplichtingen tot het stellen van regels (zie bijvoorbeeld de aanvulling in dit wetsvoorstel van artikel 2.28 van de Omgevingswet over verplichte instructieregels van het Rijk over het omgevingsplan). Daarnaast is in de Omgevingswet vaak aangegeven met het oog op welk doel of specifiek belangenkader regels bij AMvB kunnen worden gesteld. Daarmee wordt de bevoegdheid zowel inhoudelijk genormeerd als begrensd. Deze en andere vormen van wettelijke sturing op uitoefening van regelgevende bevoegdheden gelden ook voor eventuele toekomstige wijzigingen. Verder merk ik op dat de Afdeling advisering van de Raad van State heeft aangegeven dat zij de door de wetgever bij de Omgevingswet gemaakte keuzes voor het nieuwe stelsel, waaronder de keuze van de algemene maatregel van bestuur als basisniveau voor inhoudelijke normstelling, als uitgangspunt neemt voor de verdere advisering.⁶²

Over het gebruik van de experimenteerbepaling kan het volgende worden opgemerkt. Anders dan de leden van de fractie van de ChristenUnie lijken te veronderstellen, wordt de wettelijke experimenteerbepaling van artikel 23.3 van de Omgevingswet in dat artikel al begrensd. Zo kan een experiment alleen worden aangewezen als het, met het oog op duurzame ontwikkeling, beoogt bij te dragen aan het nastreven van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. De Omgevingswet bevat daarnaast een aantal inhoudelijke waarborgen voor de algemene maatregel van bestuur waarin het experiment wordt opgenomen. Zo mag het experiment niet langer duren dan nodig voor het doel van het experiment en mag niet langer dan tien jaar worden afgeweken van omgevingswaarden. De parlementaire betrokkenheid bij het experiment is verzekerd door een voorhangprocedure voor te schrijven.

50

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de regering bevordert dat initiatiefnemers en bevoegde gezagen bij participatie inzetten op de drie aspecten van Tonkens en Hurenkamp⁶³ om recht te kunnen doen aan de genoemde verschuiving in de wetgeving met betrekking tot geluid. Ook vragen zij hoe de regering de positie van «zwakke betrokkenen» in het participatieve proces kan versterken als initiatiefnemers en/of bevoegde gezagen dit proces met onvoldoende aandacht voor de belangen van deze zwakke betrokkenen uitvoeren of al uitgevoerd hebben. Onder «zwakke betrokkenen» verstaan deze leden partijen als burgers of belangengroepen die weinig institutionele macht hebben, die vaak een achterstandspositie in kennis en netwerk hebben, en die geen of beperkte financiële middelen hebben om een rechtszaak te starten.

⁶² Adviezen over de Aanvullingswet bodem Omgevingswet, (Kamerstukken II 2017/18, 34 864, nr. 4) en de Aanvullingswet geluid Omgevingswet (Kamerstukken II 2018/19, 35 054, nr. 4). In het advies over de vier algemene maatregelen van bestuur en de Invoeringswet Omgevingswet is deze lijn gecontinueerd (Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4).

⁶³ Tonkens en Hurenkamp stellen in hun «Werknotitie effectieve burgerparticipatie» (d.d. 12 april 2019) dat participatie alleen effectief is als a) participatie gericht is op het vergroten macht en invloed, b) participatie gericht is op uiteenlopende categorieën burgers, en c) als de participatie gestructureerd is als proces, en gestructureerd is in de tijd.

Met de Omgevingswet wordt participatie gestimuleerd. Ook wanneer algemene regels gesteld worden gesteld door decentrale overheden, zoals bij het omgevingsplan, gelden er waarborgen voor participatie. Zo geldt een motiveringsplicht voor participatie bij het vaststellen van het omgevingsplan. De gemeenteraad kan kaders stellen voor participatie en daarop controleren. Met de voorgenomen wijziging van artikel 150 van de Gemeentewet – die nog bij het parlement aanhangig wordt gemaakt – wordt dit ook vastgelegd in de wet. Gemeenteraden stellen na wijziging van de Gemeentewet bij verordening regels over participatie. Op deze wijze wordt het debat hierover gestimuleerd en is voor alle partijen inzichtelijk op welke wijze een participatieproces verloopt.

Participatie is te allen tijde maatwerk. Tonkens en Hurenkamp noemen in hun Werknotitie hierbij enkele uitdagingen en mogelijke oplossingen. Ook in andere onderzoeken worden nuttige suggesties en aanbevelingen gedaan voor een effectief participatieproces. De drie aspecten die Tonkens en Hurenkamp in de Werknotitie noemen, zijn belangrijk maar niet uitputtend. Het kabinet heeft de Inspiratiegids Participatie Omgevingswet⁶⁴ opgesteld met praktijkverhalen, tips en aanbevelingen voor bestuursorganen en initiatiefnemers. Expliciet wordt in de gids aandacht geschonken aan het gegeven van «zwakke betrokkenen». Bijvoorbeeld in het nieuwe praktijkverhaal over de samenwerking tussen gemeente Wierden en het buurtschap Notter-Zuna⁶⁵. In de gids wordt ook verwezen naar relevante literatuur. Er zal ook een verwijzing worden opgenomen naar de werknotitie van Tonkens en Hurenkamp.

De regering heeft het vertrouwen dat initiatiefnemers en bestuursorganen de verantwoordelijkheid nemen om in het participatieproces iedereen te laten meetellen. Mocht onvoldoende aandacht zijn geschonken aan de belangen van deze zwakke betrokkenen, dan kan de gemeenteraad daarop bijsturen.

51

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de verschillende instrumenten voor de Aanvullingswet geluid klaar zijn op 1 januari 2020, zodat er voldoende tijd is om te oefenen. En zo niet, of de resterende tijd in de ogen van de gebruikers voldoende is, en of eventueel een meer «geleidelijke» invoering mogelijk is.

Voor geluid wordt de Centrale voorziening geluidgegevens (Cvgg) ontwikkeld, een register met geluidgegevens van geluidbronnen waar volgens de nieuwe geluidregels mee gerekend moet worden. De Cvgg wordt gebouwd in 2020. In de tweede helft van 2020 zal er proefgedraaid worden met gegevens die al beschikbaar zijn. Vanaf 1 januari 2021 zal de Cvgg gereed zijn voor het ontvangen van alle gegevens waarvoor een aanleverplicht gaat gelden.

Voor de aanlevering van gegevens zullen uiterste termijnen worden gegeven, afhankelijk van de uiterste termijnen voor vaststelling van geluidproductieplafonds en vastlegging van de basisgeluidemissie. Hiervoor zal een redelijke termijn na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden vastgesteld. Daarmee wordt een geleidelijke invoering vormgegeven. Uitvoerbaarheid heeft bij de ontwikkeling van de Cvgg de hoogste prioriteit. Met de gebruikers vindt nu al afstemming plaats over de uitvoerbaarheid van de verplichtingen voor de Cvgg. Zij

⁶⁴ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/>.

⁶⁵ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/participatie/anderen/praktijkverhalen/praktijkverhalen/samenwerking-buurtschap-gemeente-wierden/>.

worden ook nauw betrokken bij de bouw van de voorziening en het proefdraaien.

De Cvvg behoort niet tot het basisniveau van het DSO (een meer gebruiksvriendelijke versie van het huidige dienstverleningsniveau) dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikbaar is, maar kan in een latere fase (uitbouw) op het DSO worden aangesloten.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer