

Vergaderjaar 2010–2011

32 252

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

32 625

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

Nr. 30

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 23 juni 2011

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het nader verslag ten behoeve van het Wetgevingsoverleg over de wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder (Swung). Ik dank uw Kamer voor de inbreng bij de onderhavige wetsvoorstellen en voor de snelheid die u daarbij heeft willen betrachten.

Conform de afspraken met Uw Kamer reageer ik hierbij op de vragen zoals geformuleerd in het door uw Kamer uitgebrachte nader verslag. Bij de beantwoording van de vragen is zoveel mogelijk de volgorde van het nader verslag aangehouden.

Algemeen

De leden van de CU-fractie vroegen mij te reageren op alle reeds ingediende amendementen. Ze vroegen mij nog eens in te gaan op de argumenten zoals die worden genoemd in de amendementen. De CU-fractie stelde ook een aantal meer specifieke vragen, onder andere over de ingediende amendementen. Ik zal hierop terugkomen bij het desbetreffende hoofdstuk van deze brief.

Voor mijn reactie op de ingediende amendementen verwijs ik u allereerst naar mijn brief van 16 juni 2011 (Kamerstuk 32 625, nr. 20) en naar mijn

toelichting in eerste termijn. In aanvulling daarop zal ik in deze nota naar aanleiding van het nader verslag dieper ingaan op die amendementen waarover in het nader verslag specifieke vragen zijn gesteld.

Daarnaast wil ik de ChristenUnie-fractie tegemoet komen in de behoefte aan een meer uitgebreide reactie op de door het lid Wiegman ingediende amendementen. Hieronder volgt een reactie op de amendementen die nog niet elders in deze nota naar aanleiding van het nader verslag aan bod komen:

32 252 amendement, nr. 11 van het lid Wiegman-Van Meppelen Scheppink

De fractie van de ChristenUnie stelt voor de jaarlijkse verslagverplichting uit te breiden met een prognose van binnen een termijn van vijf jaar te verwachten plafondoverschrijdingen en de door de beheerder voorgenomen maatregelen om die overschrijdingen te voorkomen.

Met betrekking tot dit amendement heb ik reeds aangegeven dit over te laten aan het oordeel van de Kamer. Tegen de voorgestelde uitbreiding van de verslagverplichting bestaat geen bezwaar. Hooguit kan worden opgemerkt dat het voorgestelde onderdeel c aanschuurt tegen het reeds in het wetsvoorstel opgenomen onderdeel b. Immers onderdeel b heeft een vergelijkbare signaleringswaarde van in de nabije toekomst te verwachten plafondoverschrijdingen.

Daarnaast bevat het ontwerp-Besluit geluidhinder een bepaling dat het verslag aangeeft op welke locaties het geluidproductieplafond tot op 0,5 dB is genaderd, waarna in het volgende verslag moet worden aangegeven welke maatregelen de beheerder gaat voorbereiden, indien het plafond binnen vijf jaar zou worden overschreden zonder maatregelen; een dergelijke vooruitblik van vijf jaar is dus in zekere zin reeds voorzien. Die bepaling beoogt te waarborgen dat de beheerder tijdig maatregelen neemt in geval van dreigende overschrijding en daarover ook verantwoording aflegt aan het bevoegd gezag en aan omwonenden.

Dit amendement hangt samen met het amendement op het wetsvoorstel 32 625, nr. 10.

32 252 amendement nr. 14 van het lid Wiegman – Van Meppelen Schepping

De fractie van de ChristenUnie stelt in amendement 32 252, nr. 14 een tweetal wijzigingen voor in artikel 11.40.

De *eerste wijziging* betreft het schrappen van de verwijzing naar artikel 11.38 om bij toepassing van de Stad- en milieubenadering op geluidsgevoelige objecten, zoals woningen, als «akoestisch vangnet» de binnenwaarde wel van toepassing te verklaren.

Artikel 11.40 is opgenomen in wetsvoorstel 32 252 om een rechtvaardige kostenverdeling tussen beheerder en gemeente te bereiken. De gemeente en niet de beheerder heeft ervoor gekozen van de normen af te wijken. De verantwoordelijkheid voor de geluidsbelasting van een geluidsgevoelig object dat wordt gebouwd onder de Interimwet stad-en-milieubenadering berust daarom ingevolge artikel 11.40 bij de gemeente. Daarom draagt de gemeente en niet de beheerder de kosten van maatregelen om stad-en-milieu objecten te beschermen tegen geluid.

Met recht stelt de fractie van de ChristenUnie dat is gewaarborgd dat een woning die wordt gebouwd onder de Interimwet stad-en-milieubenadering, een binnenniveau heeft van ten hoogste 33 dB (artikel 4, eerste lid, onder d, van de Interimwet). Indien het binnenniveau op een later tijdstip stijgt tot boven die waarde, zal de gemeenteraad met toepassing van artikel 8 van de Interimwet stad-en-milieubenadering moeten bezien, of maatregelen nodig zijn om het binnenniveau omlaag te brengen, en zo ja, welke maatregelen dat zijn. De gemeenteraad draagt ook de zorg voor het treffen van deze maatregelen.

Mede gelet op het bepaalde in artikel 4 van de Interimwet stad-en-milieubenadering, ligt het in de rede dat de gemeenteraad uitdrukkelijk het oog zal houden op ontwikkelingen op het niveau van de binnenvaarde.

Dit onderdeel van het amendement moet ik dus ontraden. Het is als «akoestisch vangnet» overbodig en uit oogpunt van kostenverdeling tussen beheerder en gemeenten ongewenst.

De *tweede wijziging* voegt de artikelen 2.3 en 2.4 van de Crisis- en herstelwet toe aan de bepaling van artikel 11.40. Dit onderdeel van het amendement past wel in het systeem van dit wetsvoorstel. Net als bij de Interimwet stad- en milieubenadering, heeft een ander dan de beheerder ervoor gekozen van de normen af te wijken. De verantwoordelijkheid behoort dan bij die ander te liggen. Ik laat dit onderdeel graag over aan het oordeel van de Kamer.

32 625 amendement nrs. 8, 9, 10 van het lid Wiegman-Van Meppelen Scheppink

Deze amendementen zijn (wetstechnisch gezien) onlosmakelijk verbonden met amendement 32 252, nr. 8. Dat amendement wordt ontraden.

Om die reden dienen ook deze amendementen dienen te worden ontraden. Echter, mocht de Kamer besluiten het amendement 32 252, nr. 8 aan te nemen, dan dienen om wetstechnische redenen ook deze drie amendementen te worden aangenomen.

32 625 amendement nr. 17 van het lid Wiegman-Van Meppelen Scheppink

Ik laat het oordeel hierover aan uw Kamer over; ik begrijp dit amendement. Door gemeenten en Rijk kan in goed overleg worden afgesproken dat de gemeentelijke maatregelen worden ingeschoven in het saneringsprogramma van het Rijk of andersom.

Er bestaan alsdan twee maatregelpakketten naast elkaar. Financieel gezien dragen beiden dan voor het eigen deel van de opgave mee. Voorkomen moet worden dat de procedures op grond van deze wet deze samenwerking tegenwerken.

De gemeente draagt de kosten voor de te nemen maatregelen ten behoeve van het verlagen van het geluidproductieplafond en hoeft niet te wachten op de uitvoering van maatregelen uit het saneringsprogramma van het Rijk.

Noodzaak van een spoedige behandeling

De leden van de CDA-fractie vroegen welke infrastructurele projecten afhankelijk zijn van de invoering van deze wetswijzigingen, op welke manier en waarom?

Er is de regering veel aan gelegen om de wetswijzigingen spoedig inwerking te laten treden. De belangrijkste redenen zijn:

1. Start van de aanpak van hoog-geluidbelaste woningen. De saneringsoperatie (het meerjarenprogramma geluidsanering) brengt de geluidbelasting terug tot circa 50 000 woningen (budget circa 1 mld Euro);
2. Zo snel mogelijk voldoende bescherming van omwonenden tegen ongeremde toename van geluidbelasting vanwege verkeersgroei;
3. Voortgang boeken met diverse infrastructurele projecten, die beperkte geluideffecten hebben en van belang zijn voor de doorstroming.

Ad 1 RWS en ProRail zijn op dit moment in afwachting van de inwerking-treding van de wetgeving om verder te kunnen gaan met de saneringsoperatie. SWUNG legt hiervoor met de Invoeringswet namelijk de wettelijke basis.

Ad 2. Een recent voorbeeld waarin geïllustreerd wordt dat omwonenden niet worden beschermd tegen ongeremde groei van de geluidbelasting betreft de HSL-Zuid. De Raad van State heeft geconcludeerd dat de huidige wet geen verplichting kent tot handhaving van de waarden van het tracébesluit. Voor de bescherming van de omgeving is het noodzakelijk dat er zo snel mogelijk geluidproductieplafonds worden ingevoerd. Hiermee wordt de handhaving van de waarden van het tracébesluit gewaarborgd.

Het draagvlak voor het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer dreigt in gevaar te komen indien de geluidproductieplafonds niet op korte termijn worden ingevoerd. De omwonenden hebben zonder geluidproductieplafonds geen garantie dat er een grens aan de onbeheerste groei van geluid wordt gesteld.

Ad 3. Het betreft de verdere besluitvorming over de nieuwe spits- en plusstroken, permanente openstelling van plusstroken en verhoging van maximumsnelheden. Het gaat om projecten die een beperkt geluideffect hebben en passen binnen het geluidproductieplafond. Onder de huidige wet moeten deze projecten zware en langdurige geluidprocedures doorlopen en dient uitgebreid akoestisch onderzoek te worden verricht.

Zo nodig moeten geluidmaatregelen worden getroffen voordat het project uitgevoerd kan worden. Hiermee is een aantal jaren gemoeid. Onder SWUNG kunnen deze projecten zonder verdere geluidprocedures worden uitgevoerd *zolang* ze binnen het geluidproductieplafond passen. Veelal betekent het dat er in het systeem van de geluidproductieplafonds wel wat eerder geluidmaatregelen moeten worden overwogen ter voorkoming van de overschrijding van het plafond dan zonder de realisatie van deze projecten. Concrete voorbeelden van projecten die door de invoering van SWUNG op korte termijn kunnen worden gerealiseerd en daarmee de doorstroming bevorderen zijn permanente openstelling vande plusstroken: A1 (zuidbaan Watergraafsmeer–Diemen), A4 (oostbaan Nieuw Vennep–Hoofddorp en westbaan Hoofddorp–Burgerveen) en A12 (noordbaan Woerden Gouda). Daarnaast betreft het mogelijk nieuw aan te leggen spitsstroken die in het kader van het programma Beter Benutten bijdragen aan het oplossen van regionale knelpunten. Hierbij kunt u bijvoorbeeld denken aan de A7/A8 bij het knooppunt Zaandam.

Vragen aan de hand van casussen

De leden van de CDA-fractie verzochten de regering om enkele casussen rond spoor en weg aan de Kamer te doen toekomen teneinde een beter

inzicht te verkrijgen in de gevolgen in de praktijk van toepassing van het voorgestelde wettelijke systeem.

De gevraagde uitwerking van voorbeelden is opgenomen in een apart rapport dat als bijlage bij deze Nota is gevoegd¹.

De leden van de CDA-fractie lazen in de eerste ex-ante evaluatie van het Planbureau voor de Leefomgeving een lagere inschatting van de verwachte kosten ten gevolge van de wetswijziging dan in de tweede ex-ante evaluatie. Tevens zagen deze leden dat er in de ex-ante evaluaties verschillende mogelijkheden zijn aangegeven om de kosten te beïnvloeden. Zij vroegen de regering om een en ander nogmaals op een rijtje te zetten en daarbij aan te geven hoe dit zich verhoudt tot het beschikbare budget. Passen de kostenindicaties die uit de te beschrijven casussen voortkomen in dit grotere plaatje?

En:

De leden van de CDA-fractie wezen op de verschillen tussen de eerste en tweede ex-ante evaluatie door het Planbureau voor de leefomgeving. Achtergrond hiervan is dat in de tweede ex ante evaluatie de kosten hoger uitvallen omdat er rekening wordt gehouden met recent geconstateerde tegenvallers in de geluidproductie in de afgelopen 10 jaar. In het eerdere onderzoek was hier nog geen rekening mee gehouden.

De regering anticipeert op de tegenvallers door de GPP's vast te stellen op basis van de heersende waarde, uitgaande van de meest recente inzichten. De aanpassing van het Reken- en Meetvoorschrift, hetgeen extra kosten met zich meebrengt, zou ook onder het huidige stelsel moeten plaatsvinden. De kosten voor het naleven van de plafonds zullen beperkt veranderen als gevolg van de tegenvaller. De werkruimte verandert namelijk niet. De plafonds houden rekening met de tegenvaller en liggen daardoor hoger. Het aantal woningen dat zal worden aange-merkt als knelpunt, in de wet saneringsobject genoemd, zal door de tegenvaller eveneens hoger uitvallen. Tevens heeft na de eerste ex-ante evaluatie van het PBL een beleidsmatige bijstelling plaatsgevonden van de regels met het oog op de werkbaarheid van het systeem. Voorgaande heeft als totaal effect dat de kosten van het nieuwe stelsel niet langer substantieel lager uitvallen dan bij de huidige wetgeving, maar vrijwel gelijk uitkomen.

In de eerste evaluatie van het PBL is in hoofdstuk 4 ingegaan op de kosten en baten van geluidbeleid bij mee- of tegenvallers. Hier is geconcludeerd dat de risico's van kostenstijging bij tegenvallers groter zijn dan onder de huidige regelgeving. Door bij invoering van de plafonds te anticiperen op tegenvallers voorkomt de regering een grote kostenstijging en daarmee wordt binnen de beschikbare budgetten gebleven.

Het PBL bracht twee mogelijkheden om de kosten en baten te beïnvloeden in beeld. Ten eerste de mogelijkheid om een kleinere werkruimte in te stellen die de hoogte van de GPP's bepaalt en ten tweede de mogelijkheid om meer of mindere eisen te stellen aan het effect van maatregelen via de streefwaarde. Dit is terug te vinden tabel 1 in de tweede evaluatie. Het PBL stelt dat de regering met de keuze voor de streefwaarde = gelijk aan de plafondwaarde, kiest voor een betere verhouding van kosten en baten bij het treffen van maatregelen. Het onderzoek laat ook zien dat met beide genoemde mogelijkheden de resterende hinder verder kan worden beperkt. Maar daar staat tegenover dat een kleinere werkruimte (en dus een lager plafond) tot maatregelen op méér locaties leidt en dus tot hogere kosten. Ook zullen er vaker zwaardere maatregelen worden

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

getroffen (geluidschermen in plaats van stille wegdekken). Daar is binnen de bestaande budgetten geen rekening meegehouden en bovendien is de kosten – baten verhouding van de extra te treffen maatregelen daardoor minder gunstig.

De regering heeft niet gekozen voor één van deze duurdere varianten.

Varianten met een grotere werkruimte zijn ook onderzocht. De kosten hiervan zullen lager zijn, doordat de geluidproductie verder kan doorgroeien en er later maatregelen noodzakelijk zijn. De sanering wordt echter duurder, immers meer woningen boven saneringsgrens. Over het totaal genomen is er slechts sprake van een beperkte kostenreductie. De geluidbelastingen en daarmee de geluidhinder zullen hoger uitvallen. Dit past niet binnen de doelstelling van het wetsvoorstel.

De eerste evaluatie van het PBL heeft ook laten zien dat bij meevallers in de geluidproductie, de kosten aanzienlijk lager kunnen uitvallen. Dit kan mogelijk worden bereikt als de strengere normen voor stillere banden die de Europese Unie vanaf 2016 stelt een positief effect hebben op de totale geluidproductie van het verkeer op hoofdwegen.

Voor de interpretatie van de kosten is het belangrijk om rekening te houden met het feit dat modellen om kosten te berekenen een ruime onzekerheidsmarge hebben. Rijkswaterstaat heeft onderzoek gedaan naar de onzekerheidsmarge door het PBL model te vergelijken met eigen modellen. Deze modellen zijn onafhankelijk van elkaar opgesteld. Op basis van eigen modellen gaat Rijkswaterstaat uit van 10 tot 20% hogere kosten dan het PBL (voor het gehele rijkswegennet).

De naar aanleiding van de vragen van de CDA-fractie opgestelde casussen geven een beeld van de effecten van het wetsvoorstel op microniveau. Hieruit is niet rechtstreeks een vertaling te maken naar de effecten op landelijke schaal en daarmee ook niet naar landelijke budgetten. Toch laten de casussen wel zien dat de kostenindicaties op microschaal passen binnen het landelijk beeld dat naar voren komt uit de macrostudies. Zo is bij de voorbeeldsituaties al aangegeven dat de daarin gepresenteerde maatregelen bijvoorbeeld ook zijn opgenomen in het zogenaamde «X-onderzoek», dat een raming van de totale saneringskosten langs de rijkswegen geeft. Zo blijkt dat de studie op micro niveau maatregelen bevestigt die in de studies op macro niveau al eerder zijn vastgesteld. Dit bekrachtigt de veronderstelling dat de macrostudies voldoende betrouwbaar zijn.

Vorbereiding van de wetsvoorstellen

De leden van de SP-fractie vroegen hoe gemeenten zijn betrokken bij het opstellen van het nieuw te introduceren systeem van geluidproductieplafonds voor Rijkswaterstaat en Prorail. Deze leden vroegen tevens of de gemeenten hebben aangegeven met het nieuwe systeem uit de voeten te kunnen, gelet op de complexiteit van geluidsbronnen in de stad.

Zoals al eerder door mij mondeling is aangegeven, heeft in de voorbereidingsfase van het wetsvoorstel 32 252 reeds op ambtelijk en bestuurlijk niveau overleg met gemeenten en de VNG plaatsgevonden. Ook over de invoeringswet (32 625) en de ontwerp-uitvoeringsregelgeving (AMvB's) heeft afstemming plaatsgevonden. Waar het gaat om de uitvoering van de nieuwe regels zijn voor gemeenten vooral de regels in de invoeringswet en de AMvB's van belang. Dit speelt bijvoorbeeld bij regels die betrekking hebben op het overgangsrecht (lopende ruimtelijke procedures) en op het toepassingsbereik van de normstelling (definitie van geluidgevoelige

objecten). Gemeenten en de VNG hebben aangegeven daarmee uit de voeten te kunnen. Dat wil echter niet zeggen dat het systeem van geluidproductieplafonds onverkort doorgetrokken kan worden naar regels voor gemeentelijke wegen.

De uitwerking van nieuwe regels voor gemeentelijke bronnen vindt plaats in het kader van Swung-2. VNG en IPO zijn hierbij nauw betrokken.

Vragen naar aanleiding van de schriftelijke beantwoording in eerste termijn

De leden van de SP-fractie vroegen naar woningaantallen langs rijks- wegen en spoorwegen (infrastructuur onder Swung I). Ze wilden die gespecificeerd in aantallen boven de voorkeurswaarde (zie artikel 11,2 van wetsvoorstel: 50 dB voor rijkswegen en 55 dB voor spoorwegen) en aantallen boven de maximumwaarde (65 dB respectievelijk 70 dB). Ook de streefwaarde noemden zij in dit verband.

De gevraagde aantallen woningen hadden betrekking op de huidige situatie en die in 2020 met daarin de impact van dit wetsvoorstel verwerkt.

In onderstaande tabel zijn de woningaantallen boven de voorkeurs- en maximale waarde vermeld. De cijfers zijn ontleend aan onderzoek verricht door dBvision (2008), DHV (2009) en DGMR (2011) in de voorbereiding van het wetsontwerp.

Daarbij moet worden opgemerkt dat de in dit wetsvoorstel geïnitieerde saneringsoperatie tot 2020 qua planning wel gereed is, maar dat de uitvoering nog enige jaren na-ijlt. Dat is in onderstaande cijfers niet meegenomen.

Spoorwegen	2008	2020
Boven 55dB	400 000	ca. 400 000
Boven 70 dB	17 000	1 000

Rijkswegen	2008	2020
Boven 50 dB	450 000	ca. 450 000
Boven 65 dB	7 500	1 000

Het aantal woningen boven de voorkeurswaarde zal in 2020 door de introductie van geluidproductieplafonds ongeveer gelijk blijven. Enerzijds profiteren diverse laagbelaste woningen mee van de saneringsmaatregelen die getroffen worden voor hoogbelaste woningen. Ook kunnen plafonds worden verlaagd op verzoek, waardoor de geluidbelasting op woningen ter plaatste daalt. Anderzijds zullen er door plafondverhogingen ter plaatse hogere geluidbelastingen ontstaan. Deze effecten zullen er per saldo toe leiden dat het aantal woningen boven de voorkeurswaarde ongeveer gelijk blijft.

Precieze gegevens omtrent het aantal woningen boven de streefwaarde van de sanering kunnen nu niet gegeven worden. Het aantal woningen dat na de saneringsoperatie nog een geluidbelasting boven de streefwaarde van de sanering zal hebben hangt af van de precieze invulling van de saneringsprogramma's, waardoor nu geen realistische inschatting gegeven kan worden.

De leden van de SP-fractie vroegen de regering verder om aannemelijk te maken dat de resultaten zoals beoogd voor 2020 binnen het beschikbare budget haalbaar zijn.

Voor het meerjarenprogramma sanering is in 2008 door dBvision en DHV voor spoor en weg uitgebreid onderzoek verricht naar de kosten van de saneringsoperatie. Dit onderzoek is in 2011 voor de saneringsdoelstellingen zoals in de invoeringswet geformuleerd geüpdatet. Op basis van de onderzoeken blijkt de saneringsopgave binnen het beschikbare budget van 935 mln Euro te passen.

Het planbureau voor de Leefomgeving, RWS en ProRail hebben diverse onderzoeken verricht naar de kosten voor het naleven van de geluidproductieplafonds. De onderzoeken laten zien dat de uitvoeringskosten (de naleving van de geluidproductieplafonds) vergelijkbaar zijn met die onder de huidige wet.

Het onderzoek van het PBL laat zien dat zonder extra middelen wel minder ernstig geluidgehinderden aanwezig kan zijn dan onder de huidige wet. Dat komt onder meer doordat het systeem beter aansluit bij de bestaande bedrijfsprocessen van de beheerder. Bovendien worden kostbare ingrepen vermeden – bijvoorbeeld de toepassing van een hoog geluidsscherm – als daardoor maar een geringe verbetering van de geluidssituatie tegenover staat.

De uitvoeringskosten voor naleving van de geluidproductieplafonds worden geregeld via de reguliere beheer- en instandhoudingsbudgetten.

De leden van de SP-fractie vroegen daarnaast of het voorgestelde artikel 11.23 van de Wet Milieubeheer ook kan worden ingezet voor ontheffingen voor de noordtak van de Betuweroute (IJssellijn, Twentelijn).

Artikel 11.23 regelt dat ProRail eenmalig en tijdelijk wordt vrijgesteld van de naleving van de geluidproductieplafonds op baanvakken waar relatief weinig spoorverkeer is. De voorwaarden voor deze vrijstelling zijn dat er al goederentreinen hebben gereden op dit baanvak en de dat de geluidproductie in de referentiepunten inclusief het extra vervoer niet hoger mag zijn dan 60 dB.

Op de IJssellijn en de Twentelijn zal naar verwachting de geluidproductie in de referentiepunten hoger zijn dan 60 dB. Op basis daarvan is een vrijstelling voor deze baanvakken niet mogelijk.

De leden van de SP-fractie vroegen tevens of de regering enkele actuele voorbeelden kan geven van situaties waarin genoemd artikel meerwaarde heeft ten opzichte van het voorgestelde artikel 11.24.

Art. 11.23 is nodig om de werkbaarheid van het systeem bij de invoering te borgen. Dit artikel kan worden gezien als een verbijzondering van art. 11.24, waarin de wetgever heeft aangegeven voor welke baanvakken de beheerder eenmalig en tijdelijk van de nalevingsplicht mag afzien. Hiermee wordt vanaf het begin duidelijkheid geschapen richting de beheerder.

Vooral op de weinig bereden baanvakken waar de fluctuaties na de invoering groot kunnen zijn en waar de geluidhinder voor omwonenden beperkt is, wordt de beheerder ontlast van de ontheffingsprocedure van artikel 11.24, waar de Algemene Wet Bestuursrecht op van toepassing is.

Het is op dit moment niet mogelijk om actuele voorbeelden te geven. Deze vrijstelling is noodzakelijk om vervoer te faciliteren waarvoor in het capaciteitsverdelingsproces door met name spoorgoederenvervoerders opeens capaciteit wordt aangevraagd.

De zogenaamde stamlijnen vallen straks ook onder het regime van de geluidproductieplafonds. Voor deze spoorlijnen, die vooral bedoeld zijn voor goederenvervoer, kan deze vrijstelling aan de orde zijn als er in een bepaald jaar een toename is van het goederenvervoer.

De leden van de SP-fractie vroegen of het mogelijk is om de geluidseisen voor de APK aan te scherpen. Bijvoorbeeld door een voertuig af te keuren als de geluidproductie meer dan 3 dB boven het niveau van de typegoedkeuring ligt. Zo nee, waarom is dit niet mogelijk? Zo ja, is de regering daartoe bereid?

Tot heden is geluid geen keuringspunt in de APK. Weliswaar is overmatige geluidsproductie volgens de huidige permanente eisen nu al niet toegestaan, maar hier wordt tijdens de APK niet op toegezien. Voor zover kapotte of lekkende uitlaten de reden zijn van de geluidhinder wordt daar uiteraard wel op afgekeurd.

In het kader van de modernisering van de APK (modernisering APK 2.0) is tot nu toe vergeefs gezocht naar een methode om lawaaiige voertuigen in de APK op een objectieve en reproduceerbare manier te identificeren met een meetprocedure die uitvoerbaar is binnen de kaders van de Nederlandse APK, en met een resultaat dat in lijn is met een officiële toelatingstest. Geen onterechte afkeur, en zo weinig mogelijk onterechte goedkeur dus. Daar zijn we nog niet uit, maar het onderzoek gaat verder.

De suggestie van de SP om te toetsen aan de toelatingsnorm verhoogd met 3 dB(A) impliceert feitelijk het uitvoeren van een toelatingstest. Dat is in de APK niet goed mogelijk. Een geluidmeting aan een stilstaand voertuig, met toetsing aan een tijdens de toelating vastgestelde referentiewaarde, heeft maar een beperkte relatie met het tijdens het rijden veroorzaakte geluidsniveau.

De EU-richtlijn 2010/48/EU van 5 juli 2010 betreffende de technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens stelt dat lidstaten vóór het eind van dit jaar een geluidsparagraaf moeten implementeren in nationale regelgeving.

Proeven hebben echter uitgewezen dat voertuigen waarvan op grond van subjectieve beoordeling werd verondersteld dat zij de objectieve norm tijdens een meting van het geluid zouden overschrijden, dat in de praktijk niet altijd daadwerkelijk doen, en omgekeerd. De komende periode wordt nader bezien op welke wijze uitvoering kan worden gegeven aan de vereisten van de betreffende richtlijn.

Vragen naar aanleiding van reacties op de amendementen 32 252 amendement nr. 16 van het lid Jansen (SP)

De rapportage c.q. informatie over ontheffingen en overschrijdingsbesluit, waar de leden van de SP-fractie naar vroegen, is langs drie lijnen beschikbaar:

1. jaarlijks verslag van de beheerder;
2. register;
3. actieplan omgevingslawaai.

Ad 1. Al in de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 32 252 (paragraaf 3.7) is aangegeven dat de Tweede Kamer kan kennisnemen van de jaarverslagen, waarbij expliciet als doel is genoemd dat de Tweede Kamer zodoende de bewindspersoon kan aanspreken op naleving. In de uitvoeringsregelgeving die is voorbereid, is expliciet bepaald dat ontheffingen deel uitmaken van de inhoud van het verslag (artikel 29 van het ontwerp-Besluit geluidhinder).

Ad 2. Het register, dat voor eenieder toegankelijk is, maakt melding van referentiepunten waarvoor een ontheffing geldt (het voorgestelde artikel 11.25, derde lid) en tevens van overschrijdingsbesluiten.

Ad 3. Juist met het oog op sturing, bevat het vijfjaarlijkse actieplan omgevingslawaaai een overzicht van de gevallen waarin een overschrijdingsbesluit is genomen, met toepassing van het voorgestelde artikel 11.49 (onderdeel a), waarbij tevens zal worden gezien of het overschrijdingsbesluit inmiddels kan worden ingetrokken of beperkt (11.11, vijfde lid, onderdeel b en c). Een overschrijdingsbesluit wordt genomen voor locaties met een complexe geluidproblematiek waarvoor een oplossing meestal niet op korte termijn mogelijk is, vandaar dat het vijfjaarlijkse actieplan is gekozen als verantwoordings- en beleidsinstrument. Het actieplan wordt ook aan de Tweede Kamer aangeboden.

De SP-fractie stelt voor bij amendement te regelen dat een ontheffing voor de maximale duur van vijf jaar slechts eenmalig voor een bepaalde overschrijdingssituatie verleend kan worden aan een beheerder (artikel 11.14). Daarmee wil de SP-fractie voorkomen dat de uitzondering tot regel verheven wordt.

Dit onderdeel van het amendement acht ik overbodig en ook onwenselijk. Op zichzelf is de ontheffingsfiguur uiteraard bedoeld als eenmalig voor een specifieke locatie, maar het valt niet uit te sluiten dat er in de toekomst (bijvoorbeeld 15 jaar later) nogmaals van een ontheffing moet worden gebruik gemaakt. De maximale termijn van vijf jaar lijkt ook (ruim) toereikend voor situaties, waarvoor ontheffing verleend kan worden (zie ook de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 32 252, blz. 109). Tegen het uitdrukkelijk uitsluiten van een verlenging van een eerder verleende ontheffing bestaat het bezwaar, dat als in de praktijk een ontheffing benodigd is met een langere duur dan 5 jaar, na verstrijken van die termijn een illegale situatie ontstaat, die zal moeten worden gedoogd. Zo'n gedoogsituatie biedt de omwonenden minder rechtsbescherming en duidelijkheid dan een uitdrukkelijke verlenging van de ontheffing onder handhaving of aanscherping van de eerder gestelde voorwaarden. Naar verwachting zal overigens zelden behoefte bestaan aan een verlenging. Indien de SP-fractie «misbruik» van de ontheffingsfiguur vreest, is te overwegen om bij een verlengingsbeslissing niet de versnelde procedure van het tweede lid toe te passen, zodat omwonenden meer gelegenheid krijgen tot inspraak.

Voorts stelt de SP-fractie in dit amendement voor dat de Minister geluidwerende maatregelen reeds kan voorschrijven in de ontheffing bij overschrijding van de binnenwaarde van een geluidsgevoelig object met 3 dB (in plaats van met 5 dB, zoals in het wetsvoorstel staat).

Hoewel het hier uitdrukkelijk om een «kan-bepaling» gaat en er dus op het eerste oog weinig bezwaar tegen een dergelijke verruiming lijkt te bestaan, moet ik dit onderdeel van het amendement toch ontraden. De grens van 5 dB is opgenomen als een afweging tussen de (extra) geluidhinder, die betrokkene gedurende de (relatief korte) ontheffings-

termijn heeft te verduren en de (hoge) kosten die dergelijke voorzieningen met zich brengen (voor een tijdelijke situatie).

Ten slotte stelt de SP-fractie in dit amendement voor dat de Minister jaarlijks een overzicht van alle verleende ontheffingen aan de beide kamers zendt, zodat het parlement kan controleren of het instrument van de ontheffing daadwerkelijk met de nodige terughoudendheid wordt gebruikt.

Dit onderdeel van het amendement kan ik ontraden, omdat het mijns inziens overbodig is. Deze informatie wordt immers reeds geboden in het jaarverslag (artikel 11.22). Verleende ontheffingen vallen onder het in die bepaling genoemde criterium «met betrekking tot de naleving». Indien de SP-fractie dat wenst te garanderen, geef ik in overweging het amendement te wijzigen in een aanvulling van artikel 11.22, vierde lid. Overigens worden ontheffingen ook opgenomen in het openbare geluidregister (artikel 11.25).

32 625 amendement nr. 13 van de leden Jansen en Leegte

Anders dan de leden van de ChristenUnie-fractie, maak ik mij wel degelijk zorgen over de voortgang van totstandkoming van uitvoeringsregelgeving indien een voorhang is voorgeschreven, zowel voor de eerste totstandkoming daarvan voor invoering van SWUNG, als ook voor wat betreft latere wijzigingen daarvan.

Een voorhang betekent immers – zelfs indien uw Kamer *geen* gebruik maakt van het recht om vragen te stellen of overleg te voeren over ontwerpregelgeving – dat een ontwerpbesluit niet voor advies kan worden voorgelegd aan de Raad van State, gedurende een periode van vier weken, waarvan tenminste drie weken buiten een reces. Die periode duurt uiteraard langer indien tussentijds reces plaatsvindt, indien het ontwerpbesluit onverhoopt vragen oproept, of uw Kamer nader overleg wenselijk acht.

Voor zover het betreft een eventuele voorhang voor het ontwerpbesluit dat is voorbereid om bij eerste invoering in werking te treden, heb ik tijdens mijn eerste termijn op 9 juni jl. aangegeven dat het aanstaande zomerreces een belangrijke rol speelt: een eventuele voorhang in deze fase kan daardoor pas na het zomerreces worden afgerond, en leidt derhalve tot aanzienlijke vertraging, waardoor inwerkingtreding per 1-1-2012 ernstig in gevaar zou komen.

Daar komt bij dat ik mij *tijdens de parlementaire behandeling* niet op enige geldende wettelijke grondslag kan baseren voor een dergelijke voorhang, nu het wetsvoorstel dat die grondslag zou bevatten nog niet tot wet is verheven.

Dat neemt niet weg dat ik uw Kamer goed versta in de behoefte aan inzicht in de uitvoeringsregelgeving die is voorbereid, wellicht meer inzicht dan mijn brief van 6 juni jl. over de inhoud van dat besluit heeft kunnen verschaffen; een behoefte die mede tot uitdrukking is gebracht in de amendementen van de leden Jansen (SP), Leegte (VVD) en Wiegman (ChristenUnie). Ik wil u daarom tegemoet komen door u een concept van het ontwerpbesluit te doen toekomen, opdat u kennis kunt nemen van de voorgenomen uitvoeringsregelgeving, voordat wij elkaar op maandag 27 juni opnieuw spreken over de beide wetsvoorstellen.

32 252 amendement nr. 23 van het lid Jansen

In mijn eerdere reactie heb ik aangegeven dat ik voorstander ben van steekproefsgewijze validatiemetingen van de gebruikte rekenmodellen, maar dat ik het betreffende amendement van het lid Jansen helaas moest ontraden. Dat had voornamelijk te maken met het feit dat ik vind dat niet de beheerders zelf, Rijkswaterstaat en ProRail, verantwoordelijk behoren te zijn voor de validatie van berekeningen. Wellicht kunnen de heer Jansen en ik elkaar vinden in de overtuiging dat dergelijke validatiemetingen het beste kunnen worden uitgevoerd door een onafhankelijke partij, zoals bijvoorbeeld het RIVM of een andere door de minister aan te wijzen onafhankelijke instantie. Indien het amendement aldus zou luiden, zou dat inderdaad op mijn instemming kunnen rekenen.

32 252 amendement nr. 24 van het lid Jansen

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen om een heroverweging van de beoordeling van amendement 32 252, nr. 24 van het lid Jansen, ten aanzien van cumulatie op geluidbelastingkaarten en maatregelen voor cumulatie in het actieplan omgevingslawaai.

Deze leden gaven aan niet overtuigd te zijn door mijn eerdere reactie, waarin het opnemen van een «nationale kop» wordt ontraden. Deze artikelen strekken tot implementatie van de Europese Richtlijn omgevingslawaai, die niet vraagt om gecumuleerde kaarten of maatregelen voor rijksinfrastructuur. Het is staand kabinetsbeleid om nationale koppen te vermijden en mijn reactie op het amendement was daarmee in lijn, waarbij ik mede lette op de aard van de voorgestelde bepalingen. Ik ben het met de leden van de ChristenUnie-fractie eens, dat dit aspect wellicht niet altijd op zichzelf doorslaggevend hoeft te zijn.

De vraag is dus vooral of er op inhoudelijke gronden aanleiding is tot aanvulling van artikel 11.6 en artikel 11.11 overeenkomstig amendement 32 252-24. Daarover merk ik het volgende op. Het gevraagde inzicht kan, voor zover het de agglomeraties betreft, al worden gevonden op de geluidsbelastingkaarten die worden opgesteld door de gemeenten die tot een agglomeratie behoren. Op die kaarten worden de belangrijke geluidsbronnen aangegeven, met bijbehorende contouren. Ook de relevante geluidsgevoelige objecten worden aangegeven. In het huidige Besluit omgevingslawaai is dit al aangegeven. De betrokken artikelen uit dit besluit zullen worden overgenomen in het nieuwe Besluit geluid milieubeheer. Hiermee zijn de belangrijkste situaties gedekt. Immers, de agglomeraties vertegenwoordigen de grootste concentraties van woningen, andere geluidsgevoelige objecten en geluidsbronnen. De kans op de aanwezigheid van cumulatie-situaties is daar dus het grootst.

Het aangeven van cumulatie-situaties op de geluidsbelastingkaarten voor rijkswegen en hoofdspoorwegen zou dus alleen betekenis hebben voor de gebieden die buiten de agglomeraties zijn gelegen. De meerwaarde daarvan zou beperkt zijn. Zoals ik naar aanleiding van een andere vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie zal aangeven, is het aantal situaties waarin cumulatie leidt tot een substantieel andere geluidsbelasting, namelijk beperkt. Bovendien is een belangrijk deel van die situaties gelegen binnen een agglomeratie. Aan de andere kant zou het in beeld brengen van cumulatie-situaties op de geluidsbelastingkaarten voor rijkswegen en hoofdspoorwegen substantiële extra werkzaamheden, en dus hogere kosten, met zich mee brengen. Dat geldt zeker als het begrip «cumulatie» breed wordt opgevat, en het mede gaat om geluidsbronnen als decentrale wegen en inrichtingen. Alles overziende, ben ik van oordeel dat de lasten van de hier bedoelde uitbreiding van de geluidsbelasting-

kaarten voor rijkswegen en hoofdspoorwegen niet opwegen tegen de beperkte baten van een dergelijke uitbreiding. Hierbij moet verder worden bedacht dat de cumulatie-situaties in elk geval in beeld komen in het kader van relevante besluitvorming, zoals het vaststellen of wijzigen van geluidproductieplafonds.

Wat betreft maatregelen om locatiegerichte effecten van cumulatie aan te pakken, merk ik het volgende op. Zoals ik hierna nog zal aangeven, is de systematiek erop gericht dat met de aanwezigheid van andere geluidbronnen rekening wordt gehouden bij het voorbereiden en nemen van een relevant besluit. Ik noem het besluit inzake het vaststellen of wijzigen van een geluidproductieplafond. Het effect van cumulatie is in voorkomend geval verdisconteerd in de waarde van het geluidproductieplafond. Na vaststelling is een dergelijk plafond niet anders dan alle andere plafonds. Er is dus geen sprake van situaties waarin zich een gecumuleerde geluidsbelasting voordoet die vraagt om een extra maatregelenpakket. Daarom zie ik geen aanleiding om in het actieplan afzonderlijk aandacht te besteden aan dergelijke maatregelen.

32 252 amendement nr. 18 van het lid Van Tongeren

Bij de leden van de ChristenUnie-fractie leefden nog een aantal vragen ten aanzien van de maximale waarde, in relatie tot het amendement nr. 18 van het lid Van Tongeren.

Voordat ik inga op de specifieke vragen van de ChristenUnie-fractie wil ik van de gelegenheid gebruik maken om in meer algemene zin in te gaan op de onderbouwing van de maximale waarde van 65 dB, om daarop te kunnen voortbouwen in het antwoord op de meer concrete vragen.

De keuze voor een maximale waarde van 65 dB is eerder toegelicht in bijlage 3 bij de memorie van toelichting¹ en in de nota naar aanleiding van het verslag², waarbij de volgende aspecten een rol spelen:

1. Ten eerste sluit deze grens zoveel mogelijk aan bij de normen uit de Wet geluidhinder. Onder de huidige wet geldt voor nieuwe aanleg van wegen een grenswaarde van 60 dB maar voor wijziging van bestaande wegen meestal 70 dB. Dus in het merendeel van de gevallen is al sprake van een aanscherping.
2. Tevens wil ik er op wijzen dat weliswaar vanaf 60 dB sprake is van een effect ten aanzien van hart- en vaatziekten, maar dat dit effect klein is rond de 60 dB en vanaf 65 dB snel toeneemt in omvang (bron: Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), 2011).
3. Behoeft aan samenhang en consequente normering: 65 dB bij gevoelige objecten is niet alleen de maximale waarde voor plafonds, maar komt ook al voor als drempel voor prioritaire maatregelen in het actieplan omgevingslawaai, in de Nota mobiliteit en als drempel voor maatregelen in de nieuwe saneringsoperatie.

Bovenop deze aspecten treft een waarde van 65 dB mijns inziens een goede balans tussen mobiliteit en bescherming van de omgeving, en is daarom alles overziend mijns inziens de beste keuze.

Wat de getalsmatige onderbouwing betreft, het aantal woningen langs wegen dat in de categorie 50 (voorkeurswaarde) tot 60 dB langs rijkswegen valt is ca 400 000. Het aantal woningen in de categorie 60–65 dB is circa 25 000. Het aantal woningen met een geluidbelasting van meer dan 65 dB bedraagt ca 7500.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 252, nr. 3.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 625, nr. 5.

Het doelmatigheidscriterium, waar deze leden naar vroegen, is een afgeleide van in de wet opgenomen randvoorwaarden. Zo stuurt het

doelmatigheidscriterium op het voorkomen van het overschrijden van de maximum norm. Wordt die norm aangepast, dan dient het criterium daar ook op te worden aangepast teneinde overschrijding van dat maximum te voorkomen. Alleen een lagere norm in de wet op nemen en daar niet naar handelen, zou een loze letter betekenen.

Het naar beneden bijstellen van de maximale waarde leidt tot fors hogere kosten (circa 250 mln Euro) doordat het aantal te saneren woningen toeneemt. Daarnaast zullen er veel meer situaties zijn waarbij – in geval er geen doelmatige maatregelen kunnen worden getroffen – bij dreigende overschrijding, of bij toenemende overschrijding van de maximale waarde ook niet-doelmatige en andersoortige verdergaande maatregelen moeten worden overwogen. Dit komt veel vaker voor bij een maximale waarde van 60 dB dan bij 65 dB. Bovendien zal de werkbaarheid bij de naleving verslechteren doordat eerder procedures nodig zullen zijn om de autonome groei van mobiliteit op te vangen en omdat vaker gebruik moet worden gemaakt van een overschrijdingsbesluit (artikel 11.49).

Ik wil tevens opmerken dat er bij de sanering naar wordt gestreefd om de geluidbelasting op de woningen terug te brengen tot 60 dB. De streefwaarde ligt 5 dB onder de drempel van 65 dB omdat 60 dB een goede ambitie is qua kwaliteit van de leefomgeving, maar ook omdat de marge van 5 dB waarborgt dat de geluidwinst die met de sanering wordt bereikt duurzaam wordt verankerd (en niet binnen afzienbare tijd weer nieuwe saneringssituaties ontstaan).

Vooralsnog is het saneringsbudget nodig voor de in de wet geformuleerde saneringsdoelstellingen en is er geen financiële ruimte om de woningen tussen de 60–65 dB te saneren (kosten circa 250 mln Euro). In de evaluatie van het meerjarenprogramma geluidsanering in 2016 ben ik wel bereid om te bezien of het budget en de ontwikkelingen dusdanig zijn dat deze het toelaten om een aantal locaties met woningen boven de 63, 64, 65 tot 60 dB terug te saneren.

32 252 amendement nr. 8 van het lid Wiegman-Van Meppelen Scheppink

In de eerste termijn heb ik reeds aangegeven dat ik het amendement een sympathiek voorstel vond in zijn bedoeling om op termijn lagere geluidbelastingen te bevorderen, maar ik moet het toch nogmaals ontraden vanwege de risico's voor de uitvoeringspraktijk en de financiële consequenties. Hieronder ga ik meer uitvoerig in op de specifieke argumenten die naar voren zijn gebracht in de toelichting op het amendement en het nader verslag.

Het verheugt mij dat de leden van de ChristenUnie-fractie de noodzaak van een werkruimte herkennen en erkennen. Echter, anders dan deze leden veronderstelden in de toelichting op het amendement, zorgt een werkruimte van 1,5 dB niet voor een toename van hinder en gezondheidseffecten: de introductie van de werkruimte leidt gemiddeld tot stabilisatie van de geluidniveaus (zie hiervoor ook enkele alinea's verder) en daarmee tot stabilisatie van hinder en gezondheidseffecten, vergeleken met de ongebreidelde groei van geluidhinder onder de huidige Wet geluidhinder.

Ook geeft de werkruimte de beheerder de kans om maatregelen te treffen voordat het plafond wordt overschreden. Overigens wordt in zoverre aan de wens van deze leden tegemoet gekomen in het geval van saneringslocaties. De saneringsoperatie leidt immers tot het verlagen van plafonds – in de meeste gevallen 2 dB of meer – en dus tot het verkleinen of zelfs opheffen van de werkruimte.

Deze leden brachten naar voren dat de groei ruimte onvoldoende stimulant biedt om serieus werk maken van bronbeleid, zeker op de korte termijn.

Ik herken me niet in dat beeld, want voor beheerders is de werkruimte juist een stimulant: immers, als de beheerder investeert in een stillere bron, creëert hij daarmee ruimte voor mobiliteit. Zoals ik ook hierboven heb aangegeven, is de werkruimte vooral nodig om de beheerder de kans te geven maatregelen te treffen voordat het plafond wordt overschreden. De omgeving profiteert daar overigens wel van mee, want zodra de beheerder een bronmaatregel neemt – zoals raildempers of stille wegdekken – hebben die een geluidreducerend effect van tenminste 2 dB of meer; het plafond zelf wordt daardoor weliswaar niet lager, maar de geluidbelasting op woningen is gedurende een periode wel degelijk daadwerkelijk lager.

Ook vonden deze leden een (permanente) werkruimte onwenselijk vanuit het oogpunt van ruimtelijke ontwikkeling en volkshuisvesting, omdat door rekening te houden met de werkruimte, de plankosten zouden toenemen.

De ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden onder SWUNG zijn vergelijkbaar met de huidige wet. Onder de huidige wet wordt in plaats van een werkruimte een prognose voor toekomstige verkeersontwikkelingen gehanteerd bij nieuwbouw van woningen. Deze komt ongeveer overeenkomt met 1,5 dB werkruimte. Voor de langere termijn biedt het wetsvoorstel zelfs meer ruimte voor ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden. Immers, prognoses worden steeds aangepast onder de huidige wet; het geluidproductieplafond wordt «bevroren» en is toekomstvast.

De met het amendement voorgestelde werkruimte zal in de praktijk tot gevolg hebben dat de wegbeheerder al heel snel na inwerkingtreding en tegen veel hogere kosten de noodzakelijke bronmaatregelen moet treffen, om te voorkomen dat het plafond wordt overschreden: de gemeente heeft dankzij de hiervoor genoemde prognoses wel de lusten (geluidruimte voor woningbouw) maar niet de lasten (de vereiste geluidmaatregelen voor het waarborgen van een goede leefomgevingskwaliteit bij die woningen). Ik vind dat een onwenselijke verdeling; immers, zoals gezegd is het onderliggende principe bij geluidproductieplafonds dat degene die iets mogelijk wil of moet maken, daarvoor de benodigde maatregelen neemt en daarvan dan ook de vruchten plukt. Indien ruimte nodig is voor mobiliteit ligt die verantwoordelijkheid bij de beheerder, indien een gemeente ruimte voor woningbouw wenst te creëren, ligt de verantwoordelijkheid bij de gemeente om dat te faciliteren met behulp van geluidmaatregelen.

Deze leden hebben aangegeven dat bij de voorbereiding van het wetsvoorstel bij bestuurlijke overleggen de werkruimte als tijdelijke maatregel is gepresenteerd.

Ik betreur dat dit misverstand is ontstaan. De werkruimte als zodanig is niet als tijdelijke maatregel gepresenteerd. De werkruimte is alleen bij saneringslocaties tijdelijk. Immers na de sanering wordt het plafond evenredig het effect van de saneringsmaatregel naar beneden bijgesteld. Hierdoor verdwijnt de werkruimte.

Zoals hierboven reeds is aangegeven, is het een misvatting dat de werkruimte van 1,5 dB een structurele verslechtering zou zijn van de leefomgevingskwaliteit langs de infrastructuur. Enerzijds zal de saneringsoperatie leiden tot verbetering van de geluidssituatie. Anderzijds zullen

door de beheerder geluidbeperkende maatregelen worden getroffen wanneer het plafond dreigt te worden overschreden.

Deze geluidbeperkende maatregelen, zoals raildempers en stille wegdekken, hebben een geluidreducerend effect van 2 dB of meer. Deze maatregelen leiden er dan ook toe dat de geluidproductie een periode onder de heersende geluidproductie bij invoering belandt. Daarna zal het verkeer geleidelijk weer groeien tot iets boven de heersende geluidproductie bij invoering, waarna weer maatregelen nodig zijn om aan het plafond te blijven voldoen. De geluidproductie fluctueert zodoende als het ware rond de heersende geluidproductie bij invoering van de wet.

Over langere tijd bezien blijft de geluidproductie in een referentiepunt gemiddeld genomen ongeveer gelijk aan de heersende waarde bij invoering van de wet. De leefomgevingskwaliteit blijft over een langere periode bezien dus ongeveer op het huidige niveau. Wat dat betreft deel ik de (in het amendement en in het nader verslag toegelichte) ambitie van de ChristenUnie-fractie en heb ik – op basis van het voorgaande – het vertrouwen dat die ambitie ook zal worden gerealiseerd.

Hierboven heb ik reeds aangegeven dat met het hanteren van een werkruimte van 1,5 dB in de praktijk een situatie wordt bereikt waarin er een stand-still in omvang van hinder ten opzichte van de heersende niveaus wordt bereikt. Indien de geluidproductieplafonds worden teruggebracht naar de heersende waarde bij inwerkingtreding, dalen de geluidniveaus gemiddeld tot onder de heersende waarde. Dit leidt echter tot extra kosten voor maatregelen en een sterke toename aan plafondwijzigingsprocedures, hetgeen de werkbaarheid van het systeem ondergraaft.

Daarnaast staat de techniek niet stil: in de toekomst worden verdere ontwikkelingen verwacht in het bronbeleid, zoals het stiller worden van voertuigen. Ik wil echter nog niet vooruitlopen op het effect van maatregelen die deels niet gangbaar zijn. Indien bronbeleid daadwerkelijk reële mogelijkheden voor plafondverlaging zal bieden, dan komt dit primair aan de orde bij de afwegingen in het kader van het actieplan omgevingswettelijk: de wet verplicht daar ook toe.

32 252 amendement nr. 9 van het lid Wiegman-Van Meppelen Scheppink

Ten aanzien van het onderdeel van dit amendement met de strekking om 5 dB te vervangen door 2 dB ben ik bereid deze leden tegemoet te komen, indien het voorstel wordt omgevormd zodat de marge van 5 dB alleen voor weg naar 2 dB zou worden verlaagd. Indien een verzoek binnenkomt, zal ik vanzelfsprekend toetsen of toekomstige ontwikkelingen een verlaging van het plafond in de weg staan, zoals het derde lid van artikel 11.28 voorschrijft.

Ik wil u er op wijzen dat marges van 2 dB maar zeer beperkt langs rijkswegen aanwezig zullen zijn in de periode tot 2018. Indien deze wel aanwezig zijn verwacht ik dat ik na een toets aan artikel 11.28, derde lid, een eventueel verzoek om plafondverlaging zal moeten afwijzen. Dit brengt uiteraard de nodige uitvoeringlasten met zich mee. Bij succesvol bronbeleid op langere termijn zie ik meer mogelijkheden.

Deze leden stellen in dit zelfde amendement voor om een korte beslistermijn van vier weken en de «lex silencio positivo» te verbinden aan de beslissing van het bevoegd gezag (minister van Infrastructuur en Milieu) op een verzoek van een gemeente om een geluidproductieplafond te verlagen (artikel 11.48). De fractie motiveert dit voorstel door te wijzen op

de analogie met artikel 11.24, tweede lid (de beslissing op een ontheftingsverzoek), waarin eenzelfde bepaling is opgenomen. Met deze versnelling in procedure beoogt de fractie te verankeren dat de aanpassing van geluidsproductieplafonds geen belemmerende factor wordt in de (voorbereiding van) gemeentelijke ruimtelijke besluiten.

Naar mijn mening ontbreekt de analogie met artikel 11.24. Daar betreft het een (mogelijk spoedeisende) aanvraag voor een ontheffing om bijvoorbeeld een reparatie aan weg of spoor te kunnen uitvoeren. Bij artikel 11.48 betreft het een besluit dat minder spoedeisend is. Het gaat bij een verzoek om verlaging van een gpp om een afweging tussen het belang van de gemeente tegenover het belang van de beheerder van een Rijksweg of spoorweg. In het geval betrokkenen met elkaar e.e.a. hebben besproken en tot een deal zijn gekomen, kan de besluitvorming snel gaan.

De situatie kan zich evenwel ook voordoen dat de gemeente een aanvraag indient, zonder vooroverleg of zonder overeenstemming met de beheerder (bijvoorbeeld over het te plaatsen type geluidscherm en de financiering van het onderhoud van zo'n scherm). In een dergelijke situatie is de beslistermijn van vier weken te kort en het principe van de *lex silencio positivo* riskant.

De argumentatie inzake een mogelijke vertraging bij de voorbereiding van bestemmingsplannen overtuigt mij niet van de noodzaak om deze procedureversnelling bij amendement in te voeren. Een gemeente zal in het kader van in de voorbereiding van een woningbouwlocatie nabij een weg of spoorweg, de mogelijkheden tot het plaatsen van toereikende geluidschermen en de financiering daarvan tijdig afkaarten met de (spoor)wegbeheerder. Dit vooroverleg zal plaatsvinden voor of in de fase van inspraak op ruimtelijke planvorming. De besluitvorming op een verlagingsverzoek kan gecoördineerd worden met de besluitvorming over een ruimtelijk plan en hoeft hier niet aan vooraf te gaan.

32 252 amendement nr. 10 van het lid Wiegman-Van Meppelen Scheppink

Ik onderschrijf volledig het door de leden van de ChristenUnie-fractie in het nader verslag naar voren gebrachte, en ook zo in de toelichting op het amendement omschreven, principe: wie investeert in geluidmaatregelen moet ook de geluidwinst daarvan krijgen.

Dat is als leidend principe ingebed in de systematiek van het wetsvoorstel, in het bijzonder in artikel 11.28, vijfde lid. Als de gemeente bereid is tot het treffen van geluidmaatregelen om de leefomgevingskwaliteit te verbeteren, dan moet dat in principe leiden tot verlaging van het plafond.

De kanttekening daarbij is echter dat een geluidproductieplafond wel robuust en duurzaam moet worden vastgesteld. De verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag bij het vaststellen van plafonds brengt met zich dat in elk geval twee dingen zorgvuldig moeten worden getoetst:

- of de door de gemeente aangeleverde onderbouwing (de hoogte van) het verzoek tot verlaging kan dragen, en
- of er op de betreffende locatie geen dusdanige groei van mobiliteit wordt verwacht (de toets van artikel 11.28, vijfde lid) dat verlaging binnen afzienbare termijn weer moet worden gevolgd door plafondverhoging, met alle (financiële) gevolgen van dien. In een dergelijke situatie is het wenselijk dat beheerder en gemeente met elkaar in gesprek gaan om tot maatwerk afspraken voor deze specifieke locatie te komen.

Over het belang van het hiervoor geschetste principe zijn wij het mijns inziens eens, maar het amendement moet ik dus helaas ontraden, vanwege de hiervoor geschetste noodzaak om deze afweging en die maatwerk afspraken ook in de hoogte van het plafond te kunnen verwerken, hetgeen niet meer mogelijk is als het gewijzigde plafond automatisch moet worden vastgesteld op de door de gemeente verzochte hoogte. Wel wil ik nogmaals benadrukken dat dit niets afdoet aan het uitgangspunt dat de door de gemeente genomen maatregelen ten goede komen aan de leefomgeving.

Amendement 32 625, nr. 14 van het lid Wiegman- van Meppelen Scheppink

Ik deel de goede bedoelingen die ten grondslag liggen aan het amendement.

Echter, het is de basis van de geluidproductieplafondsysteematiek dat degene die de kosten draagt voor het treffen van maatregelen, de vruchten mag plukken van de winst die behaald wordt. Doordat de beheerder een deel van de geluidwinst van maatregelen meteen af moet staan aan de omgeving is hij minder gestimuleerd om extra maatregelen te treffen. Een wegbeheerder is verplicht om het geluidproductieplafond na te leven. Indien een vrijwillig genomen maatregel leidt tot bovengenoemde verlaging van het geluidproductieplafond zoals voorgesteld door de CU zal dit een beheerder niet stimuleren. Dit amendement leidt aldus tot een averechts effect en doet ook geen recht aan het idee dat degene die de maatregel betaalt ook de winst krijgt.

Een ander gevolg van de verlaging van de plafonds zijn de uitvoeringslasten. Deze lasten komen bij elke verlaging terug en leiden bij een frequente aanpassing van de plafonds tot veel hogere kosten dan voorzien.

De leden van de CU vroegen tevens naar een expliciete reactie op de vergelijking met de systematiek zoals van toepassing bij Schiphol. In deze systematiek is aangegeven dat na 2020 het zogenoemde fifty-fifty principe moet gaan gelden.

Tot 2020 liggen de afspraken vast over het aantal vliegbewegingen en de bijbehorende milieuruimte. Na 2020 zal de technologische winst vanwege stillere vliegtuigen en vliegprocedures voor de helft kunnen worden benut om het aantal toegestane vliegbewegingen te vergroten en de helft zal gebruikt worden voor beperking van de overlast.

Ook in geval van reële mogelijkheden tot verlaging van het plafond door ontwikkelingen op het gebied van bronbeleid zal per geval een belangenafweging gemaakt worden tussen het verlagen van het plafond en/of faciliteren van de mobiliteit. De wet regelt al dat die afweging elke 5 jaar in het actieplan wordt gemaakt.

De systematiek van de geluidproductieplafonds sluit een dergelijk principe niet uit. In feite zouden de plafonds het bronbeleid moeten stimuleren om een groter verkeersvolume te kunnen toestaan. Het lijkt me echter niet goed om het principe voor alle rijksinfrastructuur zonder meer van toepassing te verklaren. Bovendien geldt dat niet ieder weg- of spoordeelte een vergelijkbare ontwikkeling kent. Kortom, er moet maatwerk geleverd worden om passende geluidproductieplafonds voor de rijkswegen en hoofdspoorwegen en hun omgeving vast te stellen.

Daarbij geldt uiteraard dat indien uit de jaarlijkse rapportages blijkt dat de geluidproductieplafonds structureel worden onderschreden, verlaging van de plafonds op verzoek aan de orde kan zijn.

32 625 amendement nr. 15 van het lid Wiegman-Van Meppelen Schepink

Ik begrijp de strekking van het amendement, verder toegelicht in het nader verslag, aldus dat de ChristenUnie voorstelt om enkele meer abstracte en politiek relevante kaders voor reken- en meetvoorschriften op te tillen naar het niveau van een AMvB, terwijl de uitwerking daarvan in meer gedetailleerde technische uitvoeringsregels wat betreft deze leden op het niveau van een ministeriële regeling kan blijven, waardoor voor die voorschriften de nodige flexibiliteit blijft bestaan voor aanpassingen aan de stand der techniek.

Aldus omschreven, kan ik mij vinden in het voorstel van deze leden; een vergelijkbare constructie is op aanraden van de Raad van State gekozen voor doelmatigheid. Daarbij rest wel de kanttekening dat dit een nadere gedachtewisseling vergt over wat deze leden aanmerken als «basisregels» (zoals genoemd in het nader verslag). Ik heb de concept-AMvB ter kennisneming bijgevoegd¹ bij deze nota naar aanleiding van het nader verslag; ik hoor graag welke basisregels over reken- en meetvoorschriften naar de mening van deze leden ontbreken in het ontwerpbesluit.

Met de leden van de ChristenUnie-fractie ben ik van mening dat een balans nodig is: zowel periodieke actualisatie als een vorm van kwaliteitsborging, maar ook zorgvuldige besluitvormingsprocessen waarbij de spelregels niet te vaak wijzigen. Beiden zijn mijns inziens van belang voor draagvlak onder burgers

Het is bij periodieke toetsing van een rekenmethode wenselijk om die rekenmethode goed te laten aansluiten bij de «hoorbare werkelijkheid»; er zitten immers variabele onderdelen in de rekenmethode (met name de geluidproductie van het Nederlandse wagenpark varieert in de tijd).

Door regelmatig metingen te verrichten aan de geluidproductie van de verschillende voertuigcategorieën blijft de rekenmethode op dit punt valide. Ook worden met een zekere regelmaat methodische verbeteringen aangebracht onder andere door Europese ontwikkelingen in het kader van de EU-richtlijn omgevingslawaaier.

Het draagvlak bij burgers (en anderen) voor de rekenmethode wordt op voldoende niveau gehouden door het beheer van de methode neer te leggen bij onafhankelijke en akoestisch deskundige instanties. Nu is dat de Stichting CROW; in de toekomst zal het RIVM die taak op zich nemen. De deskundige inbreng van TNO en andere gerenommeerde akoestische bureaus moet voldoende vertrouwen geven in de betrouwbaarheid van de rekenmethode.

Onderschreven wordt dat de rekenmethode niet te vaak moet worden veranderd, om lopende planprocedures niet te bemoeilijken. De update die thans wordt voorbereid ten behoeve van geluidproductieplafonds, zal naar verwachting enige jaren ongewijzigd kunnen functioneren; gelet op het tempo van wetenschappelijke ontwikkeling is actualisatie eens in de 5 à 10 jaar naar verwachting voldoende.

¹ Ter *vertrouwelijke* inzage gelegd, *alleen voor de leden*, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ik wil overigens benadrukken dat de reken- en meetmethodes volledig zijn gebaseerd op de fysische kennis omtrent het berekenen en meten van equivalente geluidniveaus rond wegen en spoorwegen. Het equivalente

geluidsniveau is de basis van zowel het begrip geluidsbelasting als van het begrip geluidproductie. Het is een fysisch scherp gedefinieerd begrip (ISO-norm). De standaardmethodes waarmee dit equivalente geluidsniveau moet worden berekend of gemeten, zijn derhalve een afgeleide van de meest recente akoestische inzichten. Ze bevatten dus ook geen politiek gevoelige elementen.

Ook de regels die in het voorschrift zijn neergelegd over het cumuleren van geluid zijn puur een weerslag van de wetenschappelijke kennis ter zake. Daarbij wordt gebruik gemaakt van brede wetenschappelijke kennis omtrent de relatie tussen geluidsbelasting en gezondheidseffecten (de zogenoemde dosis-effectrelatie).

Voor zover de bepalingen over cumulatie politiek gevoelig van aard zijn, worden die bepalingen niet in een ministeriële regeling opgenomen, maar in de wet of in een AMvB. Ter illustratie: in artikel 110f van de huidige Wet geluidhinder bevat de principiële keuze dat het bevoegd gezag, bij de afweging rond het al dan niet toestaan van hogere waarden, het cumulatieve effect zichtbaar moet maken, en dat moet meewegen bij het besluit omtrent de hogere waarde. De wijze van berekening is meer technisch (en neutraal) van aard en is daarom opgenomen in het reken- en meetvoorschrift.

Het rekenvoorbeeld dat deze leden gaven, betreft een situatie die op wetsniveau is geregeld. De systematiek van geluidproductieplafonds brengt met zich de keuze om niet langer per afzonderlijke weg- of baanvak, maar de geluidsbelasting te bepalen per totale bron van een beheerder.

Ik deel de mening van deze leden dat dit in een politieke keuze is die niet thuishoort op het niveau ministeriële regeling, maar in de wet zelf, zoals ook blijkt uit het wetsvoorstel.

In bijlage 2 van de memorie van toelichting van wetsvoorstel 32 252 laat figuur 2 duidelijk zien dat het de bedoeling is dat de geluidproductieplafonds worden bepaald op basis van de totale bron en niet per weg(deel). Met de wijziging van artikel 11.19 in wetsvoorstel 32 625 wordt dit nog nadrukkelijker geregeld, door op te nemen dat referentiepunten – en daarmee de geluidproductieplafonds zelf – zich bevinden langs een samenstel van wegen of spoorwegen.

Het karakter van het nieuwe stelsel houdt in dat er een direct verband bestaat tussen geluidproductieplafonds en geluidsbelastingen. Dat houdt ook in dat geluidsbelastingen dienen te bepaald op basis van de totale bron van een beheerder. Nu de keuze reeds op het niveau van de wet is gemaakt, ben ik van mening dat hiermee ruimschoots aan de wens van de ChristenUnie-fractie is voldaan.

Cumulatie

De leden van de ChristenUnie vragen nogmaals aandacht voor het onderwerp van de cumulatie, waarover in eerste termijn door verscheidene fracties vragen zijn gesteld. Ik ga eerst in op cumulatie in zijn algemeenheid, en op de wijze waarop cumulatie deel uitmaakt van de voorgestelde nieuwe regels. Daarna kom ik tot de concrete vraag van de leden van de ChristenUnie.

Cumulatie is aan de orde in situaties waarin een geluidsgevoelig object geluidsbelasting ondervindt van meer dan één geluidsbron. Bij discussies gaat het meestal om het beoordelen van het gezamenlijke effect van

verschillende bronnen op een locatie. Cumulatie kan enger of breder worden genomen. In de meest enge zin gaat het om de cumulatie van de geluidsbelasting van gelijksoortige bronnen die onder één beheerder vallen (bijvoorbeeld rijkswegen of hoofdspoorwegen). In ruime zin gaat het mede om de geluidsbelasting vanwege andere geluidsbronnen, zoals decentrale wegen en spoorwegen, luchthavens en (bepaalde categorieën van) inrichtingen. In wetsvoorstel 32 252 wordt (in artikel 11.33, vijfde lid) gesproken over «de effecten van de samenloop van de geluidsbelasting van de weg of spoorweg en een andere geluidsbron als bedoeld in artikel 11.30, vijfde lid».

De vraag of en, zo ja, op welke wijze rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van meerdere geluidsbronnen, speelt in dit verband voor twee categorieën van besluitvorming:

- De besluitvorming omtrent de hoogte van een geluidproductieplafond. Dit betreft de voorbereiding en het nemen van een besluit inzake het vaststellen of wijzigen van een geluidproductieplafond voor een rijksweg of een hoofdspoorweg. Regels hiervoor zijn opgenomen in wetsvoorstel 32 252;
- De besluitvorming omtrent de bouw van woningen of andere geluidsgevoelige objecten in de nabijheid van een rijksweg of een hoofdspoorweg. Dit betreft – doorgaans – de planologische besluitvorming door een gemeente. Hierop heeft wetsvoorstel 32 252 geen betrekking. In dit kader vindt namelijk een toetsing plaats aan de normering van de Wet geluidhinder. Ook na de inwerkingtreding van de onderhavige wetsvoorstellen zal de Wet geluidhinder hiervoor het kader zijn. Pas in het kader van Swung II zal dit veranderen.

Eerst wil ik enige woorden wijden aan de betekenis van cumulatie in de praktijk. Het aantal locaties waar sprake is van cumulatie, is groot, zeker als het begrip «cumulatie» breed wordt opgevat. Het is echter een misverstand te menen dat het effect van de aanwezigheid van meerdere geluidsbronnen op de ondervonden geluidsbelasting in al deze gevallen eveneens groot is. De gecumuleerde geluidsbelasting zal vaak maar weinig hoger liggen dan de geluidsbelasting vanwege de individuele geluidsbron (die het meeste geluid veroorzaakt). Ik verwijs daarvoor naar de uitgewerkte praktijkvoorbeelden die ik bij deze nota lever. Daarnaast is het ook van belang een onderscheid te maken tussen geluidsbronnen. Het kan gaan om twee of meer echt verschillende bronnen zoals een weg en een spoorweg, maar er kunnen ook twee delen van eenzelfde type weg worden onderscheiden op grond van het verschil in naam, zoals A13 en A20. Ik maak onderscheid tussen deze twee categorieën van gevallen.

Bij de eerste categorie van gevallen is sprake van gelijksoortige geluidsbronnen, die in beheer zijn bij één beheerder, hierna kortweg aangeduid als «gelijksoortige bronnen». Voor de onderhavige wetsvoorstellen gaat het om hetzij meerdere delen van rijkswegen hetzij meerdere delen van hoofdspoorwegen die dicht bij elkaar zijn gelegen. Het gaat om punten waar rijkswegen of hoofdspoorwegen splitsen of samenkomen, en om knooppunten. Cumulatie is in deze gevallen goed mogelijk. Omdat het gaat het om geluid van soortgelijke bronnen, is de optelling van het geluid technisch eenvoudig uit te voeren. Omdat het gaat om één beheerder, zijn de relevante gegevens beschikbaar, en is er één model waarmee de berekeningen kunnen worden uitgevoerd.

Cumulatie bij gelijksoortige bronnen is bovendien belangrijk, omdat een omwonende het geluid bij bijvoorbeeld een klaverblad ervaart als geluid van één bron. Ook het geluid vanwege een spoorwegknooppunt wordt ervaren als het geluid van één bron. Het zou voor de omwonende onbegrijpelijk zijn als dat bij een knooppunt de infrastructuur wordt

opgedeeld en voor elk deel afzonderlijk aan de norm wordt getoetst. Ook vanuit de aspecten gezondheid, slaapverstoring en hinderbeleving heeft het de voorkeur alle delen van rijkswegen of van hoofdspoorwegen bij een knooppunt als één bron te behandelen. Met cumulatie wordt hier dus vergaand tegemoet gekomen aan behoeften uit de maatschappij.

Alle andere situaties behoren tot de tweede categorie van gevallen. Zij worden hierna aangeduid als «ongelijksoortige bronnen». Voor de onderhavige wetsvoorstellen gaat het enerzijds om een samenloop van het geluid van een rijksweg en het geluid van een hoofdspoorweg, en anderzijds om een samenloop met andere bronnen, zoals decentrale infrastructuur of inrichtingen. In deze gevallen is cumulatie meer complex, doordat het geluid ongelijksoortig is en doordat er meer dan één beheerder betrokken is. In deze gevallen is de maatschappelijke behoefte aan cumulatie minder, omdat het geluid hier niet wordt ervaren als het geluid van één bron. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld het geluid van de «decentrale weg voor de deur» en het geluid vanwege een rijksweg op enige afstand.

Geluidsbelastingen van ongelijksoortige geluidsbronnen kunnen niet simpelweg worden «opgeteld». Hierbij speelt mee dat de hinderbeleving bij eenzelfde geluidniveau per bron verschilt. Daarom zijn de normen voor spoorwegen in wetsvoorstel 32 252 ook anders dan die voor rijkswegen. Het vaststellen van normen voor gecumuleerde geluidniveaus van verschillende bronnen is een ingewikkeld vraagstuk. Bovendien heeft de beheerder mogelijk niet alle gegevens beschikbaar, of ontbreekt een toepasbaar rekenmodel. In elk geval is voor cumulatie in deze gevallen een forse uitbreiding van het akoestisch onderzoek nodig, die gepaard zal gaan met hogere kosten en een langere doorlooptijd.

Ik deel de opvatting van de fractie van de ChristenUnie en van andere fracties dat cumulatie een onderwerp is dat een plaats verdient in de regelgeving. Maar rekening houden met cumulatie moet wel technisch en organisatorisch goed uitvoerbaar zijn, en er moet een balans worden gevonden tussen kosten en baten van regels inzake cumulatie. Dit leidt tot het maken van een onderscheid tussen de cumulatie bij gelijksoortige en bij ongelijksoortige gevallen. Dit onderscheid is in wetsvoorstel 32 252 terug te vinden.

De hoofdregel in het wetsvoorstel is dat het geluideffect van de aanwezigheid van andere geluidsbronnen in beeld moet worden gebracht in het kader van het akoestisch onderzoek (artikel 11.33, vijfde lid). Dat is voor alle gevallen gelijk, zij het dat wel uitzonderingen op de onderzoeksplicht kunnen worden gemaakt (artikel 11.33, zesde lid, onder c).

Wat betreft de gelijksoortige geluidsbronnen, wordt bij de huidige Wet geluidhinder bij een knooppunt de bron opgedeeld in twee of meer stukken, omdat het bijvoorbeeld verschillende wegnummers betreft. Vervolgens wordt elk deel afzonderlijk aan de norm getoetst. Met de onderhavige wetsvoorstellen verandert dit en worden voortaan alle «delen van rijkswegen» c.q. alle «delen van hoofdspoorwegen» als één geluidsbron beschouwd. Het geluid vanwege alle delen van wegen dan wel van alle delen van hoofdspoorwegen wordt gecumuleerd. Dit zal vooral worden bereikt door een daarop afgestemde locatie van de referentiepunten. Zo zullen referentiepunten rond een knooppunt worden gelegd. Om de bevoegdheid hiertoe buiten twijfel te stellen, wordt met de Invoeringswet in artikel 11.19 uitdrukkelijk geregeld dat referentiepunten ook gelegen kunnen zijn langs een «samenstel van wegen» of een «samenstel van spoorwegen». Figuur 2 in bijlage 2 van de Memorie van toelichting bij wetsvoorstel 32 252 brengt dit voor een wegenknooppunt in

beeld. Technische uitwerking geschiedt bij de reken- en meetvoorschriften.

De cumulatie bij gelijksoortige bronnen werkt door naar de gemeentelijke besluitvorming inzake de bouw van geluidsgevoelige objecten. De gemeente zal dus net als de beheerder rekening moeten houden met de optelsom van het geluid van alle afzonderlijke weggedeelten of spoorweggedeelten. Dit zal worden geregeld in de reken- en meetvoorschriften op grond van de Wet geluidhinder. Ik hecht hieraan omdat dezelfde argumenten als hiervoor genoemd ook voor bij nieuwbouw van woningen gelden. Bovendien vind ik het ongewenst als een gemeente in eenzelfde situatie andere geluidbelastingen zou bepalen dan de weg- of spoorwegbeheerder.

Ongelijksoortige geluidsbronnen worden in wetsvoorstel 32 252 daarentegen niet als één geluidsbron beschouwd. In plaats daarvan heeft de minister van IenM in wetsvoorstel 32 252 de bevoegdheid om rekening te houden met de effecten van cumulatie (artikel 11.30, vijfde lid), waarbij mag worden afgeweken van de reguliere normering van het eerste en tweede lid van artikel 11.30 en van de uitkomsten van het doelmatigheids-criterium. Dat biedt de mogelijkheid van maatwerk per geval. De mogelijkheid van maatwerk wordt versterkt doordat deze bevoegdheid van de minister niet door nadere regels wordt ingekaderd.

Met name voor ongelijksoortige geluidsbronnen situaties moet de balans tussen kosten en baten in het oog worden gehouden. Daartoe zijn waarborgen in het wetsvoorstel opgenomen. Eén waarborg is dat nader zal worden aangegeven met welke andere geluidsbronnen bij cumulatie rekening moet worden gehouden. Met name ligt het in de rede dat geen rekening gehouden hoeft te worden met elke willekeurige inrichting, maar dat alleen wordt gekeken naar de geluidsbelasting vanwege de categorieën van inrichtingen die vanuit het oogpunt van geluidhinder het meest relevant zijn, zoals de «grote lawaaimakers». Een verdere waarborg is het zesde lid, onder c, van artikel 11.33, dat voorziet in de mogelijkheid van uitzonderingen op de onderzoeksplicht.

Nog op een andere manier biedt het wetsvoorstel gelegenheid om rekening te houden met de nabijheid van meerdere geluidsbronnen. Hierbij gaat het niet om het cumuleren van geluidsbelastingen, maar om het treffen van maatregelen die effectief zijn ter beperking van de geluidsbelasting van meer dan één bron. Belangwekkend is dat het hier wel kan gaan om ongelijksoortige bronnen. Dit werkt vooral bij maatregelen bij de ontvanger (gevelmaatregelen), maar het kan ook bij overdrachtsmaatregelen werken, bijvoorbeeld als een weg en een spoorweg parallel lopen, en geluidschermen langs de buitenste geluidsbron worden geplaatst (aan de ene kant langs de weg, en aan de andere kant langs de spoorweg). Juist omdat de situaties en de opties zo verschillend zijn, is er eigenlijk steeds behoefte aan maatwerk. Afstemming is daarom overgelaten aan overleg tussen de betrokken beheerders. De wettelijke regels staan aan deze afstemming niet in de weg. Zo nodig kan gebruik worden gemaakt van het vijfde lid van artikel 11.30.

Indien bijvoorbeeld gevelmaatregelen nodig zijn in het kader van de sanering langs een rijksweg, zal worden gekeken of het betrokken object een geluidsbelasting ondervindt vanwege een andere geluidbron, als gevolg waarvan ook gevelmaatregelen nodig (kunnen) zijn. De insteek is dan dat de gevelmaatregelen zo worden gedimensioneerd dat voldaan is aan de vereisten die voortvloeien uit alle relevante situaties. Overigens is «afstemming» hier soms een automatisch proces. Worden bijvoorbeeld

«zwarte gevelmaatregelen» getroffen met het oog op de geluidsbelasting vanwege een drukke rijksweg, dan zal daardoor veelal tevens zijn voorzien in de nodige gevelmaatregelen ten behoeve van andere geluidsbronnen die minder geluid voortbrengen.

Ik verwijs voor verdere voorbeelden wederom naar de uitgewerkte praktijkvoorbeelden.

In de vigerende Wet geluidhinder is de cumulatie-regeling te vinden in artikel 110f (door wetsvoorstel 32 625 enigszins aangepast). Ook ingevolge dit artikel geldt een verplichting om akoestisch onderzoek te doen naar de effecten van cumulatie. Voorts dient te worden aangegeven op welke wijze daarmee rekening is gehouden bij de te treffen maatregelen. Het artikel specificeert nader in welke gevallen deze verplichtingen van toepassing zijn. In afwachting van Swung II zal dit artikel bij de uitvoering van de Wet geluidhinder van toepassing blijven. In het kader van Swung II zal dit onderwerp nader aan de orde komen.

In onderstaand schema is het beeld als volgt:

Onderwerp	Artikelen	Uitvoeringsregels
Bij het vaststellen of wijzigen van een geluidproductieplafond	Artikelen van het nieuwe hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer	
In beeld brengen van de samenloop van geluidsbelastingen.	11.33 lid 5 en 11.33 lid 6 onder c.	Reken- en meetvoorschriften op grond van artikel 11.33. Daarin ook uitzonderingen op de onderzoeksplicht.
Cumulatie van het geluid vanwege gelijksoortige bronnen.	11.19 lid 1 (Plaatsing van de referentiepunten). 11.19 lid 3 (Samenstel van wegen; samenstel van spoorwegen)	Reken- en meetvoorschriften op grond van artikel 11.33.
Cumulatie van het geluid vanwege ongelijksoortige bronnen.	11.30 lid 5 (Rekening mee houden; afwijken van reguliere normering en doelmatigheidsbeginsel).	Amvb: aangeven van de geluidsbronnen waarmee rekening moet worden gehouden.
Bij de besluitvorming inzake de bouw van geluidsgevoelige objecten	Artikelen van de Wet geluidhinder	
Bepalen van de geluidsbelasting vanwege rijkswegen en hoofdspoorwegen.	Reken- en meetvoorschriften op grond van de Wet geluidhinder.	
Cumulatie van het geluid vanwege diverse bronnen.	110f	
Het treffen van maatregelen die de geluidsbelasting vanwege meer dan één geluidsbron beperken	Artikel 11.30 lid 5 van de Wet milieubeheer. Verder mogelijk in de praktijk.	

Ik kom nu tot de concrete vraag van de leden van de ChristenUnie. Ik vertaal deze vraag zo dat wordt gevraagd of cumulatie ook kan worden voorgeschreven voor geluidsbronnen die ongelijksoortig zijn. Hierboven heb ik aangegeven waarom daarvoor niet is gekozen. Via toepassing van artikel 11.30, vijfde lid, kan wel bij de besluitvorming over de hoogte van geluidproductieplafonds met de geluidsbelastingen van andere, ongelijksoortige bronnen rekening worden gehouden.

Verkeersprognoses

De leden van de ChristenUnie-fractie constateerden dat berekeningen van de te verwachten geluidproductie mede afhangen van vervoerprognoses. In de schriftelijke reactie werd gesteld dat het aan de infrastructuurbeheerder is om te zorgen voor goede verkeersprognoses. Genoemde leden deelden de mening dat als uit monitoring blijkt dat prognoses niet kloppen, dit kan leiden tot aanpassing van geluidproductieplafonds. Zij vonden echter dat het ook kan betekenen dat de bronbeheerder maatregelen moet nemen. Ook in dit soort situaties geldt immers de doelmatigheidstoets. Deelt de regering deze mening?

Ja, het klopt dat na verloop van tijd uit de monitoring blijkt of er sprake is van onjuiste prognoses. Bij het hanteren van te lage prognoses zal het plafond eerder worden bereikt. Indien het plafond wordt bereikt zal de beheerder wederom maatregelen moeten treffen of een plafondwijzigingsprocedure moeten doorlopen. Bij het hanteren van te hoge prognoses zal het plafond later worden bereikt dan verondersteld.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben hun zorgen geuit over de impact van verkeersprognoses echter specifiek geuit in relatie tot voorgesteld artikel 11.28 lid 2 en 3 van de Wet milieubeheer, waarin tien jaar vooruit wordt gekeken hoeveel ruimte er nog is. Als in die situatie de vervoersprognose te hoog is, dan kan dit betekenen dat het bevoegd gezag een verzoek om verlaging van het geluidproductieplafond niet honoreert. Dit kan volgens deze leden weer betekenen dat een bouwontwikkeling niet door kan gaan. Deelt de regering deze mening?

Nee, de regering deelt deze mening niet.

Allereerst benadruk ik dat juist dit wetsvoorstel de burger beschermt tegen onjuiste verkeersprognoses. Bij weg- of spooraanleg vormt de bij het geluidonderzoek gehanteerde prognose de basis voor het vast te stellen geluidproductieplafond. Door het plafond blijft de burger dus beschermd op het niveau van het besluit. In geval van een te lage prognose zal de beheerder na verloop van tijd, bij een zich in de praktijk voordoende hogere verkeersgroei, aanvullende geluidmaatregelen moeten overwegen omdat het plafond dreigt te worden overschreden. Overigens heeft de beheerder er geen belang bij om een procedure tot plafondverhoging te starten, indien hij deze ruimte niet nodig heeft (art 11.28 lid 2).

Het aangehaalde lid 3 van artikel 11.28 bepaalt dat een plafond niet verlaagd wordt als uit de prognose blijkt dat daardoor binnen tien jaar een overschrijding zou dreigen van het nieuwe plafond. Om dit te kunnen beoordelen heeft de minister een realistische prognose nodig van de beheerder. In de praktijk zal het lastig zijn hiervoor bewust te hoge prognoses te hanteren. Het zal in deze gevallen van plafondwijziging namelijk niet gaan om tienden van dB's gaan maar om een aantal hele dB's. Dat betekent dat de verkeersprognose zo'n 30 tot 100% te hoog moet zijn gesteld om op 1 of enkele dB's uit te komen. Daar zal de minister snel doorheen prikken. De minister maakt dus uiteindelijk de afweging en niet de beheerder. Tevens is op een besluit van de minister de algemene wet bestuursrecht van toepassing, inclusief zienswijze en bezwaar en beroep.

Om deze redenen leek het de leden van de ChristenUnie-fractie wel verstandig om enkele basisregels te hanteren waaraan verkeersprognoses in ieder geval moeten voldoen om kwaliteit en onafhankelijkheid te waarborgen. Deze basisregels kunnen worden vastgelegd in een AMvB. Deze leden overwegen nog een amendement op dit punt in te dienen.

Aanvullende regels voor verkeersprognoses zullen niet tot een kwaliteitsslag leiden. Ter illustratie: Voor wegverkeer wordt reeds een intern protocol voor de kwaliteitsborging van verkeersprognoses gehanteerd. De verkeers- en vervoermodellen die vanaf april 2011 worden gehanteerd door het ministerie van I&M voor het opstellen van verkeersprognoses worden onderworpen aan een externe audit, zoals door de Minister aan de Kamer is toegezegd (Kamerstuk 29 283, nr. 49 van 13 mei 2008). ProRail zal per geval maatwerk verlenen om samen met de vervoerders een realistische inschatting te maken voor een specifieke situatie. De minister zal deze prognoses betrekken in haar afweging of een plafondverlaging kan worden doorgevoerd.

Voor spoorverkeer zullen naast de groei van het spoorverkeer, ook de sanering en de instroom van stil materieel de komende periode meegeenomen moeten worden in de prognoses.

Vervolg

De leden van de SP-fractie vroegen welke wetsvoorstellen met betrekking tot beperking en voorkoming van geluidsoverlast de Kamer in deze kabinetsperiode nog meer tegemoet kan zien. Deze leden vroegen tevens op welke termijn wetsvoorstel «Swung-2» ingediend wordt.

Het voornemen is om met de uitwerking van Swung-2 alle thans nog bestaande regels van de Wet geluidhinder te herzien en onder te brengen in de Wet milieubeheer. Er mag dan ook vanuit gegaan worden dat Swung-2 het enige wetsvoorstel met betrekking tot beperking en voorkoming van geluidsoverlast zal zijn dat in deze kabinetsperiode bij de Tweede Kamer ingediend gaat worden. De planning van Swung-2 is vanzelfsprekend afhankelijk van de vaststelling van Swung-1. Het streven is erop gericht dat de Kamer eind dit jaar geïnformeerd zal worden over de inhoud van de toekomstige geluidregelgeving. Dit betreft dan regelgeving met betrekking tot de decentrale infrastructuur, de relatie met de Ruimtelijke Ordening (woningbouw) en het industrielawaai. De inhoudelijke keuzes voor Swung-2 worden de komende periode in samenwerking met IPO en VNG voorbereid. De notitie die eind dit jaar aan de Kamer voorgelegd zal worden, vormt dan vervolgens het uitgangspunt voor de uitwerking in regelgeving. De uitwerking daarvan zal uiteraard nog de nodige tijd vergen.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma