

Vergaderjaar 2009–2010

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)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 juli 2010

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Hierna ga ik achtereenvolgens op de volgende onderwerpen in.

Inhoud	Blz.
1. Algemeen	1
2. De strekking van het wetsvoorstel	2
3. Het ontwerp van nieuwe regels voor geluidbeheersing van weg- en spoorwegverkeer	9
4. Het systeem van geluidproductieplafonds	18
5. Advies Raad van State	39
6. Artikelsgewijze toelichting	45

1. Algemeen

Ik constateer dat de leden van de verschillende fracties met een uiteenlopende waardering van het wetsvoorstel kennis hebben genomen. De door de leden van de **CDA**-fractie geuite zorg hoop ik met de beantwoording van de leden van deze fractie gestelde vragen weg te kunnen nemen. In zijn algemeenheid kan worden opgemerkt dat omwille van de omvangrijkheid en complexiteit van de geluidproblematiek en geluidwetgeving er uitdrukkelijk voor is gekozen de modernisering van deze wetgeving in fasen ter hand te nemen. Dit wetsvoorstel (Swung-1) is dus bewust beperkt van strekking, maar heeft desondanks een forse voorbereidingstijd gevergd en bevat ook een in omvang aanzienlijke memorie van toelichting. Nadat de Kamer – naar ik hoop – in meerderheid met de voorgestelde aanpak van geluidhinder bij rijkswegen en spoorwegen heeft ingestemd, wordt een vervolgwetsvoorstel (Swung-2) voor het resterende deel met daarin de provinciale en gemeentelijke wegen, en de normering bij de bouw van geluidsgevoelige objecten voorbereid. De systematiek van het wetsvoorstel Swung-1 wordt daarbij toegepast op provinciale wegen. Bovendien zal bij de aangekondigde invoeringswet aan de Kamer een nieuwe aanpak van de geluidsanering langs rijksinfrastructuur worden voorgelegd. De voorgenomen wetgevingsoperatie is

derhalve niet beperkt van werking, maar beoogt stapsgewijs de geluidproblemen rondom het toenemend gebruik van (spoor)wegverkeer een grens toe te roepen en daar waar nodig terug te dringen.

Het verheugt mij dat de leden van de **PvdA**-fractie met waardering kennis hebben genomen van het wetsvoorstel. In het verlengde van de aangekondigde fasen van geluidwetgeving met betrekking tot (spoor)-wegen, ben ik voornemens ook de regelgeving voor industrielawaai te moderniseren. Ik heb dit reeds aangekondigd in de aanbiedingsbrief bij het onderhavige wetsvoorstel (32 252, nr. 5).

Ik constateer dat de leden van de **SP**-fractie de achterliggende problematiek herkennen en de voorgestelde driesporenaanpak – begrenzen, saneren en bronaanpak – toejuichen. Ik betreur de geuite scepsis, maar hoop deze met de beantwoording van de gestelde vragen weg te kunnen nemen.

Datzelfde geldt voor de door de leden van de **GroenLinks**-fractie geuite zorgen en vragen; ik hoop met de beantwoording van de gestelde vragen ook de twijfel bij die leden over de mate van bescherming van de burgers tegen toenemende geluidoverlast weg te kunnen nemen.

Tenslotte waardeer ik de belangstelling en vragen van de zijde van de leden van de **ChristenUnie**-fractie. Ook die vragen hoop ik volledig en naar tevredenheid te kunnen beantwoorden.

2. De strekking van het wetsvoorstel

De leden van de **CDA**-fractie constateren terecht dat dit wetsvoorstel slechts een deel van de voor geluidhinder relevante geluidbronnen betreft. Zoals in paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting is aangegeven, betreft het wetsvoorstel een eerste stap in de tweede fase van de fasegewijze vernieuwing van de geluidwetgeving, zoals opgenomen in de Wet geluidhinder. Een aantal van de door deze leden genoemde bronnen zijn niet in de Wet geluidhinder geregeld, maar bijvoorbeeld in de Wet Luchtvaart, de Wet milieubeheer en het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (beter bekend als het Activiteitenbesluit). Dit wetsvoorstel (Swung-1) ziet niet op alle geluidsbronnen, maar alleen op (een deel van het) weg- en spoorverkeer. Zoals in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting is aangegeven, wordt voorgesteld met de vernieuwing van de geluidwetgeving te starten bij de rijkswegen en de spoorwegen, dit vanwege de urgentie. Het heeft ook met die urgentie te maken dat het wetsvoorstel alleen de regels betreft die betrekking hebben op de aanleg en het beheer van de infrastructuur. De geluidnormering bij de bouw van woningen en andere geluidsgevoelige objecten en voor andere geluidbronnen (provinciale en gemeentelijke wegen, industrieterreinen), maakt deel uit van de volgende fase van de aanpassing van de geluidwetgeving (Swung-2), die al wel in voorbereiding is. Dit wetsvoorstel bevat overigens wel, net als de huidige Wet geluidhinder, een regeling voor cumulatie van geluidhinder, veroorzaakt door verschillende bronnen. De omvang van het voorliggende voorstel tot wijziging van de geluidreggeving is bewust afgebakend om het overzichtelijk en «behapbaar» te houden. Ondanks deze bewuste beperking is het toch een aanzienlijk wetsvoorstel met een uitgebreide memorie van toelichting geworden.

Een aantal vragen is door leden van de fracties van het **CDA**, de **PvdA** en de **ChristenUnie** gesteld naar aanleiding van een schrijven van de VNG en van het IPO. Deze vragen, die in het verslag deels zijn gerubriceerd in paragraaf 4 (Het systeem van geluidproductieplafonds), zal ik hieronder in samenhang beantwoorden.

De vragen hebben betrekking op de consequenties van de voorgestelde normering, de status van de betreffende voorstellen, het draagvlak bij IPO en VNG voor de voorstellen en in hoeverre IPO en VNG betrokken worden bij de verdere uitwerking daarvan.

De reactie van de VNG heeft naar mijn mening niet zozeer betrekking op het voorliggende wetsvoorstel, als wel op het nog in voorbereiding zijnde wetsvoorstel voor de volgende fase (Swung-2), waarvan de hoofdlijnen in mijn brief van 14 december 2009 zijn geschetst (Kamerstukken II, 32 252, nr. 5). Ik hecht eraan om duidelijkheid te verschaffen over de totstandkoming van deze voorstellen voor Swung-2. De in de brief geschetste hoofdlijnen zijn in goed ambtelijk overleg tussen het ministerie van VROM, het IPO en de VNG tot stand gekomen. Deze hoofdlijnen zijn op 18 juni 2009 in Bestuurlijk Overleg met IPO en VNG besproken. In dat overleg is ingestemd met het aanbieden van wetsvoorstel Swung-1 aan de Tweede Kamer, waarbij tevens de hoofdlijnen van Swung-2 gepresenteerd zouden worden.

Met het oog op de al eerder door de VNG geuite vrees voor mogelijk negatieve consequenties van nieuwe normstelling voor de realisatie van de woningbouwopgave in stedelijk gebied, zowel nieuwe locaties als vervanging en verdichting van bestaande bebouwing, is afgesproken dat dit punt in het kader van een uitvoerbaarheidstoets nadrukkelijk onderzocht zal worden. In mijn brief heb ik dan ook melding gemaakt van dit onderzoek en aangegeven dat de uitkomsten hiervan aanleiding kunnen vormen voor wijzigingen. De geschetste normstelling ligt dan ook nog niet definitief vast

Inmiddels is het betreffende onderzoek uitgevoerd. Het onderzoek heeft als conclusie dat er enig risico bestaat op knelpunten voor het realiseren van de bouwopgave op bepaalde locaties. Geconcludeerd wordt dat dit risico aanmerkelijk verkleind kan worden door het invullen van de voorgestelde ruimere normering voor nader af te bakenen specifieke locaties. Daarnaast kan er voor de bouwopgave geprofiteerd worden van de sanering langs rijksinfrastructuur. En in specifieke gevallen kan gebruik worden gemaakt van Stad en Milieu.

Ook wil ik benadrukken dat een belangrijk doel van Swung is de burger te beschermen tegen toenemende geluidhinder. Dit betekent dat nieuwe geluidknelpunten door woningbouw moeten worden voorkomen en derhalve niet op iedere locatie kan worden gebouwd.

De komende periode zal in goed overleg met het IPO en de VNG verder worden gewerkt aan Swung-2, waarbij één van de prioriteiten is om te komen tot een definitief voorstel voor de normstelling voor nieuwe woningbouw waarvoor voldoende draagvlak bij zowel het Rijk als het IPO en de VNG bestaat. Dit betekent uiteraard dat naast afdoende bescherming tegen geluidhinder tevens in voldoende mate recht zal worden gedaan aan het belang van het kunnen realiseren van de woningbouwopgave in stedelijk gebied.

Gelet op alle voorbereidingen die het wetsvoorstel Swung-2 nog vergt, ga ik er vanuit dat dit wetsvoorstel niet voor medio 2011 ter advisering aan de Raad van State zal kunnen worden aangeboden.

De leden van de **SP**-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de in het wetsvoorstel ingebouwde werkruimte van 1,5 dB boven de heersende waarde, waardoor ruimte wordt geboden aan het verkeersaanbod om met zo'n 40% te groeien zonder enige compensatie of geluidmaatregel. De leden van de **CDA**-fractie leggen de stelling voor dat met deze werkruimte extra ruimte gegeven wordt voor verdere groei van het verkeer zonder dat geluidsmaatregelen nodig zijn. Ook de leden van de fractie van **GroenLinks** constateren dat deze werkruimte een groei van verkeersvolume «van maar liefst 40%» mogelijk maakt.

De stelling dat extra groeiruimte voor het verkeer wordt gecreëerd met deze werkruimte, doet geen recht aan de werking van dit wetsvoorstel. De invoering en naleving van geluidproductieplafonds met een werkruimte van 1,5 dB vergen een forse inspanning van de rijksweg- en spoorwegbeheerder. Naast het feit dat de beheerders een volledige nieuwe taak krijgen, het continu naleven en monitoren van de geluidproductieplafonds op tienduizenden punten, zullen op tal van locaties voor 2020 maatregelen worden getroffen ter naleving van de plafonds. Naar mijn mening is de genoemde werkruimte minimaal benodigd om een voor de dagelijkse vervoers- en beheerspraktijk uitvoerbare introductie van geluidproductieplafonds te bewerkstelligen. Wanneer voor het hele rijkswegennet geen werkbare marge wordt ingebouwd, zal de wegbeheerder voor een onuitvoerbare opgave komen te staan. De voorbereiding en realisatie van geluidsmaatregelen vergt gemiddeld zo'n drie tot vijf jaren. Die tijd is nodig voor onderzoek, overleg, inspraak, eventuele bezwaar- en beroepsprocedures, aanbesteding en de feitelijke realisering van de maatregelen. Zoals de leden van de SP-fractie aangeven, kan de wegbeheerder (Rijkswaterstaat) inderdaad goed het moment inschatten waarop door groei van verkeer het toegestane plafond overschreden dreigt te worden. Vervolgens kan de beheerder tijdig starten met voorbereidingen voor maatregelen voor het reduceren van de geluidsbelasting, zodat de dreigende overschrijding voorkomen wordt. Die voorbereidingstijd moet er dan wel zijn; met andere woorden, de nieuwe systematiek vergt een zekere invoeringstermijn. De gekozen werkmarge voorziet daarin. Bij aanleg van nieuwe infrastructuur is geen werkruimte nodig. De beheerder legt nieuwe infrastructuur aan overeenkomstig de wettelijk vereiste minimale akoestische kwaliteit, bijvoorbeeld Zeer Open Asfalt Beton (ZOAB), en de plafonds worden vastgesteld op basis van die technieken en het voor de aanleg geraamde toekomstige gebruik van die weg.

Bij de bestaande infrastructuur werkt dit anders. Daar wordt de beheerder direct na invoering geconfronteerd met een nieuwe verplichting om geluidproductieplafonds voor dagelijks in gebruik zijnde wegen na te leven. Zonder werkruimte zou dit vrijwel onmiddellijk een dreigende overschrijding van de geluidproductieplafonds voor het hele netwerk met zich brengen. Immers zonder ingebouwde marge kan elke toename van het verkeersaanbod op de weg leiden tot een overschrijding van het plafond. Het niet inbouwen van een werkbare marge, creëert dus een groot aantal dreigende overschrijdingen op allerlei plaatsen in het wegennet. Al die knelpunten ontstaan min of meer tegelijk met het in werking treden van dit nieuwe geluidregiem: een onwerkbaar situatie. Om deze nalevings- en handhavingsproblemen bij de start van het nieuwe systeem te voorkomen, is een zekere werkruimte nodig. Deze werkruimte is eenmalig en geldt alleen voor bestaande infrastructuur, waarvoor de heersende geluidproductie de basis van het geluidproductieplafond is. Bij nieuwe aanleg en na wijziging van plafonds bijvoorbeeld door tracébe-sluiten of saneringsmaatregelen, wordt er dus geen werkruimte toegekend.

Ik heb bewust gekozen voor een werkruimte van 1,5 dB. Uit onderzoek van DHV¹ blijkt dat dit de beste keuze is. In dit onderzoek zijn ook andere waarden voor de werkruimte onderzocht: een half, één en twee dB. Een kleinere werkruimte dan 1,5 dB blijkt te leiden tot een onwerkbaar situatie voor de beheerder. Een grotere werkruimte blijkt te leiden tot een (onnodige) toename van geluidhinder. Een werkruimte van 1,5 dB lijkt werkbaar voor de beheerders en leidt niet tot een voor omwonenden van de betreffende (spoor)wegen structurele toename van het verkeersgeluid of overlast, ook niet bij weggedeelten waar de geluidhinder nu al hoog is. De keuze voor 1,5 dB is dus een goede balans tussen milieu en mobiliteit. Daarnaast merk ik op dat deze 1,5 dB goed aansluit bij de ruimte die de

¹ Optimale werkruimte voor spoorwegen bij invoering van geluidproductieplafonds en Optimale werkruimte voor rijkswegen bij invoering van geluidproductieplafonds, rapporten DHV (oktober 2009).

huidige geluidwetgeving biedt bij fysieke uitbreidingen van bestaande wegen en spoorwegen, namelijk 2 dB. Geluidbeperkende maatregelen geven overigens minimaal een reductie van 2 dB, geluidsschermen geven grotere reducties. Nadat de maatregelen zijn getroffen zullen daarom de geluidsbelastingen in de omgeving lager zijn dan de geluidsbelasting die heerste bij invoering van de wet. De te verwachten geluidsbelastingen zullen na verloop van tijd schommelen in een bandbreedte rond de heersende waarde. Er is derhalve geen sprake van een structurele toename van de geluidoverlast. Daarnaast zal in de periode tot 2020 door de aanpak van de bestaande knelpunten de geluidproductieplafonds op diverse locaties worden verlaagd. De werkruimte van 1,5 dB is daarmee een tijdelijke werkruimte. Zie met name ook de beschrijving van de werking van het systeem in paragraaf 3.2.1 van de memorie van toelichting.

Voor wat betreft de meest belaste woonlocaties langs rijks- en spoorwegen, is het mijn ambitie dat die zo snel mogelijk worden aangepakt. Met deze wet en de bijbehorende invoeringswet kan dat sneller en effectiever dan met de bestaande regelgeving. Het saneringsprogramma is buitengewoon groot in omvang. Het gaat om honderden locaties langs rijkswegen en spoorwegen en bijna 1 miljard euro aan maatregelen. Bij de uitvoering moet zorgvuldig, in overleg met omwonenden en met mogelijkheden voor inspraak en beroep, een maatregelenpakket worden vastgesteld. Dit alles kost tijd. Ik kan niet van de een op de andere dag het probleem oplossen. Tussen nu en 2020 zullen vrijwel alle maatregelen gerealiseerd worden. Op sommige locaties zullen dus pas aan het einde van die termijn de geluidreducerende maatregelen gerealiseerd zijn. De nieuwe systematiek van geluidproductieplafonds begrenst de mogelijke toename op die locaties wel op 1,5 dB, terwijl die toename onder huidige regels onbegrensd zou zijn. Op veel locaties zullen overigens al veel eerder maatregelen getroffen worden. Zo zijn op een tiental locaties Rijkswaterstaat en ProRail vooruitlopend op de nieuwe wet en het grootschalige saneringsprogramma alvast begonnen met het aanpakken van hoog belaste woonlocaties door realisatie van saneringsmaatregelen. Dit betreft de zogenaamde «PreNoMo»-projecten. Deze projecten zijn opgenomen in de actieplannen voor rijkswegen en voor hoofdspoorwegen.¹ In de actieplannen is beschreven wat het Rijk doet en gaat doen om omgevingslawaai van rijkswegen te voorkomen of te beperken in de periode 2008–2013. Het actieplan is opgesteld in het kader van de Europese richtlijn omgevingslawaai die de lidstaten verplicht om geluidsbelastingkaarten en actieplannen te maken. Ik heb er alle vertrouwen in dat de nieuwe regels leiden tot een begrenzing van de groei van geluidniveaus en tot een snelle en effectieve aanpak van de hoogbelaste locaties. Daarmee sluiten de nieuwe regels, anders dan de leden van de **SP**-fractie veronderstellen, veel beter aan bij de doelen van de Wet geluidhinder dan de bestaande wetgeving. Het nieuwe systeem van geluidproductieplafonds is juist ontworpen om meer dan de huidige Wet geluidhinder bij te dragen aan het beheersen en reduceren van geluidsbelasting.

Ook de indruk bij de leden van de **SP**-fractie dat het wetsvoorstel mede zou beogen om een versnelde uitvoering van infrastructuurprojecten te faciliteren, wil ik graag wegnemen. Het belangrijkste doel van de wet is dat er een grens wordt gesteld aan de onbeheerste groei van geluidsbelastingen. Dit gebeurt door het continu naleven van de geluidproductieplafonds. Kleine aanpassingen aan de infrastructuur hebben veelal niet of nauwelijks geluidseffecten. Deze zullen veelal binnen het geluidproductieplafond passen. Kleine ingrepen zullen in dat geval zonder geluidprocedures en dus sneller kunnen worden uitgevoerd dan onder de huidige wet. Onder de huidige wet is er bij kleine ingrepen niet zelden sprake van

¹ Actieplan omgevingslawaai voor drukbesteden hoofdspoorwegen, ministerie van Verkeer en Waterstaat (juni 2008) en Actieplan omgevingslawaai van rijkswegen, ministerie van Verkeer en Waterstaat (juni 2008).

een relatief zware geluidprocedure die altijd moet worden doorlopen. Hierbij moeten soms in verhouding tot de kleine ingreep onevenredig zware geluidmaatregelen worden getroffen vanwege de verkeersgroei die zich in het verleden heeft voorgedaan. Deze verkeersgroei wordt onder de huidige wet in specifieke gevallen pas door geluidbeperkende maatregelen gecompenseerd wanneer sprake is van aanpassing van de infrastructuur. Het systeem van de geluidproductieplafonds ontkoppelt de ingrepen aan de infrastructuur en het naleven van de geluidproductieplafonds. Dit biedt als belangrijk voordeel dat maatregelen ter naleving van het geluidproductieplafond kunnen worden gecombineerd met andere ingrepen aan de infrastructuur, zoals bijvoorbeeld beheer en onderhoud, mits de beheerder het geluidproductieplafond naleeft. Door de verplichting voor de beheerder om het plafond continu na te leven worden de bewoners direct vanaf het moment dat de wet in werking treedt beschermd tegen structureel toenemende geluidsbelastingen. Zie ook mijn opmerkingen bij de vorige vragen.

Voor de aanleg van nieuwe (spoor)wegen wordt net als onder de huidige wet akoestisch onderzoek verricht waarbij de toekomstige geluidssituatie na de aanleg in beeld wordt gebracht. Hierbij wordt er net als nu naar gestreefd op geluidgevoelige bestemmingen te voldoen aan de voorkeurswaarde, zo nodig door middel van het treffen van doelmatige geluidbeperkende maatregelen. Echter na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen tevens aan weerszijden van de infrastructuur referentiepunten worden bepaald. Voor deze referentiepunten worden geluidproductieplafonds vastgesteld op basis van het akoestische onderzoek en de in het tracébesluit of geluidproductieplafondbesluit voorziene maatregelen. Net als bij de geluidproductieplafonds langs de bestaande infrastructuur zullen deze continu door de beheerder moeten worden nageleefd. In een openbaar jaarverslag wordt hierover verslag gedaan. Door middel van deze systematiek wordt verwarring zoals die zich voordeed rond de HSL-zuid voorkomen. De huidige Wet geluidhinder kent eenmalig een toetsmoment bij besluitvorming en er vloeit geen verplichting uit voort de geluidniveaus te bewaken of aanvullende maatregelen te treffen indien mocht blijken dat de normen niet (meer) worden gehaald. Bij de nieuwe systematiek wordt de werkelijke geluidsbelasting bewaakt en indien nodig worden maatregelen getroffen. De geluidsbelasting kan niet zonder procedure hoger worden dan die in het tracébesluit is berekend.

Evenmin deel ik de typering van het wetsvoorstel door de leden van de **SP**-fractie dat dit de sfeer zou ademen om het verlenen van ontheffingen zo eenvoudig mogelijk te maken. Uit de memorie van toelichting blijkt dat alleen in geval van bijzondere omstandigheden een tijdelijke ontheffing kan worden verleend aan de beheerder. Bijvoorbeeld in geval van werkzaamheden aan het spoor of de weg waardoor een andere route tijdelijk veel meer verkeer krijgt te verwerken en de beheerder vanwege die omleiding het plafond tijdelijk niet kan naleven. De ontheffing is op deze wijze vormgegeven, met een korte proceduretijd, zodat bij onvoorziene omstandigheden zoals bijvoorbeeld voor een langdurige stremming relatief snel een ontheffing kan worden verleend. Overigens voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid dat ook bij ontheffing maatregelen kunnen worden voorgeschreven om de geluidsoverlast te beperken. De voorgestelde procedure is dus welbewust eenvoudig, maar de inhoudelijke criteria zijn even bewust gericht op uitzonderingssituaties van een beperkte duur (maximaal vijf jaar).

De leden van de **SP**-fractie vragen voorts aandacht voor een suggestie van milieuorganisaties om ter preventie van geluidhinder van wegverkeer het gebruik van de fiets in plaats van de auto te stimuleren. In zijn algemeenheid onderschrijf ik het belang van het stimuleren van alternatieven

voor de auto. Op landelijk en regionaal niveau worden tal van initiatieven op dit vlak ontplooid. Zo wordt specifiek ingezet op het verbeteren van regionale fietsroutes voor het woonwerk-verkeer. Het is het streven om op de trajecten waar fietsroutes verbeterd worden zo'n 5% van de autofoerenzen (met een reisafstand tot 15 kilometer) te verleiden om voortaan (vaker) de fiets te pakken. Uit de nulmeting rond de vijf routes die aangepakt zijn in het kader van het project Fileproof blijkt dat dit haalbaar is.

Bij de bestuurlijke overleggen over het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) in het najaar van 2009 zijn concrete afspraken gemaakt over een rijksbijdrage van € 10 miljoen voor de realisering van de regionale fietsroutes Leiden-Den Haag en Arnhem-Nijmegen. Daarnaast loopt een uitvraag voor meer regionale projecten waarvoor een rijksbijdrage van in totaal 21 miljoen euro beschikbaar is. Naar verwachting zal deze uitvraag dit jaar leiden tot bestuurlijke afspraken voor de realisering van circa 15 regionale fietsroutes.

Als op een bepaalde verbinding inderdaad een overstap van 5% auto-fiets op afstanden tot 15 kilometer bereikt wordt en deze autoreductie volledig ten gunste komt van het rijkswegennet op deze verbinding, dan betekent dit voor de betreffende rijksweg in totaal een reductie van het autoverkeer van circa 2-3%. Hoewel het belang van elke procent minder automobiliteit wordt onderschreven en ook actief wordt gestimuleerd, is de geluidsreductie als gevolg van een afname van het autoverkeer met enkele procenten verwaarloosbaar (2,5% verkeersafname betekent een geluidreductie van 0,1 dB). Pas bij een afname van de verkeersintensiteit met 30% valt 1 dB reductie te verwachten. Daarom richt het wetsontwerp zich primair op stimulering van het treffen van maatregelen aan de bron en op afscherming.

Tenslotte zijn de leden van de **SP**-fractie van mening dat vanwege de (overigens door deze leden veronderstelde) focus op bronmaatregelen de gekozen systematiek te veel door financiële overwegingen is ingegeven, dit ten koste van de volksgezondheid.

Het is een misverstand dat te allen tijde volstaan zou kunnen worden met bronmaatregelen. In het doelmatigheids criterium is wel geregeld dat bronmaatregelen altijd als eerste moeten worden afgewogen vanwege de voordelen die bronmaatregelen veelal bieden boven afschermende maatregelen. Ze veroorzaken geen visuele hinder, hebben effect langs beide zijden van de infrastructuur en zijn bovendien kosteneffectief.

Wanneer uit akoestisch onderzoek voor een project of in verband met een dreigende plafondoverschrijding echter blijkt dat het effect van bronmaatregelen alleen onvoldoende is om de geluidsbelastingen bij de geluidsgoedige objecten langs de infrastructuur voldoende te beperken, moeten wel degelijk ook overige maatregelen worden overwogen, zoals geluidsschermen of een combinatie van bronmaatregelen en afschermende maatregelen. Uiteindelijk zal dat net als in de huidige situatie in veel gevallen leiden tot het plaatsen van geluidsschermen. Maar ook verdiepte liggingen of tunnels blijven onderdeel van de afweging in bijzondere situaties. Het gaat dan om situaties waarin met andere maatregelen een toename van geluid boven de maximale waarde niet kan worden voorkomen of om situaties waarin de infrastructuur met de benodigde schermen tot inpassingproblemen leidt.

De nieuwe regels stimuleren tot het treffen van maatregelen. De beheerder krijgt immers de nieuwe verplichting om geluidproductieplafonds na te leven. Als de beheerder dus zuinig is met het treffen van geluidreducerende maatregelen, wordt meer risico gelopen op overschrijding van plafonds in de toekomst. Dit kan de beheerder stimuleren extra te investeren in geluidreducerende maatregelen. Daarmee vermindert het risico van toekomstige overschrijdingen van het plafond. De systematiek van het wetsvoorstel zorgt er overigens voor dat vaker en eerder dan

onder de huidige Wet geluidhinder tot het treffen van maatregelen zal worden overgegaan. Met dit wetsvoorstel verliezen volksgezondheid en milieu het dus niet van de euro, maar wordt tussen beide belangen – benutten van infrastructuur en gezond wonen in de nabijheid van diezelfde infrastructuur – een evenwichtige afweging gemaakt.

De leden van de **GroenLinks**-fractie attenderen op het rapport van de Algemene Rekenkamer «Milieueffecten wegverkeer» uit 2009, waarin de ernst van de geluidhinder als bron voor gezondheidsklachten wordt aangekaart. Naar aanleiding van een aanbeveling uit dit rapport heeft de VROM-Inspectie in 2009 onderzoek gedaan naar de praktijk van het verlenen van hogere waarde-beschikkingen door de gemeenten. Dit onderzoek heeft geresulteerd in de publicatie «Geluid? We willen het niet horen! Onderzoek verlenen hogere waarden» (maart 2009).¹ De rol van de hogere waarden komt overigens aan de orde in Swung-2.

Door de VROM-Inspectie is nagegaan of de gemeenten aan de regelgeving voldoen, alle mogelijke maatregelen in beeld brengen en haalbare maatregelen toepassen in de situaties waarin een verhoogde geluidsbelasting onvermijdelijk is. Uit het onderzoek is gebleken dat de Wet geluidhinder in de praktijk in veel gevallen geen stimulans vormt om te komen tot een zo laag mogelijke geluidsbelasting op de gevel van woningen. Vaak streven gemeenten naar een geluidswaarde die net onder de maximale ontheffingswaarde blijft. De VROM-inspectie geeft aan dat het opstellen van gemeentelijk beleid de voorkeur verdient bij de toepassing van de Wet geluidhinder in plaats van het terugvallen op ad hoc afwegingen. In een dergelijk beleid zou dan aandacht moeten worden besteed aan:

de omstandigheden waarbij sprake is van maatregelen die stuiten op stedenbouwkundige, verkeerskundige, landschappelijke of financiële bezwaren;

de wijze waarop wordt gecontroleerd dat maatregelen daadwerkelijk ten uitvoer worden gebracht;

de rol van geluid in het totale planproces.

Zoals opgemerkt spelen deze conclusies van de VROM-inspectie een rol bij het uitwerken van de voorstellen voor de verdere modernisering van de geluidregelgeving (Swung-2). In de huidige voorstellen, die ambtelijk in voorbereiding zijn, komt het begrip hogere waarde te vervallen.

Daarvoor in de plaats komt een systeem dat zich – in aansluiting op de EU-richtlijn omgevingslawaai – meer richt op planvorming, en waarbij het formuleren van gemeentelijk geluidbeleid een voorwaarde vormt voor het verkrijgen van een extra ruimte van 5 dB voor woningbouw in situaties waarin de geluidbelasting boven de algemeen geldende normering voor nieuwe woningbouw ligt.

De leden van de **GroenLinks**-fractie betreuren dat geen volumebeleid wordt ingezet om verkeerslawaai te reduceren.

Er is voor gekozen de geluidsbelasting zo kosteneffectief mogelijk te beheersen door middel van doelmatige geluidbeperkende maatregelen zoals stille wegdekken en geluidsschermen. Door deze aanpak kan naast de behoefte aan een goede leefomgevingskwaliteit worden voorzien in een andere maatschappelijke behoefte, de mobiliteitsbehoefte. In beginsel wordt het gebruik van de infrastructuur met deze aanpak niet onnodig belemmerd. Bovendien heeft volumebeleid een veel grootschaliger effect dan het specifiek oplossen van een locatiegebonden geluidprobleem. Indien echter doelmatige geluidbeperkende maatregelen niet kunnen voorkomen dat een geluidproductieplafond moet worden verhoogd en daardoor ook de maximale waarde op een geluidgevoelig object dreigt te worden overschreden, of een bestaande overschrijding dreigt toe te nemen, dan wordt een breed scala van maatregelen overwogen, die

¹ Dit onderzoeksrapport is te downloaden via: <http://www.vrom.nl/>.

doorgaans verdergaande maatschappelijke consequenties hebben. Hieronder valt ook volumebeleid als maatregel.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie informeren naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor situaties waarin sprake is van cumulatie van geluidhinder door verschillende bronnen. Allereerst blijft voor situaties die ressorteren onder de Wet geluidhinder vooralsnog artikel 110f van die wet gelden. In het voorliggende wetsvoorstel is het vijfde lid van artikel 11.30 van toepassing, zodra een andere geluidsbron een geluidsbelasting kan veroorzaken die is gelegen boven de voorkeurswaarde, bedoeld in artikel 11.2. Daarmee wordt ook de cumulatie onder Swung-1 geregeld. Met cumulatie wordt dus bij de toepassing van de geluidregelgeving in concrete situaties rekening gehouden (en maatwerk geleverd), ongeacht de fase van het wetgevingsproces.

Voorts vragen deze leden of er een kosten-batenanalyse is gemaakt van de totale saneringsopgave en meer specifiek van de keuze tussen inzet op sanering en andere maatregelen. Bij de ontwikkeling van het wetsvoorstel is geen expliciete kosten-batenanalyse gemaakt, maar is wel met de grote ruimtelijke opgaven rekening gehouden. Leidend principe daarbij is geweest dat binnen het nieuwe stelsel (inclusief de sanering) zoveel mogelijk gebruik gemaakt zou moeten worden van bronbeleid. In feite bestaat daar ook de noodzaak toe, omdat anders de sanering in de gewenste omvang budgettair niet mogelijk is. Nieuw is dat er eisen aan de minimale akoestische kwaliteit van de infrastructuur worden gesteld op basis van artikel 11.3. Ook wordt er bij de vaststelling van de eerste plafonds voor rijkswegen vanuit gegaan dat er ten minste ZOAB als wegdek ligt. Door het bronbeleid optimaal te benutten, bijvoorbeeld expliciet via het vijfjaarlijkse actieplan, worden niet alleen de kosten van het nieuwe stelsel zoveel mogelijk beperkt, maar zal in het algemeen de geluidproductie van de infrastructuur lager zijn. Daarmee zijn de geluidsbelastingen in de omgeving lager en bestaan er meer mogelijkheden voor de ontwikkeling van de gewenste plannen. Zoals de leden van ChristenUnie-fractie aangeven, is inderdaad sprake van een win-winsituatie.

3. Het ontwerp van nieuwe regels voor geluidbeheersing van wegen en spoorwegverkeer

De leden van de **SP**-fractie vragen wie binnen het voorgestelde regiem bepaalt of wijzigingen aan de infrastructuur leiden tot een (significante) toename van de geluidsbelasting en op basis van welke criteria. Binnen het regiem van het wetsvoorstel bepaalt de beheerder dit binnen de daarvoor gestelde wettelijke kaders. Alle wijzigingen aan de (spoor)weginfrastructuur die passen binnen het geldende geluidproductieplafond kan de beheerder realiseren zonder daarvoor een procedure tot verhoging van dit plafond te doorlopen. Het geluidproductieplafond biedt de garantie dat geluidniveaus op geluidgevoelige objecten niet kunnen toenemen zonder zo'n procedure te volgen. Het jaarverslag biedt informatie over de naleving van de geluidproductieplafonds, dus ook of de doorgevoerde wijzigingen aan de infrastructuur voldoen aan het wettelijk systeem.

Voorts informeren deze leden naar de wettelijke verankering van de afwegingscriteria bij het treffen van geluidmaatregelen. Criteria voor de kosten-batenafweging die gelden voor de naleving van geluidproductieplafonds en de sanering zullen worden verankerd in een algemene maatregel van bestuur en de meer technische onderdelen zullen worden geregeld in een ministeriële regeling. In de praktijk zal ik daarvoor vrijwel geheel de huidige Regeling doelmatigheid geluidsmaatregelen Wet geluidhinder overnemen (Staatscourant 2009, 20367). Anders ligt het voor het laten doorwerken van het voortschrijdend bronbeleid (zie artikel 11.11, vierde lid). Voor de afweging in dit kader is het niet mogelijk op voorhand

criteria vast te stellen voor een kosten-batenafweging. Ontwikkelingen van nieuwe stille technieken zijn niet te voorspellen, daarom is er ook gekozen voor de afwegingen over bronmaatregelen te koppelen aan het vijfjaarlijkse actieplan. Nieuwe technieken die zichzelf bewezen hebben en kostenefficiënt zijn, zullen op termijn deel gaan uitmaken van de voorgescreven «akoestische kwaliteit» (artikel 11.3).

Verder informeren deze leden naar de sanering van andere geluidsgevoelige objecten (niet-woningen). De sanering van alle geluidsgevoelige objecten zal worden geregeld in de invoeringswet. Wat andere geluidsgevoelige objecten dan woningen betreft, zal worden aangesloten bij hetgeen reeds geldt, met name de bestaande saneringsregeling in de Wet geluidhinder en de beleidsvoornemens uit de Nota mobiliteit. Zowel de leden van de fractie van de **SP** als van de fractie van de **ChristenUnie** vragen naar de achtergrond van de aanpak van woningen met in het verleden (na 1986) een groei van de geluidsbelasting met meer dan 5 dB. Achtergrond van deze aanpak komt voort uit de werking van de Wet geluidhinder en de overgang naar het nieuwe stelsel met geluidproductieplafonds. Doordat de Wet geluidhinder te kort schiet bij het voorkomen van de sluipende groei van geluidsbelastingen, zijn er op een groot aantal locaties situaties ontstaan waar de geluidsbelasting hoger is dan werd beoogd. In het kader van de reconstructiebepalingen van de Wet geluidhinder dient dan gestreefd te worden naar standstill, ook ten opzichte van eerder vastgelegde geluidsbelastingen. Voor de situaties met een hogere geluidsbelasting dan beoogd vormt de reconstructieprocedure dus uiteindelijk mogelijk een herstelmoment. Met de invoering van het stelsel met geluidproductieplafonds vervallen de (ingewikkelde) reconstructiebepalingen en wordt het naleven van de ingestelde plafonds het nieuwe kader. Daarmee vervalt voor bewoners van woningen met een te hoge geluidsbelasting de hoop op een toekomstige reconstructie, waarbij de eerdere geluidsbelasting mogelijk hersteld zou worden. Voor deze bewoners kan het wetsvoorstel een nadeel inhouden, afhankelijk van het feit of er een reconstructie komt en wat de uitkomst van die reconstructieprocedure is. In bijlage 6 van de memorie van toelichting wordt meer uitgebreid ingegaan op dit «handhavingsgat», zoals deze tekortkoming in het systeem van de Wet geluidhinder veelal genoemd wordt. Om het geschetste nadeel van de invoering van het nieuwe stelsel te beperken, acht ik het gewenst de meest schrijnende situaties aan te pakken. In de Toekomstagenda Milieu¹ was (op bladzijde 88) al aangegeven dat onderzoek wordt gedaan naar de mogelijkheden om extra geluidbeperkende maatregelen te nemen om de gevolgen op te vangen bij een deel van de woningen dat onder de huidige Wet geluidhinder een beschikking heeft ontvangen (maximaal toelaatbare hogere waarde) maar binnen nieuwe wetgeving niet meer aangepakt zou hoeven worden. Het zou daarbij gaan om een overgangsregeling gericht op dat deel van de woningen dat door de groei van het verkeer sinds de afgifte van de beschikking een onevenredige hoge groei van de geluidsbelasting (van meer dan 5 dB) heeft ondergaan. De grens van 5 dB waarvan in zowel de Toekomstagenda als de nu voorgenomen sanering sprake is, heeft als achtergrond dat met de huidige Wet geluidhinder geen verhogingen van meer dan 5 dB toelaatbaar waren.

Het kan bij de gevallen die worden aangepakt, anders dan de leden van de **SP**-fractie stellen, niet gaan om woningen die in 1986/1987 al aan het geluidsplafond zaten. Woningen die toen al een te hoge geluidsbelasting hadden konden worden aangemeld voor de sanering en voor zover die sanering nog niet is uitgevoerd, zal die onder de nieuwe saneringsoperatie worden meegenomen. Hierop richt de aanpak van de «grote groei gevallen» zich niet. De woningen waar het hier over gaat, kwamen toen en komen nu niet voor de «gewone» sanering in aanmerking. Het probleem is dan ook niet primair de absolute hoogte van de geluidsbelasting waar

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 535, nr. 2.

de leden van de fractie van de **ChristenUnie** naar verwijzen, maar het feit dat de toename van de geluidsbelasting na invoering van de Wet geluidhinder ongewenst hoog is geweest.

Voor de goede orde zij gemeld dat de aanpak zich niet alleen zal richten op woningen die in het verleden een hogere waardebeschikking hebben ontvangen, maar op alle aanwezige woningen langs de betreffende wegen en spoorbaanvakken met een groei van de geluidsbelasting van meer dan 5 dB. Achtergrond hiervan is, naast rechtsgelijkheid, dat het in veel gevallen niet meer valt te achterhalen welke objecten precies een beschikking hebben gehad.

De leden van de **SP**-fractie vragen met betrekking tot de geluidbeheersing op spoorwegen of lawaaiig spoorwegmateriaal kan worden geweerd. Ook de leden van andere fracties hebben hierover vragen gesteld, mede naar aanleiding van de klachten van omwonenden van de HSL-lijn.

Overeenkomstig de Europese richtlijn¹ moet spoorwegmaterieel dat voldoet aan de technische eisen door elke lidstaat worden toegelaten. Dit betekent dat Nederland niet de mogelijkheid heeft tot het stellen van extra technische eisen aan spoorwegmaterieel. Toch kan Nederland wel het gebruik van stiller materieel stimuleren. Bij dreigende overschrijding van de geluidproductieplafonds zal ProRail in het capaciteitsverdelingsproces niet alle capaciteit kunnen toedelen die door vervoerders aangevraagd is. Is de infrastructuur qua geluidnormering overbelast, dan worden de aanvragen geprioriteerd. In het Kabinetsstandpunt «Spoor in Beweging» dat op 19 juni 2009 is aangeboden en op 12 oktober 2009 in de Tweede Kamer is besproken, is opgenomen dat uiterlijk medio 2012 het Besluit Capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur zal zijn aangepast, zodat in de gevallen dat de beschikbare geluidscapaciteit onvoldoende is, stille treinen voorrang krijgen boven lawaaiige treinen. Voorts is het mogelijk om prijsdifferentiatie toe te passen. ProRail heeft al een «Prestatieregeling toename stille kilometers» in de Netverklaring opgenomen. Door deze prestatieregeling worden de vervoerders gestimuleerd om hun lawaaiig materieel om te bouwen. Via deze prestatieregeling krijgt omgebouwd materieel een korting van vier eurocent per wagon- of bakkilometer. Deze korting is gemaximeerd op 120 000 km.

Eventuele andere prijsdifferentiaties zijn ook mogelijk, maar daarbij moet wel aan de voorwaarden uit de Europese richtlijn 2001/14² worden voldaan.

*Op verzoek van de leden van de **SP**-fractie wordt onderstaand in een tabel informatie geboden over de verschillen in geluidproductie door het spoormaterieel. De spoorvoertuigen die op de Nederlandse spoorweginfrastructuur rijden, zijn ingedeeld in de volgende elf spoorvoertuigcategorieën, op grond van het type aandrijving en het wielremsysteem:*

Categorie	Type materieel	Emissie (dB) bij 100 km/h
1	blokgeremd reizigersmaterieel	62,1
2	schijf- en blokgeremd reizigersmaterieel	63,4
3	schijf- en blokgeremd elektrisch materieel	59,7
4	goederenmaterieel met gietijzeren blokremmen	64,3
5	blokgeremd dieselmaterieel	66,0
6	schijfgeremd dieselmaterieel	59,7
7	schijfgeremd metro- en sneltrammaterieel	62,0
8	schijfgeremd reizigersmaterieel	57,9
9	schijf- en blokgeremd hogesnelheidsmaterieel	55,6
10	Lightrailmaterieel	55,9
11	goederenmaterieel met alternatieve blokremmen (K- of LL-blokken)	59,7

¹ Richtlijn 2008/57/EG het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap.

² Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering.

In de tabel is de geluidemissie van één wagon per categorie bij een snelheid van 100 km weergegeven.

Voorts informeren de leden van de **SP**-fractie naar het eindbeeld van de saneringsoperatie: worden na 2020 nog ergens geluidproductieplafonds overschreden? De vraag bevat een misverstand: de saneringsoperatie beoogt niet de naleving van de geluidproductieplafonds te bewerkstelligen. Vermoedelijk bedoelen de leden van de SP-fractie of na 2020 na afronding van de saneringsoperatie nog ergens de maximale waarde wordt overschreden. Dit zal slechts op een zeer beperkt aantal locaties voor komen, namelijk op die locaties waar de maximale waarde volgens het doelmatigheids criterium niet kan worden teruggebracht door middel van kosteneffectieve of doelmatige maatregelen.

Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt voor de rijkswegen en spoorwegen naleving van de ingestelde plafonds geëist (artikel 11.20). Dat geldt voor alle weg- en spoorbaanvakken, ook die waarlangs zich saneringslocaties bevinden. Structurele overschrijding van geluidproductieplafonds wordt juist voorkomen door de ingebouwde werkruimte en vervolgens de hele nalevingssystematiek, die in het wetsvoorstel zit ingebouwd, inclusief de jaarverslagen en vijfjaarlijkse actieplannen. Mochten zich al overschrijdingen voordoen, dan zal daartegen worden opgetreden.

Sanering ziet dus niet op situaties waarin een geluidproductieplafond wordt overtreden. De saneringsoperatie ziet op de aanpak van een reeds langlopende inspanning om bovenmatige overlast door een gegroeid verkeersaanbod bij geluidgevoelige objecten te verminderen.

Tenslotte vragen genoemde leden of na 2020, na afronding van de saneringsoperatie, nog ontheffingen kunnen worden verleend. Het instrument van de ontheffing heeft geen relatie tot de saneringsoperatie. Het instrument is gericht op situaties waarin het onbillijk of ondoelmatig zou zijn om van een beheerder onverkorte naleving van geluidproductieplafonds te eisen.

Een voorbeeld van een dergelijke situatie is het tijdelijk drukker worden van een weg doordat aan een andere weg werkzaamheden worden verricht (bij een verkeersomleiding). Het zou dan onbillijk zijn om de beheerder bij die omleidingsroute te dwingen tot maatregelen om aan zijn geluidproductieplafonds te blijven voldoen. Evenmin zou dat doelmatig zijn, nu het een tijdelijke situatie betreft. Vanwege deze tijdelijkheid is ook een plafondverhoging voor die omleidingsroute niet aan de orde. De noodzaak van maatwerk door middel van een ontheffing kan zich te allen tijde voordoen, dus zowel voor als na 2020.

Een ontheffing kan voor maximaal vijf jaar worden verleend. Na het verstrijken van die maximale termijn kan een eventuele verdere ontheffing alleen op basis van een nieuwe afweging plaatsvinden.

De leden van de fractie van **GroenLinks** uiten hun bedenkingen tegen de toepassing van het criterium «financieel doelmatig». Toepassing daarvan zou mogelijk de bevolking van dunbevolkte gebieden te weinig beschermen tegen geluidoverlast door weg- of spoorwegverkeer.

Ik wijs erop dat het doelmatigheids criterium juist beoogt de burger te beschermen tegen geluidoverlast. Het criterium discrimineert op zich niet tussen dicht- en dunbevolkte gebieden, maar biedt juist een objectieve afwegingsmethodiek.

Het onbeperkt toepassen van maatregelen is budgettair niet haalbaar. Daarom wordt met het criterium een maximum maatregeleninzet bepaald. Die inzet is afhankelijk van de ondervonden geluidsbelasting (bij hogere belasting meer maatregelen) en het aantal woningen dat met de maatregel beschermd wordt. Oftewel de inzet is proportioneel aan het probleem. Dit heeft zoals de leden van de GroenLinks-fractie aangeven

echter wel gevolgen voor de verdeling van maatregelen over het land. In dichtbevolkte gebieden doen zich meer knelpunten voor en worden dus naar rato meer maatregelen getroffen dan in dunbevolkte gebieden. Maar een groepje van bijvoorbeeld zeven woningen met een geluidsbelasting van 66 dB wordt in de Randstad hetzelfde beschermd als eenzelfde groepje in Oost-Groningen. Niet het dicht- of dunbevolkt zijn is bepalend, maar de lokale (specifieke) situatie.

Ter beoordeling van de vraag of sprake is van «overwegende bezwaren van financiële aard» geldt overigens voor saneringsprojecten al sinds jaar en dag een doelmatigheids criterium op grond van de Subsidieregeling sanering verkeerslawaaï en de voorlopers daarvan. Voor projecten waarbij een nieuwe weg wordt aangelegd of een bestaande weg wordt aangepast, hebben de ministers van VROM en VenW nadere regels opgesteld voor een doelmatigheidsafweging van maatregelen.¹ De inhoud van dit reeds geldende doelmatigheids criterium wordt vrijwel ongewijzigd overgenomen in het nieuwe stelsel. Er zal dus geen sprake zijn van een verslechtering van de bescherming tegen geluidhinder. Voor nieuwe projecten geldt overigens ook nog de eis van minimale akoestische kwaliteit die aan de infrastructuur wordt gesteld.

Voorts bepleiten de leden van de **GroenLinks**-fractie een opleverings-toets voor nieuwe (spoor)wegen. Het wetsvoorstel bevat al een soort van opleveringstoets, namelijk het jaarverslag van de beheerder. Dat jaarlijks door de beheerder op te stellen verslag over de geluidproductie langs de infrastructuur functioneert feitelijk als een oplevertoets en bovendien als jaarlijkse monitoring van de geluidproductie.

Jaarlijks rapporteert de beheerder in een openbaar jaarverslag over de werkelijke geluidproductie en de ruimte die er binnen het geluidproductieplafond resteert. Hieruit kan worden opgemaakt of de nieuwe (spoor)weg voldoet aan de vooraf vastgelegde geluidproductie. Het kabinet heeft een oplevertoets opgenomen in de nieuwe Tracéwet. Dit wetsvoorstel is in april 2010 aan de Kamer aangeboden.

Met het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten (32 377) wordt voor onder andere het aspect geluid een opleveringstoets geregeld. De voorgestelde bepaling is echter nog geschreven op de huidige systematiek van de Wet geluidhinder. Dat betekent dat er nog van wordt uitgegaan dat er in het tracébesluit hogere waarden voor geluidhinder kunnen worden vastgesteld. De opleveringstoets komt er dan op neer dat inzicht moet worden gegeven in de geluidbelasting na realisering van de in het tracébesluit opgenomen geluidmaatregelen, dat wordt aangegeven welke aanvullende maatregelen naar aanleiding van dat onderzoek nodig zijn en binnen welke termijn die kunnen worden getroffen. Via de invoeringswet voor geluidproductieplafonds zal dit aspect vervolgens aangepast moeten worden op de nieuwe systematiek, zoals ook reeds in de wetgevingsnota voor de wijziging van de Tracéwet was voorzien. Dit betekent een systematiek waarbij in tracébesluiten geen hogere waarden meer worden vastgesteld, en waarin ten behoeve van de opleveringstoets gebruik zal worden gemaakt van de gegevens die in het kader van Swung sowieso reeds worden gegenereerd, met het oog op de naleving en het jaarverslag.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie informeren of de saneringsoperatie daadwerkelijk tot een versnelde aanpak leidt en met welke einddata de geplande saneringsoperatie rekt.

De saneringsoperatie betekent een aanzienlijke versnelling. Enerzijds worden de urgente locaties niet uiterlijk in 2023 maar in 2020 gesaneerd en anderzijds worden tegelijkertijd (uiterlijk in 2020) de niet urgente locaties gesaneerd. Deze versnelling is mogelijk, omdat budgetten worden gecombineerd en de nieuwe systematiek de beheerder meer flexibiliteit geeft om werk met werk te combineren. Overigens moet wel onderscheid

¹ Regeling doelmatigheid geluidsmaatregelen Wet geluidhinder, Stsc. 2009, 20367. ook verwijzen naar de reparatieregeling.

gemaakt worden tussen rijksinfrastructuur (weg en spoor) en decentrale infrastructuur. Voor de rijksinfrastructuur is er inderdaad sprake van een aanzienlijke versnelling van de lopende Wet geluidhinder-sanering. Onder de bestaande systematiek is er tot 2023 geld beschikbaar voor de meest urgente gevallen. Met de nieuwe aanpak wordt het budget voor de bestaande operatie gecombineerd met het budget dat op de VenW begroting beschikbaar is voor het realiseren van de geluiddoelen van de Nota Mobiliteit. Door het afronden van de bestaande operatie te integreren met de geluidopgave uit de Nota Mobiliteit wordt efficiency-winst geboekt. Het streven is dat de operatie door de uitvoerders RWS en ProRail in 2020 wordt afgerond. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen urgente en niet urgente sanering. Met name de aanleg van stille wegdekken kan mogelijk voor een zeer beperkt aantal locaties kort na 2020 plaatsvinden. Dat komt omdat dit gecombineerd wordt met de reguliere onderhoudsplanning. Een stil wegdek wordt pas aangelegd als het bestaande wegdek aan vervanging toe is. Dat is nodig omdat het budget voor sanering alleen de extra kosten dekt van het stille wegdek ten opzichte van een standaard wegdek.

Voor de decentrale infrastructuur zijn nog geen concrete einddata te noemen. De gedachtevorming hierover is nog in volle gang. Daarbij wordt geprobeerd tot een doelmatiger besteding van de beschikbare middelen te komen. Bij het indienen van het wetsvoorstel Swung-2 zullen concrete verwachtingen voor einddata voor de verschillende categorieën (urgent, niet-urgent, voor 1986 ontstaan en vanaf 1986 ontstaan) aangegeven worden. Op dit moment is daar nog geen schematisch overzicht van te geven.

Voorts vragen deze leden hoe groot de saneringsopgave voor de nieuwe locaties is. Ook bij het in kaart brengen van het aantal nieuwe situaties is het van belang onderscheid te maken tussen rijksinfrastructuur en decentrale infrastructuur.

Voor de rijksinfrastructuur is de saneringsopgave voor nieuwe situaties relatief klein. Dit komt omdat de extra geluidproductie door de verkeers-groei van de laatste 25 jaar gedeeltelijk is gecompenseerd door invoering van stille wegdekken, de instroom van stiller spoormaterieel en de bouw van vele kilometers geluidscherm. Bij de stille wegdekken gaat het om het toepassen ZOAB in plaats van het lawaaiige dichte asfaltbeton (DAB). Tussen nu en 2025 zullen deze nieuwe situaties niet meer toenemen, omdat met het wetsvoorstel Swung-1 verdere groei begrensd wordt door geluidproductieplafonds.

Om een indruk te geven wat de saneringsoperatie onder Swung-1 inhoudt volgen hier de ramingen van de opgave voor rijkswegen:

11 800 te saneren woningen met een geluidsbelasting boven de 65 dB, en 6000 woningen nog te saneren op basis van de eindmelding saneringsregeling onder de huidige Wet geluidhinder.

Tussen deze twee groepen is sprake van een grote overlap.

De benodigde maatregelen voor de rijkswegen worden geschat op circa: 4 km² stil wegdek (tweelaags ZOAB/Dunne geluidreducerende dekklagen); 170 km geluidscherm; 2015 te isoleren gevels van woningen.

De ramingen voor hoofdspoorwegen gaan voorlopig uit van de volgende opgave:

14 100 te saneren woningen met een geluidsbelasting boven de 70 dB, en 47 000 woningen nog te saneren op basis van de eindmeldingsaneringregeling onder de huidige Wet geluidhinder.

Tussen deze twee groepen is eveneens sprake van een grote overlap.

De benodigde maatregelen voor hoofdspoorwegen worden geschat op:

341 km scherm;
150 km raildempers;
3159 te isoleren gevels van woningen.

Voor de decentrale infrastructuur is er naar verwachting een aanzienlijke hoeveelheid knelpuntsituaties vanaf 1986 ontstaan door de groei van verkeer. De inventarisatie en de aanpak hiervan zijn onderdeel van de gedachtevorming over de aanpak van sanering in het wetsvoorstel Swung-2. Bij het indienen van het wetsvoorstel Swung-2 zal de Kamer hier nader over worden geïnformeerd.

Verder vragen deze leden of bij de saneringsoperatie ook rekening wordt gehouden met de mogelijk verdere groei van het verkeersgeluid gedurende die periode van circa tien jaar. Voor de rijksinfrastructuur ligt er bij sanering een directe relatie met de geluidproductieplafonds van het wetsvoorstel Swung-1. De plafonds worden (in de meeste gevallen) gebaseerd op de heersende situatie plus een werkruimte van 1,5 dB. Bij de geluidsanering vormen deze plafonds het uitgangspunt. Voor zover groei dus binnen de werkruimte van de plafonds past, is deze meege-
nomen bij de sanering.

Bij structurele groei van enige omvang zal al gauw de situatie ontstaan dat overschrijding van de plafonds dreigt. Indien een plafondwijziging aan de orde komt voordat het saneringsplan is vastgesteld, wordt bij de behandeling van het verzoek tot plafondwijziging tevens de saneringsopgave betrokken. Over de plafondwijziging wordt dan één samenhangende beslissing genomen (artikel 11.42).

Gelet op de forse financiële opgave, verzoeken de leden van de fractie van de **ChristenUnie** om een vergelijking in kosten van een aantal scenario's. Deze vraag heeft vanwege de daarin genoemde termijn van 40 jaar kennelijk betrekking op de niet-rijkswegen. Voor de rijkswegen is de saneringsopgave naar verwachting in 2020 vrijwel volledig afgerond en het benodigde budget is beschikbaar op de begrotingen van VROM en VenW. Voor de andere wegen wordt op dit moment aan de voorbereiding van een wetsvoorstel (Swung-2) gewerkt. Daarbij worden verschillende scenario's onderzocht. De Kamer zal hierover bij het indienen van het wetsvoorstel Swung-2 nader worden geïnformeerd.

Deze leden vragen voorts naar de oorzaak van de mogelijk lagere uitvoeringskosten ten gevolge van de voorgestelde wetwijziging. Allereerst wordt opgemerkt dat het verschil in kosten erg afhankelijk is van de groei van het verkeer. Bij grote groei zullen de nieuwe regels meer kosten met zich mee brengen omdat de geluidproductieplafonds dan leiden tot veel maatregelen. Bij lage verkeersgroei zullen de huidige regels echter meer kosten met zich mee brengen. Bij de huidige verwachting van de groei van het verkeer lijken de nieuwe regels iets minder kosten op te leveren, maar het verschil is niet groot. De belangrijkste reden van het mogelijke kostenvoordeel bij lage verkeersgroei is een aantal vereenvoudigingen. Zo hoeven voortaan niet meer niveaus op individuele gevels van woningen getoetst te worden aan in het verleden vastgestelde hogere waarden. In plaats daarvan geldt er een geluidproductieplafond dat moet worden nageleefd en de plicht tot het saneren van hoog belaste woonsituaties.

Bovendien kan in de nieuwe systematiek beter worden aangesloten bij bestaande bedrijfsprocessen van de beheerder, waardoor werk met werk kan worden gemaakt, wat efficiencywinst betekent. Het onderhoud van de weg kan bijvoorbeeld worden gecombineerd met het investeren in stil wegdek om in de toekomst een overschrijding van geluidproductieplafonds te voorkomen.

Als er saneringsmaatregelen (zoals geluidsschermen of stille wegdekken) worden getroffen, zal er altijd een verlaging van de geluidproductie optreden. De wet bevat een vast kader voor het afwegen van deze maatregelen. Alleen als die maatregelen niet doelmatig zijn, kan ervan af worden gezien. Dat is het geval als de maatregelen te kostbaar zijn in verhouding tot het aantal woningen en het geluidreducerende effect bij die woningen. Dan verschuift de sanering naar het naleven van de geluidnorm die geldt binnen de woning. Dat kan betekenen dat aanvullende maatregelen aan de gevel van de woningen noodzakelijk zijn. Het verlagen van het geluidproductieplafond zal in die gevallen echter niet plaatsvinden. De geluidproductie zelf wordt immers niet verlaagd door de saneringsmaatregelen aan de gevel. Indien toch in deze situatie het geluidproductieplafond verlaagd zou worden, zullen niet doelmatige maatregelen afgedwongen worden. Dit zal leiden tot een tekort aan budget om de hele saneringsoperatie te volbrengen.

Naar verwachting zal de saneringsoperatie het beoogde resultaat opleveren. De enige reden die kan leiden tot het niet halen van dit door de wet beoogde saneringsresultaat, is een te kort aan budget. Volgens de ramingen van dit moment is het saneringsbudget evenwel toereikend voor de geraamde opgave. Halverwege de uitvoering van de sanering zal er een uitgebreide evaluatie plaatsvinden. Dan wordt uiteraard ook getoetst of het budget daadwerkelijk toereikend is. Indien dat niet het geval is, zal het dan zittende kabinet een besluit moeten nemen. Dat kan betekenen dat bijvoorbeeld alleen de meest hoog belaste locaties nog aangepakt worden. Andere opties zijn bijvoorbeeld het zoeken van aanvullende budgetten en het inzetten van innovaties met lagere kosten. Er kan nu nog niet vooruit gelopen worden op het besluit dat dan mogelijk nodig is. Uiteraard zal de Kamer geïnformeerd worden over de resultaten van de evaluatie en zal een eventueel besluit tot aanpassing van de uitgangspunten van het saneringsprogramma aan de Kamer worden voorgelegd.

Niet gekozen is voor een uniforme saneringsnorm die overal gehaald moet worden, omdat dit zou betekenen dat deze norm ook voor geïsoleerd liggende woningen gehaald moet worden. Daardoor zou veel geld van het beschikbare budget voor dergelijke woningen moeten worden uitgegeven.

De gekozen aanpak biedt per uitgegeven euro zoveel mogelijk woningen geluidreductie. Dit betekent wel dat in uitzonderlijke gevallen de maximale waarde ook na de uitvoering van de sanering overschreden blijft worden. In al die gevallen moet echter wel voldaan worden aan de geluidnorm voor de belasting binnen de woning (binnenwaarde). Zo wordt ook voor geïsoleerd liggende woningen toch een basisbescherming geboden tegen slaapverstoring en hinder. Overigens profiteren deze woningen op den duur wel van de voortgang van het bronbeleid, zoals het stiller worden van treinen.

Oorspronkelijk was het voornemen om een integrale saneringsregeling te scheppen, zowel voor de diverse saneringsoperaties met betrekking tot de rijksinfra als voor decentrale infra. Deze regeling zou de vorm hebben van een wijziging en aanvulling van de reeds in de Wet geluidhinder opgenomen saneringsregels. Omdat de Wet geluidhinder pas met de invoeringswet wordt aangepast, werd de nieuwe saneringsregeling daarmee als vanzelf deel van de invoeringswet. Inmiddels is bij mij echter een voorkeur ontstaan om de saneringsregels voor de rijksinfra toch op te nemen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, omdat zij integrerend deel uitmaken van de plafondsysteematiek in haar totaliteit. Opname in hoofdstuk 11 leidt ertoe dat de plafondsysteematiek in haar geheel in dat hoofdstuk regeling vindt. Het was echter niet mogelijk om de vormgeving van de nieuwe regels af te ronden voor indiening van het onderhavige

wetsvoorstel. Zij zullen daarom via de invoeringswet in hoofdstuk 11 worden ingevoegd.

Het zijn praktische overwegingen op grond waarvan gekozen is de peildatum voor de heersende geluidproductie, die de basis is voor de plafonds, niet vast te leggen in de wet. Enerzijds is het belangrijk dat de plafonds niet gebaseerd worden op verouderde gegevens. Anderzijds is van belang dat de gegevens betrouwbaar, van goede kwaliteit en voldoende vroegtijdig beschikbaar zijn. Op dit moment is nog niet bekend wanneer de nieuwe systematiek in werking kan treden. Daarom heb ik er voor gekozen op een later moment de exacte peildatum voor de heersende geluidproductie vast te leggen. Voor spoor ben ik voornemens om van een gemiddelde uit te gaan om het effect van fluctuaties te verminderen. Voor rijkswegen zijn de verschillen van jaar tot jaar vrijwel altijd klein. De bepaling dat de heersende geluidproductie uitgangspunt is (in artikel 11.45 en 11.46) biedt daarom op dit moment voldoende duidelijkheid voor alle partijen.

Ik wil ervoor zorgen dat ruim voor de invoering van de nieuwe regels de peildatum en alle basisgegevens voor de in te voeren plafonds, bekend en beschikbaar zijn voor derden. Dat schept tijdig duidelijkheid over de exacte hoogte van de geluidproductieplafonds zodat men zich kan voorbereiden op de uitvoering van de nieuwe regels. Voorlopig uitgaand van de inwerkingtreding van de wet in 2011 is het voornemen de heersende geluidsbelasting vast te stellen op peiljaar 2008 voor de rijkswegen en op de gemiddelden van de peiljaren 2006, 2007 en 2008 voor de hoofdspoorwegen.

Tenslotte hebben de leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen gesteld over trillingshinder. Ook de leden van de **PvdA**-fractie hebben daar vragen over gesteld, die bij deze beantwoording meteen worden meegenomen.

Trillingshinder komt minder vaak voor dan geluidhinder, en in absolute zin het meest bij wegverkeer, zie onderstaande tabel.

Percentage van de bevolking ernstig gehinderd door trillingen

	1993	1998	2003
Wegverkeer	6	5	5
Treinen	1	1	1
Vliegverkeer	3	4	3
Bedrijven	0	0	1
Bouw	–	–	3

In de huidige Wet geluidhinder is er geen mogelijkheid om met voelbare trillingen rekening te houden. Er is in het verleden nooit gebruik gemaakt van de grondslag in de Wet geluidhinder voor het stellen van normen voor trillingen. Om die reden is bij de wijziging van de Wet geluidhinder van 2007 de mogelijkheid tot het stellen van normen voor trillingen geschrapt.¹ In de praktijk bleek er geen behoefte te bestaan aan een dergelijke normering. Voor nieuwe situaties wordt in veel gevallen rekening gehouden met de richtlijn die de Stichting Bouwresearch Rotterdam in 2002 heeft uitgebracht.² Naar deze richtlijn wordt ook verwezen in een aantal op de Wet milieubeheer gebaseerde algemene maatregelen van bestuur.

Er bestaan geen voornemens om voor voelbare trillingen separate regelgeving te maken. Dit heeft ook te maken met de mogelijkheid tot het treffen van maatregelen. In nieuwe situaties kan door verstandig ontwerp veel voorkomen worden, en daar voorziet de eerder genoemde SBR-richtlijn in. In bestaande situaties is het treffen van maatregelen uit kostenoverwegingen meestal onmogelijk.

¹ Wet van 13 september 2007 tot wijzigingen van wetgevingstechnische of anderszins ondergeschikte aard aan te brengen in de Wet geluidhinder en enkele andere wetten, Stb. 2007, 349.

² Meet- en beoordelingsrichtlijn, deel B, Hinder voor personen in gebouwen.

Gezien het bovenstaande is bij de wijziging van de Wet geluidhinder in 2007 de mogelijkheid tot het stellen van normen voor trillingen geschrapt. Het is dus niet zo dat een voorbereiding van normstelling voor trillingen gestopt is, er bleek in de praktijk geen behoefte aan te zijn. Ook in andere landen zijn, voor zover mij bekend, geen wettelijke normen voor trillingen. Over trillingen langs het spoor wordt u binnenkort separaat geïnformeerd door de Minister voor Verkeer en Waterstaat.

4. Het systeem van geluidproductieplafonds

De leden van de **CDA**-fractie vragen naar de consequenties van de introductie van geluidproductieplafonds voor de gebruiksmogelijkheden van drukke rijkswegtrajecten. Waar een sterke groei plaatsvindt, bestaat zeker de mogelijkheid dat geluidproductieplafonds gaan «knellen», maar dat heeft niet tot consequentie dat deze wegen «op slot» gaan. Zeker bij de aangrenzende wegen van een nieuwe verbinding zoals het door de leden van deze fractie genoemde voorbeeld van de A4, kan een geluidproductieplafond door toenemende verkeersdrukke overschreden dreigen te worden. Tegelijk signaleer ik dat het juist de wens is om omwonenden in dergelijke situaties beter te beschermen dan de huidige regels dat doen. Dit is de belangrijkste aanleiding voor deze nieuwe systematiek. Door de geluidproductieplafonds kunnen aanvullende geluidmaatregelen worden afgedwongen voor de aangrenzende wegen van nieuwe verbindingen. Die wegen gaan daarmee niet «op slot», want de beheerder zal deze knelpunt-situaties van te voren zien aankomen. In combinatie met de voorbereiding van zo'n nieuwe aansluiting en met gebruikmaking van de tijd die de werkruimte van 1,5 dB biedt, kan de beheerder de geluidmaatregelen in de meeste gevallen tijdig voorbereiden en uitvoeren. Het wetsvoorstel biedt verder voor overmachtsituaties de mogelijkheid voor een tijdelijke ontheffing. Bij knelpunten die ontstaan rond de invoeringsperiode van deze wet, zoals mogelijk de A4, kan dit een oplossing bieden. Tenslotte voorziet het systeem in de mogelijkheid geluidproductieplafonds te verhogen, indien de gangbare geluidbeperkende maatregelen niet toereikend zijn. Het systeem is derhalve flexibel genoeg om te voorkomen dat rijkswegen «op slot» gaan, maar biedt tegelijkertijd meer bescherming tegen groeiende geluidhinder dan de huidige Wet geluidhinder. Die flexibiliteit komt ook tot uiting bij de inzet van spitsstroken. Geluidproductieplafonds stellen grenzen, maar bieden binnen die grenzen alle ruimte. Het gebruik van spitsstroken leidt niet van de een op de andere dag tot een forse toename van geluidniveau's. Een spitsstrook kan dus opengesteld worden, zolang het geluidproductieplafond wordt nageleefd. Bij een structurele groei van het verkeer kunnen wel op een later tijdstip geluidreducerende maatregelen nodig zijn, wanneer de verkeerstoename zodanig is dat met het gebruik van de spitsstrook de plafondwaarde dreigt te worden overschreden.

Het nieuwe systeem bevat dus zoveel flexibiliteit, dat een problematiek als zich eerder heeft voorgedaan in het dossier luchtkwaliteit zich met betrekking tot geluidhinder niet voor zal doen.

Het geluidsdossier verschilt overigens wezenlijk van het dossier luchtkwaliteit.

Ten *eerste* is er geen sprake van Europese normering die nationaal is geïmplementeerd, zodat de normering en de naleving daarvan louter een nationale aangelegenheid is, zonder een mogelijkheid van ingebrekestelling. De nationale wetgever beslist over het systeem en de bijbehorende normering.

Ten *tweede* is de normering minder rigide dan bij luchtkwaliteit. Zo voorziet het wetsvoorstel in een procedure waarmee geluidproductieplafonds kunnen worden verhoogd (of verlaagd), in een ontheffingsmogelijkheid en – als sluitstuk zo nodig – in een overschrijdingsbesluit.

Een *derde* verschil is dat er voor geluid allerlei bron- en overdrachtsmaatregelen voorhanden zijn om het plafond te kunnen naleven. Kortom: het systeem werkt anders, veel flexibeler, en geluid is een andere problematiek dan luchtkwaliteit.

Dit systeem komt niet alleen ten goede aan het dagelijks gebruik en beheer van Rijks- en spoorwegen. Ook voor de burger kent dit wetsvoorstel een aantal voordelen ten opzichte van de huidige systematiek van de Wet geluidhinder. Grootste voordeel is dat de burger structureel wordt beschermd tegen toenemende geluidhinder. Daarnaast komt er ook een voor de burger beter te begrijpen stelsel, met bijvoorbeeld een veel eenvoudiger set normen. De vergelijking van de tabel in artikel 11.2 met de artikelen 87e (weg), 106d (spoor) en 111a (binnenwaarden) van de huidige wet spreekt boekdelen. Terwijl de genoemde artikelen van de huidige wet slechts een deel van de normering bevatten. Voor de aanleg anders dan met de Tracéwet gelden weer andere artikelen. Daarnaast geldt voor de afweging van maatregelen een doelmatigheidscriterium dat in alle situaties, zowel bij aanleg, wijziging als sanering, wordt toegepast. Dit criterium is niet alleen uniform, maar ook veel eenvoudiger dan de huidige afweging. Bij de ontwikkeling ervan stond ondermeer voor ogen dat het transparant voor burgers moest zijn.

Deze eenvoud geldt ook bij de verdere werking van het wetsvoorstel. Waar de huidige wetgeving diverse begrippen hanteert als reconstructie en spoorbaanwijziging die ook nog weer subtiele verschillen en allerlei uitzonderingssituaties kennen, bevat het wetsvoorstel in feite slechts een regel: de geldende geluidproductieplafonds moeten worden nageleefd. Juist deze huidige ingewikkelde regels moeten voor burgers frustrerend zijn. Ze worden in het algemeen als zeer ingewikkeld ervaren, maar als het eenmaal duidelijk is wat ze inhouden blijkt ook de bescherming nog vaak zeer beperkt. Het is moeilijk te bevatten dat een beschikking van het bevoegd gezag met daarin, de in het kader van de huidige wet vastgestelde «hoogst toelaatbare waarde van de geluidsbelasting van de gevel vanwege de weg», niet betekent dat de geluidsbelasting van de woning niet hoger dan die waarde mag worden. Sluipende groei, mogelijk zelfs met vele dB's, is ondanks de ingewikkelde regels en dito afschriften van besluiten zeer wel mogelijk. Ook de resultaten van handavingsverzoeken bij de toename van (spoor)verkeer tonen aan dat bescherming zeer beperkt is. Met het wetsvoorstel wordt het transparant. Jaarlijks brengt de beheerder een verslag uit waarin hij rapporteert of hij binnen de geluidproductieplafonds is gebleven in het voorgaande kalenderjaar. Er hoeft dus niet om gevraagd te worden of het wel goed gaat, het onderzoek en ook de publicatie ervan is verplicht. Daarnaast is er ook een openbaar register waarin alle, voor geluid relevante, gegevens zijn opgenomen. Daarmee wordt het geheel voor de kritische burger ook goed volgbaar. Situaties zoals recent bij de ingebruikname van de HSL kunnen zich niet meer voordoen. Er gelden per definitie heldere grenzen waarbinnen gebleven moet worden: de geluidproductieplafonds. Daarnaast is ook helder wie er verantwoordelijk is: de beheerder van de infrastructuur. Die moet ook in eerste instantie bij vragen de burger duidelijkheid bieden over de situatie. Mocht ondanks alles de burger er toch van overtuigd zijn dat de plafonds niet correct worden nageleefd dan kan hij een handavingsverzoek indienen bij de Inspectie. Dit laatste is nog niet in het wetsvoorstel opgenomen, maar zal, zoals aangegeven in paragraaf 3.8 van de memorie van toelichting, in de invoeringswet geregeld worden.

De leden van de **CDA**-fractie stellen dat de voorgestelde «werkruimte» van een extra 1,5 dB bestaande bestuurlijke afspraken zou negeren. Deze generieke regel bevat echter een afwijkingsmogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur wegen of spoorwegen aan te wijzen waarvoor op een andere in die maatregel bepaalde wijze de van rechtswege geldende

plafonds worden bepaald. Deze uitzondering richt zich primair op nog nieuwe infrastructuur. In paragraaf 3.2.2 van de memorie van toelichting is hier nader op ingegaan. Daarin staat ook aangegeven dat het daarbij naast de Betuweroute ook gaat om nieuwe delen van de A50 en de HSL-Zuid. Deze uitzonderingsregel biedt niet alleen de mogelijkheid, maar is ook bedoeld om de eerder gemaakte afspraken voor deze infrastructuur in de van rechtswege geldende plafonds vorm te geven. Zo zal voor de Betuweroute zowel het tracébesluit als de uitkomst van de latere evaluatie van de effecten van het bronbeleid de basis vormen voor de op te nemen regels in de algemene maatregel van bestuur en daarmee in de van rechtswege geldende plafonds voor die lijn. Voor infrastructuur die daar buiten valt is uiteraard de hoofdregel van «huidig plus 1,5 dB» van toepassing en kan zich de situatie voordoen dat de verwachtingen van lokale bestuurders niet geheel overeenkomen met de bouwruimte die de plafonds bieden. Lokaal maatwerk op alle lijnen zou het niet mogelijk maken een geheel nieuw wettelijk stelsel op korte termijn in te voeren. Daarom wordt voor het grootste gedeelte van het net uitgegaan van de algemene regel heersend + 1,5 dB. Op vrijwel alle lijnen geldt dat op termijn wel een groei dan wel afname wordt voorzien. Alleen het bepalen van de omvang daarvan, de prognose, levert discussies op die niet op korte termijn te beslechten vallen. Daarnaast zouden plafonds die lager zijn dan het huidige gebruik, omdat op termijn bijvoorbeeld goederenvervoer van de Betuweroute gebruik gaat maken, direct na invoering problemen opleveren als de afname van het (goederen)vervoer pas in latere jaren gerealiseerd zou worden. Dan zouden immers direct plafonds overschreden worden hetgeen in strijd is met de wet. Daarom moeten voor deze situaties via maatwerkprocedures de plafonds op het juiste niveau gebracht worden, oftewel verlaagd. Daarvoor biedt het wetsvoorstel mogelijkheden. Zowel ambtshalve door de ministers van VROM en VenW als op verzoek van de gemeente kunnen plafonds verlaagd worden. Tot 2018 zijn de mogelijkheden voor gemeenten om tot verlaging te verzoeken beperkt, zoals de leden van de **CDA**-fractie opmerken. Zij maken zich zorgen om het feit dat voor kleine verlagingen tot 2018 geen wijziging aangevraagd kan worden. Naast het algemene punt dat niet vooruitlopend op de realisatie plafonds verlaagd dienen te worden, omdat het tot overschrijdingen leidt, speelt hierbij dat kleine effecten zeker niet op voorhand goed in te schatten zijn. Met name bij spoor kunnen zich kortdurend relatief grote fluctuaties voordoen in de omvang van het vervoer en de inzet van de materieelsoort. Als er zich daadwerkelijk een afname met een beperkt effect voordoet en het niet verlagen van de geluidproductieplafonds de ontwikkeling van een bouwplan of de actualisering van een bestemmingsplan ongewenst in de weg staat, zou op basis van de op dat moment bekende informatie een ambtshalve verlaging een oplossing kunnen bieden. Naar mijn oordeel hoeft daarmee de overgang naar het nieuwe stelsel ook voor deze situaties niet tot onoverkomelijke problemen te leiden.

De overige vragen van leden van de **CDA**-fractie met betrekking tot de werkruimte van 1,5 dB zijn reeds beantwoord in paragraaf 2, waarnaar ik kortheidshalve verwijs.

In aansluiting daarop merk ik nog het volgende op. De stelling dat geluidproductieplafonds geïntroduceerd zouden worden als dekmantel voor het schrappen van bestaande rechten en het scheppen van extra groeiruimte voor het verkeer, doet geen recht aan de intentie en vormgeving van dit wetsvoorstel. De invoering en naleving van geluidproductieplafonds met een werkruimte van 1,5 dB vergen een forse inspanning van de rijksweg- en spoorwegbeheerder. Zoals eerder in deze nota is opgemerkt (§1. Algemeen), krijgen de beheerders een volledig nieuwe taak erbij, namelijk het continu naleven en monitoren van de

geluidproductieplafonds op tienduizenden referentiepunten. Op tal van locaties zullen voor 2020 maatregelen worden getroffen ter naleving van de plafonds. Deze inspanning tot naleving van de nieuwe geluidwetgeving komt bovenop de reeds ingeplande inspanning tot sanering van geluid-situaties. De in het verleden afgegeven beschikkingen met hoogst toelaatbare geluidsbelastingen op woningen (kortweg: hogere waarden) worden vervangen door een systeem waarmee de betreffende burgers erop vooruitgaan. De in het vooruitzicht gestelde sanering, zal binnen het nieuwe systeem eerder plaatsvinden dan voorzien binnen de huidige Wet geluidhinder. Ook wordt tegengegaan dat wegverkeersgeluid kan blijven toenemen, zonder dat daartegen enige bescherming wordt geboden. Ik wil graag nog eens benadrukken dat de huidige wet alleen bescherming biedt in geval er aan de infrastructuur wordt gewijzigd. Ook alleen in dat geval heeft een hogere waarde betekenis. Het nieuwe systeem heeft dus een veel bredere geldigheid dan de oude hogere waarde. De rechtsbescherming tegen toenemende geluidhinder geldt binnen dit systeem voor alle woningen, dus niet alleen die met een hogere waarde. Met het wetsvoorstel worden alle geluidsgevoelige objecten vanaf het moment dat de wet inwerking treedt continu – ook buiten aanpassingen aan de infrastructuur en buiten de huidige geluidzone – beschermd door de naleving van de geluidproductieplafonds.

Onder andere als compensatie voor het vervallen van de hogere waarde wordt er een extra regeling getroffen. In paragraaf 3 is reeds aangegeven dat dit in de Toekomstagenda Milieu al was aangekondigd. Voor het opstellen van de overgangsregeling voor gevallen met een hogere waarde die onder de huidige wet een grote verslechtering hebben doorgemaakt is door de provincies en gemeenten getracht de beschikkingen boven tafel te krijgen. Dit bleek echter op onoverkomelijke bezwaren te stuiten. Daarom zal in de invoeringswet deze saneringsregeling worden verbreed naar alle woningen die een grote groei van geluid onder de huidige wet hebben ondergaan. De algemene maatregel van bestuur zal de wegvakken bevatten waarvoor dit het geval is. Voor spoor speelt deze problematiek minder en wordt nog bekeken of extra maatregelen wenselijk zijn.

Ook de stelling dat de werkruimte van 1,5 dB een bonus voor de groei van het verkeer is, miskent de strekking van dit wetsvoorstel. Daarop is in paragraaf 2 al ingegaan. In aanvulling daarop hecht ik er aan op er te wijzen dat de huidige wet al een dergelijke ruimte biedt in geval van wijzigingen aan de infrastructuur en in alle overige gevallen feitelijk zelfs een onbeperkte groeiruimte. Er is in het wetsvoorstel derhalve geen sprake van een bonus, maar van een flinke aanscherping.

Het mogelijke effect van stille banden wordt in de stelling over een groeiruimte van 125% fors overschat. Op een overgroot deel van het hoofdwegennet ligt momenteel ZOAB. Uit recent onderzoek (januari 2010) is naar voren gekomen dat stille banden op een ruw wegdektype als ZOAB slechts enkele tienden van dB's aan extra geluidreductie op leveren. Een groei van 125% van de verkeersintensiteit is derhalve niet aan de orde. ZOAB zelf zorgt wel voor een forse geluidreductie van 4 dB ten opzichte van traditioneel dichtasfaltbeton. Overigens zullen op veel provinciale en gemeentelijke wegen stille banden wel een positief effect hebben. In het verder ontwikkelen van stille wegdekken is de minister van Verkeer en Waterstaat voornemens aandacht te schenken aan de combinatie-effecten van stil wegdek en stille banden.

Voorts hebben de leden van de **CDA**-fractie een aantal vragen met betrekking tot «treinlawaai».

Voor mij is de geluidsbelasting op de gevel van geluidgevoelige bestemmingen van belang. Of deze gevel relatief ver van een drukke spoorlijn of

relatief dicht bij een minder drukke spoorlijn is gesitueerd, doet niet ter zake. Het begrip geluidsbelasting is gedefinieerd als het zogenoemde energetisch gemiddelde geluidsniveau bepaald over alle dagen van een jaar. Deze benadering komt overeen met die uit de Europese richtlijn omgevingslawaai en is dus internationaal gebruikelijk. Bij deze bijzondere vorm van middeling wordt het hele geluidspatroon meegeteld dus zowel de pieken als de dalen. De pieken wegen in de energetische middeling zwaarder dan de dalen. De aldus verkregen waarde blijkt een goede voorspeller van de gezondheidseffecten en hinder te zijn. Dit geldt wel zowel voor drukke als minder drukke spoorwegen.

Aangezien bij de aanpak van geluidsoverlast de hoge geluidsbelastingen centraal staan, betekent dit in de praktijk dat er sowieso veel maatregelen getroffen zullen moeten worden op drukke spoorlijnen. Dit komt, omdat deze lijnen per definitie de hoogste geluidemissie hebben en derhalve ook tot hoge geluidsbelastingen kunnen leiden.

Voor de HSL-Zuid is het tracébesluit bepalend voor de hoogte van de geluidproductieplafonds. Door de strenge geluidseisen die golden bij de aanleg van de HSL-Zuid zijn de geluidsbelastingen van woningen langs de HSL-Zuid laag en dus worden ook de plafonds daar laag. Het werkelijke gebruik van de HSL mag niet leiden tot overschrijding van deze geluidproductieplafonds. Als er wel een overschrijding dreigt, zijn extra geluidbeperkende maatregelen mogelijk noodzakelijk.

Over de actuele problematiek van de HSL-Zuid en de aanpak daarvan binnen de huidige regels heeft mijn collega van Verkeer en Waterstaat u recent geïnformeerd.¹

Het huidige wetsvoorstel regelt dat de waarden uit het Tracébesluit HSL-Zuid worden vertaald in geluidproductieplafonds langs deze lijn. Hierdoor krijgen bewoners langs de HSL-Zuid de garantie dat de geluidproductieplafonds en daarmee de beoogde maximale geluidsbelastingen, door het werkelijke gebruik van de HSL niet mogen worden overschreden.

Het programma Hoogfrequent Spoorvervoer zal bij de verdere uitwerking uitgaan van de geluidproductieplafonds die met dit wetsvoorstel worden ingevoerd. In dit programma wordt dus rekening gehouden met het nemen van geluidmaatregelen die door de invoering van dit wetsvoorstel nodig zijn.

Tenslotte vragen de leden van de **CDA**-fractie naar het mogelijke effect van bronmaatregelen als elektrisch rijden en stille banden op de saneringsopgave.

Op rijkswegen rijden auto's meestal 80 tot 120 kilometer per uur. Bij deze snelheden is het geluid van de banden op het wegdek dominant. De motor zelf is dus nagenoeg niet hoorbaar. Daarom heeft elektrisch rijden voor de geluidproductie van het verkeer op rijkswegen vrijwel geen positief effect. Bij lagere snelheden, zoals in de stad, zijn er zeker wel voordelen door een lagere geluidproductie van de motor. Ook van stille banden zijn er op dit moment weinig effecten op rijkswegen te verwachten. Dat komt omdat, zoals hiervoor al is aangegeven, het gebruik van stille banden op een wegdek dat bestaat uit ZOAB niet of nauwelijks tot minder geluidproductie leidt. De grove structuur van dit wegdek zorgt ervoor dat alle banden ongeveer even veel geluid maken. Om het effect van stille banden op rijkswegen tot zijn recht te laten komen is derhalve een overschakeling op andere wegdektypen noodzakelijk. Het effect daarvan zal niet voor 2020 beschikbaar zijn.

Op veel provinciale en gemeentelijke wegen zullen stille banden overigens wel een positief effect hebben. Dat is echter van belang voor Swung-2.

¹ Brief van 9 maart 2010, Kamerstukken II, 2009/10, 22 026, nr. 312.

Samenvattend zijn er voor de saneringsoperatie tot 2020 behorende bij Swung-1 geen belangrijke voordelen te verwachten van elektrisch rijden en van stille banden.

De leden van de **PvdA**-fractie informeren naar de consequenties van het voorgestelde systeem van geluidproductieplafonds voor de bouw mogelijkheden langs rijkswegen en spoorwegen. Een belangrijk deel van deze vragen is reeds beantwoord in paragraaf 4.

Voorts vragen deze leden of geluidproductieplafonds verhoogd kunnen worden en of daarbij maatwerk geleverd kan worden, gelet op reeds gemaakte bestuurlijke afspraken. In aanvulling op de beantwoording van vragen van de leden van de **CDA**-fractie met betrekking tot die bestuurlijke afspraken, ga ik onderstaand nader in op de mogelijkheden tot verhoging van geluidproductieplafonds en het leveren van maatwerk.

Het wetsvoorstel biedt een duidelijk kader voor de besluitvorming over de hoogte van geluidproductieplafonds. Dat geldt zowel voor een besluit op verzoek van de beheerder als voor een besluit op verzoek van een gemeente of een ambtshalve besluit. Het kader heeft overigens in het bijzonder betrekking op de bescherming van geluidsgevoelige objecten. In een situatie waarin dergelijke objecten niet aanwezig zijn, is het kader veeleer te vinden in de Wet ruimtelijke ordening of de Natuurbeschermingswet 1998. Hierna wordt uitgegaan van een situatie waarin wel geluidsgevoelige objecten aanwezig zijn.

Een verzoek van de beheerder tot wijziging van een plafond zal als regel strekken tot verhoging van het plafond. Een dergelijk verzoek zal alleen worden ingewilligd indien de beheerder het geldende plafond (binnen een termijn van ten hoogste tien jaar) niet meer met behulp van doelmatige geluidbeperkende maatregelen kan naleven. Ook de hoogte waarop het plafond vervolgens wordt vastgesteld, wordt volgens een duidelijk stramien bepaald. Berekend wordt wat de toekomstige geluidsbelasting is op geluidsgevoelige objecten zonder (extra) geluidbeperkende maatregelen. Aan de hand van artikel 11.29 (waaronder de doelmatigheidstoets) wordt bepaald welke maatregelen ter plaatse getroffen kunnen worden. Het plafond wordt vervolgens bepaald aan de hand van de brongegevens en het geluideffect van de in aanmerking genomen geluidbeperkende maatregelen. In bij de wet aangegeven gevallen kan van deze lijn worden afgeweken, zoals bij cumulatie of bij een samenloop met saneringsmaatregelen. Afwijking is soms ook mogelijk als de beheerder daarom verzoekt, bijvoorbeeld als de beheerder het verzoek doet om een niet financieel doelmatige geluidmaatregel mede in aanmerking te nemen. Er is dus geen vrije afwegingsruimte die het mogelijk zou maken aan de hand van bestuurlijke afspraken te komen tot een lager of hoger plafond dan uit de systematiek voortvloeit.

Voor deze aanpak is bewust gekozen. De gekozen waarden van de geluidsbelasting impliceren een opvatting over aanvaardbare geluidsbelastingen. Het zou niet passend zijn als daarvan vrijelijk kon worden afgeweken, of dat nu ten nadele of ten voordele van de beheerder of omwonenden is. Bovendien biedt deze aanpak zekerheid aan zowel de gemeenten en omwonenden als aan de beheerder.

Een gemeentelijk verzoek om plafondverlaging heeft veelal betrekking op verlaging van een plafond ten einde een betere mogelijkheid te verkrijgen voor bebouwing van gronden nabij de weg of spoorweg. Ook hier is geen sprake van een vrije afweging.

In het algemeen zal een verzoek om verlaging slagen indien de gemeente zelf geluidreducerende maatregelen heeft getroffen. De verlaging zal dan corresponderen met het geluideffect van de maatregelen. Een verlagingverzoek van de gemeente kan eveneens slagen indien sprake is van structurele overschrijding van een plafond (tot 2018 gelden daarvoor

specifieke beperkingen). Met «structureel» wordt bedoeld dat het geldende plafond naar verwachting niet binnen een periode van tien jaar volledig zal worden benut.

De enkele wens van de gemeente om te kunnen bouwen, is niet voldoende om een plafond te verlagen. Als geen sprake is van een structurele plafondoverschrijding, zouden maatregelen nodig zijn om het verlaagde plafond na te leven, en zou de last van die maatregelen bij de beheerder komen te liggen. Dit is niet juist indien de gemeente de initiatiefnemer (van bouwplannen) is. In de systematiek van het wetsvoorstel is het dan aan de gemeente om geluidreducerende maatregelen te treffen, waarna plafondverlaging kan volgen. Anders ligt dat alleen als de gemeente en de beheerder een afspraak hebben bereikt. Men denke aan het geval dat de beheerder maatregelen treft die anders pas over een aantal jaren aan de orde zouden komen. Van een dergelijke afspraak kan een financieel arrangement deel uitmaken.

Een gemeente met bouwplannen ter plaatse is dus niet zonder mogelijkheden. Door het treffen van maatregelen kan de gemeente ervoor zorgen dat de geluidsbelastingen ter plaatse dalen. Op basis daarvan kan de gemeente vervolgens verzoeken om aanpassing van de desbetreffende geluidproductieplafonds. De kosten van deze maatregelen zijn voor de gemeente, als de initiatiefnemer. Overigens zal ook in dit geval overeenstemming met de beheerder nodig zijn. Doorgaans zal de beheerder namelijk het beheer van het scherm op zich nemen. Hiertoe moet dan wel een regeling worden getroffen.

Met betrekking tot de (bescherming van) de binnenwaarde bij gebouwen – mede naar aanleiding van een vraag van de leden van de **SP**-fractie – merk ik op dat leidend bij de vormgeving van het geluidbeleid is het gegeven dat langdurige blootstelling aan lawaai de gezondheid schaadt. Langdurig is in dit verband meerdere jaren. Dit gegeven bepaalt ook het criterium op grond waarvan geluidgevoelige objecten worden aangewezen. Het moeten gebouwen of – meer in algemene zin – objecten zijn waar dezelfde mensen langdurig verblijven. Mensen verblijven gemiddeld meer dan de helft van hun tijd in en direct rondom hun woning en dat gedurende een veelheid van jaren. Woningen en daarmee in dit opzicht vergelijkbare gebouwen vormen dus de voornaamste categorie geluidgevoelige bestemmingen. Vergelijkbare bestemmingen zijn bijvoorbeeld verpleeg- en verzorgingshuizen. Om pragmatische redenen wordt soms van het hoofdcriterium afgeweken. Denk aan gevangenissen die zo kunnen worden vormgegeven dat de «bewoners» niet worden geconfronteerd met het geluid van buiten.

Naast het hoofdcriterium worden voor onderwijsgebouwen en voor gebouwen met een medische functie aanvullende criteria voor geluidgevoeligheid gebruikt. Voor onderwijsgebouwen gaat het vooral om de spraakverstaanbaarheid in de lokalen waarin mondeling onderwijs wordt gegeven. In ziekenhuizen en dergelijke gaat het om voldoende rust in de ruimtes waar patiënten worden verpleegd (de «bedruimtes»). Rust is hier een noodzakelijke voorwaarde voor herstel.

In het uitvoeringsbesluit bij dit wetsvoorstel zullen de geluidgevoelige objecten worden aangewezen volgens de hier genoemde criteria.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen voorts of de nodige expertise aanwezig is bij bouwkundigen om uitvoering van de saneringsopgave te garanderen.

De overheid kan die expertise niet garanderen, maar ik zie hier zeker geen knelpunt in de markt. De saneringsopgave zal overigens voor een zeer beperkt deel bestaan uit maatregelen waarvoor deze kennis van bouwkundigen nodig is. Het gaat dan met name om gelvelmaatregelen aan

woningen. Voor de meeste knelpunten worden echter voldoende maatregelen, zoals geluidschermen, getroffen die gevelmaatregelen overbodig maken. Naar verwachting gaat het slechts om enkele duizenden woningen waarvoor aanvullend gevelmaatregelen nodig zijn. Dit is een aantal dat veel kleiner is dan bijvoorbeeld de isolatieopgave bij Schiphol. De markt zal dit, zeker gezien de uitvoeringsperiode van vele jaren, goed aan kunnen.

Voor de kennis en expertise van bouwkundigen geldt hetzelfde als voor de kennis en expertise van andere beroepsgroepen. Vooral de markt zal hier in sturen. Bij opdrachtverlening zal ervaring en kwaliteit van bureaus zeker bij opdrachten vanuit het Rijk een rol spelen. In combinatie met een goed toezicht op de uitvoering zal de markt geprikkeld worden voldoende kwaliteit te leveren.

Tenslotte vragen deze leden welke maatregelen worden getroffen om hoger gelegen geluidgevoelige objecten te beschermen tegen geluidshinder. Op grotere hoogte gelegen geluidgevoelige objecten vereisen bijzondere aandacht als overdrachtsmaatregelen, zoals geluidschermen, aan de orde zijn. Het geluidreducerende effect van deze maatregelen is namelijk afhankelijk van de hoogte. Op grotere hoogte is er een lager geluidreducerend effect. Het referentiepunt van de geluidproductieplafonds ligt op 4 meter hoogte en biedt dus onvoldoende waarborg voor een goede bescherming bij hoogbouw. Daarom zijn in het wetsvoorstel bepalingen opgenomen die zorgen voor een adequate bescherming in deze situaties. Concreet komen die erop neer dat bij overdrachtsmaatregelen het akoestisch onderzoek niet beperkt mag blijven tot een toetsing aan geluidproductieplafonds. Het akoestisch onderzoek zal dan geluidsbelastingen bij alle geluidgevoelige objecten moeten bevatten. Deze geluidsbelastingen zijn de basis voor de doelmatigheidsafweging voor geluidschermen. Daardoor kunnen hoger gelegen (delen van) geluidgevoelige objecten leiden tot hogere geluidschermen dan nodig voor naleving van geluidproductieplafonds.

Naar aanleiding van een aantal vragen bij de leden van de **SP**-fractie over de geluidplafondkaart, geef ik onderstaand een nadere toelichting op de functie en inhoud van deze kaart. De geluidplafondkaart vindt haar basis in de artikelen 11.17 en 11.18 van het wetsvoorstel. De kaart, die in een ministeriële regeling wordt opgenomen en conform het tweede lid van artikel 11.18 voor een ieder langs elektronische weg beschikbaar zal zijn, bevat alleen een aanduiding van de infrastructuur waarop de geluidproductieplafondsysteematiek van toepassing is. Dit betreft het rijkswegennet en het hoofdspoorwegennet.

Informatie over geluidsproducties en gegevens over het al dan niet overschrijden van normen bevat de kaart derhalve niet.

De hoogte van de geldende geluidproductieplafonds is opgenomen in het openbare register (artikel 11.25). Daarin zijn naast de plafonds ook de gegevens opgenomen waarop de plafonds zijn gebaseerd.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de plafonds niet overschreden worden. Dit wordt weergegeven in het jaarlijkse verslag dat de beheerder uitbrengt (artikel 11.22). De beheerder dient daar niet alleen een verschil tussen werkelijke geluidproductie en de plafonds te tonen, maar ook aan te geven voor welke weg- of baanvakken de ruimte onder het plafond krap wordt. Dit laatste is aangegeven als weg- of baanvakken waar het verschil tussen geluidproductie en geldend geluidproductieplafond 0,5 dB of minder bedraagt. Zoals in paragraaf 3.2.1 van de memorie van toelichting is aangegeven, moet de beheerder voor plafonds die van rechtswege zijn ingesteld vervolgens een prognose geven van het jaar waarin het geluidproductieplafond volledig benut zal zijn. Het voornemen is om bij de algemene maatregel van bestuur op grond van het derde lid van artikel 11.22 een nadere verplichting op te nemen voor het geval een of meer van

de betrokken geluidproductieplafonds naar verwachting binnen vijf jaar na het jaar waarin het verslag wordt uitgebracht, zullen worden overschreden. De beheerder moet in dat geval tevens aangeven welke geluidbeperkende maatregelen hij voornemens is te treffen om overschrijding van de desbetreffende geluidproductieplafonds te voorkomen, en wat zijn planning is voor de uitvoering van die maatregelen.

Voorts vragen deze leden een overzicht van de knelpunten langs de rijkswegen en spoorwegen. De bedoelde 800 000 «gehinderde woningen» betreffen alle woningen die binnen de invloedssfeer van rijkswegen en spoorwegen liggen en van die infrastructuur een hogere geluidsbelasting ondervinden dan de voorkeurswaarde. Ze liggen over het gehele land verspreid, uiteraard in minder dicht bebouwde gebieden minder dan in de meer stedelijke gebieden.

Hoewel voor de genoemde 800 000 woningen de voorkeurswaarde wordt overschreden, is er in termen van het wetsvoorstel nog geen sprake van een knelpunt. De term knelpunten wordt gebruikt voor de bestaande situaties waarop de beheerders in de periode tot en met 2020 de saneringsoperatie zullen richten. Het betreft circa 17 000 woningen langs rijkswegen en 38 000 woningen langs spoorwegen.

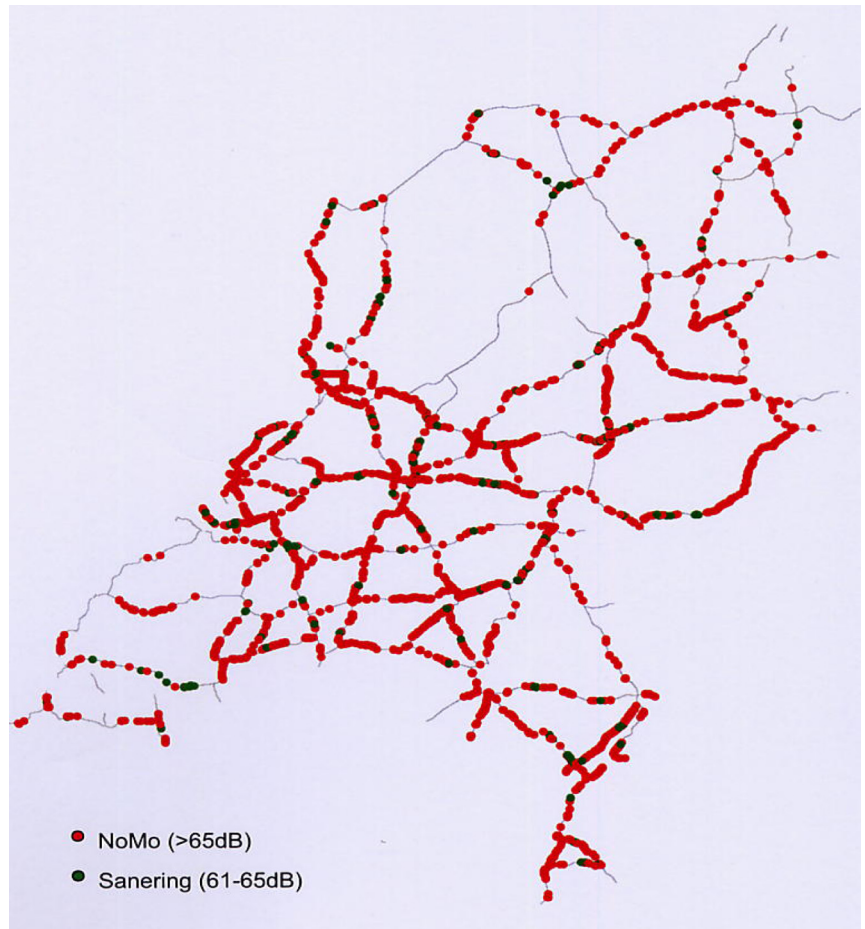
De ligging van die knelpunten langs de rijkswegen en spoorwegen is te zien op onderstaande kaartjes. Deze kaartjes zijn afkomstig uit het onderzoek naar de omvang van de aan het wetsvoorstel gekoppelde sanering.¹ Op het eerste kaartje is langs de spoorwegen aangegeven waar zich de saneringswoningen en de te treffen maatregelen bevinden. Bij de saneringswoningen gaat het daarbij om de woningen die na introductie van de geluidproductieplafonds een geluidsbelasting van meer dan 70 dB zouden ondervinden als de plafonds geheel opgevuld zouden worden en daarbij ook de door de gemeenten eerder bij VROM aangemelde saneringssituaties. Op het tweede kaartje zijn de locaties met alle saneringswoningen langs rijkswegen aangegeven. Dit betreft dezelfde categorieën als bij het spoor, met dien verstande dat de grens niet 70 maar 65 dB is. Zichtbaar is dat de knelpunten zich langs vrijwel het gehele net voordoen.

¹ Samenvoegen saneringsbudgetten VROM en V&W – rapport DHV (januari 2009) en Samenvoegen saneringsbudgetten van VROM en V&W voor geluidreductie spoorwegen – eindrapportage Y-onderzoek – rapport dBvision (november 2008).

Figuur 1: knelpunten langs spoorwegen



Figuur 2: knelpunten langs rijkswegen



Met de introductie van het Nationaal Milieubeleidsplan 4 in 2001 heeft de regering een nieuwe koers ingeslagen ten aanzien van de doelen van het geluidbeleid. In de voorgaande NMP's waren de doelen direct gericht op het terugbrengen van het aantal gehinderden en ernstig gehinderden. Los van het feit dat die doelen niet haalbaar bleken, was het gewenst de doelen een meer operationeel karakter te geven om er een sterkere werking van uit te laten gaan. Vanaf het NMP-4 worden de doelen deels uitgedrukt in geluidsbelastingen die in een peiljaar niet meer overschreden worden. In dat licht moeten ook de ambities uit de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit gezien worden. De ambitie is het zoveel mogelijk terugdringen van te hoge geluidsbelastingen. Er wordt ingezet op de aanpak van knelpunten boven de 65 dB bij rijkswegen en 70 dB bij spoorwegen in de periode 2010–2020. Deze aanpak maakt deel uit van de voorgenomen saneringsoperatie die deel uitmaakt van het nieuwe stelsel met geluidproductieplafonds.

Ondanks het feit dat de doelen niet meer uitgedrukt worden in hinderreducties, is het rijksbeleid daar wel op gericht. Het streven blijft dat in 2030 in alle gebieden een goede akoestische kwaliteit heerst. Als gezien wordt hoe hoog de hindercores momenteel nog zijn, is daarvoor nog een aanzienlijke inspanning nodig. Of zoals de Nota Mobiliteit aangeeft: maatregelen aan de bron (aan voertuigen, wegdek of rails) en een gerichte knelpuntenaanpak zijn de middelen om die hinder terug te dringen. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt daaraan bij te dragen.

Het is, in antwoord op een vraag van de leden van de **SP**-fractie, niet in algemene zin aan te geven op welke waarden de genoemde dosismaten L_{den} , L_{day} , $L_{evening}$ en L_{night} zijn vastgesteld.

De geluidproductieplafonds worden vastgelegd als aantal dB's. Daarbij gaat het slechts om één getal, namelijk het aantal dB in de dosismaat L_{den} . In de maten L_{day} , $L_{evening}$ en L_{night} , waarnaar de SP-fractie vraagt, worden geen rechtstreekse waarden vastgelegd. Er gelden wel indirect beperkingen voor die afzonderlijke perioden. De «den» van de L_{den} staat immers voor **d**ay, **e**vening, **n**ight. De L_{den} wordt berekend via een gewogen gemiddelde van de geluidniveaus in die afzonderlijke etmaalperioden. Voor een uitgebreide toelichting op de dosismaat L_{den} verwijs ik naar paragraaf 2.9 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel geluidsbelastingkaarten en actieplannen.¹

De waarde van de plafonds worden per referentiepunt afzonderlijk bepaald. De waarde, het aantal dB's L_{den} , is afhankelijk van de lokale omstandigheden. Daarin spelen ondermeer gegevens als het aantal auto's of treinen dat passeert, de snelheid, het type wegdek of dwarsliggers, de afmetingen van eventuele schermen. Ook de precieze ligging van het referentiepunt ten opzichte van de weg of spoorweg wordt in de berekening meegenomen.

De hoogte van de geluidproductieplafonds zal dus van punt tot punt kunnen verschillen. Aangezien het om punten op circa 50 m afstand van de infrastructuur gaat, zullen de plafondwaarden zo dicht op de weg of spoorweg behoorlijk hoog kunnen zijn. Dat is op zich geen enkel probleem, omdat de normering in het wetsvoorstel zich niet richt op de plafonds, maar op geluidsbelastingen van geluidsgevoelige objecten. De referentiepunten dienen slechts om de locatie aan te geven waar het plafond is vastgelegd.

De in de wet opgenomen normen voor geluidsgevoelige objecten zijn wel locatie- en situatie-onafhankelijk.

De referentiepunten, waarnaar de leden van de SP-fractie vragen, kunnen niet los gezien worden van de geluidproductieplafonds. Het referentiepunt geeft letterlijk de locatie aan waarop de hoogte van het plafond van toepassing is. Een andere locatie zou leiden tot een andere hoogte van het geluidproductieplafond. De referentiepunten worden daarom als onderdeel van het geluidproductieplafond door het bevoegd gezag vastgesteld. Als voorbeeld moge de aanleg van een nieuwe weg dienen. Het onderzoek en de voorbereiding wordt daarvoor door Rijkswaterstaat namens het bevoegd gezag uitgevoerd. Het akoestisch onderzoek en de afweging van maatregelen maken daar deel van uit. Als de voorbereiding zover is gevorderd dat de tracékeuze en de maatregelen duidelijk zijn, zullen vervolgens aan weerszijden van die nieuwe weg referentiepunten «gelegd» worden. Bij de invoering van de geluidproductieplafonds van rechtswege worden de referentiepunten automatisch gegenereerd, waarna de minister van VROM deze punten vaststelt en de toepasselijke waarde van het geluidproductieplafond op elk van deze punten berekent. Bijlage 2 van de memorie van toelichting geeft een beeld van de gewenste ligging van die punten.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel bleek het niet mogelijk zonder zeer omvangrijke regels de ligging van de referentiepunten te bepalen. Daarom is er niet voor gekozen de ligging in het wetsvoorstel voor te schrijven. Wel is in bijlage 2 van de memorie van toelichting een beschrijving van de opzet van de ligging opgenomen. Daarmee zal het in de praktijk voldoende duidelijk zijn hoe de referentiepunten geïdentificeerd dienen te worden. Ook al liggen bij toepassing in de praktijk de referentiepunten niet precies om de 100 m of is de afstand wat anders dan 50 m, dan werkt het stelsel nog steeds goed. Dit wordt geborgd door de

¹ Kamerstukken II, 2002/03, 29 021, nr. 3.

koppeling tussen de hoogte van het plafond en positie waar die wordt bepaald. Een referentiepunt wat dichterbij de weg of spoorweg zal een wat hogere plafondwaarde hebben dan het punt exact op 50 m afstand. Maar uitgaande van die plafondwaarde bedraagt de geluidsbelasting bij nabijgelegen woningen het zelfde. Daarmee wordt ook het grootste karakteristieke verschil tussen de geluidproductieplafonds en geluidsbelastingen van objecten zichtbaar. De plafonds dienen slechts als referentie, ijkpunt of bewakingspunt. De geluidsbelastingen zijn daarentegen een waardering van de kwaliteit. Hoge geluidsbelastingen zijn daarom ongewenst, maar een hoge plafondwaarde op een locatie waar zich geen geluidsgevoelige objecten in de nabijheid bevinden levert op zich geen direct probleem op.

Voorts stellen deze leden vragen omtrent de cumulatierегeling. In aanvulling op paragraaf 2, waarin een vraag van fractie van leden van de **ChristenUnie**-fractie met betrekking tot cumulatie is beantwoord, ga ik onderstaand nader in op cumulatie.

Evenals in de Wet geluidhinder, richten de regels van hoofdstuk 11 zich op het geluid zoals dat afkomstig is van een bepaalde weg of spoorweg. De regeling voor cumulatie is als het ware een correctiemechanisme voor situaties waarin de regulering van het geluid van afzonderlijke geluidsbronnen tot onvoldoende of ondoelmatige resultaten leidt. Van een onvoldoende resultaat is sprake als de geluidproductie van de geluidsbronnen, op zichzelf bezien, aan de regels voldoet, maar de cumulatieve geluidsbelasting op een of meer geluidsgevoelige objecten desondanks wordt gezien als te hoog. In dat geval kan een geluidproductieplafond op een ander niveau worden vastgesteld dan zonder cumulatie aangewezen zou zijn. Van een ondoelmatig resultaat is sprake indien het geluid vanwege geluidsbron A wegvalt tegen het luidere geluid van een geluidsbron B, en maatregelen zouden moeten worden getroffen om het geluid vanwege geluidsbron A binnen de toepasselijke grenzen te houden. Omwonenden profiteren praktisch gesproken niet van deze maatregelen omdat het geluid vanwege bron B overheersend is. In dat geval kan de doelmatigheid zijn gediend met een zodanig geluidproductieplafond voor bron A dat maatregelen achterwege kunnen blijven. Een beeldend voorbeeld is dat van het plaatsen van schermen langs een weg in de nabijheid van een drukke luchthaven, maar het kan bijvoorbeeld ook gaan om een spoorweg in de buurt van een drukke weg.

Ook kan de situatie zich voordoen dat een luidruchtige bron nog over voldoende geluidruimte beschikt, terwijl voor een nabij gelegen minder luidruchtige bron de geluidruimte volledig is benut en maatregelen moeten worden getroffen om aan de plafonds te voldoen. In dat geval kan de doelmatigheid mogelijk worden gediend met het treffen van maatregelen langs de meest luidruchtige bron, bijvoorbeeld als daardoor tegen gelijke kosten een grotere geluidreductie voor de omgeving wordt bereikt. De beheerder van de meest luidruchtige bron is in het gegeven voorbeeld echter niet verplicht tot het treffen van maatregelen, omdat zijn geluidruimte nog voldoende is, en eventuele maatregelen zou hij dus treffen op basis van vrijwilligheid. Daarentegen zou de beheerder van de minst luidruchtige bron geen maatregelen behoeven te treffen, hoewel hij daartoe formeel wel gehouden is; in plaats daarvan zou hij een plafondverhoging krijgen. De beide beheerders kunnen hiertoe afspraken maken, waarna het bevoegd gezag, met toepassing van de cumulatie-clausule, een en ander kan formaliseren.

In het wetsvoorstel is niet de mogelijkheid geopend om een dergelijk arrangement bindend aan beide beheerders op te leggen. Dat zou een betrekkelijk ingewikkelde regeling vergen, onder andere met betrekking tot de toedeling van de kosten van de te treffen maatregelen. Ook zou rechtsbescherming moeten worden geboden aan de beheerder van de

meest luidruchtige bron. Het geniet mijns inziens de voorkeur om het initiatief hier aan de betrokken beheerders te laten. Ik heb er vertrouwen in dat de beheerders bereid zijn dergelijke situaties in redelijkheid te bezien. Daarbij moet worden bedacht dat de beheerder die vrijwillig maatregelen treft, daarvan op de lange termijn toch profijt kan hebben. Voor alle situaties geldt dat steeds de optimale oplossing moet worden gevonden op basis van maatwerk. Iedere situatie is in dit opzicht verschillend. Daarom is afgezien van een poging toepassing van de cumulatie-clausule in te kaderen door generieke criteria. Ook in de Wet geluidhinder zijn dergelijke criteria niet opgenomen. Opgemerkt wordt dat het bevoegd gezag besluit omtrent het toepassen van de cumulatieregel. Het bevoegd gezag is daarbij niet afhankelijk van instemming van de beheerder. Alleen een verschuiving van verplichtingen, waarbij de beheerder van een andere geluidbron maatregelen moet treffen in plaats van de beheerder die daartoe eigenlijk gehouden is (zoals hierboven beschreven), kan het bevoegd gezag niet opleggen buiten instemming van de betrokken beheerders.

De memorie van toelichting bevat naar de mening van de leden van de **SP**-fractie een te korte handhavingsparagraaf. Zo bevat deze paragraaf geen informatie omtrent een frequentie van handhaving. In de eerste plaats merk ik hierover op dat deze leden kennelijk het oog hebben op operationele vragen, die door de Inspectie worden uitgewerkt. De memorie van toelichting is daarvoor niet de meest geëigende plaats, nog afgezien van het feit dat de Inspectie nog bezig is met de voorbereiding op de gewijzigde rol. Overigens is de handhavingsparagraaf ingrijpend aangepast na het advies van de Raad van State.

Meer in termen van de systematiek kan worden opgemerkt dat de opzet is dat het systeem primair preventief werkt. Het accent ligt daardoor minder op de handhaving in de reguliere zin van het woord. Die handhaving zal in belangrijke mate plaatsvinden aan de hand van het jaarlijkse verslag. Daaruit wordt zichtbaar in hoeverre een of meer plafonds zijn overschreden in het verstreken jaar. Opmerking hierbij verdient dat de geluidproductie het karakter heeft van een jaargemiddelde. Naar zijn aard is een hogere handhavingsfrequentie dan jaarlijks daarom niet realiseerbaar. In het systeem zijn waarborgen ingebouwd voor een betrouwbaar verslag. Daardoor zal het niet nodig zijn dat de Inspectie de gegevens in het verslag van jaar tot jaar narekent. Een verplichting daartoe is daarom niet opgenomen. Uiteraard staat het inspecties altijd vrij om de berekeningen, steekproefsgewijs of anderszins, na te rekenen. Omdat de berekeningsmethode gegeven is, is zo'n controle ook praktisch uitvoerbaar. Het vorenstaande betekent niet dat de Inspectie het grootste deel van het jaar geen enkele praktische rol zou behoeven te vervullen. Aandacht kan bijvoorbeeld worden gegeven aan baanvakken waar de plafonds bijna volledig worden benut of waarover (veel) klachten worden ontvangen. Ook kan er bijvoorbeeld op worden toegezien of het treffen van gevelmaatregelen geschiedt binnen de daarvoor geldende termijnen en of bij aanpassingen van de weg of spoorweg aan de eisen van artikel 11.3 wordt voldaan.

Van een vermeend dubbele petten probleem zal bij de handhaving geen sprake zijn. De bestuursrechtelijk handhaving zal namelijk bij de VROM-inspectie worden ondergebracht.

De vraag van de leden van de fractie van **GroenLinks** met betrekking tot de voorgestelde werkruimte van 1,5 dB is reeds meegenomen in de beantwoording in paragraaf 2.

De vraag van de leden van de **ChristenUnie**-fractie over maatwerk bij cumulatie van geluid vanwege meerdere nabijgelegen bronnen, is hierboven al beantwoord.

Deze leden vragen voorts om een nadere toelichting op het normenstelsel: een motivering van de verschillende bovengrenzen voor rijks- wegen en andere wegen.

In zijn algemeenheid berust het normeringstelsel van de Wet geluidhinder op een voorkeurswaarde en een maximaal toelaatbare waarde. Bij het vaststellen van de voorkeurswaarden spelen vooral hinder en mogelijke (volks)gezondheidsrisico's een rol. Deze waarden liggen rond de 50–55 L_{den} of een equivalent daarvan. Bij de maximaal toelaatbare waarden spelen naast grotere gezondheidsrisico's ook praktische overwegingen en afwegingen van kosten en baten een belangrijke rol. Uiteraard mogen daarbij bepaalde gezondheidsgrenzen niet overschreden worden. In deze bandbreedte kan de overweging zijn dat een bepaalde activiteit voor het functioneren van de samenleving van zo'n groot belang wordt geacht dat de bovenkant van de bandbreedte wordt gekozen omdat er anders grote belemmeringen of hoge kosten ontstaan, terwijl bij andere activiteiten met een lagere waarde volstaan kan worden omdat met weinig kosten een betere kwaliteit verkregen kan worden. Zo kunnen er waar het gaat om woningbouw langs snelwegen in veel gevallen door afscherming of het houden van afstand lagere geluidniveaus bereikt worden dan bij woningen langs zeer drukke binnenstedelijke wegen. Dit gegeven vertaalt zich in de te hanteren normstelling.

Voor de EU-landen is sinds kort een goede vergelijking van de geldende grenswaarden mogelijk omdat de Europese richtlijn omgevingslawaaai (2002/49) verplicht de nationale grenswaarden in L_{den} en L_{night} weer te geven. Het beeld dat daaruit naar voren komt is gevarieerd. Een enkele uitschieter daargelaten zitten de planningswaarden tussen de 50 en 60 L_{den} , waarbij railverkeer iets hogere waarden kent en industrielawaaai lagere. Bij de bovengrenzen is de variatie groter, en komen allerlei varianten van differentiatie voor. Vaak wordt in de verschillende landen onderscheid gemaakt tussen oude en nieuwe situaties zowel waar het gaat om wegen als om woningen. Waar een dergelijk onderscheid gemaakt wordt, worden in nieuwe situaties strengere normen gesteld dan in bestaande situaties. Daarnaast is het zo dat in een aantal lidstaten verschillende (hogere) geluidnormen worden gehanteerd voor de rijksinfrastructuur. In onderstaande tabel is een overzicht van dergelijke afwijkende normen opgenomen.

Overzicht grenswaarden rijkswegen en spoorwegen voor woongebieden

		L_{den}	Opmerkingen
Nederland	Rijkswegen	65	
	Spoorwegen	70	
Oostenrijk	Rijkswegen	60	Dienstaanwijzing voor bestaande zowel als nieuwe autowegen
	Spoorwegen	70	Dienstaanwijzing voor nieuwe spoorwegen en belangrijke wijzigingen aan bestaande spoorwegen
Duitsland	Rijkswegen	71	Saneringswaarde voor bestaande rijkswegen
	Spoorwegen	71	Saneringswaarde voor bestaande spoorwegen
Frankrijk	Rijkswegen/TGV	68	Nationale wegennet en hogesnelheidslijnen
Italië	Spoorwegen	73	Conventionele nationale spoorlijnen
	Rijkswegen/spoorwegen	70	Sanering bestaande en te wijzigen rijkswegen, tot 100 meter.
	Rijkswegen/spoorwegen	65	Sanering bestaande en te wijzigen rijkswegen, tot 150 meter.

In de vraag van de leden van deze fractie over de meting van de geluidsproductie langs alle betrokken (spoor-)wegen, ligt mogelijk ook de suggestie besloten dat het wel erg veel werk is de geluidproductie overal

te bepalen. Het meten langs het hele rijkswegen- en spoorwegnet van de geluidproductie is inderdaad een zeer arbeidsintensieve en omvangrijke operatie. Daar is dan ook om deze en andere redenen niet voor gekozen. Daarnaast vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie waarom in het kader van de oplevertoets, zoals geadviseerd door de commissie Elverding, niet gemeten wordt.

Een van de belangrijkste aspecten is het feit dat de dosismaat voor de geluidproductie de L_{den} is en het daarmee om een jaargemiddelde gaat. Om de geluidproductie te meten zou dus op een locatie een jaar lang gemeten moeten worden. Voor toekomstige situaties, die in aanleg- en wijzigingsprocedures beoordeeld moeten worden, is meten al helemaal niet mogelijk. Vandaar dat voor de geluidproductieplafonds en de daarmee samenhangende geluidproductie van hetzelfde hybride systeem gebruik gemaakt wordt als nu onder de Wet geluidhinder. Op basis van metingen worden de emissiekentallen van weg- en spoormaterieel bepaald. Tevens vindt via metingen calibratie plaats van de rekenregels waarmee de geluidsbelasting op een locatie bepaald kan worden. Uitgaande van de set van emissiekentallen en rekenregels is het vervolgens mogelijk op een eenvoudig toe te passen maar toch betrouwbare wijze de geluidsbelasting en ook de geluidproductie te bepalen. Hiermee is het ook relatief eenvoudig mogelijk op een geautomatiseerde wijze voor de vele (circa 120 000) referentiepunten de geluidproductie op een betrouwbare wijze te bepalen. Uitgangspunt daarbij is dat de berekende geluidproductie een goede afspiegeling van de werkelijke geluidproductie ter plaatse is.

Bij de oplevertoets speelt dit ook nadrukkelijk. Vooraf, tijdens de voorbereidingsprocedure, worden de geluidgrenzen bepaald. Die kunnen nog niet gemeten worden. Bij oplevering zou kunnen worden gemeten, maar los van de grote hoeveelheid werk is het de vraag wat de gemeten geluidsbelasting net na opening zegt. Immers het gaat om een jaargemiddelde en ook om een geluidproductie die niet alleen bij opening, maar ook op langere termijn niet hoger mag zijn dan de vastgestelde plafonds. Door de systematiek van de verantwoording via het jaarlijkse verslag (artikel 11.22) te gebruiken is zowel verzekerd dat duurzaam de maximale geluidproductie bewaakt wordt als dat er ook geen extra lasten ontstaan in het kader van afzonderlijke oplevertoetsen.

De regelgeving bepaalt dat geluidproductieplafonds op basis van de maatregelen uit het saneringsplan worden aangepast. Een saneringsplan kan bijvoorbeeld een geluidscherm en een stil wegdek bevatten die gezamenlijk op een specifieke locatie leiden tot een geluidreductie van 10 dB. In dat geval wordt het betreffende geluidproductieplafond met 10 dB verlaagd. Vervolgens voorziet de regelgeving in een jaarlijkse toetsing van dit plafond aan de geluidproductie die werkelijk heeft plaatsgevonden in het voorgaande kalenderjaar. Deze jaarlijkse toetsing is te zien als een oplevertoets. Het positieve ervan is dat deze niet eenmalig is, maar ieder jaar opnieuw plaatsvindt. Daarmee wordt het effect van de sanering duurzaam verankerd.

Voorts vragen deze leden naar een reactie op de stelling dat de generieke werkruimte kan betekenen dat langjarig in veel reeds overbelaste situaties extra overlast wordt toegestaan. Bij de beantwoording van een vraag hieromtrent van de leden van de fractie van **GroenLinks** is reeds uitgelegd dat de generieke werkruimte van 1,5 dB niet zal leiden tot een structurele verslechtering van de leefomgeving van omwonenden. Dus van extra overlast zal in het algemeen in structurele zin geen sprake zijn. Daarnaast is budget voor de uitvoering van de sanering langs rijksinfrastructuur beschikbaar op de begrotingen van VROM en VenW. Het streven is deze saneringsoperatie in 2020 af te ronden. Er zal dus bij rijksinfrastructuur geen sprake zijn van saneringsmaatregelen waarvan de uitvoering decennia lang op zich laat wachten. Het plafond met de

werkruimte van 1,5 dB kan bij de hoogbelaste locaties dus als een tijdelijk plafond gezien worden. Na de saneringsmaatregelen zal het plafond immers verlaagd worden.

Bij de vraag van de leden van de **ChristenUnie**-fractie naar het niet opnemen van de verplichting bij wijziging van een geluidproductieplafond maatregelen te treffen tot een 2 dB lagere belasting spelen twee aspecten. In de *eerste* plaats gaat het om de wijze waarop het stelsel werkt. Hoofddregel van het nieuwe stelsel is dat de eenmaal ingestelde plafonds dienen te worden nageleefd. Dat geldt niet alleen tijdens het gewone beheer, maar ook bij wijzigingsprojecten. Zo zal bijvoorbeeld bij het uitbreiden van een rijksweg met extra rijstroken, door het treffen van maatregelen geborgd moeten worden dat ook met die uitbreiding de geldende plafonds door het werkelijke gebruik niet overschreden zullen worden. Of er redelijkerwijs geluidbeperkende maatregelen mogelijk zijn wordt bepaald met het doelmatigheids criterium op basis van artikel 11.29. Zijn maatregelen mogelijk die voldoende effect sorteren, dan vindt er geen wijzigingsprocedure plaats en voldoet de beheerder aan de eis dat hij de plafonds naleeft. Pas als er geen of onvoldoende maatregelen mogelijk zijn, speelt de wijzigingsprocedure een rol. Als maatregelen om het plafonds na te leven al niet redelijkerwijs mogelijk zijn, zullen maatregelen om een nog 2 dB lagere geluidproductie te bereiken nog minder waarschijnlijk zijn. Oftewel het opnemen van een dergelijke regel in het voorliggende stelsel zou een lege huls zijn.

Het *tweede* aspect dat speelt bij de vraag waarom geen 2 dB lagere grens is ingesteld, is de kosten-batenafweging. Door het Planbureau voor de Leefomgeving zijn in het in juni 2009 uitgebrachte rapport «Herziening regelgeving verkeersgeluid snelwegen – een ex-ante-evaluatie» diverse varianten van plafondhoogten en streefwaarden (bij wijziging plafond) doorgerekend, waarbij ook de mate van verkeersgroei nog gevarieerd is. In de tabellen 3.1, 4.3 en 4.4 van genoemd rapport zijn de resultaten daarvan weergegeven. Uitgaande van in te stellen plafonds van heersende geluidproductie plus 1,5 dB kost het streven naar een 2 dB lagere geluidproductie ruim 70% meer, terwijl het aantal resterende knelpunten slechts afneemt met nog geen 2% en het aantal ernstig gehinderden ook slechts 4% lager uitkomt. Op basis hiervan is de aanscherping als niet doelmatig aan te merken. Bij hogere groei van het verkeer (tabel 4.3) is het beeld 64% meer budget voor een reductie van het aantal knelpunten met nog geen 5% en ernstig gehinderden met ruim 10%, terwijl de absolute bedragen ook aanmerkelijk hoger zijn. Bij een scenario met gunstige verkeersontwikkeling zijn de absolute kosten, zoals te verwachten valt, lager. De keuze voor – 2 dB vergt dan echter 20% meer budget voor een verbetering van het aantal ernstig gehinderden en knelpunten met nog geen hele procent. Ook bij die varianten ligt daarom keuze voor een 2 dB lagere waarde niet in de rede.

De vraag van de leden van de **ChristenUnie**-fractie in welke situaties verhoging van een geluidproductieplafond mogelijk is, is hierboven reeds beantwoord.

Verder vragen deze leden naar de toepassing van het doelmatigheids criterium. De essentie van het hanteren van een financieel afwegingskader voor geluidsmaatregelen is dat in bepaalde situaties op financiële gronden wordt afgezien van het naleven van de geldende plafondwaarden, onder het gelijktijdig in de plaats stellen van nieuwe plafondwaarden. Een beheerder kan hiertoe niet eigenmachtig besluiten, maar dient hiervoor een met waarborgen omklede openbare procedure te doorlopen, met mogelijkheid van inspraak en beroep. Het doelmatigheids criterium vervult in deze procedure de uniformerende toetssteen voor de vraag of de beheerder op goede (financiële) gronden een verzoek heeft gedaan tot het wijzigen van een of meer plafondwaarden.

Ik wijs er overigens op dat het hanteren van een doelmatigheids criterium voor dit doel niet nieuw is. Reeds op grond van de huidige Wet geluidshinder geldt dat een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare toekomstige geluidsbelasting kan worden vastgesteld, indien maatregelen om de geluidsbelasting te beperken tot de geldende (voorkeurs)grenswaarde onvoldoende doelmatig zijn, dan wel overwegende bezwaren ontmoeten van landschappelijke, verkeerskundige, stedenbouwkundige of financiële aard. Ter beoordeling van de vraag of sprake is van «overwegende bezwaren van financiële aard» geldt voor saneringsprojecten al sinds jaar en dag een doelmatigheids criterium op grond van de Subsidie-regeling sanering verkeerslawaaï en voorlopers daarvan. Voor projecten waarbij een nieuwe weg wordt aangelegd of een bestaande weg wordt aangepast kunnen de ministers van VROM en VenW nadere regels stellen voor een doelmatigheidsafweging van maatregelen en hebben zij dit recent ook gedaan¹. Bij het opstellen van deze ministeriële regeling is de praktijk van de afweging van geluidsmaatregelen in de afgelopen jaren zo veel mogelijk overgenomen. De regeling heeft dus vooral een uniformerende werking en verlaagt noch verhoogt het gangbare beschermingsniveau. De inhoud van dit reeds geldende doelmatigheids criterium wordt vrijwel ongewijzigd overgenomen in het nieuwe stelsel. Er zal dus geen sprake zijn van een verslechtering van de bescherming tegen geluidshinder.

Naar aanleiding van de vraag waarom er niet voor is gekozen dat geluidproductieplafonds in ieder geval niet mogen toenemen, verwijs ik ook naar de geuite bezorgdheid van de leden van de **CDA**-fractie over het op slot gaan van wegen en spoorwegen aan het begin van deze paragraaf. Daar is reeds aangegeven dat door te voorzien in de mogelijkheid dat een geluidproductieplafond verhoogd kan worden, wordt voorkomen dat de geluidregelgeving leidt tot het «op slot gaan» van de infrastructuur. Het bevoegde gezag wordt nu de mogelijkheid geboden om bij dreigende plafondoverschrijding een afweging te maken tussen verschillende maatschappelijke belangen (leefomgeving, mobiliteit, financiën). Indien er geen sprake is van overschrijding van de maximale waarde op een geluidgevoelig object, hanteert het bevoegde gezag een wettelijk vastgelegd criterium, het zogenoemde doelmatigheids criterium, waarin deze afweging van belangen is verankerd. Thans vindt deze afweging in geval van sanering en reconstructie van infrastructuur eveneens door middel van een doelmatigheids criterium plaats.

Voor het verhogen van plafonds geldt geen absolute limiet. Wel is er een maximale waarde voor de geluidsbelasting op geluidgevoelige bestemmingen. Indien een wijziging van een geluidproductieplafond er toe leidt dat de maximale geluidsbelasting op een geluidgevoelig object dreigt te worden overschreden of een bestaande overschrijding van de maximale waarde dreigt toe te nemen, dan wordt er door het bevoegde gezag een breed scala van alternatieve maatregelen overwogen, die verder gaan dan doelmatige geluidbeperkende maatregelen en doorgaans verdergaande maatschappelijke gevolgen hebben waaronder bijvoorbeeld onteigening, functiewijziging van het object of verkeersmaatregelen.

Een geluidproductieplafond kan meerdere malen worden verhoogd. Bepalend is of de beheerder het plafond kan naleven door het treffen van doelmatige geluidbeperkende maatregelen. Is dat niet geval, dan is een plafondverhoging in principe toegelaten. Een grens is gelegen in de maximale waarde van de geluidsbelasting van de omliggende geluidgevoelige objecten. Een verhoging van een plafond die zou leiden tot het (kunnen) overschrijding van deze maximale waarde op een of meer geluidgevoelige objecten is slechts mogelijk door de zware procedure

¹ Regeling doelmatigheid geluidsmaatregelen
Wet geluidshinder, Stcrt. 2009, 20 367.

voor het overschrijdingsbesluit te volgen. In dat kader moeten vergaande maatregelen worden afgewogen.

Overigens wordt niet verwacht dat een herhaalde verhoging van het plafond voor hetzelfde referentiepunt frequent zal voorkomen. Bij het bepalen van de hoogte van een plafond wordt een aantal jaren vooruitgekeken (vuistregel: 10 jaar). Uitgaande van betrouwbare prognoses, zou een plafondverhoging dus in principe niet meer dan eens per decennium aan de orde kunnen komen. Maar in die periode van 10 jaar kunnen zich tal van ontwikkelingen hebben voorgedaan, bijvoorbeeld in de sfeer van wegdekken, waardoor plafondverhoging achterwege kan blijven, of zelf een plafondverlaging reëel kan blijken. De versterkte inzet op het bronbeleid zal hiertoe bijdragen. De voortgang van het bronbeleid en de opkomst van nieuwe brontechnieken zullen steeds worden besproken in het vijfjaarlijkse actieplan.

Komt een plafondverhoging toch aan de orde, dan geldt het uitgangspunt dat de geluidsbelasting als gevolg van die verhoging niet mag toenemen. Dat wil zeggen dat het toestaan van een hogere geluidproductie moet worden gecompenseerd door het treffen van geluidbeperkende maatregelen. Blijkt dat mogelijk, dan ondervinden omwonenden geen feitelijk effect van de plafondverhoging. Pas als geluidbeperkende maatregelen ingevolge artikel 11.29 niet doelmatig zijn, of op andere gronden afstuiten, ontstaat de mogelijkheid van een toename van de geluidsbelasting, in principe tot ten hoogste de maximale waarde die is aangegeven in artikel 11.2.

De situatie kan voor hoogbouw anders liggen in die zin dat sprake kan zijn van een hogere geluidsbelasting, ook indien wel geluidbeperkende maatregelen worden getroffen die ertoe leiden dat de geluidsbelasting op de referentiepunten niet toeneemt. Artikel 11.21 waarborgt dat hoogbouw in elk geval in de beschouwing wordt betrokken. Verder geldt voor hoogbouw in elk geval de binnenwaarde.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen om een nadere onderbouwing van de 5 db-grens in artikel 11.48. Om toekomstige bewoners van nieuwbouwwoningen goed te beschermen, vind ik het van belang dat bij de ontwikkeling van nieuwe woningen op een verantwoorde manier rekening wordt gehouden met de reeds aanwezige spoorlijnen en rijkswegen. Het geluidproductieplafond vervangt in het nieuwe wetsvoorstel de prognose die eerder door gemeenten gebruikt moest worden. Ik constateer dat met name het spoorstelsel dynamisch is. Het is hierdoor mogelijk dat er van jaar tot jaar relatief grote fluctuaties zijn in de omvang van het vervoer en in de inzet van de materieelsoort. Het kan dus zo zijn dat er in een willekeurig jaar relatief weinig vervoer is op een lijn, of een hele stille materieelsoort wordt ingezet. Zo kan een wisseling van het oudere intercitymaterieel (bijvoorbeeld de koplopers) door een nieuwe materieelsoort (de intercity dubbeldekker) al leiden tot 3 dB of meer reductie (zie emissiegegevens bij antwoord 3.6). Maar ook het schrappen van één goederentrein in de nacht kan leiden tot een reductie van 3 dB of meer. Zeker in de periode tussen nu en 2018 zal de geluidproductie van het spoor sterk in beweging zijn. Dat komt enerzijds doordat het materieelpark sterk zal wijzigen. Daarbij speelt ook de ombouw van lawaaiige treinen naar stillere typen een rol. Anderzijds is ook de goederenrouting op het net als onderdeel van Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) sterk in beweging. Gegeven deze dynamiek zal het al een grote uitdaging zijn de ingevoerde geluidproductieplafonds na te leven. Ik acht het niet wenselijk dat dan ook korte fluctuaties die leiden tot reducties van 3 dB aanleiding geven tot verlaging van plafonds. Vandaar mijn keuze voor de relatief hoge drempel van 5 dB. Na 2018 verwacht ik de geluidproductie van het spoor stabiel en beter voorspel-

baar zal zijn. Daarom geldt er na 2018 geen drempel meer voor verzoeken tot verlaging. Gezien mijn doelstelling om ook toekomstige bewoners van nieuwbouwwoningen goed te beschermen en het spoorvervoer over het spoor niet te frustreren, acht ik een drempel van 5 dB een goede keuze. Voor situaties die onevenredig nadeel ondervinden van deze drempel kan ik ambtshalve besluiten toch een verlaging van het plafond door te voeren. Tevens wordt bezien in hoeverre er aanleiding is om bij de in paragraaf 2 genoemde ruimere normering voor nader af te bakenen specifieke locaties in het kader van Swung-2 rekening hier rekening mee te houden.

Op zich is het beeld van de leden van de **ChristenUnie**-fractie juist dat hoe hoger de werkruimte gekozen wordt, des te hoger geluidsbelastingen in de omgeving van de infrastructuur mogelijk kunnen worden. Daarmee worden niet alleen de ontwikkelingsmogelijkheden langs de infrastructuur beperkt, maar neemt ook de leefomgevingskwaliteit langs de infrastructuur af. Mede vanuit die achtergrond is, zoals ook reeds hiervoor in paragraaf 2 is aangegeven, de keuze van een werkruimte van 1,5 dB een balans tussen het zoveel mogelijk beperken van de geluidsbelastingen en het werkbaar houden van het nieuwe stelsel. In paragraaf 3.2.1 van de memorie van toelichting wordt nader op de werkruimte van 1,5 dB ingegaan. Daaruit blijkt dat verwacht mag worden dat er met een keuze voor 1,5 dB gemiddeld geen sprake zal zijn van een structurele stijging van de geluidsbelastingen. Dit blijkt ook uit het eerder genoemde DHV-onderzoek.¹ Naar aanleiding van de vragen van ondermeer de **CDA**-fractie wil ik benadrukken dat eenmaal vastgestelde plafonds niet alsnog met bijvoorbeeld 1,5 dB overschreden mogen worden. De plafonds die van rechtswege ontstaan, zullen zijn gebaseerd op de huidige geluidproductie verhoogd met 1,5 dB. Uit die optelling komt een getal dat de plafondwaarde vormt. Als op termijn blijkt dat de vervoersontwikkeling op de weg of spoorweg zodanig is dat de geluidproductie de geluidproductieplafonds dreigt te gaan overschrijden, dient de beheerder tijdig maatregelen te treffen om overschrijding te voorkomen. Zijn maatregelen niet of niet voldoende mogelijk, ondermeer op basis van toepassing van het doelmatigheids criterium, dan zou het vasthouden aan de geldende plafonds leiden tot restricties aan het vervoer om aan de naleving van de plafonds te kunnen voldoen. Om deze ongewenste situatie te voorkomen, is in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen een verzoek te doen de betreffende plafonds te verhogen. Of verhoging in die situatie redelijk is, staat ter beoordeling aan het bevoegd gezag. Daarbij spelen uiteraard niet alleen de vervoerstechnische aspecten een rol, maar vooral ook de effecten op de omgeving.

Wat betreft de effecten van de invoering van geluidproductieplafonds op de ontwikkelingsmogelijkheden is niet onderzocht hoeveel bouwprojecten niet meer mogelijk zijn. Daar was ook geen enkele aanleiding toe, omdat enerzijds de normen voor bouwprojecten in het geheel niet gewijzigd worden met dit wetsvoorstel en anderzijds een werkruimte van 1,5 dB overeenkomt met de huidige praktijk of zelfs meer mogelijkheden geeft. Achtergrond hiervan is dat de huidige wet bij de beoordeling van bouwplannen uitgaat van de geluidsbelasting in het toekomstig maatgevend jaar. Daarbij wordt uitgegaan van de situatie over 10 jaar. Bij een bouwplan dat nu ontwikkeld wordt, wordt dus een prognose gemaakt van de geluidsbelasting in 2020. Dat houdt gebruikelijk een wat hogere dan de huidige geluidsbelasting in. Veelal 1 à 2 dB hoger, maar het kan ook meer zijn. Dat laatste komt met name langs het spoor nogal eens voor. De keuze voor een werkruimte van 1,5 dB beperkt de bouwmogelijkheden dus in het algemeen niet ten opzichte van de huidige wetgeving. En als verder gekeken wordt, biedt het stelsel met geluidproductieplafonds zelfs meer ruimte. Immers als een bouwplan niet nu, maar over bijvoorbeeld 5 jaar

¹ Optimale werkruimte voor spoorwegen bij invoering van geluidproductieplafonds en Optimale werkruimte voor rijkswegen bij invoering van geluidproductieplafonds, rapporten DHV (oktober 2009).

wordt voorbereid, dan wordt in de huidige wet de situatie in 2025 als uitgangspunt genomen, met naar alle waarschijnlijkheid hogere geluidsbelastingen dan in 2020, terwijl voor het nieuwe stelsel het zelfde heersende plafond nog steeds het uitgangspunt zou zijn.

Het beeld dat de door de **ChristenUnie**-fractie genoemde projecten geen doorgang kunnen vinden door dit wetsvoorstel herken ik niet en moet op onjuiste uitgangspunten of veronderstellingen gebaseerd zijn. Niet het voorliggende wetsvoorstel, maar de volgende fase van de modernisering waarvoor in het schrijven van de VNG aandacht wordt gevraagd, speelt hier naar mijn oordeel een rol. Daarin komen normen voor ondermeer woningbouw in de nabijheid van infrastructuur met geluidproductieplafonds aan de orde.

Zoals de leden van de **ChristenUnie**-fractie stellen moet die discussie nog worden afgerond. Ik ben het niet met de genoemde fractie eens dat met de systematiek kosten naar de marktpartijen worden geschoven. Uitgangspunt van zowel het wetsvoorstel als de huidige Wet geluidhinder is het beginsel «de vervuiler betaalt». Met de huidige wet kwam dat onvoldoende tot zijn recht. Bij infrastructuurprojecten ging dat wel goed, maar door de sluipende groei van geluidsbelastingen buiten de projecten om kwamen financiële en andere gevolgen van de hogere geluidsbelastingen bij anderen dan de beheerder terecht. Met de instelling van plafonds komt aan deze ongewenste afwenteling een einde. Zoals hiervoor al is aangegeven kan ook het instellen van plafonds bij inwerkingtreding van de wet op een hoogte van heersend plus 1,5 dB niet als een verhoging van de geluidsbelasting gezien worden.

Ook zal voor een deel van het net niet van deze hoofdregel, maar van de eerdere besluitvorming over de infrastructuur worden uitgegaan. Daar wordt dus aangesloten bij de «geluidruimte» waartoe al eerder besloten is.

De Betuwelijn is in juni 2007 geopend. Deze nieuwe verbinding heeft gevolgen voor het bestaande net. Op een aantal trajecten gaan meer goederentreinen rijden en op een aantal andere trajecten gaan minder goederentreinen rijden. Omdat plafonds voor de bestaande infrastructuur gebaseerd worden op de heersende geluidproductie is deze verschuiving al gedeeltelijk onderdeel van de in te voeren plafonds. Naast de Betuwelijn zal ook het Programma Hoogfrequent Spoor (PHS) leiden tot verschuivingen van de goederenstromen op het net. Daarnaast zal dit programma leiden tot een forse intensivering van de reizigersdienst. Dit alles overziend acht ik de keuze voor een geluidproductieplafond gebaseerd op de heersende geluidproductie plus 1,5 dB een goede voor de bestaande spoorlijnen. Dit zal in mijn ogen niet leiden tot onnodig verlies aan bouwgrond.

Met de geluidproductieplafonds komt er een heldere geluidgrens die de beheerder ProRail zal gebruiken bij de capaciteitsverdeling. In dat kader is natuurlijk ook de overbelastverklaring voor de nabije toekomst relevant. Het ligt niet voor de hand dat ProRail alleen de dienstregeling van het komende jaar gebruikt voor haar taken inzake de naleving van geluidproductieplafonds. In geval de geluidproductie 0,5 decibel of minder onder het geldende geluidproductieplafond uitkomt, is in de wet geregeld dat de beheerder dit moet aangeven in zijn jaarlijkse verslag. Voor de van rechtswege ingestelde plafonds wordt bij Algemene maatregel van bestuur Algemene maatregel van bestuur geregeld dat de beheerder in het volgende jaarverslag een prognose moet geven (of en) wanneer hij verwacht dat het geluidproductieplafond volledig benut zal zijn. Indien wordt verwacht dat dit binnen 5 jaar zal zijn, moet de beheerder aangeven welke geluidbeperkende maatregelen hij voornemens is te treffen en wanneer, om de overschrijding van het geluidproductieplafond te voorkomen.

Naar verwachting zal de beheerder minimaal een periode van 5 jaar vooruitkijken. Uiteraard speelt hierbij ook het realiteitsgehalte van

prognoses en toekomstverwachtingen een rol. Het zal dus niet zo zijn dat elk plan dat niet past binnen de plafonds, automatisch tot een overbelast-verklaring zal leiden.

Tenslotte vragen deze leden of het mogelijk is bij geluidproductieplafonds voor spoorwegen uit te gaan van stil materieel, rekeninghoudend met de afschrijvings-termijnen voor het huidige materieel. De instroom van stil materieel is een proces dat vele jaren duurt en niet zal zijn afgerond als de geluidproductieplafonds worden ingevoerd. De hoeveelheid stil materieel is op het moment van vaststelling moeilijk in te schatten en ook per lijn verschillend. Het tempo van instroom van nieuwe materieel en uitstroom van het oude is onzeker. Technische problemen kunnen jarenlange vertragingen veroorzaken. Ook extra groei van het aantal reizigers en de lange afschrijvingstermijn van treinmaterieel kunnen de uitstroom van oud materieel vertragen. Bij het goederenmaterieel zijn de onzekerheden nog groter door de Europese dimensie van het goederenverkeer per spoor. Daarom is gekozen voor een van rechtswege en eenduidige invoering gebaseerd op de bestaande situatie (heersende geluidproductie). In de periode daarna zal in het kader van de diverse spoorprojecten, plafondnaleving en verzoeken van bijvoorbeeld gemeenten tot plafondverlagingen, per corridor maatwerk worden geleverd. Door aannames te doen ten aanzien van het percentage stil materieel gebeurt dit nu al in spoorprojecten. Ook in het vijfjaarlijks op te stellen actieplannen kan in het kader van de evaluatie van bronbeleid worden geconstateerd dat een plafondverlaging gewenst is (voor bepaalde trajecten). De plafonds vormen zo een min of meer dynamisch systeem waarmee prima op een later moment de voordelen van stillere treinen zijn de verankeren. Daarbij kan dan bezien worden of de voordelen ten gunste komen van groei van verkeer, geluidreductie voor omwonenden of bouwgrond voor woningbouw of een combinatie.

5. Advies Raad van State

De leden van de **CDA**-fractie stellen een aantal vragen naar aanleiding van het advies van de Raad van State.

De *eerste* vraag heeft betrekking op geluidbeperkende maatregelen zoals die opgenomen zijn in de ministeriele regeling doelmatigheid. Ik verwijs voor een volledig antwoord op deze vraag naar de (al eerder in deze nota genoemde) Regeling doelmatigheid geluidsmaatregelen Wet geluidhinder. In Bijlage 1 bij deze regeling is een compleet overzicht opgenomen van de maatregelen waarvoor een doelmatigheidsafweging met deze regeling kan plaatsvinden, alsmede van de voorwaarden waaronder deze geluidbeperkende maatregelen kunnen worden beschouwd en toegepast. Enkele voorbeelden uit deze bijlage zijn:

dubbellaags ZOAB op auto(snel)wegen met voldoende verkeersintensiteit, geen wringend of remmend verkeer, en een maximumsnelheid van meer dan 70 kilometer per uur;

dunne deklagen op wegen met een maximumsnelheid van niet meer dan 80 kilometer per uur, en niet op kruisingen en rotondes;

raildempers, mits het spoor op betonnen dwarsliggers betreft, en niet tegen wissels of voegen;

betonnen dwarsliggers, mits het spoor op een ballastbed betreft; geluidsschermen;

geluidswallen, mits voldoende ruimte beschikbaar is voor het grondlichaam;

T-toppen op bestaande geluidsschermen, mits het bestaande scherm de constructie kan dragen en het vanuit een oogpunt van veiligheid past binnen het dwarsprofiel.

Een *tweede* vraag heeft betrekking op de doelmatigheidscriteria. Inmiddels zijn de keuzes over het doelmatigheids criterium, waar de leden van de CDA-fractie op doelen, gemaakt en ligt de systematiek van het doelmatigheids criterium vast. Ook zijn, op basis van diverse onderzoeken, de van belang zijnde parameters voor de afwegingssystematiek bepaald. Gelet op de voordelen van de nieuw ontwikkelde systematiek van afweging van maatregelen, is de hierboven genoemde regeling al op 1 januari 2010 in werking getreden. Daartoe zijn de conceptregels uit de algemene maatregel van bestuur en de ministeriële regeling samengevoegd en op enkele punten aangepast, zodat deze al afgestemd zijn op de nieuwe systematiek van dit wetsvoorstel. Hoewel de gepubliceerde regeling niet letterlijk de nieuwe regeling is, komt deze in de praktijk overeen met de onder het voorliggende wetsvoorstel in te voeren afwegingsregels en geeft daar een helder beeld van, ook van alle keuzen die moesten worden gemaakt. De bestaande regeling (Stcrt 2009, 20367) geeft daarmee een goed inzicht in de gemaakte keuzen.

De *derde* vraag ziet op het meewegen van het aantal woningen bij een overschrijding van geluidproductieplafonds. Inderdaad wordt het aantal woningen dat overlast ervaart, meegewogen in de doelmatigheidsafweging. Het aantal woningen is in combinatie met de hoogte van de geluidsbelastingen de kern van de hele afweging. Bij de toepassing van het doelmatigheids criterium voor de afweging van maatregelen om in geval van een dreigende overschrijding van het geluidproductieplafond toch binnen de plafondwaarden te kunnen blijven, wordt aan alle woningen binnen een samenhangend cluster langs het betreffende wegvak een budget aan reductiepunten toegekend op basis van de toekomstig verwachte geluidsbelasting zonder maatregelen (ook zonder bestaande). De budgetten voor alle woningen worden vervolgens opgeteld tot een clusterbudget waaruit maatregelen kunnen worden «betaald», inclusief eventueel reeds bestaande. Met deze systematiek wordt bevorderd dat elke situatie altijd op grond van uniforme uitgangspunten wordt beoordeeld, zodat geen sprake kan zijn van willekeur. Tevens wordt de situatie beoordeeld los van de vraag of er vanuit het verleden al wel of nog geen geluidsmaatregelen zijn getroffen. Daarbij draagt deze systematiek in zich dat maatregelen minder snel doelmatig zijn wanneer het beschouwde cluster minder woningen omvat. Het budget aan reductiepunten voor dat cluster zal dan lager zijn, waardoor minder maatregelen hieruit kunnen worden «betaald».

De vraag of geluidproductie langs spoorwegen wordt gemeten, is besproken in paragraaf 4.

De *vijfde* vraag heeft betrekking op de toereikendheid van het gereserveerde budget voor de saneringsopgave. Hierop is in paragraaf 3 reeds eerder ingegaan en de in paragraaf 4 opgenomen kaartjes zijn afkomstig uit de daar genoemde onderzoeken naar de saneringsomvang. In nauwe samenwerking met RWS en ProRail zijn door VROM en VenW onderzoeken uitgevoerd naar de omvang van de saneringsoperatie langs rijkswegen en hoofdspoorwegen. Dit betreffen voor het schaalniveau (nationaal) en de beoogde doelen (raming problematiek en raming benodigde budgetten) gedetailleerde onderzoeken. In die onderzoeken zijn het hele netwerk en alle woningen die in de omgeving van de rijksweg of het spoor liggen, meegenomen. Per locatie is vervolgens met het eerder beschreven doelmatigheids criterium berekend welke maatregelen voor de sanering nodig zijn. Op basis van deze onderzoeken is gekozen voor de aanpak zoals die beschreven is in de aanbestedingsbrief behorende bij dit wetsvoorstel.¹ Het beschikbare budget past bij de hierin aangegeven keuze van de drempelwaarde van 65 dB voor rijkswegen en 70 dB voor

¹ Brief van 14 december 2009, Kamerstukken 2008/09, 32 252, nr. 5.

spoorwegen en de streefwaarde van 60 dB voor rijkswegen en 65 dB voor spoorwegen.

Vervolgens bespreek ik de vragen en opmerkingen van de leden van de **SP**-fractie met betrekking tot het nader rapport.

De leden van de deze fractie zien in het nader rapport onvoldoende terug dat belangenverstrengeling bij de rol van de minister van VenW in dit wetsvoorstel wordt vermeden. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de toedeling van de bevoegdheden opnieuw overwogen en ingrijpend gezien; dit is ook uitdrukkelijk aangegeven in het nader rapport, paragrafen 2 en 4. Ook is, in tegenstelling tot wat de leden van deze fractie menen te constateren, wel degelijk een aantal regelgevende bevoegdheden beter verankerd in de wet of algemene maatregel van bestuur.

De besluitvorming is voor een deel naar een hoger niveau van regelgeving gebracht (wet of algemene maatregel van bestuur in plaats van een ministeriële regeling). Dat geldt onder meer voor de hoofdlijnen van het financiële doelmatigheids criterium. In deze gevallen is geen sprake meer van een beslissende bevoegdheid op ministerieel niveau.

Ten aanzien van beslissingen die een ministeriële taak zijn gebleven, is de veelal gezamenlijke besluitvorming vervangen door het uitgangspunt van besluitvorming door één minister. Dit uitgangspunt heeft het mogelijk gemaakt om een meer expliciete rolverdeling tussen de beide betrokken ministers vorm te geven. Daarbij is het stellen van kaders in handen gelegd van de minister van VROM, en het nemen van uitvoeringsgerichte beslissingen binnen die kaders in handen van de minister van VenW. Ook de bestuursrechtelijke handhaving berust bij de minister van VROM.

Met deze aanpassingen is naar mijn oordeel voldoende tegemoet gekomen aan de bezwaren van de Raad van State tegen de oorspronkelijk voorgestelde rolverdeling tussen beide ministers. Waar de minister van VenW alleen beslist, doet hij dat binnen duidelijke kaders. Tot die kaders behoren bijvoorbeeld de normering (artikel 11.30 in verbinding met artikel 11.2) en het financiële doelmatigheids criterium (artikel 11.29). Dat voorkomt het ontstaan van een ongewenste spanning tussen het belang van bescherming van omwonenden en het belang van de mobiliteit. Er zijn enkele situaties gebleven waarin beide ministers gezamenlijk beslissen. Deze situaties zijn specifiek gemotiveerd. Het al dan niet nemen van een overschrijdingsbesluit (dat overschrijding van de maximale waarde van de geluidsbelasting toelaat) is een ander voorbeeld van een gezamenlijke beslissing van beide ministers. Reden daarvoor is dat de financiële consequenties van een dergelijk besluit in de sfeer van beide ministers kunnen liggen. Het zou niet juist zijn als de minister van VROM eenzijdig een besluit zou kunnen nemen dat potentieel ingrijpende consequenties heeft voor de begroting van de minister van VenW. Een totaal overzicht van de bevoegdheden van beide ministers is te vinden in bijlage 5 bij de memorie van toelichting. Voor een meer uitgebreide toelichting op de gekozen toedeling van taken en bevoegdheden wordt verwezen naar § 3.6 van de memorie van toelichting.

Specifiek wat betreft het vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds geldt overigens dat de beslissing veelal zal worden genomen in het kader van een tracéprocedure. In dat geval is het bevoegd gezag ingevolge de Tracéwet bevoegd, dus de minister van VenW in overeenstemming met de minister van VROM dan wel de minister van VenW alleen (artikel 2, tweede en derde lid, van de Tracéwet). Dit sluit aan bij de gerichtheid van deze wet op integrale besluitvorming. Ook in dit geval gelden overigens de kaders van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, waaronder de normering en het financiële doelmatigheids criterium. Voor situaties waarin de Spoedwet wegverbreding van toepassing is, geldt mutatis mutandis hetzelfde.

Genoemde leden vragen voorts naar de rol van de VROM-Inspectie en de Inspectie van VenW. De minister van VROM is verantwoordelijk voor het toezicht. Het toezicht voor weg zal worden uitgevoerd door de VROM-inspectie. Het toezicht voor spoor zal worden uitgevoerd door de inspectie VenW. De inspectie VenW rapporteert hierover aan de minister van VROM en de minister van VenW.

Voor deze invulling is enerzijds gekozen vanuit het perspectief van wenselijkheid beleid en toezicht zoveel mogelijk in elkaars verlengde te positioneren. En anderzijds tegemoet te komen aan het principe van zoveel mogelijk taken te bundelen bij één toezichthoudende instantie, zodat een onder toezicht gestelde met een beperkt aantal toezichthoudende instanties van doen heeft. De inspectie VenW oefent bij ProRail reeds toezicht uit in het kader van spoorwegveiligheid.

Belangrijke normering was reeds van meet af aan in de wet opgenomen, zie artikel 11.2.

De mogelijkheden van regelstelling bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling zijn naar aanleiding van het advies van de Raad van State opnieuw overwogen en aangepast. Als gevolg daarvan is een aantal onderwerpen alsnog op wetsniveau geregeld of is regeling bij algemene maatregel van bestuur geheel of gedeeltelijk in de plaats gekomen van regeling bij ministeriële regeling. Een complexe materie als de onderhavige kan echter niet zonder uitvoeringsregels. Een aantal onderwerpen zal daarom nader geregeld blijven op het niveau van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling.

Als bijlage bij deze nota is een overzicht opgenomen van onderwerpen die kunnen of moeten worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur (dan wel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur) of bij ministeriële regeling.

In navolging van de Wet geluidhinder, waarin een voorhangbepaling niet meer voorkomt, stel ik geen voorhangprocedures voor met betrekking tot de algemene maatregelen van bestuur die zullen berusten op het nieuwe hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Ik wacht het verloop van de algemene discussie met Uw Kamer inzake voor- en nahang af.

In reactie op de stelling van de **SP**-fractie dat dit wetsvoorstel een verkeerde grondhouding inneemt, zou ik willen aangeven dat, evenmin als de Wet geluidhinder, het onderhavige wetsvoorstel beoogt om de mobiliteit te reguleren. Daarvoor zijn andere instrumenten beschikbaar. De geluidregelgeving is gericht op de bescherming tegen de hinder die wordt veroorzaakt door geluid vanwege – onder meer – de mobiliteit. Niet goed voorstelbaar is hoe dit anders zou kunnen zijn. Het stilleggen van spoortrajecten bij het bereiken van een gegeven geluidruimte is technisch wel mogelijk, maar maatschappelijk hoogst ongewenst. Het stilleggen van wegvakken uit het hoofdwegennet is vrijwel niet uitvoerbaar. Wel kan verkeer in bepaalde gevallen worden verlegd naar andere weg- of baanvakken, waardoor de mobiliteit op het niveau van individuele weg- of baanvakken wel wordt beïnvloed.

Het vorenstaande betekent niet dat de geluidregelgeving geen invloed zou hebben op de geluidproductie van het verkeer. Integendeel, het versterkte bronbeleid zal daarop zeker van invloed zijn. Het stellen van eisen aan de akoestische kwaliteit van de weg of spoorweg is daarvan slechts een voorbeeld. Stillere voertuigen vormen een ander voorbeeld. De plafondsystematiek zal de aandacht voor het bronbeleid naar verwachting zeker stimuleren. Ook moeten bij een dreigende overschrijding van de maximale waarde van de geluidsbelasting vergaande maatregelen worden overwogen, waartoe ook overkapping of intunneling kan behoren.

De leden van deze fractie attenderen ook op het advies van de Raad van State met betrekking tot het uitgangspunt dat formele waarborgen op wetsniveau dienen te worden vastgelegd. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het wetsvoorstel ingrijpend aangepast, ook op dit punt. De grondslag voor de bepaling van het «budget» voor geluidsmaatregelen (de berekening van het aantal reductiepunten per woning) is nu ondergebracht in de algemene maatregel van bestuur. Slechts zaken die zijn te beschouwen als meer technische uitwerking, zijn nog opgenomen in de regeling. Voor het doelmatigheidscriterium betreft dit onder meer de af te wegen soorten geluidsmaatregelen en de «kosten» daarvan (het aantal maatregelpunten voor een maatregel). Voordeel hiervan is dat wanneer zich een nieuwe geluidbeperkende maatregel heeft bewezen, deze snel aan het criterium kan worden toegevoegd. Ook kan hierdoor sneller worden ingespeeld op prijschommelingen in de markt, waardoor bijvoorbeeld het goedkoper worden van een bepaalde maatregel sneller kan worden vertaald in een betere doelmatigheidsscore voor deze maatregel.

Het doelmatigheidscriterium kent verder een limitatieve lijst van af te wegen maatregelen, waaronder op dit moment niet ondertunneling valt. Dit is niet gedaan om beheerders te dwingen hun afwegingen te beperken tot maatregelen die in de regeling zijn genoemd, maar om te verzekeren dat in het akoestisch onderzoek minimaal aandacht wordt besteed aan deze geluidbeperkende maatregelen. Ondertunneling is een dermate locatiespecifieke maatregel dat hiervoor geen algemeen geldende kostenkennallen zijn te geven; deze maatregel is daarom niet opgenomen in de regeling. Dat laat onverlet dat het de beheerder vrij staat in voorkomende gevallen mede maatregelen in het onderzoek te betrekken die niet in de regeling worden genoemd. Het beeld dat ondertunneling als inpassingsmaatregel wordt afgeschaft is dus onjuist. Soms zal een beheerder zich zelfs genoodzaakt zien dergelijke maatregelen in de afweging te betrekken, bijvoorbeeld wanneer het de enige manier is om binnen de maximumgrenswaarden van de wet te kunnen blijven of in situaties dat de overige maatregelen niet inpasbaar zijn. Vrijwel altijd gaat het bij afwegingen rond ondertunneling om veel meer dan de geluidsoverlast alleen. In dergelijke situaties kan een integrale afweging leiden tot de keuze voor een tunnel. Aansprekende voorbeelden zijn de tunnel bij de Leidsche Rijn over de A2, de spoortunnel in Delft en de tunnel over de A2 in Maastricht. De nieuwe regels en het doelmatigheidscriterium veranderen deze locatiespecifieke afwegingen rondom tunnels, overkappingen en verdiepte liggingen niet.

In antwoord op de laatste vraag van deze leden met betrekking tot het advies van de Raad van State, wil ik de suggestie dat dit wetsvoorstel mogelijk zal kunnen leiden tot strategisch gedrag van het Rijk door wegen over te dragen aan lagere overheden van tafel nemen. In de eerste plaats regelt het wetsvoorstel dat de geluidproductieplafonds van kracht blijven. Als wegen of spoorwegen worden overgedragen gaan de plafonds dus mee zodat er voor de bescherming van omwonenden niets wijzigt. Daarnaast zullen bij het komende wetsvoorstel Swung-2 naar verwachting ook geluidproductieplafonds worden ingevoerd voor provinciale infrastructuur. Op termijn krijgen dus alle provinciale wegen en spoorwegen geluidproductieplafonds. Tot slot spelen bij de overdracht van wegen en spoorwegen heel andere overwegingen. De eventuele geluidverplichtingen zijn onderschikt in dit proces.

In reactie op een vraag van de leden van de fractie van **GroenLinks** wil ik betwisten dat de suggestie zou zijn gewekt dat een onbeperkt gebruik van rijkswegen hoe dan ook maatschappelijk legitiem is. Er zijn zeker situaties denkbaar waar dat – bijvoorbeeld uit oogpunt van geluidhinder – niet het geval is en met dit wetsvoorstel worden die situaties aangepakt. In het

nader rapport is slechts bedoeld aan te geven dat daar waar het gebruik wel maatschappelijk geaccepteerd is, de nieuwe geluidssystematiek niet zodanig belemmerend moet gaan werken dat dit de mobiliteit op rijkswegen en hoofdspoorwegen ernstig zal verstoren. Ik heb daarbij in het nader rapport aangegeven dat zowel een rustige leefomgeving van omwonenden als het gebruik van rijkswegen en hoofdspoorwegen maatschappelijk gezien van groot belang zijn. En juist om de omwonende van een snelweg of spoorweg te beschermen tegen ongebreidelde toename van het verkeerslawaaï stel ik de invoering van één heldere en harde grens voor: het geluidproductieplafond. Zolang de beheerder binnen dat plafond blijft, kan deze beter dan met de huidige regels maatregelen treffen die de doorstroming bevorderen. En tegelijk is de omgeving door dat plafond veel beter beschermd tegen toename van het lawaai bij groei van het verkeer. Het wetvoorstel leidt door de invoering van geluidproductieplafonds tot minder ruimte voor de beheerders van rijksinfrastructuur. Voor hen geldt voortaan een verplichting inzake het naleven van een geluidgrens voor het hele netwerk in plaats van alleen bij reconstructies.

Aan de wens van de leden van de **GroenLinks**-fractie om in de toelichting op te nemen dat de huidige geluidsniveaus waar deze de normen overschrijden in de toekomst nergens verder worden overschreden en waar mogelijk beperkt worden, wordt naar mijn oordeel in feite al voldaan. Overigens overschat deze wens de mogelijkheden van de regering: nadat een wetsvoorstel eenmaal is ingediend bij Uw Kamer, kan de tekst van de memorie van toelichting niet meer gewijzigd worden. Het door de leden van deze fractie gewenste mechanisme vormt een van de basiselementen van het nieuwe stelsel. Bij de invoering van het stelsel worden plafonds vastgesteld. In het algemeen wordt daarbij uitgegaan van de bij invoering aanwezige geluidsbelasting vermeerderd met 1,5 dB ten behoeve van de werkruimte. Voor nieuwe lijnen en recente besluiten over infrastructuur geldt die algemene lijn niet. Zo zal bijvoorbeeld voor de HSL worden uitgegaan van de geluidsbelastingen uit het tracébesluit. Na de invoering van de geluidproductieplafonds wordt door de beheerders RWS en ProRail onderzocht waar zich langs de infrastructuur situaties voordoen waarbij de normen overschreden worden. Dat zijn allereerst de situaties die uitgaande van de plafonds een geluidsbelasting hebben van meer dan 65 dB langs wegen en 70 dB langs spoorwegen. Voor het treffen van maatregelen zijn extra middelen gereserveerd (€ 650 mln) in de Nota Mobiliteit. Tegelijkertijd worden ook de locaties langs de rijksinfrastructuur aangepakt, die nog gesaneerd moesten worden en daartoe bij de minister van VROM zijn aangemeld. Daarvoor worden de bestaande middelen uit de VROM-begroting gebruikt. Tevens worden extra middelen ingezet voor de situaties waarin de Wet geluidhinder tekort is geschoten en zich sinds 1986 of 1987 een groei van meer dan 5 dB heeft voorgedaan. In de invoeringswet zal de totale saneringsoperatie worden uitgewerkt.

Met deze saneringsoperatie wordt sterk ingezet op het beperken van de geluidsbelastingen in knelpuntsituaties. Het voeren van een meer actief bronbeleid moet ook bijdragen aan een algemene verbetering van de geluidssituatie langs de infrastructuur. Daaraan wordt onder meer uitvoering gegeven in het vierde lid van artikel 11.11. Op basis hiervan kunnen al dan niet generiek geluidproductieplafonds worden verlaagd bij geslaagd bronbeleid. Ook draagt de nieuwe figuur van geluidseisen aan de infrastructuur in artikel 11.3 bij aan algemene verlaging van geluidsbelastingen.

Naast de beperking van knelpunten zet ik met een heldere bovengrens per type infrastructuur ook in op een harde norm voor geluidgevoelige objecten. Plafonds kunnen slechts worden vastgesteld als aan die norm zal worden voldaan. En anders dan nu kan daarna geen sluipende groei van de geluidsbelastingen meer plaatsvinden waarmee de norm stilzwij-

gend zou worden overschreden. De norm is dus niet alleen helderder, maar zeker in de tijd gezien ook veel harder. Het afwegingskader is voor het vaststellen van geluidproductieplafonds ook vastgelegd. Het bevoegd gezag heeft zichzelf niet veel ruimte toegedicht, zoals deze leden stellen. Het doelmatigheidscriterium, op basis van artikel 11.29, geeft een eenduidig kader waaraan voldaan zal moeten worden. Het willekeurig achterwege laten van mogelijke maatregelen is niet aan de orde. Het in de artikelen 11.49 en volgend opgenomen overschrijdingsbesluit maakt het mogelijk om in min of meer onoverkomelijke situaties te besluiten de in de wet opgenomen bovengrens te overschrijden. Bij de afweging die dan dient plaats te vinden gaat het er om dat het toepassen van doelmatige, maar ook van verdergaande maatregelen, niet of onvoldoende mogelijk is. In uitzonderingsgevallen kan daarmee een situatie boven de wettelijke norm ontstaan. Dit vereist niet alleen een zwaardere besluitvorming, maar ook daarna blijft de zorg voor deze situaties bestaan. Elke vijf jaar dient volgens het vijfde lid van artikel 11.11 in het actieplan bezien te worden of er inmiddels mogelijkheden zijn deze situaties alsnog onder de norm te krijgen.

Tot slot houdt artikel 11.30 in dat bij wijziging standstil uitgangspunt is. Met het wetsvoorstel wordt derhalve sterk ingezet op het beperken van geluidsbelastingen, onder meer met harde normen. En daar waar normen overschreden worden, worden extra middelen ingezet voor de aanpak ervan.

Met betrekking tot de spreiding van bevoegdheden verwijs ik kortheids- halve naar de hiervoor gegeven antwoorden op vragen van de leden van de **SP**-fractie. Daar komt ook de toedeling van de bevoegdheid tot toezicht en handhaving aan de orde.

Tenslotte merk ik op dat de beheerder van de weg of spoorweg uit hoofde van de wet verplicht is de geluidproductieplafonds na te leven. Een verzoek tot naleving van een belanghebbende kan aan die verplichting niets toevoegen. Uiteraard kan een belanghebbende zich altijd tot de beheerder richten, maar een wettelijke regeling is daartoe niet nodig. De belanghebbende kan zich ook met een verzoek tot handhaving richten tot de VROM-inspectie.

6. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de **SP**-fractie stellen nog een aantal vragen bij de toelichting van een aantal artikelen of onderdelen daarvan. Deze vragen worden onderstaand beantwoord.

Artikel 11.1

In het wetsvoorstel is in een aantal situaties gekozen voor gezamenlijke besluitvorming. Eerder is dat al toegelicht (ik verwijs ook naar paragraaf 3.6 van de memorie van toelichting). Dit verklaart waarom de term «Onze Ministers» niet is omschreven als «De Minister van VROM, gehoord de Minister van VenW». Formeel zou daarmee immers alsnog van een beslissing van alleen de minister van VROM sprake zijn.

Artikel 11.2

De leden van de **SP**-fractie stellen terecht dat het onderscheid in binnenwaarden naar peildatum niet gemotiveerd kan worden uit de behoefte aan bescherming. Als die behoefte alleen bepalend zou zijn, dan zou er één binnenwaarde opgenomen zijn en wel de strengste. De binnenwaarden sluiten aan bij de norm zoals die gold bij de bouw van de woning, conform het Bouwbesluit. Zoals bij het merendeel van de milieuwe-

tgeving vormen de normen een compromis tussen wat gewenst is en wat maatschappelijk haalbaar is. Veelal spelen de kosten van verdergaande normen een belemmerende factor. Dat is ook hier het geval. Voor alle nieuwe situaties geldt de strenge norm. Op den duur gaan daar steeds meer situaties aan voldoen, omdat bijvoorbeeld bestaande woningen door nieuwbouw worden vervangen. Voor alle al langer bestaande situaties wordt om financiële redenen van diezelfde norm afgezien en wordt een minder vergaande norm gesteld. Deze waarde sluit aan bij de binnenwaarde zoals die al sinds de invoering van de Wet geluidhinder voor dergelijke situaties geldt. Daarop zijn ook de peildata gebaseerd. Een en ander is ook in bijlage 3 van de memorie van toelichting onder de kop Binnenwaarden toegelicht.

Artikel 11.3

De leden van de SP-fractie zouden graag zien dat in het derde lid expliciet vermeld wordt dat de Tweede Kamer geïnformeerd zal worden over de uitkomsten van de evaluatie. Een nota van wijziging op dit punt acht ik overbodig, omdat ook als dit niet expliciet is vastgelegd de Tweede Kamer zal worden geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie. De regering is immers graag bereid de Kamer daaromtrent te informeren en met de Kamer over de uitkomsten van de evaluatie van gedachten te wisselen.

Artikel 11.4

De door de leden van de SP-fractie bevroegde grenswaarde is rechtstreeks ontleend aan de Europese richtlijn omgevingslawaaï. Het gaat daarbij om het aantal motorvoertuigen dat jaarlijks op de betrokken weg passeert. Een weging naar gelang van de aard van het motorvoertuig (personenauto, vrachtauto) maakt geen deel uit van de omschrijving in de Europese richtlijn.

Artikel 11.11 en artikel 11.12

De leden van de SP constateren terecht dat het actieplan ook een terugblik op de verstreken periode moet bevatten. Een verplichting daartoe is thans opgenomen in artikel 22 van het Besluit omgevingslawaaï. Deze verplichting zal worden overgenomen in de algemene maatregel van bestuur die uitvoering zal geven aan het nieuwe hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer.

Het actieplan wordt elke vijf jaar opnieuw vastgesteld. Daarbij kan het gegaan om gewijzigde vaststelling of om hernieuwde vaststelling van het ongewijzigde plan. In elk geval wordt een nieuw vaststellingsbesluit genomen. Dit waarborgt dat met zorg wordt gezien of aanpassing van het actieplan noodzakelijk is. Deze regeling is conform de huidige regeling in de Wet geluidhinder.

Artikel 11.14

De in titel 11.2 opgenomen regeling voor het voorbereiden en vaststellen van actieplannen is letterlijk en ongewijzigd overgenomen uit de Wet geluidhinder. Wat de rol van de respectievelijke volksvertegenwoordigingen betreft, wordt de huidige situatie dus gecontinueerd. Bij het totstandkomen van de huidige regeling voor actieplannen in de Wet geluidhinder is bewust gekozen voor een wat zwaarder regiem op gemeentelijk niveau dan op provinciaal of Rijksniveau. Een gemeentelijk actieplan heeft betrekking op een reeks van geluidsbronnen binnen het grondgebied van de gemeente. Het gemeentelijke actieplan heeft daardoor een brede ruimtelijke invloed. Daardoor ontstaat een samen-

hang met de vaststelling en herziening van bestemmingsplannen. Ook bestemmingsplannen worden van gemeentewege vastgesteld en herzien, en wel door de gemeenteraad. Door de gemeenteraad te betrekken bij de voorbereiding van het actieplan, wordt bevorderd dat de gemeenteraad op een later moment zal besluiten tot het vaststellen of herzien van bestemmingsplannen conform de voornemens uit het actieplan. Hiermee worden de efficiency en de samenhang in de gemeentelijke besluitvorming bevorderd.

Indertijd is overwogen om het vaststellen van het actieplan bij de gemeenteraad te leggen. Daarbij is evenwel gebleken dat dit onvoldoende zou sporen met de rolverdeling zoals deze vorm heeft gekregen in het kader van de dualisering van het gemeentebestuur. Daarom is de onderhavige constructie gekozen, waarmee de betrokkenheid van de gemeenteraad is gewaarborgd.

Artikel 11.17

De leden van de SP-fractie vragen of het voorgestelde systeem van geluidproductieplafonds ook voor andere vormen van geluidsbelasting dan spoorwegen en wegen (o.m. industrie, luchthavens, windmolens, militaire oefeningen) zal gaan gelden. In mijn brief van 14 december 2009 (Kamerstukken II, 2009–2010, 32 252, nr. 5) en ook in het begin van paragraaf 2 ben ik ingegaan op de voornemens voor verdere aanpassing van de geluidregelgeving. Graag verwijs ik u daarnaar. Deze leden vragen voorts hoe wordt geregeld dat bewoners die zijn blootgesteld aan cumulatie van geluid uit verschillende bronnen, beschermd worden tegen de optelsom van al dat lawaai. Deze vraag over cumulatie is reeds beantwoord. Korthedshalve verwijs ik naar de paragrafen 2 en 4.

Artikel 11.22

De vraag van de SP-fractie over het meten of berekenen van de geluidproductie moet in een breder kader bekeken worden. Bij de beoordeling van geluid in het kader van de Wet geluidhinder en het voorliggende wetsvoorstel wordt in het algemeen uitgegaan van een jaargemiddelde situatie. Voor één op één meten zou dat inhouden dat op een bepaalde locatie een jaar lang gemeten zou moeten worden. Daarnaast zou ook gedurende het gehele jaar bewaakt moeten worden of de omstandigheden wel zodanig zijn dat de meting representatief is en of er zich geen stoorgeluiden voordoen. Dit maakt metingen zeer arbeidsintensief. De waarde is echter beperkt, omdat het op deze wijze onmogelijk is op alle gewenste punten geluidsbelastingen te bepalen en er ook geen prognoses gemeten kunnen worden.

Vandaar dat algemeen binnen het kader van de geluidwetgeving met betrekking tot weg- en spoorweglawaai de structuur is dat via metingen de emissiekentallen en andere voor de bepaling van geluidproductie en geluidsbelastingen van belangzijnde factoren bepaald worden. De check op de realiteit vindt in dat kader plaats. Op basis van deze gegevens worden de rekenvoorschriften vormgegeven. Het ministerie van VROM is overigens verantwoordelijk voor het beheer van de rekenvoorschriften. Daarmee is het vervolgens mogelijk op een veel minder kostbare methode de geluidsbelastingen door het gehele land voldoende betrouwbaar te bepalen. Bovendien is niet voor de bepaling van een geluidsbelasting of geluidproductie elke keer weer een langdurig onderzoek nodig waardoor de nu al vaak als lang beoordeelde procedures, nog langer zouden duren. Het is overigens een misverstand dat metingen minder ruimte tot, zoals de SP-fractie stelt, creatief boekhouden bieden dan rekenen. Immers meten houdt niet in dat er ergens een meter in de lucht wordt gehouden en alleen het display met de benodigde waarde wordt afgelezen. Op het meetresultaat dienen nog correcties plaats te vinden en bovendien kan de

plaatsing van de meter het resultaat ook beïnvloeden. Voor zowel berekenen als meten geldt dat de werkzaamheden nauwlettend volgens de geldende voorschriften moeten worden uitgevoerd.

Indien in het kader van toezicht wordt geconstateerd dat de werkzaamheden niet overeenkomstig de voorschriften zijn uitgevoerd, zullen de consequenties daarvan afhangen van de situatie of procedure waarin dit speelt.

Naast vertrouwen in de partijen waaraan de taken zijn toebedeeld, acht ik ook een onafhankelijk toezicht daarop van groot belang. Een aanvullende punt is nog transparantie, waardoor ook voor andere betrokkenen de mogelijkheid tot toetsing aan hun waarnemingen bestaat.

Het verslag dat ingevolge artikel 11.22 jaarlijks door de beheerders dient te worden toegezonden aan beide ministers, is voor een ieder langs elektronische weg in te zien. Daarmee is de transparantie maximaal. De beide ministers zullen de verslagen beoordelen en ook de bevindingen daarvan worden gepubliceerd. Zoals in paragraaf 3.8 van de memorie van toelichting is aangegeven zullen de inspecties daarbij ook betrokken zijn. Op deze wijze zijn er naar mijn oordeel voldoende waarborgen in het stelsel opgenomen.

Ik deel niet het door de leden van de SP-fractie opgeroepen beeld, dat bij berekeningen sprake is van «creatief boekhouden». De modellen waarmee geluidberekeningen verricht worden, zijn zeer nauw omschreven in wettelijke regelingen. Bovendien hebben deze modellen een wetenschappelijke achtergrond en worden de berekeningen verricht door geluidskundigen van ter zake kundige, onafhankelijke, gespecialiseerde ingenieursbureaus. Bij beroeps- en bezwaarprocedures bij weg- of spoorprojecten worden de geluidrekenmodellen vaak gecontroleerd door derden. Nooit zijn er praktijken van «creatief boekhouden» waarbij «de overlast als sneeuw voor de zon verdwijnt» aangetroffen.

Het «wegrekenen» van geluidsoverlast in een nalevingsverslag, zoals de leden van de SP-fractie dit benoemen, zou neerkomen op een vorm van valsheid in geschrifte (art. 225 Wetboek van Strafrecht). Bij constatering van bewust verkeerd gepresenteerde cijfers zal aangifte worden gedaan en zal ook intern onderzoek worden verricht bij het ministerie van VenW, aangezien de cijfers over de rijkswegen afkomstig zijn van Rijkswaterstaat onder verantwoordelijkheid van de minister van VenW. Ook kan tegen het niet naleven van artikel 11.22 – dus zowel het niet tijdig inleveren van het jaarverslag als het presenteren van onjuiste gegevens – bestuursrechtelijk worden opgetreden door het opleggen van een last onder dwangsom en het verplichten tot het opstellen van een nieuw verslag. De pakkans is overigens groot: de cijfers worden nagezien op de ministeries van VenW en van VROM en ook via Internet gepubliceerd.

Artikel 11.24

Op de vraag naar (wettelijke) criteria voor het verlenen van een ontheffing in bijzondere omstandigheden, is reeds ingegaan in paragraaf 3.

Artikel 11.31

De mogelijkheid een geluidproductieplafond vast te stellen of te wijzigen op verzoek van een gekwalificeerd aantal belanghebbenden, is in het wetsvoorstel niet opgenomen. In de memorie van toelichting bij artikel 11.31 zijn de redenen daarvoor uiteengezet. In de praktijk zou het naar verwachting gaan om een verzoek tot verlaging van een plafond. Een dergelijk verzoek zal alleen in specifieke omstandigheden worden toegewezen. De kans bestaat dat ook in veel gevallen waarin niet is voldaan aan de voorwaarden voor een plafondverlaging, verzoeken zullen worden ingediend, die vervolgens zullen moeten worden afgewezen. Dat

kan gemakkelijk leiden tot teleurstelling en onbegrip. Bovendien kan aan de behandeling van de verzoeken veel werk zijn verbonden, waardoor de bestuurslasten zouden toenemen.

In de gevallen waarin een verlagingverzoek succesvol zou kunnen zijn, zal de gemeente naar verwachting al een dergelijk verzoek doen. Het betreft met name gevallen van plafondverlaging als gevolg van door de gemeente te treffen of getroffen maatregelen. Die maatregelen worden juist getroffen om tot verlaging te kunnen komen. Verder kan het gaan om een structurele onderschrijding van een plafond (tot 2018 alleen als is voldaan aan het bepaalde in het tweede lid van artikel 11.48). Als de gemeente ter plaatse woningbouw heeft gepland, zal zij ook in geval van een structurele onderschrijding, als aan de voorwaarden van artikel 11.48 is voldaan, om verlaging van de betrokken plafonds verzoeken.

Alleen als ter plaatse geen woningbouw is gepland, is voorstelbaar dat de gemeente een verlagingverzoek achterwege laat. Belanghebbenden kunnen de gemeente dan verzoeken alsnog een verlagingverzoek in te dienen of zij kunnen het bevoegd gezag vragen ambtshalve de betrokken plafonds aan te passen. Overigens moet worden bedacht dat dit de betrokkenen voornamelijk geen voordeel oplevert. De geluidsbelasting neemt door een plafondverlaging niet af. Pas op termijn kan een voordeel ontstaan, namelijk als het verlaagde plafond volledig zou worden benut. Doorgroei van de geluidproductie tot het oude niveau van voor de verlaging (of een ander verhoogd niveau) is dan pas mogelijk na een plafondverhogingsprocedure, in het kader waarvan het treffen van geluidbeperkende maatregelen wordt overwogen. Omdat een plafondverlaging alleen wordt toegestaan als het geldende plafond naar verwachting niet binnen tien jaar volledig zal zijn benut, kan dit voordeel voor de betrokkenen pas op een termijn van minstens tien jaar actueel worden. Echter in geval van onverwachte groei is het voordeel wel eerder aanwezig.

Artikel 11.33

Het beeld van de SP-fractie, dat de uitvoering van het akoestisch onderzoek door de beheerder een schoolvoorbeeld is van «het keuren door een slager van eigen vlees», deel ik niet. De vrijheid bij het uitvoeren van dergelijke onderzoeken is zeer beperkt door de in het Reken- en meetvoorschrift opgenomen rekenvoorschriften. Ook worden in het voorschrift eisen aan de rapportage gesteld, waardoor voor belanghebbenden inzicht in het verrichte onderzoek geboden moet worden. Los van wie het onderzoek uitvoert, is er in Nederland slechts keuze tussen twee rekenprogramma's hiervoor. Beide programma's zijn opgezet conform het genoemde voorschrift.

Van groter belang is welke invoergegevens gebruikt worden. Deze gegevens zijn echter niet tot nauwelijks door derden te leveren. Het is bijvoorbeeld Rijkswaterstaat die met plannen voor de aanpassing van een rijksweg bezig is en daar de gegevens van heeft en ook de gegevens over het gebruik van de bestaande weg. Ook is het niet aan derden om prognoses te maken van toekomstig gebruik van rijkswegen en spoorwegen. Van belang is tevens dat overeenkomstige regels gelden voor akoestische onderzoeken in relatie tot gemeentelijke activiteiten. Als de voorgestane lijn van de SP-fractie gevolgd zou worden, zouden voor de kleinste woningbouwplannen de onderzoeken nog via leges en uitbesteding via de VROM-Inspectie moeten plaatsvinden. Dit betekent niet alleen een grote administratieve rompslomp, maar er wordt ook niets opgelost. Ook in die gevallen zal de gemeente de benodigde gegevens moeten aanleveren.

Het wetvoorstel houdt met betrekking tot de te hanteren invoergegevens wel een verbetering in. Gegevens van de rijksweg of spoorweg komen voor een belangrijk deel uit het register. De daarin opgenomen gegevens kunnen slechts gewijzigd worden via besluiten van het bevoegd gezag. Daarmee krijgt dit deel van de invoergegevens een robuustere basis. Daarnaast is van keuring geen sprake. Het akoestisch onderzoek wordt in het algemeen aangeleverd als onderdeel van bijvoorbeeld een verzoek tot wijziging of vaststelling. Het is aan het bevoegd gezag te beoordelen of de aangeleverde stukken, en dus ook het akoestisch onderzoek, voldoen aan de wettelijke vereisten. In die zin vindt de keuring dus plaats door het bevoegd gezag en niet door de beheerders. Bovendien is artikel 3.4 AWB in geval van akoestisch onderzoek bij plafondwijzigingen van toepassing, er is derhalve de mogelijkheid voor het aantekenen van bezwaar en beroep tegen het akoestisch onderzoek. Hetzelfde geldt voor de permanente naleving waarop ook toezicht plaatsvindt door de inspectie, zoals in paragraaf 3.8 van de memorie van toelichting is opgenomen.

Artikel 11.38

De mogelijkheid tot en wenselijkheid van het stellen van een andere termijn, waarbinnen maatregelen getroffen dienen te worden, kan als volgt worden toegelicht. Projecten die zijn gericht op het treffen van gevelmaatregelen kunnen qua omvang sterk uiteenlopen, van enkele woningen tot hele straten met hoogbouw. De termijn waarbinnen gevelmaatregelen kunnen zijn geëffectueerd, zal daardoor ook verschillen. Een wettelijke termijn die in alle gevallen redelijkerwijs voldoende tijdsruimte biedt, zou daarom betrekkelijk lang moeten zijn. Daarvoor is niet gekozen. In plaats daarvan is een korte wettelijke termijn opgenomen, met de mogelijkheid van verlenging. Die verlenging zal in het algemeen worden afgestemd op de tijd die de beheerder in de gegeven situatie redelijkerwijs nodig heeft. Daarnaast kunnen ook andere overwegingen meespelen, zoals het meeliften in een renovatietraject. Nadere afbakening van de maximale termijn is, gelet op de variëteit in situaties, niet mogelijk en ook niet wenselijk. Het gaat hier bij uitstek om maatwerk.

Artikel 11.39

Het antwoord op de vraag of huurders of gebruikers als rechthebbende kunnen gelden, volgt eigenlijk uit de privaatrechtelijke relaties die kunnen bestaan tussen een bewoner van een huis en de eigenaar van een huis, en hoe in het burgerlijk wetboek of in het contractenrecht die relatie vorm is gegeven. Rechthebbende is in dit verband een ieder van wiens toestemming de beheerder afhankelijk is als hij wenst over te gaan tot het treffen van geluidwerende maatregelen aan een geluidsgevoelig object. De beheerder heeft geen middelen om een rechthebbende te dwingen tot medewerking. Dat betekent dat als één rechthebbende geen medewerking wenst te verlenen, de beheerder de maatregelen niet kan treffen. Wel kan uit de rechtsverhouding tussen twee of meer rechthebbenden volgen dat de ene rechthebbende ten opzichte van een of meer andere rechthebbenden gehouden is om zijn medewerking te verlenen aan werkzaamheden aan het object. Artikel 7:220 van het Burgerlijk Wetboek verplicht de huurder bijvoorbeeld tot medewerking aan dringende werkzaamheden. Ook in de huurovereenkomst kunnen bepalingen ter zake zijn opgenomen. In dat geval kan een rechthebbende die wil meewerken aan het treffen van de gevelmaatregelen, bereiken dat ook een andere rechthebbende zijn medewerking niet weigert.

Artikel 11.51

Tenslotte vragen deze leden wat verstaan moet worden onder «redelijkerwijs» in het kader van een eventuele schadevergoeding. De schadevergoedingsplicht voor de overheid kan ontstaan uit het beginsel van «égalité devant les charges publiques» (oftewel: beginsel van gelijkheid voor de openbare lasten). Schade die het gevolg is van rechtmatig handelen van de overheid en die onevenredig is – in de zin van buiten het maatschappelijk risico vallend en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkend –, behoort niet (geheel) voor rekening van de benadeelde te komen. Het is dit principe dat wordt uitgedrukt met de term «redelijkerwijs», die dan ook veelvuldig voorkomt in wetgeving (bijvoorbeeld ook in de Tracéwet of de Wet ruimtelijke ordening) en is uitgekristalliseerd in de jurisprudentie. In die zin wordt beoogd de bestaande praktijk en mate van rechtsbescherming op het gebied van nadeelcompensatie te continueren.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa

BIJLAGE

A. Algemene maatregelen van bestuur o.g.v. hoofdstuk 11 Wm

Exclusief amvb's ten aanzien van de geluidsbelastingkaarten en actieplannen, die ongewijzigd uit de Wgh zijn overgenomen, m.b.t. de volgende onderwerpen:

Art. 11.1 Verzameling van inrichtingen

Art. 11.6 Stille gebieden

Art. 11.6 Inhoud, vormgeving en inrichting van geluidsbelastingkaarten

Art. 11.7 Te verstrekken inlichtingen en gegevens

Art. 11.11 Waarden

Art. 11.13 Inhoud, vormgeving en inrichting van actieplannen

Wetsartikel/hoofdonderwerp	Reden voor regeling bij /bij of krachtens amvb
Art. 11.1 Geluidsgevoelig object	Op wetsniveau zijn de contouren van het begrip vastgelegd: het gaat om een gebouw of terrein dat vanwege de bestemming of het gebruik daarvan bijzondere bescherming tegen geluid behoeft. Daardoor krijgt de concrete aanwijzing van de objecten een uitvoerend karakter. Regeling bij amvb heeft bovendien tot voordeel dat het actualiseren van de aanwijzing van geluidsgevoelige objecten gemakkelijker kan plaatsvinden.
Art. 11.1 Geluidsgevoelige ruimte	Het betreft het geluidgevoelige ruimten binnen geluidsgevoelige objecten, waardoor regeling op hetzelfde niveau als de aanwijzing van geluidsgevoelig objecten in de rede ligt.
Art. 11.3 Akoestische kwaliteit	De eisen inzake de akoestische kwaliteit zijn afhankelijk van de stand der techniek. Periodiek zal aanpassing aan de stand der techniek worden gezien. Dit maakt regeling bij lagere regelgeving wenselijk. Gezien de zwaarte van de verplichting om aan de akoestische kwaliteit te voldoen, is voor een amvb gekozen.
Art. 11.22 Gegevens die het verslag ten minste bevat	Dit is een onderwerp met een typisch uitvoerend karakter.
Art. 11.24 Gegevens die bij de aanvraag van een ontheffing worden verstrekt	Dit is een onderwerp met een typisch uitvoerend karakter.
Art. 11.29 Doelmatigheidscriterium	De uitwerking van het criterium heeft een overwegend technisch en gedetailleerd karakter. Aanpassing aan nieuwe ontwikkelingen moet gemakkelijk mogelijk zijn. Gelet op de belangrijke plaats van het criterium in de plafondsysteematiek is gekozen voor regeling in hoofdlijnen bij amvb, met nadere regels bij MR.
Art. 11.31 Gegevens die bij de aanvraag van een gpp worden verstrekt	Dit is een onderwerp met een typisch uitvoerend karakter.
Art. 11.39 Wijze waarop aan de rechthebbende wordt verzocht om mee te werken aan de realisatie van de maatregelen en de wijze waarop deze zijn toestemming verleent of onthoudt	Dit onderwerp is al geregeld bij amvb (Besluit geluidhinder). Deze regeling zal van overeenkomstige toepassing worden verklaard.
Art. 11.45 Aanwijzing van wegen en spoorwegen i.v.m. afwijkende bepaling van gpp (lid 2 en lid 4)	Hierbij gaat het om concrete wegen en spoorwegen. Aanwijzing daarvan op wetsniveau ligt niet voor de hand.

B. Ministeriële Regelingen o.g.v. hoofdstuk 11 Wm

Exclusief MR'en ten aanzien van de geluidsbelastingkaarten en actieplannen, die ongewijzigd uit de Wgh zijn overgenomen, m.b.t. de volgende onderwerpen:

Art. 11.8 Reken- en meetvoorschriften

Art. 11.9 Wijze waarop de geluidsbelastingkaart ter beschikking van Onze Minister wordt gesteld

Wetsartikel/hoofdonderwerp	Reden voor regeling bij MR
Art. 11.1 Brongegevens	Het kader staat in de wet: gegevens die nodig zijn voor de vaststelling van de geluidproductie en de geluidsbelasting vanwege een weg of spoorweg. Ter uitwerking wordt een gedetailleerde lijst van brongegevens opgesteld.
Art. 11.1 Geluidbeperkende maatregelen	Het gaat om fysieke maatregelen in, aan of nabij de infrastructuur. Welke maatregelen in de beschouwing worden genomen, blijkt uit de invulling van het doelmatigheids criterium. Die invulling wordt in een MR opgenomen. Bovendien zal het gaan om «best beschikbare technieken». Met een MR kan snel worden ingespeeld op nieuwe technieken en mogelijkheden.
Art. 11.18 Vaststelling van de geluidplafondkaart	Het kader voor de aanwijzing is in art. 11.18 vastgelegd (rijksinfra). De reikwijdte van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer wordt daarmee op wetsniveau bepaald. Op de kaart worden de concrete rijkswegen en hoofdspoorwegen aangeduid. Aanpassing zal regelmatig plaatsvinden en moet snel mogelijk zijn.
Art. 11.25 Inhoud, vorm en inrichting van het register, alsmede omtrent de wijze waarop het register wordt beheerd, bijgehouden en gecontroleerd	Het gaat om uitvoeringsvoorschriften die een gedetailleerd en deels administratief karakter hebben.
Art. 11.30 Geluidsbronnen die bij cumulatie worden betrokken	De bronnen die bij de cumulatie betrokken dienen te worden en de wijze waarop dat dient te gebeuren hangen zeer nauw samen. Daarom is er voor gekozen dit geheel als onderdeel van het Reken- en meetvoorschrift op te nemen.
Art. 11.33 Regels inzake het akoestisch onderzoek	Reken- en meetvoorschriften en dergelijke worden ook in het kader van de Wet geluidhinder bij MR vastgesteld.
Art. 11.46 Wijze waarop de heersende geluidproductie, als bedoeld in artikel 11.45, wordt berekend.	Reken- en meetvoorschriften en dergelijke worden ook in het kader van de Wet geluidhinder bij MR vastgesteld.
Art. 11.51 Indiening en afhandeling van een verzoek om schadevergoeding.	Het betreft regels met een administratief karakter.