Inspectie Leefomgeving en Transport
*Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*

> Retouradres

Directeur-Generaal Milieu en Internationaal
T.a.v. ir. R.P. Lapperre
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

**ILT**
Omgeving en Bestuur
Netwerk Leefomgeving en Wonen

**Contactpersoon**
[redacted]

**Ons kenmerk**
ILT-2019/29347

**Uw kenmerk**
IENW/BSK-2019/36977

Datum 23 mei 2019
Betreft HUF-toets ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet

Geachte heer Lapperre,

Bij brief van 27 februari 2019 verzocht u mij een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uit te voeren op het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet (hierna Aanvullingsbesluit). U verzocht uiterlijk 8 weken na de start van de consultatie een antwoord te mogen ontvangen. Helaas bleek dat niet mogelijk en heeft de ILT gevraagd om verlenging van de termijn tot 25 mei. In deze brief voldoe ik aan uw verzoek.

In algemene zin heeft u aangegeven dat het Aanvullingsbesluit erin voorziet dat de onderwerpen die tot dusverre zijn geregeld in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer (en de Wet geluidhinder) een plaats krijgen in het stelsel van de Omgevingswet. In deze brief ga ik in op het instrument van het projectbesluit, spoorwegemplacementen, het geluidproductieplafond als resultaatverplichting, en een specifieke reactie op enkele artikelen.

*Instrument projectbesluit en bevoegdheid voor het toezicht en de handhaving*
Artikel 18.2 van de Omgevingswet deelt de bestuursrechtelijke handhavingstaak toe aan de verschillende bestuursorganen die zijn aangewezen als bevoegd gezag. Het derde lid van dit artikel stelt dat de handhaving van een projectbesluit geschiedt door het bestuursorgaan dat dit besluit heeft genomen. Handhaving van een projectbesluit omvat ook het handhaven van onderdelen van het besluit die als omgevingsvergunning gelden.

Dit houdt in dat uit het systeem van de Omgevingswet volgt dat toezicht en handhaving van toepassing wordt op een projectbesluit. Dit is in tegenstelling met de Tracéwet. De Tracéwet voorziet *niet* in een bevoegdheid om handhavend op te treden als het gaat om de uitvoering van het tracé in een Tracébesluit. Zie hiertoe de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV6229, van 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2454 en van 29 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ4081.

Bij de aanleg van een nieuwe (spoor)weg spelen geluidsregels een rol. Deze regels moeten worden toegepast bij het nemen van een projectbesluit. Aldus vervangt het projectbesluit het instrumentarium uit de Tracéwet. De ILT betwijfelt de veronderstelling dat de huidige praktijk, zoals die gold onder de Tracéwet, wordt

voortgezet, gelet op het gegeven dat de Tracéwet niet voorziet in een bevoegdheid om handhavend op te treden, terwijl een projectbesluit daarin wel voorziet.

Zoals gezegd geschiedt de handhaving van een projectbesluit door het bestuursorgaan dat dit besluit heeft genomen en kan het projectbesluit tevens als omgevingsvergunning gelden. Handhaving van een projectbesluit omvat daarmee ook het handhaven van onderdelen van het besluit die als omgevingsvergunning gelden. Hoewel het deel van het projectbesluit dat wijzigingen aanbrengt in het omgevingsplan, wordt gehandhaafd door het college van burgemeester en wethouders, zou dit in kunnen inhouden dat er vanuit het projectbesluit in reikwijdte (andere milieuaspecten dan geluid) en werkingssfeer (bijvoorbeeld het treffen van de juiste geluid beperkende maatregelen) meer onder toezicht van de ILT komt te vallen. Dit betekent dat dit kenbaar moet worden gemaakt in de memorie van toelichting en dat capaciteit moet worden geregeld.

*Instrument projectbesluit en uitvoeringsregels*
In dit kader is het volgende van belang. In het projectbesluit worden alle relevante aspecten - waaronder geluid – afgewogen. Afzonderlijke toestemmingen voor de uitvoering worden opgenomen in het projectbesluit waardoor geen aparte omgevingsvergunningen meer nodig zijn voor de uitvoering van het project. De ILT mist in dit verband nog uitvoeringsregels, zoals bijvoorbeeld regels over de termijn waarbinnen gevelmaatregelen moeten zijn getroffen op woningen die nog niet voldoen aan de standaardwaarde.
Omdat een projectbesluit ook geldt als besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond, verzoek ik u om duidelijkheid te verschaffen over de vraag op welke wettelijke titel deze regels van kracht worden en of deze ook kunnen worden opgeschort.

*Instrument projectbesluit en bevoegdheid omgevingsvergunning te verlenen*
Voor de ILT is onduidelijk wie deze taak namens de Minister op zich gaat nemen. Wanneer beheerders deze taak gaan uitvoeren dienen er nadere waarborgen te worden gesteld opdat het afwegen van de norm niet wordt beïnvloed door andere belangen. Indien het de bedoeling is dat de ILT bevoegd gezag wordt voor het verlenen van omgevingsvergunningen zal dit kenbaar moeten worden gemaakt en zal hiervoor capaciteit moeten worden geregeld.

*Spoorwegemplacementen*
Voor het bepalen van het geluid afkomstig van spoorwegen wordt blijkens artikel 3.26 tweede lid van het Aanvullingsbesluit naast het geluid van treinen op het doorgaande spoor ook het geluid afkomstig van spoorwegemplacementen onder de werking van de geluidproductieplafonds gebracht. Dit betreft een uitbreiding van de bestaande situatie onder hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Dit betekent dat er capaciteit moet worden geregeld.

*Resultaatverplichting*
Het systeem van de naleving van geluidproductieplafonds zoals dat vorm heeft gekregen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer wordt onder de Omgevingswet voortgezet. Voor de inpassing van de geluidregels in het stelsel van de Omgevingswet is ervoor gekozen de geluidproductieplafonds vorm te geven als omgevingswaarden. Hiermee worden meetbare of berekenbare toelaatbare belastingen door activiteiten vastgelegd. In artikel 3.41 van het Aanvullingsbesluit is bepaald dat een geluidproductieplafond als omgevingswaarde een

resultaatverplichting inhoudt. Hiermee is de partij op wie deze resultaatverplichting rust, verplicht om het resultaat te behalen. Er is immers meer nodig dan alleen een inspanning om het resultaat te bereiken.

Weliswaar maakt artikel 3.43 van het Aanvullingsbesluit het mogelijk dat pas op een later tijdstip of na een bepaalde termijn moet worden voldaan aan de plafondwaarde waardoor een tijdelijke overschrijding mogelijk wordt gemaakt, maar dit neemt niet weg dat wanprestatie bij een resultaatverplichting reeds aanwezig is zodra het resultaat niet is zoals is overeengekomen c.q. is vereist.

Met de formulering 'zorg voor de naleving' was minder strikt omschreven of de geluidproductieplafonds moesten worden opgevat als grenswaarden dan wel als richtwaarden. De geluidproductieplafonds zijn in deze wet geformuleerd als grenswaarden. De beheerders dienen maatregelen te nemen die geschikt zijn om - rekening houdend met alle omstandigheden van het moment en de betrokken belangen - het risico van overschrijding te voorkomen. Dit betekent dat aan de beheerders geen ruimte meer wordt gelaten om het genoemde risico te beperken en dat zij direct moeten ingrijpen op het moment dat het resultaat niet is behaald. Hoewel het systeem van de naleving wordt voortgezet ziet de ILT de werking van een resultaatverplichting anders dan de zorgplicht zoals deze voorheen gold. De ILT verzoekt u de memorie van toelichting hiermee aan te vullen zodat in de uitvoeringspraktijk geen onnodige discussies ontstaan over resultaatverplichting.

*Meer specifiek en artikelsgewijs*
Artikel 10.21a van het Aanvullingsbesluit bepaalt in het eerste lid dat monitoring voor geluidproductieplafonds plaatsvindt door de geluidproductie te berekenen. Voor zover de Inspectie dit kan overzien lijkt het haar aannemelijk dat de geluidproductie in het kader van de monitoring niet alleen wordt berekend maar ook wordt vergeleken met de geluidproductieplafonds. Anders wordt er niet tot een conclusie gekomen. Uit oogpunt van handhaafbaarheid beveelt de ILT aan de vergelijking met de geluidproductieplafonds vast te leggen in het Aanvullingsbesluit, bijvoorbeeld in aanvulling op artikel 10.21a eerste lid.

Artikel 10.42a eerste lid van het Aanvullingsbesluit bepaalt dat de beheerder van het hoofdspoor uiterlijk op 30 september het verslag van de resultaten van de monitoring aan Onze Minister voorlegt. In het eerste lid ontbreekt de beheerder van de rijkswegen. In andere artikelen wordt deze beheerder wel separaat genoemd, bijvoorbeeld in artikel 10.21a, tweede lid, onder c. De ILT beveelt aan de beheerder van de rijkswegen ook op te nemen, zodat deze ook het verslag met de resultaten van de monitoring aanlevert bij Onze Minister.

*Tot slot*
Er zijn voor de ILT onduidelijkheden in het ontwerpbesluit, bijvoorbeeld rond het projectbesluit. Vloeit nu uit de systematiek voort dat de ILT bevoegd is om toezicht te houden en tot het treffen van bestuursrechtelijke maatregelen of ligt de bevoegdheidskwestie toch anders? Duidelijkheid hierover is nodig om de benodigde capaciteit te kunnen bepalen. Voor de uitbreiding in de systematiek met spoorwegemplacementen wordt aangenomen dat de bevoegdheid bij de ILT komt te liggen. Indien dit juist is zal ook hiervoor capaciteit nodig zijn. Zodra over de ingebrachte punten duidelijkheid is, kan een inschatting worden gemaakt van de benodigde capaciteit. Verder verzoek ik u de veranderingen ten opzichte van de huidige situatie expliciet in de toelichting op te nemen zodat voor een ieder duidelijk is wat er verandert en hierover geen verwarring ontstaat.

Graag verneem ik uw reactie op deze HUF-toets en de definitieve versie van het Aanvullingsbesluit, alsmede de datum van inwerkingtreding, opdat de ILT zich op het toezicht kan voorbereiden.

Met vriendelijke groet,

De Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport,

mr. J.A. van den Bos

**ILT**
Omgeving en Bestuur
Netwerk Leefomgeving en Wonen

**Datum**
23 mei 2019

**Ons kenmerk**
ILT-2019/29347