Bijlage 3
Kenmerk: W17.20.0094/IV
Datum advies: 8 juli 2020

Advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport: Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet

Advies van de Raad van State

Bij Kabinetsmissive van 7 april 2020, no.2020000699, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Milieu en Wonen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Invoeringsbesluit Omgevingswet en enkele andere besluiten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet), met nota van toelichting.

De Aanvullingswet geluid Omgevingswet (hierna: de Aanvullingswet) heeft de Omgevingswet aangevuld met specifieke regels over geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Het ontwerp van het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet (hierna: het ontwerpbesluit) werkt deze regels uit.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat beperkt aandacht wordt besteed aan het toezicht op en de handhaving van geluidproductieplafonds en dat op onderdelen mogelijk geen gelijkwaardig beschermingsniveau wordt gerealiseerd. In verband daarmee aanpassing is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en van de toelichting.

1. Inleiding

a. Inhoud ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit vult het stelsel van de Omgevingswet aan met regels over het geluid van een aantal belangrijke categorieën geluidbronnen: wegen, spoorwegen en industrieterreinen. De regels vervangen de huidige regels voor deze geluidbronnen in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer.

De regels in het ontwerpbesluit hebben betrekking op verschillende aspecten:
- De monitoring en beheersing van geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen door geluidproductieplafonds of het systeem van de basisgeluidemissie.
- Het toelaten of wijzigen van wegen, spoorwegen of activiteiten op industrieterreinen.
- Het toelaten van geluidgevoelige gebouwen (woningen, kinderdagverblijven, scholen, ziekenhuizen en verpleeghuizen) in de omgeving van wegen, spoorwegen en industrieterreinen.
- De geluidwering van geluidgevoelige gebouwen.
- Het saneren van bestaande situaties met te hoge geluidbelastingen bij wegen van gemeenten, waterschappen en provincies en lokale spoorwegen.

Het merendeel van de regels in het ontwerpbesluit krijgt een plaats in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Daarnaast worden ook het Omgevingsbesluit, het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving gewijzigd.

De regels in het ontwerpbesluit hebben enerzijds als doel om omwonenden en andere belanghebbenden te beschermen tegen een onbeheerste toename van geluid

van wegen, spoorwegen of activiteiten op industrieterreinen en om nieuwe situaties met te hoge geluidbelastingen te voorkomen. Anderzijds hebben de regels als doel te borgen dat voldoende ruimte wordt gelaten voor het realiseren van maatschappelijk gewenste ruimtelijke en economische ontwikkelingen. Dit is in lijn met het doel van de Omgevingswet om een balans tussen beschermen en benutten te bereiken.

Net als voor andere onderdelen van het stelsel van de Omgevingswet geldt voor de regels voor geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen ook als uitgangspunt dat het beschermingsniveau gelijkwaardig moet zijn aan het huidige niveau. Daarnaast wordt met deze regels een sterke vereenvoudiging van het normenkader nagestreefd ten opzichte van het normenkader van de Wet geluidhinder. Daarvoor wordt het eerder gestarte beleidsvernieuwingstraject Swung (Samen werken aan de uitvoering van een nieuw geluidbeleid) verder uitgewerkt. Als eerste fase van dit traject zijn in 2012 geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen neergelegd in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Met het ontwerpbesluit wordt deze systematiek zoveel mogelijk doorgetrokken naar andere wegen en spoorwegen en naar industrieterreinen.

De systematiek van geluidproductieplafonds gaat, naast rijkswegen en hoofdspoorwegen, gelden voor provinciale wegen, door de provincie aangewezen lokale spoorwegen en industrieterreinen. (zie noot 1) De voor deze geluidbronnen verantwoordelijke bestuursorganen of (bij spoorwegen) andere instanties zijn verplicht maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat aan de geluidproductieplafonds wordt voldaan. Voor wegen van gemeenten en waterschappen en de meeste lokale spoorwegen wordt niet gewerkt met geluidproductieplafonds, maar wordt het systeem van de basisgeluidemissie ingevoerd voor de beheersing van het geluid. Als na vaststelling van het basisgeluidemissieniveau het geluid met 1,5 dB groeit ten opzichte van de basisgeluidemissie, moet de gemeente of het waterschap afwegen of, en zo ja, welke maatregelen getroffen worden om het geluid te beperken.

b. Eerdere advisering Afdeling

In 2008 heeft de Afdeling geadviseerd over de voorgestelde regeling van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. (zie noot 2) In dat advies heeft de Afdeling onder meer opgemerkt dat met de geluidproductieplafonds beoogd wordt aan burgers te garanderen dat de vastgestelde geluidbelasting niet wordt overschreden, maar dat in de toelichting bij het wetsvoorstel geen informatie werd verschaft over toezicht op de naleving van de geluidproductieplafonds. Dat toezicht is van belang voor die waarborgfunctie. Naar aanleiding van die adviesopmerking is de toelichting op dit punt aangevuld.

In 2017 heeft de Afdeling geadviseerd over de Aanvullingswet. (zie noot 3) In dat advies heeft de Afdeling onder meer geadviseerd om ten behoeve van stelselconsistentie de geluidproductieplafonds als omgevingswaarde vorm te geven. Dat is naar aanleiding van die adviesopmerking alsnog gedaan. De Afdeling heeft in haar advies ook aandacht gevraagd voor onder meer het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

c. Lange termijn geluid*beleid*

Op 10 oktober 2018 heeft de World Health Organization (WHO) het rapport "Environmental Noise Guidelines for the European Region" uitgebracht. (zie noot 4) De WHO benadrukt in dit rapport dat blootstelling aan hoge geluidniveaus tot belangrijke nadelige gezondheidseffecten leidt. Het rapport bevat naar aanleiding van nieuwe inzichten nieuwe dosisresponsrelaties en advieswaarden voor geluid van verschillende bronnen, waaronder wegen en spoorwegen.

Het WHO-rapport is niet inhoudelijk betrokken bij het ontwerpbesluit, dat gericht is op verdere uitwerking van het reeds eerder ingezette beleidsvernieuwingstraject Swung. Bij

brief van 5 juni 2020 (zie noot 5) aan de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aangegeven het WHO-rapport en het daarover onlangs verschenen rapport van het RIVM (zie noot 6) te zullen benutten als handvatten voor het lange termijn geluidbeleid. Hoofdboodschap van het RIVM is dat het geluidbeleid versterkt kan worden door het aan te passen aan de nieuwe inzichten van de WHO en nadrukkelijker te richten op vermindering van gezondheidseffecten van geluid. (zie noot 7) In de komende periode worden de opties uitgewerkt. Naar verwachting kan de Tweede Kamer eind 2020 over de resultaten daarvan worden geïnformeerd.

De Afdeling heeft begrip voor de keuze om de (mogelijke) doorwerking van het WHO-rapport in het geluidbeleid via een afzonderlijk traject te realiseren. Zij adviseert echter om voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet (thans voorzien op 1 januari 2022) al zo veel als mogelijk duidelijkheid te scheppen over de vraag in hoeverre deze doorwerking zal nopen tot aanpassing van de geluidregelgeving.

2. Toezicht en handhaving geluidproductieplafonds

Geluidproductieplafonds voor wegen, spoorwegen en industrieterreinen worden op grond van de Aanvullingswet vastgesteld als omgevingswaarde. In het ontwerpbesluit is bepaald dat voor geluidproductieplafonds een resultaatsverplichting geldt. (zie noot 8) Daarom is voorzien in een verplichting voor daartoe aangewezen bestuursorganen of andere instanties om maatregelen te treffen, gericht op het voldoen aan de geluidproductieplafonds. (zie noot 9) Er geldt, behoudens de mogelijkheid om vanwege bijzondere omstandigheden te besluiten dat tijdelijk niet voldaan hoeft te worden aan een geluidproductieplafond, een verplichting tot naleving van de geluidproductieplafonds. Net als bij de huidige regeling voor rijkswegen en hoofdspoorwegen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, wordt met de nieuwe regeling van de geluidproductieplafonds derhalve beoogd een permanente waarborg aan burgers te bieden dat een bepaalde maximale geluidbelasting niet wordt overschreden.

Wil dit daadwerkelijk permanent gewaarborgd zijn dan is toezicht op en handhaving van de naleving van geluidproductieplafonds noodzakelijk. De toelichting bij het ontwerpbesluit is daarover echter summier. In de (sub)paragraaf van het algemene deel van de toelichting over toezicht en handhaving wordt slechts het volgende opgemerkt:

"De plafondsystematiek is zo ingericht dat het voldoen aan de geluidproductieplafonds zoveel mogelijk uit het systeem voortvloeit. Toezicht en handhaving zijn daarop aanvullend. Uitgangspunt is dat in het kader van de stelselherziening geen ingrijpende vernieuwing van het handhavingsinstrumentarium nodig is. Dit geldt voor de provinciale infrastructuur en voor industrieterreinen evenzeer als nu al voor de rijksinfrastructuur. Het periodieke verslag van de beheerder vormt hierin een centraal en functioneel instrument, omdat dit verslag inzicht biedt in de actuele situatie (naleving of (dreigende) overschrijding van de geluidproductieplafonds). Zo nodig dienen tijdig maatregelen te worden genomen om overschrijdingen van de plafonds te voorkomen." (zie noot 10)

De Afdeling adviseert, zoals zij ook in 2008 heeft gedaan, om in de toelichting nader in te gaan op het systeem van toezicht en handhaving van de geluidproductieplafonds en daarbij in ieder geval aandacht te bestreden aan de volgende punten.

a. Rechtspositie belanghebbenden

Op grond van de huidige regeling in de Wet milieubeheer geldt voor zowel rijkswegen als hoofdspoorwegen dat bij overschrijding van geluidproductieplafonds zo nodig

bestuursrechtelijke handhaving mogelijk is tegen de beheerders van deze wegen (Rijkswaterstaat) en spoorwegen (ProRail). (zie noot 11) Dit biedt belanghebbenden de mogelijkheid om, als zij menen dat een geluidproductieplafond wordt overschreden, daarover een besluit te krijgen van het bevoegd gezag, met de mogelijkheid van bezwaar en beroep bij de bestuursrechter. (zie noot 12)

Onder de Omgevingswet zal bestuursrechtelijke handhaving van geluidproductieplafonds vaak niet mogelijk zijn, omdat het ontwerpbesluit de verplichting tot het treffen van maatregelen ter naleving van geluidproductieplafonds bij wegen en industrieterreinen bij bestuursorganen (burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of de minister van Infrastructuur en Waterstaat) legt. Artikel 13.1 van het Omgevingsbesluit, dat de handhavingstaken op provinciaal niveau en rijksniveau regelt, sluit bestuursrechtelijke handhaving van de verplichting tot het treffen van maatregelen uitdrukkelijk uit, als die verplichting is gericht tot een bestuursorgaan. (zie noot 13) Bestuursrechtelijke handhaving zal alleen mogelijk zijn als de verplichting is gericht tot een andere instantie dan een bestuursorgaan. Het gaat dan om ProRail, als beheerder van de hoofdspoorwegen, en om beheerders van lokale spoorwegen waarvoor geluidproductieplafonds gelden. (zie noot 14)

Wat wegen en industrieterreinen betreft, zal een belanghebbende dus niet kunnen verzoeken om bestuursrechtelijke handhaving van de verplichting tot het treffen van maatregelen om te voldoen aan de geluidproductieplafonds en op die manier toegang tot de bestuursrechter kunnen krijgen. (zie noot 15) Weliswaar is bij het niet naleven van geluidproductieplafonds door decentrale bestuursorganen interbestuurlijk toezicht en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing mogelijk, maar dat is geen substituut voor toegang tot de bestuursrechter.

De Afdeling merkt op dat bij een systeem dat is bedoeld om een permanente bescherming tegen te hoge geluidbelastingen te bieden, bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor belanghebbenden past. Een mogelijkheid om toegang tot de bestuursrechter te verzekeren als bestuursrechtelijke handhaving tegen het voor de naleving van geluidproductieplafonds verantwoordelijke bestuursorgaan is uitgesloten, is het creëren van een besluit. Dat kan door de beslissing van dat bestuursorgaan zelf om maatregelen te treffen ter naleving van de geluidproductieplafonds (en de beslissing om dat niet te doen naar aanleiding van een verzoek van een belanghebbende) de vorm te geven van een besluit, waartegen beroep bij de bestuursrechter openstaat. Op grond van het ontwerpbesluit en de toelichting is niet duidelijk of dit de bedoeling is. Het is in ieder geval niet uitdrukkelijk geregeld. (zie noot 16)

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen.

b. Nalevingsverslag

Een essentieel onderdeel van het systeem van geluidproductieplafonds is de actieve monitoring van het geluid. Het bevoegd gezag (of, bij hoofdspoorwegen, de beheerder ProRail) moet daarvan verslag doen in een nalevingsverslag. Hoofdregel is dat verslaglegging vijfjaarlijks plaatsvindt. Daarbij wordt deze verslaglegging met het oog op de efficiëntie gekoppeld aan het vijfjaarlijkse actieplan geluid. Dat actieplan wordt door gemeenten in agglomeraties, provincies en het Rijk gemaakt ter uitvoering van de richtlijn omgevingslawaai. (zie noot 17) Er is niet generiek gekozen voor jaarlijkse verslaglegging. Volgens de toelichting is op grond van de ervaring met de uitvoering van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer gebleken dat een vijfjaarlijkse cyclus beter past bij de aard van de taken en leidt een vijfjaarlijkse cyclus bovendien tot een vermindering van de uitvoeringslasten. Voor rijkswegen en hoofdspoorwegen blijft wel een jaarlijkse verslaglegging bestaan.
Datzelfde geldt voor alle bestuurslagen als is besloten dat tijdelijk niet voldaan hoeft te worden aan de verplichting tot naleving van een geluidproductieplafond. (zie noot 18)

De Afdeling merkt op dat een vijfjaarlijkse verslaglegging zich niet goed lijkt te verdragen met de beoogde waarborgfunctie van geluidproductieplafonds. Het gaat bij de geluidproductieplafonds om jaargemiddelde waarden. Elk kalenderjaar moet het jaargemiddelde geluidniveau binnen het geluidproductieplafond blijven. Om te kunnen waarborgen dat geluidproductieplafonds daadwerkelijk permanent worden nageleefd, zou na elk kalenderjaar (zo spoedig mogelijk) vastgesteld moeten kunnen worden of er in dat jaar een overschrijding heeft plaatsgevonden. Die vaststelling zal in de praktijk alleen (op een voor belanghebbenden kenbare wijze) kunnen plaatsvinden op basis van een nalevingsverslag.

De Afdeling merkt op dat het uitgangspunt daarom een verplichte jaarlijkse verslaglegging zou moeten zijn. Aan die jaarlijkse verslaglegging kunnen eventueel, mede gelet op de uitvoeringslasten, minder eisen gesteld worden dan aan de vijfjaarlijkse verslaglegging in het kader van het actieplan geluid, zolang de verslaglegging voldoende inzichtelijk maakt of de geluidproductieplafonds zijn nageleefd.

De Afdeling adviseert om in het licht van het voorgaande nader te motiveren hoe een vijfjaarlijkse verslaglegging zich verhoudt tot de waarborgfunctie van de geluidproductieplafonds en, als een dragende motivering niet kan worden gegeven, het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen.

3. Gelijkwaardig beschermingsniveau

Volgens de toelichting bij het ontwerpbesluit treden door de sterke vereenvoudiging van het normenkader ten opzichte van het normenkader van de Wet geluidhinder op onderdelen verschuivingen op, maar wordt met het nieuwe systeem van regels voor wegen, spoorwegen en industrieterreinen over het geheel genomen ten minste voldaan aan het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau. (zie noot 19) Dit wordt bevestigd door het RIVM, dat in twee adviezen van 24 augustus 2018 en 2 september 2019 desgevraagd heeft beoordeeld of sprake is van een gelijkwaardig beoordelingsniveau. (zie noot 20) Het RIVM merkt op dat het nieuwe systeem diverse verbeteringen bevat en dat over het algemeen sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Het RIVM signaleert echter ook dat het nieuwe systeem op onderdelen tot een verslechtering van het beschermingsniveau leidt of kan leiden, afhankelijk van hoe decentrale overheden omgaan met de grotere afwegingsruimte die de nieuwe regels bieden.

De Afdeling vraagt in dit verband aandacht voor de nieuwe dosismaat voor industrielawaai en de nieuwe wijze waarop het geluid van spoorwegemplacementen bij hoofdspoorwegen wordt beoordeeld.

a. Dosismaat industrielawaai

In de Wet geluidhinder wordt het geluid van industrielawaai uitgedrukt in een dosismaat die is gebaseerd op het gemiddelde geluidniveau (LAeq) in een etmaal. De waarde voor de geluidbelasting geldt dus voor elk etmaal. Het ontwerpbesluit voorziet in invoering van twee andere dosismaten, Lden en Lnight, voor de beoordeling van dit geluid. Dit zijn jaargemiddelde waarden voor de geluidbelasting in een etmaal respectievelijk een nacht. (zie noot 21) Het RIVM merkt op dat het daardoor mogelijk wordt dat gedurendeeen bepaalde periode in het jaar, bijvoorbeeld in het geval van seizoenswerk, meer activiteiten worden uitgevoerd met verhoogde geluidniveaus, terwijl het jaargemiddelde geluidniveau binnen de geldende waarden blijft. De nieuwe regels geven daardoor op rijksniveau minder bescherming, aldus het RIVM.

In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt aan dit punt onvoldoende aandacht besteed. Er wordt slechts opgemerkt dat bedrijven met sterk wisselende bedrijfssituaties, zoals seizoensgebonden bedrijven, bij de eerstvolgende vergunningaanvraag de geluidemissie voor verschillende situaties (eenmalig) opnieuw in beeld moeten brengen, omdat het

bevoegd gezag bij het toetsen van het geluidaspect van een vergunningaanvraag voortaan rekening houdt met wisselingen in activiteiten gedurende een jaar. (zie noot 22)

De Afdeling acht het wenselijk dat zowel in het omgevingsplan als in een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit op een industrieterrein, regels gesteld worden om grote, langdurige verhogingen in het geluidniveau van het industrieterrein ten opzichte van de jaargemiddelde waarden gedurende het jaar te voorkomen. Uit de toelichting wordt onvoldoende duidelijk welke mogelijkheden hiervoor bestaan en waarom op dit punt niet is voorzien in een specifieke instructieregel voor het omgevingsplan en een specifieke beoordelingsregel voor de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten op een industrieterrein.

De Afdeling adviseert om hierop alsnog in de toelichting in te gaan en het ontwerpbesluit zo nodig aan te vullen met een zodanige instructieregel en beoordelingsregel.

b. Spoorwegemplacementen bij hoofdspoorwegen

In de huidige Wet geluidhinder zijn op spoorwegemplacementen de regels voor industrielawaai van toepassing. In de nieuwe regels wordt het geluid van treinen op spoorwegemplacementen bij een hoofdspoorweg voortaan meegerekend als onderdeel van het geluidniveau van de hoofdspoorweg. Het RIVM wijst er in het rapport van 2 september 2019 op dat hierdoor geen bescherming meer wordt geboden tegen zogenoemde piekgeluiden (kortdurende hoge geluidniveaus), bijvoorbeeld als gevolg van het koppelen van wagons, hetgeen een verslechtering van het beschermingsniveau betekent.

In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt ingegaan op de keuze om het geluid van treinen op spoorwegemplacementen bij een hoofdspoorweg in de nieuwe regels onderdeel te maken van het geluid van de hoofdspoorweg. (zie noot 23) Het treinverkeer op deze emplacementen is volgens de toelichting onlosmakelijk verbonden met het functioneren van de landelijke hoofdspoorweginfrastructuur, hetgeen een samenhangende benadering vergt op een ander niveau dan het gemeentelijke niveau. In de toelichting wordt ook aandacht besteed aan de piekgeluiden die kunnen optreden op emplacementen en het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

De toelichting wijst er ten aanzien van piekgeluiden op dat het ontwerpbesluit voorziet in een verplichting om op emplacementen bij hoofdspoorwegen gebruik te maken van zogenoemde spoorstaafconditioneringssystemen (installaties die bogen en wissels smeren) of een akoestisch gelijkwaardige techniek, waarmee piekgeluiden die bij bogen en wissels kunnen optreden worden gemitigeerd. (zie noot 24) Voor deze emplacementen zal ook de algemene verplichting voor hoofdspoorwegen gelden, namelijk dat een spoorconstructie van langgelast spoor in een ballastbed op betonnen dwarsliggers of een akoestisch gelijkwaardige constructie wordt toegepast, (zie noot 25) hetgeen mede bescherming tegen piekgeluiden biedt.

De Afdeling heeft begrip voor de keuze om het geluid van treinen op spoorwegemplacementen bij een hoofdspoorweg in de nieuwe regels onderdeel te maken van het geluid van de hoofdspoorweg. Het is op grond van de toelichting echter onvoldoende duidelijk of met de hiervoor genoemde verplichtingen, wat de bescherming tegen piekgeluiden van spoorwegemplacementen betreft, over het algemeen sprake zal zijn van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

De Afdeling wijst er in dit verband op dat deze verplichtingen reeds waren opgenomen in de op 25 februari 2019 gepubliceerde consultatieversie van het ontwerpbesluit, maar dat het RIVM in het rapport van 2 september 2019 toch heeft geconstateerd dat sprake is van een verslechtering van het beschermingsniveau. Gelet op onder meer het voorbeeld dat het RIVM daarbij noemt en dat in de toelichting niet wordt geadresseerd - piekgeluiden vanwege het koppelen van wagons - rijst de vraag of niet ook andere maatregelen nodig zijn om over de gehele linie een gelijkwaardig beschermingsniveau te waarborgen.

De Afdeling adviseert om hierop in de toelichting in te gaan en zo nodig een bevoegdheid om aanvullende maatregelen voor te schrijven op te nemen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

Nader rapport (reactie op het advies) van 2 december 2020

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen en de Afdeling adviseert daar rekening mee te houden voordat een besluit wordt genomen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het ontwerpbesluit op enkele onderdelen aangepast en is de nota van toelichting op een aantal punten aangevuld en verduidelijkt. Voorts is van de gelegenheid gebruikt gemaakt om nog enkele andere verbeteringen in het ontwerpbesluit aan te brengen.

2. Toezicht en handhaving geluidproductieplafonds

De Afdeling merkt op dat, wil permanent gewaarborgd zijn dat geluidproductieplafonds niet worden overschreden, toezicht op en handhaving van de naleving van geluidproductieplafonds noodzakelijk is. De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op het systeem van toezicht en handhaving van geluidproductieplafonds en daarbij in ieder geval aandacht te besteden aan een tweetal punten, te weten de rechtspositie van belanghebbenden en het nalevingsverslag.

a. Rechtspositie belanghebbenden
De Afdeling constateert dat onder de Omgevingswet bestuursrechtelijke handhaving van geluidproductieplafonds vaak niet mogelijk zal zijn omdat het ontwerpbesluit de verplichting tot het treffen van maatregelen ter naleving van geluidproductieplafonds bij wegen en industrieterreinen bij bestuursorganen legt en omdat de voorgestelde wijziging van artikel 13.1 van het Omgevingsbesluit deze bestuursrechtelijke handhaving uitdrukkelijk uitsluit als de verplichting tot het treffen van maatregelen is gericht tot een bestuursorgaan. De Afdeling merkt verder op dat bij een systeem dat is bedoeld om een permanente bescherming tegen te hoge geluidbelastingen te bieden, bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor belanghebbenden past. Een mogelijkheid om toegang tot de bestuursrechter te verzekeren als bestuursrechtelijke handhaving tegen het voor de naleving van geluidproductieplafonds verantwoordelijke bestuursorgaan is uitgesloten, is het creëren van een besluit waartegen beroep openstaat. Het is de Afdeling niet duidelijk of dit de bedoeling is en de Afdeling adviseert het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen.

In de toelichting bij het ontwerpbesluit is aangegeven dat de systematiek van geluidproductieplafonds zodanig is ingericht dat het voldoen aan die plafonds zoveel mogelijk uit het systeem voortvloeit en dat toezicht en handhaving daarop aanvullend zijn. Op grond van de huidige regeling in de Wet milieubeheer is bij overschrijding van geluidproductieplafonds bestuursrechtelijke handhaving mogelijk en kunnen belanghebbenden tegen het uitblijven daarvan opkomen bij de bestuursrechter. Het kabinet hecht eraan dat dit ook onder de Omgevingswet mogelijk blijft.

Artikel 13.1 van het Omgevingsbesluit regelt de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak aan een ander bestuursorgaan dan het bestuursorgaan dat op grond van artikel 18.2, eerste tot en met vijfde lid, van de Omgevingswet is aangewezen als het handhavingsbevoegd gezag. Bij deze toedeling worden de grenzen van artikel 2.3 van de Omgevingswet in acht genomen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling kiest het kabinet ervoor om de beperking in de voorgestelde wijziging van artikel 13.1 van het Omgevingsbesluit dat het moet gaan om de plicht maatregelen te treffen voor zover die zich niet richt tot een bestuursorgaan, weg te nemen. Hierdoor zijn gedeputeerde staten en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat ook het handhavingsbevoegd gezag in gevallen waarin in het Besluit kwaliteit leefomgeving sprake is van de plicht voor henzelf of hemzelf tot het treffen van maatregelen bij een (dreigende) overschrijding van geluidproductieplafonds. Als het gaat om gevallen waarin de plicht tot het treffen van maatregelen op het college van burgemeester en wethouders rust, is het college op grond van artikel 18.2, vijfde lid, van de Omgevingswet het handhavingsbevoegd gezag. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is verder aanleiding gezien om artikel 13.1 van het Omgevingsbesluit uit te breiden met een onderdeel dat betrekking heeft op de verplichting tot het uitvoeren van feitelijke handelingen, bedoeld in artikel 3.29 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals dat wordt toegevoegd met het ontwerpbesluit. Dat artikel bevat de zorgplicht voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat respectievelijk de beheerder, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet, om de daar omschreven feitelijke handelingen uit te voeren die zien op de akoestische kwaliteit van rijkswegen en hoofdspoorwegen waarvoor geluidproductieplafonds zijn vastgesteld. Gelet op artikel 2.3 van de Omgevingswet is het ook bij deze plicht wenselijk de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan te wijzen als het handhavingsbevoegd gezag.

Belanghebbenden hebben dus te allen tijde de mogelijkheid om een verzoek om bestuursrechtelijke handhaving te doen in het geval geluidproductieplafonds worden overschreden en het treffen van maatregelen uitblijft of andere wettelijk verplichte feitelijke handelingen die verband houden met het beheersen van het geluid van een weg of spoorweg niet worden uitgevoerd. Tegen de beslissing op het verzoek staat rechtsbescherming bij de bestuursrechter open, in aansluiting op de rechtsbeschermingsvoorzieningen onder de Wet milieubeheer.

Artikel II, onderdeel AB, van het ontwerpbesluit is op de hiervoor beschreven wijze aangepast en de (artikelsgewijze) toelichting is verbeterd en aangevuld.

b. Nalevingsverslag

De Afdeling merkt op dat de actieve monitoring van het geluid een essentieel onderdeel is van het systeem van geluidproductieplafonds. De Afdeling constateert dat er is gekozen voor een vijfjaarlijkse verslaglegging - behoudens de rijksinfrastructuur waarvoor wel een jaarlijkse verslaglegging is voorzien - en merkt op dat deze zich niet goed lijkt te verdragen met de beoogde waarborgfunctie van geluidproductieplafonds. Om te kunnen waarborgen dat geluidproductieplafonds daadwerkelijk permanent worden nageleefd, zou na elk kalenderjaar vastgesteld moeten kunnen worden of er in dat jaar een overschrijding heeft plaatsgevonden en die vaststelling zal in de praktijk alleen (op een voor belanghebbenden kenbare wijze) kunnen plaatsvinden op basis van een nalevingsverslag.

Het kabinet heeft aan dit advies uitvoering gegeven door in het voorgestelde artikel 11.52, eerste lid, onder a, onder 6˚, van het Besluit kwaliteit leefomgeving te bepalen dat voor elk geluidreferentiepunt waar een geluidproductieplafond geldt het geluid in een kalenderjaar in het geluidregister wordt vastgelegd en inzichtelijk wordt gemaakt. De betrokken bestuursorganen verstrekken deze informatie jaarlijks voor 18 juli (artikel 10.42a, eerste lid, aanhef en onder c, Omgevingsbesluit). Deze datum sluit aan bij de vijfjaarlijkse cyclus van de richtlijn omgevingslawaai. Daar het geluidregister voor eenieder langs elektronische weg toegankelijk is, kan op eenvoudige wijze worden nagegaan hoe het geluid in een kalenderjaar zich verhoudt tot het geldende geluidproductieplafond.

Het kabinet benadrukt daarbij dat een geluidproductieplafond een permanente resultaatsverplichting is. Als sprake is van een (dreigende) overschrijding zullen

maatregelen moeten worden getroffen om die (dreigende) overschrijding ongedaan te maken. Daar komt de verplichting bij om jaarlijks het geluid per geluidreferentiepunt in het geluidregister te registreren. Het kabinet meent dan ook dat de in het ontwerpbesluit opgenomen regeling voor de verslaglegging van de monitoring van geluidproductieplafonds niet behoeft te worden gewijzigd. Voor de rijksinfrastructuur blijft - net als in de Wet milieubeheer - een jaarlijkse verslaglegging gelden, voor de overige geluidbronnen met geluidproductieplafonds zal een vijfjaarlijkse verplichting tot het publiceren van een monitoringsverslag gaan gelden.

Hierbij wordt nog opgemerkt dat er wel een jaarlijks monitoringsverslag moet worden gepubliceerd als een afwijkende termijn is vastgesteld voor het voldoen aan het geluidproductieplafond op grond van artikel 3.46, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het verslag beperkt zich dan tot de geluidproductieplafonds waarvoor besloten is dat gedurende een termijn van ten hoogste vijf jaar niet aan die plafonds hoeft te worden voldaan.

Tezamen met de jaarlijkse publicatie in het geluidregister van het geluid, per geluidreferentiepunt waar een geluidproductieplafond geldt en per kalenderjaar, biedt ook de vijfjaarlijkse verslaglegging over de monitoring van geluidproductieplafonds naar de mening van het kabinet een adequate invulling van de waarborgfunctie van die plafonds.

3. Gelijkwaardig beschermingsniveau

De Afdeling merkt op dat volgens de toelichting bij het ontwerpbesluit het nieuwe systeem met regels voor het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen over het geheel genomen ten minste wordt voldaan aan het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau, hetgeen wordt bevestigd door een tweetal adviezen van het RIVM. Het RIVM signaleert echter ook dat het nieuwe systeem op onderdelen tot een verslechtering van het beschermingsniveau leidt of kan leiden, afhankelijk van hoe decentrale overheden omgaan met de grotere afwegingsruimte die de nieuwe regels bieden. De Afdeling vraagt in dit verband aandacht voor de nieuwe dosismaat voor industrielawaai en de nieuwe wijze waarop het geluid van spoorwegemplacementen bij hoofdspoorwegen wordt beoordeeld.

a. Dosismaat industrielawaai

Voor industrielawaai voorziet het ontwerpbesluit in de invoering van twee nieuwe dosismaten, Lden en Lnight, voor de beoordeling van het geluid. Het RIVM merkt op dat het daardoor mogelijk wordt dat gedurende een bepaalde periode in het jaar, bijvoorbeeld in het geval van seizoenswerk, meer activiteiten worden uitgevoerd met verhoogde geluidniveaus, terwijl het jaargemiddelde geluidniveau binnen de geldende waarden blijft. De nieuwe regels bieden daardoor op rijksniveau minder bescherming, aldus het RIVM. De Afdeling is van mening dat in de toelichting bij het ontwerpbesluit onvoldoende aandacht aan dit punt wordt besteed.

De nota van toelichting bij het ontwerpbesluit is op dit punt aangepast. In paragraaf 3.3 is toegelicht waarom voor het reguleren van het geluid door een industrieterrein is gekozen voor de jaargemiddelde dosismaten Lden èn Lnight. Bij een industrieterrein bestaat het jaargemiddelde geluid uit het geluid van afzonderlijke bedrijven op het industrieterrein gezamenlijk. Het geluid door het industrieterrein kan van dag tot dag (en van week tot week etc.) fluctueren. Die fluctuaties kunnen door de tijd heen wat groter zijn dan bij wegverkeer. Dat ligt al besloten in de dosiseffectrelatie voor industrieel geluid die ten grondslag ligt aan de gestelde voorkeurswaarden en grenswaarden. Op een willekeurige dag zal het ene bedrijf wat meer geluid produceren en het andere bedrijf wat minder. De kans is echter klein dat op een bepaalde dag alle bedrijven op het industrieterrein veel meer geluid produceren dan gemiddeld, of juist minder. In theorie zou dat kunnen, maar in de praktijk komt dat niet vaak voor. Dat neemt niet weg dat de gemeente bij het toedelen van functies aan locaties op een industrieterrein en het stellen van regels over

activiteiten die op dat industrieterrein worden uitgevoerd, ook aandacht moet besteden aan fluctuaties van het geluid door het jaar heen. Met de regels in het omgevingsplan kan de gemeente voorkomen dat het geluid gedurende langere tijd sterk afwijkt van het jaargemiddelde en tot meer hinder leidt dan op grond van het jaargemiddelde geluid mag worden verwacht. Die situatie kan zich voordoen als een bedrijf - bijvoorbeeld een seizoensbedrijf - dat het geluid door een industrieterrein voor een groot deel bepaalt, een maand relatief veel geluid produceert en daarna elf maanden relatief weinig. Het is dan aan de gemeente om met de regels in het omgevingsplan te voorkomen dat gedurende die maand te veel geluidhinder wordt veroorzaakt. Dit is verduidelijkt in paragraaf 5.4 van de nota van toelichting. Het kabinet kiest er niet voor om hierover specifieke instructieregels te stellen. Of fluctuaties kunnen optreden is afhankelijk van vele lokale factoren. Het is aan de gemeente om te beoordelen in welke mate het geluid door het jaar heen kan fluctueren en of dat aanleiding is om daarvoor specifieke regels in het omgevingsplan op te nemen.

b. Spoorwegemplacementen bij hoofdspoorwegen

De Afdeling merkt op dat in de nieuwe regels het geluid van treinen op spoorwegemplacementen bij een hoofdspoorweg voortaan wordt meegerekend als onderdeel van het geluidniveau van de hoofdspoorweg. De Afdeling heeft begrip voor die keuze, maar acht het op grond van de toelichting bij het ontwerpbesluit onvoldoende duidelijk of, wat de bescherming tegen piekgeluiden van spoorwegemplacementen betreft, de nieuwe regels een gelijkwaardig beschermingsniveau bieden en vraagt of niet ook andere maatregelen nodig zijn. Zij merkt op dat het RIVM er in dit verband op wijst dat geen bescherming meer wordt geboden tegen piekgeluiden, hetgeen een verslechtering van het beschermingsniveau zou betekenen.

In paragraaf 4.2 van de nota van toelichting is beschreven dat in relatie tot deze keuze onderzoek is gedaan naar de noodzaak voor aanvullende geluidreducerende maatregelen of andere aanpassingen om omwonenden een gelijkwaardig beschermingsniveau tegen het geluid van de treinen op emplacementen te bieden. In de praktijk zijn waar nodig op emplacementen al zogenoemde spoorstaafconditioneringssystemen aangebracht: installaties die bogen en wissels smeren en daarmee piekgeluiden die bij die bogen en wissels kunnen optreden mitigeren. Om die maatregelen ook onder de werking van geluidproductieplafonds te borgen, zijn deze opgenomen in de bepaling over de akoestische kwaliteit van hoofdspoorwegen in artikel 3.29, dat met het ontwerpbesluit aan het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt toegevoegd. Ook de algemenere bepaling uit datzelfde artikel dat de akoestische kwaliteit ten minste die van een spoorconstructie van langgelast spoor in een ballastbed op betonnen dwarsliggers moet zijn, geldt vanzelfsprekend op emplacementen. Ook de afwezigheid van lassen in het spoor beschermt tegen piekgeluiden. Op deze wijze voorziet het ontwerpbesluit binnen de systematiek van de geluidproductieplafonds al in belangrijke mate in bescherming tegen piekgeluiden.

Aanvullend heeft het kabinet in het afstemmingstraject over de vernieuwde geluidregels met de VNG afgesproken dat Rijk en gemeenten samen de consequenties van de verschuiving in de bevoegdheidsverdeling inzake het geluid van treinen op spoorwegemplacementen nog verder zullen doorspreken, mede om een gedeeld beeld te krijgen van die consequenties en de rol die met name het omgevingsplan op dit punt kan vervullen. Afgesproken is dat de resultaten hiervan zullen worden besproken op de Bestuurlijke tafel van het emplacementenproject. (zie noot 26)

Het ontwerpbesluit is voor wat betreft de bevoegdheidsverdeling inzake het geluid op spoorwegemplacementen ongewijzigd gebleven; mocht het kabinet naar aanleiding van het traject met de Bestuurlijke tafel besluiten dat deze regels moeten worden aangepast, dan zal dit alsnog vorm krijgen in een wijzigingsspoor.

4. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het ontwerpbesluit ook enkele andere

wijzigingen door te voeren. De belangrijkste wijzigingen worden hieronder kort toegelicht. De toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

In de eerste plaats zijn de grondslagbepalingen van het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit - die met het Invoeringsbesluit Omgevingswet zijn toegevoegd - aangevuld.

De mogelijkheid om bij ministeriële regeling industrieterreinen aan te wijzen met zeehavengebonden activiteiten die noodzakelijkerwijs in de open lucht plaatsvinden is geschrapt (artikel 5.78x van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Net als in de Wet geluidhinder wordt de invulling hiervan overgelaten aan het bevoegd gezag.

De verschillende regels voor de basisgeluidemissie - die deels te vinden zijn in paragraaf 3.5.2 en deels in paragraaf 11.2.5.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving - zijn beter gestructureerd in overeenstemming met de context van beide paragrafen. In artikel 11.46, derde lid, onder a, van het Besluit kwaliteit leefomgeving is bovendien een flexibeler bepaling opgenomen voor het jaar op grond waarvan de basisgeluidemissie wordt bepaald. Reden hiervoor is dat er een reëel risico is dat het oorspronkelijk opgenomen basisjaar 2021 als gevolg van de corona-maatregelen onvoldoende representatief zal zijn om als uitgangspunt voor een langjarige monitoringsystematiek te dienen.

In de nota van toelichting is de tabel geschrapt die in de praktijk veel gebruikt wordt voor het kwalificeren van gecumuleerd geluid bij het beoordelen van de aanvaardbaarheid van dat geluid. Weliswaar was gebruik van deze tabel niet voorgeschreven en was op dit punt dus al sprake van bestuurlijke afwegingsruimte voor het bevoegd gezag. Door deze tabel ook niet langer in de nota van toelichting te vermelden, wordt de bestuurlijke afwegingsruimte om hierin een eigen systematiek te kiezen of hiervoor eigen beleid te bepalen, benadrukt en versterkt.

Tot slot is ook het overgangsrecht opnieuw gepositioneerd. De meeste overgangsartikelen die in het ontwerpbesluit zelf waren opgenomen, zijn verplaatst naar het overgangsrecht van het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit. Verder is overgangsrecht uitgewerkt voor vergunningvrije bouwwerken en vergunningvrij gebruik van mantelzorgwoningen.

Ik moge U hierbij, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het (gewijzigde) ontwerpbesluit en de (gewijzigde) nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

Voetnoten

(1) Industrieterreinen zijn in dit verband bedrijventerreinen waar vestiging mogelijk is van een aantal categorieën bedrijven, die in aanzienlijke mate geluid kunnen veroorzaken.
(2) Advies van 18 juli 2008, W08.08.0135/IV, Kamerstukken II 2009/10, 32252, nr. 4.
(3) Advies van 19 mei 2017, W14.16.0418/IV, Kamerstukken II 2018/19, 35054, nr. 4.
(4) Online te raadplegen via https://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/environmental-noise-guidelines-for-the-european-region-2018(opent in nieuw venster)(verwijst naar een andere website).
(5) Kamerstukken II 2019/20, 29383, nr. 343.
(6) Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29383, nr. 343.
(7) Ook in het in paragraaf 3 van dit advies genoemde rapport van 2 september 2019 heeft het RIVM aandacht gevraagd voor het feit dat de Nederlandse geluidregels niet gericht zijn op het verminderen van nadelige gezondheidseffecten in bestaande situaties, ook niet als er veel gehinderden zijn.
(8) Artikel I, onderdeel B, van het ontwerpbesluit, voorgesteld artikel 3.42 van het Bkl.
(9) Artikel I, onderdeel B, van het ontwerpbesluit, voorgesteld artikel 3.43, eerste lid, van het Bkl. Voor industrieterreinen is in het tweede lid van artikel 3.43 geregeld dat het daartoe aangewezen bestuursorgaan (burgermeester en wethouders, soms gedeputeerde staten) de keuze heeft tussen het treffen van maatregelen of het opstellen van een programma.
(10) Paragraaf 3.5, laatste alinea (Toezicht en handhaving).
(11) Zie de toelichting bij hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer (Kamerstukken II, 2009/10, 32252, nr. 3, paragraaf 3.8, Toezicht en handhaving).
(12) Over de (weigering tot) handhaving van deze geluidproductieplafonds zijn ook enkele procedures gevoerd bij de bestuursrechter. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:5, waarin het ging om de afwijzing van een verzoek om handhaving vanwege het geluid van de A2.
(13) Artikel II, onderdeel D, van het ontwerpbesluit, voorgestelde wijziging van artikel 13.1 van het Omgevingsbesluit.
Artikel 13.1 luidt:
De bestuursrechtelijke handhavingstaak, bedoeld in artikel 18.1 van de wet, berust in de volgende gevallen bij:
a. gedeputeerde staten:
[…]
2°. bij een bij omgevingsverordening gestelde plicht tot het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 3.10, tweede lid, onder b, van de wet, voor zover niet gericht tot een bestuursorgaan;
[…]
b. Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat:
[…]
3°. bij een bij algemene maatregel van bestuur gestelde plicht tot het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 3.10, tweede lid, onder b, van de wet, voor zover niet gericht tot een bestuursorgaan;
[…]
(14) De toelichting bij artikel II, onderdeel D, van het ontwerpbesluit bevestigt dit.
(15) Wat industrieterreinen betreft, geldt wel dat het omgevingsplan en omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten op industrieterreinen regels zullen bevatten met het oog op het kunnen voldoen aan de geluidproductieplafonds voor het industrieterrein. Bestuursrechtelijke handhaving van die regels is mogelijk.
(16) Het voorgestelde artikel 3.43 van het Bkl maakt geen melding van een in zoverre te nemen besluit, terwijl voor bijvoorbeeld het treffen van gevelmaatregelen aan een geluidgevoelig gebouw wel uitdrukkelijk is geregeld dat hierover bij besluit wordt beslist (in de voorgestelde paragraaf 3.5.5 van het Bkl).
(17) Voor gemeenten die niet in een agglomeratie liggen en dus geen actieplan maken, is separaat voorzien in een vergelijkbare instructieregel.
(18) Paragraaf 4.5 van de toelichting.
(19) Paragraaf 16.1.
(20) Bijlagen bij de brief van de minister voor Milieu en Wonen aan de Tweede Kamer van 27 november 2019, Kamerstukken II 2019/20, 35054, nr. 14. Aan de adviezen van het RIVM ligt een rapport van onderzoeksbureau dBvision van 19 juni 2018 ten grondslag, dat eveneens als bijlage bij die brief is opgenomen.
(21) Hiermee wordt aangesloten bij de dosismaten die in de richtlijn omgevingslawaai worden gehanteerd. Voor het geluid van wegen en spoorwegen wordt nu al gebruik gemaakt van de

dosismaat Lden in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en dat blijft zo onder de Omgevingswet.
(22) Paragraaf 16.2.2 (Eenmalige effecten) van de toelichting.
(23) Paragraaf 4.2.
(24) Artikel I, onderdeel B, van het ontwerpbesluit, voorgesteld artikel 3.27, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bkl.
(25) Artikel I, onderdeel B, van het ontwerpbesluit, voorgesteld artikel 3.27, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bkl.
(26) Kamerstukken I 2019/20, 35054, G, blz. 3