

Vergaderjaar 2019–2020

35 054

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

D

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING¹

Vastgesteld 11 november 2019

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen. Zoals gemeld op 13 september 2019² acht de commissie het wenselijk de behandeling van de wetsvoorstellen behorend bij de stelselherziening omgevingsrecht synchroon te laten verlopen met de behandeling van de voorgehangen ontwerpbesluiten. De commissie zal daarom in het kader van het voorbereidend onderzoek inzake de Aanvullingswet geluid Omgevingswet tevens ingaan op het voorgehangen³ ontwerp Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid, welke laatste per brief op 14 oktober 2019 door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Kamers is voorgelegd in het kader van de voorhangprocedure van artikel 23.5 van de Omgevingswet. Met het aanvullingsbesluit is meer duidelijkheid gekomen hoe de bestaande geluidwetgeving en de uitgangspunten van Swung in de omgevingsrechtwetgeving verwerkt zullen worden.

De leden van de fractie van **FVD** hebben met belangstelling kennisgenomen van de Aanvullingswet en hebben naar aanleiding daarvan een enkele vraag.

¹ Samenstelling:

Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Nooren (PvdA) (*ondervoorzitter*), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), arbouw (VVD), Beukering (FVD), Bezaan (PVV), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Kluit (GL), Meijer (VVD) (*voorzitter*), Moonen (D66), Nanninga (FVD), Nicolai (PvdD), Nanninga (FVD), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Rookmaker (Fractie-Otten), Vendrik (GL), Verkerk (CU), Hermans (FVD)

² *Kamerstukken I* 2019/20, 33 118, AVW, p. 2.

³ *Kamerstukken I* 2019/20, 35 054, B.

De **CDA**-fractieleden hebben met belangstelling kennisgenomen van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet en het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Zij hebben daarover enkele vragen.

De fractieleden van **GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS** en **OSF** hebben het Aanvullingsbesluit geluid gelezen en hebben op basis daarvan gezamenlijk de nodige vragen.

Met belangstelling hebben de leden van de **D66**-fractie kennisgenomen van deze Aanvullingswet. Het Aanvullingsbesluit geluid is volgens de brief van de Minister van BZK een beleidsrijke aanvulling op het stelsel van de Omgevingswet. Zij wensen van de gelegenheid gebruik te maken om de regering nog enkele vragen te stellen naar aanleiding van deze stukken.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet en de voorhang van het ontwerp van het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Zij hebben een aantal vragen naar aanleiding daarvan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Vanuit de VNG en de G40-steden bereiken de Eerste Kamer verontrustende signalen dat bij het overleg over het concept-Aanvullingsbesluit weinig met de zorgen van de gemeenten is gedaan. Deze zorgen gaan met name over de uitvoerbaarheid en de toename van lasten voor lokale overheden. Ook zou de wijze waarop de geluidwetgeving wordt geïmplementeerd, ten koste gaan van een aantal principes van de invoering van de nieuwe Omgevingswet. De VVD fractieleden hebben om die reden de volgende vragen.

Goede en transparante regelgeving op het gebied van geluid is noodzakelijk om er voor te zorgen dat infrastructuur, industrie en een prettige, kwalitatief goede leefomgeving elkaar niet in de weg zitten. De afweging van belangen die daarmee gepaard gaat, hoort wat de VVD-fractieleden betreft maatwerk te zijn en met name op het lokale niveau plaats te vinden. Deze afwegingsruimte is stedelijk ook nodig om bepaalde gewenste maatschappelijke ontwikkelingen en verbeteringen (transformaties) niet te blokkeren, zeker vanwege het feit dat veel binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen complex zijn en op geluidsbelaste locaties plaatsvinden. Is de regering het met de VVD-fractieleden eens dat dit soort complexe afwegingen maatwerk vragen en met name op het lokale niveau gemaakt dienen te worden?

Is de regering het met deze leden eens dat deze afwegingsruimte dan ook daadwerkelijk ruimte moet bieden voor het lokale bestuur om integrale afwegingen te maken om binnenstedelijke ontwikkelingen door te kunnen zetten? En dat dit juist een van de fundamentele uitgangspunten van de nieuwe Omgevingswet is?

De belangrijkste kritiek van de VNG richt zich op het feit dat de lokale afwegingsruimte beperkt wordt tussen de standaardwaarde en de grenswaarde, in plaats van boven de grenswaarde. De gemeenten stellen dat juist de huidige woningbouwopgaven binnenstedelijk zijn en vaak op geluidsbelaste locaties (transformatielocaties) naar voren komen. Daarnaast gaan de berekeningen nu uit van het geluid op de gevel zelf, in plaats van rekening te houden met de indeling en oriëntatie van de leefruimten. Is de regering bereid om de ruimte voor het lokale bestuur ook mogelijk te maken boven de grenswaarde? Wat is de reden dat er nu in het Aanvullingsbesluit overgegaan wordt op een algemene instructieregel van de stille gevel, in plaats van maatwerk mogelijk te maken afhankelijk van het gebruik van de verschillende ruimtes in het gebouw?

De VNG geeft tevens aan dat de (nieuwe) introductie van het basisgeluidemissie voor lokale wegen en 30 kilometer-wegen leidt tot het verplicht isoleren van bestaande woningen en andere geluidssaneringen. Enerzijds leidt dit tot een forse lastenverzwaring voor gemeentes, anderzijds ontzegt dat gemeenten om eigen prioriteiten te kunnen stellen voor saneringsopgaven. Dat een start gemaakt wordt met het monitoren van drukke lokale wegen wat betreft geluidsoverlast, is een goede ontwikkeling. Maar welke dat zijn en wat, bij de bestaande bebouwing, vervolgens aan maatregelen genomen moet worden, is een zaak van de lokale overheid volgens de VVD-fractieleden. Is de regering bereid om ook deze afwegingen bij de lokale overheid te laten?

De verantwoordelijkheid (bevoegd gezag) van spoorwegemplacements is in dit Aanvullingsbesluit zonder overleg overgeheveld van lokaal naar het Rijk. De VVD-fractieleden vinden dat over deze verschuiving van bevoegdheid eerst bestuurlijke besluitvorming (aan de spoortafel) dient plaats te vinden. Is de regering bereid dit overleg op te starten?

Vragen en opmerkingen van de leden van de FVD-fractie

Hoe robuust is de Aanvullingswet als het gaat om de bescherming van de burger tegen ultralaag en ultrahoog geluid, dus niet alleen middels geluidsniveauplafonds op basis van decibels, maar ook op het gebied van geluidsfrequenties?

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Bij de uitvoering van deze wet- en regelgeving hebben de decentrale overheden beleidsruimte. Kan de regering aangeven waar deze beleidsruimte zit? En kan zij het effect op de regeldruk aangeven?

De voorliggende wet- en regelgeving zou beleidsneutraal worden omgezet. De CDA-fractieleden vragen zich af of dat bij de artikelen met betrekking tot SWUNG-2 ook is gebeurd. De VNG geeft aan dat deze omzetting beleidsrijk is gedaan. Zo is onduidelijk hoe de basisgeluidemissie (hierna: BGE) zich verhoudt tot de instrumenten uit de Omgevingswet, en zijn de gevolgen van de gekozen systematiek van cumulatie, van geluidproductieplafonds (GPP's) en van de monitoring met BGE niet voldoende inzichtelijk. Bovendien merkt de VNG op dat het Abg op punten verder gaat dan de uitgangspunten volgens SWUNG-2. Ook staan de uitgangspunten van SWUNG op onderdelen op gespannen voet met de uitgangspunten van de Omgevingswet. Dat doet zich bijvoorbeeld voor bij het stellen van regels voor bronbeheerders (SWUNG) versus het stellen van regels voor locaties (Omgevingswet). Kan de regering dit toelichten? Wanneer heeft de regering overleg gevoerd met de VNG en zijn daar bestuurlijke afspraken gemaakt? Zo ja, welke bestuurlijke afspraken?

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

Ook moet er gewerkt worden met GPP's op bedrijventerreinen. In het wetsvoorstel wordt het middel aangegeven voor gemeenten en ook bij binnenstedelijk wonen. Is de regering het eens met de CDA-fractieleden dat het werken met doelvoorschriften beter past bij de bedoeling van de wetgever dan het werken met middelvoorschriften? Waarom kiest de regering voor instructies via middelvoorschriften?

Met betrekking tot het bevoegd gezag voor spooemplacements betreffende het geluid stelt de regering voor deze geluidsbevoegdheid over te hevelen naar het Rijk. Is deze wijziging te onderbouwen?

De CDA-fractieleden vragen zich af op welke manier de oude en de nieuwe systematiek te vergelijken zijn als het gaat om het gelijkwaardige beschermingsniveau. Kan de regering dat nader duiden? Verwijzend naar de voorgestelde paragrafen 10.2.4.1 en 3.5.2 van het Bkl en artikel 10.42b van het Ob, vragen de CDA-fractieleden of de regering een toelichting kan geven op deze «beleidsrijke» omzetting. Welke wet- of regelgeving is de basis voor deze «beleidsrijke» omzetting?

Ten slotte vragen de CDA-fractieleden een reactie van de regering op de inbreng van de VNG/G40 en IPO van oktober 2019.

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

Alvorens op de inhoud van het besluit in te gaan, zouden de fractieleden van GroenLinks, PvdA, SP, PvdD, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF (hierna: gezamenlijke fractieleden) graag willen weten waarom de benodigde informatie voor het voorbereidend onderzoek dermate laat is gekomen, waardoor er feitelijk slechts twee weken tijd was, waarvan één recesweek, om tot dit voorbereidend onderzoek te komen. Hoe kijkt de regering aan tegen het huidige tijdspad in beide Kamers gelet op de complexiteit van de materie? Acht zij uitstel opportuun, gelet op de complexiteit in relatie tot de tijdsdruk enerzijds en de noodzaak van veranderingen in het huidige Aanvullingsbesluit anderzijds?

De gezamenlijke fractieleden vragen de regering of en wanneer overeenstemming met VNG, IPO en Unie van Waterschappen wordt verwacht te bereiken en, zo ja, op welke punten het besluit nog aangepast zal kunnen worden? En wordt het besluit dan opnieuw bij beide Kamers voorgehangen? Kan de regering de verschillende punten van het commentaar van de VNG en IPO zoals aan de Eerste Kamer is gestuurd, uitvoerig van commentaar voorzien? En als er wel overeenstemming wordt bereikt met VNG, IPO en Unie van Waterschappen, is het dan geen wonderlijke procedure dat de Eerste en Tweede Kamer al in een voorhangprocedure beland zijn voordat overeenstemming met de belangrijkste uitvoerders is bereikt?

De gezamenlijke fractieleden hebben ook begrepen dat er aanzienlijke problemen zijn bij de uitvoering door gemeenten. Zowel het werven van voldoende gekwalificeerd personeel als voldoende financiële middelen worden genoemd. Is de regering in staat om duidelijk te maken dat er voldoende middelen zijn conform het bestuursakkoord en, zo nee, zal de regering dan alsnog over de brug komen om een soepele introductie mogelijk te maken? Ook zien de gezamenlijke fractieleden graag een uitgebreide reactie van de regering op de reactie van het IPO, waarbij zij specifiek ingaat op wat de stand van zaken is van de gesprekken met het IPO betreffende de regionale bedrijventerreinen.

De komende wijziging van de geluidsregelgeving heeft mogelijk ongewenste inhoudelijke en financiële gevolgen voor gemeenten. Hoe beziet de regering dit? Voor onder andere woningbouw en gezondheidsbescherming lijkt de kans op ongewenste effecten groot. Deelt de regering deze mening van de gezamenlijke fractieleden? Hoe kijkt de regering in het algemeen aan tegen de uitvoerbaarheid van de toekomstige regelgeving? De gezamenlijke fractieleden hebben hier grote zorgen over en verzoeken de regering het besluit nog eens kritisch langs de meetlat van

de uitvoerbaarheid te leggen. Zij zullen deze punten hieronder kort uiteenzetten en gaan hier graag nog met de regering over in gesprek.

Reconstructieregel nieuwe stijl

Beide Kamers hebben ten tijde van Samen Werken aan Uitvoering Nieuw Geluidbeleid (SWUNG) reeds eerder het handhavingsgat voor Rijksinfrastructuur dichtgelegd. Het handhavingsgat is de autonome geluids-toename die kan ontstaan zonder dat er voor de bronbeheerder een verplichting is tot het onderzoeken, toetsen en nemen van mitigerende maatregelen. Een voorbeeld hiervan is de autonome verkeersgroei op wegen.

Het Aanvullingsbesluit geluid (ABG) kent een correctief instrument (monitoring/naleving) en een preventief instrument (toestaan van functies en activiteiten) waarbij op geluid wordt getoetst. Daarnaast is er nog een regeling voor wijziging van (lokale) wegen waarbij geluidsregels gelden. Met de twee instrumenten monitoring/naleving en de regeling van wijziging van wegen zou het handhavingsgat (de sluipende toename van geluid) gedicht moeten worden. Het laatste instrument zoals opgenomen in het ABG is echter niet uitvoerbaar en reguleert het handhavingsgat niet. Deelt de regering deze zorg van de gezamenlijke fractieleden?

In het ABG wordt gesproken over de reconstructieregel nieuwe stijl. De reconstructieregel heeft (historisch) een preventieve en correctieve werking. Het preventieve deel is bedoeld om bij een wegaanpassing een verslechtering te voorkomen en te mitigeren door bron- of overdrachtsmaatregelen, en als de geluidsbelasting toeneemt, borging van de binnenwaarde. Het correctieve deel ziet erop toe dat de geluidsbelasting ten opzichte van een oude hogere waarde niet toeneemt (of alleen met een besluit). Deelt de regering deze lezing?

In de consultatieversie van het ABG is de nieuwe reconstructieregel niet eenduidig genoeg geformuleerd en op een aantal plekken lijkt zelfs iets tegenstrijdigs te staan. Dit is aan het licht gekomen in de bijeenkomst van 4 september jongstleden. Om die reden is het aannemelijk dat de consultatie hierdoor ook geen juist beeld en reacties oplevert. Deelt de regering deze mening? Voor de gezamenlijke fractieleden is dit reden om de regering op te roepen juist bij dit verbindende element van preventie en correctie nogmaals goed stil te staan en te komen tot een werkbaar en uitvoerbaar instrument. Wil de regering dit toezeggen?

Regeling wijziging van wegen ABG

Onder het ABG is een nieuwe regel opgenomen (artikel 5.78m, onder 2) waarin het wijzigen van wegen is gereguleerd. Er staat dat het toekomstige geluid (tien jaar na het plan) niet meer dan 0,5 dB mag toenemen ten opzichte van het heersende geluid. In het ABG (versie van 22 augustus 2019) staat (artikel 5.78p, onder 2 – voorhangversie artikel 5.78m, onder 2) dat er sprake is van een toename indien de geluidsbelasting toeneemt met meer dan 0,5 dB (zie artikelsgewijze toelichting). Deze toename wordt bepaald door het geluid voor de wijziging te vergelijken met het geluid zoals dat verwacht wordt ten minste tien jaar na het plan. Is de regering het met de gezamenlijke fractieleden eens dat deze regeling niet uitvoerbaar is, omdat verkeersmodellen die een vergelijking moeten maken een hogere onnauwkeurigheid hebben dan de norm (0,5 dB). Dit gecombineerd met het feit dat het gaat om verschillen van slechts 12%, welke altijd optreden bij een groei van 1% per jaar over een periode van tien jaar.

Is de regering het eens met de gezamenlijke fractieleden dat deze regeling niet bijdraagt aan het dichtten van het handhavingsgat als beoogd was met de aanpassing van de geluidregels. Immers «huidig» is een constant schuivend moment. Oftewel: deze regel draagt niet voldoende bij aan de doelstelling. Deelt de regering deze lezing? Er blijft op die manier kans op een sluipende verhoging. Deelt de regering deze lezing? Anderzijds is door de normering van 0,5 dB een onuitvoerbare regeling opgesteld. Verkeersmodellen waarop de verkeerscijfers worden gebaseerd, hebben een hogere onnauwkeurigheid dan de gestelde norm van 0,5 dB. Deze 0,5 dB komt overeen met een verschil van slechts 12% in verkeersintensiteit. Bij een autonome groei van 1% per jaar over een periode van tien jaar wordt dit al bereikt. Graag een inhoudelijke reactie op deze zorgen.

De gezamenlijke fractieleden vrezen dat dit de infrawijzigingen onnodig op slot zal zetten. Deelt de regering deze zorg? Ook kan het leiden tot onevenredige onderzoekslasten (juist bij wijziging van kleine wegen, waarvan de milieu en gezondheidseffecten minimaal zijn). Graag een reactie of de regering dit anders ziet of hoe dit ondervangen kan worden. Sluit de huidige regeling volgens de regering voldoende aan bij andere beleidsvelden, bijvoorbeeld lucht, of ziet zij net als de gezamenlijke fractieleden onvoldoende aansluiting? In de optiek van de gezamenlijke fractieleden is het beter dat de effecten van de wijziging (plan en autonoom) met elkaar worden vergeleken als het gaat om alleen het preventieve deel. Deelt de regering deze lezing? Zou het niet beter zijn om er een correctieve werking aan toe te voegen. Dit laatste kan door een vergelijk te maken tussen het plan en de Basis Geluid Emissie (BGE) die toch dient te worden vastgelegd. Graag een reactie. Zou de regering in het antwoord ook de relatie met de volgende elementen in de geluidsregels willen leggen, te weten «bruidsschat», «indirecte effecten» en «naleving en monitoring»?

Hoe kijkt de regering bijvoorbeeld aan tegen een artikel dat reguleert als een plan zorgt voor een overschrijding van de BGE met 1.5 dB of meer, dat er een geluidsafweging plaatsvindt en een grens voor het binnen-niveau in de woning wordt gegarandeerd? Graag een reactie.

Acht de regering de rol van de Basis Geluid Emissie in het correctieve stelsel voldoende onderzocht, evenals nut, noodzaak, hoogte werkruimte, alsook de maximale eenduidigheid met andere beoordelingsonderdelen (bruidsschat, indirecte effecten, wijziging lokaal spoor zonder fysieke wijziging, Rijksweg (Swung-1) en naleving/monitoring? Graag een reactie. En hoe kijkt de regering aan tegen de inrichting van het preventieve deel van de oude reconstructieregel? En hoe ziet zij de inrichting van het correctieve deel gecombineerd met het dichtleggen van het handhavingsgat, zoals gewenst door de Kamer? Is zij het met de gezamenlijke fractieleden eens dat een koppeling met de BGE niet mag ontbreken om toekomstbestendig te zijn zonder sluipende verhoging?

Is de regering het met gezamenlijke fractieleden eens dat elke andere koppeling ruimte (deels) mogelijk maakt voor «onbeschermde groei 2.0»? Is zij het eens met hen dat de wezenlijke vraag binnen het stelsel van de OMW/ABG of de reconstructieregel 2.0 moet voldoen aan deze correctieve werking? Indien dit niet het geval is, wordt het correctieve deel automatisch onderdeel van de monitoring en is het veel logischer om alleen het plan met autonoom te vergelijken. Deelt de regering deze mening?

Is de regering bereid om een gezamenlijke werkgroep van I&W, IPO, VNG, UvW op te zetten om te komen tot nieuwe reconstructieregels die uitvoerbaar zijn? Ziet zij de meerwaarde van een dergelijke werkgroep? In de optiek van de gezamenlijke fractieleden leidt dit niet tot onnodige lasten en kan het bijdragen aan adequate milieu en gezondheidsbe-

scherming, geeft het voldoende lokale afwegingsruimte en heeft het zowel een preventieve als een correctieve werking. Graag een gemotiveerd antwoord van de regering hoe zij hier tegenaan kijkt.

Emplacementen

In het ABG wordt het geluid van emplacementen niet langer zelfstandig gereguleerd maar wordt een onderdeel van het geluid van rijdende treinen binnen de Geluid Productie Plafonds (GPP's) voor spoor (is een gemiddeld geluidsniveau). Hierdoor is er niet langer sprake van een bescherming voor omwonenden tegen piekgeluiden, zoals onder de huidige regelgeving wel het geval is. Deelt de regering deze lezing? Er is in de optiek van de gezamenlijke fractieleden onvoldoende inzichtelijk gemaakt welke gevolgen de voorgestane verandering van regelgeving heeft op het gebied van gezondheidsbescherming (piekgeluiden). Wil de regering dit alsnog doen? Datzelfde geldt voor de impact die dit heeft op de GPP's en op de woningbouwmogelijkheden. Wil de regering hier alsnog inzage in geven? Door de normaanscherping van 3 dB langs het spoor en het feit dat er meer geluid in rekening wordt gebracht, worden de woningbouwmogelijkheden ingeperkt. Deelt de regering deze lezing? Zonder deze informatie hebben deze leden het idee te tekenen voor een blanco cheque. Snapt de regering dat dit gevoel de gezamenlijke fractieleden bekruipt?

Klopt het dat de regering een bestuurlijk traject was gestart met onder andere de burgemeester van Amersfoort rondom het reguleren van spoorwegemplacementen met als doel om bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet een set eenduidige regels te hebben voor emplacementen? Klopt het dat dit traject nog niet was afgerond en dat er toch aanpassingen in de artikelen zijn gedaan? Dit bevremdt de gezamenlijke fractieleden en hierdoor ontstaat de indruk van haast en premature aanpassingen. Graag een reactie. Hoewel in de toelichting uitleg is opgenomen, zijn de zorgen van de gezamenlijke fractieleden allerminst weggenomen dat er geen significante kwaliteitseisen zijn ten aanzien van de gezondheidsbescherming door piekgeluiden. Deelt de regering deze zorgen? Wil de regering inzichtelijk maken of, en zo ja in welke mate, dit invloed heeft op de saneringsoperatie MJPG langs de spoorwegen?

Acht de regering het opportuun om in een gezamenlijk proces adequaat in beeld te brengen welke gevolgen voor gezondheidsbescherming (piekgeluiden) GPP's en woningbouwmogelijkheden de aanpassing heeft? De gezamenlijke fractieleden kunnen zich voorstellen dat de regering deze bovenstaande gevraagde informatie niet binnen de gestelde termijn van het voorbereidend onderzoek kan aanbieden. Graag een reactie. In de optiek van de gezamenlijke fractieleden dient hierbij in ieder geval het «emplacementsgeluid» niet te mogen leiden tot een verhoging van de GPP's. Deelt de regering deze mening? Een mogelijk hulpmiddel hierbij kan ook zijn het verlagen van de geldende geluidsproductieplafonds langs spoorwegen. Immers, bij veel spoorwegdelen is sprake van een onevenredige geluidruimte (een te ruime jas). Hoe ziet de regering deze mogelijk oplossing?

Luwe gevel

De recente WHO-adviesnorm voor wegverkeersgeluid komt exact overeen met de standaardwaarde in de nieuwe regelgeving. Bij overschrijding van de standaardwaarde eisen veel gemeenten via hun lokale geluidbeleid dat een woning minimaal één gevel heeft waar de standaardwaarde wel wordt gehaald: de geluidsluwe gevel. Uit onderzoek is gebleken dat dit een sterk effect heeft op de beperking van de geluidshinder en dus vanuit

gezondheidskundig oogpunt standaard zou moeten worden geëist via landelijke wetgeving. In het ABG wordt nu alleen voorgeschreven dat bij een afwijking boven de maximale norm (er kan hier bij gegronde bezwaren ook nog van worden afgeweken) rekening wordt gehouden met het belang van het beperken van geluidhinder door een geluidsluwe gevel. In de toelichting op het ABG wordt melding gemaakt van het belang van een luwe gevel en dat gemeenten beleidsmatig eisen kunnen stellen. Gelet op de gezondheid van burgers, is het in de optiek van de gezamenlijke fractieleden meer opportuun om een omgekeerde regeling te hebben die voorziet in het altijd hebben van een luwe gevel, tenzij daar gegronde redenen voor zijn om daarvan af te wijken. Is de regering bereid om dit te veranderen?

Sanering Rijksinfrastructuur

Bij de parlementaire behandeling van SWUNG-1 (invoering GPP's) is destijds door de Tweede Kamer aangedrongen op meer aandacht voor cumulatie van geluid (bijvoorbeeld het geluid van wegen en spoorwegen in samenhang bezien). In het ABG is dit geregeld door enerzijds cumulatie een rol te laten spelen bij toelaatbaarheid in de (ruimtelijke) besluitvorming en anderzijds door bij de bepaling van geluidsisolerende gevelmaatregelen uit te gaan van deze opgetelde geluidsbelasting. In het ABG is echter ook aangegeven dat de sanering van Rijksinfra wordt afgedaan onder het oude recht (Wet milieubeheer) en dat praktisch gezien dus alleen naar de geluidsbronsoort «rail» of «Rijksweg» wordt gekeken. Met betrekking tot de afbakening van het areaal en/of de bron- of overdrachtsmaatregelen kan dit billijk zijn, het proces is immers al vergevorderd. In de optiek van de gezamenlijke fractieleden is dit echter niet het geval bij het treffen van uiteindelijke gevelmaatregelen. Kan de regering aangeven of zij het eens is met hen of anders motiveren en uitleggen waarom hier niet wordt voldaan aan de eerdere wens van de Kamer om rekening te houden met cumulatie. Mocht de regering het wel te billijken vinden, hoe verhoudt zich dit dan tot het treffen van gevelmaatregelen onder de OMW/ABG en hoe verhoudt zich dit tot andere gevallen (sanering langs gemeentelijke wegen en nieuwbouw van woningen)? Daar wordt immers ook dat uitgegaan van gecumuleerde niveaus. Graag een reactie. Druist de uitzonderingslijn rond Rijksinfra niet compleet in tegen de wens van de Kamer?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

Allereerst voorziet het aanvullingsspoor geluid in het beter aansluiten van geluidregels en de bouwregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving. Hoe is de samenhang van geluidregels gewaarborgd tussen de regels uit de Aanvullingswet geluid en hetgeen wordt geregeld in het Bkl? Hoe wordt bijvoorbeeld omgegaan met de cumulatie van geluidbronnen die de Aanvullingswet geluid regelt (geluid afkomstig van voornamelijk wegen) en de geluidbronnen die het Bkl reguleert (activiteiten anders dan wonen)?

Verder heeft de regering op 11 oktober 2019 een brief aan de Eerste Kamer toegezonden over de beleidsarme/beleidsrijke omzetting van regels naar het stelsel van de Omgevingswet. Aangegeven wordt dat de omzetting van geluidregels grotendeels beleidsneutraal plaatsvindt. Toch constateren de D66-fractieleden naast de invoering van het SWUNG een aantal wijzigingen die van invloed zijn op de beleidsneutrale wijziging. Zo worden waterschappen verantwoordelijk voor het geluid afkomstig van wegen die bij deze bestuurslaag in beheer zijn en vervalt het hogere waardebesluit. Kan de regering een toelichting geven op deze verschillen?

Ten derde worden in de Omgevingswet Geluidsreductieplafonds vormgegeven als omgevingswaarden (artikel 2.9 van de Omgevingswet). In de situatie dat structureel niet aan een omgevingswaarde wordt voldaan, dient er een programma te worden vastgesteld (artikel 3.10 van de Omgevingswet). Hierover hebben de D66-fractieleden een aantal vragen. De Omgevingswet voorziet niet in een juridische doorwerking van het programma naar andere instrumenten, zoals het omgevingsplan. Hoe borgt de regering de juridische doorwerking van omgevingswaarden naar het omgevingsplan?

De toelichting op de Omgevingswet regelt dat wanneer de maatregelen uit het programma de effecten om de geluidbelasting terug te brengen de bevoegdheden van andere bestuursorganen raken, het primair verantwoordelijke bestuursorgaan de maatregelen niet zelfstandig kan doorvoeren. Ook constateert de regering dat het voorkomt dat de omgevingswaarde en het gestelde van een programma een verantwoordelijkheid betreft van meerdere bestuursorganen. De Omgevingswet bevat echter geen concrete aanwijzingen over hoe de regering die samenwerking bij het opstellen van een programma concreet voor zich ziet. De enige aanwijzing betreft de algemene verplichting uit artikel 2.2 van de Omgevingswet inhoudende dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van de wet rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig met deze andere bestuursorganen afstemt. Hoe ziet de regering de samenwerking tussen verschillende omgevingswaarden, bijvoorbeeld op het gebied van geluid, precies voor zich?

Piekgeluiden kunnen schadelijk zijn voor de gezondheid. Piekgeluiden worden omschreven als geluiden, waarbij de stijgsnelheid groter dan 15 decibel per seconde is. Hiervoor stelt men geen tijdslimiet (dag, avond of nacht). Gemeenten kunnen zelf regels stellen omtrent het geluid (geluidsbeleid). Sinds 2004 heeft de overheid een Procedure Beoordelingswijze Piekgeluiden voor spoorwegemplacements opgesteld. Het verbaast de D66-fractieleden dat spoorwegemplacements buiten de Omgevingswet zouden gaan vallen. Tenslotte gaat het ook om de bewoners in de nabijheid van deze emplacements. Waarom komen er geen duidelijke normen voor piekgeluiden voor zowel langs het spoor als voor spooremplacements, waarbij bij voorkeur de gemeenten de regie moeten houden, binnen de Omgevingswet. Waarom wordt niet duidelijk wie gaat controleren en waar (op hoeveel meetpunten)? Wat heeft het «wegvallen» van deze piekgeluiden voor gevolgen voor de bescherming van bewoners langs een spoorwegemplacement?

De D66-fractieleden hebben nog een aantal vragen over de uitvoering van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet. Allereerst, hoe verhoudt de invoering van het nieuwe geluidstelsel per 1 januari 2021 zich tot de transitieperiode die gemeenten hebben om hun omgevingsplan op te stellen (tot 2029)? Hoe is de overgang van het huidige wettelijk geluidregime naar dit nieuwe beleidsrijke geluidregime? Daarnaast begrepen de D66-fractieleden dat de centrale gegevensvoorziening geluidgegevens (CVGG) nog gebouwd wordt door het RIVM. De Basisgeluidemissie (BGE) treedt in werking op een «nader bij koninklijk besluit te bepalen» moment. De VNG geeft aan dat 2021 als basisjaar voor gemeenten onuitvoerbaar is. De recente wijzigingen die door I&W naar aanleiding van de VNG-consultatiereactie zijn aangebracht (een gedeeltelijke verschuiving naar 2026 voor wegen met minder dan 4.500 motorvoertuigen per dag) komen onvoldoende tegemoet aan de bezwaren van de VNG.

Ten slotte introduceert de Aanvullingswet geluid Omgevingswet andere normen en nieuwe bepalingen ten aanzien van het berekenen van geluid. Voor de lage intensiteiten moeten aan de huidige modellen veel kleinere en meer specifieke voedingspunten worden toegevoegd en tellingen worden uitgevoerd. Ook dienen er binnen een korte tijd veel gegevens verzameld te worden van representatieve verkeersintensiteiten, inclusief verdeling over etmaalperiodes en voertuigcategorieën, en dient de inventarisatie van wegvaksnelheden en wegdektypes plaats te vinden. Dat vraagt om een enorme inspanning van gemeenten. Hoe wordt tegemoetgekomen aan de bezwaren van de gemeenten ten aanzien van de uitvoering?

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

Waardering

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben bij de behandeling van de Omgevingswet hun waardering uitgesproken voor de grote inspanning die geleverd wordt om een helder, toegankelijk en eenvoudiger stelsel voor het omgevingsrecht te creëren, waarin vertrouwen en ruimte voor initiatief fundamentele uitgangspunten zijn. Zij willen deze waardering graag opnieuw uitspreken. Zowel met betrekking tot het geheel van het stelsel in het algemeen, als met betrekking tot de Aanvullingswet geluid en het Aanvullingsbesluit geluid in het bijzonder.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van het feit dat de verbeterdoelen van de stelselherziening ook gelden voor de Aanvullingswet geluid. Zij stemmen ook in met de verbeterdoelen die op pagina 4 in de memorie van toelichting genoemd worden:

- 1) Tegengaan van de onbeheerste groei van geluidbelastingen op geluidgevoelige gebouwen en locaties.
- 2) Reduceren van bestaande hoge geluidsbelastingen op geluidgevoelige gebouwen (sanering).
- 3) Bevorderen van bronbeleid.

Kwaliteit van de wetgeving

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen ten eerste of de Aanvullingswet geluid en het Aanvullingsbesluit geluid leiden tot betere kwaliteit van en meer samenhang in de wetgeving met betrekking tot geluid.

De achtergrond van deze vraag is als volgt. De Aanvullingswet geluid en het Aanvullingsbesluit geluid maken deel uit van een stelselherziening omgevingsrecht. Het oude stelsel van wetten en besluiten wordt vervangen door een nieuw stelsel. Anders gezegd: een oude «ordering» van wetten en besluiten wordt vervangen door een nieuwe «ordering» van wetten en besluiten. Een goede «ordering» van wetten en besluiten leidt tot:

- een vermindering van het aantal grensvlakken tussen verschillende wetten en besluiten;
- een natuurlijker positionering van de grensvlakken;
- een helderdere relatie tussen de verschillende wetten en besluiten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben de vraag naar de kwaliteit van de ordening van het nieuwe stelsel neergelegd bij bestuurders van lagere overheden. Wat hen opviel, was dat ze geheel verschillende antwoorden kregen. De ene bestuurder zegt: het is overzichtelijk geworden en ik ervaar geen knelpunten. Een andere bestuurder zegt: op papier is het eenvoudiger geworden, maar ik moet

nog zien of dat ook in de praktijk naar voren komt. En weer een andere bestuurder zegt: het blijft complex ten gevolge van sectorale belangen, verdeling van bevoegdheden van de verschillende gezagen en de complexiteit van de keten of het netwerk van belanghebbenden. Bijvoorbeeld, in de Aanvullingswet geluid wordt een verschuiving van gereuleerde aanpak naar een meer bestuurlijke afwegingsruimte waargenomen. Hoe kan ervoor gezorgd worden dat de provincie haar coördinerende rol op regionaal en provinciaal niveau kan spelen?

De bovenstaande overwegingen leiden tot de volgende vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie aan de regering. Kan de regering aannemelijk maken – zowel kwalitatief als kwantitatief – dat in het nieuwe stelsel de wetten en besluiten met betrekking tot geluid beter geordend zijn dan in het oude stelsel? Is daarmee de conclusie gerechtvaardigd dat de kwaliteit van de wetgeving en de besluiten van het nieuwe stelsel inderdaad beter is dan die van het oude?

Het nieuwe stelsel nodigt de bevoegde gezagen om a) integraal te denken (bodem, geluid, natuur en eigendom), b) intensief met elkaar samen te werken, en c) intensief met betrokken partijen samen te werken. Op welke manier bevordert de regering dat de benodigde verandering in gedrag plaatsvindt bij de bevoegde gezagen?

Rechtsbescherming

In het nieuwe stelsel heeft de overheid bewust gekozen voor kaderwetten waarin de hoofdelementen zijn uitgewerkt en voor besluiten en regelingen waarin de materiële normstellingen worden uitgewerkt. Dit geldt ook voor de Aanvullingswet geluid en het Aanvullingsbesluit geluid. De leden van de fractie van de ChristenUnie begrijpen deze keuze vanuit het oogpunt van flexibiliteit en maatwerk op lokaal niveau. Maar vanuit staatsrechtelijk oogpunt plaatsen zij daar een aantal kanttekeningen bij.

Groothuijse⁴ bespreekt in zijn notitie «Invoeringswet Omgevingswet ten behoeve van de Eerste Kamer Commissie IWO», d.d. 12 april 2019, zowel de delegatie en de decentralisatie van bevoegdheden. Over delegatie van bevoegdheden schrijft hij dat een «veelvuldige en vergaande delegatie van de regelgevende bevoegdheid, waarbij essentiële normen en zorgvuldige begrenzing van die bevoegdheid in de wet ontbreken, onvoldoende recht doen aan het primaat van de wetgever en de daarmee samenhangende democratische legitimatie van de wetgeving.»⁵ Deze conclusie geldt ook voor de decentralisatie van bevoegdheden. Groothuijse merkt tevens op dat de uitoefening van gedelegeerde regelgevende bevoegdheid door de (bestuurs)rechter exceptief getoetst kan worden aan rechtsbeginselen. Hij geeft daarbij de volgende waarschuwing: «Democratische controle tijdens de totstandkoming van wet- en regelgeving en rechterlijke (exceptieve) toetsing achteraf in concrete gevallen zijn dan ook

⁴ Op 16 april 2019 hebben informele gesprekken plaatsgevonden met externe deskundigen die op verzoek notities hebben aangeleverd ter bespreking met de vaste commissie voor IWO. Deze deskundigen zijn: de heer Groothuijse (universitair hoofddocent Omgevingsrecht, Universiteit Utrecht), mevrouw Tonkens (hoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector, Universiteit voor Humanistiek te Utrecht), de heer Hurenkamp (political scientist, Universiteit voor Humanistiek te Utrecht) en de heer Zevenbergen (hoogleraar land administration and management, Universiteit Twente).

De notitie van de heer Groothuijse, de notitie van mevrouw Tonkens en de heer Hurenkamp, en de notitie van de heer Zevenbergen zijn ter inzage gelegd ter griffie onder de volgende respectievelijke nummers: 163810.12, 163810.10 en 163810.11. Naar aanleiding van de gesprekken op 16 april 2019 zijn er drie vervolgnottities opgesteld. Deze zijn eveneens ter inzage gelegd ter griffie, onder de volgende respectievelijke nummers: 163810.12, 163810.10 en 163810.13.

⁵ Notitie 12 april 2019, p. 1, griffienummer 163810.12.

twee verschillende en niet inwisselbare vormen van controle.»⁶ Een vergelijkbare kritiek gaf ook de Raad van State. De bovenstaande overwegingen leiden tot de volgende vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie aan de regering. Hoe blijft de regering het primaat van de wetgever en de democratische legitimatie van regelgeving met betrekking tot geluid in algemene zin bevorderen? Hoe kan de regering waarborgen dat bij het gebruik van de experimenteerbepaling, die nauwelijks wettelijk begrensd is en waarmee kan worden afgeweken van bestaande regelgeving, het primaat van de wetgever en de democratische legitimatie gehandhaafd blijven? En hoe kan de regering waarborgen dat bij beleidsrijke omzettingen in het Aanvullingsbesluit geluid, zoals beschreven in het overzicht van de regering, het primaat van de wetgever en de democratische legitimatie gehandhaafd blijven?

Participatie

Voor een goede uitvoering van de Aanvullingswet geluid en het Aanvullingsbesluit geluid is participatie van belanghebbenden van groot belang. De Omgevingswet en het Omgevingsbesluit regelen dat participatie plaatsvindt. Deze wet en dit besluit beogen de initiatiefnemers te stimuleren in gesprek te gaan met de omgeving en belanghebbenden te betrekken bij het initiatief. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met betrekking tot de Aanvullingswet geluid en het Aanvullingsbesluit geluid de volgende overwegingen.

De Aanvullingswet geluid en het Aanvullingsbesluit bodem kennen een verschuiving van een centraal gereguleerde aanpak naar een meer bestuurlijke afwegingsruimte. Vaak gaat deze verschuiving gepaard met het verminderen van het aantal specifieke regels en het zoveel mogelijk inzetten van algemene regels. Deze verschuiving stelt hogere eisen aan het participatieproces dan in het verleden. Tonkens en Hurenkamp stellen in hun «Werknotitie effectieve burgerparticipatie» van 12 april 2019 dat participatie alleen effectief is als a) participatie gericht is op het vergroten macht en invloed, b) participatie gericht is op uiteenlopende categorieën burgers, en c) als de participatie gestructureerd is als proces, en gestructureerd is in de tijd.⁷

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

DSO en geluid

Uit de diverse deskundigenbijeenkomsten in de Eerste Kamer (onder andere die van 15 oktober 2019) en onderzoeken (onder andere I&O-onderzoek 2019/149, d.d. augustus 2019) blijkt dat – voorzichtig uitgedrukt – nog het nodige werk verzet moet worden, zodat de

⁶ Notitie 12 april 2019, p. 9, griffienummer 163810.12.

⁷ Notitie 12 april 2019, p. 8–9, griffienummer 163810.10.

overheden op 1 januari 2020 kunnen aansluiten op het DSO en daarmee kunnen gaan oefenen. Met als uiteindelijke doel dat het systeem op 1 januari 2021 volledig operationeel zal zijn. In de memorie van toelichting worden de verschillende instrumenten van de Aanvullingswet geluid besproken. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met betrekking tot het DSO en geluid de volgende vraag aan de regering. Zijn de verschillende instrumenten voor de Aanvullingswet geluid klaar op 1 januari 2020, zodat er voldoende tijd is om te oefenen? Indien deze instrumenten later klaar zijn dan 1 januari 2020, is de resterende tijd in de ogen van de gebruikers voldoende? Zo nee, hoe gaat de regering hiermee om? Is een meer «geleidelijke» invoering mogelijk?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 15 november 2019.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
Meijer

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
De Boer