

Vergaderjaar 2009–2010

32 252

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 18 juli 2008 en het nader rapport d.d. 30 november 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Kabinetsmissive van 22 april 2008, no. 08.001201, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van geluidsproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidsbeleid, geluidsproductieplafonds), met memorie van toelichting.

De bestaande Wet geluidhinder (Wgh) biedt volgens de toelichting van het wetsvoorstel onvoldoende bescherming tegen de gevolgen van de groei van het verkeer voor de geluidsbelasting en biedt te geringe mogelijkheden om toename van geluidsbelasting door groei van het verkeer te beperken anders dan wanneer een weg of spoorweg wordt gewijzigd. Om de groei van de geluidsbelasting te beperken wordt een nieuw stelsel ingevoerd dat bestaat uit drie onderdelen: het beheersen van de geluidsbelastingen, het reduceren van de hoge geluidsbelastingen en de versterkte inzet van bronmaatregelen. Het wetsvoorstel heeft betrekking op het eerste onderdeel. Het omvat het kader waarbinnen geluidsproductieplafonds voor Rijkswegen en hoofdspoorwegen worden vastgesteld en kunnen worden gewijzigd. Deze geluidsproductieplafonds vormen enerzijds een limiet voor de groei van de geluidsproductie van wegen en spoorwegen en bieden anderzijds duidelijkheid over de mate waarin de geluidsproductie van de desbetreffende wegen en spoorwegen mag groeien zonder dat daarvoor nieuwe besluiten moeten worden genomen. Het voorstel voorziet voorts in de overgang van de implementatiebepalingen van de Europese richtlijn inzake omgevingslawaaai van hoofdstuk IX van de Wgh naar afdeling 8A.2 van de Wet milieubeheer.²

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot onder meer de beoogde werking van het wetsvoorstel, gezamenlijke besluitvorming door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW), het niveau van regulering, de inrichting van het toezicht en de geluidsproductieplafonds voor bestaande wegen. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaai, PbEG L 189.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 april 2008, nr. 08.001201, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 juli 2008, nr. W08.08.0135/IV, bied ik U hierbij aan. De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot onder meer de beoogde werking van het wetsvoorstel, gezamenlijke besluitvorming door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW), het niveau van regulering, de inrichting van het toezicht en de geluidproductieplafonds voor bestaande wegen. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen. Hieronder ga ik in op het advies van de Raad van State.

Vooropmerking

Het bij de Raad van State aanhangig gemaakte wetsvoorstel voorzagt in een nieuw hoofdstuk 8A van de Wet milieubeheer. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het hoofdstuk Geluid elders in de Wet milieubeheer te positioneren, namelijk als hoofdstuk 11.

De huidige artikelen 11.1, 11.2 en 11.3 zullen in de Invoeringswet bij het onderhavige wetsvoorstel worden verplaatst naar een ander hoofdstuk binnen de Wet milieubeheer. In dit nader rapport worden naast elkaar de oude en de nieuwe nummering gebruikt.

1. De beoogde werking van het wetsvoorstel

De Wgh biedt, aldus de toelichting bij het voorstel, onvoldoende bescherming tegen de gevolgen van de groei van het verkeer.¹ Het probleem van de onbeheerste groei van geluidshinder is eerder onderkend, onder meer in 2006 door de toenmalige staatssecretaris van VROM.² In zijn brief van 6 juni 2006 kondigde deze staatssecretaris een meer fundamentele herziening van de Wgh aan die er toe strekt enerzijds de rechtsbescherming van de burger en anderzijds de uitvoeringsgerichtheid en handhaafbaarheid van het geluidsregime te verbeteren.

Het doel van de nieuwe regels is om aan de onbeheerste groei van geluidshinder een einde te maken en woningen en andere geluidsgevoelige objecten beter te beschermen tegen geluidshinder. Voorts strekt het wetsvoorstel tot uitvoering van de bedoelde aankondiging van de toenmalige staatssecretaris van VROM.

In het voorstel zijn deze doelen uitgewerkt in een kader waarbinnen geluidproductieplafonds worden vastgesteld en kunnen worden gewijzigd, alsmede ontheffingsbesluiten en overschrijdingsbesluiten kunnen worden vastgesteld. Volgens de toelichting heeft de burger hiermee een permanente waarborg van een bepaalde maximale geluidsbelasting.³ Binnen dit kader worden veel besluiten, betreffende zowel de regelstelling als de uitvoering, genomen door de ministers van VROM en VenW in onderlinge overeenstemming. Kort gezegd voorziet de wet in een rechtsgrondslag op grond waarvan de rechtstreeks betrokken ministers met het oog op de beheersing van de groei van de geluidproductie van rijkswegen en hoofdspoorwegen in onderlinge overeenstemming maatregelen nemen.

Het genoemde wettelijke kader wekt de indruk van een projectstructuur waarbinnen de rechtstreeks betrokken ministers in de toekomst infrastructurele belangen en milieubelangen tegenover elkaar afwegen. Het voorstel lijkt derhalve vooral aan het uitgangspunt van uitvoeringsgerichtheid te beantwoorden. Dit doet de vraag rijzen of het voorstel niet te weinig is ingericht als bestendig normenkader dat rechtszekerheid biedt voor de betrokken burgers. In dit verband wijst de Raad op de volgende omstandigheden.

– De dienst Rijkswaterstaat voert het beheer uit van het rijkswegennetwerk onder verantwoordelijkheid van de minister van VenW. Deze minister

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1, De strekking van het wetsvoorstel, en paragraaf 2.1 Aanleiding en probleemschets.

² Brief van de staatssecretaris van VROM, d.d. 31 januari 2006, Kamerstukken I 2005/06, 29 879, F, blz. 3, en brief van de staatssecretaris van VROM, d.d. 6 juni 2006, Kamerstukken I 2005/06, 29 879, G, blz. 3.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.3, De betekenis van het nieuwe systeem voor de burger, blz. 21.

maakt tevens steeds deel uit van het bevoegd gezag dat regels stelt en uitvoeringsbesluiten met betrekking tot de geluidsproductieplafonds neemt.

- Veel materiële normen worden op het niveau van een ministeriële regeling vastgesteld en kunnen zo relatief eenvoudig door de ministers worden gewijzigd.*
- In de toelichting wordt weinig aandacht besteed aan het toezicht op de naleving van de geluidsproductieplafonds.*

De Raad merkt op dat deze aspecten, waarop hierna onder de punten 2 tot en met 4 afzonderlijk nader wordt ingegaan, in hun onderlinge samenhang de beoogde werking van de wet als waarborg naar de achtergrond drukken. Dit klemt aangezien in het verleden vooral ook de verbetering van de rechtsbescherming van de burger benoemd is als belangrijk motief voor de introductie van geluidsproductieplafonds.

De Raad adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

1. De beoogde werking van het wetsvoorstel

Allereerst gaat de Raad in algemene zin in op de aanleiding en het doel van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel lijkt, aldus de Raad, vooral tegemoet te komen aan de infrastructurele belangen, zodat de vraag rijst of het voorstel niet te weinig is ingericht als een bestendig normenkader dat rechtszekerheid biedt voor burgers. De Raad benoemt een drietal elementen waardoor de werking van de wet als waarborg naar de achtergrond zou worden gedrukt. Op deze elementen wordt hieronder in de paragrafen 2 tot en met 4 nader ingegaan. Voorafgaand merk ik in algemene zin hierover op dat bij de opstelling van het wetsvoorstel beoogd is aan beide belangen – gebruik van de infrastructuur, alsmede uitvoering van infrastructurele werkzaamheden, versus bescherming van omwonenden tegen geluidhinder – recht te doen. Primaire aanleiding voor het wetsvoorstel is immers om een halt toe te roepen aan de door de huidige Wet geluidhinder niet, althans onvoldoende, te begrenzen groei van geluid afkomstig van weg- en railverkeer (§ 2.1 MvT). Bij het aanbrengen van een rem op de geluidproductie is wel getracht de geluidproductie niet zodanig te normeren en reguleren, dat dit belemmerend zou werken voor het maatschappelijk geaccepteerde, zelfs gewenste, gebruik van rijkswegen en spoorwegen. Gepoogd is om die balans te vinden: een bruikbare wet voor de beheerder van weg en spoorweg, die tegelijk een beschermend plafond biedt aan de omwonenden van de betrokken wegen en spoorwegen. Naar aanleiding van de vraag naar de balans in het wetsvoorstel, heb ik in het kader van dit nader rapport een en ander nog eens overwogen, zoals hieronder wordt toegelicht.

2. Gezamenlijke besluitvorming door de ministers van VROM en VenW

Het voorstel voorziet erin dat een aantal onderwerpen bij ministeriële regeling wordt geregeld door de minister van VROM in overeenstemming met de minister van VenW. Het betreft onder meer de regeling inzake de toepassing van het criterium financiële doelmatigheid en de meet- en rekenvoorschriften. Daarnaast worden volgens het voorstel de uitvoeringsbesluiten, waaronder het vaststellen, het opnieuw vaststellen en het wijzigen van de geluidsproductieplafonds, het besluit tot toelating van overschrijding van de maximale waarde, de ontheffing van de verplichting tot naleving van een geluidsproductieplafond en beslissingen inzake schadevergoeding eveneens genomen door de minister van VROM in overeenstemming met de minister van VenW.

De voorgestelde bevoegdheidstoedeling betekent dat de minister van VenW, die in veel gevallen direct belanghebbende is bij het besluit, steeds uitdrukkelijk met deze ministeriële regeling en uitvoeringsbesluiten moet hebben ingestemd.¹

De Raad merkt over deze toedeling van bevoegdheden het volgende op.

De minister van VROM is de eerstverantwoordelijke minister voor de normstelling van regels op het gebied van milieuhygiëne. Deze normen kunnen raken aan beleidsterreinen die ressorteren onder andere ministers. Dit gegeven noopt op zich niet tot medeverantwoordelijkheid van die andere ministers voor de regelgeving inzake milieuhygiëne. Evenmin brengt deze

¹ Zie de toelichting bij aanwijzing 110 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (AR).

omstandigheid mee dat die ministers mede als bevoegd gezag voor de uitvoeringsbesluiten dienen op te treden.

Volgens de toelichting waarborgt de gezamenlijke besluitvorming een evenwichtige afweging van de belangen van het milieu enerzijds en de mobiliteit, behartigd door de weg- en spoorwegbeheerders, anderzijds.¹ De Raad onderkent de in de toelichting genoemde belangen van de minister van VenW in diens hoedanigheid van beheerder van de rijkswegen.² Deze belangen, die liggen op het terrein van mobiliteit en een financieel doelmatig beheer van rijkswegen, noodzakelijk echter niet tot de voorgestelde gezamenlijke besluitvorming. Ook wanneer de minister van VROM alleen het bevoegd gezag vormt, dient deze de genoemde belangen bij zijn besluitvorming te betrekken.³

Gelet op het voorgaande, acht de Raad de keuze voor gezamenlijke besluitvorming door de ministers van VROM en VenW onvoldoende gemotiveerd. Dit klemmt te meer nu de minister van VenW naast de functies van medewetgever en medebevoegd gezag, ook de taak van beheerder van de rijkswegen vervult. Niet ondenkbaar is dat de minister van VenW zich in zijn functies van medewetgever en bevoegd gezag vooral zal laten leiden door de belangen die hij als beheerder behartigt. Dit kan afbreuk doen aan het beschermingsniveau dat het wetsvoorstel aan burgers beoogt te bieden.

Uit de toelichting blijkt dat deze spanning tussen de besluitvorming omtrent geluidsproductieplafonds enerzijds en de naleving van die plafonds anderzijds is onderkend.⁴ Een volledige scheiding van deze functies is ten aanzien van de rijkswegen niet haalbaar. Een scheiding is volgens de toelichting niettemin bereikt door het bevoegd gezag te vormen door de minister van VROM en de minister van VenW, terwijl het beheer van de wegen alleen bij de minister van VenW berust. Deze omstandigheid, alsmede het feit dat binnen het departement van VenW een organisatorische scheiding bestaat tussen enerzijds de bevoegd gezagtaak, uitgevoerd door de desbetreffende beleidsdirectie en anderzijds de beheerstaak, uitgevoerd door Rijkswaterstaat, acht de Raad onvoldoende om de functiescheiding die door de regering is beoogd, te verwezenlijken.

De Raad adviseert de voorgestelde gezamenlijke besluitvorming in het licht van het voorgaande nader te bezien.

2. Gezamenlijke besluitvorming door de ministers van VROM en VenW

De Raad plaatst bij de toedeling van bevoegdheden een kritische kanttekening en acht de in het wetsvoorstel gemaakte keuze voor gezamenlijke besluitvorming door de ministers van VenW en VROM onvoldoende gemotiveerd.

Naar aanleiding hiervan is het aantal gezamenlijke bevoegdheden teruggebracht door elke bevoegdheid zoveel mogelijk te beleggen bij één minister. Waar het normstelling en besluitvorming in afwijking van bij of krachtens dit wetsvoorstel gegeven normstelling of kaders betreft, is deze bevoegdheid in het algemeen neergelegd bij de minister van VROM. Dit betreft bijvoorbeeld het verlenen van een ontheffing of het bepalen van een termijn voor het treffen van geluidwerende maatregelen. Daar waar het meer de uitvoering van de regelgeving betreft, waarvoor in dit wetsvoorstel duidelijke kaders zijn gesteld, is de bevoegdheid neergelegd bij de minister van VenW. Een enkele (mede uit financieel oogpunt) zwaarwegende bevoegdheid is uitdrukkelijk als gezamenlijke bevoegdheid gehandhaafd: dit betreft met name het zogenaamde «overschrijdingsbesluit» (afdeling 11.3.5), het toekennen van een schadevergoeding en het vijfjaarlijks evalueren van de eisen voor de akoestische kwaliteit en het vijfjaarlijks opstellen van actieplannen. De (nieuwe) bevoegdheidsverdeling is overzichtelijk in een tabel weergegeven als bijlage 5 bij de memorie van toelichting.

Voorts is een aantal regelgevende bevoegdheden neergelegd op amvb-niveau, zodat in elk geval beide betrokken ministers bij de totstandkoming daarvan betrokken zijn.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.2, Bevoegd gezag en beheerder, blz. 19.

² De verplichting tot naleving richt zich volgens het voorstel tot de beheerder van de weg of spoorweg. Wat betreft de rijkswegen wordt de beheerstaak uitgevoerd door de dienst Rijkswaterstaat onder verantwoordelijkheid van de minister van VenW. Wat betreft de spoorwegen gaat het om ProRail B.V. die krachtens een door de minister van VenW verleende concessie de hoofdspoorwegen beheert. De aandelen van ProRail zijn in handen van Railinfratrust B.V., de aandelen van Railinfratrust B.V. zijn in handen van de Staat der Nederlanden.

³ Zie de artikelen 3:2 en 3:4 AR.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.2, Bevoegd gezag en beheerder, blz. 20–21.

Op deze wijze is de uitoefening door de minister van VenW van de taak van wegbeheerder voor wat betreft de geluidregelgeving ingekaderd en genormeerd. Binnen dat kader kan bij hem als bevoegd gezag besluitvorming over het vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds worden belegd. Besluiten die dit kader van dagelijks beheer te buiten gaan, zullen dus ofwel door de minister van VROM in overleg met de minister van VenW, ofwel door de minister van VROM alleen worden genomen. Omdat veel van de te nemen besluiten ook binnen het kader van de Tracéwet zullen vallen, is aansluiting gezocht bij de taakverdeling zoals neergelegd in (artikel 11 van) de Tracéwet.

De desbetreffende paragraaf in de memorie van toelichting (§ 3.6 Toedeling van taken en bevoegdheden) is naar aanleiding van deze heroverweging aangepast en verduidelijkt.

3. Niveau van regulering

Over het niveau van regulering in het voorstel merkt de Raad het volgende op.

a. Materiële normering

Bij verdeling van de elementen van een regeling over de wet, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen dient de wet tenminste de hoofdelementen te bevatten.¹ Regels op het niveau van een ministeriële regeling worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.²

Het voorstel bevat meerdere bepalingen die de bevoegdheid tot het stellen van regels delegeren aan de regering of de minister van VROM in overeenstemming met de minister van VenW. De Raad merkt op dat het voorschriften betreft die bepalend zijn voor de inhoud en reikwijdte van de materiële normering of de uitvoering daarvan. Met betrekking tot deze bepalingen wordt niet afdoende gemotiveerd waarom de desbetreffende normen, of tenminste de kern daarvan, niet op het niveau van de wet worden vastgelegd. De Raad wijst hierbij onder meer op artikel 8A.1, op grond waarvan bij ministeriële regeling wordt bepaald welke maatregelen worden beschouwd als geluidsbeperkende maatregelen, artikel 8A.3, dat bepaalt dat bij ministeriële regeling eisen worden gesteld met betrekking tot de akoestische kwaliteit van wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen, artikel 8A.18, eerste lid, jo artikel 8A.17, op grond waarvan bij ministeriële regeling wordt bepaald met betrekking tot welke wegen en spoorwegen geluidsproductieplafonds zullen gelden en artikel 8.29, dat bepaalt dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld voor de toepassing van het criterium of een geluidsbeperkende maatregel niet in aanmerking komt vanwege de financiële ondoelmatigheid van die maatregel.

Wat de laatstgenoemde bepaling betreft, merkt de Raad op dat het begrip «financieel doelmatig» op verschillende wijzen kan worden ingevuld. Denkbaar is dat wordt bepaald dat ook bij niet-doelmatigheid wel enige maatregelen worden getroffen en dat gevelisolatie als ultimum remedium altijd doelmatig is. Een andere mogelijke invulling is, dat bij niet-doelmatigheid in het geheel geen maatregelen worden getroffen. De tweede mogelijke uitwerking van het begrip «financieel doelmatig» biedt minder waarborgen voor burgers.

De Raad benadrukt dat de genoemde onderwerpen van bijzonder belang zijn voor het beschermingsniveau dat de regeling aan burgers zal bieden tegen een toename van geluidsbelasting. Derhalve ligt regelstelling op het niveau van de ministeriële regeling niet in de rede.

De Raad adviseert de in het voorstel opgenomen regeling voor de delegatie van regelgevende bevoegdheid met inachtneming van het bovenstaande aan te passen.

¹ Aanwijzing 22 tot en met 24 AR.

² Aanwijzing 26 AR.

b. Formele waarborgen

Het voorstel bevat meerdere bevoegdheidsgrondslagen tot het stellen van regels die betrekking hebben op procedurele waarborgen met betrekking tot het gebruik van bevoegdheden door de overheid. De Raad wijst hierbij op artikel 8A.31, derde lid, dat bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald in welke gevallen, in afwijking van artikel 8A.31, tweede lid, afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidsproductieplafond, alsmede op artikel 8A.31, vierde lid, dat bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de kring van belanghebbenden die bevoegd zijn tot het doen van een verzoek tot vaststelling of wijziging van een geluidsproductieplafond.

Deze waarborgen dienen in beginsel op het niveau van de wet in formele zin te worden neergelegd.¹ Naar het oordeel van de Raad bestaat in deze gevallen geen aanleiding een uitzondering op dit uitgangspunt te maken. De Raad adviseert het voorstel aan te passen.

3. Niveau van regulering

De Raad adviseert de in het wetsvoorstel opgenomen regeling voor delegatie van regelgevende bevoegdheid aan te passen door voor een aantal concreet benoemde delegatiebepalingen de normen, of tenminste de kern daarvan, op het niveau van de wet vast te leggen. De door de Raad indicatief genoemde bepalingen worden hieronder apart besproken.

Artikel (8A.1) 11.1

De Raad wijst allereerst op de in artikel 11.1 opgenomen begripsbepaling voor «geluidbeperkende maatregelen», waarvan de reikwijdte bij ministeriële regeling wordt bepaald. Een geluidbeperkende maatregel is aldus dit artikel een bij ministeriële regeling aangewezen maatregel die de geluidproductie vanwege een weg of spoorweg beperkt, met uitzondering van een maatregel inzake het gebruik van een weg of spoorweg (de woorden «of geluidoverdracht» die volgden op «de geluidproductie», zijn geschrapt, omdat geluidoverdracht al ligt besloten in het begrip geluidproductie).

Anders dan de Raad ben ik van mening dat in dit geval de kern van de aanwijzing voldoende duidelijk in het wetsvoorstel zelf is neergelegd: de begripsbepaling sluit (het mogelijke misverstand) uit dat onder «geluidbeperkende maatregelen» ook verkeersmaatregelen vallen, zoals een beperking van de maximumsnelheid, waarvan (immers) ook een geluidbeperkend effect naar de directe omgeving van de weg uitgaat. Gekozen is voor het werken met een aanwijzing in een ministeriële regeling gezien de systematiek van het wetsvoorstel. Voorts wordt het begrip nog nader geconcretiseerd door de concrete aanwijzing. Aangewezen zullen worden maatregelen die gangbaar en goed toepasbaar zijn, met andere woorden maatregelen die kunnen worden aangemerkt als «best beschikbare technieken». Door die concrete aanwijzing wordt bereikt dat bij de toepassing van meerdere artikelen geen rekening hoeft te worden gehouden met andere, minder gangbare geluidbeperkende maatregelen, die ofwel te kostbaar zijn (bijvoorbeeld ondertunneling of overkapping van een weg of spoorweg) ofwel zichzelf nog niet in de praktijk hebben bewezen (bijvoorbeeld een nieuw type asfalt, waarvan de verkeersveiligheid nog nader dient te worden onderzocht). Deze beperking tot concreet benoemde maatregelen is dus binnen het systeem van de wet essentieel, aangezien bij de toepassing van meerdere artikelen uitdrukkelijk alleen deze «best beschikbare technieken» in aanmerking (behoeven te) komen (met name bij de artikelen 11.29, 11.30, 11.35, 11.47, 11.48, 11.49 en 11.50). Waar met andere (dus ingrijpender, duurdere) geluidbeperkende maatregelen rekening dient te worden gehouden, is dit uitdrukkelijk bepaald, zoals in artikel 11.50, waar in het eerste lid, onder b, gesproken wordt van «andere maatregelen tot verlaging van de geluidsbelasting dan geluidbeperkende maatregelen» en onder c van «geluidbeperkende maatregelen die financieel niet doelmatig zijn».

Gelet op deze voor het wetsvoorstel essentiële systematiek wordt het advies van de Raad op dit punt niet gevolgd. De aanwijzing van «best beschikbare

¹ Vergelijk aanwijzing 24 AR.

technieken» bij ministeriële regeling biedt de mogelijkheid snel in te spelen op nieuwe technieken en mogelijkheden.

Artikel (8A.3) 11.3

De eisen met betrekking tot de «akoestische kwaliteit», waaraan Rijkswegen en hoofdspoorwegen dienen te voldoen, zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd. De eisen voor «akoestische kwaliteit» betreffen standaard-(bron)maatregelen («best beschikbare technieken»), die bij de aanleg of vervanging van een Rijksweg of hoofdspoorweg dienen te worden toegepast om onnodige geluidhinder te vermijden (bijvoorbeeld ZOAB als wegdek).

Artikel (8A.18) 11.18, eerste lid, jo. artikel (8A.17) 11.17

In antwoord op het advies van de Raad is in het eerste lid van artikel 11.17 bepaald dat de geluidproductieplafonds zullen gelden voor de wegen in beheer van het rijk en de hoofdspoorwegen en voor aan te leggen nieuwe rijksweg(gedeelt)en en hoofdspoorwegen. De reikwijdte van het wetsvoorstel wordt daarmee in de eerste plaats geregeld in het wetsvoorstel zelf, en niet meer via de geluidplafondkaart. Beoogd is de plafondsysteematiek een landsdekkende werking te geven voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. Wel kan er, zoals beschreven in de memorie van toelichting, in uitzonderingsgevallen sprake zijn van bijzondere omstandigheden die een afwijking van deze hoofdlijn rechtvaardigen. Om die reden is ervoor gekozen de precieze aanduiding en begrenzing van de infrastructuur waarvoor de geluidproductieplafonds zullen gelden, vast te leggen op de geluidplafondkaart. Hiermee wordt een heldere afbakening gerealiseerd, met name ook voor wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en andere overheden. Voor infrastructuur die niet is aangegeven op de geluidplafondkaart blijft immers vooralsnog het huidige regiem van de Wet geluidhinder gelden.

Aangezien de kaart regelmatig gewijzigd zal dienen te worden om het in gebruik zijnde (spoor)wegennet te kunnen bijhouden, is ervoor gekozen deze kaart vast te stellen bij ministeriële regeling. Concreet betekent dit dat de kaart en de wijzigingen daarop zullen worden gepubliceerd in de Staatscourant. Bovendien regelt artikel 11.18, tweede lid, dat de kaart elektronisch, dat wil zeggen via een toegankelijk websiteformat, te raadplegen is. Elke gemeente of burger kan deze kaart dus raadplegen en informeren bij de minister van VROM om welke reden een weg of spoorweg niet onder de plafondsysteematiek is gebracht.

Gelet op deze systeematiek – een nieuw, landsdekkend, verplichtend regiem met hooguit enkele uitzonderingen – acht ik de keuze voor vaststelling van de geluidplafondkaart bij ministeriële regeling adequaat. Het vaststellen van de kaart is dus meer een uitvoerende bevoegdheid – *inzichtelijk maken* voor welke wegen en spoorwegen geluidproductieplafonds zijn vastgesteld – dan een normerende bevoegdheid – *bepalen* voor welke wegen en spoorwegen dit nieuwe regiem gaat gelden.

De tekst van artikel 11.17 is naar aanleiding van deze kanttekening van de Raad aangepast, waarmee de indruk wordt vermeden dat sprake zou zijn van een open (en dus te ruime) delegatiegrondslag. Met andere woorden: conform het advies van de Raad is de reikwijdte van titel 11.3 op het niveau van de wet vastgelegd: deze titel betreft (vooralsnog) de Rijkswegen en hoofdspoorwegen.

Artikel (8A.29) 11.29

De invulling van het criterium «financieel niet doelmatig» bij ministeriële regeling is ontleend aan de huidige Wet geluidhinder (artikel 87b, vijfde lid). De uitvoeringspraktijk gebruikt bepaalde criteria om de afweging tussen kosten en doelmatigheid in redelijkheid te kunnen maken. De bij artikel 87b, vijfde lid, van de Wet geluidhinder mogelijk gemaakte ministeriële regeling, is evenwel tot dusverre niet vastgesteld. In het kader van dit wetsvoorstel zullen deze praktijkcriteria alsnog – na toetsing op adequaatheid en actualiteit – formeel worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur, dit overeenkomstig de strekking van het advies van de Raad. Voor zover deze criteria financiële of andere normen bevatten, die zeer regelmatig dienen te worden

aangepast (bijvoorbeeld vanwege een inflatiecorrectie), zullen deze bij ministeriële regeling worden vastgelegd.

Artikel (8A.31, derde en vierde lid) 11.31, tweede en derde lid, en 11.32

Overeenkomstig het advies van de Raad is de tekst van het wetsvoorstel aangepast. De delegatiegrondslag voor het buiten toepassing verklaren van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is vervallen. Eén beperking van de toepasselijkheid van afdeling 3.4 is opgenomen in artikel 11.32: afdeling 3.4 is van toepassing op verzoekprocedures, dus niet op ambtshalve plafondbesluiten. Voorts is één uitzondering op de toepasselijkheid van afdeling 3.4 opgenomen in artikel 11.47. Het betreft het niet toepassen van afdeling 3.4 bij wijziging van een geluidproductieplafond louter omwille van een correctie van de brongegevens in geval van een kennelijke rekenfout.

De specifieke kring van belanghebbenden, aan wie de bevoegdheid wordt toegekend om een verzoek tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond te doen, is eveneens alsnog vastgelegd in de wet zelf.

Een verzoek tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond kan worden gedaan door de beheerder van de betreffende weg of spoorweg. Een verzoek tot wijziging kan tevens worden gedaan door burgemeester en wethouders van de gemeente:

- a. waarin het desbetreffende referentiepunt is gelegen, en
- b. waartoe gronden behoren die zijn gelegen langs de betreffende weg of spoorweg binnen de zone, bedoeld in hoofdstuk VI van de Wet geluidhinder.

4. De inrichting van het toezicht

De geluidsproductieplafonds bieden, aldus de toelichting, aan de burger een permanente waarborg van een bepaalde maximale geluidsbelasting. Voor deze waarborgfunctie is van belang dat toezicht wordt gehouden op de naleving van de bepalingen van het wetsvoorstel. De toelichting verschaft geen informatie hierover. Zo is onduidelijk hoe het toezicht wordt vormgegeven en of bijvoorbeeld in het kader van dat toezicht nog een beoordeling plaatsvindt van de getrouwheid van de door de beheerder geleverde gegevens over de naleving. Daarnaast vraagt de Raad aandacht voor de bevindingen van de bewindslieden bij het verslag over de naleving. In de kaderstellende visie op toezicht wordt aangegeven dat toezicht onafhankelijk dient plaats te vinden. Dit houdt in dat toezichthouders informatie verzamelen, oordelen en interveniëren zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden. De toezichthouder dient daarbij afstand te houden tot de situatie en belangen van de onder toezicht staande of andere belanghebbenden.¹

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de wijze waarop het toezicht op de naleving van de geluidsproductieplafonds wordt vormgegeven en het voorstel zodanig aan te passen dat de minister van VenW daarin geen rol vervult.

4. De inrichting van het toezicht

Overeenkomstig het advies van de Raad is in paragraaf 3.8 van de memorie van toelichting nader ingegaan op toezicht op de naleving van de geluidproductieplafonds binnen een systematiek die preventie als primair uitgangspunt heeft. De inzet van het formele sanctie-instrumentarium komt pas aan de orde als het aanspreken van infrastructuurbeheerders Rijkswaterstaat resp. ProRail door de minister van VenW geen of onvoldoende effect sorteert. Via de Invoeringswet zal het toezicht op de naleving van de geluidproductieplafondsystematiek juridisch worden geregeld in hoofdstuk 18 van de Wet milieu-beheer, het hoofdstuk over handhaving van die wet, waarbij waar nodig afstemming zal worden gezocht met de verantwoordelijkheidsverdeling ingevolge de Spoorwegwet.

Naar verwachting zal het accent van het toezicht komen te liggen op «gericht handhavingstoezicht» op geselecteerde situaties. In eerste instantie betreft dat «kritische situaties» die volgen uit het jaarlijkse verslag van de beheerder. Daarnaast kan de betrokken Inspectie als daar aanleiding toe bestaat, bijvoorbeeld als met betrekking tot bepaalde wegvakken of baanvakken veel

¹ Minder last, meer effect, Zes principes van goed toezicht, Kaderstellende visie op toezicht 2005, blz. 23. Bijlage bij Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15.

klachten van omwonenden worden ontvangen, zelf «prioritaire situaties» selecteren.

Omdat het systeem van geluidsproductieplafonds is gebaseerd op een jaargemiddelde (vanwege de L_{den} -norm), wordt eventuele overschrijding van geluidproductieplafonds gezien over de periode van een kalenderjaar. Klachten over incidentele gebeurtenissen of over andere directe hinder op een gegeven tijdstip, vragen daarom om een andere benadering. Allereerst zal de beheerder proberen door een goede communicatie het ontstaan van klachten zoveel mogelijk te voorkomen, bijvoorbeeld door omwonenden tijdig te informeren over tijdelijke veranderingen in het gebruik van de betreffende weg of spoorweg of bij werkzaamheden aan de weg of het spoor. Als toch klachten ontstaan, ligt het in de rede dat die in eerste instantie worden gericht tot de beheerder. Zowel Rijkswaterstaat als ProRail rekenen het behandelen van klachten tot hun taken. Herhaaldelijke klachten over een specifieke situatie kunnen de betrokken Inspectie aanleiding geven om bij de beheerder om informatie te vragen en in gesprek te gaan over mogelijke oplossingen van knelpunten.

5. Geluidsproductieplafonds voor bestaande wegen

Artikel 8A.44, eerste lid, bepaalt dat de geluidsproductieplafonds voor de wegen of spoorwegen en geprojecteerde wegen of spoorwegen, die worden geplaatst op de geluidkaart, de heersende waarden zijn, vermeerderd met 1,5 dB. Er is, aldus de toelichting, gekozen voor een surplus van 1,5 dB om de beheerder de werkruimte te verschaffen die hij nodig heeft om fluctuaties in de verkeersomvang op te vangen. Dit betekent dat van rechtswege zonder meer een groei van de geluidsproductie van 1,5 dB wordt toegestaan, hetgeen overeenkomt met een groei van het verkeersvolume van ongeveer 40% tot het jaar 2020.¹

a. Generieke verhoging met 1,5 dB

De Raad onderkent het belang van een zekere werkruimte voor de betrokken beheerders. Deze werkruimte voorkomt dat de naleving van de geluidsproductieplafonds op een aantal onderdelen van de betrokken infrastructuur binnen korte termijn worden bemoeilijkt. De gekozen oplossing, een generieke ophoging met 1,5 dB, acht de Raad om de volgende redenen een te verstrekkend middel.

- Ten eerste wordt de toename van verkeer eveneens mogelijk gemaakt in gevallen waarin de heersende waarde op een bestaande weg de maximale waarde als bedoeld in artikel 8A.2 reeds overschrijdt. De Raad wijst erop dat voor de vaststelling en wijziging van geluidsproductieplafonds voor nieuwe wegen en spoorwegen in artikel 8A.30, zesde lid, de maximale waarde als belangrijke grens is geformuleerd. Toch speelt overschrijding van deze grens geen rol bij de vaststelling van de geluidsproductieplafonds bij bestaande wegen en spoorwegen. Naar het oordeel van de Raad strekt het, gelet op de belangen van de betrokken burgers, te ver om in deze reeds overbelaste situaties in het algemeen een verdere groei met 1,5 dB toe te staan. Niet gemotiveerd is waarom in deze specifieke situaties niet volstaan zou moeten worden met een beperktere werkruimte.*
- Ten tweede acht de Raad het onjuist dat voorbij wordt gegaan aan de situaties waarvoor in het verleden onder de Wgh reeds hogere waarden zijn vastgesteld. Dat deze vastgestelde waarden de autonome groei van de geluidsproductie niet hebben belemmerd, leidt naar het oordeel van de Raad niet noodzakelijkerwijs tot de gevolgtrekking dat hieraan in het geheel geen betekenis meer behoeft te worden toegekend. Ook ten aanzien van deze situaties verdient een maatwerk aanpak aanbeveling waarbij een beperktere werkruimte wordt toegestaan.*

De omstandigheid dat vóór 1 januari 2007 vastgestelde hogere waarden niet kadastraal zijn geregistreerd, vormt op zichzelf geen reden om die waarden te negeren. De besluiten inzake de hogere waarden zijn bekend bij het bevoegd gezag dat ze heeft vastgesteld en kunnen bij dat bestuursorgaan worden opgevraagd.

De Raad adviseert het voorstel in het licht van het voorgaande aan te passen.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.3.2, Uitvoeringslasten, blz. 58.

b. Ontbreken van saneringsverplichting

Onverminderd het voorgaande, merkt de Raad op dat het voorstel niet voorziet in een verplichting om bij wijziging van een geluidsproductieplafond voor een bestaande weg geluidsbeperkende maatregelen te nemen die leiden tot een verlaging van de geluidsproductie van ten minste 2 dB. Artikel 8A.45 bepaalt immers slechts dat door middel van een ministeriële regeling inzake de doelmatige afweging van geluidsbeperkende maatregelen wordt bevorderd dat bij het wijzigen van een geluidsproductieplafond geluidsbeperkende maatregelen in aanmerking komen die leiden tot een verlaging van de geluidsproductie tot een waarde die ten minste 2 dB onder het geldende geluidsproductieplafond is gelegen. Nu het voorstel niet voorziet in evenbedoelde verplichting, behoeft nadere toelichting waarom een geluidsproductieplafond van 1,5 dB boven de heersende waarde niettemin, gelet op de betrokken belangen, evenredig kan worden geacht.

De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

5. Geluidproductieplafonds voor bestaande wegen en spoorwegen

De Raad plaatst enige kritische kanttekeningen bij de generiek voorgestelde werkruimte van 1,5 dB bij de invoering van de geluidproductieplafonds voor alle bestaande Rijkswegen en hoofdspoorwegen.

Het belang van een werkruimte wordt uitgebreid toegelicht in paragraaf 3.2.1 van de memorie van toelichting. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen. In dit nader rapport wordt onderstaand met name ingegaan op de hoogte van de werkruimte en de vraag of het wel wenselijk is de werkruimte generiek in alle gevallen toe te passen.

Voor de hoogte van de werkruimte is een balans gezocht tussen de belangen van omwonenden, de belangen van de beheerder en de maatschappelijke belangen van bereikbaarheid en mobiliteit. Daarbij spelen de volgende aspecten een rol:

1. De invoering van het nieuwe wettelijk stelsel beoogt de geluidproductie van (spoor)wegen allereerst beheersbaar te maken en vervolgens terug te dringen. Belangrijkste punt is daarbij een einde te maken aan de onbeheerste groei van het geluid als gevolg van de toenemende mobiliteit. Indien de geluidproductieplafonds eenmaal zijn ingesteld, zal daarin worden voorzien. De invoering van het stelsel dient echter zodanig vormgegeven te worden dat de groei daarbij afdoende beheerst wordt. De bij invoering noodzakelijke werkruimte dient daarom bij voorkeur geen verslechtering te geven ten opzichte van de huidige bescherming.

2. In de huidige wet wordt de bescherming van bestaande situaties tegen de groei van het geluid als gevolg van de toenemende mobiliteit door de volgende punten bepaald:

a. De huidige wet kent geen permanente bescherming. Pas bij een procedure voor aanleg of wijziging van infrastructuur stelt de wet eisen. De bescherming van omwonenden van bestaande infrastructuur is daarmee afhankelijk van het feit of zich een wijziging voordoet. De geluidhinder kan zo langs een weg die na de eerste aanleg niet meer gewijzigd wordt, onbeperkt groeien zonder dat de Wet geluidhinder ingrijpt. Aan de andere kant kan bij een weg die wel gewijzigd wordt, zoals de aanleg van een extra rijstrook, de geluidssituatie door de wettelijke eisen (tijdelijk) aanzienlijk verbeteren. Daarna kan de geluidsbelasting echter weer onbeperkt toenemen totdat een nieuwe wijziging aan de orde is.

Met nadruk wordt gesteld dat dit ook het geval is indien in het verleden voor die situatie een hoogst toelaatbare waarde van de geluidsbelasting is vastgesteld (kortweg hogere waarde). Een dergelijke waarde biedt ook geen permanente bescherming. De bescherming is voor die gevallen afhankelijk van het feit of er binnen afzienbare tijd een reconstructie in het verschiet ligt en uiteraard de hoogte van de vastgestelde waarde.

b. Niet alle wijzigingen aan de infrastructuur worden door de Wet geluidhinder als reconstructie of spoorbaanwijziging aangemerkt. Bij wegen geldt een drempel van 2 dB en bij spoorwegen is de drempel afhankelijk van situatie en bedraagt 1 of 3 dB. Wijzigingen die niet ten minste tot een toename ter grootte van de drempel leiden worden door de wet als niet relevant gezien en buiten

beschouwing gelaten. Omwonenden zijn tegen dergelijke «kleine» toenames niet beschermd, ook niet als die plaatsvinden door een wijziging zoals een wegverbreding of spooruitbreiding.

c. Indien er zonder maatregelen wel sprake is van een voldoende grote toename en er sprake is van een reconstructie van een weg of spoorbaanwijziging in de zin van de wet, geldt standstill als uitgangspunt. Er dient onderzocht te worden of het mogelijk is om met maatregelen de geluidsbelasting terug te brengen tot de situatie voor wijziging. Welke situatie dat is, is in de wet vastgelegd. Voor situaties waar niet eerder een hogere waarde is vastgesteld, geldt als uitgangspunt de heersende geluidsbelasting voorafgaand aan de wijziging. Dat is dus de situatie inclusief de toename van geluid door verkeersgroei die heeft plaatsgevonden. Indien er in het verleden wel een hogere waarde is vastgesteld geldt de laagste van die twee waarden (de vastgestelde waarde en de heersende waarde).

3. Om het nieuwe stelsel zo efficiënt mogelijk in te voeren is het gewenst dat:

a. koppeling mogelijk is tussen het treffen van geluidmaatregelen ter naleving van de geluidproductieplafonds en andere werkzaamheden aan de infrastructuur zoals in het kader van beheer en onderhoud. Hiervoor is het noodzakelijk dat er enige jaren zit tussen de invoering van het nieuwe stelsel en de te verwachten eerste maatregelen. Door deze koppeling optimaal te benutten worden niet alleen de directe uitvoeringskosten bespaard, maar worden ook de administratieve lasten en de verkeershinder beperkt.

b. zoveel mogelijk ook innovatieve en meer kostenefficiënte maatregelen kunnen worden ingezet. Hier kan het op een later moment treffen van maatregelen aan bijdragen. Door hiervoor te kiezen kan met het beschikbare budget uiteindelijk een grotere reductie bereikt worden. Het Milieu en Natuur Planbureau heeft er ook bij herhaling op gewezen dat het zoveel mogelijk benutten van (innovatieve) bronmaatregelen een veel efficiëntere aanpak van de geluidhinderproblematiek is.

c. normale fluctuaties in de omvang en samenstelling van het verkeer die van jaar tot jaar optreden, niet direct tot (dreigende) overschrijdingen van geluidproductieplafonds leiden. Vooral bij het spoor kunnen deze fluctuaties groot zijn.

De werkruimte van 1,5 dB beschouw ik, na consultatie van de beheerders van rijksinfrastructuur en gelet op bovenstaande punten, als de werkruimte waarbij een goede balans wordt gevonden tussen enerzijds de belangen van omwonenden en anderzijds de bereikbaarheid en mobiliteit. Ook wordt naar mijn mening het nieuwe stelsel met deze werkruimte zo efficiënt mogelijk, in de zin van uitvoerbaar voor de weg- en spoorwegbeheerder, vormgegeven. De hoogte van 1,5 dB komt gemiddeld overeen met de drempel die de wet nu kent bij wijzigingen aan infrastructuur. Daarnaast hebben de infrabeheerders aangegeven dat een te lage werkruimte voor hen tot onwerkbaar situaties zal leiden. Een werkruimte die kleiner is dan 1,5 dB wordt door de infrabeheerders zonder meer als onwerkbaar beschouwd. De normale fluctuaties leiden dan direct tot vele overschrijdingen van geluidproductieplafonds. Ook in geval van verkeersgroei is de tijd dan te kort om geluidbeperkende maatregelen te treffen. Door het gebruik van een werkruimte van 1,5 dB kunnen de infrabeheerders voorkomen dat binnen een korte periode na de inwerkingtreding van het systeem voor geluidproductieplafonds, op grote schaal procedures gestart worden tot verhoging van de van rechtswege vastgestelde plafonds of tot verkrijging van de voor deze overbelaste situaties benodigde overschrijdingsbesluiten. Naast het feit dat een te korte periode leidt tot een minder efficiënte aanpak van de bestrijding van de geluidhinder zal dit leiden tot ernstige verstoring van de mobiliteit. Bijvoorbeeld omdat de beheerder op een dergelijke korte termijn vaak niet anders kan dan capaciteitsbeperkende maatregelen te nemen, wat zal leiden tot weerstand uit de maatschappij. Een te krappe werkruimte tast ook de geloofwaardigheid van het stelsel aan als al direct voor vrijwel alle infrastructuur procedures moeten worden opgestart of ontheffingen moeten worden verleend.

Ook als alleen op de overbelaste locaties een kleinere werkruimte wordt gehanteerd, zal de hiervoor beschreven problematiek in volle omvang optreden. De geringere werkruimte op één locatie bepaalt dan immers de capaciteit van het hele traject waaraan die locatie ligt. Langs vrijwel elk traject

liggen wel één of meer overbelaste woningen. Een lokaal lagere werkruimte op deze locaties betekent daarom in termen van weg- en spoorcapaciteit de facto een generiek lagere werkruimte.

Daarnaast is het een misverstand dat een werkruimte van 1,5 dB zal leiden tot een algemene verhoging van de geluidsbelastingen vanwege de rijksinfrastructuur met die waarde. De werkruimte van 1,5 dB bepaalt slechts de maximale geluidproductie. De beheerder dient er voor zorg te dragen dat die waarde niet wordt overschreden. Daartoe zal hij tijdig maatregelen moeten treffen. Voordat de met 1,5 dB verhoogde waarde bereikt wordt, zullen er dus geluidmaatregelen uitgevoerd worden, indien mogelijk gekoppeld aan de uitvoering van andere werkzaamheden. Kenmerk van geluidmaatregelen is dat beperkte maatregelen als een stil wegdek of andere dwarsliggers onder het spoor al 2 dB reductie geven. Maatregelen als geluidschermen geven grotere reducties. De reductie zal dus hoger zijn dan de werkruimte van 1,5 dB. Nadat er in het kader van de naleving van de geluidproductieplafonds maatregelen getroffen zijn, zullen daarom de geluidsbelastingen in de omgeving lager zijn dan de geluidsbelasting die heerste bij invoering van de wet. Van een algemene verslechtering met 1,5 dB is dus geen sprake. De te verwachten geluidsbelastingen zullen na verloop van tijd schommelen rond de heersende waarde bij invoering. Teneinde te borgen dat de beheerder benodigde maatregelen treft voordat het geluidproductieplafond wordt overschreden, bevat het wetsvoorstel tevens een mechanisme dat ervoor zorgt dat tijdig een «signaal» wordt afgegeven als de werkelijke geluidproductie het plafond nadert. Als de werkelijke geluidproductie 0,5 dB of minder onder het geldende geluidproductieplafond uitkomt, moet de beheerder dit ingevolge artikel 11.22, vierde lid, onder b, aangeven in zijn jaarlijkse verslag. Voor van rechtswege ingestelde plafonds dient de beheerder daarbij bovendien een prognose geven van het jaar waarin het geluidproductieplafond naar verwachting volledig benut zal zijn. Het voornemen is om in de algemene maatregel van bestuur op grond van het derde lid van artikel 11.22 een nadere verplichting op te nemen voor het geval zo'n geluidproductieplafond naar verwachting binnen vijf jaar na het jaar waarin het verslag werd uitgebracht, zal worden overschreden: de beheerder moet dan tevens aangeven welke geluidbeperkende maatregelen hij voornemens is te treffen om overschrijding te voorkomen, en wat de planning is voor de uitvoering van die maatregelen.

Bovendien heeft de Raad bij deze kritische kanttekening niet kunnen meewegen dat in het kader van de Invoeringswet voorzien zal worden in een saneringsbepaling. Deze bepaling verplicht de beheerder ertoe saneringsplannen in te dienen met een maximale looptijd tot 2020. Die saneringsplannen hebben betrekking juist op al deze reeds overbelaste situaties. Het Rijk heeft een budget van circa 1 miljard euro gereserveerd voor de uitvoering van die saneringsplannen. Met andere woorden: de voorgestelde toegestane werkruimte bij overbelaste situaties is uitdrukkelijk een tijdelijke werkruimte. In feite is het van rechtswege ingestelde geluidproductieplafond bij de overbelaste situatie slechts van tijdelijke aard omdat in artikel 11.28, vierde lid, van het onderhavige wetsvoorstel ook wordt geregeld dat na uitvoering van de saneringsmaatregelen het geluidproductieplafond verlaagd wordt naar een waarde die voortvloeit uit dit maatregelenpakket.

Gelet op deze twee aspecten – 1) het voorkómen van administratieve lasten, procedures en ernstige verstoring van de mobiliteit kort na invoering van het nieuwe geluidproductieplafondsysteem, 2) het binnen een afzienbare horizon voorzien in een daadwerkelijke aanpak van de overbelaste situaties – acht ik het generiek voorzien in een werkruimte van plus 1,5 dB een verantwoorde oplossing.

De beoogde saneringsbepaling en het bijbehorende budget worden nader toegelicht in paragraaf 6.3.3 van de memorie van toelichting en zullen hun uitwerking vinden in de Invoeringswet.

Zoals aangegeven zijn er twee punten waarvoor de Raad de generieke werkruimte te verstrekend vindt. Allereerst betreft het de situaties waarin bij invoering reeds de maximale waarden van de geluidsbelasting bij geluidsgevoelige objecten worden overschreden. De argumenten om voor een werkruimte van de aangegeven omvang van 1,5 dB te kiezen zijn voor deze

situaties niet anders. Wel ben ik met de Raad van mening dat deze situaties ongewenst zijn. Dat betekent dat er zo snel mogelijk maatregelen voor getroffen moeten worden. Hierbij is het ongewenst te wachten totdat de groei van het verkeer inmiddels zodanig is dat om die reden maatregelen getroffen moeten worden. De hiervoor beschreven saneringsoperatie omvat mede om die reden ook een termijn waarbinnen de aanpak moet plaatsvinden. Gelet op de omvang van de operatie zal de uitvoering circa 10 jaar in beslag nemen (2011–2020). In het advies van de Raad zie ik daarom geen aanleiding het voorstel op dit punt aan te passen, mede gezien het feit dat de Raad bij dit punt de saneringsoperatie niet had betrokken.

De andere situaties waar de Raad op duidde zijn de situaties waarvoor in het verleden hogere waarden zijn verleend. Hiervoor is al aangegeven dat, in tegenstelling tot wat vaak wordt verondersteld, de hogere waarden in de huidige wet geen permanente bescherming bieden. Ook is aangegeven dat het voorstel niet tot een directe verslechtering voor die situaties leidt. Ik zie in het advies van de Raad dan ook geen aanleiding om het voorstel op dit punt aan te passen. In de Toekomstagenda Milieu is aangegeven dat ik met de Minister van VenW streef naar een overgangsregeling voor de situaties die onder de huidige wet een grote verslechtering hebben doorgemaakt. Daaronder vallen ook situaties die in het verleden een hogere waarde hebben ontvangen.

Overigens heb ik in overleg met de minister van VenW gezien of het mogelijk zou zijn om via maatwerk rekening te houden met eerder vastgestelde «hogere waarde»-besluiten. Daartoe is door de provincies en gemeenten getracht deze eerder genomen besluiten boven tafel te krijgen. Gebleken is echter dat dit op onoverkomelijke praktische bezwaren stuit.

6. Instrumenten in onderlinge samenhang

Het wetsvoorstel bevat een aantal instrumenten om de geluidsbelasting van rijkswegen en hoofdspoorwegen vast te leggen en zo mogelijk te beheersen. In de eerste plaats stellen de minister van VenW en gedeputeerde staten geluidsbelastingkaarten vast voor wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen, respectievelijk voor delen van wegen en spoorwegen die op basis van een inventarisatie van het verkeer zijn gemeld. De geluidsbelastingkaarten hebben betrekking op de geluidsbelasting en de geluidsbelasting L_{night} op geluidsgoedige objecten. Ook burgemeester en wethouders van gemeenten in aangewezen agglomeraties stellen geluidsbelastingkaarten op. Vervolgens stellen de minister van VROM in overeenstemming met de minister van VenW en gedeputeerde staten actieplannen vast. Actieplannen bevatten onder meer een beschrijving van het te voeren beleid om de geluidsbelasting en de geluidsbelasting L_{night} te beperken en de maatregelen om overschrijding van overeenkomstig algemene maatregel van bestuur vast te stellen waarden van geluidsbelasting of geluidsbelasting L_{night} te voorkomen of ongedaan te maken. Beide verplichtingen vloeien voort uit de Europese richtlijn over omgevingslawaai.

In de derde plaats stelt de minister van VROM in overeenstemming met de minister van VenW geluidsproductieplafonds vast op elk daartoe aangegeven referentiepunt. Het wetsvoorstel bevat regels voor het tot stand komen van geluidproductieplafonds voor bestaande wegen of spoorwegen en voor het vaststellen van geluidsproductieplafonds voor (nieuwe) referentiepunten. Ten slotte worden de gegevens met betrekking tot de geldende geluidsproductieplafonds opgenomen in een openbaar geluidregister.

De Raad merkt op dat de geluidsproductieplafonds weliswaar dienen om de gevolgen van de groei van het verkeer voor de geluidsbelasting te beheersen, maar dat voor de bouw van geluidsgoedige objecten langs wegen en spoorwegen de regels van de Wgh, met zoonodig een besluit tot het vaststellen van hogere waarden, blijven gelden.

Door deze samenloop van het voorstel met bestaande wetgeving ontstaat een veelheid van wettelijke instrumenten die alle beogen de geluidsbelasting van wegen en spoorwegen vast te stellen, te beheersen, terug te dringen of toe te staan. Elk van deze instrumenten heeft betrekking op een eigen object (geluidsgoedige objecten, referentiepunten, gevels) en kent eigen procedures

voor besluitvorming, wijzigingen of overschrijding, maar alle hebben ze een zelfde doel.

In de toelichting wordt onvoldoende verband gelegd tussen de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen enerzijds en de geluidsproductieplafonds anderzijds. Voorts blijft het verband tussen de voorgestelde instrumenten en het bestaande instrumentarium onderbelicht. Een verduidelijking van het onderlinge verband tussen deze instrumenten aan de hand van voorbeelden ontbreekt.

De Raad adviseert in de toelichting in het licht van het vorenstaande in te gaan op de onderlinge verhouding van de genoemde instrumenten.

6. Instrumenten in onderlinge samenhang

Overeenkomstig het advies van de Raad is in de memorie van toelichting meer aandacht besteed aan de onderlinge samenhang van de diverse geluidsinstrumenten. Onderscheid kan daarbij worden gemaakt tussen interne en externe samenhang. Met interne samenhang wordt bedoeld de samenhang tussen alle in dit wetsvoorstel opgenomen geluids-instrumenten. Dat betreft dus de instrumenten uit de EU-richtlijn omgevingsgeluid (titel 11.2: geluidbelastingkaarten en actieplannen) en het nieuwe instrument uit titel 11.3 (geluidsproductieplafond, met de bijbehorende kaart en saneringsplan). Onder externe samenhang wordt verstaan de relatie tussen dit nieuwe hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer met de nog geldende onderdelen van de Wet geluidhinder en – met name – de Tracéwet en de Wet ruimtelijke ordening. Zo spelen eerder vastgestelde «hogere waarden» alleen een rol bij de bouw van geluidgevoelige objecten, niet bij de vaststelling of naleving van geluidproductieplafonds. Beide vormen van samenhang worden afzonderlijk toegelicht, voorzien van een inzichtelijk schema, in paragraaf 2.6 respectievelijk hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting.

Overigens zullen, nadat dit wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven, verschillende situaties bestaan, bijvoorbeeld hoofdstuk 11 Wm voor de rijksinfrastructuur en de Wet geluidhinder ten aanzien van aansluitende decentrale infrastructuur en nabijgelegen woningbouw. Deze situatie is echter van tijdelijke aard, aangezien dit wetsvoorstel zal worden gevolgd door een tweede fase met voorstellen voor de provinciale en gemeentelijke infrastructuur en voor industrielawaai.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

7. Overige wijzigingen in het wetsvoorstel

De redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging heeft gegeven, zijn alle overgenomen met uitzondering van de kanttekening bij artikel 8A.31, vierde lid. Dit artikellid is immers gewijzigd naar aanleiding van inhoudelijk commentaar van de Raad (paragraaf 3 van dit nader rapport).

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om enkele inhoudelijke en andere, redactionele verbeteringen aan te brengen in de tekst van het wetsvoorstel en van de memorie van toelichting. Dit betreft bijvoorbeeld de wijziging van de naam van «geluidkaart» in (het meer specifieke) «geluidplafondkaart». Ook is een aantal data uit het wetsvoorstel gewijzigd of geschrapt vanwege de verwachte haalbare inwerkingtredingsdatum van de wet. Onderstaand worden de belangrijkste (overige) wijzigingen kort benoemd en toegelicht.

In artikel (8A) 11.10, eerste lid, is een clause opgenomen die daarin ten onrechte ontbrak.

Geschrapt is de zogenaamde «hernieuwde vaststelling» van artikel 8A.21, als een bijzondere vorm van wijziging van een geluidproductieplafond. Bij nader inzien bleek aan deze verbijzondering geen behoefte te bestaan; volstaan kan worden met de algemene regeling voor het wijzigen van een geluidproductieplafond. Wel dient te worden aangegeven dat een overdrachtsmaatregel alleen meetelt voor de naleving indien zij is opgenomen in het geluidregister. Dit voorschrift lag besloten in artikel 8A.21. Thans voorziet artikel 11.21 hierin.

Artikel (8A) 11.22 is aangevuld met een bepaling (vierde lid), waarin bij wet wordt bepaald welke gegevens het nalevingsjaarverslag in elk geval dient te bevatten.

Artikel (8A) 11.24 inzake de ontheffing is aangevuld met een tweetal bepalingen: een beslistermijn van vier weken met toepassing van de «lex silencio» (tweede lid) en een bevoegdheid tot wijzigen of intrekken van de ontheffing bij gewijzigde omstandigheden (vijfde lid).

Het beheer van het register (artikel 11.25) is in afwijking van het oorspronkelijke wetsvoorstel gelegd bij de Minister van Verkeer en Waterstaat, dit in aansluiting bij de keuzes die zijn toegelicht in paragraaf 2.

In het kader van de bevoegdheidsverdeling is in afdeling 11.3.3 de term «bevoegd gezag» geïntroduceerd, waarmee wordt aangehaakt bij de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de betrokken ministers in de Tracéwet (ingelast artikel 11.26).

In het tweede en derde lid van artikel 11.28 (8A.27) is een nadere clausulering opgenomen van de gevallen waarin een geluidproductieplafond niet verhoogd dan wel niet verlaagd kan worden. Bij nader inzien waren de uitsluitingen te beperkend geformuleerd.

Nieuw is ook het vijfde lid van artikel 11.28 (8A.27): dit betreft een verlaging van het geluidproductieplafond, nadat door een gemeente een geluidscherm is geplaatst ten behoeve van woningbouw.

In het eerste lid van artikel (8A) 11.29, onder a, is uitdrukkelijk aangegeven dat het doelmatigheids criterium van toepassing is met betrekking tot geluidsgevoelige objecten. Nieuw in artikel (8A) 11.29 zijn voorts twee leden die de beheerder de mogelijkheid bieden om andere maatregelen dan doelmatige geluidbeperkende maatregelen in aanmerking te doen nemen bij de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond. Daarmee wordt de beoogde vrijheid van de beheerder ten aanzien van te nemen maatregel beter verankerd in het wetsvoorstel.

Ook aan artikel 11.30 (8A.30) is, ter verduidelijking van de systematiek, een lid toegevoegd.

In artikel (8A.32) 11.33 is een nieuw lid opgenomen dat de taakverdeling bij akoestisch onderzoek juister afbakt.

Aan artikel 8A.37 (nu: 11.38) is een lid toegevoegd dat de binnenwaardeverplichting nader clausuleert: bij plafondverlaging is er geen binnenwaardetoets, tenzij een verhoging van de geluidsbelasting kan optreden.

Artikel 8A.38, derde lid, is geïntegreerd met het eerste lid van dit artikel (nu: 11.39).

Paragraaf 8A.3.3.5 is vervallen; deze paragraaf bevatte een enkel artikel inzake de zogenaamde «hernieuwde vaststelling» (8A.42a).

Artikel 8A.44 is gesplitst in twee artikelen (11.45 en 11.46).

Artikel 8A.45 is komen te vervallen, omdat dit voorschrift bij nader inzien overbodig lijkt: geluidbeperkende maatregelen hebben het door deze bepaling beoogde effect, dus hoeft dit geen nadere regeling (§ 3.2.1 MvT).

Ook artikel 8A.46 is komen te vervallen. Bij nader inzien bleek een toets aan de maximale waarde ook wenselijk bij verlaging van een geluidproductieplafond dat van rechtswege tot stand is gekomen met toepassing van het eerste lid van artikel 8A.44 (nu: 11.45). De toepasselijkheid van de binnenwaarde wordt thans juister geregeld door het nieuwe lid van artikel 8A.37 (nu: 11.38).

Nieuw is het tweede lid van artikel 11.48. In gevallen van structurele overschrijding van een geluidproductieplafond dat van rechtswege tot stand is gekomen met toepassing van het eerste lid van artikel 8A.44 (nu: 11.45), kan de gemeente in bepaalde gevallen ook eerder dan 18 juli 2018 al verzoeken om een verlaging van dat plafond.

In artikel 11.49, eerste lid, is de oorspronkelijke begripsbepaling van het zogenaamde «overschrijdingsbesluit» opgenomen.

In het eerste lid van artikel (8A) 11.50 is onderdeel f vervallen. De aldaar bedoelde maatregelen vallen reeds onder onderdeel b van hetzelfde artikellid.

Het toevoegen van een vierde lid aan artikel (8A) 11.50 herstelt een omissie. Ook bij het nemen van een overschrijdingsbesluit kunnen de Ministers van VROM en van VenW een taak hebben ten aanzien van het bevorderen van maatregelen.

In artikel (8A) 11.56 is het tijdstip van de evaluatie van de nieuwe regels nader bepaald op tien jaren na inwerkingtreding van de nieuwe regels. Dat was reeds beoogd, maar vastgelegd in de vorm van een specifieke datum, die door de verwachte latere inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet langer passend is.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W08.080135/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel 8A.1 de begripsomschrijving van «overschrijdingsbesluit» schrappen, omdat deze term, gelet op de systematiek van het voorstel, geen nadere definiëring behoeft.
- In artikel 8A.10, eerste lid, de zinsnede «van overeenkomstige toepassing» vervangen door: van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat Onze Minister in de plaats treedt van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Artikel 8A.28 schrappen, omdat deze bepaling niets toevoegt aan de andere voorschriften over de wijziging van geluidsproductieplafonds.
- Artikel 8A.30, eerste lid, als volgt formuleren: Onze Ministers stellen een geluidsproductieplafond op een zodanige waarde vast dat de geluidsbelasting die de geluidsgevoelige objecten vanwege de betrokken weg of spoorweg ondervinden, de voorkeurswaarde niet overschrijdt.
- In artikel 8A.31, vierde lid, «de kring van belanghebbende die bevoegd zijn tot» vervangen door: de kring van belanghebbende die gerechtigd zijn tot.
- In artikel 8A.38 het derde lid integreren in het eerste lid, omdat thans het eerste lid geen bevoegde instantie aanwijst.
- De tekst van artikel 8A.44, eerste lid, zo aanpassen dat tot uitdrukking komt dat eenmalig bij inwerkingtreding van de wet van rechtswege een geluidsplafond wordt vastgesteld.
- In artikel 8A.49, eerste lid, onder a, ten eerste, «overeenkomstig» vervangen door: ingevolge.
- Artikel 8A.49, eerste lid, onder b, vervangen door: b. voor de overschrijding van het productieplafond geen ontheffing van de verplichting tot naleving van het geluidsproductieplafond als bedoeld in artikel 8A.24 kan worden verleend.