

Datum

21 juni 2019

Geachte woordvoerders milieu,

U heeft op donderdagavond 27 juni de plenaire behandeling van de Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (hierna: Aanvullingswet geluid Omgevingswet, 35054). Ter behandeling van deze Aanvullingswet willen wij u graag de volgende aandachtspunten en vragen meegeven.

Principe ‘decentraal, tenzij’ ingeperkt

De uitspraak van de Raad van State over het Hembrugterrein in Zaanstad toont aan dat geluid een belangrijke rol speelt bij lokale bestuurlijke afwegingsruimte. Gezien de huidige woningbouwopgaven waar gemeenten voor staan, moeten bestuursorganen de betrokken belangen een volwaardige plaats geven. Zeker bij binnenstedelijk bouwen en transformatiegebieden speelt gezondheid hierbij als onderdeel van de integrale bestuurlijke afweging een belangrijke rol. Er is dus ruimte nodig voor lokale afwegingen. Dit impliceert een terughoudende opstelling van de wetgever bij het gebruik van instructies, waardoor voor gemeenten lokaal maatwerk mogelijk is. Uitgangspunt is dan ook dat als er al instructieregels worden opgesteld, deze zoveel mogelijk ruimte moeten laten voor een lokale discretionaire afweging.

Ook het Aanvullingsspoor geluid gaat volgens de Nota van Toelichting bij de Aanvullingswet geluid uit van het principe ‘decentraal, tenzij’. De Nota naar Aanleiding van het verslag bij de Aanvullingswet Geluid (dd. 24 april 2019) vermeldt dat aan de verbeterdoelen van de stelselherziening wordt bijgedragen door het aantal geluidregels en het detailniveau fors te verminderen.

In de consultatieversie van het Aanvullingsbesluit geluid zien wij deze principes echter onvoldoende terug. VNG en IPO constateren dat het Aanvullingsspoor geluid de lokale afwegingsruimte juist inperkt. Daarnaast ontstaat een aanzienlijke toename van bestuurlijke en financiële lasten door zeer gedetailleerde verkeersmodellen, tellingen van verkeerbewegingen, extra monitoring en saneringsopgaven. In de praktijk zal dit leiden tot grote problemen bij de uitvoering.

Bestuurlijke afwegingsruimte nodig

Lokale afwegingsruimte is belangrijk zodat gemeenten samen met de GGD's, per geval een eigen integrale afweging kunnen maken. Door specifieke omstandigheden te betrekken bij de beoordeling, kan de toekomstige bewoner ongestoord slapen, kan een gemeente per woning beoordelen of de hogere geluidbelasting aanvaardbaar is, en kan bij het weren van geluid van buiten, rekening gehouden worden met het geluid van binnen, bijvoorbeeld van de burens. Onze vragen voor het debat zouden zijn:

- *Kan de staatssecretaris bevestigen dat het uitgangspunt dat als er instructieregels worden opgesteld, deze zoveel mogelijk ruimte moeten laten voor een lokale discretionaire afweging, van toepassing is op het aanvullingsspoor geluid?*
- *Kan de staatssecretaris bevestigen dat dit principe ook leidend is voor de uitwerking in het Aanvullingsbesluit geluid en dat terughoudend moet worden omgegaan met instructies?*

Slechte uitvoerbaarheid cumulatie en optellen van geluidbronnen, beschermen en benutten

In het Aanvullingsspoor geluid wordt ter bescherming van de gezondheid gewerkt met het optellen van één geluidbronssoort en cumulatie van verschillende geluidbronssoorten. De VNG ondersteunt dat maar signaleert dat in de uitwerking hiervan het effect op de uitvoerbaarheid en de bestuurlijke afwegingsruimte nog onvoldoende is nagedacht.

Gemeenten moeten de samenhangende geluidsoorten samen gaan nemen en optellen. Dat betekent dus alle snelwegen optellen, alle industrieterreinen optellen, alle spoorwegen optellen en alle gemeentewegen optellen. Ook moet de gecumuleerde geluidbelasting van verschillende bronsoorten worden bepaald. Het effect hiervan op de ontwikkelmogelijkheden is nog onvoldoende in kaart gebracht. Bij gemeentewegen speelt ook dat straks ook de 30 km wegen mee moeten worden genomen. Dat is nu niet het geval. Ook het effect van het nieuwe stelsel dat voor geplande ontwikkelingen de geluidbelasting berekend moet worden op de grens van de ontwikkellocatie (versus nu op de gevel), is nog onvoldoende in beeld.

Onze vragen daarop zijn:

- *Is de staatssecretaris bereid de stelselwijziging bij het Aanvullingsspoor geluid onafhankelijk te toetsen op de balans tussen 'beschermen en benutten', het uitgangspunt van de Omgevingswet?*
- *Kan de staatssecretaris toezeggen deze uitkomsten te betrekken bij de nadere uitwerking van het Aanvullingsbesluit geluid?*

Onwenselijke scheiding weg/spoor met omgeving

VNG en IPO hebben vragen over de inpassing van de regels voor geluid van wegen en industrieterreinen in het stelsel van de Omgevingswet. De Aanvullingswet geluid (2016) is gebaseerd op SWUNG (2012). Eén van de fundamenteën onder de beleidsvernieuwing voor geluid, dat onder SWUNG is ingezet, is het loskoppelen van bronbeheer en omgeving. Daarmee wordt voor snelwegen en spoorwegen een onwenselijke strikte scheiding doorgevoerd tussen publiekrechtelijke verantwoordelijkheden van weg-/ spoorbeheerder en bevoegd gezag van de omgeving. Dat levert bij ons de volgende vraag op:

- *Kan de staatssecretaris uitleg geven hoe het uitgangspunt van een strikte scheiding tussen bron en omgeving, zich verhoudt tot het stelsel van de Omgevingswet, dat juist uitgaat van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving?*

Geluidproductieplafonds niet als omgevingswaarde gebruiken

Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State wordt in het Aanvullingsspoor geluid gewerkt met een afwijkend vormgegeven en verplicht toe te passen omgevingswaarde, de zogenaamde geluidproductieplafonds (GPP's). Ook is een geheel nieuw instrument, de basisgeluidemissie (BGE) geïntroduceerd.

GPP's

Er bestaan veel vragen over de GPP als omgevingswaarde bij industrieterreinen. Allereerst is onduidelijk waarom de GPP's als omgevingswaarde moeten worden vormgegeven. Het is namelijk de vraag welke maatregelen de bronbeheerder moet treffen bij een (dreigende) overschrijding van die waarde. Het zijn in de praktijk primair de bedrijven zijn die maatregelen kunnen treffen om aan de waarden te voldoen. Daarom is de figuur van een omgevingswaarde niet de juiste. Een omgevingswaarde bindt namelijk het bestuursorgaan dat die waarde heeft vastgesteld en heeft geen werking richting derden (bedrijven). In plaats van een omgevingswaarde kunnen hiervoor door de gemeente maatwerkregels in het omgevingsplan worden opgenomen.

Onze vragen zijn:

- *Kan de staatssecretaris voorbeelden geven van maatregelen die gemeenten kunnen treffen zodat de omgevingswaarden voor industrieterreinen worden gehaald?*
- *Is het niet logischer dat niet de gemeente, maar de industrie zelf maatregelen treft om de omgevingswaarden te halen?*
- *Is de staatssecretaris bereid om in overleg met de uitvoeringspraktijk de figuur van de geluidproductieplafonds als omgevingswaarde nader te bezien en mogelijk te schrappen?*

BGE

Voor gemeentelijke wegen en die van waterschappen en lokale spoorwegen wordt een systeem met een BGE en monitoring van toepassing. Het BGE wordt uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit geluid. Het doel daarvan is er zorg voor te dragen dat de geluidbelasting niet verder toe neemt en als dit onverhoopt gebeurt, maatregelen te treffen. Gemeenten zijn niet tegen deze doelstelling, maar in dichtbebouwd gebied zijn deze maatregelen niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld vanwege onvoldoende ruimte, of vanuit stedenbouwkundig - of veiligheidsoogpunt. In de stad zal de doorwerking dan ook zijn dat de betreffende woningen, vanwege de gemeenten, van extra gevelisolatie moeten worden voorzien. De keuze voor (weer) een nieuwe systematiek en de bijbehorende monitoringsverplichting leveren veel vragen en zorgpunten op bij gemeenten en omgevingsdiensten. Het lijkt er op alsof hier een fors nieuw informatieproduct wordt geïntroduceerd. Onze vragen:

- *Kan de staatssecretaris toelichten hoe de BGE zich verhoudt tot de instrumenten uit de Omgevingswet en tot de basisgeluidkaart op basis van de EU-richtlijn Omgevingslawaai?*
- *Kan de staatssecretaris de noodzaak van BGE nader toelichten, in relatie tot de doelen van de stelselherziening omgevingsrecht?*

Handhaving verplichten niet effectief

In het kader van het handhaven van de geluidbelasting krijgen gemeenten de nieuwe taak om in een basiskaart de geluidbelasting op woningen vast te leggen en vervolgens daarna 5 jaarlijks te "monitoren": berekenen of er een toename is. Als een toename van meer dan 1,5 dB wordt geconstateerd dan moet de gemeente maatregelen treffen. Meestal betreft dit het aanbrengen van extra isolatie aan de buitengevel: een sanering. Onze vragen:

- *Kan de staatssecretaris, in het licht van het subsidiariteitsbeginsel, toelichten waarom de lokale afwegingsruimte van gemeenten wordt ingeperkt, om zelf een gerechtvaardigde keuze te maken in wat urgent is?*
- *Is de staatssecretaris zich bewust dat het verplichtende karakter van de maatregelen uit de monitoring, als keerzijde heeft dat meer urgente geluidknelpunten in een gemeente naar een tweede plan verdrongen kunnen worden?*
- *Is de staatssecretaris bereid om onderzoek te doen naar de wijze waarop de regelgeving rond monitoring, verplichte maatregelen geneert en naar de gevolgen voor de bestuurlijke afwegingsruimte en de administratieve lasten?*
- *Indien dat onderzoek negatief uitvalt, is de staatssecretaris bereid de BGE te herzien dan wel te schrappen?*

Geluidsanering: omgevingsplan, projectbesluit of programma?

Met de 2^e nota van wijziging wordt voorgesteld om voor de geluidsanering als instrument voor de sanering van te hoge geluidbelastingen afkomstig van decentrale infrastructuur, niet het omgevingsplan en het projectbesluit te gebruiken, maar het programma. De VNG staat in beginsel positief tegenover de saneringsopgave te koppelen aan een programma. Met het programma lijkt het beter lokale problematiek efficiënt op te kunnen nemen. In geval van de geluidsanering bevat het programma de maatregelen die het bevoegd gezag op rijkskosten wil treffen om het geluid van de desbetreffende (spoor)weg of (spoor)wegen op geluidgevoelige gebouwen te beperken. De concrete uitvoering, het treffen van geluidbeperkende maatregelen, volgt daarna.

Het betreft hier de sanering van te hoog belaste woningen waar geluidbelasting in het verleden – onder de huidige geluidregelgeving -is ontstaan. Deze sanering betreft *niet* het saneren door een verkeers- en geluidtoename onder de toekomstige geluidregelgeving (zie vorige punt sanering als gevolg van monitoring BGE). Daarop is onze vraag:

- *Kan de staatssecretaris toelichten waarom hier het programma wordt geïntroduceerd, terwijl voor de beheersing van geluid een nieuw instrument, namelijk BGE, wordt ingezet?*

Beroep lastiger

In de toelichting wordt aangegeven dat beroep openstaat tegen onderdelen van het saneringsprogramma die voor een bepaalde locatiekeuze de maatregelkeuzen bevatten, bijvoorbeeld de keuze om een geluidsscherm te plaatsen of dat juist niet te doen. Deze keuze maakt het voor appellanten niet overzichtelijker. Onze vragen:

- *Kan de staatssecretaris toelichten waarom de maatregelen uit het programma niet worden geborgd via een omgevingsvergunning of omgevingsplan? Is een beroepsgang tegen maatregelen in een programma nu wel de meest logische weg? Zou het niet logischer zijn dat beroep kan worden ingesteld tegen de omgevingsvergunning of het omgevingsplan?*
- *Kan de staatssecretaris toelichten hoe deze maatregelen zich verhouden tot de maatregelen, bedoeld in het met de Aanvullingswet geluid toegevoegde artikel 2.43 over geluidwerende maatregelen aan gebouwen. Kan de staatssecretaris toelichten in welk besluit die maatregelen worden opgenomen?*

Administratieve en financiële lasten nemen toe

Door de regels over monitoring en verschuivingen in saneringsopgaven, nemen de uitvoeringslasten en daarmee de uitvoeringskosten door de extra taken en nieuwe eisen met dit Aanvullingsspoor geluid toe. Het binnen een zo korte tijd verzamelen van representatieve verkeersintensiteiten, inclusief verdeling over etmaalperiodes en voertuig categorieën, en de inventarisatie van wegvaksnelheden en wegdektypes vragen een enorme inspanning van gemeenten. Nog los van de praktische uitvoerbaarheid van de verkeersmodellen: kunnen de bureau's voorzien in het bouwen en beheren van verkeersmodellen? Voor de lage intensiteiten moeten aan de huidige modellen veel kleinere en meer specifieke voedingspunten worden toegevoegd en tellingen worden uitgevoerd. Dit betekent een grote toename van de bestuurlijke lasten en financiële risico's.

Onze opmerking:

- *Wij vragen de staatssecretaris overeenkomstig artikel 2 wet Financiële verhoudingen de benodigde inventarisaties uit te voeren zodat voor de sanering van wegverkeerslawaaï de verschuivingen in de saneringsopgaven voor gemeenten in beeld gebracht worden. Ook moeten de financiële gevolgen van deze verschuivingen inzichtelijk worden gemaakt en zijn afspraken nodig over een evenredige verdeling van de kosten.*