Geachte heer Lapperre,

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  Dhr. Ir. R.P. Lapperre  Postbus 20901  2500 EX 'S-GRAVENHAGE |  |  | **Datum**  23 mei 2019    **Ons kenmerk**  TLE  /U201900342  **Telefoon**  06 51078559    **Bijlage(n)**  1 |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
| **Onderwerp**  VNG - consultatiereactie ontwerp - Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet | |  |  |

Hierbij treft u aan de VNG reactie op het ontwerp Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet (hierna: Aanvullingsbesluit geluid) dat op 25 februari 2019 ter consultatie is voorgelegd. Dit ontwerpbesluit wijzigt het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Wij hebben al op eerdere consultaties van de stelselwijziging omgevingsrecht reacties ingediend, waarbij we de volgende uitgangspunten hanteren:

* Vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte en flexibiliteit bij planvorming;
* Verminderen van de onderzoekslasten;
* Decentraal, tenzij, gemeenten als eerste aan zet;
* Vergroten van de inzichtelijkheid en gebruiksgemak;
* (Financiële) uitvoerbaarheid van het stelsel.

Onze belangrijkste conclusies zijn dat het Aanvullingsbesluit geluid onvoldoende bijdraagt aan de verbeterdoelen van de stelselherziening omgevingsrecht en de bestuurlijke afwegingsruimte van gemeenten niet vergroot, maar zelfs inperkt. Daarnaast nemen de uitvoeringslasten en daarmee de uitvoeringskosten toe door de extra taken en nieuwe eisen die dit Aanvullingsbesluit geluid met zich meebrengt. Ook hebben wij zorgen over de wijze van doorwerking van het aanvullingsspoor in het hoofdspoor (omgevingsplan etc.) en de toename van bestuurlijke en financiële lasten door extra monitoring en saneringsopgaven. Deze brief bevat onze reactie op hoofdlijnen. Voor meer gedetailleerde opmerkingen verwijzen wij u naar de bijlage, waarin de artikelsgewijze opmerkingen van gemeenten en omgevingsdiensten zijn opgenomen.

1. **Bestuurlijke afwegingsruimte en ‘decentraal, tenzij’**

Wij hebben ons afgelopen jaren sterk gemaakt voor de vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte. In Het aanvullingsspoor geluid gaat volgens de Nota van Toelichting bij de Aanvullingswet geluid uit van het principe ‘decentraal, tenzij’ en het subsidiariteitsbeginsel. Wij zien deze principes, die gelden voor de hele stelselherziening omgevingsrecht, onvoldoende terug in het Aanvullingsbesluit geluid. Bij beleidsvorming over initiatieven en projecten moeten bestuursorganen de betrokken belangen een volwaardige plaats te geven. Ook het aspect gezondheid als onderdeel van de integrale bestuurlijke afweging is daarbij voor ons van belang. Bij de belangenafweging hebben bestuursorganen ruimte nodig om keuzes te kunnen maken. Dit impliceert een terughoudende opstelling van de wetgever bij het gebruik van instructies waardoor gemeenten in staat worden gesteld om maatwerk op lokaal niveau optimaal mogelijk te maken. Uitgangspunt is dan ook dat als er al instructieregels worden opgesteld, deze zoveel mogelijk ruimte moeten laten voor een lokale discretionaire afweging. Echter, het Aanvullingsbesluit geluid bevat een groot aantal instructies dat de bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten verkleint. Ter illustratie noemen wij enkele voorbeelden:

*Geluidluwe gevel*

Het Aanvullingsbesluit geluid laat enerzijds ruimte om – overeenkomstig huidige wetgeving - in specifieke situaties een hogere geluidbelasting op de gevel toe te laten, maar perkt anderzijds die beleidsruimte weer in door een verplichte geluidluwe zijde te eisen. Het gaat hierbij onder meer om de volgende gevallen:

* bij het toepassen van de zeehavennorm;
* bij vervangende nieuwbouw;
* bij de ‘dove gevel’;
* bij functiewijziging (transformatie);
* bij ‘zwaarwegende belangen’ (opvolger van Stad- en milieu).

Veel gemeenten hebben nu eigen beleid vastgesteld over de geluidluwe gevel. Dit lokale beleid stellen gemeenten veelal in samenspraak met de GGD op. Zo kunnen gemeenten een samenhangende beoordeling maken in welke gevallen de geluidluwe zijde wenselijk is en daarin de gezondheidsoverwegingen meenemen. De bestuurlijke afweging bevat een integrale afweging van alle belangen (beschermen en benutten). Daarbij kunnen voor geluid ook andere compenserende maatregelen worden ingezet, zoals geluidluwe parken en ‘stille’ plekken in de nabijheid. Naast geluid zijn ook andere aspecten van belang voor een gezonde leefomgeving, zoals luchtkwaliteit en uitzicht op groen. Overheveling van dit lokale beleid naar rijksniveau door de geluidluwe gevel op AMvB-niveau verplicht voor te schrijven voor woningen boven de maximale grenswaarde is strijdig met het uitgangspunt van terughoudendheid met instructieregels. De verplichting kan ook belemmerend werken voor realisatie van de huidige woningbouwopgave. Bij binnenstedelijk bouwen (met sociale huur en middensegment) zijn immers vaak geluidbronnen aan verschillende kanten van een gebouw aanwezig zodat een geluidluwe gevel niet altijd mogelijk is.

*Spoorweglawaai*

De toeslag van 5 dB voor nieuwbouw in spoorzones beperkt ontwikkelingen in de omgeving van het spoor. Volgens artikel 5.78Z moet in spoorzones bij nieuwbouw boven 65 dB Lden rekening worden gehouden met 5 dB meer gevelwering (de realisatie van een niet-geluidgevoelige gevel). In combinatie met de al langer bekende aanscherping van de norm langs spoorwegen betekent dit dat de bouw van nieuwe woningen in spoorzones moeilijker wordt.

*Vervangende nieuwbouw nabij een industrieterrein*

De norm voor vervangende nieuwbouw nabij industrieterreinen is aangescherpt met 5 dB. Door deze aanscherping kunnen stadsvernieuwingen nabij industrieterreinen in gevaar komen.

*Gecumuleerd geluidniveau*

Het Aanvullingsbesluit geluid introduceert diverse instructieregels voor de afwegingen over het gecumuleerde geluidniveau. Het betreft regels over welke bronnen gecumuleerd moeten worden en regels hoe het gecumuleerde geluidniveau beoordeeld moet worden. In het huidige stelsel kunnen gemeenten zelf beleid opstellen over een aanvaardbaar gecumuleerd geluidniveau en bepalen hoe zij dit betrekken bij besluitvorming. Bij de nieuwe regels hebben gemeenten vooral moeite met de methode Miedema voor het betrekken van het gecumuleerde geluidniveau bij de besluitvorming. Door deze methode krijgen gecumuleerde waarden bijna altijd de kwalificatie slecht of zeer slecht. Hoe kan straks worden onderbouwd dat situaties aanvaardbaar zijn met een dergelijke kwalificatie? Daarnaast worden ook instructieregels gesteld voor ‘gezamenlijk’ geluid en ‘opgeteld’ geluid. Bij de bestuurlijke afweging zorgen die regels voor een beperking voor de integrale afweging, waar geluidkwaliteit een onderdeel van is.

Volgens de huidige regelgeving wordt luchtvaartverkeer binnen de 56 Lden betrokken. Het Aanvullingsbesluit geluid stelt echter dat bij het bepalen van gecumuleerd geluid luchtvaartverkeer binnen de 48 Lden contour moet worden betrokken. Volgens de toelichting wordt aangesloten op bestaande contouren uit de luchtvaartwetgeving. Voor Schiphol is dit niet juist. Het cumuleren van geluid voor luchtvaartverkeer heeft gevolgen voor de ontwikkelmogelijkheden in deze gebieden.

1. **Inpassing in het stelsel Omgevingswet**

De inpassing van de regels voor geluid van wegen en industrieterreinen in het stelsel van de Omgevingswet moet verbeterd worden. Wij hebben zorgen over de gevolgen van de inpassing van de aanvullingsspoor geluid in het hoofdspoor Omgevingswet. Het Aanvullingsbesluit geluid draagt onvoldoende bij aan de samenhangende afweging van beleid, regelgeving en besluitvorming. De kern van het probleem is dat gemeenten en provincies door de combinatie van te weinig afwegingsruimte en onvoldoende samenhangende afweging straks in de praktijk niet uit de voeten kunnen met deze regelgeving.

In het Aanvullingsbesluit geluid komt tot uiting dat de uitgangspunten en het instrumentarium van de beleidsvernieuwing voor geluid en het stelsel van de Omgevingswet niet met elkaar in lijn zijn. Een van de fundamenten onder de beleidsvernieuwing voor geluid, dat onder de noemer SWUNG werd ingezet, is het loskoppelen van bronbeheer en omgeving. Daarmee wordt voor veel wegen een strikte scheiding doorgevoerd tussen publiekrechtelijke verantwoordelijkheden van wegbeheerder en bevoegd gezag van de omgeving. Maar het stelsel van de Omgevingswet gaat uit van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Voor gemeenten geldt dat zij bevoegd gezag zijn voor zowel geluid van gemeentelijke wegen als voor de omgeving. Ook de verhouding tussen de instrumenten van het Aanvullingsbesluit geluid en de Omgevingswet roept veel vragen op. Dit geldt in het bijzonder voor het omgevingsplan, de omgevingswaarden en de aandachtsgebieden (incl. de relatie met het DSO-landelijke voorziening). In plaats van omgevingswaarden en aandachtsgebieden zou ook gewerkt kunnen worden met reguliere algemeen verbindende voorschriften. Daarnaast bestaan er vragen over de inpassing in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Wij lichten deze punten nader toe.

* 1. *Omgevingsplan en aandachtsgebieden*

Het Aanvullingsbesluit geluid lijkt uit te gaan van een gedetailleerd omgevingsplan, bijvoorbeeld het bedgebied bij kinderopvang. Het Aanvullingsbesluit geluid bepaalt dat onder een geluidgevoelig gebouw ook wordt verstaan een geluidgevoelig gebouw dat nog niet gebouwd is, maar op grond van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit mag worden gebouwd. De indruk is dat niet alleen de indeling van een gebouw relevant is voor de beoordeling van geluid, maar ook nevengebruiksfuncties in het omgevingsplan moeten worden vastgelegd. In plaats van de beoogde extra flexibiliteit en globale inrichting van het omgevingsplan leidt dit tot een hoog detailniveau. Bovendien kan dit tot gevolg hebben dat bij een globale inrichting van het omgevingsplan steeds ook niet geluidgevoelige delen van een gebouw beschermd worden door geluidregels. Daarnaast meldt de toelichting dat bij globale omgevingsplannen waar de exacte locatie van toekomstige gebouwen nog niet bekend is, het voor de hand ligt om af te stemmen met de betrokken gemeente. Deze opmerking wekt onterecht de indruk dat de gemeente in alle gevallen sturing heeft op de situering van nieuwe gebouwen.

Wij zien meer mogelijkheden in fasering van besluitvorming, waarbij pas op het moment direct voorafgaand aan het verrichten van de activiteit uit wordt gegaan van de feitelijke situatie. Dat past beter bij het stelsel van de Omgevingswet die uitgaat van een concrete toets op moment van de aanvraag van de omgevingsvergunning. Doordat deze mogelijkheden onvoldoende zijn benut wordt de lokale afwegingsruimte op een onwenselijke manier beperkt.

Het geluidaandachtsgebied lijkt een hybride figuur. Enerzijds heeft het gebied informatiekundige waarde. Anderzijds wordt het gebied ook ingezet om hogere waarden toe te laten dan de standaardwaarde. Het is onduidelijk waar die gebieden worden vastgelegd. Wij vragen ons af of het voor de gefaseerde inwerkingtreding van het Aanvullingsbesluit geluid niet beter zou zijn om de aandachtsgebieden in eerste instantie via het DSO-LV te ontsluiten als informatieproduct.  
  
De geluidaandachtsgebieden wijken qua systematiek af van de rest van het omgevingsplan. Bij reguliere regels wordt gewerkt met regels, werkingsgebieden en waarden (zie par. 3.2 van de Nota van Toelichting van het Omgevingsbesluit). De gevolgen hiervan voor de opbouw van het omgevingsplan en de gebruiksvriendelijkheid daarvan, maar ook de gevolgen voor de samenhangende benadering lijken onvoldoende doordacht. Onduidelijk is wat de gevolgen zijn voor besluitvormingsprocessen in het omgevingsrecht als verschillende regelingen gaan gelden voor verschillende sectorale aandachtsgebieden. Wij willen de gevolgen hiervan graag nader beproeven.

* 1. *Geluidsproductieplafonds (GPP’s) als resultaatverplichtende omgevingswaarde*

In het aanvullingsspoor geluid wordt gewerkt met een afwijkend vormgegeven en verplicht toe te passen omgevingswaarde, de zogenaamde geluidproductieplafonds. Deze GPP’s krijgen het karakter van omgevingswaarden en leggen de bovengrens vast voor de geluidproductie van een Rijks- of provinciale weg, spoorweg of industrieterrein. Alleen na het doorlopen van een procedure kunnen deze plafonds worden gewijzigd.

Gemeenten hebben diverse vragen over de GPP-industrie als omgevingswaarde. Bij de eerste vaststelling van deze GPP’s moeten de procedurele risico’s en de financiële lasten beperkt worden, bijvoorbeeld door de eerste vaststelling niet-appellabel maken ter voorkoming van uitgebreide juridisch procedures. Ook is het wenselijk dat referentiepunten ook (naast extra GPP-punten op kortere afstanden) op grotere afstand van het industrieterrein mogelijk worden, want sommige punten zitten te dicht bij bedrijven terwijl de effecten op grote afstand gelden. Voor emissierelevante activiteiten stellen wij voor dat gemeenten dit zelf kunnen bepalen, aangezien dit per situatie erg kan verschillen. De hoogte van GPP-punten bij industrieterreinen moet nader bekeken worden, want die komt niet overeen met de hoogte van de zonepunten in de huidige systematiek. Bij overlappende aandachtsgebieden vragen wij de aanscherping van het normenhuis aan te passen.

Voor de aanpassing naar Lden en Lnight bij GPP industrie is behoefte aan een handreiking met voorbeelden. Hierbij is het wellicht mogelijk dit in een pilot met partijen uit de uitvoeringspraktijk voor een aantal industrieterreinen uit te werken om inzicht te krijgen in de werking van de systematiek en de benodigde inspanningen voor het berekenen van betrouwbare GPP’s. Tot slot is het wenselijk de frequentie van verslaglegging voor GPP industrieterreinen te stellen op vijf jaar, net als bij gemeentelijke wegen, aangezien dit de wijzigingen voldoende in beeld brengt.

* 1. *Monitoringsverplichting en basisgeluidemissie*

De nieuwe systematiek voor de basisgeluidemissie (BGE) en de bijbehorende monitorings-verplichting leveren veel vragen en zorgpunten op bij gemeenten en omgevingsdiensten. Voor gemeentelijke en waterschapswegen en lokale spoorwegen wordt een systeem met een BGE en monitoring van toepassing. Gemeenten moeten in 2021 de BGE in kaart brengen. Dit betreft een nieuwe taak. Wij pleiten ervoor de BGE te schrappen, aangezien onduidelijk is wat de BGE precies inhoudt, hoe deze zich verhoudt tot de bekende instrumenten uit de Omgevingswet en tot de basisgeluidkaart op basis van de EU-richtlijn Omgevingslawaai, wat de juridische status is, hoe de koppeling met verkeersbesluiten gemaakt moet worden en hoe groot de gevolgen zijn voor de bestuurlijke lasten. Het bepalen van BGE’s vergt veel tijd en capaciteit en is extra belangrijk, omdat dit de basis is voor de saneringsvoorraad waarvoor het Rijk financieel aan de lat staat. Gemeenten geven tevens aan dat 2021 als basisjaar niet haalbaar is.

Stel dat de BGE wordt gehandhaafd, dan moet meer rekening gehouden worden met de haalbaarheid en praktische uitvoerbaarheid. Zo moeten gemeenten voor de BGE allereerst een verkeersmodel opstellen of hun bestaande model aanpassen. Dit geldt ook voor gemeenten met een basisgeluidkaart voor de EU-richtlijn, want de BGE is niet hetzelfde als de basisgeluidkaart. Bovendien geldt de BGE ook voor wegen met lage verkeersintensiteiten. Hierdoor moet een aanzienlijk deel van de niet-agglomeratiegemeenten een verkeersmodel opstellen, terwijl zij nu niet beschikken over een actueel verkeersmodel met cijfers voor de huidige situatie en een verkeersprognosemodel. 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. Verder moet voor de ondergrens van de verkeersintensiteit rekening worden gehouden met de praktische uitvoerbaarheid van de verkeersmodellen. Voor de lage intensiteiten moeten aan de huidige modellen veel kleinere en meer specifieke voedingspunten worden toegevoegd en tellingen worden uitgevoerd. Dit betekent tevens een grote toename van de bestuurlijke lasten en financiële risico’s. Verder is onduidelijk is hoe gemeenten invulling moeten geven aan de ‘schatting’ die geldt voor de categorie tussen 1.000 en 2.500 motorvoertuigen. Voor situaties waarbij een weg met lage intensiteit wel akoestisch relevant is, moet het de verantwoordelijkheid van de betreffende bronhouder zijn hier op verantwoorde wijze mee om te gaan.

Gemeenten moeten de geluidsbelasting gaan monitoren voor vrijwel alle gemeentelijke wegen en hierover vijfjaarlijks rapporteren. Hoewel wij het positief vinden dat hiervoor aansluiting is gezocht bij de vijfjaarlijkse cyclus van de EU-richtlijn Omgevingslawaai, vragen deze nieuwe taken extra capaciteit van gemeenten voor het verzamelen en actueel houden van de benodigde gegevens, uitvoering van meer gedetailleerde verkeerstellingen met een hogere frequentie en het opstellen van vijfjaarlijkse rapportages. Voor de huidige agglomeratiegemeenten is dit een uitbreiding van hun takenpakket en voor de niet-agglomeratiegemeenten zijn dit geheel nieuwe taken. Ook moeten gemeenten straks, indien de geluidbelasting stijgt tot meer dan 1,5 dB boven de BGE, verplicht beoordelen welke maatregelen nodig zijn op gebied van reductie geluidemissie, overdrachtsmaatregelen en/of sanering van gebouwen tot de norm voor de binnenwaarde.

De BGE-systematiek gaat ook gelden voor 30 km zones en wegen met lage verkeersintensiteiten. Monitoring bij deze mate van detailniveau betekent hoge bestuurlijke lasten en bijkomende andere kosten. Want dit detailniveau vereist een betrouwbaar verkeersmodel dat regelmatig geactualiseerd moet worden en een groot detailniveau van digitale gegevens die beschikbaar moeten zijn. Daarbij levert het bij een dergelijke lage verkeersintensiteit volgens gemeenten bovendien weinig meerwaarde. Ook gaat de veronderstelling dat 30 km wegen weinig geluidbelasting hebben ook niet altijd op. Het is de vraag of een in een AMvB-vastgelegde drempelwaarde past bij het uitgangspunt ‘decentraal, tenzij’.

Wij verzoeken daarom:

* De basisgeluidemissie niet als instrument in het Aanvullingsbesluit geluid op te nemen, danwel het basisjaar te verschuiven van 2021 naar 2026 (een jaar voordat opnieuw kaarten EU-geluidbelastingkaarten moeten worden opgesteld), of
* voor de uitvoerbaarheid van de BGE en monitoring de ondergrens/per soort weg voor de verkeersintensiteit door het bevoegd gezag te laten bepalen.

1. *Inpassing Bbl en Bkl*

Er is meer inzicht nodig in de verhouding tussen het Aanvullingsbesluit geluid en het Bkl en het Bbl. Het systeem in het Bkl gaat uit van geluidimmissies terwijl bij het Aanvullingsbesluit geluid wordt gewerkt met emissies. Voor de relatie met het Bbl is duidelijkheid nodig hoe binnenwaarden uit het Bbl zich verhouden tot binnenwaarden uit het Aanvullingsbesluit geluid. Zo bepaalt artikel 3.22 dat een woonboot geen gevoelige ruimte heeft, terwijl nieuwe boten vanuit het Bbl een bescherming voor binnenniveau’s krijgen. Ook de eis voor de binnenwaarde van 41 dB Lden die is opgenomen in het Bbl, komt niet overeen met de systematiek van de “groeiruimte” van 3 dB van de binnenwaarde voordat maatregelen getroffen moeten worden. Voor nieuwbouw is de eis 33 dB Lden en mag volgens artikel 3.48 van het Bkl toenemen tot de grenswaarde van 36 dB Lden voordat maatregelen getroffen moeten worden. Een vergelijkbare systematiek is gewenst voor gebouwen waarvan de gebruiksfunctie wijzigt.

1. *Spoorwegemplacementen*

Bij de regulering van het geluid van treinen op spoorwegemplacementen is belangrijk dat niet wordt ingeleverd op het beschermingsniveau voor omwonenden. Maar door geluid van emplacementen te verschuiven van ‘industrielawaai’ naar ‘spoorweglawaai’ krijgen gemeenten niet meer de beleidsvrijheid een gelijkwaardig beschermingsniveau te garanderen. Deze opmerking hebben wij eerder al bij de consultatie van het Invoeringsbesluit gemaakt, maar de regeling uit het Invoeringsbesluit is nu opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid. Spoorwegemplacementen zijn onder de huidige regelgeving vergunningplichtige inrichtingen, maar vallen straks volgens het Aanvullingsbesluit geluid onder GPP’s voor doorgaand spoor. Nu wordt in de ruimtelijke afweging rekening gehouden met piekbelastingen en is bescherming mogelijk door het stellen van normen voor de hoogte en aantallen piekgeluiden en het equivalente geluidsniveau in de dag-, avond- en nachtperiode. Bij de beoordeling onder GPP’s kan dit niet, zodat minder bescherming mogelijk is tegen slaapverstoring en schrikreacties door piekbelastingen van het (ont)koppelen, remmen, ontluchten en stoten van treinen. Deze pieken zijn extra hinderlijk omdat er geen voorspelbaarheid in de geluiden zit zoals bij doorgaande treinen. Verder is niet aangetoond of het opnemen van rijgeluid van treinen binnen de huidige GPP’s voor doorgaand spoor past. Want het verhogen van GPP’s is, ook gezien de generieke verlaging van de norm voor spoorweglawaai, niet verenigbaar met de gewenste ontwikkeling van woningen nabij stationslocaties. Hierover zijn eerder projecten voor geluids- en externe veiligheidsaspecten gestart. Het project externe veiligheid is nagenoeg afgerond met een advies van de Bestuurlijke Tafel aan de Staatssecretaris, maar voor geluid ligt het project stil. Wij verzoeken dit project weer op te pakken en ons te betrekken bij de uitvoering.

1. **Gezondheid**

Voor het aspect gezondheid vragen wij u de aansluiting met het WHO-advies duidelijker toe te lichten. Worden bijvoorbeeld de bevindingen uit het WHO-rapport die eind 2019 worden gedeeld, betrokken bij het aanvullingsspoor geluid? Want gezondheid maakt deel uit van de integrale belangenafweging of bepaalde maatregelen moeten worden genomen, naast eventuele bezwaren van stedenbouwkundige, verkeers- of vervoerskundige, landschappelijke of technische aard en de kosten. Dit blijkt ook uit artikel 1.3 van de Omgevingswet, waarin de maatschappelijke doelen van de wet worden omschreven als: *Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:*

*a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en*

*b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.*

1. **Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)**

Wij vinden het van belang dat interbestuurlijke besluitvorming met VNG, IPO en UvW plaatsvindt over de ontwikkeling van een nieuwe gegevensvoorziening geluid. Voor de implementatie en de uitvoering van de nieuwe geluidsregels is volgens de toelichting de digitale ontsluiting van gegevens over GPP’s, BGE’s en monitoring een noodzakelijke randvoorwaarde. Wij vragen ons af hoe het in het voorgenomen artikel 10.23a Aanvullingsbesluit geluid opgenomen geluidregister zich verhoudt tot het DSO-landelijke voorziening (lv). Voorts hebben wij recent bij ambtelijk overleg over voorbereiding van de centrale gegevensvoorziening geluid aangegeven dat een impactanalyse nodig is voor deze voorziening. Het is noodzakelijk dat ook de uitvoeringspraktijk van gemeenten en omgevingsdiensten tijdig betrokken worden bij de ontwikkeling van de centrale voorziening en het bepalen welke gegevens tenminste in de voorziening moeten worden opgenomen en in welke vorm. Het Aanvullingsbesluit geluid vraagt op dit moment om een hoge mate van detailniveau van de geluidgegevens. Zoals al eerder opgemerkt zal het verzamelen, digitaliseren, aan de centrale voorziening beschikbaar stellen en actueel houden van informatie een flinke inspanning van gemeenten en omgevingsdiensten vragen. Zij geven aan dat de gegevensvoorziening niet de toekomstige verkeersgegevens en geluidbelastingen kunnen bevatten. De reden hiervoor is dat de verkeersprognoses zo afhankelijk zijn van ontwikkelingen in een groot gebied rondom de betreffende wegvakken, dat deze cijfers nooit zonder meer langdurig betrouwbaar kunnen zijn. Vanwege de uitwerking van regels over leveringsplicht en informatiemodel in de Aanvullingsregeling geluid, willen wij graag bij de ontwikkeling van de regeling worden betrokken.

1. **Saneringen**

Wij vragen u de volgende zaken op te pakken:

* voor de sanering van wegverkeerslawaai te onderzoeken of de geluidgevoelige gebouwen met een geluidbelasting tussen 60 en 70 dB voldoen aan de binnenwaarde van 41dB;
* een inventarisatie uit te voeren naar de ’juridisch’ gesaneerde geluidgevoelige gebouwen die voldoen aan het geluidsniveau van 41dB,
* een inventarisatie uit te voeren naar gesaneerde geluidgevoelige gebouwen die juridisch afgeboekt zijn omdat zij aan een 30 km weg lagen of de bepalende weg destijds geen hogere belasting dan 65 dB veroorzaakte maar inmiddels aanzienlijk is gestegen;
* duidelijk maken welk risico ontstaat dat die gebouwen op kosten van gemeenten of provincie moeten worden gesaneerd en welke saneringen op kosten van het Rijk gebeuren;
* voor woningen die op de huidige saneringslijst staan vermeld, te laten onderzoeken en beoordelen in hoeverre de betrokken woningen ook daadwerkelijk in aanmerking komen voor saneringsmogelijkheden;
* de financiële gevolgen inzichtelijk te maken en afspraken te maken over een evenredige verdeling van de kosten.

Wij lichten deze punten hier nader toe.

Het Aanvullingsbesluit geluid introduceert andere normen en nieuwe bepalingen voor het berekenen van geluid. De wijziging van normen en rekenmethoden leiden tot veranderingen in de saneringsopgave en daarnaast een verschuiving van saneringsgevallen – en dus saneringskosten- van Rijk naar gemeenten. De huidige lijst met saneringssituaties vanaf 65 dB vervalt en er wordt een nieuwe lijst opgesteld van woningen met een geluidsbelasting hoger dan 70 dB in 2021. Deze wijziging heeft zowel positieve als negatieve effecten. Wij vinden het positief dat er door de verschuiving van het toetsmoment van 1986 naar 2021 de zogenaamde handhavingsgat-woningen bij komen. Maar een negatief effect is dat door de verhoging van de saneringsgrens naar 70 dB ook woningen, die nu al vele jaren op de saneringslijst staan en een geluidsbelasting tussen 60 en 70 dB hebben, straks niet zonder meer in aanmerking komen voor geluidsanering. Het is naar onze mening moeilijk uit te leggen aan bewoners dat hun woningen door een wijziging van de regelgeving nu ineens niet meer in aanmerking komen voor sanering. Veel van deze bewoners zijn ervan op de hoogte dat hun woning op deze lijst staat en dit schept bepaalde verwachtingen. Ook zouden bewoners de gemeente aansprakelijk kunnen stellen voor het feit dat in de afgelopen jaren geen start is gemaakt met de daadwerkelijke sanering van zijn of haar woning.

De verhoging van de saneringsdrempel van 65 naar 70 dB, in combinatie met de reparatie van het zogenaamde handhavingsgat, betekent een forse kostenpost voor gemeenten. Bestaande woningen met een geluidbelasting tussen 65 en 70 dB in 2021, maar die later door autonome verkeersontwikkelingen na 2021 alsnog geluidsbelasting boven 70 dB krijgen, worden straks niet meer gesaneerd op kosten van het Rijk. Bij autonome groei van de geluidbelasting na 2021 met 1,5 dB moet de gemeente volgens het Aanvullingsbesluit geluid maatregelen overwegen. Maatregelen aan de weg zijn in stedelijke situaties vaak niet mogelijk, zodat extra gevelisolatie nodig is. Een deel van de woningen heeft nu door matige gevelisolatie een binnenniveau hoger dan 41 dB. Bij een dergelijk binnenniveau en matige gevelisolatie is het weigeren van een sanering voor gemeenten zeer moeilijk te onderbouwen. De saneringsopgave die hierdoor ontstaat, zal daarom voor gemeenten tot forse kosten leiden. Een bijkomend probleem zijn de ‘juridisch’ gesaneerde woningen. Deze woningen gelden nu als gesaneerd en hebben een binnenniveau lager dan 43 dB. Dit is echter hoger dan de nieuwe grenswaarde van 41 dB voor het binnenniveau. Onbekend is van welke van deze geluidgevoelige gebouwen het niveau hoger of lager is dan 41 dB. Deze inventarisatie leidt tot kosten voor gemeenten. De voorgestelde verdeling tussen het Rijk en gemeenten legt een onevenredig deel van de kosten voor de te saneren woningen bij gemeenten.

Geluidgevoelige gebouwen met een geluidbelasting boven 70 dB in 2021 komen op de saneringslijst van het Rijk. Onbekend is welke geluidgevoelige gebouwen met een lagere geluidbelasting met name tussen 60 en 70 dB voldoen aan het binnenniveau van 41 dB. Ook het schrappen van de huidige uitzondering voor 30 km/uur wegen in het Aanvullingsbesluit geluid kan leiden tot kosten voor gemeenten.

1. **Inzichtelijkheid en leesbaarheid**

Voor verbetering van de inzichtelijkheid en leesbaarheid is het wenselijk de artikelen in het besluit en de toelichting op een aantal punten aan te passen. Artikelen zijn soms op meerdere manieren te interpreteren. Onderlinge verwijzingen naar artikelen kloppen niet altijd en soms sluit de artikelsgewijze toelichting niet aan bij het artikel. Hierdoor is het lastig om de werking van het stelsel goed te kunnen beoordelen. Daarnaast is de relatie tussen de verschillende in het besluit opgenomen tabellen lastig te beoordelen en worden situaties onder grenswaarden per bron (tabel 3.31) door gemeenten en omgevingsdiensten als slecht gekwalificeerd (tabel 3.35). **6. Overgangsrecht**

Een goede overgangsrechtelijke voorziening en gefaseerde inwerkingtreding is voor gemeenten van groot belang. Wij constateren dat het voorgestelde stelsel pas goed werkt vanaf het moment dat gemeenten beschikken over een volwaardig omgevingsplan. Daarvoor hebben gemeenten tot 1 januari 2029 de tijd. Hier is onvoldoende aandacht aan besteed. Hoe verhoudt zich deze overgangstermijn zich tot de termijnen voor het opstellen van de BGE en GPP’s? Ook is onvoldoende toelichting gegeven over de gevolgen van het verlaten van het inrichtingenbegrip, bijvoorbeeld voor het bepalen van industriegeluid. Betekent dit dat er meer bronnen betrokken moeten worden? Voor gezoneerde industrieterreinen betekent dit dat rekening moet worden gehouden met geluid op het terrein die wel een geluidemissie veroorzaken, maar geen inrichting zijn (bijv. boord-boordoverslag). Als deze bronnen betrokken moeten worden, zonder dat hier in het normenstelsel rekening mee wordt gehouden, betekent dit een toename van geluid vanaf het terrein en een afname van ontwikkelmogelijkheden in de omgeving van het terrein? Dit geldt ook voor de verplichting om uit te gaan van de gezamenlijke belasting van industrieterreinen. Ook ontbreekt een regeling voor de situatie waarbij het bevoegde bestuursorgaan voor een bestaand industrieterrein nog geen GPP heeft vastgesteld bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Want voor bestaande industrieterreinen moet zeker gesteld worden dat er altijd een geldend geluidregime is. Verder ontbreekt de samenhang met de geluidsregels in de bruidsschat.

**Tot slot**

Wij begrijpen dat met zorg aandacht is besteed aan het opstellen van het Aanvullingsbesluit geluid. Echter, deze brief plus de bijlage met de vele opmerkingen, illustreren dat het Aanvullingsbesluit geluid verbetering behoeft gezien de hoeveelheid vragen en zorgen bij gemeenten en omgevingsdiensten. De stapeling van detailniveau zowel in het omgevingsplan als bij de monitoring, en cumulatie zijn belangrijke aandachtspunten. Dit terwijl de Nota naar Aanleiding van het verslag bij de Aanvullingswet Geluid vermeldt dat aan de verbeterdoelen van de stelselherziening wordt bijgedragen door het aantal geluidregels en het detailniveau fors te verminderen. Ook ten aanzien van de beoogde praktische uitvoerbaarheid en flexibiliteit bestaan vragen. Hoe werkt de nieuwe systematiek voor monitoring van gemeentelijke en waterschapswegen en de geluidproductieplafonds voor overige wegen en industrie en hoe verhouden deze zich tot de andere instrumenten van de Omgevingswet? Wij zijn niet overtuigd van de gemaakte keuzes en de reden waarom bestuurlijke afwegingsruimte van decentrale overheden wordt ingeperkt.

Wij stellen voor gezamenlijk botsproeven te organiseren waarin het Aanvullingsbesluit geluid getoetst wordt aan de uitgangspunten van de stelselherziening, vooral op het uitgangspunt van het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte, mede in het licht van het proportionaliteits – en subsidiariteitsbeginsel en de terughoudendheid bij instructies. Daarnaast is het van groot belang dat inzicht wordt verschaft in de administratieve en bestuurlijke lasten en de financiële risico’s. Door het Aanvullingsbesluit ontstaan verschillende nieuwe en gewijzigde taken voor gemeenten, met nog onbekende financiële consequenties en hogere uitvoeringslasten. Wij verwachten dat dit in het nu lopende onderzoek op basis van artikel 2 Financiële Verhoudingswet wordt meegenomen en willen wij over de resultaten van dit onderzoek graag met u in gesprek. Tevens behouden wij ons de mogelijkheid voor in een later stadium te reageren als de resultaten van dit onderzoek bekend zijn. Waar nodig verzoeken wij het aanvullingsspoor geluid te verduidelijken en waar mogelijk de wetgeving aan te passen. Vanzelfsprekend zijn wij bereid onze reactie toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

E. Stigter

Directeur Beleid

**Tekenformulier**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Titel | : | Bestuurlijke consultatie ontwerp - Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet |
| **Opsteller** | **:** | R. Helder |
| **Team** | **:** | TLE : Team Leefomgeving |
| **Datum** | **:** | 3 juni 2019 |

**Verzoek:**

Ondertekening brief door Edward Stigter

**Achtergrond:**

Het ministerie van IenW werkt aan vernieuwing van geluidsregelgeving en heeft gevraagd om inbreng van de VNG op het ontwerp Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Het aanvullingsbesluit wijzigt de vier Amvb’s onder de Omgevingswet voor geluid. In het aanvullingsbesluit worden bepalingen uit de Aanvullingswet Geluid Omgevingswet uitgewerkt over beheersing van geluid afkomstig van Rijks-, provinciale en gemeentelijke wegen, spoorwegen en industrieterreinen. De voorgestelde wijzigingen leiden tot aanzienlijke toename van bestuurlijke lasten en financiële risico’s voor gemeenten. In het aanvullingsbesluit zijn ook bepalingen opgenomen voor een (te ontwikkelen) landelijke digitale voorziening geluid die moet worden aangesloten op het DSO.

**Bijlagen:**

Ter ondertekening:

* Brief:   
  TLE/U201900342  
  Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
  Dhr. Ir. R.P. Lapperre   
  Postbus 20901  
  2500 EX 'S-GRAVENHAGE

Ter informatie:

* …

**Brief wordt verzonden in afschrift aan:**(Hiervoor dient een begeleidend schrijven worden bijgevoegd)

**Accordering:**

Paraaf van :   
Paraaf datum :

Paraaf van :  
Paraaf datum :