

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1	Inleiding	3	3.3.4	Cumulatie	34
1.1	De strekking van het wetsvoorstel	3	3.4	Maatregelen; bijzondere aspecten van plafondwijziging	35
1.2	De structuur van het wetsvoorstel	4		Categorieën van maatregelen	35
1.3	Leeswijzer	5	3.4.1	Overzicht van de categorieën van maatregelen	35
1.4	Enkele begrippen	8	3.4.1.1	Opmerkingen van algemene aard over maatregelen in het kader van de plafondsysteematiek	37
			3.4.1.2	Het treffen door de beheerder van doelmatige geluidbeperkende maatregelen	38
Hoofdstuk 2	Het ontwerp van nieuwe regels voor geluidbeheersing van weg- en spoorwegverkeer	12		Het treffen door de beheerder van bovendoelmatige geluidbeperkende maatregelen	41
2.1	Aanleiding en probleemschets	12	3.4.2	Het treffen door de beheerder van bron- en overdrachtsmaatregelen die niet zijn aangewezen als geluidbeperkende maatregel	43
2.2	Een nieuw systeem	13		Maatregelen met betrekking tot het gebruik van de weg of spoorweg	43
2.2.1	Uitgangspunten	13	3.4.3	Gemeentelijke maatregelen en saneringsmaatregelen	44
2.2.2	Drie pijlers: beheersen, reduceren en bronmaatregelen	14	3.4.4	Plafondwijziging	45
2.3	Instrumentering van de drie pijlers: geluidproductieplafonds, sanering, akoestische kwaliteit, actieplannen en andere maatregelen	16	3.4.5	Plafondverlaging	45
2.4	Doelmatigheid	18		Plafondverhoging	46
2.5	Geluidsbelastingkaarten en actieplannen op rijksniveau	18	3.4.6	Dreigende (toename van de) overschrijding van de maximale waarde	47
2.6	De instrumenten van de plafondsysteematiek in onderlinge samenhang	19	3.4.7	De binnenwaarde	48
			3.4.7.1	Toedeling van taken en bevoegdheden	49
			3.4.7.2	Naleving van geluidproductieplafonds	52
			3.4.8	De zorg voor de naleving	52
Hoofdstuk 3	Het systeem van geluidproductieplafonds	21		De bestuurlijke rol van de Ministers van VROM en van VenW	54
3.1	Inleiding	21		Toezicht en handhaving	55
3.1.1	Wat is een geluidproductieplafond?	21	3.5	Inspraak, coördinatie en rechtsbescherming	57
3.1.2	De betekenis van het nieuwe systeem voor de burger	21	3.6		
3.1.3	De betekenis van het nieuwe systeem voor de gemeenten	23	3.7		
3.1.4	Onderscheid in bestaande en nieuwe situaties	24	3.7.1		
3.2	Bepaling van geluidproductieplafonds in bestaande situaties	24	3.7.2		
3.2.1	De hoofdregel: 1,5 dB	24			
3.2.2	Uitzonderingen op de hoofdregel	27			
3.2.3	Werkwijze met betrekking tot de invoering van geluidproductieplafonds in bestaande situaties	30			
3.3	Bepaling van geluidproductieplafonds in nieuwe situaties (nieuwe infrastructuur) en bij wijziging van geluidproductieplafonds	31			
3.3.1	In de besluitvorming betrokken objecten en gebieden	31	4.1	Hoofdstuk 4	De verhouding met de Wet geluidhinder, de Tracéwet, de Wet ruimtelijke ordening en de Spoedwet wegverbreding
3.3.2	Toetsing aan normen	32	4.2		59
3.3.3	Werkwijze met doelmatigheids criterium	33	4.3	De fasegewijze herziening van de geluidreggeving	59
			4.3.1	De relatie tussen de eerste en de tweede stap van fase 2	59
				Het geluidinstrumentarium na invoering van de eerste stap van fase 2	60
				Algemeen	60

4.3.2	Geluidsbelastingkaarten en actieplannen	60	5.9.3	Milieukwaliteitseisen	78
4.3.3	Vaststelling en wijziging van geluidproductieplafonds in relatie tot de normering van de Wet geluidhinder	61	5.9.4	Handhaving en beroep	79
4.3.4	Kruisende infrastructuur	61	Hoofdstuk 6	Vorbereiding van het wetsvoorstel	79
4.3.5	De bouw van geluidsgevoelige objecten langs wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds	62	6.1	Bestuurslasten en administratieve lasten	79
4.3.6	Cumulatie, binnenwaarden en sanering	63	6.1.1	Algemeen	79
4.3.7	Aanpassing van de Wet geluidhinder	64	6.1.2	Eenmalige bestuurslasten en administratieve lasten	80
4.4	Vaststelling en wijziging van geluidproductieplafonds in relatie tot de Tracéwet en de Wet ruimtelijke ordening	64	6.1.3	Structurele bestuurslasten en administratieve lasten	81
4.4.1	Algemeen	64	6.1.4	Samenvattend overzicht van de bestuurslasten en administratieve lasten	84
4.4.2	De relatie tussen het instrumentarium uit het wetsvoorstel en het instrumentarium ingevolge de Tracéwet en de Wet ruimtelijke ordening	650	6.2	Proceduretijd	85
4.4.2.1	Huidige situatie ten aanzien van de aanleg of wijziging van een weg of spoorweg	65	6.3	Uitvoerings- en saneringslasten	85
4.4.2.2	De situatie voor de rijksinfrastructuur op basis van het wetsvoorstel	67	6.3.1	Inverdieneffect	85
4.5	Vaststelling en wijziging van geluidproductieplafonds in relatie tot de Spoedwet wegverbreding	69	6.3.2	Uitvoeringslasten	86
			6.3.3	Saneringslasten	86
Hoofdstuk 5	Beleidsnota's, rapportages en andere wetgeving	70	6.4	Gevolgen voor milieu en leefomgeving	87
5.1	Toekomstagenda Milieu, Nota Mobiliteit en Nota Ruimte	70	6.4.1	Het algemene beeld	87
5.2	Herijking van de VROM-regelgeving	70	6.4.2	Een betere bescherming voor meer objecten	88
5.2.1	Integratie in de Wet milieubeheer	71	6.4.3	De invoering van geluidproductieplafonds voor bestaande situaties	89
5.2.2	Vereenvoudiging van de regels	72	6.4.4	Andere maatregelen	89
5.3	De Commissie-Elverding	72	6.4.4.1	Extra sanering	89
5.4	Rapport van de Algemene Rekenkamer «Milieueffecten wegverkeer; Haalbaarheid van de Beleidsdoelstellingen voor een schoon, zuinig en stil wegverkeer»	72	6.4.4.2	Bronbeleid	90
5.4.1	Advies van de Algemene Rekenkamer	73	6.5	Overleg	90
5.4.2	Het wetsvoorstel getoetst aan het advies	74	Hoofdstuk 7	Artikelsgewijze toelichting	91
5.5	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	74	Bijlage 1	De voorgeschiedenis van het wetsvoorstel	148
5.6	Natuurbeschermingswet 1998 en Ecologische Hoofdstructuur	75	Bijlage 2	De referentiepunten	151
5.7	Planwet verkeer en vervoer	75	Bijlage 3	De getalswaarde van de voorkeurswaarde, de maximale waarde en de binnenwaarde	154
5.8	Interimwet stad-en-milieubenadering	76	Bijlage 4	Soorten van maatregelen onder de nieuwe systematiek	158
5.9	Andere onderdelen van de Wet milieubeheer	76	Bijlage 5	Overzicht van taken en bevoegdheden van de Minister van VROM en de Minister van VenW in het wetsvoorstel	160
5.9.1	Milieu-effectrapportage	76	Bijlage 6	De werking van de bestaande geluidregelgeving en het handhavingsgat	163
5.9.2	Stiltegebieden	77	Bijlage 7	Vergelijking van het instrumentarium van het wetsvoorstel en het instrumentarium van de Wet geluidhinder	170
			Bijlage 8	Regelgeving voor het geluidaspect na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en enkele andere wetsvoorstellen	173
			Bijlage 9	Transponeringstabel (Geluidsbelastingkaarten en actieplannen)	175

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 De strekking van het wetsvoorstel

De Wet geluidhinder biedt onvoldoende bescherming tegen de gevolgen van de groei van het verkeer. In veel gevallen is de toename van geluidsbelastingen op gevels van woningen en andere geluidsgevoelige objecten onbeheerst. De huidige wet biedt te beperkte mogelijkheden om toename van geluidsbelasting door autonome groei van het verkeer te reduceren anders dan op het moment waarop een weg of spoorweg wordt gewijzigd. Het doel van deze nieuwe regels is aan deze onbeheerste groei een einde te maken en woningen en andere geluidsgevoelige objecten beter te beschermen tegen geluidhinder.

Daartoe wordt een nieuw systeem ingevoerd, vooralsnog voor wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen (hierna ook: «de rijksinfrastructuur»). Het nieuwe systeem berust op drie pijlers: het beheersen van de geluidsbelastingen (het voorkomen van verdere onbeheerste groei), het reduceren van hoge geluidsbelastingen en de versterkte inzet van bronmaatregelen.

Elke pijler kent zijn eigen instrumenten. Voor de beheersing van de geluidsbelastingen worden geluidproductieplafonds als instrument ingevoerd (de «plafondsysteem»). Hoge geluidsbelastingen zullen worden aangepakt met een omvangrijke saneringsoperatie. In het kader van de versterkte inzet van bronmaatregelen zullen onder meer eisen gaan gelden voor de minimum akoestische kwaliteit bij aanleg of vervanging van een weg of spoorweg. De besteding van het beschikbare overheids-geld geschiedt op basis van een doelmatigheidsafweging. De verplichtingen uit de Europese richtlijn omgevingslawaai zullen de aanpak ondersteunen. De regels inzake geluidsbelastingkaarten en actieplannen worden verplaatst van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer.

De geluidproductieplafonds geven de geluidproductie aan die een weg of spoorweg maximaal mag voortbrengen op aan weerszijden van de weg of spoorweg gelegen punten (referentiepunten), en moeten – behoudens verhoging of verlaging – permanent worden nageleefd.

Geluidproductieplafonds worden vastgesteld bij besluit. In afwijking van deze hoofdregel krijgt de rijksinfrastructuur die al bestaat of geprojecteerd is op het tijdstip waarop de nieuwe regels in werking treden, van rechtswege geluidproductieplafonds.

De geluidproductieplafonds van rechtswege zullen in het algemeen zijn gelegen op het niveau van de heersende waarde + 1,5 dB. Hierdoor is het voor de beheerder van de weg of spoorweg mogelijk om tijdig geluidbeperkende maatregelen te treffen. Zo ontstaat een zekere «werkruimte» die noodzakelijk is om normale fluctuaties die van jaar tot jaar optreden toe te laten en om het treffen van maatregelen bij een situatie met structurele groei voor te bereiden.

De werkruimte is gekoppeld aan een verplichting voor de beheerder om zo nodig tijdig geluidbeperkende maatregelen voor te bereiden en te treffen die een overschrijding van de geluidproductieplafonds voorkomen, en de geluidproductie veelal zullen reduceren tot een niveau dat op of onder de heersende waarde ten tijde van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is gelegen. Dit leidt ertoe dat over lange tijd gezien de geluidproductie in het referentiepunt gemiddeld genomen ongeveer gelijk blijft aan de heersende waarde bij invoering van de wet. Daarnaast zal een

saneringsoperatie worden uitgevoerd met als doel de reductie van hoge geluidsbelastingen.

Indien daar aanleiding voor is, kunnen geluidproductieplafonds worden gewijzigd. Dat gebeurt bij besluit, ook als zij in eerste aanleg van rechtswege tot stand zijn gekomen.

Het wetsvoorstel zal gepaard gaan met een Invoeringswet (hierna: «de Invoeringswet»). In die wet zal de aanpassing van andere onderdelen van de Wet milieubeheer, van de Wet geluidhinder en van andere wetten aan de invoering van de plafondsysteematiek voor de rijksinfrastructuur worden geregeld. Ook zal in de Invoeringswet de aanpassing van de saneringsregels worden opgenomen en zal overgangsrecht worden opgenomen met betrekking tot het voltooien van lopende procedures op grond van het huidige recht.

Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van de fasegewijze herziening van de geluidregelgeving. Het volgt op wetsvoorstel 29 021 (implementatie van de Europese richtlijn omgevingslawaai) en wetsvoorstel 29 879 (Modernisering instrumentarium geluidbeleid, eerste fase). Beide wetsvoorstellen hebben het Staatsblad bereikt en zijn in werking getreden. Het onderhavige wetsvoorstel vormt stap 1 van fase 2 van de herziening van de geluidregelgeving.

De nieuwe regels komen, wat de rijksinfrastructuur betreft, in de plaats van de huidige regels omtrent de aanleg en reconstructie van een weg en de aanleg of wijziging van een spoorweg. Zij hebben geen betrekking op de bouw van geluidsgevoelige objecten langs wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds. Daarop blijven vooralsnog de bestaande regels van de Wet geluidhinder, met enkele noodzakelijke aanpassingen, van toepassing. Ook op decentraal beheerde wegen en spoorwegen blijft de Wet geluidhinder van toepassing. Deze onderwerpen zullen onderdeel uitmaken van de volgende stap in de herziening van de geluidregelgeving.

1.2 De structuur van het wetsvoorstel

Hoofdstuk 11 is opgebouwd uit drie titels:

Titel 11.1: Algemeen

Titel 11.2: Geluidsbelastingkaarten en actieplannen

Titel 11.3: Wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds.

Titel 11.1 bevat de begripsomschrijvingen die voor hoofdstuk 11 van belang zijn, de normering voor geluidsgevoelige objecten en een bepaling inzake de akoestische kwaliteit van wegen en spoorwegen. De normeringsbepaling is van direct belang voor titel 11.3, maar kan ook een rol spelen bij het opstellen van actieplannen voor de rijksinfrastructuur (titel 11.2). De bepaling inzake de minimum akoestische kwaliteit (de «minimumstandaard») betreft het bronbeleid dat een bredere werking heeft dan alleen de geluidproductieplafonds.

Titel 11.2 is het huidige hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder en betreft de geluidsbelastingkaarten en actieplannen. De indeling van de titel is overgenomen uit de Wet geluidhinder en ook de artikelen zijn, behoudens enige aanpassingen, onder meer in verband met de nieuwe plafondsysteematiek, ontleend aan de Wet geluidhinder.

Titel 11.3 kent de volgende afdelingen, deels verder ingedeeld in paragrafen:

- Afdeling 11.3.1 Algemeen
- Afdeling 11.3.2 Naleving en registratie van geluidproductieplafonds

- Afdeling 11.3.3 Vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds
- Afdeling 11.3.4 Geluidproductieplafonds voor op «datum van inwerkingtreding van deze wet» bestaande of geprojecteerde wegen of spoorwegen
- Afdeling 11.3.5 Overschrijding van de maximale waarde
- Afdeling 11.3.6 Overige bepalingen.

In afdeling 11.3.1 worden de reikwijdte van de titel, het vaststellen van de geluidplafondkaart (de kaart die aangeeft welke rijkswegen en spoorwegen onder deze titel vallen en niet te verwarren met de geluidsbelastingkaart bedoeld onder titel 11.2) en de verplichte aanwezigheid van geluidproductieplafonds langs de rijksinfrastructuur geregeld.

Naleving is het centrale element van de nieuwe systematiek. Vanaf het begin zal het accent liggen op de naleving van de geluidproductieplafonds die is geregeld in afdeling 11.3.2. Het geluidregister is ook geregeld in deze afdeling, omdat dit, net als de naleving, van belang is in de beheersfase van de geluidproductieplafonds, dus de fase waarin de beheerder de geluidproductie monitort en voorziet in dusdanige maatregelen dat de geluidproductieplafonds niet worden overschreden.

In afdeling 11.3.3 is de permanente regeling opgenomen voor het vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds. De bepalingen over het vaststellen van geluidproductieplafonds zien feitelijk alleen op nieuwe wegen en spoorwegen. De bepalingen over het wijzigen van geluidproductieplafonds gelden voor alle plafonds, ongeacht de wijze waarop zij tot stand zijn gekomen. Enkele uitzonderingen daarop zijn opgenomen in afdeling 11.3.4 voor geluidproductieplafonds die zijn ontstaan op het tijdstip waarop de nieuwe regels zijn gaan werken. Afdeling 11.3.3 regelt ook op welke wijze bij het vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds rekening dient te worden gehouden met de in titel 11.1 opgenomen normen voor zowel buiten als binnen geluidsgevoelige objecten. Binnen afdeling 11.3.3 regelt § 1 het algemene deel, inclusief de inhoudelijke voorschriften, § 2 de procedurele kant, § 3 de binnenwaarde, terwijl § 4 enige bepalingen van bijzondere aard bevat. Afdeling 11.3.4 heeft betrekking op de invoering van geluidproductieplafonds voor bestaande en geprojecteerde wegen en spoorwegen op het tijdstip waarop de nieuwe regels gaan werken. De hoogte van deze geluidproductieplafonds wordt geregeld bij de wet of – voor bijzondere gevallen – bij algemene maatregel van bestuur. Omdat de desbetreffende artikelen maar eenmalig werken, zijn zij apart in de titel geplaatst, in het laatste gedeelte daarvan. Enkele bijzondere bepalingen voor het wijzigen van deze plafonds zijn eveneens in afdeling 11.3.4 opgenomen. Ook zij hebben in de systematiek tijdelijke betekenis. Nadat het desbetreffende plafond is gewijzigd, zijn deze artikelen uitgewerkt.

Afdeling 11.3.5 regelt de mogelijkheid voor het overschrijden van de maximale waarde. Omdat deze regeling het karakter heeft van ultimum remedium, heeft ook deze regeling een plaats achterin de titel gekregen. Ten slotte bevat afdeling 11.3.6 een evaluatiebepaling.

1.3 Leeswijzer

De memorie van toelichting kent een gelaagde structuur. Het algemeen deel (hoofdstuk 1–6) behandelt de hoofdlijnen van het wetsvoorstel en de daarin vervatte plafondsysteem. Het artikelsgewijze deel (hoofdstuk 7) biedt ruimte aan een meer gedetailleerde toelichting op diverse aspecten van het nieuwe systeem. De bijlagen bevatten achtergrondinformatie. Opgemerkt wordt dat er geen afzonderlijk hoofdstuk is gewijd aan de geluidsbelastingkaarten en actieplannen, hoewel deze worden geregeld in

titel 11.2. Dat is een gevolg van het feit dat titel 11.2 in essentie een verplaatsing is van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder. In deze memorie van toelichting komen de geluidsbelastingkaarten en actieplannen vooral aan de orde in hun relatie tot de plafondsysteematiek (onder meer § 2.5 en 2.6).

Hoofdstuk 2 behandelt de achtergrond van de nieuwe regels. Eerst worden de tekortkomingen in de huidige geluidregelgeving geschetst (§ 2.1). Daarna volgt een beeld van de drie pijlers onder de nieuwe regels: beheersen, reduceren en bronmaatregelen, waarna wordt toegelicht door middel van welke instrumenten deze pijlers zijn vormgegeven (§ 2.2–2.3). Deze instrumenten zijn de geluidproductieplafonds, een omvangrijke saneringsoperatie, en het stellen van eisen aan de akoestische kwaliteit van wegen en spoorwegen. De doelmatigheid als dragend fundament en de geluidsbelastingkaarten en actieplannen komen aan de orde in § 2.4 en 2.5. § 2.6 biedt een schets van het instrumentarium uit het wetsvoorstel als samenhangend geheel.

Hoofdstuk 3 voorziet in een meer uitgebreide toelichting op de plafondsystematiek. In § 3.1 komen algemene aspecten aan de orde. In § 3.2 wordt ingegaan op de wijze waarop een geluidproductieplafond wordt bepaald voor rijkswegen en hoofdspoorwegen die al zijn aangelegd of geprojecteerd bij het inwerkingtreden van de nieuwe regels. Deze wegen en spoorwegen krijgen van rechtswege een geluidproductieplafond, met in de meeste gevallen een waarde gelijk aan de heersende waarde + 1,5 dB. In § 3.3 wordt ingegaan op het vaststellen van geluidproductieplafonds voor nieuwe infrastructuur en op de wijziging van geluidproductieplafonds. In deze gevallen worden de plafonds bij besluit vastgesteld. Bij de besluitvorming spelen normen voor geluidsgevoelige objecten en een financieel doelmatigheidscriterium een belangrijke rol. Enige bijzondere aspecten van de plafondsysteematiek komen aan de orde in § 3.4. In de eerste plaats is er aandacht voor diverse categorieën van maatregelen die de geluidssituatie beïnvloeden, en hun plaats in de plafondsysteematiek. In de tweede plaats wordt ingegaan op plafondverlaging en plafondverhoging, met inbegrip van een dreigende (toename van de) overschrijding van de maximale waarde. Met het oog op de binnenwaarde dienen zo nodig ook geluidwerende maatregelen te worden getroffen (§ 3.5). Paragrafen omtrent de toedeling van taken en bevoegdheden, de naleving, de handhaving alsmede inspraak, coördinatie en rechtsbescherming sluiten het hoofdstuk af (§ 3.6–3.9).

Hoofdstuk 4 plaatst de plafondsysteematiek in de bredere context van enige wetten die de geluidhinder betreffen of daarvoor bijzondere betekenis hebben. Eerst wordt de plaats van het voorstel geschetst in het totaal van de fasegewijze herziening van de Wet geluidhinder. Ook wordt uiteengezet waarom de geluidhinderregels nu niet in één keer fundamenteel worden herzien (§ 4.1 en 4.2).

Daarna wordt ingegaan op het geluidinstrumentarium in zijn totaliteit na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (§ 4.3). Ingegaan wordt onder meer op de positie van de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen, op de vaststelling en wijziging van geluidproductieplafonds in relatie tot de normering van de Wet geluidhinder, op kruisende infrastructuur in relatie tot de plafondsysteematiek, en op de bouw van geluidsgevoelige objecten nabij wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds. Ook komen wijzigingen in de Wet geluidhinder aan de orde. Aansluitend wordt ingegaan op de relatie tot de Tracéwet en de Wet ruimtelijke ordening (§ 4.4) en de Spoedwet wegverbreding (§ 4.5).

Hoofdstuk 5 behandelt de relatie van de nieuwe regels tot enige beleidsnota's, tot enkele rapportages en tot andere regelingen.

Eerst komt de relatie tot diverse beleidsnota's, de uitgevoerde Herijking van de VROM-regelgeving, de rapportage van de Commissie-Elverding en een rapport van de Algemene Rekenkamer aan de orde (§ 5.1–5.4). Onder het hoofd van de Herijking wordt ook de keuze voor opname van de nieuwe regels in de Wet milieubeheer toegelicht. In § 5.5–5.9 volgen de andere regels. Het betreft de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, enige andere wetten en enige andere onderdelen van de Wet milieubeheer.

Hoofdstuk 6 bevat in de eerste plaats de resultaten van de verplichte toetsen. Ingegaan wordt op de bestuurslasten en de administratieve lasten, gevolgd door een korte beschouwing over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de proceduretijd bij regulier onderhoud van en kleine ingrepen aan de weg of spoorweg. Daarna wordt ingegaan op de uitvoerings- en saneringslasten. Het hoofdstuk wordt vervolgd met een beschouwing over de gevolgen van het wetsvoorstel voor het milieu en de leefomgeving. Toegelicht wordt dat meer objecten een betere bescherming krijgen. In de tweede plaats wordt ingegaan op het overleg met IPO en VNG dat heeft plaatsgevonden in het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel.

Hoofdstuk 7 bevat de artikelsgewijze toelichting. Veel aspecten worden daarin verder uitgediept.

Bijlage 1 behandelt de voorgeschiedenis van het wetsvoorstel. Reeds medio de negentiger jaren van de vorige eeuw rees de gedachte aan de invoering van «emissieplafonds». De bijlage geeft inzicht in hetgeen zich sindsdien heeft afgespeeld.

Bijlage 2 betreft de referentiepunten. Geluidproductieplafonds worden vastgesteld op zogenoemde referentiepunten. Dat zijn door coördinaten bepaalde punten nabij de weg of spoorweg. De bijlage laat zien hoe de ligging van deze punten zal worden bepaald.

Bijlage 3 licht de getalswaarde van de uniforme normen uit het wetsvoorstel toe. In het wetsvoorstel zijn de gedifferentieerde normen uit de Wet geluidhinder vervangen door een klein aantal uniforme normen voor wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds (een voorkeurswaarde, een maximale waarde en een binnenwaarde). Een onderscheid tussen de normen voor wegen enerzijds en die voor spoorwegen anderzijds is overigens gehandhaafd.

Bijlage 4 geeft schematisch inzicht in de verschillende categorieën maatregelen die in de nieuwe systematiek een rol spelen. Een belangrijke categorie zijn de «geluidbeperkende maatregelen».

In de begripsomschrijving van deze maatregelen zijn twee beperkingen te vinden: het gaat om maatregelen die de geluidproductie vanwege een weg of spoorweg beperken, en dus alleen om bron- en overdrachtsmaatregelen. En verder vallen maatregelen alleen onder dit begrip als zij daartoe bij ministeriële regeling zijn aangewezen. Verder geeft de begripsomschrijving nog aan dat maatregelen inzake het gebruik van een weg of spoorweg niet bij de ministeriële regeling kunnen worden aangewezen. De geluidbeperkende maatregelen worden in aanmerking genomen bij het vaststellen of wijzigen van een geluidproductieplafond. Zij spelen bij het bepalen van de plafondhoogte alleen daadwerkelijk een rol als zij financieel doelmatig zijn en niet afstuiten op bepaalde andere bezwaren (artikel 11.29). Naast de geluidbeperkende maatregelen zijn er andere maatregelen die de geluidsbelasting (buiten) beperken, zoals maatregelen inzake het gebruik van de weg (verkeersmaatregelen, stil materieel, stille

banden e.d.). Bij de naleving van de plafonds mag de beheerder zowel geluidbeperkende maatregelen als andere maatregelen toepassen. En voorts zijn er de maatregelen van andere aard, zoals de gevelisolatie. Artikel 11.50 geeft nog andere voorbeelden van maatregelen van andere aard. Zie ter zake ook § 3.4.

In bijlage 5 wordt een overzicht geboden van de taken en bevoegdheden die in dit wetsvoorstel worden toegekend aan de beide betrokken ministers.

In bijlage 6 wordt ingegaan op de oorzaken van de groei van de geluidsbelasting. Toegelicht wordt waardoor onder de huidige regelgeving een onbeheerste groei van de geluidsbelasting, ondanks de eisen en procedures van de Wet geluidhinder, mogelijk is.

In bijlage 7 wordt op hoofdlijnen een vergelijking gemaakt tussen het voorgestelde nieuwe instrumentarium en het bestaande instrumentarium van de Wet geluidhinder voor de aanleg en wijziging van – tot de rijksinfrastructuur behorende – wegen en spoorwegen. Daarmee wordt inzicht geboden in wat er op geluidgebied verandert voor de rijksinfrastructuur.

Bijlage 8 biedt schematisch inzicht in de regelgeving voor het geluidaspect na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en enkele andere wetsvoorstellen. Per deelonderwerp wordt aangegeven in welke wet het zal zijn geregeld, en wat het gehanteerde systeem is. Ook wordt aangegeven of het deelonderwerp in de volgende stap van de herziening van de geluidregelgeving is betrokken.

Bijlage 9 bevat de transponeringstabel met betrekking tot de artikelen over de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen, die verplaatst worden van de Wet geluidhinder naar titel 11.2 van de Wet milieubeheer.

1.4 Enkele begrippen

In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting wordt een aantal begrippen gebruikt in relatie tot geluid en maatregelen ter voorkoming of beperking van geluid. In deze paragraaf wordt aangegeven in welke betekenis deze begrippen worden gebruikt. Sommige begrippen zijn ook gedefinieerd in artikel 11.1. Op die begrippen wordt nader ingegaan in de toelichting op dat artikel.

Wat is geluid?

Geluid is een trilling van de lucht. Via het trommelvlies wordt het geluid doorgegeven naar de hersenen met als resultaat dat mensen iets horen. Geluid kan zacht en hard zijn, hoge tonen of lage tonen bevatten en kan als plezierig of onaangenaam worden ervaren.

De sterkte van het geluid wordt uitgedrukt in decibel, afgekort dB. Een decibel is een logaritmische grootte; dat betekent dat decibellen niet gewoon rekenkundig bij elkaar opgeteld of van elkaar afgetrokken kunnen worden. Zo levert een verdubbeling van het aantal voertuigen altijd een toename van het geluid op met 3 dB, ongeacht de hoogte van het oorspronkelijke geluidsniveau. Stel bijvoorbeeld dat een snelweg op een zeker punt een geluidsniveau van 60 decibel veroorzaakt. Als er dan twee keer zoveel auto's over die weg gaan rijden, wordt het niveau op dat punt niet 120 dB, maar 63 dB. Dit sluit aan bij de werking van het gehoor: een verdubbeling van de hoeveelheid verkeer wordt ook niet als een verdubbeling van de hoeveelheid geluid waargenomen.

Bij geluidonderzoeken wordt er tevens rekening mee gehouden dat het menselijk oor niet even gevoelig is voor alle toonhoogten. Voor lage tonen is het oor minder gevoelig dan voor hoge tonen. Geluidmeetapparatuur is aangepast aan de verschillen in gevoeligheid van het menselijk gehoor voor hoge en lage tonen met een zogenoemd A-filter. Bij geluidberekeningen voor weg- en spoorweglawaai wordt ook zo'n correctie toegepast. In de techniek wordt dit meestal tot uitdrukking gebracht door de aanduiding dB(A). De in dit wetsvoorstel voor weg- en spoorweglawaai gebruikte Europese maat L_{den} bevat ook de A-weging, maar wordt desondanks aangeduid met de eenheid dB. Voor een uitgebreide toelichting op de dosismaat L_{den} en de keuze voor de aanduiding «dB» daarvan wordt verwezen naar § 2.9 van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel waarbij de Europese richtlijn omgevingslawaai is geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving (Kamerstukken II 2002/03, 29 021, nr. 3, p. 22 en volgende).

De mens kan globaal niveaus tussen de 0 en 140 dB horen. In een rustige straat is het niveau gemiddeld 48 dB, langs een drukke weg zal het meer dan 60 dB zijn en op 25 meter afstand van een startend straalvliegtuig ca. 140 dB.

Voor de hinderlijkheid van geluid spelen vele factoren een rol. Uiteraard de sterkte van het geluid uitgedrukt in dB. Voor de berekening van de geluidsbelasting wordt ook rekening gehouden met het soort geluid (verschillende voertuigen zoals auto's en treinen produceren verschillende soorten geluid) en het tijdstip van de dag. Andere factoren kunnen ook bij de ervaren hinder een rol spelen en kunnen van persoon tot persoon sterk verschillen. De normering van geluid is afgestemd op de gemiddeld ervaren hinder onder grote groepen en houdt bijvoorbeeld rekening met het gemiddelde verschil in hinderlijkheid tussen weg- en spoorweglawaai.

Andere termen

Term	Toelichting
Geluidproductie, geluidwaarde, geluidemissie	<p>De termen «geluidproductie» en «geluidwaarde» zijn gerelateerd aan de geluidsbron (de weg of spoorweg). De «geluidproductie» is de hoeveelheid geluid die (een gedeelte van) de weg of spoorweg volgens berekening veroorzaakt op een daartoe aangegeven punt, in dit wetsvoorstel een referentiepunt. De geluidproductie wordt uitgedrukt in een getalswaarde in dB, ook aangeduid als «geluidwaarde». Daarbij wordt de dosismaat L_{den} gehanteerd.</p> <p>De term «geluidproductie» valt grotendeels samen met de term «geluidemissie». Deze laatste term is echter vermeden, omdat zij soms wordt beperkt tot de hoeveelheid geluid op of aan de rand van de bron. De «geluidproductie» in de zin van het wetsvoorstel heeft betrekking op een punt op enige (maar wel korte) afstand van de bron. Het wetsvoorstel richt zich immers op de geluidproductie op een referentiepunt, dat in de praktijk op ongeveer 50 meter uit de weg of spoorweg zal zijn gelegen. Opgemerkt wordt dat de geluidproductie op het referentiepunt, zoals in dit wetsvoorstel ingevuld, ook emissiegericht is. Zij haakt daar immers niet aan bij geluidsgoedige punten in de omgeving, maar richt zich zoveel mogelijk alleen op de eigenschappen van de bron, waaronder voor de werking van dit wetsvoorstel tevens begrepen het effect van eventuele afscherpende maatregelen (geluidschermen of -wallen) die aan die bron zijn getroffen.</p> <p>De term «geluidemissie» wordt in deze memorie van toelichting enkele malen gebruikt om specifiek de hoeveelheid geluid aan te duiden die wordt veroorzaakt aan de rand van de weg of de spoorweg.</p>

Term	Toelichting
Heersende geluidwaarde, geprognosticeerde geluidwaarde en toegestane geluidwaarde, geluidproductieplafond	De «geluidwaarde» kan nader worden onderscheiden in de heersende geluidwaarde, de geprognosticeerde geluidwaarde en de toegestane geluidwaarde. De heersende geluidwaarde is de hoeveelheid geluid die blijkt berekening in een gegeven kalenderjaar feitelijk is veroorzaakt op een referentiepunt. De geprognosticeerde geluidwaarde is de hoeveelheid geluid die volgens berekening in een gegeven kalenderjaar in de toekomst zal worden veroorzaakt op een referentiepunt. De toegestane geluidwaarde representeert de hoeveelheid geluid in L_{den} die maximaal mag worden veroorzaakt op het desbetreffende referentiepunt. Dat is, anders gezegd, de getalswaarde van het geluidproductieplafond.
Geluidsbelasting	De term «geluidsbelasting» ziet op de hoeveelheid geluid die vanwege een geluidsbron op een bepaald punt aanwezig is en is anders dan de geluidproductie een maat voor de kwaliteit van de geluidssituatie op die locatie. Deze hoeveelheid geluid wordt veelal bepaald door berekening op een geluidsgevoelig object (op de gevel van een geluidsgevoelig gebouw of aan de terreingrens van een geluidsgevoelig terrein) dan wel binnen een geluidsgevoelig object. De termen «geluidsbelasting» en «geluidimmissie» hebben dezelfde betekenis. De term geluidsbelasting komt al in de Wet geluidhinder voor en is gehandhaafd. De geluidsbelasting wordt bepaald over een aangegeven periode, bijvoorbeeld alle dagperiodes van een jaar. De «geluidsbelasting» in de zin van het wetsvoorstel is, evenals de «geluidsbelasting» in de zin van de Wet geluidhinder, gebaseerd op alle dag-, avond- en nachtperiodes over een jaar, aangezien ook hierbij de dosismaat L_{den} wordt gehanteerd.
Voorkeurswaarde, maximale waarde, binnenwaarde	De «voorkeurswaarde» en de «maximale waarde» normeren de geluidsbelasting «buiten» (op de gevel of aan de terreingrens van een geluidsgevoelig object). Zij geven aan welke geluidsbelasting aldaar bij voorkeur niet wordt overschreden respectievelijk welke geluidsbelasting, uitzonderingen voorbehouden, aldaar niet mag worden overschreden. Deze waarden spelen een rol bij het bepalen van de hoogte van de geluidproductieplafonds. De term «binnenwaarde» ziet op de geluidsbelasting die wordt ondervonden in een geluidsgevoelige ruimte binnen een geluidsgevoelig object (dus «binnen»). Zij hangt af van de geluidsbelasting buiten en de mate waarin de gevel geluidwerend is. In artikel 11.2 wordt aangegeven welke getalswaarden van de voorkeurswaarde, de maximale waarde en de binnenwaarde in dit wetsvoorstel worden gehanteerd.
Geluidniveau, geluidssituatie	De term «geluidniveau» wordt in deze memorie van toelichting gebruikt in de algemene betekenis van de hoeveelheid geluid die op een bepaalde plaats (en al dan niet op een bepaald moment) heerst. De term «geluidssituatie» is een algemene aanduiding voor de toestand vanuit geluidoogpunt op een bepaalde plaats. Deze term houdt niet meer in dan zij taalkundig wil zeggen.
Geluidbeheersing, geluidreductie	«Geluidbeheersing» ziet op de doelstelling van de regelgeving en heeft betrekking op het systematisch nastreven van een geluidniveau dat (op een bepaalde plaats) als passend wordt aangemerkt. In het wetsvoorstel gebeurt dat vooral door de geluidproductieplafonds systematisch na te leven. Van «geluidreductie» is sprake als de geluidwaarden op de referentiepunten zijn gedaald of zullen gaan dalen.
Geluidsgevoelig	De term «geluidsgevoelig» wordt in deze wet gebruikt in relatie tot objecten en ruimten. Het gaat om objecten en ruimten binnen objecten die, gelet op hun functie, bijzondere bescherming tegen geluidsbelasting behoeven.

Term	Toelichting
Geluidbeperkende maatregelen, Maatregelen met betrekking tot het gebruik van de weg of spoorweg, Maatregelen tot verlaging van de geluidsbelasting	Geluidbeperkende maatregelen zijn bronmaatregelen en overdrachtsmaatregelen. In dit wetsvoorstel worden alleen de bron- en overdrachtsmaatregelen die bij ministeriële regeling zijn aangewezen, als «geluidbeperkende maatregelen» aangemerkt. Maatregelen met betrekking tot het gebruik van de weg of spoorweg kunnen niet als geluidbeperkende maatregel worden aangewezen. Hiertoe behoren onder meer verkeersmaatregelen en de inzet van geluidarm spoorwegmaterieel. De term «maatregelen tot verlaging van de geluidsbelasting» wordt in het wetsvoorstel gebruikt als wordt bedoeld op <i>alle</i> maatregelen die de geluidsbelasting verlagen, ongeacht of zij bij ministeriële regeling zijn aangewezen (bijvoorbeeld artikel 11.48).
Bronmaatregelen	«Bronmaatregelen» zijn maatregelen die de hoeveelheid geluid vanwege de geluidsbron beperken bij de bron. In het kader van de geluidregelgeving kunnen drie categorieën van bronmaatregelen worden onderscheiden: <ul style="list-style-type: none"> – maatregelen aan de infrastructuur (weg of spoorweg) (bijvoorbeeld ZOAB of betonnen dwarsliggers bij het spoor); – maatregelen aan de voertuigen of aan onderdelen daarvan (zoals stille voertuigen of stille banden); – verkeersmaatregelen zoals snelheid en verkeerscirculatie. Onder «bronmaatregelen» wordt in dit wetsvoorstel alleen de eerste categorie van maatregelen begrepen. De beide andere categorieën van maatregelen behoren in het wetsvoorstel tot de «maatregelen met betrekking tot het gebruik van de weg of spoorweg». Een maatregel als overkapping of intunneling van een weg of spoorweg valt niet binnen de categorie «bronmaatregelen». Een dergelijke maatregel beperkt niet de geluidproductie, maar de overdracht van geluid.
Overdrachtsmaatregelen, Maatregelen ter beperking van de geluidsoverdracht	«Overdrachtsmaatregelen» zijn maatregelen die de overdracht van geluid van de bron naar de ontvanger voorkomen of beperken. Geluidschermen en geluidwallen zijn hiervan bekende voorbeelden. Deze maatregelen worden doorgaans getroffen tussen de bron en de ontvanger in. «Maatregelen ter beperking van de geluidsoverdracht» is synoniem met «overdrachtsmaatregelen».
Geluidwerende maatregelen, gevelmaatregelen	«Geluidwerende maatregelen» zijn maatregelen aan de gevel van een (geluidsgevoelig) object. Hieronder worden ook maatregelen aan het dak begrepen. Geluidwerende maatregelen strekken tot het beschermen van de binnenwaarde. In deze memorie van toelichting wordt als synoniem ook wel de term «gevelmaatregelen» gebruikt.
Rijksinfrastructuur, rijkswegen	Wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen worden in deze memorie van toelichting ook aangeduid als «de rijksinfrastructuur». De wegen in beheer bij het Rijk worden ook aangeduid als «rijkswegen».

Opgemerkt wordt dat de begrippen «geluidbeperkende maatregelen» en «geluidwerende maatregelen» tezamen niet alle mogelijke maatregelen bestrijken waarmee de geluidssituatie kan worden verbeterd. Men denke aan het amoveren van een woning en het wijzigen van de functie of de indeling van een woning.

Prioriteit van categorieën van maatregelen ter voorkoming of beperking van geluid

Uit de tabel blijkt niet van een prioriteitsvolgorde tussen bron-, overdrachts- en gevelmaatregelen. Deze volgorde is er echter wel. Het algemene uitgangspunt in het milieubeleid is dat emissies zoveel mogelijk moeten worden voorkomen of beperkt, en dat pas in laatste instantie maatregelen bij de ontvanger aan de orde zijn. Daaruit volgt een voorkeur voor bronmaatregelen boven overdrachtsmaatregelen en voor overdrachtsmaatregelen boven gevelmaatregelen. In de criteria voor de doelmatigheidstoets (§ 3.3.3) komt de voorkeur voor bronmaatregelen boven overdrachtsmaatregelen tot uitdrukking. De voorkeur voor overdrachtsmaatregelen boven gevelmaatregelen blijkt uit het feit dat de overdrachts-

maatregelen aan bod komen bij de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond, terwijl gevelmaatregelen eerst worden getroffen als de (bron- en) overdrachtsmaatregelen samen onvoldoende zijn om de geluidsbelasting buiten op de gevel op of onder de nagestreefde waarde te brengen, en de binnenwaarde wordt overschreden.

HOOFDSTUK 2 HET ONTWERP VAN NIEUWE REGELS VOOR GELUIDBEHEERSING VAN WEG- EN SPOORWEGVERKEER

2.1 Aanleiding en probleemschets

Aanleiding tot de wijziging van de geluidregelgeving zijn tekortkomingen in de werking van de Wet geluidhinder. De belangrijkste tekortkomingen behelzen de onbeheerste groei van geluidsbelastingen en de ontoegankelijkheid en complexiteit van de regels. Daarnaast blijkt dat relatief kleine ingrepen op of aan de infrastructuur vaak leiden tot onevenredig zware verplichtingen vanuit de Wet geluidhinder. Deze drie punten worden hieronder kort toegelicht. Vervolgens wordt aangegeven waarom snelle oplossingen urgent zijn.

Onbeheerste groei

De Wet geluidhinder biedt onvoldoende bescherming tegen de gevolgen van de groei van het verkeer. Er is in veel gevallen een onbeheerste groei van de geluidsbelasting van gevels van woningen en andere geluidsgevoelige objecten mogelijk. Sinds de Wet geluidhinder in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw in werking trad, heeft de sterke groei van vooral het wegverkeer geleid tot een onvoorzien grote toename van het geluid. Daardoor is er een groot verschil ontstaan tussen de ooit beoogde en de nu heersende geluidsbelastingen. Dit verschil zal onder de huidige regels naar verwachting verder toenemen. Dit is strijdig met de doelstellingen van de Wet geluidhinder en het huidige geluidbeleid. Ook bij het spoorwegverkeer treedt een soortgelijke problematiek op, maar in mindere mate.

De onbeheerste groei van de geluidsbelasting is mogelijk doordat de toepassing van de Wet geluidhinder zich beperkt tot de planfase van infrastructuur- en woningbouwprojecten. In die fase biedt de wet wel bescherming, maar dit neemt het probleem van onbeheerste groei niet weg. Het gaat namelijk om een eenmalige toetsing van de geluidsbelasting aan normen in de planfase van het project, op basis van een prognose voor het verkeer. Bij nieuwbouw van infrastructuur of woningen leidt dit over het algemeen tot maatregelen die enige tijd afdoende bescherming bieden aan burgers. In iets mindere mate geldt dit ook bij wijziging van infrastructuur. Na de besluitvorming is de rol van de Wet geluidhinder echter uitgespeeld. Daardoor kunnen vroeg of laat geluidsbelastingen groeien tot hogere waarden dan in de planfase beoogd waren. Hiervoor biedt de wet geen bescherming. In bijlage 6 is meer in detail beschreven hoe de onbeheerste groei onder de bestaande geluidregelgeving kan plaatsvinden. Opgemerkt wordt dat de bestaande wet voor spoorverkeer regels bevat die beogen bescherming te bieden bij een grote toename van verkeer. In de praktijk blijken deze regels echter lastig uitvoerbaar.

Ontoegankelijk en complex

De Wet geluidhinder is sinds de inwerkingtreding vele malen gewijzigd. Bovendien zijn de uitvoeringsbesluiten bij de wet ook vaak gewijzigd. Mede door deze vele aanpassingen wordt de geluidregelgeving ervaren als bijzonder complexe regelgeving die alleen nog voor specialisten te doorgronden is. Dit leidt, met het feit dat geluidsbelastingen sterk kunnen groeien, tot veel onbegrip bij de burger die te maken heeft met overlast

door verkeerslawaaï. Voor de burger ontbreekt de logica in de wet en blijven veel vragen onbeantwoord, zoals:

- Waarom verslechtert de geluidssituatie bij mijn woning zonder dat er iets aan hoeft te gebeuren?
- Wie is er verantwoordelijk voor de beheersing van de geluidsbelasting op mijn woning?
- Welke van de vele geluidnormen geldt er nu voor mijn woning?
- Hoe kan het dat de hoogst toelaatbare waarde van de geluidsbelasting voor mijn woning gewoon overschreden mag worden?
- De situatie is hier veel erger, maar er is nog nooit wat aan gedaan, terwijl verderop een geluidscherm alweer wordt vervangen door een hoger. Waarom is dat?
- Wanneer komt mijn situatie in aanmerking voor geluidbeperkende maatregelen?

Geconstateerd wordt dat de geloofwaardigheid van de geluidregelgeving bij burgers in het geding is.

Grote lasten bij uitvoering van de bestaande wet

Ondanks het feit dat de wet toename van geluidhinder door groei van verkeer vrijwel ongemoeid laat, vergt de uitvoering van de wet wel de nodige inspanning. De wijziging en aanleg van infrastructuur gaat meestal gepaard met lastige, arbeidsintensieve en tijdrovende geluidprocedures. Bij grote infrastructurele projecten en woningbouwplannen staan de zware lasten redelijk in verhouding tot de ingreep. Bij kleine ingrepen zijn deze geluidprocedures echter erg zwaar in verhouding tot de geplande ingreep. Voor een lijst van urgente ingrepen ter verbetering van de bereikbaarheid bleek de procedure- en onderzoekslast dermate belemmerend, dat er onder andere daarom een Spoedwet wegverbreding is gemaakt. Die wet maakt het voor een daarin opgenomen lijst met projecten mogelijk om eerst een wijziging van een weg door te voeren en pas in een later stadium geluidmaatregelen te overwegen.

Urgentie

De genoemde tekortkomingen zijn al enige tijd bekend. Gezien de omvang van het probleem bleken zij niet met een eenvoudige aanpassing van de wet oplosbaar. De urgentie om de tekortkomingen aan te pakken is nu erg hoog. Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot een beperkte wijziging van de Wet geluidhinder (kamerstukken 29 879) is in de Eerste Kamer expliciet aan de orde geweest dat er snel een oplossing moet komen voor de onbeheerste groei en de ontoegankelijkheid van de regels. Daarnaast groeit de behoefte om snel kleine wijzigingen aan de infrastructuur te kunnen doorvoeren om bereikbaarheidsknelpunten aan te pakken. Daarvoor is een verlichting wenselijk van de nu aan deze wijzigingen gekoppelde procedure- en onderzoekslasten.

2.2 Een nieuw systeem

2.2.1 Uitgangspunten

De onbeheerste groei, de ontoegankelijkheid en complexiteit van de regels en de grote lasten bij kleine ingrepen zijn de drie hoofdpunten die met dit wetsvoorstel aangepakt worden. Primair doel is beheersing van de geluidsbelastingen door verkeer op wegen en spoorwegen op een eenvoudige en efficiënte wijze.

Geluidhinderbeperking en mobiliteit zijn beide van groot belang voor de samenleving. Het wetsvoorstel beoogt niet de mobiliteit te belemmeren maar wel de omgeving tegen geluidhinder te beschermen. De doelmatige toepassing van beschikbare technische maatregelen voor reductie van geluid is daarbij het uitgangspunt.

Het is niet mogelijk om de genoemde tekortkomingen op te lossen met enkele eenvoudige aanpassingen van de bestaande wet. Dat komt doordat de problemen direct verbonden zijn met de systematiek van de wet. Er is een andere sturing met nieuwe verantwoordelijkheden nodig. De kern van de wet moet daarvoor gewijzigd worden, met een nieuwe systematiek en nieuwe instrumenten. Kortom, er is een nieuwe start nodig. Dit leidt tot de eerste ingrijpende wijziging van de systematiek van de eind jaren zeventig van de vorige eeuw vormgegeven Wet geluidhinder.

Dit wetsvoorstel voorziet in een nieuw systeem, vooralsnog bestemd voor wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen. Voor de overige wegen en spoorwegen worden de tekortkomingen op een later moment aangepakt. Bij de overige wegen en spoorwegen zijn meer partijen betrokken en is sprake van een sterke vervlechting met de lokale omgeving. Daarom is er meer tijd nodig voor nieuwe regels voor deze wegen en spoorwegen. In § 4.1 en § 4.2 wordt hierop nader ingegaan.

Bij het opstellen van nieuwe regels is getracht de toegankelijkheid en begrijpelijkheid zo veel mogelijk te verbeteren. Het is echter inherent aan de materie dat de uitwerking hiervan in regels een bepaalde mate van ingewikkeldheid in zich zal hebben.

2.2.2 Drie pijlers: beheersen, reduceren en bronmaatregelen

De nieuwe regels van dit wetsvoorstel berusten op drie pijlers.

Bezien vanuit de problemen met de toename van de geluidsbelasting is primair een voorziening nodig die verdere ongebeheerde groei van de geluidproductie van wegen en spoorwegen tegengaat. Voorkomen moet worden dat de problematiek groter wordt. De eerste pijler is hierop gericht. Om dit doel te bereiken, wordt de bescherming tegen geluidhinder losgekoppeld van het moment waarop de beheerder de weg of spoorweg aanlegt dan wel wijzigt. Dat biedt de omwonende van een weg of spoorweg meer bescherming en biedt de beheerder tegelijkertijd de ruimte om wijzigingen aan de infrastructuur door te voeren zonder onevenredig zware geluidprocedures. Het moet dan gaan om wijzigingen die niet leiden tot een toename van (toegelaten) geluidsbelastingen.

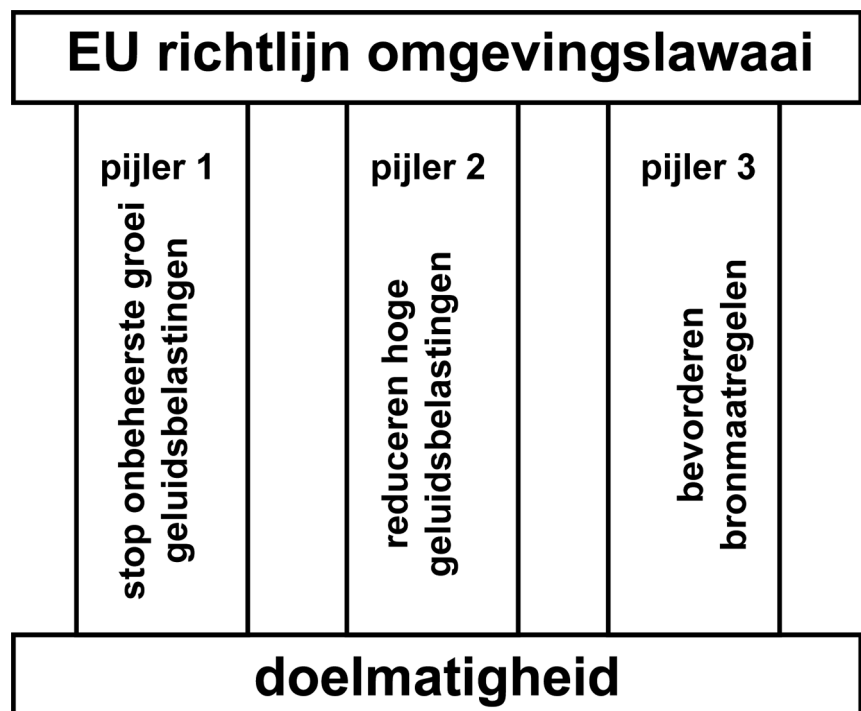
Met het beheersen van de geluidsbelastingen kan niet worden volstaan. Er zijn situaties waar de geluidsbelastingen weliswaar niet meer toenemen, maar desalniettemin hoog zijn. De tweede pijler bestaat dan ook uit het reduceren van deze hoge geluidsbelastingen. Voor ieder wegvak en spoorbaanvak dat tot de rijksinfrastructuur behoort, zal de beheerder een saneringsplan opstellen. In aanmerking voor maatregelen komen de gevallen waarin de te saneren objecten een geluidsbelasting boven een bepaald, bij de Invoeringswet te bepalen niveau ondervinden. Daar komen bij de woningen die een plaats hebben in de lopende saneringsregeling krachtens de Wet geluidhinder. Deze lopende saneringsregeling wordt – ook budgettair – geïntegreerd in de nieuwe saneringsregeling. Het streven is erop gericht dat de integrale saneringsoperatie in 2020 is voltooid.

De derde pijler betreft de reductie van geluidproductie door de versterkte inzet van bronmaatregelen, die gemiddeld genomen doelmatiger zijn dan andere geluidmaatregelen. Dat is enerzijds wenselijk om de geluidproductie verder terug te dringen, en anderzijds om groei van verkeer mogelijk te maken zonder dat geluidsbelastingen toenemen. De derde pijler van het nieuwe stelsel bestaat dan ook uit het stimuleren van de toepassing van bronmaatregelen. Primair gaat het daarbij om het beperken van het gebruik van lawaaiige technieken en het stimuleren van stille technieken.

Elk van de drie hiervoor beschreven pijlers leidt tot bestedingen van overheidsgeld aan geluidbeperkende maatregelen. Daarvoor wordt een afweging gemaakt op basis van kosten en baten. Deze doelmatigheidsafweging zal voor de activiteiten die voortvloeien uit elk van de pijlers transparant, openbaar en objectief moeten zijn. Dit borgt een gelijke behandeling van burgers in gelijke gevallen en zorgvuldigheid bij de besteding van overheidsgeld. De doelmatigheidsafweging kan gezien worden als het fundament waarop de drie pijlers rusten.

Ten slotte moeten de verplichtingen uit de Europese richtlijn omgevingslawaai in de Nederlandse geluidregelgeving ondergebracht zijn. Deze richtlijn bevat geen geluidnormering en ook geen verplichting om geluidmaatregelen te treffen. De richtlijn schrijft echter wel bepaalde instrumenten en activiteiten voor: het periodiek publiceren van geluidsbelastingkaarten en actieplannen en het communiceren met de omgeving. Deze instrumenten en activiteiten kunnen een belangrijke rol vervullen in elk van de drie pijlers. In dit wetsvoorstel wordt dat gerealiseerd door de nieuwe nationale geluidregels en de verplichtingen uit de Europese richtlijn omgevingslawaai samen te smelten tot samenhangende en consistente regelgeving. De verplichtingen vanuit de richtlijn ondersteunen zo de nationale aanpak.

Uit de hiervoor beschreven redenering volgt dat het nieuwe stelsel bestaat uit vijf belangrijke ingrediënten. Het stoppen van de ongebeheerde groei van geluidsbelastingen, het reduceren van hoge geluidsbelastingen en de invoering van bronmaatregelen zijn de drie pijlers. Vervolgens zijn doelmatigheid en de Europese richtlijn essentiële elementen die in elk van deze pijlers doorwerken. In schema ziet het bouwwerk van het nieuwe stelsel er als volgt uit:



2.3 Instrumentering van de drie pijlers: geluidproductieplafonds, sanering, akoestische kwaliteit, actieplannen en andere maatregelen

Ieder van de pijlers kent zijn eigen instrument of instrumenten. Hieronder wordt beschreven door middel van welke instrumenten de drie pijlers van het nieuwe systeem vorm gegeven worden.

Instrument pijler 1: Geluidproductieplafonds

De wens om onbeheerste groei van geluid tegen te gaan, wordt vorm gegeven door de invoering van geluidproductieplafonds. Deze plafonds leggen de bovengrens vast voor de geluidproductie van een weg of spoorweg. Alleen na het doorlopen van een procedure kunnen deze plafonds worden gewijzigd.

De beheerder zal gehouden zijn om het geluidproductieplafond continu na te leven. Als de geluidproductie toeneemt door bijvoorbeeld groei van het verkeer, draagt de beheerder zorg voor het tijdig treffen van maatregelen. Voor de beheerder betekent dit systeem, waarbij continue naleving van de plafonds is losgekoppeld van het moment waarop de infrastructuur wordt gewijzigd, dat hij enige flexibiliteit heeft om zelf het moment te kiezen om zo nodig geluidmaatregelen te treffen. Hij kan kiezen voor het moment van een weg- of spoorwegwijziging of groot onderhoud, maar ook voor een ander moment. Wijzigingen aan de infrastructuur die niet zullen leiden tot een overschrijding van het plafond, kunnen worden uitgevoerd zonder dat afzonderlijke besluiten over geluid behoeven te worden genomen. Dat levert tijdwinst op. Het wetsvoorstel voorziet voor gevallen waarin naleving van de plafonds maatregelen zou vergen die niet in verhouding staan tot de geluidssituatie, of die niet mogelijk zijn, in de mogelijkheid tot het aanpassen van het plafond.

Voor omwonenden biedt het plafond de zekerheid van een grens, die wordt nageleefd. Voor hen is ook helder wie daarvoor verantwoordelijk is. Voor de gemeente biedt het plafond de zekerheid van een bovengrens voor de geluidproductie waar zij rekening mee kan houden bij woningbouwplannen en haar lokale geluidbeleid.

Bij aanleg van een nieuwe weg of spoorweg wordt in het kader van het tracébesluit op dezelfde wijze als nu akoestisch onderzoek uitgevoerd naar de te verwachten geluidsbelastingen en mogelijke maatregelen. Op basis van die informatie wordt gekozen voor de gewenste toekomstige situatie. Nieuw is dat die situatie primair vertaald wordt in de vast te leggen geluidproductieplafonds. Deze plafonds garanderen dat geluidsbelastingen niet onbeheerst kunnen groeien tot hogere waarden dan de waarden die beoogd zijn bij het tracébesluit.

Instrument pijler 2: Sanering

In het eerste decennium na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal een omvangrijke saneringsoperatie worden uitgevoerd. Hoge geluidsbelastingen zullen programmatisch worden aangepakt. De rijksinfrastructuur zal in het hele land eenmalig wegvak voor wegvak en baanvak voor baanvak worden langsgegaan. Voor ieder rijkswegvak en hoofdspoorbaanvak stelt de beheerder een saneringsplan op. Bij de Invoeringswet zullen hieromtrent regels worden gesteld. Daarbij zal ook worden geregeld in hoeverre andere geluidsgevoelige objecten dan woningen in de saneringsoperatie worden meegenomen. Het streven is de saneringsoperatie omstreeks 2020 te hebben afgerond.

De saneringsoperatie zal bestaan uit drie «saneringsstromen».

Ingevolge de Wet geluidhinder wordt al vele jaren een saneringsoperatie uitgevoerd. De gemeenten konden de daarvoor in aanmerking komende woningen (en andere geluidsgevoelige objecten) langs wegen en spoorwegen aanmelden. De mogelijkheid voor melding is sinds 1 januari 2007 voor sanering langs spoorwegen en sinds 1 januari 2009 voor sanering langs wegen beëindigd. De totale saneringsvoorraad ligt dus sinds de laatst genoemde datum vast. Deze saneringsoperatie – die overigens ook betrekking heeft op decentrale wegen en spoorwegen – zal worden afgerond.

Inmiddels is een aanvullende saneringsoperatie in gang gezet. In de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit (NoMo) is namelijk bepaald dat woningen zullen worden aangepakt met een geluidsbelasting van meer dan 65 dB als gevolg van een rijksweg of meer dan 70 dB als gevolg van een spoorweg. Deze «drempelwaarden» zijn gelijk aan de maximale waarde van de geluidsbelasting, zoals vastgelegd in artikel 11.2. Met andere woorden: ingevolge de NoMo zullen alle op moment van invoering van de geluidproductieplafonds bestaande woningen met een geluidsbelasting boven de maximale waarde worden aangepakt.

Daarnaast zal er ook iets worden gedaan voor woningen die ten opzichte van de situatie in 1986/1987 een stijging van de geluidsbelasting hebben ondervonden van meer dan 5 dB en, mede daardoor, op een relatief hoog geluidsniveau zitten. De geluidsbelasting van deze woningen wordt door de invoering van de geluidproductieplafonds gelegaliseerd, maar ook voor deze woningen worden geluidbeperkende maatregelen overwogen. De wens is deze te reduceren tot een aanvaardbaar niveau.

Met het oog op de samenhang tussen de drie «saneringsstromen» is besloten deze drie stromen samen te voegen tot één integrale saneringsoperatie. Ook de beschikbare budgetten zullen worden samengevoegd. Daardoor komt een budget beschikbaar van in totaal circa € 1 miljard.

Met behulp van een doelmatigheidscriterium (zie § 3.3.3) zal binnen de in de Invoeringswet vastgestelde drempel- en streefwaarde worden bepaald of en, zo ja, tot welke waarde de geluidsbelastingen teruggebracht worden. Het doelmatigheidscriterium zal zo worden geformuleerd dat de kosten voor de saneringsoperatie de beschikbare middelen niet te boven gaan (inclusief de kosten voor de voorbereiding, dus de uitvoeringsorganisatie en de akoestische onderzoeken). De saneringsoperatie is dus budgetgestuurd en kan gezien worden als een uitbreiding en een versneling van de bestaande operatie.

De saneringsoperatie zal met voortvarendheid ter hand worden genomen. Het streven is de saneringsoperatie omstreeks 2020 te hebben afgerond.

Instrument pijler 3: Akoestische kwaliteit, actieplannen en andere maatregelen

Met de aanpak van situaties met een hoge geluidsbelasting alleen wordt niet volstaan. Er is de wens geluidhinder verder te beperken en ook het verkeer zal mogelijk blijven groeien. Er zijn dus ook meer generieke maatregelen nodig om te bevorderen dat de geluidsbelasting zo min mogelijk stijgt en bij voorkeur zelfs daalt. Dat kan met bronmaatregelen. Er zijn bronmaatregelen beschikbaar die in verhouding tot hun kosten een groot effect hebben. In het huidige beleid wordt al zowel internationaal als nationaal sterk ingezet op invoering van bronmaatregelen. Dit is onder meer vastgelegd in de Toekomstagenda Milieu. Voorbeelden van de uitvoering van dit beleid zijn het Innovatieprogramma Geluid, de inzet van Nederland in Brussel en Genève om geluideisen voor wegvoertuigen, autobanden en treinen aan te scherpen en de nationale stimulering van het gebruik van

stille autobanden en stille treinen. Ter ondersteuning van het bronbeleid biedt dit wetsvoorstel drie aangrijpingspunten.

In de eerste plaats moeten wegdekken en spoorconstructies voldoen aan een minimum akoestische kwaliteit bij aanleg of bij vervanging (artikel 11.3). Dit minimum wordt ook aangeduid als de «minimumstandaard» en is vooral bedoeld om, waar dat redelijk is, te voorkomen dat wegdekken of spoorconstructies worden toegepast die leiden tot een relatief hoge geluidproductie.

In de tweede plaats is er de mogelijkheid geluidproductieplafonds te verlagen met de bedoeling bronmaatregelen te stimuleren of de winst ervan voor het milieu te verankeren. Het actieplan vervult voor deze twee elementen een sleutelrol (§ 2.5). Onderdeel van het actieplan is een evaluatie van het bronbeleid. Die evaluatie kan ertoe leiden dat de minimum akoestische kwaliteit van wegdekken of spoorconstructies aangescherpt wordt. Ook kan deze evaluatie ertoe leiden dat geluidproductieplafonds generiek of op bepaalde trajecten verlaagd worden, indien er bronmaatregelen ingevoerd zijn of kunnen worden ingevoerd.

Het derde aangrijpingspunt is het plafondsysteem zelf. Bronmaatregelen bieden de beheerder onder de nieuwe systematiek namelijk veel voordelen. Door inzet van bronmaatregelen kan de beheerder zonder afzonderlijke besluiten en daarbij behorende juridische procedures over geluid zijn infrastructuur wijzigen om bijvoorbeeld de bereikbaarheid te verbeteren. Maar ook kan hij daarmee procedures voorkomen als bijvoorbeeld de geluidproductie door groei van het verkeer de plafonds dreigt te overschrijden. Verwacht wordt dat geluidproductieplafonds een aanjager zullen zijn voor het treffen van bronmaatregelen aan de infrastructuur.

2.4 Doelmatigheid

Doelmatigheid ligt als fundament onder de drie pijlers. De pijlers zijn (1) beheersen en (2) reduceren van geluidsbelasting en (3) het stimuleren van de toepassing van bronmaatregelen, en leiden elk tot het treffen van geluidmaatregelen en dat moet doelmatig gebeuren. Doelmatig betekent dat kosten en baten in evenwicht zijn.

Voor de besluitvorming inzake het vaststellen of wijzigen van geluidproductieplafonds zal het doelmatigheidsaspect worden uitgewerkt in een financieel doelmatigheids criterium voor de beoordeling van geluidbeperkende maatregelen. Ook bij het treffen van saneringsmaatregelen zal dit criterium worden gehanteerd.

In § 3.3.3 wordt op het doelmatigheids criterium teruggekomen.

2.5 Geluidsbelastingkaarten en actieplannen op rijksniveau

De instrumenten geluidsbelastingkaarten en actieplan volgen uit de Europese richtlijn omgevingslawaai en zijn ook onderdeel van de bestaande Wet geluidhinder. De geluidsbelastingkaarten en actieplan op rijksniveau krijgen in het nieuwe stelsel een betere samenhang met de nationale regels.

Voor de aanpak van hoge geluidsbelastingen zal gebruik worden gemaakt van de verplichting tot het eens per vijf jaar maken van geluidsbelastingkaarten en actieplannen. Hiermee wordt op netwerkniveau de voortgang van de saneringsoperatie inzichtelijk. De actieplannen geven op netwerkniveau aan op welke plaatsen de vijf komende jaren sanering zal plaatsvinden. De op te stellen saneringsplannen leggen de focus op de locatie

waarop zij betrekking hebben. Daarin is exact te vinden welke maatregelen voorgesteld worden en op basis van welke criteria dit is besloten. Ook na afronding van de saneringsoperatie (na 2020) blijven de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen een rol spelen. De kaarten maken inzichtelijk of de behaalde winst inderdaad behouden blijft. Ook kunnen zij, eventueel in combinatie met nieuwe wetenschappelijke inzichten over de effecten van blootstelling aan geluid, leiden tot een nieuwe politieke afweging over een extra aanpak. De actieplannen kunnen vervolgens zo'n eventuele extra aanpak bevatten.

Het actieplan zal in dat kader een sleutelrol vervullen bij het bevorderen van bronmaatregelen. Onderdeel van het actieplan is een evaluatie van het bronbeleid. Die evaluatie kan ertoe leiden dat de minimum akoestische kwaliteit van wegdekken of spoorconstructies (artikel 11.3) aangescherpt wordt. Ook kan deze evaluatie ertoe leiden dat geluidproductieplafonds generiek of op bepaalde trajecten verlaagd worden, indien er bronmaatregelen zijn of kunnen worden ingevoerd.

Gelet op deze functies van de geluidsbelastingkaarten en actieplan op rijksniveau zullen zij voortaan betrekking hebben op alle wegen in beheer bij het Rijk en alle hoofdspoorwegen. De beperking tot drukke wegen en spoorwegen komt te vervallen.

In het kader van de nieuwe systematiek voor de rijksinfrastructuur zal het actieplan dat op rijksniveau wordt opgesteld (het «rijksactieplan») een instrument worden van beide bij de geluidproductieplafonds betrokken ministers, dus van zowel de Minister van VROM als de Minister van VenW. Daarom wordt het vaststellen van het rijksactieplan een taak van deze beide ministers, in plaats van, zoals tot dusverre, alleen de Minister van VenW. Het vaststellen van geluidsbelastingkaarten zal, als meer feitelijke werkzaamheid, als voorheen geschiedt door de Minister van VenW.

2.6 De instrumenten van de plafondsysteematiek in onderlinge samenhang

In deze paragraaf worden de hierboven beschreven instrumenten uit de plafondsysteematiek nogmaals in korte bewoordingen in hun onderlinge samenhang geplaatst.

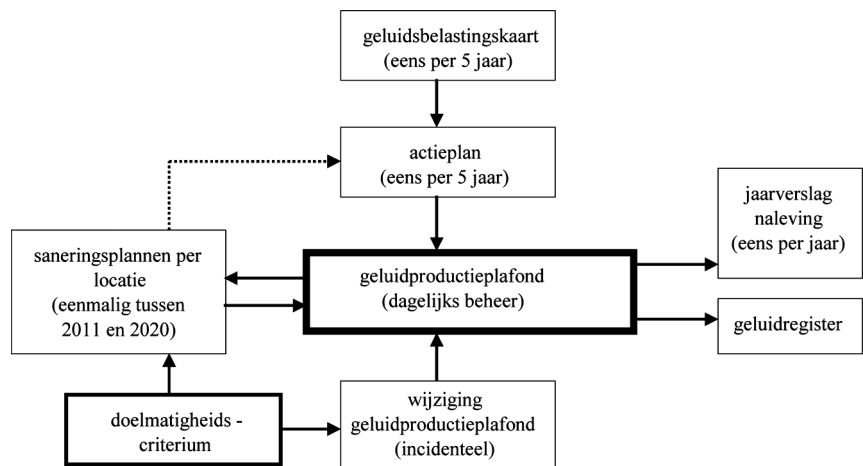
Instrument	Karakter	Doel
geluidproductieplafonds	dagelijkse uitvoering en continue aandacht; plafonds liggen vast in het geluidregister en elk jaar is er een rapportage met een verantwoording over het afgelopen kalenderjaar	groei van geluidsbelastingen beheersen (d.w.z. zoveel mogelijk voorkomen)
saneringsplan	éénmalig, voor ieder wegen baanvak. hoge geluidsbelastingen zoveel mogelijk reduceren	
geluidsbelastingkaarten en actieplannen	eens per vijf jaar, strategie en beleid	inzicht in de vraag: waar staan we en waar gaan we de volgende vijf jaar naartoe? Mogelijkheid om onderdelen van het beleid bij te stellen

Kern van de nieuwe regels zijn de geluidproductieplafonds. Dit nieuwe instrument bepaalt de dagelijkse praktijk van de beheersing van de geluidproductie van rijkswegen en hoofdspoorwegen. De hoogte van dit plafond is de uiterste grens voor de geluidproductie van de bron. De beheerder

van een rijksweg of spoorweg zal als onderdeel van zijn reguliere beheer- taak continu bezig zijn met het bewaken van deze grens. In het zoge- naamde geluidregister zijn alle geluidproductieplafonds vastgelegd inclu- sief de gegevens op basis waarvan zij bepaald zijn.

De geluidproductieplafonds zoals die van rechtswege worden ingevoerd, zijn gebaseerd op de dan heersende geluidproductie. Ze sluiten dus aan bij de bestaande situatie. Maar in veel gevallen zijn de geluidsbelastingen bij woningen die hieruit voortvloeien, hoger dan wenselijk. Daarom zijn er naast de geluidproductieplafonds ook zogenaamde saneringsplannen. Dit instrument zal in de Invoeringswet geregeld worden. De sanerings- plannen zijn gericht op het reduceren van geluidsbelastingen die te hoog zijn. Ze worden per locatie éénmaal vastgesteld en bevatten concrete geluidreducerende maatregelen. Na uitvoering worden de geluidproduc- tieplafonds verlaagd in overeenstemming met het effect van deze maatre- gelen. Hierdoor kunnen de geluidsbelastingen niet zomaar weer toenemen tot te hoge waarden.

Uitvoering van het geluidbeleid vergt echter meer dan het volgens strikte regels uitvoeren van sanering en naleven van geluidproductieplafonds. Eens in de vijf jaar is er een moment van «bezinning». Dat is het moment van de geluidsbelastingkaarten en het actieplan. Dan gaat het om het vaststellen van wat bereikt is en wat de doelstellingen zijn voor de volgende vijf jaar. Natuurlijk komen hierbij de vorderingen van de sane- ringsplannen in beeld. Maar ook een algemene terugblik en vooruitblik op de beheersing van de geluidproductie door geluidproductieplafonds is dan aan de orde. Ten slotte speelt ook het bronbeleid een grote rol in het actieplan. Mogelijk geven de vorderingen bijvoorbeeld aanleiding om de eis voor de akoestische kwaliteit aan te scherpen. Maar ook kunnen vorde- ringen in het bronbeleid leiden tot de wens op grote delen van het netwerk van rijkswegen of hoofdspoorwegen geluidproductieplafonds te verlagen. Al deze afwegingen komen aan de orde in het actieplan. Zo bepaalt dit plan voor de vijf daarop volgende jaren op hoofdlijnen de uitvoering van het geluidbeleid.



HOOFDSTUK 3 HET SYSTEEM VAN GELUIDPRODUCTIE-PLAFONDS

3.1 Inleiding

3.1.1 *Wat is een geluidproductieplafond?*

Een centraal element in het nieuwe systeem is de invoering van geluidproductieplafonds. De plafondsysteematiek houdt globaal in dat er aan weerszijden van de betrokken wegen en spoorwegen een keten van punten met – maximale – geluidwaarden, oftewel geluidproductieplafonds, komt te liggen. Geluidproductieplafonds leggen de bovengrens vast voor de geluidproductie van een weg of spoorweg. Daardoor ligt er ook een bovengrens vast voor de geluidsbelasting op alle geluidsgevoelige objecten die zich bevinden in de omgeving van een plafond. Het vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds is een taak van de Minister van VenW dan wel van de Ministers van VROM en van VenW gezamenlijk (zie hierover nader § 3.6).

De plafonds moeten worden nageleefd door de beheerder van de weg of spoorweg. Daarmee kan het niet meer voorkomen dat eerder beoogde geluidsbelastingen worden overschreden. De hoogte van een geluidproductieplafond kan alleen worden gewijzigd na het doorlopen van een met waarborgen omklede procedure. Tegelijkertijd bieden de geluidproductieplafonds de beheerder van de weg of spoorweg een gewaarborgde geluidruimte om het belang van mobiliteit te behartigen. De weg of spoorweg kan zich ontwikkelen zolang onder het plafond wordt gebleven en mede door het treffen van (bron)maatregelen kan de beheerder zorgen dat hij aan het plafond blijft voldoen.

Referentiepunten

De punten die aan weerszijden de infrastructuur omhullen, worden in het stelsel aangeduid als referentiepunten. Er is niet voor gekozen de precieze positionering van de referentiepunten in dit wetsvoorstel nader te bepalen, omdat ten gevolge van de vorm van de infrastructuur hiervoor te omvangrijke regels zouden moeten worden gegeven (bijvoorbeeld een klaverblad). Het bevoegd gezag geeft de ligging van de referentiepunten aan en de ligging ervan wordt opgenomen in het openbare geluidregister waarin ook de geluidproductieplafonds zijn opgenomen. Een beschrijving van de opzet van de ligging van de referentiepunten bij de rijksinfrastructuur is opgenomen in bijlage 2.

3.1.2 *De betekenis van het nieuwe systeem voor de burger*

Een geluidproductieplafond is de ten hoogste toegestane geluidproductie op een referentiepunt langs de weg of spoorweg. Anders dan de huidige hogere waarden, worden de plafonds dus niet bepaald op de gevel of aan de terreingrens van geluidsgevoelige objecten. De plafonds hebben wel een direct verband met de geluidsbelasting van geluidsgevoelige objecten. Zolang zij niet worden overschreden, waarborgen zij immers dat ook de corresponderende geluidsbelasting van de geluidsgevoelige objecten niet zal worden overschreden. De burger heeft daarmee een permanente waarborg van een bepaalde maximale geluidsbelasting. Pas in geval van wijziging van een geluidproductieplafond kan ook de maximaal te ondervinden geluidsbelasting veranderen.

De geluidsbelasting die de geluidsgevoelige objecten (bij volledige benutting van het geluidproductieplafond) zullen ondervinden, wordt betrokken in de besluitvorming omtrent het vaststellen of wijzigen van het geluidproductieplafond. Uitgangspunt bij nieuwe infrastructuur is het

aanhouden van de voorkeurswaarde, bij wijziging van een plafond is het uitgangspunt dat de ondervonden geluidsbelasting niet toeneemt als gevolg van de wijziging. Daarnaast is bij een wijziging van een plafond in het kader van sanering het uitgangspunt dat de geluidsbelasting van de te saneren objecten daalt tot een in de Invoeringswet gedefinieerde streefwaarde. In hoeverre deze uitgangspunten daadwerkelijk worden gehaald, wordt bepaald met behulp van het doelmatigheidscriterium. De maximale waarde stelt aan die afwijking – behoudens een overschrijdingsbesluit – een bovengrens.

Voor de burger betekent het nieuwe systeem een duidelijke verbetering. In de huidige systematiek ontbreekt immers een permanente aanspraak op het niet overschrijden van een vastgestelde waarde van de geluidsbelasting. Van een dergelijke aanspraak kan thans, als de weg of spoorweg eenmaal is aangelegd, pas sprake zijn bij een reconstructie van de weg respectievelijk een wijziging van de spoorweg. Net als nu is het naleven van de binnenwaarde alleen aan de orde als andere maatregelen niet of slechts ten dele doelmatig zijn en daardoor de voorkeurs- of streefwaarden overschreden dreigen te worden.

Iedere bewoner van een woning nabij een rijksweg of hoofdspoorweg weet bovendien dat zijn woning in het eerste decennium na de inwerkingtreding van de nieuwe regels zal worden beoordeeld met het oog op het treffen van saneringsmaatregelen. Degenen met een geluidsbelasting boven een bepaald niveau hebben daardoor uitzicht op verbetering. De geluidproductieplafonds worden verlaagd in overeenstemming met de door de saneringsmaatregelen behaalde reductie, en borgen zo het bereikte resultaat.

Een aanvankelijk nadeel ondervinden de bewoners van een woning nabij een bestaande rijksweg of hoofdspoorweg wel doordat bij inwerkingtreding van de nieuwe regels van rechtsweg geluidproductieplafonds worden ingevoerd met een werkruimte van 1,5 dB. De werkruimte van 1,5 dB staat een groei van het verkeer toe. In vergelijking met de huidige wet is dit echter geen achteruitgang. Zoals eerder aangegeven, genieten bewoners vanuit de huidige wet geen enkele bescherming tegen toename van geluid zolang er geen sprake is van een reconstructie van een weg of een wijziging van een spoorweg. Indien er wel sprake is van een reconstructie van een weg of een wijziging van een spoorweg, geniet de bewoner pas bescherming als de geluidsbelasting met meer dan 1,5 dB (voor een weg¹) toeneemt ten opzichte van de geluidsbelasting vlak voor de reconstructie. De huidige wet legaliseert zo dus alle groei die heeft plaatsgevonden in de periode voor de reconstructie en staat zelfs daarbovenop nog een groei van 1,5 dB toe. Dan biedt het vaste geluidproductieplafond met een werkruimte van 1,5 dB dus een betere bescherming.

Een uitzondering kunnen woningen zijn waarvoor een zogenoemde hogere waarde is vastgesteld. Als die lager is dan de heersende waarde vlak voor de reconstructie, dan geldt deze lagere waarde in de Wet geluidhinder als streefwaarde. Dat geldt overigens alleen als die hogere waarde met meer dan 1,5 dB dreigt te worden overschreden. Dit recht op naleving van een hogere waarde vervalt met dit wetsvoorstel. Het betreft een kleine groep woningen die hier nadeel van kan ondervinden. Slechts tien procent van de woningen boven de voorkeurswaarde heeft een hogere waarde. Veel van deze hogere waarden zijn niet geregistreerd in archieven en bewoners zijn zich er ook vaak niet van bewust. Daarnaast worden lang niet alle hogere waarden nu overschreden. De Invoeringswet die bij dit wetsvoorstel hoort, zal wel enige compensatie bevatten voor de woningen met een hogere waarde die nu de hoogste belastingen of de grootste

¹ Bij een spoorweg is dat afhankelijk van de geluidsbelasting.

overschrijdingen hebben. Dit zal worden ondergebracht in de saneringsregeling (zie § 2.3).

De huidige wet hanteert het begrip «zone» om de werking van de wet af te bakenen. De wet is alleen van toepassing binnen de wettelijk aangeduide zone. Bij het totstandkomen van de Wet geluidhinder was het uitgangspunt dat buiten de zone overal aan de voorkeurswaarde is voldaan. Voor wegverkeerslawaaï klopt dat inmiddels zeker niet meer voor drukke rijkswegen. Woningen buiten de zone hebben daarom ten onrechte geen bescherming in het huidige stelsel. De nieuwe wet hanteert het begrip «zone» niet, maar leidt ertoe dat alle geluidsgevoelige objecten boven de voorkeurswaarde in beschouwing worden genomen. Zo biedt het nieuwe systeem meer waarborgen voor de bescherming van woningen op wat grotere afstand van de infrastructuur (zie ook § 3.3.1).

In onderstaande tabel is een beknopt overzicht gegeven van de beschreven verschillen in bescherming tussen het bestaande en het nieuwe stelsel voor wegverkeerslawaaï. In bijlage 7 is een uitgebreidere vergelijking opgenomen voor zowel wegverkeers- als spoorweglawaaï.

regime	Bescherming van woningen met een geluidsbelasting boven de voorkeurswaarde				
	buiten de zone van de huidige wet	binnen de zone van de huidige wet			met hogere waarde
		met of zonder hogere waarde	zonder hogere waarde (of met een hogere waarde die hoger is dan de heersende waarde)		
	met of zonder reconstructie	geen reconstructie	bij een reconstructie	geen reconstructie	bij een reconstructie
huidige wet	nee	nee	als toename ten opzichte van heersende waarde voor reconstructie > 1,5 dB	nee	als hogere waarde met meer dan 1,5 dB wordt overschreden
nieuwe wet	ja	ja	ja	ja	ja

3.1.3 De betekenis van het nieuwe systeem voor de gemeenten

De gemeenten vervullen belangrijke taken op het terrein van de ruimtelijke ordening en de woningbouw. De betere waarborgen die de nieuwe regels bieden, zijn ook voor hen een voordeel. De gemeenten krijgen de zekerheid van een bovengrens voor de geluidproductie waar zij rekening mee kunnen houden bij woningbouwplannen en hun lokale geluidbeleid.

Het wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in de planologische bevoegdheden van de gemeenten, de bijzondere voorziening van artikel 11.43 daargelaten. Wel treden gevolgen op in de sfeer van de afstemming tussen de plafondsysteematiek en de planologische taakuitoefening. Elk besluit tot de aanleg van een weg of spoorweg en dus ook elk besluit tot het vaststellen van de daarbij behorende geluidproductieplafonds heeft gevolgen voor de ruimtelijke ordening in het desbetreffende gebied. De besluitvorming daarover vergt dus een goede bestuurlijke afstemming met de gemeentelijke bestuursorganen en een analyse van de ruimtelijke consequenties daarvan. Bij een verandering van een weg of spoorweg of de wijziging van geluidproductieplafonds kan hetzelfde gelden. Dit is overigens niet anders dan nu al het geval is bij het nemen van tracébesluiten of bij reconstructies van wegen of wijziging van spoorwegen. Zie hierover ook § 4.4 van deze memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel kent geen nieuwe verplichtingen voor de gemeenten. Voor de gemeenten blijven de regels en normen gelden die in de Wet geluidhinder zijn opgenomen. Wel is het bij de bouw van geluidsgevoelige objecten belangrijk dat de gemeenten uitgaan van de geluidsbelasting die op de geluidsgevoelige objecten wordt ondervonden bij de volledige benutting van het geluidproductieplafond. In de reken- en meetvoorschriften op grond van de Wet geluidhinder zal daartoe worden geregeld dat de gemeenten gebruik maken van de brongegevens die behoren bij de geldende geluidproductieplafonds. De gemeente kan deze gegevens vinden in het geluidregister, bedoeld in artikel 11.25.

In § 4.3.5 wordt nader ingegaan op de gang van zaken indien de gemeente nieuwe geluidsgevoelige objecten wil realiseren nabij wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds.

3.1.4 Onderscheid in bestaande en nieuwe situaties

In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de werking van de plafondsysteematiek. Daarbij is een indeling aangehouden die gebaseerd is op het onderscheid in situaties in het wetsvoorstel. Dit onderscheid bestaat uit de situaties die bij de invoering van het nieuwe stelsel al aanwezig zijn (met inbegrip van geprojecteerde situaties) en de situaties die later met toepassing van de nieuwe regels ontstaan. Het betreft derhalve kortweg bestaande en geprojecteerde situaties enerzijds en nieuwe situaties anderzijds.

De regels voor bestaande en geprojecteerde situaties gelden alleen bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Zij bepalen de vaststelling van geluidproductieplafonds voor de bij invoering aanwezige of geprojecteerde infrastructuur die onder de reikwijdte van deze systematiek valt. Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel speelt het onderscheid in bestaande/geprojecteerde en nieuwe situaties dan ook geen rol meer, enkele bijzondere voorzieningen daargelaten. Dit in tegenstelling tot de huidige Wet geluidhinder waarin deze begrippen ook na vele jaren nog aanleiding blijven voor een verschillende beoordeling.

3.2 Bepaling van geluidproductieplafonds in bestaande situaties

3.2.1 De hoofdregel: 1,5 dB

Om het stelsel van de geluidproductieplafonds direct bij inwerkingtreding van de wet te kunnen laten functioneren, dienen op dat moment geluidproductieplafonds aanwezig te zijn voor alle bestaande rijksinfrastructuur waarvoor de nieuwe systematiek gaat gelden. Daarom worden via een wettelijk voorschrift voor die infrastructuur de waarden van de plafonds bepaald. Behalve voor de hieronder genoemde uitzonderingen worden de plafondwaarden bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bepaald op de waarden van de dan heersende geluidproductie op de referentiepunten vermeerderd met een zogenoemde werkruimte van 1,5 dB (artikel 11.45, eerste lid). Deze werkruimte van 1,5 dB is van groot belang voor de uitvoerbaarheid van het nieuwe stelsel. Het begrip «heersende geluidwaarde» wordt verder toegelicht bij artikel 11.45.

Omdat geluidproductieplafonds in de beschreven systematiek bedoeld zijn om snel de onbeheerste groei van geluidsbelastingen te stoppen, ligt het voor de hand om de hoogte van de geluidproductieplafonds voor bestaande wegen en spoorwegen te baseren op de heersende geluidwaarde in het referentiepunt. Het vastleggen van de geluidproductieplafonds op exact de heersende situatie zou de invoering echter onuitvoerbaar maken, omdat elke toename, hoe gering ook, direct zou leiden tot

een overschrijding van het geluidproductieplafond. Er is enige «werkruimte» nodig om fluctuaties in de verkeersomvang op te vangen en omdat de beheerder bij groei van verkeer het treffen van geluidbeperkende maatregelen moet kunnen voorbereiden.

Bij gebreke van een dergelijke werkruimte zou direct in de eerste jaren na invoering verwacht mogen worden dat vrijwel over het gehele net overschrijdingen van de plafonds optreden. Ook al zou er voldoende budget zijn om alle dan noodzakelijke maatregelen te treffen, dan nog zou het onuitvoerbaar zijn omdat er geen capaciteit en voorbereidingstijd zijn om al die maatregelen op een dergelijke korte termijn voor te bereiden en te treffen. Daarnaast zouden die werkzaamheden ook het totale weg- en spoorverkeer verlammen. Tevens betekent de beschikbaarheid van meer tijd voor de voorbereiding van maatregelen het minder toepassen van traditionele maatregelen (schermen) en het meer toepassen van innovatieve maatregelen.

Tot uitgangspunt is genomen dat de werkruimte van de beheerder niet mag leiden tot structurele toename van geluidsbelastingen en tegelijkertijd werkbaar moet zijn voor de beheerder om daarmee tegemoet te komen aan het belang van de mobiliteit. De balans tussen deze twee aspecten heeft geleid tot de keuze voor geluidproductieplafonds op de heersende geluidproductie met een werkruimte van 1,5 dB, gekoppeld aan voorzieningen die tegengaan dat de werkruimte in de praktijk structureel wordt benut. Dit leidt ertoe dat over lange tijd gezien de geluidproductie in het referentiepunt gemiddeld genomen ongeveer gelijk blijft aan de heersende geluidwaarde bij invoering van de wet, en op de plaatsen waar het flankerende saneringsprogramma tot aanvullende maatregelen leidt, bovendien duurzaam zal worden teruggebracht. Hierna wordt hierop nader ingegaan.

De keuze voor 1,5 dB sluit bovendien aan bij de huidige wet. Gelet op de definitie van het begrip reconstructie van een weg in de huidige wet geldt dat de beheerder pas genoodzaakt is maatregelen te overwegen bij een toename van de geluidsbelasting met ten minste 2 dB. Bij wijziging van een spoorweg bevat de huidige wet afhankelijk van de situatie een drempel van 3 of 1 dB. De werkruimte van 1,5 dB is dus zeker geen verslechtering ten opzichte van de ruimte die de huidige wet biedt, zelfs in gevallen van reconstructie van een weg of wijziging van een spoorweg.

Het nieuwe stelsel houdt in dat vastgestelde plafonds niet overschreden mogen worden. De beheerder zal dus niet wachten met het treffen van geluidmaatregelen totdat een overschrijding optreedt van een geluidproductieplafond, maar hij zal juist anticiperend op een mogelijke overschrijding maatregelen treffen. Het toetsen van berekende geluidwaarden in de referentiepunten aan de plafonds wordt een vast onderdeel van de beheerstaak van de infrastructuurbeheerder, om de kosten zoveel mogelijk te beperken. Hij zal bij een dreigende overschrijding, ook al is die pas over enkele jaren voorzien, bij de keuze van onderhouds- en instandhoudingmaatregelen tevens maatregelen proberen te treffen om de geluidproductie terug te dringen. Voorbeelden daarvan zijn een stiller type wegdek, een stillere spoorconstructie en raildempers.

Zoals aangegeven, zullen enige voorzieningen worden getroffen die er verder toe bijdragen dat het structureel gebruik van de werkruimte wordt tegengegaan.

Primair gaat het om een «signaal» dat het tijdig voorbereiden van maatregelen bevordert. In geval de geluidproductie 0,5 dB of minder onder het geldende geluidproductieplafond uitkomt, moet de beheerder dit

aangeven in zijn jaarlijkse verslag. Deze verplichting zal overigens gelden voor alle geluidproductieplafonds, dus ook de plafonds die niet van rechtswege tot stand zijn gekomen.

Voor de van rechtswege ingestelde plafonds moet de beheerder, in aansluiting op bedoeld signaal, een prognose geven van het jaar waarin het geluidproductieplafond volledig benut zal zijn. De prognose zal gestoeld zijn op de meest recente inzichten in de verkeersontwikkeling. Het voornemen is om bij de algemene maatregel van bestuur op grond van het derde lid van artikel 11.22 een nadere verplichting op te nemen voor het geval een of meer van de betrokken geluidproductieplafonds naar verwachting binnen vijf jaar na het jaar waarin het verslag wordt uitgebracht, zullen worden overschreden. De beheerder moet in dat geval tevens aangeven welke geluidbeperkende maatregelen hij voornemens is te treffen om overschrijding van de desbetreffende geluidproductieplafonds te voorkomen, en wat zijn planning is voor de uitvoering van die maatregelen.

Opgemerkt wordt dat er niet altijd onmiddellijk maatregelen zullen moeten worden genomen of voorbereid; hoe lang het nog duurt voordat het plafond zal worden bereikt, hangt immers af van de groei van het verkeer ter plaatse. De beheerder maakt op basis van de verkeersprognose een inschatting van het jaar waarin dat het geval zal zijn. Daarbij verdient nog opmerking dat door fluctuaties in de markt voor vervoer over spoor (voor zowel omvang als type materieel), ook de verkeersprognoses voor spoor kunnen fluctueren. Dat brengt met zich mee dat wanneer het ene jaar voor een spoorbaanvak het sein op oranje staat, dat in het volgende jaarverslag weer kan zijn veranderd en andersom.

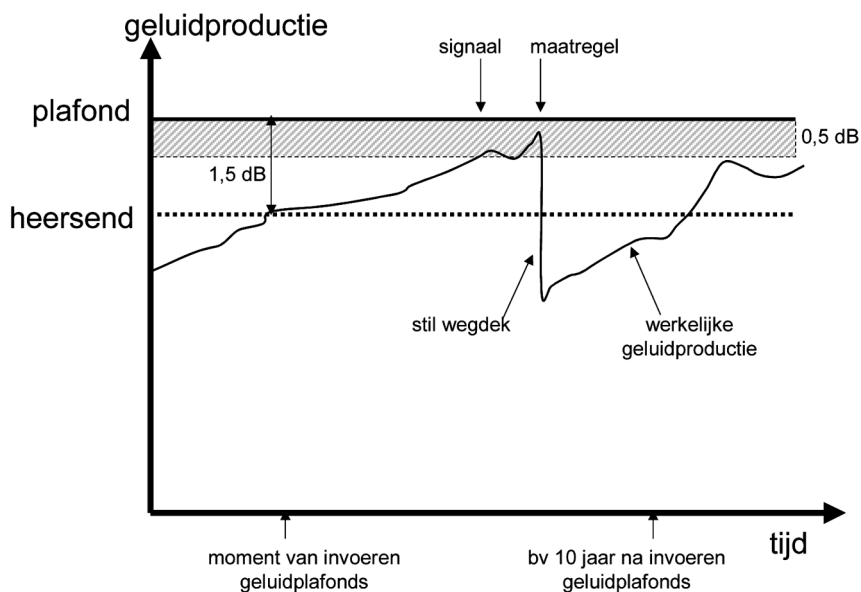
De nu bekende (bron)maatregelen aan de infrastructuur hebben allemaal een reducerend effect van ongeveer 2 à 3 dB. Een maatregel als tweelaags ZOAB leidt bijvoorbeeld al tot 2 dB reductie. Concreet betekent het voorgaande dat als in een situatie waar er nog maar een halve dB ruimte onder het plafond is, een stillere constructie van – 2 dB zou worden aangebracht, de nieuwe situatie weer 2,5 dB onder het plafond zit. Daarmee is de situatie bereikt van 1 dB onder de heersende geluidwaarde bij invoering van het stelsel. Wordt bijvoorbeeld in een ander geval tot het laatste moment gewacht met het aanbrengen van een maatregel van 3 dB, dan wordt zelfs een waarde bereikt van 1,5 dB onder de heersende geluidwaarde bij invoering. Schermen leiden al snel tot een hogere reductie dan 2 dB. De ontwikkeling van de werkelijke geluidproductie zal over lange periode bezien dus een soort zaagtand laten zien onder het plafond. Dat is weergegeven in onderstaande figuur. Over lange periode bezien treedt er dus bij een werkruimte van 1,5 dB geen verslechtering op voor de omgeving ten opzichte van de heersende geluidwaarde waarop het plafond is gebaseerd.

Naast het vorenstaande zal ook de uit te voeren saneringsoperatie leiden tot een structurele verbetering van de geluidssituatie langs de bestaande infrastructuur. Of een locatie in aanmerking komt voor saneringsmaatregelen, zal worden beoordeeld aan de hand van een berekening van de geluidsbelasting bij volledige benutting van de geluidproductieplafonds, inclusief de werkruimte.

Het voorgaande geldt voor geluidsgevoelige objecten, maar ook voor alle overige objecten en gebieden is er ten opzichte van de Wet geluidhinder sprake van een verbetering, omdat er door het plafond geen onbeheerste groei meer kan plaatsvinden. Met name worden hier natuurgebieden en stiltegebieden genoemd.

In bijgaande figuur is schematisch de ontwikkeling van de geluidproductie

aangegeven bij een weg met continue verkeersgroei onder een regime met geluidproductieplafonds en een marge van 1,5 dB.



3.2.2 Uitzonderingen op de hoofdregel

Het toepassen van de hoofdregel voor bestaande situaties voor alle rijksinfrastructuur leidt in enkele situaties tot problemen. Daarvoor zijn in het wetsvoorstel uitzonderingen op de hoofdregel opgenomen (artikel 11.45, tweede, derde en vierde lid).

Geprojecteerde wegen en spoorwegen

Wegen en spoorwegen die zijn geprojecteerd op het tijdstip waarop de nieuwe regels in werking treden, kennen nog geen heersende geluidwaarde. Zij zijn immers nog niet aangelegd. De geluidproductieplafonds voor deze wegen en spoorwegen zullen worden gebaseerd op gebruikte invoergegevens van het akoestisch onderzoek dat de grondslag vormde voor het projecteren. Wat verkeerscijfers betreft, zal het daarbij gaan om de toenmalige prognose. De werkruimte van 1,5 dB speelt daarbij geen rol. Het tweede lid van artikel 11.45 biedt de basis voor de geluidproductieplafonds voor de geprojecteerde wegen en spoorwegen.

Het tweede lid is niet van toepassing op nog niet aangelegde, nog niet geprojecteerde wegen en spoorwegen. Indien een dergelijke weg of spoorweg mede op de kaart wordt geplaatst, dient hiervoor de gewone procedure tot vaststelling van geluidproductieplafonds te worden gevolgd.

Bestaande situaties voor infrastructuur waarvoor recent over aanleg of wijziging is besloten

Het invoeren van geluidproductieplafonds kan tot problemen leiden in bestaande situaties voor infrastructuur waarvoor recent over aanleg of wijziging is besloten. In die gevallen is op basis van een prognose van 10 jaar een maatregelenpakket getroffen of afgesproken en zijn mogelijk ook al expliciet bestuurlijke afspraken gemaakt over de maximaal aanvaardbare geluidsbelastingen. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de Betuweroute. Die zal bij invoering van de plafondsysteem naar verwachting nog niet intensief worden gebruikt. De hoofdregel voor bestaande situaties zou dan ook leiden tot te lage plafonds, in verhouding

tot de omvangrijke geluidmaatregelen die er al getroffen zijn op basis van een veel intensiever gebruik. Het gevolg zou zijn dat nu al is te voorzien dat plafond-wijzigingsprocedures gevoerd moeten gaan worden met de overweging van aanvullende maatregelen. Dit terwijl de in het besluit tot aanleg of wijziging opgenomen geluidwaarden niet op korte termijn worden overschreden. Daarom zullen ook de geluidproductieplafonds voor deze wegen en spoorwegen worden bepaald met toepassing van het tweede lid van artikel 11.45. Voor deze gevallen zal het geluidproductieplafond worden gebaseerd op de gegevens die zijn gehanteerd in het akoestisch onderzoek dat ten grondslag ligt aan het recent genomen besluit. Ook in deze situaties wordt de werkruimte van 1,5 dB dus niet gehanteerd.

In de algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd voor welke wegen en spoorwegen deze uitzondering zal gaan gelden. Voorbeelden zijn, naast de Betuweroute, nieuwe delen van de A73 en de A50 en de HSL-Zuid.

Weinig gebruikte spoorwegen

Een andere situatie die voor een uitzondering in aanmerking komt, betreft spoorwegen die beperkt worden gebruikt. Indien hiervoor zou worden uitgegaan van de heersende geluidwaarde, dan zou ook inclusief de werkruimte van 1,5 dB een enkele trein extra al kunnen inhouden dat de plafonds worden overschreden en zou dus vooralsnog elk extra vervoer moeten worden geweigerd. De beheerder zou verplicht zijn voor deze lijnen direct na invoering maatregelen te overwegen om ook met de extra trein binnen de plafonds te blijven. Als er geen doelmatige maatregelen mogelijk zijn, zal hij vervolgens een procedure moeten voeren om de plafonds te verhogen tot een niveau dat wel een adequate ruimte biedt. Die procedure is van belang om te bezien of de geluidsbelastingen bij geluidsgevoelige objecten te hoog zouden worden. Indien dat echter niet het geval is, is er alleen sprake van een papieren operatie omdat verhoging kan worden verkregen zonder dat maatregelen behoeven te worden overwogen. Om deze procedures te voorkomen, zal voor de rustigste spoorwegen een standaardwaarde voor de geluidproductieplafonds worden vastgesteld, tenzij de heersende geluidwaarden inclusief de 1,5 dB werkruimte al hoger zijn. Die standaardwaarde is zodanig bepaald dat er op zoveel mogelijk nabij gelegen geluidsgevoelige objecten geen overschrijding van de voorkeurswaarde zal optreden als het geluidproductieplafond volledig zou worden benut (artikel 11.45, derde lid). De spoorlijnen waarop het derde lid van artikel 11.45 van toepassing is, worden ook wel aangeduid als de «dunne lijnen».

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat er bovendien een oplossing is gecreëerd voor het probleem dat bij hernieuwd of toenemend gebruik op lijnen met beperkt gebruik een procedure voor verhoging van het plafond voor een dergelijke spoorweg onevenredig lang kan duren. De behoefte aan vervoerscapaciteit wordt op deze lijnen dan onevenredig belemmerd door de wettelijke procedures. Voor deze lijnen is daarom een bijzondere, eenmalige vrijstelling geregeld in artikel 11.23. Deze houdt in dat de beheerder voor een spoorlijn met beperkt vervoer, waar zich een nieuwe of toegenomen vervoersvraag voordoet, onder voorwaarden van rechtswege een vrijstelling krijgt van naleving van de geluidproductieplafonds. Het kan zowel gaan om een ad hoc vervoersvraag als om de jaarlijkse capaciteitsaanvraag van vervoerders. Het bijzondere aan deze vrijstelling is met name dat er geen toetsing door het bevoegd gezag plaatsvindt zoals bij de gewone ontheffingsmogelijkheid, geregeld in artikel 11.24. Bovendien heeft de vrijstelling een standaardduur van vier kalenderjaren. Deze vrijstelling is van toepassing op een groter aantal spoorlijnen dan de spoorlijnen waarop artikel 11.45, derde lid, van toepassing is omdat de

vrijstelling, mits voldaan is aan de overige voorwaarden, geldt tot een geluidwaarde in het referentiepunt van 60 dB. De vrijstelling is eenmalig en kan slechts worden verleend zolang het van rechtswege vastgestelde plafond niet al eens is gewijzigd. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 11.23 wordt ingegaan op de verdere voorwaarden waaraan voldaan moet zijn voor toepasselijkheid van de vrijstelling.

Wegen waarop in de nabije toekomst ZOAB zal worden aangebracht

Er is ook een bijzondere regeling van toepassing op autosnelwegen in beheer bij het Rijk met een maximumsnelheid van 100 of 120 kilometer per uur, waarop niet ten minste een wegdek aanwezig is met de geluideigenschappen van zeer open asfalt beton (ZOAB). Deze regeling is opgenomen in het vierde lid van artikel 11.45.

Deze uitzonderingsregel vindt zijn oorsprong in de invoering van een hogere maximale snelheid van 120 km/uur eind jaren tachtig van de vorige eeuw. Sinds die tijd bestaat de verplichting om een stiller wegdek in de vorm van ZOAB aan te brengen. Achtergrond van deze verplichting was dat door het aanbrengen van ZOAB er geen sprake meer zou zijn van een reconstructie in de zin van de Wet geluidhinder. Voor een groot deel van het wegennet is hieraan uitvoering gegeven. Voor de wegen waar dit nog niet het geval is, zal gelden dat voor de heersende situatie ten behoeve van de vaststelling van de geluidproductieplafonds, in tegenstelling tot het werkelijk aanwezige wegdek, uitgegaan dient te worden van ZOAB als wegdek. Dit resulteert dus in lagere plafonds. Uitzonderingen zijn situaties waarin ZOAB technisch niet mogelijk is. Daarmee vormt het nieuwe stelsel ook de wettelijke vertaling van deze oude verplichting. Overigens zijn ook de autosnelwegen met een maximumsnelheid van 100 kilometer per uur onder de nieuwe regel gebracht.

De beheerder heeft tot 1 januari 2016 vrijstelling van de verplichting tot naleving van de desbetreffende geluidproductieplafonds, voor zover hij als gevolg van het nog ontbreken van ZOAB niet in de naleving slaagt. Praktisch gesproken betekent dit dat het ZOAB of een voor geluid gelijkwaardige deklaag uiterlijk op 1 januari 2016 moet zijn aangebracht (artikel 11.45, vijfde lid).

Ingevolge de nieuwe regels zal bovendien de eis gelden dat alle wegen in beheer bij het rijk ten minste van een wegdek met de geluidreductie van ZOAB worden voorzien bij vervanging van het wegdek vanuit groot onderhoud, tenzij bezwaren van technische aard zich hiertegen verzetten. Deze eis zal worden gebaseerd op artikel 11.3. Hieruit kan volgen dat de verplichting tot het aanbrengen van ZOAB of een voor geluid gelijkwaardige deklaag al eerder dan 1 januari 2016 ontstaat.

Delen van wegen waar tijdelijk een snelheidsverlaging van toepassing is

Er zijn ook wegvakken waar tijdelijk een verlaagde maximumsnelheid van toepassing is, bijvoorbeeld in verband met wegwerkzaamheden of met de luchtkwaliteit. In die gevallen is het de bedoeling de maximumsnelheid op termijn weer te brengen op het reguliere niveau, zoals dat voor de tijdelijke verlaging gold. Indien deze tijdelijke snelheidsverlaging van kracht is op het tijdstip waarop dit wetsvoorstel in werking treedt, dan zal het effect van deze snelheidsverlaging op de heersende geluidproductie buiten beschouwing worden gelaten bij het bepalen van de hoogte van de geluidproductieplafonds langs deze wegvakken. Zou het effect van deze tijdelijke verlaging wel in beschouwing worden betrokken, dan zouden geluidproductieplafonds tot stand komen die niet als representatief kunnen worden gekenmerkt. Hiervoor is geen afzonderlijke voorziening in het wetsvoorstel opgenomen, omdat dit bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld met toepassing van het tweede lid van artikel 11.45.

3.2.3 Werkwijze met betrekking tot de invoering van geluidproductieplafonds in bestaande situaties

Bij de invoering van de plafondsysteematiek is de hoofdregel dat voor de bestaande infrastructuur de plafonds worden vastgelegd op het dan heersende geluidproductie vermeerderd met 1,5 dB. Omdat de daarvoor benodigde gegevens pas enige tijd na inwerkingtreding van de wet beschikbaar kunnen zijn, zal over het algemeen gebruik gemaakt worden van de gegevens over de infrastructuur en het gebruik ervan zoals deze een jaar of enkele jaren voorafgaand aan de invoering golden.

De vereiste gegevens worden in het geluidregister (artikel 11.25) vastgelegd. Daartoe zullen voor de gehele weg- en spoorweginfrastructuur voldoende gedetailleerde gegevens moeten worden verzameld. Op basis van deze gegevens worden op alle referentiepunten de geluidwaarden berekend. Het opnemen van de gegevens in het register zal vooral het kopiëren van de door beheerders aangeleverde gegevens uit andere bestanden naar dit register betreffen.

Doordat de plafonds voor bestaande situaties van rechtswege tot stand komen, gaat er geen besluit vooraf aan het vastleggen van deze plafonds. Daarmee is het register feitelijk bepalend voor de plafonds. Dit houdt in dat het register bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel volledig moet zijn. Daarvoor is het nodig dat er tijdig, dus ruim voor de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel, een kaart beschikbaar is waarop is aangegeven voor welke infrastructuur de geluidproductieplafonds gaan gelden en dat ook voor die infrastructuur de referentiepunten zijn vastgelegd. Vervolgens kan het register worden gevuld met de berekende geluidwaarden op de referentiepunten. Ook de daaraan ten grondslag liggende brongegevens worden in het register vastgelegd. Afspraken tussen de betrokken ministeries, Rijkswaterstaat en ProRail zullen er voor zorgdragen dat deze acties uitgevoerd zijn ten tijde van de inwerkingtreding.

Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel kunnen wijzigingen in het register alleen plaatsvinden via de in het wetsvoorstel opgenomen procedure voor de wijziging van geluidproductieplafonds. Kenmerkend voor de plafondsysteematiek is immers dat eenmaal geldende plafonds rechtszekerheid verschaffen aan beheerders, gemeenten en omwonenden. Wijziging kan daarom ook alleen maar via een procedure, waarbij de genoemde partijen betrokken zijn. Het is dus niet meer mogelijk na de invoering nog aanvullende gegevens op te nemen of klaarblijkelijk onjuiste gegevens «even» te corrigeren.

De verwachting is echter dat vanwege de grote hoeveelheid gegevens die bij de invoering geregistreerd moet worden voor de bestaande infrastructuur, er ook onjuistheden in het register zullen sluipen. Die kunnen al vrij snel blijken, maar het kan ook pas jaren later zijn, bijvoorbeeld bij de voorbereiding van een wijziging aan de infrastructuur. Om deze onjuistheden te corrigeren zal een wijzigingsprocedure gevoerd moeten worden. Deze zal echter beperkt zijn. Als de wijziging louter de correctie betreft van een (invoer)fout, behoeven mogelijke maatregelen niet te worden onderzocht. Voorts is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing. Een en ander is geregeld in artikel 11.47. Het voeren van een (beperkte) wijzigingsprocedure is wel belangrijk om te voorkomen dat ook voor oneigenlijke gevallen correcties in het register zouden plaatsvinden. Het corrigeren van waarden heeft voor bij de invoering al bestaande woningen geen nadelige gevolgen. De beoogde bescherming, overeenkomend met een plafond van de bij invoering werkelijk heersende geluidwaarde vermeerderd met 1,5 dB, wordt immers niet aangetast.

Indien een gemeente bij de bouw van woningen uitgegaan is van de in het register opgenomen onjuiste gegevens, kunnen de bewoners daarvan nadeel hebben ondervonden. De Minister van VROM kan in een dergelijk geval besluiten dat de beheerder alsnog geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen treft (artikel 11.47, tweede en derde lid).

Voor later met toepassing van het stelsel bij besluit vastgestelde nieuwe of gewijzigde plafondwaarden geldt de mogelijkheid van een lichte wijzigingsprocedure niet. Deze later vastgestelde waarden zijn immers niet slechts de beschrijving van een bij invoering heersende situatie, maar de vastlegging van de resultaten van een besluitvormingsproces. De stappen daarin dienen goed overwogen en zorgvuldig genomen te zijn. Bovendien is de omvang van nieuwe infrastructuur, ook bij de realisatie van grote projecten, slechts een fractie van de bestaande infrastructuur bij invoering.

3.3 Bepaling van geluidproductieplafonds in nieuwe situaties (nieuwe infrastructuur) en bij wijziging van geluidproductieplafonds

3.3.1 In de besluitvorming betrokken objecten en gebieden

Het wetsvoorstel richt zich op verschillende categorieën van objecten en gebieden.

Geluidsgevoelige objecten

Evenals in de Wet geluidhinder, is een bijzondere plaats ingeruimd voor geluidsgevoelige objecten (in de Wet geluidhinder aangeduid met de termen «woningen», «andere geluidsgevoelige gebouwen» en «geluidsgevoelige terreinen»). Welke objecten geluidsgevoelig zijn, zal onder de nieuwe regels worden bepaald bij algemene maatregel van bestuur. Ingevolge de begripsomschrijving (artikel 11.1) moet het gaan om gebouwen of terreinen die vanwege de bestemming of het gebruik ervan bijzondere bescherming tegen geluid behoeven. Bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur zal worden nagegaan of de huidige aanwijzing van geluidsgevoelige objecten in artikel 1 van de Wet geluidhinder en artikel 1.2 van het Besluit geluidhinder ook voor het onderhavige wetsvoorstel voldoet.

De begrenzing waarbinnen geluidsgevoelige objecten in de beschouwing worden betrokken

De Wet geluidhinder biedt geluidsgevoelige objecten bescherming binnen door de wet aangegeven zones. De lengte en de breedte van een zone worden door de wet bepaald. Het nieuwe stelsel kent vanuit de infrastructuur geen zones. De wegaanlegger zal eerst moeten bepalen tot op welke afstand van de nieuwe infrastructuur de voorkeurswaarde overschreden zal kunnen worden. Op deze wijze vallen alle geluidsgevoelige objecten boven de voorkeurswaarde binnen de werkingsfeer van het wetsvoorstel en wordt een einde gemaakt aan de thans soms te krappe zones.

Gebieden met een stilte- of rustfunctie

Dit zijn onder meer de door de provincies aangewezen stiltegebieden, andere ingevolge het derde lid van artikel 11.6 aangewezen stille gebieden, en beschermde natuurgebieden.

Gebieden zonder een specifiek beschermingsniveau voor geluid

Hierbij gaat het om bijvoorbeeld industrieterreinen en puur agrarische gebieden. Maar ook betreft het gebieden waar zich objecten bevinden die niet zijn aangewezen als geluidsgevoelig object, zoals een recreatiepark.

3.3.2 Toetsing aan normen

Geluidsgevoelige objecten

Het wetsvoorstel kent normen voor de geluidsbelasting van de geluidsgevoelige objecten die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Gedoeld wordt op de voorkeurswaarde en de maximale waarde. De binnenwaarde komt aan de orde in § 3.5.

Het huidige stelsel kent verschillende normen voor verschillende situaties waarvan de toepassing in de praktijk als te complex wordt ervaren. Met dit wetsvoorstel wordt niet langer onderscheid gemaakt tussen bestaande of nieuwe situaties, en tussen aanleg of reconstructie van een weg of spoorweg. Ook het verschil tussen categorieën van geluidsgevoelige objecten komt te vervallen. Er wordt alleen nog onderscheid gemaakt tussen geluidsgevoelige en niet-geluidsgevoelige objecten. De normen gelden uitsluitend voor geluidsgevoelige objecten in de vorm van één voorkeurswaarde en één maximale waarde. Vanwege het verschil in hinderlijkheid is er wel een verschil van 5 dB in de normering tussen wegen en spoorwegen. Dit resulteert in de voorkeurswaarden van 50 dB en 55 dB voor respectievelijk weg- en spoorweglawaai. Op het totstandkomen van deze getalswaarden wordt ingegaan in bijlage 3.

In geval van aanleg of (grootschalige) wijziging van een (spoor)weg, of bij dreigende overschrijding van het plafond wordt met het doelmatigheids-criterium bepaald welke maatregelen om overschrijding van de normen te voorkomen financieel doelmatig zijn. Zijn maatregelen daartoe niet doelmatig, dan zijn hogere geluidwaarden op de referentiepunten toelaatbaar, zolang die niet leiden tot een geluidsbelasting bij geluidsgevoelige objecten vanwege wegen van meer dan 65 dB en vanwege spoorwegen van meer dan 70 dB (de zogenoemde maximale waarde).

Er zij op gewezen dat dit wetsvoorstel de rijksinfrastructuur betreft en het daarom alleen gaat om nieuwe normen voor bestaande situaties langs rijksinfrastructuur. Normen voor gemeentelijke en provinciale infrastructuur, alsmede normen voor nieuwbouw van woningen, vormen geen onderdeel van dit wetsvoorstel.

Geluidproductieplafonds vormen geen directe maat voor de geluidkwaliteit op een bepaalde locatie, maar slechts een grens voor de maximale hoeveelheid geluid afkomstig van de bijbehorende bron. Daarom kent het wetsvoorstel ook geen normen voor de maximaal toe te laten waarde van de geluidproductieplafonds. De normen voor geluidsgevoelige objecten werken echter indirect wel normerend op de hoogte van geluidproductieplafonds. Immers de maximaal toelaatbare hoogte van de geluidproductie wordt beperkt door de geluidsbelastingen die daardoor ontstaan bij geluidsgevoelige objecten. Voor locaties waarbij geluidsgevoelige objecten dicht bij de weg of spoorweg zijn gelegen en er geen overdrachtsmaatregelen aanwezig zijn, zullen de geluidwaarden in de referentiepunten het laagst moeten blijven. Namelijk zo laag dat de maximaal aanvaardbaar geachte geluidsbelasting bij de geluidsgevoelige objecten niet wordt overschreden. Stijging van de geluidproductie zou overschrijding van de geluidsbelasting bij de geluidsgevoelige objecten betekenen. Wordt er een scherm geplaatst of een andere overdrachtsmaatregel getroffen, dan is het bijvoorbeeld mogelijk het verkeersvolume te laten stijgen terwijl de bijbehorende geluidsbelasting niet toeneemt. Afhankelijk van de afmetingen van zo'n scherm, de plaats ervan ten opzichte van het referentiepunt, en de geometrie van het achterliggende terrein waar zich de geluidsgevoelige objecten bevinden, zal de geluidproductie op het referentiepunt dan zelfs kunnen dalen, maar ook gelijk kunnen blijven of iets stijgen. Hierdoor is er niet altijd een rechtstreeks verband tussen de hoogte van een geluidproductieplafond en de geluidsbelastingen op geluidsgevoelige objecten in de buurt, maar onder gelijkblijvende omgevingsomstandigheden (afmetingen schermen en afstand tot de infrastruc-

tuur) zal er in het algemeen een directe relatie bestaan tussen de hoogte van de geluidproductieplafonds en de geluidsbelastingen bij de geluidsgevoelige objecten.

Gebieden met een stilte- of rustfunctiegebieden zonder een specifiek beschermingsniveau voor geluid

Langs de infrastructuur zullen zich ook gebieden bevinden waar geen geluidsgevoelige objecten aanwezig zijn. Voor deze gebieden kent het wetsvoorstel geen normen. Naast de algemene geluideis voor weg- en spoorwegconstructies (artikel 11.3) biedt het wetsvoorstel geen regels voor het bepalen van de hoogte van de geluidproductieplafonds. Wel behoeft een besluit over de hoogte van de geluidproductieplafonds ook in de nabijheid van dergelijke gebieden een afweging.

Daarbij kan een ander toetsingsregime van toepassing zijn, zoals een goede ruimtelijke ordening, waarbij een kwalitatief beeld wordt gevormd van een aanvaardbaar niveau van geluidsbelasting. Ten aanzien van gebieden waarop de Natuurbeschermingswet 1998 van toepassing is, zal de aanvaardbare geluidsbelasting op het betrokken natuurgebied worden bepaald aan de hand van die wet.

3.3.3 Werkwijze met doelmatigheidscriterium

Bij aanleg van infrastructuur wordt vroegtijdig in de planfase onderzocht wat de te verwachten geluidssituatie is. Naar aanleiding daarvan wordt bezien of de voorkeurswaarde uit de wet voor de woningen en andere geluidsgevoelige objecten wordt overschreden. Is dat het geval dan dienen alternatieven en/of geluidbeperkende maatregelen overwogen te worden.

Bij de voorbereiding van (een aanvraag van) een wijziging van een geluidproductieplafond vindt een soortgelijk onderzoek plaats. Anders is dat niet wordt gekeken naar de voorkeurswaarde maar naar de bestaande geluidsbelasting van geluidsgevoelige objecten bij volledige benutting van het geldende plafond. Zou de geluidsbelasting van die objecten bij volledige benutting van het plafond na de voorgenomen wijziging hoger worden, dan dienen alternatieven en/of geluidbeperkende maatregelen overwogen te worden.

De afweging welke geluidbeperkende maatregelen getroffen kunnen worden, gebeurt op basis van een doelmatigheidscriterium waarbij de kosten van maatregelen worden afgezet tegen de baten ervan. Primair wordt beoordeeld of bronmaatregelen doelmatig zijn. Daarna volgt de beoordeling van overdrachtsmaatregelen. Van het treffen van doelmatige maatregelen kan alleen afgezien worden op grond van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische bezwaren. Een en ander is geregeld in artikel 11.29. Behalve maatregelen die de beheerder, met toepassing van het doelmatigheidscriterium, kan treffen kunnen spoorwegondernemingen door bijvoorbeeld het inzetten van stil materieel bijdragen aan vermindering van de geluidproductie.

Langs de infrastructuur zullen zich ook gebieden bevinden waar geen geluidsgevoelige objecten aanwezig zijn. Dat de wet hiervoor geen normen stelt, wil niet zeggen dat bij het bepalen van de toelaatbare geluidproductie geen rekening met dergelijke gebieden hoeft te worden gehouden. Maar vanwege de afwezigheid van normstelling, is toepassing van het doelmatigheidscriterium daar niet bindend voorgeschreven.

3.3.4 Cumulatie

De geluidproductieplafonds worden per bron (weggedeelte of baanvak) afzonderlijk vastgesteld, ook al liggen verschillende geluidsbronnen in elkaars nabijheid en beïnvloeden deze geluidsbronnen tezamen de geluidsbelasting van bijvoorbeeld woningen. Op deze wijze is de verantwoordelijkheid voor de naleving van geluidproductieplafonds helder geregeld. De beheerder van de bron waarvoor een geluidproductieplafond is vastgesteld, is verantwoordelijk voor de naleving van het plafond. De ontwikkeling van een andere bron beïnvloedt de nalevinginspanning van een beheerder niet. Zolang elke bron onder de geldende plafonds blijft wordt de totale geluidsbelasting op de geluidsgevoelige objecten niet verhoogd.

Toch kan er behoefte zijn om bij de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond rekening te houden met de geluidsbelasting vanwege een of meer andere bronnen. Daartoe is een voorziening in het wetsvoorstel opgenomen (artikel 11.30, vijfde lid). Gezien de verscheidenheid aan situaties die zich voordoen is het niet mogelijk daarvoor vaste regels voor te schrijven. Het is aan het bevoegd gezag om voor die gevallen bij de besluitvorming maatwerk te leveren. De criteria van artikel 11.29, eerste lid, onder b, blijven hierbij onverlet.

Ten aanzien van artikel 11.29, eerste lid, onder a, geldt het volgende. In geval de geluidsbelasting van een of meer geluidsgevoelige objecten, behalve door de betrokken weg of spoorweg, ook wordt beïnvloed door een of meer andere bronnen, zijn er twee mogelijkheden ten aanzien van de geluidproductieplafonds voor de betrokken weg of spoorweg. Enerzijds is het denkbaar dat deze plafonds lager worden vastgesteld dan anders het geval zou zijn geweest, om de geluidsbelasting binnen de perken te houden. Het bevoegd gezag kan daarbij verdergaande maatregelen in aanmerking nemen dan voortvloeit uit het doelmatigheids criterium van artikel 11.29, eerste lid, onder a. Anderzijds is het denkbaar dat de plafonds hoger worden vastgesteld dan anders het geval zou zijn geweest, namelijk indien de geluidsbelasting vanwege de betrokken weg of spoorweg wegvalt tegen de achtergrond van de (hogere) geluidsbelasting van een of meer andere bronnen van geluid. In dat geval neemt het bevoegd gezag bepaalde maatregelen niet in aanmerking, ofschoon deze wel doelmatig zouden zijn in de zin van artikel 11.29, eerste lid, onder a. De specifieke omstandigheden zijn hier bepalend.

Er kunnen zich ook situaties voordoen waarbij vanwege (dreigende) plafondoverschrijding voor de minst luidruchtige bron maatregelen zouden moeten worden getroffen, omdat deze op grond van het criterium van artikel 11.29, eerste lid, onder a, doelmatig zijn, terwijl de bron die ter plaatse de hoogste geluidsbelasting geeft, ongemoeid wordt gelaten omdat de beheerder van deze bron nog over voldoende geluidruimte beschikt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een parallel lopende spoorlijn en rijksweg.

Indien volgens het akoestisch onderzoek sprake is van een dergelijke situatie, kunnen de beheerders van beide bronnen afspraken maken over het treffen van maatregelen. Zij kunnen bijvoorbeeld overeenkomen om aan het bevoegd gezag voor te stellen dat er toch maatregelen worden getroffen langs de bron die de hoogste geluidsbelasting geeft, met verlaging van de geluidproductieplafonds van die bron, terwijl de plafonds van andere bron worden verhoogd. In dat kader zullen zij ook afspraken maken over de verdeling van de kosten van de maatregelen. Het is denkbaar dat de beheerder van de minst luidruchtige bron de kosten volledig draagt, omdat hij zijn plafonds bijna volledig heeft benut, maar als de

beheerder van de andere bron (op termijn) ook baat heeft bij de maatregelen die langs zijn bron zullen worden getroffen, zullen zij een verdeelsleutel afspreken. Het bevoegd gezag kan dergelijke afspraken op grond van artikel 11.30, vijfde lid, honoreren. Opgemerkt wordt dat een dergelijke aanpak niet eenzijdig door het bevoegd gezag kan worden opgelegd. Deze aanpak is derhalve alleen mogelijk op basis van overeenstemming tussen beide betrokken beheerders.

3.4 Maatregelen; bijzondere aspecten van plafondbijzetting

3.4.1 Categorieën van maatregelen

3.4.1.1 Overzicht van de categorieën van maatregelen

Uiteenlopende categorieën van maatregelen hebben effect op de geluidssituatie in de omgeving van de weg of spoorweg. In § 1.4 is al een aantal begripsomschrijvingen gegeven. Thans wordt nader op deze maatregelen ingegaan.

Veel van de maatregelen waarop hier wordt gedoeld, strekken ertoe dat de geluidproductie vanwege de weg of spoorweg wordt beperkt. In eerste aanleg gaat het erom dat de waarde van de geluidproductieplafonds wordt afgestemd op geluidbeperkende maatregelen die – met inachtneming van het doelmatigheidscriterium – kunnen worden getroffen. Een bovendoelmatige geluidbeperkende maatregel of een overdrachtsmaatregel die niet als geluidbeperkende maatregel is aangewezen, wordt alleen op uitdrukkelijk verzoek van de beheerder in aanmerking genomen. In tweede aanleg strekken maatregelen tot het naleven van de vastgestelde geluidproductieplafonds. Daarbij is de beheerder bevoegd ook andere maatregelen in te zetten dan doelmatige geluidbeperkende maatregelen. Bij een dreigende overschrijding van de maximale waarde van de geluidsbelasting op een of meer geluidsgevoelige objecten is de beheerder verplicht om ook andere maatregelen in overweging te nemen dan doelmatige geluidbeperkende maatregelen.

In het wetsvoorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen geluidbeperkende en andere maatregelen. Geluidbeperkende maatregelen omvatten in dit wetsvoorstel de bij ministeriële regeling aangewezen bronmaatregelen en overdrachtsmaatregelen (artikel 11.1). Wat wordt verstaan onder «bronmaatregelen» en «overdrachtsmaatregelen», is al aangegeven in het schema in § 1.4. Geluidbeperkende maatregelen kunnen in een concrete situatie verder worden onderscheiden in doelmatige en bovendoelmatige geluidbeperkende maatregelen, waarbij doelmatig wordt verstaan in financiële zin. Doelmatige geluidbeperkende maatregelen voldoen in de betrokken concrete situatie aan het doelmatigheidscriterium, genoemd in artikel 11.29. Bovendoelmatige geluidbeperkende maatregelen voldoen in die situatie niet aan dit doelmatigheidscriterium; zij kosten meer dan de maximale budget voor die situatie volgens het doelmatigheidscriterium. Op het doelmatigheidscriterium is reeds ingegaan in § 3.3.3.

Naast de geluidbeperkende maatregelen zijn er andere maatregelen met effect op de geluidssituatie in de omgeving van de weg of spoorweg. In de eerste plaats vallen hieronder bron- en overdrachtsmaatregelen die niet bij ministeriële regeling zijn aangewezen als geluidbeperkende maatregel, zoals een overkapping of intunneling van een weg of spoorweg. In de tweede plaats vallen er de maatregelen met betrekking tot het gebruik van de weg of spoorweg onder. Deze maatregelen kunnen verder worden onderscheiden in verkeersmaatregelen (zoals een snelheidsverlaging) en maatregelen aan voertuigen of aan onderdelen daarvan (stil materieel, stille banden).

Bovengenoemde maatregelen kunnen tezamen worden aangeduid als «maatregelen tot verlaging van de geluidproductie». In het wetsvoorstel is echter gekozen voor de term «maatregelen tot verlaging van de geluidsbelasting». Deze keuze is gemaakt omdat de term wordt gebruikt in een context die is gericht op de geluidsbelasting van geluidsgevoelige objecten. Verwezen wordt naar de artikelen 11.36, 11.48, eerste lid, en 11.50, eerste lid, onder b, alsmede in een iets andere formulering, in artikel 11.49, derde lid.

Er zijn ook maatregelen die wel effect hebben op de geluidssituatie, maar die niet strekken tot beperking van de geluidproductie vanwege de weg of spoorweg.

Daartoe behoren de geluidwerende maatregelen, ook wel aangeduid als gevelmaatregelen. Zij hebben invloed op de geluidssituatie binnen (een geluidsgevoelige ruimte van) een geluidsgevoelig object.

Ook behoren hiertoe maatregelen van andere aard, zoals aankoop of onteigening van een geluidsgevoelig object. Zij strekken tot het veranderen of amoveren van een geluidsgevoelig object. Een verandering is bijvoorbeeld het verplaatsing van geluidsgevoelige ruimten naar de zijde van het object die van de weg of spoorweg is afgekeerd, of het vervangen van de woonbestemming door een kantoorbestemming. Het veranderen of wegvallen van de betrokken objecten kan ertoe leiden dat een verhoging van de betrokken plafonds gemakkelijker te verkrijgen is. Deze maatregelen zullen vrijwel alleen in beeld komen in relatie tot het overschrijdingsbesluit. Zij komen daarbij aan de orde (§ 3.4.8).¹

In schema ziet het er als volgt uit:

Maatregelen met effect op de geluidssituatie

Maatregel	Onderverdeling	Toelichting
1. Maatregelen tot verlaging van de geluidproductie/ geluidsbelasting Geluidbeperkende maatregelen	In concreto te verdelen in: Doelmatige geluidbeperkende maatregelen En Bovendoelmatige geluidbeperkende maatregelen	Omvat bron- en overdrachtsmaatregelen Aangewezen bij ministeriële regeling
Andere dan geluidbeperkende maatregelen	Bron- en overdrachtsmaatregelen die niet zijn aangewezen als geluidbeperkende maatregel Maatregelen met betrekking tot het gebruik van de weg of spoorweg – Verkeersmaatregelen – Maatregelen met betrekking tot voertuigen of onderdelen daarvan	
2. Geluidwerende maatregelen		Gericht op bescherming van de binnenwaarde door maatregelen aan de gevel (inclusief het dak)
3. Overige maatregelen	Maatregelen tot het veranderen of amoveren van een of meer geluidsgevoelige objecten	Betreft het veranderen of amoveren van een of meer geluidsgevoelige objecten (anders dan geluidwering)

¹ Met name in het kader van de aanleg van een weg of spoorweg is ook de keuze van het tracé van belang. Dit aspect ligt in de preventieve sfeer.

De eisen die worden gesteld aan de akoestische kwaliteit van de weg of spoorweg (de «minimum-standaard», artikel 11.3, eerste lid) zijn bronmaatregelen, en behoren tot de geluidbeperkende maatregelen als zij bij ministeriële regeling zijn aangewezen. Zijn zij niet aangewezen, dan behoren zij tot de andere dan geluidbeperkende maatregelen. Het treffen ervan is niet afhankelijk van een doelmatigheidstoets. Zij moeten bij aanleg of vervanging van een weg of spoorweg worden getroffen, tenzij overwegende bezwaren van technische aard zich hiertegen verzetten (artikel 11.3, tweede lid). Het gaat in elk geval om ZOAB of een akoestisch gelijkwaardig wegdek.

Saneringsmaatregelen zijn geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen, en in uitzonderingsgevallen de onder «Overige maatregelen» genoemde amovering, te treffen of getroffen in het kader van sanering.

De positie van de diverse categorieën van maatregelen verschilt in dit wetsvoorstel, waarbij ook een rol speelt of zij worden getroffen door de beheerder of door anderen dan de beheerder. Hierna wordt ingegaan op de positie van de diverse categorieën van maatregelen tot verlaging van de geluidproductie/geluidsbelasting. De minimum-standaard blijft buiten beschouwing; zij komt aan de orde in § 2.3 en in de toelichting op artikel 11.3. De geluidwerende maatregelen komen aan de orde in relatie tot de binnenwaarde (§ 3.5 en de toelichting op artikel 11.38). De overige maatregelen komen aan de orde in relatie tot het overschrijdingsbesluit (§ 3.4.8 en de toelichting op de artikelen 11.49 en 11.50).

3.4.1.2 Opmerkingen van algemene aard over maatregelen in het kader van de plafondsysteematiek

De regels voor bronmaatregelen en overdrachtsmaatregelen zijn niet in alle opzichten gelijk. Dit houdt verband met het verschil in werking van deze maatregelen. Bronmaatregelen beperken de hoeveelheid geluid aan de rand van de weg of spoorweg (de geluidemissie), en dus de geluidproductie. Alle geluidsgevoelige objecten in de omgeving profiteren daar in principe gelijkelijk van. Overdrachtsmaatregelen beperken de geluidproductie op de referentiepunten, maar niet de geluidemissie. De referentiepunten zijn gelegen (op enige afstand van de weg of spoorweg en) op een bepaalde hoogte (volgens voornemen: op een hoogte van 4 meter). Op een grotere hoogte gelegen geluidsgevoelige objecten zullen niet of niet volledig profiteren van de betrokken maatregelen. Dat geldt vooral voor hoogbouw. Daarom kent het wetsvoorstel bepalingen die strekken tot de bescherming van hoogbouw bij het treffen van overdrachtsmaatregelen. Zo telt een overdrachtsmaatregel alleen mee voor de naleving, indien zij is opgenomen in het geluidregister na het doorlopen van een plafondprocedure waarin ook de hoogbouw aandacht krijgt (artikel 11.21).

Er is ook verschil in positie tussen doelmatige en bovendoelmatige geluidbeperkende maatregelen. Het betreft toetsing aan het financiële doelmatigheidscriterium, opgenomen in artikel 11.29 (eerste lid, onder a, en vierde lid). De doelmatigheidstoets speelt alleen een rol in relatie tot geluidsgevoelige objecten. De situatie ligt anders indien er geen geluidsgevoelige objecten zijn. In dat geval stuit een verhoging van het mogelijke aantal verkeersbewegingen op minder bezwaren, omdat er geen geluidsgevoelige objecten zijn waarvan de geluidsbelasting wijziging ondergaat. Vanuit het doelmatigheidscriterium zijn dan geen maatregelen vereist en kan het plafond worden verhoogd. Wel vindt dan de gebruikelijke toetsing plaats met betrekking tot de hoogte van de geluidproductieplafonds, bijvoorbeeld inzake de effecten daarvan op andere bestemmingen zoals Natura 2000 gebieden.

Ten slotte wordt nog opgemerkt dat geluidbeperkende maatregelen in het kader van een plafondprocedure ook worden getoetst aan overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard (artikel 11.29, eerste lid, onder b). Dat geldt zowel voor doelmatige geluidbeperkende maatregelen als voor geluidbeperkende maatregelen die in beeld komen op plaatsen waar geluidsgevoelige objecten ontbreken (en dus een doelmatigheidstoets niet nodig is). Een planologische toets ingevolge de Wet ruimtelijke ordening is naast deze toets niet nodig, mits de maatregelen in het plafondbesluit zijn aangegeven (artikel 11.43). Voor andere maatregelen geldt eerstgenoemde toets niet. Deze andere maatregelen kunnen wel onderworpen zijn aan een toetsing ingevolge de Wet ruimtelijke ordening, omdat artikel 11.43 voor deze maatregelen niet geldt. Dat ligt alleen anders als zij als gevolg van toepassing van het tweede of derde lid van artikel 11.29 worden behandeld als doelmatige geluidbeperkende maatregelen. De toets van artikel 11.29, eerste lid, onder b, wordt hierna niet afzonderlijk vermeld.

Er wordt verder in dit hoofdstuk regelmatig kortweg gesproken over het «plafondbesluit». Dat besluit kan al dan niet onderdeel uitmaken van een tracéprocedure. Daarnaast kan ook een wegaanpassingsbesluit of een geluidsplan leiden tot de opname van maatregelen in het geluidregister. Deze mogelijkheid wordt hierna niet afzonderlijk genoemd.

3.4.2 Het treffen door de beheerder van doelmatige geluidbeperkende maatregelen

In deze paragraaf wordt ingegaan op het treffen van doelmatige geluidbeperkende maatregelen door de beheerder. Daartoe worden ook gerekend andere maatregelen die op verzoek van de beheerder worden behandeld als waren zij doelmatig. De beheerder kan een dergelijk verzoek doen op grond van artikel 11.29, tweede en derde lid. Deze maatregelen worden hierna niet apart genoemd.

De systematiek wordt beschreven zoals zij werkt bij afwezigheid van bijzondere omstandigheden. Aspecten als de minimum-standaard voor de akoestische kwaliteit en overschrijding van de maximale waarde blijven derhalve buiten beschouwing. De aanname is voorts dat zich nabij de weg of spoorweg één of meer geluidsgevoelige objecten bevinden (en dus een doelmatigheidstoets wordt verricht).

Doelmatige geluidbeperkende maatregelen die in het plafondbesluit zijn aangegeven

Bij de besluitvorming omtrent het vaststellen of wijzigen van een geluidproductieplafond neemt het bevoegd gezag doelmatige geluidbeperkende maatregelen in aanmerking (artikel 11.29). Dat wil zeggen dat de plafondwaarde wordt afgestemd op het geluideffect van de betrokken maatregelen. «Doelmatig» wil hier zeggen: doelmatig in financiële zin. Daarop is al ingegaan in § 3.3.3 en § 3.4.1.

Indien doelmatige geluidbeperkende maatregelen – met toepassing van artikel 11.29 – in aanmerking zijn genomen in het besluit omtrent het vaststellen of wijzigen van een geluidproductieplafond, dan zijn deze maatregelen in het besluit aangegeven (artikel 11.35). Deze maatregelen worden, als onderdeel van het plafondbesluit, in het geluidregister opgenomen (artikel 11.25). Het geluideffect van de maatregelen telt mee voor de naleving.

Veelal zal de beheerder overgaan tot het treffen van de maatregelen die in het plafondbesluit zijn aangegeven. Het aangeven van een maatregel in

het plafondbesluit brengt evenwel niet mee dat de beheerder verplicht is tot het treffen van die maatregelen. Zijn verplichting is het naleven van het geluidproductieplafond. Als hij daaraan kan voldoen – of vooralsnog kan voldoen – zonder het treffen van de maatregelen (bijvoorbeeld omdat het gebruik van de weg of spoorweg achterblijft bij de prognose) of door het treffen van een of meer andere maatregelen (zoals een verkeersbesluit), is dat voldoende.

Wel geldt dat de beheerder geen verhoging van het plafond zal verkrijgen zolang hij nog doelmatige geluidbeperkende maatregelen kan treffen. In die zin kan in laatste instantie wel een verplichting tot het treffen van de betrokken maatregelen ontstaan, namelijk om het geldende plafond te kunnen naleven en dus overtreding te voorkomen.

Doelmatige geluidbeperkende maatregelen die niet in het plafondbesluit zijn aangegeven

Het is mogelijk dat de beheerder, nadat het geluidproductieplafond is vastgesteld, op een gegeven moment geluidbeperkende maatregelen wil treffen die bij toetsing doelmatig blijken te zijn, maar die niet in het plafondbesluit zijn aangegeven. Mogelijk wil hij de maatregelen meenemen bij bijvoorbeeld groot onderhoud, vanuit een oogpunt van kostenefficiëntie, zonder dat het naleven van de vigerende plafonds de maatregelen noodzakelijk maakt. Ook kan hij de maatregelen treffen om te blijven voldoen aan de vigerende plafonds.

Indien het bronmaatregelen betreft, kunnen deze zonder verdere plafondprocedure worden getroffen. Wordt geen procedure gevolgd, dan worden zij niet in het geluidregister opgenomen, maar tellen zij niettemin mee voor de naleving. Wordt wel een procedure gevolgd, dan worden de bronmaatregelen wel in het geluidregister opgenomen.

Ten aanzien van niet in het plafondbesluit aangegeven overdrachtsmaatregelen zijn er twee mogelijkheden.

In de eerste plaats kan de beheerder besluiten dat hij wil dat de maatregelen meetellen voor de naleving. In dat geval moet de beheerder een plafondprocedure doorlopen ten einde de maatregelen opgenomen te krijgen in het geluidregister. Is dat gebeurd, dan gaan zij meetellen voor de naleving van de plafonds (artikel 11.21). Artikel 11.43 is op de maatregelen van toepassing, hetgeen betekent dat een afzonderlijke planologische procedure niet hoeft te worden gevolgd.

In de tweede plaats kan de beheerder besluiten dat hij (op dat moment) niet wil dat de maatregelen meetellen voor de naleving. In dat geval hoeft geen plafondprocedure te worden gevolgd. Worden de maatregelen zonder plafondprocedure getroffen, dan worden zij niet in het geluidregister opgenomen, en gaan zij niet meetellen voor de naleving. Artikel 11.43 is niet op de maatregelen van toepassing, hetgeen betekent dat zo nodig een afzonderlijke planologische procedure moet worden gevolgd. Het staat de beheerder overigens vrij om later alsnog een plafondprocedure te volgen, ten einde de maatregelen alsnog in het geluidregister te doen opnemen, en te doen meetellen voor de naleving.

In principe heeft de beheerder de keuze, maar hij is wel verplicht om de geldende plafonds na te leven. Zijn die bijna volledig benut, dan zal de beheerder in feite slechts de keuze kunnen maken om een plafondprocedure te volgen.

Redenen om een overdrachtsmaatregel pas na een plafondprocedure te doen meetellen voor de naleving

Een belangrijke reden om een procedure te doorlopen voor overdrachtsmaatregelen is dat het geluideffect van overdrachtsmaatregelen op de referentiepunten anders kan zijn dan op geluidsgevoelige objecten in de omgeving. Dit houdt verband met het feit dat het referentiepunt is gesitueerd op een vaste hoogte, terwijl objecten in de omgeving op uiteenlopende hoogten kunnen zijn gelegen, zoals in het geval van hoogbouw. Bij het treffen van een overdrachtsmaatregel is het daarom van belang om niet alleen na te gaan wat het effect is op de referentiepunten, maar ook het effect op de geluidsbelasting van geluidsgevoelige objecten na te gaan. Hierbij verdient vooral hoogbouw aandacht, omdat een scherm daar een lagere reductie zal geven.

In het kader van de procedure ten behoeve van het treffen van de maatregelen zal een doelmatigheidstoets worden uitgevoerd. In dat kader wordt beoordeeld welke doelmatige geluidbeperkende maatregelen mogelijk zijn. Deze maatregelen worden betrokken bij het bepalen van de nieuwe geluidwaarde van de betrokken plafonds. Dit kan meebrengen dat de plafonds worden verlaagd. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. In dit voorbeeld zou de beheerder ter naleving van de geldende plafonds kunnen volstaan met plaatsing van een geluidscherm van 2 meter hoogte. Uit de doelmatigheidstoets blijkt evenwel dat een scherm van 3 meter hoogte nodig en doelmatig is om de geluidsbelasting op de achterliggende bebouwing niet of zo min mogelijk te laten stijgen ten opzichte van de geluidsbelasting bij het geldende volbenutte plafond. De geluidproductieplafonds zullen dan worden afgestemd op de geluideffecten van een scherm van 3 meter. Zij worden dus lager, maar laten nog steeds – met doelmatige maatregelen – de verkeersintensiteit toe die binnen de geldende plafonds met het scherm van 2 meter mogelijk zou zijn geweest.

Het volgen van een procedure maakt voorts een toetsing mogelijk aan andere aspecten die door artikel 11.29 worden bestreken, zoals de landschappelijke inpassing. Zo kan een scherm het uitzicht beperken. Ook is het van belang om in kaart te brengen of een scherm onbedoelde effecten heeft in de omgeving, zoals weerkaatsing van geluid tegen hoogbouw in de nabijheid van het scherm. Dit is een wezenlijk verschil met bronmaatregelen, die dergelijke negatieve effecten niet kennen.

De procedure verzekert voorts de samenhang met andere aspecten. Dat speelt bijvoorbeeld een rol als er geluidsgevoelige objecten zijn die nog moeten worden gesaneerd. In het kader van de plafondprocedure wordt – door toepassing van artikel 11.42 – een samenhangende aanpak gewaarborgd. Bijvoorbeeld: door het plaatsen van een iets hoger scherm wordt tevens aan de saneringseisen voldaan.

Het doorlopen van een procedure voor het treffen van de overdrachtsmaatregelen leidt maar in beperkte mate tot extra lasten. Ook als de procedure niet verplicht zou zijn, zou de beheerder veelal toch een procedure moeten doorlopen. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van het geval waarin het plaatsen van een scherm de naleving van de plafonds ten doel heeft. Ook in dat geval zal doorgaans toch een wijziging van een aantal plafonds noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld aan de randen van het scherm. Bovendien kan een planologische procedure nodig zijn om het treffen van de maatregelen mogelijk te maken. De bijzondere planologische voorziening van artikel 11.43 betreft immers alleen maatregelen die in een plafondbesluit zijn opgenomen.

De procedure die wordt doorlopen, is de wijzigingsprocedure. Het gaat immers om een wijziging van de bestaande geluidproductieplafonds. Dat

betekent in dit geval niet dat de plafondwaarden moet worden veranderd. Althans in theorie kunnen de plafondwaarden als uitkomst van de procedure op dezelfde hoogte worden vastgesteld als zij reeds hadden. Het besluit waarbij de geldende geluidplafonds tot stand zijn gekomen, wordt in dat geval alleen gewijzigd in die zin dat de te treffen maatregel er nu in wordt aangegeven.

Wel zal de beheerder, in afwijking van de gewone procedure, kunnen volstaan met een relatief eenvoudig akoestisch onderzoek. De invulling van dit eenvoudige akoestisch onderzoek zal afhangen van de situatie. Uitgaande van het gegeven dat de plafonds met de plaatsing van het scherm zullen worden nageleefd, zou er in algemene zin geen verder onderzoek noodzakelijk zijn. Van een noodzaak van verder onderzoek is alleen sprake als één of meer geluidsgevoelige objecten zodanig zijn gelegen dat ondanks het naleven van de plafonds de geluidsbelasting toch toeneemt. Bij hoogbouw kan dit een rol spelen. In de regels voor het akoestisch onderzoek zal worden aangegeven in welke situatie wel nader onderzoek verplicht is. De eerste stap in dat onderzoek zal dan zijn het nagaan of er inderdaad sprake is van een toename en, zo ja, voor welke objecten die zich voordoet. Aan de hand van de omvang van die toename kan al een inschatting worden gemaakt of verhoging van het scherm, om die toename te voorkomen, wel of niet aan de orde zou kunnen zijn. In het uiterste geval moet dan bezien worden of het mogelijk is met een hoger en nog steeds doelmatig scherm de verhoging van geluidsbelastingen te voorkomen. In dat geval zal er geen sprake meer zijn van een eenvoudiger onderzoek, maar zal een normaal onderzoek voor de plaatsing van schermen moeten worden uitgevoerd. Ook als blijkt dat ondanks plaatsing van een scherm geluidsbelastingen toenemen, kan nog een onderzoeksinspanning nodig zijn om na te gaan of aan de binnenwaarde-eisen wordt voldaan. Daarvoor zal overigens eerst bezien moeten worden of er wel aanleiding is de woningen daadwerkelijk te onderzoeken, gelet op het type woningen en de te ondervinden maximale geluidsbelasting.

3.4.3 Het treffen door de beheerder van bovendoelmatige geluidbeperkende maatregelen

De situatie kan zich voordoen dat de beheerder geluidbeperkende maatregelen treft die in de concrete situatie op grond van de toetsing aan het doelmatigheids criterium niet in aanmerking behoeven te worden genomen (hierna: bovendoelmatige geluidbeperkende maatregelen). Zo kan de beheerder bijvoorbeeld gecombineerd met groot onderhoud een stillere infraconstructie aanleggen. Ook kan de beheerder verdergaande maatregelen treffen dan op grond van het doelmatigheids criterium vereist is (bijvoorbeeld een scherm van 3,5 meter in plaats van een scherm van 2,5 meter). De beheerder kan hiermee anticiperen op een verwachte verkeersgroei in de verdere toekomst, die alsnog tot maatregelen of verdere maatregelen kan nopen. Daarbij zal de beheerder beoordelen of het efficiënter en goedkoper is om de maatregel reeds op voorhand te treffen. Het zal veelal voordelig zijn om maatregelen aan de infraconstructie te combineren met groot onderhoud. Ook kan het meteen plaatsen van een scherm van 3,5 meter goedkoper uitvallen dan het eerst plaatsen van een scherm van 2,5 meter, dat later mogelijk moet worden vervangen door een hoger scherm.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de positie van dergelijke maatregelen. Evenals in § 3.4.2 wordt uitgegaan van de afwezigheid van bijzondere omstandigheden.

Bovendoelmatige bronmaatregelen

In het kader van een plafondprocedure zal het geluideffect van een boven-

doelmatige geluidbeperkende bronmaatregel bij de beslissing omtrent de plafondwaarden buiten beschouwing worden gelaten en komt de maatregel daardoor ook niet in het geluidregister. Indien de beheerder uitdrukkelijk anders verzoekt, kan de maatregel wel betrokken worden en daarmee ook geregistreerd. Een getroffen bronmaatregel telt als hij niet geregistreerd is, echter wel voor de naleving van de geluidproductieplafonds mee. De beheerder heeft derhalve extra geluidruimte geschapen, en zal minder snel in een situatie komen waarbij de betrokken plafonds volledig worden benut.

Een bovendoelmatige bronmaatregel kan ook, nadat de geluidproductieplafonds zijn vastgesteld, worden getroffen zonder plafondprocedure. De maatregel telt dan wel mee voor de naleving.

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat het anders ligt voor bronmaatregelen die behoren tot de eisen inzake de akoestische kwaliteit van de weg of spoorweg. Deze eisen worden niet getoetst op doelmatigheid, maar moeten bij aanleg of vervanging van de weg of spoorweg in elk geval worden getroffen, behoudens overwegende bezwaren van technische aard. Zij worden in aanmerking genomen bij het bepalen van de waarde van de geluidproductieplafonds.

Bovendoelmatige overdrachtsmaatregelen

Naar verwachting zal de beheerder bovendoelmatige geluidbeperkende overdrachtsmaatregelen als regel treffen in een situatie waarin hij een plafondprocedure moet doorlopen. Hij treft dan zowel doelmatige als bovendoelmatige maatregelen. Bijvoorbeeld blijkt een scherm van 2,5 meter doelmatig te zijn, maar vervolgens voegt de beheerder daar vrijwillig een bovendoelmatige meter aan toe. Welke rol deze extra maatregelen spelen is afhankelijk van de keuze van de beheerder:

Wil hij de ruimte die de bovendoelmatige overdrachtsmaatregelen hem bieden, geheel voor zichzelf reserveren en er ook voor zorgen dat bijvoorbeeld woningbouw niet dichterbij de weg mogelijk wordt, dan zal hij op een standaardwijze de wijzigingsprocedure doorlopen. Omdat het bevoegd gezag daarbij alleen doelmatige geluidbeperkende maatregelen in aanmerking neemt (artikel 11.29), zal het geluideffect van de bovendoelmatige overdrachtsmaatregel bij de beslissing omtrent de plafondwaarden buiten beschouwing worden gelaten. De doelmatige maatregel komt in het geluidregister en telt voor de naleving van de geluidproductieplafonds mee. De bovendoelmatige maatregel komt (nog) niet in het geluidregister en telt voor de naleving van de geluidproductieplafonds (nog) niet mee.

Wil hij het effect van de bovendoelmatige overdrachtsmaatregelen (op korte termijn) gebruiken voor naleving, dan zal hij op basis van het tweede lid van artikel 11.29 verzoeken de bovendoelmatige maatregelen in de besluitvorming in het kader van de wijzigingsprocedure te betrekken. Gevolg is dat het bevoegd gezag nu zowel de doelmatige als de bovendoelmatige geluidbeperkende maatregelen in aanmerking neemt. Het totale geluideffect van de overdrachtsmaatregelen wordt bij de beslissing omtrent de plafondwaarden betrokken. Het totale pakket aan maatregelen komt nu in het geluidregister en telt voor de naleving van de geluidproductieplafonds mee.

Het is ook denkbaar dat de beheerder een bovendoelmatige overdrachtsmaatregel treft in een situatie waarin geen plafondprocedure aan de orde is. Hij treft dan alleen een bovendoelmatige maatregel. Een plafondprocedure is dan alleen nodig als de beheerder het effect van de bovendoelmatige overdrachtsmaatregelen (op korte termijn) wil gebruiken voor naleving.

3.4.4 Het treffen door de beheerder van bron- en overdrachtsmaatregelen die niet zijn aangewezen als geluidbeperkende maatregel

Niet alle bron- en overdrachtsmaatregelen zullen zijn aangewezen als geluidbeperkende maatregel in de zin van dit wetsvoorstel. Denkbaar is dat een nieuw type asfalt is ontwikkeld dat nog onvoldoende is onderzocht. Deze bronmaatregel zal dan nog niet zijn aangewezen als geluidbeperkende maatregel. Overkapping en ondertunneling zijn voorbeelden van overdrachtsmaatregelen die niet zullen worden aangewezen als geluidbeperkende maatregel.

De situatie van deze maatregelen in de plafondsysteematiek komt in grote lijnen overeen met die van de bovendoelmatige geluidbeperkende maatregelen.

Indien de beheerder een dergelijke maatregel zou toepassen, en het een bronmaatregel betreft, telt deze mee voor de naleving. Zij zal in het jaarlijkse verslag van de beheerder worden aangegeven. Een overdrachtsmaatregel als hier bedoeld telt echter slechts mee voor de naleving indien zij is opgenomen in het geluidregister (artikel 11.21). Met het oog daarop kan de beheerder een plafondprocedure volgen en het bevoegd gezag daarbij verzoeken om de overdrachtsmaatregel in aanmerking te nemen als ware zij een doelmatige geluidbeperkende maatregel (artikel 11.29, derde lid).

3.4.5 Maatregelen met betrekking tot het gebruik van de weg of spoorweg

Maatregelen met betrekking tot het gebruik van de weg of spoorweg, zoals de inzet van stil materieel of verkeersmaatregelen, zijn geen geluidbeperkende maatregelen in de zin van dit wetsvoorstel.

Toch kunnen zij een rol spelen bij de vaststelling van de plafondwaarden. Zo kan bijvoorbeeld stiller treinmaterieel een rol spelen indien de beheerder bij de prognose van het gebruik van de spoorbaan waarop de geluidproductieplafonds worden gebaseerd, ervan is uitgegaan dat ook treinen van die betreffende categorieën van het spoor gebruik (gaan) maken. De stille treinen zullen dan gewoon als onderdeel van de brongegevens in het geluidregister worden opgenomen.

Ook kan de beheerder er in een situatie met bestaande plafonds voor kiezen om stille treinen als maatregel ter naleving in te laten zetten. In dat geval wordt de maatregel niet in het geluidregister opgenomen. Bij de naleving gaat het erom welke omstandigheden zich in het betreffende jaar daadwerkelijk voordoen. Daarbij tellen de treinen mee die daadwerkelijk hebben gereden, en dus telt de genoemde maatregel mee voor de naleving van de geluidproductieplafonds.

Bedacht moet worden dat maatregelen aan voertuigen of aan onderdelen daarvan geen maatregelen zijn van de beheerder. Het zijn maatregelen van derden. Ook de spoorvervoerder is in dit verband een «derde». De beheerder zal zich derhalve moeten verzekeren van de medewerking van de betrokken derden.

Derden kunnen ook geheel onafhankelijk van de plafondsituatie investeren in maatregelen. Dit investeren hoeft niet altijd letterlijk genomen te worden, zoals bij de keuze voor stille autobanden die niet tot meerkosten leiden. Er kan ook sprake zijn van algemene maatschappelijke ontwikkelingen waardoor de geluidproductie afneemt. Het stelsel biedt mogelijkheden om deze geluidreductie om te zetten in een verlaging van plafonds. Dat zal geschieden bij ambtshalve besluit van beide ministers. De minis-

ters zullen – in het actieplan – een afweging maken tussen het belang van het terugdringen van geluid enerzijds en het faciliteren van de vervoersvraag of andere ontwikkelingen van de bron anderzijds. De doelmatigheidstoets speelt geen rol.

De afweging kan er ook toe leiden dat de geluidreductie *ten dele* wordt verwerkt in de waarde van de geluidproductieplafonds. Zo zal, als spoorvervoerders geïnvesteerd hebben in stillere treinen, ten minste een deel ter beschikking moeten komen aan door hen gewenste vervoersontwikkelingen.

3.4.6 Gemeentelijke maatregelen en saneringsmaatregelen

Gemeentelijke maatregelen

Ook een gemeente kan geluidmaatregelen treffen aan rijksinfrastructuur. Daarbij zal het naar verwachting steeds om overdrachtsmaatregelen gaan. In dat geval zal de gemeente in het algemeen met reden kunnen verzoeken de plafondwaarden te verlagen overeenkomstig het geluideffect van deze maatregelen op de betrokken referentiepunten, om daarmee de beoogde gunstiger geluidsituatie voor omwonenden duurzaam vast te leggen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij woningbouwlocaties langs een snelweg, of indien een gemeente er in het kader van een eigen geluidhinderbeleid voor kiest om ook voor bestaande woningen een betere geluidsituatie dan gemiddeld te creëren. Voor een plafondverlaging naar aanleiding van gemeentelijke geluidmaatregelen is een bijzondere grondslag geschapen in het vijfde lid van artikel 11.28 en in artikel 11.36.

Opgemerkt wordt dat een doelmatigheidstoets hier niet aan de orde is. De gemeente is, vanuit dit wetsvoorstel gezien, in principe vrij in de keuze van de maatregelen die zij treft, en de aanpassing van de plafonds zal in principe corresponderen met het geluideffect van de betrokken maatregelen. In het zesde lid van artikel 11.28 is dit vastgelegd. Wel is het derde lid van artikel 11.28 van toepassing (zie de volgende paragraaf).

Opgemerkt wordt dat een gemeente ook een poging kan doen om geluidproductieplafonds te doen verlagen zonder dat sprake is van door de gemeente te treffen of getroffen maatregelen. Het moet dan gaan om plafonds die structureel worden onderschreden. Tot 18 juli 2018 gelden in dit opzicht wel beperkingen ten aanzien van geluidproductieplafonds die van rechtswege tot stand zijn gekomen met toepassing van het eerste lid van artikel 11.45 (artikel 11.48, eerste en tweede lid); wel worden deze plafonds in 2018 alle ambtshalve onder de loep genomen (artikel 11.48, derde lid).

Indien de gemeente een dergelijk verzoek doet tot plafondverlaging op de grond dat de betrokken plafonds structureel worden onderschreden, zal het bevoegd gezag wel een afweging moeten maken tussen het belang van de beheerder bij het behoud van zijn geluidruimte, met het oog op de ontwikkeling van het verkeer, en het belang van de omgeving bij het verankeren van de structureel aanwezige geluidproductie in verlaagde plafonds. Daarbij zal onder meer worden gezien wat de oorzaak van de onderschrijding is. Indien de situatie het gevolg is van maatregelen of initiatieven van de beheerder, zal worden gehandeld langs de lijnen die in § 3.4 zijn uiteengezet. Daaruit kan volgen dat de beheerder de aldus verworven geluidruimte zal behouden voor de verdere ontwikkeling van het vervoer op zijn infrastructuur. Is de onderschrijding het gevolg van initiatieven van derden of (autonome) ontwikkelingen, los van betrokkenheid van de beheerder, dan ligt een aanpassing van de plafonds meer in de rede, waarbij de mate van aanpassing voorwerp van nadere afweging zal zijn.

Saneringsmaatregelen

Een belangrijk deel van geluidmaatregelen die in het eerste decennium na inwerkingtreden van de nieuwe wet zullen worden getroffen, zal bestaan uit zogenoemde saneringsmaatregelen. Doel daarvan is te komen tot duurzame verbetering van in het verleden ontstane ongewenste situaties. Het geluideffect van de getroffen bron- of overdrachtsmaatregelen wordt verwerkt in de hoogte van de geluidproductieplafonds. Dit is een bindende regel (artikel 11.28, vierde lid). Kortweg houdt deze regel in dat de betreffende plafondwaarden verlaagd zullen worden overeenkomstig de saneringsreductie. Een doelmatigheidstoets is dus op dat moment niet aan de orde; wel is uiteraard eerder bij de besluitvorming over de saneringsmaatregelen een afweging op basis van het doelmatigheidscriterium gemaakt.

De ontwikkeling van het verkeer kan wel een rol spelen. Het afwegen van de saneringsmaatregelen is voor de beheerder immers een logisch moment om de voorziene ontwikkeling van de geluidproductie na te gaan. Dat kan aanleiding geven tot de wens een deel van de te treffen maatregelen te reserveren voor de toekomstige groei. Daarvoor zal de beheerder dan naar rato in de kosten van de maatregelen bijdragen, dan wel de saneringsmaatregelen aanvullen met een extra maatregel (bijvoorbeeld door een te plaatsen geluidscherm te verhogen).

Aanpassing van de geluidproductieplafonds aan het geluideffect van de saneringsmaatregelen zal plaatsvinden nadat de maatregelen zijn uitgevoerd. Het vierde lid van artikel 11.28 is immers van toepassing indien de geluidsbelasting «is verminderd».

3.4.7 Plafondwijziging

3.4.7.1 Plafondverlaging

Hierboven zijn al situaties genoemd waarin plafondverlaging aan de orde kan komen. Ook in de toelichting bij artikel 11.28 wordt daarop ingegaan.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat een plafondverlaging niet noodzakelijkerwijs gepaard gaat met een verlaging van de geluidsbelasting op alle geluidsgevoelige objecten in de omgeving. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel dat het plaatsen van een doelmatig scherm leidt tot een verlaging van de geluidproductie op de referentiepunten, die wordt vertaald in een verlaging van de betrokken plafonds. In dat geval is de hoeveelheid geluid die de weg of spoorweg aan de rand ervan veroorzaakt, ongewijzigd gebleven, maar de overdracht ervan is beperkt door het nieuwe scherm. De geluidoverdracht wordt op grotere hoogte echter niet of minder beperkt, omdat het scherm niet zo hoog reikt. Dan treedt op grotere hoogte geen of een geringere vermindering van de geluidsbelasting op. Dat speelt met name in het geval van hoogbouw.

Het is ook mogelijk dat het verlaagde plafond een verhoging van de geluidsbelasting op de hoogbouw toelaat. Stel dat een vigerend geluidproductieplafond een geluidproductie van 55 dB mogelijk maakt, en de geluidemissie dreigt op te lopen tot 56 dB. Indien de beheerder in dat geval een doelmatig scherm plaatst met een geluideffect van 3 dB, dan kan het geluidproductieplafond verlaagd worden. Stel dat deze verlaging 2 dB bedraagt. In dat geval is de geluidproductie van 56 dB mogelijk gemaakt, terwijl toch het plafond lager is gesteld. Maar de geluidsbelasting op de hoogbouw wordt niet of in mindere mate door het scherm beïnvloed. Daar zal de geluidsbelasting dus kunnen oplopen met 1 dB in vergelijking met wat mogelijk was onder het oude plafond.

In het wetsvoorstel is met deze mogelijkheid rekening gehouden. Juist met het oog op hoogbouw geldt dat een overdrachtsmaatregel alleen meetelt voor de naleving als zij in het geluidregister is opgenomen. Daardoor vindt in elk geval een doelmatigheidstoets plaats. Ook het vierde lid van artikel 11.38 heeft betrekking op een situatie als hier bedoeld. Laatstgenoemde bepaling brengt mee dat de binnenwaarde in hoogbouw ook bij een plafondverlaging is gewaarborgd.

Opgemerkt wordt nog dat een plafondverlagingsprocedure op zichzelf kan staan en niet onlosmakelijk is gekoppeld aan een ander besluit, zoals een tracébesluit. Procedureel is dit een belangrijk verschil met de tot nu bestaande regels van de Wet geluidhinder.

3.4.7.2 Plafondverhoging

De groei van het verkeer kan zodanig zijn, dat naleving van geluidproductieplafonds niet langer mogelijk is met doelmatige geluidbeperkende maatregelen aan of bij de infrastructuur. Om het gebruik van de infrastructuur niet ongewenst te moeten beperken, kan de beheerder aan het bevoegd gezag verzoeken de betrokken geluidproductieplafonds te verhogen. Een dergelijke verzoek kan alleen worden ingewilligd als is voldaan aan de volgende voorwaarden. Hierbij wordt uitgegaan van een situatie waarin geluidsgevoelige objecten in de beschouwing moeten worden betrokken. Overschrijding van de maximale waarde blijft buiten beschouwing. Zie daarvoor de volgende paragraaf.

1. *Er moet inderdaad een dreigende overschrijding van de betrokken geluidproductieplafonds zijn, en de overschrijding moet een permanent karakter hebben*

De eis dat inderdaad een overschrijding dreigt, is neergelegd in artikel 11.28, tweede lid, onder b. De eis is zo ingevuld dat een overschrijding moet worden voorzien binnen een termijn van 10 jaar. Voorts geldt dat het moet gaan om een overschrijding met een permanent karakter. Voor tijdelijke overschrijdingen is er immers het instrument van de ontheffing (artikel 11.24).

2. *Mogelijke doelmatige geluidbeperkende maatregelen treffen*

Is aan de eerste eis voldaan, dan dient allereerst onderzocht te worden of door het treffen van doelmatige geluidbeperkende maatregelen overschrijding van de geluidproductieplafonds kan worden voorkomen. Als die maatregelen mogelijk zijn en geen overwegende bezwaren ontmoeten van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard, kan geen plafondverhoging plaatsvinden. Dit volgt uit artikel 11.29.

Als doelmatige geluidbeperkende maatregelen onvoldoende mogelijk zijn om verhoging van geluidproductieplafonds te voorkomen, dan moet ingevolge de tweede volzin van het vierde lid van artikel 11.30 de verhoging zo beperkt mogelijk blijven.

3. *Voldoen aan de akoestische kwaliteitseis voor infrastructuurconstructies*

Artikel 11.3 stelt eisen aan de akoestische kwaliteit van de rijksinfrastructuur. Indien niet aan die eisen is voldaan, kan niet tot verhoging van de geluidproductieplafonds worden overgegaan (artikel 11.28, tweede lid, onder a). Deze eis heeft betrekking op de aanleg en vervanging van deze constructies, en heeft, in tegenstelling tot nieuwe aanleg, dus alleen mogelijke gevolgen indien er sinds de invoering van dit wetsvoorstel voor de betreffende infrastructuur aanleg of vervanging, al dan niet in het kader van onderhoud, heeft plaatsgevonden.

4. *In saneringssituaties saneringsplan voorleggen*

Het betreft hier gevallen waarin de beheerder een plafondverhoging wenst, terwijl aldaar ook nog woningen gesaneerd moeten worden. Voor deze locaties dient de beheerder bij een verzoek tot plafondverhoging tevens het plan in voor de sanering. Zonder een dergelijk plan kan niet met plafondverhoging ingestemd worden. Dit wordt geregeld in artikel 11.42.

Een en ander ligt overigens anders indien er geen betrokken geluidsgevoelige objecten zijn. De voorwaarden 2 en 4 spelen dan geen rol. Wel vindt dan de gebruikelijke toetsing plaats met betrekking tot de hoogte van de geluidproductieplafonds en de effecten daarvan op andere bestemmingen zoals Natura 2000 gebieden.

Evenals een plafondverlaging, kan een plafondverhogingsprocedure op zichzelf staan. Zij is niet onlosmakelijk gekoppeld aan een ander besluit, zoals een tracébesluit.

3.4.8 *Dreigende (toename van de) overschrijding van de maximale waarde*

Het wetsvoorstel richt zich primair op het beheersen van de geluidsbelasting door onder meer de toepassing van doelmatige geluidbeperkende maatregelen. Daarnaast kunnen ook andere maatregelen toegepast worden, zoals het selectief toelaten van lawaaiige voertuigcategorieën en snelheidsbeperking. De afweging tot het treffen van maatregelen hangt van de situatie af. Maatregelen in de vorm van wijziging en beperking van het gebruik van de infrastructuur beperken in beginsel de geluidproductie, maar beperken ook de mogelijkheden tot het benutten van de infrastructuur voor (meer) mobiliteit. Daarom wordt het in overweging nemen van deze maatregelen pas verplicht bij een tweede trap van de afweging van maatregelen. De eerste trap bestaat uit de reguliere geluidbeperkende maatregelen als stillere weg- en spoorconstructies en overdrachtsmaatregelen. Natuurlijk staat het de beheerder van een spoorlijn vrij om met een vervoerder overeen te komen stil materieel in te zetten of een lagere snelheid te rijden, maar een verplichting daartoe bestaat niet.

Indien echter de eerste trap van de maatregelenkeuze niet tot voldoende maatregelen heeft geleid om een verhoging van de geluidproductieplafonds te voorkomen, en daardoor de maximale waarde van de geluidsbelasting van een of meer geluidsgevoelige objecten dreigt te worden overschreden of een bestaande overschrijding daarvan dreigt toe te nemen, worden andere maatregelen gezien als tweede trap van de afweging. Deze tweede trap is geregeld in artikel 11.50.

Mogelijke maatregelen in deze tweede trap zijn onder meer:

- gebruiksbeperkingen van de infrastructuur (verkeersmaatregelen).
- het treffen van niet-doelmatige geluidbeperkende maatregelen
- veranderen of amoveren van geluidsgevoelige objecten.

Deze maatregelen hebben doorgaans meer maatschappelijke gevolgen dan doelmatige geluidbeperkende maatregelen. In bepaalde situaties zou bijvoorbeeld beperking van de rijsnelheid of van het gebruik in de nacht van bepaalde lawaaiige categorieën voertuigen een aanvaardbare oplossing kunnen bieden. ProRail, de beheerder van spoorwegen, heeft daarvoor overigens meer instrumenten ter beschikking dan Rijkswaterstaat. Een enkele woning waarop anders de maximaal toelaatbare geluidsbelasting wordt overschreden, zou kunnen worden geamoveerd. Amovering van grote aantallen woningen vanwege een overschrijding zal maatschappelijk echter niet snel aanvaardbaar worden geacht.

Hoewel de tweede trap een groot aantal potentiële maatregelen bevat, zal het naar verwachting in een enkele situatie niet mogelijk zijn zonder buitenproportionele maatregelen een overschrijding van de maximale waarde voor de geluidsbelasting bij geluidsgevoelige objecten te voorkomen. Derhalve bevat het wetsvoorstel een bijzondere procedure in de vorm van een derde trap, die bestaat uit een procedure waarin het bevoegd gezag kan besluiten de in het wetsvoorstel opgenomen maximale grenswaarde te overschrijden of een bestaande overschrijding te laten toenemen (artikel 11.49). Op basis hiervan is het mogelijk een geluidproductieplafond te verhogen, ondanks de (verdere) overschrijding van de maximale waarde. De geluidsgevoelige objecten dienen wel aan de in het wetsvoorstel opgenomen binnenwaarde-eisen te voldoen. Het besluit tot overschrijding van de maximale waarde wordt in het Kadaster ingeschreven. Daarmee is voor toekomstige eigenaren en bewoners de situatie van de woning of het andere object kenbaar en duidelijk.

Om recht te doen aan de pijler van dit wetsvoorstel om de te hoge geluidsbelastingen te reduceren, bepaalt artikel 11.11 dat voor situaties waarin overschrijding van de maximale grenswaarde toelaatbaar wordt geacht, in het vijfjaarlijkse actieplan wordt aangegeven of en in hoeverre de betreffende geluidproductieplafonds inmiddels kunnen worden verlaagd, om daarmee de overschrijding te verminderen of ongedaan te maken. Daarmee blijft het uitzicht behouden dat op termijn ook deze situaties binnen de wettelijke bandbreedte voor de aanvaardbare geluidsbelastingen zullen komen.

3.5 De binnenwaarde

Indien de bronmaatregelen en overdrachtsmaatregelen niet doelmatig zijn om geluidsbelasting te reduceren tot de door de wet gewenste waarde, dient evenals onder de huidige wet te worden onderzocht of de binnenwaarde binnen het desbetreffende object of de desbetreffende objecten wordt overschreden; indien dit het geval is, dienen in principe maatregelen aan de gevel te worden getroffen.

Het toetsen aan de binnenwaarde hoeft niet in alle situaties te gebeuren. Bij de aanleg van nieuwe infrastructuur zal de inspanning over het algemeen het grootst zijn. Voor alle woningen die ten gevolge van de aanleg een maximale geluidsbelasting kunnen gaan ondervinden die de voorkeurswaarde overschrijdt, moet aan de binnenwaarde getoetst worden. Zolang een geluidproductieplafond niet wordt gewijzigd, zal er ook niet getoetst behoeven te worden. Ook bij plafondverlaging zal in het algemeen geen toets behoeven plaats te vinden. Een uitzondering doet zich voor bij verlaging als gevolg van het treffen van overdrachtsmaatregelen. Bij hoogbouw kan dan toch een toename van de geluidsbelasting optreden (zie ook § 3.4.7.1). Bij die objecten is wel een binnenwaardetoets nodig. Bij plafondverhoging geldt in principe voor alle objecten de binnenwaardetoets, echter wel met redelijkheid: de «standstillwaarde» (artikel 11.30, tweede lid) moet overschreden worden en de maximale geluidsbelasting moet, gelet op de aard van de bebouwing, aanleiding kunnen zijn tot overschrijding van de binnenwaarde.

In de toelichting bij artikel 11.38 wordt meer in detail ingegaan op de toepasselijkheid van de verplichting tot het treffen van gevelmaatregelen. De normen voor de binnenwaarde zijn vereenvoudigd door samenvoeging van een groot aantal situaties. Daarmee samenhangend is de systematiek aangepast en is aansluiting gezocht bij de systematiek voor het reduceren van binnenwaarden bij geluidsanering. Dat houdt in dat, indien de norm voor de binnenwaarden wordt overschreden, maatregelen moeten worden getroffen om een waarde te bereiken die ten minste 3 dB

lager is dan de toepasselijke in artikel 11.2 genoemde binnenwaarde (artikel 11.38). De wettelijke binnenwaarde ligt dus 3 dB hoger dan de waarde die bij het treffen van geluidwerende maatregelen moet worden bereikt. Hierdoor wordt voorkomen dat gevels moeten worden aangepast voor slechts een geringe verbetering. Als de binnenwaarde wordt overschreden, zijn maatregelen vereist, en zij moeten een effect hebben van minimaal 3 dB. Uiteindelijk neemt het beschermingsniveau hierdoor toch gemiddeld niet af.

Het verschil tussen nieuwe situaties (meer recent gebouwde woningen) en bestaande situaties (reeds langer bestaande woningen) met minder strenge normen is met de samenvoeging van de vele te onderscheiden situaties voor de binnenwaarden niet opgeheven, omdat dit ofwel een te grote aanscherping ofwel een te grote versoepeling zou betekenen ten opzichte van de huidige praktijk en gerealiseerde gevels. Uiteindelijk resteren nu twee waarden: 36 dB voor nieuwe of eerder onder de Wet geluidhinder gerealiseerde situaties en 41 dB voor de overige situaties. Daarbij is geen onderscheid gemaakt tussen woningen die liggen aan de weg of aan het spoor. Bijlage 3 biedt meer inzicht in de achtergronden van de keuze van deze getalswaarden.

3.6 Toedeling van taken en bevoegdheden

Geluidsbelastingkaarten en actieplannen

De Minister van VenW blijft bevoegd tot het vaststellen van de geluidsbelastingkaarten. Het actieplan zal ingevolge dit wetsvoorstel door de Minister van VenW en de Minister van VROM gezamenlijk worden vastgesteld. Dat is een verandering ten opzichte van de huidige regels, die deze taak aan de Minister van VenW alleen opdragen. Voor deze verandering is gekozen omdat het actieplan de beleidsvoornemens zal weerspiegelen van zowel de Minister van VROM als de Minister van VenW. Bij het voorbereiden van het plan zal van een taakverdeling sprake zijn, waaraan overigens, net als nu het geval is, ook vanuit het beheer van de wegen en spoorwegen zal worden bijgedragen.

De plafondsysteematiek

In de plafondsysteematiek zoals deze in het wetsvoorstel is vormgegeven, wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende functies op ministerieel niveau: het stellen van normen en kaders, het vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds, het beheer van de wegen en spoorwegen en de bestuursrechtelijke handhaving. Grosso modo correspondeert dit onderscheid met regelgeving, het nemen van besluiten, het feitelijk beheer en de handhaving. Een specifieke functie is de beslissing omtrent het afwijken van de normen en kaders, bijvoorbeeld het verlenen van onthefing. Hoewel het hierbij ook gaat om het nemen van een besluit, ligt deze functie direct in het verlengde van het stellen van de normen en kaders. Een bijzondere plaats neemt ook de registratie van de geluidproductieplafonds in (het geluidregister). Het geluidregister dient de transparantie van het systeem, en ondersteunt de naleving en de handhaving.

Aan de genoemde functies is op de navolgende wijze invulling gegeven. Bij deze invulling is rekening gehouden met het advies van de Raad van State inzake dit wetsontwerp. Leidraad is eveneens geweest dat bevoegdheden en taken in principe worden toebedeeld aan één minister; voor gezamenlijke besluitvorming is slechts gekozen indien daar specifieke gronden toe zijn.

Het stellen van normen en kaders en het beslissen omtrent afwijking daarvan

In samenhang met de toedeling van taken en bevoegdheden is ook het niveau van regelgeving bezien. Het stellen van normen en kaders is niet

aan een van beide of aan beide ministers opgedragen, maar geschiedt deels bij de wet zelf (zoals de voorkeurswaarde en de maximale waarde) en deels bij algemene maatregel van bestuur (zoals het vaststellen van akoestische eisen). Wel kunnen in een aantal gevallen nadere regels worden gesteld bij ministeriële regeling.

Voor zover er ten aanzien van het stellen van normen en kaders een taak op ministerieel niveau ligt, is – conform het advies van de Raad van State – als uitgangspunt gehanteerd dat deze taak bij de Minister van VROM behoort. Ook de besluitvorming omtrent het afwijken van de normen en kaders is geconcentreerd bij de Minister van VROM. Bevoegdheden van de Minister van VROM zijn bijvoorbeeld het verlenen van ontheffing van de verplichting tot naleving van geluidproductieplafonds en het vervallen verklaren van de verplichting van de beheerder tot het treffen van geluidwerende maatregelen indien de rechthebbende niet heeft toegestemd mee te werken. Ook de ministeriële regeling met nadere regels inzake het financiële doelmatigheids criterium zal door de Minister van VROM worden vastgesteld.

Het rekening houden met cumulatie impliceert de mogelijkheid van afwijking van de uitkomsten van de toetsing aan het financiële doelmatigheids criterium. Het ligt daarom in de sfeer van de Minister van VROM. Het rekening houden met cumulatie geschiedt echter als onderdeel van de besluitvorming omtrent het vaststellen of wijziging van geluidproductieplafonds. Daarom heeft het bevoegd gezag voor het vaststellen of wijziging van geluidproductieplafonds tot taak om mede rekening te houden met cumulatie. Deze taak berust dus bij de Ministers van VROM en van VenW gezamenlijk, dan wel bij de Minister van VenW alleen.

Ook het nemen van een overschrijdingsbesluit impliceert een afwijking van de normstelling, en ligt daarom in de sfeer van de Minister van VROM. Echter, ingeval van het weigeren van een overschrijdingsbesluit dienen veelal kostbare en ingrijpende maatregelen te worden getroffen om binnen de door de normstelling gegeven ruimte (op of onder de maximale waarde) te blijven. Ook bij het nemen van een overschrijdingsbesluit kan het treffen van kostbare en ingrijpende maatregelen aan de orde zijn, teneinde de mate van overschrijding te beperken. Voor deze maatregelen zullen vaak extra financiële middelen moeten worden gefourneerd en zijn er politieke risico's. Daar ligt een gezamenlijke verantwoordelijkheid van beide ministers. Ook moeten alsdan bevoegdheden worden ingezet (zoals verkeersbesluiten of onteigening) die bij de Minister van VenW maar ook bij de Minister van VROM kunnen zijn gelegen. In dit licht is het gewenst om de besluitvorming hier gezamenlijk te doen zijn.

Het vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds

Ten aanzien van het vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds moet een onderscheid worden gemaakt tussen besluitvorming die geschiedt als onderdeel van een andere procedure (een tracéprocedure of een procedure in het kader van de Spoedwet wegverbreding), en besluitvorming waarbij geen andere procedure toepassing vindt.

Het vaststellen van geluidproductieplafonds voor nieuwe rijksinfrastructuur zal vrijwel altijd geschieden als onderdeel van een andere procedure, veelal een tracéprocedure. Het wijzigen van geluidproductieplafonds zal in een aantal gevallen eveneens geschieden als onderdeel van een andere procedure, zoals indien de plafonds worden gewijzigd in het kader van een wijziging van de weg of spoorweg waarvoor een tracéprocedure wordt gevolgd. In andere gevallen kan een wijziging van een plafond buiten toepasselijkheid van een andere procedure aan de orde komen, zoals bij groei van het verkeer.

Voor de situaties waarin de Tracéwet van toepassing is, zal het besluit inzake de vaststelling of wijziging van de geluidproductieplafonds onderdeel uitmaken van de tracéprocedure. Dit zal worden geregeld in de Invoeringswet. Het bevoegd gezag voor het tracébesluit zal ook het plafondbesluit nemen. Het bevoegd gezag ingevolge de Tracéwet wordt door dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Bevoegd is de Minister van VenW in overeenstemming met de Minister van VROM dan wel de Minister van VenW alleen (artikel 2, tweede en derde lid, van de Tracéwet). Voor situaties waarop de Spoedwet wegverbreding van toepassing is, geldt mutatis mutandis hetzelfde.

Voor situaties waarin geen andere procedure van toepassing is, is aansluiting gezocht bij het systeem van de Tracéwet. Dit bevordert de eenheid in de toedeling van het bevoegd gezag. In genoemde situaties is eveneens de Minister van VenW in overeenstemming met de Minister van VROM dan wel de Minister van VenW alleen bevoegd tot het vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds. De Minister van VenW alleen is bevoegd voor de besluitvorming op verzoek. Deze besluitvorming geschiedt als regel binnen de gegeven kaders en normen. Daardoor is betrokkenheid van de Minister van VROM niet nodig. Ambtshalve besluitvorming geschiedt door beide ministers gezamenlijk. Dit houdt verband met het feit dat een ambtshalve wijziging veelal terug zal gaan op beleidsmatige ontwikkelingen waarbij beide ministers betrokken zijn, of op andere ontwikkelingen waarbij de Minister van VROM rechtstreeks betrokken is. In de toelichting op artikel 11.28 wordt nader ingegaan op de verschillen tussen besluiten op verzoek en ambtshalve besluiten. Ook worden daar voorbeelden genoemd van ambtshalve besluiten.

Het beheer van de wegen en spoorwegen

Tot het beheer behoort als belangrijkste taak in het kader van dit wetsvoorstel de zorg voor de naleving van de geluidproductieplafonds. Voor de betrokken wegen is het Rijk de beheerder, zoals de term «wegen in beheer bij het Rijk» die in het wetsvoorstel wordt gebruikt, reeds aangeeft, in dezen vertegenwoordigd door de Minister van VenW. Een belangrijk deel van de dagelijkse beheerstaak berust bij Rijkswaterstaat. Het beheer van de hoofdspoorwegen berust ingevolge de Spoorwegwet bij de Minister van VenW (artikel 5 van de Spoorwegwet). Hij verleent evenwel een of meer concessies voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur (artikel 16 van de Spoorwegwet). Een dergelijke concessie is verleend aan ProRail. Voor het onderhavige wetsvoorstel is de beheerder dan ook ProRail.

De bestuursrechtelijke handhaving van hoofdstuk 11

De bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving zal (voor het gehele hoofdstuk 11) worden geregeld in hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer bij gelegenheid van de Invoeringswet. Daarbij zal ook worden betrokken dat de Minister van VenW handhavingsbevoegd is ten aanzien van ProRail in het kader van de Spoorwegwet.

De registratie van de geluidproductieplafonds (het geluidregister)

Het bijhouden van het geluidregister is een taak die nauw verbonden met het nemen van besluiten inzake het vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds. Deze besluiten dienen immers direct in het geluidregister te worden verwerkt. Daardoor ligt het in de rede om voor het beheer van het geluidregister aansluiting te zoeken bij het bevoegd gezag voor genoemde besluiten. Dit bevoegd gezag wordt hetzij door de Minister van VenW en de Minister van VROM gezamenlijk hetzij door de Minister van VenW alleen uitgeoefend. In het wetsvoorstel is het beheer van het geluidregister opgedragen aan de Minister van VenW. Het zou niet doelmatig zijn om twee ministers verantwoordelijk voor dit beheer te maken. De

Minister van VenW kan het beheer feitelijk door een ander laten uitvoeren. Het voornemen bestaat om de uitoefening van deze taak op te dragen aan Rijkswaterstaat en ProRail als de beheerders van de wegen en spoorwegen.

Bijlage 5 biedt een meer uitgebreid overzicht van de toedeling van de taken en bevoegdheden aan de beide ministers.

3.7 Naleving van geluidproductieplafonds

3.7.1 De zorg voor de naleving

Een op preventie gerichte systematiek

Overschrijding van de geluidproductieplafonds is (behoudens vrijstelling of ontheffing) niet toegestaan. De beheerder heeft de zorg voor de naleving van de geluidproductieplafonds. Voor de betrokken wegen berust de dagelijkse beheerstaak bij Rijkswaterstaat. Het beheer van de hoofdspoorwegen berust bij ProRail. Dit is al toegelicht in § 3.6. Op de vraag welke maatregelen meetellen voor de vraag of de geluidproductieplafonds worden nageleefd, is al ingegaan in § 3.4.2 tot en met § 3.4.5.

De plafondsysteematiek is zo ingericht dat de naleving van de plafonds zoveel mogelijk uit het plafondsysteem zelf voortvloeit. Toezicht en handhaving zijn daarop aanvullend. Dat is de insteek geweest bij de vormgeving van de nieuwe systematiek. De opzet is hierbij dat overschrijding van plafonds wordt voorkomen. Het systeem is dus primair gericht op preventie. Treedt toch een overschrijding op, dan dient deze ongedaan te worden gemaakt.

Overigens biedt ook de Spoorwegwet de beheerder instrumenten die bijdragen tot een naleving van de regels. Zo moet in de netverklaring onder meer rekening worden gehouden met de op grond van de milieuwetgeving aan het gebruik van de spoorweg gestelde beperkingen, bijvoorbeeld de gestelde geluidnormen krachtens de Wet geluidhinder (thans neergelegd in het Besluit geluidhinder). In de spoorwegregelgeving zijn (anticiperend) capaciteitsanalyses en capaciteitsvergrotingsplannen voorgeschreven in geval van overbelaste infrastructuur. Er is daarmee al een stimulans in de sfeer van de naleving.

In het recente kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van de spoorwetgeving (Kamerstukken II, 2008/09, 31 987, nr. 1, p. 19) is dit nog eens bevestigd en aangescherpt. Ter verdere stimulering van de ombouw van lawaaiig naar stil materieel is het kabinet voornemens om uiterlijk medio 2012 stillere treinen voorrang te verlenen in overbelaste situaties. Hiertoe zal, eveneens uiterlijk medio 2012 – in samenhang met de invoering van geluidproductieplafonds – het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur worden aangepast.

Opgemerkt wordt nog dat de beheerder zich voor de vraag gesteld kan zien of hij maatregelen treft om de geluidproductieplafonds na te leven dan wel dat hij een verzoek indient tot plafondverhoging. Om deze keuze te maken, zal de beheerder bezien of hij doelmatige geluidbeperkende maatregelen kan treffen. Hij zal daartoe de bij ministeriële regeling aangegeven geluidbeperkende maatregelen beoordelen met behulp van het doelmatigheidscriterium. Kunnen dergelijke maatregelen worden getroffen, dan kunnen de plafonds worden nageleefd, en is een plafondverhoging niet aan de orde. Hij zal dus maatregelen moeten treffen ter naleving van de plafonds. Dit betekent overigens niet dat de beheerder dan verplicht is tot het treffen van de doelmatige geluidbeperkende maatregelen. Hij is vrij in de keuze van de maatregelen die hij treft ten einde de

geluidproductieplafonds na te leven. Ook andere maatregelen kunnen door hem worden gekozen. Daarop is al ingegaan in § 3.4. Voor het treffen van overdrachtsmaatregelen ten behoeve van de naleving die niet zijn vermeld in het geluidregister, is wel een procedure nodig; zie § 3.4.1 en artikel 11.21.

Opgemerkt kan voorts worden dat de beheerder in geval van een tijdelijke toename van de geluidproductie op een bepaalde locatie ook aan zijn verplichtingen voldoet als hij tijdig voor de desbetreffende periode ontheffing heeft aangevraagd en verkregen van de verplichting tot naleving van de plafonds.

Vier belangrijke instrumenten

Gegevenskwaliteit

Een goede naleving begint met de beschikbaarheid van de juiste cijfers inzake de toegestane en werkelijke geluidproductie. De beheerder zorgt voor de productie van deze cijfers. In de eerste plaats kan hij de juistheid van de gegevens waarborgen door technisch-organisatorische middelen, zoals een voldoende aantal goed werkende meetlussen of telpunten. In de tweede plaats zal een controlesysteem deel uitmaken van de productie van de cijfers. Ten aanzien van de spoorwegen zal de Inspectie Verkeer en Waterstaat een taak gaan vervullen. Ten aanzien van Rijkswaterstaat ligt er een rol voor de departementale Auditdienst van het ministerie van VenW, in samenwerking met Inspectie Verkeer en Waterstaat. Het gaat hierbij niet om nalevingstoezicht in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, maar om een vorm van procestoezicht en systeemtoezicht. De controles geschieden tijdens de productie van de cijfers. In overleg met de genoemde organisaties zal de precieze invulling van dit toezicht worden vorm gegeven.

Los hiervan zal ook een controlesysteem van toepassing zijn op de juistheid van de gegevens die zijn opgenomen in het geluidregister. Een periodieke audit van het geluidregister zal daarvan de kern uitmaken. Het zesde lid van artikel 11.25 biedt daarvoor de basis.

Organisatie van de naleving

De beheerder zal door een goede organisatorische structuur streven naar een doeltreffende en doelmatige naleving. De wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven, is grotendeels open gelaten om een optimale aansluiting mogelijk te maken met de andere taken van de beheerder. Met name ligt het in de rede dat de beheerder de ontwikkeling van de geluidproductie voor al zijn wegen of spoorwegen beziet in samenhang met zijn onderhoudsprogramma. Dat maakt het mogelijk dat de beheerder zijn onderhoudscyclus benut om tevens geluidbeperkende maatregelen te nemen, ook als het een situatie betreft waar nog voldoende ruimte onder het plafond beschikbaar is. Een dergelijke combinatie van werkzaamheden kan tot belangrijke kostenbesparingen leiden. Zo kan de beheerder overwegen om bij investeringen aan de infrastructuur, zoals onderhoud aan het wegdek, een keus te maken voor een stiller wegdek om daarmee extra ruimte binnen het plafond te creëren. Dat kan het ontstaan van een situatie voorkomen waarin het plafond (vrijwel) volledig wordt benut, hetgeen betekent dat de kans afneemt dat buiten het onderhoudsprogramma om maatregelen moeten worden getroffen ter naleving van de plafonds.

Het jaarlijkse verslag van de beheerder als centraal instrument

Hiernaast is een instrument nodig dat situaties zichtbaar maakt waar plafondoverschrijding dreigt. Het jaarlijkse verslag van de beheerder (artikel 11.22) neemt hierin een centrale plaats in. Elk jaar rapporteert de beheerder aan de Ministers van VROM en van VenW over de stand van de naleving. Daardoor worden de «kritische situaties» zichtbaar. Daarvan is

met name sprake indien de beschikbare ruimte onder een of meer geldende geluidproductieplafonds langs een wegvak of spoorbaanvak 0,5 dB of minder is. Als uit het verslag blijkt dat een situatie kritisch is, is dit voor de beheerder een formeel signaal om te bezien of actie noodzakelijk is. Daarnaast kunnen ook anderen, zoals het bevoegd gezag en de toezichthouders, op het verslag reageren. Het verslag wordt voor eenieder langs elektronische weg beschikbaar gesteld. De staat van de naleving is daardoor volledig transparant.

Verplichtingen bij kritische situaties met betrekking van rechtswege tot stand gekomen geluidproductieplafonds

Indien een kritische situatie ontstaat ten aanzien van plafonds die van rechtswege tot stand zijn gekomen, gaan bovendien specifieke verplichtingen gelden. Deze verplichtingen beogen weliswaar primair te voorkomen dat de werkruimte van 1,5 dB structureel wordt benut, maar zij ondersteunen tevens de naleving. De beheerder moet in het verslag voor de betrokken weg- of baanvakken een prognose geven van het jaar waarin het geluidproductieplafond volledig benut zal zijn. Doet deze situatie zich naar verwachting voor binnen vijf jaar na het jaar waarin het verslag wordt uitgebracht, dan moet de beheerder voorts aangeven wat hij voornemens is daaraan te doen. Afgezien van een verzoek om plafondverhoging of ontheffing, zal dit inhouden dat hij aangeeft welke maatregelen hij voornemens is te treffen om de overschrijding te voorkomen, en wat zijn planning is voor de uitvoering van die maatregelen. Daarmee wordt ook duidelijk of verwacht mag worden dat de overschrijding van de betrokken plafonds zal worden voorkomen. Deze verplichtingen voor de beheerder zullen worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Het derde lid van artikel 11.22 biedt de basis voor deze verplichtingen.

Ten aanzien van andere plafonds, die bij besluit tot stand zijn gekomen, zullen deze verplichtingen niet gelden. Deze plafonds kennen immers geen werkruimte van 1,5 dB. Niettemin zal de beheerder ook hier een overeenkomstig onderzoek doen indien een kritische situatie ontstaat.

3.7.2 De bestuurlijke rol van de Ministers van VROM en van VenW

Ook de Ministers van VROM en van VenW spelen een rol in het kader van de naleving (ten aanzien van de Minister van VenW is bedoeld: anders dan als beheerder). Zij voegen aan het jaarverslag van de beheerder hun bevindingen toe. In dat kader zullen de ministers beoordelen in hoeverre er naar hun oordeel sprake is van situaties die vergen dat de beheerder bepaalde handelingen verricht, zoals het treffen van geluidbeperkende maatregelen. Deze beoordeling ligt in de bestuurlijke sfeer, en heeft niet het karakter van handhavingstoezicht.

Naast het geven van een beoordeling kan de Minister van VenW ook handelend optreden in de bestuurlijke sfeer, zonder dat formeel handhavend toezicht aan de orde komt. Indien Rijkswaterstaat – als uitvoerende organisatie (agentschap) van de minister, die formeel-juridisch dus zelf verantwoordelijk blijft voor het beheer van rijkswegen – niet of niet tijdig maatregelen treft om het plafond na te leven, zal primair intern via de bestuurlijke lijn op naleving worden aangedrongen. De Minister van VenW kan zo nodig een instructie, een machtiging of een (aanvullend) budget aan Rijkswaterstaat verstrekken tot het treffen van de nodige maatregelen ter naleving van de geluidproductieplafonds. Ten aanzien van hoofdspoorwegen kan de Minister van VenW langs informele bestuurlijke weg de naleving bevorderen door ProRail hierop aan te spreken. De Minister van VROM zal de Minister van VenW hier zo nodig ook op aanspreken. Ook de Tweede Kamer kan de minister(s) daarop aanspreken; de Tweede Kamer kan daartoe kennisnemen van de jaarverslagen.

3.8 Toezicht en handhaving

Zoals in § 3.7 is aangegeven, is het systeem primair gericht op preventie. Toezicht en handhaving zijn daarop aanvullend. De inzet van het formele sanctie-instrumentarium (bestuursrechtelijke handhaving) komt pas aan de orde indien het aanspreken van Rijkswaterstaat en ProRail door de Minister van VenW geen of onvoldoende effect sorteert.

Bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving

Evenals voor andere onderdelen van de Wet milieubeheer, dient te worden geregeld welk bestuursorgaan bevoegd is tot de bestuursrechtelijke handhaving van de verplichtingen die zijn opgenomen in hoofdstuk 11. Zoals in § 3.6 al is aangegeven, zal dat worden geregeld in hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer, het hoofdstuk over handhaving van die wet, bij gelegenheid van de Invoeringswet.

Toezicht

Tot de handhavingstaak behoort het uitoefenen van toezicht op de naleving. In het kader van de toedeling van de bevoegdheid tot de bestuursrechtelijke handhaving zal ook worden bezien welke taken zullen worden toebedeeld aan de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Hierna wordt kortweg gesproken over «de betrokken Inspectie».

Naar verwachting zal het accent liggen op «gericht handhavingstoezicht» op geselecteerde situaties. In de eerste plaats zijn dat de «kritische situaties». Zoals aangegeven kan de betrokken Inspectie in het jaarlijkse verslag van de beheerder nagaan of kritische situaties zich voordoen en welke acties de beheerder daarvoor neemt. In de tweede plaats kan de betrokken Inspectie ook zelf «prioritaire situaties» selecteren, bijvoorbeeld indien Rijkswaterstaat of ProRail met betrekking tot bepaalde weggedeeltes of baanvakken veel klachten ontvangt van omwonenden. Over de geselecteerde situaties zal de beheerder desverzocht ook tussentijds gegevens verstrekken aan de betrokken Inspectie. Naar verwachting zullen deze verzoeken van de Inspectie vooral betrekking hebben op spoor omdat daar de wijzigingen van jaar tot jaar groot kunnen zijn. De beheerder zal moeten zorgen dat het mogelijk is voor enkele baanvakken of wegvakken tussentijds voorlopige gegevens te leveren. Dit is overigens niet anders dan de huidige situatie waarbij ProRail bij handhavingzaken gegevens aan de VROM-Inspectie levert. Het verzoek om tussentijdse gegevens kan gaan om gegevens die in de loop van het kalenderjaar worden verstrekt, om de Inspectie in staat te stellen de ontwikkelingen te volgen. Daarnaast kan de beheerder al in het begin van een kalenderjaar voorlopige gegevens aanleveren aan de Inspectie vooruitlopend op het verschijnen van het jaarlijkse verslag. Aldus kan de betrokken Inspectie spoedig na afloop van een kalenderjaar indien nodig gericht de beheerder aanspreken. De beheerder zal daarop gelegenheid hebben om nadere gegevens te verstrekken of om maatregelen te treffen of in gang te zetten. Mocht onverhoopt aanleiding bestaan voor formeel handhavend optreden, dan zal de mogelijkheid daartoe bestaan zodra het verslag met de definitieve gegevens is verschenen.

Bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen

De bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen bestaan uit het formele sanctie-instrumentarium: de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en (sinds 1 juli 2009 ook) de bestuurlijke boete. In het kader van de Invoeringswet zal worden overwogen om dit nieuwe instrument voor de handhaving van de geluidplafondsysteematiek in te zetten.

Gelet op de omstandigheid dat de Minister van VenW (formeel namens het Rijk) zelf wegbeheerder is, ligt het niet in de rede dat dit formele

sanctie-instrumentarium in relatie tot beheer van wegen zal worden gebruikt. De Minister van VROM kan immers zijn collega-minister rechtstreeks op diens wettelijke verantwoordelijkheden aanspreken. Ook de Tweede Kamer kan de minister(s) aanspreken op hun gescheiden en hun gezamenlijke verantwoordelijkheden. In relatie tot de beheerder van de spoorwegen (ProRail) kan het formele sanctie-instrumentarium natuurlijk wel een rol spelen.

Mocht het tot toepassing van sanctiemiddelen komen, dan ligt het toepassen van de last onder dwangsom meer voor de hand dan het bestuursdwanginstrument. De dwangsombevoegdheid zal in de Invoeringswet worden geregeld door aanvulling van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer.

Bestuursdwang komt alleen in uiterste instantie in beeld indien de beheerder maatregelen achterwege heeft gelaten die dringend noodzakelijk zijn. Bestuursdwang zou immers inhouden dat de minister die de bestuursdwang uitoefent, de taken van de beheerder volledig overneemt door een aannemer opdracht te geven de geluidmaatregelen te nemen, de specificaties daarvan voor te schrijven en toezicht te houden op de uitvoering. Voor het plaatsen van een geluidscherm is dat theoretisch nog voorstelbaar. Eenvoudiger is het plaatsen van zo'n scherm echter af te dwingen met een last onder dwangsom.

De dwangsombevoegdheid biedt binnen het staatsbestel belanghebbenden feitelijk slechts de mogelijkheid om de betrokken minister een verzoek te doen tot het opleggen van een last onder dwangsom aan ProRail, als beheerder van de hoofdspoorwegen.

Ook kan de betrokken minister (al dan niet naar aanleiding van concrete klachten) een preventieve last onder dwangsom aan ProRail opleggen, indien uit door de beheerder gerapporteerde of bij de beheerder in het kader van toezicht opgevraagde gegevens blijkt dat de dreiging van een overschrijding van geluidproductieplafond(s) reëel is bij continuering van het geconstateerde gebruik van het baanvak. De situatie is denkbaar dat een uit rapportages of onderzoek gebleken overschrijding resulteert in een bestuurlijke boete voor de reeds verstreken periode en een preventieve dwangsom voor de komende periode. Dit laatste ligt vooral in de rede indien uit het handhavingstoezicht van de betrokken Inspectie blijkt dat de beheerder niet uit eigen beweging bereid is om maatregelen te treffen. Dan kan er aanleiding zijn om via een preventieve last onder dwangsom in te grijpen en niet lijdzaam af te wachten of uit het komende jaarverslag inderdaad blijkt dat van overtreding sprake is. Uiteraard zal alvorens zo'n last wordt opgelegd, via de procedure van hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht, duidelijk worden of de beheerder de aanwijzingen voor de veronderstelde overtreding onderkent of dat dit vermoeden door harde toezeggingen van de beheerder kan worden weggenomen.

Incidenten en klachten

De plafondsysteem is, net als de huidige Wet geluidhinder, gericht op het voorkomen van gezondheidseffecten op de lange termijn. Het gebruik van de L_{den} als (Europese) dosismaat spoort daar goed mee. Deze dosismaat werkt met jaargemiddelden. Overschrijding van geluidproductieplafonds wordt daarom bezien over de periode van een kalenderjaar, en herstel of handhavend optreden vindt doorgaans plaats na afloop van het kalenderjaar. Indien klachten ontstaan over incidentele gebeurtenissen of over andere directe hinder op een gegeven tijdstip, is een andere benadering nodig. Het kan daarbij gaan om bijvoorbeeld geluidhinder door onderhoudswerkzaamheden aan de infrastructuur. Maar ook zeer lokale situaties zoals het geluid van overwegbellen, overgangen bij viaducten

(bijvoorbeeld als de weg verzakt is), het piepen van treinen in bogen, een stalen spoorbrug, activiteiten bij rangeren van treinen, of verzorgingsplaatsen langs de snelweg, kunnen aanleiding geven tot klachten van omwonenden.

Allereerst zal de beheerder door goede communicatie proberen het ontstaan van klachten zoveel mogelijk te beperken. Dat betekent bijvoorbeeld dat omwonenden tijdig zullen worden geïnformeerd als er tijdelijk van een verhoogde geluidproductie sprake zal zijn, bijvoorbeeld doordat er verkeer over de betrokken weg of spoorweg wordt omgeleid in verband met werkzaamheden aan een andere route. Ook bij werkzaamheden aan de weg of het spoor die geluidhinder kunnen veroorzaken zal de beheerder in het algemeen de bewoners vooraf informeren. De omwonenden zijn dan op de hoogte en weten ook dat de extra hinder tijdelijk is.

Het ligt in de rede dat klachten, als deze toch ontstaan, in eerste instantie worden gericht tot de beheerder. Zowel ProRail als Rijkswaterstaat rekenen het behandelen van klachten van omwonenden tot hun taken en bieden onder andere via hun websites mogelijkheden tot het indienen ervan. In tweede instantie kunnen klachten ook worden ingediend bij de betrokken Inspectie. Voorts zal de Inspectie over de klachten rapporteren aan de betrokken minister in het kader van haar signaleringsfunctie. Bij hardnekkige klachten over een specifieke situatie kan de Inspectie de beheerder om informatie vragen en in gesprek gaan over mogelijke oplossingen van knelpunten.

3.9 Inspraak, coördinatie en rechtsbescherming

Inspraak

De beslissing inzake de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond heeft het karakter van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Ook een aantal andere beslissingen op grond van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De beslissing inzake de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond en een deel van de andere besluiten zijn aan te merken als een beschikking. In de artikelsgewijze toelichting wordt nader ingegaan op het karakter van de betrokken beslissingen. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het eindoordeel omtrent het karakter van de beslissingen aan de rechter is.

Op een besluit inzake de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond dat wordt voorbereid naar aanleiding van een verzoek als bedoeld in het tweede of derde lid van artikel 11.31, is in het algemeen afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Ook bepaalde andere beslissingen op grond van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer zullen worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Voor andere besluiten is toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet voorgeschreven. Onder meer betreft dit ambtshalve besluiten tot wijziging van een geluidproductieplafond.

Toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht betekent dat het ontwerp-besluit ter inzage wordt gelegd gedurende zes weken. Voorafgaand aan de terinzagelegging wordt van het ontwerp kennisgegeven door plaatsing in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. De kennisgeving wordt voorts in de Staatscourant geplaatst (artikel 3:12, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Binnen de periode van terinzagelegging kunnen bij het bevoegd gezag schriftelijk of mondeling zienswijzen over het ontwerp naar voren worden gebracht. In afwijking van artikel 3:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht staat de gelegenheid hiertoe open voor

eenieder indien het de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond betreft (artikel 11.32). Indien het besluit op verzoek wordt genomen, neemt het bevoegd gezag zijn besluit zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk zes maanden na ontvangst van het verzoek. In bepaalde gevallen kan de beslistermijn worden verlengd of geldt een afwijkende beslistermijn (artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht).

Indien afdeling 3.4 van toepassing is, en de beslissing op aanvraag wordt genomen, is afdeling 4.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht mede van toepassing. Afdeling 4.1.1 behelst regels omtrent de aanvraag. Indien de beslissing het karakter heeft van een beschikking, zijn ook afdeling 4.1.2 en 4.1.3 van de Algemene wet bestuursrecht aanvullend van toepassing. Naast afdeling 3.4 heeft dat echter nauwelijks praktische betekenis.

Indien afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is, maar de beslissing wel het karakter heeft van een beschikking, geldt voor de voorbereiding van de beslissing eveneens titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht. Naast afdeling 4.1.1 spelen dan ook afdeling 4.1.2 (De voorbereiding) en afdeling 4.1.3 (Beslistermijn) een belangrijke rol. Ingevolge afdeling 4.1.2 wordt de verzoeker of een andere belanghebbende onder bepaalde voorwaarden in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze schriftelijk of mondeling naar voren brengen. Overigens kan het bevoegd gezag besluiten, afdeling 3.4 in een specifiek geval toch toe te passen (artikel 3:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

Coördinatie

Belangrijk is de coördinatie met andere besluiten. In een aantal gevallen biedt de Tracéwet daartoe het kader. Ook de nieuwe regeling voor samenhangende besluiten kan een rol spelen. Deze regeling zal betrekking hebben op coördinatie van de procedures, en van bezwaar en beroep. Zie hiervoor de wet van 29 mei 2008 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over samenhangende besluiten (Wet samenhangende besluiten Awb, Stb. 2008, 200, in werking getreden op 1 juli 2008). Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 11.42 voor een voorbeeld van een situatie waarin deze regeling toepassing kan vinden. Op de betekenis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt ingegaan in § 5.5.

Rechtsbescherming

Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht is een besluit vatbaar voor beroep, tenzij het gaat om beleidsregels of algemeen verbindende voorschriften, of tenzij beroep bij de wet is uitgesloten. Een beschikking is dus vatbaar voor beroep, indien de wet niet anders bepaalt. Hetzelfde geldt voor een besluit van algemene strekking, dat geen beleidsregel of algemeen verbindend voorschrift is. Indien een besluit vatbaar is voor beroep, gaat aan het beroep in principe een bezwaarfase (indiening van een bezwaarschrift bij het bevoegd gezag) vooraf. Dat geldt echter niet indien afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is toegepast (artikel 7.1, eerste lid, onder d, van de Algemene wet bestuursrecht).

De rechtsbescherming is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht en het eerste lid van artikel 20.1 van de Wet milieubeheer. Artikel 20.1 bepaalt dat het beroep rechtstreeks wordt ingesteld bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State. Er is dus beroep in één instantie. Het beroep staat ingevolge de Algemene wet bestuursrecht open voor belanghebbenden. Dat geldt niet voor een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen naar voren heeft gebracht of – als de mogelijkheid daartoe bestond – geen bezwaar heeft gemaakt (artikelen 8:1 en 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht).

HOOFDSTUK 4 DE VERHOUDING MET DE WET GELUIDHINDER, DE TRACÉWET, DE WET RUIMTELIJKE ORDENING EN DE SPOEDWET WEGVERBREDING

4.1 De fasegewijze herziening van de geluidregelgeving

Zoals is aangegeven in de notitie «Vaste waarden, nieuwe vormen: Milieubeleid 2002–2006» die de staatssecretaris van VROM in het najaar van 2002 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden (Kamerstukken II 2002/03, 28 663, nr. 1, p. 15), zal de modernisering van de geluidregelgeving gestalte krijgen via een fasegewijze aanpassing.

Een deel van deze aanpassingen is al gerealiseerd. In de eerste plaats is de Europese richtlijn omgevingslawaai geïmplementeerd als hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder (wetsvoorstel 29 021). Daarbij is de verplichting ingevoerd tot het maken van geluidsbelastingkaarten en actieplannen voor een aantal agglomeraties en voor een deel van de provinciale en rijksinfrastructuur. In de tweede plaats is een aantal hervormingen doorgevoerd in de Wet geluidhinder (wetsvoorstel 29 879). Deze laatste hervormingen zijn op 1 januari 2007 in werking getreden.

Thans is de volgende fase, ook aangeduid als fase 2, aan de orde. Fase 2 zal uit twee stappen bestaan. Het onderhavige wetsvoorstel vormt de eerste stap en gaat over de invoering van geluidproductieplafonds voor de rijksinfrastructuur. De tweede stap zal volgens planning betrekking hebben op decentrale wegen en spoorwegen, en op industrielawaai, alsmede op volledige overheveling van de Wet geluidhinder naar andere wetten. Met het wetsvoorstel inzake een beperkingengebied voor buitenlandse luchthavens, te regelen in de Wet luchtvaart, is in feite al een begin gemaakt met stap 2 (Kamerstukken II 2008/09, 31 898, nrs. 1–3). Bijlage 8 biedt inzicht in de regelgeving voor het geluidaspect na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en enkele andere wetsvoorstellen.

In de Invoeringswet zal de aanpassing van de Wet geluidhinder en andere wetten aan de invoering van de plafondsysteem voor de rijksinfrastructuur worden geregeld. Ook zal in de Invoeringswet overgangsrecht worden opgenomen met betrekking tot het voltooiën van lopende procedures op grond van het oude recht.

4.2 De relatie tussen de eerste en de tweede stap van fase 2

Zoals aangegeven, is er een aantal tekortkomingen in de werking van de Wet geluidhinder. Deze tekortkomingen gelden zowel voor de rijksinfrastructuur als voor wegen en spoorwegen die op decentraal niveau worden beheerd (door provincies, gemeenten en waterschappen). Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is ervoor gekozen niet dadelijk in te zetten op een uniforme oplossing voor alle wegen en spoorwegen, maar de aandacht primair te richten op de rijksinfrastructuur.

Hoofdoverweging daarbij is dat met het zoeken naar een alomvattende oplossing voor alle wegen en spoorwegen aanmerkelijk meer tijd gemoeid zou zijn. De urgentie van de problematiek laat dat niet toe. Bovendien is in het verleden gebleken dat een integraal wetsvoorstel een groter afbreukrisico heeft. Met het wetsvoorstel wordt nu op kortere termijn een oplossing geboden die in elk geval passend is voor de rijksinfrastructuur. Uitgangspunt voor het vervolgtraject voor provinciale en gemeentelijke infrastructuur is dat daarbij zoveel mogelijk zal worden aangesloten bij de plafondsysteem voor de rijksinfrastructuur. Daarbij is er wel ruimte om zo nodig voor andere oplossingen te kiezen.

Dat een totaaloplossing meer tijd zou vergen, is een gevolg van diverse factoren. Zo is de problematiek bij de decentrale wegen niet goed vergelijkbaar met die bij de rijksinfrastructuur. Zeker de gemeentelijke wegen binnen de bebouwde kom vertonen eigen kenmerken, omdat daarbij sprake is van een fijnmazig wegennet met een grote intensiteit aan geluidsgevoelige objecten, die bovendien doorgaans dicht op de weg zijn gebouwd. Daarbij komt dat op gemeentelijk niveau sprake is van een verwevenheid tussen de regels voor de beheersing van geluid vanwege gemeentelijke wegen en spoorwegen en de beheersing van geluid in het kader van de bouw van geluidsgevoelige objecten. De regelgeving moet aan deze verwevenheid op een samenhangende wijze vorm geven.

De andere onderdelen van de tweede stap zijn eveneens nog in voorbereiding. Zo loopt nog overleg over de toekomstige vormgeving van de geluidregels voor industrielawaai. De infrastructuur en de industrie vormen verschillende typen van geluidsbronnen. Het onderhavige wetsvoorstel werpt dan ook geen belemmeringen op voor de toekomstige regeling van de beheersing van het industrielawaai.

4.3 Het geluidinstrumentarium na invoering van de eerste stap van fase 2

4.3.1 Algemeen

Geluidregels zijn in uiteenlopende wetten te vinden. Bijlage 8 biedt een beeld daarvan na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel en enige andere wetsvoorstellen.

De geluidregels knopen zowel in hoofdstuk 11 als in de Wet geluidhinder aan bij het geluid vanwege een bepaalde bron van geluid (zoals een weg). Vervolgens knopen zij aan bij de aanleg of verandering van de bron (en in hoofdstuk 11 bij het beheer ervan) of bij de bouw van geluidsgevoelige objecten nabij de bron. Doordat aldus uiteenlopende situaties worden geregeld, kunnen verschillende geluidregels goed naast elkaar bestaan. Alleen in specifieke gevallen komen zij elkaar tegen, en moeten zij in samenhang functioneren.

Hierna worden de belangrijkste situaties behandeld waarin de regels van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en die van de Wet geluidhinder elkaar kunnen raken. Steeds worden eerst kort de veranderingen in de regelgeving aangeduid, waarna op de samenhang wordt ingegaan. Opgemerkt wordt dat veelal ook de planologische regelgeving een rol speelt; op de samenhang daarmee wordt ingegaan in § 4.4.

4.3.2 Geluidsbelastingkaarten en actieplannen

De geluidsbelastingkaarten en actieplannen zullen als gevolg van dit wetsvoorstel een plaats krijgen in hoofdstuk 11. Hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder komt daardoor te vervallen. Inhoudelijk blijven de regels grotendeels ongewijzigd.

De geluidsbelastingkaarten geven een feitelijk beeld van de geluidsbelasting die wordt ondervonden door geluidsgevoelige objecten. Dit blijft voor de geluidsbelastingkaarten op alle bestuursniveaus ongewijzigd. De verplichting om geluidsbelastingkaarten vast te stellen, is op rijksniveau wel aangepast. De Minister van VenW zal voortaan geluidsbelastingkaarten opstellen voor alle wegen in beheer bij het Rijk en alle hoofdspoorwegen. De beperking tot drukke wegen en spoorwegen is voor hem komen te vervallen. De verplichting voor de provincies en voor de

gemeenten die tot een agglomeratie behoren, om geluidsbelastingkaarten vast te stellen, is niet gewijzigd.

Ook ten aanzien van de actieplannen verandert er iets voor de plannen op rijksniveau. Ook deze plannen zullen voortaan betrekking hebben op alle wegen in beheer bij het Rijk en alle hoofdspoorwegen. Bovendien zullen zij voortaan door de Minister van VROM en de Minister van VenW gezamenlijk worden vastgesteld, in plaats van door de Minister van VenW alleen. Ook wordt de functie van het rijksactieplan aangepast aan de plafondsysteem. Daarop is reeds ingegaan in § 2.5 en § 2.6.

Onveranderd blijft dat de actieplannen voor de rijksinfra – voor zover hier van belang – betrekking hebben op het beleid en maatregelen inzake het geluid vanwege de rijksinfra. Zij zullen voortaan aanhaken bij de plafondsystematiek. Met het oog daarop zijn enige leden opgenomen in artikel 11.11.

Het provinciale actieplan, gericht op het geluid vanwege provinciale wegen en spoorwegen, blijft ongewijzigd. Gemeenten stellen op de agglomeratie gerichte actieplannen vast. In de gemeentelijke actieplannen zal, evenals thans, rekening worden gehouden met de aanwezigheid van rijksinfra. De geluidproductie van deze rijksinfra zal daarbij als gegeven worden aanvaard. Wel kunnen de gemeenten daarop invloed uitoefenen door het treffen van geluidbeperkende maatregelen, bijvoorbeeld ten behoeve van woningbouw. In het gemeentelijke actieplan kan daaraan aandacht worden besteed.

4.3.3 Vaststelling en wijziging van geluidproductieplafonds in relatie tot de normering van de Wet geluidhinder

De geluidaspecten van de aanleg en wijziging van de rijksinfra zullen na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zijn geregeld in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Daarom zullen de bepalingen van de Wet geluidhinder inzake de aanleg van nieuwe wegen en spoorwegen en inzake reconstructie van wegen en wijziging van spoorwegen niet langer gelden voor de rijksinfra.

Bij de vaststelling van geluidproductieplafonds wordt aangehaakt bij voor de voorkeurswaarde en de maximale waarde uit artikel 11.2. Afwijking van deze voorkeurswaarde geschiedt niet door middel van hogere waarden, maar in het kader van het plafondbesluit, waarbij de doelmatigheidstoets een centrale rol vervult. De normering van de Wet geluidhinder is niet van toepassing. Inhoudelijk is er wel een verband omdat de voorkeurswaarden en de maximale waarde uit artikel 11.2 zijn afgeleid van de voorkeurswaarden uit de Wet geluidhinder. Er zal dus een situatie ontstaan die ook past in het geheel van normering van de Wet geluidhinder.

Bij de wijziging van een geluidproductieplafond wordt gestreefd naar standstill. Dit houdt in dat wordt gestreefd naar een situatie waarin de geluidsbelasting van de geluidsgevoelige objecten na wijziging van het plafond niet hoger is dan bij volledige benutting van het plafond voorafgaand aan de wijziging (artikel 11.30, tweede lid). Aldus blijft aansluiting bij het beschikbare normenkader gewaarborgd.

4.3.4 Kruisende infrastructuur

In het tracé van een weg of spoorweg kunnen ook andere wegen of spoorwegen zijn gelegen. Het kan zowel gaan om rijksinfrastructuur als om decentrale wegen en spoorwegen. Deze andere wegen en spoorwegen worden vaak aangeduid als «kruisende infrastructuur». De bepalingen van

de Wet geluidhinder die betrekking hebben op tracéprocedures (artikel 87b en volgende, en artikel 106 en volgende), bevatten ook regels voor de kruisende infrastructuur. Deze regels zullen worden herzien via de Invoeringswet.

4.3.5 De bouw van geluidsgevoelige objecten langs wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds

Het spreekt voor zich dat de gemeente diverse opties zal onderzoeken voor de locatie van de nieuwbouw van geluidsgevoelige objecten, om een optimale keuze te kunnen maken. Daarbij dienen ook de geluidaspecten in de beschouwing te worden betrokken. De afweging zal geschieden in het kader van de planologische procedure, met een goede ruimtelijke ordening als criterium. De normen en regels uit de Wet geluidhinder vormen vanuit geluidoogpunt het kader voor de afweging. De Wet geluidhinder kent een geheel van normen voor de bouw van geluidsgevoelige objecten. Deze normen betreffen de toelaatbare geluidsbelasting van geluidsgevoelige objecten. Door middel van zogenoemde «hogere waarden» kunnen deze normen worden verhoogd tot een bepaald maximum.

Ten aanzien van de bouw van geluidsgevoelige objecten langs wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds blijven de huidige normen en regels van de Wet geluidhinder van toepassing. Dit wetsvoorstel brengt dus geen verandering in de toelaatbare geluidsbelasting van nieuw te bouwen geluidsgevoelige objecten.

Wel is het de bedoeling dat verandering optreedt in de breedte van het gebied waarbinnen de normen en regels van toepassing zijn. Net als thans het geval is, zal de gemeente zich bij haar berekeningen mogen beperken tot een bepaald gebied langs de weg of spoorweg. De Wet geluidhinder zal daartoe een geluidzone handhaven langs wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds. Die zone geeft het gebied aan waarbinnen bij nieuwbouw van geluidsgevoelige objecten rekening moet worden gehouden met de geluidsbelasting van de betreffende weg of de spoorweg. De breedte van de zone zal worden bezien in het kader van de Invoeringswet.

Ook zal verandering optreden in de wijze waarop de te verwachten geluidsbelasting vanwege de betrokken weg of spoorweg wordt bepaald. De geldende geluidproductieplafonds voor de weg of spoorweg gaan hier het uitgangspunt vormen. Dit houdt in dat de gemeente bij het bepalen van de geluidsbelasting die de te bouwen geluidsgevoelige objecten zullen ondervinden, moet uitgaan van de geluidsbelasting bij volle benutting van de geldende plafonds. De gemeente gaat dus niet uit van een prognose voor over tien jaar (zoals nu het geval is) en ook niet van de heersende geluidwaarde van het moment. Ook als de gemeente hogere waarden vaststelt, zijn die gebaseerd op de geldende geluidproductieplafonds bij volle benutting. In verband hiermee zal de gemeente voor het bepalen van de geluidsbelasting gebruik maken van de brongegevens die ten grondslag hebben gelegen aan de besluiten waarbij de betrokken geluidproductieplafonds zijn vastgesteld. Deze brongegevens zijn beschikbaar in het geluidregister. Een en ander zal worden vastgelegd in de reken- en meetvoorschriften op grond van de Wet geluidhinder.

De aldus berekende geluidsbelasting van de nieuwe geluidsgevoelige objecten vanwege de weg of spoorweg moet worden getoetst aan de normering van de Wet geluidhinder. De geluidsbelasting mag die normen – de toelaatbare geluidsbelasting ingevolge de Wet geluidhinder dan wel de vastgestelde hogere waarden – niet te boven gaan. Omdat wordt uitge-

gaan van volledige benutting van de geluidproductieplafonds, zal de geluidsbelasting van de geluidsgevoelige objecten de normen van de Wet geluidhinder niet overschrijden zolang de plafonds ongewijzigd blijven.

Met het oog op de bouw van de geluidsgevoelige objecten kan de gemeente ook besluiten tot het aanbrengen van geluidbeperkende maatregelen, zoals een geluidscherm, om de geluidsbelasting vanwege de weg of spoorweg te verminderen. In dat geval kan de gemeente met reden verzoeken om een dienovereenkomstige verlaging van de geluidproductieplafonds, en kan de gemeente in geval van toekenning van de verlaging bij de bouw uitgaan van de geluidsbelasting die optreedt bij de volledige benutting van de verlaagde plafonds. Een regeling ter zake is opgenomen in artikel 11.28, vijfde en zesde lid, en artikel 11.36.

De gevel van de nieuwe geluidsgevoelige objecten dient voorts de voorgeschreven mate van geluidwerendheid te hebben. Het Bouwbesluit bevat hieromtrent voorschriften. Het wetsvoorstel brengt hierin geen verandering.

4.3.6 Cumulatie, binnenwaarden en sanering

Cumulatie

Een geluidsgevoelig object kan geluid ondervinden van meer dan één geluidsbron. Hoofdstuk 11 biedt in artikel 11.30, vijfde lid, de mogelijkheid om hiermee rekening te houden bij het vaststellen of wijzigen van een geluidproductieplafond. De Wet geluidhinder biedt een overeenkomstige voorziening (artikel 110f).

Binnenwaarden

Hoofdstuk 11 zal ook de bescherming van de binnenwaarde regelen, voor zover het betreft geluid dat afkomstig is van de rijksinfra. Hoofdstuk VIIIb van de Wet geluidhinder zal daarvoor niet langer gelden.

Voor geluid afkomstig van andere, onder de Wet geluidhinder vallende, geluidsbronnen blijft hoofdstuk VIIIb van de Wet geluidhinder wel van toepassing. Hierdoor werken weliswaar twee regimes naast elkaar, maar dat is niet anders dan thans het geval is. Ook nu wordt de bescherming van de binnenwaarde immers al gekoppeld aan het geluid vanwege een specifieke weg of spoorweg.

Sanering

De sanering blijft geregeld in de Wet geluidhinder. De saneringsbepalingen zullen in de Invoeringswet worden aangepast. Daarbij zal worden gezorgd voor een samenhangende saneringssystematiek.

In het wetsvoorstel is gezorgd voor een afstemming van de plafondsysteematiek op het saneringsregime. In het vierde lid van artikel 11.28 is geregeld dat het effect van een uitgevoerde sanering doorwerkt in de hoogste van de desbetreffende plafonds. In artikel 11.42 is geregeld dat een verzoek tot wijziging van een plafond in samenhang wordt gezien met een ter plaatse nog uit te voeren sanering.

Voorts zal de saneringsparagraaf in de Wet geluidhinder worden aangevuld met bepalingen voor de extra saneringsoperatie die zal worden uitgevoerd (zie § 2.3). Deze saneringsoperatie is gericht op bestaande rijksinfra waarvoor plafonds gaan gelden die gepaard gaan met een relatief hoge geluidsbelasting.

4.3.7 Aanpassing van de Wet geluidhinder

Het wetsvoorstel maakt een aantal aanpassingen in de Wet geluidhinder nodig. Tezamen gaat het om een vrij groot aantal – overigens veelal overwegend technische – aanpassingen van de Wet geluidhinder. Mede met het oog daarop zal de aanpassing van de Wet geluidhinder worden geregeld via de afzonderlijke Invoeringswet.

In de eerste plaats dient te worden geregeld dat de Wet geluidhinder niet langer van toepassing is op de aanleg of reconstructie van wegen in beheer bij het Rijk en de aanleg of wijziging van hoofdspoorwegen. Voorts dient de saneringsparagraaf van hoofdstuk VI van de Wet geluidhinder technisch te worden aangepast om aan te sluiten op de plafondsysteematiek. Voorts zal de saneringsparagraaf worden aangevuld met bepalingen voor de extra saneringsoperatie die zal worden uitgevoerd (zie § 2.3). Aanpassing is ook nodig van de bepalingen die betrekking hebben op tracésituaties.

Voorts is besloten de normering voor spoorwegen, die thans is opgenomen in het Besluit geluidhinder, met de Invoeringswet over te hevelen naar hoofdstuk VI van de Wet geluidhinder. Op die manier wordt de normering voor spoorwegverkeer samengevoegd met de normering voor wegverkeer en wordt voorkomen dat de geluidnormering te veel is verspreid. Dit ligt te meer voor de hand, nu met de invoering van het nieuwe systeem van de geluidproductieplafonds verreweg de meeste spoorwegen onder het regime van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer komen te vallen. Een aparte regeling voor de (resterende) spoorwegen in het Besluit geluidhinder is dan minder gewenst.

4.4 Vaststelling en wijziging van geluidproductieplafonds in relatie tot de Tracéwet en de Wet ruimtelijke ordening

4.4.1 Algemeen

De invoering van de plafondsysteematiek heeft als zodanig geen gevolgen voor de Wet ruimtelijke ordening. Wel is afstemming nodig tussen het besluit tot vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds en de planologische besluitvorming. Elk besluit tot de aanleg van een weg of spoorweg en dus ook elk besluit tot het vaststellen van de daarbij behorende geluidproductieplafonds heeft gevolgen voor de ruimtelijke ordening in het desbetreffende gebied. Bij een verandering van een weg of spoorweg of de wijziging van geluidproductieplafonds kan hetzelfde gelden.

De invoering van de plafondsysteematiek zal leiden tot aanpassing van de Tracéwet. Indien de Tracéwet van toepassing is, zal de afstemming via die wet worden bewerkstelligd. De vaststelling of wijziging van de geluidproductieplafonds zal dan onderdeel uitmaken van de tracéprocedure. Dit zal worden geregeld via de Invoeringswet. Met betrekking tot de aanleg van nieuwe infrastructuur zal voorafgaand aan het vaststellen van het tracébesluit en de geluidproductieplafonds een aantal stappen moeten worden gezet. Allereerst dient de nieuwe infrastructuur op de geluidplafondkaart te worden aangegeven. Dat betekent dat de Minister van VROM de ministeriële regeling waarin deze kaart is opgenomen zal moeten wijzigen. Als het voorkeurstracé bekend is, zal het bevoegd gezag de referentiepunten aan weerszijden van de nieuwe infrastructuur aangeven. De beheerder verricht akoestisch onderzoek en beziet zo nodig de te treffen geluidbeperkende maatregelen. Op basis daarvan worden de geluidwaarden in de referentiepunten berekend. In het tracébesluit wordt de nieuwe infrastructuur vastgelegd. In dat kader worden ook de daarbij behorende geluidpro-

ductieplafonds vastgesteld. Ten overvloede zij vermeld dat direct daarna de referentiepunten en de geluidproductieplafonds, met bijbehorende brongegevens, in het register worden opgenomen.

In gevallen dat de Tracéwet niet van toepassing is, zal afstemming nodig zijn in goed overleg tussen het bevoegd gezag voor de geluidproductieplafonds, de beheerder van de weg of spoorweg en het gemeentebestuur dat verantwoordelijk is voor de planologische procedure. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan. In het kader van de Invoeringswet zal worden bezien of er behoefte is aan een voorziening op dit punt.

Het wetsvoorstel bevat één bijzondere voorziening in de ruimtelijke sfeer. Artikel 11.43 betreft de planologische inpassing van door de beheerder te treffen overdrachtsmaatregelen ter naleving van de geluidproductieplafonds, in het geval waarin deze maatregelen niet in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan of met de beheersverordening als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening. Indien het bevoegd gezag dergelijke maatregelen in aanmerking neemt in zijn besluit tot vaststelling of wijziging van het plafond, geldt dat besluit in zoverre als een projectbesluit in de zin van de Wet ruimtelijke ordening c.q. als een besluit dat de beheersverordening buiten toepassing blijft. Voorts geldt dan een vrijstelling van een eventuele aanlegvergunningplicht. Binnen de termijn, genoemd in het tweede lid van artikel 11.43, wordt een ontwerp voor een bestemmingsplan (inpassingsplan), waarin het project is ingepast, ter inzage gelegd, of wordt de beheersverordening gewijzigd.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht leidt tot aanpassing van – onder meer – de Wet ruimtelijke ordening. Via de Invoeringswet zal het nieuwe hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer worden aangepast aan de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

4.4.2 De relatie tussen het instrumentarium uit het wetsvoorstel en het instrumentarium ingevolge de Tracéwet en de Wet ruimtelijke ordening

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de relatie tussen het geluidinstrumentarium en het (tracé- en) planologische instrumentarium ten aanzien van de aanleg of wijziging van een tot de rijksinfrastructuur behorende weg of spoorweg. De regels voor de bouw van geluidsgevoelige objecten in de nabijheid van wegen en spoorwegen zijn reeds aan de orde gekomen in § 4.3.5.

Niet altijd gaat het wijzigen van een geluidproductieplafond gepaard met een ruimtelijke afweging met toepassing van de Wet ruimtelijke ordening. Als een geluidproductieplafond wordt gewijzigd zonder wijziging van de weg of spoorweg, bijvoorbeeld in verband met autonome verkeersgroei, dan ontbreekt een ruimtelijke afweging in het kader van de Wet ruimtelijke ordening. Ruimtelijke toetsing van eventuele geluidbeperkende overdrachtsmaatregelen vindt dan plaats via de toetsing aan overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige of landschappelijke aard (artikel 11.29). Artikel 11.43 geldt voor het treffen van – in het wijzigingsbesluit opgenomen – geluidbeperkende maatregelen.

4.4.2.1 Huidige situatie ten aanzien van de aanleg of wijziging van een weg of spoorweg

Voor een goed begrip wordt eerst kort ingegaan op de regels in de huidige Wet geluidhinder voor de aanleg of wijziging van een (spoor)weg.

De huidige regels gelden zowel voor wegen en spoorwegen die tot de rijksinfrastructuur behoren als voor wegen en spoorwegen in decentraal beheer.

De huidige Wet geluidhinder hanteert een geheel van normen voor de aanleg of wijziging van de weg of spoorweg. Deze normen betreffen de toelaatbare waarde van de geluidsbelasting van geluidsgevoelige objecten. Door middel van zogenoemde «hogere waarden» kunnen deze normen worden verhoogd tot een bepaald maximum. De normering haakt aan bij het vaststellen of herzien van een bestemmingsplan (dan wel het nemen van een projectbesluit), omdat de aanleg of wijziging van een (spoor)weg veelal zal geschieden op basis van een dergelijk planologisch besluit. De regelgeving in het kader van de Wet geluidhinder kent echter ook een afzonderlijke procedure voor de aanleg van een (spoor)weg buiten toepassing van de bestemmingsplanprocedure.

De Wet geluidhinder kent ook een eigen procedure voor een wijziging van een weg (in de wet aangeduid als «reconstructie» van een weg) en voor een wijziging van een spoorweg. Wanneer sprake is van een «reconstructie» van een weg of een wijziging van een spoorweg, wordt in de begripsomschrijvingen aangegeven (de artikelen 1 en 1b van de Wet geluidhinder).

De Wet geluidhinder kent bijzondere bepalingen voor het geval de aanleg of wijziging van een weg of spoorweg geschiedt op basis van een tracébesluit als bedoeld in de Tracéwet. De zojuist bedoelde «gewone procedures» zijn dan niet van toepassing. Bij de aanleg of wijziging van rijksinfrastructuur is de Tracéwet vrijwel altijd van toepassing. Met name sinds de verruiming van de reikwijdte van de Tracéwet op dit punt, eind november 2005, zal aanpassing van een weg of spoorweg via een andere procedure dan de Tracéwet niet vaak meer voorkomen. Uitgesloten is dit evenwel niet, omdat de Tracéwet niet voor elke ingreep aan de hoofdinfrastructuur geldt. Met name over kleinere aanpassingen zal soms nog met toepassing van de Wet ruimtelijke ordening worden besloten. Dit betekent ofwel vaststelling van een bestemmingsplan indien de gemeente bereid is de besluitvorming voor zijn rekening te nemen, ofwel vaststelling van een rijksinpassingsplan als het rijk de besluitvorming naar zich toetrekt vanwege de betrokken rijksbelangen, ofwel, indien geen aanpassing van het bestaande bestemmingsplan nodig is, een afzonderlijk reconstructiebesluit op grond van artikel 99 van de Wet geluidhinder.

De Tracéwet neemt dus een belangrijke plaats in met betrekking tot de rijksinfrastructuur. De Tracéwet kent een volledige en een verkorte procedure. De volledige procedure geldt alleen bij de aanleg van rijksinfrastructuur. Deze procedure omvat, samengevat, een trajectnota, een standpunt op basis van die nota, een ontwerp-tracébesluit en een tracébesluit. In de verkorte procedure blijven de trajectnota en het standpunt achterwege.

Bij toepassing van de tracéprocedure maakt het besluit tot vaststelling van een «hogere waarde» in de zin van de Wet geluidhinder met betrekking tot het gebied dat is begrepen in het tracébesluit deel uit van het tracébesluit (artikel 15, tweede lid, van de Tracéwet). Het tracébesluit heeft ook een ruimtelijke status, eveneens geregeld in artikel 15 van de Tracéwet:

- a. In de eerste plaats geldt het tracébesluit als voorbereidingsbesluit in de zin van artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening. Het tracébesluit geldt als zodanig binnen het gebied dat is begrepen in het tracébesluit alsmede in de zone op grond van de Wet geluidhinder. De gelding als voorbereidingsbesluit betreft binnen genoemde zone bepaalde geprojecteerde objecten. Het tracébesluit geldt als voorbereidingsbesluit

totdat een bestemmingsplan in overeenstemming met het tracébesluit van kracht is geworden.

- b. In de tweede plaats geldt het tracébesluit als projectbesluit in de zin van artikel 3.29, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, indien het tracébesluit en het bestemmingsplan niet met elkaar in overeenstemming zijn.
- c. In de derde plaats: Indien het tracébesluit en een beheersverordening niet met elkaar in overeenstemming zijn, geldt het tracébesluit als een besluit in de zin van artikel 3.42 van de Wet ruimtelijke ordening, inhoudende dat de beheersverordening buiten toepassing blijft.

Als het bestemmingsplan herziening behoeft, stelt de gemeenteraad binnen een jaar na het onherroepelijk worden van het tracébesluit het bestemmingsplan overeenkomstig het tracébesluit vast.

4.4.2.2 De situatie voor de rijksinfrastructuur op basis van het wetsvoorstel

Algemeen

Ingevolge dit wetsvoorstel zijn de regels voor het geluidaspect van de aanleg of wijziging van een tot de rijksinfra behorende weg of spoorweg ingrijpend gewijzigd. De regels voor het geluidaspect van de wegen en spoorwegen in decentraal beheer blijven ongewijzigd.

In dit wetsvoorstel is het vaststellen of wijzigen van een geluidproductieplafond in de plaats gekomen van de oude regels. Het vaststellen of wijzigen van een geluidproductieplafond haakt niet meer aan bij het vaststellen of herzien van een bestemmingsplan, maar zal zijn grond vinden in de aanleg of wijziging van de (spoor)weg zelf, dan wel in een verandering in het gebruik van de weg of spoorweg (zoals een toename van het verkeer). Er worden geen hogere waarden meer vastgesteld en de regels voor de reconstructie van een weg of de wijziging van een spoorweg zijn niet meer van toepassing.

De toepasselijkheid van de Tracéwet blijft ongewijzigd. Dit brengt mee dat de afstemming tussen het plafondbesluit enerzijds en de ruimtelijke aspecten anderzijds straks in veel gevallen gestalte zal krijgen in het kader van de tracéprocedure. Een en ander brengt wijziging mee van de bijzondere bepalingen in de Wet geluidhinder voor het geval de Tracéwet van toepassing is. Het besluit tot vaststelling – en, in voorkomend geval, wijziging – van de geluidproductieplafonds zal onderdeel gaan uitmaken van de tracéprocedure. Dit zal worden geregeld bij de Invoeringswet.

Hierna wordt achtereenvolgens op diverse situaties ingegaan. Daarbij wordt de term «wijziging van een (spoor)weg» gebruikt voor fysieke wijzigingen van de weg of spoorweg. Daaronder vallen dus niet de niet-fysieke maatregelen, met name verkeersmaatregelen. Voordat op de verschillende situaties wordt ingegaan, wordt kort aandacht besteed aan de rol van structuurvisies.

Structuurvisies

Voor een structuurvisie die voorziet in bepaalde activiteiten met betrekking tot de rijksinfra, zoals de aanleg van een hoofdweg of een landelijke spoorweg, dient een MER te worden opgesteld. Reeds in dat kader kan een beoordeling plaatsvinden van de geluidaspecten. Dit geldt mede voor plannen die berusten op andere wetten dan de Wet ruimtelijke ordening, maar mede de status van structuurvisie hebben of kunnen hebben. Een voorbeeld daarvan is het nationaal verkeers- en vervoerplan op grond van de Planwet verkeer en vervoer (artikel 2, eerste lid, van de Planwet verkeer en vervoer).

De aanleg van wegen en spoorwegen

Uitgaande van toepasselijkheid van de Tracéwet, zullen diverse alternatieven en varianten voor de nieuwe weg of spoorweg in beeld worden gebracht. Bij elk van deze alternatieven en varianten zal een inschatting worden gemaakt van de ligging van de referentiepunten en een berekening van de geluidsbelasting op – bestaande en geprojecteerde – geluidsgevoelige objecten. De milieu-effectrapportage kan daarbij een belangrijke rol vervullen. In het kader van een integrale afweging zal uiteindelijk in de trajectnota het voorkeurstracé worden bepaald. Een tracé dat tot gevolg heeft dat de maximale waarde op een of meer geluidsgevoelige objecten wordt overschreden, is niet uitvoerbaar. Het vaststellen van een overschrijdingsbesluit is bij de *aanleg* van een nieuwe (spoor)weg namelijk niet mogelijk.

In het ontwerp-tracébesluit zal het voorkeurstracé worden uitgewerkt. In dat kader kan ook worden aangegeven waar de referentiepunten langs dit tracé zullen liggen en welke plafondwaarden op die punten (naar verwachting) zullen gelden. In het tracébesluit wordt het tracé definitief vastgelegd (behoudens vernietiging in beroep). De geluidproductieplafonds zullen in dat kader worden vastgesteld.

De wijziging van wegen en spoorwegen

Bij een wijziging van een (spoor)weg waarop de Tracéwet van toepassing is, geldt in principe hetzelfde als voor de aanleg van een (spoor)weg. Wel is er een aantal verschillen. In de eerste plaats zal de verkorte procedure worden gevolgd. Er wordt dus geen trajectnota vastgesteld en evenmin een standpunt op basis van een trajectnota. In de tweede plaats kan de milieu-effectrapportage zich, wat geluid betreft, beperken tot de geluideffecten van de technische inrichtingsvarianten (zie § 5.9.1). Vanuit de systematiek van de geluidproductieplafonds is een derde belangrijk verschil dat een overschrijdingsbesluit in dit geval wel tot de mogelijkheden behoort. Het voornemen is om via de Invoeringswet te regelen dat een eventueel overschrijdingsbesluit onderdeel uitmaakt van de tracéprocedure.

Een ander geval doet zich voor indien de Tracéwet niet van toepassing is. Aandacht wordt hier besteed aan het geval waarin wel een herziening van een bestemmingsplan nodig is en ook een of meer geluidproductieplafonds aanpassing behoeven.

In een dergelijk geval zal de beheerder in het kader van de ontwikkeling van zijn voornemen tot wijziging van de (spoor)weg eventuele varianten bezien, waarbij ook het geluidaspect dient te worden geanalyseerd. Ook in het kader van de voorbereiding van het bestemmingsplan zullen eventuele varianten worden bezien, en zullen de gevolgen voor de geluidsbelasting van die varianten worden onderzocht. Uiteindelijk zal de gekozen variant van de wijziging planologisch worden verankerd. De gekozen variant mag niet leiden tot het overschrijden van de maximale waarde op een of meer geluidsgevoelige objecten, tenzij een overschrijdingsbesluit is genomen. Zo nodig dient dus ook een procedure te worden gestart, gericht op het nemen van een overschrijdingsbesluit. Gedurende het gehele traject is een goede samenwerking nodig tussen het bevoegd gezag en de gemeentelijke bestuursorganen, alsmede met de beheerder van de (spoor)weg. Opgemerkt wordt dat de rijksoverheid zo nodig een inpassingsplan kan vaststellen of een projectbesluit kan nemen (artikelen 3.28 en 3.29 van de Wet ruimtelijke ordening).

De procedure tot wijziging van de plafonds kan in dit geval (buiten toepasselijkheid van de Tracéwet) pas worden gestart als er een variant is gekozen. Daarom moet er eerst ten minste een concept voor een ontwerpbestemmingsplan zijn voordat de geluidproductieplafonds in beeld

kunnen komen. Indien ook een overschrijdingsbesluit noodzakelijk is, wordt de procedure daarvoor gelijktijdig met de plafondprocedure gestart (artikel 11.52). Idealiter zouden het besluit tot herziening van het bestemmingsplan en het besluit tot wijziging van de geluidproductieplafonds gelijktijdig moeten worden genomen. In het kader van de Invoeringswet zal worden bezien of een bepaling ter zake wenselijk is.

4.5 Vaststelling en wijziging van geluidproductieplafonds in relatie tot de Spoedwet wegverbreding

De Spoedwet wegverbreding bevat een afwijkende procedure die geldt voor specifieke bij wet aangewezen projecten met een spoedeisend karakter die zowel infrastructureel als milieuhygiënisch slechts beperkt ingrijpend zijn. Het gaat uitsluitend om wijzigingen van bestaande wegen, bijvoorbeeld de inrichting van vluchtstroken als spitsstrook.

Voor die projecten treedt een afwijkende procedure in de plaats van de Tracéwet en in een groot aantal gevallen ook in de plaats van de Wet geluidhinder. De infrastructurele besluitvorming vindt plaats in het wegaanpassingsbesluit, dat tevens ruimtelijke doorwerking kent: evenals de Tracéwet bevat het wegaanpassingsbesluit dus ruimtelijke besluitvorming, voor zover het bestemmingsplan niet voorziet in de voorgenomen aanpassing.

In een aantal gevallen is de Wet geluidhinder wel van overeenkomstige toepassing, en dienen in het wegaanpassingsbesluit zo nodig hogere waarden te worden opgenomen.

In de gevallen waarin de Wet geluidhinder niet van toepassing is, betekent het dat de infrastructurele besluitvorming én de uitvoering daarvan voorafgaan aan het beoordelen, vaststellen en uitvoeren van geluidmaatregelen, terwijl dat normaliter tegelijkertijd gebeurt. Wel dient te worden vastgesteld of ter plaatse van het project de grens van 70 dB(A) wordt overschreden, in welk geval de wet voorschrijft dat in elk geval een geluidreducerend wegdek moet worden toegepast.

Na ingebruikname van de aldus gewijzigde weggedeelten vindt akoestisch onderzoek plaats. Op basis daarvan dient binnen twee jaar na ingebruikname een geluidsplan te worden vastgesteld. Net als bij overige infrastructurele projecten worden hogere waarden en geluidmaatregelen vastgesteld. Daar waar de hogere waarden in een tracébesluit worden opgenomen, worden bij Spoedwetprojecten waarbij de Wet geluidhinder niet van toepassing is, de hogere waarden in een geluidsplan opgenomen. De wet bepaalt dat de geluidmaatregelen binnen vijf jaar dienen te zijn uitgevoerd.

Binnen het systeem van de geluidproductieplafonds zal de functie van de Spoedwet niet wezenlijk veranderen. Voor die gevallen waarin de Wet geluidhinder nu niet van toepassing is, zal in de Invoeringswet worden geregeld dat vaststelling of wijziging van plafonds – in plaats van hogere waarden – in het kader van de geluidsplanprocedure plaatsvindt, naast de overige technische aanpassingen die nodig zijn om de Spoedwet te laten aansluiten op de plafondsysteematiek.

HOOFDSTUK 5 BELEIDSNOTA'S, RAPPORTAGES EN ANDERE WETGEVING

5.1 Toekomstagenda Milieu, Nota Mobiliteit en Nota Ruimte

De Toekomstagenda Milieu (Kamerstukken II 2005/06, 30 535, nr. 2) schetst in hoofdstuk 1 een veranderend milieubeleid. De introductie van geluid-productieplafonds past daar goed in. De introductie van deze plafonds wordt in de Toekomstagenda reeds als maatregel vermeld (p. 65).

Het wetsvoorstel strookt ook met de doelstellingen van de Nota Mobiliteit (Kamerstukken 29 644). Het plafondsysteem biedt door het grotere accent op de beleidsmatige aanpak van situaties met een te hoge geluidsbelasting, goede aanknopingspunten voor de uitvoering van de beleidsvoornemens die de Nota Mobiliteit daaromtrent bevat. De uitvoering van deze beleidsvoornemens maakt deel uit van de tweede pijler, zoals aangeduid in § 2.3 van deze memorie van toelichting. De versterkte toepassing van bronmaatregelen, ook een onderdeel van de Nota Mobiliteit, maakt deel uit van de derde pijler.

In de Nota Ruimte (Kamerstukken 29 435) worden vanuit de rijksoverheid generieke regels gesteld, die zorgen voor borging van de zogenoemde basiskwaliteit (p. 28). Voor een aantal onderwerpen wordt basiskwaliteit via wetten geregeld, die ook ruimtelijke impact kunnen hebben. Deze wettelijke basiskwaliteit heeft vooral betrekking op gezondheid, veiligheid, milieu en natuur. Hierbij kan worden gedacht aan geluid, externe veiligheid, verontreiniging van het oppervlaktewater, et cetera. Het kabinet wil deze basiskwaliteit blijven borgen. Met dit wetsvoorstel wordt voor geluid een beleid ingezet, waarbij via geluidproductieplafonds een bepaalde (geluid)kwaliteit wordt geëntameerd en zoveel mogelijk wordt geborgd. Ten slotte is geluidbeheersing voor de inbedding van wegen en spoorwegen een belangrijke randvoorwaarde voor zowel bestaande woningen als nieuwbouw. In die zin heeft het geluidbeleid ook een ruimtelijke vertaling.

5.2 Herijking van de VROM-regelgeving

De gefaseerde herziening van de geluidregelgeving is sinds 2003 ook dienstbaar gemaakt aan het bereiken van de doelstellingen van de Herijking van de VROM-regelgeving (Kamerstukken II 2003/04, 29 383, nr. 1, p. 24). Eén van die doelstellingen is de integratie van de Wet geluidshinder in de Wet milieubeheer en andere wetten. Met het wetsvoorstel wordt hiertoe een eerste stap gezet. Een andere doelstelling van de Herijking is een vereenvoudiging van de regels. Ook daaraan beoogt het wetsvoorstel, wat de rijksinfrastructuur betreft, invulling te geven.

5.2.1 Integratie in de Wet milieubeheer

Het bestaande hoofdstuk 11 («Andere handelingen») wordt vrijgemaakt voor de nieuwe regels en krijgt een nieuw opschrift («Geluid»). De enkele artikelen die dit hoofdstuk nu bevat – inzake kwaliteit van werkzaamheden en integriteit van degenen die deze werkzaamheden uitvoeren – zullen worden verplaatst naar een ander hoofdstuk van de Wet milieubeheer. Dit zal worden geregeld in de Invoeringswet.

Overwogen is om de reikwijdte van hoofdstuk 11 te beperken tot wegen en spoorwegen. Andere geluidonderwerpen, zoals industrielawaai, zouden dan elders in de Wet milieubeheer worden geïntegreerd. Gebleken is echter dat een aantal onderwerpen dan moeilijk is onder te brengen. Daarom is uiteindelijk gekozen voor een hoofdstuk dat alle geluidonder-

werpen kan omvatten. Het nieuwe opschrift van hoofdstuk 11 – Geluid – is hierop afgestemd. De gekozen strekking van hoofdstuk 11 brengt mee dat het hoofdstuk ook bij de verdere integratie van de Wet geluidhinder in de Wet milieubeheer een passende plaats biedt. Onderwerpen die specifiek elders thuishoren, zullen evenwel elders in de Wet milieubeheer hun plaats krijgen. Zo zullen de regels voor toestellen een plaats krijgen in hoofdstuk 9 (Stoffen en producten). Het daarop gerichte voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en diverse aanverwante wetten (Verdere invulling van hoofdstuk 9) is in behandeling (Kamerstukken II 2007/08, 31 501, nrs. 1–3).

Mede omdat de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen in het kader van de invoering van de plafondsysteem worden verbreed tot alle wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds, worden zij ook met het onderhavige wetsvoorstel ondergebracht in het nieuwe hoofdstuk 11. Daarbij speelt overigens ook mee dat de regels over de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen een apart «blok» vormen in de Wet geluidhinder, dat zonder gevolgen voor de systematiek van die wet kan worden verplaatst. De regels voor de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen worden niet opgenomen in hoofdstuk 4 (Plannen) van de Wet milieubeheer. Niet alleen passen de geluidsbelastingkaarten daar niet goed in, maar ook het specifieke en «maatregelengerichte» karakter van het actieplan maakt het hoofdstuk Plannen een minder geëigende plaats. De keuze om het actieplan niet op te nemen in hoofdstuk 4 van de Wet milieubeheer, kent al precedentes. Het afvalbeheerplan is geregeld in hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer. De plannen met betrekking tot de luchtkwaliteit maken onderdeel uit van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer.

5.2.2 Vereenvoudiging van de regels

De Wet geluidhinder kent een gedifferentieerd geheel aan normen, met onderscheid naar wegen en spoorwegen, naar typen van geluidsgevoelige objecten en naar uiteenlopende situaties. In de nieuwe regels is van een vergaande uniformering sprake. Voor wegen in beheer bij het Rijk gaan een uniforme voorkeurswaarde en een uniforme maximale waarde van de geluidsbelasting gelden voor alle geluidsgevoelige objecten en alle situaties. Voor hoofdspoorwegen geldt hetzelfde, met dien verstande dat de voorkeurswaarde en de maximale waarde steeds 5 dB hoger zijn dan voor de wegen in beheer bij het Rijk. Ook de binnenwaarde wordt grotendeels geüniformeerd. Er zal nog een onderscheid gelden naar gelang van de historische situatie, maar een onderscheid tussen de waarden voor wegen en spoorwegen ontbreekt hier. Alle genoemde waarden zijn te vinden in de tabel van artikel 11.2.

Verder kennen de nieuwe regels minder verschillende procedures. Met betrekking tot wegen en spoorwegen waarop de plafondsysteem van toepassing is, komen de volgende procedures voor de beheerder te vervallen:

- De procedure voor de aanleg van de weg
- De procedure voor de reconstructie van de weg
- De procedure voor de aanleg van de spoorweg
- De procedure voor de wijziging van de spoorweg.

In het kader van de aanleg, reconstructie of wijziging van een weg of spoorweg zullen daarom geen hogere waarden meer worden vastgesteld. Ook het gemeentelijke besluit dat nu in sommige van deze situaties nodig is, komt voor de beheerder te vervallen. In plaats van de vervallen procedures geldt een procedure voor de vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds. Overigens zal de vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds veelal onderdeel uitmaken van een tracéprocedure, dan wel de procedure voor een wegaanpassingsbesluit of geluidsplan. De

procedures voor de bouw van geluidsgevoelige objecten langs de wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds blijven ongewijzigd.

Veel aandacht is ten slotte besteed aan de leesbaarheid van de nieuwe regels.

5.3 De Commissie-Elverding

In april 2008 heeft de commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructuurele Projecten (Commissie-Elverding) het rapport «Sneller en Beter» uitgebracht. Dit rapport bevat adviezen die moeten leiden tot een snellere besluitvorming over infrastructurele projecten. Het rapport is aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van 21 april 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 18). Het rapport is gevolgd door een reactie van het kabinet (Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 19) en een wetgevingsnota (Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 45). De wetgevingsnota was reeds aangekondigd in het Actieplan Sneller en Beter (Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 41). Met de voorstellen uit de Wetgevingsnota wordt een verdere stap gezet, na de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten die in 2009 van toepassing is geworden (Stb. 2009, 189).

De systematiek van het voorliggende wetsvoorstel past goed bij de adviezen van de commissie-Elverding. Het wetsvoorstel zal leiden tot minder voorbereidingstijd voor het aspect geluid bij infrastructurele projecten. Zo kunnen kleine aanpassingen aan de infrastructuur meestal zonder geluidprocedures doorgevoerd worden omdat zij binnen de geluidproductieplafonds passen. Daarnaast zal de afhankelijkheid van verkeerscijfers bij procedures op basis van de Tracéwet verminderen. Dat komt doordat in het kader van de tracéprocedure tevens geluidproductieplafonds worden vastgelegd. Die plafonds bieden de omwonenden een blijvende bescherming tegen toename van geluid boven de in het kader van de tracéprocedure vastgelegde waarden. Als in dat kader een te lage verkeersontwikkeling is gehanteerd, zullen namelijk later aanvullende geluidbeperkende maatregelen getroffen moeten worden. Tot slot zal het vervallen van de verplichting tot het naleven van in het verleden vastgestelde beschikkingen voor hogere waarden ook leiden tot een grote vereenvoudiging van de onderzoekslast en dus een versnelling. Bovendien zal dit leiden tot een meer gelijke behandeling van woningen.

De commissie-Elverding stelt ook voor om een zogenaamde oplevertoets in te voeren kort na realisatie van het infrastructuurproject. Het systeem met geluidproductieplafonds maakt deze oplevertoets voor het aspect geluid overbodig. In het kader van de tracéprocedure wordt immers een geluidproductieplafond vastgelegd. Dit geluidproductieplafond moet vervolgens nageleefd worden. Daarbij gaat het plafond dus werken als (de basis voor) een permanente toets die ieder jaar wordt uitgevoerd. De geluidproductieplafonds bieden de omwonenden dus nog meer zekerheid dan de oplevertoets zoals deze in het advies van de commissie-Elverding is voorgesteld.

5.4 Rapport van de Algemene Rekenkamer «Milieueffecten wegverkeer; Haalbaarheid van de Beleidsdoelstellingen voor een schoon, zuinig en stil wegverkeer»

Bij brief van 26 maart 2009 heeft de Algemene Rekenkamer het rapport «Milieueffecten wegverkeer; Haalbaarheid van de Beleidsdoelstellingen voor een schoon, zuinig en stil wegverkeer» aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2008/09, 31 895, nr. 1).

5.4.1 Advies van de Algemene Rekenkamer

Preventie

Een belangrijk deel van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer was gericht op geluid. Vraag die daar bij aan de orde kwam was: leidt de uitvoering van de wet tot het preventieve doel van de wet? De Algemene Rekenkamer komt tot de slotsom dat de regels in de wet maar ten dele verhinderen dat geluidshinder ontstaat of verergert. Vooral de beperkte werkingssfeer van de Wet geluidshinder is hier debet aan. De wet is namelijk alleen van toepassing op nieuwe situaties, zoals de aanleg van een weg of de bouw van nieuwe woningen. In bestaande situaties treedt de wet alleen in werking bij reconstructie van een weg en bij verandering in de bebouwing. In situaties waar dergelijke veranderingen niet op de rol staan, kan door geleidelijke toename van het verkeer de geluidsbelasting onbelemmerd boven de in de wet aangegeven grenswaarden uitgroeien.

Daarnaast concludeert de Algemene Rekenkamer het volgende.

De vele mogelijkheden die de wet biedt om af te wijken van de algemeen geldende «ten hoogst toelaatbare geluidsbelasting op de gevel» doen afbreuk aan de preventieve werking van de wet. De voorkeurswaarde van de wet is daarmee geen harde norm, maar een nobel streven dat in de realiteit van de besluitvorming over ruimtelijke en economische ontwikkeling ten onder gaat.

Met de wetwijziging per 1 januari 2007 is de bevoegdheid tot de vaststelling van hogere waarden dan de voorkeurswaarde in sterke mate gedecentraliseerd van gedeputeerde staten naar burgemeester en wethouders. Daarmee is de tevoren bestaande vorm van scheiding van functies vervallen en is er in de procedure niet langer voorzien in een onafhankelijke toetsing. Omdat gemeentebesturen vaak directe belangen hebben bij de nieuwbouw van woningen en de aanleg of reconstructie van wegen, bestaat het risico dat hogere waarden gemakkelijker worden afgegeven dan bij een onafhankelijke afweging het geval zou zijn.

In het verlengde hiervan blijkt dat gemeenten zich bij de afweging van tegenstrijdige belangen in ruimtelijke ordeningsvraagstukken vaak richten op minimale vereisten uit de milieuwetgeving. Zo bleek bij nieuwbouwprojecten langs snelwegen dat de maatregelen die worden getroffen (bufferzones, geluidswallen), erop zijn gericht een «voldoende» milieukwaliteit te bieden in plaats van een hoge milieukwaliteit. Hieraan zit vervolgens weer het risico dat de nieuwe situatie binnen afzienbare tijd de vastgestelde hogere waarde overschrijdt.

Sanering

De Algemene Rekenkamer heeft ook het saneringsdeel van de geluidwetgeving onderzocht. Ook op dit onderdeel is de Algemene Rekenkamer niet positief. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de burger niet optimaal beschermd wordt tegen hinder en mogelijke gezondheidsschade. De saneringsoperatie op grond van de Wet geluidshinder biedt voor vele knelpunten geen oplossing en voltooiing van de operatie ligt nog vele jaren voor ons. Dit komt vooral door het prijskaartje dat aan de sanering hangt. Wat de uitvoering betreft stelt de Algemene Rekenkamer het volgende. Hoewel met sanering in eerste instantie geprobeerd wordt de geluidsbelasting op de gevel terug te brengen tot de voorkeurswaarde of een door het bevoegd gezag vastgestelde hogere waarde, wordt in de praktijk de voorkeurswaarde van 48 dB zelden bereikt. In veel gevallen wordt een hogere waarde voor de geluidsbelasting op de gevel vastgesteld en richt de sanering zich vooral op het geluidniveau binnenshuis.

Conclusie en mogelijkheden SWUNG

Belangrijke conclusie van de Algemene Rekenkamer is dat de Wet geluidshinder slechts ten dele een halt heeft kunnen toeroepen aan de geluid-

hinder van wegverkeer. Door de toename van verkeer bleek het oorspronkelijk ambitieniveau niet haalbaar en er ontstond het elders in deze toelichting al beschreven «handhavingsgat». De wet moet derhalve naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer op de schop. In dat kader oordeelt de Algemene Rekenkamer over het concept wetsvoorstel SWUNG voor zover dat kader op het moment van onderzoek duidelijk was. De Algemene Rekenkamer constateert als groot voordeel van SWUNG dat de ontwikkeling van verkeerslawaaï wordt gekoppeld aan maatregelen; een verder groeiend of nieuw handhavingsgat ligt daarmee niet meer in het verschiet. Wel zijn er ook kritische kanttekeningen. Zo verliezen de eerder vastgestelde hogere waarden hun status en levert de groep met een hogere heersende geluidwaarde er op in. Ook is het niet duidelijk hoe hard de grens van de geluidproductieplafonds gaat worden en hoe de handhaving er uit gaat zien. In het verlengde daarvan is de Algemene Rekenkamer ook kritisch over de toewijzing van de bevoegdheden in het nieuwe stelsel. Aangezien het Rijk zowel bevoegd gezag als wegbeheerder is, is het volgens de Algemene Rekenkamer van belang deze verschillende rollen duidelijk te scheiden zodat een evenwichtige afweging over ophoging van geluidproductieplafonds gewaarborgd wordt.

5.4.2 Het wetsvoorstel getoetst aan het advies

Het wetsvoorstel voorziet ook volgens de Algemene Rekenkamer in de behoefte de bescherming tegen geluidhinder te verbeteren. De kritische opmerkingen van de Algemene Rekenkamer zijn gemaakt in een stadium dat het wetsvoorstel nog niet gereed was en ook de in het advies van de Raad van State gemaakte opmerkingen nog niet verwerkt waren. In dat advies kwamen de punten van bevoegdheidsverdeling en toezicht nadrukkelijk aan de orde. Door aanpassing van concept-wetsvoorstel is aan de opmerkingen zo veel mogelijk tegemoet gekomen.

Wat betreft de opmerkingen ten aanzien van de sanering, is het van belang dat in de Invoeringswet een nieuwe saneringsoperatie zal worden vormgegeven. Daarbij worden ook nieuwe gevallen in de saneringsoperatie opgenomen, wordt de uitvoeringstermijn bekort en wordt ook een aanpak geboden voor de situaties waar de groei van het verkeer de grootste toename van de geluidsbelastingen heeft veroorzaakt.

5.5 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is gepubliceerd in Stb. 2008, 496. Een aantal toestemmingen (vergunningen, ontheffingen en meldingen) op het gebied van ruimte, bouwen, milieu, natuur en monumenten wordt volledig of incidenteel geïntegreerd. De Wabo richt zich primair op toestemmingen die door bedrijven en burgers worden aangevraagd. Thans is de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bij de Staten-Generaal aanhangig (Kamerstukken 31 953).

Een aantal toestemmingen wordt volledig geïntegreerd tot één omgevingsvergunning. Hiervoor is gekozen in gevallen waarin er altijd sprake is van plaatsgebonden activiteiten en er een grote kans is op samenloop van de verschillende toestemmingsstelsels. De bundeling van de betrokken toestemmingsstelsels heeft betrekking op projecten – die kunnen bestaan uit een of meer activiteiten – die plaatsgebonden zijn en op een of andere manier van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Voorbeelden zijn de bouwvergunning, de milieuvergunning (hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer) en de aanlegvergunning. Zie hiervoor onder meer § 3.2 en § 3.3.1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wabo (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 14–18). Daarnaast worden

bepaalde toestemmingen incidenteel geïntegreerd met de omgevingsvergunning («aanhaken»).

Hoewel het tracébesluit in bepaalde opzichten overeenkomt met besluiten die in de Wabo zullen worden geïntegreerd, is toch afgezien van integratie van het tracébesluit in de Wabo. De Wabo richt zich primair op toestemmingen die door bedrijven en burgers worden aangevraagd. Dat is bij het tracébesluit niet aan de orde. Daarnaast bevat de Tracéwet tal van afwijkende bepalingen waardoor inpassing in de Wabo zou leiden tot veel bijzondere bepalingen, terwijl in de praktijk de integratie geen belangrijke voordelen oplevert (p. 83 van de meergenoemde memorie van toelichting).

Ten aanzien van het besluit tot het vaststellen van een geluidproductieplafond is dezelfde lijn aangehouden die in het wetsvoorstel Wabo wordt gevolgd ten aanzien van het tracébesluit. Daaraan liggen de volgende overwegingen ten grondslag. Net als het tracébesluit wordt ook het plafondbesluit niet aangevraagd door bedrijven of burgers. Bovendien is het plafondbesluit gerelateerd aan het tracébesluit: het plafondbesluit zal in een aantal gevallen worden genomen als onderdeel van een tracéprocedure. Als de Tracéwet niet van toepassing is, is er vaak een samenhang met het besluit tot het vaststellen of herzien van een bestemmingsplan, welk besluit ook buiten het bereik van de Wabo valt.

5.6 Natuurbeschermingswet 1998 en Ecologische Hoofdstructuur

Net als de Wet geluidhinder heeft het onderhavige wetsvoorstel vooral tot doel het geluidsprobleem het hoofd te bieden. De invoering van de plafondsysteem voorziet daarin en laat de systematiek van de Natuurbeschermingswet 1998 ongemoeid. Het nieuwe hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en de Natuurbeschermingswet 1998 zullen naast elkaar bestaan. Het gebruik en de wijziging van wegen en spoorwegen waar zij door of in de buurt van onder de Natuurbeschermingswet 1998 vallende gebieden lopen, moet ook passen binnen de vereisten die de Natuurbeschermingswet 1998 hieraan stelt. Dat geldt mede voor de geluidproductieplafonds die ter plaatse worden vastgesteld.

Voorts zijn er de gebieden die behoren tot de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In het Nationaal Milieubeleidsplan 4 is als doelstelling opgenomen dat in 2030 de gewenste akoestische kwaliteit in de EHS-gebieden gerealiseerd is. Als tussenstap is in het Nationaal Milieubeleidsplan 4 en ook de Toekomstagenda Milieu opgenomen dat ernaar gestreefd wordt dat het geluidniveau in die gebieden in 2010 niet hoger ligt dan in 2000 (Kamerstukken II 2005/06, 30 535, p. 61). In het kader van de uitvoering van hoofdstuk 11 zal daarop worden voortgebouwd.

5.7 Planwet verkeer en vervoer

Ingevolge artikel 2 van de Planwet verkeer en vervoer is er een nationaal verkeers- en vervoerplan, dat richting geeft aan te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer. Het plan bevat de hoofdzaken van het nationale verkeers- en vervoerbeleid (artikel 3, eerste lid). In het plan wordt rekening gehouden met – onder meer – de mogelijke milieuontwikkelingen (artikel 3, tweede lid). Praktisch gesproken betreft dit de Nota Mobiliteit. Deze nota is gebaseerd op artikel 2 van de Planwet verkeer en vervoer. In de Nota Mobiliteit worden ook geluidmaatregelen aangekondigd, waaronder saneringsmaatregelen. Deze zullen deel uitmaken van de saneringsoperatie zoals deze zal worden geregeld via de Invoeringswet (zie § 2.3).

5.8 Interimwet stad-en-milieubenadering

De Interimwet stad-en-milieubenadering voorziet in een systematiek waarmee uiteindelijk kan worden afgeweken van bepaalde milieunormering bij woningbouw en kleinschalige bedrijvigheid. Het gaat daarbij om een driestappensystematiek, die verplicht moet worden doorlopen. Stap 1 behelst het in een zo vroeg mogelijk stadium van de ruimtelijke planvorming op lokaal niveau integreren van milieubelangen, in combinatie met het zoveel mogelijk treffen van brongerichte maatregelen. Stap 2 is gericht op het maximaal benutten van de ruimte die de bestaande wetgeving reeds biedt. Stap 3 biedt ten slotte de mogelijkheid om, indien met de eerste en tweede stap zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit niet kunnen worden bereikt, onder bepaalde voorwaarden af te wijken van de wetgeving. Bij de projectmatige aanpak van de stad-en-milieuprojecten in de experimentele fase is gebleken dat in twee gevallen een stap 3 nodig was voor de geluidproblematiek om een locatie toch te kunnen realiseren.

In artikel 11.40 van het wetsvoorstel is bepaald dat de voorkeurswaarde, de maximale waarde en de binnenwaarde niet van toepassing zijn bij de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond, voor zover het gaat om geluidsgevoelige objecten met betrekking waartoe met toepassing van de Interimwet stad-en-milieubenadering een hogere geluidsbelasting is toegelaten dan de wettelijke maximumwaarde. De keuze voor het toepassen van de interimwet is een geheel lokale aangelegenheid. Het is een gemeentelijke afweging geweest om op die plek (eigenlijk vanuit geluidnormering een suboptimale plek) toch woningen te realiseren. De verantwoordelijkheid moet dan ook daar liggen. Voorkomen moet worden dat de beheerder van de weg of spoorweg alsnog maatregelen moet gaan nemen als gevolg van de toepassing van de interimwet.

Artikel 11.40 speelt een rol in twee categorieën van gevallen. In de eerste plaats is het mogelijk dat een weg of spoorweg met geluidproductieplafonds wordt aangelegd in de nabijheid van geluidsgevoelige objecten met betrekking waartoe de Interimwet stad-en-milieubenadering is toegepast. In de tweede plaats is het mogelijk dat de beheerder van een weg of spoorweg een verhoging van de plafonds vraagt, terwijl inmiddels ter plaatse geluidsgevoelige objecten zijn gebouwd met toepassing van de Interimwet stad-en-milieubenadering.

Ten einde een aanvaardbare situatie ter plaatse te waarborgen, kan artikel 8 van de Interimwet stad-en-milieubenadering toepassing vinden. In dit artikel is bepaald dat de gemeenteraad noodzakelijke maatregelen neemt indien de uitvoering van een stad-en-milieubesluit onvoorziene en ontoelaatbare effecten heeft op het milieu of de volksgezondheid. De maatregelen moeten die effecten tot een toelaatbaar niveau terugbrengen.

5.9 Andere onderdelen van de Wet milieubeheer

5.9.1 Milieu-effectrapportage

De nieuwe regels inzake geluidproductieplafonds laten een eventuele verplichting tot het uitvoeren van een milieu-effectrapportage (ook: m.e.r.) onverlet.

Een milieu-effectrapportage bevat de nodige gegevens om de aanzienlijke nadelige effecten of de voornaamste milieueffecten die een project vermoedelijk zal hebben, te kunnen bepalen. In een milieu-effectrapport kan, in algemene zin, de nadruk liggen op de milieuaspecten die, gelet op de activiteit, relevant zijn. Er hoeven dientengevolge geen gegevens te worden opgenomen omtrent aspecten waarvan vaststaat dat het niet

zodanige milieueffecten betreft. De beschikbaarheid van een geluidproductieplafond bij een (spoor)weg heeft wel invloed op de omvang van de onderzoeksplicht in het kader van de milieu-effectrapportage.

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, is een aanleiding voor de voorgestelde wijziging van de geluidregelgeving dat relatief kleine ingrepen op of aan de infrastructuur vaak leiden tot onevenredig zware procedures en onderzoekslast bij het doorvoeren daarvan terwijl de ingrepen op zichzelf nauwelijks tot een toename van de geluidsbelasting leiden. Daarom leggen de geluidproductieplafonds de maximaal toegestane geluidwaarden afkomstig van de desbetreffende weg of spoorweg vast. Daardoor ligt er ook een bovengrens vast voor de geluidsbelasting op alle woningen en andere geluidsgevoelige objecten in de omgeving van zo'n plafond. Tezelfdertijd bieden de geluidproductieplafonds de beheerder van de weg of spoorweg een gewaarborgde geluidruimte. De weg of spoorweg kan zich ontwikkelen zolang onder het plafond wordt gebleven.

Met deze uitgangspunten strookt niet dat desondanks in het kader van de milieu-effectrapportage de gevolgen van een wijziging van een weg of spoorweg die niet leidt tot een overschrijding of aanpassing van de geluidproductieplafonds, op het aspect geluid ten volle zouden moeten worden onderzocht. In die gevallen waarin een wijziging van een weg of spoorweg niet leidt tot een overschrijding of aanpassing van de geluidproductieplafonds, kan wat betreft het onderzoek naar de geluidseffecten in het kader van de milieu-effectrapportage worden verwezen naar het geluidproductieplafond, waarbij wordt aangetoond dat dit niet wordt overschreden. Immers de geluidsbelasting die zal optreden na de wijziging van de weg of spoorweg, is reeds (aanvaardbaar) beoordeeld bij de vaststelling van het geluidproductieplafond.

Deze gevallen doen zich alleen voor als de bestaande infrastructuur wordt aangepast. Een ingrijpende locatiekeuze zal dan ook niet meer aan de orde zijn. Het voorkeursalternatief zal immers sterk bepaald worden door de aanwezige infrastructuur. Waar er binnen die marge nog sprake is van een (beperkte) locatiekeuze – bijvoorbeeld links of rechts van de bestaande hoofdinfrastructuur – met uiteenlopende milieugevolgen, worden die milieugevolgen in de milieu-effectrapportage in beeld gebracht. Naar verwachting zullen de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven voornamelijk uitvoeringsalternatieven zijn, ook wel technische inrichtingsvarianten genoemd.

Opgemerkt wordt verder dat het actieplan onderworpen moet worden aan een strategische milieubeoordeling (artikelen 7.2 en 7.2a van de Wet milieubeheer). Plannen die het kader vormen voor een toekomstig besluit over een m.e.r.-plichtige activiteit mogen niet worden vastgesteld zonder een milieu-effectrapportage. Er wordt zoveel mogelijk vermeden dat activiteiten onnodig meerdere malen moeten worden beoordeeld op milieueffecten. Een milieu-effectrapportage dient die informatie te bevatten die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op het detailleringniveau van het plan of het besluit. Een milieurapport mag derhalve – gedeeltelijk – verwijzen naar een eerder rapport dan wel naar een nog op te stellen rapport waar de milieubeoordeling meer op zijn plaats is.

5.9.2 Stiltegebieden

Het wetsvoorstel biedt een bijdrage aan het realiseren en in stand houden van een goede akoestische kwaliteit in stiltegebieden, die worden aangewezen op grond van artikel 1.2, tweede lid, onder b, van de Wet milieubeheer. Langs de rijksinfrastructuur zullen overal geluidproductieplafonds worden vastgesteld, dus ook waar de weg of spoorweg door of langs een

stiltegebied loopt. De maximale geluidproductie vanwege de weg of spoorweg kan daardoor beter dan thans worden afgestemd op de beoogde geluidskwaliteit in het stiltegebied.

5.9.3 Milieukwaliteitseisen

Op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer kunnen milieukwaliteitseisen worden vastgesteld. Dat zijn effectgerichte normen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Deze normen hebben het karakter van een meer of minder juridisch bindende instructie aan het bevoegd gezag in het kader van het uitoefenen van een bevoegdheid. De milieukwaliteitseisen worden onderscheiden in richtwaarden en grenswaarden. Met een richtwaarde moet rekening worden gehouden. Een dergelijke waarde moet zoveel mogelijk worden bereikt c.q. in stand gehouden. Een grenswaarde moet in acht worden genomen. Een dergelijke waarde moet ten minste worden bereikt c.q. in stand gehouden.

De geluidproductieplafonds zijn brongericht en vallen dus buiten het kader van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. De voorkeurswaarde en de maximale waarde – reeds toegelicht in § 3.3.2 – zijn wel effectgerichte normen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Het zou daarom denkbaar zijn om deze normen vast te leggen in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5.1 van de Wet milieubeheer. Daarvoor is echter niet gekozen. Zij zijn vastgelegd in de wet zelf, en wel in artikel 11.30 in verbinding met artikel 11.2. Zowel hun belangrijke positie in de plafondsysteematiek als hun verwevenheid met de besluitvorming inzake de geluidproductieplafonds, hebben daarbij een rol gespeeld. Ook heeft het feit meegewogen dat de geluidnormering voor een belangrijk deel ook thans op wetsniveau is vastgelegd.

Overigens heeft de voorkeurswaarde vooral betekenis bij het besluit waarbij op het referentiepunt voor de eerste maal een geluidproductieplafond wordt vastgesteld. Indien er al een geluidproductieplafond is, en dit op een zodanig niveau is geschied dat de geluidsbelasting van een of meer geluidsgevoelige objecten is gelegen boven de voorkeurswaarde, geldt bij de beoordeling van een verhoging van dat plafond, voor wat de betrokken objecten betreft, geen verplichting tot een (hernieuwde) toets aan de voorkeurswaarde, maar is het streven gericht op het niet doen stijgen van de geluidsbelasting van de betrokken geluidsgevoelige objecten. Dit wordt ook wel aangeduid als «standstill». Deze vorm van het standstillbeginsel moet overigens niet worden verward met het standstill-principe uit hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer, dat inhoudt dat een betere feitelijke milieukwaliteit in de plaats treedt van een milieukwaliteitseis.

De voorkeurswaarde, de maximale waarde en het standstillbeginsel richten zich tot het bevoegd gezag voor de vaststelling en wijziging van geluidproductieplafonds. Op de in artikel 11.30 aangegeven wijze worden deze normen betrokken bij de besluitvorming. De normen richten zich – in juridische zin – niet tot de beheerder. Hij is immers slechts gehouden tot het naleven van de geluidproductieplafonds. Ook richten deze normen zich niet tot de burger en andere belanghebbenden; ook voor hen zijn de geluidproductieplafonds het aanknopingspunt. Zij kunnen beroep instellen tegen de vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds. In dat kader kunnen zij doen toetsen of de genoemde waarden op de juiste wijze in de besluitvorming zijn betrokken. Mocht de beheerder de plafonds niet naleven, dan richt de handhaving zich op de plafonds; de genoemde normen spelen in dat kader geen rol.

Er is geen behoefte aan doorwerking van de voorkeurswaarde, de maximale waarde en het standstillbeginsel in andere besluiten dan het plafondbesluit. Dat geldt ook ten aanzien van de planologische besluitvorming. Zoals is aangegeven in § 4.4, is afstemming tussen de plafondsysteemmatiek en de planologische besluitvorming reeds afdoende verzekerd.

Ook de binnenwaarde is een effectgerichte norm met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Er is echter verschil met de eerdergenoemde normen. De binnenwaarde richt zich niet tot het bevoegd gezag, maar tot de beheerder. De binnenwaarde is verbonden met een verplichting tot het treffen van geluidwerende maatregelen. Indien het geluidproductieplafond leidt tot overschrijding van de binnenwaarde op een of meer geluidsgevoelige objecten, is de beheerder namelijk in het algemeen verplicht tot het treffen van geluidwerende maatregelen aan dat object of die objecten (artikel 11.38). Deze verplichting vloeit rechtstreeks voort uit de wet. Er gaat dan ook geen besluit aan vooraf waar beroep tegen open staat. Indien de beheerder de geluidwerende maatregelen niet of niet tijdig treft, kan handhavend worden opgetreden.

5.9.4 Handhaving en beroep

Hoofdstuk 18 (Handhaving) en hoofdstuk 20 (Beroep bij de administratieve rechter) zijn van toepassing op hoofdstuk 11, voor zover niet anders is bepaald. Deze hoofdstukken zullen via de Invoeringswet worden aangepast aan hoofdstuk 11.

HOOFDSTUK 6 VOORBEREIDING VAN HET WETSVORSTEL

6.1 Bestuurslasten en administratieve lasten

6.1.1 Algemeen

In opdracht van het Ministerie van VROM is onderzoek gedaan naar de bestuurslasten voor overheden en de administratieve lasten voor bedrijven en burgers die door dit wetsvoorstel worden veroorzaakt¹. Het gaat om de *netto* lasten, dat wil zeggen het eindresultaat van de toename van lasten als gevolg van de invoering van nieuwe regels enerzijds, en de kostenafname als gevolg van het niet langer van toepassing zijn van de bestaande regels anderzijds. De omvang van de lasten hangt in grote mate af van het aantal procedures dat nu en in de toekomst wordt doorlopen (hogere-waardeprocedures, plafondprocedures) en het aantal uren dat daarmee is gemoeid. Bij gebreke van exacte gegevens daaromtrent is een inschatting van deze aantallen gemaakt. In het onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen eenmalige en structurele lasten. Na vaststelling van de rapportage van het onderzoek is nog aanvullende informatie over de uitvoeringslasten voor het Ministerie van VenW en ProRail beschikbaar gekomen. Op enkele punten wijken de onderstaand gepresenteerde schattingen van de uitvoeringslasten dan ook af van de rapportage.

De lasten hebben betrekking op het bevoegd gezag voor titel 11.3 en de beheerders van de betrokken wegen en spoorwegen, dus het Ministerie van VROM, het Ministerie van VenW, en ProRail. ProRail is de enige organisatie die in dit kader wordt aangemerkt als een bedrijf. Daarnaast treden ook lasten op voor gemeenten en burgers.

¹ Onderzoek naar kosteneffecten voor overheden en administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven ten behoeve van de RMC, RRODM en ACTAL-toets, Sight adviseurs voor milieu en landschap, oktober 2006.

6.1.2 Eenmalige bestuurslasten en administratieve lasten

Opzetten van het geluidregister

Met het tot stand brengen van het geluidregister zijn eenmalige kosten gemoeid. De raming in § 5.2 van het rapport is als volgt:

Inrichten van het geluidregister

Ministerie van VROM:	€ 25 000,-
Ministerie van VenW:	€ 25 000,-

Vullen van het geluidregister

Ministerie van VROM:	€ 5 760,-
Ministerie van VenW:	€ 5 760,-

Van rechtswege invoering van geluidproductieplafonds voor wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen

Bij het van kracht worden van het wetsvoorstel gaan van rechtswege geluidproductieplafonds gelden voor al geprojecteerde en bestaande wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen. Dit leidt tot eenmalige kosten.

De Ministeries van VROM en VenW zullen moeten aangeven waar de referentiepunten langs deze wegen en spoorwegen liggen. Vervolgens zullen zij berekeningen moeten uitvoeren om de hoogte van deze plafonds te bepalen. Met het oog hierop dienen de brongegevens te worden vergaard en, waar nodig, gecontroleerd en bewerkt. Na het bepalen van de hoogte van de plafonds zullen de brongegevens in het geluidregister worden opgenomen. Voorts is publicatie van de plafonds nodig, en moet voorlichting worden gegeven. ProRail zal aan de werkzaamheden een bijdrage moeten leveren.

De betrokken gemeenten en burgers zullen kennisnemen van de eerste vaststelling van de geluidproductieplafonds.

De raming in § 5.2 van het rapport, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het Ministerie van VenW exclusief Rijkswaterstaat en Rijkswaterstaat, is, aangepast conform de aanvullende informatie, als volgt:

Bepalen referentiepunten, vergaren gegevens, uitvoeren berekeningen

Rijkswaterstaat	€ 103 920,-
ProRail	€ 150 000,-

Publicatie, voorlichting e.d.

Ministerie van VenW	Menskracht	€ 38 400,-
---------------------	------------	------------

Kennisnemen

Gemeenten	Menskracht	€ 300 000,- (gemiddeld per gemeente ca. € 675,-)*
Burgers		13 000 uren

* Uitgegaan is van het aantal van 443 gemeenten per 1 januari 2007.

6.1.3 Structurele bestuurslasten en administratieve lasten

Kosten jaarlijkse verslaglegging (monitoring)

De beheerders van de betrokken wegen en spoorwegen dienen jaarlijks een verslag uit te brengen aan het bevoegd gezag. Daarbij wordt de actuele situatie getoetst aan de geluidproductieplafonds. Het bevoegd gezag beoordeelt de verslagen en publiceert deze, vergezeld van zijn bevindingen (artikel 11.22).

Bedacht moet worden dat veel werkzaamheden welke ingevolge het wetsvoorstel plaatsvinden in het kader van de verslaglegging in één of andere vorm al gedaan worden door de uitvoeringsorganisaties, zodat het een kwestie is van anders organiseren van de gegevensstromen. Ook is uit eigen onderzoek van de uitvoerende instanties gebleken dat de bestaande informatiesystemen geen ingrijpende wijzigingen benodigen.

De raming van de lasten in § 5.4 van het rapport is als volgt:

Opstellen verslag

Rijkswaterstaat	€ 70 080,-
ProRail	€ 40 360,-

Beoordelen en publiceren verslagen

Ministerie van VenW	Menskracht	€ 7 680,-
---------------------	------------	-----------

Kennisnemen van de verslagen

Gemeenten	Menskracht	€ 72 000,- (gemiddeld per gemeente ca. € 165,-)
Burgers (facultatief)		13 000 uren

Kosten van naleving van geluidproductieplafonds

Zoals in paragraaf 6.1.1 is aangegeven, is na het gereedkomen van de rapportage van het onderzoek nog aanvullende informatie beschikbaar gekomen over de uitvoeringslasten voor het Ministerie van VenW en ProRail. Op grond daarvan moeten de volgende kosten voor (onderzoek naar) de maatregelen t.b.v. het naleven van de geluidproductieplafonds worden geraamd:

Rijkswaterstaat	€ 99 840,-
ProRail	€ 45 000,-

Kosten van wijziging van geluidproductieplafonds

Het betreft de kosten van wijziging van geluidproductieplafonds, ongeacht de aanleiding tot de wijziging. Naar aanleiding van het rapport is gebleken dat het rapport berustte op een inschatting van de taakverdeling tussen de betrokkenen die niet overeenkwam met de bedoeling van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is vervolgens verduidelijkt, en de raming aangepast.

De verduidelijking van het wetsvoorstel betreft met name de volgende twee punten:

- Bij het onderzoek was uitgegaan van een aanzienlijk aantal verzoeken van gemeenten tot verlaging van de geluidproductieplafonds die voor reeds geprojecteerde en bestaande wegen en spoorwegen van rechtswege gaan gelden op het niveau van de heersende geluidwaarde + 1,5

dB. Het is echter niet de bedoeling dat deze geluidproductieplafonds in de komende jaren in substantiële mate worden verlaagd. Zij beogen immers om de beheerders van de wegen en spoorwegen de kans te bieden om normaal optredende fluctuaties op te vangen en hen voldoende tijd te bieden om geluidbeperkende maatregelen te treffen bij een structurele groei van de geluidproductie. Zij zijn daarmee van groot belang om de plafondsysteematiek op korte termijn te kunnen invoeren. Verlaging van de plafonds op verzoek van een gemeente is vooralsnog alleen aan de orde in twee gevallen: als de gemeente zelf geluidbeperkende maatregelen treft dan wel als een plafond structureel wordt overschreden. Pas na een periode van 10 jaar kan generiek worden beoordeeld of de betrokken plafonds duurzaam te hoog zijn, waarna zij zo nodig kunnen worden verlaagd. Om een en ander vast te leggen, is een bepaling aan het wetsvoorstel toegevoegd (artikel 11.48).

- Bij het onderzoek was er voorts van uitgegaan dat de beheerder een groot deel zou moeten doen van het onderzoek dat nodig is ter behandeling van een verzoek van een gemeente tot verlaging van een geluidproductieplafond. Het gaat daarbij met name om het akoestisch onderzoek en, op basis van de resultaten daarvan, om de berekening van de geluidproductie vanwege de weg of spoorweg en de corresponderende geluidwaarde op het referentiepunt. De bedoeling is evenwel dat de verzoeker zelf het akoestisch onderzoek en de daarbij behorende berekeningen doet. Dit ligt temeer in de rede omdat de gemeenten doorgaans toch al onderzoek moeten doen in het kader van een planologische procedure. Wel zal de beheerder in alle gevallen de berekening uitvoeren van de geluidproductie op de referentiepunten, ook indien een ander het akoestisch onderzoek verricht. Artikel 11.33 is in deze zin aangepast. Hierbij wordt nog opgemerkt dat de extra berekening van de geluidwaarde op de referentiepunten in termen van kosten een verwaarloosbare uitbreiding van het akoestisch onderzoek is.

De aanpassing van de raming die hiervan het gevolg is, houdt in dat voor de in paragraaf § 5.6 van het rapport beschreven werkzaamheden, de volgende kosten zijn geraamd voor het wijzigen van geluidproductieplafonds:

Rijkswaterstaat	€ 97 200,-
ProRail	€ 48 600,-
Burgers	4 000 uren

Kosten in de beheersfase

De beheerders moeten in de beheersfase invulling geven aan de continue taakstelling die de geluidproductieplafonds met zich meebrengen. Een onderdeel van die taakstelling is het uitbrengen van een jaarlijks verslag. Maar juist in de beheersfase moeten de nieuwe regels ook besparingen opleveren. Deze besparingen bestaan hierin dat de beheerders niet meer bij elke reconstructie van een weg of verandering van een spoorweg geluidprocedures behoeven te doorlopen om de geluidsbelasting van woningen in de omgeving te laten vaststellen en die, waar nodig, vast te doen leggen in hogere waarden. Zolang de geluidproductieplafonds niet worden overschreden, zijn geen procedures nodig. De beheerder kan bij een dreigende overschrijding van een plafond zonder geluidprocedure compenserende bronmaatregelen treffen. In de praktijk zal het grootste deel van de reguliere onderhoudswerkzaamheden en kleine ingrepen zoals de aanleg van een spitsstrook, het wijzigen van de rijstrookindeling of het rijstrookgebruik, de aanleg van inhaalstroken et cetera zonder verdere geluidprocedures door de beheerders kunnen worden gerealiseerd. De beheerder kan in eigen beheer een berekening uitvoeren om te

controleren of het geluidproductieplafond niet zal worden overschreden. Veelal zal kunnen worden volstaan met een indicatief intern onderzoek waarover niet publiekelijk gerapporteerd hoeft te worden, dat geschiedt immers in het kader van de jaarlijkse verslaglegging. Hierbij is mede van belang dat de eerste geluidproductieplafonds voor bestaande wegen en spoorwegen worden bepaald op het niveau van de heersende geluidwaarde + 1,5 dB, waarmee vooralsnog voldoende geluidruimte beschikbaar is. Een uitzondering op het vorenstaande doet zich voor als de beheerder ter naleving van een plafond overdrachtsmaatregelen wil treffen (een geluidscherm of geluidwal), en deze maatregelen niet zijn aangegeven in het besluit waarbij het geldende geluidproductieplafond is vastgesteld. In dat geval moet een plafondwijzigingsprocedure worden doorlopen.

Door het vervallen van de hogere-waardeprocedures nemen ook de kosten voor gemeenten en provincies af. Zij beslissen immers omtrent het vaststellen van hogere waarden. In plaats daarvan ontstaan – geringere – kosten voor het kennisnemen van plafondbesluiten, en het eventueel instellen van bezwaar en beroep.

Per saldo wordt een aanzienlijk aantal reconstructie- of wijzigingsprocedures vervangen door een geringer aantal plafondprocedures. Netto treedt daardoor bij de realisatie van een (niet) m.e.r.-plichtig project een besparing op. In § 5.7 van het rapport wordt deze besparing als volgt geraamd:

Afname van kosten door het vervallen van de hogere-waardeprocedures

Rijkswaterstaat	€ 141 840,-
ProRail	€ 20 000,-
Gemeenten en provincies	€ 72 000,-

Afname van kennisneming van hogere-waardebesluiten en afname van bezwaar en beroep

Burgers	4 500 uren	€ 75 000,-
---------	------------	------------

Kosten ambtshalve aanpassing plafonds

Ingevolge de nieuwe regels kan het bevoegd gezag ambtshalve geluidproductieplafonds verlagen, bijvoorbeeld in verband met het stiller worden van voertuigen. Onzeker is of geluidproductieplafonds in de praktijk inderdaad ambtshalve zullen worden verlaagd. In het rapport is aangenomen dat er eens per tien jaar sprake zal zijn van een ambtshalve verlaging. In § 5.8 van het rapport is geraamd is dat de kosten daarvan vergelijkbaar zullen zijn met 10% van de kosten voor de eerste vaststelling van de plafonds voor reeds geprojecteerde en bestaande wegen en spoorwegen. Bij deze raming is aangenomen dat de ambtshalve verlaging generiek zal gelden voor het merendeel van de dan geldende geluidproductieplafonds. Er zal derhalve geen uitgebreid akoestisch onderzoek worden uitgevoerd met een herberekening van alle afzonderlijke geluidproductieplafonds.

Ook kunnen de geluidproductieplafonds op verzoek van de wegbeheerder worden verhoogd, een en ander als beschreven in § 5.6 van het rapport.

De met de aanpassing van de geluidproductieplafonds gepaard gaande kosten voor onderzoek en procedures worden als volgt geraamd:

Rijkswaterstaat	€ 121 800
ProRail	€ 12 860,-

Kosten overschrijdingsbesluit

Als een overschrijding van de maximale waarde onvermijdelijk is, zullen hier zogenaamde overschrijdingsbesluiten voor moeten worden genomen. De hiermee gepaard gaande kosten worden als volgt geraamd:

Rijkswaterstaat	€ 34 980
ProRail	€ 17 490,-

Kosten wijziging geluidproductieplafond i.v.m. fouten

Niet uitgesloten moet worden geacht dat in de van rechtswege tot stand gekomen plafonds fouten worden ontdekt. Voor het corrigeren van deze fouten worden de volgende kosten geraamd:

Rijkswaterstaat	€ 15 960
ProRail	€ 7 980,-

Niet geraamde kosten

Opgemerkt wordt dat de ontwikkeling van bepaalde kosten is geraamd als verwaarloosbaar. In de uitkomsten van het rapport zijn deze kosten niet meegenomen. Dit betreft onder andere:

- *De kosten van saneringsprojecten*
In dit kader zullen niet langer hogere waarden worden vastgesteld. In plaats daarvan zullen voortaan de geluidproductieplafonds worden vastgesteld. Voor het overige blijft de procedure gelijk.
- *De kosten van procedures tot wijziging van geluidproductieplafonds na 2025*
Vanaf ongeveer dat jaar kunnen overschrijdingen worden verwacht van de geluidproductieplafonds die nu worden bepaald op de heersende geluidwaarde + 1,5 dB.
Aangenomen is dat plafondprocedures met lage frequentie zullen voorkomen. Vanaf 2018 kunnen de geluidproductieplafonds die nu worden bepaald op de heersende waarde + 1,5 dB, ook worden verlaagd. Ook daarvoor is aangenomen dat procedures met lage frequentie zullen voorkomen. Tot 2018 is het verlagen van de hier bedoelde geluidproductieplafonds bovendien aan specifieke beperkingen onderworpen.
- *De kosten van handhavingsprocedures*
Aangenomen is dat het aantal procedures verwaarloosbaar klein zal zijn.

6.1.4 Samenvattend overzicht van de bestuurslasten en administratieve lasten

Op basis van de vorige paragrafen is in onderstaande tabel een overzicht gegeven van de eenmalige en structurele bestuurslasten en administratieve lasten.

	VROM (euro)	VenW (euro)	RWS (euro)	ProRail (euro)	Gemeenten provincies (euro)	burgers (euro)	(uren)
eenmalige kosten	3 0760	6 9160	103 920	150 000	300 000	0	13 000
structurele kosten per jaar	3 076	1 4596	308 412	167 290	3 0000	- 75 000,-	12 500

6.2 Proceduretijd

Afgezien van de lasten is vooral belangrijk dat het wetsvoorstel op voor de beheerder belangrijke momenten leidt tot het wegvallen van onevenredig zware procedures. Reguliere onderhoudswerkzaamheden en kleine ingrepen aan de weg of spoorweg kunnen daardoor sneller worden gerealiseerd.

De afname van de doorlooptijd is aanzienlijk. Immers op de voorbereiding van een ontwerpbesluit tot het treffen van geluidmaatregelen en de vaststelling van een hogere waarde is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit betekent, naast de voorbereidingstijd van het besluit, dat het ontwerpbesluit gedurende een termijn van 6 weken ter inzage ligt. Tijdens de inzagetermijn bestaat de mogelijkheid tot indienen van zienswijzen, waarop vervolgens gereageerd dient te worden. Tegen het vastgestelde besluit kan vervolgens binnen een termijn van 6 weken beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarna een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nog geruime tijd in beslag neemt. Dit in tegenstelling tot het nieuwe systeem van de geluidproductieplafonds waar bij wijzigingen aan de weg of spoorweg die onder het geluidproductieplafond blijven, in het geheel geen juridische geluidprocedure behoeft te worden gevoerd.

6.3 Uitvoerings- en saneringslasten

De uitvoeringslasten omvatten de kosten van maatregelen om aan de geluidproductieplafonds te voldoen. Het zijn dus kosten van de beheerder. In deze paragraaf wordt op deze lasten ingegaan.

6.3.1 Inverdieneffect

Er treden besparingen op door het invoeren van geluidproductieplafonds voor reeds bestaande wegen en spoorwegen op het niveau van de heersende geluidwaarde + 1,5 dB. Dit effect wordt veroorzaakt doordat als gevolg van de invoering van die plafonds bij sommige van de voor de komende jaren geplande ingrepen aan wegen en spoorwegen geen maatregelen meer behoeven te worden getroffen die anders wel nodig zouden zijn geweest. Dit is het zogenoemde «inverdieneffect». Dit effect neemt af naarmate het wetsvoorstel later in werking treedt. Immers, hoe later dat tijdstip ligt, des te meer wegconstructies zullen dan toch al, onder het treffen van geluidbeperkende maatregelen, hebben plaatsgevonden. Uit onderzoek blijkt dat het moeilijk is een goede raming te maken van het inverdieneffect. Het meest recente onderzoek van december 2007 geeft een raming van totaal 20 tot 95 miljoen euro voor de locaties waar schermen aanwezig zijn bij inwerkingtreding in 2009. Mogelijk ligt daarom voor het totale wegennet het inverdieneffect enkele tientallen miljoenen euro's hoger. Uit het genoemde onderzoek bleek ook dat de vertraging van MIT-projecten ertoe had geleid dat het inverdieneffect in 2009 nog hoger was dan eerder geraamd. Gelet op de vertragingen bij MIT-projecten tot nu toe zou het inverdieneffect volgens berekening bij inwerkingtreding in 2010 qua ordegrrootte ergens tussen de 20 tot 100 miljoen euro liggen.

De kostenconsequenties na 2020 zijn erg lastig te voorspellen omdat zaken zoals verkeersprognoses, het effect van het bronbeleid, innovaties in stillere infraconstructies en de omvang van de MIT-reconstructie onvoldoende bekend zijn. Wel bestaat het beeld dat volgens de huidige inzichten ook in de periode 2020–2040 dit wetsvoorstel niet tot hogere kosten voor geluidmaatregelen hoeft te leiden dan de bestaande wet. Indien echter veel meer groei van verkeer optreedt dan nu voorzien, en

daarvoor weinig MIT-reconstructieprojecten nodig zijn, zal dit wetsvoorstel tot hogere kosten leiden dan de bestaande wet. Indien echter de verkeersgroei minder is, en bronbeleid slaagt, zal er ook in de periode 2020–2040 sprake kunnen zijn van besparingen.

De intentie is om de optredende besparingen in te zetten voor financiering van een eventuele overgangregeling voor de meest ernstige gevallen van de categorie woningen /geluidsgevoelige objecten die in het verleden een onbedoelde groei van de geluidsbelasting hebben ondervonden. Hiervoor is 100 miljoen euro vrijgemaakt.

6.3.2 Uitvoeringslasten

De geluidproductieplafonds voor reeds bestaande wegen en spoorwegen zullen meestal worden bepaald op het niveau van de heersende geluidswaarde + 1,5 dB. Als gevolg daarvan zullen op de meeste plaatsen niet aanstonds geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen nodig zijn. Allengs zullen zich wel situaties voordoen waarin geldende geluidproductieplafonds (vrijwel) volbelast zullen zijn. Wanneer en in welke mate dergelijke situaties zich zullen voordoen, hangt van diverse factoren af, waaronder de mate waarin het bronbeleid succesvol is.

Wanneer geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen moeten worden getroffen, treden uitvoeringslasten op. Zoals zal worden uiteengezet in § 6.4.1, is de mate waarin maatregelen moeten worden getroffen, sterk afhankelijk van de verkeersgroei. Dat maakt het lastig om de ontwikkeling van de uitvoeringslasten te ramen.

Op de lange termijn wordt de omvang van de uitvoeringslasten ook beïnvloed door diverse belangrijke trends. De eerste trend die hierbij van belang is, is de vergrijzing. Naar verwachting neemt het bevolkingscohort boven de 75+ in de komende jaren sterk toe. Er wordt vermoed dat het autobezit en zeker het autogebruik in dit cohort geleidelijk zal afnemen. Wat dit precies betekent voor de trendmatig ingeschatte groei van de automobiliteit is nog moeilijk te concluderen. Deze trendmatige groei wordt thans geschat op ca. 40% tot 2020 (midden scenario). Een andere belangrijke impuls voor het geluidbeleid kan zijn gelegen in het voorziene invoeren van de kilometerbeprijzing. Zeker als dit wordt gecombineerd met een impuls voor toename van de capaciteit bij het openbaar vervoer, is voorzien dat dit de automobiliteit zal gaan beïnvloeden.

De uitkomst van deze trends in relatie met de intensivering van het bronbeleid, terugbrengen van het gebruik van fossiele energie et cetera is moeilijk in te schatten. Wel kan worden gesteld dat in 2018 als, zoals thans wordt voorzien, het tweede rijksactieplan onder de nieuwe wet wordt vastgesteld, de nieuwe situatie dusdanig onzeker is, dat niet op voorhand kan worden gesteld dat een groei van de uitvoeringslasten zal optreden.

6.3.3 Saneringslasten

Het treffen van saneringsmaatregelen langs wegen en spoorwegen overeenkomstig de Wet geluidhinder zal worden voortgezet, ook met betrekking tot wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds. Aangenomen is dat de invoering van de geluidproductieplafonds een verwaarloosbare invloed zal hebben op de lasten die zijn verbonden aan de saneringsprojecten die in dit kader zullen worden uitgevoerd.

In de periode tussen 2010 en 2020 zal tevens een extra saneringsoperatie op gang worden gebracht om de meest ernstige gevallen uit het verleden alsnog op een voor de gezondheid aanvaardbaar niveau van geluidsover-

last te brengen. In ieder geval gaat het daarbij om gevallen waarbij de maximale waarde inmiddels is overschreden. Een en ander is reeds aangekondigd in de Nota Mobiliteit en de Nota Ruimte en Milieu. Tevens zijn hiervoor reeds gelden beschikbaar gesteld.

Gezien het feit dat voor enkele categorieën woningen aan het begin van de saneringsoperatie geldt dat de verslechterde situatie wordt gelegiti-meerd, ligt het voor het hand om ten minste optredende inverdieneffecten met een maximum van € 100 miljoen te reserveren voor de meest ernstige gevallen uit deze categorie van woningen. In de brief van 31 januari 2006 aan de Eerste Kamer (Kamerstukken 2005/06, 29 879, F, p. 3–5) is reeds gesteld dat hiervoor middelen worden gereserveerd.

In totaal is circa € 1 miljard beschikbaar voor de saneringsoperatie. De totale saneringsoperatie zal zodanig worden uitgevoerd dat de kosten voor de saneringsoperatie de beschikbare middelen niet te boven gaan (inclusief de kosten voor de voorbereiding, begeleiding en toezicht). De saneringsoperatie is dus budgetgestuurd.

6.4 Gevolgen voor milieu en leefomgeving

6.4.1 Het algemene beeld

De huidige Wet geluidhinder staat voor honderdduizenden woningen een onbeheerste groei van geluid toe. Met name het wegverkeer is bijzonder gegroeid. Het is daarom niet verwonderlijk dat de geluidhinder als gevolg van wegverkeer de afgelopen 20 jaar fors is toegenomen. Lokaal worden weliswaar tijdelijk verbeteringen bereikt, maar over de hele linie is er sprake van een onbeheerste stijging van geluidsbelastingen en dus van geluidhinder. Door gegevens van het RIVM en het MNP wordt dit bevestigd. Zo is de ervaren geluidhinder door rijkswegen in de periode 1993–2003 meer dan verdubbeld (rapport 815120001, 2004). Het aantal woningen met een geluidsbelasting door wegverkeer boven de voorkeurswaarde is ook fors toegenomen. Als de verkeersgroei verder doorzet, zal de geluidhinder ook verder groeien.

Naar verwachting zullen de effecten van dit wetsvoorstel positief zijn voor zowel milieu als de leefomgeving. Het wetsvoorstel omvat de introductie van een nieuw instrument om tot betere naleving te kunnen komen en de groei van de geluidsbelasting beter te beheersen. Zowel de volksgezondheid als de leefomgeving gaan hier op termijn van profiteren. Er zijn twee grote verschillen tussen de bestaande Wet geluidhinder en de nieuwe wet:

1. de verplichting om eerder vastgestelde waarden na te leven bij een wijziging van de weg- of spoorweg bij de bestaande wet;
2. de verplichting te allen tijde geluidproductieplafonds na te leven bij de nieuwe wet.

De grootte van de verkeersgroei heeft een belangrijke invloed op de gevolgen die deze verschillen in de praktijk veroorzaken.

1. Bij erg veel verkeersgroei zal de nieuwe wet leiden tot veel geluidmaatregelen die een groei van geluidhinder voorkomen. De nieuwe wet leidt dan tot meer kosten voor maatregelen maar ook tot weinig groei van geluidhinder. Als geluidmaatregelen uitgeput raken, zal een beheerste groei van de geluidhinder optreden. Bij de bestaande wet zal deze groei in veel gevallen niet aangepakt hoeven te worden. De geluidhinder zal dan fors toenemen, net als in de afgelopen 25 jaar.
2. Bij een zeer lage verkeersgroei zal de nieuwe wet maar weinig geluidmaatregelen vereisen. Bij de bestaande wet blijft de verplichting tot het naleven van eerder vastgestelde waarden bij wijzigingen aan de infra wel bestaan, echter met een «drempelwaarde» van 2 dB voor

rijkswegen en 1 of 3 dB (afhankelijk van de omstandigheden) voor hoofdspoorwegen. Zo lang de drempelwaarde niet wordt bereikt, zijn nalevingsmaatregelen ook onder de bestaande wet niet nodig. Bij een zeer lage verkeersgroei is het niet waarschijnlijk dat deze drempelwaarde in veel wijzigingsprojecten zal worden gehaald. Bovendien zullen bij een zeer lage verkeersgroei ook maar weinig wijzigingsprojecten uitgevoerd hoeven te worden. De bestaande wet leidt dan dus evenmin tot veel kosten voor geluidmaatregelen en duidelijke afname van geluidhinder.

3. Bij een matige verkeersgroei zitten de verschillen vooral in de locaties waar geluidmaatregelen ingezet moeten worden. Bij de bestaande wet ligt de focus op de fysieke wijzigingen van de infrastructuur waarbij eerder vastgestelde waarden nageleefd moeten worden. Bij de nieuwe wet ligt de focus op de situaties waar plafonds overschreden dreigen te worden. Dit kunnen situaties bij fysieke wijzigingen aan de infrastructuur zijn, maar ook daarbuiten. Landelijk gezien zal de ontwikkeling van geluidhinder niet zo veel verschillen. Maar lokaal kunnen de verschillen dus wel groot zijn.

In het rapport «Vergelijking van geluidproductieplafonds met Wet geluidhinder; Kosten & Milieuopbrengst»¹ wordt het bovenstaande beeld bevestigd. Daaruit blijkt bovendien dat de nieuwe wet leidt tot een beter milieurendement, dus meer geluidreductie voor hetzelfde geld. De oorzaak hiervan is de – in bijlage 6 beschreven – problematiek bij het herstel van eerder vastgestelde waarden onder de bestaande wet. Dit maakt relatief dure oplossingen nodig die leiden tot weinig geluidreductie.

In de periode na 2020 is het beeld onzeker. Dit komt omdat factoren zoals de verkeersgroei, de ontwikkeling van nieuwe geluidmaatregelen en de omvang van fysieke wijzigingen aan de infrastructuur onvoldoende bekend zijn. De eerste drie genoemde punten blijven wel onverkort gelden en daarmee is het beeld gunstig. Zonder wijziging van de Wet geluidhinder zal de groei van geluid onbeheerst blijven. Dat kan leiden tot een toename van geluidhinder zoals zich de afgelopen 25 jaar als gevolg van vooral het wegverkeer heeft voortgedaan. Deze ontwikkeling zal zich onder de bestaande wet ook voordoen wanneer bronmaatregelen beschikbaar zijn. Voor de beheerder is er onder de bestaande wet immers geen stimulans om bronmaatregelen toe te passen bij groot onderhoud of andere beheeractiviteiten. Dat is anders wanneer langs het hele verkeersnetwerk geluidproductieplafonds nageleefd moeten worden.

6.4.2 Een betere bescherming voor meer objecten

Als gevolg van verkeer op rijkswegen of spoorwegen hebben ongeveer 800 000 woningen een geluidsbelasting boven de voorkeurswaarde. Deze groep woningen krijgt door de nieuwe wet een betere bescherming tegen toename van geluid. Circa 200 000 woningen uit deze categorie hebben nu geheel geen rechten omdat zij buiten de vastgestelde geluidzones liggen. De overige woningen hebben alleen rechten bij een reconstructie en voor het merendeel zijn die rechten gebaseerd op de dan heersende geluidwaarde. Of deze betere bescherming ook daadwerkelijk leidt tot minder geluidhinder hangt af van de grootte van de verkeersgroei. In een situatie zonder verkeersgroei heeft deze betere bescherming namelijk geen effect in de praktijk; alle infrastructuur zal zonder maatregelen binnen de plafonds blijven. Bij verdergaande verkeersgroei werpt de nieuwe bescherming in de praktijk wel zijn vruchten af.

Ook natuurgebieden en stiltegebieden (nabij rijksinfrastructuur) krijgen een betere bescherming. Daarvoor gelden thans geen normen ingevolge

¹ dBVision, april 2005.

de Wet geluidhinder. Straks zullen ook met betrekking daartoe geluidproductieplafonds gaan gelden.

Daar staat tegenover dat voor ongeveer 50 000 woningen langs rijkswegen daadwerkelijk een hogere waarde is vastgesteld¹. Onder de Wet geluidhinder wordt de geluidsbelasting op de woning op den duur mogelijk weer in overeenstemming gebracht met deze waarde, maar alleen in geval van een reconstructie waarvan de geluidstoename 2 dB of meer bedraagt. Zekerheid hiervan biedt de bestaande wet dus niet. Voor circa 20 000 woningen waarvoor een hogere waarde is vastgesteld, wordt die hogere waarde thans overschreden en gelegaliseerd door het van rechtswege in te stellen geluidproductieplafond. Circa de helft van deze laatste groep woningen heeft een stijging van meer dan 5 dB ondergaan.

6.4.3 De invoering van geluidproductieplafonds voor bestaande situaties

Als gevolg van het invoeren van geluidproductieplafonds kunnen geluidniveaus niet meer onbeheerst stijgen. Bij invoering van geluidproductieplafonds op een niveau van 1,5 dB boven de heersende geluidwaarde wordt uiteraard een beperkte toename van de geluidhinder ten opzichte van de huidige situatie toegelaten. De werkruimte van 1,5 dB komt overeen met de drempel (zonder afronding tot 2 dB) die in de huidige wet geldt bij wijzigingen van infrastructuur.

In theorie kan bij een volledige benutting van de werkruimte de geluidhinder met 20% toenemen. De werkruimte is echter bedoeld om de normaal optredende fluctuaties op te vangen en de beheerder voldoende tijd te geven om maatregelen uit te voeren bij structurele groei van de geluidproductie. In de praktijk zal de werkruimte van 1,5 dB dan ook zelden volledig benut worden. De beheerder zal over het algemeen maatregelen treffen voordat de werkruimte volledig benut is. Die maatregelen brengen de geluidproductie in de meeste gevallen terug tot onder de oorspronkelijk heersende geluidwaarde. De invoering van de geluidproductieplafonds zal dus leiden tot een stabilisatie van de geluidhinder. Omdat naast de geluidproductieplafonds ook een extra aanpak plaatsvindt van geluidknelpunten en nog meer ingezet wordt op bronbeleid, is de verwachting dat in Nederland breed gezien een daling van de geluidproductie of geluidsbelasting zal optreden. Wel kan kort na invoering eerst een lichte stijging optreden door groei van verkeer binnen de werkruimte van 1,5 dB. Deze zal echter nooit sterker zijn dan onder de huidige wet al mogelijk is.

6.4.4 Andere maatregelen

6.4.4.1 Extra sanering

Zoals aangegeven in § 2.3 en § 6.3.3, gaat met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook een nieuwe saneringsoperatie van start. Juist de verbetering van de prioritaire overlastsituaties die hiervan het gevolg zal zijn, is daarvan een winstpunt. Op zichzelf staat de extra saneringsoperatie los van de invoering van geluidproductieplafonds; ook zonder deze invoering zou deze zijn uitgevoerd. Uitvoering van de saneringsoperatie onder de nieuwe regels heeft echter twee niet te onderschatten voordelen. In de eerste plaats is er dan € 100 miljoen budget meer voor beschikbaar vanwege het verwachte inverteer-effect van de invoering van de nieuwe regelgeving. Belangrijker nog is dat de geluidreductie als gevolg van de saneringsoperatie onder de nieuwe regels volledig wordt verankerd in overeenkomstig verlaagde geluidproductieplafonds. Onder de huidige wet zou de winst van de saneringsoperatie minder goed verankerd kunnen worden. In het voorgaande is immers al uiteengezet dat de vaststelling

¹ Zie ook de brief d.d. 31 januari 2006 aan de Eerste Kamer (Kamerstukken 2005/06, 29 879, F, p. 6).

van hogere waarden maar ten dele garanties biedt: slechts bij toekomstige reconstructies, waarvan de geluidstoename ook nog eens boven een drempelwaarde moet uitkomen, is er een verplichting om naleving van de vastgestelde hogere waarden na te streven.

6.4.4.2 Bronbeleid

Het instrument geluidproductieplafonds leidt ook tot het treffen van bronmaatregelen. Immers het onder het plafond blijven kan het beste bereikt worden met bronmaatregelen. Ook vindt periodiek ijking plaats van de «state of the art» van de techniek, zodat nieuwe modernere technieken gestandaardiseerd kunnen gaan worden en daarmee helpen de geluidsdoelstellingen te realiseren (artikel 11.3).

6.5 Overleg

Met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is via een klankbordgroep uitgebreid inhoudelijk overleg gepleegd over de inhoud van dit wetsvoorstel en met name over de introductie van het instrument geluidproductieplafonds. Dit overleg staat in het verlengde van het eerdere overleg met IPO en VNG over het oorspronkelijke wetsvoorstel MIG, waarvan het kabinet begin 2003 definitief heeft besloten het niet in te dienen bij de Tweede Kamer, omdat het kabinet had gekozen voor een gefaseerde aanpak. Over het wetsvoorstel MIG was destijds in beginsel overeenstemming bereikt met IPO en VNG, waarbij dient te worden aangetekend dat naderhand bleek dat de kleinere gemeenten toch moeite met het nieuwe systeem hadden.

IPO en VNG hebben ook nu weer bij brief van respectievelijk oktober 2006 en november 2006 laten weten het streven van het Rijk te delen om te komen tot een vereenvoudiging van de Wet geluidhinder en, vooral, tot een betere beheersing van de groei van de geluidsbelasting. IPO en VNG hebben daarbij de voorkeur uitgesproken voor een integrale benadering. Zij hebben laten weten zorgen te hebben over de gefaseerde benadering die thans is gekozen en over de invoering van een nieuwe systematiek bij de rijksinfrastructuur die voorloopt op eventuele hervormingen bij de infrastructuur bij gemeenten en provincies. Deze zorg werd ingegeven doordat bij de gefaseerde benadering een ingewikkelde overgangssituatie ontstaat, waarbij deels wordt gewerkt met een nieuw systeem en deels het oude systeem van de Wet geluidhinder nog werkt. Met het oog hierop heeft aanvullend overleg plaatsgevonden, gericht op het identificeren en oplossen van knelpunten die zouden kunnen ontstaan door het tijdelijk naast elkaar bestaan van de twee wettelijke systemen. Uitwerking daarvan vindt plaats in het kader van de formulering van het overgangsrecht zoals dat met de Invoeringswet zal worden vastgelegd.

Daarnaast speelde bij IPO en VNG de zorg dat zij onvoldoende middelen hebben voor het voeren van flankerend beleid bij de overgang naar een nieuw systeem. Het Rijk start immers een extra saneringsoperatie voor zowel de gevallen boven de maximale waarde (€ 650 mln.) als voor de extra schrijnende gevallen. Dit moet erin resulteren dat in 2020, als het nieuwe systeem volledig werkt, er ook daadwerkelijk een betere geluidssituatie is, die ook gegarandeerd wordt door een vastgesteld plafond. In het kader van de voorbereiding van een systeemwijziging voor de gemeentelijke en provinciale infrastructuur heeft overleg met IPO en VNG plaatsgevonden over de omvang van de beschikbare middelen voor sanering van situaties met een te hoge geluidsbelasting. Dit heeft in 2009 geleid tot overeenstemming over de ambitie en het tempo van de saneringsoperatie voor de gemeentelijke en provinciale infrastructuur en de financiering daarvan.

HOOFDSTUK 7 ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Artikel 11.1

Eerste lid

In het *eerste lid* van dit artikel zijn de relevante begripsbepalingen uit de hoofdstukken I (Algemeen) van de Wet geluidhinder, alsmede de begripsbepalingen uit hoofdstuk IX (Geluidsbelastingkaarten en actieplannen) van die wet, overgenomen, aangevuld met enkele nieuwe begripsbepalingen die betrekking hebben op de plafondsysteem. In alle gevallen gaat het om begripsbepalingen die uitsluitend betekenis hebben voor hoofdstuk 11. De begripsbepaling van «stille gebieden», nu opgenomen in het tot hoofdstuk IX behorende artikel 115 van de Wet geluidhinder, is niet overgenomen. Dit begrip komt uitsluitend voor in artikel 11.6, en is nu daarin verwerkt (derde lid, onder b). Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat de term «Onze Minister» is omschreven in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer.

Beheerder

Wie de beheerder is, wordt in het wetsvoorstel niet geregeld. Voor de betrokken wegen volgt het uit de gebruikte terminologie: «wegen in beheer bij het Rijk». Het Rijk is dus de beheerder. De Minister van VenW is belast met deze taak. Beheerder van de hoofdspoorwegen, zo volgt uit de Spoorwegwet, is ProRail. Zie ook § 3.6.

Binnenwaarde, maximale waarde, voorkeurswaarde

De nieuwe plafondsysteem kent een normatief kader, dat behalve door het geluidproductieplafond wordt gevormd door de begrippen binnenwaarde, maximale waarde en voorkeurswaarde. De getalswaarden van deze normen worden gegeven in artikel 11.2. Verwezen wordt naar de toelichting bij dat artikel en naar bijlage 3.

Brongegevens

De hoogte van een geluidproductieplafond wordt mede bepaald aan de hand van zogenoemde brongegevens. Welke gegevens dat zijn, wordt geregeld bij ministeriële regeling. De brongegevens bestaan onder meer uit de weg- en spoorligging, de verkeersintensiteit, het type wegverharding of spoorconstructie en de toegestane snelheid. Ook bij het plafondbesluit ingevolge artikel 11.29 in aanmerking genomen maatregelen, zoals geluidschermen of geluidwallen, behoren tot de brongegevens. Met behulp van deze brongegevens kan de geluidwaarde vanwege de weg of de spoorweg op het referentiepunt worden bepaald. Voor een uitleg van de term «referentiepunt» wordt verwezen naar de toelichting op artikel 11.19. De brongegevens moeten ook worden gebruikt door de gemeenten bij de berekening van geluidsbelastingen van geluidsgevoelige objecten ten gevolge van de rijksweg of hoofdspoorweg (zie § 4.3.5 van deze memorie van toelichting).

Geluidbeperkende maatregel

De term «geluidbeperkende maatregelen» ziet in het wetsvoorstel op maatregelen die de geluidproductie van de bron (op de referentiepunten) verminderen, voor zover zij bij ministeriële regeling zijn aangewezen. Het gaat zowel om bronmaatregelen als om overdrachtsmaatregelen (zie voor deze begrippen het schema in § 1.4). Geluidwerende maatregelen (maatregelen aan de gevel) vallen er niet onder. Geluidwerende maatregelen worden bij de ontvanger getroffen, en behoren dus niet tot de overdrachtsmaatregelen. Ook maatregelen omtrent het *gebruik* van de weg of

spoorweg (zoals verkeersmaatregelen of de inzet van geluidarm spoorwegmaterieel) vallen er niet onder. Zij zijn in de begripsomschrijving uitdrukkelijk uitgesloten.

De keuze voor aanwijzing van de geluidbeperkende maatregelen is vooral ingegeven door de systematiek van het wetsvoorstel. Aangewezen zullen worden maatregelen die gangbaar en goed toepasbaar zijn, met andere woorden maatregelen die kunnen worden aangemerkt als «best beschikbare technieken». Dit is 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 (zoals bij de artikelen 11.29 en 11.30). Door aanwijzing van de «best beschikbare technieken» wordt bereikt dat bij de toepassing van deze artikelen geen rekening behoeft 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). De aanwijzing van «best beschikbare technieken» bij ministeriële regeling biedt de mogelijkheid snel in te spelen op nieuwe technieken en mogelijkheden.

Waar wel ook 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».

Geluidplafondkaart

Zoals blijkt uit de begripsomschrijving van «geluidplafondkaart», is titel 11.3 van toepassing op de wegen en spoorwegen die daartoe op deze kaart zijn aangegeven. De verplichting tot het vaststellen van de geluidplafondkaart is opgenomen in artikel 11.18. De geluidplafondkaart moet worden onderscheiden van de geluidsbelastingkaarten, bedoeld in § 11.2.2. Laatstgenoemde kaarten geven inzicht in de geluidsbelasting vanwege – onder meer – wegen en spoorwegen. De geluidplafondkaart moet ook worden onderscheiden van de kaarten waarop ingevolge de Tracéwet de «hoofdwegen» en «landelijke spoorwegen» in de zin van die wet zijn aangegeven (artikel 1, eerste lid, onder c en d, van de Tracéwet). Deze kaarten zijn niet geïntegreerd omdat in uitzonderlijke gevallen verschillen tussen de kaarten kunnen bestaan.

Geluidproductie

De geluidproductie is de hoeveelheid geluid die (een gedeelte van) een weg of spoorweg volgens berekening veroorzaakt, uitgedrukt in een getalwaarde. De berekening geschiedt met betrekking tot een bepaald punt, in dit wetsvoorstel een referentiepunt. Bij de berekening wordt de dosismaat L_{den} gehanteerd, en de getalwaarde wordt uitgedrukt in dB. De toevoeging «in dB» wordt nader toegelicht bij de begripsomschrijving van «geluidsbelasting».

Geluidproductieplafond

Een geluidproductieplafond is de toegestane geluidproductie vanwege een weg of spoorweg in dB. De toegestane geluidproductie wordt bepaald op referentiepunten die zijn aangegeven aan weerszijden van elke weg en elke spoorweg waarvoor de plafondsysteematiek geldt. Het vaststellen en wijzigen van een geluidproductieplafond is geregeld in titel 11.3, afdeling 11.3.3. Voor bestaande infrastructuur worden de eerste geluidproductieplafonds ingevoerd van rechtswege (artikel 11.45).

De vastgestelde toegestane geluidproductie moet onderscheiden worden van andere geluidwaarden, de geluidsbelasting en de maximale waarde. Kortheidshalve wordt verwezen naar § 1.4.

Geluidsbelasting, geluidsbelasting L_{night}

Voor de definitie van de geluidsbelasting wordt aangesloten bij de Europese richtlijn omgevingslawaai. De term geluidsbelasting ziet op de hoeveelheid geluid die vanwege een geluidsbron op een bepaald punt aanwezig is over een bepaalde periode. Zij wordt bepaald met toepassing van de dosismaat L_{den} . De term wordt niet gebruikt voor de hoeveelheid geluid op een referentiepunt. Daarvoor wordt de term «geluidproductie» gebruikt. Zie ook het schema in § 1.4.

In de gevallen waarin deze dosismaat wordt gehanteerd, wordt in de Wet geluidhinder gesproken over de «geluidsbelasting in dB». In het voorliggende wetsvoorstel is de toevoeging «in dB» weggelaten. De reden dat in de Wet geluidhinder «in dB» is toegevoegd, is dat in die wet ook een andere dosismaat, uitgedrukt in dB(A), voorkomt. In hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is dat niet het geval, zodat daar geen kans op verwarring is. Om dezelfde reden – geen kans op verwarring – komt ook de term «geluidsbelasting L_{den} », welke wordt gebruikt in hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder, in het wetsvoorstel niet terug. De term «geluidsbelasting L_{night} » wordt in het wetsvoorstel wel gebruikt, in relatie tot de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen. Deze term heeft betrekking op de nachtsituatie.

De geluidsbelasting van een geluidsgevoelig object (dat wil zeggen: buiten) wordt bepaald op de gevel als het een gebouw betreft, en aan de terreingrens indien het een terrein is. Tot dusverre staat dat in de wet zelf. Ter wille van de leesbaarheid laat het wetsvoorstel dit aspect over aan de reken- en meetvoorschriften (artikel 11.33, zesde lid, onder a). In het kader van de binnenwaarde speelt ook de geluidsbelasting binnen (de geluidsgevoelige ruimten van) een geluidsgevoelig object een rol.

Geluidsgevoelig object, geluidsgevoelige ruimte

In het wetsvoorstel wordt het uit de Wet geluidhinder bekende onderscheid in woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen niet meer gemaakt. In plaats daarvan wordt de verzamelterm «geluidsgevoelig object» gebruikt. Dit is mogelijk omdat het wetsvoorstel, anders dan de Wet geluidhinder, geen gedifferentieerde normen meer kent voor de verschillende categorieën van geluidsgevoelige objecten. Gekozen is voor de term «geluidsgevoelig object» boven «geluidsgevoelige bestemming», omdat de term «bestemming» in de Wet ruimtelijke ordening een specifieke betekenis heeft. Welke objecten geluidsgevoelig zijn, zal worden bepaald bij algemene maatregel van bestuur. Ingevolge de begripsomschrijving moet het gaan om gebouwen of terreinen die vanwege de bestemming of het gebruik ervan bijzondere bescherming tegen geluid behoeven. Bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur zal worden nagegaan of de huidige aanwijzing van geluidsgevoelige objecten in artikel 1 van de Wet geluidhinder en artikel 1.2 van het Besluit geluidhinder ook voor het onderhavige wetsvoorstel voldoet.

Bij algemene maatregel van bestuur zal ook worden aangegeven welke ruimten binnen geluidsgevoelige objecten «geluidsgevoelige ruimten» zijn. Dit is van belang voor de binnenwaarde, die alleen betrekking heeft op «geluidsgevoelige ruimten» (artikel 11.2). Voor de toepassing van hoofdstuk 11 zal de aanwijzing van de geluidsgevoelige ruimten opnieuw worden overwogen.

Geluidwerende maatregel

Geluidwerende maatregelen zijn gericht op het beperken van de geluidsbelasting binnen een woning of een ander geluidsgevoelig gebouw. Het gaat dus om gevelmaatregelen (waaronder ook maatregelen aan het dak worden begrepen). Ten aanzien van geluidsgevoelige terreinen kunnen geen «geluidwerende maatregelen» worden getroffen.

Geprojecteerde weg of spoorweg

Deze begripsomschrijvingen zijn ontleend aan de Wet geluidhinder, met dien verstande dat naast het bestemmingsplan ook het projectbesluit en het tracébesluit worden genoemd.

Hoofdspoorweg, spoorweg

De begrippen «hoofdspoorweg» en «spoorweg» zijn ontleend aan de Spoorwegwet. De begripsbepaling van «spoorweg» in deze wet luidt: «weg bestemd voor verkeer over spoorstaven of geleiderails». Ook tram- en metrowegen vallen daaronder. Op grond van artikel 2 van de Spoorwegwet wordt een spoorweg als hoofdspoorweg aangewezen als de spoorweg uitsluitend of overwegend bestemd is voor het verrichten van openbaar personenvervoer of goederenvervoer ten behoeve van internationale, nationale of regionale verbindingen en de Staat rechthebbende is ten aanzien van die spoorweg. De aanwijzing tot hoofdspoorweg is geregeld in het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen. Als hoofdspoorweg geldt ongeveer het spoorwegnet zoals dat nu voor het treinverkeer wordt gebruikt. Naast de hoofdspoorwegen kent de Spoorwegwet lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen. Lokale spoorwegen omvatten in beginsel uitsluitend tram- en metrowegen. Spoorwegen die geen hoofdspoorweg of lokale spoorweg zijn, zijn bijzondere spoorwegen (bijvoorbeeld museumlijnen).

Anders dan in de huidige Wet geluidhinder zijn spoorwegemplacements niet uitdrukkelijk uitgezonderd in de begripsomschrijving. Uit artikel 11.41 volgt dat de geluidproductie vanwege een spoorwegemplacement bij vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds alleen wordt meegenomen voor zover hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer (Inrichtingen) daarop niet van toepassing is.

In de Tracéwet wordt de term «landelijke spoorwegen» gebruikt. In het kader van de Invoeringswet zal worden bezien in hoeverre de terminologie kan worden geüniformeerd.

Ingevolge het tweede lid, onder c, van artikel 11.1, kunnen de termen «spoorweg» en «hoofdspoorweg» mede zien op een deel van een spoorweg respectievelijk hoofdspoorweg.

L_{den} , L_{night}

De Europese richtlijn omgevingslawaai heeft een Europees geüniformeerde definitie van «geluidsbelasting» geïntroduceerd, aangeduid als de dosismaat L_{den} of kortweg als L_{den} , waarbij «den» staat voor «day, evening, night». Voor een uitgebreide toelichting op de dosismaat L_{den} wordt verwezen naar § 2.9 van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel waarbij de Europese richtlijn omgevingslawaai is geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving (Kamerstukken II 2002/03, 29 021, nr. 3, p. 22 en volgende). Ingevolge de dosismaat L_{den} volgt de geluidsbelasting uit een gewogen middeling van de drie etmaalperioden dag, avond en nacht, waarbij voor de avond- en de nachtperiode respectievelijk 5 en 10 dB bij de daadwerkelijk optredende geluidniveaus in die beoordelingsperioden wordt opgeteld (dat is de weging die in L_{den} is verdisconteerd). De dag-, avond- en nachtwaarden worden bepaald over de periode van één jaar en ook de geluidsbelasting L_{den} heeft dus, als gewogen midde-

ling van genoemde waarden, betrekking op de periode van één jaar. In de begripsomschrijving in artikel 11.1 worden de essentialia van de dosismaat L_{den} aangegeven, en wordt verder verwezen naar de omschrijving die wordt gegeven in bijlage I bij de Europese richtlijn omgevingslawaai. De dosismaat L_{den} wordt ook gebruikt voor de berekening van de geluidproductie.

De nachtwaarde L_{night} is een van de «bouwblokjes» voor L_{den} . In het kader van de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen heeft L_{night} ook een zelfstandige functie.

Projectbesluit

In de begripsomschrijving wordt verwezen naar de begripsomschrijving van «projectbesluit» in artikel 1.1 van de Wet ruimtelijke ordening. Er wordt dus niet verwezen naar het rijksprojectbesluit zoals dat is geregeld in het eerste lid van artikel 3.29 van de Wet ruimtelijke ordening. De bijzondere voorschriften voor het rijksprojectbesluit zijn dus niet van toepassing.

Verzameling van inrichtingen

Deze begripsomschrijving is overgenomen uit artikel 115 van de Wet geluidhinder.

Weg

De begripsomschrijving van «weg» wijkt enigszins af van de omschrijving van dit begrip in de Wet geluidhinder. Het element «pad» is weggelaten. In plaats van «bruggen of duikers» wordt gesproken van «bruggen of viaducten», waardoor buiten kijf staat dat ook langs viaducten geluidproductieplafonds worden vastgesteld. Geluidproductieplafonds hebben langs tunnels geen functie, omdat het geluid ter plaatse van de tunnel geen negatief effect heeft op de leefomgeving. Daarom is het element «tunnels» in de begripsomschrijving van «weg» niet opgenomen. In het kader van de Invoeringswet zal worden bezien of de begripsomschrijving in de Wet geluidhinder kan worden aangepast aan die in dit wetsvoorstel.

Parkeerterreinen langs een weg maken geen deel uit van de weg. Wel kunnen de referentiepunten om het parkeerterrein heen worden gelegd, maar de geluidproductie van het parkeerterrein zal als zodanig niet worden betrokken bij het bepalen van de geluidproductie op het referentiepunten, en bij het vaststellen van de geluidproductieplafonds.

Ingevolge het tweede lid, onder c, van artikel 11.1, kan de term «weg» mede zien op een deel van een weg.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat, wat wegen betreft, is gekozen voor de term «weg in beheer bij het Rijk» en niet voor de term «hoofdweg» in de zin van de Tracéwet. De begrippen vallen goeddeels samen, maar afwijkingen zijn mogelijk. In het kader van de Invoeringswet zal worden bezien in hoeverre de terminologie kan worden geüniformeerd.

Tweede lid

Ingevolge het *tweede lid* wordt onder de term «bestemmingsplan» ook het inpassingsplan begrepen, en omvat de term «geluidsgevoelig object» ook *geprojecteerde* geluidsgevoelige objecten. Dat leidt tot een kortere wettekst. Voorts is bepaald dat de termen «weg», «spoorweg» en «hoofdspoorweg» ook een deel van een weg, een spoorweg of een hoofdspoorweg omvatten. Ook een deel van een weg of (hoofd)spoorweg kan dus op de geluidplafondkaart worden geplaatst. Discussie over de vraag

waar een «weg» of een «(hoofd)spoorweg» begint en eindigt, wordt hiermee voorkomen.

Artikel 11.2

In de tabel bij het *eerste lid* zijn de voorkeurswaarden, de maximale waarden en de binnenwaarden opgenomen die gelden voor geluidsgevoelige objecten bij toepassing van de bepalingen uit hoofdstuk 11.

In de Wet geluidhinder wordt niet alleen een onderscheid gemaakt naar situaties (nieuw, bestaand, nieuwe bron, nieuwe woning et cetera), maar ook naar type geluidsgevoelig object. Dit leidt tot een veelheid aan normen. Het onderscheid naar situaties speelt in het onderhavige wetsvoorstel geen grote rol, omdat het wetsvoorstel alleen regels geeft voor de bron (weg of spoorweg), en niet voor woningbouw nabij de bron. In het wetsvoorstel is voorts het in de Wet geluidhinder gebruikte onderscheid naar type geluidsgevoelig object niet overgenomen (zie het *tweede lid*). De normen zijn voor alle typen objecten (woningen, ziekenhuizen, scholen et cetera) geüniformeerd. Tezamen is dit een vergaande vereenvoudiging van het normenstelsel. Gehandhaafd blijft wel de algemeen aanvaarde bonus van 5 dB voor spoorweglawaai in verband met het minder hinderlijk zijn van spoorweglawaai dan wegverkeerslawaai. In bijlage 3 bij deze memorie van toelichting wordt uiteengezet op welke gronden de uniforme getalswaarden zijn gekozen.

Opgemerkt wordt dat de binnenwaarde is bepaald op het niveau waarop geluidwerende maatregelen noodzakelijk zijn. Indien geluidwerende maatregelen worden getroffen, moet het resultaat een feitelijke geluidsbelasting opleveren die ten minste 3 dB lager is gelegen dan de binnenwaarde, genoemd in artikel 11.2. Dit is geregeld in artikel 11.38, tweede lid.

Het *derde* en het *vierde* lid geven aan wanneer «binnenwaarde A» respectievelijk «binnenwaarde B» van toepassing is. De opsomming in het derde lid is alternatief, niet cumulatief. Binnenwaarde A is dus van toepassing indien is voldaan aan hetzij onderdeel a, onder 1o, hetzij onderdeel a, onder 2o, hetzij onderdeel b. In grote lijnen geldt onderdeel a voor oudere woningen die zijn gelegen langs een weg van na 1 januari 1982 of een spoorweg van na 1 juli 1987, terwijl onderdeel b geldt voor woningen van na 1 januari 1982. Dit onderscheid is ontleend aan de Wet geluidhinder.

De voorkeurswaarde en de maximale waarde corresponderen met wat in de huidige praktijk wel wordt aangeduid als de «voorkeursgrenswaarde» en de «maximale grenswaarde». Het bestanddeel «-grens-» is in het wetsvoorstel achterwege gelaten, omdat het begrip «grenswaarde» in het kader van de Wet milieubeheer een specifieke betekenis heeft (artikel 5.1 Wet milieubeheer). In de huidige Wet geluidhinder is de «voorkeurswaarde» terug te vinden als de «ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting» (bijvoorbeeld artikel 82 Wet geluidhinder). De «maximale waarde» is in de huidige Wet geluidhinder te vinden in de bepalingen die een hogere dan de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting mogelijk maken (bijvoorbeeld artikel 82a Wet geluidhinder). De maximale waarde fungeert daarbij als bovengrens. Het gebruik van de termen «voorkeurswaarde» en «maximale waarde» bevordert de leesbaarheid van de wettekst.

Artikel 11.3

In het *eerste lid* van dit artikel is de grondslag neergelegd voor een minimum akoestische kwaliteit van een weg of een spoorweg of een gedeelte daarvan. Het doel van deze minimumstandaard is het voorkomen van onnodig verkeerslawaai (bronaanpak). Het hanteren van een

minimumstandaard is niet nieuw, en is ontleend aan artikel 105 van de Wet geluidhinder en artikel 4.8 van het Besluit geluidhinder. Nieuw is wel de verbreding tot wegen. Het vaststellen van de minimumstandaard wordt verplicht voor de rijksinfrastructuur.

Ingevolge het *tweede lid* moet de minimumstandaard in acht worden genomen bij de aanleg van een weg of spoorweg en bij de aanleg of vervanging van een deel van een weg of spoorweg. Aangesloten wordt dus bij de situatie waarin toch al werkzaamheden worden uitgevoerd, en waarin de minimumstandaard goed kan «meelopen».

Met de term «vervanging» wordt bedoeld op relatief grote werken. In het algemeen zal het gaan om planmatig aangepakte werkzaamheden, vaak aan het eind van de levensduur van het materiaal dat wordt vervangen. Doorgaans zal het ook gaan om de gehele wegbreedte en om een aaneengesloten weg- of spoorweggedeelte van wat grotere lengte. Van de «vervanging» moeten de lokale reparaties worden onderscheiden. Zij hebben veeleer een incidenteel karakter (bijvoorbeeld naar aanleiding van een ongeval), betreffen meestal niet de gehele wegbreedte, en strekken zich doorgaans uit over een kort weg- of spoorweggedeelte.

Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 11.3 zal een lijst worden vastgesteld met de standaard-(bron)maatregelen die ten minste getroffen moeten worden bij de aanleg of de vervanging van (een deel van) een weg in beheer bij het Rijk of een hoofdspoorweg. De minimumstandaard is gebaseerd op een product dat breed toepasbaar is, zoals een bepaald wegdektype. Dit product wordt echter niet voorgeschreven, maar wel de geluidreductie die daarmee bereikt wordt (doelvoorschrift, geen middelvoorschrift). Het treffen van akoestisch gelijkwaardige maatregelen zal dus ook worden toegestaan.

Bij het opstellen van de standaardmaatregelen zal worden uitgegaan van maatregelen die aansluiten bij de laatste stand van de techniek, die in het algemeen toepasbaar zijn en die gepaard gaan met financieel aanvaardbare meerkosten. Voor spoorwegen is de minimumstandaard in artikel 4.8 van het Besluit geluidhinder geconcretiseerd in de geluidsemissie behorend bij een constructie bestaande uit langgelast spoor op houten dwarsliggers. Bezien zal worden of deze eisen aanpassing behoeven. Voor wegen zal de minimumstandaard primair betrekking hebben op het toepassen van ZOAB.

Er geldt ingevolge het tweede lid een vrijstelling voor situaties waarin het technisch gezien niet mogelijk is de minimum akoestische kwaliteit te bereiken. Onder technische bezwaren valt ook de situatie dat het beoogde product leidt tot significant hogere onderhoudslasten dan normaal en geen alternatieven voorhanden zijn. Ook de situatie dat het beoogde product alleen toepasbaar is door eerst ingrijpende wijzigingen aan andere elementen van de infrastructuur aan te brengen, valt onder technische bezwaren. Dat is bijvoorbeeld het geval als een brug of viaduct versterkt zou moeten worden om een voldoende stil wegdek of een voldoende stille spoorconstructie te kunnen dragen, of als een viaduct van het onderliggend (spoor)wegennet verhoogd moet worden om voldoende minimale doorrijhoogte te behouden. Een ander voorbeeld is het vervangen van een enkele wissel in een wisselstraat. De technische toets aan de minimumstandaard voor de akoestische kwaliteit moet worden onderscheiden van het criterium, genoemd in artikel 11.29. Daar betreft het een beleidsmatige toets aan financiële, stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aspecten.

Het is aan de beheerder om de afweging te maken of het treffen van standaardbronmaatregelen in het specifieke geval overwegend bezwaarlijk is. Indien de beheerder de minimumstandaard ten onrechte niet heeft nageleefd, kan het desbetreffende plafond niet worden verhoogd. Dit is geregeld in artikel 11.28, tweede lid, onder a. Hierdoor wordt een goede naleving van de minimumstandaard bevorderd. Eerst nadat de beheerder alsnog aan de minimumstandaard heeft voldaan, kan het bevoegd gezag besluiten tot verhoging van het geldende plafond.

Het *derde lid* van artikel 11.3 waarborgt dat periodiek wordt nagegaan of de minimumstandaard moet worden geactualiseerd. Om de beheerders van de betrokken wegen en spoorwegen voldoende houvast te geven om aan de nieuwe minimumstandaard toepassing te geven, zal deze standaard na eerste vaststelling gedurende een aantal jaren in principe ongewijzigd blijven. De eerste evaluatie zal plaatsvinden in 2017, zodat de resultaten ervan kunnen worden verwerkt in het actieplan dat in 2018 zal worden vastgesteld. Nadien vindt de evaluatie ten minste vijfjaarlijks plaats. De evaluatie zal steeds haar neerslag vinden in het vijfjaarlijkse actieplan (artikel 11.11, derde lid), en zal vervolgens eventueel leiden tot aanpassing van de eisen, bedoeld in het eerste lid. Inspraak vindt plaats in het kader van het vaststellen van het actieplan. Het feit dat de eerste evaluatie zal plaatsvinden in 2017, sluit niet uit dat de minimumstandaard voordien wordt geactualiseerd, indien de ontwikkelingen daartoe evident aanleiding geven.

Opgemerkt wordt nog dat het voldoen aan de minimumstandaard een zelfstandige eis is, die staat naast de andere voorschriften uit titel 11.3. Bij de voorbereiding van een besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond toetst het bevoegd gezag, wat de hoogte van het plafond betreft, niet aan artikel 11.3, maar aan artikel 11.30 (het normatieve kader). De hoogte van de plafonds is dus niet afhankelijk van de minimumstandaard. Het voldoen aan de minimumstandaard ontslaat de beheerder daarom ook niet van de verplichting om zo nodig verdere maatregelen te treffen om te voldoen aan de geluidproductieplafonds. Evenmin is de beheerder, als hij voldoet aan de geluidproductieplafonds, vrijgesteld van naleving van de minimumstandaard. Wel is er een verband in die zin dat het bevoegd gezag een geluidproductieplafond niet verhoogt indien de beheerder ten onrechte niet heeft voldaan aan de minimumstandaard.

Artikel 11.4

Dit artikel is de voortzetting van de artikelen 116 en 117 van de Wet geluidhinder. Op grond van artikel 116 van de Wet geluidhinder meldt de Minister van VenW periodiek welke wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen een in het artikel aangegeven verkeersintensiteit hebben. Een overeenkomstige verplichting geldt voor gedeputeerde staten met betrekking tot provinciale wegen. Gemeld worden de zogenoemde «drukke wegen en spoorwegen». Op grond van artikel 117 publiceert de Minister van VROM periodiek welke wegen en spoorwegen «drukke wegen en spoorwegen» zijn. Voor deze «drukke wegen en spoorwegen» moeten geluidsbelastingkaarten en actieplannen worden opgesteld. Nu de geluidsbelastingkaarten en actieplannen ingevolge het wetsvoorstel verplicht worden voor alle wegen in beheer bij het Rijk en voor alle hoofdspoorwegen, is het niet langer nodig om de Minister van VenW wettelijk te verplichten tot het melden van drukke wegen en spoorwegen. Deze verplichting is derhalve geschrapt, evenals de daarbij horende publicatieplicht. De overblijvende delen van artikel 116 en 117 zijn samengevoegd tot artikel 11.4, waarbij de redactie kon worden vereenvoudigd.

Anders dan de artikelen 116 en 117 van de Wet geluidhinder, noemt artikel 11.4 naast de desbetreffende provinciale wegen ook «andere spoorwegen dan hoofdspoorwegen». De reden hiervan is dat drukke spoorwegen hun status van hoofdspoorweg kunnen verliezen. Ook in dat geval moeten daarvoor niettemin geluidsbelastingkaarten en actieplannen worden opgesteld.

De artikelen 116 en 117 kennen nog afzonderlijke onderdelen voor de eerste melding en publicatie in 2005 en de navolgende meldingen en publicaties, vanaf 2008. De onderdelen met betrekking tot 2005 zijn vervallen. De vermelding van het jaar 2008 is vervangen door het jaar 2015, het eerste jaar waarin uitvoering zal worden gegeven aan de desbetreffende verplichtingen (melding en publicatie) met toepassing van artikel 11.4. De melding en publicatie die in 2010 met toepassing van de Wet geluidhinder zullen worden gedaan, zullen hun werking behouden totdat een melding en publicatie op basis van artikel 11.4 hebben plaatsgevonden. Een overgangsbepaling van deze strekking zal worden opgenomen in de Invoeringswet.

Artikel 11.5

Dit artikel is de voortzetting van het tweede lid van artikel 117a van de Wet geluidhinder. Het eerste lid van artikel 117a is uitgewerkt en keert in artikel 11.5 niet terug.

Het in de bepaling genoemde jaar is aangepast; genoemd wordt nu het eerste jaar na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel waarin opnieuw agglomeraties moeten worden aangewezen. De aanwijzing van agglomeraties die van kracht is op het tijdstip waarop dit wetsvoorstel in werking treedt, zal tot die nieuwe aanwijzing in stand blijven. Daarin zal worden voorzien in een overgangsbepaling, die zal worden opgenomen in de Invoeringswet.

Artikel 11.6

Dit artikel is de voortzetting van artikel 118 van de Wet geluidhinder. De verplichting om geluidsbelastingkaarten vast te stellen, is aangepast. De Minister van VenW zal voortaan geluidsbelastingkaarten opstellen voor alle wegen in beheer bij het Rijk en alle hoofdspoorwegen. De beperking tot drukke wegen en spoorwegen is voor hem komen te vervallen. De verplichting voor de provincies en voor de gemeenten die tot een agglomeratie behoren, om geluidsbelastingkaarten vast te stellen, is inhoudelijk ongewijzigd gebleven. Voorts is de begripsomschrijving van «stille gebieden», ontleend aan artikel 115 van de Wet geluidhinder, verwerkt in het derde lid.

Uit een oogpunt van leesbaarheid is het eerste lid van artikel 118 nu gesplitst in drie afzonderlijke leden. Voorts is de bepaling over het tijdstip van vaststelling van de geluidsbelastingkaarten opgenomen in een afzonderlijk (*zevende*) lid. In enkele opzichten is de redactie aangepast.

Opgemerkt wordt dat op de geluidsbelastingkaarten de geluidsbelasting wordt aangegeven die heersend is in het betrokken peiljaar. Relevant is ook wat de geluidsbelasting zou zijn bij volledige benutting van de geldende geluidproductieplafonds. Bezien zal worden of deze geluidsbelasting mede op de geluidsbelastingkaarten kan worden aangegeven.

Hoewel in artikel 11.6 net als elders in het wetsvoorstel wordt gesproken over «geluidsgevoelige objecten», wordt in het *vijfde lid, onder b*, gesproken over «bewoners van woningen». Dit houdt verband met de

Europese richtlijn omgevingslawaaï die een verplichting bevat tot het verstrekken van gegevens over het aantal bewoners van woningen dat aan een bepaalde geluidsbelasting wordt blootgesteld.

Op de «spoorwegen die niet deel uitmaken van een weg» (*vierde lid, onder b*) is reeds ingegaan in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot implementatie van de Europese richtlijn omgevingslawaaï (Kamerstukken II 2002/03, 29 021, nr. 3, p. 48). Onder wegen (*vierde lid, onder a*) worden ook de spoorwegen begrepen die deel uitmaken van de weg, zoals tramwegen die in de straat zijn gelegen. Daarom worden onder *b* alleen de spoorwegen genoemd die niet deel uitmaken van een weg. In het kader van de invoering van geluidproductieplafonds voor de rijksinfrastructuur wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen wegen en spoorwegen. Met het oog daarop wordt aan «wegen» nu toegevoegd: «daaronder begrepen spoorwegen die deel uitmaken van een weg». Dat voorkomt het misverstand dat onder het begrip «weg» in het wetsvoorstel ook een spoorweg zou kunnen vallen.

Artikel 11.7, 11.8, 11.9 en 11.10

Deze artikelen zijn overgenomen uit de Wet geluidhinder: de artikelen 118a, 119, 120 en 121. Daarbij zijn de volgende aanpassingen aangebracht. De term «verstrekken» in artikel 11.7, in plaats van «verschaffen» in artikel 118a, strekt slechts tot aansluiting bij de gangbare terminologie in de Wet milieubeheer. Het opstellen van reken- en meetregels als bedoeld in het eerste lid van artikel 11.8 is verplicht gesteld. Inmiddels is voldoende duidelijk dat aan dergelijke regels behoefte bestaat. Voorts zijn de woorden «zo mogelijk» (uit artikel 120 Wet geluidhinder, zie artikel 11.9) geschrapt; de techniek is zo ver gevorderd dat de geluidsbelastingkaarten in elk geval elektronisch beschikbaar kunnen worden gesteld. De invoeging van «nadere» in het vierde lid van artikel 11.9 beoogt slechts een betere aansluiting bij het derde lid van dat artikel. In het eerste lid van artikel 11.10 is ingevoegd dat de Minister van VROM in de plaats treedt van de Minister van Binnenlandse Zaken. Dat was abusievelijk nog niet geregeld.

De verwijzing naar artikel 30c van de Luchtvaartwet, zoals die voorkomt in het tweede lid van het oorspronkelijke artikel 118a van de Wet geluidhinder, is vervallen. In plaats daarvan is een verwijzing opgenomen naar artikel 10.23 van de Wet luchtvaart (artikel 11.7, tweede lid). Dit is een uitvloeisel van de wet van 18 december 2008, houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) (Stb. 561). Bij die wet wordt deze aanpassing overigens ook al doorgevoerd in de Wet geluidhinder.

Artikel 11.11

Dit artikel is de voortzetting van artikel 122, eerste tot en met derde lid, van de Wet geluidhinder, voor zover het actieplannen op rijksniveau betreft. De overige actieplannen zijn nu opgenomen in artikel 11.12 en het vierde lid van artikel 122 keert in het wetsvoorstel terug als artikel 11.13.

In het kader van de nieuwe systematiek voor de rijksinfrastructuur zal het actieplan dat op rijksniveau wordt opgesteld (het «rijksactieplan») worden vastgesteld door de Minister van VROM en de Minister van VenW gezamenlijk, in plaats van, zoals tot dusverre, alleen de Minister van VenW. Dit laat onverlet dat in het actieplan ook onderwerpen kunnen worden behandeld die behoren tot de competentie van een van beide ministers afzon-

derlijk. Die onderdelen zullen worden ingebracht door de desbetreffende minister, en blijven ook voor diens verantwoordelijkheid.

Het actieplan kan ook onderdelen bevatten die zijn gelegen in de sfeer van de beheerder van rijkswegen en hoofdspoorwegen. Wat de rijkswegen betreft, is dat een eenvoudige aangelegenheid, aangezien de Minister van VenW daarvoor de beheerstaak uitoefent.

Voor spoorwegen is ProRail beheerder. Onderdelen van het actieplan die het beheer van ProRail raken, zouden daarom moeten worden voorbereid door ProRail. Beheersmatige onderwerpen kunnen mede betrekking hebben op de onderhoudsplanning. Aandacht daarvoor in het actieplan ligt in de rede aangezien een efficiënte uitvoering van de plafondsysteematiek met zich brengt dat geluidproblemen worden aangepakt tijdens (groot) onderhoud.

Het rijksactieplan zal zich in zijn nieuwe functie gaan richten op de drie pijlers van de nieuwe systematiek (zie § 2.5 van de memorie van toelichting). In samenhang hiermee zal het rijksactieplan alle wegen en spoorwegen gaan bestrijken die vallen onder de plafondsysteematiek. De beperking tot drukke wegen en spoorwegen vervalt dus. Wat de geluidproductieplafonds betreft, gaat het vooral om een prognose voor de volgende vijf jaar: wat zal er dienen te gebeuren ter naleving van de plafonds? De beheerder zal hiertoe de nodige gegevens moeten aanleveren. Wat de aanpak van te hoge geluidniveaus betreft, zal het actieplan vooral een concreet uitvoeringsprogramma voor de komende vijf jaar bevatten.

In de sfeer van het bronbeleid zal vanaf 2018 onder meer aandacht worden besteed aan de uitkomsten van de evaluatie van de regels inzake de minimumstandaard (*derde lid*). Daarbij zal ook de vraag worden behandeld of de minimumstandaard aanpassing behoeft. Voorts zal worden gezien of ontwikkelingen met betrekking tot het bronbeleid aanleiding geven tot aanpassing van geluidproductieplafonds (*vierde lid*). Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan stillere voertuigen of stillere banden.

Ingevolge het *vijfde lid* biedt het actieplan voorts een overzicht van de gevallen waarin een overschrijdingsbesluit is genomen, met toepassing van artikel 11.49 (*onderdeel a*), waarbij tevens zal worden gezien of het overschrijdingsbesluit kan worden ingetrokken of beperkt (*onderdeel b en c*).

Artikel 11.12

Dit artikel is de voortzetting van artikel 122 van de Wet geluidhinder, voor zover het actieplannen op provinciaal en gemeentelijk niveau betreft. De provinciale actieplannen blijven gelden voor drukke provinciale wegen. Toegevoegd is dat zij ook gelden voor drukke spoorwegen die geen hoofdspoorweg zijn. Hierop is reeds ingegaan bij artikel 11.4.

Het wetsvoorstel brengt geen verandering aan in de regels voor de actieplannen die worden opgesteld door gemeenten die behoren tot een agglomeratie die is aangewezen krachtens artikel 117a van de Wet geluidhinder (in het wetsvoorstel artikel 11.5).

Artikel 11.13, 11.14, 11.15 en 11.16

Deze artikelen zijn overgenomen uit de Wet geluidhinder (de artikelen 122, vierde lid, 123, 123a en 123b). De artikelen zijn inhoudelijk ongewijzigd, behoudens een aanpassing in artikel 11.16: in plaats van naar de Luchtvaartwet wordt nu verwezen naar de Wet luchtvaart. Zie de toelichting op artikel 11.7 voor deze aanpassing.

Artikel 11.17

De plafondsysteematiek is van toepassing op de wegen in beheer bij het Rijk en de hoofdspoorwegen. In het *eerste lid* van artikel 11.17 is dit aangegeven. In het artikel is aangegeven dat ook nog aan te leggen wegen en spoorwegen op de geluidplafondkaart kunnen worden geplaatst. Anderzijds is het niet uitgesloten dat er delen van een rijksweg of hoofdspoorweg zijn, die toch buiten de plafondsysteematiek worden gehouden. De laatste zinsnede van het eerste lid voorziet daarin: bepalend is of de weg of de spoorweg is aangegeven op de geluidplafondkaart.

Met het wetsvoorstel is beoogd dat de plafondsysteematiek een landsdekende werking krijgt voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. Er is daarom niet voorzien in een procedure waarbij, al dan niet op voorstel van de beheerder, wordt beoordeeld of een rijksweg of hoofdspoorweg in aanmerking komt voor plaatsing op de kaart. Een nieuwe rijksweg of hoofdspoorweg zal op de kaart worden geplaatst, tenzij is gebleken van bijzondere omstandigheden die, bij uitzondering, afwijking van deze lijn wettigen. Bij de eerste vaststelling van de geluidplafondkaart zal wel worden nagegaan in hoeverre bestaande (delen van) rijkswegen of hoofdspoorwegen buiten de kaart zullen worden gehouden.

Denkbaar is voorts dat een weg die niet in beheer is bij het Rijk, of een andere spoorweg dan een hoofdspoorweg, op de geluidplafondkaart wordt aangegeven. Het *tweede lid* van artikel 11.17 voorziet in deze mogelijkheid. Met name valt te denken aan een rijksweg die in beheer wordt overgedragen aan een andere overheid, of aan een spoorweg die de status van hoofdspoorweg verliest. Voor dergelijke wegen en spoorwegen zal de plafondsysteematiek blijven gelden. Een terugval van deze wegen en spoorwegen in de zonesysteematiek van de Wet geluidhinder is niet wenselijk, omdat dit de rechtszekerheid van betrokkenen aantast en bovendien complexe overgangsregels vergt. Bovendien zou een (meermalige) wisseling van systeem de regels ondoorzichtig maken.

Doordat ook nog aan te leggen wegen en spoorwegen op de geluidplafondkaart kunnen worden geplaatst, kunnen de nieuwe regels tijdig gaan werken, bijvoorbeeld voordat de tracéprocedure start. Er geldt geen wettelijk voorschrift voor het tijdstip waarop een aan te leggen weg of spoorweg op de kaart wordt geplaatst, maar de weg of spoorweg zal op de geluidplafondkaart moeten staan voordat de procedures aanvangen, met name voordat de procedure van de Tracéwet aanvangt. Immers, zolang de weg of spoorweg nog niet op de geluidplafondkaart is geplaatst, is de Wet geluidhinder van toepassing op de voorbereiding van de besluitvorming, en moet dus worden gewerkt met de systeematiek van de vaststelling van hogere waarden. Dat is hier nu juist niet de bedoeling. Hieruit volgt dat het niet nodig is (meteen) het exacte tracé op de kaart aan te duiden. Een globale aanduiding van de voorgenomen ligging van de weg of spoorweg is voldoende. Daarmee wordt voldaan aan het doel van plaatsing op de kaart in dit stadium. Dit doel is alleen om de plafondsysteematiek van toepassing te doen zijn.

In de Invoeringswet zal worden geregeld dat de Wet geluidhinder en de daarop berustende bepalingen niet van toepassing zijn op de wegen en spoorwegen die op de kaart zijn geplaatst. Overigens zij opgemerkt dat alleen de voorschriften inzake de aanleg en reconstructie van wegen en de aanleg en wijziging van spoorwegen niet langer toepassing zullen vinden op de onderhavige wegen en spoorwegen. De Wet geluidhinder blijft wel van toepassing op de bouw van geluidsgevoelige objecten nabij de onderhavige wegen en spoorwegen, en ook de saneringsbepalingen blijven van toepassing. De bepalingen van de Wet geluidhinder omtrent laatstgenoemde onderwerpen zullen bij de Invoeringswet wel worden aangepast aan de invoering van de plafondsysteem.

Een weg of spoorweg wordt van de kaart verwijderd als hij permanent aan het verkeer is onttrokken.

Artikel 11.18

In het *eerste lid* is geregeld dat de geluidplafondkaart wordt vastgesteld door de Minister van VROM. De kaart zal voor eenieder langs elektronische weg beschikbaar worden gesteld (*tweede lid*). Zoals aangegeven, zullen in principe alle rijkswegen en hoofdspoorwegen op de kaart worden geplaatst.

Gelet op de gekozen systematiek – een nieuw, landsdekkend, verplichtend regime voor de rijksinfra met hooguit enkele uitzonderingen – ligt de keuze voor vaststelling van de geluidplafondkaart bij ministeriële regeling in de rede. Het vaststellen van de kaart is 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 regime gaat gelden.

Het vaststellen of wijzigen van de geluidplafondkaart bij ministeriële regeling lijkt, gelet op de jurisprudentie met betrekking tot artikel 8:2, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht, te moeten worden aangemerkt als een zogenoemd «concretiserend besluit van algemene strekking». Het plaatsen op de geluidplafondkaart betekent in formele zin dat voor een bepaald traject het regime van titel 11.3 van toepassing wordt, zonder dat in de ministeriële regeling op enigerlei wijze zelfstandig in normstelling wordt voorzien. De ministeriële regeling bestaat immers enkel uit een kaart met daarop aangegeven (ingetekende) trajecten van wegen en spoorwegen. Het plaatsen van een nieuwe weg of spoorweg op de kaart bij vaststelling c.q. latere wijzigingen van de ministeriële regeling betreft enkel het bepalen c.q. uitbreiden van de werkingssfeer van elders (namelijk in titel 11.3 Wet milieubeheer) gestelde normen naar plaats en tijd. Niettemin zal het besluit tot vaststelling (en wijziging) van de geluidplafondkaart, bedoeld in artikel 11.18, eerste lid, zekerheidshalve (via de Invoeringswet) worden opgenomen in artikel 20.2 van de Wet milieubeheer en op de negatieve lijst bij de Algemene wet bestuursrecht. Dit om te voorkomen dat de invoering en werking van dit systeem worden belemmerd doordat (gedeelten van deze) trajecten van het rijkswegen- en hoofdspoorwegennet vanwege lopende beroepsprocedures – al dan niet tijdelijk – van de werking van dit systeem zijn uitgesloten.

Artikel 11.19

In dit artikel is vastgelegd dat langs de wegen en spoorwegen die op de geluidplafondkaart zijn aangegeven, geluidproductieplafonds gelden, op de daartoe bepaalde referentiepunten. Daarbij gelden geen beperkingen; de referentiepunten en geluidproductieplafonds zijn dus langs de gehele lengte van de weg en spoorweg, en aan beide zijden van de weg of

spoorweg, aanwezig, ongeacht of ter plaatse geluidsgevoelige objecten aanwezig zijn.

Zoals is aangegeven bij artikel 11.17, kan ook een nog niet aangelegde weg of spoorweg al op de geluidplafondkaart worden geplaatst. Uit artikel 11.19 blijkt dat dan nog niet terstond referentiepunten en geluidproductieplafonds aanwezig behoeven te zijn. De verplichte aanwezigheid van referentiepunten en geluidproductieplafonds geldt immers pas als een weg of spoorweg is geprojecteerd.

In het *eerste lid* van dit artikel is de verplichte aanwezigheid van referentiepunten te vinden. Een referentiepunt is een geografisch punt waarvan de ligging wordt vastgelegd door middel van rijksdriehoekskoördinaten. Het doel van de referentiepunten is primair vaste punten te bepalen waar de geluidproductie van een weg of spoorweg wordt beoordeeld. Daarnaast kan de geluidproductie in die punten ook een beeld geven van de hoeveelheid geluid in de directe omgeving van de infrastructuur. Referentiepunten zijn daarom aan weerszijden van de weg of spoorweg gelegen. Om flexibiliteit voor de praktijk te waarborgen, is het bepalen van het aantal en de ligging van de referentiepunten verder niet aan voorschriften gebonden. Het voornemen is om aan weerszijden van de wegen in beheer bij het Rijk en de hoofdspoorwegen een keten van referentiepunten te leggen. Voor een nadere uiteenzetting wordt verwezen naar bijlage 2 bij deze memorie van toelichting. De ligging van de referentiepunten wordt vastgelegd in het register (artikel 11.25, derde lid, onder b).

Het bevoegd gezag geeft de ligging van de referentiepunten aan (artikel 11.27, eerste lid). Indien een weg of spoorweg wordt verbreed of verlegd, kan het gevolg zijn dat een aantal referentiepunten komt te liggen op of aan de andere kant van de weg of spoorweg. In dat geval moet de ligging van deze referentiepunten opnieuw worden bepaald. Het vaststellen van een geluidproductieplafond op een dergelijk opnieuw bepaald (verplaatst) referentiepunt is te beschouwen als een wijziging van het tot dusverre geldende plafond (zie ook de toelichting op artikel 11.27).

Het bepalen van de ligging van een referentiepunt is geen afzonderlijk besluit. Het is slechts een handeling ter voorbereiding van het vaststellen van de geluidproductieplafonds, en is daardoor niet op rechtsgevolg gericht. Overigens is niet gemakkelijk een situatie te bedenken waarin iemand belang zou kunnen hebben bij de ligging van een referentiepunt. Doordat er sprake zal zijn van een keten van dicht bij elkaar gelegen referentiepunten, zal een (lichte) verschuiving van een referentiepunt niet van invloed zijn op de mate van bescherming tegen geluidhinder. Desgewenst kan de representativiteit van de ligging van een referentiepunt gemotiveerd aan de orde worden gesteld in het kader van de procedure met betrekking tot het besluit tot vaststelling of wijziging van het geluidproductieplafond.

Het *tweedelid* geeft aan dat op elk referentiepunt een geluidproductieplafond geldt. Het tweede lid bevat voorts de verschillende wijzen van totstandkoming van een geluidproductieplafond. De wegen en spoorwegen die al bestaan of zijn geprojecteerd bij het inwerkingtreden van de nieuwe systematiek krijgen van rechtswege plafonds (artikel 11.45). Voor nieuwe infrastructuur worden de plafonds vastgesteld bij besluit (artikel 11.27). Plafonds kunnen worden gewijzigd (artikel 11.28). Bij de bespreking van de genoemde artikelen wordt dit nader toegelicht.

Artikel 11.20

De beheerder van een weg of spoorweg is verplicht de geldende geluidproductieplafonds na te leven. De keuze van de middelen om aan deze nalevingsplicht te voldoen, is in beginsel vrij aan de beheerder. Om een plafond na te leven, kan hij niet worden gedwongen tot het treffen van niet uit financieel oogpunt doelmatige maatregelen (vergelijk artikel 11.29). Als een beheerder het geluidproductieplafond niet kan naleven met toepassing van in aanmerking komende maatregelen (artikel 11.29), kan hij een verhoging van het plafond aanvragen. De beheerder kan geen verhoging van een geluidproductieplafond krijgen, wanneer die verhoging zou leiden tot een overschrijding van de maximale waarde. Tenzij toepassing wordt gegeven aan artikel 11.49 (overschrijdingsbesluit), moet de beheerder het geldende plafond dan toch naleven. Zijn zorgplicht tot naleving wordt dan dus zwaarder, en hij zal andere, verdergaande maatregelen moeten treffen dan die bedoeld in artikel 11.29. Daarbij moet vooral worden gedacht aan de maatregelen die worden genoemd in het eerste lid van artikel 11.50. Juist aan de uitvoerbaarheid van die maatregelen in de gegeven situatie zullen de Ministers van VROM en van VenW een aanvraag tot een overschrijdingsbesluit (artikel 11.49) immers toetsen.

Voorop staat dus voor de beheerder de nalevingsplicht en de keuzevrijheid van middelen om een geldend geluidproductieplafond na te leven. Voor een verhoging komt de beheerder eerst in aanmerking, nadat hij de in redelijkheid te verlangen (betaalbare) maatregelen heeft getroffen (en zo nodig een plafondwijzigingsprocedure heeft doorlopen; zie artikel 11.21). Voor een verhoging boven de maximale waarde, gelden nog verderstreckende (financiële) inspanningen om de geluidhinder te beperken.

Op de handhaving is al ingegaan in § 3.8.

Artikel 11.21

Nadat een geluidproductieplafond is vastgesteld, kan het nodig zijn dat de beheerder maatregelen treft om aan het geluidproductieplafond te voldoen. Indien de maatregelen die de beheerder wil treffen, reeds zijn opgenomen in het geluidregister, kan hij zonder verdere procedure tot uitvoering van deze maatregelen overgaan. Artikel 11.43 is daarbij van toepassing. Een maatregel zal doorgaans in het geluidregister zijn opgenomen als gevolg van het feit dat zij – overeenkomstig artikel 11.35 – is aangegeven in het besluit dat heeft geleid tot het geldende plafond, maar ook een wegaanpassingsbesluit kan leiden tot het opnemen van een maatregel in het geluidregister.

Indien de desbetreffende maatregelen niet in het geluidregister zijn opgenomen, moet een onderscheid worden gemaakt. Andere maatregelen dan overdrachtsmaatregelen kan de beheerder treffen zonder plafondprocedure, waarna zij meetellen voor de vraag of de beheerder de plafonds naleeft. Voor overdrachtsmaatregelen geldt een bijzondere regeling, neergelegd in artikel 11.21. Het artikel vormt een uitzondering op de hoofdlijn dat het geluideffect van ter plaatse aanwezige maatregelen meetelt voor de vraag of de vigerende geluidproductieplafonds worden nageleefd. Die hoofdlijn is te vinden in artikel 11.22, vierde lid, onder a.

Ingevolge artikel 11.21 tellen overdrachtsmaatregelen alleen mee voor de naleving, indien zij zijn opgenomen in het geluidregister. De reguliere weg om opname van een maatregel in het geluidregister te bewerkstelligen, is het doorlopen van een plafondprocedure. De tweede volzin van artikel 11.21 legt uitdrukkelijk vast dat de beheerder met het oog daarop een

plafondwijzigingsprocedure kan doorlopen. Overigens kan ook een procedure ingevolge de Spoedwet wegverbreding leiden tot opname van een maatregel in het geluidregister. Voor een uitgebreide toelichting op artikel 11.21 wordt verwezen naar § 3.4.2 en § 3.4.3 van deze memorie van toelichting.

De uitkomst van de procedure kan verschillend zijn. In theorie is het mogelijk dat de voorgestelde overdrachtsmaatregelen in het plafondwijzigingsbesluit worden opgenomen, en de plafondwaarden gelijk blijven. Dit zal in de praktijk echter vrijwel nooit lukken; een nieuwe set brongegevens, inclusief de voorgenomen maatregelen, zal rekentechnisch nooit op exact dezelfde plafondwaarden uitkomen. Meer waarschijnlijk is daarom dat de plafondwaarden zullen worden aangepast. Ook de toepassing van artikel 11.29 (doelmatigheidstoets) kan leiden tot aanpassing van de geluidproductieplafonds (zie § 3.4.2).

Artikel 11.22

Eens per jaar doet de beheerder van de weg of spoorweg verslag van de naleving van geluidproductieplafonds (*eerste lid*). Hij zendt het verslag jaarlijks vóór 1 oktober aan de Ministers van VROM en van VenW. Het verslag heeft betrekking op het voorafgaande kalenderjaar. In het verslag hoeft geen vooruitblik te staan. De datum van 1 oktober laat de beheerder voldoende tijd om de gegevens over het verstreken jaar in kaart te brengen. De beheerder moet voor het eerst een verslag uitbrengen over 2011.

In het verslag geeft de beheerder voor het voorgaande kalenderjaar het verschil aan tussen de berekende geluidproductie over het voorgaande kalenderjaar en de geldende geluidproductieplafonds. Dit kan op een eenvoudige manier met bijvoorbeeld kleuren op een schematische kaart van het netwerk van de beheerder.

Het verslag vervult een belangrijke schakel in het geheel van naleving en handhaving. Daarom wordt het verslag elektronisch voor eenieder beschikbaar gesteld, vergezeld van de bevindingen van de Ministers van VROM en van VenW met betrekking tot de naleving (*tweede lid*). De ontwikkeling van de geluidproductie die uit de verslagen blijkt, is tevens input voor het beleid voor de vijf jaar die in het actieplan zullen worden beschreven.

In het kader van hun bevindingen zullen de ministers beoordelen in hoeverre er sprake is van situaties die naar hun oordeel vergen dat de beheerder bepaalde handelingen verricht, zoals het treffen van geluidbeperkende maatregelen. Het ligt in de rede dat de ministers hun bevindingen aan de beheerder kenbaar maken in de vorm van een brief.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt geregeld welke gegevens in elk geval in het verslag moeten worden opgenomen (*derde lid*). Daartoe zal in elk geval een vergelijking behoren van de berekende geluidproductie met de geldende geluidproductieplafonds (*vierde lid, onder a*). Uit het vierde lid, onder a, blijkt tevens dat het geluideffect van ter plaatse aanwezige maatregelen meetelt voor de vraag of de vigerende geluidproductieplafonds worden nageleefd. De naleving van de plafonds wordt immers bepaald door «de hoogte van de berekende geluidproductie op de referentiepunten». Uitzonderingen op deze hoofdlijn vergen regeling in de wet. Artikel 11.21 behelst een dergelijke uitzondering.

In het verslag zal aangegeven moeten worden op welke referentiepunten en langs welke weg- of baanvakken de berekende geluidproductie 0,5 dB

of minder onder het plafond ligt (*vierde lid, onder b*). Door deze bepalingen wordt vooral naar buiten meer zichtbaar dat en op welke wijze de beheerder zich inspant om onder het plafond te blijven. De extra bepalingen voor de van rechtswege plafonds geven ook extra invulling aan de zorg die de beheerder heeft om niet permanent de werkruimte in gebruik te hebben. Inzet van die werkruimte is immers het hebben van ruimte bij (onvoorziene) ontwikkelingen (zie § 3.2.1). Daarvan kan geen sprake zijn als de ruimte continu al vrijwel geheel benut wordt. Uitzonderingen kunnen zich echter voordoen bij bijvoorbeeld spoorlijnen waar geen enkele ontwikkeling meer verwacht wordt. In die situaties kan de situatie jaar na jaar hetzelfde blijven met een deels bezette werkruimte. Het treffen van maatregelen is dan niet aan de orde omdat uit de prognose van het overschrijdingsmoment blijkt dat er ook op langere termijn geen overschrijding van het plafond verwacht wordt.

Voor geluidproductieplafonds die van rechtswege tot stand zijn gekomen, zullen bij algemene maatregel van bestuur voorschriften worden gegeven die het vierde lid aanvullen. Voor deze plafonds zal in het verslag een prognose moeten worden opgenomen van het jaar waarin de geluidproductieplafonds volledig benut zullen zijn. Het voornemen is om, daarop aansluitend, te bepalen dat de beheerder, indien een of meer plafonds binnen vijf jaar na verslaglegging volledig benut zullen zijn, voor de betrokken situaties tevens aangeeft welke maatregelen hij voornemens is te treffen, en wanneer hij voornemens is dat te doen. Deze aanvullende voorschriften sluiten aan bij de spoorwegwetgeving, waarin capaciteitsanalyses en capaciteitsvergrotingsplannen zijn voorgeschreven in geval van overbelaste infrastructuur. Daarop is al ingegaan in § 3.7.1.

Het voornemen is voorts om te bepalen dat het verslag aangeeft in hoeverre zich sinds het tot stand komen van het geldende geluidproductieplafond veranderingen hebben voorgedaan in de brongegevens die gebruikt zijn voor het geldende plafond. Zo ontstaat inzicht in de actuele situatie. Ook zullen maatregelen worden vermeld die zijn getroffen zonder het volgen van een plafondprocedure (zie § 3.4). Nagegaan zal voorts worden of deze informatie toegankelijk kan worden gemaakt via de ingang van het register. Daardoor zou degene die het register raadpleegt, tevens de beschikking krijgen over een belangrijke aanvullende bron van gegevens.

Artikel 11.23

Dit artikel hangt samen met de in § 3.2.2 geschetste problematiek waarbij voor de spoorsector geldt dat capaciteitsvraag plotseling kan ontstaan. Zoals in de genoemde paragraaf is aangegeven, voorziet het artikel in een bijzondere vrijstelling. Deze bepaling ziet op een groter aantal spoorlijnen dan de spoorlijnen waarop artikel 11.45, derde lid, van toepassing is, omdat de vrijstelling, mits voldaan is aan de overige voorwaarden, geldt tot een geluidwaarde in het referentiepunt van 60 dB.

Artikel 11.23 houdt in dat voor een spoorlijn met beperkt vervoer, waar zich een nieuwe of toegenomen vervoersvraag voordoet, onder voorwaarden van rechtswege een vrijstelling geldt van naleving van het geluidproductieplafond. Het kan zowel gaan om een ad hoc vervoersvraag als om de jaarlijkse capaciteitsaanvraag van vervoerders. Het bijzondere aan deze vrijstelling is met name dat er geen toetsing door het bevoegd gezag plaatsvindt zoals bij de ontheffing, geregeld in artikel 11.24.

De vervoerder wordt aangeduid als «gerechtigde als bedoeld in artikel 57 van de Spoorwegwet». Daartoe behoren degenen die gerechtigd zijn tot het sluiten van een toegangsovereenkomst en een kaderovereenkomst in

de zin van de Spoorwegwet met de beheerder. Dit betreft onder meer spoorwegondernemingen die in het bezit zijn van een bedrijfsvergunning of deze hebben aangevraagd, voor zover zij daarmee gerechtigd zijn van de hoofdspoorwegen gebruik te maken op de wijze waarvoor zij de overeenkomst willen sluiten.

De bijzondere vrijstelling is uitsluitend van toepassing indien aan de in het *eerste en tweede lid* genoemde voorwaarden is voldaan:

- in het jaar van de eerste vaststelling van de geluidproductieplafonds (bij inwerkingtreding van de wet) reden er al één of meer goederentreinen in een nacht (tussen 23 en 7 uur), zodat er niet zonder meer nieuw nachtelijk goederenvervoer kan ontstaan;
- de geluidproductie in het referentiepunt mag niet boven de 60 dB komen, om de hinder voor omwonenden te beperken;
- er mag niet eerder gebruik zijn gemaakt van deze bijzondere vrijstelling op dezelfde plek (dat wil zeggen met betrekking tot de referentiepunten waarvoor de vrijstelling zal gelden), en
- het plafond mag na de eerste vaststelling nog niet zijn gewijzigd, omdat bij een eerdere wijziging de verantwoordelijkheid bij de beheerder ligt om de bestaande en toekomstige vervoersvraag juist in te schatten. Een wijziging naar aanleiding van door de gemeente te treffen of getroffen maatregelen blijft hierbij buiten beschouwing (zie hierna, het derde lid).

Als aan deze voorwaarden, die te maken hebben met de voorgeschiedenis van een locatie, niet is voldaan, kan de vrijstelling niet tot stand komen. Als de waarde van 60 dB in de periode waarvoor de vrijstelling geldt, wordt overschreden, houdt de vrijstelling op te gelden. In het laatste geval kan de vrijstelling weer gaan werken, namelijk als binnen de betrokken termijn van vier kalenderjaren weer aan genoemde voorwaarde wordt voldaan. De vrijstelling loopt dan weer verder, uiterlijk tot het tijdstip waarop zij zou zijn geëindigd als de werking ervan niet onderbroken was.

Zoals aangegeven, wordt een wijziging naar aanleiding van door de gemeente te treffen of getroffen, dan wel te bekostigen of bekostigde maatregelen (artikel 11.28, vijfde lid), buiten beschouwing gelaten. Dit is geregeld in het *derde lid*. Een dergelijke wijziging heeft een ander karakter dan een wijziging die door de beheerder wordt aangevraagd. Bij een wijzigingsverzoek van de beheerder dient een toekomstvisie te worden overgelegd ten aanzien van de te verwachten geluidproductie vanwege de spoorweg. Ervan uitgaande dat deze toekomstvisie op een deugdelijke basis berust, zal een plafondwijziging die op deze visie berust, voldoende ruimte bieden voor een adequaat beheer van de spoorweg in de komende jaren. Voor de constructie van artikel 11.23, de van rechtswege vrijstelling, bestaat dan geen aanleiding meer. Indien echter een plafond wordt aangepast naar aanleiding van gemeentelijke maatregelen, gaat het om een min of meer rechtstreekse verwerking van het geluideffect van de betrokken maatregelen in de nieuwe waarde van de betrokken geluidproductieplafonds. Een toekomstvisie van de beheerder is daarbij niet aan de orde. Dat betekent dat er behoefte blijft bestaan aan de mogelijkheid van toepassing van artikel 11.23.

Hoewel de wet van rechtswege de vrijstelling toekent indien aan de bovenstaande voorwaarden is voldaan, is het vanzelfsprekend van belang dat bevoegd gezag en omwonenden hiervan op de hoogte zijn. De beheerder moet de toekenning van de capaciteitsaanvraag daarom melden aan de Minister van VROM op het moment dat redelijkerwijs komt vast te staan dat het geluidproductieplafond zal worden overschreden (*vierde lid*). Die melding stelt de minister in de gelegenheid om mededeling te doen van de vrijstelling, opdat omwonenden hier kennis van kunnen nemen. Om de reikwijdte van de vrijstelling gemakkelijk herken-

baar te maken voor omwonenden, is in het *vijfde lid* bepaald dat de Minister van VROM in de mededeling een geografische omschrijving (in plaats van alleen referentiepunten) opneemt van de locatie waarvoor de vrijstelling geldt, bijvoorbeeld een afgebakend spoorbaanvak met bijbehorende kilometrering.

De beheerder kan tijdens de duur van de vrijstelling niet stilzitten. Hij gebruikt die periode om het plafond af te stemmen op de bestaande en toekomstige vervoersvraag. Dat betekent dat hij onderzoek doet naar de noodzaak van geluidmaatregelen, mogelijk de normale procedure voor wijziging van het plafond doorloopt (waaronder inspraak) en eventuele noodzakelijke geluidmaatregelen uitvoert. De periode van vier jaar is daarvoor in beginsel voldoende. Mocht na vier jaar de plafondwijziging nog niet zijn afgerond, dan staat voor de beheerder de weg open van het aanvragen van een tijdelijke ontheffing op grond van artikel 11.24 voor de benodigde resterende tijd.

Artikel 11.24

In verband met bijzondere omstandigheden is tijdelijk ontheffing van de nalevingsplicht mogelijk (*eerste lid*). Voorbeelden van situaties die mogelijk in aanmerking komen voor een tijdelijke ontheffing zijn (in aanvulling op de omstandigheid die hiervoor onder artikel 11.23 al is genoemd):

- een langdurige stremming op een belangrijke route waardoor een andere route plotseling veel meer verkeer te verwerken krijgt.
- een tijdelijke toename van het verkeer op een weg of spoorweg doordat het verkeer is omgeleid wegens weg- of spoorwegwerkzaamheden elders.
- een situatie waarin besloten is tot maatregelen die de overschrijding in de toekomst ongedaan maken. Dit kan zich voordoen als besloten is tot het treffen van bronmaatregelen aan voertuigen, of tot de bouw van geluidafscherming die samenhangt met andere bouwwerkzaamheden.
- een situatie waarin zich onvoorziën een sterke stijging van verkeer voordoet, bijvoorbeeld voor transport van militair materieel of vanwege stremmingen bij andere modaliteiten (waterstanden rivieren).

De ontheffing wordt verleend voor ten hoogste vijf jaar. Het is mogelijk dat de omstandigheden na ommekomst van die termijn toch een verlenging rechtvaardigen. In dat geval moet een nieuw verzoek worden ingediend, met actuele gegevens. Er vindt dan een nieuwe toetsing plaats, aan de hand van de actuele situatie. Bij toewijzing van het verzoek kunnen ook aanvullende of gewijzigde voorschriften aan de ontheffing worden verbonden. Men denke aan het geval van een ontheffing in afwachting van het in tunnel plaatsen van een weg of spoorweg.

De gehanteerde dosismaat L_{den} heeft betrekking op de periode van een jaar. Als bijzondere omstandigheden leiden tot een plafondoverschrijding, heeft die overschrijding dus ook betrekking op de periode van een jaar. Daarom geldt de ontheffing ook voor één of meer jaren, en niet alleen voor de periode waarin de bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld wegwerkzaamheden) zich voordoen.

Het *tweede lid* bevat een beslistermijn van vier weken. Voorts wordt § 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard. Deze paragraaf (met de artikelen 4:20a–4:20f) zal door middel van de Dienstenwet in de Algemene wet bestuursrecht worden ingevoegd (Kamerstukken II 2007/08, 31 579, nrs. 1–3). De nieuwe paragraaf is getiteld «Positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen». Zij betreft de zogenoemde Lex silencio positivo. Deze houdt in dat de gevraagde beslis-

sing bij overschrijding van de beslistermijn van rechtswege is gegeven. Overigens bestaat onder voorwaarden de mogelijkheid om aan de van rechtswege beschikking alsnog voorschriften te verbinden of de beschikking in te trekken. Men zie artikel 60 van genoemd wetsvoorstel. Voor toepassing van de Lex silencio positivo is bij artikel 11.24 gekozen omdat het van belang is dat de beheerder binnen een concrete, korte termijn uitsluitel krijgt omtrent het al dan niet verlenen van de gevraagde ontheffing.

Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden (*derde lid*). Zij kunnen betrekking hebben op de mate en de duur van de overschrijding (sub a). In bepaalde gevallen kunnen ook gevelmaatregelen worden voorgeschreven (sub b).

Het *vierde lid* biedt de basis voor regels omtrent de gegevens die de beheerder bij de aanvraag moet overleggen.

Het *vijfde lid* regelt het wijzigen of intrekken van de ontheffing. De mogelijkheid daartoe bestaat indien gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven. Te denken valt aan het geval dat de aanleiding voor de verlening van de ontheffing (eerder dan voorzien) wegvalt.

Het *zesde lid* waarborgt het informeren van de betrokken gemeenten over het genomen besluit. Daartoe wordt artikel 11.37 van overeenkomstige toepassing verklaard. Ook artikel 11.39, inzake het vervallen van de verplichting om gevelmaatregelen te treffen, is van overeenkomstige toepassing.

Niet is voorgeschreven dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op de voorbereiding van een besluit omtrent het verlenen van een ontheffing. In veel gevallen zou die procedure onnodig zwaar zijn. Ervan uitgaande dat het besluit inzake de ontheffing een beschikking is, is titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht wel op de voorbereiding van het besluit van toepassing. Eventueel kan de Minister van VROM besluiten om afdeling 3.4 in een concreet geval toch toe te passen. Artikel 3:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht biedt daartoe de mogelijkheid.

Artikel 11.25

Algemeen

In een nieuw op te zetten, voor eenieder elektronisch te raadplegen geluidregister zullen gegevens worden opgenomen met betrekking tot de geldende geluidproductieplafonds. Het betreft in elk geval de volgende gegevens: de besluiten tot vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds, de ligging van de referentiepunten, de brongegevens die behoren bij elk van de geldende plafonds, de mededeling over het getroffen zijn van in het besluit opgenomen maatregelen als bedoeld in artikel 11.36, de van toepassing zijnde vrijstellingen en de verleende ontheffingen. Door de registratie wordt de kenbaarheid van de relevante gegevens voor eenieder gewaarborgd.

De juistheid van de gegevens is in het bijzonder een aandachtspunt met betrekking tot de geluidproductieplafonds die bij de inwerkingtreding van de nieuwe regels van rechtswege zullen worden ingevoerd. De gegevens met betrekking tot die plafonds zullen aan de hand van bestaande systemen in het register worden verwerkt. De kans dat daarbij onjuiste c.q. niet actuele gegevens worden opgenomen, is aanwezig. Indien als gevolg van onjuiste gegevens ook de hoogte van het plafond onjuist is

berekend, kan het plafond worden aangepast, in het kader waarvan dan ook de gegevens worden gecorrigeerd (zie ook artikel 11.47).

Het geluidregister is niet alleen voor omwonenden van belang, maar ook voor de gemeenten. In het reken- en meetvoorschrift op grond van de Wet geluidhinder zal worden voorgeschreven dat de gemeenten in het kader van de bouw van geluidsgevoelige objecten in de nabijheid van de weg of spoorweg gebruik maken van dezelfde brongegevens als welke zijn gehanteerd voor het vaststellen of wijzigen van de geldende plafonds. Daaruit vloeit voort dat de gemeente op het register mag – en moet – afgaan, en de juistheid van de gegevens dus niet behoeft na te gaan. De onjuistheid van een of meer gegevens heeft daarom geen gevolgen voor een gemeente die op het register is afgegaan, en evenmin voor de rechtsgeldigheid van de door de gemeente op basis van de onjuiste gegevens genomen besluiten. Dat laat onverlet dat enige alertheid van de gemeenten wel mag worden verwacht. Als de gemeente een (ernstige) fout in het register constateert, mag van haar op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden verwacht dat zij de Minister van VenW daarvan in kennis stelt, waarna deze minister een procedure zal starten tot wijziging van het desbetreffende plafond, en de daarop betrekking hebbende gegevens. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het abusievelijk ontbreken in het register van een wel aanwezig geluidscherm of andersom.

Eerste lid

Het register dat bij het inwerking treden van dit wetsvoorstel in het leven wordt geroepen, is openbaar. Dit laatste aspect wordt in het vijfde lid nader uitgewerkt.

Tweede lid

De gegevens worden in het register opgenomen op de dag waarop het besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond of inzake het verlenen van een ontheffing is bekendgemaakt of waarop mededeling is gedaan van een vrijstelling. Snelle registratie van de gegevens is vooral van belang omdat ook de gemeenten van de gegevens gebruik maken in het kader van de bouw van geluidsgevoelige objecten. Vooral in geval van een verhoging van een geluidproductieplafond is het wenselijk dat gemeenten de nieuwe gegevens gebruiken. Anders kunnen nog geluidsgevoelige objecten worden gerealiseerd op basis van een te lage geluidsbelasting. Voor de gegevens met betrekking tot de geluidproductieplafonds die met toepassing van artikel 11.45 tot stand zijn gekomen, geldt een afwijkende regeling (artikel 11.46, tweede lid). Deze verbijzondering hangt samen met de wijze waarop de betrokken plafonds tot stand komen (van rechtswege).

Indien de gegevens als gevolg van een beroepsprocedure veranderen, zal deze verandering uiteraard in het geluidregister worden opgenomen. In voorkomend geval zal degene die het geluidregister raadpleegt, er goed aan doen na te gaan of een beroepsprocedure loopt dan wel of een heroverweging van het besluit naar aanleiding van een beroepsprocedure lopende is.

Derde lid

In het derde lid is aangegeven welke gegevens in elk geval in het geluidregister worden opgenomen. In de eerste plaats behoren daartoe de genomen besluiten tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond (onderdeel a). Daardoor zijn veel gegevens voor eenieder

kenbaar. Uiteraard moet ook kenbaar zijn waar de referentiepunten zijn gelegen (onderdeel b).

Belangrijk is ook het vastleggen van de gehanteerde brongegevens (onderdeel c), mede omdat ook de gemeenten van deze brongegevens dienen gebruik te maken. In het register worden steeds de brongegevens opgenomen die zijn gebruikt bij de vaststelling of wijziging van het geluidproductieplafond. De brongegevens kunnen niet los van het vaststellen of van een geluidproductieplafond worden aangepast. In het register zijn dus de «invoergegevens» te vinden die zijn gebruikt ten behoeve van de besluitvorming omtrent het geluidproductieplafond. Deze gegevens geven niet noodzakelijkerwijs de werkelijke situatie weer: de werkelijke situatie kan immers veranderen, maar de brongegevens in het register veranderen pas weer in het kader van een wijziging van het geluidproductieplafond. Het voornemen is evenwel om tevens te bepalen dat in het verslag, bedoeld in artikel 11.22, wordt aangegeven in hoeverre zich sinds het tot stand komen van het geldende geluidproductieplafond veranderingen hebben voorgedaan in de brongegevens die gebruikt zijn voor het geldende plafond. Daarop is al ingegaan in de toelichting bij artikel 11.22. Ook maatregelen van de beheerder die zijn getroffen zonder het volgen van een plafondprocedure (§ 3.4) zullen volgens voornemen in het verslag worden aangegeven. Zoals aangegeven bij artikel 11.22, zal worden nagegaan of deze informatie over de werkelijke situatie toegankelijk kan worden gemaakt via de ingang van het register.

In het register kunnen ook gegevens worden geregistreerd die wel los van een wijziging van het geluidproductieplafond kunnen worden aangepast. Zie artikel 11.25, derde lid, onder d. Van alle aldaar genoemde gegevens is de kenbaarheid en toegankelijkheid voor eenieder van belang.

Vierde lid

De verantwoordelijkheid voor het geluidregister berust bij de Minister van VenW. Het beheer van het register is daartoe aan hem opgedragen. Dat belet overigens niet dat hij het beheer van het geluidregister onder zijn verantwoordelijkheid door een ander laat uitoefenen. Het voornemen bestaat om de uitoefening van deze taak op te dragen aan Rijkswaterstaat en ProRail als de beheerders van de wegen en spoorwegen.

Vijfde lid

In aanvulling op het eerste lid, dat het openbare karakter van het geluidregister al vastlegt, geeft het vijfde lid aan voor wie het geluidregister toegankelijk is (voor eenieder) en op welke wijze (langs elektronische weg).

Zesde lid

De Minister van VROM kan bij ministeriële regeling nadere regels stellen omtrent het register. De term «inhoud» ziet op de in het register op te nemen gegevens. De term «vorm» betreft de wijze waarop de openbare toegankelijkheid van het register langs elektronische weg wordt gegarandeerd. De term «inrichting» omvat de ordening van de gegevens en alles wat daarmee verband houdt. De «wijze waarop het register wordt beheerd, bijgehouden en gecontroleerd» betreft zowel de meer organisatorische kant van het beheer van het register, als de wijze van vastlegging van nieuwe gegevens en de controle van aangeleverde gegevens, waaronder een audit.

Artikel 11.26

Zoals is uiteengezet in § 3.6 van deze memorie van toelichting, verschilt het bevoegd gezag voor het vaststellen en wijzigen van een geluidproductieplafond, afhankelijk van de situatie. Indien de Tracéwet van toepassing is, is het bevoegd gezag ingevolge die wet ook bevoegd voor de geluidproductieplafonds. Dat wil zeggen dat de Minister van VenW en de Minister van VROM gezamenlijk bevoegd zijn, of dat de Minister van VenW alleen bevoegd is. Indien de Tracéwet niet van toepassing is, is de Minister van VenW alleen bevoegd. Dat geldt ook als het plafondbesluit wordt genomen als onderdeel van een wegaanpassingsbesluit of een geluidsplan in de zin van de Spoedwet wegverbreding. Bij een ambtshalve besluit tot wijziging van een geluidproductieplafond beslist de Minister van VenW echter gezamenlijk met de Minister van VROM (artikel 11.28, eerste lid).

Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen om in het wetsvoorstel de term «bevoegd gezag» te gebruiken, en de inhoud daarvan te omschrijven in artikel 11.26. De situatie waarin de Tracéwet niet van toepassing is, en beide ministers toch gezamenlijk beslissen, wordt door de term «bevoegd gezag» niet gedekt. In het wetsvoorstel wordt dan de term «Onze Ministers», omschreven in artikel 11.1, gebruikt.

Artikel 11.27

Ingevolge het *eerste lid* stelt het bevoegd gezag op elk daartoe door hem aangegeven referentiepunt een geluidproductieplafond vast. Het eerste lid betreft alleen de nieuwe infrastructuur. Wegen en spoorwegen die al bestaan of al zijn geprojecteerd bij het inwerkingtreden van de nieuwe regels, krijgen immers van rechtswege geluidproductieplafonds met toepassing van artikel 11.45. Het *tweede lid* geeft daarom aan dat het eerste lid niet van toepassing is als van rechtswege geluidproductieplafonds tot stand zijn gekomen.

Het kan voorkomen dat in eerste aanleg een geluidproductieplafond is vastgesteld, en nadien, als gevolg van bijvoorbeeld het verleggen of verbreden van de weg of spoorweg, de ligging van het referentiepunt opnieuw wordt bepaald (zie de toelichting op artikel 11.19). Alsdan zal ook het geluidproductieplafond opnieuw worden vastgesteld. Een dergelijk geval is te beschouwen als een wijziging van het tot dusverre geldende plafond.

In artikel 11.27 is niet geregeld op welk tijdstip de geluidproductieplafonds bij nieuwe infrastructuur moeten zijn vastgesteld. Uit artikel 11.19 volgt dat de referentiepunten en de geluidproductieplafonds in elk geval aanwezig moeten zijn zodra de weg of spoorweg is geprojecteerd. In de praktijk zullen de geluidproductieplafonds worden vastgesteld als onderdeel van een tracéprocedure. De noodzakelijke wisselwerking is daarmee gewaarborgd.

Artikel 11.28

Artikel 11.28 betreft het wijzigen van geluidproductieplafonds. Hierop is al ingegaan in § 3.4.7 en § 3.4.8 van deze memorie van toelichting.

Eerste lid

Een geluidproductieplafond kan worden gewijzigd, ongeacht de wijze waarop het is tot stand gekomen (vaststelling bij besluit ex artikel 11.27 of vaststelling van rechtswege ex artikel 11.45). De wijzigingsbevoegdheid is

vastgelegd in het *eerste lid* van artikel 11.28. De wijzigingsgronden kunnen van uiteenlopende aard zijn en zijn daarom niet omschreven. De wijziging kan geschieden op verzoek of ambtshalve.

Een verzoek kan worden gedaan door de beheerder of door burgemeester en wethouders van een betrokken gemeente. Dit is geregeld in artikel 11.31. Het zal bijvoorbeeld gaan om een verzoek van de beheerder om plafonds te verhogen, omdat hij de plafonds niet meer met doelmatige geluidbeperkende maatregelen kan naleven. Het kan ook een verzoek van de gemeente betreffen om plafonds te verlagen, bijvoorbeeld in verband met door de gemeente getroffen maatregelen ter vermindering van de geluidsbelasting.

Een ambtshalve besluit zal een andere achtergrond hebben. Een ambtshalve wijziging betreft bijvoorbeeld:

- aanpassing van de geluidproductieplafonds aan ontwikkelingen in de sfeer van het bronbeleid, bijvoorbeeld het beschikbaar komen van stillere voertuigen (zie ook artikel 11.11, vierde lid);
- aanpassing van de geluidproductieplafonds aan de resultaten van een sanering ter plaatse ingevolge de Wet geluidhinder (artikel 11.28, vierde lid);
- een technische aanpassing van de plafondwaarden in verband met een wijziging van de reken- en meetvoorschriften.

Een bijzondere categorie van besluiten zijn de besluiten die worden genomen over kruisende infrastructuur in het kader van een tracéprocedure. Zoals reeds is aangegeven in § 4.3.4, zal een regeling daarvoor worden getroffen in de Invoeringswet. In deze memorie van toelichting blijven zij buiten beschouwing.

Het wetsvoorstel maakt soms een onderscheid tussen besluiten op verzoek en ambtshalve besluiten. Zo verschilt het bevoegd gezag (eerste lid van het onderhavige artikel). Ook het tweede en derde lid van het onderhavige artikel maken een onderscheid. Voorts gelden de artikelen 11.29 en 11.30 alleen voor verzoekprocedures. Hetzelfde geldt voor de toepasselijkheid van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 11.32). Artikel 11.34 geldt alleen voor ambtshalve besluiten.

Zoals aangegeven, is het bevoegd gezag voor het nemen van een besluit tot wijziging van een geluidproductieplafond mede aangegeven in het eerste lid van het onderhavige artikel. Een besluit op een wijzigingsverzoek wordt genomen door het bevoegd gezag als bedoeld in artikel 11.26. Dat kunnen zowel de Minister van VROM en de Minister van VenW gezamenlijk als de Minister van VenW alleen zijn. Een ambtshalve besluit wordt steeds genomen door de Minister van VROM en de Minister van VenW gezamenlijk. Voor de toedeling van de bevoegdheden wordt verder verwezen naar § 3.6.

Tweede en derde lid

Het *tweede lid* bevat een beperking ten aanzien van de bevoegdheid om een geluidproductieplafond op verzoek van de beheerder te verhogen.

In het *tweede lid, onder a*, wordt verwezen naar het tweede lid van artikel 11.3. Uit die verwijzing volgt dat het bevoegd gezag zal nagaan of er (sinds het tijdstip waarop het vigerende plafond tot stand is gekomen) sprake is geweest van aanleg of vervanging als bedoeld in die bepaling, en zo ja, of de beheerder in dat kader aan de minimumstandaard heeft voldaan. De beheerder zal daartoe de nodige gegevens moeten overleggen. Indien de beheerder ten onrechte niet aan de minimumstandaard

heeft voldaan, kan het plafond niet worden verhoogd. Eerst nadat de beheerder alsnog aan de minimumstandaard heeft voldaan, kan het bevoegd gezag besluiten tot verhoging van het plafond.

Als de betreffende weg of spoorweg in de betrokken periode niet is aangelegd en niet geheel of gedeeltelijk is vervangen, is er geen moment geweest waarop de beheerder aan de minimumstandaard moest voldoen en is er dus uit dezen hoofde geen grond tot het weigeren van het verzoek tot verhoging van het geluidproductieplafond.

Onderdeel b van het tweede lid waarborgt dat een geluidproductieplafond niet op verzoek wordt verhoogd ten behoeve van een overschrijding die pas op een termijn van 10 jaar of meer wordt voorzien. Gaat het om een dergelijke lange termijn, dan kan nog niet van een dreigende overschrijding worden gesproken. Bovendien is het moeilijk om enigszins betrouwbare voorspellingen te doen over de geluidsbelasting over een termijn die de 10 jaar overschrijdt. Ook valt niet uit te sluiten dat zich binnen de periode van 10 jaar nieuwe (technische) ontwikkelingen voordoen die de verhoging alsnog onnodig maken, of althans kunnen leiden tot een geringere verhoging.

In het *derde lid* van artikel 11.28 is een bijzondere bepaling opgenomen voor verzoeken tot verlaging van geluidproductieplafonds. Een dergelijk verzoek wordt niet ingewilligd indien het verlaagde plafond naar redelijke verwachting binnen een periode van minder dan tien jaar volledig zou worden benut. Daarmee wordt gewaarborgd dat een plafond alleen wordt verlaagd indien de betrokken plafonds structureel worden onderschreden.

Het tweede en het derde lid gelden niet voor een ambtshalve plafondwijziging, omdat het bij een ambtshalve wijziging veelal zal gaan om het verwerken van het effect van bepaalde ontwikkelingen in de plafondwaarden. Dat geldt bijvoorbeeld voor het verwerken in de plafonds van het effect van saneringsmaatregelen. Een dergelijke wijziging geschiedt in principe zonder toetsing aan de verwachte ontwikkeling van de geluidproductie. Ook een wijziging van de plafonds in verband met een aanpassing van de reken- en meetvoorschriften vindt plaats zonder een dergelijke toets.

De in het tweede en derde lid gekozen periode van 10 jaar sluit aan bij de praktijk onder de Wet geluidhinder, waarbij het tiende jaar wordt gehanteerd als het maatgevende jaar. Ook de termijn voor het herzien van bestemmingsplannen is 10 jaar. In het kader van de toepassing van artikel 11.28 zal de 10 jaar worden berekend vanaf het tijdstip waarop de aanvrager zijn verzoek tot wijziging van het geluidproductieplafond heeft gedaan.

Vierde lid

Het *vierde lid* regelt dat een geluidproductieplafond in elk geval wordt aangepast aan de resultaten van getroffen saneringsmaatregelen ingevolge de Wet geluidhinder. Dit ligt in de rede, omdat saneringsmaatregelen juist zijn bedoeld ter verbetering van de geluidssituatie. De door sanering bereikte verandering wordt in een plafondbesluit verankerd. Het vierde lid heeft alleen betekenis voor de zogenoemde «autonome sanering», dat wil zeggen een sanering die los staat van een verzoek tot wijziging van een of meer geluidproductieplafonds. Als sanering plaatsvindt in samenhang met een dergelijk verzoek, is sprake van «gekoppelde sanering». Daarop heeft artikel 11.42 betrekking. De plafondwijziging, bedoeld in het vierde lid, zal ambtshalve geschieden. Zie ook § 3.4.6.

Vijfde en zesde lid

Een besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond kan ook worden gebaseerd op door een gemeente te treffen of getroffen dan wel te bekostigen of bekostigde maatregel. Een voorbeeld is het plaatsen van een geluidscherm door een gemeente ten behoeve van het realiseren van woningbouwplannen. In een dergelijk geval kan de gemeente verzoeken om een verlaging van de geldende geluidproductieplafonds waarbij het effect van de maatregel in de plafondhoogte wordt verwerkt. Op deze situatie heeft het *vijfde lid* betrekking.

Anders dan in het vierde lid, is in het vijfde lid sprake van een bevoegdheid (dus niet van een verplichting) om de betrokken geluidproductieplafonds aan te passen aan het effect van de te treffen of getroffen maatregelen. Dit laat het bevoegd gezag onder meer ruimte om te beoordelen of over de maatregelen, zoals een geluidscherm, afstemming is bereikt met de beheerder van de weg of spoorweg. Daarbij gaat het mede om afspraken tussen de gemeente en de beheerder inzake het beheer en onderhoud van de gekozen voorziening. In veel gevallen zal het in de rede liggen dat de beheerder zich belast met het beheer en onderhoud. Een besluit als bedoeld in het vijfde lid zal pas worden genomen als ter zake eenduidige afspraken zijn gemaakt.

Op het verzoek van de gemeente is ook het derde lid van het onderhavige artikel van toepassing. Er zal dus ook worden gezien hoe de geluidproductie zich naar verwachting zal ontwikkelen. Daarmee wordt beoogd te voorkomen dat woningbouw wordt gerealiseerd bij een geluidbelasting die naar verwachting binnen afzienbare termijn omhoog zal gaan. Indien een verlaging niet kan plaatsvinden, ligt het in de rede dat de beheerder en de gemeente in overleg zullen treden over te nemen maatregelen die enerzijds gericht zijn op de komende volbenutting van de plafonds en anderzijds op de wensen van de gemeente inzake de woningbouw.

In het vijfde lid wordt gesproken over maatregelen die al getroffen zijn of nog getroffen zullen worden. Een verzoek als bedoeld in het vijfde lid kan namelijk al worden gedaan en afgehandeld voordat de maatregelen zijn getroffen. Dat is voor de gemeente vooral van belang om zekerheid te verkrijgen omtrent de toekomstige plafondhoogte alvorens de investeringen voor uitvoering van de maatregelen te doen. De verlaging van het plafond kan in dit geval echter niet gaan gelden voordat de maatregelen zijn geëffectueerd. Anders zou de beheerder zich geconfronteerd kunnen zien met een overschrijding van het (verlaagde) plafond. Daartoe is in artikel 11.36 een voorziening getroffen. Naast «treffen» wordt de term «bekostigen» gebruikt. Het is mogelijk dat de beheerder de maatregelen treft, maar deze door de gemeente worden bekostigd. Bekostiging kan ook achteraf worden overeengekomen.

Bij een geluidbeperkende maatregel die op verzoek van en voor rekening van een gemeente wordt getroffen, hoeft niet te worden voorzien in een toetsing door het bevoegd gezag aan de criteria, genoemd in artikel 11.29 (zesde lid). Die afweging is immers reeds gemaakt door het betreffende gemeentebestuur. Voor een ambtshalve plafondwijziging is een dergelijke bepaling niet nodig; artikel 11.29 geldt namelijk niet voor ambtshalve besluiten.

Artikel 11.29

De waarde van het geluidproductieplafond wordt mede bepaald door het geluideffect dat kan worden bereikt door het treffen van maatregelen. Niet alle maatregelen worden echter in de afweging betrokken («in aanmerking

genomen»). In principe spelen alleen «geluidbeperkende maatregelen» een rol. Wat «geluidbeperkende maatregelen» zijn, is omschreven in artikel 11.1. Kort gezegd gaat het om bron- en overdrachtsmaatregelen die zijn aangewezen bij ministeriële regeling. In het concrete geval geldt bovendien dat een «geluidbeperkende maatregel» alleen in de afweging wordt betrokken indien zij voldoet aan de eisen die zijn gesteld in het *eerste lid* van artikel 11.29.

Ingevolge het *eerste lid* wordt een geluidbeperkende maatregel in concreto alleen in aanmerking genomen als het treffen ervan – in het desbetreffende concrete geval – financieel doelmatig is en niet stuit op overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard. De eis van financiële doelmatigheid speelt overigens alleen in relatie tot geluidsgevoelige objecten. Deze eis is namelijk gerelateerd aan de normen die artikel 11.30 hanteert voor geluidsgevoelige objecten. De toets aan overwegende bezwaren van genoemde aard speelt wel in alle gevallen waarin een geluidbeperkende maatregel in aanmerking wordt genomen.

Een uitzondering op de voorwaarde van financiële doelmatigheid geldt als de beheerder er uitdrukkelijk om vraagt een financieel niet doelmatige geluidmaatregel in de beschouwing te betrekken (*tweede en derde lid*). Doet de beheerder een verzoek als bedoeld in het tweede of derde lid, dan wordt de maatregel door het bevoegd gezag beoordeeld als ware de maatregel een financieel doelmatige geluidbeperkende maatregel. Dit sluit aan bij de vrijheid van de beheerder om zelf te kiezen welke maatregelen hij wil treffen. De toets van het eerste lid, onder b, geldt voor de hier bedoelde maatregelen wel.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gegeven omtrent de toepassing van het financiële-doelmatigheids-criterium (*vierde lid*). In de huidige praktijk wordt reeds gewerkt met criteria ter beoordeling van de financiële doelmatigheid van mogelijk te treffen maatregelen. In het kader van de bepalingen voor tracésituaties biedt de Wet geluidhinder daarvoor een wettelijke basis (artikel 87b, vijfde lid, en artikel 106, vierde lid). Bij het opstellen van de regels krachtens artikel 11.29, vierde lid, zullen deze criteria worden geïntegreerd met het doelmatigheids criterium behorende tot de (bestaande) saneringsregeling op basis van de Wet geluidhinder en opnieuw overwogen.

In het kader van dit wetsvoorstel zullen de criteria worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. Voor zover de criteria financiële of andere normen bevatten, die regelmatig dienen te worden aangepast (bijvoorbeeld vanwege een inflatiecorrectie), zullen deze bij ministeriële regeling worden vastgelegd.

De toets aan de financiële doelmatigheid en de toets aan stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aspecten staan naast elkaar. Zij worden apart genoemd, omdat zij op verschillende wijzen worden uitgevoerd. Voor de financiële doelmatigheidstoets komt er – op grond van het vierde lid – een berekeningsmodel, terwijl de toets aan de overige aspecten een beleidsmatig karakter heeft. Indien beide toetsen moeten worden uitgevoerd, is het ter keuze van het bevoegd gezag welk van deze beide toetsen als eerste wordt uitgevoerd. Als een geluidbeperkende maatregel afstuit op basis van de eerst uitgevoerde toets, behoeft de tweede toets niet meer te worden uitgevoerd. Als de eerst uitgevoerde toets een geluidbeperkende maatregel niet in de weg staat, moet vervolgens de tweede toets worden gedaan.

Artikel 11.29 richt zich, net als artikel 11.30, tot het bevoegd gezag. Dit betekent dat het artikel geldt voor besluiten die op verzoek worden genomen. Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 11.30.

Artikel 11.30

Artikel 11.30 biedt het normerende kader bij de vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds. Door deze normering regelt het artikel de relatie tussen de geluidwaarde van het geluidproductieplafond en de hoogte van geluidsbelastingen op geluidsgevoelige objecten. Dit artikel geldt zowel voor de aanleg van een geheel nieuwe weg of spoorweg als voor het wijzigen van de geluidproductieplafonds van bestaande wegen en spoorwegen.

De toepasselijkheid van artikel 11.30 is beperkt tot gedeelten van wegen of spoorwegen, die lopen langs geluidsgevoelige objecten (praktisch gesproken betreft het met name woongebieden). Dit volgt uit het tweede lid van artikel 11.2. Daarin zijn de voorkeurswaarde en de maximale waarde verbonden met de geluidsbelasting op geluidsgevoelige objecten. Ook de getalswaarden van de normen zijn vastgelegd in artikel 11.2. Voor niet-geluidsgevoelige objecten geeft het artikel geen kader voor de besluitvorming inzake het vaststellen of wijzigen van een plafond. Zie daarover § 3.3.1 en § 3.3.2 van deze memorie van toelichting.

Anders dan de Wet geluidhinder kent het wetsvoorstel geen zone langs de weg of spoorweg. Artikel 11.30 geldt dus voor alle geluidsgevoelige objecten die bij volledige benutting van het plafond invloed ondervinden van de weg of spoorweg. Voor het akoestisch onderzoek is wel een afbakening nodig van de geluidsgevoelige objecten die in de beschouwing worden betrokken. Daartoe kan de geluidscontour die behoort bij de voorkeurswaarde worden benut. Buiten die geluidscontour treedt geen overschrijding op van de waarden, bedoeld in het eerste lid, en is akoestisch onderzoek dus niet nodig. Zie over het akoestisch onderzoek ook de toelichting bij artikel 11.33.

Opgemerkt wordt nog dat het eerste en het tweede lid van het artikel zich richten tot het bevoegd gezag. In combinatie met artikel 11.28, eerste lid, valt hieruit af te leiden dat beide leden van toepassing zijn indien een besluit op verzoek wordt genomen. Zij zijn niet van toepassing bij een ambtshalve besluit, dat door Onze Ministers wordt genomen. Dit houdt verband met het feit dat een ambtshalve besluit veelal een bijzondere achtergrond zal hebben, waarbij een toets aan het normerende kader niet aan de orde is. Voorbeelden zijn een aanpassing van plafonds aan de ontwikkeling van het bronbeleid, aan de resultaten van een uitgevoerde sanering ter plaatse, of in verband met een aanpassing van de reken- en meetvoorschriften.

Het normerende kader is als volgt. Hierbij wordt steeds uitgegaan van de volledig benutte plafonds.

- In het geval van *nieuwe aanleg* bepaalt het *eerste lid* van artikel 11.30 dat de geluidsbelastingen bij geluidsgevoelige objecten, die voortvloeien uit het vast te stellen plafond, in principe niet hoger dan de voorkeurswaarde mogen zijn. De voorkeurswaarde is aangegeven in de tabel bij artikel 11.2.
- In het geval van het *wijzigen* van een geluidproductieplafond voor een bestaande weg of spoorweg geeft het *tweede lid* van artikel 11.30 invulling aan een beginsel dat enige verwantschap vertoont met het standstill beginsel. De geluidsbelastingen op geluidsgevoelige objecten die voortvloeien uit het nieuw vast te stellen plafond, mogen

in principe niet hoger zijn dan de geluidsbelastingen op die objecten die voortvloeien uit het bestaande geluidproductieplafond. Het tweede lid is niet van toepassing indien de geluidsbelasting na de wijziging van het geluidproductieplafond onder de voorkeurswaarde ligt (*derde lid*). Een geluidsbelasting op of onder de voorkeurswaarde geldt als aanvaardbaar.

Op het opnieuw vaststellen van een geluidproductieplafond met gelijktijdige verplaatsing van het referentiepunt (zie de toelichting bij artikel 11.19) is niet het eerste, maar het tweede lid van artikel 11.30 van toepassing. Deze situatie is te beschouwen als een wijziging van het tot dusverre geldende plafond.

Het *vierde lid* bepaalt dat afgeweken mag worden van het eerste of het tweede lid in het geval dat geen geluidbeperkende maatregelen in aanmerking komen om aan die leden te voldoen. Zoals eerder is toegelicht zal het bevoegd gezag bij het voorbereiden van zijn besluit inzake het vaststellen of wijzigen van een geluidproductieplafond nagaan of geluidbeperkende maatregelen in aanmerking komen die ertoe leiden dat wel aan het eerste of tweede lid wordt voldaan. Als dat niet het geval blijkt, zal het bevoegd gezag nagaan of geluidbeperkende maatregelen in aanmerking komen die ertoe leiden dat het plafond lager kan worden vastgesteld dan zonder het effect van deze maatregelen het geval zou zijn (*vierde lid, tweede volzin*). Een afwijking van het eerste of tweede lid gaat dus niet verder dan nodig is. Bij zijn afweging zal het bevoegd gezag artikel 11.29 toepassen. De maatregelen die in aanmerking worden genomen, moeten financieel doelmatig zijn en niet afstuiten op de bezwaren, genoemd in het eerste lid, onder b, van artikel 11.29. Met het oog op deze afweging op basis van artikel 11.29 zijn de woorden «zoveel mogelijk» opgenomen in het vierde lid.

De toepassing van het vierde lid wordt gezien per geluidsgevoelig object. Het is dus mogelijk dat ten aanzien van een of meer geluidsgevoelige objecten een beroep kan worden gedaan op het vierde lid, terwijl dit ten aanzien van andere geluidsgevoelige objecten niet het geval is. Zo heeft het vierde lid geen betekenis voor geluidsgevoelige objecten die zo ver van de weg of spoorweg afliggen dat op het object wordt voldaan aan het eerste lid (de voorkeurswaarde) of het tweede lid (standstill). Het afwijken van de voorkeurswaarde c.q. standstill zal dus spelen binnen een zekere afstand tot de weg of spoorweg. Ook is relevant of een object laag of hoog is gelegen. Het afwijken van de voorkeurswaarde c.q. standstill kan bijvoorbeeld hoog wel aan de orde zijn, maar laag niet. Voorts kan de werking van een scherm aan de rand van het scherm anders zijn dan in het midden ervan. Het afwijken van de voorkeurswaarde c.q. standstill kan daardoor bijvoorbeeld aan de rand wel aan de orde zijn, maar in het midden niet.

De maatregelen die het bevoegd gezag bij zijn besluit in aanmerking heeft genomen, worden aangegeven in het besluit (artikel 11.35). Opgemerkt wordt dat dit niet betekent dat de beheerder verplicht is tot het treffen van die maatregelen. Hij is verplicht tot naleving van het plafond. Als blijkt dat hij het vastgestelde of gewijzigde plafond kan naleven zonder het treffen van de betrokken maatregelen, kan hij deze achterwege laten, of op termijn stellen. Als het plafond op een later tijdstip zonder deze maatregelen alsnog dreigt te worden overschreden, moet hij alsnog tijdig maatregelen treffen. Dat kunnen dan zowel de maatregelen zijn die in het besluit zijn aangegeven, als andere maatregelen. Voor andere overdrachtsmaatregelen moet wel een plafondwijzigingsprocedure worden gevolgd (zie artikel 11.21). Uiteraard zal de beheerder niet (opnieuw) met succes een verzoek tot verhoging van een plafond kunnen doen, zolang hij

geluidbeperkende maatregelen die hij met toepassing van het eerste lid van artikel 11.29 zou kunnen treffen, achterwege heeft gelaten. Zie hierover ook § 3.4.2.

Een verdere mogelijkheid tot afwijking van het eerste of tweede lid is geschapen voor het geval van cumulatie (*vijfde lid*). Van cumulatie is sprake indien de geluidsbelasting van een geluidsgevoelig object wordt bepaald door meer dan één geluidsbron, en de geluidsbelasting vanwege elk van beide geluidsbronnen boven de voorkeurswaarde ligt of kan zijn gelegen. Welke andere geluidsbronnen in de beschouwing moeten worden betrokken, wordt geregeld bij ministeriële regeling. In elk geval zal het gaan om andere wegen en spoorwegen, al dan niet met geluidproductieplafonds.

Opgemerkt wordt dat voor alle betrokken geluidsbronnen geldt dat zij bij cumulatie in de beschouwing worden betrokken indien de geluidsbelasting die zij teweegbrengen op een of meer geluidsgevoelige objecten, uitgaat boven de voorkeurswaarde als bedoeld in artikel 11.2. Dat geldt ook voor geluidsbronnen die geregeld zijn in de Wet geluidhinder en daar een eigen normering kennen (met een mogelijk afwijkende voorkeurswaarde). Het systeem zou aanmerkelijk worden gecompliceerd als voor elke geluidsbron zou worden aangesloten bij de specifiek daarvoor geldende geluidnormering. Daarom is daarvan afgezien. Bovendien zijn de diverse normeringen niet zeer verschillend, zodat aansluiting bij één uniforme voorkeurswaarde akoestisch weinig verschil maakt.

Zie over cumulatie ook § 3.3.4 van deze memorie van toelichting. Zoals in § 3.3.4 al is toegelicht, kan cumulatie ertoe leiden dat een geluidproductieplafond lager of hoger wordt vastgesteld dan anders het geval zou zijn geweest. Het is daardoor mogelijk dat maatregelen die financieel-akoestisch niet doelmatig zijn, toch worden betrokken bij het vaststellen van de waarde van het plafond (bij een lager plafond) of dat financieel-akoestisch doelmatige maatregelen toch buiten beschouwing worden gelaten (bij een hoger plafond). Met het oog op het laatste is artikel 11.29, eerste lid, onder a, niet van toepassing in het geval van cumulatie. Hiermee is niet gezegd dat de doelmatigheidstoets achterwege zal blijven – het ligt in de rede om deze toets op de gebruikelijke wijze uit te voeren – maar wel dat naar gelang van de situatie zal worden afgeweken van de uitkomsten daarvan. De maximale waarde en de toetsing aan de bezwaren, bedoeld in het eerste lid van artikel 11.29, onder b, blijven wel van toepassing. Net als bij het vierde lid, wordt de toepassing van het vijfde lid gezien per geluidsgevoelig object.

Afwijking van het eerste of tweede lid is alleen mogelijk als daardoor de geluidsbelasting op een of meer geluidsgevoelige objecten niet de maximale waarde zal overschrijden (*zesde lid*). Een dergelijke overschrijding is alleen mogelijk in uitzonderlijke gevallen, indien tevens toepassing wordt gegeven aan artikel 11.49 (overschrijdingsbesluit). Dit is aangegeven in het *zevende lid*. De clausule «in samenhang met het besluit tot het wijzigen van een geluidproductieplafond» brengt tot uitdrukking dat de betrokken plafondwijziging gepaard dient te gaan met een daarbij behorend overschrijdingsbesluit. Een plafondbesluit dat is genomen op basis van een overschrijdingsbesluit, kan dus niet worden gewijzigd zonder dat opnieuw een overschrijdingsbesluit wordt genomen (tenzij de geluidsbelasting niet toeneemt; zie hierna). Met andere woorden, het overschrijdingsbesluit werkt eenmalig. In het algemeen zullen beide besluiten gelijktijdig worden voorbereid.

Voor een goed begrip wordt opgemerkt dat het zesde lid geen rol speelt, als het bevoegd gezag bij het nemen van zijn besluit voldoet aan het

bepaalde in het eerste dan wel het tweede lid. Dat is met name van betekenis bij het wijzigen van een geluidproductieplafond dat – bij volledige benutting – gepaard gaat met overschrijding van de maximale waarde. Indien de wijziging van dat plafond er niet toe leidt dat de geluidsbelasting van een of meer geluidsgevoelige objecten – bij volledige benutting van het gewijzigde plafond – toeneemt, is geen toetsing aan de maximale waarde nodig. Er wordt immers niet afgeweken van het tweede lid van artikel 11.30. In een dergelijk geval speelt ook het zevende lid geen rol. De wijziging van het plafond kan dus geschieden zonder overschrijdingsbesluit, ook al gaat het plafond na wijziging nog steeds – bij volledige benutting – gepaard met overschrijding van de maximale waarde op een of meer geluidsgevoelige objecten. Een wijziging van een plafond die niet leidt tot een verslechtering van de geluidssituatie van de betrokken geluidsgevoelige objecten, en mogelijk zelfs een verbetering teweeg brengt, wordt dus niet belemmerd door de zware procedure van het overschrijdingsbesluit.

Opgemerkt wordt nog dat de vraag of de maximale waarde wordt overschreden, wordt gezien op basis van de geluidproductie van de bron waarvoor het geluidproductieplafond wordt vastgesteld of gewijzigd. Cumulatie speelt hierbij geen rol.

Artikel 11.31

Het initiatief tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond kan uitgaan van een ander (besluit op verzoek) of van het bevoegd gezag (ambtshalve besluit) (*eerste lid*). Bij artikel 11.28 is ingegaan op de verschillen tussen besluiten op verzoek en ambtshalve besluiten. Ook is daar reeds aangegeven bij welk orgaan de bevoegdheid tot het nemen van een wijzigingsbesluit berust.

De bevoegdheid tot het doen van een verzoek wordt geregeld in het *tweede en derde lid*. Bevoegd zijn de beheerder en burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten. Dat zijn de gemeenten waarin het desbetreffende referentiepunt is gelegen, of waarvan gronden deel uitmaken die zijn gelegen langs de desbetreffende weg of spoorweg binnen de zone, bedoeld in hoofdstuk VI van de Wet geluidhinder (zie ook artikel 11.37). Deze zone is van toepassing bij de bouw van geluidsgevoelige objecten in de nabijheid van de weg of spoorweg. De zonegrens zal verder uit de weg of spoorweg liggen dan het referentiepunt. Het is dus denkbaar dat de weg of spoorweg en het desbetreffende referentiepunt zijn gelegen in gemeente A, en de zonegrens in gemeente B.

Bewoners die langs een weg of spoorweg wonen en geluidhinder ondervinden, behoren niet tot de kring van degenen die om een wijziging van een geluidproductieplafond kunnen vragen. Een dergelijk verzoek zou in de praktijk steeds strekken tot *verlaging* van een of meer plafonds. Het slagen van een verlagingsverzoek zal echter vrijwel altijd afhangen van het treffen van geluidbeperkende maatregelen die leiden tot een verlaging van de geluidproductie, waarbij het zal gaan om maatregelen die worden getroffen door een ander dan de beheerder (lees: de gemeente). Indien dit geval zich voordoet, zal de gemeente zelf al verzoeken om aanpassing van de betrokken plafonds. Daarnaast wordt een verlagingsgrond genoemd in het tweede lid van artikel 11.48. Deze grond is vooral bedoeld om geplande woningbouw te kunnen afstemmen op realistische plafonds. Ook in dat geval zullen burgemeester en wethouders om de verlaging verzoeken. Wel kunnen bewoners de Ministers van VROM en van VenW verzoeken om over te gaan tot een ambtshalve aanpassing van een geldend geluidproductieplafond. Te denken valt aan het geval dat bewoners van oordeel zijn dat zich een onjuistheid voordoet als bedoeld in

artikel 11.47. Verder hebben bewoners primair belang bij naleving van de vigerende geluidproductieplafonds. Zie daarover § 3.7 en § 3.8 van deze memorie van toelichting.

Het verzoek om vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond is een aanvraag in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent onder meer dat op de beoordeling van de ontvankelijkheid van een verzoek afdeling 4.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Regels omtrent de over te leggen gegevens worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (*vierde lid*). In elk geval zullen de gegevens moeten worden verstrekt aan de hand waarvan het bevoegd gezag kan toetsen of is voldaan aan de minimumstandaard (zie artikel 11.28, tweede lid) en of afdoende gepoogd is geluidbeperkende maatregelen te treffen, dan wel overtuigend gemotiveerd is waarom dergelijke maatregelen op financiële of andere bezwaren stuiten (zie de artikelen 11.29 en 11.30). In voorkomend geval zal in de aanvraag ook aandacht moeten worden besteed aan het aspect van de cumulatie. Indien het verzoek betrekking heeft op een gedeelte van een weg of spoorweg waar ook een saneringsverplichting geldt, zal mede het saneringsplan moeten worden overgelegd. Zie hiervoor ook artikel 11.42.

Artikel 11.32

Bij een verzoek tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) van toepassing. De mogelijkheid om zienswijzen in te dienen is gegeven aan eenieder. Dit sluit aan bij de Tracéwet. Bovendien zou het niet altijd eenvoudig zijn om de kring van de belanghebbenden af te bakenen. Een mogelijk aanknopingspunt voor de afbakening van die kring zou de ligging van de 50 dB-contour kunnen zijn, maar de ligging van deze contour zal niet steeds eenduidig vaststaan. Het openstellen van het indienen van zienswijzen voor eenieder draagt derhalve in dit verband bij tot een beperking van de bestuurslasten die zijn verbonden met de procedure voor het vaststellen of wijzigen van een geluidproductieplafond.

Toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is niet voorgeschreven voor de voorbereiding van ambtshalve besluiten met betrekking tot een geluidproductieplafond. Ambtshalve besluiten zullen vaak betrekking hebben op het doorvoeren van wijzigingen die het gevolg zijn van ontwikkelingen die reeds hun beslag hebben gekregen, zoals het in de geluidproductieplafonds verwerken van het geluideffect van getroffen saneringsmaatregelen. Voor het toepassen van een uitgebreide voorbereidingsprocedure is dan geen aanleiding. Overigens kunnen de ministers besluiten, afdeling 3.4 in een specifiek geval toch toe te passen (artikel 3:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

In artikel 11.47 is een specifieke uitzondering op de toepasselijkheid van afdeling 3.4 opgenomen.

Artikel 11.33

Voordat een besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond wordt genomen, moet een akoestisch onderzoek worden uitgevoerd (*eerste lid*). Het akoestisch onderzoek dient inzicht te geven in de geluidsbelasting die geluidsgevoelige objecten kunnen ondervinden vanwege de weg of spoorweg (*tweede lid, eerste volzin*). Voor een goede afweging moet het bevoegd gezag c.q. moeten de Ministers van VROM en van VenW ook inzicht hebben in de geluidssituatie elders dan op geluidsge-

voelige objecten. Te denken valt aan bijvoorbeeld een situatie van nieuwe aanleg langs een park met recreatiewoningen.

De geluidsbelasting die in het onderzoek is berekend inclusief de in aanmerking genomen geluidbeperkende maatregelen, kan worden omgerekend naar een waarde van de geluidproductie van de weg of spoorweg die ertoe leidt dat de beoogde geluidsbelasting niet wordt overschreden. Dat gebeurt door, gebruikmakend van alle berekeningsvariabelen die de bron en de geluidmaatregelen beschrijven, een berekening te maken van de daardoor veroorzaakte geluidproductie op elk van de betreffende referentiepunten. Ook hiertoe strekt het akoestisch onderzoek. Dit is geregeld in het *tweede lid, tweede volzin*. De berekende geluidwaarde zal worden vastgelegd als de waarde van het geluidproductieplafond op het referentiepunt.

Het akoestisch onderzoek geschiedt ingeval van een voorgenomen ambts-halve besluit door – en voor rekening van – de beheerder en anders door en voor rekening van degene die voornemens is een verzoek te doen tot vaststelling of wijziging van het geluidproductieplafond, veelal overigens ook de beheerder (*derde lid*). Wel zal de beheerder in alle gevallen de berekening uitvoeren van de geluidproductie op de referentiepunten, ook indien een ander het akoestisch onderzoek verricht (*vierde lid, eerste volzin*). Dit kan in het belang van de efficiency zijn, maar dient bovenal om het gebruik van uniforme gegevens te waarborgen. De betrokken gegevens dienen desverzocht ter beschikking van een aanvrager te worden gesteld (*vierde lid, tweede volzin*).

Er dient ook akoestisch onderzoek te worden gedaan met betrekking tot de cumulatie van geluid (*vijfde lid*). Daarmee komen de gegevens beschikbaar die nodig zijn om toepassing te kunnen geven aan het vijfde lid van artikel 11.30. Ingevolge het zesde lid gelden hiervoor wel beperkingen (zie hierna).

In de ministeriële regeling op grond van het *zesde lid* zal worden aangegeven dat het onderzoek primair plaatsvindt op basis van de betrokken brongegevens, maar exclusief eventuele nieuwe geluidbeperkende maatregelen. Daardoor ontstaat een zuiver beeld van de gevolgen die zonder (nieuwe) maatregelen zouden optreden. Ten aanzien van geluidsgevoelige objecten zal het onderzoek ook inzicht moeten geven in het effect van geluidbeperkende maatregelen die voldoen aan de eisen van artikel 11.29. Het geluidproductieplafond zal immers mede worden gebaseerd op het effect van die maatregelen. De geluidsbelasting wordt bepaald op de gevel van gebouwen en aan de terreingrens van gebieden. Dit zal eveneens worden geregeld bij de ministeriële regeling.

De wijze waarop het onderzoek dient te worden uitgevoerd, zal worden geregeld op grond van het zesde lid, onder a. De situaties waarop het onderzoek betrekking heeft – bijvoorbeeld met en zonder geluidbeperkende maatregelen – zullen worden gebaseerd op onderdeel b van het zesde lid. Onderdeel c staat in relatie tot het vijfde lid (zie hierna).

De zogenoemde reken- en meetvoorschriften zullen een belangrijk deel uitmaken van de ministeriële regeling. De nieuwe reken- en meetvoorschriften worden geënt op de huidige werkwijze bij aanleg of wijziging van een weg of spoorweg onder het regime van de Wet geluidhinder, maar zullen wel eenvoudiger zijn. Een van de verschillen is dat er bij de berekening van de geluidwaarde op referentiepunten zal worden gerekend met een «lege polder» tussen de bron en het referentiepunt. Dat betekent dat alle bebouwing en bodemgebieden niet meegenomen worden. De geluidwaarde is dus alleen afhankelijk van de kenmerken van

de bron en daarbij horende geluidschermen of -wallen en daardoor onafhankelijk van wijzigingen in de omgeving.

Akoestisch onderzoek met betrekking tot de cumulatie van geluid heeft alleen te worden verricht als dat effectief meerwaarde heeft. Uitzonderingen op deze onderzoeksplicht zullen bij ministeriële regeling worden vastgesteld (*zesde lid, onder c*). Een onderzoek naar cumulatieve effecten kan bijvoorbeeld achterwege blijven als andere geluidsbronnen in de desbetreffende situatie niet aanwezig zijn. Ook is onderzoek als hier bedoeld onnodig als kan worden aangenomen dat de geluidsbelasting als gevolg van de vaststelling of wijziging van het geluidproductieplafond niet zal toenemen. Ditzelfde geldt als de geluidsbelasting vanwege de weg of spoorweg blijft onder de waarde, bedoeld in het eerste of tweede lid van artikel 11.30, en de geluidsbelasting vanwege de andere geluidsbron of geluidsbronnen blijft onder de voorkeurswaarde.

Artikel 11.34

Ook in geval van een ambtshalve besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond dienen de gegevens beschikbaar te zijn die anders bij het verzoek tot vaststelling of wijziging van het plafond zouden zijn gevoegd. Met het oog hierop geldt voor de beheerder een verplichting tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen. Hierbij moet vooral worden gedacht aan de brongegevens en aan de resultaten van het akoestisch onderzoek en de berekeningen, bedoeld in het tweede lid van artikel 11.33. Met de term «resultaten» wordt het gehele onderzoek aangeduid, dus zowel de uitkomsten als de onderbouwing daarvan.

Artikel 11.35

Dit artikel bevat een aanvulling op de algemene motiveringsplicht bij besluiten (afdeling 3.7 van de Algemene wet bestuursrecht). Indien het geluidproductieplafond mede is gebaseerd op het effect van bepaalde geluidbeperkende of andere maatregelen, wordt dit in het besluit aangegeven. In de *eerste* plaats gaat het om maatregelen waarmee rekening is gehouden als gevolg van de toepassing van artikel 11.29. In de *tweede* plaats kan het gaan om maatregelen die zullen worden getroffen door een ander dan de beheerder, bijvoorbeeld een door een gemeente te plaatsen geluidscherm ten behoeve van te realiseren woningbouw. De maatregelen moeten met voldoende nauwkeurigheid worden aangegeven. In dat kader gaat het om de aard van de maatregel (bijvoorbeeld geluidscherm of geluidwal), de afmetingen ervan (bijvoorbeeld de hoogte van het scherm) en de geografische locatie van de betrokken maatregelen. Dit is mede nodig voor het intreden van de gevolgen van opnemings van de maatregel in het besluit.

Het opnemen van maatregelen in het besluit tot vaststelling of wijziging van het geluidproductieplafond heeft namelijk een aantal gevolgen. Als de maatregelen nog moeten worden getroffen, kan de beheerder dit doen zonder het doorlopen van een verdere plafondwijzigingsprocedure. Een ander voordeel voor de beheerder is dat eventuele planologische belemmeringen terzijde worden gesteld. Voor zover nodig geldt het besluit voor de uitvoering van de maatregelen namelijk als projectbesluit in de zin van de Wet ruimtelijke ordening of als besluit dat de beheersverordening in de zin van de Wet ruimtelijke ordening buiten toepassing blijft (artikel 11.43). Het opnemen van de maatregelen in het besluit tot vaststelling of wijziging van het geluidproductieplafond brengt voorts mee dat de maatregelen behoren tot de brongegevens en dus worden opgenomen in het geluidregister (artikel 11.25, derde lid, onder c).

Artikel 11.36

Zoals aangegeven bij het vijfde lid van artikel 11.28, kan een besluit tot wijziging van een geluidproductieplafond ook worden gebaseerd op door een gemeente te treffen of te bekostigen maatregelen. Een verzoek daartoe kan al worden gedaan en afgehandeld voordat het de maatregelen zijn getroffen. Dat is voor de gemeente vooral van belang om zekerheid te verkrijgen omtrent de toekomstige plafondhoogte alvorens de investeringen voor uitvoering van de maatregelen worden gedaan. De verlaging van het plafond kan in dit geval echter niet gaan gelden voordat de maatregel is geëffectueerd. Anders zou de beheerder zich geconfronteerd kunnen zien met een overschrijding van het (verlaagde) plafond.

Met het oog daarop is in artikel 11.36 bepaald dat het besluit tot verlaging van de plafonds pas gaat werken als de maatregelen zijn getroffen, meer precies: als het bevoegd gezag heeft medegedeeld dat de maatregelen ten genoegen van het bevoegd gezag zijn getroffen.

De gemeente zal het bevoegd gezag dus op de hoogte moeten stellen van het voltooid zijn van de werkzaamheden. De bepaling is een afwijking van de hoofdregel van artikel 20.3, eerste lid, eerste volzin, van de Wet milieubeheer. De mededeling van het bevoegd gezag is niet te beschouwen als een besluit. Er staat derhalve geen beroep tegen open.

Artikel 11.36 heeft geen betrekking op door de beheerder te treffen maatregelen. Daarvoor is een opschorting van de inwerkingtreding van het besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond niet nodig. De beheerder dient zijn maatregelen tijdig te treffen, waardoor hij aan het plafond voldoet. In bijzondere gevallen kan hij zo nodig om tijdelijke ontheffing verzoeken (artikel 11.24).

Opgemerkt wordt dat het de gemeente, vanuit het wetsvoorstel gezien, vrij staat te kiezen welke maatregelen zij wil treffen. De bepalingen van het wetsvoorstel, zoals de doelmatigheidstoets, spelen daarbij geen rol. De gemeente zal met toepassing van de Wet ruimtelijke ordening moeten zorgen voor de planologische inpassing van de maatregelen. Ook bij de verlaging van de geluidproductieplafonds naar aanleiding van de gemeentelijke maatregelen spelen deze bepalingen geen rol. Het geluiddefect van de maatregelen wordt in het verlaagde plafond verwerkt. Zie ook § 3.4.

Artikel 11.37

Het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente of gemeenten moet op de hoogte zijn van de geluidproductieplafonds die betekenis hebben binnen de grenzen van de gemeente. Burgemeester en wethouders ontvangen daartoe een afschrift van het desbetreffende besluit. Het artikel is een aanvulling op de algemene regeling van afdeling 3.6 (Bekendmaking en mededeling) van de Algemene wet bestuursrecht. Het afschrift zal worden toegezonden door het bestuursorgaan dat of de bestuursorganen die het desbetreffende plafondbesluit hebben genomen.

Artikel 11.38

Dit artikel regelt de verplichting van de beheerder van de weg of spoorweg tot het treffen van geluidwerende maatregelen (gevelmaatregelen) aan een geluidsgevoelig object (*eerste lid*). De term «geluidwerende maatregelen» is gedefinieerd in artikel 11.1. De verplichting tot het treffen van deze maatregelen ontstaat indien bij besluit een geluidproductieplafond wordt vastgesteld of gewijzigd, en bij de volledige benutting

van dat plafond met betrekking tot een of meer geluidsgevoelige ruimten van een object de binnenwaarde wordt overschreden. De verplichting tot het treffen van geluidwerende maatregelen gaat gelden zodra het desbetreffende besluit tot het vaststellen of wijzigen van het geluidproductieplafond onherroepelijk is geworden. Overigens geldt deze verplichting niet in alle gevallen.

In de eerste plaats geldt als voorwaarde dat toepassing is gegeven aan het vierde of vijfde lid van artikel 11.30. Dit is mede geregeld in het eerste lid. Toepassing van het vierde lid van artikel 11.30 houdt in dat de geluidsbelasting van het object bij volledige benutting van het vastgestelde plafond is gelegen boven de voorkeurswaarde dan wel (bij een plafondwijziging) boven de geluidsbelasting die – bij volledige benutting – voortvloeide uit het geluidproductieplafond zoals dat luidde voor de wijziging. Ingeval van toepassing van het vijfde lid van artikel 11.30 is bij het bepalen van de hoogte van het geluidproductieplafond rekening gehouden met de geluidsbelasting vanwege andere geluidsbronnen dan de betrokken weg of spoorweg (cumulatie). De binnenwaardeverplichting blijft bij cumulatie gekoppeld aan de hoogte van het plafond voor de betrokken weg of spoorweg en geldt dus indien de binnenwaarde wordt overschreden bij volledige benutting van dat plafond, dus exclusief het effect van de andere geluidsbronnen.

In de tweede plaats geldt de verplichting in principe niet indien een geluidproductieplafond wordt verlaagd. Zie hierna, bij het vierde lid.

In de derde plaats is artikel 11.38 niet van toepassing met betrekking tot de geluidproductieplafonds die van rechtswege tot stand zijn gekomen. Hoge geluidsbelastingen als gevolg van de invoering van de van rechtswege geluidproductieplafonds worden gezien in het kader van de nieuwe saneringsoperatie. Daarin worden ook eventuele gevelmaatregelen in beschouwing genomen. Formeel is artikel 11.38 niet van toepassing op de van rechtswege plafonds omdat deze plafonds niet bij besluit tot stand komen. Artikel 11.38 haakt aan bij het nemen van een besluit.

In de vierde plaats is artikel 11.38 niet van toepassing op het wijzigen met toepassing van artikel 11.47 van geluidproductieplafonds die van rechtswege tot stand zijn gekomen ingevolge het eerste lid van artikel 11.45. In plaats daarvan kent artikel 11.47 een zelfstandige binnenwaardebepaling (zie ook hierna).

In de vijfde plaats is artikel 11.38 niet van toepassing op geluidsgevoelige objecten met betrekking waartoe de Interimwet stad-en-milieubenadering is toegepast (artikel 11.40).

Ten slotte is de verplichting niet langer van kracht voor geluidsgevoelige objecten met betrekking waartoe toepassing is gegeven aan artikel 11.39 (zie aldaar).

Aan de verplichting moet zijn voldaan binnen twee jaar (*tweede lid*). De Minister van VROM kan op verzoek van de beheerder een andere termijn stellen (*derde lid*). Te denken valt aan gecompliceerde situaties die bijvoorbeeld een groot aantal woningen betreffen.

Door de geluidwerende maatregelen moet de geluidsbelasting binnen de geluidsgevoelige ruimten van het geluidsgevoelige object worden teruggebracht tot een waarde die ten minste 3 dB is gelegen onder de toepasselijke binnenwaarde. Dit is mede bepaald in het tweede lid van artikel 11.38. Laatstgenoemde lager gelegen waarde is het nagestreefde niveau van de binnenwaarde. Door de wettelijke binnenwaarde – die in feite het

moment bepaalt waarop geluidwerende maatregelen verplicht worden – 3 dB hoger te stellen dan de te bereiken waarde, wordt voorkomen dat een geringe overschrijding van de nagestreefde waarde reeds leidt tot het treffen van kostbare maatregelen. Zie ook de toelichting bij artikel 11.2.

In het *vierde lid* is bepaald dat de verplichting tot het treffen van geluidwerende maatregelen niet geldt indien een geluidproductieplafond wordt verlaagd, tenzij de geluidsbelasting vanwege de weg of de spoorweg bij volledige benutting van het nieuwe plafond ondanks die verlaging toeneemt op een of meer geluidsgevoelige objecten. De verplichting geldt dan wel ten aanzien van dat object of die objecten.

Een dergelijke situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen in het geval van hoogbouw. Stel dat de geluidproductie vanwege een weg of spoorweg is toegenomen, maar door het treffen van maatregelen, zoals een geluidscherm, ter hoogte van het referentiepunt toch zodanig afneemt dat een plafondverlaging gerechtvaardigd is. In dat geval is nog steeds denkbaar dat hogere woonlagen een toegenomen geluidsbelasting ondervinden, aangezien het geluidscherm dit niet steeds zal kunnen voorkomen. In dat geval zullen de woningen op grotere hoogte in voorkomend geval bescherming genieten door middel van de toepassing van gevelmaatregelen. Zie hierover ook § 3.4.7.1.

Opgemerkt wordt dat het vierde lid niet ziet op saneringssituaties. Bij sanering kunnen gevelmaatregelen en plafondverlaging wel samen gaan. In dat geval kunnen namelijk geluidbeperkende maatregelen zijn getroffen waarvan het geluideffect leidt tot een verlaging van de betrokken plafonds, terwijl in het kader van de sanering tevens gevelvoorzieningen worden getroffen. De gevelmaatregelen gaan in dit geval niet terug op artikel 11.38, maar op de Wet geluidhinder.

Het treffen van geluidwerende maatregelen aan de gevel van een geluidsgevoelig object, met het oog op naleving van de binnenwaarde, is op zichzelf een feitelijke handeling waartegen geen beroep op de bestuursrechter openstaat. De procedure kan echter wel gepaard gaan met beslissingen die het karakter van een besluit hebben, zoals de verklaring van de Minister van VROM dat de verplichting om geluidwerende maatregelen aan een geluidsgevoelig object te treffen, is vervallen (artikel 11.39, eerste lid).

Ook het stellen van een afwijkende termijn voor het treffen van de maatregelen is een besluit. Het rechtsgevolg is immers dat de beheerder aan deze afwijkende termijn gebonden is; de rechthebbenden voor de betrokken geluidsgevoelige objecten kunnen zich niet meer beroepen op de wettelijke termijn. Het betreft een beschikking, en dus een appellabel besluit. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is op het besluit tot het stellen van een afwijkende termijn niet van toepassing.

Naast artikel 11.38 kent het wetsvoorstel nog enkele andere gevallen waarin een verplichting geldt of kan gelden tot het treffen van gevelmaatregelen. In de eerste plaats kan een dergelijke verplichting worden opgelegd in het kader van de verlening van een ontheffing, indien een overschrijding van de binnenwaarde met meer dan 5 dB optreedt (artikel 11.24, derde lid, onder b). In de tweede plaats kan een dergelijke verplichting worden opgelegd bij correctie van een van rechtswege tot stand gekomen plafond (artikel 11.47, tweede lid). In beide gevallen betreft het zelfstandige binnenwaardeverplichtingen, die staan naast artikel 11.38. In beide gevallen is artikel 11.39 van toepassing.

Artikel 11.39

De beheerder is verplicht tot het treffen van geluidwerende maatregelen aan de gevel van een geluidsgevoelig object in de omgeving van zijn weg of spoorweg als de binnenwaarde wordt overschreden (artikel 11.38) of als dat voortvloeit uit toepassing van artikel 11.24, derde lid, onder b, of artikel 11.47, tweede lid. Hiervoor is hij afhankelijk van de medewerking van de rechthebbende(n).

De rechthebbende is primair de eigenaar van het desbetreffende object. Indien (ook) toestemming van een ander nodig is om de maatregelen te kunnen treffen, is ook deze rechthebbende (bijvoorbeeld een huurder). Het wetsvoorstel treedt niet in de privaatrechtelijke relatie tussen de verhuurder en de huurder. De huurder kan contractueel tot medewerking verplicht zijn. Bij gebreke van een contractuele verplichting is artikel 7:220 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing: de huurder moet (jegens de verhuurder, en dus met diens instemming jegens de wegbeheerder) gelegenheid geven voor dringende werkzaamheden.

Indien de beheerder de noodzakelijke toestemming van de rechthebbende niet krijgt voor het treffen van de maatregelen, wordt de verplichting daartoe op verzoek van de beheerder door de Minister van VROM vervallen verklaard (*eerste lid*). De rechthebbende kan later niet op zijn weigering terugkomen. Ook rechtsopvolgers van de rechthebbende kunnen dat niet. Het zou tot onevenredige kosten kunnen leiden als de beheerder later alsnog gedwongen zou kunnen zijn tot het treffen van gevelmaatregelen. Het vervallen van de verplichting heeft derhalve een definitief karakter.

Het vervallen van het recht op de maatregelen betekent dat een zorgvuldige procedure moet worden gevolgd waarbij de rechthebbende alle kans krijgt om zijn medewerking te geven, en waarin ook eenduidig, zonder enige twijfel, komt vast te staan dat hij zijn medewerking heeft onthouden en dat ook beoogd heeft. Een en ander zal bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt (*tweede lid*). Een vergelijkbare regeling is opgenomen in artikel 114a van de Wet geluidhinder en hoofdstuk 6 van het Besluit geluidhinder. Als de minister tot de vervallenverklaring heeft besloten, stelt hij de rechthebbende daarvan bij aangetekend schrijven op de hoogte (*derde lid*).

De beslissing omtrent het afgeven van een verklaring is op rechtsgevolg gericht en is derhalve een besluit. Dit besluit betreft een concreet geluidsgevoelig object en heeft daarmee het karakter van een beschikking. Het is dus vatbaar voor beroep. Omdat het vervallen van het recht definitief is, kan een opvolgende rechthebbende het treffen van maatregelen die eerder zijn geweigerd, niet alsnog afdwingen. Het is daarom van belang dat rechtsopvolgers van de rechthebbende die niet meewerkt, daarmee bekend kunnen zijn. Het vervallen van de verplichting tot het treffen van de maatregelen, wordt daartoe kadastraal geregistreerd (*vierde lid*).

Artikel 11.40

Verwezen wordt naar § 5.8 van deze memorie van toelichting (Interimwet stad- en-milieubenadering). De beheerder kan in het kadaster nagaan ten aanzien van welke objecten de Interimwet is toegepast (artikel 16 van de Interimwet). De Experimentenwet Stad en Milieu, die vooraf ging aan de Interimwet, wordt in artikel 11.40 niet genoemd, omdat deze wet niet heeft geleid tot situaties waarvoor dit artikel betekenis zou kunnen hebben.

Artikel 11.41

Een spoorwegemplacement is een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Hoofdstuk 8 van die wet is op spoorwegemplacements van toepassing (categorie 14 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer). De vergunningplicht geldt de rangeeractiviteiten. Qua voorbeelden voor activiteiten die gereguleerd worden door de Wet milieubeheer dient gedacht te worden aan het warmdraaien van diesellocomotieven, het samenstellen en uit elkaar halen van treinen, het reinigen van treinen (inclusief het rijden naar de wasplaats) en het opstellen van reizigerstreinen na de voltooiing van de dienstregeling.

Voor doorgaand spoorverkeer geldt hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer niet. Vaststaande jurisprudentie is dat doorgaand spoorverkeer geen onderdeel vormt van het spooremplacements. Anders gezegd: het geluid dat doorgaande treinen maken wordt beheerst door hoofdstuk 11 en niet door hoofdstuk 8.

In artikel 11.41 is vastgelegd dat hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer niet van toepassing is met betrekking tot de geluidproductie waarvoor hoofdstuk 8 geldt. Dat voorkomt de onduidelijke situatie dat twee regelingen gelijktijdig van toepassing zijn.

Artikel 11.42

Dit artikel heeft betrekking op de situatie waarin er een verzoek wordt gedaan tot het wijzigen van een geluidproductieplafond en een of meer van de betrokken geluidsgevoelige objecten ook zijn gemeld in het kader van de saneringsregeling van de Wet geluidhinder (de zogenoemde «gekoppelde sanering»). Als die sanering nog niet is uitgevoerd, moet worden gezorgd voor een goede afstemming van het plafondtraject en het saneringstraject. De aanvrager moet dan een saneringsprogramma opstellen (*eerste en derde lid*). Op basis daarvan zal een beslissing worden genomen over de te treffen saneringsmaatregelen. Bij het besluit op het verzoek tot het wijzigen van het plafond zal mede rekening worden gehouden met het effect van de saneringsmaatregelen (*tweede en vierde lid*). De Invoeringswet zal voorzien in een aanpassing van de saneringsbepalingen van de Wet geluidhinder. De redactie van artikel 11.42 zal daaraan zo nodig worden aangepast.

Het is voorts de bedoeling om de regeling voor samenhangende besluiten van toepassing te verklaren met betrekking tot de gekoppelde sanering. Deze regeling, neergelegd in de artikelen 3:19 tot en met 3:29 van de Algemene wet bestuursrecht, heeft betrekking op coördinatie van de procedures, en van bezwaar en beroep. Zij is aan de Algemene wet bestuursrecht toegevoegd bij de Wet van 29 mei 2008 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over samenhangende besluiten (Wet samenhangende besluiten Awb, Stb. 2008, 200). De regeling is op 1 juli 2008 in werking getreden.

Bij toepassing van artikel 11.42 is artikel 11.28, vierde lid, niet van toepassing. Artikel 11.28, vierde lid, ziet op een andere situatie, de zogenoemde autonome sanering. Dat is een sanering die los staat van een verzoek tot aanpassing van het plafond. Artikel 11.28, vierde lid, regelt de verlaging van een geluidproductieplafond na uitvoering van dergelijke autonome saneringsmaatregelen. De verlaging van de geluidproductieplafonds in het kader van gekoppelde sanering geschiedt op basis van artikel 11.42 zelf (*tweede en vierde lid*).

Artikel 11.43

Artikel 11.43 ziet op de ruimtelijke inpassing van fysieke geluidbeperkende maatregelen. Dit artikel biedt een bijzondere voorziening voor het geval het geluidproductieplafond is gebaseerd op nog te treffen (fysieke) geluidbeperkende maatregelen, waarvan de aanleg niet is voorzien in het ter plaatse geldende bestemmingsplan of in de ter plaatse geldende beheersverordening. Met betrekking tot deze maatregelen worden de planologische belemmeringen terzijde gesteld. Voor zover nodig geldt het besluit voor de uitvoering van de maatregelen als projectbesluit in de zin van de Wet ruimtelijke ordening of als besluit dat een beheersverordening in de zin van de Wet ruimtelijke ordening buiten toepassing blijft (*eerste lid*). De achtergrond van deze bepaling is als volgt.

Het wetsvoorstel legt de verantwoordelijkheid voor de beheersing van de geluidsbelasting vanwege de rijksinfrastructuur bij het bevoegd gezag en de beheerders. Bij die bestuurlijke verantwoordelijkheid behoren bevoegdheden om aan deze verantwoordelijkheid invulling te kunnen geven. De belangrijkste bevoegdheid die het wetsvoorstel aan het bevoegd gezag toekent, is die tot het vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds. Een andere belangrijke bevoegdheid waaraan behoefte bestaat, is die om het planologisch mogelijk te maken dat de maatregelen ter naleving van de plafonds daadwerkelijk kunnen worden getroffen. In de laatstgenoemde bevoegdheid voorziet de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, met de Minister van VROM als bevoegd gezag. Ingevolge die wet kan de Minister van VROM namelijk een rijksinpassingsplan vaststellen voor de gronden waarop de maatregelen (bijvoorbeeld geluidschermen) moeten worden getroffen (artikel 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening). Ook kan hij – voorafgaand aan een inpassingsplan – een projectbesluit nemen (artikel 3.29). Tevens kan hij besluiten dat een eventueel ter plaatse geldende beheersverordening buiten toepassing blijft (artikel 3.42). Deze planologische bevoegdheid is vooral van belang voor overdrachtsmaatregelen, zoals geluidschermen, welke ruimte naast de weg of spoorweg innemen en aldaar planologisch toegelaten moeten zijn. Voor bronmaatregelen aan de weg of spoorweg is doorgaans geen afzonderlijke planologische voorziening nodig.

De betrokken maatregelen kunnen dus planologisch mogelijk worden gemaakt door de genoemde artikelen uit de Wet ruimtelijke ordening te benutten. Dit zou echter meebrengen dat er naast het besluit tot het vaststellen van de geluidproductieplafonds een afzonderlijk planologisch besluit zou komen van de Minister van VROM. Er moeten dan twee afzonderlijke besluiten worden genomen, met elk een eigen bevoegd gezag en een afzonderlijke procedure. Artikel 11.43 strekt ertoe dit te voorkomen. In het artikel is bepaald dat het besluit tot het vaststellen van de geluidproductieplafonds mede geldt als projectbesluit in de zin van de Wet ruimtelijke ordening respectievelijk als besluit dat de beheersverordening buiten toepassing blijft. Er is dus maar één besluit en één procedure. Aan het artikel liggen vooral efficiency-overwegingen ten grondslag (geen onnodige administratieve en bestuurslasten).

In artikel 11.29 is onder meer bepaald dat de hoogte van het vast te stellen geluidproductieplafond mede moet worden getoetst aan bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige en landschappelijke aard. In het kader van de besluitvorming over het geluidproductieplafond vindt dus een toets plaats op de relevante ruimtelijke orderingsaspecten. Dat maakt het voor de hand liggend om het plafondbesluit mede aan te merken als planologisch besluit. Hierbij moet worden bedacht dat de planologische «impact» van een overdrachtsmaatregel, zoals de plaatsing van een scherm, vooral landschappelijk van aard is. De planologische impact is

voor het overige vooral dat de planologische mogelijkheden van *andere* gronden nabij de weg of spoorweg behouden blijven of worden vergroot. De toets op de in artikel 11.29 genoemde aspecten in het kader van het plafondbesluit ligt overigens in het verlengde van de huidige Wet geluidhinder, die een dergelijke toets kent in het kader van het vaststellen van hogere waarden.

De Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding kennen bepalingen van een gelijke strekking als artikel 11.43.

Een verschil tussen artikel 11.43 en de Wet ruimtelijke ordening is dat de Wet ruimtelijke ordening aan de Minister van VROM de *bevoegdheid* geeft om een planologisch besluit te nemen als boven aangegeven. Hij kan de besluitvorming ook overlaten aan het gemeentebestuur. Daarentegen volgt uit artikel 11.43 dat het nemen van een besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond automatisch (van rechtswege) mede geldt als een dergelijk planologisch besluit. De Minister van VROM heeft dus niet de keus om de besluitvorming over te laten aan het gemeentebestuur. Praktisch gesproken is dit verschil niet van grote betekenis. Uit het vorenstaande blijkt immers dat het in de rede ligt dat de Minister van VROM voor de besluitvorming zorg draagt.

Een ander verschil is dat de artikelen 3.28, 3.29 en 3.42 van de Wet ruimtelijke ordening de verplichting kennen om de gemeenteraad te horen. Waar artikel 11.43 toepassing vindt, geldt deze verplichting niet. Ingevolge het wetsvoorstel kan echter eenieder, dus ook het gemeentebestuur (burgemeester en wethouders), zienswijzen indienen in het kader van de voorbereiding van het besluit inzake de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond (artikel 11.32). Aangenomen dat burgemeester en wethouders belanghebbende zijn in de zin van artikel 20.1 van de Wet milieubeheer, kunnen zij bovendien beroep tegen het besluit instellen. De betrokkenheid van de gemeente blijft dus gewaarborgd.

Praktisch gesproken is artikel 11.43 alleen van betekenis voor een besluit dat ambtshalve of op verzoek van de beheerder wordt genomen. Het is mogelijk dat een gemeente geluidbeperkende maatregelen wil treffen langs een weg of spoorweg, en met het oog daarop een verzoek doet tot wijziging van een of meer geluidproductieplafonds voor die weg of spoorweg, maar in dat geval ligt het in de rede dat de gemeente zelf door een projectbesluit of een bestemmingsplanbesluit voorziet in het planologisch mogelijk maken van die maatregelen. Ook juridisch zal de gemeente de weg van eigen planologische besluitvorming moeten volgen: de planologische besluitvorming dient te hebben plaatsgevonden alvorens de maatregelen worden getroffen. Een besluit tot wijziging van een geluidproductieplafond dat wordt genomen op verzoek van een gemeente in verband met door die gemeente te treffen maatregelen, gaat echter pas werken *nadat* die maatregelen daadwerkelijk zijn getroffen (artikel 11.36). Ook artikel 11.43 krijgt in dat geval dus pas effect na het feitelijk treffen van de (fysieke) maatregelen.

In het *tweede lid* wordt artikel 3.13 van de Wet ruimtelijke ordening met enkele aanpassingen van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit houdt in dat de Minister van VROM een ontwerp voor een inpassingsplan ter inzage moet leggen, binnen een jaar nadat de Minister van VROM heeft medegedeeld dat daadwerkelijk is begonnen met de tenuitvoerlegging van de maatregelen, bedoeld in het eerste lid. In dat inpassingsplan moet het project zijn ingepast. De mededeling van de Minister van VROM is niet te beschouwen als een besluit.

In het *derde lid* is bepaald dat een aanlegvergunning in de gevallen, bedoeld in dit artikel, niet nodig is. Een aanlegvergunning kan niet alleen bij een bestemmingsplan worden voorgeschreven, maar ook bij een voorbereidingsbesluit (artikel 3.7, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening) of bij de beheersverordening (artikel 3.38, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening). Met het oog daarop wordt gesproken van «een bestemmingsplan of een ander besluit».

Artikel 11.44

Afdeling 11.3.4.1 heeft betrekking op wegen en spoorwegen die op de geluidplafondkaart worden geplaatst en die op het tijdstip waarop de nieuwe regels in werking treden, al bestaan (dat wil zeggen zijn aangelegd) of geprojecteerd. Deze wegen en spoorwegen worden hierna ook wel aangeduid als «bestaande of geprojecteerde wegen en spoorwegen». Het tracébesluit hoeft nog niet onherroepelijk te zijn. Zoals is toegelicht in § 3.2.2, heeft deze afdeling geen betrekking op nog niet aangelegde, nog niet geprojecteerde wegen en spoorwegen.

Artikel 11.45

Artikel 11.45 regelt voor de bestaande of geprojecteerde wegen en spoorwegen de hoogte van de geluidproductieplafonds bij de inwerkingtreding van de nieuwe regels. Zie over dit onderwerp ook § 3.2 van deze memorie van toelichting.

Eerste lid

Het eerste lid geeft de hoofdregel. Door de plaatsing van een bestaande weg of spoorweg op de kaart gaan van rechtswege geluidproductieplafonds gelden voor die weg of spoorweg ter hoogte van de heersende geluidwaarde van de geluidproductie, vermeerderd met een werkruimte van 1,5 dB. Op die werkruimte is al uitgebreid ingegaan in § 3.2.1 van deze memorie van toelichting.

De heersende geluidwaarde van de geluidproductie is in beginsel de hoeveelheid geluid die blijkens berekening in het kalenderjaar waarin de wet in werking treedt heerst op een bepaalde plaats, maar doorgaans zijn de gegevens die nodig zijn voor het berekenen van de heersende geluidwaarde, verzameld over een eerdere periode. In het kader van artikel 11.45 zal worden uitgegaan van de gegevens uit een door de Minister van VROM aan te geven referentieperiode, bestaande uit één of meer kalenderjaren. Het voornemen is om voor wegen uit te gaan van het meest recente kalenderjaar waarover gegevens inzake de geluidproductie voldoende tijdig beschikbaar zijn om nog de geluidproductie op de referentiepunten te kunnen berekenen en opnemen in het geluidregister voordat de wet in werking treedt. Bij inwerkingtreding van de nieuwe regels in 2011, is dat naar verwachting het jaar 2008. Voor spoorwegen zal volgens voornemen worden uitgegaan van een middeling van de geluidsbelasting over de drie meest recente kalenderjaren waarover voldoende tijdig gegevens beschikbaar zijn om nog de geluidproductie op de referentiepunten te kunnen berekenen en opnemen in het geluidregister voordat de wet in werking treedt. Bij inwerkingtreding van de nieuwe regels in 2011 zijn dat naar verwachting de jaren 2006, 2007 en 2008. Voor een middeling is hier gekozen omdat het gebruik van een spoorweg, en dus de geluidproductie, van jaar tot jaar significante schommelingen kan vertonen. Bij wegen doet dit zich in mindere mate voor. Ten aanzien van wegen kunnen eventuele bijzondere situaties op andere wijze worden ondervangen. Zo zal een bijzondere regel gelden voor weggedeelten waarop, bijvoorbeeld in verband met wegwerkzaamheden of met de

luchtkwaliteit, tijdelijk een lagere maximumsnelheid geldt. Voor die weggedeelten zal voor de heersende geluidwaarde worden uitgegaan van de oorspronkelijke en later weer in te stellen maximumsnelheid.

De eenmalige vaststelling van de hoogte van geluidproductieplafonds bij wet voorkomt dat op het moment waarop dit wetsvoorstel, nadat het tot wet is verheven, in werking treedt, voor het hele rijkswegen- en hoofdspoorwegennet afzonderlijke geluidproductieplafonds moeten worden vastgesteld. Daarmee wordt een forse besparing van administratieve en bestuurslasten bereikt. Door vaststelling van de plafonds bij wet wordt bovendien voorkomen dat de invoering en werking van het nieuwe systeem wordt belemmerd doordat (gedeelten van deze) trajecten van het rijkswegen- en hoofdspoorwegennet vanwege lopende beroepsprocedures – al dan niet tijdelijk – van de werking van dit systeem blijven uitgesloten. Tegen de vaststelling van de hoogte van de geluidproductieplafonds bij wet staat namelijk, anders dan bij de afzonderlijke besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds voor nieuwe (gedeelten van) rijkswegen of hoofdspoorwegen, geen beroep open, aangezien geen sprake is van een besluit door een bestuursorgaan (artikel 1:1, tweede lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht).

Voor alle van rechtswege vastgestelde plafonds worden wel de referentiepunten langs de bestaande en geprojecteerde wegen en spoorwegen aangegeven. De Minister van VROM is hiermee belast. Zoals reeds toegevoegd bij artikel 11.19 is ook het aangeven van referentiepunten geen voor beroep vatbaar besluit. In het geluidregister worden deze referentiepunten opgenomen, alsmede de daarvoor van rechtswege geldende plafondwaarde.

De referentiepunten langs de bestaande rijksinfrastructuur zullen automatisch worden gegenereerd. Daarbij kan een referentiepunt terecht komen op een plaats die in strijd is met de wet (bijvoorbeeld op de weg of spoorweg) of die met de wet op gespannen voet staat (bijvoorbeeld erg ver uit de weg of spoorweg). Ook nabij bijvoorbeeld een klaverblad kan iets fout gaan. Het voornemen is om in de Invoeringswet een bijzondere voorziening op te nemen voor deze gevallen, inhoudend dat referentiepunten gedurende enige tijd kunnen worden gecorrigeerd, met behoud van toepassing van artikel 11.45. Na afloop van deze periode is correctie slechts mogelijk door het volgen van een plafondwijzigingsprocedure.

Overigens blijft preventie voorop staan. Voorafgaand aan inwerkingtreding van de wet zullen de gegenereerde referentiepunten worden gecontroleerd. Tot het inwerkingtreden van de wet kunnen de referentiepunten indien noodzakelijk in principe nog worden verschoven.

Tweede lid

Het tweede lid biedt de basis voor een afwijking van de hoofdregel, te regelen bij algemene maatregel van bestuur. Het tweede lid maakt het mogelijk om de toegestane geluidproductie in de algemene maatregel van bestuur te bepalen of om in deze algemene maatregel van bestuur aan te geven op basis van welke gegevens de toegestane geluidproductie – door de Minister van VROM – wordt berekend. In de eerste plaats zal het tweede lid worden benut voor het bepalen van de hoogte van de geluidproductieplafonds langs geprojecteerde wegen en spoorwegen. Daarbij zal bij gebrek aan een heersende geluidproductie worden gewerkt met prognoses. In de tweede plaats is dit lid opgenomen met het oog op de gevallen waarvoor in het recente verleden een tracébesluit is genomen. Voor deze gevallen wordt het geluidproductieplafond gebaseerd op de gegevens die zijn gehanteerd in het akoestisch onderzoek dat ten grond-

slag ligt aan het tracébesluit. In de derde plaats kan het tweede lid worden toegepast voor projecten die worden gerealiseerd met behulp van de Spoedwet wegverbreding. Aansluiting kan in dat geval worden gezocht bij het Wegaanpassingsbesluit (Wab). Maar als de geluidproductie later omlaag gaat als gevolg van de maatregelen in het geluidsplan dat op het Wab moet volgen, moet het plafond in het geluidsplan wel dienovereenkomstig worden verlaagd, net als al is geregeld voor sanering. Deze verplichte verlaging zal via de Invoeringswet worden opgenomen in de Spoedwet.

Derde lid

Het derde lid houdt verband met de in § 3.2.2 van het algemeen deel geschetste problematiek van de eerste vaststelling (bij inwerkingtreding van de wet) van geluidproductieplafonds voor de zogenoemde dunne lijnen. Dat zijn spoorwegen die momenteel weinig worden gebruikt. Indien de eerste vaststelling van de geluidproductieplafonds zou worden gebaseerd op het huidige beperkte gebruik, zou vrijwel elke nieuwe vervoersvraag, zelfs als dat maar één extra trein betreft, stuiten op het uitzonderlijk lage plafond voor een dergelijke spoorweg. Een procedure tot verhoging van het plafond kost veel tijd (voordat het vervoer kan plaatsvinden) en kan hoge kosten met zich brengen voor geluidmaatregelen, waardoor de capaciteitsvraag weer verdwijnt. De behoefte aan vervoer over het spoor wordt hierdoor onevenredig belemmerd, terwijl deze spoorlijnen een geluidproductie hebben die nauwelijks leidt tot overschrijding van de voorkeurswaarde bij de omliggende geluidsgevoelige objecten. Daarom is in het derde lid een tweede uitzondering op het eerste lid opgenomen. De uitzondering houdt in dat er een minimum van 52,0 dB geldt voor het geluidproductieplafond voor dunne lijnen bij het eerste totstandkomen van deze plafonds. Indien de hoofdregel – van heersende geluidwaarde vermeerderd met 1,5 dB – met zich brengt dat het geluidproductieplafond lager zou zijn dan 52,0 dB, wordt het plafond van rechtswege op 52,0 dB gesteld. De waarde van 52,0 dB correspondeert met een balans tussen de vervoersbehoefte en het beperken van het aantal woningen dat door de bijzondere bepaling van het derde lid een geluidsbelasting boven de voorkeurswaarde van 55 dB zou kunnen ondergaan. Ook artikel 11.23 heeft betrekking op lijnen met beperkt gebruik, maar daarbij gaat het om een groter aantal spoorwegen.

Vierde lid

Het vierde lid betreft delen van autosnelwegen waarop een maximumsnelheid geldt van 100 of 120 kilometer per uur, en waar nog geen ZOAB is aangebracht. Bij de berekening van de heersende geluidproductie wordt uitgegaan van de situatie waarin ZOAB wel is aangebracht. In § 3.2.2 van deze memorie van toelichting is daarop al ingegaan.

Vijfde lid

Het vijfde lid sluit aan op het vierde lid. Het ZOAB op de betrokken wegen moet vóór 1 januari 2016 alsnog zijn aangebracht. Tot uiterlijk die datum heeft de beheerder van de betrokken wegen vrijstelling van de verplichting tot naleving van de desbetreffende geluidproductieplafonds. Die vrijstelling heeft betrekking op het nog ontbreken van het geluideffect van ZOAB. Voor het overige zal de beheerder zich op de reguliere wijze richten op naleving van de betrokken geluidproductieplafonds.

Verdere opmerking

Bij het bepalen van de geluidproductie op een referentiepunt wordt gewerkt met een zichthoek. Dat wil zeggen dat die geluidproductie afhan-

kelijk is van het geluid dat wordt voortgebracht op het gedeelte van de weg of de spoorweg (een aantal strekkende meters) dat binnen de zichthoek valt. Hierdoor kan het geval zich voordoen dat een referentiepunt wordt beïnvloed door een deel van de weg of spoorweg waarop meer dan één artikellid van artikel 11.45 van toepassing is (bijvoorbeeld enerzijds het eerste lid en anderzijds het tweede of derde lid). Een dergelijk referentiepunt wordt wel aangeduid als een «combinatie-referentiepunt». Een combinatie-referentiepunt doet zich bijvoorbeeld voor als een bestaande weg is verlengd met toepassing van de Tracéwet. Waar beide weggedeelten op elkaar aansluiten, kan een referentiepunt enerzijds wordt beïnvloed door enige meters die behoren tot de bestaande weg, waarop het eerste lid van toepassing is, en anderzijds door enige meters die behoren tot de verlengde weg, waarop het tweede lid van toepassing is. De vraag rijst dan met behulp van welk artikellid van artikel 11.45 de geluidwaarde op dat referentiepunt wordt bepaald. Deze vraag zal worden beantwoord in de reken- en meetvoorschriften. Uitgangspunt zal zijn dat de waarden die voortvloeien uit de betrokken leden, worden gemiddeld.

Artikel 11.46

Het *eerste lid* biedt de grondslag voor ministeriële regels omtrent het bepalen van de heersende geluidproductie, als bedoeld in artikel 11.45. Het gaat daarbij om de referentieperiode, maar ook om reken- en meetregels. Daarbij kunnen zo nodig regels worden gegeven die afwijken van de reguliere reken- en meetvoorschriften voor geluidproductieplafonds. Genoemd is al de bijzondere regel voor weggedeelten waarop in verband met wegwerkzaamheden of met de luchtkwaliteit tijdelijk een lagere maximumsnelheid geldt. De plafonds zullen worden afgerond op één decimaal. Dit wordt geregeld in de rekenregels.

Het *tweede lid* behelst een afwijking van het tweede en derde lid van artikel 11.25. Die afwijking is nodig om twee redenen. In de eerste plaats koppelt het tweede lid van artikel 11.25 de opname van gegevens in het register aan de dag van bekendmaking van het besluit tot vaststelling of wijziging van het betrokken geluidproductieplafond. De invoering van geluidproductieplafond voor bestaande of geprojecteerde wegen en spoorwegen geschiedt evenwel niet bij besluit. Het beginsel van beide bepalingen is overigens hetzelfde: de gegevens dienen terstond in het register te worden opgenomen. In de tweede plaats is er verschil met de gegevens die volgens het derde lid van artikel 11.25 moeten worden vastgelegd. Zo wordt op grond van het tweede lid van artikel 11.46 ook de heersende geluidproductie vastgelegd (onderdeel b).

Dat ook de heersende geluidproductie wordt vastgelegd, heeft onder meer te maken met het feit dat voor de plafonds die met toepassing van artikel 11.45 tot stand komen, geen procedure gevoerd wordt. Het vastleggen van de heersende waarde voor de plafonds geeft rechtstreeks inzicht in wat de heersende waarde was bij de invoering van het nieuwe stelsel van de geluidproductieplafonds.

Voor plafonds die op basis van het eerste lid worden vastgelegd geeft deze waarde het uitgangspunt dat is gehanteerd bij de bepaling van die plafonds. Naast dat directe inzicht is dat tevens van belang omdat er zich ook situaties kunnen voordoen waarbij, zoals bij artikel 11.45 is aangegeven, niet alleen de vaste 1,5 dB, maar een combinatie is toegepast bij de bepaling van de plafonds (combinatie-referentiepunt). Op deze wijze blijft te herleiden wat de bij invoering heersende waarde was. Die informatie is dan ook op eenvoudige wijze beschikbaar bij de latere evaluatie ingevolge artikel 11.56.

Voor plafonds voor bestaande wegen en spoorwegen die anders dan met de hoofdregel van het eerste lid van artikel 11.45 zijn bepaald, geeft het

verschil tussen de waarde van de plafonds en de opgenomen heersende waarde inzicht in de ruimte die er bij invoering van het stelsel beschikbaar was. Hier geldt immers niet de vaste werkruimte van 1,5 dB. Bij verzoeken om ontheffing als bedoeld in artikel 11.24 in de eerste periode dat de wet in werking is, geeft dit Onze Minister inzicht in de bij invoering werkelijk beschikbare werkruimte en daarmee ook in de redelijkheid van een ontheffing door het ontbreken van voldoende voorbereidingstijd tot het treffen van maatregelen of het wijzigen van plafonds.

Ook zal worden aangegeven op basis van welk lid van artikel 11.45 elk van de betrokken geluidproductieplafonds tot stand is gekomen (onderdeel d van het tweede lid). Daardoor wordt voor elk plafond duidelijk welke regels erop van toepassing zijn. Zo gelden de artikelen 11.47 en 11.48 alleen voor plafonds die met toepassing van het eerste lid tot stand zijn gekomen. De vrijstelling van het vijfde lid van artikel 11.45 geldt voor plafonds die berusten op het vierde lid van dat artikel. Ook combinatie-referentiepunten worden aldus zichtbaar.

De woorden «ten minste» in de aanhef van het tweede lid maken duidelijk dat het in het tweede lid, net als in artikel 11.25, gaat om een niet uitputtende opsomming van in het geluidregister op te nemen gegevens.

Artikelen 11.47–11.48

De artikelen 11.47 en 11.48 hebben betrekking op het wijzigen van geluidproductieplafonds die tot stand zijn gekomen met toepassing van het eerste lid van artikel 11.45, dus zijn gebaseerd op de heersende geluidwaarde + 1,5 dB. Opgemerkt wordt dat deze bepalingen ook van toepassing zijn op een combinatie-referentiepunt (zie de laatste alinea van de toelichting bij artikel 11.45).

Artikel 11.47

Een ingevolge het eerste lid van artikel 11.45 van rechtswege tot stand gekomen geluidproductieplafond kan uiteraard worden gewijzigd. Het *eerste lid* van artikel 11.47 voorziet in een vereenvoudigde wijzigingsprocedure voor het herstel van bepaalde fouten in de hoogte van een dergelijk geluidproductieplafond. In § 3.2.3 en in de toelichting bij artikel 11.28 is al aangegeven dat fouten zich vooral kunnen voordoen ten aanzien van de geluidproductieplafonds die op grond van artikel 11.45 van rechtswege gaan gelden voor bestaande wegen en spoorwegen. Dit mede gelet op het grote aantal gegevens dat moet worden ingevoerd. Het kan bijvoorbeeld gaan om het gebruik van een brongegeven dat later niet juist blijkt te zijn. In dergelijke gevallen is herstel mogelijk zonder toetsing aan de normering van artikel 11.30 en artikel 11.38. Doordat ook artikel 11.32 wordt uitgezonderd, is ook afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

Niettemin kunnen er gevallen bij zijn waarin het redelijk is dat wel geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen worden getroffen. Het moet dan wel gaan om geluidsgevoelige objecten die zijn geprojecteerd na het tijdstip waarop het betrokken geluidproductieplafond ging gelden, dus na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. In een dergelijk geval is de gemeente uitgegaan van onjuiste gegevens. Het *tweede lid* heeft hierop betrekking. De minister kan besluiten dat de beheerder maatregelen treft. Het gaat ook hier om geluidbeperkende maatregelen die voldoen aan het bepaalde in artikel 11.29 (*tweede lid, tweede volzin*). Dat is hier bepaald, omdat artikel 11.29 op zichzelf niet geldt voor de hier bedoelde beslissing van de Minister van VROM. Voorts zijn de artikelen 11.39 en 11.43 van overeenkomstige toepassing. In het algemeen zal een dergelijk besluit

alleen worden genomen als ten onrechte is uitgegaan van substantieel te lage waarden op de gevel van een geluidsgevoelig object of binnen geluidsgevoelige ruimten van een dergelijk object. Het binnenklimaat zal daarbij prioriteit genieten. De minister kan ook een termijn verbinden aan het treffen van de maatregelen (*derde lid*).

Op het corrigeren van foutief gesitueerde referentiepunten langs de bestaande infrastructuur is reeds ingegaan in de toelichting bij artikel 11.45.

Artikel 11.48

Het *eerste lid* van artikel 11.48 sluit verlaging van de geluidproductieplafonds die ingevolge het eerste lid van artikel 11.45 van rechtswege tot stand zijn gekomen, op verzoek van burgemeester en wethouders van een gemeente tot 18 juli 2018 in principe uit. Alleen als de gemeente zelf een investering doet tot reductie van de geluidsbelasting (zoals het plaatsen van een scherm), kan zij met goede reden een verlagingsprocedure starten. Hiermee wordt voorkomen dat de geluidproductieplafonds die ingevolge artikel 11.45 van rechtswege gaan gelden, terstond op grote schaal ter discussie worden gesteld. Een groot aantal verlagingsprocedures zou tot grote administratieve lasten leiden, terwijl de kans op honorerings van zo'n verlagingsverzoek gering is. De betrokken geluidproductieplafonds zijn immers juist bedoeld om de beheerder een periode te bieden waarin hij op een verantwoorde manier het zo nodig treffen van geluidbeperkende maatregelen kan inplannen. Bovendien zijn de belangen van de omwonenden, die geluidhinder van wegen of spoorwegen ondervinden, bij de opstelling en behandeling van dit wetsvoorstel meegewogen.

Het geluidproductieplafond dat ingevolge het eerste lid van artikel 11.45 gaat gelden, kan in sommige gevallen structureel te hoog zijn. Daarvoor zijn twee voorzieningen in artikel 11.48 opgenomen.

De eerste voorziening werkt in de periode tot 2018. In evidente gevallen kan ook vóór 2018 al een verlaging van een plafond plaatsvinden op verzoek van burgemeester en wethouders van een gemeente (*tweede lid*). De geluidsbelasting moet dan wel ten minste 5 dB onder het geluidproductieplafond liggen. Hierbij valt met name te denken aan het effect van nieuwe ontwikkelingen, zoals het geval waarin een nieuwe spoorweg wordt aangelegd, met een geringer gebruik van een bestaande spoorweg als gevolg. Het jaarlijkse verslag van de beheerder maakt zichtbaar of de geluidsbelasting in het verslagjaar inderdaad ten minste 5 dB onder het geluidproductieplafond heeft gelegen. Bij hun verzoek zullen burgemeester en wethouders gegevens aanbieden die aannemelijk maken dat het inderdaad een structurele situatie betreft. De tweede voorziening werkt in het jaar 2018. In het actieplan van 2018 zal worden beoordeeld in hoeverre geluidproductieplafonds die van rechtswege tot stand zijn gekomen, structureel te hoog zijn (*derde lid*). Het eerste lid noemt de datum van 18 juli 2018, omdat vóór die datum het actieplan van 2018 moet zijn vastgesteld (artikel 11.11). Er is dan een aantal jaren ervaring opgedaan met de nieuwe plafondsystematiek, hetgeen voor een beoordeling voldoende is. Naar aanleiding van de beoordeling kan het plafond eventueel worden verlaagd. Na 2018 is er geen grond meer om het eerste lid te handhaven. De werking van de bepaling eindigt dan. De gewone regels voor het wijzigen van een geluidproductieplafond worden dan van toepassing.

Opgemerkt wordt nog dat artikel 11.48 niet uitsluit dat geluidproductieplafonds die van rechtswege tot stand zijn gekomen, vóór 2018 ambtshalve

worden verlaagd. Genoemd worden de situaties, bedoeld in artikel 11.28, vierde lid (sanering) en artikel 11.47 (correcties).

Artikel 11.49

Algemeen

Zoals eerder is aangegeven, heeft de beheerder aanspraak op een verhoging van een geluidproductieplafond als hij dit plafond niet meer kan naleven door het toepassen van geluidbeperkende maatregelen die voldoen aan het bepaalde in artikel 11.29. Een dergelijke verhoging verkrijgt hij evenwel niet als het gevolg van de verhoging zou zijn dat – bij volledige benutting van het gewijzigde plafond – een overschrijding van de maximale waarde ontstaat op een of meer geluidsgevoelige objecten. Het zesde lid van artikel 11.30 staat dan aan de verhoging in de weg.

Een verhoging van een geluidproductieplafond verkrijgt de beheerder evenmin wanneer al sprake is van overschrijding van de maximale waarde op een of meer geluidsgevoelige objecten, en deze overschrijding (bij volledige benutting van het gewijzigde plafond) verder zou toenemen.

Het zesde lid van artikel 11.30 kan ook in de weg staan aan een verlaging van een geluidproductieplafond. Ook bij een plafondverlaging kan de (toegestane) geluidsbelasting op bepaalde geluidsgevoelige objecten toenemen, waardoor een overschrijding of een verdere overschrijding van de maximale waarde ontstaat of kan ontstaan. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen in het geval van het plaatsen van geluidscherm, indien zich achter dat scherm hoogbouw bevindt. Zie daarover ook § 3.4.7.1.

In al deze gevallen ontstaat een situatie waarin de beheerder weliswaar verplicht is tot naleving van het geldende plafond en tot het voorkomen van (een verdere toename van) geluidsbelastingen boven de maximale waarde, maar daarin niet meer slaagt met toepassing van de «gewone regels» van afdeling 11.3.3. Om in een dergelijke «patstelling» een oplossing te kunnen bieden, zijn het zevende lid van artikel 11.30 en artikel 11.49 opgenomen. Ingevolge het zevende lid van artikel 11.30 is het zesde lid van dat artikel niet van toepassing indien in samenhang met het plafondbesluit ook een overschrijdingsbesluit wordt genomen. Het overschrijdingsbesluit is geregeld in artikel 11.49. Het rechtsgevolg van dit besluit is dat de maximale waarde als gevolg van de wijziging van het desbetreffende geluidproductieplafond mag worden overschreden op de desbetreffende geluidsgevoelige objecten. Het overschrijdingsbesluit is bedoeld als ultimum remedium (zie de verdere toelichting op het onderhavige artikel en de toelichting bij artikel 11.50). De mate van overschrijding van de maximale waarde wordt niet aangegeven in het overschrijdingsbesluit; vastlegging daarvan geschiedt in het plafondbesluit dat met toepassing van het overschrijdingsbesluit wordt genomen (zie ook hierna).

Een overschrijdingsbesluit is niet nodig bij de invoering van de geluidproductieplafonds van rechtswege voor de bestaande infrastructuur. Het wijzigen van een geldend plafond is dan niet aan de orde, en dus is ook artikel 11.49 niet van toepassing. Als een van rechtswege tot stand gekomen geluidproductieplafond wordt gewijzigd, is artikel 11.49 wel van toepassing. Dat geldt ook indien een dergelijk plafond eerst is verlaagd en dan weer wordt verhoogd. Indien door die verhoging een (verdere) overschrijding van de maximale waarde ontstaat, in vergelijking met de situatie onder het verlaagde plafond, is ook een overschrijdingsbesluit nodig, zelfs al zou de verhoging blijven onder de oorspronkelijke, van rechtswege toegekende plafondwaarde.

Indien de wijziging een geluidproductieplafond niet gepaard gaat met een toename van de geluidsbelasting op een of meer geluidsgevoelige objecten, is geen overschrijdingsbesluit nodig. In dat geval is niet afge- weken van het tweede lid van artikel 11.30, en is dus het zesde lid van artikel 11.30 niet van toepassing. Zoals al is aangegeven bij artikel 11.30, wordt een wijziging van een plafond die niet leidt tot een verslechtering van de geluidssituatie van de betrokken geluidsgevoelige objecten, en mogelijk zelfs een verbetering teweeg brengt, dus niet belemmerd door de zware procedure van het overschrijdingsbesluit.

Voor de goede orde wordt vermeld dat het overschrijdingsbesluit *eenmalig* toestaat dat het geluidproductieplafond wordt gewijzigd in een waarde die leidt tot het (verder) overschrijden van de maximale waarde op een of meer geluidsgevoelige objecten. Zou het nogmaals wijzigen van een dergelijk geluidproductieplafond aan de orde komen, waarbij een verdere overschrijding van de maximale waarde zou optreden op een of meer van de betrokken geluidsgevoelige objecten, of waarbij een over- schrijding van de maximale waarde zou ontstaan op een of meer andere geluidsgevoelige objecten, dan kan dat alleen in samenhang met een nieuw overschrijdingsbesluit. Dit blijkt mede uit het gebruik van de term «in samenhang met» in het zevende lid van artikel 11.30.

Opgemerkt wordt nog dat situaties waarin een overschrijdingsbesluit is genomen, periodiek opnieuw moeten worden bezien. Dit zal gebeuren in het kader van het vijfjaarlijkse actieplan. Dit is geregeld in het vijfde lid van artikel 11.11.

Het overschrijdingsbesluit is een afzonderlijk besluit naast het plafondbe- sluit. Voor deze constructie met twee besluiten is gekozen omdat de strek- king en het toetsingskader van beide besluiten verschillen. De strekking van het plafondbesluit is het bepalen van de hoogte van het plafond. Het toetsingskader daarvoor is (onder meer) te vinden in de voorkeurswaarde en de maximale waarde. De strekking van het overschrijdingsbesluit is niet het bepalen van de hoogte van het plafond maar de vraag of de maxi- male waarde mag worden overschreden. Daarbij worden maatregelen van bijzondere aard overwogen, zoals aankoop van een geluidsgevoelig object. Qua toetsingskader gaat het daarbij vooral om de vraag of de maatregelen maatschappelijk te kostbaar zijn of op maatschappelijke bezwaren stuiten. Bovendien verschilt het bevoegd gezag. Voor het over- schrijdingsbesluit zijn de Minister van VROM en de Minister van VenW gezamenlijk bevoegd. Voor het plafondwijzigingsbesluit is doorgaans de Minister van VenW alleen bevoegd. Op de achtergrond hiervan is inge- gaan in § 3.6.

Het rechtskarakter van het overschrijdingsbesluit is niet met zekerheid aan te geven. Het is een beschikking of een zogenoemd ander besluit van algemene strekking. Zolang door de rechter niet anders is beslist, zal ervan worden uitgegaan dat de beslissing het karakter van een beschik- king heeft. Daarvan uitgaande, is afdeling 4.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht op het verzoek om een overschrijdingsbesluit van toepas- sing.

Eerste lid

Het eerste lid biedt de Ministers van VROM en van VenW de mogelijkheid om te besluiten tot overschrijding van de wettelijke maximale waarde. Het kan ook gaan om een *verdere* overschrijding daarvan. Daarvan is sprake indien de maximale waarde al werd overschreden op een of meer geluids- gevoelige objecten, maar door het wijzigen van het plafond een nog grotere overschrijding van de maximale waarde ontstaat op het betrokken object of de betrokken objecten.

Uit de woorden «zodanig te wijzigen» in het eerste lid volgt dat deze mogelijkheid alleen bestaat in het kader van het *wijzigen* van een geluidproductieplafond, dus niet bij een besluit waarbij voor de eerste maal een geluidproductieplafond wordt vastgesteld (nieuwe infrastructuur). Bij de eerste vaststelling van een plafond voor een nieuwe weg of spoorweg dient de overschrijding van de maximale waarde door een goede ruimtelijke keuze en mogelijke maatregelen te worden vermeden.

Zoals uit het eerste lid volgt, houdt het overschrijdingsbesluit in dat de maximale waarde mag worden overschreden, maar wordt bij het besluit niet aangegeven *in welke mate* de maximale waarde mag worden overschreden. Dit laatste aspect wordt geregeld in het plafondbesluit dat in samenhang met het overschrijdingsbesluit wordt genomen. Artikel 11.52 regelt het gelijktijdige totstandkomen van het overschrijdingsbesluit en het plafondbesluit.

Uit het eerste lid blijkt ten slotte dat een overschrijdingsbesluit is gericht op de geluidsbelasting bij volledige benutting van het verhoogde plafond. Op het moment waarop het overschrijdingsbesluit wordt genomen, kan de geluidsbelasting dus nog onder maximale waarde liggen, namelijk als het verhoogde plafond niet aanstands volledig wordt benut.

Tweede lid

Gelet op het ingrijpende karakter van een overschrijdingsbesluit mag artikel 11.49 alleen in uitzonderingsgevallen, als ultimum remedium, worden toegepast. Dit komt tot uitdrukking in het tweede lid, onder a, 3°. Een overschrijdingsbesluit kan eerst worden genomen als de ministers tot het oordeel zijn gekomen dat geen van de alternatieven die in artikel 11.50 zijn opgesomd toereikend zijn. Uiteraard geldt ook dat het niet mag gaan om bijzondere omstandigheden waarvoor tijdelijk ontheffing kan worden verleend (tweede lid, onder b).

Opgemerkt wordt nog dat de Ministers van VROM en van VenW in hun toetsing eerst zullen nagaan of het geluidproductieplafond kan worden nageleefd met de «gewone middelen», dus met doelmatige geluidbeperkende maatregelen overeenkomstig artikel 11.29 (tweede lid, onder a, 1°). Als dat het geval is, wordt een aanvraag tot een overschrijdingsbesluit *in elk geval* geweigerd. Ook zal worden nagegaan of de minimumstandaard is nageleefd (artikel 11.28, tweede lid, onder a, juncto artikel 11.3).

Derde lid

Met het *derde lid* wordt de Ministers van VROM en van VenW een instrument gegeven om, tegelijk met het toestaan van een afwijking van de maximale waarde, maatregelen vast te leggen die erop zijn gericht om de overschrijding die zal worden toegestaan, zoveel mogelijk te beperken. In principe kunnen de ministers alle bron- en overdrachtsmaatregelen voorschrijven. Met name valt te denken aan de maatregelen, genoemd in artikel 11.50, eerste lid. Het verschil met artikel 11.49, tweede lid, onder a, 3° is dat artikel 11.49, derde lid, ziet op het *beperken* van een toegelaten overschrijding van de maximale waarde, en artikel 11.49, tweede lid, ziet op het *voorkómen* van een overschrijding van de maximale waarde. Zie ook het vierde lid van artikel 11.50.

Vierde lid

Het *vierde lid* stelt buiten kijf dat ook bij een overschrijding van de maximale waarde de binnenwaarde gewaarborgd blijft; indien die zou worden

overschreden door de (toenemende) afwijking van de maximale waarde, dient de beheerder conform artikel 11.38 geluidwerende maatregelen te treffen.

Artikel 11.50

Eerste lid

Uit het eerste lid van dit artikel blijkt dat eerst alternatieven moeten zijn overwogen, voordat artikel 11.49 kan worden toegepast. Het betreft alternatieve maatregelen die niet in aanmerking komen in het kader van de «gewone toepassing» van afdeling 11.3.3. In de aanhef van het artikel worden de criteria genoemd waaraan deze alternatieven worden getoetst. In het overschrijdingsbesluit zal moeten worden gemotiveerd waarom deze alternatieven niet volstaan of dat ze onevenredig kostbaar zijn in verhouding tot het te bereiken doel of het aantal te beschermen woningen.

Behalve de contra-indicaties uit artikel 11.29, eerste lid, onder b, die voor alle geluidbeperkende maatregelen gelden, is een extra criterium toegevoegd, namelijk maatschappelijke bezwaren. Dat criterium is bedoeld voor het geval er een effectieve oplossing voorhanden is voor een overschrijding van de maximale waarde, die past binnen alle overige criteria, maar die te ingrijpend zou zijn naar maatschappelijke maatstaven. Een voorbeeld is het onteigenen van enkele blokken hoogbouw langs een binnenstedelijke snelweg. Een dergelijke oplossing, hoewel effectief, zou op grote maatschappelijke bezwaren stuiten, mede gelet op de woning-schaarste in grote steden. Dit criterium is toegevoegd opdat de Ministers van VROM en van VenW in bijzondere gevallen ook dat aspect kunnen laten meewegen in hun beoordeling van de alternatieven, genoemd in het eerste lid.

Deze alternatieven kennen geen prioritering of volgtijdelijkheid. Het ligt in de rede om de alternatieven, waar dat mogelijk is, te beoordelen in de volgorde waarin zij gunstig zijn voor de burger. Dat wil zeggen dat als eerste de maatregel wordt overwogen die voor de betrokken burger of burgers het gunstigst of het minst ingrijpend is. De concrete omstandigheden spelen daarbij een belangrijke rol. Een en ander zal dan ook veelal gebeuren in goed overleg met de betrokken burger of burgers.

Onderdeel a

De betrokken geluidsgevoelige objecten zelf kunnen onderdeel zijn van de oplossing voor een dreigende overschrijding van de maximale waarde. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de beheerder met de rechthebbenden overeenkomt dat de indeling van een woning wordt gewijzigd om geluidsgevoelige ruimten naar de geluidsluwe zijde van de woning te verplaatsen. Denkbaar is ook dat de beheerder met de rechthebbende overeenkomt dat de bestemming van het object wordt veranderd, waardoor het niet langer een geluidsgevoelig object is, bijvoorbeeld het veranderen van een woonfunctie in een kantoorfunctie. De betrokkene ontvangt hiervoor een kostenvergoeding. Uiteraard zal zo nodig de planologische medewerking van de gemeente moeten worden verkregen. Het is zelfs denkbaar dat de beheerder de woning door minnelijk overleg verwerft om die vervolgens te kunnen amoveren of om de bestemming ervan te veranderen.

Onderdeel b

In het kader van afdeling 11.3.3 worden in principe alleen (bij ministeriële regeling aangewezen) geluidbeperkende maatregelen in aanmerking

genomen. Andere maatregelen worden alleen op verzoek van de beheerder in aanmerking genomen (artikel 11.29, tweede en derde lid). In het kader van de eventuele toepassing van artikel 11.49 zullen andere maatregelen ter verlaging van de geluidsbelasting *moeten* worden overwogen. Een voorbeeld is het overkappen van een weg- of spoorweg-gedeelte.

Onder onderdeel b vallen ook maatregelen met betrekking tot het gebruik van de weg of spoorweg, zoals verkeersmaatregelen voor wegen en de inzet van geluidarm spoorwegmaterieel.

Er zijn verkeersmaatregelen die een gunstig effect hebben op de geluidsbelasting vanwege de weg of spoorweg. Te denken valt aan snelheidsverlaging of een bepaalde routing van vrachtverkeer. Deze maatregelen zijn niet in alle gevallen geschikt om het gewenste doel te bereiken en dit moet dan ook van geval tot geval worden beoordeeld. Bovendien mogen de maatregelen uit verkeerskundig oogpunt niet onnodig belemmerend zijn (hetzelfde geldt voor de maatregelen bedoeld in artikel 11.29). De beheerder zal wel moeten hebben onderzocht of er redelijkerwijs mogelijkheden bestaan om overschrijding van de maximale waarde te voorkomen met behulp van verkeersmaatregelen, alvorens afwijking aan de orde is.

De verkeersmaatregelen worden gebaseerd op de Wegenverkeerswet 1994. In artikel 11.50 wordt geen zelfstandige grondslag geschapen voor het treffen van verkeersmaatregelen.

Onderdeel c

Ingevolge afdeling 11.3.3 heeft de beheerder alleen financieel *doelmatige* geluidbeperkende maatregelen te treffen (artikel 11.29, eerste lid, onder a). In het kader van de eventuele toepassing van artikel 11.49 zullen ook niet doelmatige geluidbeperkende maatregelen moeten worden overwogen. Een voorbeeld is een geluidscherm dat hoger is dan voortvloeit uit de doelmatigheidstoets.

Onderdeel d

Krachtens artikel 11.3 worden technische eisen gesteld aan de akoestische kwaliteit van een weg of spoorweg. Die eisen moeten ingevolge artikel 11.3 worden nageleefd bij de aanleg of vervanging van een weg of spoorweg. Onderdeel d betreft de mogelijkheid aan deze eisen te voldoen zonder dat sprake is van vervanging, waarmee feitelijk de vervanging van de weg wordt vervroegd.

Onderdeel e

Onteigening van een woning met een te hoge geluidsbelasting opent de mogelijkheid van amoveren. Het amoveren van een of meer woningen kan een geschikt middel zijn om de te hoge geluidsbelasting weg te nemen. Het spreekt vanzelf dat deze maatregel minder in de rede ligt naarmate er meer woningen met een te hoge geluidsbelasting zijn; in stedelijk gebied zal dit daarom vaak geen optie zijn. Iets wat bijvoorbeeld wel denkbaar kan zijn in stedelijk gebied is om, met behulp van onteigening, hoogbouwoningen te veranderen in kantoren.

Tweede lid

Het tweede lid heeft betrekking op gegevensverstrekking. De afweging

van de alternatieven wordt gemaakt door de Ministers van VROM en van VenW. De beheerder legt daartoe de nodige informatie over.

Derde lid

Het derde lid ziet op maatregelen als bedoeld in het eerste lid, die de beheerder niet kan treffen doordat hij daartoe niet bevoegd is of doordat hij niet beschikt over het daarvoor benodigde budget. Met het oog daarop legt het derde lid ook een verantwoordelijkheid bij beide genoemde ministers. Zij moeten zo nodig de aan hen toekomende bevoegdheden benutten. Te denken valt aan het nemen van verkeersmaatregelen. Ook kan het gaan om het in gang zetten van een onteigeningsprocedure. Ook moeten de ministers zo nodig aan de beheerder de nodige financiële middelen ter beschikking stellen. Het normale budget van de beheerder is niet ingesteld op de hoge uitgaven die mogelijk nodig zijn voor de alternatieven (bijvoorbeeld voor een overkapping). Bovendien valt het nemen van dergelijke maatregelen buiten de gebruikelijke taak van de beheerder, maar wordt een extra inspanning van hem gevraagd om de maatschappelijke behoefte aan mobiliteit tegemoet te komen. Als dat buitensporige kosten met zich brengt, is het niet redelijk dat die geheel uit de reguliere middelen van de beheerder komen, maar ligt het meer voor de hand dat die kosten worden betaald uit de algemene middelen. Dat geldt zowel als de Ministers van VROM en van VenW een aanvraag tot een overschrijdingsbesluit weigeren, omdat deze alternatieven mogelijk zijn, als wanneer één van die alternatieven bij vaststelling van het overschrijdingsbesluit wordt voorgeschreven om de geluidhinder door de overschrijding te beperken (artikel 11.49, derde lid).

De tekst van het derde lid sluit overigens niet uit dat budget wordt verstrekt aan anderen die bepaalde maatregelen kunnen realiseren, zoals de gemeenten. Op deze wijze zou bijvoorbeeld een gemeente in staat kunnen worden gesteld om een object aan te kopen.

Vierde lid

Een overeenkomstige verplichting als ingevolge het derde lid hebben de Ministers van VROM en van VenW met betrekking tot maatregelen die erop zijn gericht om een overschrijding van de maximale waarde die wordt toegestaan, zoveel mogelijk te beperken. Deze maatregelen zijn geregeld in het derde lid van artikel 11.49.

Artikel 11.51

Eerste lid

Er kan aanleiding zijn voor een schadevergoeding als een besluit het algemeen belang dient maar dat besluit een onevenredig en abnormaal (buiten het normale te verwachten risico) nadeel oplevert voor een kleine, duidelijk afgebakende groep burgers. Het overschrijdingsbesluit is een besluit in het algemeen belang dat een kleine groep burgers benadeelt: om de mobiliteit en het vervoer te accommoderen, wordt de omgeving gevraagd extra hinder te dulden. In verband daarmee is artikel 11.51 opgenomen.

Gekozen is voor een wettelijke bepaling die aansluit bij elders al voorkomende bepalingen omtrent nadeelcompensatie. De begrippen die in artikel 11.51 worden gebruikt, zijn al uitgekristalliseerd en er is in het kader van de Tracéwet en de regelgeving met betrekking tot waterstaatswerken al praktijkervaring met de toepassing van de aangegeven criteria opgedaan. Dit betekent niet alleen een praktijkvoordeel, maar ook dat

zowel de burger als de overheid in zekere mate kan voorspellen wat in voorkomend geval de schadevergoeding zal zijn. De rechtszekerheid is dus met deze bepaling gediend.

Over schadevergoeding kent de Wet milieubeheer al de artikelen 15.20 en 15.21. Zij zien evenwel op andere situaties, zodat in dit wetsvoorstel niet naar deze bepalingen kan worden verwezen. Artikel 15.20 betreft gevallen waarin schadevergoeding wordt geboden aan degene tot wie een beschikking is gericht. In het geval waarop artikel 11.51 ziet, gaat het daarentegen om schadevergoeding voor een andere belanghebbende (de omwonende) en niet voor degene tot wie de beschikking is gericht (de beheerder). Artikel 15.21 betreft schadevergoeding in verband met bepalingen in een algemene maatregel van bestuur, een ministeriële regeling of een (provinciale) verordening.

Artikel 11.51 is wegens zijn directe verbondenheid met de andere bepalingen inzake het overschrijdingsbesluit opgenomen in hoofdstuk 11 en niet in hoofdstuk 15 van de Wet milieubeheer.

Tweede lid

Het tweede lid biedt de basis voor regels omtrent de indiening en afhandeling van een verzoek om schadevergoeding. Bezien zal worden of de nadeelcompensatieregeling die thans door het Ministerie van VenW wordt gehanteerd voor uiteenlopende situaties, van toepassing kan worden verklaard.

Artikel 11.52

Het besluit krachtens artikel 11.49 is een afzonderlijk besluit naast het besluit inzake de wijziging van het geluidproductieplafond. Beide besluiten zullen echter gelijktijdig worden voorbereid en genomen. Het *eerste lid* van artikel 11.52 voorziet in een coördinatiebepaling. Eenzelfde bepaling geldt voor het weigeren om beide besluiten te nemen (*tweede lid*).

In verband met het naar verwachting vaak grote aantal belanghebbenden bij het toepassen van artikel 11.49 en de vereiste zorgvuldigheid in de totstandkomingsprocedure, is het toepassen van de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht de aangewezen manier van besluitvorming. In het *derde lid* is dit geregeld, doordat artikel 11.32 van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Daardoor geldt tevens dat het indienen van zienswijzen openstaat voor eenieder. In het derde lid is ook het informeren van de betrokken gemeenten omtrent het genomen besluit geregeld door artikel 11.37 van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Het artikel zal naar verwachting alleen betekenis hebben voor situaties waarop de Tracéwet niet van toepassing is. In het kader van een tracéprocedure zal ook het plafondbesluit worden genomen en, volgens voornemen, tevens het overschrijdingsbesluit. Daarvan uitgaande, geschiedt coördinatie alsdan in het kader van de tracéprocedure.

Artikel 11.53

Eerste lid

De bedoeling van de in het eerste lid van artikel 11.53 voorgeschreven inschrijving van het overschrijdingsbesluit in het kadaster is dat met name toekomstige bewoners van woningen op de hoogte (kunnen) zijn van het geldende geluidproductieplafond. De inschrijving vergroot de kenbaar-

heid van de afwijkende situatie. Dat wordt in de eerste plaats gerealiseerd doordat op grond van de inschrijving van het afschrift van het overschrijdingsbesluit in de openbare registers terstond de bijhouding van de kadastrale registratie aanvangt (zie de artikelen 54, eerste lid, onderdeel a, en 56, aanhef en onderdeel a, van de Kadasterwet). In de tweede plaats wordt overwogen in de uitvoeringsvoorschriften, bedoeld in laatstgenoemd artikel, te bepalen dat in het kader van de bijhouding van de kadastrale registratie bij het desbetreffende perceel een korte aanduiding van de aard van het besluit wordt vermeld.

In de tweede volzin is artikel 24, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing uitgesloten, omdat het hier gaat om een in het algemeen belang te nemen maatregel, zodat de als hoofdregel wenselijk geachte derdenbescherming krachtens dat artikellid niet de gevolgen van die maatregel mag doorkruisen; zie hetgeen daaromtrent is opgemerkt in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Boeken 3, 5 en 6 nieuw Burgerlijk Wetboek (achtste gedeelte) in de Inleidende opmerkingen onder 4, sub d (Kamerstukken II 1994/95, 19 077, nr. 3). Hetzelfde geldt voor artikel 26 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

Tweede lid

Het tweede lid voorziet in een procedure die ertoe leidt dat de desbetreffende vermelding in de kadastrale registratie zo nodig wordt aangepast of verwijderd.

Artikel 11.54

Een overschrijdingsbesluit kan worden gewijzigd of ingetrokken (*eerste lid*). Een overschrijdingsbesluit staat overschrijding van de maximale waarde toe, maar legt de toegelaten mate van die overschrijding niet vast. De toegelaten mate van overschrijding wordt immers vastgelegd in het besluit waarbij de betrokken geluidproductieplafonds worden gewijzigd. Een wijziging van een overschrijdingsbesluit zal dus niet betrekking hebben op de mate van overschrijding, maar kan wel de bijkomende verplichtingen betreffen als bedoeld in het derde lid van artikel 11.49. In geval van intrekking van een overschrijdingsbesluit is overschrijding van de maximale waarde niet langer toegestaan, en zullen de betrokken geluidproductieplafonds dienovereenkomstig moeten worden aangepast.

Voor wijziging van een overschrijdingsbesluit dient een overeenkomstige procedure gevolgd te worden als voor het nemen van het overschrijdingsbesluit, omdat bij de besluitvorming omtrent wijziging de betrokkenheid van omwonenden, gelet op hun belangen, van even groot gewicht is. Uiteraard moet in het wijzigingsbesluit worden aangegeven welke redenen de Ministers van VROM en van Ven W hebben om te komen tot wijziging. Speciale aandacht hierbij moeten de ministers besteden aan de gevolgen voor omwonenden van de locatie waarop het te wijzigen besluit betrekking heeft. De ministers moeten bij de besluitvorming omtrent wijziging terdege rekening houden met de dan bestaande situatie ter plaatse. Het *tweede lid* verklaart hiertoe de artikelen 11.50–11.53 van overeenkomstige toepassing. Voor intrekking ligt dit anders, omdat er dan een einde komt aan de overschrijding van de maximale waarde. Het *derde lid* verklaart daarom alleen de artikelen 11.52 en 11.53 van overeenkomstige toepassing.

Het spreekt vanzelf dat de Ministers van VROM en van VenW aandacht hebben voor actuele ontwikkelingen die het overschrijdingsbesluit overbodig maken of die tot wijziging van dat besluit nopen. Gedacht kan worden aan een afname van het verkeersaanbod door ingebruikname van

nieuwe of verbeterde infrastructuur, afname van de geluidsbelasting door toenemend gebruik van stillere banden of de inzet van stillere treinen op het spoor. Een bepaling ter zake is opgenomen in artikel 11.11 (vijfde lid).

Artikel 11.55

Zoals aangegeven zullen het overschrijdingsbesluit en het besluit inzake de verhoging van het geluidproductieplafond tezamen worden voorbereid en genomen. Ingevolge het *eerste lid* van artikel 11.55 worden beide besluiten voor het instellen van beroep aangemerkt als één besluit. Er is dus sprake van slechts één beroepsprocedure. Dit geldt ook voor de weigering om beide besluiten te nemen.

In het *tweede lid* is vastgelegd dat de vernietiging van het overschrijdingsbesluit ertoe leidt dat de verhoging van het plafond van rechtswege vervalst. Dat laatste besluit kan immers alleen samen met een overschrijdingsbesluit bestaan.

In het omgekeerde geval zal een vernietiging van een geluidproductieplafond dat met behulp van een overschrijdingsbesluit is vastgesteld, over het algemeen niet met zich brengen dat het overschrijdingsbesluit dient te vervallen. Het besluit waarbij het geluidproductieplafond is vastgesteld, kan immers zijn vernietigd op gronden die geen relatie hebben met het overschrijdingsbesluit, bijvoorbeeld een rekenfout waardoor de hoogte van het plafond onjuist is vastgesteld. In een dergelijk geval moet het plafond opnieuw worden vastgesteld, maar kan het overschrijdingsbesluit ongewijzigd blijven bestaan.

Evenals artikel 11.52, zal dit artikel zal naar verwachting alleen betekenis hebben voor situaties waarop de Tracéwet niet van toepassing is. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 11.52.

Artikel 11.56

Het wetsvoorstel voorziet in de invoering van een nieuwe systematiek voor de beheersing van het geluid vanwege de rijksinfrastructuur. Deze systematiek wijkt wezenlijk af van de systematiek van de Wet geluidshinder. Het is daarom gewenst om de werking van de nieuwe regels te evalueren. Artikel 11.56 legt de verplichting hiertoe vast. Voor een termijn van tien jaren is gekozen omdat dan naar verwachting voldoende praktijkervaring is opgedaan met de nieuwe systematiek. Onder meer zal worden nagegaan of de verwachting is uitgekomen dat de werkruimte van 1,5 dB niet generiek als opvulruimte is gebruikt.

Artikel II

Een aantal artikelen knoopt aan bij de datum waarop de nieuwe regels in werking treden. Artikel II voorziet erin dat deze datum te zijner tijd in de desbetreffende artikelen wordt ingevuld voordat het onderhavige wetsvoorstel het Staatsblad bereikt.

Artikel III

Er wordt naar gestreefd het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking te laten treden, om een zo hoog mogelijk inverdieneffect te bewerkstelligen (zie § 6.3.1 van deze memorie van toelichting). Met het oog daarop zullen de voorbereidende werkzaamheden voor de invoering van geluidproductieplafonds voor bestaande en geprojecteerde wegen en spoorwegen tijdig in gang worden gezet (met name het bepalen van de referentiepunten, het berekenen van de heersende geluidproductie en de waarde

van het geluidproductieplafond, en het inrichten en vullen van het geluidregister).

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

Voorgeschiedenis

Dit wetsvoorstel heeft een lange voorgeschiedenis. Reeds in 1995 heeft de toenmalige Minister van VROM zich voorstander verklaard van het invoeren van emissieplafonds per traject. Dat standpunt nam zij in naar aanleiding van een evaluatie van het Besluit geluidhinder spoorwegen door de Commissie-Ringeling (Kamerstukken II 1994/95, 24 216, nr. 1, p. 9). Eveneens in 1995 heeft het toenmalige kabinet in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) de vraag gesteld of een heroverweging van het geluidhinderinstrumentarium nodig is. Naar aanleiding daarvan heeft een MDW-werkgroep onder voorzitterschap van mr. G.J. van Dinter het rapport «Het geluid geordend» uitgebracht. Dit rapport is in juni 1996 aan de Minister van VROM aangeboden (Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 24). In dit rapport werden diverse aanbevelingen gedaan om te komen tot een meer gedecentraliseerd en eigentijds instrumentarium voor geluidbeleid.

Het toenmalige kabinet heeft in de zomer van 1996 in beginsel ingestemd met het door de MDW-werkgroep voorgestelde model voor de bevoegdhedenverdeling op het gebied van geluid. Omdat nog niet alle consequenties van het model goed konden worden overzien, heeft het toenmalige kabinet ervoor gekozen om de verdere uitwerking van de voorstellen te laten plaatsvinden in een vervolgetraject: Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid (project MIG). Daarbij hechtte het kabinet – in verband met de vergroting van het draagvlak – aan een verdere discussie met de betrokken actoren en een goede afstemming met de experimenten in het kader van het project Stad & Milieu. In een algemeen overleg met de Vaste Kamercommissie voor VROM op 22 oktober 1996 is het kabinetsbesluit informatief besproken. Aan dit overleg kon de conclusie worden verbonden dat de modernisering van het geluidhinderbeleid moet leiden tot een robuust systeem, dat incentives bevat voor een reductie van de geluidhinder en aansluit bij de verantwoordelijkheid van de betrokken partijen.

Ten gevolge daarop is in mei 1998 de nota «Vernieuwing Geluidhinderbeleid» uitgekomen. In deze nota zijn voorstellen gedaan voor een vernieuwing van het geluidbeleid. De nota is aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van de Minister van VROM van 28 mei 1998 (Kamerstukken II 1997/98, 26 057, nr. 1). De door de nota beoogde vernieuwing heeft als kernwoorden decentralisatie, maatwerk en externe integratie.

De Tweede Kamer heeft de nota «Vernieuwing Geluidhinderbeleid» behandeld in het najaar van 1998. De Kamer heeft het kabinet daarbij door middel van een tweetal moties gevraagd het voorgestelde stelsel in een wetsvoorstel uit te werken en daarbij een aantal extra waarborgen in te bouwen (Kamerstukken II 1998/99, 26 057, nr. 3 en 4). Onder meer vanwege deze moties is de systematiek van de nota MIG op een aantal punten aangepast. Vervolgens is de voorbereiding van een wetsvoorstel «Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid» (MIG) ter hand genomen.

Tot de hoofdlijnen voor de modernisering, zoals die zijn ontwikkeld binnen het project MIG, behoorde de invoering van geluidproductieplafonds voor geluidsbronnen (infrastructuur, industrie), vastgesteld door de relevante overheidslaag.

Medio 2001 is een wetsvoorstel om advies toegezonden aan de Raad van State. Dat advies is in het voorjaar van 2002 ontvangen. Het was een kritisch advies. De Raad van State had met name kritiek op de opportuni-

teit van het wetsvoorstel in relatie tot implementatie van de Europese richtlijn omgevingslawaaai, alsmede op de wijze waarop het wetsvoorstel tegemoet kwam aan de in de praktijk gesignaleerde knelpunten betreffende de uitvoering van de Wet geluidhinder. In het voorjaar van 2002 is het tweede kabinet Kok gevallen. Het demissionaire kabinet vond het niet wenselijk om het wetsvoorstel in te dienen. Daaraan was niet alleen de kritiek van de Raad van State debet, maar ook het probleem van de financiële consequenties van het wetsvoorstel voor het Ministerie van VenW. Het wetsvoorstel voorzag in de introductie van emissieplafonds, met name om de autonome groei van het wegverkeer aan een betere naleving te binden. VenW berekende destijds een kostenplaatje van ca. € 2,5 mld. voor de rijksinfrastructuur.

Voortzetting: fasegewijze herziening

Na het aantreden van het nieuwe kabinet in juli 2002 is het wetsvoorstel opnieuw tegen het licht gehouden. Het nieuwe kabinet heeft de centrale gedachten van de nota MIG (decentralisatie, maatwerk en externe integratie) onderschreven, maar heeft niettemin besloten het wetsvoorstel niet bij de Tweede Kamer in te dienen. Zoals is aangegeven in de notitie «Vaste waarden, nieuwe vormen: Milieubeleid 2002–2006» die de staatssecretaris van VROM in het najaar van 2002 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden (Kamerstukken II 2002/03, 28 663, nr. 1, p. 15), zal de modernisering van de geluidregelgeving gestalte krijgen via het fasegewijs aanpassen van de Wet geluidhinder.

De fasegewijze aanpak bestaat tot nu toe globaal uit 3 fasen. De gefaseerde aanpak is bovendien per 2003 aangevuld met de te bereiken herijkingdoelstellingen (Kamerstukken II 2003/04, 29 383, nr. 1, p. 24). De Wet geluidhinder en de uitvoeringsregelgeving worden vereenvoudigd. Uitgangspunten zijn daarbij een beperkt aantal landelijke grenswaarden; meer beleidsruimte voor de decentralisatie en het op termijn inbouwen van de Wet geluidhinder in de Wet milieubeheer of de Wet ruimtelijke ordening. Luchtvaartlawaaai wordt geheel via de nieuwe Wet luchtvaart geregeld.

Het gaat om de volgende fasen:

Fase 0: Implementatie van de Europese richtlijn omgevingslawaaai als hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder (Kamerstukken 29 021, afgerond)

Fase 1: Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet geluidhinder (modernisering instrumentarium geluidbeleid, eerste fase) (Kamerstukken 29 879, afgerond)

Fase 2: Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet geluidhinder (modernisering instrumentarium geluidbeleid, tweede fase en fundamentele herziening).

Fase 2 is dusdanig gecompliceerd dat begonnen wordt met de aanpassingen op het gebied van de rijksinfrastructuur. Dat is stap 1 van fase 2.

Overigens is in feite al een begin gemaakt met stap 2 van fase 2. Met een afzonderlijk wetsvoorstel worden namelijk regels met betrekking tot de gevolgen van buitenlandse luchthavens voor de ruimtelijke ordening op Nederlands grondgebied opgenomen in de Wet luchtvaart. Die nieuwe regels betreffen mede het geluidaspect. In verband daarmee zal de Wet geluidhinder niet langer een basis bieden voor regels inzake buitenlandse luchthavens (Kamerstukken 31 898). Dit wetsvoorstel behoort tot stap 2.

Vooruitlopend op fase 2 is het instrument «geluidproductieplafonds» als zodanig getoetst en hierover is gerapporteerd in diverse rapporten, zoals het rapport «Experimenten met geluidproductieplafonds voor rijkswegen

en hoofdspoorwegen» van 23 juni 2004 en het rapport «Vergelijking van geluidproductieplafonds met de Wet geluidhinder, kosten en milieuopbrengst» van 7 april 2005. In 2007 is de studie naar de kosten geactualiseerd (het rapport «Geluidproductieplafonds; Nader onderzoek naar invloed op kosten geluidmaatregelen» van juni 2007). Al deze rapporten geven een positief beeld van de werking van het instrument geluidproductieplafonds.

In 2008 hebben het bureau CE Consult en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsvraagstukken de beoogde nieuwe aanpak vanuit onder andere maatschappelijke kosten en baten beoordeeld. De beoordeling door CE Consult en het KIM is positief over zowel de introductie van geluidproductieplafonds als de combinatie ervan met de beoogde saneringsoperatie (zie § 2.3 en § 6.3.3).

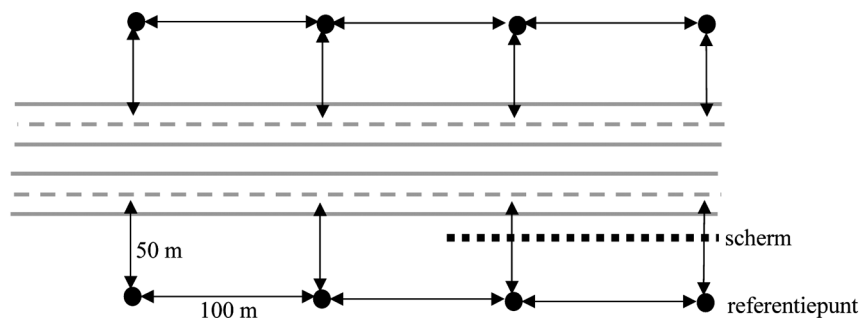
In 2009 heeft het Planbureau voor de Leefomgeving het rapport «Herziening regelgeving verkeersgeluid snelwegen – een ex-ante-evaluatie» uitgebracht. Dit rapport bevestigt nogmaals dat – uitgaande van een reële ontwikkeling van de verkeersgroei – de invoering van het instrument geluidproductieplafonds positief beoordeeld kan worden.

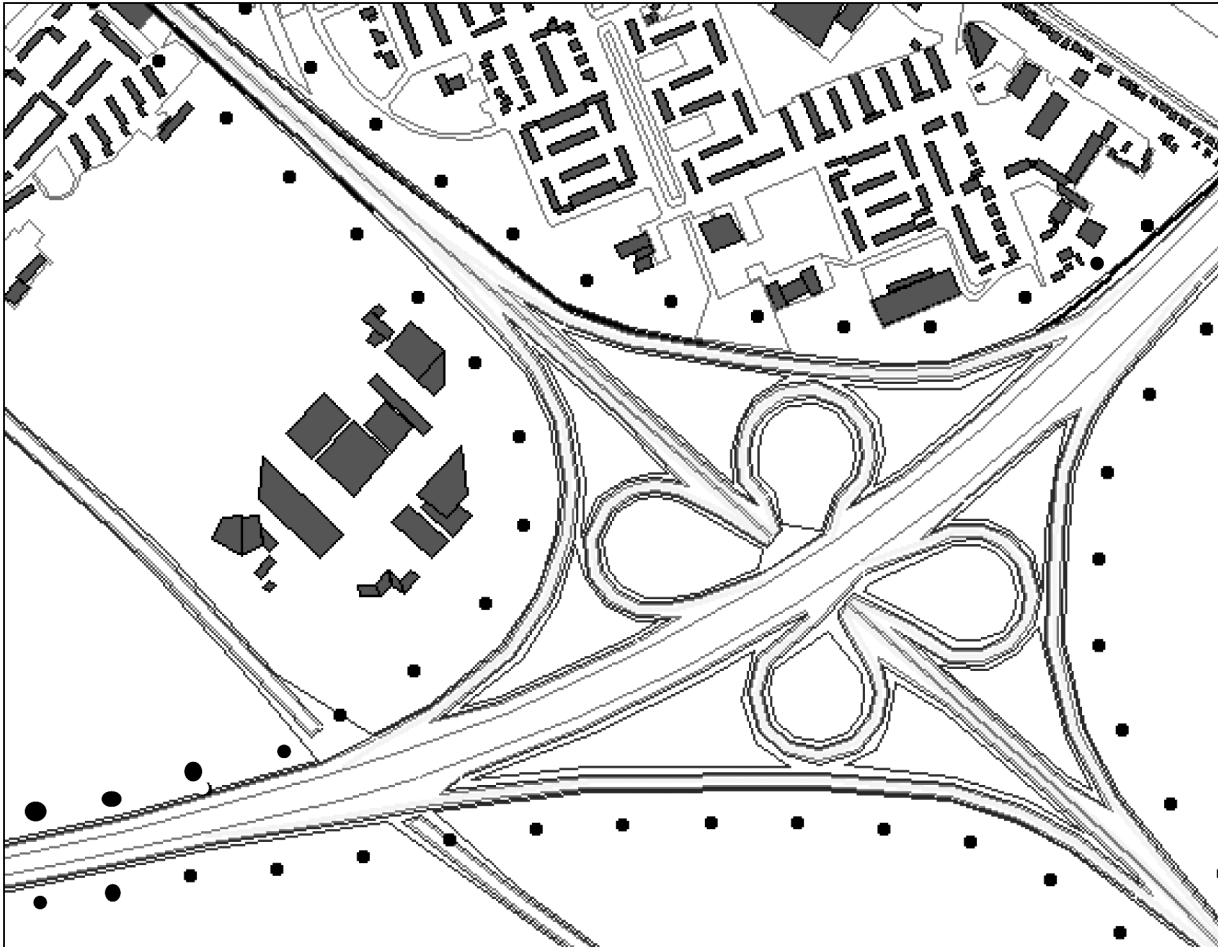
DE REFERENTIEPUNTEN

Het geluidproductieplafond is de toegestane geluidproductie op een referentiepunt. In de praktijk zal er aan weerszijden van de weg of spoorweg een keten van referentiepunten worden aangegeven. De bedoeling daarbij is dat de referentiepunten een zodanige positie ten opzichte van geluidsgevoelige objecten hebben dat de hoogte van het geluidproductieplafond enige relatie heeft met de verstoring die optreedt door het geproduceerde verkeersgeluid van de bron. Daarnaast moeten de referentiepunten dicht genoeg bij de bron liggen om een goede bewaking van de geluidproductie te verzorgen, zonder dat omgevingskenmerken dit verstoren. Maar het meest van belang is dat de referentiepunten adequate bescherming bieden aan geluidsgevoelige objecten. Ook geluidsgevoelige objecten die bijvoorbeeld net tussen twee referentiepunten in liggen zullen in de praktijk goed beschermd moeten worden door de maximale geluidproductie die op de referentiepunten geldt.

Rijkswegen en hoofdspoorwegen bevinden zich enigszins geïsoleerd van hun omgeving. Er zit vaak een stukje «niemandland» tussen de bron en geluidsgevoelige objecten. Het gevolg is dat de eerste tientallen meters vanaf de bron veelal niet bebouwd zijn. Er is mede daarom voor gekozen de referentiepunten op circa 50 meter afstand van het buitenste spoor c.q. de buitenste rijstrook te leggen. Bij plaatselijke verbredingen van de bron, zoals parkeerplaatsen, op- en afritten en spooreplacements is het mogelijk de keten van punten ook te verbreden zodat ook dan de referentiepunten in de leefomgeving liggen. Het is ook de bedoeling dat voor de bron bedoelde afschermende objecten, zoals schermen en wallen, tussen het referentiepunt en de bron in liggen. Om vervolgens ook geluidsgevoelige objecten tussen twee referentiepunten goed te beschermen, liggen de referentiepunten op een onderlinge afstand van ongeveer 100 meter. Door de afstand tot de bron wordt de geluidwaarde op elk referentiepunt bepaald door het gedeelte van de bron met een lengte van ruim 200 meter dat recht voor het punt ligt. Dus zelfs als de referentiepunten plaatselijk wat verder uit elkaar liggen dan 100 meter, worden de tussenliggende geluidsgevoelige objecten nog goed beschermd. De hoogte is gekozen op 4 meter boven lokaal maaiveld.

Figuur 1: Schematische weergave referentiepunten.





Voor een hoogte van 4 meter voor de referentiepunten is gekozen omdat dit vaak het slaapkamerniveau is en omdat de Europese richtlijn omgevingslawaai ook van een waarneemhoogte van 4 meter uitgaat.

Een alternatief zou zijn een hoogte die overeenkomt met de hoogste bouwlagen van woonbebouwing. Het voordeel daarvan zou zijn dat bij schermenplaatsing geen plafondprocedure nodig is. Nadeel is evenwel dat dit naast een enorme inspanning voor de bepaling van de referentiepunten ook leidt tot een fors globalere bescherming dan de huidige aanpak waarbij schermeffecten altijd op de gevels van de geluidsgevoelige objecten zelf bepaald worden. Daarnaast is dit lastig beheersbaar omdat de referentiepunten en plafondwaarden aangepast moeten worden als de bebouwing verandert.

Een verder alternatief zou een hoogte en positie zijn op de eerstelijns woonbebouwing. Dit betekent echter een hoog detailniveau. Daarnaast is ook dit alternatief lastig beheersbaar omdat wijziging in de omgeving dan moeten leiden tot wijziging van referentiepunten en dus de plafonds.

De hiervoor beschreven ligging van de referentiepunten moet gezien worden als een vuistregel. De exacte ligging van de referentiepunten is opgenomen (in rijkdriehoekskoördinaten) in het register.

De systematiek van de wet werkt overigens ook voor andere afstanden dan de genoemde 50 en 100 meter. Met name voor gemeentelijke en provinciale infrastructuur is het mogelijk de punten veel dichterbij de bron te leggen en de effecten van schermen niet mee te nemen. De geluidsgevoelige objecten liggen bij deze infrastructuur namelijk veel dichterbij de weg. Bovendien zijn decentrale wegen veel meer vervlochten met de omgeving.

DE GETALSWAARDE VAN DE VOORKEURSWAARDE, DE MAXIMALE WAARDE EN DE BINNENWAARDE

In de Wet geluidhinder wordt niet alleen een onderscheid gemaakt naar situaties (nieuw, bestaand, nieuwe bron, nieuwe woning et cetera), maar ook naar type geluidsgevoelig object. Dit leidt tot een veelheid aan normen. Het onderscheid naar situaties speelt in het onderhavige wetsvoorstel niet in de volle breedte, omdat het wetsvoorstel alleen regels geeft voor de bron, en niet voor woningbouw nabij de bron. Om tot een werkelijke vereenvoudiging van de normstelling te komen en het aantal te onderscheiden normen terug te brengen, is in het wetsvoorstel het onderscheid naar type geluidsgevoelig object vervallen. Omdat woningen verreweg de meest omvangrijke categorie vormen in de huidige wet, zijn de normen voor alle typen objecten (woningen, ziekenhuizen, scholen et cetera) gelijkgesteld op de overeenkomstige norm voor woningen. Dit is al een vergaande vereenvoudiging.

Het huidige gedifferentieerde normenkader van de wet blijkt in de praktijk voor minder vaak voorkomende objecten tot vergissingen te leiden. Daardoor wordt voor die objecten lang niet altijd de juiste normstelling toegepast. Het nu samenvoegen tot één norm voor alle objecten zal daarom in de praktijk tot een kleiner kwaliteitsverschil leiden dan rechtstreeks uit de wijziging van de normen voortkomt.

Het verschil tussen de normering voor wegen en spoorwegen is wel gehandhaafd. Het verschil van 5 dB is gebaseerd op het feit dat spoorweglawaai in het algemeen als minder hinderlijk ervaren wordt dan wegverkeerslawaai. Het verschil van circa 5 dB blijkt uit de verschillen in dosis-effectrelaties en wordt ook veelal internationaal aangehouden.

Hierna wordt uiteengezet welke getalswaarden zijn gekozen, en op welke gronden dat is geschied.

Spoorweglawaai

In de Wet geluidhinder zijn voor spoorweglawaai in feite vier situaties geregeld:

- Nieuwbouw van woningen
- Aanleg van spoorwegen
- Wijziging van spoorwegen
- Sanering

Daarnaast is in de Nota Mobiliteit en de Nota Ruimte vastgelegd dat het rijk alle situaties langs spoorwegen met een geluidsbelasting boven 70 dB in de periode tot en met 2020 zal aanpakken.

Voorkeurswaarde

Voor alle situaties geldt nu dezelfde voorkeurswaarde, namelijk 55 dB. Een uitzondering doet zich voor bij wijzigingen waar de heersende waarde, de eerder verleende waarde of de geluidsbelasting in 1987 de voorkeurswaarde kan zijn. In het stelsel met geluidproductieplafonds komt daar bij plafondwijziging de waarde bij volledige benutting van het heersende geluidproductieplafond voor in de plaats. Als in de wet op te nemen uniforme voorkeurswaarde voor spoorwegen wordt in het wetsvoorstel de huidige waarde van 55 dB gehandhaafd.

Maximale waarde

Aan de bovenkant spelen thans voor spoorwegen de waarden van 68 dB voor nieuwe ontwikkelingen, 70 dB als doelstellingsgrens en 71 dB als maximum bij wijzigingssituaties een rol. Deze waarden liggen relatief dicht bij elkaar. Werkzaamheden aan spoorwegen bestaan vooral uit wijzigingen en in veel mindere mate uit aanleg van nieuwe lijnen. Daarbij geldt

veelal 71 dB als maximum. Gelet op de doelstelling ten aanzien van 70 dB in de genoemde nota's en de nadrukkelijke wens om tot vereenvoudiging te komen is in het wetsvoorstel een algemene bovengrens van 70 dB opgenomen.

Wegverkeerslawaai

Vanwege het streven naar eenvoud en het verschil van 5 dB in de normen voor rijkswegen en spoorwegen, is het gewenst als voorkeurswaarde 50 dB en als maximale waarde 65 dB op te nemen. Er dient echter wel nagegaan te worden of een dergelijke keuze voor vereenvoudiging voldoende aansluit bij de huidige normen voor rijkswegen:

Artikel 110g Wet geluidhinder

Op grond van artikel 110g van de Wet geluidhinder wordt de berekende geluidsbelasting vanwege een rijksweg verminderd met een aftrek van 2 dB. Er is al jaren geleden aangegeven dat de aftrek afgebouwd zal worden. De ingrijpende wijziging van het stelsel voor rijkswegen en de overgang naar een eenvoudiger normstelling biedt de gelegenheid daartoe over te gaan. Het zonder meer weglaten van de aftrek zou leiden tot een aanscherping met 2 dB, omdat de emissiefactoren van het wegverkeer niet gelijktijdig verlaagd kunnen worden. Om dat te voorkomen wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de huidige normen met de van toepassing zijnde aftrek worden verhoogd.

Voorkeurswaarde

Zonder artikel 110g te verwerken bedraagt de voorkeurswaarde 48 dB. Verhoging met 2 dB leidt tot een nieuwe voorkeurswaarde van 50 dB. Dit komt overeen met de eerder genoemde gewenste voorkeurswaarde.

Maximale waarde

Voor rijkswegen gelden volgens de Wet geluidhinder, na verhoging van alle waarden met 2 dB, de volgende maximale waarden:

- Aanleg nieuwe wegen: 60 dB
- Wijziging bestaande wegen: 70 dB (of 60 dB als bestaande geluidsbelasting minder dan 55 dB bedraagt)
- Sanering bestaande wegen: 70 dB (behoudens uitzonderingsgevallen waarin een hogere waarde kan worden vastgesteld).
- Daarnaast is, analoog aan spoorweglawaai, in de Nota Mobiliteit en de Nota Ruimte vastgelegd dat het rijk alle situaties langs rijkswegen met een geluidsbelasting boven 65 dB in de periode tot en met 2020 zal aanpakken.

Met de keuze van 65 dB als maximale waarde voor rijkswegen, zoals voorgesteld bij de eenvoudige normstelling vanuit spoorweglawaai, wordt ook recht gedaan aan het rijksbeleid in de genoemde nota's. Bovendien vormt die waarde een soort gemiddelde van de bestaande normen, zodat daar ook bij aangesloten wordt. Evenals voor spoorwegen zal uitbreiding van infrastructuur vooral plaatsvinden door wijzigingen van bestaande wegen. Daarom zal er in de praktijk veeleer sprake zijn van een aanscherping van de normen dan van een versoepeling. De keuze voor de vergaande vereenvoudiging leidt uiteraard in individuele gevallen wel tot verschillen, maar daar valt niet aan te ontkomen tenzij het complexe normenstelsel in stand wordt gehouden.

Samenvatting normenkader spoorwegen en rijkswegen

Het totale normenkader dat op basis van bovenstaande overwegingen voor spoorwegen en rijkswegen in dit wetsvoorstel is opgenomen bestaat slechts uit de volgende elementen.

	spoorwegen	rijks wegen
Voorkeurswaarde algemeen	55 dB	50 dB
Maximale waarde	70 dB	65 dB
Voorkeur bij wijziging	geluidsbelasting bij volledige benutting van geldend gpp	

Dit geldt zonder onderscheid voor alle geluidsgevoelige objecten.

Binnenwaarden

Ook voor binnenwaarden geldt dat er in de Wet geluidhinder voor diverse situaties verschillende normen gelden en dat de normen ook afhankelijk zijn van het type geluidsgevoelig object en ruimte. Vanuit de sterke wens de normstelling te vereenvoudigen komt, evenals bij de hiervoor beschreven normen, het onderscheid voor de verschillende geluidsgevoelige objecten en ruimten in het onderhavige wetsvoorstel te vervallen. Ook hier wordt ervoor gekozen om uit te gaan van woningen die verreweg de grootste categorie vormen.

De huidige normen voor maximale geluidsbelastingen binnen woningen bedragen kortweg aangegeven momenteel:

- Bij aanleg nieuwe wegen en spoorwegen 33 respectievelijk 35 dB
- Bij wijziging bestaande infrastructuur:
 - indien niet eerder een hogere waarde is verleend: 33 dB voor wegen en 35 dB voor spoorwegen;
 - Indien wel eerder een hogere waarde is verleend: de eerder bepaalde binnenwaarde;
 - bij samenloop met sanering: 43 dB (maar maatregelen gericht op 38 dB).
- Bij sanering van wegen en spoorwegen: maximaal 43 dB (maar maatregelen gericht op 38 dB).

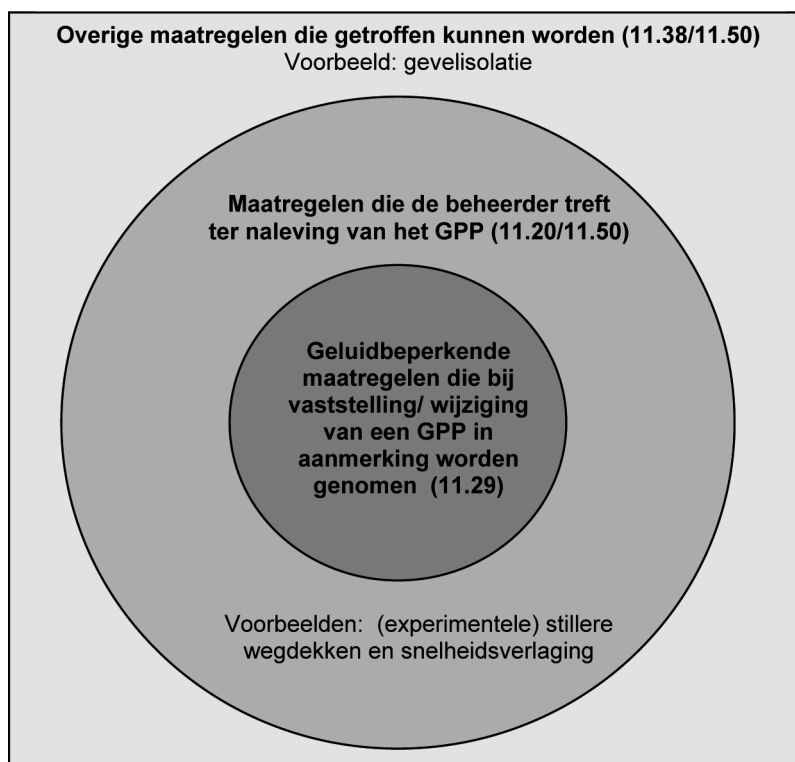
Er is, gelet op de kleine verschillen, voor gekozen niet langer een onderscheid te maken tussen binnenwaarde-normen voor spoorwegen en wegen. Daarnaast wordt ter vereenvoudiging alleen nog onderscheid gemaakt tussen situaties die met de geluidswetgeving tot stand zijn gekomen en situaties die bij invoering van de wet al bestonden. Dat er een onderscheid in situaties in stand is gebleven, komt voort uit het grote verschil tussen de hoogste en laagste binnenwaarden. Samenvoeging tot één waarde voor alle situaties wordt daarom niet aanvaardbaar geacht. Mede omdat het wetsvoorstel niet langer de vaststelling van hogere waarden vanwege de rijksinfrastructuur kent, is teruggegrepen op het criterium of de geluidswetgeving al een keer is toegepast. Dit is na vele jaren uiteraard moeilijk goed na te gaan, daarom zijn de tijdstippen waarop de bouwvergunning is verleend dan wel de infrastructuur in gebruik is genomen, bepalend.

Hierop gebaseerd dient er een norm voor «nieuwe situaties» en voor «bestaande situaties» bepaald te worden. Uitgaande van het voorgaande overzicht en de eis bij de bouw van nieuwe woningen in het Bouwbesluit van 33 dB, zijn daarvoor de waarden van 33 dB en 38 dB gekozen.

Een stelsel met geluidproductieplafonds zal naar verwachting leiden tot procedures met kleinere toenames in de geluidsbelasting dan de huidige wet met reconstructie- en spoorbaanwijzigingsprocedures. Daarom zal het bij overschrijdingen van binnenwaarden ook veelal gaan om kleine overschrijdingen van de vereiste binnenwaarde. Om te voorkomen dat aan gevels maatregelen getroffen moeten worden met een nauwelijks waarneembaar effect en dus dat middelen ondoelmatig worden besteed, is voor een wat andere opzet van normering gekozen. Daarbij is aangesloten

bij de systematiek zoals nu al bij de sanering gebruikt wordt. Daar geldt als maximum 43 dB, maar worden de maatregelen gericht op 38 dB. Het rechtstreeks overnemen van deze systematiek zou leiden tot 5 dB hogere maximale waarden dan de eerder genoemde 33 en 38 dB. Deze overschrijding van de gewenste waarden met 5 dB gedurende mogelijk een lange periode wordt echter als ongewenst beoordeeld. Daarom is er voor gekozen niet van 5 dB, maar van 3 dB uit te gaan. Hiermee ontstaat de normering zoals in onderstaande tabel is aangegeven en zal het ook voor spoorwegen waarbij eerder uitgegaan is van de binnenwaarde-eis van 35 dB niet direct op grote schaal nodig zijn aanvullende maatregelen te treffen.

binnenwaarden	«nieuw»	«bestaand»
wegen en spoorwegen bij overschrijding maatregelen tot ten minste 3 dB lagere waarde	36 dB	41 dB

**SOORTEN VAN MAATREGELEN ONDER DE NIEUWE
SYSTEMATIEK**

Algemene toelichting

De figuur geeft een beeld van de relevantie van typen maatregelen voor de hoogte van geluidproductieplafonds (hierna: GPP's). Hoe meer naar het centrum des te belangrijker de categorie maatregelen is en alleen maatregelen binnen de cirkels beïnvloeden direct de hoogte van een GPP. Ontwikkelingen waardoor de voertuigen stiller worden, zoals stille banden en stille treinwagons, zijn niet in het schema ondergebracht omdat ze niet door de beheerder getroffen kunnen worden. Dit type maatregelen heeft wel invloed op de geluidswaarde in de referentiepunten.

Geluidbeperkende maatregelen bij vaststelling/wijziging van een GPP (11.29)

Deze maatregelen zijn het belangrijkste voor de hoogte van de GPP's. Hieronder vallen alle geluidbeperkende maatregelen die zijn opgenomen in de ministeriële regeling zoals bedoeld in artikel 11.1. Deze maatregelen maken deel uit van het toetsingskader van het bevoegd gezag bij het verzoek om een GPP vast te stellen of te wijzigen. Als het treffen van een geluidbeperkende maatregel niet financieel doelmatig is, dan wel stuit op overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard, wordt de geluidbeperkende maatregel niet in aanmerking genomen en kan het GPP op basis van een situatie zonder die maatregelen worden vastgesteld of gewijzigd. Andere maatregelen kunnen op uitdrukkelijk verzoek van de beheerder in aanmerking worden genomen bij het vaststellen of wijzigen van een GPP (artikel 11.29, tweede en derde lid).

Maatregelen die de beheerder treft ter naleving van een GPP (11.20)

Naast de verplichte maatregelen in de binnenste cirkel staan de beheerders diverse andere maatregelen ter beschikking voor de naleving van GPP's. Voorbeelden hiervan zijn snelheidsverlagingen en andere (experimentele) stillere wegdekken en het weren van lawaaiig materieel. Het staat de beheerder vrij voor de naleving de zijns inziens meest geschikte maatregelen te kiezen. Het dienen uiteraard wel maatregelen te zijn die invloed hebben op de geluidwaarde in het referentiepunt. Wel tellen overdrachtsmaatregelen alleen mee voor de naleving indien zij in het geluidregister zijn opgenomen (artikel 11.21). Een bijzondere situatie doet zich voor bij de besluitvorming over de verhoging van GPP's waarbij de maximale waarde bij geluidsgevoelige objecten wordt overschreden. Dan dienen naast de maatregelen uit de binnenste cirkel verdergaande maatregelen in aanmerking te worden genomen om die overschrijding te voorkomen (artikel 11.50). Ook dienen dan niet financieel doelmatige maatregelen uit de binnenste cirkel te worden overwogen.

Overige maatregelen die getroffen kunnen worden (11.38/11.50)

De buitenste categorie maatregelen heeft geen invloed op de naleving van de GPP's omdat de geluidwaarde in de referentiepunten er niet door wordt beïnvloed. Wel kunnen ze als randvoorwaarde noodzakelijk zijn bij het vaststellen en verhogen van plafonds. In het algemeen zullen deze maatregelen zich richten op de geluidsbelasting binnen (individuele) geluidsgevoelige objecten of op het veranderen of eventueel amoveren van dergelijke objecten. Te denken valt aan gevelmaatregelen (artikel 11.38) of bestemmingswijzigingen of andere wijzigingen (artikel 11.50).

BIJLAGE 5

OVERZICHT VAN TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN DE MINISTER VAN VROM EN DE MINISTER VAN VenW IN HET WETSVORSTEL (Inclusief een deel van de rechtstreekse ministeriële regelingen¹; exclusief taken van de beheerder)

Onderwerp	Taken en bevoegdheden	Artikel(en)	Bevoegd bestuursorgaan
Agglomeraties	Aanwijzen van agglomeraties	11.5	Minister van VROM*
Geluidsbelastingkaarten	Vaststellen van geluidsbelastingkaarten	11.6 lid 1	Minister van VenW
	Reken- en meetvoorschriften (ministeriële regeling)	11.8 lid 1	Minister van VROM
Actieplan	Publicatie van geluidsbelastingkaarten	11.9	Minister van VenW
	Vaststellen van het actieplan	11.11 lid 1	Minister van VROM i.o.m.** Minister van VenW
Geluidplafond-kaart	Publicatie van actieplan	11.15	Minister van VenW
	Vaststellen van de geluidplafondkaart (ministeriële regeling)	11.18 lid 1	Minister van VROM
	Elektronisch beschikbaar stellen van de geluidplafondkaart	11.18 lid 2	Minister van VROM
Verslag van de beheerder	(Toegezonden krijgen van het jaarlijkse verslag van de beheerder)	11.22 lid 1	Minister van VROM en Minister van VenW
	Elektronisch beschikbaar stellen van het verslag	11.22 lid 2	Minister van VROM
	Bevindingen op het verslag	11.22 lid 2	Minister van VROM i.o.m. Minister van VenW
Vrijstelling (dunne lijnen)	(Ontvangen van een melding m.b.t. een vrijstelling voor dunne lijnen)	11.23 lid 4	Minister van VROM
	Publicatie van de vrijstelling voor dunne lijnen	11.23 lid 5	Minister van VROM
Ontheffing	Verlenen van ontheffing van de verplichting tot naleving van een geluidproductieplafond (gpp); wijzigen en intrekken van een ontheffing	11.24 lid 1–3 en 5	Minister van VROM
Geluidregister	Het beheer van het geluidregister	11.25 lid 4	Minister van VenW
	Regels over de inhoud etc. van het geluidregister (ministeriële regeling)	11.25 lid 6	Minister van VROM
Vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds	Vaststellen van geluidproductieplafonds; daartoe aangeven van referentiepunten	11.27 lid 1	«Bevoegd gezag»***
	Wijzigen van geluidproductieplafonds	11.28 lid 1	«Bevoegd gezag» bij wijziging op verzoek. Minister van VROM i.o.m. Minister van VenW bij ambtshalve wijziging.
	Verlaging van geluidproductieplafonds in verband met gemeentelijke maatregelen	11.28 lid 5	«Bevoegd gezag»
	De doelmatigheidstoets	11.29 lid 1	«Bevoegd gezag»
	Desverzocht rekening houden met financieel niet doelmatige geluidbeperkende maatregel	11.29 lid 2	«Bevoegd gezag»
	Desverzocht rekening houden met maatregel die niet is aangewezen als geluidbeperkende maatregel	11.29 lid 3	«Bevoegd gezag»
	Naleven van de voorkeurswaarde c.q. «standstill» bij het vaststellen of wijzigen van geluidproductieplafonds	11.30 lid 1, 2	«Bevoegd gezag»
	Afwijken van de voorkeurswaarde of standstill bij gebreke van geluidbeperkende maatregelen	11.30 lid 4	«Bevoegd gezag»
	Afwijken van de voorkeurswaarde of standstill i.v.m. cumulatie	11.30 lid 5	«Bevoegd gezag»
Akoestisch onderzoek	Regels inzake het akoestisch onderzoek (ministeriële regeling)	11.33 lid 6	Minister van VROM

¹ Namelijk de ministeriële regelingen waarvan de vaststelling is toegekend aan één of twee bij name genoemde ministers.

Onderwerp	Taken en bevoegdheden	Artikel(en)	Bevoegd bestuursorgaan	
Inlichtingen en gegevens	Verzoek om inlichtingen en gegevens	11.34	Minister van VROM i.o.m. Minister van VenW	
Maatregelen door een ander dan de beheerder	Bepalen dat in aanmerking komende maatregelen tot genoeg zijn getroffen	11.36	«Bevoegd gezag»	
Geluidwerende maatregelen	Mededeling dat de maatregelen tot genoeg zijn getroffen	11.36	«Bevoegd gezag»	
	Stellen van een afwijkende termijn voor het treffen van geluidwerende maatregelen	11.38 lid 3	Minister van VROM	
	Vervallen verklaren van de verplichting tot het treffen van geluidwerende maatregelen	11.39 lid 1	Minister van VROM	
	Verzending van een afschrift van de vervallenverklaring aan de rechthoudende	11.39 lid 3	Minister van VROM	
	Kadastrale registratie van de vervallenverklaring	11.39 lid 4	Minister van VROM	
Gekoppelde sanering	Bij de beslissing op de aanvraag om wijziging van een gpp rekening houden met de beslissing van de Minister van VROM inzake de sanering	11.42 lid 2, 4	«Bevoegd gezag»	
Ruimtelijke bevoegdheid	Inpassen van projectbesluit in een bestemmingsplan	11.43 lid 2	Minister van VROM	
Bestaande infrastructuur	Aangeven van referentiepunten langs bestaande wegen en spoorwegen; berekenen van geluidwaarden op die referentiepunten; aanwijzen van de referentieperiode waarover die berekening plaatsvindt	11.45 lid 1	Minister van VROM	
	Berekenen van geluidproductie op referentiepunten langs bij amvb aangewezen delen van wegen en spoorwegen	11.45 lid 2	Minister van VROM	
	Nadere regels inzake van rechtswege gpp's (ministeriële regeling)	11.46 lid 1	Minister van VROM	
	Besluit tot het treffen van geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen in geval van een fout in het van rechtswege gpp	11.47 lid 2	Minister van VROM	
	Termijn voor het treffen van deze maatregelen	11.47 lid 3	Minister van VROM	
	(Opdracht voor het actieplan 2018; zie art. 11.11 lid 1)	11.48 lid 3	Minister van VROM i.o.m. Minister van VenW	
	Overschrijdingsbesluit	Nemen van een overschrijdingsbesluit****	11.49 lid 1, 3	Minister van VROM i.o.m. Minister van VenW
		Het bevorderen van de naleving van het gpp bij weigering van een overschrijdingsbesluit	11.50 lid 3	Minister van VROM i.o.m. Minister van VenW
Het bevorderen van het treffen van maatregelen bij het nemen van een overschrijdingsbesluit		11.50 lid 4	Minister van VROM i.o.m. Minister van VenW	
Schadevergoeding i.v.m. een overschrijdingsbesluit		11.51 lid 1	Minister van VROM i.o.m. Minister van VenW	
Regels inzake schadevergoeding (ministeriële regeling)		11.51 lid 2	Minister van VROM i.o.m. Minister van VenW	
Kadastrale registratie van een overschrijdingsbesluit		11.53 lid 1, 2	Minister van VROM	
Wijzigen of intrekken van een overschrijdingsbesluit		11.54 lid 1	Minister van VROM i.o.m. Minister van VenW	
Evaluatie	Verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de nieuwe regels in de praktijk	11.56	Minister van VROM i.o.m. Minister van VenW	

Onderwerp	Taken en bevoegdheden	Artikel(en)	Bevoegd bestuurs- orgaan
Bestuursrechtelijke handhaving	Bestuursrechtelijke handhaving van hoofdstuk 11	Hoofdstuk 18 Wet milieu-beheer	(Invoeringswet)

* In de wettekst wordt de Minister van VROM aangeduid als «Onze Minister».

** i.o.m.: in overeenstemming met. Voor besluitvorming door de Minister van VROM i.o.m. de Minister van VenW wordt in de wettekst de term «Onze Ministers» gebruikt.

*** Bij toepasselijkheid van de Tracéwet is dit het bevoegd gezag ingevolge de Tracéwet, d.w.z. De Minister van VenW in overeenstemming met de Minister van VROM dan wel de Minister van VenW alleen. Indien de Tracéwet niet toepasselijk is, is dit de Minister van VenW.

**** Indien het nemen van een overschrijdingsbesluit onderdeel is van een tracéprocedure, zal de bevoegdheid daartoe mogelijk worden toegekend aan het bevoegd gezag ingevolge de Tracéwet. Dit zal worden bezien in het kader van de Invoeringswet.

DE WERKING VAN DE BESTAANDE GELUIDREGELGEVING EN HET HANDHAVINGSGAT

Het doel van de bestaande Wet geluidhinder is het voorkomen van geluidhinder. De Wet geluidhinder in haar huidige vorm is gefaseerd in werking getreden. Het onderdeel wegverkeer nieuwe situaties (nieuwe wegen, nieuwe woningen langs wegen) is in 1982 in werking getreden en het onderdeel bestaande situaties in 1986. Aan deze wet liggen onder meer ten grondslag het toetsen aan voorkeurswaarden bij nieuwe situaties, het tegengaan dat geluidsbelastingen verder toenemen, en het saneren van bestaande geluidnormoverschrijdingen. Bij saneren van wegverkeerslawaaï gaat het om de aanpak van woningen die bij de inwerkingtreding van het betreffende onderdeel van de wet in 1986 een te hoog geluidniveau hadden.

De werking van de huidige geluidregelgeving is het best te beschrijven aan de hand van onderstaande vier situaties:

1. aanleg van nieuwe infrastructuur;
2. de bouw van nieuw geprojecteerde woningen;
3. sanering van bestaande hoge geluidsbelastingen;
4. wijzigingen op of aan de infrastructuur.

De beschrijving in deze bijlage heeft betrekking op rijkswegen. Voor spoor geldt het in grote lijnen ook. Aan het eind van de bijlage wordt kort aangegeven waar spoor afwijkt.

Maar allereerst wordt stil gestaan bij de normering en reikwijdte.

Normering en reikwijdte

Het normatieve kader in de Wet geluidhinder bestaat uit een bandbreedte tussen een zogenoemde voorkeurswaarde («ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting») en een maximale ontheffingswaarde (maximaal vast te stellen «hogere waarde»). De filosofie is als volgt:

In principe zullen geluidsbelastingen lager of gelijk aan de voorkeurswaarde moeten zijn. In bepaalde gevallen kunnen geluidsbelastingen boven de voorkeurswaarde toelaatbaar zijn. Daarvoor moet dan wel een afweging plaatsvinden die uitmondt in een zogenoemd hogere-waardebesluit. Boven de maximale ontheffingswaarde mogen er geen nieuwe gevallen meer bij komen en bestaande niet verder verslechteren.

De reikwijdte van de wet is beperkt tot zogenoemde geluidzones aan weerszijde van de infrastructuur. Voor wegen is de breedte daarvan gebaseerd op het aantal rijstroken.

1. Aanleg van nieuwe infrastructuur

Op het moment van nieuwe aanleg komt de hiervoor beschreven filosofie goed tot uiting. De infrabeheerder is initiatiefnemer. Op basis van een prognose van de verkeersomvang worden tijdens de planfase geluidniveaus ter plaatse van geluidsgevoelige objecten binnen de zone bepaald. Bij niveaus die zich op basis van de prognose en de te treffen maatregelen boven de voorkeurswaarde bevinden, wordt een hogere-waardeprocedure doorlopen. Die mondt uit in vastgestelde «hogere waarden voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelastingen» bij individuele woningen en eventueel gevelmaatregelen als dat nodig is om aan de geluidnorm voor de binnenwaarde te voldoen. Men spreekt ook wel kortweg van hogere (grens)waarden of van vastgestelde (grens)waarden. Bij aanleg van nieuwe infrastructuur mogen de vastgestelde waarden nooit hoger zijn dan de maximale ontheffingswaarde. Na de besluitvorming van de nieuw aan te leggen infrastructuur bestaan er dus drie groepen woningen: de

woningen buiten de zone die geen rol hebben gespeeld bij de afweging van geluidmaatregelen, de woningen binnen de zone waarvoor verwacht wordt dat de toekomstige geluidsbelasting op of onder de voorkeurswaarde zal zijn, en de woningen met een hogere toekomstige geluidsbelasting die formeel vastgesteld is in hogere waarden.

In de praktijk werkt de regelgeving goed bij de afwegingen op het moment van voorbereiding van aanleg van nieuwe infrastructuur. Er worden zorgvuldige afwegingen gemaakt over de geluidmaatregelen. Dit leidt over het algemeen tot een evenwichtig pakket maatregelen dat voor enige tijd na openstelling van de weg of spoorweg een afdoende beschermingsniveau aan omwonenden biedt. Wel bestaat regelmatig discussie over de gehanteerde prognoses. Als deze te laag zijn, zullen omwonenden namelijk later toch blootgesteld worden aan hogere geluidsbelastingen. Een hoge prognose is dus in het belang van de omwonenden. Maar een hoge prognose leidt voor de infrabeheerder tot hoge kosten voor geluidmaatregelen.

2. Nieuwbouw van woningen

Bij nieuwbouw van woningen werkt de wet ook goed. De gemeente is initiatiefnemer. De situatie lijkt erg op die van aanleg van nieuwe infrastructuur. Ook bij de voorbereiding van woningbouwplannen wordt gewerkt met een prognose van het verkeer. In principe moeten de geluidsbelastingen weer onder de voorkeurswaarde blijven. Maar tussen de voorkeurswaarde en de maximale ontheffingswaarde is het mogelijk een ontheffing te krijgen. Daarvoor moet een hogere-waardeprocedure doorlopen worden die uitmondt in vastgestelde maximale geluidsbelastingen per woning. Na besluitvorming over nieuwbouw bestaan er weer dezelfde drie groepen woningen: De woningen buiten de zone die geen rol hebben gespeeld bij de afweging van geluidmaatregelen, de woningen binnen de zone waarvoor verwacht wordt dat de geluidsbelasting op of onder de voorkeurswaarde zal blijven, en de woningen met een hogere toekomstige geluidsbelasting die formeel vastgesteld is in hogere waarden.

Ook bij nieuwbouw van woningen ontstaat soms discussie over de gehanteerde prognose. De bewoners zijn echter meestal nog geen partij op het moment van besluitvorming. De infrabeheerder en gemeente zijn dat wel. Nu is het de infrabeheerder die belang heeft bij een hoge prognose. Dit houdt immers woningbouw op enige afstand van zijn bron. Op latere momenten waarbij de infrabeheerder uitvoering moet geven aan de geluidregelgeving, heeft hij dan mogelijk minder problemen te verwachten met de gebouwde woningen. Voor de gemeente leidt een hoge prognose echter tot hoge kosten en mogelijk verlies aan bouwgrond.

3. Sanering van bestaande woningen met een te hoge geluidsbelasting

Er waren natuurlijk al situaties met een te hoge geluidsbelasting voor de inwerkingtreding van de wet. Om deze situaties aan te pakken is in de Wet geluidhinder een saneringsonderdeel opgenomen. De regeling richt zich op woningen en andere geluidsgevoelige bestemmingen die op 1 maart 1986 een geluidsbelasting hadden die hoger is dan de saneringsdrempel. De gemeente neemt daarbij het initiatief en kan de subsidie aanvragen bij het door VROM ingestelde Bureau Sanering Verkeerslawaaier. De getalswaarde van de saneringsdrempel ligt tussen de voorkeurswaarde en de maximale ontheffingswaarde. De mogelijkheid om saneringsgevallen bij VROM te melden liep tot 1 januari 2009. Er is derhalve nu een limitatieve lijst van saneringsgevallen beschikbaar.

De uitvoering van de sanering loopt moeizaam doordat de operatie fors meer kost dan verwacht werd en er weinig geld beschikbaar is. De afronding van de meest urgente saneringsgevallen is dan ook uitgesteld van 2000 naar 2023.

Belangrijk is dat bij een saneringsproject, naast de maatregelen ook de beoogde geluidsbelastingen van de betrokken woningen vastgesteld worden. Deze geluidwaarden krijgen dezelfde status als die van de eerder genoemde hogere-waardeprocedure bij nieuwe aanleg of nieuwbouw van woningen.

4. Wijzigingen op of aan de infrastructuur

Bij bestaande infrastructuur komt de wet in werking indien er significante wijzigingen op of aan de infrastructuur plaatsvinden. Dan geldt het standstill beginsel. Dat betekent dat geluidsbelastingen in beginsel niet mogen toenemen. Het gaat daarbij om het verschil tussen de geluidsbelasting tien jaar na de wijziging en de geluidsbelasting op het moment voor de wijziging oftewel de heersende waarde. Die laatste waarde geldt als grenswaarde, en wordt per woning bepaald¹. Een uitzondering geldt voor woningen waarvoor eerder een hogere waarde is vastgesteld. Dan geldt de vastgestelde waarde als grenswaarde indien die lager is dan de heersende waarde. Bovendien is een toename van minder dan 2 dB (voor wegverkeer) altijd toegestaan.

In principe zijn bij een reconstructie geluidmaatregelen verplicht voor situaties die anders een ongeoorloofde toename van de geluidsbelasting zouden krijgen. Indien geluidmaatregelen ter voorkoming van toename echter op te veel bezwaar stuiten, kan afgeweken worden van deze wettelijke verplichting door het voeren van een hogere-waardeprocedure. Dat kan alleen indien de toekomstige geluidsbelasting niet meer dan 5 dB hoger is dan de heersende waarde en tevens de maximale ontheffingswaarde niet overschrijdt. Tijdens de procedure wordt voor elke woning waar de grenswaarde ook na maatregelen nog wordt overschreden een hogere waarde vastgesteld.

Belangrijk voor de werking van de wet is de definitie van een wijziging op of aan de infrastructuur. De Wet geluidhinder spreekt (ten aanzien van wegen) van reconstructie. Vrijwel iedere fysieke wijziging, inclusief het wijzigen van de belijning, kan volgens de wet een reconstructie zijn (en is dat ook indien de geluidsbelasting ten opzichte van de geldende grenswaarde toeneemt met 2 dB of meer). Ook snelheidsverhoging kan een reconstructie zijn. Of sprake is van reconstructie (in geval van tracéprojecten overigens «aanpassing» genoemd) moet dus per woning binnen de zone afzonderlijk worden vastgesteld.

Een verkeersgroei op een weg leidt als zodanig dus niet tot verplichtingen op grond van de wet.

Ten slotte is geregeld dat de wegbeheerder in combinatie met een reconstructie de eventueel nog resterende sanering uitvoert. Ter financiering is er structureel geld van de VROM-begroting overgeheveld naar het infrastructuurfonds van VenW.

¹ Sinds de wetswijziging van 1 januari 2007 geldt voor woningen die na die datum voor het eerst zijn geprojecteerd of bestaande woningen langs een weg die na 1 januari 2007 voor het eerst is geprojecteerd, en waarvoor geen hogere grenswaarde is vastgesteld, 48 dB als vaste grenswaarde bij reconstructies. Dergelijke gevallen komen echter nog maar sporadisch voor.

Kort overzicht geluidnormen* in L_{den} (vanaf 1-1-2007)

	voorkeurs- waarde (dB)	saneringsdrem- pel (dB(A) in 1986)	maximale ontheffings- waarde nieuwbouw (dB)	maximale ontheffings- waarde bestaande infra (bij wijziging en sanering**) (dB)	maximale ontheffingswaarde nieuwe aanleg (dB)
rijkswegen	48	60	53	68	58

* rekening houdend met een aftrek van 2 dB en 5 dB(A) (zie bijlage 3 voor toelichting)

** in een beperkt aantal gevallen kan deze drempel in kader van sanering worden overschreden

Het ontstaan van het handhavingsgat

In de planfase van nieuwbouw van woningen en aanleg van nieuwe infrastructuur wordt over het algemeen besloten tot geluidmaatregelen die naar verwachting op dat moment en ten minste voor de eerstvolgende tien jaren daarna leiden tot een acceptabele geluidssituatie. Maar na realisatie van het project is dit onderdeel van de wet uitgewerkt. Er is dan sprake van bestaande infrastructuur en bestaande woningen. De wet komt dan pas weer in werking bij significante fysieke wijzigingen. Daaronder valt verkeersgroei niet. Voor woningen en infrastructuur die er voor de wet al waren is ook sprake van bestaande woningen en bestaande infrastructuur. Voor deze woningen is echter nooit een afweging gemaakt op basis van het normstelsel. Alleen woningen boven de saneringsdrempel zullen vroeg of laat in aanmerking kunnen komen voor maatregelen die de geluidssituatie verbeteren.

Gezamenlijk leiden de hiervoor genoemde elementen ertoe dat er tijdens het beheer van bestaande infrastructuur vrijwel geen aandacht voor geluid is. Het verkeer kan groeien maar vanuit de Wet geluidhinder zijn er geen verplichtingen zolang er geen significante wijzigingen op of aan de weg plaatsvinden. Met de verkeersgroei zullen meestal ook de geluidsbelastingen in de omgeving groeien. Verreweg het grootste deel van de tijd is dat de situatie. Vanuit één locatie gezien komt een reconstructie zelden voor. Het moeten wachten op een volgende reconstructie voor een aanpak van geluidhinder is dus vaak een uitzichtloze zaak. Maar ook de aanpak bij de reconstructie is niet volledig. Als er in het verleden een waarde is vastgesteld moet het geluidniveau weliswaar in beginsel tot die waarde worden teruggebracht. Maar bij veel woningen is geen waarde vastgesteld. Het gaat daarbij om de volgende situaties:

- Situaties waarbij de woning en de infrastructuur er voor de wet al waren, en waarbij de geluidsbelasting onder de saneringsdrempel is, zullen in het algemeen geen vastgestelde waarde hebben.
- Woningen die na de inwerkingtreding van de wet en voor 2007 gebouwd zijn en waarvan in de planfase verwacht werd dat de voorkeurswaarde niet overschreden zou worden.
- Woningen langs infrastructuur die na de wet en voor 2007 aangelegd is en waarvan in de planfase verwacht werd dat de voorkeurswaarde niet overschreden zou worden.
- Woningen buiten de geluidzone.

Voor deze laatste groep woningen geldt dat ze geen rechten hebben bij een reconstructie. Ook als de geluidsbelastingen boven de voorkeurswaarde zijn, en eventueel ook nog zullen toenemen, worden voor hen geen geluidmaatregelen getroffen. Voor de eerste drie groepen woningen geldt de heersende waarde voor de wijziging als uitgangspunt. In die heersende waarde kan tientallen jaren verkeersgroei zitten die dan niet ongedaan hoeft te worden gemaakt. Als bovendien een geringe geluidstoename voor de tien jaar na de wijziging verwacht wordt, is er geen sprake van reconstructie/aanpassing in de zin van de Wet geluidhinder en hoeft er helemaal niets te gebeuren.

Samenvattend zijn er in de praktijk twee mechanismen waardoor het standstill beginsel niet werkt zoals beoogd was. Dit zijn:

1. De koppeling aan reconstructies

Het feit dat het standstill beginsel alleen werkt via de koppeling aan reconstructies en de wijze waarop de wet bepaalt aan welke grenswaarde van de geluidsbelasting bij reconstructies moet worden voldaan. De wet kent geen permanente standstill-eis. De wet is namelijk alleen van toepassing bij aanleg en wijziging van wegen. Daarom is het standstill beginsel gekoppeld aan een reconstructie van een weg. Dit betekent dat er alleen bij zo'n reconstructie een verplichting bestaat voor de wegbeheerder om maatregelen te overwegen gericht op het tegengaan van de groei van geluid. Zolang er dus geen reconstructie plaatsvindt, kan het geluid onbelemmerd toenemen. Niet alleen kan het in de praktijk zeer lang duren voordat een reconstructie plaatsvindt (tientallen jaren tot meer dan 50 jaar), maar ook is in de wet opgenomen dat stijgingen tot 2 dB niet meetellen. De geluidsbelasting is dan ook op veel plaatsen langs wegen fors toegenomen.

2. Het begrip heersende waarde

In de huidige wet is in artikel 100 opgenomen dat bij reconstructies getoetst moet worden aan de heersende waarde en aan de eerder op grond van de wet vastgestelde waarde; de laagste van die twee waarden is vervolgens uitgangspunt bij de toetsing. Indien er geen waarde is vastgesteld geldt dus de heersende waarde¹. Met andere woorden: stel dat er een nieuwe weg wordt aangelegd en de omwonenden hebben daar als startpunt een waarde onder de voorkeurswaarde (48 dB), bijvoorbeeld 47 dB en er vindt krachtige groei (zoals over de afgelopen 20 jaar) van het autoverkeer plaats, dan kan het geluidniveau inmiddels zijn opgelopen tot bijvoorbeeld 56 dB en dan wordt bij reconstructie aan de weg het geluidsniveau dus niet hersteld op de voorkeurswaarde maar op het niveau van de heersende waarde, namelijk 56 dB. Door dit mechanisme kunnen ook geluidsbelastingen van woningen van onder of op de voorkeurswaarde groeien naar waarden erboven zonder dat deze groei aangepakt hoeft te worden bij een reconstructie. Hierdoor kunnen zelfs nieuwe saneringssituaties ontstaan die geen aanspraak kunnen maken op saneringsgelden omdat die gekoppeld zijn aan een hoge geluidsbelasting in 1986.

Samenvattend is het dus de koppeling van de werking van de Wet geluidshinder aan reconstructies en het begrip «heersende waarde» waardoor het standstill beginsel in de praktijk niet goed werkt. Naar schatting zijn hierdoor totaal circa 1 miljoen woningen langs rijkswegen en spoorwegen niet beschermd tegen toename van geluid bij verkeersgroei.

Door deze onbeheerste groei is er een verzameling woningen ontstaan met een hogere geluidsbelasting dan beoogd was. Deze verzameling woningen wordt ook wel het handhavingsgat genoemd. Dit handhavingsgat is te splitsen in twee groepen:

1. Het harde handhavingsgat: De woningen die een vastgestelde geluidswaarde hebben die inmiddels door de groei van het verkeer wordt overschreden. Bij een reconstructie herleven de rechten van deze vastgestelde waarde en kunnen de bewoners aanspraak maken op geluidmaatregelen.
2. Het zachte handhavingsgat: De woningen die geen vastgestelde waarde hebben en waarvan de geluidsbelasting nu hoger is dan de voorkeurswaarde. Over het algemeen zijn dit woningen die ten tijde van de inwerkingtreding van de wet een geluidsbelasting onder de saneringsgrens hadden. Het betreft ook de woningen waarvoor de sanering nog uitgevoerd moet worden. De meest wrange categorie bestaat echter uit woningen waarvoor het bestemmingsplan zodanig was ingericht dat ze zouden voldoen aan de voorkeurswaarde.

¹ Behalve voor woningen die na 1-1-2007 zijn gebouwd of voor woningen langs wegen of spoorwegen die na 1-1-2007 zijn aangelegd en waarvoor geen hogere grenswaarde is vastgesteld. Voor deze woningen geldt de voorkeurswaarde (Wijziging Wet geluidshinder 1e fase).

Het zachte handhavingsgat bestaat rondom rijkswegen uit enkele honderdduizenden woningen. Bij het harde handhavingsgat is het door het ontbreken van betrouwbare gegevens erg lastig een raming te geven. Naar verwachting gaat het voor rijkswegen om ongeveer 20 000 woningen van in totaal circa 50 000 woningen met een vastgestelde waarde. Bij ongeveer de helft daarvan is de overschrijding groter dan 5 dB. De ramingen van maatregelen om het handhavingsgat aan te pakken, lopen op tot enkele miljarden euro's. Bij die aanpak gaat het dan om het terugbrengen tot de oorspronkelijk beoogde geluidniveaus of het extra isoleren van woningen. Voor dat laatste wordt gekozen als andere maatregelen te veel kosten op grond van doelmatigheid. Voor een aanpak van alleen het harde handhavingsgat rond rijkswegen gaat het om circa een half miljard euro.

Problemen met vastgestelde waarden

Het gekozen systeem van vastgestelde waarden leidt tot een hoog detailniveau in geluidonderzoeken en besluiten. Deze waarden kunnen per gevel van de woning verschillen. Het akoestisch onderzoek bij reconstructies moet dus ook zeer gedetailleerd zijn. Maar voorafgaand aan dit onderzoek blijkt het vaak buitengewoon lastig om voor een bepaald gebied de vastgestelde waarden op te sporen. Er heeft voor 1 januari 2007 namelijk geen centrale registratie van deze waarden plaatsgevonden. Veel vastgestelde waarden zijn in archieven verdwenen die deels al vernietigd zijn. Bewoners zelf zijn vaak ook niet op de hoogte van eventueel voor hun woning vastgestelde waarden. Een enkele gemeente of provincie heeft inmiddels de gegevens van de laatste 5 tot 10 jaar op orde en houdt deze bij. Maar een betrouwbaar landsdekkend overzicht ontbreekt en daarom zijn de hiervoor genoemde ramingen van de omvang slechts indicaties van de grootte-orde waar het om gaat.

Een laatste probleem met de vastgestelde waarden is dat het herstel naar deze waarde erg kostbaar kan zijn. In veel gevallen staat er namelijk al een geluidscherm dat één of twee meter hoger zou moeten worden. In de praktijk betekent dat meestal dat het bestaande scherm geheel vervangen moet worden door een nieuw scherm. Het milieurendement van de investering is dan vrij laag.

Zelfde geluidsbelasting maar andere behandeling

De vastgestelde waarden leiden er toe dat bij reconstructies de ene woning een andere beoordeling krijgt dan de andere terwijl de geluidsbelastingen niet verschillen. Dat is lastig uitlegbaar maar wel conform de wet. Een zelfde ongelijkheid treedt op voor woningen die nog recht op saneringsmaatregelen hebben en andere die dat niet hebben, terwijl de geluidsbelastingen gelijk zijn. Ten slotte worden ook woningen binnen en buiten de zone anders behandeld, ook als zij gelijke geluidsbelastingen ondervinden.

Spoor

Voor spoor geldt bovenstaande verhaal in grote lijnen ook. De volgende verschillen treden echter op:

- Voor spoor zijn de zones zo vastgesteld dat naar verwachting de voorkeurswaarde erbuiten niet overschreden wordt. De zones zijn dus gebaseerd op een prognose van het verkeer.
- Als geen geluidwaarde is vastgesteld geldt bij een reconstructie voor spoor dat de toename bepaald moet worden door de situatie over tien jaar te vergelijken met de laagste van de situatie 1987 en de heersende waarde.
- Voor spoor is in bepaalde gevallen een verkeerstoename ook een reconstructie. Daarbij wordt getoetst aan het driejaarsgemiddelde. Maar in de praktijk blijken de daarvoor geldende regels moeilijk interpreteerbaar en mede daardoor slechts beperkt effectief. Per 1-1-2007 is

de regeling voor spoor gewijzigd. Sindsdien wordt niet meer een verkeerstoename, maar de totale geluidproductie getoetst. Ook bij deze wijziging blijft de toetsing gebaseerd op een driejaargemiddelde.

- Voor spoor is het handhavingsgat veel kleiner omdat
 - Er steeds met relatief hoge prognoses is gerekend.
 - Het spoorverkeer minder gegroeid is.
 - Het spoorverkeer zelf stiller geworden is.
- Voor spoor zijn er veel minder vastgestelde waarden (circa 2000)
- Voor spoor zijn de getalswaarden van de normen anders:

	voorkeurs- waarde (dB)	saneringsdrem- pel (dB(A) in 1986)	maximale ontheffings- waarde nieuwbouw (dB)	maximale ontheffings- waarde bestaande infra (bij wijziging en sanering* (dB)	maximale ontheffingswaarde nieuwe aanleg (dB)
spoorwegen	55	65	68	71	68

* in beperkt aantal gevallen kan deze drempel in kader van sanering worden overschreden

VERGELIJKING VAN HET INSTRUMENTARIUM VAN HET WETSVOORSTEL EN HET INSTRUMENTARIUM VAN DE WET GELUIDHINDER

In deze bijlage wordt op hoofdlijnen een vergelijking gemaakt tussen het in dit wetsvoorstel voorgestelde nieuwe instrumentarium en het bestaande instrumentarium van de Wet geluidhinder voor de aanleg en wijziging van – tot de rijksinfrastructuur behorende – wegen en spoorwegen.

a. Normen en hogere waarden

Het huidige instrumentarium van de Wet geluidhinder (wegen en spoorwegen)

Het instrumentarium van de Wet geluidhinder bestaat uit een set normen waarvan door middel van vaststelling van hogere waarden kan worden afgeweken tot een bepaald maximum. De normen en de hogere waarden betreffen de geluidsbelasting van geluidsgevoelige objecten als gevolg van de aanleg of wijziging van wegen en spoorwegen en als gevolg van de bouw van geluidsgevoelige objecten.

Voor een goed begrip moet kort nader worden ingegaan op de betekenis van een hogere waarde onder de huidige Wet geluidhinder. Voorafgaand aan activiteiten als aanleg en wijziging van infrastructuur en bijvoorbeeld de planning van woningbouw dient er een geluidsonderzoek plaats te vinden naar de te verwachten geluidsbelasting bij uitvoering van de plannen in het maatgevende jaar. Dat houdt in het algemeen in dat er een prognose van de geluidsbelasting over 10 jaar wordt gemaakt. Die geluidsbelasting dient te worden gebruikt ter afweging van de vormgeving van het voorliggende plan en de daarin op te nemen geluidmaatregelen. Bij aanleg van een weg of spoorweg geeft vervolgens een hogere waarde aan wat de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van het geluidsgevoelig object is als direct gevolg van de aanleg van de weg of spoorweg. Bij de bouw van een geluidsgevoelig object geeft een hogere waarde aan wat de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van het geluidsgevoelig object zal zijn. Nadat de (spoor)weg is aangelegd c.q. nadat het geluidsgevoelig object is gebouwd, verliest de hogere waarde echter zijn actieve betekenis. Dat betekent met name dat de geluidsbelasting door autonome verkeersgroei kan toenemen tot boven de hogere waarde zonder dat de wet daaraan in de weg staat. Pas bij een wijziging van de weg («reconstructie») of van de spoorweg gaat de hogere waarde weer een rol spelen. De berekende geluidsbelasting in het maatgevende jaar na de wijziging van de weg of spoorweg mag dan niet uitgaan boven de hogere waarde, of moet door een volgend hogere-waardebesluit worden toegestaan. Omdat een wijziging van een (spoor)weg lang of zelfs onbeperkt kan uitblijven, kan de inactieve fase van de hogere waarde langdurig of zelfs permanent zijn.

Uitgaande van de situatie waarin een hogere waarde wordt vastgesteld, is het beeld in schema als volgt:

Aanleg van de (spoor)weg	Beheersfase van de (spoor)weg	Wijziging van de (spoor)weg	Beheersfase van de (spoor)weg (Na de wijziging)
Geluidsbelasting mag niet uitgaan boven de norm voor aanleg c.q. een hogere waarde.	Geen toets; norm en hogere waarde zijn inactief, geluidsbelasting kan groeien tot boven de norm c.q. de hogere waarde.	Geluidsbelasting mag niet uitgaan boven de norm voor wijziging c.q. een hogere waarde. Eerder vastgestelde hogere waarde herleeft; geluidsbelasting mag na de wijziging niet uitgaan boven die hogere waarde, behoudens nieuwe hogere waarde.	Geen toets; norm en hogere waarde zijn inactief, geluidsbelasting kan groeien tot boven de norm c.q. de hogere waarde (c.q. de nieuwe hogere waarde).
Bouw van geluidsgevoelig object (nabij de bestaande weg of spoorweg)	Beheersfase van de (spoor)weg	Wijziging van de (spoor)weg	Beheersfase van de (spoor)weg (Na de wijziging)
Geluidsbelasting mag niet uitgaan boven de norm voor nieuwbouw, behoudens afwijking d.m.v. een hogere waarde.	Als boven (geen toets).	Als boven (toets).	Als boven (geen toets).

Een besluit tot vaststelling van hogere waarden (of zelfs een besluit – bestemmingsplan of tracébesluit bijvoorbeeld – om dat niet te doen) heeft echter naast het vastleggen van de ten hoogste toelaatbare toekomstige geluidsbelasting nog een belangrijke functie, namelijk vastleggen welke geluidmaatregelen ten behoeve van de aanleg of wijziging van de (spoor)weg respectievelijk de nieuwbouw van woningen moeten worden getroffen om aan de vast te stellen hogere waarden te kunnen voldoen, dan wel om van het moeten vaststellen van hogere waarden te kunnen afzien. De verplichting tot het treffen en instandhouden van deze maatregelen is wel permanent. Ook al is het zo dat de naleving van de hogere waarden buiten een reconstructie zelf niet kan worden afgedwongen, instandhouden van de maatregelen waartoe is besloten kan dat wel. Indirect biedt een hogere-waardebesluit zo toch enige blijvende bescherming tegen geluidhinder, maar niet tegen een onvoorziene groei daarvan. Een en ander blijkt uit de structuur van de wet.

Het wetsvoorstel

Onder het wetsvoorstel wordt de hogere waarde bij de aanleg of wijziging van een (spoor)weg (op rijksniveau) vervangen door een geluidproductieplafond (hierna ook: gpp). In plaats van de afwisselend actieve en inactieve hogere waarde komt er een permanent actief geluidproductieplafond. Het beeld wordt dan als volgt.

Aanleg van de (spoor)weg	Beheersfase van de (spoor)weg	Wijziging van de (spoor)weg	Beheersfase van de (spoor)weg (Na de wijziging)
Geluidproductie mag niet uitgaan boven het vast te stellen geluidproductieplafond.	Geluidproductie mag niet uitgaan boven het geluidproductieplafond. Onder omstandigheden kan het gpp worden gewijzigd.	Geluidproductie mag niet uitgaan boven het geluidproductieplafond, behoudens wijziging van dat plafond.*	Geluidproductie mag niet uitgaan boven het geluidproductieplafond. Onder omstandigheden kan het gpp worden gewijzigd.

* Een gpp kan worden gewijzigd los van een wijziging van de (spoor)weg, vooral als gevolg van autonome verkeersgroei, maar ook in samenhang met een wijziging van de (spoor)weg. Hier wordt bedoeld op de tweede situatie.

Onder het wetsvoorstel komt de situatie er bij de bouw van een geluidsgevoelig object uit te zien als volgt.

Bouw van het geluidsgevoelig object	Beheersfase van de (spoor)weg	Wijziging van de (spoor)weg	Beheersfase van de (spoor)weg (Na de wijziging)
Geluidsbelasting mag niet uitgaan boven de norm voor nieuwbouw, behoudens afwijking d.m.v. een hogere waarde. De hogere waarde wordt afgestemd op de geluidsbelasting bij volledige benutting van het gpp.	Norm en hogere waarde zijn uitgewerkt. Alleen gpp is actief. Zolang het gpp niet wordt gewijzigd, blijft de geluidsbelasting automatisch ook op of onder de norm c.q. de hogere waarde. Bij de wijziging van een gpp wordt gestreefd naar standstill, inhoudend dat de geluidsgevoelige objecten geen hogere geluidsbelasting gaan ondervinden dan bij volledige benutting van het gpp voor de wijziging.	Norm en hogere waarde zijn uitgewerkt. Alleen gpp is actief. Geluidproductie mag niet uitgaan boven het geluidproductieplafond, behoudens wijziging van dat plafond. Bij de wijziging van een gpp wordt gestreefd naar standstill, inhoudend dat de geluidsgevoelige objecten geen hogere geluidsbelasting gaan ondervinden dan bij volledige benutting van het gpp voor de wijziging.	Norm en hogere waarde zijn uitgewerkt. Alleen gpp is actief. Geluidproductie mag niet uitgaan boven het geluidproductieplafond, behoudens wijziging van dat plafond. Bij de wijziging van een gpp wordt gestreefd naar standstill, inhoudend dat de geluidsgevoelige objecten geen hogere geluidsbelasting gaan ondervinden dan bij volledige benutting van het gpp voor de wijziging.

Doordat het geluidproductieplafond permanent moet worden nageleefd dienen ook de daarvoor noodzakelijke geluidmaatregelen in stand gehouden te worden. Wel bestaat er voor de beheerder de mogelijkheid maatregelen te vervangen door een andere maatregel met ten minste hetzelfde effect.

b. Zone langs de (spoor)weg

In de huidige Wet geluidhinder ligt er langs de (spoor)weg een zone. De Wet geluidhinder is van toepassing binnen die zone. Buiten de zone is de Wet geluidhinder niet van toepassing.

Onder het wetsvoorstel speelt deze zone bij het vaststellen of wijzigen van gpp's geen rol. Bij het bepalen van de waarde van het geluidproductieplafond worden alle geluidsgevoelige objecten in de beschouwing betrokken, ongeacht hun afstand tot de (spoor)weg. In feite wordt daardoor de contour die behoort bij de voorkeurswaarde, bepalend. Een situatie die niet uitgaat boven de voorkeurswaarde, en die dus buiten de genoemde contour ligt, is immers in elk geval aanvaardbaar.

Voor de bouw van nieuwe geluidsgevoelige objecten blijft voornamelijk een zone bestaan. Dat betekent dat de gemeenten zich bij de beoordeling van de geluidssituatie kunnen beperken tot het gebied dat binnen die zone is gelegen. De breedte van de zone zal worden bezien in het kader van de Invoeringswet.

REGELGEVING VOOR HET GELUIDASPECT NA DE INWERKINGTREDING VAN DIT WETSVORSTEL EN ENKELE ANDERE WETSVORSTELLEN

Dit schema geeft inzicht in de regelgeving inzake de onderwerpen die nu in de Wet geluidhinder zijn geregeld, na de inwerkingtreding van:

- dit wetsvoorstel;
- het wetsvoorstel tot opname van de regels voor toestellen in Hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer (Kamerstukken II 2007/08, 31 501, nrs. 1-3);
- het wetsvoorstel tot overheveling van de regels voor buitenlandse luchthavens naar de Wet luchtvaart (Kamerstukken II 2008/09, 31 898, nrs. 1-3).

Het gaat om de plaats van regeling, het systeem (zoals gpp's/hogere waarden) en mogelijke (verdere) herziening in het kader van stap 2. De Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding worden niet vermeld. Zij behouden de plaats die zij thans hebben.

Afkortingen:

Wgh: Wet geluidhinder

Wm: Wet milieubeheer

H: Hoofdstuk

Amvb: Algemene maatregel van bestuur

Gpp's: Geluidproductieplafonds.

«Stap 2» betreft de volgende stap in de herziening van de geluidregelgeving, die zal volgen op het onderhavige wetsvoorstel.

Onderwerp	Deelonderwerp	Plaats van regeling	Systeem	Opmerkingen	Verdere regelgeving (stap 2)?
Geluidsbelasting-kaarten en actieplannen		Wm H 11			Mogelijk in relatie tot meer centraal beleid Nee
Wegen in beheer bij het Rijk Hoofdspoorwegen		Wm H 11	Gpp's	<i>Waarde gpp's:</i> <i>Bestaande wegen en spoorwegen bij inwerking-treding wetsvoorstel:</i> Heersend + 1,5 dB Soms anders geregeld <i>Nieuwe wegen of spoorwe-gen:</i> Tussen voorkeurswaarde en maximale waarde (doelmatigheids criterium) <i>Wijziging van gpp's:</i> Tussen standstill en maximale waarde (doelmatigheids criterium)	Tussen voorkeursgrenswaarde en maximale ontheffings-waarde
Andere wegen en spoorwegen	Aanleg en reconstructie/ wijziging	Wgh	Ten hoogste toelaatbare geluidsbelas-ting; hogere waarden	Idem	Idem
Alle wegen en spoorwegen	Bouw van geluidsgevoe- lige objecten nabij de weg of spoorweg	Wgh	Idem	Idem	Idem
Alle wegen en spoorwegen	Sanering	Wgh	Sanerings-waarden		

Onderwerp	Deelonderwerp	Plaats van regeling	Systeem	Opmerkingen	Verdere regelgeving (stap 2)?
Wegen en spoorwegen bij toepassing Tracéwet	Kruisende infrastructuur	Wgh jo. Tracéwet	Voor kruisende rijksinfra: gpp's. Voor kruisende decentrale infra: Ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting; hogere waarden	Voor kruisende decentrale infra: Tussen voorkeursgrenswaarde en maximale ontheffingswaarde	Ja, Invoeringswet
Industrieterreinen	Aanleg en wijziging	Wgh	Ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting; hogere waarden	Idem	Ja (in Wm)
Industrieterreinen	Bouw van geluidsgevoelige objecten nabij industrieterrein	Wgh	Idem	Idem	Ja (in Wm)
Industrieterreinen	Sanering	Wgh	Saneringswaarden	Idem	Nee, sanering is bijna voltooid
Buitenlandse luchthavens	Geluidgevolgen op Nederlands grondgebied	Wet luchtvaart	Beperkingengebied	[Wijziging van de Wet luchtvaart]	Wets-voorstel hoort tot stap 2
Andere zones Toestellen	Geluidvoorschriften	Wgh Wm H 9	Amvb's	[Gedeeltelijke invulling van H9 van de Wm]	Nader te bezien Nee

TRANSPONERINGSTABEL

(GELUIDSBELASTINGKAARTEN EN ACTIEPLANNEN)

A. Van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar titel 11.2 van de Wet milieubeheer

Artikel in hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder	Artikel in titel 11.2 van de Wet milieubeheer	Opmerkingen
115	11.1, eerste lid	Definitie van «stille gebieden» is vervallen. Het begrip is verwerkt in art. 11.6, derde lid, onder b.
116, eerste lid	–	
116, tweede lid	–	
116, derde lid	11.4, eerste lid	Alleen nog melding door de provincies
116, vierde lid	–	
117, eerste lid	–	
117, tweede lid	–	
117, derde lid	11.4, tweede lid	Alleen door de provincies gemelde wegen en spoorwegen
117, vierde lid	–	
117a, eerste lid	–	
117a, tweede lid	11.5	
118, eerste lid, eerste volzin	11.6, eerste, tweede en zevende lid	
118, eerste lid, tweede volzin	11.6, derde lid	
118, tweede lid	11.6, vierde lid	
118, derde lid	11.6, vijfde lid	
118, vierde lid	11.6, zesde lid	
118a, eerste lid	11.7, eerste lid	
118a, tweede lid	11.7, tweede lid	
118a, derde lid	11.7, derde lid	
119, eerste lid	11.8, eerste lid	
119, tweede lid	11.8, tweede lid	
120, eerste lid	11.9, eerste lid	
120, tweede lid	11.9, tweede lid	
120, derde lid	11.9, derde lid	
120, vierde lid	11.9, vierde lid	
121, eerste lid	11.10, eerste lid	
121, tweede lid	11.10, tweede lid	
122, eerste lid	11.11, eerste lid, en 11.12, eerste lid	
122, tweede lid	11.12, tweede lid	
122, derde lid	11.11, tweede lid en 11.12, derde lid	
122, vierde lid	11.13	
123, eerste lid	11.14, eerste lid	
123, tweede lid	11.14, tweede lid	
123a	11.15	
123b	11.16	

B. Vantitel 11.2 van de Wet milieubeheer naar hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder

Artikel in titel 11.2 van de Wet milieubeheer	Artikel in hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder	Opmerkingen
11.4, eerste lid, onder a	116, derde lid	
11.4, eerste lid, onder b	–	
11.4, tweede lid	117, derde lid	
11.5	117a, tweede lid	
11.6, eerste lid	118, eerste lid, eerste volzin	
11.6, tweede lid	118, eerste lid, eerste volzin	
11.6, derde lid	118, eerste lid, tweede volzin	
11.6, vierde lid	118, tweede lid	
11.6, vijfde lid	118, derde lid	
11.6, zesde lid	118, vierde lid	
11.6, zevende lid	118, eerste lid, eerste volzin	
11.7, eerste lid	118a, eerste lid	
11.7, tweede lid	118a, tweede lid	
11.7, derde lid	118a, derde lid	
11.8, eerste lid	119, eerste lid	
11.8, tweede lid	119, tweede lid	
11.9, eerste lid	120, eerste lid	
11.9, tweede lid	120, tweede lid	
11.9, derde lid	120, derde lid	
11.9, vierde lid	120, vierde lid	
11.10, eerste lid	121, eerste lid	
11.10, tweede lid	121, tweede lid	
11.11, eerste lid	122, eerste lid	
11.11, tweede lid	122, derde lid	
11.11, derde lid	–	
11.11, vierde lid	–	
11.11, vijfde lid	–	
11.12, eerste lid	122, eerste lid	
11.12, tweede lid	122, tweede lid	
11.12, derde lid	122, derde lid	
11.13	122, vierde lid	
11.14, eerste lid	123, eerste lid	
11.14, tweede lid	123, tweede lid	
11.15	123a	
11.16	123b	