No.W14.15.0270/IV 's-Gravenhage, 19 oktober 2015

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 24 augustus 2015, no.2015001402, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Tracéwet, de Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder in verband met de mogelijkheid van herstel van kennelijke fouten bij de vaststelling van geluidproductieplafonds en enkele technische verduidelijkingen, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe dat tijdelijke bouwwerken worden uitgezonderd van bescherming tegen geluidhinder op grond van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer (Wm) en op grond van de Wet geluidhinder (Wgh). Verder beoogt het voorstel onder meer te regelen dat fouten in het geluidregister met betrekking tot geluidproductieplafonds (hierna: gpp’s) met een vereenvoudigde procedure kunnen worden gecorrigeerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Zij adviseert in te gaan op de gevolgen van het voorstel om tijdelijke bouwwerken uit te zonderen van bescherming tegen geluidhinder in relatie tot de gebruiksfunctie van die bouwwerken en te onderbouwen waarom het in alle gevallen onevenredig zou zijn om geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen te treffen. Met betrekking tot de voorgestelde vereenvoudigde wijzigingsprocedure adviseert de Afdeling de verhouding tot het achterliggende besluit en tot de reeds bestaande vereenvoudigde wijzigingsprocedure nader uiteen te zetten.

1. Inleiding

Hoofdstuk 11 van de Wm bevat regels over gpp’s voor wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen. Gpp’s geven de maximaal toegestane geluidproductie aan die een weg in beheer bij het Rijk of hoofdspoorweg mag veroorzaken op fictieve referentiepunten, die gelegen zijn aan weerszijden van de hoofd(spoor)weg.[[1]](#footnote-1) Er is een openbaar geluidregister dat gegevens bevat met betrekking tot de gpp’s. Tot die gegevens behoren voor elke gpp het laatstelijk genomen besluit waarbij het gpp is vastgesteld of gewijzigd, de ligging van de referentiepunten en de brongegevens.[[2]](#footnote-2) De geluidbelasting vanwege regionale infrastructuur en gezoneerde industrieterreinen valt niet onder de gpp-systematiek van de Wm, maar wordt genormeerd door de Wgh.

Op 1 juli 2012 – de datum van inwerkingtreding van hoofdstuk 11 van de Wm – zijn voor nagenoeg alle bestaande hoofd(spoor)wegen gpp’s gaan gelden. Deze gpp’s zijn van rechtswege vastgesteld, waarbij als hoofdregel geldt dat de gpp’s de heersende geluidproducties zijn, vermeerderd met 1,5 dB.[[3]](#footnote-3) Doordat de gpp’s voor bestaande situaties van rechtswege tot stand komen, gaat er geen besluit vooraf aan het vastleggen van deze gpp’s. Daarmee is het register bepalend voor de hoogte van de gpp’s.[[4]](#footnote-4)

Wijziging van een hoofd(spoor)weg kan ertoe leiden dat de gpp’s gewijzigd moeten worden.[[5]](#footnote-5) Als een nieuwe hoofd(spoor)weg wordt aangelegd, moeten geheel nieuwe gpp’s worden vastgesteld. Dat gebeurt bij het besluit
– veelal een tracébesluit – waarmee de wijziging of aanleg van de hoofd(spoor)weg mogelijk worden gemaakt. De nieuw of gewijzigd vastgestelde gpp’s zijn de resultante van een besluitvormingsproces waarvan bestuurlijke afwegingen over het al dan niet treffen van geluidbeperkende maatregelen deel uitmaken.[[6]](#footnote-6) De aldus vastgestelde gpp’s, alsmede de daaraan ten grondslag liggende brongegevens worden in het geluidregister opgenomen. Het geluidregister is niet alleen voor omwonenden van belang, maar ook voor de gemeenten. In het Reken- en meetvoorschrift 2012 is op grond van de Wgh namelijk voorgeschreven dat de gemeenten in het kader van de bouw van geluidsgevoelige objecten in de nabijheid van de weg of spoorweg gebruik maken van de brongegevens in het geluidregister.[[7]](#footnote-7) Met andere woorden, de gemeente mag – en moet – op het register afgaan, en behoeft de juistheid van de gegevens dus niet na te gaan. In zoverre is het geluidregister dus bepalend voor de gpp’s, de formele rechtskracht van de vaststellingsbesluiten daargelaten.

2. Tijdelijke bouwwerken

Het voorstel strekt ertoe dat alle tijdelijke bouwwerken worden uitgezonderd van elke bescherming tegen geluidhinder op grond van de gpp-systematiek van hoofdstuk 11 van de Wm (voor hoofd(spoor)wegen) en op grond van de normering van de Wgh (voor regionale infrastructuur en gezoneerde industrieterreinen). Wat betreft de betekenis van het begrip tijdelijke bouwwerk is kortweg aansluiting gezocht bij de definitie van een ‘tijdelijk bouwwerk’ in het Bouwbesluit 2012: een bouwwerk dat bedoeld is om voor een periode van ten hoogste vijftien jaar op een bepaalde plaats aanwezig te zijn.

De toelichting vermeldt dat de bescherming van tijdelijke gebouwen en gebruikers daarvan tegen geluidhinder niet opweegt tegen de kosten van geluidbeperkende en geluidwerende maatregelen. Bovendien – zo stelt de toelichting – is de levensduur van dergelijke maatregelen doorgaans langer dan de termijn waarbinnen de tijdelijke bouwwerken aanwezig (mogen) zijn. De voorgestelde wijzigingen van de Wm hebben dan ook als doel om te voorkomen dat de beheerder van de hoofd(spoor)weg zich bij wijziging van de hoofd(spoor)weg of bij nalevingsonderzoeken gesteld ziet voor de plicht tot het onderzoeken en eventueel treffen van maatregelen voor deze tijdelijke objecten. De voorgestelde wijziging van de Wgh dient hetzelfde doel: het voorkomen dat in een akoestisch onderzoek of programma van maatregelen als bedoeld in de Wgh maatregelen zouden moeten worden onderzocht en eventueel getroffen voor of aan tijdelijke objecten. Met de voorgestelde wijziging van de Wgh wordt de regeling voor regionale infrastructuur, alsmede voor gezoneerde industrieterreinen, gelijk getrokken aan de regeling voor wegen en spoorwegen waarvoor gpp’s gelden.

De Afdeling kan zich voorstellen dat het treffen van geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen in de hier bedoelde gevallen kan leiden tot een onbalans tussen daarmee gemoeide kosten en te dienen belangen. Het in de toelichting bij het voorstel ingenomen standpunt komt er echter op neer dat het treffen van dergelijke maatregelen voor een tijdelijk bouwwerk in alle gevallen onevenredig duur is. De rechtvaardiging van dat standpunt wordt gezocht in de enkele omstandigheid dat een gebouw tijdelijk – dus gedurende ten hoogste vijftien jaar – aanwezig is. De toelichting geeft er geen blijk van dat ten behoeve van het voorstel is bezien wat daarvan de gevolgen zouden kunnen zijn voor de gebruikers van een dergelijk bouwwerk.

De omstandigheid dat een bouwwerk bedoeld is om voor een periode van ten hoogste vijftien jaar op een bepaalde plaats aanwezig te zijn, brengt op zichzelf geen beperking van mogelijke gebruiksfuncties met zich. Een tijdelijk bouwwerk zou – uiteraard afhankelijk van het planologische regime – bijvoorbeeld kunnen worden gebruikt als school of ziekenhuis. Het voorstel zou er toe kunnen leiden dat in de nabijheid van een tijdelijk gebouw dat bijvoorbeeld wordt gebruikt als school een rijksweg wordt aangelegd, zonder dat ter bescherming van de personen in die school tegen geluidhinder geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen worden gerealiseerd. In het geval van dit voorbeeld zou een leerling van de school gedurende een aantal jaar – wellicht de gehele schooltijd – elke schooldag aan een aanzienlijke geluidbelasting kunnen worden blootgesteld.

In de toelichting bij het voorstel zou nader moeten worden ingegaan op de gevolgen daarvan in relatie tot gebruik van tijdelijke bouwwerken. Onderbouwd zou moeten worden waarom het in alle gevallen onevenredig zou zijn om geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen te treffen voor tijdelijke bouwwerken. Overigens kan de Afdeling zich voorstellen dat de veronderstelde onbalans ook zou kunnen worden weggenomen door te regelen dat de omstandigheid dat een bouwwerk tijdelijk aanwezig is, in samenhang bezien met de gebruiksfunctie van dat bouwwerk, een rol moet spelen bij de in de Wm en de Wgh voorgeschreven maatregelenafweging.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het vorenstaande aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

3. Vereenvoudigde wijzigingsprocedure geluidproductieplafonds

De wet voorziet er reeds in dat de Minister van rechtswege vastgestelde gpp’s met een vereenvoudigde procedure kan wijzigen indien blijkt dat onjuiste brongegevens in het geluidregister zijn opgenomen of het gpp niet aansluit bij de brongegevens.[[8]](#footnote-8) Daarbij kan toetsing aan de normering achterwege blijven, is nader akoestisch onderzoek niet vereist en is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet van toepassing. De wetgever heeft deze regeling verantwoord geacht omdat het corrigeren van deze gpp’s voor de bij de invoering al bestaande woningen geen nadelige gevolgen heeft, nu de beoogde bescherming, overeenkomend met een plafond van de bij de invoering werkelijk bestaande geluidwaarde, vermeerderd met 1,5 dB, niet wordt aangetast.[[9]](#footnote-9) De Minister kan de beheerder van de desbetreffende hoofd(spoor)weg in dat geval overigens wel verplichten om alsnog geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen te treffen indien de gemeente door een onjuist gpp bij het projecteren van geluidgevoelige objecten uit is gegaan van een te lage geluidbelasting.[[10]](#footnote-10)

Het voorstel beoogt te regelen dat ook nieuw of gewijzigd vastgestelde gpp’s
– althans de vermeldingen daarvan in het geluidregister, met inbegrip van alle brongegevens – met een vereenvoudigde procedure kunnen worden gewijzigd in geval van onjuistheden in het geluidregister.[[11]](#footnote-11)

a. *Verhouding tot het achterliggende vaststellingsbesluit*

De voorgestelde regeling is vergelijkbaar met de bestaande regeling voor de correctie van van rechtswege vastgestelde gpp’s, in die zin dat toetsing aan de normering en een maatregelenafweging achterwege blijft, akoestisch onderzoek op woningniveau niet is vereist en de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet van toepassing is. De toelichting verantwoordt het voorstel in de kern met de stelling dat het slechts gaat om administratieve correcties zonder akoestische gevolgen voor de omgeving, daar het de correcte vastlegging van bestaande gegevens uit eerdere inventarisaties dan wel onderzoeksrapporten betreft. Volgens de toelichting wijzigt het beschermingsniveau voor omwonenden dan ook niet. Naar analogie van de bestaande regeling is er in voorzien dat de Minister de beheerder van de hoofd(spoor)weg kan verplichten om alsnog geluid beperkende maatregelen te nemen ten behoeve van geluidgevoelige objecten die na het oorspronkelijke vaststellingsbesluit zijn geprojecteerd.

De voorgestelde regeling is bedoeld om fouten die zijn gemaakt bij het overnemen van de gegevens uit een vaststellingsbesluit in het geluidregister – brongegevens, maar ook de hoogte van een gpp – op eenvoudige wijze te kunnen herstellen. Het gaat er dus niet om dat het onderliggende vaststellingbesluit – of de daaraan ten grondslag liggende gegevens – wordt gewijzigd. Dat laatste kan alleen met gebruikmaking van de reguliere wijzigingsprocedure.[[12]](#footnote-12) Uit de tekst van het voorstel, in samenhang bezien met de toelichting, komt dit evenwel onvoldoende duidelijk naar voren. Niet is uitgesloten dat het voorstel, in samenhang bezien met de toelichting, zo kan worden begrepen dat er ruimte is om niet alleen de vermelding van gpp’s in het geluidregister, maar ook de achterliggende vaststellingsbesluiten te wijzigen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken.

b. *Verhouding tot de bestaande vereenvoudigde wijzigingsprocedure*

Het valt de Afdeling op dat de voorgestelde regeling voor de vereenvoudigde wijzigingsprocedure voor nieuw of gewijzigd vastgestelde gpp’s anders is geredigeerd dan de bestaande regeling voor van rechtswege vastgestelde gpp’s. Waar in de bestaande regeling wordt gesproken van wijziging van een gpp omdat “onjuiste brongegevens (...) zijn opgenomen in het geluidregister of het geluidproductieplafond niet overeenkomt met de brongegevens”, staat in het voorstel: “wijziging van een geluidproductieplafond ter herstel van een kennelijke fout in het geluidregister”*.* Het verschil in redactie is niet toegelicht. Voorts is de voorgestelde regeling zo geformuleerd dat van rechtswege vastgestelde gpp’s die met toepassing van de bestaande regeling kunnen worden gewijzigd, eveneens binnen de werkingssfeer van de voorgestelde regeling lijken te vallen zodat in zoverre een doublure in de regelgeving ontstaat.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

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

De vice-president van de Raad van State,

1. Een gpp werkt als bovengrens voor de geluidproductie en zegt op zichzelf niets over de geluidskwaliteit van de leefomgeving. De geluidsbelasting op geluidgevoelige objecten wordt uiteraard wel beïnvloed door het geluid dat de hoofd(spoor)weg produceert. [↑](#footnote-ref-1)
2. Artikel 11.25. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artikel 11.45, eerste lid, van de Wm. Op grond van het tweede en derde lid wordt de hoogte van het gpp voor een aantal specifieke gevallen op een andere van rechtswege voorgeschreven hoogte vastgesteld. Tegen de vaststelling van gpp’s van rechtswege staat geen bezwaar en beroep open. [↑](#footnote-ref-3)
4. Zie hierover ook de memorie van toelichting bij de Wet modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds, Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 3, blz. 30. [↑](#footnote-ref-4)
5. Bijvoorbeeld bij verbreding van een rijksweg of intensivering van de dienstregeling van het spoor. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artikelen 11.27 (vaststelling) en 11.28 (wijziging). Artikel 11.29 bepaalt dat de Minister bij de voorbereiding van een besluit omtrent het vaststellen of wijzigen van een gpp een geluidbeperkende maatregel niet in aanmerking neemt, indien het treffen daarvan financieel niet doelmatig is met betrekking tot het beperken van de geluidbelasting van een of meer geluidgevoelige objecten, dan wel stuit op overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, landschappelijke of technische aard. [↑](#footnote-ref-6)
7. Artikelen 3.8, 4.9 en 5.7 van het Reken- en meetvoorschrift 2012. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 11.47, eerste lid. Deze mogelijkheid bestaat alleen voor gpp’s die met toepassing van de hoofdregel van rechtswege zijn vastgesteld. Tegen de correctie van gpp’s staat bezwaar en beroep open. [↑](#footnote-ref-8)
9. Memorie van toelichting bij de Wet modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds, Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 3, blz. 30. [↑](#footnote-ref-9)
10. Artikel 11.47, tweede en derde lid. [↑](#footnote-ref-10)
11. Het voorgestelde artikel 11.28a, eerste lid. De voorgestelde regeling geldt ook voor gpp’s die weliswaar van rechtswege, maar niet met toepassing van de hoofdregel van 11.45, eerste lid, zijn vastgesteld. [↑](#footnote-ref-11)
12. Artikel 11.28. [↑](#footnote-ref-12)