

Vergaderjaar 2011–2012

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)

32 625

Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de wet van ... tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van de geluidproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds) (Invoeringswet geluidproductieplafonds)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING¹

Vastgesteld 11 oktober 2011

Het voorbereidend onderzoek van deze wetsvoorstellen geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen. De commissie verzoekt de regering om deze vragen uiterlijk 9 november 2011 van beantwoording te voorzien. In verband met het voorbereidend onderzoek van deze wetsvoorstellen wijst de commissie op de brief die zij op 6 oktober 2011 aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft gezonden. Hierin wijst de commissie op de nog lopende correspondentie tussen de regering en de Eerste Kamer over het voorhangen van gedelegeerde regelgeving. Deze briefwisseling heeft nog niet tot een eensluidende conclusie geleid. De commissie constateert in genoemde brief dat er samenhang bestaat tussen de middels een brief van 16 september 2011 voorgehangen Ontwerpbesluit geluid milieubeheer en het ontwerp Invoeringsbesluit geluidproductieplafonds en de beide wetsvoorstellen, in die zin dat vooruit wordt gelopen op inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen. De commissie houdt in dit verband vast aan het eerder ingenomen standpunt van de Eerste Kamer. Dit betekent dat de commissie – vanuit het oogpunt van integrale beoordeling van de besluiten en de wetsvoorstellen – zich het recht voorbehoudt tot een week na afhandeling van de wetsvoorstellen te reageren op de voorhangbrief van 16 september 2011, dan wel deze te betrekken bij de behandeling van wetsvoorstellen 32 252 en 32 625.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Noten (PvdA), Putters (PvdA), Essers (CDA), Slagter-Roukema (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD) (*vice-voorzitter*), Koffeman (PvdD), Schaap (VVD), Smaling (SP), Vliegenthart (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Martens (CDA), Van Boxtel (D66), Vos (GL), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Vlietstra (PvdA), M. de Graaff (PVV)(*voorzitter*), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Dijk (PVV), Ester (CU) en Schouwe-naar (VVD).

Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van beide wetsvoorstellen. Ten aanzien van wetsvoorstel 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) willen de leden van de VVD-fractie op een beperkt aantal onderdelen nog met de regering van gedachten wisselen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van bovengenoemde wetten. Deze leden zijn verheugd dat de regering stappen heeft gezet richting een vereenvoudiging van de wetgeving op het terrein van de geluidhinder. Deze leden hebben nog wel enkele vragen. De leden van de fractie van de PvdA wachten met belangstelling de antwoorden op deze vragen af.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van wetsvoorstellen 32 252 en 32 625. De leden van de CDA-fractie kunnen zich goed vinden in het streven dat beide wetsvoorstellen beogen te realiseren, te weten het vinden van een goede balans tussen enerzijds verbetering van de rechtsbescherming van burgers inzake geluidoverlast en anderzijds het mogelijk maken van een snellere realisering van nieuwe infrastructuur, respectievelijk aanpassing van infrastructuur. Deze leden juichen toe dat daarbij ook gestreefd wordt naar vereenvoudiging van regelgeving en vermindering van administratieve lasten. Deze leden zijn blij met de toezeggingen die gedaan zijn om in de toekomst ook nadrukkelijk de mogelijkheden te benutten om maatregelen te nemen inzake bronbeleid. De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de aanpassingen die er in afgelopen jaren zijn gedaan ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel. Daarmee is het voorstel aanzienlijk verbeterd. De leden van de CDA-fractie hebben nog enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de beide wetsvoorstellen. Deze leden hebben enkele vragen aan de regering en zien uit naar de beantwoording.

Uitvoering en handhaving

Het wetsvoorstel regelt de introductie van geluidproductieplafonds voor het rijkswegennet en de hoofdspoorwegen. De leden van de **VVD**-fractie constateren dat niet zelden bundeling van beide infrastructuren zorgt voor een cumulatie in geluidbelasting, terwijl ook onderliggende (regionale) infrastructuur en/of bedrijvigheid daarmee weer cumuleert. Kan de regering voor een goed begrip aangeven of en op welke wijze (regionaal en lokaal) wordt geprioriteerd in de vaststelling van het geluidproductieplafond?

Bij de wetsvoorstellen dringt zich bij de leden van de VVD-fractie de vergelijking op met de systematiek van de Wet luchtkwaliteit en in het bijzonder het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL): op de verschillende schaalniveaus worden grenzen en mogelijkheden aangegeven, die uiteindelijk bepaald worden aan de hand van een rekenmethode. De rekenmethode en de bandbreedte daarvan is dan ook van cruciaal belang. Kan de regering meer duidelijkheid geven over de systematiek van de te hanteren methode?

De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat in de nog bestaande wetgeving een mechanisme ontbreekt om de sluipende toename van het geluid aan te pakken en bij een reconstructie de dan heersende waarde als

uitgangspunt wordt genomen. Daardoor is de rechtsbescherming van de burger onvoldoende en kan rechtsongelijkheid optreden. De introductie van de geluidproductieplafonds voor rijksinfrastructuur beoogt nu een instrument te creëren, waardoor eenmaal vastgestelde waarden in rechte afdwingbaar worden en er geen sprake meer kan zijn van sluipende toenames. De PvdA fractie ziet dit als een belangrijke verbetering. Kan de regering echter aangeven wat dit betekent voor reeds bestaande overschrijdingen? Klopt het dat met de instelling van de geluidproductieplafonds reeds opgetreden verslechtingen onder de huidige wetgeving niet gerepareerd worden, maar dat het slechts gaat over verdere verslechtingen en nieuwe situaties? Hoe worden reeds bestaande overschrijdingen wel aangepakt en hoe is de rechtsbescherming van burgers in die situaties geborgd?

Kan de regering aangeven hoe te realiseren geluidsgevoelige objecten in het kader van de Crisis- en herstelwet worden onderworpen aan bescherming via de voorliggende wetgeving over geluidhinder en geluidproductieplafonds? Graag zien de leden van de PvdA-fractie uitgewerkt in een verwacht praktijkvoorbeeld hoe deze wetten zich tot elkaar verhouden.

Het voorkomen van geluidhinder is beter dan het achteraf moeten compenseren. Is er van de destijds voorgenomen koppeling met de saneringsbudgetten, bijvoorbeeld ook door het onderhoud van spoor en wegen bij de aanpak van geluidhinder te betrekken, resultaat te melden in termen van een vermindering van geluidhinder? Ziet de regering mogelijkheden om het bronbeleid verder aan te scherpen en op die wijze versneld tot aanpak van geluidsoverschrijdingen te komen? Is het voorts ook mogelijk dat vrijstellingen, ontheffingen en overschrijdingsbesluiten genomen worden op basis van verwachtingen van nieuw bronbeleid, c.q. extra bronmaatregelen die door (weg)beheerders worden genomen? Kan dit ook aanleiding zijn om de normen aan te passen? Op welke wijze wordt dit gecommuniceerd aan zowel het parlement als de betrokken belanghebbenden? Kan de regering aangeven of het in de Tweede Kamer aangenomen amendement-Van der Werf¹ (Artikel I, artikel 11.13), dat een extra overlegmoment inlast tussen wegbeheerders en verantwoordelijken voor bronbeleid, daarbij niet gemakkelijk tot extra bureaucratie leidt en zou het bronbeleid niet integraal onderdeel moeten zijn van hetgeen wegbeheerders doen?

De leden van de PvdA-fractie hebben begrepen dat de geluidproductieplafonds in rechte afdwingbaar zijn en dat daarbij ook een beroep op de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gedaan kan worden door bijvoorbeeld omwonenden. Voor de bronbeheerder geldt dat daarmee duidelijk wordt binnen welke grenzen hij moet blijven en dat, indien dit niet dreigt te lukken, maatregelen getroffen moeten worden om overschrijding te voorkomen. Die maatregelen kunnen nu namelijk ook door derde partijen worden afgedwongen. De leden van de PvdA-fractie nemen hiervan met instemming kennis. Kan de regering echter aan de hand van een concreet voorbeeld illustreren op welke wijze dit voor burgers en bedrijven in de praktijk zal moeten verlopen, alsmede hoe dit wordt gecommuniceerd met belanghebbenden en welke consequenties dit (bijvoorbeeld financieel) voor hen heeft? Kan de regering schetsen wat er gebeurt indien de bronbeheerder de compenserende maatregelen niet of onvoldoende neemt? Waar ligt dan de doorzettingsmacht?

Artikel 11.27 en 11.28 van de wet stellen dat het bevoegd gezag – de minister – een geluidproductieplafond vaststelt of wijzigen kan op elk daartoe door hem aangegeven referentiepunt. De leden van de PvdA fractie vragen zich allereerst af op welke wijze het parlement hierover

¹ Kamerstukken I 2010/11, 32 252, nr. 19.

geïnformeerd wordt. Uit artikel 11.32 en 11.33 blijkt voorts dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht op de vaststelling of aanpassing van geluidproductieplafonds. Dit kan geschieden «door een ieder». Betreft «een ieder» daadwerkelijk iedereen, of enkel belanghebbenden? Voorts vragen deze leden op welke wijze de regering in deze de omarmde visie van de commissie-Elverding hanteert dat belanghebbenden reeds in het voortraject tot wijziging van beleid betrokken zouden moeten worden. Is de regering het met deze leden eens dat het indienen van zienswijzen op een moment geschiedt waarop het voornemen tot aanpassing van de geluidreductieplafonds reeds is geformuleerd? In lijn met de commissie-Elverding moet het moment van inspraak en betrokkenheid van belanghebbenden toch juist daarvoor liggen? Hoe borgt de regering dat in de voorliggende wetgeving?

De leden van de PvdA-fractie ondersteunen voorts de gedachte achter het amendement Paulus Jansen¹ dat de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de metingen van geluidsoverlast geborgd dienen te worden. Dit kan het beste worden gedaan door het inschakelen van een onafhankelijke partij die de validatiemetingen verricht en nagaat of de plafonds in de praktijk gerespecteerd worden. Kan de regering aangeven of er over de meetmethode(n) reeds consensus bestaat, en wat de 0-meting is? Is daarnaast bekend welke onafhankelijke instantie deze validatiemetingen zal verrichten? Is dat een andere instantie dan die de metingen doet om (extra) maatregelen vast te stellen?

Vanwege het belang van zo objectief mogelijke gegevens die bij het berekenen van de bestaande of verwachte geluidproductie worden gebruikt, begrijpen de leden van de PvdA-fractie niet waarom geen eisen worden gesteld aan de te gebruiken verkeersprognoses bij deze berekeningen. Het door de Tweede Kamer verworpen amendement-Wiegman-Van Meppelen Scheppink² vroeg daarom. Graag vernemen deze leden op welke wijze de regering nu de objectiviteit en het draagvlak onder het gebruik van verkeersprognoses denkt te borgen en bevorderen.

De regering koos ervoor om geen verslagplicht richting het parlement op te nemen waarbij vrijstellingen, ontheffingen en overschrijdingsbesluiten worden vermeld. Op welke wijze informeert de regering de beide Kamers wel over de wijze waarop van deze instrumenten uit de wet gebruik wordt gemaakt in de praktijk, alsmede op welke gronden in die praktijk tot vrijstelling, ontheffing of overschrijding gekomen is? Hoe wordt de Kamer geïnformeerd over de handhaving van de voorliggende wet?

De leden van de **CDA**-fractie hebben een vraag met betrekking tot de handhaving. In het advies van de Raad van State³ lezen de leden van de CDA-fractie dat naar verwachting het accent van toezicht zal komen te liggen op «gericht handhavingstoezicht» op geselecteerde plaatsen, die in eerste instantie «kritische situaties» betreffen die volgen uit het jaarlijks verslag van de beheerder. Kan de regering een toelichting geven op het begrip van deze «handhavingsplaatsen» en kan zij een indicatie geven van het aantal «handhavingsplaatsen» waarop toezicht zal worden gehouden? Kan de regering ook aangeven wie met betrekking tot toezicht en handhaving welke bevoegdheid heeft, alsmede hoe de controle op naleving is georganiseerd en welke sancties mogelijk zijn?

De leden van de **SP**-fractie vragen hoe de regering het amendement, ingediend door het Lid Paulus Jansen en aangenomen tijdens de bespreking van de wetsvoorstellen in de Tweede Kamer, dat regelt dat berekeningen in ieder geval steekproefsgewijs gevalideerd worden met metingen¹, gaat uitvoeren. De metingen dienen volgens de indiener uitgevoerd te worden door een onafhankelijke partij; gesuggereerd is in

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 252, nr. 32.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 252, nr. 31.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 252, nr. 4, p. 8.

dit verband het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Acht de regering deze instantie hiervoor geschikt? Wie gaat dat betalen?

De leden van de fractie van de SP constateren dat wettelijke bescherming is gebaseerd op de veronderstelling dat één bron het geluid veroorzaakt. Daarvan is alleen sprake in proefopstelling. Het echte leven met al zijn geluiden is gecompliceerder. Op welke manier wordt cumulatie van geluiden meegenomen in het bepalen van de maximale geluidsbelasting en bijbehorende geluidsmaatregelen?

Samenvoeging VenW en VROM

De leden van de **SP**-fractie vragen wat het feit dat sinds de indiening van de wetsvoorstellen beleidsterreinen van de ministeries van VenW en VROM zijn samengevoegd tot één ministerie van IenM, betekent voor het waarborgen van de belangen van milieu en infrastructuur? Er zijn vele situaties te bedenken waarop deze belangen tegenstrijdig aan elkaar kunnen zijn. Kan de regering nog eens ingaan op hetgeen door de Raad van State in zijn advies¹ met betrekking tot wetsvoorstel 32 252 hierover naar voren wordt gebracht? Graag ontvangen deze leden een toelichting op of de situatie met betrekking tot belangenbehartiging van milieu en infrastructuur en het waarborgen van de rechtszekerheid van burgers met de samenvoeging van beide ministeries nu is verbeterd of verslechterd.

Hoe wordt het toezicht op de naleving van de geluidproductieplafonds vormgegeven nu er geen scheiding op ministerieniveau meer is tussen VenW en VROM?

Op welke manier en door welke instantie worden de gezondheidseffecten van geluidbelasting in kaart gebracht, gemonitord en gehandhaafd? Beschikt het ministerie van IenM over voldoende deskundigheid in dezen?

Samenhang van wetgeving

Naar de leden van de **VVD**-fractie hebben begrepen volgen in het kader van Samen Werken in de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid (SWUNG) nog (minstens) een tweetal nieuwe wetsvoorstellen. Kan de regering hier nader op ingaan en de relatie aangeven met voorliggende wetsvoorstellen?

De leden van de **SP**-fractie memoreren dat op 3 juli 2006 de Eerste Kamer een debat heeft gevoerd met de toenmalige staatssecretaris van VROM over wetsvoorstel 29 879 Modernisering instrumentarium geluidbeleid, eerste fase. De staatssecretaris deed in dat debat, naar aanleiding van de constatering door de gehele Kamer dat de Wet geluidhinder – mede door alle aanpassingen van de afgelopen decennia – een complexe wet is geworden, de toezegging dat er een algehele herziening van de Wet geluidhinder zou komen². Met de nu voorliggende wetsvoorstellen wordt naar de mening van de leden van de fractie van de SP alleen een volgende wijziging, in dit geval een uitkleding van de Wet geluidhinder, voorgesteld. Hierdoor lijkt geluidbeheersing alleen maar complexer te worden. De fractie van de SP verzoekt de regering om duidelijk te maken wat de plannen zijn met betrekking tot het overzichtelijker en praktischer maken van beheersen en beperken van geluidsbelasting. Denkt de regering aan (uiteindelijk) één allesomvattend wetsvoorstel inzake geluidhinder of is zij van mening dat alles rondom geluid ondergebracht moet worden in de Wet milieubeheer?

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 252, nr. 4, p. 2-4.

² Toezegging T00557 op www.eerstekamer.nl.

De leden van de SP-fractie verzoeken de regering om bij de beantwoording van de vraag hiervoor gesteld de brief van de toenmalige

staatssecretaris van VROM van 6 juni 2006¹ te betrekken en deze leden een update te geven van de stand van zaken van het in de brief genoemde stappenplan voor wat betreft de fundamentele hervormingsfase. Zijn alle overige zaken die worden genoemd in de brief, zoals de genoemde uitgangspunten², nog onverkort van toepassing?

Gedelegeerde regelgeving

De leden van de **CDA**-fractie stellen de vraag wat met de nieuwe regelgeving precies geregeld kan worden met AMvB's en welke uitgangspunten, respectievelijk criteria, daarbij gehanteerd worden, met name ook met betrekking tot saneringslocaties.

De leden van de **SP**-fractie constateren dat het Tweede Kamerlid Paulus Jansen een amendement heeft ingediend, dat met algemene stemmen is aangenomen, dat regelt dat bepaalde essentiële AMvB's vooraf moeten worden voorgelegd aan de Tweede Kamer.³ Is al bekend hoe deze AMvB's er uit zullen zien en wat ze zullen regelen? Is de tekst al gereed? Worden de AMvB's ook aan de Eerste Kamer voorgelegd?

Begrippenkader

Een belangrijke doelstelling van de vereenvoudiging van de geluidwetgeving is het verkrijgen van meer eenduidigheid in het begrippenkader. In eerdere overleggen tussen de voormalige vaste Kamercommissie VROM/WWI van de Eerste Kamer en de regering is gesproken over de verwarring in het begrippenkader door de vele voorgaande wetswijzigingen. Alhoewel de leden van de **PvdA**-fractie in de nu voorliggende wetgeving een verbetering zien in de gehanteerde begrippen, ontvangen deze leden graag een nadere toelichting op de samenhang tussen de begrippen geluidproductieplafond en maximale waarde. Hoe voorkomt de regering verwarring over deze begrippen in de uitvoering en handhaving van de wet?

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat in de nota van toelichting bij het Besluit van ... houdende regels inzake geluidproductieplafonds voor wegen en spoorwegen, geluidsbelastingkaarten en actieplannen (Besluit geluid milieubeheer) bij de toelichting op artikel 2 staat dat het doel van de wet is om bescherming te bieden aan objecten waar mensen langdurig verblijven of aan objecten waar zich kwetsbare groepen verbinden.⁴ Kan de regering aangeven of onder «kwetsbare groepen» (alleen) verstaan worden kwetsbare groepen *mensen*?

Financiële aspecten geluidsanering

De leden van de **VVD**-fractie vragen of het juist is dat voorliggende voorstellen niet van invloed zijn op de reeds vastgestelde saneringsopgave en het daarvoor beschikbare budget?

Er is circa 1 miljard euro beschikbaar om tot 2020 saneringsplannen in te dienen en te financieren. Graag ontvangen de leden van de **SP**-fractie een uiteenzetting hoeveel geld al is besteed / toegezegd (door welke instantie, wie beoordeelt de plannen?) en welke bestedingsruimte nog over is. Bestaat de kans dat het budget ontoereikend is? Is er een relatie met geld dat kennelijk (althans volgens de Algemene Rekenkamer) bij ProRail op de plank ligt en dit miljard dat bestemd is voor de saneringsoperatie?

¹ Kamerstukken I 2005/06, 29 879, G.

² Kamerstukken I 2005/06, 29 879, G, p. 5.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 625, nr. 21.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 27 664, nr. 68,

Bijlage, p. 38.

Relatie tot Europese wet- en regelgeving

De leden van de **CDA**-fractie hebben een vraag met betrekking tot «nationale koppen». Kan de regering zeggen of de wetsvoorstellen regelgeving betreft waarop een nationale kop zit? Zo ja, kan de regering dan aangeven waar en of die er al was in de oude regelgeving? Als die er al was in de oude regelgeving, kan de regering dan aangeven waarom – gezien de doelstelling van het regeerakkoord om nationale koppen te vermijden – deze nationale kop niet is verdwenen? Als die er nog niet was, maar nu wel, kan de regering dan aangeven waarom die er nu wel is?

De leden van de **SP**-fractie constateren dat de EU richtlijn inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai¹ de Nederlandse overheid verplicht tot het vaststellen van geluidsbelastingkaarten. Zijn deze kaarten al vastgesteld voor het hele land?

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,
M. de Graaff

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,
De Boer

¹ Richtlijn 2002/49/EG.