

Vergaderjaar 2019–2020

35 054

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

Nr. 15

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld op 16 januari 2020

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Milieu en Wonen over:

- de brief van 14 oktober 2019 inzake het Ontwerp Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet (Kamerstuk 35 054, nr. 13) en over
- de brief van 27 november 2019 inzake toezending RIVM-adviezen en rapport beschermings-niveau Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet (Kamerstuk 35 054, nr. 14).

De vragen en opmerkingen zijn op 2 december 2019 aan de Minister voor Milieu en Wonen voorgelegd. Bij brief van 15 januari 2020 zijn de vragen beantwoord.

Voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,
Schuurkamp

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inhoudsopgave

Inleiding	2
VVD	2
D66	2
GroenLinks	3
SP	4

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende Ontwerp Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet (Kamerstuk 35 054, nr. 13) (hierna: Ontwerpbesluit) en hebben daarover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het Ontwerp Aanvullingsbesluit. In een dichtbevolkt gebied zoals Nederland dienen heldere en transparante regels opgesteld te worden over zaken die impact hebben op je leefomgeving en gezondheid, bijvoorbeeld geluid. Na het lezen van het Ontwerpbesluit, het rapport van dBvision en het oordeel van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (Kamerstuk 35 054, nr. 14) hebben deze leden nog een aantal vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de stukken en hebben hier enkele vragen en opmerkingen bij.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Ontwerpbesluit en willen de Minister nog enkele vragen voorleggen

VVD

De leden van de VVD-fractie lezen in de nota van toelichting dat wordt gesproken van onderwerping van het ontwerpbesluit aan een toets op administratieve en bestuurlijke lasten. Betreft het hier de mkb-toets? De resultaten van deze toets lijken niet naar voren te komen in het document. Zijn de resultaten al bekend? Zo nee, wanneer worden de resultaten van deze toets verwacht? Zo ja, wat zijn de precieze resultaten van deze toets? De leden van de VVD-fractie merken daarnaast op dat Nederland momenteel kampt met een krappe huizenmarkt. Is er voldoende rekening gehouden met het effect van de te nemen maatregelen op nieuwbouwproductie en nieuwbouwprijzen?

D66

De leden van de D66-fractie constateren dat de World Health Organization (WHO) in oktober 2018 nieuwe richtlijnen voor geluid heeft gepubliceerd die specifiek gelden voor Europa. Kan de Minister een reflectie geven op hoe deze richtlijnen van het WHO zijn verwerkt in het Ontwerpbesluit? Waar komt het Ontwerpbesluit overeen met de geadviseerde richtlijnen en waar zitten de discrepanties? Als er verschillen zijn, waarom zijn deze er? Wat is de stand van zaken van de aangenomen motie-Schonis over onderzoek hoe het WHO-rapport zich verhoudt tot de huidige wet- en regelgeving (Kamerstuk 35 000-A, nr. 60)?

De leden van de D66-fractie lezen in het Ontwerpbesluit dat decentrale overheden meer bevoegdheden krijgen dan voorheen. Zo worden decentrale overheden verantwoordelijk voor het opstellen van geluidsproductieplafonds en voor de monitoring van mogelijk geluidsoverlast. Dit

zorgt onder andere voor de mogelijkheid, dat vanwege lokale besluitvorming, meer mensen aan hogere geluidsbelasting worden blootgesteld. De leden van de D66-fractie lezen dat met de invoering van de Omgevingswet en dit Ontwerpbesluit decentrale overheden er extra nieuwe taken bij krijgen. Kan de Minister toelichten op welke wijze decentrale overheden vanuit het Rijk worden ondersteund om deze taken goed uit te voeren?

Wordt straks ook gemonitord of de decentrale overheden in staat zijn om de nieuwe taken, volgend uit het ontwerpbesluit, uit te voeren? Deze leden vragen op welke manier geborgd wordt dat er straks geen situatie in Nederland ontstaat waarbij meer mensen aan een hogere geluidsbelasting worden blootgesteld dan voor het Aanvullingsbesluit.

De leden van de D66-fractie lezen in de brief van het RIVM van 2 september jl. dat in het Ontwerpbesluit geen maatregelen zijn opgenomen om bestaande geluidsoverlast aan te pakken en er geen beleid is om bestaande negatieve gezondheidseffecten van geluidsniveaus, zoals geluid met een lage frequentie, onder de grenswaarde aan te pakken. Kan de Minister toelichten op welke wijze het kabinet geluidsoverlast aanpakt en wil aanpakken ook als het gaat om geluid onder de voorgestelde grenswaarden in het ontwerpbesluit? Kan de Minister uiteenzetten op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de motie van de leden Van der Graaf en Sienot over het verminderen van geluidshinder voor omwonenden (Kamerstuk 35 000-A, nr. 16)? Op welke wijze komt gezondheidsbescherming terug in de Omgevingswet en dit Ontwerpbesluit?

De leden van de D66-fractie lezen in de «Nota van toelichting Aanvullingsbesluit Geluid» dat provincies de verantwoordelijkheid dragen voor stiltegebieden. Kan de Minister toelichten op welke wijze provincies maatregelen kunnen treffen als stiltegebieden verstoord worden door geluid van luchtverkeer, zoals in de Nieuwkoopse Plassen gebeurt? Heeft de provincie de bevoegdheid om in te grijpen als stiltegebieden worden verstoord door activiteiten, zoals luchtverkeer, waar de bevoegdheid elders ligt, bijvoorbeeld als de bevoegdheid bij het Rijk ligt.

De leden van de D66-fractie lezen in de «Nota van toelichting Aanvullingsbesluit Geluid» dat geluid van luchtvaart een apart besluit krijgt. Kan de Minister uiteenzetten hoe geluidsoverlast door cumulatie van verschillende geluidsbronnen, zoals luchtvaart, wegverkeer en spoor, wordt aangepakt? Hoe wordt het geluid afkomstig van luchtvaart meegenomen in de regelgeving rondom cumulatie van geluid met de bijbehorende gezondheidseffecten?

GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie vinden dat het algemene uitgangspunt voor het vaststellen van geluidsnormen en regels de bescherming van de gezondheid van burgers is. Dat is volgens de Omgevingswet ook het uitgangspunt voor geluid. Deze leden zien dit nog onvoldoende terug in de uitwerking van het Ontwerpbesluit. De leden van de GroenLinks-fractie vinden dat de ervaren overlast en de gezondheidsgevolgen uitgangspunt moeten zijn. Zowel het totale geluid, als (hoeveelheid) verstoringen door piekgeluiden en laag frequent geluid hebben invloed op het welzijn en de gezondheid van mensen. Geluidsoverlast leidt tot chronische stress en daarmee gezondheidsklachten. Deze leden zijn van mening dat bescherming van burgers het doel moet zijn van het Ontwerpbesluit, niet het legaliseren van overlast.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat het feit dat gezondheid vaak wordt genoemd in het Ontwerpbesluit een goede zaak is, maar dat de afstand van de grenswaarden met de adviesnormen van de WHO wel erg groot is. Deze leden zijn van mening dat net als bij luchtkwaliteit de WHO-norm het doel moet zijn en dat met een regelmatige

aanscherping van de norm de leefbaarheid in Nederland elk jaar een beetje beter moet worden.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de WHO ervan uitgaat dat bij de standaardwaarde van 53 dB 10% van de mensen ernstige hinder ervaart. Daarboven nemen de kansen op slaapverstoringen en hart- en vaatziekten fors toe. Om dan voor gemeentelijke wegen en spoorwegen een grenswaarde van 70 dB in te stellen geeft wat deze leden betreft duidelijk te weinig bescherming.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden dat geluid boven de adviesnormen van de WHO niet wenselijk is. Als er sprake is van overlast onder de grenswaarde maar boven de WHO-norm, dan is er nog steeds sprake van een saneringsbehoefte en zouden geen nieuwe geluidsbronnen moeten worden toegestaan. Het opvullen van de norm moet worden voorkomen.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden dat de systematiek van de Omgevingswet lokale overheden toestaat om hun burgers met veel meer overlast, vervuiling en andere gezondheidsschade te belasten. Deze grote zwakte en onrechtvaardigheid dreigt ook bij geluid tot rechtsongelijkheid te leiden. Dat kan negatief uitpakken als gemeenten bijvoorbeeld geen verkeersbepalende maatregelen nemen waar dat wel nodig is ofwel woningen bouwen waar dat eigenlijk niet kan. Deze leden hechten daarom veel meer waarde aan een centraal vastgestelde norm die geënt is op gezondheid. Dat de saneringsopgave voor geluidbelasting op gevels van 60 dB naar 70 dB is opgetrokken, is een flinke verslechtering.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat het RIVM in zijn brief van 2 september jl. stelt dat de geluidsproductieplafonds in combinatie met de basisgeluidsemisatie voor meer bescherming zorgt. Deze leden hebben hier twijfels bij. De geluidproductieplafonds hebben weliswaar een handhavingssystematiek, maar de basisgeluidsemisaties niet. Hoe wordt daarop gehandhaafd? Wat gaat de Minister doen met het advies van het RIVM om laagfrequent geluid meer aandacht te geven? Hoe zal dit terugkomen in de beleidsontwikkeling?

De leden van de GroenLinks-fractie willen ook graag weten waarom bij de harmonisatie van de diverse geluidsnormen bijna altijd is gekozen voor een verslechtering. Was dit niet een goed moment geweest om de lat hoger te leggen?

De leden van de GroenLinks-fractie vinden dat ook vliegtuiglawaai op normale wijze moet worden meegenomen bij de bepaling van de maximale geluidsbelasting. De geluidsemisaties van luchthavens en vliegtuigen kan wat deze leden betreft niet los worden gezien van de totale blootstelling van mensen aan geluid. Artikel 3.36 stelt dat bij het bepalen van het geaccumuleerde geluid de geluidscantour van vliegvelden wordt betrokken. Maar wat doet dit dan met de totale grenswaarden, de blootstelling van omwonenden, de keuze van gemeenten om hogere of lagere grenzen te stellen en de inspraak van gemeenten bij de vaststelling van geluidscantouren van vliegvelden?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen ten slotte om de tijdelijkheid van een overtreding van de geluidsnormen zoals bedoeld in artikel 3.19, lid 2 te beperken tot drie jaar in plaats van de voorgestelde tien jaar. Een periode van drie jaar moet genoeg zijn om afdoende maatregelen te treffen. Doel is niet een situatie te legaliseren die niet voldoet, maar aan te zetten tot het treffen van maatregelen.

SP

De leden van de SP-fractie constateren, naast een vereenvoudiging van de regelgeving met betrekking tot geluid, ook een verschuiving van taken en verantwoordelijkheden van en naar gemeenten, provincie, waterschappen en het Rijk. Kan de Minister aangeven wat de verschillen zijn tussen de huidige taakverdeling en de, middels dit Ontwerpbesluit, voorgestelde

taakverdeling? Kan de Minister ook aangeven welke financiële gevolgen dit heeft voor de betrokken overheden?

De leden van de SP-fractie constateren dat als dosismaat gekozen is voor de Europees geharmoniseerde L_{den} . Deze dosismaat geeft een jaargemiddelde waarde, waarbij de avond en de nacht zwaarder worden beoordeeld. Kan de Minister aangeven tot welke verschillen dit leidt tussen het meten met de dosismaat L_{den} en de klassieke dB-methode?¹

De leden van de SP-fractie constateren dat de ontheffingsprocedure voor het geluidsproductieplafond verdwijnt. Kan de Minister het verschil aangeven tussen de oude ontheffing en de nieuwe genoemde termijn van ten hoogste vijf jaar dat niet aan een geluidproductieplafond hoeft te worden voldaan? ² Deze leden vragen of kan worden aangeven hoe wordt geborgd dat gedurende deze periode geen ongewenst hoge geluidsbelasting voor de omgeving optreedt? ³

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over het normneutraal zijn van de voorgestelde geluidsruimte. Volgens de Minister is dit over het geheel genomen het geval. Kan de Minister uitleggen hoe de term «over het geheel genomen» concreet uitpakt en welk specifiek effect inperking dan wel verruiming van de geluidsruimte heeft op de geluidsbelasting van omwonenden?⁴

De leden van de SP-fractie vinden de saneringsdrempel van 70 dB erg hoog. Kan de Minister aangeven wat de huidige saneringsdrempel is en voor hoeveel gebouwen dit een negatief gevolg heeft, zowel financieel als door voortdurende geluidsbelasting?⁵

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de belasting via laagfrequent geluid wordt meegenomen in het voorliggende Ontwerpbesluit. Kan de Minister aangeven hoe deze vorm van belasting wordt gemeten en hoe wordt geborgd dat laagfrequent geluid geen bedreiging vormt voor de volksgezondheid?⁶

De leden van de SP-fractie vragen hoe de tabel betreffende het bepalen van de aanvaardbaarheid van gecumuleerd geluid moet worden begrepen. Kan de Minister aangeven hoe de bepaling van de L_{cum} tot stand komt, hoe wordt voorkomen dat bij het vaststellen van een jaargemiddelde geen ongewenste perioden van piekbelasting voorkomen en wanneer en op welke wijze het bevoegde gezag, op basis van deze tabel, wordt geacht geluid beperkende maatregelen te treffen dan wel af te dwingen?⁷

De leden van de SP-fractie vragen hoe de L_{cum} -normen zich verhouden tot volksgezondheidsaspecten. Boven een norm van 55 L_{cum} wordt al gesproken van een matige kwaliteit. Hoe is het dan mogelijk dat hogere normen worden afgesproken? Zouden de normen niet veel lager moeten worden vastgesteld kijkend naar de gezondheidseffecten? ⁸

II Reactie van de bewindspersoon

Vragen van de leden van de VVD-fractie

1

De leden van de VVD-fractie lezen in de nota van toelichting dat het ontwerpbesluit getoetst wordt op administratieve en bestuurlijke lasten. Gevraagd wordt of het hier de MKB-toets betreft. Voorts wordt aange-

¹ Nota van toelichting Aanvullingsbesluit Geluid, pagina 23.

² Nota van toelichting Aanvullingsbesluit Geluid, pagina 50.

³ Nota van toelichting Aanvullingsbesluit Geluid, pagina 50.

⁴ Nota van toelichting Aanvullingsbesluit Geluid, pagina 83.

⁵ Nota van toelichting Aanvullingsbesluit Geluid, pagina 84.

⁶ Nota van toelichting Aanvullingsbesluit Geluid, pagina 85.

⁷ Nota van toelichting Aanvullingsbesluit Geluid, pagina 85.

⁸ Artikelsgewijze toelichting, pagina 25.

geven dat de resultaten van deze toets niet naar voren lijken te komen in het document. Gevraagd wordt of de resultaten al bekend zijn en wat de precieze resultaten van deze toets zijn, en zo niet, wanneer de resultaten van deze toets verwacht worden.

Met de toets op de administratieve en bestuurlijke lasten wordt het onderzoek van SIRA Consulting naar de financiële effecten van het Aanvullingsbesluit geluid bedoeld. Paragraaf 16.2 van het algemeen deel van de nota van toelichting gaat daar op in, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

Specifiek met betrekking tot de lasten voor het bedrijfsleven blijkt uit het onderzoek van SIRA Consulting dat de regeldrukeffecten van het besluit zeer beperkt zijn (een lichte afname). Dit komt omdat de regels zich vooral richten op het bevoegd gezag. Van inhoudelijke aanpassingen van de verplichtingen aan het bedrijfsleven is niet of nauwelijks sprake. Ook het Adviescollege toetsing regeldruk⁹ heeft opgemerkt dat in het conceptbesluit aandacht bestaat voor een lastenluwe uitwerking van de regelgeving, met minimale regeldrukeffecten voor burgers en bedrijven tot gevolg. Ook aan aanvullende punten uit het advies van het Adviescollege is aandacht besteed. Hiervoor wordt korthedshalve verwezen naar paragraaf 15.2 van het algemeen deel van de nota van toelichting.

Invulling van de MKB-toets heeft plaatsgevonden in het proces van totstandkoming van het Aanvullingsbesluit geluid. In dat kader is, net zoals bij de andere wetgevingsproducten van de stelselherziening Omgevingsrecht, reeds voor de consultatieperiode frequent overleg gevoerd met diverse maatschappelijke organisaties, waaronder VNO-NCW en MKB-Nederland, en partijen uit de praktijk. In dat kader zijn ook zogenaamde botsproeven met bevoegde gezagen en het bedrijfsleven uitgevoerd. Daarnaast is in de consultatieperiode door VNO-NCW en MKB-Nederland advies uitgebracht en hebben diverse bedrijven een reactie tijdens de internetconsultatie ingebracht.

De informatie uit contacten met de maatschappelijke organisaties en partijen uit de praktijk, de adviezen en inbreng uit de internetconsultatie zijn betrokken bij de afweging over de inhoud van het besluit en hebben op diverse onderdelen geleid tot verduidelijking, verbetering en aanvulling. Paragraaf 15.3 van het algemeen deel van de nota van toelichting gaat daar op in.

2

De leden van de VVD-fractie vragen of er in het ontwerpbesluit voldoende rekening is gehouden met het effect van de te nemen maatregelen op nieuwbouwproductie en nieuwbouwprijzen.

De regering kan dat zonder meer bevestigend beantwoorden. In paragraaf 16.3 van de nota van toelichting is per wijziging beschreven wat de verwachte effecten voor woningbouwplannen zijn. Ook recente botsproeven hebben laten zien dat er geen belemmeringen voor de nieuwbouwproductie worden verwacht. Op hoogbelaste locaties kunnen, waar nodig, de verbeterde flexibiliteitsbepalingen worden gebruikt. Zo biedt het Aanvullingsbesluit – naast de al bestaande «dove gevel» waarin geen ramen open mogen – een nieuwe mogelijkheid om bouwkundige maatregelen als vliesgevels e.d. aan de gevel te treffen of bijvoorbeeld het realiseren van een inpandige afsluitbare loggia. Dergelijke maatregelen zorgen ervoor dat de grenswaarde op ramen en deuren wordt gehaald zodat in een hoogbelaste gevel ramen en deuren wél open kunnen. Mede vanwege deze flexibiliteitsbepalingen biedt het Aanvullingsbesluit geluid meer dan de huidige wet- en regelgeving verbeterde mogelijkheden om te besluiten over nieuwbouw op hoogbelaste locaties met minder concessies aan de kwaliteit van deze nieuwbouw.

⁹ <https://www.atr-regeldruk.nl/aanvullingsbesluit-geluid-omgevingswet/>

Met betrekking tot de nieuwbouwprijzen het volgende. Op locaties met een hoge geluidbelasting is een flinke geluidwering noodzakelijk. Daarvoor is immers – net als nu onder de Wet geluidhinder – primair de berekende geluidbelasting bepalend en niet de precieze norm. Bij een gevelbelasting van bijv. 67 dB (tussen de huidige en de nieuwe grenswaarde voor nieuwe geluidgevoelige gebouwen nabij spoorwegen) vergt het realiseren van de binnenwaarde van 33 dB¹⁰ ook nu al een gevelwering van 34 dB in plaats van de standaard 20 dB. Daarnaast gaat de geluidwerendheid deels gelijk op met de bouwkundige eisen op het gebied van thermische isolatie, in het kader van de energietransitie, waarmee de eventuele meerkosten van de geluidwering beperkt zullen zijn.

Om te voorkomen dat door verandering van de grenswaarde voor het toelaten van geluidgevoelige gebouwen nabij spoorwegen vertraging optreedt, wordt voorzien in overgangsrecht voor reeds lopende bouwprojecten. Deze kunnen nog onder het huidige recht, dus ook met de huidige normering, worden afgerond. In dit overgangsrecht is al voorzien in afdeling 4.1 «Algemene overgangsbepalingen lopende procedures besluiten» van de Invoeringswet Omgevingswet. Daarnaast wordt in overleg met de VNG nog een aanvullende overgangsbepaling opgenomen in het ontwerp-Aanvullingsbesluit specifiek voor bouwplannen nabij spoorwegen waarvoor al akoestisch onderzoek is uitgevoerd. Dit om vertraging door de enkele aanscherping van de grenswaarde te voorkomen.

Vragen van de leden van de D66-fractie

3

Refererend aan het rapport van de World Health Organization (WHO) uit oktober 2018 vragen de leden van de D66-fractie hoe de richtlijnen van de WHO in het ontwerpbesluit zijn verwerkt. Ook wordt geïnformeerd naar de stand van zaken van de aangenomen motie van het lid Schonis¹¹ over onderzoek hoe het WHO-rapport zich verhoudt tot de huidige wet- en regelgeving.

In het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid vindt de implementatie van SWUNG-2 beleidsneutraal plaats ten opzichte van de beleidsbrief uit 2013 aan de Tweede Kamer¹² hierover.¹³ Intussen werkt het RIVM ter uitvoering van de motie van het lid Schonis aan een advies over de doorwerking van het WHO-advies, waarover de regering vervolgens een standpunt bepaalt. Mogelijk zal het WHO-advies leiden tot verdere aanscherping van het geluidbeleid. Er is voor gekozen om het aanvullingsspoor geluid en de standpuntbepaling over het WHO-advies als twee aparte trajecten te behandelen. Een nieuw, beleidsrijk, wijzigingstraject vereist immers een volledige en zorgvuldige procedure van politiek overleg, toetsingen, internetconsultatie en parlementaire behandeling in beide kamers van de Staten-Generaal en kan niet zijdelings in het lopende aanvullingstraject worden ingevoegd.

4

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze decentrale overheden vanuit het Rijk worden ondersteund om de extra taken goed uit te voeren. Op de website van «Aan de slag met de Omgevingswet» wordt informatie over de nieuwe geluidregels op een toegankelijke manier voor decentrale

¹⁰ Artikel 4.103 van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

¹¹ Kamerstuk 35 000 A, nr. 60.

¹² Kamerstuk 32 252, nr. 52. Zie ook Handelingen II 2018/19, nr. 99, item 16.

¹³ Kamerstuk 33 118, AX.

overheden beschreven.¹⁴ Daarnaast zal het Rijk in diverse bijeenkomsten actief communiceren over de nieuwe regelgeving en is nu al een informatiepunt beschikbaar voor vragen. In overleg met de koepelorganisaties zal worden bezien voor welke specifieke onderwerpen aanvullende informatie kan worden aangeboden ter facilitering van de uitvoeringspraktijk.

Voor de digitale ondersteuning wordt de Centrale voorziening geluidgegevens¹⁵ (Cvvg) ontwikkeld, een register met geluidgegevens van geluidbronnen waar volgens de nieuwe geluidregels mee gerekend moet worden. De Cvvg wordt gebouwd in 2020. In de tweede helft van 2020 zal er proefgedraaid worden met gegevens die al beschikbaar zijn. Vanaf 1 januari 2021 zal de Cvvg gereed zijn voor het ontvangen van alle gegevens waarvoor een aanleverplicht gaat gelden. Met de gebruikers vindt nu al afstemming plaats over de uitvoerbaarheid van de verplichtingen voor de Cvvg. Zij worden ook nauw betrokken bij de bouw van de voorziening en het proefdraaien met het nieuwe systeem eind 2020.

5

De leden van de D66-fractie vragen of straks ook wordt gemonitord of de decentrale overheden in staat zijn om de nieuwe taken, volgend uit het ontwerpbesluit, uit te voeren.

De regering heeft met de koepels afgesproken dat het geluidsstelsel zal worden gemonitord na inwerkingtreding van de Omgevingswet, met name op de punten van uitvoerbaarheid en lastendruk voor overheden. De regering ziet de monitoring met vertrouwen tegemoet. Zij is ervan overtuigd dat met het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit een stelsel is neergezet met een goede balans tussen het beschermen van de gezondheid van mensen en het benutten van ontwikkelmogelijkheden en met voldoende afwegingsruimte op lokaal niveau om diverse maatschappelijke doelen in samenhang na te streven, onder andere de woningbouwopgave waarvoor we samen gesteld staan. De voorgestelde regels bieden voldoende afwegingsruimte om die woningbouwopgave te realiseren en bevatten tegelijk handvatten om een goede woon- en leefkwaliteit te bieden. Al met al is sprake van een consistent en uitvoerbaar stelsel, dat verder is verbeterd door de verwerking van waardevolle opmerkingen en suggesties die we van de koepels, andere adviseurs en uit de consultatie hebben gekregen. Het ontwerpbesluit zal nog verder verbeteren in het proces dat nu nog met de VNG wordt doorlopen op de laatste uitvoeringstechnische punten.

6

De leden van de D66-fractie menen dat het ontwerpbesluit, vanwege lokale besluitvorming, ertoe kan leiden dat meer mensen aan hogere geluidsbelasting worden blootgesteld. Zij vragen hoe geborgd kan worden dat er geen situatie in Nederland ontstaat waarbij meer mensen aan een hogere geluidsbelasting worden blootgesteld dan voor het Aanvullingsbesluit.

Ook onder het huidige recht vindt besluitvorming over geluid van decentrale infrastructuur en industrieterreinen lokaal plaats. Er is dan ook geen verschuiving waarbij rijksregels vervangen worden door decentrale regelgeving. Net als onder de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer zijn er in het nieuwe stelsel instructieregels van het Rijk met kwantitatieve normen voor besluitvorming over aanleg en wijziging van infrastructuur, over geluidbeheersing bij industrieterreinen en over het toelaten van geluidgevoelige gebouwen. Met het bieden van decentrale afwegings-

¹⁴ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/geluid/>

¹⁵ <https://www.rivm.nl/cvvg>

ruimte binnen de grenzen van de instructieregels is het stelsel niet wezenlijk anders dan nu. De borging zit in de decentrale afwegingsruimte, binnen de gestelde grenzen. Nieuw zijn de regels over de monitoring van het geluid van decentrale infrastructuur en industrieterreinen. Om de verbeterdoelen van de stelselherziening te kunnen bereiken zijn de voorgestelde regels echter niet identiek aan de bestaande. Bij geluid is gekozen voor een stelsel dat met een gelijkwaardig effect de gezondheid beschermt.

Het RIVM geeft in haar briefadvies van 24 augustus 2018 over het ontwerpbesluit¹⁶ aan dat de bescherming niet exact gelijk is aan die van de huidige normen: «Soms zijn de nieuwe normen ruimer en op andere vlakken zijn ze strenger worden.» en «De effecten van normveranderingen worden in sommige gevallen gecompenseerd door systeemwijzigingen.» Samenvattend concludeert het RIVM in het advies van 2 september 2019¹⁷ op basis van de consultatieversie van het ontwerpbesluit dat in het algemeen een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt geboden, met de kanttekening dat het precieze beschermingsniveau op lokaal niveau mede afhankelijk is van de afwegingen die decentraal zullen worden gemaakt binnen de bandbreedte die de Omgevingswet daarvoor biedt om het genoemde beschermingsniveau te waarborgen.

De belangrijke systeemwijziging is dat het besluit een belangrijke tekortkoming van de Wet geluidhinder wegneemt, die bekend staat als het «handhavingsgat». Deze tekortkoming bestaat eruit dat de regels van de Wet geluidhinder niet permanent gelden, maar slechts bij bepaalde ontwikkelingen, zoals besluitvorming over veranderingen aan een weg of spoorweg, en over de bouw van geluidgevoelige objecten nabij de geluidbron. In de nieuwe regelgeving zal daarom monitoring van de ontwikkeling van het geluid een belangrijke plaats krijgen. Werkt de Wet geluidhinder alleen bij het nemen van een concreet besluit, de nieuwe geluidregels zorgen daarnaast voor grip op de geleidelijke toename van geluid door de groei van het verkeer. Als het geluid te veel toeneemt, treedt een bestuurlijk traject in werking waarbinnen maatregelen worden afgewogen.

De regering zal de ontwikkeling van het geluidsstelsel op dit punt volgen. De reguliere monitoring van geluid zoals die al plaatsvindt in het kader van de EU-richtlijn omgevingslawaai, aangevuld met monitoring die op grond van dit besluit plaatsvindt, zal inzicht geven in de ontwikkeling van de geluidbelasting en van het aantal mensen dat hinder ervaart.

7

De leden van de D66-fractie hebben in het briefadvies van het RIVM van 2 september jl. gelezen dat in het ontwerpbesluit geen maatregelen zijn opgenomen om bestaande geluidsoverlast aan te pakken. In dat verband wordt ook gewezen op het ontbreken van beleid om bestaande negatieve gezondheidseffecten van onder meer laagfrequent geluid aan te pakken. Gevraagd wordt op welke wijze het kabinet geluidsoverlast onder de grenswaarden van het ontwerpbesluit wil aanpakken. Inderdaad heeft het RIVM aangegeven dat de voorgestelde rijksregels niet gericht zijn op het beperken van bestaande negatieve gezondheidseffecten vanwege geluidniveaus onder de grenswaarde. Het bieden van bestuurlijke afwegingsruimte tussen de standaardwaarde en de grenswaarde is vergelijkbaar met het huidige systeem, met een gelijkwaardig beschermingsniveau als uitgangspunt. De keuze om die afwegingsruimte in een concreet geval wel of niet te benutten en de maatregelafweging die daarbij plaatsvindt, heeft ook betrekking op geluidniveaus onder de grenswaarde. Met het aanvullingsspoor geluid wordt zeker verbetering

¹⁶ Kamerstuk 35 054, nr. 14, bijlage 2a.

¹⁷ Kamerstuk 35 054, nr. 14, bijlage 1.

van het stelsel bereikt, maar geen ander nieuw beleid dan waarover in SWUNG-verband al bestuurlijke afspraken waren gemaakt. Allereerst wijst het RIVM erop dat de rijksregels een saneringsregeling bevatten voor bestaande situaties boven de grenswaarden. Die situaties zijn ontstaan en kunnen onder de huidige Wet geluidhinder ook blijven ontstaan doordat deze wet geen grip heeft op geleidelijke groei van het geluid als gevolg van de autonome groei van het verkeer (het «handhavingsgat»). Met deze saneringsregeling worden bestaande knelpunten boven de grenswaarden dus wel aangepakt.

In aanvulling daarop is de nieuwe regelgeving erop gericht om het ontstaan van soortgelijke situaties in de toekomst te voorkomen. In het antwoord op de vorige vraag [6] is beschreven hoe het ontstaan van een nieuw «handhavingsgat» in de toekomst met behulp van periodieke monitoring van het geluid wordt voorkomen. Met deze implementatie van de doelen en uitgangspunten van SWUNG-2 wordt de lacune uit de Wet geluidhinder gedicht.

Zoals hiervoor al aangegeven [3] werkt het RIVM intussen ter uitvoering van de motie van het lid Schonis¹⁸ aan een advies over de doorwerking van het WHO-advies over geluid, waarover de regering een standpunt zal bepalen. Zoals eveneens al aangegeven, is ervoor gekozen deze trajecten gescheiden te houden.

Daarnaast heeft het RIVM in het briefadvies van 2 september jl. specifiek aandacht gevraagd voor laagfrequent geluid. Hierover heb ik in de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit geluid reeds opgemerkt dat de huidige regelgeving geen specifieke normen kent voor laagfrequent geluid en dat ook het aanvullingsspoor geluid daarin niet voorziet. De problematiek van laagfrequent geluid heeft echter wel de aandacht van de regering, mede naar aanleiding van vragen van decentrale overheden en consultatiereacties van de Stichting Laagfrequent geluid en anderen hierover. Het advies van het RIVM om in het rijksbeleid meer aandacht te geven aan laagfrequent geluid neemt de regering serieus; alleen is er nog veel onbekend over de problematiek van laagfrequent geluid. Het RIVM is daarom gevraagd om een onderzoeksagenda over laagfrequent geluid op te stellen. In het voorjaar van 2020 wordt die onderzoeksagenda verwacht. In dit traject werkt het Ministerie van IenW samen met de Ministeries van EZK, VWS en BZK. De nieuwe informatie van het RIVM over laagfrequent geluid wordt afgewacht alvorens een beslissing te nemen over verdere beleidsontwikkeling.

8

De leden van de D66-fractie vragen of de Minister uiteen kan zetten op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de gewijzigde motie van de leden Van der Graaf en Sienot¹⁹ over het verminderen van geluidshinder voor omwonenden.

Met de genoemde motie is de regering verzocht in overleg te gaan met Rijkswaterstaat, provincies en gemeenten om bij renovatie van geluidsschermen in een vroeg stadium met een plan te komen om de overlast voor bewoners in bestaande situaties te verminderen. Bij een renovatie of vervanging van een geluidsscherm dat aan het einde van de levensduur is, beoordeelt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat altijd of het scherm akoestisch nog voldoet of dat het scherm moet worden aangepast of opgehoogd moet worden. In gevallen waarin zich dit voordoet overlegt Rijkswaterstaat hierover met de bestuurlijke omgeving en bewoners zodat eventuele wensen meegenomen kunnen worden. Als dat leidt tot extra wensen in de vorm van geluidsmaatregelen die bovenwettelijk zijn, zullen deze door de omgeving moeten worden bekostigd.

¹⁸ Kamerstuk 35 000 A, nr. 60.

¹⁹ Kamerstuk 35 000 A, nr. 16

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze gezondheidsbescherming terugkomt in de Omgevingswet en dit ontwerpbesluit. Een gezonde fysieke leefomgeving is een expliciet onderdeel van de doelen van de Omgevingswet, verankerd in artikel 1.3. Ook bepaalt artikel 2.1, vierde lid, van de Omgevingswet dat er bij de toedeling van functies aan locaties rekening moet worden gehouden met de gezondheid.²⁰ Dat de landelijke geluidregelgeving dit concreetiseert blijkt al op het niveau van het door uw Kamer aangenomen wetsvoorstel Aanvullingswet geluid dat expliciet bepaalt dat het Rijk over omgevingsplannen en projectbesluiten instructieregels stelt «met het oog op het beschermen van de gezondheid, met betrekking tot de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen».²¹ Een vergelijkbare opdracht tot regelgeving is er voor de besluiten over geluidproductieplafonds.²² Voorliggend ontwerpbesluit vormt de uitwerking van deze wetsartikelen. In lijn met deze wetsartikelen worden ook in het ontwerpbesluit verbanden gelegd tussen gezondheid en geluid. Met dit besluit worden de instructieregels voor omgevingsplannen over het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen aan het Besluit kwaliteit leefomgeving toegevoegd in paragraaf 5.1.4 «Beschermen van de gezondheid en van het milieu». De gezondheid komt expliciet terug in de afweging op het moment dat een gemeente een besluit neemt over het toelaten van een gebouw waar aan één zijde het geluidniveau boven de grenswaarde komt. Het besluit eist dan dat de gemeente rekening houdt met het belang van het beschermen van de gezondheid door een geluidluwe gevel.²³ Als één van de gevels geluidluwer is, heeft dat een positief effect voor de gezondheid, mede omdat aan die gevel dan ramen kunnen worden geopend met behoud van een voor de gezondheid aanvaardbaar geluidniveau. Dat gemeenten ook in andere gevallen rekening moeten houden met de gezondheid blijkt uit het al genoemde artikel 2.1, vierde lid, van de wet. Voor andere besluiten, zoals besluiten van Rijk en provincies over geluidproductieplafonds, is die opdracht meer algemeen geformuleerd. In dat gevolg volgt de opdracht om rekening te houden met de gezondheid uit artikel 2.1, eerste lid, dat bepaalt dat de bestuursorganen hun taken en bevoegdheden uitoefenen met het oog op de doelen van de wet. Een gezonde fysieke leefomgeving is daar, zoals beschreven, een expliciet onderdeel van. Naast deze juridische vertaling is ook in de nota van toelichting ingegaan op het verband tussen geluid en gezondheid.

10

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze provincies maatregelen kunnen treffen als stiltegebieden verstoord worden door geluid van luchtverkeer. Zij vragen of de provincie de bevoegdheid heeft in te grijpen als stiltegebieden worden verstoord door activiteiten, zoals luchtverkeer, waar de bevoegdheid elders ligt, bijvoorbeeld als de bevoegdheid bij het Rijk ligt.

Net als onder de huidige Wet milieubeheer wordt onder de Omgevingswet van de provincies gevraagd om stiltegebieden aan te wijzen. Zij kunnen regels stellen over activiteiten die in of om het stiltegebied zijn toegelaten. Een provincie zal bij eigen luchthavenbesluiten ook rekening houden met de stiltegebieden en zo voorkomen dat niet-noodzakelijk luchtverkeer geluidhinder veroorzaakt in die gebieden.

²⁰ Dit is ingevoegd bij het gewijzigd amendement-Smaling, Kamerstuk 33 962, nr. 150.

²¹ Onderdelen N en O van het wetsvoorstel, Kamerstuk 33 962.

²² Onderdeel Q van het wetsvoorstel, Kamerstuk 33 962.

²³ Artikelen 5.78v, 5.78w, 5.78x, 5.78y en 5.78aa Bkl, zoals opgenomen in het ontwerpbesluit.

Provincies zijn niet bevoegd om regels te stellen over het luchtverkeer van Schiphol, overige burgerluchthavens van nationale betekenis en militaire luchthavens, omdat het geluid daarvan uitputtend door het Rijk wordt gereguleerd. Het is aan het Rijk om bij de vaststelling van een luchthavenbesluit de afweging te maken tussen beschermen en benutten. Daarbij moet het Rijk vanzelfsprekend rekening houden met stiltegebieden, maar uiteraard ook met het beschermen van woongebieden tegen het geluid en de externe veiligheidsrisico's van het luchtverkeer. Het geluid van vliegverkeer wordt overigens niet geregeld met de Omgevingswet, maar met de Wet luchtvaart.

11

De leden van de D66-fractie vragen de Minister om uiteen te zetten hoe geluidsoverlast door cumulatie van verschillende geluidsbronnen, zoals luchtvaart, wegverkeer en spoor, wordt aangepakt en hoe het geluid afkomstig van luchtvaart wordt meegenomen in de regelgeving rondom cumulatie van geluid met de bijbehorende gezondheidseffecten. Het Aanvullingsbesluit bevat instructieregels over het beoordelen van het gecumuleerde geluid van meerdere geluidsbronnen tegelijk. Daarbij wordt, naast het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen, in ieder geval ook het geluid van luchtvaart betrokken. Het bevoegd gezag kan ook het geluid van andere activiteiten zoals horeca of scheepvaart betrekken, als zij dat in een concrete situatie van belang vindt voor een juiste beoordeling van het gecumuleerde geluid.

Het gecumuleerde geluid is als zodanig niet genormeerd. Dat zou immers met zich brengen dat een bestuursorgaan dat een besluit neemt over het geluid van de eigen bronsoort, indirect ook zou besluiten over het geluid van andere bronsoorten waarvoor een ander bestuursorgaan bevoegd is. Dat zou leiden tot grote bestuurlijke complexiteit. Het gecumuleerde geluid moet wel worden beoordeeld op de aanvaardbaarheid ervan in het concrete geval. De toelichting bij het Aanvullingsbesluit geluid bevat ter ondersteuning hierbij een tabel opgenomen met behulp waarvan het bevoegd gezag de gecumuleerde geluidbelasting kan kwalificeren. Mede aan de hand van die kwalificatie wordt dan in het concrete geval door het bevoegd gezag onderbouwd of met het voorgenomen besluit over de eigen geluidbronsoort toch een aanvaardbare situatie ontstaat.

Vragen van de leden van de GroenLinks-fractie

12

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat het RIVM in zijn brief van 2 september jl. stelt dat de geluidsproductieplafonds in combinatie met de basisgeluidsemissie voor meer bescherming zorgt. Deze leden hebben hier twijfels bij. De geluidproductieplafonds hebben weliswaar een handhavingssystematiek, maar de basisgeluidsemissies niet. Deze leden vragen hoe daarop wordt gehandhaafd.

Geluidproductieplafonds zijn omgevingswaarden met een resultaatsverplichting en vormen een bovengrens voor het geluid afkomstig van wegen of spoorwegen of van de activiteiten op een industrieterrein. Gemeentewegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen die niet door provinciale staten in de omgevingsverordening zijn aangewezen, krijgen geen geluidproductieplafonds. Ook zonder geluidproductieplafonds is voor deze wegen en lokale spoorwegen monitoring van de geluidontwikkeling vereist door eens per vijf jaar de werkelijke geluidemissie met de zogenoemde basisgeluidemissie te vergelijken. Dit is een flexibeler systeem voor bescherming tegen onbeheerste toename van geluid. Het bevoegd gezag beschikt over bestuurlijke afwegingsruimte om te beslissen of en hoe een toename van het geluid wordt aangepakt.

Maatregelen zijn verplicht als de toename van het geluid leidt tot overschrijding van zowel de grenswaarde op de gevel als de binnenwaarde. Naast deze monitoringsystematiek gelden aanvullend geluidregels bij aanleg en wijziging van de bron en bij grote ruimtelijke plannen die kunnen leiden tot een toename van het verkeer.

Al met al is de regering overtuigd dat geluidproductieplafonds en monitoring van de basisgeluidsemissie tot meer bescherming leidt, met name omdat daarmee het zogenaamde «handhavingsgat» wordt gedicht.

13

De leden van de GroenLinks-fractie informeren wat de Minister gaat doen met het advies van het RIVM om meer aandacht te besteden aan laagfrequent geluid en hoe dit zal terugkomen in de beleidsontwikkeling. Zoals aangegeven op een vergelijkbare vraag van de leden van de D66-fractie [7] neemt de regering het advies van het RIVM hierover serieus en is het RIVM inmiddels gevraagd om een onderzoeksagenda over laagfrequent geluid op te stellen. Korthedshalve wordt verwezen naar het antwoord op deze vraag.

14

De leden van de GroenLinks-fractie willen ook graag weten waarom bij de harmonisatie van de diverse geluidsnormen bijna altijd is gekozen voor een verslechtering en vragen of dit niet een goed moment was geweest om de lat hoger te leggen.

Om te komen tot een vereenvoudiging, uniformering en harmonisatie is het aantal geluidsnormen fors afgenomen. Het gevolg is ook dat voor sommige situaties de norm strenger wordt en voor andere soepeler. In veel situaties blijven de normen gelijk. De constatering van de leden van de GroenLinks-fractie dat bij de vereenvoudiging van het normenhuis bijna altijd de normen zijn versoepeld deelt de regering niet. Uit bijlage 2 van het RIVM-briefadvies van 2 september jl.²⁴ blijkt dat in ongeveer evenveel situaties normen zijn versoepeld als aangescherpt. Waar sprake is van versoepeling, heeft die vooral betrekking op situaties die landelijk gezien niet veel voorkomen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om verhoging van de geluidnorm voor woningbouw buiten de bebouwde kom of aanleg van een geheel nieuwe weg. En bij situaties die vaak voorkomen is sprake van een aanscherping. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld reconstructie van een weg, toename van verkeer op een weg en woningbouw binnen de bebouwde kom in de geluidzone van een provinciale weg of rijksweg die geen (auto)snelweg is.

In het eerdere briefadvies van 24 augustus 2018²⁵ op basis van een eerdere versie van het concept-Aanvullingsbesluit signaleerde het RIVM dat de binnenwaarde waaraan getoetst wordt bij aanleg of wijziging van gemeentewegen, waterschapswegen en provinciale wegen soepeler zou worden voor woningen van voor 1982. Uit voorafgaand onderzoek²⁶ bleek dat deze versoepeling relatief veel mensen zou treffen. Naar aanleiding van dit advies van het RIVM is die versoepeling voorafgaand aan de consultatie geschrapt en dus ook geen onderdeel meer van de huidige voorhangversie van het Aanvullingsbesluit geluid.

In relatie tot de vraag of de lat niet hoger gelegd had moeten worden, is hiervoor in antwoord op vragen van de fractie van D66 al uiteengezet dat het aanvullingsspoor geluid leidt tot de verbeteringen in het stelsel van geluidregels waarover in SWUNG-verband bestuurlijke afspraken waren gemaakt [7]. Mogelijk zal het WHO-advies leiden tot verdere aanscherping

²⁴ Kamerstuk 35 054, nr. 14, bijlage 1.

²⁵ Kamerstuk 35 054, nr. 14, bijlage 2a.

²⁶ Kamerstuk 35 054, nr. 14, bijlage 2b.

van het geluidbeleid, maar besluitvorming daarover vindt separaat plaats in vervolg op het advies dat het RIVM maakt ter uitvoering van de motie van het lid Schonis [3].

15

De leden van de GroenLinks-fractie vinden dat ook vliegtuiglawaai op normale wijze moet worden meegenomen bij de bepaling van de maximale geluidsbelasting omdat het geluid van luchthavens en vliegtuigen niet los kan worden gezien van de totale blootstelling van mensen aan geluid. Bij het bepalen van het gecumuleerde geluid (artikel 3.36) wordt het geluid van vliegvelden wel betrokken, maar deze leden vragen hoe dit samenhangt met de totale grenswaarden, met de blootstelling van omwonenden, met de keuze van gemeenten om hogere of lagere grenzen te stellen en met de inspraak van gemeenten bij de vaststelling van geluidscontouren van vliegvelden.

De regering deelt het standpunt van deze leden dat vliegtuiggeluid niet los gezien kan worden van de totale blootstelling van mensen aan geluid. Om die reden voorziet het Aanvullingsbesluit erin dat luchtvaartgeluid – waar relevant – wordt betrokken bij het bepalen van de geluidwering van geluidgevoelige gebouwen. Bij besluiten over aanleg of wijziging van een (spoor)weg, andere wijzigingen van geluidproductieplafonds en het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen moet aan de binnenwaarde worden voldaan als het geluid op de gevel boven de standaardwaarde uitkomt. Voor het bepalen van de geluidwering die nodig is om aan die binnenwaarde te voldoen, wordt uitgegaan van het gezamenlijke geluid. Luchtvaartgeluid moet derhalve verplicht worden meegenomen bij het bepalen van geluidwerende maatregelen aan bestaande geluidgevoelige gebouwen of de geluidwering van nieuwe geluidgevoelige gebouwen.²⁷

Ook wordt in het Aanvullingsbesluit verplicht gesteld om luchtvaartgeluid te betrekken bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid. Als hulpmiddel voor die beoordeling is in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.36 een tabel met kwalificaties opgenomen die al sinds het begin van de jaren '90 veel wordt gebruikt in MER-studies en in toelichtingen bij bestemmingsplannen. Dit gebruik is ook aanvaard in de vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State. Met behulp van de tabel kan het bevoegd gezag een gecumuleerde geluidbelasting kwalificeren. Een matige of nog mindere kwaliteit hoeft niet altijd te worden veroorzaakt door het geluid van de bronsoort waarover een besluit wordt genomen. Op korte afstand van bijvoorbeeld een rijksweg of een luchtvaartterrein zal het gecumuleerde geluid vaak door die bronsoorten worden bepaald. Een toename van het geluid van bijvoorbeeld een lokale gemeenteweg zal dan weinig gevolgen hebben voor het gecumuleerde geluid.

Er is echter niet gekozen om normen – standaardwaarden en/of grenswaarden – te verbinden aan het gecumuleerde geluid, omdat dat tot een grote bestuurlijke complexiteit zou leiden. Voor nadere toelichting hierop verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de D66-fractie [11], waarbij ook al is ingegaan op het gebruik van de genoemde tabel uit de toelichting. De beoordeling van het gecumuleerde geluid speelt wel een rol in de bestuurlijke afweging die een bestuursorgaan maakt over de algehele aanvaardbaarheid van een voorgenomen besluit voor wat betreft het aspect geluid binnen de ruimere context van de Omgevingswet.

De vaststelling van geluidcontouren voor vliegvelden en de inspraak van gemeenten daarbij, staat hier los van. Het geluid van luchtvaart wordt gereguleerd door de Wet luchtvaart.

²⁷ Artikelen 3.37, derde lid, artikel 3.49, tweede lid, Bkl en artikel 4.103 Bbl.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen ten slotte om de tijdelijkheid van een overtreding van de geluidsnormen zoals bedoeld in artikel 3.19, tweede lid, te beperken tot drie jaar in plaats van de voorgestelde tien jaar. Zij stellen dat een periode van drie jaar genoeg moet zijn om afdoende maatregelen te treffen.

De bepaling waarop de leden doelen²⁸ is een reikwijdtebepaling. Deze regelt dat gebouwen waar voor een periode van tien jaar of korter een geluidgevoelige functie is toegelaten niet betrokken hoeven te worden bij het vaststellen van een geluidproductieplafond. Dit vanuit de gedachte dat een investering in bijvoorbeeld stil asfalt, geluidschermen of zelfs gevelmaatregelen niet doelmatig is als bijvoorbeeld een kantoor tijdelijk wordt gebruikt voor studentenhuisvesting. Dat laat onverlet dat een gemeente op grond van haar wettelijke opdracht om te komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties niet licht tot het oordeel kan komen dat het toelaten van dergelijke gebouwen op een zwaarbelaste locatie aanvaardbaar is. Die evenwichtige toedeling van functies aan locaties zou ook reden kunnen zijn om het tijdelijke gebruik te beëindigen op het moment dat bijvoorbeeld een nieuwe weg of spoorweg in gebruik wordt genomen die een dergelijk gebouw zwaar belast.

Deze termijn is nu ook opgenomen in de Wet geluidhinder, het Besluit geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Die regelgeving ziet niet op gebouwen die voor een termijn van 10 jaar of korter worden toegelaten met een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan. Die lijn is gecontinueerd in het nieuwe stelsel. Ook is de termijn van 10 jaar opgenomen in artikel 5.55 van het in 2018 gepubliceerde Besluit kwaliteit leefomgeving, dat betrekking heeft op geluid van andere activiteiten dan die waarop voorliggend Aanvullingsbesluit ziet.

Vragen van de leden van de SP-fractie

17

De leden van de SP-fractie menen een verschuiving van taken en verantwoordelijkheden waar te nemen tussen gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk. Zij vragen naar de verschillen tussen de huidige taakverdeling en de voorgestelde taakverdeling. Ook vragen zij naar de financiële gevolgen voor de betrokken overheden. Het aanvullingsspoor geluid leidt slechts tot zeer beperkte verschuivingen in taakverdeling tussen gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk. Dat betreft de volgende punten:

- Waterschappen zijn voortaan verantwoordelijk voor geluidbeheer van waterschapswegen, waar geluid van waterschapswegen voorheen tot het takenpakket van de gemeente behoorde. Onderzoek van SIRA Consulting geeft aan dat hiermee een extra kostenpost gemoeid is van 21.000 à 106.000 euro per jaar.
- Hiernaast is voorzien dat gemeenten alleen nog bevoegd gezag zijn voor bedrijfsmatige activiteiten op spoorwegemplacements en dat het geluid van de treinen op die emplacementen wordt gereguleerd via geluidproductieplafonds die de Minister van Infrastructuur en Waterstaat vaststelt voor hoofdspoorwegen. Gemeenten hoeven voor dit aspect niet langer bij aanvragen om omgevingsvergunningen te behandelen. Dit leidt voor gemeenten tot een kleine besparing van 65.000 à 252.000 euro per jaar. Dit punt wordt nog nader afgestemd

²⁸ De termijn van tien jaar is nu opgenomen in artikel 3.18, vierde lid, in de bij het parlement voorgehangen versie. Dit was artikel 3.19, tweede lid, in de versie waarover internetconsultatie heeft plaatsgevonden. Voor de toepassing van paragraaf 5.1.4.2a is een vergelijkbare bepaling opgenomen in artikel 5.78b, tweede lid.

met de Bestuurlijke tafel van het emplacementenproject.²⁹ Mocht dit leiden tot nadere afspraken die juridisch verankerd dienen te worden, dan zal worden bezien of dat nog direct in het Aanvullingsbesluit of de Aanvullingsregeling mogelijk is of dat hiervoor een ander wijzigings-traject benut kan worden.

- Ten slotte is er een verschuiving in de taakverdeling tussen gemeenten en provincies bij industrieterreinen. Onder de huidige Wet geluidhinder kunnen provincies zelfstandig besluiten dat zij het bevoegd gezag worden voor regionale industrieterreinen. Onder het al door uw Kamer goedgekeurde wetsvoorstel zijn zij slechts bevoegd gezag als de gemeente daarom verzoekt. Deze verschuiving is uitgebreid toegelicht in de nota naar aanleiding van het verslag.³⁰ Aan deze verschuiving in verantwoordelijkheden konden in het onderzoek geen financiële effecten worden toegekend. De mate waarin deze situatie optreedt is niet goed te voorspellen maar zal naar verwachting niet tot grote financiële effecten (verschuiving van kosten) leiden. Overigens vindt hierover nog nader overleg plaats tussen IPO en VNG. Ik heb in bestuurlijk overleg aangegeven dat dit ik bereid ben om alsnog een alternatieve bevoegdheidsverdeling voor te stellen als de koepels het daarover onderling eens zijn. Voor de regering is dit geen zwaar punt, een verschuiving van de bevoegdheid tast immers het nieuwe systeem van geluidbeheersing voor industrieterreinen niet aan. Als dit een wetswijziging vergt, dan wordt deze apart aan het parlement voorgelegd.

Ook in het huidige stelsel zijn de bestuursorganen van die overheden belast met de geluidbeheersing van de infrastructuur waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Zo besluiten gemeenten bij bestemmingsplannen, provincies bij inpassingsplannen en het Rijk bij tracébesluiten of besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds over het geluid van hun wegen en spoorwegen. Ook zijn het Rijk, de provincies en de gemeenten in agglomeraties verplicht om in het kader van hun actieplannen geluid na te denken over de geluidbeheersing van wegen en spoorwegen. Verder blijven gemeenten verantwoordelijk voor de besluitvorming over het toelaten van geluidgevoelige gebouwen op locaties waar het geluid van wegen, spoorwegen of industrieterreinen aandacht vereist. Gemeenten blijven verder primair verantwoordelijk voor de geluidbeheersing van industrieterreinen. Dit gebeurt door vaststelling van geluidproductieplafonds rond industrieterreinen in omgevingsplannen, als juridisch opvolger van de huidige geluidzones op grond van de Wet geluidhinder in bestemmingsplannen. De financiële gevolgen van het Aanvullingsbesluit komen vooral voort uit veranderingen in de taakinvulling en niet uit taakverschuivingen. Op de financiële gevolgen van die veranderingen is ook ingegaan in de nota van toelichting.³¹

18

De leden van de SP-fractie constateren dat als dosismaat gekozen is voor de Europees geharmoniseerde L_{den} . Deze dosismaat geeft een jaargemiddelde waarde, waarbij de avond en de nacht zwaarder worden beoordeeld. Deze leden vragen de Minister aan te geven tot welke verschillen dit leidt tussen het meten met de dosismaat L_{den} en de klassieke dB-methode.

Met de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid zal voor de beoordeling van het geluid van industrieterreinen de jaargemiddelde dosismaat L_{den} worden ingevoerd. Deze aan de EU-richtlijn omgevingslawaai ontleende dosismaat is in 2007 al ingevoerd voor het geluid van

²⁹ Kamerstuk 35 054, E, blz. 8–9 en 16.

³⁰ Kamerstuk 35 054, nr. 6, blz. 10–12.

³¹ Kamerstuk 35 054, nr. 14, bijlage, blz. 90–91.

wegen en spoorwegen. De invoering van L_{den} staat echter niet op zichzelf. Anders dan bij veel infrastructuur kan bij industrieterreinen de verdeling van het geluid over een etmaal sterk uiteenlopen. Daardoor geeft een beoordeling van het geluid in L_{den} niet altijd voldoende bescherming tegen slaapverstoring in de nachtperiode. Om die reden zal bij industrielawaai de normering in L_{den} worden gecombineerd met een aanvullende nachtnormering in L_{night} die extra bescherming biedt tegen slaapverstoring. Door jaarmiddeling kunnen er wel lokale verschillen ontstaan. Bij grotere industrieterreinen met overwegend continue industrie, zoals chemie, zal het geluid in het jaargemiddelde etmaal niet veel verschillen van het geluid in het representatieve etmaal dat thans onder de Wet geluidhinder maatgevend is. Bij kleinere industrieterreinen met meer discontinue activiteiten kan er wel een verschil gaan ontstaan. Bij invoering van het GPP-systeem behouden alle bedrijven de bestaande rechten, wat meestal betekent dat elk bedrijf op elke dag van het jaar de representatieve activiteiten mag uitvoeren en het daarbij behorende geluid mag produceren. In werkelijkheid is dat vaak niet het geval, bijvoorbeeld omdat een bedrijf in het weekend gesloten is, in vakantieperiodes gesloten is, of seizoensgebonden produceert. Bij wijziging van de vergunning of door de geluidregels in het omgevingsplan kunnen de vergunde rechten worden beperkt. Daardoor kan het berekende geluid met enkele dB's gaan afnemen. Het betreft dan vaak situaties waar in het verleden is geconstateerd dat het werkelijke geluid beduidend minder was dan het berekende geluid. De invoering van de dosismaat L_{den} betekent ook dat de huidige regeling van de Wet geluidhinder die voorziet in een aftrek voor het «redelijk sommeren» van geluid komt te vervallen. Door het vervallen van die aftrek wordt het effect van jaarmiddeling gemitigeerd. Voorts worden in het omgevingsplan voor het industrieterrein geluidregels opgenomen voor de afzonderlijke activiteiten op het industrieterrein. Die geluidregels sturen de verdeling van de geluidproductie over het industrieterrein, net als dat nu regelmatig al gebeurt in bestemmingsplannen. Het geheel aan veranderingen leidt ertoe dat de invoering van de jaargemiddelde dosismaat L_{den} met toepassing van de invoeringsregels in de artikelen IX tot en met XII van het Aanvullingsbesluit als een zoveel mogelijk beleidsneutrale omzetting kan worden gezien.

19

De leden van de SP-fractie constateren dat de ontheffingsprocedure voor het geluidproductieplafond verdwijnt. Deze leden vragen wat het verschil is tussen de oude ontheffing en de nieuwe genoemde termijn van ten hoogste vijf jaar dat niet aan een geluidproductieplafond hoeft te worden voldaan. Ook vragen deze leden hoe wordt geborgd dat gedurende deze periode geen ongewenst hoge geluidsbelasting voor de omgeving optreedt.

Op grond van artikel 11.24 van de Wet milieubeheer kan op verzoek van de beheerder van de (spoor)weg in verband met bijzondere omstandigheden voor een termijn van ten hoogste vijf jaar ontheffing worden verleend van de verplichting tot naleving van een geluidproductieplafond. Dit is nu opgenomen in artikel 3.44, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving dat met het Aanvullingsbesluit geluid wordt ingevoegd. Dit artikel regelt dat in geval van bijzondere omstandigheden kan worden bepaald dat gedurende een termijn van ten hoogste vijf jaar niet aan een geluidproductieplafond hoeft te worden voldaan. Het voorgestelde artikel 3.44, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving is dus de juridisch opvolger van het huidige artikel 11.24 van de Wet milieubeheer. Materieel blijft hetzelfde mogelijk, het enige verschil tussen de bepaling van de afwijkende termijn van artikel 3.44, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de ontheffing van artikel 11.24 van de Wet

milieubeheer is de vorm waarin het besluit wordt genomen. Omdat het geluidproductieplafond onder de Omgevingswet een omgevingswaarde is, is het tijdelijk niet hoeven voldoen aan een geluidproductieplafond vormgegeven als de bepaling van een afwijkende termijn voor wat betreft het voldoen aan de resultaatsverplichting van het geluidproductieplafond als omgevingswaarde. Er is dus geen aparte besluitfiguur waarmee ontheffing wordt verleend, maar het besluit waarmee het geluidproductieplafond is vastgesteld wordt aangevuld met een termijnbepaling. Voor de gemeente is dat het omgevingsplan, voor de provincie en het Rijk is dat het besluit, bedoeld in de artikelen 2.12a, 2.13a, respectievelijk 2.15, tweede lid, van de Omgevingswet. Materieel is er geen verschil tussen de ontheffing van de Wet milieubeheer en de bepaling van de afwijkende termijn van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Net als in de Wet milieubeheer heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om aan het tijdelijk niet voldoen aan een geluidproductieplafond voorwaarden te verbinden, bijvoorbeeld voor wat betreft de duur van de overschrijding van het geluidproductieplafond en de mate waarin dit mag worden overschreden. Ook kan het bevoegd gezag bepalen dat gedurende de termijn van overschrijding van een geluidproductieplafond geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen worden getroffen. Zodoende kunnen de gevolgen voor de omgeving worden beperkt.

20

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over het normneutraal zijn van de voorgestelde geluidsruimte, aangezien deze «over het geheel genomen» gelijkwaardig zijn. Zij vragen hoe dit concreet uitpakt en welk specifiek effect inperking dan wel verruiming van de geluidsruimte heeft op de geluidsbelasting van omwonenden.

De veranderingen in de rijksregels voor beheersing van geluid leiden voor specifieke gevallen tot minder of meer bescherming. Mede op basis van advisering van het RIVM³² acht de regering voldoende geborgd dat de rijksregels per saldo ten minste een gelijkwaardig beschermingsniveau bieden. Hierop is ook in het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [6] ingegaan. Het lokaal bestuur heeft, net als bij de huidige regels, mogelijkheden om een eigen afweging te maken die recht doet aan de lokale omstandigheden. Het is daarom niet mogelijk om generiek aan te geven hoe de toepassing van de instructieregels in concrete gevallen precies uitwerkt.

21

De leden van de SP-fractie vragen of de Minister kan aangeven wat de huidige saneringsdrempel is en voor hoeveel gebouwen de nieuwe saneringsdrempel van 70 dB een negatief gevolg heeft, zowel financieel als door voortdurende geluidsbelasting.

De huidige saneringsdrempel bij wegen is een geluidbelasting van 60 dB(A) op 1 maart 1986 als gevolg van de weg. Het betreft hier etmaalgemiddelde waarden. De nieuwe saneringsdrempel bij gemeentelijke wegen wordt 70 dB voor de verplichte sanering en 65 dB voor de niet-verplichte sanering. Deze waarden zijn in L_{den} , een jaargemiddelde. Bij de huidige saneringsdrempel is in de geluidbelasting een aftrek verwerkt van in de meeste gevallen 5 dB. In de nieuwe saneringsdrempel is die aftrek niet verwerkt. Daardoor verschilt de nieuwe drempel minder van de bestaande saneringsdrempel uit de Wet geluidhinder dan op het eerste gezicht wellicht het geval lijkt.

De verplichte sanering wordt gefinancierd door het Rijk. Bij de niet-verplichte sanering kan een gemeente ervoor kiezen om deze te

³² Kamerstuk 35 054, nr. 14, bijlage 1.

saneren met cofinanciering van het Rijk. Bewoners zijn in dit geval afhankelijk van keuzes van de gemeente. Het valt niet te zeggen hoe die keuze uitvalt. Enerzijds zullen er woningen zijn die wel op de huidige saneringslijst staan maar inmiddels een actuele geluidbelasting hebben van 65 dB of minder, die dus niet meer in aanmerking komen voor sanering met een bijdrage van het Rijk. Deels waren dit woningen die in het oude systeem na aftrek van 5 dB onder de 60 dB zouden zijn gekomen, maar ook woningen waarop het geluid daadwerkelijk is afgenomen door andere maatregelen, bijvoorbeeld als gevolg van aanleg van een rondweg. Daar staat tegenover dat nu ook woningen gesaneerd zullen worden met zeer hoge geluidbelastingen waarop het geluid ná invoering van de Wet geluidhinder is toegenomen en die daardoor niet voor sanering onder de Wet geluidhinder in aanmerking komen. Al met al is – net als onder de Wet geluidhinder – de sanering gericht op woningen met een zeer hoge geluidbelasting. Wel leidt het opnieuw beoordelen van de situatie tot andere keuzes dan destijds gemaakt aan de hand van de omstandigheden in 1986. Bij de besteding van de jaarlijkse budgetten voor sanering verschuift de focus naar de woningen die bij invoering van de Omgevingswet een zeer hoge geluidbelasting ondervinden, of zij nu op de oude lijst stonden of niet.

22

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de belasting via laagfrequent geluid wordt meegenomen in het voorliggende ontwerpbesluit en vragen of de Minister kan aangeven hoe deze vorm van belasting wordt gemeten en hoe wordt geborgd dat laagfrequent geluid geen bedreiging vormt voor de volksgezondheid.

In antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [7] is hiervoor uiteengezet dat het aanvullingsspoor geluid – net als de huidige regeling – niet voorziet in specifieke normen voor laagfrequent geluid. Hierbij is ook aandacht besteed aan de onderzoeksagenda die het RIVM hierover gaat opstellen. Naar dat antwoord wordt korthedshalve verwezen voor het antwoord op de vraag hoe laagfrequent geluid wordt meegenomen.

De leden van de SP-fractie vragen ook concreet hoe laagfrequent geluid wordt gemeten. Laagfrequent geluid is geluid met een frequentie lager dan 125 Hz. Bijna alle geluidbronnen zoals industrie, wegen en scheepvaart, produceren naast hoger frequent geluid ook laagfrequent geluid. In de meeste gevallen wordt het laagfrequent geluid door het hoger frequente geluid overstemd en wordt het niet als zodanig waargenomen. Het laagfrequente geluid draagt dan relatief weinig bij aan het geluid dat in de dosismaat dB(A) wordt uitgedrukt. Geluid wordt volgens de huidige meet- en rekenvoorschriften beoordeeld over een spectrum tussen 30 en 8.000 Hz. Laagfrequent geluid valt daarbinnen en wordt beoordeeld als onderdeel van het geluid van geluidbronnen. Als het te beoordelen geluid van een bekende bron relatief veel laagfrequent geluid bevat, kan dat geluid ook worden beoordeeld in dB(C), een dosismaat waarin het laagfrequente geluid zwaarder meetelt dan in dB(A). Gemeenten maken daar bijvoorbeeld gebruik van in beleidsregels over het muziekgeluid bij evenementen in de openbare ruimte en in maatwerkvoorschriften voor horeca-inrichtingen. Onder de Omgevingswet kan dat worden voortgezet door het stellen van geluidregels in het omgevingsplan op grond van paragraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Of aanvullend daarop algemene rijksregels voor extra bescherming tegen laagfrequent geluid nodig zijn, zal naar aanleiding van de genoemde onderzoeksagenda van het RIVM moeten blijken.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de tabel betreffende het bepalen van de aanvaardbaarheid van gecumuleerd geluid moet worden begrepen. De Minister wordt verzocht aan te geven hoe de bepaling van de L_{cum} tot stand komt en op welke wijze het bevoegde gezag, op basis van deze tabel, wordt geacht geluid beperkende maatregelen te treffen dan wel af te dwingen. Daarnaast wordt gevraagd hoe wordt voorkomen dat bij het vaststellen van een jaargemiddelde geen ongewenste perioden van piekbelasting voorkomen.

De regels in het Aanvullingsbesluit gelden steeds voor een «geluidbronsoort». Een standaardwaarde of grenswaarde geldt dus voor geluid van alle wegen of spoorwegen van een bepaalde overheidslaag gezamenlijk, of voor alle industrieterreinen gezamenlijk. Het Aanvullingsbesluit bevat daarnaast instructieregels over het beoordelen van het gecumuleerde geluid van meerdere geluidbronsoorten tegelijk. De rekenregels voor het bepalen van het gecumuleerde geluid zijn vergelijkbaar met de regels die hiervoor nu onder de Wet geluidhinder van kracht zijn, en zullen in geactualiseerde vorm worden opgenomen in de Aanvullingsregeling geluid, die de Omgevingsregeling aanvult. Het gecumuleerde geluid is als zodanig niet genormeerd omdat dat zou leiden tot grote bestuurlijke complexiteit. Het gecumuleerde geluid moet wel worden beoordeeld op de aanvaardbaarheid ervan in het concrete geval. Als hulpmiddel voor die beoordeling is in de toelichting bij het Aanvullingsbesluit geluid een tabel opgenomen met behulp waarvan het bevoegd gezag de gecumuleerde geluidbelasting kan kwalificeren. Voor een nadere toelichting hierop wordt korthedshalve verwezen naar het eerdere antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie hierover [11].

Het bevoegd gezag betreft de kwalificatie van het gecumuleerde geluid bij de wijziging van een (spoor)weg of industrieterrein of de toelating van een geluidgevoelig gebouw, waarover een besluit wordt genomen, en kan die kwalificatie ook een rol laten spelen bij de keuze om eventueel maatregelen te treffen. Het gecumuleerde geluid is echter niet genormeerd en biedt als zodanig geen rechtstreekse grondslag voor het afdwingen van geluidbeperkende maatregelen. Het bevoegd gezag bepaalt zelf welke waarde c.q. kwalificatie van het gecumuleerde geluid in een concreet geval aanvaardbaar is.

Waar het gaat om piekgeluiden het volgende. Met de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid zal voor de beoordeling van het geluid van industrieterreinen de jaargemiddelde dosismaat L_{den} worden ingevoerd. Deze aan de EU-richtlijn omgevingslawaai ontleende dosismaat werd in 2007 al ingevoerd voor het geluid van wegen en spoorwegen. Inherent aan deze dosismaat is dat het geluid door het jaar heen kan fluctueren. In welke mate dat daadwerkelijk gebeurt is afhankelijk van de aard van de activiteiten op een industrieterrein. Bij grotere industrieterreinen met overwegend continue industrie, zoals chemie, zal het geluid door het jaar heen relatief weinig fluctueren. Anders gezegd: de etmalen zijn voor wat betreft geluid vergelijkbaar. Bij kleinere industrieterreinen met meer discontinue activiteiten kunnen de afzonderlijke etmalen in beginsel wat meer van elkaar verschillen. De mate waarin het geluid daadwerkelijk kan fluctueren kan worden gereguleerd met de geluidregels die de gemeente met toepassing van subparagraaf 5.1.4.2a.2 in het omgevingsplan opneemt voor de afzonderlijke activiteiten op het industrieterrein. Het is aan de betrokken gemeente om te beoordelen of en zo ja welke geluidregels nodig zijn om ongewenste perioden met substantieel meer dan gemiddeld geluid te voorkomen. Naast de vorenbedoelde fluctuaties van het gemiddelde geluid kunnen ook echte piekgeluiden optreden. Ook die geluiden kunnen worden gereguleerd met geluidregels die in het omgevingsplan voor het industrieterrein worden opgenomen. Het is aan

de betrokken gemeente om te beoordelen of en zo ja welke geluidregels voor piekgeluiden in het concrete geval nodig zijn.

24

De leden van de SP-fractie vragen hoe de L_{cum} -normen zich verhouden tot volksgezondheidsaspecten. Zij stellen dat boven een norm van 55 L_{cum} al wordt gesproken van een matige kwaliteit. Zij vragen zich af hoe het dan mogelijk is dat hogere normen worden afgesproken. Zij vragen of de normen niet veel lager moeten worden vastgesteld kijkend naar de gezondheidseffecten.

Zoals eveneens aangegeven in antwoord op vraag [11] van de leden van de D66-fractie wordt het gecumuleerde geluid niet genormeerd. Wel moet de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid worden beoordeeld bij het nemen van een besluit. Daartoe is in de toelichting bij het Aanvullingsbesluit geluid een tabel opgenomen met behulp waarvan het bevoegd gezag de gecumuleerde geluidbelasting kan kwalificeren. In algemene zin is te zeggen dat naarmate de gecumuleerde geluidbelasting hoger is, het nadelige effect op de gezondheid groter is, omdat een steeds groter percentage van omwonenden ernstig wordt gehinderd. Vanuit het oogpunt van gezondheid gezien verdient het aanbeveling als het geluid van (spoor)wegen of industrieterreinen voldoet aan de standaardwaarde en er ook sprake is van een lage gecumuleerde geluidbelasting. De in het Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen instructieregels in het Aanvullingsbesluit geluid zijn zodanig opgebouwd dat de standaardwaarde steeds het vertrekpunt van denken is. Dat neemt niet weg dat geluidregels ook toepasbaar moeten zijn in reeds bestaande situaties die niet (meer) aan die standaardwaarde voldoen. Bovendien kan het voorkomen dat voor het realiseren van een maatschappelijke opgave, bijvoorbeeld voor woningbouw, niet altijd of niet voldoende locaties vindbaar zijn waar aan de standaardwaarde voldaan kan worden en die tevens voldoen aan andere randvoorwaarden die het belang van de burger dienen, zoals goede ontsluitingsmogelijkheden over de weg of met het openbaar vervoer, en de nabijheid van voorzieningen als winkels en onderwijs. De te maken bestuurlijke afweging is immers, zowel onder de huidige wetgeving als onder de Omgevingswet, breed en betreft niet alleen geluid. Tegen die achtergrond kent de regelgeving naast de standaardwaarde ook een grenswaarde voor het geluid op de gevel, die richting geeft aan het bestuurlijke afwegingsproces. Bij een geluidniveau op de gevel boven de standaardwaarde kan de situatie vanuit een oogpunt van gezondheid niet zonder meer als aanvaardbaar worden beoordeeld, maar moet in de bestuurlijke afweging worden onderbouwd of het hogere geluidniveau in die concrete situatie, gelet op de specifieke omstandigheden en belangen, toch aanvaardbaar wordt gevonden. De grenswaarde op de gevel geldt hierbij, behoudens enkele nauw omschreven uitzonderingen, als bovengrens. Steeds moet ook aan de grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten (binnenwaarde) worden voldaan. Deze stap mag overigens pas gezet worden als het niet mogelijk blijkt om met aanvullende geluidbeperkende maatregelen toch aan de standaardwaarde te voldoen.

In relatie tot de vraag of geen lagere normen vastgesteld hadden moeten worden met het oog op de gezondheidseffecten, is hiervoor in antwoord op vragen van de fracties van D66 [7] en GroenLinks [14] al aangegeven dat het aanvullingsspoor geluid leidt tot de verbeteringen in het stelsel van geluidregels waarover in SWUNG-verband bestuurlijke afspraken waren gemaakt. Mogelijk zal het WHO-advies leiden tot verdere aanscherping van het geluidbeleid, maar besluitvorming daarover vindt separaat plaats in vervolg op het advies dat het RIVM maakt ter uitvoering van de motie van het lid Schonis [3].