

Advies bij het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet

Onafhankelijke Integrale Adviescommissie Omgevingswet

4 juni 2019

De Minister van BZK heeft de commissie gevraagd te adviseren bij het voorgelegde aanvullingsbesluit Geluid vanuit het integrale perspectief van de uitvoeringspraktijk. Verzocht is daarbij te toetsen of met de regelgeving wordt bijgedragen aan de geformuleerde verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselwijziging, te weten het verhogen van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak, het versterken van een samenhangende aanpak, het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en een snellere en betere besluitvorming.

Met het opnemen van het onderwerp Geluid binnen het kader van de Omgevingswet worden hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder opgenomen in het stelsel en wordt tegelijkertijd de beleidsvernieuwing die voortkomt uit het project Swung (samen werken aan de uitvoering van nieuw geluidsbeleid) doorgevoerd. Met deze nieuwe regels wordt naast de verbeterdoelen van de stelselherziening, ook een aantal inhoudelijke doelstellingen gediend zoals de bescherming tegen geluid, het tegengaan van ongebeheerde groei van geluid en het reduceren van hoge geluidbelastingen en het bevorderen van bronbeleid.

De regels in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet gaan over het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (geluidproductieplafonds of basisgeluidemissie); het toelaten van geluidgevoelige gebouwen nabij die geluidbronnen; en sanering van te hoge geluidbelastingen langs decentrale infrastructuur.

Het opnemen van het onderwerp geluid in het stelsel van het nieuwe omgevingsrecht leidt wel op een aantal punten tot een meer integrale benadering, bijvoorbeeld waar het gaat om het kijken naar de totale geluidbelasting vanuit verschillende bronnen. Ook het monitoren van de ontwikkeling van het geluid en daar consequenties aan verbinden ziet de commissie als een goede ontwikkeling. Ten aanzien van het verhogen van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak vindt de commissie echter dat er nog een forse slag gemaakt moet worden in het beter toelichten, niet alleen *hoe* regels werken maar ook *waarom* bepaalde keuzes gemaakt zijn of voor welke indeling is gekozen draagt bij aan de inzichtelijkheid van dit besluit. Daar hoort ook bij hoe de nieuwe regelgeving aansluit bij de huidige praktijk.

Kijkend naar het geheel is de inschatting van de commissie dat er bij dit onderwerp in de praktijk op decentraal niveau weinig afwegingsmogelijkheden bij gekomen. Wellicht waren de verwachtingen hieromtrent groter bij gemeenten, gelet op het feit dat het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte een van de geformuleerde verbeterdoelen van de stelselherziening is en het mengpaneel uit het Besluit kwaliteit leefomgeving daarvan een ook visuele onderstreping vormt. De feitelijke milieukwaliteit zal in veel gevallen zo dicht bij het wettelijk minimale beschermingsniveau zitten dat de knoppen op het mengpaneel maar een klein beetje kunnen worden verschoven. Op het punt van het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte is het daarom goed de verwachtingen realistisch te schetsen.

De commissie gaat nader in op een aantal onderwerpen:

- a) Instructieregels en de mate van afwegingsruimte
- b) Hoogte van de norm
- c) Relatie met het DSO en de vernieuwingen in dit geluidsdomein

1. Instructieregels en de mate van afwegingsruimte

In aansluiting op het advies dat de commissie uitbracht bij de Aanvullingswet Geluid, blijft de commissie van mening dat het niet wenselijk is om aanvullende instructieregels op te nemen omtrent geluid. Het blijft een afweging van het bevoegd gezag dat binnen de Omgevingswet bij voorkeur decentraal is belegd.

De afwegingsruimte voor gemeenten op het gebied van geluid wordt bepaald aan de hand van de begrippen standaardwaarde en grenswaarde. Begrippen die aansluiten bij de terminologie van de Omgevingswet en van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De standaardwaarde voor geluid is een 'geaccepteerd geluidniveau', waarvoor geen nadere afweging of besluitvorming nodig is wanneer eraan voldaan wordt. De 'grenswaarde' is een harde waarde waarvan alleen bij uitzondering en alleen in aangegeven gevallen kan worden afgeweken.

Bij het advies over de Aanvullingswet Geluid heeft de commissie het Rijk geadviseerd geen nadere instructieregels te maken om maatwerk op lokaal niveau mogelijk te maken. Gemeenten kunnen indien wenselijk zelf beleid vastleggen om stringenter om te gaan met beleid, of juist ruimer mits binnen de hierboven genoemde wettelijke kaders. De mogelijkheid die er is om 'ruimer' beleid vorm te geven is daarmee wellicht beperkter dan soms gewenst of verwacht.

Een andere invalshoek is dat er ook partijen zijn die de geluidsregelgeving complex vinden en in instructieregels een veilig hulpmiddel zien om tot beleidsinvulling te komen. Deze partijen missen de instructieregels juist. In aansluiting op het advies dat de commissie uitbracht bij de Aanvullingswet Geluid, blijft de commissie van mening dat het niet wenselijk is om aanvullende instructieregels op te nemen. Een voorbeeld is de geluidluwe gevel die nu voorgeschreven is bij geluid boven de grenswaarde. De afweging is aan het bevoegd gezag dat binnen de Omgevingswet bij voorkeur decentraal is belegd. De commissie wijst erop dat er ook niet-wettelijke manieren zijn zoals opleidingen en voorlichting om het bevoegd gezag op weg te helpen om geluidsbeleid vorm te geven.

2. Hoogte van de norm

Omwille van inzichtelijkheid en gebruiksgemak adviseert de commissie in de toelichting bij dit besluit niet alleen in te gaan op *hoe* zaken worden geregeld maar ook *waarom* ergens voor gekozen wordt.

De tweede discussie op dit onderwerp is de vraag of de norm die gesteld wordt de juiste is. Het geluidproductieplafond dat voorheen voor rijkswegen en hoofdspoorwegen werd gehanteerd komt op dezelfde wijze terug in het stelsel van de Omgevingswet.

Het toepassingsbereik is uitgebreid naar provinciale wegen en lokale spoorwegen die zijn aangewezen door de provincie, en naar industrieterreinen. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande systematiek en bestaande normen, maar is tegelijkertijd gepoogd verbeteringen door te voeren voor nieuwe situaties.

Er worden veel inhoudelijke vragen gesteld en soms de gehanteerde systematiek. Veel begrippen die voorheen gehanteerd werden voor geluidberekeningen zijn aangepast om binnen de systematiek van het omgevingsrecht te passen. Bijvoorbeeld de nieuwe regelgeving voor industriegeluid in samenhang met het vervallen van het begrip inrichting leidt tot een andere manier van benaderen van bestaande situaties.

De toelichting op het besluit gaat naar de mening van de commissie erg in op *hoe* zaken straks geregeld worden, maar laat weinig zien *waarom* ergens voor gekozen is. Dit beter toelichten zal de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak zeker verhogen.

In de mondelinge toelichting die de commissie kreeg werd duidelijk dat het aansluiten bij bestaande normen voor nieuwe categorieën of het uitleggen waarom voor welke indeling is gekozen navolgbaar en uitlegbaar is, maar de commissie vindt dat dit in de nota van toelichting bij het besluit beter kan en moet.

3. Relatie met het DSO en de vernieuwingen in dit geluidsdomein

De commissie vraagt aandacht voor het goed en tijdig kunnen opnemen en raadplegen van geluidgegevens binnen het systeem van DSO. De commissie beveelt aan om nieuwe gegevens die nodig zijn voor geluid prioriteit te geven zodra het basisvoorzieningsniveau gereed is.

Met het implementeren van SWUNG binnen de geluidregelgeving zal bij de inwerkingtreding van het stelsel een nieuwe behoefte bestaan aan gegevens die binnen de huidige openbare bronnen nog niet beschikbaar zijn, meer specifiek door uitbreiding van het toepassingsbereik van het geluidproductieplafond naar bij omgevingsverordening aangewezen provinciale wegen en lokale spoorwegen, en naar industrieterreinen, en door de introductie van basisgeluidemissies voor wegen van gemeenten en waterschappen. Met de Aanvullingswet geluid is het geluidproductieplafond als verplichte omgevingswaarde ingevoegd in de Omgevingswet, en de digitale ondersteuning daarvan zou daarom bij voorkeur met voorrang worden toegevoegd zodra het basisvoorzieningsniveau van het Digitaal Stelsel Omgevingswet gereed is.

De commissie heeft in eerdere adviezen aangegeven niet in detail te adviseren over het DSO. Bij een stapsgewijze uitbreiding van het DSO zoals dat momenteel mede op basis van het BIT-advies wordt voorgesteld, beveelt de commissie aan om het onderwerp geluid prioriteit te geven, zodat de gegevens die nodig zijn goed en tijdig kunnen worden opgenomen en geraadpleegd binnen het systeem van DSO.