

Nota van toelichting Aanvullingsbesluit geluid

Inhoudsopgave

0. Samenvatting	4
1. Inleiding	7
1.1 De achtergrond van de nieuwe regels voor geluid	7
1.2 De doelen van het nieuwe omgevingsrecht	7
1.3 De beleidsvernieuwing geluid	8
1.4 Geluid en gezondheid	8
1.5 Verhouding met andere sporen	10
1.6 Strekking en inhoud van het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet	12
1.7 Wijze van regelstelling	13
1.8 Terminologie	14
2. Geluid reguleren met de instrumenten van de Omgevingswet	17
2.1 Regulering van het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen	17
2.2 Toedelen van functies aan locaties	17
2.3 Het instrument omgevingsplan	17
2.4 Het instrument programma	19
2.5 Het instrument projectbesluit	20
3. Bouwstenen van het nieuwe systeem voor geluid	20
3.1 Inleiding: subsidiariteit en proportionaliteit	20
3.2 Geluidregels per geluidbronsort	21
3.3 Het normenhuys: geluid op de gevel	22
3.4 Het normenhuys: de grenswaarden voor geluid in geluidgevoelige ruimten	24
3.5 Regulering van het brongeluid met geluidproductieplafonds	26
3.6 Regulering van het brongeluid met basisgeluidemissie	30
3.7 Geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige ruimten	32
3.8 Afwegingsruimte boven de standaardwaarde	32
3.9 Overdracht van wegen en spoorwegen, wijziging systeem van regulering	33
3.10 Contouren van de Aanvullingsregeling geluid	33
3.11 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet	35
3.12 Effecten	35
4. Wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds	35
4.1 De systematiek voor rijkswegen en hoofdspoorwegen	35
4.2 Emplacementen in geluidproductieplafonds hoofdspoorwegen	36
4.3 De systematiek voor wegen en lokale spoorwegen in beheer bij de provincie	37
4.4 Bevoegd gezag en beheer	38
4.5 Het nalevingsverslag	39
4.6 Normenkader en toepassing	39
4.7 Akoestische kwaliteit op bronniveau; minimumstandaard	40
4.8 De situering van de referentiepunten	41
4.9 Het geluidaandachtsgebied	42
4.10 Geluidbeperkende maatregelen	43
4.11 Geluidproductieplafonds bij aanleg nieuwe weg of spoorweg	44
4.12 Het wijzigen van geluidproductieplafonds	46
4.13 Indirecte effecten	47
4.14 Kruisende infrastructuur	47
4.15 Registratie	47
4.16 Rijksinfrastructuur zonder geluidproductieplafonds	48
4.17 Projectbesluiten	48
4.18 Waarde van de geluidproductieplafonds langs bestaande infrastructuur bij inwerkingtreding Besluit kwaliteit leefomgeving	49
4.19 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet	50
4.20 Effecten	50

5. Industrierterreinen met geluidproductieplafonds	51
5.1 De systematiek voor industrierterreinen	51
5.2 Wat zijn industrierterreinen?.....	52
5.3 Bevoegd gezag voor industrierterreinen	52
5.4 Normenkader en toepassing	53
5.5 De geluidproductieplafonds	54
5.6 De situering van de referentiepunten.....	54
5.7 Het geluidaandachtsgebied.....	54
5.8 Regels voor het geluid van activiteiten op een industrierterrein	55
5.9 Akoestisch niet relevante bedrijven	56
5.10 Industrierterreinen waarvoor de provincie bevoegd gezag is	56
5.11 Industrierterreinen met defensieactiviteiten.....	57
5.12 (Gemeente)grensoverschrijdende industrierterreinen	57
5.13 Andere bedrijventerreinen.....	58
5.14 Interactie met andere bedrijventerreinen	59
5.15 Projectbesluiten	60
5.16 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. 60	
5.17 Effecten	60
6. Gemeentewegen en lokale spoorwegen met basisgeluidemissie	60
6.1 De werking van het systeem op hoofdlijnen.....	60
6.2 De preventieve instrumenten.....	62
6.2.1 Wijziging van infrastructuur	62
6.2.2 Ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving	63
6.3 Het correctieve instrument: monitoring en verslaglegging	64
6.3.1 Monitoring van de geluidemissie.....	64
6.3.2 De basisgeluidemissie als referentiewaarde.....	65
6.3.3 Overschrijding van de basisgeluidemissie met meer dan 1,5 dB.....	65
6.3.4 Het wijzigen van de basisgeluidemissie.....	65
6.3.5 Uitvoering van de monitoring	66
6.3.6 Vijfjaarlijkse verslaglegging en relatie met het actieplan geluid.....	66
6.3.7 Vergelijking met geluidproductieplafonds als omgevingswaarden	67
6.3.8 Beleidsvrijheid gemeente voor beschermingsniveau	67
6.3.9 Overzicht van de artikelen over de monitoring van infrastructuur met een basisgeluidemissie.....	67
6.4 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. 68	
6.5 Effecten	69
7. Waterschapswegen met basisgeluidemissie	69
7.1 Inleiding	69
7.2 De preventieve regels voor waterschapswegen	69
7.3 De correctieve regels voor waterschapswegen	70
7.4 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. 70	
7.5 Effecten	70
8. Relatie van verslaglegging en monitoring met de actieplannen geluid	70
9. Het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen in de omgeving van wegen, spoorwegen of industrierterreinen	71
9.1 Inleiding	71
9.2 Standaardwaarde voor het geluid op de gevel.....	71
9.3 Grenswaarde voor het geluid op de gevel.....	72
9.4 Flexibiliteit boven grenswaarde, bijzondere stedenbouwkundige situaties.....	72
9.5 Flexibiliteit boven grenswaarde, geen bijzondere stedenbouwkundige situatie.....	73
9.6 Geluidluwe gevel.....	74
9.7 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. 75	
9.8 Effecten	75
10. Wijze van bepalen van het geluid	76
11. Registratie en gegevensbeheer	76
12. Sanering	77

12.1	Inleiding	77
12.2	Decentrale wegen en lokale spoorwegen	77
12.3	Besluit over maatregelen in een programma.....	78
12.4	Bekostiging maatregelen en budget.....	79
12.5	Periode van de sanering.....	80
12.6	Kenbaarheid hoge geluidbelastingen.....	80
13.	Inspraak en rechtsbescherming	80
14.	Overgangs- en invoeringsbepalingen.....	81
15.	Totstandkoming besluit en consultatie	81
15.1	Totstandkoming besluit	81
15.2	Centrale thema's in de internetconsultatie en bestuurlijke consultatie	82
15.3	Wijzigingen naar aanleiding van de bestuurlijke en internetconsultatie	86
15.4	Wijzigingen naar aanleiding van de parlementaire behandeling	89
16.	Effecten van de nieuwe geluidregels	89
16.1	Gelijkwaardig beschermingsniveau	89
16.2	Financiële effecten	90
16.2.1	Structurele effecten.....	90
16.2.2	Eenmalige effecten.....	91
16.2.3	Bekostigingswijze.....	91
16.3	Effecten voor woningbouwplannen	92

0. Samenvatting

Met dit aanvullingsbesluit wordt een volgende stap gezet in de juridische uitwerking van de bestuurlijke afspraken over beleidsvernieuwing op het gebied van geluid en in de integratie van deze geluidregels in het stelsel van de Omgevingswet. De beleidsvernieuwing op het gebied van geluid is enerzijds gericht op het verbeteren van de bescherming tegen geluid via structurele monitoring, en anderzijds op de algemene verbeterdoelen van de stelselherziening. In overleg met de betrokken stakeholders is een systeem van geluidregels ontwikkeld dat een balans biedt tussen de wens tot vereenvoudiging, de wens tot beleidsvrijheid voor overheden en de mate van bescherming voor van de gezondheid tegen geluid. Ook borgen de nieuwe geluidregels de belangen van de (spoor)wegbeheerders en bedrijven op industrieterreinen.

Dit aanvullingsbesluit vult het stelsel van de Omgevingswet aan met regels over geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Deze regels zijn nog niet opgenomen in de al eerder gepubliceerde algemene maatregelen van bestuur. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat al de regels over het geluid van activiteiten buiten industrieterreinen en regels voor windturbines, windparken, buitenschietsbanen en militaire springterreinen die ook gelden op industrieterreinen. Het Besluit bouwwerken leefomgeving bevat regels over geluidwering van gebouwen en over het geluid van bouwactiviteiten. De regels over geluid van luchthavens worden later nog ingevoegd.

Dit besluit vult het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit aan met regels die gericht zijn tot bestuursorganen en instanties met publieke taken. Daarnaast wijzigt het de regels in het Besluit bouwwerken leefomgeving over geluidwering bij nieuwe gebouwen en transformaties; alleen die laatste regels gelden ook voor burgers en bedrijven. Het Besluit activiteiten leefomgeving wordt alleen technisch gewijzigd.

Het aanvullingsbesluit voorziet in regels voor verschillende situaties:

- De monitoring en beheersing van geluid van bestaande wegen, spoorwegen en industrieterreinen.
- Het toelaten of wijzigen van wegen, spoorwegen of activiteiten op industrieterreinen.
- Het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen (woningen, kinderdagverblijven, scholen, ziekenhuizen en verpleeghuizen) in de omgeving van wegen, spoorwegen en industrieterreinen.
- De geluidwering van gebouwen in de omgeving van wegen, spoorwegen en industrieterreinen.
- Het saneren van bestaande situaties met overschrijdingen.

De monitoring en beheersing van geluid van bestaande wegen van gemeenten, waterschappen en provincies en lokale spoorwegen is nieuw: onder de Wet geluidhinder wordt alleen getoetst aan geluidnormen op het moment dat er wat verandert aan een weg of spoorweg, of er een gebouw bij komt. Daardoor heeft het geluid de afgelopen jaren kunnen toenemen door de groei van het verkeer (dit staat bekend als het 'handhavingsgat'). Voor de rijkswegen en hoofdspoorwegen is de monitoring van het geluid al wel geregeld. Op dit punt is het besluit een beleidsneutrale omzetting van de regels van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. De andere onderdelen van het besluit vormen een inhoudelijke vernieuwing van de regels van de Wet geluidhinder.

Het besluit kent voor alle geluidbronnen standaardwaarden, een grenswaarde op de gevel en een grenswaarde voor het binnengeluid. Zolang aan de standaardwaarden op de gevel wordt voldaan zijn de gezondheidsrisico's zonder meer aanvaardbaar. Bij geluidniveaus tussen de standaardwaarde en de grenswaarde op de gevel maakt het bevoegd gezag een afweging. Het systeem van het besluit is erop gericht dat het geluid niet hoger is dan de grenswaarden op de gevel. In specifieke gevallen zijn gemotiveerd uitzonderingen mogelijk op die grenswaarde. Bij overschrijding van de grenswaarde voor het binnengeluid worden geluidwerende maatregelen aan het gebouw getroffen. Hierop kent het besluit beperkt uitzonderingen, bijvoorbeeld dat gevelmaatregelen niet nodig zijn als de eigenaar van het gebouw niet meewerkt.

De regels zijn gericht op het beheersen van de jaargemiddelde geluidniveaus, waarbij geluid in de avond en nacht zwaarder wordt gewogen dan geluid gedurende de dag. Dit sluit aan bij Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (PbEG 2002, L 189) (hierna: richtlijn omgevingslawaai).

Voor de beheersing van het geluid van rijkswegen, hoofdspoorwegen, provinciewegen, sommige lokale spoorwegen en industrieterreinen wordt het systeem van geluidproductieplafonds gehanteerd. Daarmee geldt een strikte scheiding tussen een geluidbron en zijn omgeving. Die strikte scheiding zorgt er ook voor dat duidelijk is welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor het treffen van maatregelen bij dreigende overschrijding of overschrijding van het plafond. Het geluidproductieplafond wordt vastgesteld door een bestuursorgaan in een voor beroep vatbaar besluit. Het bestuursorgaan heeft als taak om ervoor te zorgen dat de geluidbron aan het geluidproductieplafond blijft voldoen. Het bestuursorgaan of een beheerder die onder zijn verantwoordelijkheid werkt kan fysieke maatregelen treffen, zoals stiller asfalt of geluidschermen. Maar ook bestuurlijke maatregelen zijn mogelijk, bijvoorbeeld regels over activiteiten op een industrieterrein of een verkeersbesluit over het verkeer op een weg. Bij industrieterreinen zijn vaak verschillende maatregelen mogelijk; dan kan een programma worden vastgesteld waarin afgewogen wordt welke maatregelen getroffen worden om een overschrijding te voorkomen of ongedaan te maken.

Het geluidproductieplafond geeft ook duidelijkheid aan de omgeving. Rond de geluidbron ligt een aandachtsgebied, waar het geluid boven de standaardwaarde uitkomt. In dat gebied moet men bij het toelaten van nieuwe gebouwen en het aanbrengen van geluidsisolatie bij het bouwen van gebouwen uitgaan van het geluid dat hoort bij vastgestelde geluidproductieplafond.

Dit besluit bevat ook regels om te bepalen of er sprake is van een industrieterrein, waarvoor een geluidproductieplafond moet worden vastgesteld, of een ander bedrijventerrein, waarvoor dat niet hoeft. In de bijlage bij het besluit is daartoe een lijst bedrijven opgenomen die in aanzienlijke mate geluid kunnen veroorzaken. Een gemeente kan overigens voor andere bedrijventerreinen vrijwillig een geluidproductieplafond vaststellen.

Voor wegen van gemeenten en waterschappen en de meeste lokale spoorwegen wordt niet gewerkt met geluidproductieplafonds, maar wordt het systeem van de basisgeluidemissie gehanteerd voor de beheersing van het geluid. De strikte scheiding tussen bron en omgeving is niet nodig voor gemeenten, die voor beide verantwoordelijk zijn. Geluidproductieplafonds zijn te bewerkelijk voor de doorgaans rustige waterschapswegen. In dit geval wordt het geluid gemonitord door het volgen van de verkeersontwikkeling. De monitoring wordt gefaseerd ingevoerd: eerst voor lokale spoorwegen en voor wegen met meer dan 4.500 motorvoertuigen per etmaal, en uiterlijk vijf jaar later voor wegen tussen 1.000 en 4.500 motorvoertuigen per etmaal. De invoeringstermijn zal met het oog op de uitvoerbaarheid bij koninklijk besluit nader worden bepaald. Voor rustige wegen tot 1.000 motorvoertuigen per etmaal is monitoring niet vereist. Het monitoringsresultaat wordt vergeleken met de basisgeluidemissie. Het college van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van het waterschap rapporteert de monitoringsresultaten aan de raad respectievelijk het algemeen bestuur. Als het geluid met 1,5 dB is gegroeid ten opzichte van de basisgeluidemissie, moet de gemeente of het waterschap afwegen of, en zo ja, welke maatregelen getroffen worden om het geluid te beperken. Als die maatregelen niet of onvoldoende helpen en het geluid binnen geluidgevoelige gebouwen boven de grenswaarde komt, moeten maatregelen getroffen worden die het binnengeluid verminderen, zoals gevelisolatie. De basisgeluidemissie waarmee de monitoringsresultaten vergeleken worden is in eerste aanleg het geluid in een basisjaar. De basisgeluidemissie kan echter worden verzet naar een nieuw geluidniveau na wijziging van de weg of spoorweg of nadat de bedoelde afweging over maatregelen is gemaakt.

Anders dan een geluidproductieplafond vormt een basisgeluidemissie geen uitgangspunt voor de besluitvorming over het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen. Het bevoegd gezag zal zelf moeten bepalen wat het in de toekomst – 10 jaar vooruit – verwachte verkeersgeluid is. Daarbij kunnen de monitoringsresultaten uiteraard gebruikt worden.

Omdat het geluid in het verleden onvoldoende beheerst werd, zijn er nog veel gebouwen waar het geluid boven de grenswaarden komt. Het besluit bevat ook regels voor het saneren van gebouwen bij wegen van gemeenten, waterschappen, provincies en lokale spoorwegen, ter opvolging van de huidige regels op grond van de Wet geluidhinder. De gemeenten, waterschappen en provincies stellen daartoe een lijst op van gebouwen die ze aanmelden voor subsidie van het Rijk. Ook stellen ze een programma op voor de uitvoering van de sanering. De sanering voor industrieterreinen is afgerond en is daarom niet geregeld. De sanering bij rijkswegen en hoofdspoorwegen blijft geregeld in de Wet milieubeheer, zoals bepaald in het overgangsrecht van de Aanvullingswet geluid.

De beheersing van geluid is data-intensief. Daarom wordt een Centrale voorziening geluidgegevens ontwikkeld die vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet de uitwisseling van gegevens zal ondersteunen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 3 (specifieke taken) van het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt paragraaf 3.5 ingevoegd met regels over de beheersing van het geluid van de bron met geluidproductieplafonds of basisgeluidemissie. Deze paragraaf bevat de belangrijkste instructieregels voor de bestuursorganen die wegen en spoorwegen beheren. In afdeling 4.3 (programma's) worden de daar al opgenomen regels over het actieplan geluid, die dienen ter uitwerking van de richtlijn omgevingslawaaai, aangevuld met enkele regels die zorgen voor samenhang tussen de Europese en nationale verplichtingen.

In hoofdstuk 5 (omgevingsplan) van het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt paragraaf 5.1.4.2a ingevoegd met instructieregels over het omgevingsplan. Dit wijst activiteiten aan die in aanzienlijke mate geluid kunnen veroorzaken; het toelaten daarvan op een industrieterrein maakt dat een geluidproductieplafond vereist is. Vervolgens bevat het enkele instructieregels over de in het omgevingsplan op te nemen regels over geluid van activiteiten op het industrieterrein. Ook bevat het de regels voor het aanleggen of wijzigen van wegen en lokale spoorwegen zonder geluidproductieplafonds. Een belangrijk onderdeel is verder de regeling voor het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen in de omgeving van wegen, spoorwegen of industrieterreinen. Tot slot bevat deze paragraaf regels voor indirecte akoestische effecten, voor het geval dat een wijziging van het omgevingsplan leidt tot meer geluid elders.

De aanvullingen van latere hoofdstukken van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn beperkter in omvang. Hoofdstuk 7 (omgevingsverordening) wordt aangevuld met regels over het aanwijzen van wegen en lokale spoorwegen waarvoor de provincies geluidproductieplafonds vaststellen. Hoofdstuk 9 (projectbesluit) bevat regels over het meenemen van geluidproductieplafonds bij projectbesluiten. Hoofdstuk 10 (monitoring en gegevensverzameling) wordt aangevuld met regels over monitoring van het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Verder bevat dit hoofdstuk de opdracht tot het instellen van het geluidregister, ofwel de Centrale voorziening geluidgegevens. Hoofdstuk 10A (overgangsrecht) wordt tot slot aangevuld met enkele bepalingen over sanering.

Ook de aanvullingen van het Omgevingsbesluit zijn beperkt in omvang. In hoofdstuk 5 (projectprocedure) wordt het mogelijk gemaakt om projectbesluiten te laten gelden als een besluit tot het vaststellen van geluidproductieplafonds. In hoofdstuk 10 (procedures) worden regels opgenomen over interbestuurlijke uitwisseling van gegevens en over gebruik van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Verder wordt hoofdstuk 14a (overgangsrecht) ingevoegd met enkele bepalingen over saneringen.

In het Besluit bouwwerken leefomgeving worden twee bestaande bepalingen over geluidwering van gebouwen aangepast.

De in het Invoeringsbesluit Omgevingswet opgenomen 'bruidsschat' wordt aangevuld met regels over het aanleggen of wijzigen van wegen en spoorwegen zonder geluidproductieplafond, voor zover dat niet gebeurt op grondslag van een wijziging van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning.

Dit Aanvullingsbesluit bevat tot slot enkele overgangsrechtelijke bepalingen in verband met de invoering van geluidproductieplafonds voor provinciale wegen en industrieterreinen.

1. Inleiding

1.1 De achtergrond van de nieuwe regels voor geluid

Met de komst van de Omgevingswet¹ wordt het omgevingsrecht opnieuw vormgegeven. Een groot aantal wetten op het terrein van het omgevingsrecht zal geheel of (soms voorsnog) gedeeltelijk in het stelsel van de Omgevingswet worden geïncorporeerd. Naast meer omvattende wetten als de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening behoren hiertoe ook specifieke wetten, waaronder de Wet geluidhinder. De Aanvullingswet geluid Omgevingswet voorziet erin dat de onderwerpen die tot dusverre zijn geregeld in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder, een plaats krijgen in het stelsel van de Omgevingswet. De regelgeving voor geluid wordt daarbij in overeenstemming gebracht met de opbouw en de doelen van de Omgevingswet, terwijl ook een aantal geluidinhoudelijke doelstellingen wordt gediend, zoals deze in het kader van het project Swung² zijn geformuleerd. Deze algemene maatregel van bestuur strekt tot de uitwerking van de regels van de Omgevingswet op het terrein van geluid dat afkomstig is van wegen, spoorwegen en industrieterreinen.

Met de Omgevingswet vindt ook integratie van de geluidregels met de ruimtelijke ordening plaats, waaronder het toedelen van functies aan locaties en gebouwen in de omgeving van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Dit zal leiden tot een grotere samenhang in afwegingen rond geluid en milieu in brede zin bij besluiten over ontwikkelingen in de omgeving van die wegen, spoorwegen en industrieterreinen en bij besluitvorming over ontwikkelingen aan of op deze geluidbronnen die verandering brengen in de geluidproductie ervan.

In de Omgevingswet zijn al diverse regels en instrumenten opgenomen die (ook) betrekking kunnen hebben op geluid. Voorbeelden zijn het omgevingsplan, de omgevingsvergunning en de algemene regels voor activiteiten. De Aanvullingswet geluid voorziet in de aanpassing en aanvulling van deze instrumenten. Het is de bedoeling dat de Aanvullingswet geluid tegelijk met de Omgevingswet in werking treedt. Op dat moment zal ook deze algemene maatregel van bestuur in werking treden.

Eerder is al informatie verstrekt over de nieuwe geluidregels, onder andere in verhouding tot de Omgevingswet, in de brieven aan de Tweede Kamer van 28 maart 2013, 7 oktober 2015 en 27 september 2018.³

1.2 De doelen van het nieuwe omgevingsrecht

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet

In artikel 1.3 van de Omgevingswet zijn de maatschappelijke doelen van het omgevingsrecht weergegeven. De Omgevingswet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet vormen deze maatschappelijke doelen het oogmerk van taak- en bevoegdheidsuitoefening van overheden, voor zover daarover geen specifieke regels zijn gesteld. De Omgevingswet beoogt een betere balans te brengen tussen beide doelen, door enerzijds een meer samenhangende afweging van belangen op gebiedsniveau mogelijk te maken en anderzijds de fysieke leefomgeving te verbeteren wanneer de kwaliteit te kort schiet. De Omgevingswet draagt zo bij aan de versterking van de economie en aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van ons land. De Omgevingswet dient ruimte te laten voor private en publieke initiatieven en een fysieke leefomgeving te bewerkstelligen die veilig, gezond en prettig is om in te leven.

De verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht

Naast deze maatschappelijke doelen worden in het kader van de Omgevingswet ook vier verbeterdoelen onderscheiden. De verbeterdoelen drukken uit wat de wetgever wil bereiken met de stelselherziening van het omgevingsrecht. Die verbeterdoelen zijn bereikt als de Omgevingswet, inclusief aanvullingswetten en uitvoeringsregelgeving, in werking is. Deze verbeterdoelen spelen dus een rol in het proces van de stelselherziening, terwijl de maatschappelijke doelen vooral een rol

¹ Stb. 2016, 156.

² Swung: "Samen werken aan de uitvoering van nieuw geluidbeleid".

³ Kamerstukken II 2012/13, 32252, nr. 52, Kamerstukken II 2015/16, 28663, nr. 64, respectievelijk Kamerstukken II 2018/19, 33118, nr. 113.

hebben na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De vier verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Op de verhouding van de Aanvullingswet geluid tot de stelselherziening van het omgevingsrecht is ingegaan in de paragrafen 2.2 en 2.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de Aanvullingswet geluid.

1.3 De beleidsvernieuwing geluid

De verbeterdoelen van de stelselherziening gelden ook voor deze Aanvullingswet geluid. In paragraaf 4.8 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de Aanvullingswet geluid is ingegaan op de vraag hoe in dit wetsvoorstel invulling is gegeven aan deze doelen.

Daarnaast wordt met de nieuwe regels voor geluid een aantal inhoudelijke doelstellingen van de bescherming tegen geluid gediend. Het tegengaan van de onbeheerste groei van geluid is daarvan een belangrijk onderdeel. Daarnaast zijn het reduceren van hoge geluidbelastingen (sanering) en het bevorderen van bronbeleid belangrijke doelstellingen. Dit is al toegelicht in paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de Aanvullingswet geluid. Zoals daar is aangegeven, is daaraan gedurende een reeks van jaren gewerkt onder de naam "Swung". Met de aanvulling van de Omgevingswet en de daarop te baseren uitvoeringsregelgeving wordt het beleidsvernieuwingstraject "Swung" voltooid.

Net als bij de totstandkoming van het wetsvoorstel, wordt deze algemene maatregel van bestuur in nauwe samenspraak met partijen uit het veld tot stand gebracht. Conform artikel 23.4 van de Omgevingswet wordt een brede en interactieve participatiemogelijkheid geboden bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving. Bij de openbare internetconsultatie heeft eenieder de mogelijkheid om zijn reactie op de ontwerpregelgeving te geven. De parlementaire betrokkenheid bij het Aanvullingsbesluit geluid is gewaarborgd door de voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal. Het ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur wordt aan het parlement voorgelegd. Met de inbreng vanuit het parlement wordt in de definitieve versie van deze maatregel rekening gehouden.

1.4 Geluid en gezondheid

Mensen ervaren in hun fysieke leefomgeving vele geluiden. Dat kan omgevingseigen geluid zijn zoals het ruisen van de wind in de bomen of de branding aan het strand. Ook kan het gaan om bewust geproduceerd geluid zoals muziek. Andere geluiden zijn functioneel zoals stemgeluid of geluiden bij een film. Daarnaast is veelal geluid waarneembaar afkomstig van activiteiten zoals verkeer, industrie, evenementen, laden en lossen en bouwen. Dergelijk geluid heeft gevolgen voor de gezondheid. Het kan leiden tot hinder, slaapverstoring en verstoring van de dagelijkse activiteiten, wat stressreacties veroorzaakt. Van de volwassen inwoners van Nederland ondervindt volgens het RIVM 48% minstens enigszins hinder door geluid van wegverkeer, 14% door railverkeer en 11% door fabrieken en bedrijven.⁴ Ongeveer de helft van deze personen meldt ook slaapverstoring. 4,3% meldt ernstige slaapverstoring door wegverkeer. Deze effecten van geluid kunnen op hun beurt weer aanleiding geven tot hoge bloeddruk en verhoogde niveaus van het stresshormoon cortisol, die het risico op hart- en vaatziekten en op psychische aandoeningen verhogen. Het RIVM schatte in 2008 dat per jaar ca. 84 personen overlijden aan hartinfarcten als gevolg van geluid van wegverkeer.⁵

Op Europees, nationaal en lokaal niveau zijn daarom regels ingevoerd om mensen te beschermen tegen blootstelling aan geluidsniveaus die hinder of slaapverstoring (en daarmee schade aan de gezondheid) kunnen veroorzaken. Op Europees niveau betreft het vaak regels voor de geluidproductie van apparaten en voertuigen zoals grasmaaiers, machines, auto's en treinen. Maar ook is er de

⁴ Beleving Woonomgeving in Nederland, Inventarisatie Verstoringen 2016, RIVM-rapport 2018-0084, 2018.

⁵ Omvang van de effecten op gezondheid en welbevinden in de Nederlandse bevolking door geluid van weg- en railverkeer, RIVM-rapport 630180001, 2008.

richtlijn omgevingslawaaï die overheden stimuleert om te hoge geluidbelastingen in de leefomgeving door verkeer of industrie aan te pakken.

Vooruitlopend op deze richtlijn waren er op nationaal niveau al regels voor beheersing van geluid door verkeer en industrie, reden waarom deze richtlijn – anders dan bijvoorbeeld die voor luchtkwaliteit – geen normen op Europees niveau bevat (subsidiariteit). Met de komst van de Wet geluidhinder in de jaren '70 van de vorige eeuw is voor deze geluidbronnen door middel van een normenkader en toepassingsregels daarvoor op nationaal niveau een basisbeschermingsniveau neergelegd. Dit aanvullingsbesluit vernieuwt dit en brengt het onder in het stelsel van de Omgevingswet.

Eén van de doelen van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. De Aanvullingswet geluid concretiseert dit met de aanvullingen van de artikelen 2.27 en 2.28 van de Omgevingswet, waarmee duidelijk wordt gemaakt dat door het Rijk instructieregels worden gesteld met het oog op "het beschermen van de gezondheid, met betrekking tot de beheersing van geluid" afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. In lijn met deze wetsartikelen wordt ook in dit besluit een heldere link 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 bijvoorbeeld toegevoegd in paragraaf 5.1.4 "Beschermen van de gezondheid en van het milieu".

Het Rijk stelt met de instructieregels doelen voor en grenzen aan de maximale blootstelling aan geluid. Deze regels bieden een basisbeschermingsniveau voor de gezondheid door geluidproductieplafonds vast te stellen en eisen te stellen aan omgevingsplannen en projectbesluiten. De Omgevingswet voorziet daarnaast in verschillende instrumenten om belangen, waaronder die van gezondheid, integraal af te wegen met andere belangen. Hier wordt toegelicht hoe de verschillende instrumenten worden ingezet met het oog op het bereiken en in standhouden van een gezonde fysieke leefomgeving.

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie wordt door gemeenten, provincies en Rijk vastgesteld. Het is een politiek-bestuurlijk document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft. Integraal beleid voor de fysieke leefomgeving betekent dat ook aandacht moet worden besteed aan het aspect gezondheid. Het bestuursorgaan is vrij in de wijze waarop de omgevingsvisie wordt ingevuld. Dit Besluit kwaliteit leefomgeving noch dit aanvullingsbesluit bevat daarover regels. De omgevingsvisie is de eerste stap in de beleidscyclus waarbij het bestuur aangeeft welke doelen zij heeft en hoe zij deze doelen wil realiseren. Door vooraf het kader voor gezondheid aan te geven en helder te maken wanneer dit kader relevant is kunnen motiveringsverplichtingen bij concrete besluiten worden beperkt. Er hoeft dan niet bij elk individueel besluit apart een afweging gemaakt te worden, die heeft al plaatsgevonden in het brede kader van de omgevingsvisie. Dit kan de bestuurlijke lasten en de onderzoekslasten voor concrete projecten beperken.

Actieplannen geluid

Op grond van de richtlijn omgevingslawaaï wordt voor belangrijke wegen, spoorwegen en luchthavens en voor agglomeraties een actieplan geluid opgesteld.⁶ Het Rijk stelt actieplannen op voor in ieder geval de rijkswegen, hoofdspoorwegen en de luchthaven Schiphol. Provincies doen dat in ieder geval voor provinciale wegen. Gemeenten in agglomeraties gaan in hun actieplannen in op geluid van wegen, spoorwegen, luchthavens en industrie. Dergelijke actieplannen zijn vooral gericht op prioritaire problemen waar een plandirempel wordt overschreden. De bestuursorganen bepalen welke maatregelen getroffen worden om overschrijdingen van de plandirempel te voorkomen of ongedaan te maken. Zij bepalen daarbij zelf de plandirempel, afhankelijk van de ambities en mogelijkheden in hun gebied. Daarbij is een differentiatie naar bronsoort en gebiedssoorten (gebiedsgericht beleid). Ook beschrijven de actieplannen ander beleid om geluid te beperken. Specifiek gaan gemeenten en provincies ook in op de bescherming van stille gebieden.

Omgevingsplan

Het omgevingsplan voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, op basis van een integrale belangenafweging. Deze taak brengt met zich mee dat alle belangen worden afgewogen met het oog op een van de doelen van de wet: "het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit". Gezondheid is één van die mee te

⁶ Voor een meer uitgebreide toelichting over deze actieplannen wordt verwezen naar de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving, Stb. 2018, 292, blz. 301-304.

wegen belangen. Met het amendement-Smaling⁷ is dit voor omgevingsplannen nog eens extra benadrukt in artikel 2.1, vierde lid, van de wet.

Van gemeenten mag in dit licht worden verwacht dat ze bij het toedelen van functies aan locatie nadenken over het geluid dat de ene functie veroorzaakt en de gevolgen daarvan voor de andere. Deze opdracht gaat verder dan het toepassen van de systematiek met geluidproductieplafonds en standaard- en grenswaarden van het Besluit kwaliteit leefomgeving, waarmee het Rijk het basisbeschermingsniveau borgt. Zo zullen gemeenten ook moeten beoordelen of het niveau van niet gereguleerde bronnen, zoals menselijk stemgeluid, op een geluidgevoelig gebouw aanvaardbaar is. Het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving omvat naast bescherming van de gezondheid verder ook gezondheidsbevordering. De inrichting van de fysieke leefomgeving van een wijk, dorp of stad kan positieve gevolgen voor de gezondheid hebben. Zo kan gestreefd worden naar stille plekken in de stad. Om de eigen ambitie van een gezonde fysieke leefomgeving te behouden of bereiken kan het bevoegd gezag in het omgevingsplan nadere regels opnemen. Het kan hierbij gaan om bijvoorbeeld een decentrale omgevingswaarde, maatregelen uit actieplannen of maatwerkregels. Onder de Wet ruimtelijke ordening kon het belang van gezondheid worden meegewogen als onderdeel van een "aanvaardbaar woon- en leefklimaat". Bij ruimtelijke ordening kon het aspect gezondheid dus al worden betrokken in de overwegingen. Onder de Omgevingswet is er een bredere belangenafweging waar alle belangen, inclusief gezondheid, worden meegewogen. Via randvoorwaarden aan ontwikkelingen of lokale normen kan direct gestuurd worden op alle belangrijke leefmilieukwaliteiten.

Omgevingsverordening

De Omgevingswet deelt – in lijn met de Wet milieubeheer – de provincies de taak om de geluidhinder in stiltegebieden te voorkomen of te beperken. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (artikel 7.11) verplicht de provincies om in hun omgevingsverordening regels te stellen over het voorkomen of beperken van geluidbelasting in bij die verordening aangewezen gebieden.

Andere rijksregels

Behalve de specifieke regels voor geluid hebben ook andere regels in het stelsel betekenis voor het voorkomen en beheersen van geluid. Relevant zijn bijvoorbeeld de specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten (artikel 2.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving) en de centrale beoordelingsregel voor de vergunningplichtige milieubelastende activiteit (artikel 8.9 van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Het oogmerk hiervan is ook bescherming van het milieu en de gezondheid. Het in beide artikelen gehanteerde begrip 'milieuverontreiniging' omvat in lijn met de richtlijn industriële emissies ook geluid. De specifieke zorgplicht vergt daarmee dat alle passende preventieve maatregelen tegen geluid en alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid getroffen worden. Bovendien is met de beoordelingsregel geborgd dat de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit alleen verleend wordt als aan die criteria is voldaan.

Deskundigheid

Voor de beoordeling van het gezondheidsbelang is het nodig de relevante informatie te hebben en te duiden. Een goede betrokkenheid van de eigen deskundigen van de gemeente, namelijk de gemeentelijke gezondheidsdienst, helpt daarbij. Het blijft onder de Omgevingswet van belang deze deskundigen te betrekken bij de voorbereiding van het besluit, al is deze advisering niet verplicht gesteld. Van belang voor gemeentelijke gezondheidstaken is dat, behalve aan de Omgevingswet, ook aan de Wet publieke gezondheid moet worden voldaan. Deze wet verplicht verantwoordelijke besturen om gezondheidsaspecten te betrekken bij besluiten op het terrein van de fysieke leefomgeving (artikel 2, tweede lid, onder c, van de Wet publieke gezondheid). Om te komen tot een goede afweging kan het college van burgemeester en wethouders daarbij op grond van artikel 16 van de Wet publieke gezondheid advies vragen aan de gemeentelijke gezondheidsdienst.

1.5 Verhouding met andere sporen

Stelselherziening omgevingsrecht

Dit besluit maakt onderdeel uit van de stelselherziening van het omgevingsrecht. De Omgevingswet van 2016 heeft daarvoor de basis gelegd. De Omgevingswet wordt nog voor inwerkingtreding

⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 150.

aangevuld met de Invoeringswet Omgevingswet en de vier aanvullingswetten: bodem, geluid, grondeigendom en natuur.

Ter uitvoering van de Omgevingswet zijn in 2018 vier algemene maatregelen van bestuur vastgesteld:

- Het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit besluit stelt algemene rechtstreeks werkende rijksregels over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Dit besluit is gericht tot een ieder die deze activiteiten verricht, dus burgers, bedrijven en overheden in de rol van initiatiefnemer.
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dit besluit stelt algemene, rechtstreeks werkende rijksregels over activiteiten met betrekking tot bouwwerken, zoals bouwen en slopen. Dit besluit is gericht tot een ieder die deze activiteiten verricht, in de praktijk vooral burgers en bedrijven.
- Het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit besluit richt zich tot bestuursorganen en bevat de inhoudelijke normen voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming.
- Het Omgevingsbesluit. Dit besluit bevat de algemene en procedurele bepalingen voor de uitwerking van de instrumenten van de wet die voor een ieder van belang zijn, zowel voor overheden als voor bedrijven en burgers.

Met het Invoeringsbesluit Omgevingswet en de vier aanvullingsbesluiten die horen bij de vier aanvullingswetten worden deze algemene maatregelen van bestuur aangevuld. Voorliggend Aanvullingsbesluit geluid alle vier genoemde algemene maatregelen van bestuur en het Invoeringsbesluit Omgevingswet aan.

In 2019 wordt ter uitvoering van de Omgevingswet één ministeriële regeling vastgesteld, de Omgevingsregeling. Deze wordt op haar beurt aangevuld met de Invoeringsregeling Omgevingswet en vier aanvullingsregelingen.

De Invoeringswet Omgevingswet, het Invoeringsbesluit en de Invoeringsregeling voorzien ook in overgangsrecht, het intrekken van de oude regelgeving en het doorvoeren van technische wijzigingen in andere regelgeving. De aanvullingswetten, -besluiten en -regelingen voorzien zelf in dergelijke overgangsrechtelijke en technische bepalingen.

Andere sporen geluid

Zoals aangegeven bevat dit aanvullingsbesluit de nieuwe regels voor geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Paragraaf 5.1.4.2 (Geluid) van het in 2018 vastgestelde Besluit kwaliteit leefomgeving bevat al nieuwe regels voor:

- Activiteiten buiten industrieterreinen zoals horeca, detailhandel, recreatie en lichte industriële activiteiten die geen aanleiding geven om de locatie als 'industrieterrein' aan te duiden (paragraaf 5.1.4.2.2).
- Specifieke activiteiten, ook als deze verricht worden op industrieterreinen: windturbines, windparken, buitenschietsbanen en militaire springterreinen (paragraaf 5.1.4.2.3).

Het Invoeringsbesluit Omgevingswet voorziet in enkele wijzigingen van paragraaf 5.1.4.2 naar aanleiding van recente inzichten. Voorliggend besluit bevat enkele technische wijzigingen van deze paragraaf om een goede aansluiting op de aanvullingen te waarborgen.

Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat al regels ter uitvoering van de richtlijn omgevingslawaaier. De regels over de verplichte actieplannen geluid zijn opgenomen in afdeling 4.3 en de regels over de geluidbelastingkaarten, die worden vastgesteld ter voorbereiding van die plannen, zijn opgenomen in paragraaf 10.2.4. Voorliggend besluit bevat een beperkte aanvulling van de regels over actieplannen.

Ook bevat het Besluit kwaliteit leefomgeving een instructieregel aan de provincies over het vaststellen van stiltegebieden.

Op grond van de nieuwe regels van het Besluit kwaliteit leefomgeving worden de geluidregels over activiteiten opgenomen in het omgevingsplan. Anders dan het Activiteitenbesluit milieubeheer bevat het Besluit activiteiten leefomgeving daarom geen geluidregels voor activiteiten. Om te voorkomen dat een 'gat' ontstaat tussen het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet en het moment dat gemeenten de geluidregels opnemen in hun omgevingsplan is voorzien in de zogenoemde 'bruidsschat'. Daarmee worden de bestaande geluidregels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer overgezet naar de gemeentelijke omgevingsplannen. Deze geluidregels zijn opgenomen in paragraaf 2.3.4 van de bruidsschat die onderdeel vormt van het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

De nieuwe regels voor geluidisolatie van gebouwen zijn al opgenomen in het in 2018 vastgestelde Besluit bouwwerken leefomgeving (artikelen 4.103 en 5.23). Voorliggend besluit brengt enkele wijzigingen aan in die artikelen. Het Besluit bouwwerken leefomgeving bevat verder al de geluidregels

over bouw- en sloopactiviteiten en mobiele puinbrekers (artikelen 7.17 en 7.39). Omdat dergelijke activiteiten een tijdelijk karakter hebben is er niet voor gekozen om ze te reguleren via het omgevingsplan.

De overgang van geluidregels over luchthavens naar het nieuwe stelsel volgt een apart spoor. Voorzien is dat de instructieregels over ruimtelijke beperkingen rond luchthavens, waaronder beperkingen vanwege geluid, een plaats krijgen in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze worden ingevoegd via een apart wijzigingsbesluit. Door de relatie van die regels met ontwikkelingen omtrent de wijziging van het (Luchthavenverkeersbesluit Schiphol en) Luchthavenindelingsbesluit Schiphol in verband met de invoering van het nieuwe normen- en handhavingssysteem voor Schiphol, en de wijziging en vaststelling van verschillende luchthavenbesluiten voor burgerluchthavens van nationale betekenis en militaire luchthavens, bestaat er een kans dat dit wijzigingsbesluit niet gereed zal zijn op de geplande datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2021). Artikel 2.44a van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet voorziet in een overgangsregime hiervoor.

Naast voorliggend besluit is er ook een Aanvullingsregeling geluid. Dit bevat vooral de meet- en rekenvoorschriften. In paragraaf 3.10 van deze nota van toelichting wordt hier nader op ingegaan.

WHO-advies van 10 oktober 2018

De World Health Organization (WHO) heeft op 10 oktober 2018 het rapport "Environmental Noise Guidelines for the European Region" uitgebracht. De WHO benadrukt in dit rapport in algemene zin dat blootstelling aan hoge geluidsniveaus tot belangrijke nadelige gezondheidseffecten leidt. Het rapport bevat naar aanleiding van nieuwe inzichten nieuwe dosisresponsrelaties en advieswaarden voor geluid van verschillende bronnen, waaronder voor wegen, spoor en luchtvaart. Of en op welke wijze deze nieuwe inzichten, zoals vermeld in het WHO-rapport, doorwerking kunnen krijgen in de regelgeving en het beleid voor geluid, vergt zorgvuldig onderzoek en afweging van de diverse betrokken belangen. Bij dat onderzoek en deze afweging zal mede rekening gehouden worden met de ontwikkelingen in Europees verband over de richtlijn omgevingslawaai (die thans geen normen bevat) en de uitgangspunten en systeemkeuzes die aan de Omgevingswet ten grondslag liggen. Het advies geeft, ook gezien de nog lopende ontwikkelingen in Europees verband, geen aanleiding om dit besluit aan te houden.

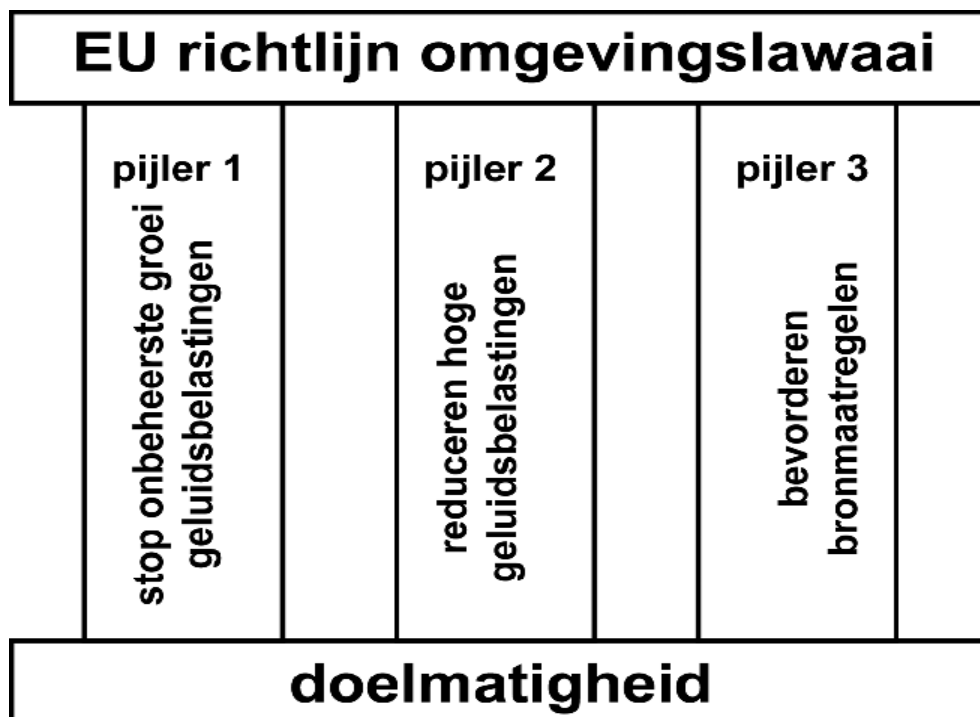
1.6 Strekking en inhoud van het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet

Zoals aangegeven, strekt deze maatregel tot de uitwerking van een aantal wettelijke bepalingen voor het beleidsterrein geluid. Daarbij is geen sprake van een eigenstandige algemene maatregel van bestuur. De bepalingen van de onderhavige maatregel worden opgenomen in andere, meer algemene maatregelen van bestuur die deel uitmaken van het stelsel van de Omgevingswet. Het betreft met name het Besluit kwaliteit leefomgeving, maar ook het Omgevingsbesluit en het Besluit bouwwerken leefomgeving worden gewijzigd.

De nieuwe regels voor geluid betreffen dezelfde categorieën van geluidbronnen als de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Het betreft industrieterreinen, wegen en spoorwegen, zowel gezien vanuit de bron als vanuit de bouw van geluidgevoelige gebouwen in de nabijheid van de bron.

Het nieuwe stelsel bestaat uit vijf belangrijke ingrediënten. Het stoppen van de onbeheerste groei van geluid, het reduceren van hoge geluidbelastingen en de invoering van bronmaatregelen zijn de drie pijlers. Vervolgens zijn doelmatigheid en de richtlijn omgevingslawaai essentiële elementen die in elk van deze pijlers doorwerken. In schema ziet het bouwwerk van het nieuwe stelsel er als volgt uit. Voor een meer uitgebreide toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting bij het voorstel tot 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)⁸.

⁸Kamerstukken II 2009/10, 32252, nr. 3.



Het instrumentarium ziet er anders uit dan onder de voorafgaande regelgeving. Niet alleen voor de rijksinfrastructuur, maar ook voor de provinciale infrastructuur en voor industrieterreinen wordt voortaan gewerkt met geluidproductieplafonds. Deze geluidproductieplafonds krijgen het karakter van omgevingswaarden en leggen de bovengrens vast voor de geluidproductie van een weg, spoorweg of industrieterrein. Alleen na het doorlopen van een procedure kunnen deze plafonds worden gewijzigd. Voor de bouw van geluidgevoelige gebouwen langs of rond deze geluidbronnen geldt een systeem dat is afgestemd op de plafondsysteematiek. Voor gemeentelijke wegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen is een systeem van preventie en monitoring van toepassing, met een zogenoemde basisgeluidemissie. Wat de taken en bevoegdheden betreft, wordt de overheidslaag gevolgd die de geluidbron beheert, dus de rijksoverheid voor de rijksinfrastructuur, de provinciale overheid voor de provinciale infrastructuur, et cetera. De taak om het geluid van industrieterreinen te beheersen is door de Aanvullingswet geluid opgedragen aan het gemeentebestuur.

1.7 Wijze van regelstelling

De instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving richten zich tot bestuursorganen. Ook de instructieregels die dit besluit toevoegt aan het Besluit kwaliteit leefomgeving, richten zich – behoudens de hierna te bespreken uitzondering – enkel tot bestuursorganen. Tot welk bestuursorgaan die instructieregels zich richten volgt uit de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet geluid.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving worden ook eisen gesteld die verband houden met het beheer van rijkswegen en hoofdspoorwegen waarvoor geluidproductieplafonds zijn vastgesteld (zie artikel 3.25). Deze instructieregels richten zich tot de instantie die verantwoordelijk is voor dat beheer: de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (in de praktijk Rijkswaterstaat), respectievelijk de beheerder als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet (ProRail). Daartoe wijzigt de Aanvullingswet geluid artikel 2.24 van de Omgevingswet.

Daarnaast worden op grond van het gewijzigde artikel 3.10, tweede lid, van de Omgevingswet naast bestuursorganen ook andere instanties aangewezen die maatregelen treffen om te voldoen aan geluidproductieplafonds als omgevingswaarden. Het betreft opnieuw de beheerder als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet en daarnaast de op grond van artikel 18, eerste lid, van de Wet lokaal spoor aangewezen instantie (zie artikel 3.43 van het Besluit kwaliteit leefomgeving).

1.8 Terminologie

Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet waren de geluidregels voor wegen, spoorwegen en industrieterreinen opgenomen in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, en bijbehorende uitvoeringsbesluiten en -regelingen. Met dit Aanvullingsbesluit worden de nieuwe geluidregels voor deze geluidbronsoorten ingevoegd in met name het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat wordt aangevuld en gewijzigd. Dit Aanvullingsbesluit wijzigt daarnaast ook het Omgevingsbesluit, het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer.

Deze vergaande integratie van de geluidregelgeving maakt het ook noodzakelijk om de terminologie te uniformeren. Daarbij gaat het niet alleen om de begripsbepalingen in bijlage I van het Besluit kwaliteit leefomgeving, maar bijvoorbeeld ook om de invulling van een begrip als 'geluidgevoelige gebouwen'. In de oude situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet waren begrippen in de verschillende wetten soms anders ingevuld. Een bekend voorbeeld is een locatie waar volgens het bestemmingsplan het gebruik voor 'wonen' was toegestaan, maar nog geen woning was gebouwd. Zo'n locatie was wel geluidgevoelig bij toepassing van de Wet geluidhinder, maar niet geluidgevoelig in het kader van de algemene geluidregels van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dergelijke verschillen zijn nu weggenomen. Er is nu in het Besluit kwaliteit leefomgeving maar één artikel waarin de geluidgevoelige gebouwen worden aangewezen (dat overigens met dit besluit wordt verplaatst).

Uitwendige scheidingsconstructie

Het streven naar uniformeren van de terminologie geldt ook voor het gebruik van begrippen die verband houden met de geluidwering van gebouwen, die in het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn gedefinieerd. Bekende begrippen uit de bouwregelgeving die zijn overgenomen zijn de uitwendige scheidingsconstructie en de karakteristieke geluidwering. Die spelen een rol bij het voldoen aan de binnenwaarde van geluidgevoelige gebouwen als het geluid van een weg, spoorweg of industrieterrein toeneemt. Met de begrippen is ook aangesloten bij de systematiek van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Ook voor bestaande geluidgevoelige gebouwen is het voldoen aan de binnenwaarde nu uitgedrukt als een eis aan de karakteristieke geluidwering van het gebouw, die leidt tot het voldoen aan de binnenwaarde.

Geluid in plaats van geluidbelasting

De sterkte van geluid kan op veel verschillende manieren worden uitgedrukt. Het kan gaan om een gemiddelde geluidbelasting, een geluidniveau, een beoordelingsniveau, een maximaal geluidniveau etc. Er worden daarom verschillende zogenoemde dosismaten gebruikt, bijvoorbeeld L_{den} en L_{night} . In het Besluit kwaliteit leefomgeving en dit Aanvullingsbesluit geluid wordt in de artikelen echter meestal kortweg het begrip 'geluid' gebruikt, bijvoorbeeld: het geluid afkomstig van een weg. In de Aanvullingsregeling geluid wordt voorgeschreven hoe in dat geval het geluid (door meten of rekenen) wordt bepaald. Alleen bij gecumuleerd geluid en gezamenlijk geluid is het noodzakelijk dit expliciet te benoemen, omdat de desbetreffende artikelen die daarop betrekking hebben met alleen de aanduiding 'geluid' niet goed leesbaar zijn.

Dosismaat en eenheid

Voor de definitie van de geluidbelasting wordt aangesloten bij de richtlijn omgevingslawaai. De term geluidbelasting ziet op een hoeveelheid geluid die vanwege een geluidbron op een bepaald punt aanwezig is over een bepaalde periode. Een geluidbelasting wordt in het Aanvullingsbesluit geluid hoofdzakelijk bepaald met toepassing van de dosismaat L_{den} . Het niveau van geluid wordt uitgedrukt in de officiële eenheid dB(A). Daarin staat de A voor een bepaalde weging van het geluid die is gebaseerd op de gevoeligheid van het menselijke oor voor verschillende frequenties. Door de A-weging kan het geluid in één getal worden uitgedrukt.

Bij de introductie in 2012 van het systeem van geluidproductieplafonds is ervoor gekozen om de (A) niet te noemen en dat is in dit Aanvullingsbesluit geluid gecontinueerd. Om misverstanden te voorkomen wordt na de eenheid (dB) de dosismaat genoemd, bijvoorbeeld 58 dB L_{den} . De normen in het Aanvullingsbesluit geluid zijn daarom ook uitgedrukt in dB L_{den} . Bij het noemen van verschillen tussen 2 niveaus hoeft de dosismaat niet te worden herhaald. Het verschil tussen 50 dB L_{den} en 57 dB L_{den} is dus 7 dB.

Geluidgevoelige gebouwen

Het begrip 'geluidgevoelig gebouw' wordt gehanteerd in het Aanvullingsbesluit, maar is al gedefinieerd in bijlage I van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarin wordt verwezen naar de aanwijzing van die gebouwen in artikel 5.56 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het Aanvullingsbesluit geluid schrapt

artikel 5.56 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en voegt een nieuw artikel 3.20 met dezelfde inhoud en strekking toe, waarbij ook de verwijzing in bijlage I wordt aangepast. Dezelfde lijst van geluidgevoelige gebouwen wordt in alle relevante paragrafen van het Besluit kwaliteit leefomgeving gebruikt.

Ook de aanwijzing zelf laat een integratie van de geluidregels zien. In de aanwijzing wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van het begrip 'woonfunctie', dat in bijlage I van het Besluit kwaliteit leefomgeving weer is gedefinieerd als 'een woonfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwen leefomgeving'. In de wijze van definiëren is meer dan voorheen aansluiting gezocht bij de bouwregelgeving in het Besluit bouwen leefomgeving zonder wezenlijke wijzigingen tot stand te brengen ten opzichte van de definities die voorheen golden op grond van de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer. Kort samengevat betreft het woningen, inclusief verzorgingshuizen, woonwagens en woonschepen, scholen, diverse zorginstellingen en kinderdagverblijven.

In het Aanvullingsbesluit wordt het begrip 'woning' niet meer gebruikt. De geluidnormen gelden voor geluidgevoelige gebouwen, waaronder een gebouw (of een gedeelte van een gebouw) dat een woonfunctie heeft. Het maakt voor de toepassing van de geluidregels niet uit hoe een woning wordt betiteld, de functie is bepalend. Een specifieke vorm van bewoning kan uiteraard voor een gemeente wel aanleiding zijn om een wat hoger of lager geluidniveau aanvaardbaar te achten. Ook dienstwoningen, studentenwoningen, evenementenwoningen, woningen op een industrieterrein: al deze woningen zijn geluidgevoelige gebouwen. Als een afdeling, paragraaf of artikel niet geldt voor een bepaalde categorie geluidgevoelige gebouwen, is dat altijd expliciet in een 'toepassingsbereik'-artikel aangegeven.

Voorheen werd vaak het begrip 'geluidgevoelige bestemming' gebruikt, waarmee werd bedoeld op in het bestemmingsplan toegelaten maar nog niet gebouwde woningen (gebouwen, terreinen). Het begrip 'geluidgevoelige bestemming' wordt niet meer in het Aanvullingsbesluit gebruikt. In het Aanvullingsbesluit geluid wordt consequent gesproken van (in het omgevingsplan) toegelaten geluidgevoelige gebouwen. In artikel 3.20 is echter wel bepaald dat onder een geluidgevoelig gebouw ook moet worden begrepen een gebouw dat op grond van het omgevingsplan gebouwd mag worden. Ook 'bestemde' woningen zijn dus geluidgevoelig. In het Aanvullingsbesluit geluid wordt de term 'geprojecteerd' niet meer gebruikt. Als een geluidgevoelig gebouw gebouwd mag worden, dat wil zeggen de omgevingsvergunning voor bouwen kan verleend worden zonder dat een nadere toetsing aan de regels van dit besluit plaatsvindt, is dat een toegelaten geluidgevoelig gebouw.

Het in 2012 geïntroduceerde begrip 'geluidgevoelig object' wordt ook niet meer gebruikt in dit Aanvullingsbesluit. Dat is opgegaan in het begrip geluidgevoelig gebouw.

Gevel

De geluidnormen hebben betrekking op het geluid op de gevel van een geluidgevoelig gebouw en hebben primair als doel het beschermen van de gezondheid door het stellen van eisen aan het geluid op en rond woningen, waar mensen langdurig verblijven en slapen. De geluidnormen hebben een sturende werking bij het indelen van de fysieke leefomgeving (toedelen van functies aan locaties). Bij het toetsen kan op het niveau van een woning (gebouw of gedeelte van een gebouw met een woonfunctie) wel onderscheid worden gemaakt tussen de voorgevel, zijgevel en achtergevel. Zeker bij woningen langs een weg is het geluid op de voorgevel veel hoger dan het geluid op de achtergevel en dat moet bij het toelaten van een woning beoordeeld kunnen worden. Ook kan onderscheid worden gemaakt tussen het geluid op verschillende bouwlagen.

In het Aanvullingsbesluit wordt het begrip 'gevel' alleen als ruimtelijk begrip gebruikt, niet als bouwkundig begrip. Het begrip gevel moet in dat licht worden opgevat als 'de zijde' van een woning maar is niet als zodanig gedefinieerd. Het begrip 'gevel' mag dus niet, zoals onder de Wet geluidhinder wellicht mogelijk was, worden geïnterpreteerd als een uitwendige scheidingsconstructie, met alle bouwkundige detailleringen die daarvan deel kunnen uitmaken. De bouwkundige details van een gevel zijn niet relevant voor de sturende ruimtelijke werking die het toetsen van het geluid op een gevel aan geluidnormen beoogt. Het begrip 'uitwendige scheidingsconstructie' wordt wel gebruikt in het Aanvullingsbesluit, maar uitsluitend bij het bepalen van geluidwerende maatregelen voor het voldoen aan de grenswaarde voor het geluidniveau in geluidgevoelige ruimten. Dat is pas aan de orde nadat, alles integraal afwegende, een bepaalde hoeveelheid geluid op de gevels van een gebouw aanvaardbaar is geacht.

Geluidproductie

Het begrip 'geluidproductie' is ongewijzigd overgenomen uit de Wet milieubeheer en is gedefinieerd als de geluidbelasting L_{den} op een geluidreferentiepunt. Het begrip 'geluidproductie' heeft in deze

context geen juridische betekenis voor geluidbronnen die niet via geluidproductieplafonds worden gereguleerd. Voor de bronsterkte van een geluidbron wordt niet het begrip 'geluidproductie' maar het begrip 'geluidemissie' gebruikt. In het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt geluidemissie bijvoorbeeld gebruikt voor de bronsterkte van gemeentewegen die vastgelegd wordt met de zogenoemde basisgeluidemissie.

Industrieterrein

De term 'industrieterrein' wordt in de Aanvullingswet geluid gebruikt voor een terrein waar bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten kunnen worden verricht, die in aanzienlijke mate geluid kunnen veroorzaken. Die activiteiten zijn aangewezen in bijlage XXII van het Besluit kwaliteit leefomgeving, die met het Aanvullingsbesluit wordt ingevoegd. Voorheen werden de bedrijven waar die activiteiten worden uitgevoerd ook wel aangeduid als 'A-inrichting' maar het begrip 'inrichting' wordt onder de Omgevingswet niet meer gebruikt. Het handzame begrip 'grote lawaaimaker' kan nog wel worden gebruikt. Toelaten van zo'n activiteit op een industrieterrein betekent dat voor dat industrieterrein geluidproductieplafonds moeten worden vastgesteld, ongeacht of die activiteit daadwerkelijk al wordt uitgevoerd of niet. En omgekeerd: dergelijke activiteiten mogen alleen worden uitgevoerd op een industrieterrein waarvoor geluidproductieplafonds zijn vastgesteld.

Voor bedrijventerreinen die geen industrieterrein zijn, hoeven geen geluidproductieplafonds te worden vastgesteld, maar dat mag wel. Overigens geven gemeenten ook aan industrieterrein waar 'grote lawaaimakers' zijn toegestaan namen als bedrijventerrein of bedrijvenpark, maar dat neemt niet weg dat het industrieterreinen zijn als bedoeld in de artikelen 2.11a en 2.12a, eerste lid, van de Omgevingswet.

Standaardwaarden en grenswaarden

Onder de oude regels gold voor geluidgevoelige objecten een ten hoogste toelaatbare waarde van het geluid, in de praktijk vaak kortweg aangeduid als 'voorkeurswaarde'. Bij besluit kon onder voorwaarden een hogere waarde (van het geluid) aanvaardbaar worden geacht. De wetgeving stelde wel een bovengrens die in de praktijk werd aangeduid als 'maximale waarde'. Deze termen worden in het Besluit kwaliteit leefomgeving niet meer gebruikt. Om de terminologie in alle milieuregels en andere regels te uniformeren worden in het Besluit kwaliteit leefomgeving in algemene zin twee begrippen gehanteerd:

- standaardwaarden: een geaccepteerd vertrekpunt (niveau) waarvan gemotiveerd kan worden afgeweken, en
- grenswaarden: een grens waarvan alleen bij uitzondering en alleen in aangegeven gevallen (zoals bij "zwaarwegende belangen") kan worden afgeweken.

Wat voorheen werd aangeduid met 'voorkeurswaarde' is in de terminologie van het Besluit kwaliteit leefomgeving een standaardwaarde. De standaardwaarde voor geluid vertegenwoordigt een "geaccepteerd geluidniveau": als aan de standaardwaarde voldaan wordt, is geen nadere afweging of besluitvorming nodig. De maximale waarde wordt nu formeel aangeduid als de grenswaarde voor het geluid op de gevel of (bij woonwagens en woonschepen) op de grens van de locatie. In deze nota van toelichting wordt ook kortweg gesproken over "de grenswaarde voor het geluid op de gevel". Ook het toelaatbare binnenniveau in een gebouw is een grenswaarde, en wordt nu aangeduid als de grenswaarde voor het geluidniveau in geluidgevoelige ruimten. Voor deze grenswaarde bestaat geen standaardwaarde.

Enkelvoud = meervoud

Net als in het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn in het Aanvullingsbesluit geluid de artikelen zoveel mogelijk in enkelvoud geschreven. Een artikel heeft bijvoorbeeld betrekking op het toelaten van een geluidgevoelig gebouw, of het vaststellen van een geluidproductieplafond, waarmee het uiteraard ook betrekking heeft op het toelaten van meerdere geluidgevoelige gebouwen of het vaststellen van meerdere geluidproductieplafonds. Met name dat laatste zal in de praktijk vrijwel altijd het geval zijn.

Wijzigen = vaststellen

In de artikelen wordt – net als in het Besluit kwaliteit leefomgeving – geen verschil gemaakt tussen vaststellen en wijzigen. Het wijzigen van een waarde (verhogen, verlagen, veranderen) valt onder het begrip vaststellen. Bij het wijzigen gelden dezelfde regels als bij het vaststellen. In een aantal artikelen is bewust het begrip verlagen gebruikt, in dat geval heeft het artikel uiteraard alleen betrekking op het verlagen van een waarde.

2. Geluid reguleren met de instrumenten van de Omgevingswet

2.1 Regulering van het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen

Het 'geluidproductieplafond' uit hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer voor rijkswegen en hoofdspoorwegen komt beleidsneutraal terug in het stelsel van de Omgevingswet. Het toepassingsbereik van het geluidproductieplafond is uitgebreid naar bij omgevingsverordening aangewezen provinciale wegen en lokale spoorwegen, en naar industrieterreinen. Met de Aanvullingswet geluid Omgevingswet is het geluidproductieplafond als verplichte omgevingswaarde ingevoegd in de Omgevingswet.

Voor het geluid van gemeentewegen, waterschapswegen en de overige lokale spoorwegen is een alternatief in het leven geroepen: de 'basisgeluidemissie'. Daarbij wordt het geluid van die (spoor)wegen gemonitord en is het bevoegd gezag verplicht om te bezien of geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen moeten worden getroffen als de basisgeluidemissie met meer dan 1,5 dB wordt overschreden. De basisgeluidemissie wordt uitgebreid behandeld in hoofdstuk 6 van deze nota van toelichting.

2.2 Toedelen van functies aan locaties

In paragraaf 4.2.2 van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel voor de Omgevingswet⁹ is ingegaan op de rol die gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk hebben bij de zorg voor de fysieke leefomgeving. Een belangrijk onderdeel van die zorg betreft het verenigen van het gebruik en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving met het belang van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties brengt met zich mee dat alle belangen worden afgewogen met het oog op een van de doelen van de wet, enerzijds: «het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit» en anderzijds «doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften».

De taak tot het beheersen van het geluid dat afkomstig is van rijkswegen en hoofdspoorwegen is in de wet belegd bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. In lijn daarmee berust de taak tot het beheersen van het geluid dat afkomstig is van provinciale wegen bij het provinciebestuur en van gemeentewegen of industrieterreinen bij het gemeentebestuur en van waterschapswegen bij het waterschapsbestuur.

Voor alle geluidbronnen geldt dat het geluid een relevante rol gaat spelen als er sprake is van geluidgevoelige gebouwen in de omgeving. De gemeenten spelen een centrale rol bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. De gemeenten maken dan ook de belangenafweging bij de toelating van nieuw te realiseren geluidgevoelige gebouwen. Geluid kan uiteraard niet los worden gezien van andere ruimtelijke relevante aspecten.

2.3 Het instrument omgevingsplan

Algemeen

Geluid is vooral een lokaal fenomeen: de bron van het geluid en de ontvanger liggen meestal relatief dicht bij elkaar. Daarom hebben geluidregels voornamelijk betrekking op het geluidniveau dat de geluidbron in de directe omgeving veroorzaakt. Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat daarom ook weinig regels die zien op de geluidproductie van activiteiten. Voor wat betreft het aspect geluid moeten geluidbron en omgeving nagenoeg altijd in samenhang worden beschouwd. Dat geldt voor nieuwe geluidbronnen nabij bestaande geluidgevoelige gebouwen, maar omgekeerd ook voor nieuwe geluidgevoelige gebouwen nabij bestaande geluidbronnen. Het omgevingsplan speelt daarbij een belangrijke rol. In het omgevingsplan kunnen geluidbelastende activiteiten en geluidgevoelige gebouwen evenwichtig worden toegedeeld aan locaties, en kunnen direct geluidregels of andere gebruiksregels worden opgenomen die de geluidproductie door activiteiten of het geluid op geluidgevoelige gebouwen beperken.

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3.

Geluidregels in het omgevingsplan voor activiteiten

Het uitvoeren van bedrijfsmatige en andere activiteiten is niet meer (zoals voorheen met het Activiteitenbesluit milieubeheer) gebonden aan algemene geluidregels van het Rijk. In het Besluit kwaliteit leefomgeving is bepaald dat de gemeente in een omgevingsplan geluidregels moet opnemen, aan welke regels de in dat omgevingsplan toegelaten activiteiten moeten voldoen. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn standaardgeluidregels gegeven die in de meeste gevallen voldoende bescherming bieden tegen geluidhinder. Maar een gemeente kan ook meer geluid per activiteit toelaten, of juist minder als dat nodig is in verband met cumulatieve geluideffecten of omdat een rustige omgeving wordt nagestreefd.

Geluidregels in het omgevingsplan voor geluidgevoelige gebouwen

De geluidregels in het omgevingsplan kunnen ook betrekking hebben op de geluidgevoeligheid van bijvoorbeeld woningen. De locatie ligt uiteraard vast, maar de regels kunnen wel betrekking hebben op de oriëntatie van (geluidluwe) gevels, buitenruimten, geluidwerende constructies aan of nabij de woningen, et cetera. De geluidregels kunnen ook betrekking hebben op akoestisch onderzoek dat en toetsingen die bij de uitwerking van globale plannen moeten worden uitgevoerd.

Omgevingswaarden voor wegen, spoorwegen en industrieterreinen

Met het Aanvullingsbesluit geluid worden de geluidregels (instructie- en beoordelingsregels) voor wegen, spoorwegen en industrieterreinen toegevoegd aan het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze instructieregels bepalen dat bij de aanleg of wijziging van een weg, spoorweg of industrieterrein, omgevingswaarden voor de toelaatbare geluidproductie moeten worden vastgesteld. Die verplichte omgevingswaarden worden in de Aanvullingswet geluid en dit besluit geluidproductieplafonds genoemd.

Op grond van artikel 3.10, tweede lid, onder b, onder 2, van de Omgevingswet zijn in dit besluit bestuursorganen of andere instanties aangewezen die maatregelen treffen, gericht op het voldoen aan geluidproductieplafonds. Deze bestuursorganen en andere instanties worden in deze nota van toelichting ook wel aangehaald als 'beheerder' (van de geluidbron). Waar sprake is van een 'andere instantie' betreft dat concreet de beheerder van de hoofdspoorwegen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet, ProRail dus. Feitelijk is dit een voortzetting van de huidige uitvoering van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Zoals verwoord in de memorie van toelichting bij het voorstel tot 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)¹⁰ was de beheerder gehouden om het geluidproductieplafond continu na te leven. De beheerder droeg er zorg voor om bij bijvoorbeeld de groei van het verkeer en daarmee een toename van de geluidproductie tijdig maatregelen te treffen.

Voor industrieterreinen zijn in het Aanvullingsbesluit instructieregels gegeven die leiden tot het opnemen van geluidregels in het omgevingsplan voor de activiteiten op dat industrieterrein. Deze geluidregels moeten gericht zijn op het voldoen aan de voor het industrieterrein geldende geluidproductieplafonds. Dat is goed vergelijkbaar met de situatie voor inwerkingtreding van dit besluit, waar bij vergunningverlening en het stellen van maatwerkvoorschriften de krachtens de Wet geluidhinder geldende of vastgestelde grenswaarden in acht moesten worden genomen.

Omgevingsvergunningen en geluidregels in het omgevingsplan

In het Besluit kwaliteit leefomgeving is bepaald dat bij het verlenen van omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten rekening moet worden gehouden met de geluidregels die de gemeente in het omgevingsplan heeft vastgelegd. Daaronder valt ook het geluidproductieplafond. Met de omgevingsvergunning kan worden afgeweken van die geluidregels over activiteiten in het omgevingsplan. Dat wordt geëffectueerd door het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Die omgevingsvergunning wordt getoetst aan dezelfde regels als de regels voor het omgevingsplan.¹¹ Overigens is het niet mogelijk om met een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit een 'grote lawaaimaker' toe te laten op een bedrijventerrein waarop niet eerder 'grote lawaaimakers' waren toegelaten. Op het moment dat zo'n activiteit wordt toegelaten zou de gemeente immers de geluidproductieplafonds moeten toevoegen aan het omgevingsplan en dat kan niet bij omgevingsvergunning.

Geluid en globale omgevingsplannen

¹⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32252, nr. 3, p. 16.

¹¹ Zie afdeling 8.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, in te voegen met het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Bij een globaal omgevingsplan (omgevingsplan op hoofdlijnen) is de locatie van de verschillende functies in het gebied alleen op hoofdlijnen aangegeven. Op het moment van vaststellen is bijvoorbeeld nog geen gedetailleerde informatie beschikbaar over de situering van geluidgevoelige gebouwen of over de geluidproductie van bedrijfsmatige activiteiten. Die informatie komt pas beschikbaar als plannen concreet worden uitgewerkt tot het niveau waarop vergunningen kunnen worden aangevraagd. Datzelfde geldt voor gemeentewegen, als een relatief breed gebied een functie voor verkeersdoeleinden heeft. Dan is op het moment van de functietoedeling niet bekend waar de rijstroken exact komen te liggen. Voor geluid is dat natuurlijk wel van belang, zeker als geluidbeperkende maatregelen (bijvoorbeeld geluidschermen) getroffen moeten worden.

Door het ontbreken van voldoende gedetailleerde informatie kan bij de voorbereiding van een globaal omgevingsplan niet worden getoetst aan de geluidnormen. Dat probleem werd in de praktijk soms opgelost door het onderzoeken van allerlei mogelijke combinaties van ontwikkelingen, met alle kosten van dien. Het instrument omgevingsplan biedt daarvoor een betere oplossing, door in het omgevingsplan te bepalen dat de benodigde geluidtoetsen moeten worden uitgevoerd op het moment waarop wel voldoende gegevens beschikbaar zijn. Dat moment moet wel een concreet besluitmoment zijn, zoals een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit.

De wijziging van wegen en spoorwegen vindt vaak plaats binnen de kaders van het omgevingsplan, maar kan toch aanzienlijke gevolgen hebben voor geluid. Bij voorbeeld een gemeentelijke weg met 2 rijstroken die binnen de functietoedeling van het omgevingsplan wordt omgebouwd naar een weg met 2x2 rijstroken en een vrije busbaan. Dat heeft gevolgen voor het geluid op woningen nabij die weg, waarmee bij de vaststelling van het omgevingsplan geen rekening is en kon worden gehouden. In de Wet en het Besluit geluidhinder was bepaald dat zo'n wijziging moest worden aangemerkt als een 'reconstructie van een weg' of 'wijziging van een spoorweg', waarbij getoetst moest worden aan de geluidnormen. Onder de Omgevingswet moet zo'n toetsmoment worden gecreëerd in het omgevingsplan. Dit kan bijvoorbeeld door in het omgevingsplan te bepalen dat het wijzigen van een weg of een spoorweg een omgevingsplanactiviteit is, waarvoor een vergunning gevraagd moet worden. Bij de verlening van die omgevingsvergunning wordt dan weer getoetst aan de geluidnormen. De instructieregels hiervoor zijn uitgewerkt in paragraaf 5.1.4.2a.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals ingevoegd met dit besluit, voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 5.78i en volgende.

Het doorschuiven in de tijd van het toetsen aan geluidregels betekent overigens niet dat bij de voorbereiding van het omgevingsplan helemaal geen aandacht aan geluid hoeft te worden besteed. De uitvoerbaarheid van het omgevingsplan moet altijd en dus ook vanuit het perspectief van geluid aannemelijk worden gemaakt¹². Dat onderzoek kan dan wel globaal zijn, waarbij gebruik wordt gemaakt van de informatie die op dat moment beschikbaar is. Dat kan er bijvoorbeeld toe leiden dat in het omgevingsplan wordt bepaald dat woningen wegens de verwachte geluidbelasting extra geluidwering moeten krijgen, maar dat pas bij de uitwerking van de globale plannen wordt bepaald hoe die geluidwering wordt gerealiseerd. En uiteraard kan ook blijken dat er geluidbeperkende maatregelen zijn getroffen aan de bron waardoor de extra geluidwering niet meer nodig is.

2.4 Het instrument programma

Algemeen

Gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk kunnen het beleid voor onderdelen van de fysieke leefomgeving uitwerken in een programma. Zo kan een bestuursorgaan een programma opstellen voor een aspect van de fysieke leefomgeving, zoals recreatie of landschap, maar een programma kan ook gericht zijn op de (ruimtelijke) ontwikkeling of kwaliteit van een bepaald gebied. Geluidbeleid kan daarvan een onderdeel zijn. Verder kan een programma maatregelen bevatten om aan één of meer omgevingswaarden te voldoen of om andere doelstellingen te bereiken.

Actieplan geluid

Voor wat betreft geluid formuleert de Omgevingswet in de artikelen 3.6, 3.8 en 3.9 een aantal verplichte programma's op grond van de richtlijn omgevingslawaaï. Deze zogenoemde actieplannen zijn al uitgewerkt in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit besluit voegt een aantal elementen toe aan de verplichte inhoud van die actieplannen (zie de wijziging van de artikelen 4.24 en 4.25 van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Door bijvoorbeeld de monitoring van geluidproductieplafonds waar

¹² Zie hierover ook de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit, Stb. 2018, 290, blz. 105-106.

mogelijk te verbinden aan de actieplannen, kan werk met werk gemaakt worden en kunnen de actieplannen ook beter worden benut bij de beleidsvorming over geluid.

2.5 Het instrument projectbesluit

Het Aanvullingsbesluit geluid heeft op diverse wijzen gevolgen voor projectbesluiten. Die volgen deels uit de aanvulling van het Omgevingsbesluit en deels uit bestaande artikelen van het Besluit kwaliteit leefomgeving in samenhang met de ingevoegde artikelen.

Het projectbesluit is een instrument voor het Rijk, provincies en waterschappen voor het toestaan van vaak complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang. Met dit instrument wordt een slagvaardige procedure geboden voor projecten waarbij een overheidsorgaan een verantwoordelijkheid heeft, zoals infrastructuur en waterveiligheid, maar ook voor private initiatieven waarbij privaat initiatief en het bereiken van publieke doelen in de fysieke leefomgeving samenvallen.

Een projectbesluit kan ook gelden als besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond. Omdat het projectbesluit een integraal besluit beoogt te zijn en een project vaak leidt tot andere geluidniveaus zal het vaak nuttig zijn deze mogelijkheid te benutten. Het helpt immers het verantwoordelijke bestuursorgaan, belanghebbenden en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, om het besluit tot het aanleggen of wijzigen van een weg of spoorweg of aanwijzen als industrieterrein in samenhang te zien met het geluid van die weg, die spoorweg of dat industrieterrein. Voor de rijksinfrastructuur vormt dit een voortzetting van de huidige praktijk uit de Tracéwet in samenhang met hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer.

Het projectbesluit voorziet direct in de (partiële) wijziging van het omgevingsplan of de omgevingsplannen. Op grond van artikel 9.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn bepaalde instructieregels voor omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing bij het nemen van een projectbesluit. Dit betekent onder meer dat de geluidregels die van toepassing zijn voor omgevingsplannen die met dit besluit worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving, moeten worden toegepast bij het nemen van een projectbesluit.

3. Bouwstenen van het nieuwe systeem voor geluid

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de elementen waaruit het nieuwe systeem voor het reguleren van het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen is opgebouwd. Het betreft dan onder meer het normenhuis, de systemen voor het reguleren van het geluid van de wegen, spoorwegen en industrieterreinen (de bronzijde) en het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen.

3.1 Inleiding: subsidiariteit en proportionaliteit

Bij het opstellen van dit besluit is het uitgangspunt van subsidiariteit, oftewel “decentraal, tenzij”, gehanteerd. Gezien de gevolgen van geluidhinder voor de gezondheid blijft er echter onverminderd aanleiding om een basisbeschermingsniveau op nationaal niveau onder de Omgevingswet voort te zetten. Dat biedt houvast aan bestuursorganen bij de uitoefening van hun bevoegdheden en zekerheid voor zowel beheerders en initiatiefnemers als voor omwonenden. Het draagt daarmee bij aan een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Daarbij is van belang dat met name nabij rijks- en provinciale infrastructuur de taken en bevoegdheden en daarmee de belangen van meerdere bestuurslagen bij elkaar komen. Met de geluidproductieplafonds wordt niet alleen de bescherming van de omgeving geregeld, maar ook het functioneren van die infrastructuur geborgd. Die wisselwerking maakt dat, mede met het oog op een gelijkwaardig beschermingsniveau, het noodzakelijk is om grenzen te stellen aan de bestuurlijke afwegingsruimte. Betrokken overheden kunnen wel kiezen voor een betere bescherming dan het basisbeschermingsniveau, maar een lager beschermingsniveau is met het oog op de bescherming van de gezondheid niet toegestaan, behoudens de in dit besluit beschreven uitzonderingen. Die uitzonderingen, die extra bestuurlijke afwegingsruimte aan decentrale overheden bieden, zijn in dit besluit wel geüniformeerd en vereenvoudigd, en daarmee beter toepasbaar dan voorheen het geval was.

Naast het basisbeschermingsniveau bevat dit besluit ook regels over de wijze waarop de bescherming plaatsvindt. Een landelijk uniform systeem draagt ook bij aan een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Ook bevordert een uniforme systematiek de kennisuitwisseling. Bij het vormgeven van de instructieregels hierover is het uitgangspunt van proportionaliteit toegepast, dat wil zeggen: niet meer regelen dan nodig is. De juridische voorlopers van dit besluit – de Wet geluidhinder, hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en de bijbehorende AMvB's – bevatten, onder verschillende benamingen, vele en regelmatig zeer gedetailleerde instructieregels. Rekening houdend met proportionaliteit zijn vele gedetailleerde regels uit het huidige recht achterwege gelaten. Dat geldt bijvoorbeeld voor sommige regels uit hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, die feitelijk zagen op de onderlinge relatie tussen het bestuursorgaan en de uitvoerende beheerder. Dergelijke regels passen niet in het stelsel van de Omgevingswet en het stelsel van geluidregels voor wegen en spoorwegen kan ook goed functioneren zonder die regels.

Tot slot bevatten ook het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving enkele algemene geluidregels, waarbij de aansluiting van de geluidregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving op het Besluit bouwwerken leefomgeving sterk is verbeterd.

3.2 Geluidregels per geluidbronsort

Het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals aangevuld door dit besluit, bevat instructieregels voor beheersing van geluid van verkeer en industrie. Deze regels hebben primair tot doel schade aan de gezondheid te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken en tegelijk wel ruimte te bieden aan de genoemde geluidbronnen. In veel situaties is sprake van een samenloop van verschillende geluidbronnen zoals bijvoorbeeld een autosnelweg, een lokale gemeenteweg of een spoorweg. Dit wordt ook wel cumulatie genoemd. Het reguleren en normeren van cumulatief geluid leidt in de praktijk tot lastig uitvoerbare regels. Dan zijn er namelijk verschillende instanties verantwoordelijk voor het naleven van één gezamenlijke geluidnorm terwijl niet duidelijk is wat ieder afzonderlijk mag. Daarom zijn de regels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving voor verkeer en industrie primair gericht op elke "geluidbronsort" afzonderlijk. Die geluidbronsorten zijn zo gedefinieerd dat daarvoor steeds één instantie is aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het naleven van de geluidregelgeving.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving worden twee systemen gehanteerd voor het reguleren van geluid van een geluidbronsort: geluidproductieplafonds enerzijds en de basisgeluidemissie anderzijds. Deze systemen zijn nader beschreven in de paragrafen 3.5 en 3.6. In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de in het Besluit kwaliteit leefomgeving onderscheiden geluidbronsorten met het bevoegd gezag en het systeem van reguleren.

geluidbronsort	bevoegd gezag	wijze van reguleren geluid
gemeentewegen	gemeente	basisgeluidemissie
waterschapswegen	waterschap/gemeente*	basisgeluidemissie
provinciale wegen	provincie	geluidproductieplafonds
Rijkswegen	minister van Infrastructuur en Waterstaat	geluidproductieplafonds
lokale spoorwegen niet aangewezen door een provincie	gemeente	basisgeluidemissie
lokale spoorwegen aangewezen door een provincie	provincie	geluidproductieplafonds
hoofdspoorwegen	minister van Infrastructuur en Waterstaat	geluidproductieplafonds
industrieterreinen	gemeente(n) waarin het industrieterrein ligt	geluidproductieplafonds

* zie hiervoor paragraaf 7.2 van deze nota van toelichting

De regels voor beheersing van geluid zijn primair gericht op het geluid van elke geluidbronsort afzonderlijk. Het geluid van een geluidbronsort is dan wel de belasting door de geluidbronsort als

geheel, dat wil zeggen van alle te onderscheiden delen van de betreffende geluidbronsort. Bij bijvoorbeeld rijkswegen gaat het om het geluid van alle rijkswegen en de verbindingen tussen verschillende rijkswegen. Bij gemeentewegen gaat het om het geluid als gevolg van het verkeer op alle gemeentewegen. Uiteraard beperken de bevoegdheden van een bestuursorgaan zich tot het deel van de geluidbronsort waarover het zeggenschap heeft, dus het deel op het eigen grondgebied. Bovendien wordt in de praktijk bij de bepaling van de geluidbelasting op een geluidgevoelig gebouw alleen gekeken naar de wegen die daadwerkelijk bijdragen aan het geluid op dat gebouw. In lijn daarmee wordt in de reken- en meetvoorschriften om onnodig onderzoek te beperken bepaald dat alleen behoeft te worden gerekend met het geluid van een relevant deel van het netwerk. Op dezelfde manier wordt bij provinciale wegen, waterschapswegen, lokale spoorwegen en industrieterreinen het geluid bepaald. Dat is een wijziging ten opzichte van de huidige regels, die met Swung-1 al in gang was gezet. Onder de Wet geluidhinder wordt namelijk per gedeelte van de geluidbronsort, bijvoorbeeld per gemeentelijke weg afzonderlijk, een geluidbelasting bepaald en getoetst aan de normen. De nieuwe regels brengen, door bepaling van één geluidbelasting voor de totale geluidbronsort, cumulatie binnen één geluidbronsort onder de regulering en normering. Bijvoorbeeld een woning nabij de kruising van twee gemeentelijke wegen wordt hierdoor beter beschermd, omdat de toetsing van het geluid aan de normen beter dan voorheen aansluit bij het geluid dat de bewoners werkelijk ervaren. Cumulatie tussen verschillende geluidbronsoorten en met andere geluidbronnen, zoals bijvoorbeeld luchtvaart, is pas aan de orde als het bevoegd gezag besluit tot een toename van het geluid van één geluidbronsort. Bovendien moet dan ook bij het naleven van de regels voor de geluidwering van gebouwen rekening gehouden worden met de gezamenlijke geluidbelasting door alle relevante geluidbronsoorten, soms aangevuld met het geluid van andere geluidbronnen.

De geluidbronsoorten die verkeer betreffen bestaan meestal uit duidelijk gescheiden netwerken. Maar deze netwerken staan wel in verbinding met elkaar. Zo kan verkeer van bijvoorbeeld een gemeenteweg een provinciale weg of rijksweg oprijden. Elke geluidbronsort is primair apart gereguleerd. De rekenregels zullen bepalen dat het geluid op geluidgevoelige gebouwen per geluidbronsort afzonderlijk wordt bepaald. Alleen op locaties waar de hoofdstroom van het verkeer van de ene geluidbronsort in de andere overgaat, bepalen de rekenregels dat het geluid van die andere bronsort wordt meegenomen bij bepaling van het geluid. Dit betreft bijvoorbeeld de situaties waar een provinciale weg overgaat in een gemeenteweg, of een lokale spoorweg in een gemeenteweg. Dat laatste kan aan de orde zijn als een vrij liggende lokale spoorlijn overgaat in sporen in het profiel van een lokale weg.

Schade aan de gezondheid door geluid van verkeer en industrie treedt op bij langdurige blootstelling. Daarom gelden de geluidnormen voor gebouwen waar mensen langdurig verblijven. Het betreft "geluidgevoelige gebouwen". Gebouwen met een woonfunctie (woningen, inclusief verzorgingshuizen, woonschepen en woonwagens), onderwijsfunctie (scholen), gezondheidszorgfunctie met bedgebied (ziekenhuizen en verpleeghuizen) en bijeenkomstfunctie voor kinderopvang met bedgebied (kinderdagverblijven) zijn geluidgevoelig. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat een aanwijzing van alle geluidgevoelige gebouwen evenals de binnen deze gebouwen gelegen geluidgevoelige ruimten.

3.3 Het normenhuis: geluid op de gevel

Geluidgevoelige gebouwen worden beschermd door geluidnormen. Het stelsel van geluidnormen bestaat per geluidbronsort uit een standaardwaarde en een in de meeste gevallen 10 tot 15 dB hogere grenswaarde voor het geluid op de gevel. Onder de standaardwaarde is de kans op schade aan de gezondheid zeer klein. Daarom stellen de regels geen eisen bij situaties met geluidniveaus die de standaardwaarde niet overschrijden. Tussen de standaardwaarde en de grenswaarde voor het geluid op de gevel maakt het bevoegd gezag een afweging over de aanvaardbaarheid. Boven de grenswaarde voor het geluid op de gevel zijn nieuwe woningen of verhoging van geluidbelastingen op bestaande woningen alleen in uitzonderingssituaties mogelijk. Boven de standaardwaarde is voor nieuwe woningen en bij verhoging van geluidbelastingen van bestaande woningen altijd een extra geluidnorm van toepassing, namelijk de grenswaarde voor het geluidniveau in geluidgevoelige ruimten. Dit betreft een norm voor het geluid in geluidgevoelige ruimten binnen het geluidgevoelige gebouw, waardoor eisen gelden aan de geluidwering van de gevels. Deze wordt nader toegelicht in paragraaf 3.4.

Als het bevoegd gezag overweegt een toename van het geluid van één geluidbronsort toe te staan, zal daarbij in veel gevallen ook de aanvaardbaarheid van de totale geluidbelasting, afkomstig van alle relevante geluidbronsoorten gezamenlijk, beoordeeld moeten worden. Het gaat dan om het gecumuleerde geluid van alle geluidbronsoorten die belastingen boven de standaardwaarde

veroorzaken en het geluid van een specifiek benoemde geluidbronnen zoals windturbines en luchtvaart. Het bevoegd gezag kan daarbij ook andere, niet benoemde geluidbronnen betrekken als dat nodig is om een goed beeld van de totale geluidsituatie te krijgen. Daarbij kan gedacht worden aan geluid door scheepvaart. Bij het cumuleren wordt rekening gehouden met verschillen in hinderlijkheid tussen verschillende soorten geluid. Het hinderequivalent optellen van geluid wordt geregeld in een ministeriële regeling. Het gecumuleerde geluid wordt niet getoetst aan het normenkader, maar mede aan de hand van het gecumuleerde geluid op de gevel(s) van een gebouw moet het bevoegd gezag wel beoordelen of en in welke mate het verantwoord is de afwegingsruimte boven de standaardwaarde te benutten.

Als dosismaat voor het geluid is de zogenoemde L_{den} gekozen. Dit is een Europees geharmoniseerde dosismaat die gedefinieerd is in de richtlijn omgevingslawaai. Deze dosismaat heeft een goede verhouding met de door mensen ervaren hinder en wordt ook gebruikt in wetenschappelijk onderzoek naar schade aan de gezondheid door geluid van verkeer. Deze geluidmaat is gebaseerd op de over één jaar gemiddeld optredende geluidbelasting. Daarbij wordt geluid in de avond- en nachtperiode zwaarder beoordeeld door er respectievelijk 5 en 10 dB bij op te tellen. Dat wordt gedaan omdat geluid in de avond- en nachtperiode schadelijker is dan overdag. De avondperiode is van 19.00 tot 23.00 en de nachtperiode van 23.00 tot 7.00 uur. Voor industrielawaai is naast de L_{den} ook afzonderlijk het geluid tijdens de nacht, de L_{night} , gereguleerd. Dat is gedaan omdat de L_{den} vooral in situaties waarin in belangrijke mate gedurende de nacht geluid geproduceerd wordt, onvoldoende bescherming biedt.

De getalswaarden van de normen staan in onderstaande tabel.

Geluidbronsoorten	Standaardwaarde in L_{den} (dB)	Grenswaarde in L_{den} (dB)	
		Nieuwe geluidgevoelige gebouwen	Aanleg of aanpassing bron
rijkswegen, provinciale wegen	50	60	65
gemeentewegen en waterschapswegen	53	70	70
hoofdspoorwegen en lokale spoorwegen	55	65	70
industrieterreinen	50	55	60
	40 L_{night}	45 L_{night}	50 L_{night}

Uit de tabel met normen blijkt dat er verschillen zijn tussen de geluidbronsoorten en dat er per geluidbronsoort ook verschillen zijn tussen het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen en wijziging van de geluidbronsoort.

De verschillen tussen geluidbronsoorten hebben twee redenen. In de eerste plaats is er een zeker verschil in effecten op de mens. Ook wordt geluid door verkeer op relatief drukke doorgaande wegen met het karakter van een autoweg of autosnelweg vaker als hinderlijker ervaren dan geluid door verkeer op lokale wegen. Onder andere daarom zijn de normen voor rijkswegen en provinciale wegen strenger dan die voor gemeentewegen. In de tweede plaats speelt de haalbaarheid van maatregelen die het geluid verlagen een rol. Bij spoorwegen, autowegen, autosnelwegen en wegen die voldoende vrij liggen van de bebouwde omgeving, is de afstand tussen bron en gebouw vaak groter en zijn geluidschermen en geluidwallen maatregelen die vaak goed toepasbaar zijn om het geluid te verlagen. Voor de meeste gemeentewegen zijn dergelijke maatregelen in de praktijk niet toepasbaar. Dat komt door de grote verwevenheid van deze netwerken met de fysieke leefomgeving van mensen. Een geluidscherm langs een straat in een dorp is praktisch niet te realiseren. Daarom is de grenswaarde voor het geluid op de gevel voor gemeentewegen hoger dan die voor andere wegen. Een lagere grenswaarde voor het geluid op de gevel zou vooral binnen de bebouwde kom ernstige belemmering van gewenste ontwikkelingen opleveren doordat afschermdende maatregelen om het geluid te verlagen veelal niet toepasbaar zijn.

De verschillen in de grenswaarde voor het geluid op de gevel voor enerzijds het toelaten van woningen en anderzijds het wijzigen van de geluidbronsoort zorgen voor voldoende geluidruimte voor ontwikkelingen van de betreffende geluidbronsoort. Het gaat dan om ruimte voor de mobiliteit op

verbindingen die van nationaal of regionaal belang (rijkswegen en provinciale wegen) zijn, en ook om voldoende geluidruimte voor de industrie op grote industrieterreinen. Voor rijkswegen, provinciale wegen en industrieterreinen is de grenswaarde voor het geluid op de gevel voor het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen 5 dB lager dan de grenswaarde voor het geluid op de gevel die voor uitbreiding van de bron geldt. Het doel hiervan is dat de gemeente met de toelating van een geluidgevoelig bouwwerk een geluidbronsoort (waar een ander bevoegd gezag over gaat) niet "op slot kan zetten". De grenswaarde voor het geluid op de gevel is immers de begrenzing van de normale afwegingsruimte van het bevoegd gezag. De 5 dB lagere grenswaarde voor het geluid op de gevel voor de toelating van nieuwe geluidgevoelige gebouwen zorgt ervoor dat het bevoegd gezag van de bron in die situaties in elk geval binnen de normale afwegingsruimte, nog 5 dB ruimte heeft om ontwikkelingen aan de bron mogelijk te maken. Een gemeente kan bijvoorbeeld op grond van een bestuurlijke afweging woningen toestaan op een locatie waar het geluid van een rijksweg 10 dB hoger dan de standaardwaarde is. De betreffende woningen ondervinden dan dus een geluidbelasting van 60 dB. Het bevoegd gezag van de rijksweg kan binnen de normale afwegingsruimte deze geluidbelasting met 5 dB tot 65 dB laten toenemen. Daarbij gelden uiteraard wel voorwaarden over het afwegen van geluidbeperkende maatregelen en het treffen van geluidwerende maatregelen.

Bij het toetsen aan geluidnormen wordt het geluid bepaald volgens regels opgenomen in een ministeriële regeling. Het akoestisch onderzoek is arbeidsintensief en vereist specifieke expertise, informatie (data) en middelen zoals specialistische programmatuur en rekencapaciteit op computers. De centrale voorziening geluidgegevens (zie hoofdstuk 11 van deze nota van toelichting) is gericht op het verminderen van lasten van het akoestisch onderzoek voor bedrijven, overheden en burgers. Daarom bevat deze centrale voorziening in elk geval voor elke geluidbronsoort na vaststelling van de geluidproductieplafonds of basisgeluidemissie een zogenoemd geluidaandachtsgebied. Buiten dat gebied wordt de standaardwaarde als gevolg van die geluidbronsoort niet overschreden. De toepassing van de geluidregels van dit besluit is dan ook beperkt tot het geluidaandachtsgebied. Zo zijn bijvoorbeeld bij het toelaten van een geluidgevoelig gebouw op een locatie de geluidregels voor een geluidbronsoort alleen van toepassing als die locatie geheel of gedeeltelijk binnen het aandachtsgebied van die geluidbronsoort ligt. Daarbuiten hoeft dus bij uitvoering van de regels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving geen rekening gehouden te worden met geluid van die geluidbronsoort.

In deze paragraaf is beschreven welke geluidbronsoorten zijn gereguleerd, welke normen hiervoor gelden en wat de beleidsmatige afwegingsruimte is waarbinnen een bevoegd gezag een hogere geluidbelasting dan de standaardwaarde kan toestaan. Voor het doorgronden van de werking van het systeem is het van groot belang wanneer toetsing aan de normen verplicht is en op welke wijze het bevoegd gezag kan omgaan met haar afwegingsruimte. Dit wordt in de volgende hoofdstukken beschreven bij de zogenoemde systeembeschrijvingen.

3.4 Het normenhuis: de grenswaarden voor geluid in geluidgevoelige ruimten

De nieuwe geluidregels omvatten een normenkader als handvat voor de beoordeling van het aspect 'geluid' binnen een integrale bestuurlijke afweging, bijvoorbeeld in het kader van een omgevingsplan. Onderdeel van dat normenkader is een na te leven grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten van bestaande geluidgevoelige gebouwen, in de praktijk veelal aangeduid als de binnenwaarde. Deze binnenwaarde garandeert dat mensen in hun woning worden behoed tegen te hoge geluidniveaus. De binnenwaarde vormt het sluitstuk van dit besluit. Van de binnenwaarde mag niet worden afgeweken.

Voldoen aan de binnenwaarde is verplicht als wordt besloten om bij wijziging van een bron het geluid op een bestaand geluidgevoelig gebouw toe te laten nemen boven die standaardwaarde. De eisen aan het geluid in geluidgevoelige ruimten zijn voor die gevallen een extra waarborg om ervoor te zorgen dat bewoners ook bij hogere geluidniveaus buiten de woning, onder acceptabele omstandigheden in hun woning kunnen leven en slapen. Deze werkwijze is vergelijkbaar met die onder de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, maar het aantal normen en regels is sterk gestroomlijnd en verminderd.

Voor de meeste bestaande geluidgevoelige gebouwen geldt een grenswaarde voor het geluidniveau in geluidgevoelige ruimten van 36 dB. Bij overschrijding van die 36 dB (dus een binnenniveau van 37 dB of hoger) moeten geluidwerende maatregelen worden getroffen om te voldoen aan de binnenwaarde verminderd met 3 dB. Anders gezegd: bij overschrijding van de binnenwaarde zal ten minste 4 dB aan geluidwerende maatregelen moeten worden getroffen. Hoe groter de overschrijding, hoe beter de geluidwering van de maatregelen. Daarmee wordt het binnenniveau weer in overeenstemming gebracht met de situatie bij nieuwbouw van het betreffende geluidgevoelige gebouw. De wettelijke

grenswaarde voor het geluidniveau in geluidgevoelige ruimten ligt dus 3 dB hoger dan de waarde die bij het treffen van geluidwerende maatregelen moet worden bereikt. Hierdoor wordt voorkomen dat gevels moeten worden aangepast voor alleen een geringe verbetering van de geluidwering en wordt er ook voor gezorgd dat, ook in situaties waarin de grenswaarde voor het geluidniveau in geluidgevoelige ruimten hoger is dan nu, het beschermingsniveau ten opzichte van de Wet geluidhinder niet afneemt.

Bij overschrijding van de grenswaarden voor het geluidniveau in geluidgevoelige ruimten hoeven niet in alle gevallen daadwerkelijk geluidwerende maatregelen getroffen te worden. Dat is niet nodig als het geluid door de weg, spoorweg of het industrieterrein waarvoor een besluit wordt genomen, niet in betekenende mate bijdraagt aan het gezamenlijke geluid als gevolg van meerdere geluidbronnen. Dan wordt de overschrijding blijkbaar vooral veroorzaakt door een andere geluidbron. De grens is daarbij gelegd op 25% (ofwel 6 dB). Geluidwerende maatregelen hoeven ook niet (helemaal) te worden getroffen als daartegen zwaarwegende bezwaren van bouwkundige aard bestaan en wel maatregelen worden getroffen om de geluidwering zoveel mogelijk te verbeteren. Het begrip 'bouwkundige aard' omvat allereerst bouwtechnische aspecten, bijvoorbeeld als een gebouw in een dusdanig slechte technische staat verkeert dat het treffen van maatregelen een disproportionele ingreep vergt. Daarnaast omvat het begrip 'bouwkundige aard' mede de monumentale waarden van een gebouw. Een zwaarwegend bezwaar van bouwkundige aard kan dus ook gelegen zijn in het belang van het behoud van cultureel erfgoed. Ook bij monumenten kunnen geluidwerende maatregelen soms onevenredig ingrijpend zijn of zelfs onmogelijk met het oog op het behoud van de monumentale waarden. En tot slot mag de eigenaar van een woning ervoor kiezen niet mee te werken aan het uitvoeren van de benodigde geluidwerende maatregelen.

Binnenwaarde van 41 dB

In een aantal gevallen geldt voor nieuwe of bestaande gebouwen een grenswaarde voor het geluidniveau in geluidgevoelige ruimten van 41 dB.

De verhoogde binnenwaarde geldt op de eerste plaats voor alle woningen waarvoor de bouwvergunning is verleend voor 1 januari 1982 en het geluid wordt veroorzaakt door een rijksweg of hoofdspoorweg die in gebruik genomen is voordat de geluidregels uit de Wet geluidhinder van kracht waren. Dit is gelijk aan de huidige norm uit hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en is in lijn met de keuze om in de Omgevingswet hoofdstuk 11 beleidsneutraal over te nemen. Als het geluid als gevolg van het wijzigen van het voor de rijksweg of hoofdspoorweg geldende geluidproductieplafond toeneemt, en de grenswaarde voor het geluidniveau in geluidgevoelige ruimten van 41 dB wordt overschreden, moeten de geluidwerende maatregelen worden uitgelegd op een grenswaarde voor het geluidniveau in geluidgevoelige ruimten van $41 - 3 = 38$ dB.

De grenswaarde voor het geluidniveau in geluidgevoelige ruimten van 41 dB geldt ook voor woningen die in aanmerking komen of zijn gekomen voor sanering vanwege het geluid door wegen of spoorwegen en waarvoor de bouwvergunning is afgegeven voor 1 januari 1982. Dit is in lijn met de huidige regels van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder.

Tot slot geldt de grenswaarde voor het geluidniveau in geluidgevoelige ruimten van 41 dB ook voor woningen die ten tijde van de vaststelling van de geluidzone rond een industrieterrein op grond van de Wet geluidhinder zijn aangemerkt als saneringswoning. Voor die saneringswoningen (en andere geluidgevoelige bouwwerken en terreinen) was de binnengrenswaarde 40 dB(A) etmaalwaarde.

Binnenwaarde bij functiewijziging

De grenswaarde voor het geluidniveau in geluidgevoelige ruimten van 41 dB geldt ook voor geluidgevoelige gebouwen die door functiewijziging ('transformatie') zijn gerealiseerd in bestaande bouwwerken. Ook voor transformatiewoningen geldt dat bij overschrijding van de grenswaarde voor het geluidniveau in geluidgevoelige ruimten van 41 dB, maatregelen worden getroffen om te voldoen aan een 3 dB lagere grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten, i.c. 38 dB.

Vaak is de gevel van een bestaand gebouw nog van voldoende kwaliteit en hoeft deze niet te worden vervangen. Daarom geldt bij transformatie, conform de hoofdregel van het Besluit bouwwerken leefomgeving, het reeds verkregen niveau, maar met een binnenwaarde van ten hoogste 38 dB. Deze geluideisen bij transformatie voorkomen dat de gevel alleen omwille van het geluid vervangen moet worden. Als die 'transformatie' eenmaal gebeurd is, geldt op grond van dit Aanvullingsbesluit geluid een binnenwaarde van 41 dB als nabij die bestaande transformatiewoningen een geluidbronsoort wordt gewijzigd. Net als voor andere geluidgevoelige gebouwen geldt ook voor transformatiewoningen vervolgens dat bij overschrijding van de binnenwaarde de geluidwerende maatregelen zodanig moeten worden gedimensioneerd dat het geluid tot $41 - 3 = 38$ dB wordt teruggebracht.

Als de gevel geheel wordt of moet worden vervangen, spreekt het voor zich dat de geluidwering wel direct kan worden verbeterd. De initiatiefnemer moet dan de geluidwering dimensioneren op een grenswaarde voor het geluidniveau in geluidgevoelige ruimten van 33 dB. Ook dit wordt, door middel van dit besluit, vastgelegd in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Verhouding met het Besluit bouwwerken leefomgeving

In de Wet geluidhinder was de binnenwaarde voor bestaande woningen (en andere geluidgevoelige gebouwen) een eis aan het binnenniveau in bepaalde aangewezen ruimten (woonkamer, slaapkamer, keuken). Het resultaat van de toetsing was daarmee afhankelijk van de feitelijke indeling van de woning. Voor nieuwe woningen werden de eisen echter in het Bouwbesluit gesteld in de vorm van eisen aan de karakteristieke geluidwering c.q. het karakteristieke binnenniveau, dat niet afhankelijk is van de indeling van een woning (vrije indeelbaarheid). In het Aanvullingsbesluit is dat verschil nu weggenomen. Alle genoemde grenswaarden voor het geluid in geluidgevoelige ruimten zijn karakteristiek. Bij het toetsen worden voortaan in alle gevallen de meet- en rekenvoorschriften van het Besluit bouwwerken leefomgeving toegepast waardoor eisen worden gesteld aan de karakteristieke geluidwering van de uitwendige scheidingsconstructie.

In dit Aanvullingsbesluit worden alleen eisen gesteld aan het geluid in c.q. de geluidwering van bestaande gebouwen. De binnenwaarde wordt getoetst als het geluid op een geluidgevoelig gebouw toeneemt omdat een geluidbronsoort meer geluid mag veroorzaken. De bouwkundig eisen aan nieuwe gebouwen zijn opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving. In het Besluit bouwwerken leefomgeving worden eisen gesteld aan de geluidwering van een nieuw gebouw. Nieuwe woningen moeten bijvoorbeeld voldoen aan een binnenwaarde van 33 dB in verblijfsruimten.

Bij het bepalen van de benodigde geluidwering moet worden uitgegaan van de geluidbelasting door alle relevante geluidbronsoorten en geluidbronnen gezamenlijk, dus bij elkaar opgeteld. Die gezamenlijke geluidbelasting wordt bepaald bij het nemen van het besluit (omgevingsplan, omgevingsvergunning) waarmee het nieuwe geluidgevoelige gebouw wordt toegelaten. Omdat er enige tijd kan verstrijken tussen het toelaten van een geluidgevoelig gebouw in het omgevingsplan en het verlenen van de omgevingsvergunning voor het bouwen, biedt het Besluit bouwwerken leefomgeving de mogelijkheid om het gezamenlijke geluid opnieuw te bepalen.

Na vaststelling van het omgevingsplan (of verlening van de omgevingsvergunning) is de betreffende woning toegelaten en gelden verder de geluidregels voor een bestaande woning. Zoals hiervoor al is toegelicht geldt voor bestaande woningen een binnenwaarde van 36 dB. Als die waarde wordt overschreden moeten geluidwerende maatregelen worden getroffen om het geluid te verminderen tot 33 dB.

3.5 Regulering van het brongeluid met geluidproductieplafonds

Korte schets van het huidige systeem van geluidproductieplafonds

Met de invoering van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer in 2012 zijn de geluidproductieplafonds geïntroduceerd in de Nederlandse regelgeving voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. Dit destijds nieuwe instrument is ingevoerd om de onbeheerste groei van geluid door toename van verkeer te stoppen. De regels uit de Wet geluidhinder voorzagen hier onvoldoende in. Het primaire doel was dan ook de beheersing van de geluidbelasting door verkeer op wegen en spoorwegen op een eenvoudige en efficiënte wijze. Naast een betere bescherming van omwonenden werd ook beoogd dat het systeem van geluidproductieplafonds duidelijkheid geeft aan omwonenden en aan de beheerders van de geluidbronnen. Er kunnen eenvoudig wijzigingen aan de infrastructuur worden doorgevoerd, zolang daarbij binnen de grenzen van de geldende geluidproductieplafonds wordt gebleven.

De werking van geluidproductieplafonds, zoals vastgelegd in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, houdt – in grote lijnen – in dat er aan weerszijden van de betrokken wegen en spoorwegen een keten van referentiepunten ligt waarop een maximaal geluidniveau is vastgelegd. Dit maximale geluidniveau is een geluidproductieplafond. Dit geluidproductieplafond legt de bovengrens vast voor de geluidproductie van een weg of spoorweg en mag niet overschreden worden. Doordat de geluidproductie wordt vastgelegd, wordt er indirect ook een grens gesteld aan het geluid op de geluidgevoelige gebouwen die zich in het geluidaandachtsgebied van de weg of spoorweg bevinden.

Het bevoegd gezag van de geluidbronsoort kan geluidproductieplafonds wijzigen of nieuwe vaststellen. Dit kan echter alleen na het doorlopen van een met waarborgen omklede procedure. Onderdeel daarvan is een onderzoek waarbij effecten voor geluidgevoelige gebouwen binnen het aandachtsgebied worden beoordeeld door het bevoegd gezag. Bij toename van geluidbelastingen

boven de standaardwaarde zullen geluidbeperkende maatregelen moeten worden afgewogen. De beheerder kan ontwikkelingen aan de bron doorvoeren mits de geluidproductieplafonds niet worden overschreden. De geluidproductieplafonds bieden op deze wijze de omgeving bescherming tegen een toename van geluid boven het niveau dat met vaststelling van de geluidproductieplafonds is beoogd. Tegelijk bieden de geluidproductieplafonds een helder uitgangspunt voor ontwikkelingen in de omgeving zoals plannen voor de bouw van nieuwe geluidgevoelige gebouwen. De geluidproductieplafonds liggen vast in een openbaar geluidregister met de zogenoemde brongegevens waarop zij zijn gebaseerd. Met dit geluidregister kan eenieder inzicht krijgen in de waarde van de geluidproductieplafonds. Met de brongegevens kan op elke locatie in de omgeving van de geluidbronsoort het geluid dat optreedt bij volledig benutting van de geluidproductieplafonds bepaald worden. Op deze wijze wordt bij ruimtelijke ontwikkelingen rekening gehouden met geldende geluidproductieplafonds.

De referentiepunten voor rijkswegen en hoofdspoorwegen liggen in het systeem van de Wet milieubeheer op ongeveer 50 meter afstand van de weg of spoorweg en op 100 meter afstand van elkaar. De referentiepunten vormen op deze wijze een keten waarop de geluidproductie van de bron beheerst wordt. De geluidproductie wordt bepaald door berekening volgens een in een technische regeling opgenomen rekenvoorschrift.

De geluidproductieplafonds zijn onlosmakelijk gekoppeld aan een zogenoemde set brongegevens. Dit zijn de gegevens van de geluidbronsoort die ten grondslag liggen aan de geluidproductieplafonds. De brongegevens bevatten de geografische kenmerken van de geluidbronsoort, relevante akoestische kenmerken van de geluidbronsoort, voor de geluidbronsoort bedoelde afschermdende objecten en de referentiepunten. De relevante akoestische kenmerken van een geluidbronsoort betreffen onder andere verkeersintensiteiten per voertuigsoort en etmaalperiode, rijsnelheden, soort wegdek of spoorconstructie en de sterkte van bedrijfsduur van bronnen op industrieterreinen. De geluidproductieplafonds en bijbehorende brongegevens liggen vast in een openbaar geluidregister.

De systematiek met geluidproductieplafonds voorziet ook in een monitoringsplicht. Dit instrument is nodig om zichtbaar te maken waar een overschrijding dreigt. Elk jaar zendt de beheerder een verslag over de naleving van geluidproductieplafonds naar het bevoegd gezag. Het verslag bevat in elk geval een vergelijking van de werkelijke geluidproductie in het voorgaande kalenderjaar met de op 31 december van dat jaar geldende geluidproductieplafonds. In het verslag geeft de beheerder ook aan welke stappen gezet worden om overschrijding van geluidproductieplafonds te voorkomen. Het bevoegd gezag publiceert dit verslag, vergezeld van haar bevindingen.

De geluidproductieplafonds in het Besluit kwaliteit leefomgeving

Het systeem van reguleren van geluid met geluidproductieplafonds is ontworpen voor geluidbronsoorten die ruimtelijk gezien duidelijk gescheiden zijn van de woonomgeving. De geluidproductieplafonds zorgen ook voor een duidelijke scheiding in bevoegdheden tussen het bevoegd gezag voor ontwikkeling van de bron en het bevoegd gezag voor ontwikkelingen in de omgeving. De volgende geluidbronsoorten worden gereguleerd met het systeem van geluidproductieplafonds:

- rijkswegen;
- hoofdspoorwegen;
- provinciale wegen;
- industrieterreinen; en
- lokale spoorwegen die door de provincie bij omgevingsverordening zijn aangewezen.

Bij rijkswegen, hoofdspoorwegen, provinciale wegen en lokale spoorwegen is het bevoegd gezag voor de bron een ander bestuursorgaan dan het bevoegd gezag voor ontwikkelingen in de omgeving van de bron. Bij industrieterreinen is dat vaak anders en is de gemeente het bevoegd gezag dat zowel de geluidproductieplafonds vaststelt als besluit over ontwikkelingen in de omgeving van het industrieterrein.

Met dit besluit worden de geluidproductieplafonds ook geïntroduceerd voor provinciale wegen en spoorwegen en industrieterrein. Doel daarvan is om ook voor deze wegen en spoorwegen alsmede voor industrieterreinen te komen tot een effectiever en transparanter systeem voor de beheersing van het geluid afkomstig van die geluidbronsoorten.

Bij de inpassing van de geluidregels in het stelsel van de Omgevingswet is ervoor gekozen de geluidproductieplafonds vorm te geven als omgevingswaarden. In het stelsel van de Omgevingswet zijn omgevingswaarden normen die voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit of de toelaatbare belasting door activiteiten vastleggen in meetbare of

berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. De Omgevingswet zelf verbindt twee gevolgen aan de vaststelling van een omgevingswaarde: de omgevingswaarde moet worden gemonitord en bij overschrijding of dreigende overschrijding moet een programma worden vastgesteld dat erop is gericht om de omgevingswaarde (weer) te halen. Omgevingswaarden worden bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan vastgesteld.

Gelet op de functionaliteiten van het geluidproductieplafond is er in de Aanvullingswet voor gekozen om de omgevingswaarde voor wat betreft de regulering van geluid enigszins anders in te richten dan de omgevingswaarden die verder in het stelsel van de Omgevingswet zijn vastgelegd.¹³ Daarvoor wordt in de eerste plaats geregeld dat provinciale staten en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat geluidproductieplafonds als omgevingswaarden bij besluit kunnen vaststellen, in plaats van bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur. Daarmee samenhangend wordt artikel 2.10 van de Omgevingswet zodanig gewijzigd dat de aard van de verplichting die uit de omgevingswaarde voortvloeit en de termijn waarbinnen aan de plicht moet worden voldaan bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald in plaats van bij de vaststelling van de omgevingswaarde zelf. Deze wijziging zorgt ervoor dat het Rijk generieke regels kan stellen over de werking van geluidproductieplafonds.

Tot slot wordt de plicht om een programma vast te stellen bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde genuanceerd. Bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening kan worden bepaald dat in plaats van de programmaplicht een plicht geldt tot het treffen van maatregelen, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde. Dit zal de hoofdregel zijn bij geluidproductieplafonds voor infrastructuur, wat een beleidsneutrale voortzetting is van de wijze waarop onder hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer (dreigende) overschrijdingen van geluidproductieplafonds worden aangepakt.

Zoals hierboven al is toegelicht, geeft het systeem van geluidproductieplafonds duidelijkheid aan omwonenden en aan de beheerders van de geluidbronnen. Er kunnen eenvoudig wijzigingen aan de infrastructuur worden doorgevoerd, zolang daarbij binnen de grenzen van de geldende geluidproductieplafonds wordt gebleven. Voor provinciale (spoor)wegen en industrieterreinen is dit systeem daarom ook goed toepasbaar.

Voor de gemeente biedt het plafond de zekerheid van een bovengrens voor de geluidproductie waar zij rekening mee kan houden bij woningbouwplannen en haar lokale geluidbeleid. Bij aanleg van een nieuwe weg of spoorweg wordt in het kader van het projectbesluit op dezelfde wijze als nu akoestisch onderzoek uitgevoerd naar de te verwachten geluidbelastingen en mogelijke maatregelen. Op basis van die informatie wordt gekozen voor de gewenste toekomstige situatie. Die situatie wordt vervolgens vastgelegd in geluidproductieplafonds. Deze plafonds garanderen dat geluidbelastingen niet ongecontroleerd kunnen groeien tot hogere waarden dan de waarden die beoogd zijn bij het projectbesluit.

Het bestuursorgaan dat de geluidproductieplafonds voor provinciale wegen zal vaststellen, is provinciale staten. Artikel 2.13a, tweede lid, van de Omgevingswet maakt delegatie hiervan aan gedeputeerde staten mogelijk. Geluidproductieplafonds voor industrieterreinen worden door de gemeenteraad vastgesteld als onderdeel van het omgevingsplan. In lijn met de wijze van besluitvorming over omgevingsplannen kan de gemeenteraad deze bevoegdheid delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Als uitzondering op de hoofdregel biedt artikel 2.12a van de Omgevingswet de mogelijkheid aan de gemeenteraad om provinciale staten te verzoeken de geluidproductieplafonds voor een industrieterrein vast te stellen. Een en ander is in overeenstemming met de taaktoedeling in de artikelen 2.16 tot en met 2.19 van de Omgevingswet.

In tegenstelling tot hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is er in dit besluit voor gekozen om de ligging van de referentiepunten in instructieregels vast te leggen. Hierbij is de gedachte van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer gevolgd. In bijlage 2 van de memorie van toelichting bij het voorstel tot 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)¹⁴ werd al gekozen voor een systeem waarbij de referentiepunten op circa 50 meter afstand van het buitenste spoor c.q. de buitenste rijstrook kwamen te liggen met een onderlinge afstand van ongeveer 100 meter. Met deze afstand van 100 meter wordt bewerkstelligd dat ook geluidgevoelige gebouwen die bijvoorbeeld net tussen twee referentiepunten in liggen in de praktijk goed beschermd worden.

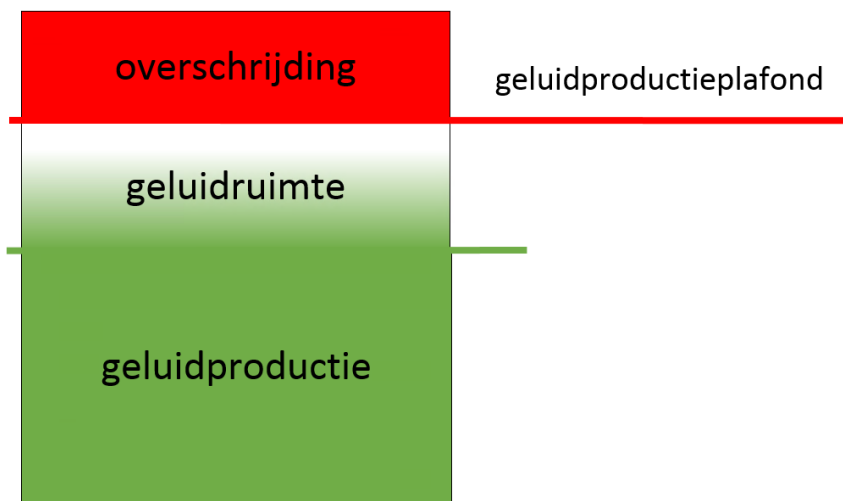
¹³ Kamerstukken II 2018/19, 35054, nr. 3, blz. 14-16.

¹⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32252, nr. 3.

Functie van de geluidruimte onder de geluidproductieplafonds

Een belangrijk aspect van het reguleren van geluid met geluidproductieplafonds is de zogenoemde geluidruimte. Dat is de nog beschikbare (vrije) ruimte onder het geluidproductieplafond. Het bevoegd gezag moet ervoor zorgen dat voldoende geluidruimte beschikbaar is zodat een (geringe) toename van de geluidproductie niet direct leidt tot overschrijding van een geluidproductieplafond. Dat betekent dat bij het vaststellen van een geluidproductieplafond rekening moet worden gehouden met de toekomstige geluidproductie van de weg, spoorweg of het industrieterrein.

Bij het rekening houden met toekomstige ontwikkelingen kan het gaan om heteronome ontwikkelingen zoals het verlenen van omgevingsvergunningen aan nieuwe bedrijven op een industrieterrein, of een verkeersmaatregel die tot meer verkeer leidt. Bij elk besluit dat wordt genomen na het vaststellen van een geluidproductieplafond en wat gevolgen heeft voor de geluidproductie, moet rekening worden gehouden met de gevolgen voor de geluidruimte. Maar het kan ook gaan om autonome ontwikkelingen zoals het effect van economische groei. Dat laatste is met name van belang bij wegen, waar een autonome toename van het verkeer leidt tot meer geluidproductie die in de geluidruimte moet kunnen worden opgevangen.



De waarde van het geluidproductieplafond in relatie tot de geluidproductie bepaalt hoeveel geluidruimte beschikbaar is. Meer geluidruimte geeft meer flexibiliteit aan een bronsoort, maar betekent ook dat bij de vaststelling van het geluidproductieplafond meer maatregelen getroffen moeten worden om (zoveel mogelijk) te voldoen aan de geluidnormen. Het vaststellen van een wat hogere plafondwaarde ten behoeve van de geluidruimte kan ook betekenen dat bij het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen meer maatregelen getroffen moeten worden. Te weinig geluidruimte creëren of behouden heeft tot gevolg dat ontwikkelingen bij de bron die meer geluidproductie geven dan voorzien, al snel leiden tot overschrijding van een geluidproductieplafond met alle gevolgen van dien.

In dit besluit is niet voorgeschreven hoeveel geluidruimte moet worden aangehouden. Bij industrieterreinen en spoorwegen hebben de betrokken bestuursorganen ook instrumenten om binnen de vastgestelde geluidproductieplafonds het geluid van de bron te reguleren. Bij wegverkeer kan echter ook sprake zijn van autonome groei die in de geluidruimte moet kunnen worden geaccommodeerd.

Naleving

Geluidproductieplafonds voor wegen, spoorwegen en industrieterreinen worden vastgesteld als omgevingswaarde. In dit besluit is bepaald dat voor geluidproductieplafonds een resultaatsverplichting geldt, als bedoeld in artikel 2.10 van de wet. Dit komt overeen met de 'zorgdragen voor de naleving van de geluidproductieplafonds' zoals deze gold volgens artikel 11.20 van de Wet milieubeheer. De strekking van deze zorgplicht was om 'na te leven'. Naleven is het voldoen aan een norm, en niet-naleven is reden om over te gaan tot handhavend optreden van een toezichthoudend orgaan. In hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer werd uitdrukkelijk benoemd dat de geluidproductieplafonds de geluidproductie aangeven die een weg of spoorweg maximaal mag voortbrengen op aan weerszijden van de weg of spoorweg gelegen punten (referentiepunten), en dat deze geluidproductieplafonds – behoudens verhoging of verlaging – permanent moesten worden nageleefd. Door de

geluidproductieplafonds nu te benoemen als resultaatsverplichting ontstaat er voor de beheerder van de betreffende (spoor)weg geen zwaarder regime.

Het Aanvullingsbesluit voorziet niet in een afwijkmogelijkheid, wel kan worden besloten dat voor een bepaalde tijd niet wordt voldaan aan de resultaatsverplichting. Hiertoe kan artikel 3.44, tweede lid, worden toegepast. Deze mogelijkheid is ontleend aan hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, waar de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing van de verplichting tot naleving van de geluidproductieplafonds was geregeld in artikel 11.24. De mogelijkheid om tijdelijk niet te voldoen aan een geluidproductieplafond is nodig omdat voor geluidproductieplafonds een resultaatsverplichting geldt. Als een inspanningsverplichting zou gelden, dan was dit instrument overbodig, dan zou het voldoende zijn om de overschrijdingen te rapporteren en toe te lichten in het nalevingsverslag. Ook hieruit blijkt dat voor de geluidproductieplafonds ook onder de Wet milieubeheer al een resultaatsverplichting gold.

Toezicht en handhaving

De plafondsysteematiek is zo ingericht dat het voldoen aan de geluidproductieplafonds zoveel mogelijk uit het systeem voortvloeit. Toezicht en handhaving zijn daarop aanvullend. Uitgangspunt is dat in het kader van de stelselherziening geen ingrijpende vernieuwing van het handhavingsinstrumentarium nodig is. Dit geldt voor de provinciale infrastructuur en voor industrieterreinen evenzeer als nu al voor de rijksinfrastructuur. Het periodieke verslag van de beheerder vormt hierin een centraal en functioneel instrument, omdat dit verslag inzicht biedt in de actuele situatie (naleving of (dreigende) overschrijding van de geluidproductieplafonds). Zo nodig dienen tijdig maatregelen te worden genomen om overschrijdingen van de plafonds te voorkomen.

3.6 Regulering van het brongeluid met basisgeluidemissie

De in 2006 in gang gezette modernisering van het geluidbeleid heeft een betere beheersing van geluid tot doel. Dat heeft in 2012 geleid tot invoering van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. Met de Omgevingswet zal ook voor andere geluidbronnen de beheersing van geluid moeten verbeteren. Dit geldt ook voor gemeentewegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen omdat onder de regels van de Wet geluidhinder groei van geluid door toename van verkeer onvoldoende beheerst werd. In veel gevallen kon het geluid op gevels van woningen en andere geluidgevoelige gebouwen zonder enige regulering toenemen tot waarden die schade aan de gezondheid veroorzaken. De voormalige Wet geluidhinder bood namelijk te beperkte mogelijkheden om toename van geluidbelasting door autonome groei van het verkeer te reduceren. Alleen op het moment waarop een weg of spoorweg fysiek werd gewijzigd, werd het geluid gereguleerd. In 2012 is deze onvolkomenheid voor rijkswegen en hoofdspoorwegen opgelost door de invoering van geluidproductieplafonds. Het doel van de nieuwe regels voor gemeentewegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen¹⁵ is om ook voor die (spoor)wegen aan de onbeheerste groei van het geluid een einde te maken en woningen en andere geluidgevoelige gebouwen beter te beschermen tegen geluidhinder.

Voor de beheersing van het geluid door verkeer op gemeentewegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen wordt een andere systematiek ingevoerd dan de geluidproductieplafonds. De redenen daarvoor zijn de grote omvang van het netwerk, de grote diversiteit aan (spoor)wegen en het fijnmazige en veelal met de omgeving vervlochten karakter van het netwerk van met name gemeentewegen. Voor waterschapswegen geldt dat het overgrote deel daarvan een zeer lage verkeersintensiteit kent. Een systematiek met geluidproductieplafonds voor het hele netwerk van deze (spoor)wegen zou daardoor leiden tot hoge en onnodige uitvoeringslasten. Voor gemeentewegen en lokale spoorwegen geldt bovendien dat de gemeente het bevoegd gezag is voor zowel ontwikkelingen in de omgeving als voor ontwikkeling van de infrastructuur. De met geluidproductieplafonds gerealiseerde scheiding in taken en verantwoordelijkheden voor wat betreft infrastructuur en omgeving, heeft in het geval van gemeentewegen en lokale spoorwegen geen meerwaarde. De gedeelde verantwoordelijkheid voor zowel de omgeving als de infrastructuur biedt gemeenten bovendien meer afwegingsruimte dan de systematiek met geluidproductieplafonds. Voor

¹⁵ Het betreft hier de lokale spoorwegen die liggen in de gebieden die op grond van artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 zijn aangewezen en de lokale spoorwegen buiten die gebieden die door de provincie niet op grond van artikel 2.13a, eerste lid, van de Omgevingswet bij omgevingsverordening zijn aangewezen. Voor de lokale spoorwegen die buiten die gebieden liggen en die wel zijn aangewezen in de omgevingsverordening, stellen provinciale staten op grond van artikel 2.13a, eerste lid, van de Omgevingswet geluidproductieplafonds als omgevingswaarden vast.

waterschapswegen ligt dit anders, daarop wordt in hoofdstuk 7 van deze nota van toelichting nader ingegaan.

De taak om het geluid van gemeentewegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen te beheersen wordt in het Besluit kwaliteit leefomgeving uitgewerkt in twee te onderscheiden typen instructieregels: instructieregels met een preventieve werking en instructieregels met een correctieve werking.

De preventieve instructieregels worden toegepast bij besluitvorming over grote gebiedsontwikkelingen of over infrastructuur. Het gaat dan bijvoorbeeld om aanleg van of grote wijzigingen in infrastructuur of de bouw van woningen. Toepassing van deze regels bewerkstelligt voor wat betreft geluid een voldoende kwaliteit van de leefomgeving.

De correctieve instructieregels betreffen in essentie een plicht tot monitoring van het geluid van gemeentewegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen, met daaraan gekoppeld de plicht om het treffen van geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen te overwegen als uit de monitoring blijkt dat het geluid van die (spoor)wegen in een bepaalde mate is toegenomen. In sommige situaties geldt daarbij een plicht tot het treffen van geluidwerende maatregelen.

De op preventie gerichte instructieregels bewerkstelligen dat bij de voorbereiding van initiatieven die tot grote wijzigingen in de geluidssituatie kunnen leiden, regels voor beheersing van geluid van toepassing zijn. De hier bedoelde initiatieven kunnen betrekking hebben op zowel de infrastructuur, zoals een verbreding van een weg, als op de omgeving, zoals ruimtelijke plannen die leiden tot een significante toename van verkeer op bestaande wegen. Dergelijke op preventie gerichte regels hebben als voordeel dat verplichtingen om het geluid te beperken direct gekoppeld zijn aan het initiatief. Dat geeft rechtsbescherming voor betrokken burgers en goede mogelijkheden om financiering van eventueel benodigde geluidmaatregelen te verbinden aan het initiatief. Belangrijker is echter dat zo wordt geborgd dat het aspect geluid bij de voorbereiding van het initiatief integraal wordt meegewogen. Dat sluit aan bij de doelen van de Omgevingswet en biedt de beste mogelijkheden voor efficiënte oplossingen. Belangrijk is bijvoorbeeld dat in deze fase ook aanpassing van het initiatief nog een realistische mogelijkheid is om negatieve effecten op het gebied van geluid te voorkomen. Gekoppeld aan initiatieven die leiden tot grote wijzigingen in het geluid wordt geluidbeheersing dus vooraf geregeld. Vervolgens wordt de eventuele toename van geluid door andere (kleinere) initiatieven en autonome ontwikkelingen beheerst met de monitoring. Het zwaartepunt van de systematiek ligt echter bij de op preventie gerichte regels. Voorkomen is immers beter dan genezen. En daarnaast is dat het juiste moment voor het bevoegd gezag om in samenhang met het initiatief dat toename van geluid veroorzaakt, en in samenhang met overige aspecten van de leefomgeving, een zorgvuldige afweging en keuze te maken.

Daarnaast zorgen deze regels ervoor dat initiatieven die maar een kleine of geen toename van geluid veroorzaken, zonder toepassing van geluidregels kunnen worden ontplooid. Datzelfde geldt voor autonome ontwikkelingen, zoals een groei van de mobiliteit. De op correctie gerichte regels zorgen ervoor dat de hierdoor optredende toenames van geluid worden beheerst. Dit betreft echter een beheersing achteraf, dus nadat de toename heeft plaatsgevonden. De beheersing achteraf vindt plaats met een vijfjaarlijkse verslaglegging over de resultaten van de monitoring. Bij het formuleren van een reactie op die resultaten heeft het bevoegd gezag veel beleidsvrijheid. Met name de gemeente is zowel verantwoordelijk voor het functioneren van de door de gemeente beheerde infrastructuur als voor initiatieven in de omgeving en de leefkwaliteit in de omgeving. Vanuit die gecombineerde verantwoordelijkheden is een ruime beleidsvrijheid wenselijk.

Het is aan het bevoegd gezag of en hoe hij toename van geluidbelastingen in de omgeving van de door de gemeente beheerde infrastructuur wil beheersen. De instructieregels voor de beheersing van het geluid van gemeentewegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen die met dit Aanvullingsbesluit worden geïntroduceerd zijn minder strikt dan de regels voor de naleving van geluidproductieplafonds. Er is dan ook voor gekozen om voor deze (spoor)wegen geen omgevingswaarde te introduceren die door monitoring wordt bewaakt, maar een 'andere parameter' als bedoeld in artikel 20.1, derde lid, van de Omgevingswet.

De preventieve regels betreffen grotendeels de regels die voorheen vanuit de Wet en het Besluit geluidhinder golden bij een 'reconstructie van een weg' of 'wijziging van een spoorweg'. Deze regels zijn effectiever gemaakt. Zo zijn deze regels niet meer van toepassing op aanpassingen aan de infrastructuur die in het algemeen leiden tot beperkte of geen toename van geluid op bestaande wegen en spoorwegen, zodat de uitvoeringslasten hiervoor lager worden. De op correctie gerichte regels zijn nieuw, maar kunnen in combinatie met de taken die al bestonden vanuit de richtlijn omgevingslawaaï worden uitgevoerd, waardoor de extra uitvoeringslasten laag blijven voor in ieder geval de gemeenten in agglomeraties die op grond van die richtlijn al actieplannen moeten opstellen.

De hiervoor beschreven geluidregels worden toegepast bij het vaststellen van een omgevingsplan, het verlenen van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit of bij monitorings- of daaraan gekoppelde verplichtingen. Bovendien wordt een voorziening getroffen in het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer waardoor bij verkeersbesluiten, zoals verkeersbesluiten die leiden tot het verhogen van de maximale snelheid of een sterke toename van verkeer, ook deze geluidregels worden toegepast.

Samenvattend: preventieve regels zorgen voor beheersing van geluidbelastingen gekoppeld aan wijzigingen van infrastructuur en ruimtelijke plannen die tot een grote toename van geluid leiden. Deze regels pakken toename van geluid door kleine wijzigingen en door autonome groei van mobiliteit niet aan. Daarom zijn er correctieve regels gekoppeld aan een vijfjaarlijkse verslaglegging van monitoring van geluid. Die regels bieden veel beleidsvrijheid zodat het bevoegd gezag de ruimte heeft om op de lokale situatie gerichte passende maatregelen te treffen. Het is primair aan het bevoegd gezag om te bepalen op welke wijze invulling wordt gegeven aan beheersing van toename van geluid op basis van de resultaten van de monitoring.

Het systeem van de basisgeluidemissie wordt verder toegelicht in hoofdstuk 6 van deze nota van toelichting.

3.7 Geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige ruimten

Met de uitvoering van de regels voor beheersing van geluid van de gedefinieerde geluidbronsorten geeft het bevoegd gezag uitvoering aan de wettelijke taak tot het beschermen van de gezondheid. Schade aan de gezondheid kan ontstaan door langdurige blootstelling aan het geluid van de betreffende geluidbronsorten. Daarom is ervoor gekozen om locaties waar mensen langdurig verblijven, maar ook slapen en leren, te beschermen met deze regels. Daarvoor zijn in het Besluit kwaliteit leefomgeving zogenoemde geluidgevoelige gebouwen aangewezen. Een gebouw met een woonfunctie is bijvoorbeeld een geluidgevoelig gebouw. Maar ook een school, ziekenhuis en kinderdagverblijf zijn geluidgevoelig. De standaardwaarde en de grenswaarde voor het geluid op de gevel zijn normen die betrekking hebben op het geluid op de buitenzijde, dus op de gevel, van een gebouw of – als een gebouw nog niet gebouwd is – op de grens van de locatie waar dat gebouwd mag worden.

Daarnaast is er een grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten van een gebouw. Dergelijke ruimten zijn gedefinieerd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het betreft bijvoorbeeld een woonkamer of een slaapkamer (verblijfsruimten van een woonfunctie), of een leslokaal (verblijfsruimte van een onderwijsfunctie). De regels over naleving van de grenswaarde voor het geluidniveau in geluidgevoelige ruimten leiden tot eisen aan de geluidwering van gevels, met uitzondering van woonwagens en woonschepen. De geluidregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving gelden op dit punt voor alle geluidgevoelige gebouwen in het omgevingsplan die daadwerkelijk aanwezig zijn en voor de geluidgevoelige gebouwen waarvoor de omgevingsvergunning voor het bouwen al is verleend. Voor nieuwe geluidgevoelige gebouwen stelt het Besluit bouwwerken leefomgeving eisen aan de te realiseren geluidwering en wordt langs die weg gewaarborgd dat voldaan wordt aan de grenswaarde voor geluid in geluidgevoelige ruimten.

De geluidregels van het Aanvullingsbesluit bieden het bevoegd gezag veel flexibiliteit bij het toestaan van geluidbelastingen boven de standaardwaarde. Hiermee wordt invulling gegeven aan de doelstelling van de Omgevingswet om de decentrale overheid een brede afwegingsruimte te bieden.

Qua terminologie is de aansluiting tussen de geluidregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving en die in het Besluit bouwwerken leefomgeving sterk verbeterd. Voor een uitvoeriger beschrijving hiervan wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 3.20 en 3.21 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals ingevoegd met dit besluit.

3.8 Afwegingsruimte boven de standaardwaarde

Tussen de standaardwaarde en de grenswaarde voor het geluid op de gevel heeft het bevoegd gezag ruimte om op grond van eigen beleid geluidbelastingen als toelaatbaar te beoordelen. De regels stellen hiervoor wel kaders. Bij nieuwe geluidgevoelige gebouwen is een geluidbelasting boven de standaardwaarde alleen toelaatbaar als geluidbeperkende maatregelen om dat te voorkomen stuiten op overwegende bezwaren van financiële, landschappelijke, stedenbouwkundige of verkeerskundige aard. Dat geldt ook het verhogen van de geluidbelasting op bestaande geluidgevoelige gebouwen. Dit betekent dat het bevoegd gezag een motiveringsplicht heeft als zij besluit een geluidbelasting boven

de standaardwaarde toe te laten. De burger heeft rechtsbescherming omdat het gebruik van de beleidsmatige afwegingsruimte steeds gekoppeld is aan een formeel besluit waartegen bezwaar mogelijk is. Het betreft bijvoorbeeld een vaststelling van een omgevingsplan, een projectbesluit, een besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond, een verkeersbesluit of een omgevingsvergunning.

Het bevoegd gezag kan bij elk besluit een ad-hoc afweging maken. Het verdient echter de voorkeur dat het bevoegd gezag het voorgenomen handelen vastlegt in beleidsregels zodat initiatieven vergelijkbaar getoetst kunnen worden en voor een initiatiefnemer vooraf duidelijk is hoe de gemeente omgaat met de bestuurlijke afwegingsruimte. Dat draagt bij aan de rechtszekerheid bij het beoordelen van particuliere initiatieven. Een beleidsnota, bijvoorbeeld de omgevingsvisie of het actieplan geluid, kan overigens ook inzicht geven in het beleid van de gemeente met betrekking tot geluid. Veel gemeenten hebben onder de Wet geluidhinder in beleidsregels vastgelegd onder welke voorwaarden zij wil instemmen met het projecteren van nieuwe woningen die een geluidbelasting krijgen die hoger is dan de standaardwaarde. Dat zogenoemde hogere waarden beleid kan materieel worden voortgezet onder de Omgevingswet.

Het doel van de onderhavige regels is het beheersen van geluid met het oog op het beschermen van de gezondheid. Het bevoegd gezag dient daarom alle maatregelen te beoordelen die het geluid kunnen beperken en niet op voorhand al stuiten op de genoemde overwegende bezwaren. Aanleg van een tunnel zal bijvoorbeeld in veel gevallen op voorhand kunnen worden beschouwd als te kostbaar, maar voor geluidschermen of een stiller wegdek zal dat minder vaak het geval zijn. Maar voor bijvoorbeeld een scherm langs een weg binnen de bebouwde kom is de kans groot dat dit stedenbouwkundig niet inpasbaar wordt gevonden. Het gezondheidsaspect kan ook leiden tot afweging van minder gangbare maatregelen naarmate meer kennis beschikbaar komt. Zo is uit onderzoek gebleken dat een geluidluwe zijde van een woning leidt tot vermindering van de schade aan de gezondheid als gevolg van hogere belastingen op andere zijden. Ook aanwezigheid van stille gebieden in de woonomgeving heeft een gunstig effect. Weliswaar wordt met dit soort maatregelen het geluid op de meest belaste gevel van de woning niet verlaagd, maar wel vergroot het de acceptatie van dat hogere geluidniveau. Vooral bij woningbouwplannen zijn vaak meer mogelijkheden dan de "traditionele" geluidbeperkende maatregelen zoals het houden van afstand tot de bron en het plaatsen van geluidschermen.

3.9 Overdracht van wegen en spoorwegen, wijziging systeem van regulering

Bestuursorganen kunnen overeenkomen dat een deel van een geluidbronssoort met geluidproductieplafonds naar een ander bevoegd gezag over gaat. Als bijvoorbeeld het beheer van een rijksweg overgaat naar een provincie, of het beheer van een provinciale weg overgaat naar een gemeente, gaat deze weg over naar een andere geluidbronssoort. In het tweede geval is dat bovendien een geluidbronssoort die niet gereguleerd wordt met geluidproductieplafonds maar met de basisgeluidemissie. Andersom kan natuurlijk een deel van een geluidbronssoort met een basisgeluidemissie overgaan naar een geluidbronssoort met geluidproductieplafonds. Het Aanvullingsbesluit geluid bevat regels die van toepassing zijn als een deel van een geluidbronssoort over gaat naar een andere geluidbronssoort. Die regels voorzien ook in het omzetten van geluidproductieplafonds naar het systeem met regulering met een basisgeluidemissie en andersom. De kern daarvan is dat geldende geluidproductieplafonds worden omgezet in waarden van de basisgeluidemissie en andersom. Op deze wijze blijft de geluidruimte van de bron behouden en blijft de bescherming van geluidgevoelige gebouwen op hetzelfde niveau.

3.10 Contouren van de Aanvullingsregeling geluid

Voor een goed begrip van het nieuwe systeem is het van belang dat het nieuwe stelsel als geheel samenhangend wordt toegelicht. Dat stelsel bestaat naast de Aanvullingswet geluid en het Aanvullingsbesluit geluid, ook uit een Aanvullingsregeling geluid. Daarom zijn in deze paragraaf de eerste contouren geschetst van de Aanvullingsregeling geluid zoals die op dit moment wordt voorzien.

Geluid op geluidgevoelige gebouwen

In de Aanvullingsregeling geluid wordt voorgeschreven welk voorschrift gevolgd moet worden voor het bepalen van het geluid op een geluidgevoelig gebouw. Dat betreft onder meer de meet- en rekenvoorschriften die thans zijn opgenomen in het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012, het reken- en meetvoorschrift van de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer.

De voorschriften worden aangepast op het nieuwe systeem. Dat betreft bijvoorbeeld de aftrek voor het stiller worden van het wegverkeer (artikel 110g Wet geluidhinder) die komt te vervallen. Een andere wijziging is het optellen van het geluid van verschillende wegen tot één maatgevende geluidbelasting. Dit is in lijn met het huidige hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, maar is nieuw voor provinciale wegen en gemeentelijke wegen. Voor lokale spoorwegen worden emissie-kentallen voor nieuwe voertuigcategorieën toegevoegd.

Voor industrieterreinen worden regels toegevoegd voor het bepalen van het jaargemiddelde geluid door een industrieterrein. De Aanvullingsregeling geluid zal daarbij zoveel mogelijk aansluiten op de in bijlage II van de Omgevingsregeling genoemde Handleiding meten en rekenen industrielawaai.

Geluid op referentiepunten

De Aanvullingsregeling geluid zal, net als het huidige Reken- en meetvoorschrift geluid 2012, rekenregels bevatten voor het bepalen van het geluid op referentiepunten. Het huidige Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 kent zulke regels al voor de geluidproductieplafonds van rijkswegen en hoofdspoorwegen en onder de Omgevingswet gaan deze ook gelden voor provinciale wegen en industrieterreinen.

Geluidemissie en de basisgeluidemissie

De Aanvullingsregeling geluid zal regels bevatten voor het bepalen van de basisgeluidemissie en monitoring van de geluidemissie. Ook zal daarbij ingegaan worden op vuistregels voor het maken van schattingen voor wegen met weinig verkeer, de verkeerssnelheid en het wegdektype. Zo zal bijvoorbeeld geregeld worden dat de verkeerssnelheid kan worden afgeleid uit de maximumsnelheid en het type weg zodat meting van deze snelheid niet nodig is.

Doelmatigheidscriterium

De Aanvullingsregeling geluid zal voor verschillende geluidbeperkende maatregelen de maatregelpunten definiëren die nodig zijn voor de doelmatigheidsafweging die met toepassing van paragraaf 3.5.4.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving gemaakt wordt voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. Daarbij zullen ook uitvoeringseisen opgenomen kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld een minimale lengte voor een specifieke bronmaatregel.

Gezamenlijk geluid en gecumuleerde geluid

In dit besluit is voorgeschreven in welke gevallen het geluid op geluidgevoelige gebouwen moet worden opgeteld tot gezamenlijk geluid of gecumuleerd geluid. In de Aanvullingsregeling geluid wordt voorgeschreven hoe dat optellen moet worden uitgevoerd. Regels voor het bepalen van gecumuleerd geluid zijn al opgenomen in de Omgevingsregeling, maar worden met de Aanvullingsregeling geluid geactualiseerd. Dat geldt in ieder geval voor de weegfactoren voor luchtvaart, die worden aangepast op de dosis-effectrelaties van de Wet luchtvaart.

De buitengrens van geluidaandachtsgebieden

De Aanvullingsregeling geluid zal rekenregels bevatten voor de bepaling van geluidaandachtsgebieden. Voor geluidbronsoorten met geluidproductieplafonds zullen die gebaseerd zijn op de geluidcontour van de standaardwaarde in een lege omgeving zonder afschermende objecten. Voor de overige geluidbronsoorten wordt een eenvoudigere methodiek voorzien die lijkt op de huidige methodiek voor geluidzones.

Aanwijzing van industrieterreinen met zeehavens

Een van de flexibiliteitsbepalingen voor het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen heeft betrekking op het geluid van zeehavengebonden activiteiten op industrieterreinen die noodzakelijkerwijs in de open lucht plaatsvinden. In de Aanvullingsregeling geluid worden die industrieterreinen aangewezen.

Aanleverplicht gegevens geluidregister

In de Aanvullingsregeling geluid zal worden opgenomen dat gegevens die in het geluidregister geregistreerd moeten worden, aangeleverd moeten worden aan de Minister die het geluidregister beheert. De gegevens zullen moeten voldoen aan een informatiemodel. Hiervoor wordt een Centrale voorziening geluidgegevens (Cvvg) ontwikkeld, waarin deze gegevens worden ontsloten. De Cvvg is een informatieproduct dat op termijn aangesloten zou kunnen worden op het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Beperken van onderzoeks- en uitvoeringslasten

De Aanvullingsregeling geluid zal voor specifieke situaties bepalen in welk deel van het geluidaandachtsgebied het geluid op geluidgevoelige gebouwen onderzocht moet worden. Dergelijke situaties zijn bijvoorbeeld het wijzigen van één of meer geluidproductieplafonds. Formeel heeft het rijkswegennet één geluidaandachtsgebied langs het hele net, maar voor een wijziging van het geluidproductieplafond bij de A2 in Amsterdam hoeft bijvoorbeeld niet een geluidgevoelig gebouw langs de A2 in Maastricht betrokken te worden. De Aanvullingsregeling geluid zal bepalen hoe een afbakening van het te onderzoek gebied gemaakt wordt. Dat onderzoeksgebied is een dan gedeelte van het geluidaandachtsgebied van de betreffende geluidbronsoort.

3.11 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet

- Het normenhuis is sterk vereenvoudigd, met behoud van een gelijkwaardig beschermingsniveau.
- De normering geldt per geluidbronsoort, waarbij het geluid van alle wegen, spoorwegen of industrieterreinen die tot die geluidbronsoort behoren wordt opgeteld. Voor rijkswegen en hoofdspoorwegen gold dit overigens al.
- Voor alle geluidbronsoorten in dit Aanvullingsbesluit wordt de Europese dosismaat L_{den} gehanteerd. Bij industrielawaai wordt daarnaast ook de L_{night} gebruikt
- De aanwijzing van geluidgevoelige gebouwen is geüniformeerd met die in het gepubliceerde Besluit kwaliteit leefomgeving.

3.12 Effecten

- Meer uniforme benadering van verschillende geluidbronsoorten.
- Vereenvoudiging van het normenhuis draagt bij aan het verbeterdoel van de stelselherziening: het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.
- Betere beheersing van cumulatie van het geluid van verschillende geluidbronsoorten.
- Betere aansluiting tussen de geluidregels en het Besluit bouwwerken leefomgeving.

4. Wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds

In hoofdstuk 3 is het reguleren van het geluid met geluidproductieplafonds in algemene zin toegelicht. In dit hoofdstuk wordt meer specifiek ingegaan op het systeem van geluidproductieplafonds voor de rijksinfrastructuur en provinciale (spoor)wegen. In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op het systeem van geluidproductieplafonds voor industrieterreinen.

4.1 De systematiek voor rijkswegen en hoofdspoorwegen

Voor rijkswegen en hoofdspoorwegen die werden genoemd in de Regeling geluidplafondkaart milieubeheer gelden sinds 2012 geluidproductieplafonds. Dit betreft vrijwel alle rijkswegen en hoofdspoorwegen. De regels voor de geluidproductieplafonds langs rijkswegen en hoofdspoorwegen waren opgenomen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en het bijbehorende uitvoeringsbesluit Besluit geluid milieubeheer. De regels voor het projecteren van woningen langs de wegen waren opgenomen in de Wet geluidhinder.

De regels voor rijkswegen en hoofdspoorwegen gaan zonder grote inhoudelijke wijzigingen (beleidsneutraal) over naar de Omgevingswet en onderliggende regelgeving. Met de Omgevingswet worden de geluidregels voor de rijksinfrastructuur aangevuld en geïntegreerd met de geluidregels voor andere geluidbronnen die voorheen met de Wet geluidhinder gereguleerd werden. Hetzelfde geldt voor de geluidregels voor gebiedsontwikkelingen, zoals het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen in de omgeving van rijkswegen en hoofdspoorwegen. Daarmee is meer samenhang gekomen in afwegingen rond geluid als onderdeel van integrale besluitvorming over ontwikkelingen in de omgeving van rijkswegen en hoofdspoorwegen en bij besluitvorming over aanleg of wijziging van rijkswegen en hoofdspoorwegen die gevolgen hebben voor de geluidproductie.

In de Omgevingswet is bepaald dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de rijkswegen en hoofdspoorwegen aanwijst die gereguleerd worden met geluidproductieplafonds. Materieel zal dit

overeenkomen met de Regeling geluidplafondkaart milieubeheer zoals die gold onder de Wet milieubeheer. Het betreft alle hoofdspoorwegen en nagenoeg alle wegen die door het Rijk worden beheerd. De betreffende rijkswegen en hoofdspoorwegen zullen in de Omgevingsregeling worden aangewezen.

4.2 Emplacementen in geluidproductieplafonds hoofdspoorwegen

Voor de toepassing van de spoorwegwet- en regelgeving zijn spoorwegemplacements een integraal onderdeel van de hoofdspoorweginfrastructuur. Het treinverkeer op de emplacementen is onlosmakelijk verbonden met het functioneren van die hoofdspoorweginfrastructuur. Eén van de verbeterdoelen van de Omgevingswet is een samenhangende benadering, niet alleen op lokaal niveau maar ook op andere bestuursniveaus. Tegen die achtergrond legt de Omgevingswet de verantwoordelijkheid voor de netwerken van wegen en spoor op een hoger schaalniveau dan de gemeente. De samenhang van het netwerk is immers cruciaal.

Thema's waarin deze samenhangende benadering tot uitdrukking komt in de regelgeving onder de Omgevingswet zijn onder meer de aanleg van (spoor)wegen, het behouden van de infrastructuur tegen activiteiten van derden en ook externe veiligheid.

Als onderdeel van een interbestuurlijk traject – de 'Bestuurlijke tafels' – is voor spoorwegemplacements besloten om externe veiligheid te gaan reguleren met een integrale veiligheidscontour voor het geheel van de hoofdspoorweginfrastructuur: zowel de doorgaande spoorwegen als de spoorwegemplacements. Consequentie hiervan is dat de verantwoordelijkheid hiervoor bij het Rijk komt te liggen, en de regulering niet langer plaatsvindt via gemeentelijke respectievelijk provinciale omgevingsvergunningen, maar dit past zoals gezegd bij de hierboven beschreven samenhangende benadering.

In dit traject van de 'Bestuurlijke tafels' is tevens gesproken over het geluid van emplacementen. Daarbij is aangedrongen op een vergelijkbare aanpak voor geluid: er moest onder andere onderzoek worden gedaan naar een acceptabel geluidniveau, een integrale geluidcontour en mogelijke geluidreducerende maatregelen die bijdragen aan dat acceptabele geluidniveau.

Nadat uit onderzoek aan de hand van een representatieve steekproef van 20 van de ruim 100 emplacementen was gebleken dat de al bestaande geluidparagraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving niet goed bruikbaar was om het geluid van treinen op emplacementen te reguleren, ligt de keuze om dit geluid onder te brengen in de geluidproductieplafonds voor hoofdspoorwegen voor de hand. Deze keuze sluit aan bij de bestuurlijke keuze die met betrekking tot externe veiligheid is gemaakt: er ontstaat zo één integrale geluidcontour voor het geheel van de hoofdspoorweginfrastructuur.

In relatie tot die keuze is nader onderzoek gedaan naar de noodzaak voor aanvullende geluidreducerende maatregelen of andere aanpassingen om omwonenden een gelijkwaardig beschermingsniveau tegen het geluid van de treinen op emplacementen te bieden. In de praktijk zijn waar nodig op emplacementen al zogenoemde spoorstaafconditioneringssystemen aangebracht: installaties die bogen en wissels smeren en daarmee piekgeluiden die bij die bogen en wissels kunnen optreden mitigeren. Om die maatregelen ook onder de werking van geluidproductieplafonds te borgen, zijn deze toegevoegd aan de bepaling over de akoestische kwaliteit van hoofdspoorwegen in artikel 3.27, dat met dit Aanvullingsbesluit geluid aan het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt toegevoegd. Ook de algemenere bepaling uit datzelfde artikel dat de akoestische kwaliteit ten minste die van een spoorconstructie van langgelast spoor in een ballastbed op betonnen dwarsliggers moet zijn, geldt vanzelfsprekend op emplacementen. Ook de afwezigheid van lassen in het spoor beschermt tegen piekgeluiden.

Daarnaast zullen de rekenregels worden aangepast om het geluid van treinen op emplacementen op een correcte manier in de berekeningen mee te nemen. Dit betreft onder meer het rekenen met treinen die langzamer rijden dan 40 km/uur en het zogenaamde 'overstand'-geluid: het specifieke geluid van treinen die gedurende langere tijd op het emplacement stilstaan maar waarvan bepaalde systemen wel operationeel blijven. De benodigde aanpassing van de rekenregels zal op het niveau van ministeriële regeling vorm krijgen in de Aanvullingsregeling geluid, die de uitwerkingsregels die samenhangen met dit Aanvullingsbesluit toevoegt aan de Omgevingsregeling.

Om juridisch vorm te geven aan de beschreven integrale veiligheidscontour als onderdeel van het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen, loopt een separaat wijzigingstraject dat de relevante algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet aanpast. Zo'n separaat traject specifiek voor emplacementen is voor geluid niet nodig nu al een wijzigingstraject loopt in de vorm van het

Aanvullingsbesluit geluid. Uit een oogpunt van samenhangende wetgeving is het logisch om de aanpassingen voor het geluid van treinen op emplacementen direct in dit Aanvullingsbesluit mee te nemen, en ook de uitvoeringspraktijk is hiermee gediend. Bij de invoering van het stelsel van de Omgevingswet is nu direct duidelijk welke bestuurslaag met welke typen geluid wel of geen rekening hoeft te houden. Bijvoorbeeld voor emplacementen die nu nog onderdeel zijn van een gezoneerd industrieterrein als bedoeld in de Wet geluidhinder, is direct duidelijk dat het geluid van treinen op die emplacementen niet hoeft te worden betrokken bij de eerste vaststelling van geluidproductieplafonds voor dat industrieterrein onder de Omgevingswet. Bij een separaat wijzigingsbesluit zouden de geluidproductieplafonds die met toepassing van het Aanvullingsbesluit worden bepaald op basis van de huidige zonering – inclusief het geluid van treinen – vervolgens met toepassing van dat aparte wijzigingsbesluit dan weer aangepast moeten worden. Dat leidt tot onduidelijkheid en ook onnodig dubbel werk.

4.3 De systematiek voor wegen en lokale spoorwegen in beheer bij de provincie

Geluid door provinciale wegen en lokale spoorwegen werd gereguleerd met de regels uit de Wet geluidhinder. Met de Omgevingswet zijn deze regels fors gemoderniseerd door de invoering van geluidproductieplafonds.

De Omgevingswet regelt dat het bevoegd gezag de provinciale wegen en lokale spoorwegen aanwijst die gereguleerd worden met geluidproductieplafonds. In artikel 2.13a, eerste lid, van de wet is bepaald dat geluidproductieplafonds worden vastgesteld voor door provinciale staten aangewezen wegen in beheer bij de provincie en lokale spoorwegen, voor zover gelegen buiten de gebieden die op grond van artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 zijn aangewezen, de zogenoemde vervoerregio's. Deze aanwijzing van wegen en spoorwegen gebeurt bij omgevingsverordening en zorgt ervoor dat de geluidregulering wordt toegesneden op (spoor)wegen waarvoor dat uit oogpunt van geluidbeheersing zinvol is. Het begrip 'weg' in de Omgevingswet omvat bijvoorbeeld ook wegen die niet zijn opengesteld voor motorvoertuigen en het is niet zinvol om voor dat soort wegen geluidproductieplafonds vast te stellen.

In dit besluit wordt dit verder uitgewerkt door in elk geval de wegen waarvan gemiddeld per etmaal meer dan 1.000 motorvoertuigen gebruik maken aan te wijzen als wegen waarvoor geluidproductieplafonds moeten worden vastgesteld. Voor wegen met minder dan 1.000 motorvoertuigen per etmaal bestaat die verplichting niet. Boven deze grens is er namelijk een aanzienlijke kans dat geluidgevoelige gebouwen een geluidbelasting afkomstig van de weg ondervinden die boven de standaardwaarde uitgaat en dus schade aan de gezondheid kan veroorzaken en dus is het wenselijk dat de geluidproductie van de betreffende weg gereguleerd wordt met de instructieregels uit dit besluit. Overwogen is om geen ondergrens van 1.000 motorvoertuigen per etmaal in het besluit op te nemen en de provincies meer vrijheid te geven bij het aanwijzen van wegen. Daar is echter van afgezien omdat het beschermingsniveau dan niet in de regelgeving geborgd kan worden. De huidige Wet geluidhinder ziet op alle provinciale wegen (met uitzondering van wegen met een maximumsnelheid van 30 km/uur, maar die zullen bij de provincies weinig voorkomen). Tegen de achtergrond van het streven naar een ten minste gelijkwaardig beschermingsniveau ligt het dan niet in de rede om de toepasselijkheid van de geluidregels onder de Omgevingswet afhankelijk te maken van de beleidskeuze van de verschillende provincies, waardoor wegen waarvoor nu onder de Wet geluidhinder wel regels gelden, straks mogelijk niet meer onder de werking van de geluidregels vallen en waardoor bovendien verschillen in bescherming tussen provincies kunnen ontstaan.

Daar komt bij dat in het kader van het al genoemde beleidsvernieuwingstraject "Swung"¹⁶ bestuurlijk is afgesproken om de bescherming van de Wet geluidhinder niet alleen voort te zetten maar ook te verbeteren door onder meer de invoering van geluidproductieplafonds voor provinciale wegen. Ook met die bestuurlijke afspraak zou een mogelijke afname van provinciale wegen die onder de werking van de geluidregels vallen en ook een differentiatie in bescherming tussen verschillende provincies op gespannen voet staan.

Verder is een mogelijkheid tot gefaseerde invoering van de geluidproductieplafonds overdacht, net zoals bij de basisgeluidemissie voor gemeente- en waterschapswegen. Ook daar is niet toe besloten. Omdat provinciale wegen gemiddeld beduidend drukker zijn dan gemeente- en waterschapswegen zou een fasering maar een beperkte toegevoegde waarde hebben; de omvang van een tweede fase zou zeer beperkt zijn. Bovendien spelen geluidproductieplafonds – anders dan de basisgeluidemissie – ook een rol bij de onderbouwing van besluiten om nieuwe geluidgevoelige gebouwen toe te laten. Overal

¹⁶ Zie onder andere paragraaf 1.3 van deze nota van toelichting en paragraaf 4.8 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de Aanvullingswet geluid, Kamerstukken II, 2018/19, 35054, nr. 3.

waar door fasering pas vijf jaar later geluidproductieplafonds worden ingevoerd, kan de gemeente voor de akoestische onderbouwing van bouwplannen gedurende die vijf jaar geen gebruik maken van de brongegevens behorend bij de geluidproductieplafonds. Dat leidt tot meer bestuurlijke lasten voor die gemeenten, omdat ze dan bij de provincie prognoses moeten opvragen om hun akoestische onderzoek te kunnen doen. Dit doet ook geen recht aan de doelstelling om de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht te vergroten.

Het beheer van lokale spoorwegen is op grond van de Wet lokaal spoor opgedragen aan gedeputeerde staten, met uitzondering van de lokale spoorwegen die worden beheerd door de twee vervoerregio's – Amsterdam en Rotterdam/Den Haag – die op grond van de Wet personenvervoer 2000 zijn ingesteld. Voor aanwijzing van lokale spoorwegen buiten die vervoerregio's waarvoor geluidproductieplafond worden vastgesteld, geldt dat zij niet verweven of gebundeld mogen zijn met delen van een weg. Kortom, de zogenaamde vrij liggende spoorwegen.

Reden hiervoor is dat lokale spoorwegen bestaan uit zeer uiteenlopende typen spoorlijnen waarbij ook de ligging in hun bredere ruimtelijke omgeving heel verschillend kan zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld tramlijnen, sneltramlijnen, metrolijnen en RandstadRail en daarnaast zijn er concrete plannen voor enkele verbindingen van 'zwaar' spoor, die qua infrastructuur en materieel vergelijkbaar zijn met hoofdspoorwegen, maar beheerd zullen worden door de provincie. In wisselende mate liggen de lokale spoorwegen ingebed in of langs wegen in een meer of minder stedelijke omgeving.

Vooral voor de lokale spoorwegen die sterk verweven zijn met de lokale weginfrastructuur, ligt het niet voor de hand om de beoordeling van het geluid van die spoorwegen geïsoleerd te bezien van het geluid afkomstig van de weg waarin of waarlangs zij liggen. Omwonenden ervaren in die situaties immers het geluid van – in hun ogen – één bundel stedelijke infrastructuur en niet van een weg en een lokale spoorweg afzonderlijk. Dat geldt nog sterker waar de lokale spoorweg ook wordt gebruikt door wegverkeer, al dan niet beperkt tot bussen en/of taxi's. Tegelijk ligt het voor de 'zware' spoorlijnen die bij enkele provincies in voorbereiding zijn, niet voor de hand om het geluid daarvan te reguleren op dezelfde manier als dat bij gemeentelijke wegen gebeurt. Zoals gezegd is dat type lokale spoorweg naar zijn aard sterk vergelijkbaar met een hoofdspoorweg, waarvoor de systematiek met geluidproductieplafonds geldt. Ook ligt een provinciale verantwoordelijkheid in die gevallen meer voor de hand dan een gemeentelijke.

Tegen de geschetste achtergrond is ervoor gekozen om het provinciebestuur de mogelijkheid te bieden om zelf de geluidregulering van een door die provincie beheerde lokale spoorweg ter hand te nemen door daarvoor – net als voor provinciale wegen – geluidproductieplafonds vast te stellen. Daartoe wijst de provincie de lokale spoorweg in kwestie aan op grond van artikel 2.13a, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet. In het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zijn instructieregels uitgewerkt waaraan zo'n aanwijzing moet voldoen. Met deze instructieregels wordt geborgd dat deze mogelijkheid alleen wordt toegepast op (delen van) lokale spoorwegen die zich daar naar hun aard en ligging voor lenen.

Met welk stelsel en door welk bestuursorgaan het geluid van een lokale spoorweg ook gereguleerd zal worden, het is vanzelfsprekend dat in alle gevallen de benodigde interbestuurlijke afstemming plaatsvindt op grond van artikel 2.2 van de Omgevingswet.

4.4 Bevoegd gezag en beheer

Rijkswegen en hoofdspoorwegen zijn verbindingen van nationaal belang waarvoor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk is. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is daarom ook het bevoegd gezag voor de toepassing van de regels voor de beheersing van het geluid van rijkswegen en hoofdspoorwegen. In die hoedanigheid stelt de Minister de geluidproductieplafonds vast en besluit in samenhang daarmee ook over de aanvaardbaarheid van het geluid op geluidgevoelige gebouwen in de omgeving van de weg of spoorweg. De Minister besluit ook of direct of pas op termijn moet worden voldaan aan de geluidproductieplafonds en draagt zorg voor de publicatie van het 5-jaarlijkse verslag over naleving van geluidproductiefonds.

De feitelijke beheerstaken worden uitgevoerd door Rijkswaterstaat respectievelijk ProRail. De Minister heeft verschillende uitvoerende taken die voortvloeien uit de geluidregelgeving bij die beheerders neergelegd. Het betreft dan met name de naleving van alle geluidproductieplafonds. Het is de taak van de beheerder om voortdurend rekening te houden met alle ontwikkelingen die kunnen leiden tot een verandering van de geluidproductie. Het gaat daarbij om de autonome groei van het verkeer, maar ook om veranderingen in het geluid die het gevolg zijn van het wijzigen van de toegestane rijnsnelheid, het veranderen van de samenstelling van het verkeer (type voertuigen), een wijziging van

het type wegdek en het wijzigen van de fysieke ligging en breedte van de infrastructuur. In het systeem van de geluidproductieplafonds vinden al die veranderingen plaats onder het geluidproductieplafond. De beheerder zal bij dreigende overschrijding van een geluidproductieplafond, als niet veel geluidruimte meer over is, tijdig actie moeten ondernemen om overschrijding te voorkomen. Het kan dan gaan om vervanging van een wegdek door een stiller type, het plaatsen van schermen of toepassing van een stillere spoorconstructie.

Voor provinciale staten geldt dat zij hun bevoegdheid kunnen delegeren aan gedeputeerde staten.

4.5 Het nalevingsverslag

Een essentieel onderdeel van het systeem van geluidproductieplafonds is de actieve monitoring van het geluid. Het bevoegd gezag moet verslag doen van de monitoring.

Hoofddregel is dat een volledige verslaglegging vijfjaarlijks plaatsvindt, waarbij deze verslaglegging met het oog op de efficiëntie wordt gekoppeld aan het vijfjaarlijkse actieplan, dat door gemeenten in agglomeraties, provincies en het Rijk wordt gemaakt ter uitvoering van de richtlijn omgevingslawaa. Zie in dit verband ook hoofdstuk 8 van deze nota van toelichting. Voor gemeenten die niet in een agglomeratie liggen en dus geen actieplan maken, wordt separaat voorzien in een vergelijkbare instructieregel.

Op grond van de ervaring met de uitvoering van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is niet generiek gekozen voor jaarlijkse verslaglegging. Gebleken is namelijk dat een vijfjaarlijkse cyclus beter past bij de aard van deze taken. Bovendien leidt dit tot een vermindering van de uitvoeringslasten.

Voor de rijkswegen en hoofdspoorwegen blijft wel – in lijn met de huidige systematiek en in overleg met de beheerders van die geluidbronsoorten – een jaarlijkse, lichtere verslaglegging bestaan. Datzelfde geldt voor alle bestuurslagen voor situaties waarin is besloten om tijdelijk niet hoeven voldoen aan de resultaatsverplichting (een voortzetting van de huidige ontheffingen uit hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer).

4.6 Normenkader en toepassing

De in paragraaf 3.3 van deze nota van toelichting beschreven geluidnormen hebben betrekking op het geluid op gevels van geluidgevoelige gebouwen of op de begrenzing van de locatie voor het plaatsen van een woonschip of een woonwagen. De normen worden toegepast bij het vaststellen van geluidproductieplafonds als daardoor het geluid in de omgeving toeneemt. Het toetsen leidt tot verplichtingen zoals het overwegen van geluidbeperkende maatregelen als het geluid hoger is dan de standaardwaarde en door de vaststelling toeneemt. Er is sprake van een toename als, bij volledige benutting van de geluidproductieplafonds, het geluid na de vaststelling hoger is dan voor die vaststelling.

Zoals toegelicht in paragraaf 3.3 heeft het bevoegd gezag afwegingsruimte om geluidbelastingen tussen de standaardwaarde en grenswaarde toe te staan. Het bevoegd gezag kan dus besluiten om een geluidproductieplafond hoger vast te stellen waardoor het geluid in de omgeving toeneemt, mits het geluid niet hoger wordt dan de grenswaarde voor het geluid. Een toename is alleen toelaatbaar als het niet mogelijk is om maatregelen te treffen die de toename voorkomen. In dat geval moet gemotiveerd worden dat de maatregelen niet getroffen worden vanwege overwegende bezwaren van landschappelijke, stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, technische of financiële aard. Omdat het geluid is toegenomen moeten bovendien de grenswaarden voor het geluid in geluidgevoelige ruimten die grenzen aan de betreffende gevels worden toegepast.

De geluidregels bevatten ook een mogelijkheid aan het bevoegd gezag om bij de vaststelling van een geluidproductieplafond te besluiten om een geluidbelasting toe te staan die toeneemt en hoger is dan de grenswaarde voor het geluid op de gevel. Hierbij gelden zwaardere eisen aan de motivering en aan de maatregelen dan bij gebruik van de afwegingsruimte tussen standaardwaarde en grenswaarde. Zo moet er sprake zijn van zwaarwegende economische of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen die het rechtvaardigen¹⁷ om de geluidproductieplafonds zodanig vast te stellen het geluid hoger wordt dan de grenswaarde. Daarbij moeten ook meer ingrijpende maatregelen worden overwogen die verder gaan dan de normale geluidbeperkende maatregelen. Daarbij kan worden

¹⁷ De toelichting op het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat een uitgewerkt afwegingskader over de toepassing van dit criterium, zie Stb. 2018, 292, blz. 321-325.

gedacht aan de aanleg van een tunnel of omleidingsroute, of het onttrekken van de geluidgevoelige functie aan geluidgevoelige gebouwen.

Het normenkader is ook van toepassing als nieuwe geluidgevoelige gebouwen worden toegelaten in het omgevingsplan door de vaststelling van een omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. De werking van de regels voor nieuwbouw of functiewijziging van geluidgevoelige gebouwen is in hoofdstuk 9 van deze nota van toelichting verder beschreven.

Voor provinciale wegen en door de provincie beheerde lokale spoorwegen zijn dezelfde geluidnormen van toepassing als voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. Er is echter één uitzondering voor provinciale wegen die volgens de definitie van de Wegenverkeerswet binnen de bebouwde kom liggen. Omdat voorheen voor deze situatie een aanzienlijk hogere grenswaarde voor het geluid op de gevel voor woningbouwplannen en voor de infrawijzigingen gold, zijn er veel bestaande geluidgevoelige gebouwen met hoge geluidbelastingen. Die geluidbelastingen zijn vaak hoger dan de grenswaarde voor het geluid op de gevel voor wijzigingen van geluidproductieplafonds van 65 dB die met het Besluit kwaliteit leefomgeving van kracht is geworden. De bestaande geluidgevoelige gebouwen met belastingen boven deze grenswaarde voor het geluid op de gevel kunnen ontwikkelingen van de provinciale weg blokkeren. Daarbij speelt ook mee dat binnen de bebouwde kom de mogelijkheden voor geluidbeperkende maatregelen, zoals geluidschermen, over het algemeen zeer beperkt zijn. Omdat provinciale wegen verbindingen van regionaal belang zijn, is een dergelijke blokkade niet gewenst. Daarom bevatten de regels de bepaling dat de provincie gemotiveerd geluidbelastingen tot 5 dB boven de grenswaarde voor het geluid op de gevel mag toestaan bij wijziging van geluidproductieplafonds. Uiteraard gelden net als binnen de normale afwegingsruimte verplichtingen met betrekking tot het naleven van de grenswaarde voor het geluidniveau in geluidgevoelige ruimten. De verhoging met 5 dB betekent in de praktijk de mogelijkheid tot slechts 2 dB hogere niveaus dan de grenswaarde voor het geluid op de gevel van 68 dB die voor woningbouwplannen onder de Wet geluidhinder gold (bij wegen met een maximumsnelheid die lager is dan 70 km/uur).

4.7 Akoestische kwaliteit op bronniveau; minimumstandaard

De Wet geluidhinder bevatte al sinds 1987 een geluideis die betrekking heeft op de geluidemissie van een spoorconstructie die geldt bij aanleg of vervanging van een spoorweg (voorheen artikel 4.8 uit het Besluit geluidhinder). In hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is een soortgelijke geluideis van kracht geworden die betrekking heeft op de constructie van hoofdspoorwegen en rijkswegen in combinatie met de ingevoerde geluidproductieplafonds. Het betreft de spoorconstructie en het type wegdek. Het doel daarbij was gelijk aan de in de vorige alinea beschreven geluideisen: het voorkomen dat lawaaiige producten worden toegepast als redelijkerwijs ook stillere producten kunnen worden toegepast. Oftewel het voorkomen dat onnodig lawaaiige spoorconstructies en wegdekken worden aangelegd, ongeacht de locatie. Deze geluideis aan deze onderdelen van de infrastructuur wordt ook wel de minimale akoestische kwaliteit genoemd en is opgenomen in artikel 11.3 van de Wet milieubeheer in combinatie met artikel 7 van het Besluit geluid milieubeheer. Ook in dit besluit is voor de rijksinfrastructuur de minimale akoestische kwaliteit overgenomen. Concreet houdt deze bepaling in dat bij vervanging of aanleg van een spoorconstructie of wegdek een product wordt toegepast dat niet meer geluid veroorzaakt dan respectievelijk langgelast spoor op betonnen dwarsliggers in ballastbed en een wegdek van zeer open asfaltbeton. In het besluit worden tevens de uitzonderingen bepaald waarbij de minimale akoestische kwaliteit niet kan worden toegepast. Zo zijn technische bezwaren een valide grond om een ander product toe te passen. Een wegdek van zeer open asfaltbeton is bijvoorbeeld niet geschikt voor toepassing in krappe bochten of andere situaties met wringend verkeer. Gedacht moet worden aan bijvoorbeeld de toe- en afritten; die worden dan voorzien van dicht asfaltbeton. In dit soort situaties kan de wegbeheerder dus wel een lawaaiiger wegdek dan de minimale akoestische kwaliteit toepassen.

De eisen met betrekking tot de minimale akoestische kwaliteit van wegdekken en spoorconstructies werden eens per vijf jaar in het kader van het actieplan opnieuw gezien door het bevoegd gezag zodat altijd de best beschikbare technieken kunnen worden toegepast.

Voor provinciale (spoor)wegen is in het besluit geen minimale eis aan de akoestische kwaliteit van de infrastructuur opgenomen. Dit is in lijn met het niet nationaal vaststellen van een doelmatigheidscriterium voor provinciale (spoor)wegen. Het is aan de provincies zelf om hieraan zelf desgewenst invulling te geven in de omgevingsverordening.

4.8 De situering van de referentiepunten

In 2012 zijn met invoering van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen bepaald op referentiepunten aan weerszijden van deze infrastructuur. Deze punten zijn toen neergelegd op ongeveer 50 meter afstand van de dichtst bij gelegen rijstrook of spoor en een onderlinge afstand van ongeveer 100 meter. Een grotere afstand tot de bron is soms aangehouden om ervoor te zorgen dat een voor de bron bedoelde afscherming tussen het referentiepunt en de bron in ligt. Bijvoorbeeld bij grote geluidwallen en bij verzorgingsplaatsen en spooremlacements is dat soms gedaan. De ligging van de meeste referentiepunten is na eerste vaststelling niet meer gewijzigd. Alleen als een verbreding of verplaatsing van de infrastructuur ertoe leidde dat het referentiepunt bijzonder dicht op of zelfs bovenop de infrastructuur kwam te liggen, is het referentiepunt verplaatst als onderdeel van een procedure tot wijziging van het geluidproductieplafond. De bestaande referentiepunten gaan zonder wijzigingen over naar de Omgevingswet.

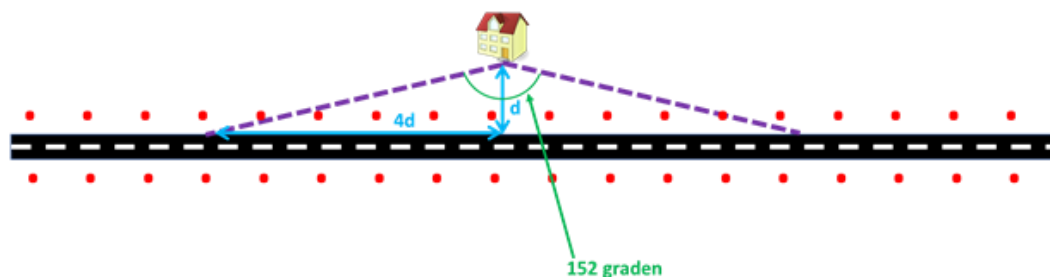
Bij vaststelling van nieuwe geluidproductieplafonds blijven de vuistregels voor referentiepunten in beginsel gelijk. Voor provinciale wegen en spoorwegen is de systematiek van geluidproductieplafonds op referentiepunten identiek aan die voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. Om wel enige flexibiliteit aan de uitvoeringspraktijk te bieden, is er in het besluit voor gekozen om voor wegen en spoorwegen de geluidreferentiepunten aan weerszijden van de weg of spoorweg op een afstand van ten hoogste 60 meter van het midden van de dichtstbijzijnde rijstrook of het dichtstbijzijnde spoor te plaatsen. De onderlinge afstand tussen de referentiepunten is ten hoogste 120 meter. Deze eisen voor de ligging van referentiepunten gelden alleen bij de vaststelling van een geluidproductieplafond. Daarna kan de ligging alleen gewijzigd worden als onderdeel van een procedure tot vaststelling van een geluidproductieplafond. Als de ligging van de weg iets verandert, schuiven de geluidreferentiepunten niet automatisch mee. Door veranderingen aan de infrastructuur kunnen de referentiepunten dus op posities komen te liggen die afwijken van de hiervoor beschreven eisen. Pas bij een nieuwe procedure tot vaststelling van het geluidproductieplafond wordt het referentiepunt indien nodig verplaatst zodat de positie weer aan de hiervoor beschreven eisen voldoet.

De hoogte van het referentiepunt is in beginsel 4 meter boven het maaiveld ter plaatse van het referentiepunt. Dit sluit aan de bij de hoogte die in de richtlijn omgevingslawaaier voor de vaststelling van geluidsbelastingkaarten wordt gehanteerd. De nauwkeurigheidseisen voor het bepalen van de afstanden worden bij de Omgevingsregeling vastgesteld. Daarbij wordt ruimte geboden voor kleine variaties.

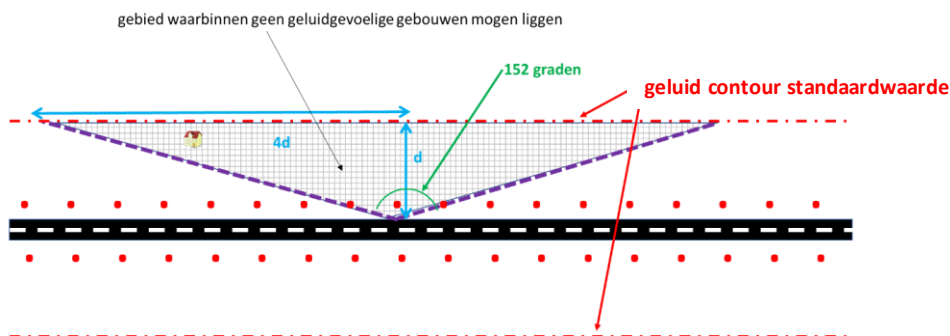
Het hanteren van een vaste hoogte heeft tot gevolg dat de effecten van afscherming op alleen die hoogte doorwerken. Geluidafscherming heeft op elke hoogte echter een ander effect. Zo kan een geluidsscherm op 4 meter hoogte 20 dB geluidreductie geven, terwijl op 30 meter hoogte nog maar sprake is van 1 dB reductie. Daarom kan het geluidreducerend effect van een geluidsscherm alleen beoordeeld worden op de gevel van een geluidgevoelig gebouw. Dit wordt geregeld door de bepaling dat bij het vaststellen van de hoogte van de geluidproductieplafonds alleen geluidafschermende objecten meegenomen mogen worden die opgenomen zijn in de geluidbrongegevens behorende bij de geluidproductieplafonds. Evenzo is geregeld dat bij de naleving van geluidproductieplafonds, dus bij het berekenen van de actuele geluidproductie, alleen het effect van geluidafschermende objecten meegenomen mag worden als die opgenomen zijn in de brongegevens van de geluidproductieplafonds. Op deze wijze is geborgd dat effecten van afscherming van de geluidbron altijd beoordeeld worden op basis van het effect ervan op de gevels van geluidgevoelige gebouwen, namelijk als onderdeel van een procedure tot het vaststellen of wijzigen van geluidproductieplafonds. Ook de afscherming van een dijklichaam waarop de weg of spoorweg ligt, valt onder deze regels.

Er is overwogen om te mogelijkheid te bieden af te zien van referentiepunten in gebieden waar de bijbehorende geluidproductieplafonds geen effect op het geluid op geluidgevoelige gebouwen hebben. Dit is niet gedaan omdat de nadelen ervan groter zijn dan de voordelen. Dat komt omdat het weinig geluidproductieplafonds betreft, toch bewaking moet plaatsvinden als er wijzigingen optreden en in de praktijk dergelijke geluidproductieplafonds vrijwel geen extra lasten opleveren. Dit wordt in onderstaande alinea uitgelegd.

Onderstaande figuur geeft aan welk gedeelte van een weg bijdraagt aan het geluid op één geluidgevoelig gebouw.



Omgekeerd blijkt dat één geluidproductieplafond bijdraagt aan het geluid in een groot gebied langs de weg. Dit invloedsgebied van één geluidproductieplafond is weergegeven in onderstaande figuur.



De geluidcontour van de standaardwaarde ligt voor rustige wegen op enkele circa 250 meter van de weg en voor drukke wegen tot ruim 1 kilometer. Dit betekent als er in een strook van 2 tot 8 kilometer lengte langs de weg binnen het geluidaandachtsgebied geen geluidgevoelige gebouwen zijn, afgezien kan worden van één geluidproductieplafond. Dat komt in het dichtbebouwde Nederland nauwelijks voor. Slechts een beperkt aantal geluidproductieplafonds heeft dus geen effect op het geluid op geluidgevoelige gebouwen. Daarnaast zal bij het afzien van deze geluidproductieplafonds ook bewaking moeten plaatsvinden. Er kunnen immers wijzigingen plaatsvinden waardoor er op termijn toch geluidgevoelige gebouwen binnen het invloedsgebied van het betreffende geluidproductieplafond komen. Dat kan doordat de geluidbron meer geluid is gaan produceren waardoor het invloedsgebied groter wordt. Het kan ook dat er woningbouw plaatsvindt binnen het invloedsgebied. Tot slot blijkt een dreigende overschrijding van geluidproductieplafonds veelal betrekking te hebben op een grote hoeveelheid geluidproductieplafonds. Dat komt omdat groei van verkeer meestal de oorzaak is en die treedt op over een grote weglengte. Daarom is er vrijwel altijd sprake van één procedure met zowel geluidproductieplafonds die invloed hebben op geluidgevoelige objecten als plafonds die dat niet hebben. De plafonds die geen invloed hebben op geluidgevoelige objecten kunnen eenvoudig verhoogd worden omdat direct voldaan wordt aan de voorwaarden van artikel 3.32 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en er dus geen nadere toetsing of maatregelafweging nodig is. Ook bij de monitoring treden vrijwel geen extra lasten op omdat dit een grotendeels geautomatiseerd proces is en het aantal geluidproductieplafonds zonder geluidgevoelige gebouwen in het invloedsgebied erg klein is.

4.9 Het geluidaandachtsgebied

Het geluidaandachtsgebied komt wat de werking betreft overeen met wat in de Wet geluidhinder de geluidzone was en wordt toegepast bij rijkswegen, hoofdspoorwegen, provinciale (spoor)wegen en industrieterreinen. Het geluidaandachtsgebied geeft het gebied aan waarbinnen de geluidregels van dit besluit van toepassing zijn. Dit betekent dat er bij wijziging van een weg, spoorweg of industrieterrein gekeken moet worden naar het toelaatbare geluid op geluidgevoelige gebouwen in het geluidaandachtsgebied. Andersom moet bij het toelaten van geluidgevoelige gebouwen in een geluidaandachtsgebied rekening worden gehouden met het geluid van die weg, spoorweg of dat industrieterrein. Een geluidgevoelig gebouw hoeft niet in zijn geheel in een geluidaandachtsgebied te liggen. Door het geluidaandachtsgebied wordt dus een koppeling gelegd tussen de geluidbron en de ruimtelijke ordening.

Elke geluidbronssoort heeft een geluidaandachtsgebied waarbinnen deze regulering van toepassing is. De regels werken door het geluidaandachtsgebied pas bij geluidniveaus die hoger zijn dan de

zogenoemde standaardwaarde. Op grote afstand van een geluidbron is regulering van geluid niet nodig omdat de geluidsniveaus lager zijn dan de standaardwaarde.

Het geluidaanachtsgebied maakt deze begrenzing expliciet en voorkomt onnodige lasten voor geluidonderzoek en procedures. Zo zijn bijvoorbeeld bij het toelaten van een geluidgevoelig gebouw de geluidregels voor een geluidbronsoort alleen van toepassing als dit gebouw binnen het geluidaanachtsgebied van die geluidbronsoort wordt toegelaten. Daarbuiten hoeft dus in het algemeen geen rekening gehouden te worden met geluid van die geluidbronsoort. Ook betekent het geluidaanachtsgebied dat bij wijzigingen van de geluidbronsoort, zoals bij het wijzigen van geluidproductieplafonds, de geluidregels alleen van toepassing zijn op geluidgevoelige gebouwen in het aandachtsgebied behorende bij de situatie zoals die wordt na het wijzigen. Doel is via de centrale voorziening geluidgegevens (zie hoofdstuk 11 van deze nota van toelichting) het geluidaanachtsgebied van elke geluidbronsoort voor eenieder eenvoudig raadpleegbaar te maken.

In de regels van de Wet geluidhinder vervullen de geluidzones een soortgelijke functie als de geluidaanachtsgebieden. Uit de praktijk is gebleken dat vooral voor wegen deze zones soms te klein en soms te groot zijn. Dat komt doordat de breedte van deze zones volgens de Wet geluidhinder afhankelijk is van het aantal rijstroken van de weg. Dat wordt in het Besluit ondervangen door het geluidaanachtsgebied per geluidbron via rekenregels te berekenen.

Deze rekenregels zullen worden vastgesteld in de Omgevingsregeling. De grens van het geluidaanachtsgebied volgt rechtstreeks uit de voorgeschreven berekening en ligt zodanig dat het geluid van de desbetreffende geluidbronsoort op geluidgevoelige gebouwen buiten het geluidaanachtsgebied lager is dan de standaardwaarde. Bij de berekening van het geluidaanachtsgebied wordt geen rekening gehouden met afscherming. Afscherming heeft namelijk weinig of geen effect op gebouwen met een grote hoogte.

4.10 Geluidbeperkende maatregelen

Met het vaststellen van een geluidproductieplafond voor een weg of spoorweg wordt besloten om een bepaalde hoeveelheid geluid toe te staan op geluidgevoelige gebouwen in het aandachtsgebied. De instructieregels schrijven voor dat geluidbeperkende maatregelen moeten worden getroffen als het geluid toeneemt en hoger is dan de standaardwaarde. Onder geluidbeperkende maatregel wordt daarbij verstaan elke maatregel die het geluid op een geluidgevoelig gebouw verlaagt.

Niet alle geluidbeperkende maatregelen komen in aanmerking voor uitvoering. In het besluit is bepaald dat alleen geluidbeperkende maatregelen in aanmerking komen die financieel gezien doelmatig zijn. Een maatregel is financieel doelmatig als die in overeenstemming is met het doel (verminderen van het geluid) en de kosten in verhouding staan tot het geluidbeperkende effect dat die maatregel heeft. Tegen het uitvoeren van een financieel doelmatige maatregel moeten naar het oordeel van het bevoegd gezag ook geen overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard bestaan. In beginsel is elke maatregel uitvoerbaar, maar het realiseren ervan kan technisch gezien te ingrijpend zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan zeer open asfaltbeton op toe- en afritten. Dat is technisch wel mogelijk, maar door het wringen van de banden in bochten zal het zeer open asfaltbeton (ZOAB) snel stuk gaan. Ook kan worden gedacht aan een geluidafschermende constructie aan een stalen spoorbrug die de doorvaarthoogte beperkt. Het bevoegd gezag kan in dat geval tot het oordeel komen dat de maatregel in redelijkheid niet gevergd kan worden.

De financiële doelmatigheid van geluidbeperkende maatregelen is voor de rijksinfrastructuur nader ingevuld met het doelmatigheidscriterium, vastgelegd in subparagraaf 3.5.4.4 "Financiële doelmatigheid geluidbeperkende maatregelen", die met het Aanvullingsbesluit geluid aan het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt toegevoegd. Met dit doelmatigheidscriterium kan voor de rijksinfrastructuur objectief worden bepaald of een bepaalde maatregel (of combinatie van maatregelen) financieel doelmatig is. Het betreft een afgebakende verzameling maatregelen aan de bron en maatregelen die de overdracht beperken.

Voor andere bronsoorten dan de rijksinfrastructuur wordt per geval bepaald of een maatregel doelmatig is. Provincies kunnen desgewenst zelf een criterium bepalen voor financiële doelmatigheid. Dit wordt niet in de regelgeving vastgelegd om de provincies hierin zoveel mogelijk eigen beleidsruimte te geven waardoor zij lokale omstandigheden, wensen en ook voor provinciale wegen geschikte geluidbeperkende maatregelen goed kunnen meenemen. Uiteraard zullen provincies hun oordeel over de financiële doelmatigheid van een specifiek maatregelenpakket degelijk moeten motiveren en is het daarbij horende besluit steeds vatbaar voor bezwaar en beroep. Daarbij zal ook

getoetst kunnen worden aan het gelijk behandelen van vergelijkbare situaties. Het ligt daarom voor de hand dat provincies beleid opstellen en vastleggen over de afweging van de financiële doelmatigheid van een pakket geluidbeperkende maatregelen. Eventueel zouden provinciale staten in de omgevingsverordening regels kunnen opnemen over de toepassing van dit criterium door gedeputeerde staten. Natuurlijk kan een provincie er desgewenst voor kiezen hierbij gebruik te maken van de systematiek van het in de regels opgenomen criterium voor rijksinfrastructuur.

Het besluit voorziet ook in een mogelijkheid om het geluid op bestaande geluidgevoelige gebouwen te laten toenemen tot boven de grenswaarde als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen. Hierbij worden zwaardere eisen gesteld aan de motivering dan bij gebruikmaking van de reguliere afwegingsruimte tussen de standaardwaarde en grenswaarde voor het geluid op de gevel. Bij gebruik van deze mogelijkheid dient het bevoegd gezag meer maatregelen af te wegen dan de reguliere geluidbeperkende maatregelen. Ook voor de eventuele financiële bezwaren geldt een ander kader. Verwacht mag immers worden dat een initiatiefnemer meer middelen inzet om situaties boven de grenswaarde voor het geluid op de gevel of verdere verslechtering van dergelijke situaties te voorkomen. Mogelijke maatregelen bij de afweging met betrekking tot het gebruik van deze flexibiliteitsbepaling zijn bijvoorbeeld:

- gebruiksbeperkingen voor de infrastructuur (verkeersmaatregelen, capaciteitstoedeling op het spoor);
- andere tracékeuze (omleiding om dorpskernen in plaats van erdoorheen);
- het treffen van andere geluidbeperkende maatregelen, dat wil zeggen maatregelen die in de normale afweging tussen de standaardwaarde en grenswaarde voor het geluid op de gevel als niet-doelmatig aangemerkt zouden worden;
- veranderen of amoveren van geluidgevoelige gebouwen.

Deze maatregelen hebben doorgaans ingrijpender gevolgen dan doelmatige geluidbeperkende maatregelen. In bepaalde situaties zou bijvoorbeeld beperking van de rijnsnelheid of van het gebruik in de nacht van lawaaiige categorieën voertuigen soelaas kunnen bieden. Niet iedere beheerder heeft daarvoor de instrumenten voorhanden zodat vaak overleg met het bevoegd gezag en andere belanghebbende partijen nodig kan zijn. ProRail, de beheerder van spoorwegen, heeft met de capaciteitsverdeling meer mogelijkheden om vooraf in te grijpen dan beheerders van wegen. Daarentegen kunnen beheerders van wegen met een verkeersbesluit de maximale snelheid verlagen, terwijl dit op de hoofdspoorwegen die mogelijkheid er niet is. Een enkele woning waarop anders de maximaal toelaatbare geluidbelasting wordt overschreden, zou kunnen worden geamoveerd. Het amoveren van grote aantallen woningen wegens een overschrijding zal maatschappelijk echter niet snel aanvaardbaar worden geacht, hoewel een combinatie met stadsvernieuwingssystemen hiervoor wellicht wel mogelijkheden biedt. Het betreffende artikel voor overschrijding van de grenswaarde stelt dat er zwaarwegende maatschappelijke of economische belangen moeten zijn. Deze begrippen zijn in de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving al uitgebreider toegelicht.

Hoewel er potentieel veel geluidbeperkende maatregelen getroffen kunnen worden zal het soms toch niet mogelijk zijn om zonder maatregelen als bedoeld bij deze flexibiliteitsmogelijkheid een overschrijding van de grenswaarde te voorkomen. Daarom biedt het besluit de mogelijkheid om een grenswaarde te overschrijden of een bestaande overschrijding te laten toenemen. In dat geval moeten wel maatregelen worden getroffen om de overschrijding zoveel mogelijk te beperken.

4.11 Geluidproductieplafonds bij aanleg nieuwe weg of spoorweg

Voor de aanleg van een nieuwe weg of spoorweg moeten nieuwe geluidproductieplafonds worden vastgesteld. In het algemeen zal dat gebeuren in samenhang met of als onderdeel van het projectbesluit dat de aanleg mogelijk maakt. De waarde van de geluidproductieplafonds wordt bepaald door de voor de weg of spoorweg benodigde geluidproductie en het geluid op geluidgevoelige gebouwen die in het geluidaandachtsgebied van de weg of spoorweg – dat bij het vaststellen van de geluidproductieplafonds wordt bepaald – liggen. De regels daarvoor worden nader uitgewerkt in de ministeriële regeling bij dit besluit.

Het bevoegd gezag voor het projectbesluit verricht hiervoor een akoestisch onderzoek en bepaalt geluidreferentiepunten aan weersijden van de nieuwe infrastructuur volgens de regels uit dit besluit. Uitgangspunt van het akoestisch onderzoek is een prognose van het verkeer. Het prognosejaar is niet voorgeschreven in de regels. Het bevoegd gezag zal daar een keuze in maken met het oog op zijn verantwoordelijkheid voor de naleving van geluidproductieplafonds en een goede mobiliteit. Een te lage prognose geeft te weinig geluidruimte en dat kan ertoe leiden dat het bevoegd gezag na openstelling van de nieuwe infrastructuur snel tegen de grens van de geluidproductieplafonds zal

aanlopen. Dat betekent onderzoekslasten en mogelijk lasten voor maatregelen voor naleving van de geluidproductieplafonds. Anderzijds leidt een te hoge prognose tot hoge kosten voor geluidbeperkende en geluidwerende maatregelen. Het is aan het bevoegd gezag hierbij de keuze te maken. In de praktijk zal dit naar verwachting leiden tot het gebruik van een verkeersprognose voor de situatie zoals die optreedt tussen 10 en 20 jaar na openstelling van de nieuwe infrastructuur. Samen met de ligging van de nieuwe infrastructuur en regels over de minimale akoestische kwaliteit van de infrastructuur (zie paragraaf 4.7 van deze nota van toelichting), is dit de basis van het door het bevoegd gezag te verrichten akoestisch onderzoek naar het geluid op geluidgevoelige gebouwen. Daarbij dienen in elk geval alle geluidgevoelige gebouwen binnen het geluidaandachtsgebied te worden betrokken voor zover die een geluidbelasting boven de standaardwaarde kunnen ondervinden. Het akoestisch onderzoek bevat de bepaling van het geluid op deze geluidgevoelige gebouwen waarbij het gaat om het geluid door de betreffende geluidbronsoort als geheel. Het nieuwe deel wordt dus toegevoegd aan het bestaande netwerk. Het akoestisch onderzoek bevat het geluid in de volgende twee situaties:

1. De toekomstige geluidbelasting: dit is de situatie die optreedt bij realisatie van de genoemde prognose van het gebruik van de nieuwe infrastructuur en volledige benutting van de geluidproductieplafonds van de bestaande delen van de betreffende geluidbronsoort, en
2. De bestaande geluidbelasting: dit is de situatie zonder de nieuwe infrastructuur en met volledige benutting van de geluidproductieplafonds zoals die gelden voorafgaand aan de vaststelling van geluidproductieplafonds in verband met de nieuwe infrastructuur.

Het akoestisch onderzoek bevat tevens een afweging van geluidbeperkende maatregelen voor alle geluidgevoelige gebouwen waarvoor de toekomstige geluidbelasting hoger is dan de standaardwaarde en hoger dan de bestaande geluidbelasting. Deze afweging is gericht op het terugbrengen van het geluid tot de standaardwaarde of de bestaande geluidbelasting als die hoger is. De afweging wordt in paragraaf 4.10 toegelicht. Onderdeel daarvan is een afweging van financiële doelmatigheid van geluidbeperkende maatregelen volgens regels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving, en op grond van overwegende bezwaren van landschappelijke, stedenbouwkundige, verkeerkundige of vervoerskundige aard. De afweging resulteert in een voorstel voor een pakket geluidbeperkende maatregelen gericht op het terugbrengen van geluidbelastingen tot de standaardwaarde of de bestaande geluidbelasting als die hoger is.

Het akoestisch onderzoek bevat ook de waarde van de geluidproductieplafonds op de nieuwe referentiepunten en op bestaande referentiepunten voor zover deze wijzigen. Deze geluidproductieplafonds worden berekend door de brongegevens van de bestaande infrastructuur uit te breiden met brongegevens van de nieuwe infrastructuur. Uitgangspunt daarbij zijn de in het akoestisch onderzoek gehanteerde gegevens van de nieuwe infrastructuur zoals de ligging, de prognose en voorgestelde pakket geluidbeperkende maatregelen. Op grond van het akoestisch onderzoek kan het bevoegd gezag besluiten om nieuwe geluidproductieplafonds vast te stellen en zo nodig bestaande te wijzigen in samenhang met het projectbesluit of een ander besluit dat de aanleg van de nieuwe infrastructuur regelt.

Flexibiliteitsbepaling projectbesluit voor kleine fysieke afwijkingen

Bij een projectbesluit voor aanleg of wijziging van infrastructuur wordt vaak gebruik gemaakt van de zogenoemde flexibiliteitsbepaling. Dit betekent dat kleine wijzigingen in de fysieke ligging ten opzichte van het ontwerp doorgevoerd mogen worden zonder dat daar een wijziging van het projectbesluit voor nodig is. In samenhang met het projectbesluit kunnen ook geluidproductieplafonds zijn vastgesteld. Het gebruiken van de flexibiliteitsbepaling van een projectbesluit kan betekenen dat andere geluidproductieplafonds moeten worden vastgesteld. Maar voor veel situaties zal dat niet het geval zijn omdat de geluidplafondsystematiek ook mogelijkheden biedt om dergelijke wijzigingen op te vangen zonder de geluidproductieplafonds aan te passen. De volgende situaties zijn bijvoorbeeld mogelijk:

1. De wijzigingen zijn dermate klein dat ze niet doorwerken in de gegevens die gehanteerd worden bij de monitoring van de geluidproductie.
2. De wijzigingen werken wel door in de gegevens die gehanteerd worden bij het monitoren van de geluidproductie maar hebben geen grote invloed op de geluidruimte. Geluidproductieplafonds zijn bij een projectbesluit gebaseerd op een prognose voor de verkeersomvang. Een gevolg is dat dergelijke plafonds vrijwel altijd voldoende geluidruimte bevatten waarin onder andere groei van verkeer kan worden opgevangen. Maar die ruimte kan ook deels benut worden voor het opvangen van de gevolgen van het gebruik van de flexibiliteitsbepaling. In het algemeen betreft dit dan wijzigingen waarvan verwacht wordt dat die

niet op korte termijn leiden tot dreigende overschrijding van de geluidproductieplafonds. Voorbeelden van dergelijke wijzigingen zijn een verplaatsing van rijbanen met bijvoorbeeld 1 meter. Wijzigingen in afmetingen of positie van geluidbeperkende maatregelen zullen vrijwel altijd leiden tot overschrijding of dreigende overschrijding van het geluidproductieplafond. Dat komt omdat expliciet bepaald is dat dergelijke maatregelen alleen betrokken worden in de monitoring als ze ook daadwerkelijk aanwezig zijn. Een geluidscherm dat bijvoorbeeld één meter lager is of op een nadere locatie staat, voldoet hier niet aan.

3. Wijzigingen die tot te weinig geluidruimte leiden.

Wijzigingen die leiden tot overschrijding of dreigende overschrijding van de geluidproductieplafonds kunnen alleen doorgevoerd worden als tijdig de geluidproductieplafonds hierop zijn aangepast. Dergelijke wijzigingen zijn grote verplaatsingen van de ligging van de infrastructuur en wijzigingen in positie of afmetingen van geluidbeperkende maatregelen. In dit geval kunnen met een zelfstandig besluit tot wijziging van de geluidproductieplafonds de benodigde aanpassingen doorgevoerd worden en de rechtspositie van omwonenden geborgd. Het is dus niet nodig om over te gaan tot een wijziging van het projectbesluit zolang de aanpassingen binnen de flexibiliteitsbepaling passen. Indien er bovendien voor wordt gezorgd dat geluidbelastingen van geluidgevoelige gebouwen niet toenemen, is de wijziging van de geluidproductieplafonds eenvoudige procedure. Bij de wijziging van de geluidproductieplafonds kan dezelfde verkeersprognose gehanteerd worden als bij het projectbesluit zodat het bestaande onderzoek grotendeels bruikbaar blijft.

Het is aan het bevoegd gezag om te oordelen of gekozen moet worden voor een wijziging van de geluidproductieplafonds (dus de keuze tussen de hiervoor onder 2 en 3 beschreven mogelijkheden). De bescherming van de omgeving is geborgd door de geluidproductieplafonds.

4.12 Het wijzigen van geluidproductieplafonds

Bij bestaande infrastructuur kan een wijziging van geldende geluidproductieplafonds wenselijk zijn, bijvoorbeeld als het verkeer sterker groeit dan voorzien waardoor de geluidproductie hoger dreigt te worden dan de geldende geluidproductieplafonds. Dat kan optreden als, zoals in de vorige paragraaf beschreven is, de geluidproductieplafonds zijn gebaseerd op een prognose maar de werkelijke verkeersomvang sneller toeneemt. Als maatregelen ter beperking van de geluidproductie, zoals een extra stil wegdek, dan niet mogelijk zijn, zal de beheerder tijdig de geluidproductieplafonds willen verhogen om overschrijding te voorkomen. Daarnaast zal wijziging van een weg of spoorweg veelal ook wijziging van de bijbehorende geluidproductieplafonds vergen, ook al zouden de verkeersaantallen niet sterk toenemen. In dat geval neemt het bevoegd gezag het besluit tot wijziging van het geluidproductieplafond in samenhang met een ander besluit zoals een projectbesluit tot fysieke wijziging van de infrastructuur.

Een dergelijke wijziging van bestaande geluidproductieplafonds is vrijwel gelijk aan de hiervoor beschreven vaststelling van nieuwe geluidproductieplafonds. Het bevoegd gezag doet akoestisch onderzoek op grond van een door hem geschikt geachte prognose voor de toekomstige situatie. Een fysieke wijziging van de infrastructuur, zoals een verbreding, kan daar ook onderdeel van zijn. Het akoestisch onderzoek bevat het geluid op de geluidgevoelige gebouwen in de volgende twee situaties:

1. de toekomstige geluidbelasting: dit is de situatie die optreedt bij realisatie van de genoemde prognose en volledige benutting van de geluidproductieplafonds van de overige delen van de betreffende geluidbronsoort; en,
2. de bestaande geluidbelasting: dit is de situatie met volledige benutting van de geluidproductieplafonds zoals die gelden voorafgaand aan de wijziging van geluidproductieplafonds.

Het akoestisch onderzoek bevat tevens een afweging van geluidbeperkende maatregelen voor alle geluidgevoelige gebouwen waarvoor de toekomstige geluidbelasting hoger is dan de standaardwaarde en hoger dan de bestaande geluidbelasting. Deze afweging is gericht op het terugbrengen van het geluid tot de standaardwaarde of de bestaande geluidbelasting als die hoger is. De afweging wordt in paragraaf 4.10 toegelicht. Onderdeel daarvan is een afweging van financiële doelmatigheid van geluidbeperkende maatregelen volgens regels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving, en een beoordeling van eventuele bezwaren van landschappelijke, stedenbouwkundige, verkeerkundige of vervoerskundige aard. De afweging resulteert in een pakket geluidbeperkende maatregelen gericht op het terugbrengen van het geluid tot de standaardwaarde of de bestaande geluidbelasting als die hoger is.

Het akoestisch onderzoek bevat ook de waarde van geluidproductieplafonds voor zover deze wijzigen. Deze geluidproductieplafonds worden berekend door de brongegevens behorende bij de bestaande infrastructuur te vervangen door de gegevens behorende bij de prognose voor de toekomstige situatie voor de betreffende delen van de geluidbronsoort. Uitgangspunt daarbij zijn de in het akoestisch onderzoek gehanteerde gegevens van de nieuwe infrastructuur zoals de ligging, de prognose en voorgestelde pakket geluidbeperkende maatregelen. Op grond van het akoestisch onderzoek kan het bevoegd gezag besluiten geluidproductieplafonds te wijzigen.

4.13 Indirecte effecten

Het aanleggen of wijzigen van rijkswegen en hoofdspoorwegen kan leiden tot wijzigingen in de geluidsituatie van andere geluidbronsoorten. Dit worden ook wel indirecte effecten genoemd. Een goed voorbeeld zijn wijzigingen op rijkswegen die ook verkeer op het onderliggende wegennet beïnvloeden zoals het realiseren of opheffen van een aansluiting van een rijksweg op een andere weg.

In het algemeen geldt voor de indirecte effecten artikel 2.2 van de Omgevingswet. Dit regelt dat verschillende bestuursorganen rekening houden met elkaars taken en belangen. Dus als het bevoegd gezag van een rijksweg een besluit neemt over de rijksweg en als direct gevolg daarvan op een provinciale weg of gemeente weg geluidproductieplafonds of de basisgeluidemissie worden overschreden, is vooraf afstemming nodig. Andersom geldt ook vanuit dit artikel de plicht voor een gemeente tot afstemming met het rijk respectievelijk de provincie als de gemeente een besluit neemt dat leidt tot grote groei van verkeer naar de rijks- of provinciale weg en daarmee invloed kan hebben op de geluidproductie van die weg. De beheerder van die weg kan dan immers in de problemen komen bij de naleving van de geldende geluidproductieplafonds. Voorbeelden zijn de projectie van woonwijken, wijken met kantoren, bedrijventerreinen of een grote toeristische attractie met een toegangsweg die in verbinding staat met een rijks- of provinciale weg.

Voor gemeente- en waterschapswegen gelden er voor de indirecte effecten nog nadere regels in het geval het besluit een projectbesluit is of de wijziging van de rijksweg gepaard gaat met vaststelling van een omgevingsplan. Dan zijn namelijk de geluidregels voor het vaststellen van een omgevingsplan van overeenkomstige toepassing. Daarin is geregeld dat als door het besluit op gemeente- en waterschapswegen de geluidemissie met meer dan 1,5 dB toeneemt, sprake is van een 'wijziging' van die weg en een maatregelafweging moet plaatsvinden. De toename wordt getoetst door de autonome toekomstige situatie te vergelijken met de toekomstige situatie die zal optreden als het projectbesluit is gerealiseerd. Deze maatregelafweging is hetzelfde als bij een wijziging van een gemeenteweg. Dat betekent dat maatregelen moeten worden afgewogen voor geluidgevoelige gebouwen als de geluidbelasting hoger wordt dan de geluidbelasting die voortvloeit uit de basisgeluidemissie en het geluid hoger is dan de standaardwaarde.

4.14 Kruisende infrastructuur

Geluid van kruisende infrastructuur van verschillende bestuursorganen waar geen indirecte effecten spelen, is alleen van belang voor het gecumuleerde geluid dat moet worden betrokken in de afweging van het bevoegd gezag. Dat is het geval als het bevoegd gezag als onderdeel van een besluit tot het vaststellen van geluidproductieplafonds gebruik maakt van de afwegingsruimte om geluidbelastingen hoger dan de standaardwaarde toe te staan of te laten toenemen. Voor de kruisende infrastructuur wordt dan uitgegaan van volledig benutte geluidproductieplafonds als het een provinciale weg betreft. Bij een gemeenteweg wordt uitgegaan van een prognose van het geluid van de gemeenteweg. Deze gegevens liggen eenduidig vast en dat beperkt de onderzoekslasten en vergroot de houdbaarheid en transparantie van het geluidonderzoek.

4.15 Registratie

Het bevoegd gezag draagt zorg voor registratie van geluidproductieplafonds en de daarbij behorende brongegevens. Deze liggen vast in een geluidregister dat ontsloten wordt via de centrale voorziening geluidgegevens, die het RIVM in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ontwikkelt (zie hoofdstuk 11 van deze nota van toelichting). In dit besluit zijn de bestaande regels over het geluidregister uit hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer overgenomen en uitgebreid voor geluidproductieplafonds voor (spoor)wegen van provincies en voor industrieterreinen van gemeenten. Met het geluidregister beschikken initiatiefnemers van ontwikkelingen in de omgeving van de bron direct over de benodigde gegevens voor akoestisch onderzoek naar geluidbelastingen.

4.16 Rijksinfrastructuur zonder geluidproductieplafonds

Naast de bij ministeriële regeling aangewezen rijkswegen en hoofdspoorwegen bestaan er nog andere wegen die in het beheer zijn bij het Rijk. Gedacht kan worden aan wegen op defensie terreinen of afgesloten wegen op waterkeringen in beheer bij het Rijk. Voor deze niet bij ministeriële regeling aangewezen rijkswegen en hoofdspoorwegen worden geen geluidproductieplafonds vastgesteld. Dit geldt ook voor bijzondere spoorwegen.

Bij gebiedsontwikkelingen in de omgeving van rijkswegen of hoofdspoorwegen zonder geluidproductieplafonds zal over het algemeen geen rekening gehouden hoeven te worden met het geluid afkomstig van deze delen van (spoor)wegen. Vanuit de algemene verantwoordelijkheid voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en het beschermen van de gezondheid kan nader onderzoek nodig zijn als de ontwikkelingen leiden tot realisatie van geluidgevoelige gebouwen op zeer korte afstand van de weg of spoorweg.

4.17 Projectbesluiten

Het aanvullingsbesluit heeft op diverse wijzen gevolgen voor projectbesluiten. Die volgen uit het de nieuwe artikelen in paragraaf 5.1.4.2a van het Besluit kwaliteit leefomgeving in samenhang met het bestaande artikel 9.1 van dat besluit, het nieuwe artikel 9.1a van dat besluit en uit de aanvullingen van de artikelen 5.7 en 5.8 van het Omgevingsbesluit.

Een belangrijke bepaling in dit verband is artikel 9.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving dat erin voorziet dat de instructieregels over een omgevingsplannen uit paragraaf 5.1.4 van overeenkomstige toepassing zijn op projectbesluiten. Dat geldt ook voor de met dit aanvullingsbesluit in te voegen artikelen. Het bevoegd gezag voor het projectbesluit past dan de instructieregels toe die de gemeenteraad normaliter zou toepassen bij wijziging van het omgevingsplan.

Projectbesluit voor infrastructuur zonder geluidproductieplafonds

Vaak zal infrastructuur waarvoor geen geluidproductieplafonds zijn vastgesteld, worden gewijzigd als onderdeel van een project waarvoor een projectbesluit vastgesteld wordt. Dan is toepassing vereist van paragraaf 5.1.4.2a.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals die wordt ingevoegd door dit besluit. Die instructieregels beschrijven hoe bij het vaststellen van een omgevingsplan gehandeld moet worden als bijvoorbeeld rijstroken van een gemeentelijke weg of sporen van een lokale spoorwegen verlegd worden. Ook kan een project waarvoor een projectbesluit wordt vastgesteld leiden tot meer verkeer op een weg van een gemeente of waterschap of een lokale spoorweg zonder geluidproductieplafond. Daarop ziet paragraaf 5.1.4.2a.5. Voor beide gevallen geldt ongeveer hetzelfde regime. De instructieregels houden, kort gezegd, in dat voor zover mogelijk wordt voorzien in geluidbeperkende maatregelen als een standaardwaarde overschreden wordt. In zo'n geval past het bevoegd gezag voor het projectbesluit de regels voor dergelijke wijzigingen toe en past het conform die regels het omgevingsplan aan.

Projectbesluit voor infrastructuur met geluidproductieplafonds

Als het projectbesluit ziet op de aanleg of wijziging van een rijksweg, een provinciale weg, een hoofdspoorweg of een bij omgevingsverordening aangewezen lokale spoorweg zal vaak een nieuw of gewijzigd besluit tot het vaststellen van een geluidproductieplafond nodig zijn. Zoals bepaald in artikel 5.7 van het Omgevingsbesluit, zoals gewijzigd door dit besluit, kan een projectbesluit in een dergelijk geval ook gelden als besluit tot vaststelling van het geluidproductieplafond. Dit gebeurt op grond van artikel 5.52, tweede lid, van de Omgevingswet, dat het mogelijk maakt dat een projectbesluit ook kan gelden als een aangewezen besluit. Artikel 5.7 van het Omgevingsbesluit regelt ook dat de instructieregels over geluidproductieplafonds in afdeling 3.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving van toepassing zijn op zo'n projectbesluit. Omdat het projectbesluit een integraal besluit beoogt te zijn en een dergelijk project kan leiden tot een ander geluidniveau is het wenselijk deze integratiemogelijkheid te benutten. In artikel 9.1a, tweede en derde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving is het gebruik voorgeschreven als het projectbesluit leidt tot een toename van het geluid van de weg of spoorweg. De achtergrond van deze bepaling is dat gemeenten bij het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen zicht moeten hebben op de resterende geluidruimte in de omgeving van het project. Als er een periode zou bestaan tussen het moment dat het project wordt toegelaten en het moment dat geluidproductieplafonds worden vastgesteld, ontstaat een onzekere situatie voor zowel de gemeente als voor het bevoegd gezag voor het projectbesluit. Voor de gemeente ontbreekt een duidelijk kader voor het toelaten van geluidgevoelige gebouwen. Het bevoegd gezag loopt het

risico dat een gemeente nieuwe geluidgevoelige gebouwen toelaat in het toekomstige aandachtsgebied, wat ertoe zou kunnen leiden dat het project bijgesteld moet worden op het moment dat het geluidproductieplafond wordt vastgesteld. Alleen een vastgesteld projectbesluit leidt tot een duidelijke 'claim' op de geluidruimte waarmee andere bestuursorganen bij hun besluitvorming rekening moeten houden.

Een dergelijk projectbesluit kan ook gevolgen hebben voor een andere weg of spoorweg, bijvoorbeeld doordat een aansluiting gewijzigd wordt. Ook kan de aanleg van een nieuwe weg ertoe leiden dat het verkeer over een deel van een andere weg toeneemt of afneemt. Voor zover dat infrastructuur met een basisgeluidemissie betreft is hierboven al beschreven hoe dit besluit in dergelijke gevallen toegepast wordt. Als de andere weg of spoorweg ook een bij besluit vastgesteld geluidproductieplafond kent, kan het bevoegd gezag ervoor kiezen om het projectbesluit ook te laten gelden als wijziging van het geluidproductieplafond van die andere weg of spoorweg. Het bevoegd gezag zal van geval tot geval moeten bezien of dat doelmatig is. Zo is het denkbaar dat een relatief beperkte wijziging van een geluidproductieplafond voor een andere weg of spoorweg niet wordt geïntegreerd, maar in een later stadium plaatsvindt in combinatie met andere wijzigingen die voor die andere weg of spoorweg voorzien zijn.

Het is ook mogelijk dat een bestuursorgaan in zijn projectbesluit het geluidproductieplafond wijzigt van een weg of spoorweg waarvoor een ander bestuursorgaan verantwoordelijk is, bijvoorbeeld als de provincie met een projectbesluit de aansluiting van haar weg op een rijksweg wijzigt. Los van de vereiste afstemming tussen beide bestuursorganen is in artikel 5.8 van het Omgevingsbesluit, zoals gewijzigd door het Invoeringsbesluit Omgevingswet, ook voorzien in formele procedures: het oorspronkelijke bevoegd gezag is adviseur en bij een projectbesluit van een provincie dat een geluidproductieplafond van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat wijzigt heeft de laatste instemmingsrecht.

Projectbesluit voor een geluidgevoelig gebouw

Het is denkbaar dat bij een projectbesluit een nieuw geluidgevoelig gebouw wordt toegelaten. Gedacht kan worden aan enkele woningen die nodig zijn ter compensatie van woningen die gesloopt worden ten behoeve van het project. Op dat moment zal het waterschap, de provincie of het Rijk de regels toepassen over het toelaten van nieuwe woningen in paragraaf 5.1.4.2a.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals die wordt ingevoegd door dit besluit.

Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de Omgevingswet

Het projectbesluit is de opvolger van het inpassingsplan van de Wet ruimtelijke ordening en het tracébesluit van de Tracéwet. Voor projecten waarover besloten werd met een inpassingsplan zijn de wijzigingen niet anders dan voor projecten waarover besloten werd met een bestemmingsplan. In de Wet geluidhinder en in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer werd een inpassingsplan gelijkgesteld aan een bestemmingsplan. Voor projecten waarover besloten werd met een tracébesluit zijn de gevolgen groter, omdat een projectbesluit voorziet in de voor het project noodzakelijke wijzigingen van omgevingsplannen.¹⁸ Het tracébesluit voorziet niet in de aanpassing van bestemmingsplannen.

Verder bevat een projectbesluit maatregelen "die zijn gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de nadelige gevolgen van het project of van het in werking hebben of in stand houden daarvan voor de fysieke leefomgeving" (artikel 5.6 Omgevingsbesluit). Dat is voor projecten waarover besloten werd met een tracébesluit niet nieuw, maar wel voor projecten waarover besloten werd met een inpassingsplan. De Omgevingswet maakt het mogelijk dat het bevoegd gezag het projectbesluit zo vormgeeft dat dergelijke maatregelen op een door hem te bepalen moment uitgevoerd moeten worden.

4.18 Waarde van de geluidproductieplafonds langs bestaande infrastructuur bij inwerkingtreding Besluit kwaliteit leefomgeving

De regulering van geluid door verkeer op rijkswegen en hoofdspoorwegen was geregeld in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Het primaire instrument van deze regulering bestond ook uit geluidproductieplafonds. Zoals hiervoor beschreven wordt deze systematiek beleidsneutraal overgezet naar de Omgevingswet en veranderen alleen details. Daarom gaat de geluidruimte, die vastligt in de op de dag voor inwerkingtreding van dit besluit geldende geluidproductieplafonds op grond van

¹⁸ Zie Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 177-178.

hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, over in de geluidproductieplafonds die van rechtswege gaan gelden vanaf die dag. Artikel 3.2 van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet bevat hier regels voor.

Omdat de rekenregels voor de bepaling van de geluidproductie zullen veranderen, is onvermijdelijk dat de getalswaarde van de geluidproductieplafonds ook aangepast moet worden. De geluidproductieplafonds worden dan ook opnieuw berekend op grond van de in het geluidregister op grond van de Wet milieubeheer al vastgelegde brongegevens. Omdat het gaat om een technische aanpassing van alleen de getalswaarde, blijft de geluidruimte voor de geluidbronsoort gelijk en daarmee ook de bescherming van geluidgevoelige gebouwen in de omgeving.

Ook onder de Wet milieubeheer verleende ontheffingen voor naleving van geluidproductieplafonds gaan van rechtswege over in een tijdelijke niet-nalevingssituatie (zie artikel 3.2 van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet). Artikel 3.1 van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet regelt dat in voorbereiding zijnde besluiten tot wijziging of nieuwe vaststelling van geluidproductieplafonds volgens het oude recht afgerond worden. Ook deze geluidproductieplafonds worden daarna herberekend.

4.19 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet

- Voor rijkswegen en hoofdspoorwegen worden de geluidproductieplafonds beleidsneutraal omgezet van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer naar het stelsel van de Omgevingswet.
- Voor provinciale wegen en aangewezen lokale spoorwegen worden ook geluidproductieplafonds geïntroduceerd. De regeling is overeenkomstig die voor rijkswegen en hoofdspoorwegen, met als belangrijkste verschil dat provincies zelf bepalen in welke gevallen een maatregel nog financieel doelmatig is.
- De frequentie van de verslaglegging wordt gekoppeld aan het vijfjaarlijkse actieplan dat vereist op grond van de EU-richtlijn omgevingslawaaai. Er komt vijfjaarlijks een volledig verslag met aanvullend jaarlijks een lichter verslag voor het Rijk. Als wegens bijzondere omstandigheden een tijdelijke overschrijding van een geluidproductieplafond wordt toegestaan maken ook decentrale overheden een jaarlijks verslag.
- De aparte ontheffingsprocedure verdwijnt, daarvoor in de plaats komt de bepaling dat gedurende een termijn van ten hoogste vijf jaar niet aan het geluidproductieplafond hoeft te worden voldaan.
- Het geluid van treinen op emplacementen bij hoofdspoorwegen worden binnen de geluidproductieplafonds gebracht, zodat de aanpak vergelijkbaar is met de voorgenomen aanpak voor externe veiligheid.
- De ligging van de referentiepunten bij geluidproductieplafonds is voorgeschreven om een uniform systeem te krijgen met een goede balans tussen functioneren van de bron en bescherming van de omgeving.
- De ligging van de geluidaandachtsgebieden (voorheen geluidzones) van rijkswegen en hoofdspoorwegen wordt berekend, voorheen waren dit vaste afstanden.
- Als gevolg van keuzes in de Omgevingswet worden bij een projectbesluit ook de geluidgevolgen voor het onderliggende wegennet beoordeeld.

4.20 Effecten

- Provincies moeten nu ook maatregelen nemen bij groei van het geluid op de wegen en spoorwegen waarvoor zij verantwoordelijk zijn.
- De Minister van Infrastructuur en Waterstaat wordt verantwoordelijk voor de geluidbeheersing van treinen op emplacementen.
- De geluidaandachtsgebieden vormen een bruikbare referentie voor het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen.

5. Industrierterreinen met geluidproductieplafonds

5.1 De systematiek voor industrierterreinen

Met dit besluit worden ook de regels voor industrierterreinen toegevoegd aan het Besluit kwaliteit leefomgeving. Nu in dat Besluit al de regels voor activiteiten, anders dan het wonen, buiten industrierterreinen waren opgenomen, wordt met dit Aanvullingsbesluit het stelsel van geluidregels voor bedrijfsmatige activiteiten gecompleteerd.

Geluidproductieplafonds voor een industrierterrein

In de Omgevingswet is bepaald dat voor een industrierterrein geluidproductieplafonds als omgevingswaarden moeten worden vastgesteld. De keuze voor dat instrument is onderdeel van de beleidsvernieuwing "Swung-2" die samen met het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en VNO-NCW is ontwikkeld. Een geluidproductieplafond voor een industrierterrein begrenst de geluidproductie op een industrierterrein en beschermt daarmee de omgeving van het industrierterrein tegen het gezamenlijke geluid van alle activiteiten op een industrierterrein. Daarom wordt een geluidproductieplafond ook vastgesteld als een omgevingswaarde.

De keuze voor het systeem van geluidproductieplafonds vloeit ook voort uit de wens om bron en omgeving in de beheersfase beter juridisch te scheiden. Onder de Wet geluidhinder was een grenswaarde voor een nieuwe woning ook direct een grenswaarde voor het industrierterrein die de geluidrechten van het industrierterrein kon aantasten. In het systeem van geluidproductieplafonds is dat niet meer mogelijk omdat bij omgevingsprocedures altijd moet worden uitgegaan van de geluidproductie op het industrierterrein bij volledige benutting van de geldende geluidproductieplafonds. Een ander voordeel van het systeem van geluidproductieplafonds is dat besloten kan worden om niet direct maar pas op termijn aan een geluidproductieplafond zal worden voldaan. Dat geeft flexibiliteit en voorkomt dat industrierterreinen 'op slot' gaan zoals onder de Wet geluidhinder.

Geluidregels voor een industrierterrein

De geluidregels voor industrierterreinen bestaan op de eerste plaats uit regels met betrekking tot de toelaatbare geluidproductie van de geluidbron, het industrierterrein als geheel. Bij het bepalen van de toelaatbare geluidproductie wordt betrokken het geluid dat de bestaande en toekomstige activiteiten op het industrierterrein produceren en het geluid op geluidgevoelige gebouwen in de omgeving dat daardoor wordt veroorzaakt. Voor het geluid op bestaande geluidgevoelige gebouwen gelden normen waaraan getoetst wordt. De toelaatbare geluidproductie wordt daarna, net als bij wegen en spoorwegen, vastgelegd met geluidproductieplafonds die in dit geval rond het industrierterrein liggen. Een geluidproductieplafond is daarmee het resultaat van de afweging tussen het benutten van een industrierterrein en het beschermen van de omgeving tegen het geluid van dat industrierterrein. De geluidproductieplafonds worden in de regel vastgesteld door de gemeente als onderdeel van het omgevingsplan voor het industrierterrein.

Geluidregels voor activiteiten op een industrierterrein

Een tweede groep van geluidregels voor het geluid van industrierterreinen zijn instructieregels voor de inhoud van het omgevingsplan voor het industrierterrein. Die instructieregels verplichten de gemeente om in het omgevingsplan geluidregels op te nemen voor de toegelaten activiteiten, zodat voor elke locatie op het industrierterrein duidelijk is welke geluidregels daar gelden voor individuele activiteiten. De geluidregels voor activiteiten op een industrierterrein zijn vergelijkbaar met de geluidregels voor activiteiten die niet op een industrierterrein worden uitgevoerd. Belangrijk verschil is dat voor de geluidregels voor activiteiten op een industrierterrein de geluidproductieplafonds randvoorwaardelijk zijn, terwijl de geluidregels voor activiteiten buiten industrierterreinen worden gerelateerd aan omliggende geluidgevoelige gebouwen. Voor industrierterreinen wordt de aanvaardbaarheid van het geluid op geluidgevoelige gebouwen al beoordeeld bij de vaststelling van de geluidproductieplafonds en gebeurt dat bij het opnemen van de geluidregels voor individuele activiteiten niet nogmaals. De geluidregels kunnen in het omgevingsplan worden afgestemd op de aard van de activiteiten en de locatie op het industrierterrein, waardoor een op de lokale situatie toegesneden geluidverdeling kan ontstaan. Bij de beoordeling van een aanvraag voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten wordt rekening gehouden met de voor de betreffende percelen in het omgevingsplan opgenomen geluidregels.

5.2 Wat zijn industrieterreinen?

De geluidregels van het Aanvullingsbesluit zijn van toepassing op industrieterreinen.

Industrieterreinen zijn in dit verband terreinen waar 'bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten kunnen worden verricht, die in aanzienlijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken'. Die activiteiten zijn aangewezen in bijlage XXII van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voorheen werden de bedrijven waar dergelijke activiteiten worden uitgevoerd ook wel aangeduid als 'A-inrichting'. Aangezien de Omgevingswet het begrip 'inrichting' niet meer kent, is die terminologie niet passend meer. Het begrip 'grote lawaaimaker' kan nog wel worden gebruikt.

In de Omgevingswet is bepaald dat het vaststellen van geluidproductieplafonds voortvloeit uit de taak om de gezondheid te beschermen tegen het geluid afkomstig van (onder meer) industrieterreinen. Bescherming van de omgeving (met geluidproductieplafonds) is nodig wegens het geluid die de grote lawaaimakers in de omgeving kunnen veroorzaken, maar ook in verband met de samenloop van het geluid van alle grote lawaaimakers op een industrieterrein en de samenloop met het geluid van andere activiteiten op het industrieterrein.

Voor een bedrijventerrein waarop geen 'grote lawaaimakers' zijn toegelaten, hoeven geen geluidproductieplafonds te worden vastgesteld. Het besluit biedt wel de mogelijkheid om een bedrijventerrein 'vrijwillig' te voorzien van geluidproductieplafonds. Daarmee wordt het betreffende bedrijventerrein voor de werking van dit besluit gelijkgesteld aan een industrieterrein, met alle rechten en plichten die daarmee zijn verbonden. Overigens geven gemeenten in de praktijk aan een industrieterrein waar grote lawaaimakers gevestigd mogen worden, namen als bedrijventerrein of bedrijvenpark, maar dat neemt niet weg dat het industrieterreinen zijn in de zin van artikel 2.11a van de Omgevingswet.

Voorheen waren de inrichtingen die werden aangemerkt als grote lawaaimakers in het Besluit omgevingsrecht aangewezen. In de Omgevingswet is het begrip 'inrichting' vervangen door het begrip 'activiteit'. Voor wat betreft de grote lawaaimakers heeft die omzetting geleid tot de in bijlage XXII van het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen lijst van activiteiten 'die in aanzienlijke mate geluid kunnen veroorzaken'. De lijst van inrichtingen is zoveel mogelijk een op een geconverteerd naar een lijst van activiteiten. Waar mogelijk is in de beschrijving zoveel mogelijk aangepast op de activiteiten van het Besluit activiteiten leefomgeving.

5.3 Bevoegd gezag voor industrieterreinen

In de Omgevingswet is bepaald dat de gemeenteraad bevoegd is tot het vaststellen (dat omvat ook wijzigen) van geluidproductieplafonds rond industrieterreinen gelegen in haar gemeente. Het spreekt voor zich dat een gemeente ook het bevoegd gezag is voor het opheffen van de geluidproductieplafonds als grote lawaaimakers in het omgevingsplan worden uitgesloten en het industrieterrein ophoudt te bestaan. De ligging van het geluidaandachtsgebied speelt daarbij geen rol, dat kan geheel in de eigen gemeente liggen maar ook gedeeltelijk in andere gemeenten. Met het vaststellen van een geluidproductieplafond neemt de gemeente ook een besluit over de toelaatbaarheid van het geluid op geluidgevoelige gebouwen in het geluidaandachtsgebied van dat industrieterrein, ook als die gebouwen in een andere gemeente of provincie liggen. Anders gezegd: het primaat ligt bij het bevoegd gezag voor de bron, in dit geval een industrieterrein. Dat was onder de Wet geluidhinder overigens niet anders. Omdat de gemeenteraad de bevoegdheid om tot vaststelling van een omgevingsplan kan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, geldt dit ook voor het vaststellen van geluidproductieplafonds als onderdeel van het omgevingsplan voor het industrieterrein.

De bovenbedoelde bevoegdheid voor het vaststellen van geluidproductieplafonds moet overigens goed worden onderscheiden van de bevoegdheid voor het verlenen van omgevingsvergunningen. Voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit op een industrieterrein kunnen behalve de gemeente ook het Rijk of de provincie bevoegd zijn. Bij het verlenen van zo'n vergunning moet altijd rekening worden gehouden met de geluidregels in het (gemeentelijke) omgevingsplan voor het industrieterrein. Uiteraard kan met een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit worden afgeweken van het omgevingsplan. Net als voor het omgevingsplan zelf geldt daarbij dat de geluidvoorschriften in die omgevingsvergunning dan wel gericht moeten zijn op het voldoen aan de geluidproductieplafonds. Dat geldt ook voor een omgevingsvergunning die door provincie of het Rijk worden verleend.

Het kan zijn dat een industrieterrein in twee of meer gemeenten ligt. De gemeenten blijven dan bevoegd gezag voor het vaststellen van geluidproductieplafonds voor zover die betrekking hebben op

de activiteiten die binnen de grenzen van de eigen gemeente worden uitgevoerd. De bevoegdheid wordt door de betrokken gemeenten gezamenlijk uitgeoefend als bedoeld in artikel 2.2, tweede lid, van de Omgevingswet. De geluidproductieplafonds moeten immers, in verband met de samenloop van geluid, betrekking hebben op het geluid van het industrieterrein als geheel. Het is niet toegestaan om het industrieterrein voor het vaststellen van geluidproductieplafonds 'op te delen' en voor elk deel van het industrieterrein aparte (deel-) geluidproductieplafonds vast te stellen.

Het staat de betrokken gemeenten overigens geheel vrij om, na het vaststellen van geluidproductieplafonds, vanuit het oogpunt van efficiënt beheer, de binnen de geluidproductieplafonds beschikbare geluidruimte te verdelen. Elk voor zich leggen deze gemeenten die geluidruimte dan in het omgevingsplan vast in de vorm van geluidregels voor activiteiten op het industrieterrein.

De gemeenteraad kan ook aan provinciale staten het verzoek doen om de geluidproductieplafonds vast te stellen als dat nodig is voor een doelmatige beheersing van het geluid afkomstig van het industrieterrein. Deze mogelijkheid wordt toegelicht in paragraaf 5.10.

5.4 Normenkader en toepassing

In paragraaf 3.1 van deze nota van toelichting is ingegaan op de algemene kenmerken van het normenkader en de functie die de verschillende waarden (standaardwaarde, grenswaarden voor het geluid op de gevel en grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten) in het systeem hebben. Voor wat betreft het geluid van industrieterreinen zijn de volgende normen op geluidgevoelige gebouwen van toepassing.

Standaard waarde in dB	Grenswaarden voor het geluid op de gevel in dB	
	Toelaten van geluidgevoelige gebouwen	Vaststellen van geluidproductieplafonds
50 L_{den}	55 L_{den}	60 L_{den}
40 L_{night}	45 L_{night}	50 L_{night}

Tabel: normenkader industrie

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt ook voor industrieterreinen overgestapt op de jaargemiddelde Europese dosismaat L_{den} . Die maat is al eerder ingevoerd voor infrastructuur en burgerluchthavens. Onder de Wet geluidhinder was met de zogenoemde 'redelijke sommatie' van het geluid van de individuele bedrijven op een industrieterrein al een stap gemaakt in de richting van een meer jaargemiddelde beoordeling van het geluid (zie hiervoor ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel VII van dit besluit). Nu wordt volledig overgestapt omdat deze maat beter correspondeert met het risico op schade aan de gezondheid.

Anders dan bij veel infrastructuur kan de verdeling van geluid van verschillende industrieterreinen over de etmaalperiode sterk uiteenlopen. De verdeling van geluid is bij industrieterreinen waar voornamelijk activiteiten in de dagperiode plaatsvinden (en het geluid in de nachtperiode relatief gering is) heel anders dan bij industrieterreinen met overwegend continue industrie zoals chemie, waarbij het geluid door het etmaal heen nagenoeg constant is. Als gevolg van deze verschillen geeft een beoordeling van het geluid in L_{den} niet altijd voldoende bescherming tegen slaapverstoring in de nachtperiode. Daarom is bij industrieelawaai de normering in L_{den} gecombineerd met een aanvullende nachtnormering in L_{night} die extra bescherming biedt tegen slaapverstoring. De normen voor de nachtperiode zijn 10 dB lager dan de L_{den} normen.

Toetsing aan de geluidnormen vindt plaats op het moment van vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds. In de periode tussen deze momenten zorgt de plicht tot naleving van de als omgevingswaarden vastgestelde geluidproductieplafonds voor voldoende beheersing van geluid. Het geluid wordt getoetst aan geluidnormen bij het vaststellen van een omgevingsplan, het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of milieubelastende activiteit, het nemen van een projectbesluit of het vaststellen van een geluidproductieplafond. In de artikelen van het Aanvullingsbesluit is concreet aangegeven in welke situaties het geluid moet worden bepaald en getoetst aan de bovenstaande normen. Kort samengevat wordt getoetst bij het toelaten van geluidgevoelige gebouwen en bij het vaststellen van geluidproductieplafonds. In de tabel zijn omwille van de leesbaarheid de beide situaties aangeduid. Net als bij de andere geluidbronsorten is

de toetsing in beide gevallen beperkt tot geluidgevoelige gebouwen in het geluidaandachtsgebied. Hierbij wordt opgemerkt dat geluidnormen voor industrielawaai – net als die voor infrastructuur – steeds betrekking hebben op het geluid op geluidgevoelige gebouwen bij volledige benutting van de geldende geluidproductieplafonds.

5.5 De geluidproductieplafonds

Na de invoering van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen in 2012 wordt met dit besluit het systeem van geluidproductieplafonds ook ingevoerd voor industrieterreinen. De werking van het systeem is bij industrieterreinen nagenoeg identiek aan wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds. Ook bij industrie leggen de plafonds de bovengrens vast voor de geluidproductie van een industrieterrein als geheel. Daarmee wordt de omgeving beschermd tegen het gezamenlijke geluid van alle activiteiten op een industrieterrein. Onder de Wet geluidhinder werd die bescherming geboden door de zonegrens en de op grond van de Wet geluidhinder voor woningen in de geluidzone geldende of vastgestelde hogere waarden.

De meeste van in de afdeling 3.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen artikelen gelden voor alle bronsoorten waarvan het geluid wordt gereguleerd met geluidproductieplafonds. Alleen waar nodig is een onderscheid gemaakt. Voor industrieterreinen zijn er kleine verschillen met het systeem van geluidproductieplafonds voor wegen en spoorwegen. De belangrijkste zijn:

- de referentiepunten liggen op een vaste afstand van de grens van het industrieterrein, maar die afstand is per industrieterrein anders,
- er geldt een plafond in L_{den} en een plafond in L_{night} .

5.6 De situering van de referentiepunten

Het brongebied van een industrieterrein is veel minder eenvormiger dan het brongebied van een weg of een spoorweg (een lijnbron). Industrieterreinen verschillen onderling ook sterk in grootte en aard van de bedrijvigheid. Als gevolg daarvan kan het geluid op een geluidreferentiepunt worden bepaald door geluidbronnen die midden op het industrieterrein liggen, maar ook door geluidbronnen die meer aan de rand van het industrieterrein liggen. Dat is bij elk industrieterrein weer anders. Daardoor is de afname van het geluid vanaf de grens van het industrieterrein geen vast gegeven. Een voorgeschreven standaard afstand van de geluidreferentiepunten tot de grens van het industrieterrein van bijvoorbeeld 100 meter zou niet in alle gevallen een adequate bescherming van de omgeving geven.

Om deze reden is voor industrieterreinen de afstand van de geluidreferentiepunten tot de grens van het industrieterrein afhankelijk gemaakt van de oppervlakte van het betreffende industrieterrein. De afstand kan dus per industrieterrein verschillen, maar wel geldt voor elk industrieterrein één afstand, waardoor de geluidreferentiepunten een cordon rond het industrieterrein vormen. Het beperkt afwijken van de berekende afstand heeft geen gevolgen voor de bescherming van de omgeving van het industrieterrein en is dan ook niet problematisch. Dat wordt nader uitgewerkt in de Omgevingsregeling, die met de Aanvullingsregeling geluid wordt aangevuld.

Net als bij wegen en spoorwegen ligt een referentiepunt op 4 meter boven het maaiveld ter plaatse van het referentiepunt. Ook hiervoor geldt dat het beperkt afwijken van die afstand geen gevolgen heeft voor de bescherming van de omgeving.

Vanwege de al beschreven diversiteit in geluidbronnen op een industrieterrein en de situering daarvan binnen het terrein, kan het in een enkel geval voorkomen dat het bevoegd gezag meent dat met het voor dat industrieterrein bepaalde cordon van referentiepunten toch onvoldoende bescherming wordt geboden, bijvoorbeeld als woningen op korte afstand van een groot industrieterrein liggen. Voor die situaties bestaat de mogelijkheid om (gemotiveerd) enkele extra geluidreferentiepunten toe te voegen als dat noodzakelijk is voor het beperken van het geluid op die geluidgevoelige gebouwen.

5.7 Het geluidaandachtsgebied

Het geluidaandachtsgebied rond een industrieterrein geeft het gebied aan waarbinnen de regels van dit besluit voor het geluid van industrieterreinen van toepassing zijn. Het geluidaandachtsgebied ligt rond het industrieterrein, het industrieterrein behoort zelf niet tot het aandachtsgebied. Op grote afstand van een geluidbron is regulering van geluid niet nodig omdat de geluidniveaus daar lager zijn

dan de standaardwaarde. Het geluidaandachtsgebied maakt deze begrenzing expliciet en voorkomt onnodige lasten voor geluidonderzoek en procedures.

Zo zijn bijvoorbeeld bij het toelaten van een geluidgevoelig gebouw de geluidregels alleen van toepassing als het gebouw wordt toegelaten in het geluidaandachtsgebied van een industrieterrein. Omgekeerd zijn bij het wijzigen van een industrieterrein of de geluidproductieplafonds van een industrieterrein, de geluidregels alleen van toepassing op geluidgevoelige gebouwen in het aandachtsgebied, behorende bij de situatie zoals die wordt na het wijzigen. Doel is via de centrale voorziening geluidgegevens het geluidaandachtsgebied voor eenieder eenvoudig raadpleegbaar te maken.

De ligging van de buitengrens van het geluidaandachtsgebied wordt berekend. Uitgangspunt voor de berekening is de geluidproductie op het industrieterrein bij volledige benutting van de geluidproductieplafonds. De binnengrens van het aandachtsgebied is de buitengrens van het industrieterrein waardoor het industrieterrein zelf geen onderdeel is van het aandachtsgebied. De functie die de geluidzone in de Wet geluidhinder had als begrenzing van het onderzoeksgebied, is vergelijkbaar met de functie van het geluidaandachtsgebied.

5.8 Regels voor het geluid van activiteiten op een industrieterrein

In voorgaande paragrafen is toegelicht hoe het geluid van alle activiteiten tezamen op een industrieterrein als geheel wordt gereguleerd met geluidproductieplafonds. Om aan die plafonds te voldoen moeten ook regels worden gesteld voor het geluid van de afzonderlijke activiteiten op het industrieterrein. Die regels moeten door de gemeente worden gesteld in het omgevingsplan voor het industrieterrein. De instructieregels voor het opnemen in het omgevingsplan van geluidregels voor activiteiten op een industrieterrein zijn vergelijkbaar met de geluidregels in paragraaf 5.1.4.2 Geluid van activiteiten van het Besluit kwaliteit leefomgeving voor activiteiten die niet op een industrieterrein worden uitgevoerd.

Geluidregels in het omgevingsplan voor het industrieterrein

De geluidproductieplafonds gelden voor het industrieterrein als geheel. De toegestane geluidproductie moet nog wel worden 'vertaald' naar geluidregels voor activiteiten (bedrijven) op het industrieterrein. Daartoe is in dit besluit bepaald dat de gemeente in het omgevingsplan (voor het industrieterrein) geluidregels moet opnemen waaraan diegene die de activiteit uitvoert zich moet houden. Dat was voorheen geregeld met de algemene geluidregels van het Activiteitenbesluit milieubeheer (en op grond van dat besluit vastgestelde maatwerkvoorschriften) alsmede geluidvoorschriften in verleende milieuvergunningen. Maar in het systeem van de Omgevingswet worden de geluidregels opgenomen in het omgevingsplan, waarbij de geluidregels worden toegesneden op de lokale situatie.

Bij het stellen van de geluidregels in het omgevingsplan hoeft het bevoegd gezag geen rekening meer te houden met het geluid van de activiteiten op omliggende geluidgevoelige gebouwen, met cumulatie van geluid van activiteiten in de omgeving van het industrieterrein en cumulatie met het geluid van andere bronsoorten zoals bijvoorbeeld wegen en luchtvaart. Dat alles is immers al onderzocht en afgewogen bij het vaststellen van de geluidproductieplafonds voor het industrieterrein als geheel. Om deze reden worden de geluidregels gesteld op een bepaalde afstand van de grens van de locatie waarbinnen de activiteit wordt uitgevoerd en niet bij geluidgevoelige gebouwen in het aandachtsgebied van het industrieterrein. Daarmee wordt een dubbele toetsing voorkomen. De geluidproductieplafonds zijn als omgevingswaarden uiteraard wel randvoorwaardelijk voor de geluidregels in het omgevingsplan: de geluidregels in het omgevingsplan moeten gericht zijn op het voldoen aan de resultaatsverplichting.

Geluidregels vergunningplichtige milieubelastende activiteiten

Ook het geluid van vergunningplichtige activiteiten op een industrieterrein moet voldoen aan de geluidregels in het omgevingsplan. Bij het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit houdt het bevoegd gezag (dat kan ook de provincie zijn, of een minister) rekening met de geluidregels die door de gemeente in het omgevingsplan zijn opgenomen. Deze vergunning kan ook geluidvoorschriften voor het specifieke bedrijf bevatten. Zo nodig kan aanvullend een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit worden afgegeven, waarmee van de geluidregels in het omgevingsplan kan worden afgeweken, ook naar boven (meer geluid). Het spreekt voor zich dat de gevraagde omgevingsvergunning alleen kan worden verleend als dat niet leidt tot overschrijding van de geluidproductieplafonds.

5.9 Akoestisch niet relevante bedrijven

In paragraaf 5.2 is toegelicht dat een industrieterrein in de context van dit besluit moet worden gezien als één aaneengesloten cluster van locaties met bedrijfsfuncties, waarvan het geluid als geheel moet worden beoordeeld. Het is echter niet zo dat alle activiteiten op een industrieterrein in gelijke mate geluid produceren. Het meeste geluid wordt geproduceerd door de in bijlage XXII van het Besluit kwaliteit leefomgeving aangewezen activiteiten die in aanzienlijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken. Het toelaten in het omgevingsplan van die activiteiten leidt ook tot de verplichting om voor het industrieterrein als geheel geluidproductieplafonds vast te stellen.

Op een industrieterrein vinden vaak ook activiteiten plaats waarbij niet veel geluid wordt geproduceerd, bijvoorbeeld activiteiten die in pandig worden uitgevoerd. Voor veel van die qua geluidemissie minder relevante bedrijven golden voorheen de algemene geluidregels van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Die geluidregels gaven aan bedrijven op een industrieterrein kort samengevat een 'vergunde' geluidruimte van 50 dB op 50 meter. Die 'vergunde' geluidruimte werd vaak in werkelijkheid maar gedeeltelijk gebruikt, maar moest op grond van de regelgeving wel volledig in acht worden genomen bij het bepalen van het geluid van het gezoneerde industrieterrein. Het Activiteitenbesluit milieubeheer bood wel de mogelijkheid tot het opleggen van zogenoemde maatwerkvoorschriften, waarmee die ongebruikte geluidruimte kon worden verminderd. Maar dat gaf een aanzienlijke administratieve inspanning die als weinig doelmatig werd ervaren. Bovendien moest het resterende 'vergunde' geluid van die akoestisch niet relevante inrichtingen onverkort worden betrokken bij het bepalen van het geluid.

Op verzoek van de gemeenten wordt daarom nu voorzien in een efficiëntere benadering voor bedrijven die weinig geluid produceren. Handvat hiervoor vormen de bedrijven die voorheen in de VNG-brochure 'Bedrijven en milieuzonering' een richtafstand voor geluid van 30 meter hadden (de zogenoemde 'B30 inrichtingen'). Dat betekende in de systematiek van die brochure een geluidruimte van 45 dB op 30 meter. De gemeenten hebben verzocht om deze bedrijven verder geheel buiten beschouwing te laten bij het bepalen van het geluid afkomstig van het industrieterrein.

In het Aanvullingsbesluit wordt om deze redenen de mogelijkheid geboden om activiteiten die in werkelijkheid geen relevante geluidemissie hebben of kunnen krijgen, niet te betrekken bij het bepalen van het geluid afkomstig van het industrieterrein. Het is echter niet mogelijk gebleken om categorieën van activiteiten aan te wijzen waarvan al op voorhand gesteld kan worden dat die altijd, bij elk industrieterrein, individueel en gezamenlijk, geen relevante geluidbelasting in de omgeving kunnen veroorzaken. Dat is immers ook afhankelijk van lokale omstandigheden, zoals de situering van de akoestische niet relevante activiteiten op het industrieterrein (verspreid, of juist geconcentreerd aan de rand) en de afstand tot de dichtstbij gelegen geluidgevoelige gebouwen.

Daarom is gekozen voor een oplossing waarbij het bevoegd gezag in het omgevingsplan kan bepalen dat een bedrijfsmatige activiteit zo moet worden uitgevoerd dat het geluid op 30 meter afstand van de grens van de onderneming of instelling waarbinnen de bedrijfsmatige activiteit wordt uitgevoerd, niet meer bedraagt dan de standaardwaarden, verminderd met 5 dB. Daarmee wordt in het omgevingsplan geborgd dat die activiteiten niet veel geluid kunnen produceren.

Als het bevoegd gezag deze mogelijkheid toepast, moet wel worden gemotiveerd dat de uitgezonderde activiteiten ook bij elkaar (gezamenlijk) geen relevante geluidbelasting in de omgeving geven. Dat is, zoals hierboven ook al is opgemerkt, ook afhankelijk van lokale omstandigheden. Daarvoor zal eenmalig akoestisch onderzoek nodig zijn. Daar staat tegenover dat het geluid dan buiten beschouwing blijft bij alle geluidberekeningen voor het vaststellen van het geluidproductieplafonds, monitoring en naleving.

5.10 Industrierterreinen waarvoor de provincie bevoegd gezag is

De Wet geluidhinder bevatte een bepaling op grond waarvan een provincie, via een aanwijzing in de provinciale verordening, een industrieterrein als 'van regionaal belang' kon aanwijzen. Dat had tot gevolg dat in plaats van het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten bevoegd werden voor de vaststelling van ten hoogste toelaatbare waarden van het geluid, voor het opstellen van een zonebeheerplan en voor het zo nodig nemen van maatregelen ter beperking van het geluid afkomstig van dat industrieterrein.

Ook onder de Omgevingswet is het mogelijk om de provincie bevoegd gezag te laten zijn voor het vaststellen van geluidproductieplafonds rond industrieterreinen. Het is echter niet meer mogelijk dat de provincie de bevoegdheid ten aanzien van de vaststelling van geluidproductieplafonds naar zich toe trekt. Dat zou niet goed aansluiten bij het subsidiariteitsbeginsel – "decentraal, tenzij" – en ook het

vertrouwensbeginsel van de Omgevingswet. De gemeente kan wel de provincie verzoeken om de bevoegdheid over te nemen. In artikel 2.12a van de Omgevingswet is bepaald dat het overdragen van de bevoegdheid moet plaatsvinden met het oog op een doelmatige beheersing van het geluid. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als op het industrieterrein veel complexe bedrijven gevestigd zijn waarvoor de provincie het bevoegd gezag is, of als het industrieterrein groot is in verhouding tot het gemeentelijk apparaat. Ook bij een industrieterrein dat in meerdere gemeenten ligt kan het doelmatig zijn als de provincie het bevoegd gezag is.

Als de provincie bevoegd gezag wordt voor het vaststellen van geluidproductieplafonds rond een industrieterrein, draagt de provincie wel zorg voor de uitvoering van alle taken en instructieregels die in de wet en dit besluit aan het bevoegd gezag zijn toebedeeld. De provincie draagt dus ook zorg voor de monitoring en ziet toe op de naleving. Overigens hebben de provincies onder de Omgevingswet ook de mogelijkheid om in de omgevingsverordening regels te geven die in acht genomen moeten worden bij het vaststellen door de gemeente van de geluidproductieplafonds. Die kunnen betrekking hebben op alle industrieterreinen, maar ook op een specifiek industrieterrein als dat van provinciaal belang is. Ook op die wijze kan de provincie, zij het op wat indirectere wijze, ervoor zorgen dat de provinciale belangen gewaarborgd blijven.

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de gemeenten bevoegd gezag voor het vaststellen van geluidproductieplafonds rond industrieterreinen. Zij stellen op grond van de invoeringsregels de eerste geluidproductieplafonds vast, waarmee het nieuwe systeem van de geluidproductieplafonds van start gaat. Dat geldt niet voor de zogenoemde 'provinciale industrieterrein', de terreinen die vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet in de provinciale verordening waren aangewezen als van regionaal belang. Voor de eerste vaststelling van geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen van regionaal belang als bedoeld in artikel 163, tweede lid, van de Wet geluidhinder geldt overgangsrecht (artikel 3.6, derde lid, Aanvullingswet geluid Omgevingswet). Deze geluidproductieplafonds worden vastgesteld door provinciale staten zonder dat daartoe door de gemeenteraad een verzoek moet zijn ingediend.¹⁹ Na de vaststelling door provinciale staten is de gemeente volgens de hoofdregel bevoegd gezag voor die terreinen, tenzij artikel 2.12a van de Omgevingswet wordt toegepast.

5.11 Industrieterreinen met defensieactiviteiten

Op een industrieterrein kunnen ook activiteiten plaatsvinden die verband houden met voorzieningen voor defensie. Een voorbeeld daarvan zijn militaire vliegvelden met civiel medegebruik, zoals Eindhoven Airport. In verband met het proefdraaien van vliegtuigen is sprake van een industrieterrein als bedoeld in artikel 2.11a van de Omgevingswet. Dat betekent dat het grondgebonden geluid moet worden gereguleerd met geluidproductieplafonds. De Wet geluidhinder bevatte een voorziening waarmee in dat geval de minister verantwoordelijk was voor het beheer van de geluidruimte van het industrieterrein. Dat had te maken met de rubricering van die informatie (Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie). Dat laatste speelt inmiddels minder omdat veel gegevens over het geluid in de loop der tijd lager geclassificeerd zijn.

Ook onder de Omgevingswet kan de minister de besluitvorming over geluidproductieplafonds bij industrieterreinen waarop zich voorzieningen voor defensie bevinden, beïnvloeden en sturen. In de wet is in artikel 2.34, tweede lid, onder d, bepaald dat het Rijk de mogelijkheid heeft om instructies te geven aan de gemeente die in acht genomen moeten worden bij de vaststelling van het omgevingsplan. Zulke instructies kunnen dus ook worden gegeven voor een omgevingsplan dat de geluidproductieplafonds bevat voor een industrieterrein waarop zich (ook) voorzieningen voor defensie bevinden. Een soortgelijke, maar specifiekere geformuleerde mogelijkheid bestaat in artikel 2.34, tweede lid, onder c, van de wet voor het geven van instructies aan het provinciebestuur als toepassing is gegeven aan artikel 2.12a van die wet.

5.12 (Gemeente)grensoverschrijdende industrieterreinen

In artikel 2.11 van de wet is bepaald dat geluidproductieplafonds worden vastgesteld door de gemeente. Soms liggen een industrieterrein en het bijbehorende aandachtsgebied geheel op het grondgebied van één gemeente A. In deze geheel 'binnengemeentelijke' situatie is gemeente A het bevoegd gezag voor vaststellen van de geluidproductieplafonds voor dat industrieterrein en bevoegd gezag voor het toelaten van geluidgevoelige gebouwen in het aandachtsgebied.

¹⁹ Zie voor een toelichting Kamerstukken II 2018/19, 35054, nr. 3, blz. 57.

Het aandachtsgebied van een industrieterrein dat geheel ligt in gemeente A, kan zich ook uitstrekken over het grondgebied van een gemeente B. Gemeente A blijft dan op grond van artikel 2.11a van de Omgevingswet bevoegd gezag voor de geluidproductieplafonds. Voor het vaststellen van de geluidproductieplafonds toetst gemeente A het geluid op alle geluidgevoelige gebouwen in het aandachtsgebied, waaronder de gebouwen gelegen in gemeente B. Zoals bij de andere bronsoorten geldt ook hier: de bron bepaalt het bevoegd gezag en dat bevoegd gezag is ook verantwoordelijk voor beheersing van het geluid op geluidgevoelige gebouwen die op het grondgebied van een andere gemeente B liggen. Uiteraard moet gemeente A, op grond van artikel 2.2, eerste lid, van de Omgevingswet, bij het uitoefenen van de bevoegdheid om geluidproductieplafonds vast te stellen, wel rekening houden met de taken en bevoegdheden van gemeente B en zo nodig ook met gemeente B afstemmen.

Wat ingewikkelder is de situatie waarin een industrieterrein in meer dan één gemeente ligt, bijvoorbeeld de gemeenten A en B. Beide gemeenten zijn dan bevoegd tot het vaststellen van geluidproductieplafonds voor zover die betrekking hebben op het geluid van activiteiten op het eigen gemeentelijke grondgebied. Beide gemeenten oefenen die bevoegdheid gezamenlijk uit als bedoeld in artikel 2.2, tweede lid, van de wet wat leidt tot het vaststellen van geluidproductieplafonds voor het industrieterrein als geheel. De bevoegdheid is dus niet toebedeeld aan de gemeente waarin het industrieterrein 'in hoofdzaak' is gelegen. Beide gemeenten zullen wederzijds rekening moeten houden met elkaars taken en bevoegdheden bij het vaststellen van een geluidproductieplafond en zorgen voor een inhoudelijke samenhang als bedoeld in artikel 1.3, in samenhang met artikel 2.1, tweede lid, van de Omgevingswet.

Het is met het oog op de bescherming van de gezondheid, in welk kader de geluidproductieplafonds worden vastgesteld, niet toegestaan om een gemeentegrensoverschrijdend industrieterrein 'op te delen' om voor elk deel van het industrieterrein aparte (deel-) geluidproductieplafonds vast te stellen. De geluidproductieplafonds moeten immers betrekking hebben op het industrieterrein als geheel, op het gezamenlijke geluid door het aaneengesloten cluster van activiteiten. Het staat de betrokken gemeenten overigens geheel vrij om na het vaststellen van de geluidproductieplafonds, met het oog op een doelmatig beheer, de binnen de geluidproductieplafonds beschikbare geluidruimte te verdelen. Elk voor zich leggen deze gemeenten die geluidruimte dan in het omgevingsplan vast in de vorm van geluidregels voor activiteiten op het industrieterrein.

Dat een industrieterrein in meer dan één gemeente ligt, heeft op zich geen gevolgen voor de bevoegdheid voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten. Gemeente A en gemeente B zijn in beginsel bevoegd gezag voor de activiteiten op haar deel van het industrieterreinen. Ook hierbij is invulling geven aan artikel 2.2, eerste lid, van de Omgevingswet nadrukkelijk van belang.

Het bevoegd gezag moet steeds voldoende informatie beschikbaar hebben over de omvang van die geluidruimte, om de toelaatbaarheid van een verandering van de geluidproductie binnen de geldende geluidproductieplafonds te kunnen beoordelen. Dat is bijvoorbeeld aan de orde als een bedrijf een omgevingsvergunning vraagt voor het uitbreiden van de activiteiten die niet past binnen de geluidregels voor die activiteit in het omgevingsplan. De gemeente draagt zorg voor de uitvoering van die administratieve taak (het bijhouden van de 'geluidboekhouding'). Bij een gemeentegrensoverschrijdend industrieterrein dragen de betrokken gemeenten gezamenlijk zorg voor die taak.

Ook als sprake is van een gemeentegrensoverschrijdend industrieterreinen kunnen de betrokken gemeenten toepassing geven aan artikel 2.12a, eerste lid, van de wet, en de provincie verzoeken om bevoegd gezag te worden voor het industrieterrein. Als de betrokken provincie instemt met het verzoek, zijn alle in dit besluit aan het bevoegd gezag gegeven instructieregels voor de vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden op het besluit van de provincie van toepassing.

5.13 Andere bedrijventerreinen

De Omgevingswet biedt in artikel 2.11 van de Omgevingswet aan gemeenten de generieke mogelijkheid om bij omgevingsplan omgevingswaarden vast te stellen. Daarmee kunnen bedrijventerreinen waarvoor op grond van artikel 2.11a van de wet geen geluidproductieplafonds hoeven te worden vastgesteld, toch vrijwillig worden voorzien van geluidproductieplafonds. In dat geval wordt het betreffende bedrijventerein voor de werking van het Aanvullingsbesluit geluid aangemerkt als een industrieterrein. Alle instructieregels voor industrieterreinen gelden dan ook voor bedrijventerreinen waarvan het geluid wordt gereguleerd met geluidproductieplafonds. Er moet dus bijvoorbeeld ook een aandachtsgebied worden bepaald, er gaan monitoringverplichtingen gelden en de

geluidproductieplafonds zijn randvoorwaardelijk voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten.

Deze mogelijkheid is gecreëerd om gemeenten een pasklare en juridisch zekere oplossing te bieden voor beheersing van het gezamenlijke geluid door activiteiten op bedrijventerreinen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om bedrijventerreinen waarvoor een beperkte geluidruimte beschikbaar is, terreinen waar de gemeente sterk wil sturen op beperking van het geluid in verband met de aanwezigheid van geluidgevoelige gebouwen, terreinen waarvoor plannen zijn om in de directe omgeving geluidgevoelige gebouwen te bouwen of terreinen waar cumulatie van geluid van verschillende activiteiten leidt tot hoge niveaus in de omgeving. Een andere toepassing kan zijn een gemeentegrensoverschrijdend bedrijventerrein dat nog grotendeels moeten worden ingevuld. De keuze voor het systeem van geluidproductieplafonds is dan een onderdeel van de bestuurlijke afspraken tussen de gemeenten over de ontwikkeling van het bedrijventerrein, de geluidhinder die dat mag opleveren, en eventueel ook de geluidverdeling die zij daarbij overeen zijn gekomen.

In voornoemde situaties kan het toepassen van het systeem van geluidproductieplafonds een goed hulpmiddel zijn. Let wel: de aanwijzing van een bedrijventerrein als industrieterrein heeft ook gevolgen voor de omgeving. In het geluidaandachtsgebied moet bij besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen voortaan rekening worden gehouden met het geluid van het bedrijventerrein (bij volledige benutting van de geluidproductieplafonds) en niet langer met het geluid van de individuele activiteiten op dat terrein.

5.14 Interactie met andere bedrijventerreinen

Zoals ook in hoofdstuk 3 al is toegelicht, zijn de regels voor beheersing van geluid primair gericht op het geluid van elke geluidbronsoort afzonderlijk. Het betreft dan wel het geluid van de geluidbronsoort als geheel. Bij gemeentewegen gaat het dan bijvoorbeeld om het geluid als gevolg van het verkeer op alle gemeentewegen gezamenlijk, op het netwerk van gemeentewegen. Evenzo geldt voor een geluidgevoelig gebouw dat ligt in het aandachtsgebied van een industrieterrein, dat het gaat om het geluid dat wordt veroorzaakt door alle industrieterreinen gezamenlijk. Dat is een wijziging ten opzichte van de regels van de Wet geluidhinder, waarbij het geluid per industrieterrein werd bepaald. Maar voor rijkswegen en hoofdspoorwegen is dat al sinds 2012 zo geregeld.

Het is net als bij wegen niet nodig om alle industrieterreinen van Nederland te betrekken bij een geluidberekening. Dat wordt bepaald aan de hand van de aandachtsgebieden. Ligt een geluidgevoelig gebouw in het aandachtsgebied van één industrieterrein, dan hoeft alleen het geluid van dat industrieterrein te worden berekend en getoetst. Ligt het gebouw in twee (of meer) aandachtsgebieden tegelijk, dan moet het gezamenlijke geluid van de betrokken industrieterreinen worden bepaald en getoetst aan de normen.

Het bovenstaande betekent dat nieuwe geluidgevoelige gebouwen die in meer dan één geluidaandachtsgebied tegelijk liggen, een hogere berekende geluidbelasting kunnen ondervinden dan onder de Wet geluidhinder het geval zou zijn geweest. Het geluid kan in theorie maximaal 3 dB hoger worden, maar dat is alleen aan de orde als het gebouw èn in twee geluidaandachtsgebieden ligt, èn een gevel krijgt die door beide terreinen wordt belast èn van beide terreinen ongeveer evenveel geluid ondervindt. Van een dergelijke samenloop van omstandigheden zal niet vaak sprake zijn. De hogere berekende geluidbelasting op het gebouw komt wel beter overeen met de daadwerkelijke blootstelling aan industriegekluis, met het geluid dat de bewoners daadwerkelijk ervaren, en is daarmee een betere maat voor het risico op schade aan de gezondheid. Voor bestaande woningen heeft deze nieuwe werkwijze geen directe gevolgen, omdat voor bestaande woningen altijd wordt uitgegaan van het gezamenlijk geluid van beide industrieterreinen bij volledige benutting van de geluidproductieplafonds van beide industrieterreinen. Alleen bij het voldoen aan binnenwaarden zal het uitgaan van het gezamenlijke geluid kunnen leiden tot meer geluidwerende maatregelen maar daarmee ook tot een betere bescherming.

De in deze paragraaf beschreven toetsing brengt het gezamenlijke (energetisch opgetelde) geluid van de geluidbronsoort industrie onder de normering. Cumulatie met het geluid van andere geluidbronsoorten, bijvoorbeeld industrie en luchtvaart, waarbij de verschillende doses hinderequivalent worden opgeteld, is pas aan de orde als het bevoegd gezag besluit over een geluidbelasting door industrie die hoger wordt dan de standaardwaarde. In dat geval moet ook bij het voldoen aan de binnenwaarde worden uitgegaan van het gezamenlijke (energetisch opgetelde) geluid van alle betrokken geluidbronsoorten.

5.15 Projectbesluiten

De instructieregels over industrieterreinen in paragraaf 5.1.4.2a.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals die wordt ingevoegd door dit besluit, worden toegepast op het moment dat een waterschap, provincie of het Rijk bij projectbesluit een activiteit toelaat die het nodig maakt in het omgevingsplan een geluidproductieplafond vast te stellen of te wijzigen. Als bijvoorbeeld het Rijk via een projectbesluit een defensie-activiteit mogelijk zou maken op een bedrijventerrein, waardoor dat terrein wordt aangemerkt als industrieterrein, voorziet het projectbesluit in de vaststelling van het geluidproductieplafond dat onderdeel gaat uitmaken van het gewijzigde omgevingsplan.

Als voor een industrieterrein door de provincie op grond van artikel 2.12a, eerste lid, een geluidproductieplafond als omgevingswaarde is vastgesteld, en de activiteit niet past binnen dat plafond, wordt gebruik gemaakt van de bevoegdheid om een projectbesluit te laten gelden als besluit tot vaststelling van het geluidproductieplafond als omgevingswaarde. De verplichting daartoe is vastgelegd in artikel 9.1a, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Als een projectbesluit behalve industriële activiteiten ook wegen waarvoor geen geluidproductieplafonds worden vastgesteld of geluidgevoelige gebouwen toelaat, hanteert het bevoegd gezag ook de instructieregels die daarover zijn gesteld in paragraaf 5.1.4.2a van het Besluit kwaliteit leefomgeving. In paragraaf 4.17 van deze nota van toelichting is hier al nader op ingegaan.

5.16 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet

- Voor industrieterreinen worden geluidproductieplafonds geïntroduceerd in plaats van de geluidzones en hogere waarden van de Wet geluidhinder.
- De ligging van de referentiepunten bij geluidproductieplafonds is voorgeschreven, waarbij de ligging samenhangt met de grootte van het terrein.
- Het omgevingsplan voorziet in regels voor activiteiten op het industrieterrein die zijn gericht op het voldoen aan de geluidproductieplafonds.
- Gemeenten kunnen het nieuwe instrument geluidproductieplafond vrijwillig toepassen voor andere bedrijventerreinen die geen industrieterrein zijn. Dat kon met geluidzones niet.

5.17 Effecten

- Scheiding van bron en omgeving: het geluidproductieplafond vormt een grens voor zowel het toelaten van nieuwe geluidgevoelig gebouwen als voor het toelaten van activiteiten op het industrieterrein. Dit geeft duidelijkheid voor zowel gemeenten en initiatiefnemers in de omgeving als voor bevoegde instanties en bedrijven op het industrieterrein.
- Nemen en administreren van hogerewaardebesluiten is niet meer nodig.
- Geluidregels en geluidverdelingen worden samengebracht in het omgevingsplan.

6. Gemeentewegen en lokale spoorwegen met basisgeluidemissie

6.1 De werking van het systeem op hoofdlijnen

Net als voor de al beschreven geluidbronsorten wordt ook voor gemeentewegen en lokale spoorwegen de beheersing van geluid verbeterd. Dit is nodig omdat onder de regels van de Wet geluidhinder groei van geluid door toename van verkeer onvoldoende beheerst werd. In veel gevallen kon het geluid op gevels van woningen en andere geluidgevoelige gebouwen zonder enige regulering toenemen tot waarden die schade aan de gezondheid veroorzaken. De voormalige Wet geluidhinder bood namelijk te beperkte mogelijkheden om toename van geluidbelasting door autonome groei van het verkeer te reduceren. Alleen op het moment waarop een weg of spoorweg fysiek werd gewijzigd werd het geluid gereguleerd. In 2012 is deze onvolkomenheid voor rijkswegen en hoofdspoorwegen opgelost door de invoering van geluidproductieplafonds. Het doel van de nieuwe regels voor gemeentewegen en lokale spoorwegen²⁰ is om ook voor die (spoor)wegen aan de onbeheerste groei

²⁰ Het betreft hier de lokale spoorwegen die liggen in de vervoerregio's die op grond van artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 zijn aangewezen en lokale spoorwegen buiten de vervoerregio's die door provinciale

van het geluid een einde te maken en woningen en andere geluidgevoelige gebouwen beter te beschermen tegen geluidhinder.

De in dit hoofdstuk beschreven systematiek voor gemeentewegen en lokale spoorwegen geldt ook voor waterschapswegen. Bij de waterschapswegen wordt in hoofdstuk 7 apart stilgestaan.

Voor de beheersing van het geluid door verkeer op gemeentewegen en lokale spoorwegen wordt een andere systematiek ingevoerd dan de geluidproductieplafonds. De redenen daarvoor zijn de grote omvang van het netwerk, de grote diversiteit aan (spoor)wegen en het fijnmazige en veelal met de omgeving vervlochten karakter van het netwerk. Een systematiek met geluidproductieplafonds voor het hele netwerk van deze (spoor)wegen zou daardoor leiden tot hoge en onnodige uitvoeringslasten. Voor gemeentewegen en lokale spoorwegen geldt bovendien dat de gemeente het bevoegd gezag is voor zowel ontwikkelingen in de omgeving als voor ontwikkeling van de infrastructuur. De met geluidproductieplafonds gerealiseerde scheiding in taken en verantwoordelijkheden voor wat betreft infrastructuur en omgeving, heeft in het geval van gemeentewegen en lokale spoorwegen geen meerwaarde. De gedeelde verantwoordelijkheid voor zowel de omgeving als de infrastructuur biedt gemeenten bovendien meer afwegingsruimte dan de systematiek met geluidproductieplafonds.

De taak om het geluid van gemeentewegen en lokale spoorwegen te beheersen is in het Besluit kwaliteit leefomgeving uitgewerkt in twee te onderscheiden typen instructieregels: instructieregels met een preventieve werking en instructieregels met een correctieve werking.

De preventieve instructieregels worden toegepast bij besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen of over infrastructuur. Het gaat dan bijvoorbeeld om aanleg van of wijzigingen in infrastructuur of de bouw van woningen. Toepassing van deze regels bewerkstelligt voor wat betreft geluid een aanvaardbare kwaliteit van de leefomgeving. De regels zijn in elk geval van toepassing op wegen met een verkeersomvang die groter is dan 1.000 motorvoertuigen per etmaal. Wegen met een verkeersomvang van 1.000 motorvoertuigen per etmaal of minder veroorzaken weinig geluid en de kans op schade aan de gezondheid is laag. Het niet reguleren van het geluid van deze wegen geeft een aanzienlijke vermindering van de uitvoeringslasten. De grens is zo gekozen dat de kans op overschrijding van de geluidnorm binnen gebouwen zeer klein is en de kans op schade aan de gezondheid relatief laag is.

De correctieve instructieregels betreffen in essentie een plicht tot monitoring van het geluid van gemeentewegen en lokale spoorwegen, met daaraan gekoppeld de plicht om het treffen van geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen te overwegen als uit de monitoring blijkt dat het geluid van die (spoor)wegen in een bepaalde mate is toegenomen. In sommige situaties geldt daarbij een plicht tot het treffen van geluidwerende maatregelen. De monitoring is verplicht voor wegen met meer dan 1.000 motorvoertuigen per etmaal. Om de lasten te beperken is ervoor gekozen de mogelijkheid te bieden de monitoring tot 2026 te beperken tot de relatief drukke wegen, dat zijn wegen met meer dan 4.500 motorvoertuigen per etmaal. Dit sluit aan bij de gegevens die nu veelal al beschikbaar zijn of eenvoudig beschikbaar kunnen komen. Met name voor de wegen met minder verkeer is het lastiger betrouwbare verkeersgegevens te verkrijgen. Deze fasering geeft naar verwachting voldoende ruimte om met gebruik van nieuwe technieken een vanuit een landelijke voorziening tegen lage kosten verkeersgegevens voor alle wegen met meer dan 1.000 motorvoertuigen per etmaal ter beschikking te stellen.

De op preventie gerichte instructieregels bewerkstelligen dat bij de voorbereiding van initiatieven die tot veranderingen in de geluidssituatie kunnen leiden, regels voor beheersing van geluid van toepassing zijn. De hier bedoelde initiatieven kunnen betrekking hebben op zowel de infrastructuur, zoals een verbreding van een weg, als op de omgeving, zoals ruimtelijke plannen die leiden tot een significante toename van verkeer op bestaande wegen. Dergelijke op preventie gerichte regels hebben als voordeel dat verplichtingen om het geluid te beperken direct gekoppeld zijn aan het initiatief. Dat geeft rechtsbescherming voor betrokken burgers en goede mogelijkheden om financiering van eventueel benodigde geluidmaatregelen te verbinden aan het initiatief. Belangrijker is echter dat zo wordt geborgd dat het aspect geluid bij de voorbereiding van het initiatief goed en integraal wordt meegewogen. Dat sluit aan bij de doelen van de Omgevingswet en biedt de beste mogelijkheden voor efficiënte oplossingen. Belangrijk is bijvoorbeeld dat in deze fase ook aanpassing van het initiatief nog een realistische mogelijkheid is om negatieve effecten op het gebied van geluid te voorkomen. Gekoppeld aan initiatieven die leiden tot wezenlijke veranderingen in het geluid wordt geluidbeheersing dus vooraf geregeld. Vervolgens wordt de toename van geluid door andere (kleinere)

staten niet in de omgevingsverordening zijn aangewezen op grond van artikel 2.13a, eerste lid, van de wet. Voor de lokale spoorwegen die buiten die vervoerregio's liggen en die wel zijn aangewezen in de omgevingsverordening, stellen provinciale staten op grond van genoemd artikellid geluidproductieplafonds als omgevingswaarden vast.

initiatieven en autonome ontwikkelingen beheerst met de monitoring. Het zwaartepunt van de systematiek ligt echter bij de op preventie gerichte regels. Voorkomen is immers beter dan genezen. En daarnaast is dat het juiste moment voor het bevoegd gezag om in samenhang met het initiatief dat toename van geluid veroorzaakt, en in samenhang met overige aspecten van de leefomgeving, een zorgvuldige afweging te maken.

Daarnaast zorgen deze regels ervoor dat initiatieven die maar een kleine of geen toename van geluid veroorzaken, zonder toepassing van geluidregels kunnen worden ontplooid. Datzelfde geldt voor autonome ontwikkelingen, zoals geleidelijke groei van de mobiliteit. De op correctie gerichte regels zorgen ervoor dat de hierdoor optredende toenames van geluid worden beheerst. Dit betreft echter een beheersing achteraf, dus nadat de toename heeft plaatsgevonden. De preventieve regels waarborgen wel dat deze 'autonome toename' beperkt blijft. De beheersing achteraf vindt plaats met een vijfjaarlijkse verslaglegging over de resultaten van de monitoring. Bij het formuleren van een reactie op die resultaten heeft de gemeente veel afwegingsruimte. De gemeente is zowel verantwoordelijk voor het functioneren van de door de gemeente beheerde infrastructuur als voor initiatieven in de omgeving en de leefkwaliteit in de omgeving. Vanuit die verantwoordelijkheden is die afwegingsruimte wenselijk.

Het is primair aan de gemeente hoe zij toename van geluidbelastingen in de omgeving van gemeentewegen en lokale spoorwegen wil beheersen. De instructieregels voor de beheersing van het geluid van deze decentrale infrastructuur die met dit Aanvullingsbesluit worden geïntroduceerd, zijn minder strikt dan de regels voor de naleving van geluidproductieplafonds. Er is dan ook voor gekozen om voor gemeentewegen en lokale spoorwegen geen omgevingswaarde te introduceren die door monitoring wordt bewaakt, maar een 'andere parameter' als bedoeld in artikel 20.1, derde lid, van de Omgevingswet. De gemeente kan er overigens voor kiezen die monitoring te koppelen aan een zelf gedefinieerde omgevingswaarde voor geluid en op die wijze de beheersing van het geluid strikter maken.

De preventieve regels zijn grotendeels vergelijkbaar met de regels die voorheen vanuit de Wet en het Besluit geluidhinder golden bij aanleg of reconstructie van een weg of aanleg of wijziging van een spoorweg. Wel zijn deze regels effectiever gemaakt. Enerzijds is dat gedaan door ze van toepassing te laten zijn op meer initiatieven die leiden tot een aanzienlijke toename van verkeer op bestaande wegen of spoorwegen. Anderzijds zijn deze regels niet meer van toepassing op aanpassingen aan de infrastructuur die in het algemeen leiden tot beperkte of geen toename van geluid op bestaande wegen en spoorwegen, zodat de uitvoeringslasten hiervoor lager worden. De op correctie gerichte regels zijn nieuw, maar kunnen in combinatie met de taken die al bestonden vanuit de richtlijn omgevingslawaaï worden uitgevoerd, waardoor de extra uitvoeringslasten laag blijven voor in ieder geval de gemeenten in agglomeraties die op grond van die richtlijn al actieplannen moeten opstellen.

De hiervoor beschreven geluidregels worden toegepast bij het vaststellen van een omgevingsplan, het verlenen van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit of bij monitorings- of daaraan gekoppelde verplichtingen. Bovendien wordt een voorziening getroffen in het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer waardoor bij verkeersbesluiten, zoals verkeersbesluiten die leiden tot het verhogen van de maximale snelheid of een sterke toename van verkeer, ook deze geluidregels worden toegepast. Voorheen gebeurde dat al met een apart besluit op grond van de Wet geluidhinder, maar onder de Omgevingswet vervalt dat aparte besluit en wordt deze toets daarom rechtstreeks gekoppeld aan het verkeersbesluit.

Samenvattend: preventieve regels zorgen voor beheersing van geluidbelastingen gekoppeld aan wijzigingen van infrastructuur en ruimtelijke plannen die tot een grote toename van geluid leiden. Deze regels pakken kleine toenames van geluid en toenames door autonome groei van mobiliteit niet aan. Daarom zijn er correctieve regels gekoppeld aan een vijfjaarlijkse verslaglegging van monitoring van geluid. Die regels bieden veel afwegingsruimte zodat de gemeente op de lokale situatie gerichte passende maatregelen kan treffen. Het is primair aan de gemeente om te bepalen op welke wijze invulling wordt gegeven aan beheersing van toename van geluid op basis van de resultaten van de monitoring.

6.2 De preventieve instrumenten

6.2.1 Wijziging van infrastructuur

Bij een wijziging van infrastructuur gelden de volgende geluidregels voor het geluid op geluidgevoelige gebouwen:

1. het geluid wordt getoetst op een tijdstip dat ten minste tien jaar na de wijziging ligt;

2. geluidbelastingen worden gereduceerd tot ten hoogste de standaardwaarde;
3. overschrijding van de standaardwaarde is toegestaan als geluidbeperkende maatregelen op overwegende bezwaren stuiten, de grenswaarde niet wordt overschreden, de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid is beoordeeld en de overschrijding zoveel mogelijk wordt beperkt met maatregelen die niet op bezwaren stuiten;
4. bij overschrijding van de standaardwaarde en een hogere geluidbelasting dan voorafgaand aan de wijziging wordt de binnenwaarde toegepast;
5. alleen als zwaarwegende maatschappelijke of economische belangen dit rechtvaardigen, is overschrijding van de grenswaarde toelaatbaar.

De preventieve instructieregels knopen aan bij de aanleg of wijziging van een gemeenteweg of lokale spoorweg of de wijziging van het gebruik van een lokale spoorweg. Wat in dit verband onder aanleg moet worden verstaan spreekt voor zich. Wat onder een wijziging van een gemeenteweg of lokale spoorweg respectievelijk een wijziging van het gebruik van een lokale spoorweg moet worden verstaan, is bepaald in de artikelen 5.78j en 5.78k van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Een wijziging betreft onder meer een significante verbreding of verplaatsing van een weg of spoorweg. Maar ook vervanging van een wegdek door een minder stil wegdek en toename van verkeer dat leidt tot een toename van de geluidemissie met meer dan 1,5 dB zijn wijzigingen als hier bedoeld. Bij een wijziging van het gebruik van een lokale spoorweg kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het vervangen van het materieel door minder stil materieel of het verhogen van de treinintensiteit.

Een omgevingsplan dat aanleg of wijziging toelaat moet voldoen aan de preventieve geluidregels. Hetzelfde geldt voor het nemen van een verkeersbesluit als bedoeld in artikel 21a van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer.

Bij het vaststellen van een dergelijk besluit worden de geluidregels toegepast en worden zo nodig geluidbeperkende maatregelen bepaald. Hierbij moet rekening worden gehouden met maximale geluidbelastingen in de omgeving die door het bewuste besluit worden toegelaten. Als het omgevingsplan bijvoorbeeld een weg met 4 rijstroken toelaat, zal getoetst moeten worden op basis van die situatie, ongeacht het aantal rijstroken dat in eerste instantie wordt aangelegd. Hetzelfde geldt voor de afstand van de weg tot geluidgevoelige gebouwen. Als het omgevingsplan aanleg op bijvoorbeeld 10 meter afstand toelaat, moet op die afstand getoetst worden, ook als in eerste instantie de weg op 20 meter afstand aangelegd wordt. Eenzelfde benadering geldt voor het type wegdek of spoorconstructie indien er geen zekerheid is voor de lange termijn omtrent de akoestische kwaliteit.

Een andere mogelijkheid is dat niet wordt uitgegaan van de hiervoor beschreven situatie met de hoogst mogelijke geluidbelastingen, maar dat het omgevingsplan regels bevat die een (nieuwe) toetsing van geluid voorschrijven als op termijn een nieuwe wijziging van infrastructuur mogelijk is zonder dat daar een wijziging van het omgevingsplan voor nodig is. De Wet geluidhinder en het Besluit geluidhinder bevatten hiervoor zelfstandig werkende regels voor wijziging van infrastructuur voor situaties waarvoor geen aanpassing van het bestemmingsplan nodig was. Onderdeel daarvan was een besluit tot reconstructie (weg) of een vergunning (lokale spoorweg) dat voorzag in toepassing van geluidregels voorafgaand aan het doorvoeren van een wijziging van infrastructuur. Dit gaf omwonenden eenzelfde rechtsbescherming als bij wijziging van infrastructuur die wel een aanpassing van een bestemmingsplan vereisten. Dit besluit tot reconstructie en deze vergunning keren niet terug in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Wel worden de genoemde regels uit de Wet geluidhinder en het Besluit geluidhinder opgenomen in de 'bruidsschat' waardoor ze bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen blijven gelden totdat de gemeente heeft gekozen voor een definitieve werkwijze in haar omgevingsplan. Om te voorkomen dat het omgevingsplan gedetailleerd de ligging van een weg of spoorweg moet vastleggen, kan de gemeente met een binnenplans vergunningstelsel in het omgevingsplan regelen dat wordt getoetst aan geluidregels. Zo kan in het omgevingsplan bijvoorbeeld het verbreden van een weg of het vervangen van een wegdek door een lawaaiiger type als omgevingsplanactiviteit worden aangemerkt, waardoor dit vergunningplichtig wordt en daarvoor een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit vereist is. Hetzelfde kan het geval zijn voor het doorvoeren van wijzigingen in de dienstregeling of capaciteitstoedeling van lokale spoorwegen die kunnen leiden tot een toename van het geluid.

6.2.2 Ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving

Een ruimtelijke ontwikkeling kan leiden tot een toename van verkeer op bestaande infrastructuur. Een voorbeeld is de aanleg van een nieuwe weg of het verbreden van een bestaande weg. Maar ook de realisatie of uitbreiding van een toeristische attractie, kantorenwijk of bedrijventerrein kan leiden tot

toename van verkeer op wegen buiten het plangebied. De uitvoering van geluidregels is voor dergelijke wijzigingen gekoppeld aan de vaststelling van het omgevingsplan dat die ontwikkeling mogelijk maakt. Daarbij geldt als drempel dat sprake moet zijn van een toename van het geluid op een geluidgevoelig gebouw van meer dan 1,5 dB. Hiervoor worden twee prognoses met elkaar vergeleken: het geluid op een geluidgevoelig gebouw ten minste tien jaar na vaststelling van het omgevingsplan dat de ruimtelijke ontwikkeling toelaat en het geluid op diezelfde termijn zonder die vaststelling van het omgevingsplan. Dat laatste wordt ook wel de autonome ontwikkeling genoemd. Als vuistregel geldt hierbij dat in de praktijk doorgaans geen sprake is van een toename van het geluid met meer dan 1,5 dB als de toename van de verkeersintensiteit, bij ongeveer gelijkblijvende verkeerssamenstelling, niet groter is dan 40%.

Bij een toename van 1,5 dB of meer gelden dezelfde geluidregels als bij een wijziging van infrastructuur, namelijk een toetsing van het geluid op geluidgevoelige gebouwen waarbij het volgende geldt:

1. het geluid wordt getoetst aan de hand van een tijdstip dat ten minste tien jaar na het doorvoeren van de wijziging ligt;
2. geluidbelastingen worden gereduceerd tot ten hoogste de standaardwaarde;
3. overschrijding van de standaardwaarde is toegestaan als geluidbeperkende maatregelen op overwegende bezwaren stuiten, de grenswaarde niet wordt overschreden, de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid is beoordeeld en de overschrijding zoveel mogelijk wordt beperkt met maatregelen die niet op bezwaren stuiten;
4. bij overschrijding van de standaardwaarde en een hogere geluidbelasting dan voorafgaand aan de wijziging wordt de binnenwaarde toegepast;
5. alleen als zwaarwegende maatschappelijke of economische belangen dit rechtvaardigen, is overschrijding van de grenswaarde toelaatbaar.

De Wet geluidhinder bevatte geen regels voor grote plannen in de ruimtelijke ordening die leidden tot toename van verkeer op bestaande infrastructuur. Een toetsing voor geluid vond echter soms wel plaats vanuit het principe van "goede ruimtelijke ordening".

6.3 Het correctieve instrument: monitoring en verslaglegging

6.3.1 Monitoring van de geluidemissie

De optelsom van toename van geluid door kleine wijzigingen van de infrastructuur, kleine wijzigingen in de omgeving en groei van mobiliteit kan op termijn leiden tot grote toename van geluidbelastingen van geluidgevoelige gebouwen. Die toename wordt niet beheerst door de preventieve regels van het systeem. De correctieve regels bestaan uit de verplichting tot monitoring van het geluid en het vijfjaarlijks rapporteren hierover met het uitbrengen van een verslag door het bevoegd gezag. De regels voor de monitoring en de verslaglegging hebben tot doel de gemeente als bevoegd gezag voor zowel de omgeving als de bron, te faciliteren bij het beheersen van geluid.

Om de monitoringplicht vorm te geven is op grond van artikel 20.1, derde lid, van de Omgevingswet een parameter aangewezen die door monitoring moet worden bewaakt. Onderdeel van deze parameter is de gemiddelde geluidemissie van een (spoor)weg in een kalenderjaar. Deze geluidemissie is een maat voor de sterkte van de geluidbron zonder dat daarin effecten van de omgeving of afschermende objecten zijn verwerkt. De geluidemissie is gebaseerd op de geluidmaat L_{den} en wordt bepaald op basis van de verkeersintensiteit, het type wegdek of spoorconstructie en de snelheid. In de Omgevingsregeling zullen de rekenregels hiervoor opgenomen worden. Die rekenregels zullen grote gelijkenis vertonen met de emissiegetallen van de standaard rekenmethode 1 van het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012. De geluidemissie wordt bepaald voor alle rij- en spoorbanen gezamenlijk. Het is dus één getal voor een (spoor)weggedeelte waarop de verkeersintensiteit, het wegdek of de spoorconstructie, en de snelheid niet veranderen. Als de omgeving niet wijzigt, geldt er een directe relatie tussen de geluidemissie en geluidniveaus in de omgeving bijvoorbeeld op geluidgevoelige gebouwen. Als de geluidemissie bijvoorbeeld 2 dB toeneemt, dan zullen de geluidniveaus in de omgeving ook met 2 dB toenemen.

De geluidemissie is dus een geschikt vertrekpunt voor de monitoring van het geluid van gemeentewegen en lokale spoorwegen. De monitoring zelf bestaat eruit dat de gemiddelde geluidemissie in een kalenderjaar wordt afgezet tegen een referentie, namelijk de basisgeluidemissie. De basisgeluidemissie wordt toegelicht in de volgende paragraaf.

6.3.2 De basisgeluidemissie als referentiewaarde

Voor het bewaken van de toename van geluid is ook een referentie nodig, oftewel: ten opzichte waarvan wordt de toename bewaakt? Deze referentie wordt de basisgeluidemissie genoemd. De basisgeluidemissie is voor bestaande infrastructuur in beginsel de geluidssituatie bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet, namelijk 2021. De gemeente kan voor de basisgeluidemissie een andere waarde vaststellen op basis van een prognose voor het toekomstige verkeer. Dan ligt het voor de hand de basisgeluidemissie te bepalen op grond van de uitgangspunten van de afweging van de geluidmaatregelen behorende bij een besluit tot aanleg of wijziging van de desbetreffende (spoor)weg. Dit geeft de gemeente de mogelijkheid om bijvoorbeeld in situaties waarin bij uitvoering van de Wet geluidhinder, of bij uitvoering van de preventieve regels al adequate geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen getroffen zijn, de basisgeluidemissie hoger vast te stellen. Een voorbeeld is een recent aangelegde weg of uitgevoerde wegverbreding. Er heeft dan immers al een bestuurlijke afweging over de aanvaardbaarheid van dat hogere geluidniveau plaatsgevonden.

Met de hiervoor beschreven basisgeluidemissie is de monitoring gericht op "stand-still" ten opzichte van de situatie bij inwerkingtreding van de Omgevingswet of een situatie waarin de standaardwaarde of binnenwaarde niet wordt overschreden. Het eerste verslag over de monitoring wordt uitgebracht voor 1 juli 2023. In de daaropvolgende vijfjaarlijkse verslagen wordt steeds de vergelijking gemaakt tussen de actuele geluidemissie en de basisgeluidemissie.

6.3.3 Overschrijding van de basisgeluidemissie met meer dan 1,5 dB

Aan de hand van de resultaten van de monitoring stelt de gemeente vast of de actuele geluidemissie hoger is dan de basisgeluidemissie. Bij een overschrijding van de basisgeluidemissie met meer dan 1,5 dB schrijft artikel 3.25 van het Besluit kwaliteit leefomgeving voor dat de gemeente de gevolgen voor geluidgevoelige gebouwen in het betreffende geluidaanbachtgebied onderzoekt. Als ook bij geluidgevoelige gebouwen sprake is van een toename van meer dan 1,5 dB kiest de gemeente een aanpak voor deze gebouwen. Die kan bestaan uit:

1. het binnen een bepaalde termijn terugbrengen van de geluidemissie tot een waarde die de basisgeluidemissie niet meer overschrijdt;
2. het treffen van geluidbeperkende maatregelen gericht op de overdracht (zoals geluidschermen) of het treffen van geluidwerende maatregelen, gericht op het voldoen aan de binnenwaarde, of,
3. het motiveren waarom de onder 1 en 2 genoemde beleidsmaatregelen niet haalbaar of niet wenselijk zijn; in dit geval geldt er wel een verplichting tot het voldoen aan de binnenwaarde in geluidgevoelige gebouwen met een geluidbelasting boven de grenswaarde (zie artikel 3.49 van het Besluit kwaliteit leefomgeving).

Bovenstaande betreft een bestuurlijke afweging van maatregelen en wordt opgenomen in het vijfjaarlijkse verslag over de monitoring dat het bevoegd gezag uitbrengt. Als voor 2 of 3 wordt gekozen bevat het verslag ook een lijst van de gebouwen waarvoor onderzocht gaat worden of maatregelen nodig zijn om aan de binnenwaarde te voldoen.

Uiteraard kan de gemeente hogere ambities hebben dan waartoe de rijksregels verplichten. Zo kan een gemeente op basis van eigen beleid ook ingrijpen bij kleinere toenames dan 1,5 dB.

6.3.4 Het wijzigen van de basisgeluidemissie

De functie van de monitoring is het in beeld brengen van locaties waar mogelijk aanvullende geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen nodig zijn. De overschrijdingen van de basisgeluidemissie moeten dus betrekking hebben op dergelijke locaties. Het is daarom niet wenselijk dat locaties waarvoor al eerder op grond van een hogere geluidemissie maatregelen afgewogen en getroffen zijn als overschrijding zichtbaar blijven. Er is daarom een actief beheer van de basisgeluidemissie nodig waarbij deze wordt verhoogd tot een waarde waarop een gemeente de afweging van geluidbeperkende en geluidwerende maatregelen heeft gebaseerd. De basisgeluidemissie heeft na de publicatie van het eerste monitoringverslag dus niet een eeuwigdurende vaste waarde. Zo wordt voorkomen dat op locaties waarin al in voldoende mate geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen zijn getroffen, overschrijdingen optreden. De bedoeling daarbij is dat de basisgeluidemissie op termijn een waarde heeft waarvan de gemeente oordeelt dat deze overeenkomt met een aanvaardbare geluidssituatie. Zo kan de gemeente per situatie een keuze maken en zo de referentie voor de monitoring op een niveau leggen dat zij passend vindt voor de lokale omstandigheden. Na toepassing van de preventieve regels kan de basisgeluidemissie bijvoorbeeld hiermee in overeenstemming gebracht worden. Dat kan door de basisgeluidemissie te baseren op het geluidonderzoek behorende bij bijvoorbeeld een wegaanleg of wegverbreding. Met de

monitoring van de geluidemissie worden daarna de uitgangspunten voor geluid van het besluit tot aanleg van de nieuwe weg of tot verbreding van de bestaande weg, bewaakt. Ook een afweging van maatregelen die onderdeel is van het verslag over de monitoring, kan op deze wijze verwerkt worden in de basisgeluidemissie. Met dergelijke aanpassingen wordt bereikt dat de door de gemeente aanvaardbaar gevonden situatie voor geluid, door de monitoring van de geluidemissie bewaakt wordt.

Ook bij een in het vorige monitoringverslag geconstateerde overschrijding van de basisgeluidemissie met meer dan 1,5 dB kan de basisgeluidemissie verhoogd worden. Dit voorkomt dat 5 jaar later weer een overschrijding van meer dan 1,5 dB wordt geconstateerd terwijl al maatregelen zijn getroffen en het zorgt voor bewaking van de situatie waarop deze afweging is gebaseerd. De waarde tot waar de basisgeluidemissie kan worden verhoogd, is de waarde die uitgangspunt was voor deze afweging en voor het voldoen aan de binnenwaarde in de gebouwen met een geluidbelasting boven de grenswaarde.

In het verslag geeft de gemeente ook aan welke basisgeluidemissie gehanteerd is en motiveert het wijzigingen hierin ten opzichte van het vorige verslag. Het verslag is openbaar, maar biedt voor omwonenden geen directe mogelijkheid tot bezwaar en beroep. Het is aan de gemeente om de wijze van beheersing van geluid van gemeentelijke infrastructuur door monitoring en de verslaglegging in te vullen. De instructieregels die met dit Aanvullingsbesluit zijn geformuleerd, bevatten slechts de plicht tot monitoring, verslaglegging en voldoen aan de binnenwaarde bij overschrijding van de basisgeluidemissie met meer dan 1,5 dB en een geluidbelasting boven de grenswaarde.

6.3.5 Uitvoering van de monitoring

De gemeente heeft de vrijheid om de concrete invulling van de monitoring grotendeels zelf te bepalen. De regels voor berekening van de geluidemissie zullen hiervoor de ruimte bieden. Zo kan voor (spoor)wegen waarop vrijwel geen (geluidrelevante) ontwikkelingen plaatsvinden, eenvoudigweg volstaan worden met deze constatering in het verslag. Dit betreft bijvoorbeeld doodlopende wegen en wegen voor bestemmingsverkeer in woonwijken waar geen relevante ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Een kwalitatieve beschouwing in het verslag kan dus in veel gevallen voldoende zijn voor een groot deel van het netwerk van (spoor)wegen van een gemeente. Voor wegen die wijken verbinden met andere wijken en andere drukke wegen zal in de meeste gevallen wel op basis van kwantitatieve gegevens gemonitord moeten worden. Hetzelfde geldt voor wegen in gebieden met relevante gebiedsontwikkelingen zoals uitbreiding van kantoren, industrie, woningen en winkels.

De voor de monitoring benodigde kwantitatieve gegevens bestaan veelal uit een combinatie van telgegevens met een verkeersmodel. Met name bij wegen met weinig verkeer is dat een relatief grote inspanning omdat verkeersmodellen met name voor situaties met minder dan 4.500 motorvoertuigen per etmaal minder betrouwbaar zijn. Dat kan ertoe leiden dat andere relatief kostbare methoden zoals tellingsystemen ingezet moeten worden, terwijl juist bij wegen met weinig verkeer de geluidproblematiek over het algemeen niet groot is. Daarom is bepaald dat de gemeente bij de monitoring voor wegen met een verkeersomvang van minder dan 4.500 motorvoertuigen per etmaal uit mag gaan van een schatting.

De verkeersgegevens die nodig zijn voor de monitoring voor geluid zal met name een gemeente in het algemeen ook voor andere taken nodig hebben. De extra inspanning voor geluid zal, ook door hetgeen is aangegeven in de voorgaande twee alinea's, niet groot zijn. In de toekomst kunnen bovendien nieuwe technologieën mogelijk ondersteunen bij het tegen lage kosten verkrijgen van betrouwbare verkeersgegevens. Gemeenten die in het kader van de richtlijn omgevingslawaaai een geluidkaart moeten publiceren, kunnen de hiervoor benodigde gegevens ook gebruiken voor de monitoring van het geluid van gemeentewegen en lokale spoorwegen. De keuze van het jaar 2021 als referentiejaar voor de basisgeluidemissie sluit hierbij aan. De verkeersintensiteiten van 2021 zijn immers de basis voor de voor 1 juli 2022 door gemeenten te publiceren geluidbelastingkaarten.

6.3.6 Vijfjaarlijkse verslaglegging en relatie met het actieplan geluid

De vijfjaarlijkse cyclus van verslaglegging over de monitoring van de geluidemissie valt samen met die voor het op grond van de richtlijn omgevingslawaaai verplichte actieplan geluid. Het ligt voor de hand dat de agglomeratiegemeenten die op grond van de richtlijn een actieplan geluid moeten vaststellen, beide verplichtingen in grote mate combineren. Dit is efficiënt en in de praktijk ook toepasbaar omdat er een grote samenloop is in deze verplichtingen. Zie hiervoor ook hoofdstuk 8.

De instructieregels over de actieplannen zijn overigens opgenomen in afdeling 4.3 van het al gepubliceerde Besluit kwaliteit leefomgeving en worden met dit besluit beperkt aangevuld.

6.3.7 Vergelijking met geluidproductieplafonds als omgevingswaarden

De systematiek van de basisgeluidemissie lijkt op die van de geluidproductieplafonds. De nalevingsverplichting is echter beperkt tot het overwegen van geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen nadat een overschrijding is geconstateerd. Dat geeft meer ruimte voor een bestuurlijke afweging dan bij de geluidproductieplafonds waarbij er proactief voor gezorgd moet worden dat die plafonds niet worden overschreden. Daarnaast is de verplichting tot naleving van de grenswaarde voor het geluidniveau in geluidgevoelige ruimten bij de systematiek met geluidproductieplafonds zwaarder, namelijk voor alle geluidgevoelige gebouwen met een geluidbelasting op de gevel boven de standaardwaarde die een toename van het geluid kunnen ondervinden. Bij de systematiek met de basisgeluidemissie is deze verplichting beperkt tot de geluidgevoelige gebouwen met een geluidbelasting op de gevel boven de grenswaarde. De verplichtingen voor naleving in het systeem met de basisgeluidemissie worden gecompenseerd door de preventieve regels, namelijk de verplichting bij voorbereiding van initiatieven die kunnen leiden tot een aanzienlijke toename van geluid door verkeer op gemeentewegen en lokale spoorwegen. Bij het toepassen van de preventieve regels wordt wel bij alle geluidgevoelige gebouwen met een geluidbelasting op de gevel boven de standaardwaarde ook voldaan aan de binnenwaarde.

De gemeente kan er voor kiezen om – gelet op artikel 2.11, eerste lid, van de Omgevingswet – de basisgeluidemissie in het omgevingsplan vast te stellen als omgevingswaarde. De basisgeluidemissie lijkt dan meer op het geluidproductieplafond als omgevingswaarde. De gemeente kan daarbij ook kiezen voor een omgevingswaarde met inspanningsverplichting (een geluidproductieplafond is een resultaatsverplichting). Daarmee legt de gemeente zichzelf meer verplichtingen op voor wat betreft het voldoen aan dan wel nastreven van de basisgeluidemissie en vergroot zij de rechtsbescherming van omwonenden. De basisgeluidemissie is dan ook bruikbaar in het preventieve deel van de geluidregels, bijvoorbeeld als prognose voor de situatie over tien of meer jaar bij de voorbereiding van wijzigingen in de infrastructuur. Er is niet voor gekozen om een dergelijke werkwijze op te leggen aan alle gemeenten omdat daarmee de beleidsvrijheid van gemeenten onnodig zou worden beperkt.

6.3.8 Beleidsvrijheid gemeente voor beschermingsniveau

Zoals hiervoor beschreven bieden de instructieregels van dit Aanvullingsbesluit over de beheersing van geluid van gemeentewegen en lokale spoorwegen gemeenten de ruimte voor eigen ambities op het gebied van het beschermen van omwonenden tegen geluid. Een gemeente met een grote ambitie kan bijvoorbeeld streven naar een basisgeluidemissie voor het hele netwerk van gemeentewegen en lokale spoorwegen waarbij de standaardwaarde op geluidgevoelige gebouwen niet wordt overschreden. Maar ook het streven naar een basisgeluidemissie waarbij binnenwaarden in geluidgevoelige ruimten niet worden overschreden is denkbaar. Voor een gemeente met een wat lager ambitieniveau inzake geluid voorzien de instructieregels in een ondergrens. Die is opgenomen in artikel 3.49, eerste lid, onder c, van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Die ondergrens verzekert dat de binnenwaarde voor geluidgevoelige gebouwen met een geluidbelasting boven de grenswaarde wordt nageleefd.

6.3.9 Overzicht van de artikelen over de monitoring van infrastructuur met een basisgeluidemissie

De artikelen waarin het systeem van de basisgeluidemissie voor gemeentewegen en lokale spoorwegen is geregeld staan in verschillende hoofdstukken van het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit. De samenhangende werking van deze artikelen is als volgt:

1. De waarde van de basisgeluidemissie (artikel 3.25 Besluit kwaliteit leefomgeving)

De basisgeluidemissie weerspiegelt in beginsel de situatie bij de inwerkingtreding van dit besluit, namelijk 2021. In drie situaties kan de gemeente echter een andere waarde vaststellen als basisgeluidemissie.

Als de gemeente een nieuwe (spoor)weg aanlegt of een bestaande weg wijzigt en geluidmaatregelen afweegt op basis van een prognose voor het toekomstige verkeer ligt het voor de hand de basisgeluidemissie te bepalen op grond van de uitgangspunten van de afweging van de geluidmaatregelen behorende bij het besluit tot projectie van (de wijziging van) die (spoor)weg. Op deze wijze wordt dan de geluidsituatie behorend bij het besluit gebruikt als basisgeluidemissie en vervolgens bewaakt door monitoring.

Als de gemeente na inwerkingtreding van dit besluit op grond van de monitoring een overschrijding van de basisgeluidemissie constateert met meer dan 1,5 dB, bepaalt zij op grond van artikel 3.26 van het Besluit kwaliteit leefomgeving welke geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen nodig zijn.

De gemeente kan daarna voor de basisgeluidemissie een waarde hanteren die is gebaseerd op de uitgangspunten bij de afweging van de maatregelen.

Tenslotte kan de gemeente er altijd voor kiezen om hoger beschermingsniveau na te streven en voor de basisgeluidemissie een lagere waarde te hanteren dan de waarde die correspondeert met de situatie in 2021.

2. Verzameling van gegevens (artikel 10.21d Besluit kwaliteit leefomgeving)

Dit artikel regelt dat de gemeente voor de monitoring de in dit artikel genoemde gegevens verzamelt. Het betreft gegevens over de verkeersintensiteit, type wegdekverharding of spoorconstructie en de verkeerssnelheid.

3. Monitoring van het verschil tussen de gemiddelde geluidemissie in een kalenderjaar en de basisgeluidemissie (artikel 10.21c Besluit kwaliteit leefomgeving)

Dit artikel regelt de plicht tot monitoring van het verschil tussen de gemiddelde geluidemissie in een kalenderjaar en de basisgeluidemissie van gemeentewegen en lokale spoorwegen. Verder wordt geregeld dat de monitoring voor gemeentewegen met een verkeersintensiteit van meer dan 4.500 motorvoertuigen per etmaal en lokale spoorwegen plaatsvindt door middel van berekening en dat de monitoring van gemeentewegen met een verkeersintensiteit van 4.500 motorvoertuigen of minder per etmaal plaatsvindt door middel van een schatting.

4. Afweging van geluidbeperkende en geluidwerende maatregelen bij overschrijding met meer dan 1,5 dB (artikel 3.26 Besluit kwaliteit leefomgeving)

In dit artikel is geregeld dat het college van burgemeester en wethouders op basis van de resultaten van de monitoring actie moet ondernemen als de werkelijke geluidemissie meer dan 1,5 dB hoger is dan de basisgeluidemissie. In dat geval dient het college van burgemeester en wethouders te bepalen of geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen worden getroffen voor geluidgevoelige gebouwen in het geluidaandachtsgebied van het gedeelte van de weg of spoorweg waar de overschrijding plaatsvindt. De gemeente heeft hier een grote afwegingsruimte. De uitkomst kan variëren van maatregelen waarmee wordt voldaan aan de standaardwaarde of de binnenwaarde, tot het geheel afzien van maatregelen (behalve als de grenswaarde voor het geluid op de gevel wordt overschreden: dan moet aan de binnenwaarde worden voldaan).

5. Treffen van geluidwerende maatregelen bij overschrijding met meer dan 1,5 dB (artikel 3.49, eerste lid, onder c Besluit kwaliteit leefomgeving)

Dit artikel regelt dat na het overschrijden van de basisgeluidemissie met meer dan 1,5 dB, naleving van de grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten verplicht is voor geluidgevoelige gebouwen met een geluidbelasting buiten die hoger is dan de daarvoor geldende grenswaarde. Dit artikel regelt dus een bescherming waar de gemeente altijd in moet voorzien, onafhankelijk van de afweging van maatregelen die volgt uit toepassing van artikel 3.26.

6. Verslaglegging (artikel 10.42b van het Omgevingsbesluit)

Artikel 10.42b van het Omgevingsbesluit regelt dat gekoppeld aan de vijfjaarlijkse monitoring en de daaruit voortvloeiende acties, door het bestuursorgaan een verslag wordt gepubliceerd over die monitoring. Daarin wordt onder meer verslag gedaan van de toetsing aan de artikelen 3.26 en 3.49, eerste lid, onder c, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

6.4 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet

- Naast preventieve regels voor aanleg en wijziging van wegen en spoorwegen wordt ook voorzien in correctieve regels. Door monitoring van het geluid en vergelijking met het geluid in een basisjaar wordt de groei van het geluid zichtbaar. Gemeenten moeten verantwoording afleggen bij groei van het geluid op de wegen en spoorwegen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. De frequentie van de verslaglegging is gekoppeld aan het vijfjaarlijkse actieplan dat vereist is op grond van de EU-richtlijn omgevingslawaaier. Bij groei van meer dan 1,5 dB moeten zij maatregelen overwegen. Gemeenten moeten maatregelen nemen als het geluid zodanig groeit dat het hoger is dan de grenswaarden waardoor een binnenwaarde wordt overschreden.
- Er zijn regels gesteld voor indirecte akoestische effecten, voor het geval dat een wijziging van het omgevingsplan leidt tot meer geluid elders.

- De preventieve regels voor wijziging van wegen en spoorwegen zijn niet meer van toepassing op aanpassingen aan de infrastructuur die in het algemeen leiden tot beperkte of geen toename van geluid.

6.5 Effecten

- Betere beheersing van het geluid van autonome verkeersgroei.
- Betere beheersing van het geluid van verkeersgroei als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen.
- Beperking uitvoeringslasten voor besluitvorming over wijziging van wegen en spoorwegen.

7. Waterschapswegen met basisgeluidemissie

7.1 Inleiding

Veel waterschapswegen hebben het karakter van een buiten de bebouwde kom liggende gemeenteweg en sluiten doorgaans direct aan op het gemeentelijk wegenstelsel. Bovendien leidt de ingezette Bestuurlijke verkenning waterschapswegen mogelijk op termijn tot een overdracht van het beheer van die wegen aan de gemeenten. Mede daarom is besloten om voor de regulering van het geluid van waterschapswegen aan te sluiten bij de systematiek van de basisgeluidemissie voor gemeentewegen en lokale spoorwegen. Voor waterschapswegen gelden dezelfde geluidregels als voor gemeentelijke infrastructuur. Dit betekent een combinatie van preventieve en correctieve instructieregels. De preventieve regels hebben betrekking op wijzigingen van de weg of grote gebiedsontwikkelingen die leiden tot toename van verkeer. De correctieve regels betreffen een vijfjaarlijkse monitoring van de geluidssituatie. Bij een grote toename van geluid kunnen dan maatregelen vereist zijn.

De meeste waterschapswegen zijn wegen met erg weinig verkeer en vallen onder de grens van 1.000 motorvoertuigen per etmaal. Dat betekent dat voor deze wegen de geluidregels niet toegepast hoeven te worden. Bovendien geldt voor waterschapswegen met een verkeersomvang van minder dan 4.500 motorvoertuigen per etmaal dat de regels voor de monitoring in veel gevallen sterk vereenvoudigd werken. Net als bij gemeentewegen mag dan worden uitgegaan van een schatting en volstaat voor de monitoring een verklaring dat zich geen wezenlijke wijzigingen hebben voorgedaan.

7.2 De preventieve regels voor waterschapswegen

De preventieve regels voor waterschapswegen zijn identiek aan die voor gemeentewegen en zijn uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 6 van deze nota van toelichting. De preventieve regels zijn instructieregels voor het omgevingsplan. De besluitvorming verloopt daarom met de vaststelling van een omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Dit betekent dat het gemeentebestuur het bevoegd gezag is en het waterschapsbestuur de rol vervult van beheerder van de weg. Deze rolverdeling is niet anders dan onder de Wet geluidhinder. De besluitvorming kan echter ook plaatsvinden met een projectbesluit van het waterschap als het waterschap daartoe bevoegd is. Als het waterschap bijvoorbeeld een waterschapsweg aanlegt of wijzigt en die aanleg of wijziging valt samen met de uitoefening van waterschapstaken voor de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld als de weg op een dijk ligt) kan een projectbesluit voorzien in de toetsing aan geluidregels. Artikel 9.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving verklaart afdeling 5.1 van dat besluit, en daarmee ook de met dit Aanvullingsbesluit ingevoegde regels, van overeenkomstige toepassing op een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van een waterschap.

De besluitvorming bij uitvoering van de preventieve regels kan dus plaatsvinden met het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (met de gemeente als bevoegd gezag) of met een projectbesluit (met het waterschap als bevoegd gezag).

De mogelijkheid van toetsing aan geluidregels door het waterschap door middel van een projectbesluit is nieuw ten opzichte van de Wet geluidhinder. In die wet was immers altijd de gemeente het bevoegd gezag voor wijziging van het bestemmingsplan, de vaststelling van hogere waarden en het zogenoemde reconstructiebesluit (tenzij de wijziging plaatsvond met een provinciaal inpassingsplan of een (tracé)besluit van het Rijk).

7.3 De correctieve regels voor waterschapswegen

De correctieve regels voor waterschapswegen zijn identiek aan die voor gemeentewegen en lokale spoorwegen en zijn uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 6 van deze nota van toelichting. Deze correctieve regels bevatten verplichtingen tot monitoring en gegevensverzameling, rapportageverplichtingen en instructieregels over taken die gebaseerd zijn op de resultaten van monitoring.

7.4 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet

- Het waterschap wordt zelf verantwoordelijk de geluidbeheersing van zijn wegen, voorheen lag dit bij de gemeente.
- Naast preventieve regels voor aanleg en wijziging van wegen wordt ook voorzien in correctieve regels. Door monitoring van het geluid en vergelijking met het geluid in een basisjaar wordt de groei van het geluid zichtbaar. Waterschappen moeten verantwoording afleggen bij groei van het geluid op hun wegen. Bij groei van meer dan 1,5 dB moeten zij maatregelen overwegen. Waterschappen moeten maatregelen nemen als het geluid zodanig groeit dat het hoger is dan de grenswaarden waardoor een binnenwaarde wordt overschreden.
- De preventieve regels voor wijziging van wegen zijn niet meer van toepassing op aanpassingen aan de infrastructuur die in het algemeen leiden tot beperkte of geen toename van geluid.

7.5 Effecten

- Waterschappen kunnen hun taak als beheerder van wegen meer integraal uitvoeren.
- Betere beheersing van het geluid van autonome verkeersgroei.
- Beperking uitvoeringslasten voor besluitvorming over wijziging van wegen.

8. Relatie van verslaglegging en monitoring met de actieplannen geluid

Zoals beschreven gaat de systematiek van geluidproductieplafonds onder de Omgevingswet niet alleen voor rijkswegen en hoofdspoorwegen gelden, maar ook voor provinciale wegen, industrieterreinen en voor door de provincie aangewezen lokale spoorwegen in beheer bij de provincie. Voor gemeentelijke wegen, lokale spoorwegen die niet door de provincie zijn aangewezen en waterschapswegen wordt de nieuwe systematiek van de basisgeluidemissie geïntroduceerd, met preventieve toetsing van voorgenomen besluiten vooraf, en monitoring achteraf. Na (voor gemeente- en waterschapswegen gefaseerde) invoering is een vijfjaarlijkse monitoring van geluid verplicht voor alle wegen met meer dan 1.000 motorvoertuigen per etmaal en bij een toename van meer dan 1,5 dB ook een maatregelafweging. Voor wegen onder de 4.500 motorvoertuigen per etmaal mag de monitoring op een vereenvoudigde (kwalitatieve) wijze plaatsvinden.

Op grond van verplichtingen in het kader van de richtlijn omgevingslawaai bestaat voor aangewezen agglomeratiegemeenten en voor belangrijke infrastructuur nu reeds een vijfjaarlijkse verplichting tot het opstellen van geluidbelastingkaarten en actieplannen. Geluidsbelastingkaarten worden tenminste elke vijf jaar, te rekenen vanaf 2022 vastgesteld. Actieplannen worden tenminste elke vijf jaar vastgesteld. De regels voor de geluidbelastingkaarten en actieplannen zijn al opgenomen in paragraaf 10.2.4 respectievelijk afdeling 3.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en voor de procedures in het Omgevingsbesluit (paragraaf 10.4.4 en paragraaf 10.8.5).

Agglomeratiegemeenten en provincies hebben nu reeds te maken met deze Europese verplichting tot vaststelling van geluidbelastingkaarten en actieplannen, en onder de nieuwe geluidregels ook met de regels van de basisgeluidemissie (gemeenten), respectievelijk de regels van de geluidproductieplafonds (provincies en gemeenten).

Vanwege de grote samenhang met de verplichtingen in het kader van deze richtlijn wordt voor wat betreft de regels van de basisgeluidemissie en de geluidproductieplafonds zoveel mogelijk aangesloten bij deze in Europees kader al geldende verplichtingen voor agglomeratiegemeenten en belangrijke infrastructuur van Rijk en provincies. De instructieregels voor het verslag over de monitoring van geluidproductieplafonds wordt waar mogelijk gekoppeld aan de actieplannen. Dat is het geval voor het Rijk, alle provincies en de gemeenten in agglomeraties. Voor gemeenten met industrieterreinen en geluidproductieplafonds buiten agglomeraties wordt een aparte, vergelijkbare instructieregel gegeven

in het Omgevingsbesluit. Voor het verslag over de monitoring van de basisgeluidemissie ligt het voor de hand dat agglomeratiegemeenten dat zoveel mogelijk combineren met de actieplannen. Daartoe worden de termijnen in ieder geval op elkaar afgestemd. Waterschappen maken geen actieplannen geluid, dus voor hen geldt sowieso een aparte instructieregel.

In de Aanvullingsregeling geluid Omgevingswet zal worden aangegeven welke gegevens (in ieder geval) in het kader van de richtlijn omgevingslawaai, en welke gegevens benodigd zijn in het kader van de monitoring van basisgeluidemissie en geluidproductieplafonds. Daarbij zal ook aangegeven worden welke van deze gegevens digitaal ontsloten moeten worden via de centrale voorziening geluidgegevens.

9. Het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen in de omgeving van wegen, spoorwegen of industrieterreinen

9.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn de geluidregels toegelicht die betrekking hebben op het reguleren van het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. In het kader van die geluidregels wordt het geluid op geluidgevoelige gebouwen in het aandachtsgebied van die wegen, spoorwegen of industrieterreinen onderzocht en getoetst aan normen. Onder geluidgevoelige gebouwen worden ook verstaan gebouwen die nog niet daadwerkelijk zijn gebouwd, maar al wel in het omgevingsplan zijn toegelaten en dus gebouwd mogen worden. In de Wet geluidhinder werden dergelijke gebouwen aangeduid als geprojecteerde gebouwen.

In dit Aanvullingsbesluit zijn ook instructieregels opgenomen over het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen. Dat omvat ook het wijzigen van toegelaten geluidgevoelige gebouwen voor zover dat een nadelig effect heeft op het geluid op die gebouwen. Het toelaten zal in de regel geschieden door het vaststellen van een omgevingsplan. De geluidregels voor het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen worden met dit besluit daarom toegevoegd aan hoofdstuk 5 "Omgevingsplannen" van het Besluit kwaliteit leefomgeving, in de paragraaf 5.1.4.2a.5 "Nieuwe geluidgevoelige gebouwen". Omdat een gebouw ook kan worden toegelaten door het verlenen van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, is geregeld dat in dat geval dezelfde inhoudelijke geluidregels gelden; die instructieregels zijn met het Invoeringsbesluit Omgevingswet toegevoegd aan afdeling 8.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Anders gezegd: het maakt inhoudelijk gezien geen verschil of een nieuw geluidgevoelig gebouw wordt toegelaten door het vaststellen van een omgevingsplan of door het verlenen van een omgevingsvergunning.

De instructieregels in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving hebben betrekking op het toelaten van de geluidgevoelige gebouwen, niet op het bouwen zelf. De regels voor het feitelijke bouwen staan in het Besluit bouwwerken leefomgeving. In hoofdstuk 5 worden daarom geen eisen gesteld aan de geluidwering van c.q. het geluidniveau in het nieuwe gebouw. Die eisen worden gesteld in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

9.2 Standaardwaarde voor het geluid op de gevel

Net als bij de regels voor het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen geldt ook bij het toelaten van een nieuw geluidgevoelig gebouw een standaardwaarde voor het geluid op de gevel van dat gebouw. Bij de standaardwaarde is in en om het gebouw sprake van een goed woon- en leefklimaat. De standaardwaarde beschermt het gebouw en de directe omgeving, zoals bijvoorbeeld buitenruimten, tegen het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Voor wat betreft geluid heeft het de voorkeur om een nieuw geluidgevoelig gebouw toe te laten op een locatie waar het geluid op de gevel, en daarmee ook in de directe omgeving van dat gebouw, voldoet aan de standaardwaarde. Het streven is tot uitdrukking gebracht in artikel 5.78t van het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat het startpunt is voor het toelaten van een geluidgevoelig gebouw.

Bij het toelaten van een geluidgevoelig gebouw moeten waar nodig geluidbeperkende maatregelen worden getroffen om het geluid te laten voldoen aan de standaardwaarde. Het betreft dan alle geluidbeperkende maatregelen die financieel doelmatig zijn en waartegen geen overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard bestaan. Als dat niet mogelijk is moeten geluidbeperkende maatregelen worden getroffen om een overschrijding van de standaardwaarde zoveel mogelijk te beperken.

9.3 Grenswaarde voor het geluid op de gevel

Hoewel dat voor geluid niet de voorkeur heeft, kan het bevoegd gezag besluiten om een geluidgevoelig gebouw toe te laten op een locatie waar het geluid op de gevel hoger is dan de standaardwaarde. Daarvoor biedt dit besluit met het nieuwe artikel 5.78u van het Besluit kwaliteit leefomgeving bestuurlijke afwegingsruimte. Dit artikel maakt het mogelijk om een nieuw geluidgevoelig gebouw toe te laten als het geluid op dat gebouw hoger is dan de standaardwaarde als onvoldoende geluidbeperkende maatregelen beschikbaar zijn om aan de standaardwaarde te voldoen. Het geluidniveau mag dan niet hoger zijn dan de grenswaarde. De grenswaarden voor elke geluidbronsoort zijn opgenomen in tabel 5.78u van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Voorwaarde is dat wel geluidbeperkende maatregelen worden getroffen om de overschrijding van de standaardwaarde zoveel mogelijk te beperken. Ook hierbij gaat het om geluidbeperkende maatregelen die financieel doelmatig zijn en waartegen geen overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard bestaan. Het bevoegd gezag kan tussen de standaardwaarde en de grenswaarde een afweging maken ten aanzien van het geluid op de gevel. Wat in een bepaalde situatie voor wat betreft te treffen maatregelen mogelijk is en qua geluid toelaatbaar is, is een onderdeel van de integrale besluitvorming, waarbij alle factoren die in de betreffende casus aan de orde zijn tegen elkaar worden afgewogen.

Het bevoegd gezag kan bij elk besluit een ad-hoc afweging maken. Het verdient echter de voorkeur dat het bevoegd gezag het voorgenomen handelen vastlegt in beleidsregels zodat het voor een initiatiefnemer vooraf duidelijk is hoe de gemeente omgaat met de bestuurlijke afwegingsruimte. Dat draagt bij aan de rechtszekerheid bij het beoordelen van particuliere initiatieven. Een beleidsnota, bijvoorbeeld de omgevingsvisie of het actieplan geluid, kan overigens ook inzicht geven in het beleid van de gemeente met betrekking tot geluid.

Aan de toepassing van artikel 5.78u van het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt wel een extra voorwaarde gesteld omdat het geluid niet voldoet aan de standaardwaarde. Voorwaarde is dat de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid op het betreffende geluidgevoelig gebouw moet worden beoordeeld. Dit is geregeld in artikel 5.78ab van dit besluit. Het gecumuleerde geluid is echter niet genormeerd. Het is daarom mogelijk en nadrukkelijk niet verboden om een cumulatieve geluidbelasting die volgens de veelgebruikte tabel in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.36 als matig wordt gekwalificeerd, gegeven de omstandigheden, toch aanvaardbaar te achten.

Omdat het geluid onder de grenswaarde blijft, is het rekening houden met het belang van een geluidluwe gevel niet verplicht. Het is aan de gemeente om te bepalen in welke gevallen boven de standaardwaarde het realiseren van een geluidluwe gevel gewenst wordt gevonden. Onder de Wet geluidhinder hadden veel gemeenten in het eigen zogenoemde hogere waarden beleid bepaald dat vanaf een bepaalde waarde van het geluid een geluidluwe gevel verplicht was als compensatie voor de geluidbelaste gevel. Dat beleid kan worden voortgezet onder de Omgevingswet. In paragraaf 9.6 van deze nota van toelichting wordt nader ingegaan op het belang van een geluidluwe gevel.

9.4 Flexibiliteit boven grenswaarde, bijzondere stedenbouwkundige situaties

De Wet geluidhinder bood de mogelijkheid om in situaties waarin sprake was van bijzondere stedenbouwkundige situaties, bijvoorbeeld bij het vervangen van een geluidbelaste woning door een nieuwe woning, meer geluid toelaatbaar te achten dan bij reguliere nieuwbouw. Die mogelijkheden zijn in dit besluit in een gestroomlijnde vorm voortgezet en bieden een zekere mate van afwegingsruimte boven de grenswaarden voor het geluid op de gevel. Die uitzonderingen zijn nodig om bepaalde gewenste maatschappelijke ontwikkelingen en verbeteringen niet te blokkeren. Daarbij wordt voor die situaties al op voorhand het woningbouw- en/of economische belang onderkend.

In de meeste gevallen zal voor wat betreft het aspect geluid de geboden bandbreedte voor de afwegingsruimte tussen standaardwaarde en grenswaarde voor het geluid op de gevel volstaan. Maar in sommige situaties kan de grenswaarde voor het geluid toch gewenste ontwikkelingen blokkeren. Bijvoorbeeld als nieuwe, beter geïsoleerde woningen dienen ter vervanging van oudere woningen van slechte kwaliteit, kan die vervangende nieuwbouw toch een verbetering van de situatie betekenen. In dit besluit zijn daarom drie flexibiliteitsgevallen onderscheiden waarbij sprake is van een bijzondere stedenbouwkundige situatie waarin het toelaten van een beperkte overschrijding van de grenswaarde aanvaardbaar kan worden gevonden. Aan elk flexibiliteitsgeval is een apart artikel gewijd, zodat het bevoegd gezag in zijn besluit eenvoudig kan aangeven van welke flexibiliteitsbepaling gebruik is

gemaakt. De drie flexibiliteitsgevallen zijn kort samengevat een nieuw geluidgevoelig gebouw dat wordt toegelaten:

- ter vervanging van een bestaand ouder geluidgevoelig gebouw (vervangende nieuwbouw);
- door functiewijziging van een bestaand gebouw (transformatie); of
- in het aandachtsgebied van een industrieterreinen met zeehavengebonden activiteiten.

De Wet geluidhinder voorzag al in de mogelijkheid van vervangende nieuwbouw (alle geluidbronsoorten) en nieuwbouw nabij zeehavens (alleen industrieterreinen). De transformatie van leegstaande kantoren en andere niet-geluidgevoelige gebouwen is een actueel thema dat aan de flexibiliteitsbepalingen is toegevoegd. Voor elk van deze drie mogelijkheden gelden specifieke criteria waaraan voldaan moet worden, opgenomen in de artikelen 5.78v, 5.78w, respectievelijk 5.78y.

Voor de flexibiliteitsgevallen gelden voor het geluid op de gevel geen afwijkende grenswaarden. De voornoemde flexibiliteitsartikelen worden toegepast in gevallen waarin het niet mogelijk is om het geluid te beperken tot de standaardwaarde en het ook niet mogelijk is om het geluid te beperken tot de grenswaarde. Toepassing van de flexibiliteitsartikelen is derhalve alleen aan de orde als de maatregelen die daarvoor nodig zijn naar het oordeel van de gemeente niet financieel doelmatig zijn of dat daartegen overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard bestaan. Omdat de grenswaarde wordt overschreden moeten wel geluidbeperkende maatregelen worden getroffen die de overschrijding van de grenswaarde zoveel mogelijk beperken. Bij het toestaan van overschrijdingen van de grenswaarde voor het geluid op de gevel worden zwaardere eisen gesteld aan de motivering dan bij gebruikmaking van de reguliere afwegingsruimte tussen standaardwaarde en grenswaarde. Uiteraard moet het geluid in nieuwe geluidgevoelige gebouwen ook altijd voldoen aan de binnenwaarden. Dat is geregeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Bij vervangende nieuwbouw, functiewijziging en zeehavengebonden activiteiten mag de grenswaarde met niet meer dan 5 dB worden overschreden. Een grotere overschrijding is bij toepassing van deze flexibiliteitsbepalingen niet toegestaan. Omdat het hier gaat om situaties waarin de grenswaarde wordt overschreden, is als extra voorwaarde gesteld dat bij het toelaten van geluidgevoelige gebouwen met toepassing van deze flexibiliteitsbepalingen rekening gehouden moet worden met het belang van het beperken van geluidhinder door een geluidluwe gevel (zie ook paragraaf 9.6 van deze nota van toelichting).

9.5 Flexibiliteit boven grenswaarde, geen bijzondere stedenbouwkundige situatie

Als geen sprake is van één van de bijzondere stedenbouwkundige situaties als in de vorige paragraaf beschreven of als het geluid op de nieuwe geluidgevoelige gebouwen hoger is dan de grenswaarde +5 dB, dan kan het geluid toch aanvaardbaar worden geacht als er geen sprake is van te openen delen in de gevel waarop de grenswaarde wordt overschreden, of als het gebouw wordt voorzien van een bouwkundige constructie die het geluid op ramen en deuren (te openen delen) beperkt tot de grenswaarde. Als ook dat niet mogelijk is kan het geluidgevoelige gebouw nog worden toegelaten als zwaarwegende economische of maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen. Hiermee worden de meer generieke mogelijkheden van de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en-milieubenadering voortgezet.

Met toepassing van deze flexibiliteitsartikelen kunnen nieuwe geluidgevoelig gebouwen worden toegelaten op een locatie waar het geluid niet voldoet aan de grenswaarden, ook als geen sprake is van een bijzondere stedenbouwkundige situatie als bedoeld in paragraaf 9.4 van deze nota van toelichting die het overschrijden van de grenswaarde rechtvaardigt. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om een nieuw geluidgevoelig gebouw op korte afstand van een provinciale weg. Het toelaten van een geluidgevoelig gebouw op een dergelijke locatie heeft niet de voorkeur omdat niet alleen de standaardwaarde, maar zelfs de grenswaarde voor het geluid op de gevel wordt overschreden. Maar tegelijk kan dat nieuwe geluidgevoelig gebouw wel het geluid van die provinciale weg afschermen, waardoor een achterliggend bestaand of nog te ontwikkelen woongebied veel stiller wordt. Er kunnen ook andersoortige, bijvoorbeeld stedenbouwkundige, maatschappelijke of economische redenen zijn om een nieuw geluidgevoelig gebouw toe te laten op een locatie, die daarvoor voor wat betreft het geluid minder geschikt is. Als wordt besloten om een geluidgevoelig gebouw toe te laten moet uit het besluit blijken waarom het geluidgevoelige gebouw in die vorm, met dat ontwerp en op die locatie wordt toegelaten.

Het eerste flexibiliteitsartikel voor nieuwbouw boven de grenswaarde (artikel 5.78y) kent twee typen bouwkundige maatregelen. In het eerste geval bevat de uitwendige scheidingsconstructie van de gevel waarop de grenswaarde wordt overschreden geen te openen delen. Dit is de juridische voortzetting van de 'dove gevel' uit de Wet geluidhinder. Daarnaast is het mogelijk om een nieuw geluidgevoelig gebouw te voorzien van een bijzondere bouwkundige constructie waardoor bij de gevel waarop de grenswaarde wordt overschreden, wel het geluid op ramen en deuren (alle te openen delen) wordt beperkt tot de grenswaarde. Aan het geluid op de andere geveldelen die geen te openen delen zijn wordt dan geen maximum gesteld. Dat betekent wel dat, in ieder geval aan de geluidbelaste zijde, het geluid in de directe omgeving van het gebouw niet voldoet aan de eis van een goed woon- en leefklimaat. Om hiervoor te kunnen compenseren is wel voorgeschreven dat bij het toelaten van gebouwen met toepassing van dit artikel rekening gehouden moet worden met het belang van het beperken van geluidhinder door een geluidluwe gevel.

Het geluid op de geluidbelaste zijde van het geluidgevoelige gebouw mag hoger zijn dan de grenswaarde. Dat kan tot problemen leiden bij een wijziging van de geluidbron (weg, spoorweg of industrieterrein) die het geluid op de gevel veroorzaakt. Omdat het geluid al hoger is dan de grenswaarde, is een verdere toename van het geluid vaak lastig te onderbouwen. Bovendien is het achteraf aanbrengen van extra geluidwerende maatregelen vaak niet of nauwelijks mogelijk. Daarom schrijft artikel 5.78y voor dat de gevel waarop de grenswaarde wordt overschreden in het omgevingsplan moet worden aangemerkt als niet-geluidgevoelige gevel. De geluidregels voor het wijzigen van een geluidbronsoort gelden niet voor een niet-geluidgevoelige gevel. Het gevolg is wel dat bij het wijzigen van de bronsoort, bijvoorbeeld verbreding van een gemeenteweg, ook de binnenwaarde niet meer hoeft te worden toegepast. Daarom is bepaald dat niet-geluidgevoelige gevels al bij de bouw een 3 dB betere geluidwering meekrijgen zodat zij op voorhand bestand zijn tegen een toekomstige toename van het geluid.

Er worden geen specifieke eisen gesteld aan de uitvoering van de geluidwerende constructie. Door de flexibele formulering van de voorwaarde hebben ontwikkelaars en gemeenten alle vrijheid om een op de situatie toegesneden maatregel te treffen. Uiteraard moet de geluidwerende constructie ook voldoen aan andere bouwkundige eisen van het Besluit bouwwerken leefomgeving, zoals daglichttoetreding, luchtverversing en spui-ventilatie. Zeker bij eenzijdig georiënteerde gebouwen en gebouwen met meerdere geluidbelaste gevels moet bij de geluidwerende constructie rekening worden gehouden met deze bouwkundige eisen. Dat geldt met name als gekozen is voor een oplossing met een geheel of gedeeltelijk afgesloten (of afsluitbaar) balkon of loggia. De geluidwerende constructie moet het geluid buiten houden maar mag het be- en ontluchten van het geluidgevoelige gebouw niet in de weg staan.

Als ook de bijzondere geluidwerende constructie niet mogelijk is kan het geluidgevoelige gebouw nog worden toegelaten met de meer algemeen geformuleerde flexibiliteitsbepaling van artikel 5.78aa van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dat biedt de mogelijkheid om het gebouw toe te laten als zwaarwegende economische of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen. Hiermee worden de meer generieke mogelijkheden van de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en-milieubenadering voortgezet. Bij toepassing van deze mogelijkheid kan niet worden volstaan met het afwegen van geluidbeperkende maatregelen die financieel doelmatig zijn. Ook andere, niet doelmatige, maatregelen komen in aanmerking om het geluid te beperken tot de grenswaarde dan wel om de overschrijding van die grenswaarde zoveel mogelijk te beperken. Net als bij de toepassing van artikel 5.78y worden ook gevels die met deze flexibiliteitsmogelijkheid worden toegelaten, aangewezen als niet-geluidgevoelige gevel en is ook hierbij bepaald dat zij bij de bouw een 3 dB betere geluidwering moeten krijgen.

9.6 Geluidluwe gevel

Tot 2007 was de zogenoemde geluidluwe gevel bij wet voorgeschreven als voorwaarde voor het vaststellen door de provincie van hogere waarden. In 2007 is die bevoegdheid gedecentraliseerd naar de gemeente en is de geluidluwe gevel veelal onderdeel geworden van het door gemeenten gevoerde beleid over het vaststellen van hogere waarden op grond van de Wet geluidhinder. Veel gemeenten hebben in eerste instantie de wettelijke voorschriften overgenomen en daarna het eigen beleid verder ontwikkeld. Daardoor zijn gaandeweg verschillen ontstaan in de toepassing van de geluidluwe gevel. Het nut van een geluidluwe zijde heeft daarbij nooit ter discussie gestaan: een geluidluwe zijde is in de beleving van bewoners een goede compensatie voor een zwaar geluidbelaste gevel.

In de flexibiliteitsartikelen in paragraaf 5.1.4.2a.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals ingevoegd met dit besluit, waarmee geluidgevoelige gebouwen bij geluidniveaus boven de

grenswaarde kunnen worden toegelaten, is voorgeschreven dat rekening wordt gehouden met het belang van het beperken van geluidhinder door een geluidluwe gevel. Er is geen sprake van een verplichting om waar mogelijk in alle gevallen een geluidluwe gevel te realiseren. De formulering "rekening houden met" biedt de gemeente de afwegingsruimte om tot het oordeel te komen dat het realiseren van een geluidluwe gevel niet mogelijk of zinvol in een concrete situatie. Daarbij is het begrip "geluidluwe gevel" niet akoestisch gedefinieerd maar aangeduid als gevel die ten opzichte van de andere gevels van een geluidgevoelig gebouw relatief weinig wordt belast door geluid, zodat gemeenten hiermee hun reeds bestaande beleid desgewenst kunnen voortzetten. Alleen voor de weinige gemeenten die nog geen beleid op dit punt hadden, vergt dit een extra motivering bij het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen boven de grenswaarde.

Bij het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen als het geluid hoger is dan de standaardwaarde maar lager dan de grenswaarden, dus binnen de reguliere bandbreedte voor de decentrale afwegingsruimte, geeft dit besluit geen instructieregel op dit punt over het belang van het beperken van geluidhinder door een geluidluwe gevel. Vanzelfsprekend kunnen gemeenten eventueel wel zelf in hun beleid bepalen dat, of in welke gevallen, het realiseren van een geluidluwe gevel toch verplicht is en zo zelf nadere invulling geven aan de beschikbare decentrale afwegingsruimte.

9.7 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet

- In meer gevallen gelden er geluidproductieplafonds, zodat duidelijk vastligt van welke geluidbelasting uitgegaan moet worden bij het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen.
- Behouden blijft dat voor het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen de afweging in het gebied tussen de standaardwaarden (voorheen voorkeurswaarde) en de grenswaarde (voorheen maximale waarde) geheel aan het bevoegd gezag is.
- Ook behouden blijft dat daarbij naar cumulatie gekeken moet worden; een veel daarvoor gebruikte en in de jurisprudentie geaccepteerde methode is opgenomen in de toelichting bij dit besluit.
- Behouden blijft dat alleen in specifiek benoemde uitzonderingsgevallen geluidgevoelige gebouwen kunnen worden toegelaten boven de grenswaarde (voorheen maximale waarde). Daarbij zijn de volgende wijzigingen doorgevoerd:
 - de mogelijkheden van de Interimwet stad-en-milieubenadering zijn geïntegreerd in dit besluit;
 - er is extra ruimte voor functiewijziging van een bestaand gebouw (transformatie);
 - de extra ruimte voor vervangende nieuwbouw gaat uniform gelden voor alle geluidbronsoorten;
 - naast de 'dove gevel' komt er ruimte voor gebruik van een bouwkundige maatregelen aan de gevel die ervoor zorgt dat het geluid op ramen en deuren beperkt wordt tot de grenswaarde;
 - er geldt een extra voorwaarde: er wordt rekening gehouden met het belang van het beperken van geluidhinder door een geluidluwe gevel.
- In de bouwregelgeving over geluidwering wordt niet slechts uitgegaan van de luidste geluidbron, maar van het opgetelde geluid van verschillende geluidbronnen.
- Voor bestaande geluidgevoelige gebouwen wordt de geluidwering berekend volgens dezelfde methode als voor nieuwe gebouwen.

9.8 Effecten

- In de basis bieden de geluidregels voor het toelaten van nieuwe gebouwen continuïteit.
- Functiewijziging en vervanging van bestaande gebouwen wordt gemakkelijker gemaakt.
- Er komt naast de 'dove gevel' ruimte voor bouwkundige oplossingen om het geluid te beheersen, wat de woonkwaliteit ten goede komt en de bestuurlijke afwegingsruimte vergroot.
- Geluidwering gebouwen wordt beter afgestemd op het totale geluid en voor bestaande geluidgevoelige gebouwen beter aangesloten op de werkwijze onder het Besluit bouwwerken leefomgeving.

10. Wijze van bepalen van het geluid

Dit besluit heeft betrekking op het reguleren van het geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen in relatie tot het geluid op geluidgevoelige gebouwen binnen het geluidaandachtsgebied van die wegen, spoorwegen en industrieterreinen. In het besluit is voorgeschreven in welke gevallen het geluid van een geluidbronsort moet worden bepaald en worden getoetst aan van toepassing zijnde geluidnormen. De wijze waarop het geluid moet worden bepaald (meten of berekenen) zal in de Omgevingsregeling worden voorgeschreven. In de Omgevingsregeling zijn meet- en rekenvoorschriften van de Omgevingswet samengevoegd.

De reken- en meetvoorschriften voor het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterrein waren voorheen opgenomen in het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012. Die regeling komt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet te vervallen. De betreffende regels worden met de Aanvullingsregeling geluid in de Omgevingsregeling ingevoegd. Voor zover dat nodig is worden de rekenregels aangepast op de in het Aanvullingsbesluit geluid opgenomen instructieregels. De rekenregels hebben in ieder geval betrekking op het bepalen van:

- de geluidproductie op een geluidreferentiepunt,
- de basisgeluidemissie van gemeentewegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen,
- het geluidaandachtsgebied langs wegen, spoorwegen en rond industrieterreinen,
- de geluidbelasting op geluidgevoelige gebouwen,
- het gezamenlijke en het gecumuleerde geluid op de gevel van een geluidgevoelig gebouw,
- het geluid in geluidgevoelige ruimten.

Voor het opstellen van de geluidbelastingkaarten zijn bepalingsmethoden voorgeschreven in Richtlijn (EU) 2015/996 van de Commissie van 19 mei 2015 tot vaststelling van gemeenschappelijke bepalingsmethoden voor lawaai overeenkomstig Richtlijn 2002/49/EG van het Europees parlement en de Raad (PbEU 2015, L 168). Deze rekenmethode wordt geïmplementeerd in de Omgevingsregeling en wordt voor het eerst bij de karteringsronde van 2022 toegepast.

11. Registratie en gegevensbeheer

Het digitaal ontsluiten van geluidgegevens (gegevens omtrent met name geluidproductieplafonds, de basisgeluidemissie, geluidaandachtsgebieden en monitoring) is een noodzakelijke voorwaarde om de nieuwe geluidregels onder de Omgevingswet in werking te kunnen laten treden. Om die reden heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de ontwikkeling van een centrale voorziening voor deze geluidgegevens geïnitieerd, waarbij overleg met de bronbeheerders zal plaats vinden. Bronbeheerders blijven zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de door hen aangeleverde gegevens. Deze voorziening zal bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet gereed zijn voor het ontvangen van gegevens.

Voordelen van deze centrale voorziening en een daarmee samenhangende gemeenschappelijke aanpak zijn het voorkomen van hoge uitvoeringskosten (voorkomen wordt dat iedere bronbeheerder zelf een digitale voorziening zou moeten ontwikkelen), borging van kwaliteit en een goede uitwisselbaarheid van gegevens. Vooralsnog is het idee dat deze centrale voorziening zal bestaan uit een informatiemodel, een dataplatform en een kaartfunctie. Op termijn is ook toevoeging van een rekenvoorziening en een 3D-omgevingsmodel voorzien. Aansluiting van deze centrale voorziening op de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV) is afhankelijk van interbestuurlijke besluitvorming (Rijk, VNG, IPO, Unie van Waterschappen). Het functioneren van deze centrale voorziening geluidgegevens is afhankelijk van de aanlevering van geluidgegevens door de bronbeheerders. Onder de nieuwe geluidregels wordt dan ook in ieder geval nog geregeld dat bronbeheerders verplicht geluidgegevens aanleveren volgens een informatiemodel ten behoeve van de centrale voorziening geluidgegevens. De uitwerking van de leveringsplicht en het informatiemodel zal in de Aanvullingsregeling geluid opgenomen worden.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals aangevuld door dit besluit, zijn de bestaande regels over het geluidregister van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer overgenomen en uitgebreid voor geluidproductieplafonds voor (spoor)wegen van provincies en voor industrieterreinen. Het beheer van het al ontwikkelde register voor rijksinfrastructuur is door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat opgedragen aan Rijkswaterstaat (hoofdwegen) en ProRail (hoofdspoorwegen). In overleg

met betrokken partijen zal de inbedding van deze (bestaande) registers in de centrale voorziening geluidgegevens vorm gegeven worden.

Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet

- Er komt een centraal landelijk register met geluidgegevens.

Effecten

- Geluidgegevens van wegen, spoorwegen en industrieterreinen met geluidproductieplafonds zijn voor eenieder toegankelijk op een centrale plaats.

12. Sanering

12.1 Inleiding

Met sanering van te hoge geluidbelastingen wordt in dit besluit bedoeld op het treffen van maatregelen bij geluidgevoelige gebouwen die een te hoge geluidbelasting ondervinden van infrastructuur (wegen en spoorwegen). Maatregelen kunnen bestaan uit bronmaatregelen (zoals stille wegdekken, verkeersmaatregelen), afscherming (zoals geluidschermen, geluidwallen), geluidwerende maatregelen aan de gevels van geluidgevoelige gebouwen, of onttrekking aan de geluidgevoelige functie.

De regelingen voor sanering bestaan al sinds 1986. Gemeenten, provincies en het Rijk voeren de regelingen uit. Het Rijk draagt de kosten van de sanering van bestaande situaties met te hoge geluidbelastingen. Soms zetten ook provincies en gemeenten eigen financiële middelen in voor geluidbeperkende en geluidwerende maatregelen om bestaande geluidemissies van door hen beheerde (spoor)wegen te beperken.

Voor industrielawaai is de sanering inmiddels voltooid. Voor weg- en railverkeerslawaai ligt er nog een aanzienlijke opgave.

De uitgangspunten voor de regeling van de sanering onder de Omgevingswet zijn als volgt. Parallel aan de invoering van de Omgevingswet en de Aanvullingswet geluid Omgevingswet wordt voor de rijksinfrastructuur de lopende sanering uit hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer voortgezet en afgerond. Omdat het systeem van de geluidproductieplafonds beleidsneutraal overgaat naar de Omgevingswet en de geplande afronding van deze sanering en de invoeringsplanning van de Omgevingswet grotendeels samenvallen, blijft het recht uit hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer hiervoor gelden. De sanering voor de rijksinfrastructuur valt dus buiten de saneringsbepalingen van dit besluit.

Voor de decentrale infrastructuur (gemeentewegen, waterschapswegen, provinciale wegen en lokale spoorwegen) wordt een actualisering van de saneringsregels van de Wet geluidhinder doorgevoerd. Die actualisering is in grote lijnen gelijk aan de actualisering die in 2012 al voor rijkswegen en hoofdspoorwegen is doorgevoerd. De nieuwe saneringsregels zijn vastgesteld in samenhang met de invoering van de nieuwe geluidsregels. Inzet is dat de sanering binnen een periode van circa 20 jaren afgerond wordt op basis van jaarlijks beschikbare budgetten, historische kosten en aanpassingen in het systeem van uitvoering, die zullen leiden tot meer kosteneffectiviteit.

De juridische basis voor de financiering van de sanering zal worden gevormd door de Kaderwet subsidies I en M, onderhavig besluit en een subsidieregeling.

12.2 Decentrale wegen en lokale spoorwegen

De drempel waarboven zal worden gesaneerd is voor de meeste situaties de grenswaarde die geldt voor de vaststelling van geluidproductieplafonds en voor de aanleg of wijziging van gemeente- en waterschapswegen en lokale spoorwegen. Het geluid van provinciale wegen wordt bepaald bij volledige benutting van de na inwerkingtreding van de Omgevingswet vastgestelde geluidproductieplafonds. Het geluid van gemeente- en waterschapswegen en lokale spoorwegen wordt bepaald uitgaande van de situatie in 2021, het jaar waarvoor agglomeratiegemeenten een geluidbelastingkaart moeten vaststellen ingevolge de richtlijn omgevingslawaai. Toekomstige ontwikkelingen kunnen bij de eerste vaststelling van geluidproductieplafonds of basisgeluidemissie worden meegenomen als daar al een besluit over is genomen (artikel XIII van het Aanvullingsbesluit geluid, respectievelijk artikel 3.25, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Als het geluid

boven de grenswaarde uit komt, zal het geluidgevoelige gebouw in aanmerking komen voor sanering. Voor provinciale wegen binnen de bebouwde kom geldt een hogere waarde van 5 dB boven de grenswaarde, waardoor deze drempelwaarde voor sanering gelijk wordt aan die voor gemeentewegen.

Het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van een waterschap en provinciale staten stellen een ontwerprijst samen met de geluidgevoelige gebouwen die in aanmerking komen voor sanering. Hierop kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een zienswijze indienen. De genoemde bestuursorganen zenden een afschrift van de door hen vastgestelde lijst aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Daarnaast kunnen de saneringsregels van toepassing worden verklaard op een extra categorie van geluidgevoelige gebouwen met een geluidbelasting die tot 5 dB onder de saneringsdrempel en waarvan genoemde bestuursorganen van oordeel zijn dat, gelet op de hoge of sterk toegenomen geluidbelasting, saneringsmaatregelen wenselijk zijn. Voor deze categorie geluidgevoelige gebouwen geldt een systeem van cofinanciering van de kosten van de maatregelen door het Rijk en het betreffende bevoegde gezag. Er is dus geen verplichting tot sanering voor deze categorie geluidgevoelige gebouwen en de uitvoering van de sanering is afhankelijk van besluitvorming van gemeente, provincie of waterschap en de bereidheid om gezamenlijk de financiering te bekostigen.

In het kader van de sanering moeten zodanige maatregelen worden getroffen dat het geluid gaat voldoen aan de grenswaarde, en voor de vrijwillige categorie geluidgevoelige gebouwen tot 5 dB onder de grenswaarde. Deze maatregelen zijn eenmalig, dat wil zeggen dat na uitvoering van de maatregelen de saneringsgebouwen niet opnieuw in aanmerking komen voor maatregelen onder de saneringsregeling.

Onder de Wet geluidhinder bestond de saneringsvoorraad uit woningen en andere geluidgevoelige gebouwen die bij invoering van de saneringsregeling (1986 voor weg en 1987 voor spoor) een hoge geluidbelasting hadden. De saneringsdrempel lag in eerste instantie op 55 dB bij wegen en 65 dB bij spoor. Deze voorraad was verdeeld in een urgent deel, met geluidbelastingen boven de 65 dB (A-lijst voor wegen) en een niet-urgent deel, met lagere geluidbelastingen (B-lijst voor wegen). Voor 2009 is een laatste mogelijkheid gegeven om saneringsobjecten aan te melden, de zogenoemde eindmelding. De saneringsdrempel was toen verschoven van 55 naar 60 dB bij wegen. Daarna lag de saneringsvoorraad onder de Wet geluidhinder vast.

Het vaststellen van een nieuwe saneringsdrempel leidt tot een verandering van de saneringsvoorraad. Enerzijds worden gebouwen toegevoegd, namelijk die met hoge geluidbelastingen die na de peildatum van de Wet geluidhinder (1986 of 1987) zijn ontstaan. Anderzijds vallen er gebouwen af, namelijk gebouwen die een actuele geluidbelasting hebben onder de nieuwe saneringsdrempel. Gemeenten kunnen op vrijwillige basis gebouwen saneren met een geluidbelasting die maximaal 5 dB onder de saneringsdrempel ligt, met gedeeltelijke bekostiging door het Rijk. Nog lagere (actuele) geluidbelastingen komen in het geheel niet meer in aanmerking voor sanering met (gedeeltelijke) bekostiging door het Rijk.

Op de saneringslijst komen geen geluidgevoelige gebouwen die al eerder zijn gesaneerd. Voor deze gebouwen is eerder een vergoeding van rijkswege beschikbaar gesteld. Het is wel mogelijk dat sommige gesaneerde gebouwen inmiddels niet meer voldoen aan de binnenwaarde, bijvoorbeeld door een toename van verkeer. Dit zullen dan echter geen grote overschrijdingen zijn en voor deze gebouwen geldt het beschermingsniveau van de nieuwe monitoringsplicht: bij een relevante toename van het geluid en een overschrijding van de maximale waarde wordt opnieuw het binnenniveau beoordeeld en worden zo nodig geluidwerende maatregelen getroffen.

Op de saneringslijst kunnen wel geluidgevoelige gebouwen nabij wegen met een maximumsnelheid van 30 km/u opgenomen worden. Deze gebouwen kwamen onder de Wet geluidhinder niet in aanmerking voor sanering. Een deel van de 30 km/u-wegen is tot stand gekomen met een verkeersmaatregel waarvoor subsidie is verleend. De subsidie was dan bestemd voor de inrichting van de weg, om te zorgen dat harder rijden ontmoedigd wordt. De subsidie was niet bestemd voor geluidwerende maatregelen. Daarom kunnen deze gebouwen daarvoor alsnog in aanmerking komen.

12.3 Besluit over maatregelen in een programma

Het bevoegd gezag voor de saneringsmaatregelen verschuift van het Rijk naar provincies, waterschappen en gemeenten. Dit is efficiënter en past bij de algemene uitgangspunten van de Omgevingswet en de grotere beleidsmatige afwegingsruimte voor decentrale overheden. Zij stellen de saneringsmaatregelen vast in de vorm van een programma, binnen de kaders van de nieuwe saneringsregels. Het Rijk stelt geen besluiten meer vast voor hogere waarden en maatregelen, zoals

onder de Wet geluidhinder. Voor bekostiging door het Rijk wordt wel getoetst of de maatregelen voldoen aan de nieuwe saneringsregels en het financiële doelmatigheidscriterium van paragraaf 3.5.4.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals ingevoegd met dit aanvullingsbesluit. Wanneer hieraan niet of niet volledig wordt voldaan, kan subsidie worden geweigerd of slechts gedeeltelijk worden toegekend.

De saneringsoperatie heeft een sterke inhoudelijke samenhang met de verplichte programma's ter uitvoering van de richtlijn omgevingslawaaai. De voortgang van de sanering wordt inzichtelijk in de vijfjaarlijkse geluidbelastingkaarten en actieplannen op grond van deze richtlijn. Ook de besluitvorming over de sanering vindt plaats in een programma. Dat kan het actieplan zijn of een afzonderlijk programma wanneer het bevoegd gezag geen actieplan hoeft op te stellen. Een maatregelkeuze voor een saneringslocatie kan ook via een wijziging in het saneringsprogramma of actieplan worden opgenomen. Voor zover een programma besluitvorming over de sanering bevat, staat tegen dat (deel van het) programma voor belanghebbenden inspraak en beroep open.

Het ligt voor de hand dat het programma ook aangeeft welke koppelingen er mogelijk zijn van geluidwerende maatregelen met renovatie, groot onderhoud en thermische isolatie van woningen. Dit is van belang omdat het bevoegd gezag zo meerdere werkzaamheden aan een geluidgevoelig gebouw zal kunnen betrekken bij de planning van de sanering. Voor huurwoningen zullen gemeenten hiervoor afstemming moeten zoeken met woningcorporaties en commerciële verhuurders. Voor zowel koop- als huurwoningen kunnen gevelisolatieprojecten worden gecombineerd met thermische isolatie in het kader van het aardgasvrij maken van bestaande wijken.

12.4 Bekostiging maatregelen en budget

Het Rijk zal de sanering van geluidgevoelige gebouwen die op de lijst zijn geplaatst bekostigen. Voor de zogenoemde extra categorie saneringsgebouwen die door een gemeente, waterschap of provincie aangedragen wordt, is sprake van cofinanciering. Het Rijk zal in die gevallen niet de volledige sanering bekostigen maar een (nader uit te werken) deel, er van uitgaande dat het overige (nader uit te werken) deel door de betreffende gemeente, provincie of waterschap gefinancierd wordt. Als deels of geheel op andere wijze in de kosten wordt voorzien, komt dit in mindering op de bijdrage van het Rijk. De saneringsmaatregelen die het rijk bekostigt, worden getroffen ten gunste van de eigenaren en bewoners van de gebouwen op de lijst; daarom is het niet de bedoeling dat een bestuursorgaan dat de sanering uitvoert, de kosten daarvan bij hen in rekening brengt.

Gestimuleerd zal worden dat saneringsmaatregelen zo veel mogelijk gecombineerd met andere maatregelen worden uitgevoerd, waardoor de kosten voor geluid afnemen. De kosten van voorbereiding, begeleiding en toezicht worden vergoed door middel van een gestandaardiseerde bijdrage en gekoppeld aan de vergoeding van de uitvoering. Hiervoor zal geen aparte subsidie meer worden verleend.

Voor de bekostiging zal een subsidieregeling opgesteld worden. Deze bouwt voort op en vervangt de bestaande Subsidieregeling sanering verkeerslawaaai voor de uitvoering van artikel 126 van de Wet geluidhinder. Deze regeling zal de criteria van verdeling van het budget beschrijven alsmede de procedure van aanvraag en verantwoording (welke gegevens overgelegd moeten worden die inzicht geven in prestaties en kosten). Deze regeling zal voldoen aan de wettelijke kaders van de Algemene wet bestuursrecht, de Kaderwet subsidies I en M en de Financiële verhoudingswet die de verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten en provincies regelt. De subsidieregeling wordt iedere vijf jaar geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid.

In de voor de sanering in de periode 2021-2040 benodigde middelen zal worden voorzien in de rijksbegroting. Dit is naar verwachting voldoende voor de saneringsmaatregelen die nodig zijn. Wel is van belang dat er voldoende subsidieaanvragen komen om het jaarlijkse budget goed te benutten. Hiervoor zal regelmatig overleg plaatsvinden met het IPO, de VNG en de UvW.

Het jaarlijkse subsidiebudget zal worden verdeeld in twee segmenten: een segment voor provincies en een segment voor gemeenten en waterschappen. Dit gebeurt op basis van de verhouding van het aantal geluidgevoelige gebouwen op de saneringslijst. Met gemeenten, provincies en waterschappen zal bezien worden of omgevingsdiensten een rol in de uitvoering van sanering kunnen vervullen als dit tot meer efficiëntie en een betere benutting van de beschikbare middelen leidt. Een deel van de gemeenten en provincies heeft de geluidtaken nu al uitbesteed aan een omgevingsdienst.

Voor de subsidies komen er twee vormen: budgetsubsidies en projectsubsidies. Met een budgetsubsidie kunnen provincies en gemeenten met een grote saneringsopgave hun saneringsopgave programmatisch aanpakken, zij krijgen dan in principe een vast jaarlijks bedrag

hiervoor. Hetzelfde geldt voor omgevingsdiensten die voor gemeenten en waterschappen in totaal een grote saneringsopgave uitvoeren. Projectsubsidies zijn in principe bestemd voor overheden met een kleine saneringsopgave die de sanering niet uitbesteden aan een omgevingsdienst. De projectsubsidie zal onder voorwaarden ook open staan voor de 'grote saneerders', zodat gekozen kan worden voor een vorm die het beste bij de werkprocessen past.

Projecten die gekoppeld worden uitgevoerd met een wegproject, een woningrenovatieproject of een project voor thermische isolatie van woningen, krijgen voorrang bij de verlening van projectsubsidies.

Subsidie wordt verleend op basis van een jaarlijkse liquiditeitsplanning. Dit maakt het mogelijk dat geld dat de ene overheid in een bepaald jaar niet nodig heeft, verdeeld kan worden over overheden die dat geld wel kunnen gebruiken. Het geld zal verdeeld worden binnen het segment waarin het vrijkomt. Over de verdeling zal met provincies en omgevingsdiensten jaarlijks overleg plaatsvinden.

12.5 Periode van de sanering

De sanering zal worden uitgevoerd in een periode van circa 20 jaar. Voor deze periode zal voor de sanering geld op de rijksbegroting beschikbaar zijn. Saneringsprojecten hebben doorgaans enkele jaren doorlooptijd. In de eerste jaren na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal er nog sprake zijn van saneringsprojecten die zijn gestart onder de Wet geluidhinder, waarvoor ook geld nodig is.

Elke vijf jaar zal er een evaluatie plaatsvinden. Dan wordt onder meer getoetst of het budget toereikend is. Zo nodig zal onderzocht worden of de sanering efficiënter uitgevoerd kan worden. Ook het verlengen van de saneringstermijn kan zo nodig overwogen worden. De Tweede Kamer zal geïnformeerd worden over de resultaten van de evaluatie en de regering zal eventuele maatregelen aan de Tweede Kamer voorleggen.

12.6 Kenbaarheid hoge geluidbelastingen

Onder de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer worden locaties waarvoor ook na sanering nog geluidbelastingen boven de maximale waarde blijven bestaan, ingeschreven in het Kadaster. Onder de Omgevingswet is voorzien in de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet en in de digitale ontsluiting van gegevens over het geluid op geluidgevoelige gebouwen. Inschrijving in het Kadaster is daarom niet meer voorgeschreven.

13. Inspraak en rechtsbescherming

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de Aanvullingswet geluid is op hoofdlijnen beschreven hoe aan de inspraak en rechtsbescherming vorm wordt gegeven in relatie tot de nieuwe geluidregels.

Voor wat betreft de rechtsbescherming wordt aangesloten bij de Algemene wet bestuursrecht. Dit besluit bevat geen specifieke bepalingen over dit onderwerp.

Voor wat betreft de mogelijkheid tot inspraak is met de Aanvullingswet geluid een nieuw artikel 16.24a in de Omgevingswet ingevoegd dat bepaalt dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen.

Dit besluit voegt in het Omgevingsbesluit een nieuw artikel 10.6b in dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaart op de voorbereiding van een aantal besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds.

Geluidproductieplafonds als omgevingswaarden kunnen ook worden bepaald bij omgevingsplan of als onderdeel van een projectbesluit. Voor deze instrumenten geeft de Omgevingswet in de paragrafen 16.3.5 en 16.6.2 al regels voor inspraak. Ook is er een motiveringsplicht voor vroegtijdige participatie.²¹ Voor het omgevingsplan is deze al vastgelegd in artikel 10.2 van het Omgevingsbesluit, voor het projectbesluit in artikel 5.47, vierde lid, en artikel 5.51 van de Omgevingswet en artikel 5.3 van het Omgevingsbesluit. Participatie houdt in dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden in een vroegtijdig stadium bij de besluitvorming over omgevingsvisies, plannen,

²¹ Voor een nadere toelichting over participatie zie Stb. 2018, 290, blz. 131-140.

programma's, projecten en activiteiten in de fysieke leefomgeving worden betrokken. Participatie is dus meer dan de formele momenten waarop alle partijen zienswijzen kunnen indienen. In het begin van de planvorming is die participatie vooral gediend met ruimte voor maatwerk. Aan het einde met formele zekerheid zoals de zienswijzenprocedure.

14. Overgangs- en invoeringsbepalingen

De Aanvullingswet geluid voorziet al in het nodige overgangsrecht voor de overgang van de geluidregels van de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer naar de Omgevingswet. Het betreft met name voorzieningen voor afronding van lopende procedures en de kwalificatie van bepaalde besluiten en instrumenten in het stelsel van de Omgevingswet.

Dit Aanvullingsbesluit geluid voorziet op drie manieren ook in overgangs- en invoeringsrecht.

In de eerste plaats zijn bepalingen opgenomen om de eerste vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden voor bij de inwerkingtreding van dit besluit al bestaande industrieterreinen en provinciale wegen in goede banen te leiden. Bij koninklijk besluit zal een tijdstip worden bepaald waarop deze geluidproductieplafonds uiterlijk moeten worden vastgesteld. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen V tot en met IX van dit besluit. Voor de bij inwerkingtreding van dit besluit al bestaande geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen zijn in aanvulling op de overgangsbepalingen van de Aanvullingswet geluid geen nadere regels nodig.

In de tweede plaats is in dit besluit overgangsrecht opgenomen voor de niet-geluidgevoelige gevel als bedoeld in de artikelen 5.78y, eerste lid, en 5.78aa, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving. In artikel 10a.9 is bepaald dat onder een niet-geluidgevoelige gevel ook wordt verstaan een gevel die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet op grond van de Wet geluidhinder is aangemerkt als zogenoemde 'dove gevel', alsmede een gevel waarvoor met toepassing van de Interimwet stad-en-milieubenadering is afgeweken van de wettelijke norm.

In de derde plaats is in hoofdstuk 10A van het Besluit kwaliteit leefomgeving een paragraaf geplaatst met bepalingen inzake de sanering van het geluid van (spoor)wegen die in beheer zijn bij gemeenten, waterschappen en provincies. Nu zijn gelijksoortige regels opgenomen in de Wet geluidhinder. Uiterlijk op 18 juli 2038 moeten alle programma's zijn vastgesteld om die sanering vorm te geven. Op enig moment daarna zullen deze bepalingen uitgewerkt zijn. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 12 van deze nota van toelichting.

15. Totstandkoming besluit en consultatie

15.1 Totstandkoming besluit

Bij de totstandkoming van dit besluit is een veelheid aan organisaties en partijen betrokken geweest. In artikel 23.5 van de Omgevingswet is de betrokkenheid van het parlement bij AMvB's op grond van de Omgevingswet via de voorhangprocedure geregeld. Daarnaast hebben ook veel maatschappelijke organisaties en partijen uit de uitvoeringspraktijk inbreng geleverd voor de ontwikkeling van dit besluit, zowel tijdens de formele consultatie als op andere momenten in het proces. In deze paragraaf worden de processen voor de informele en formele consultatie en de voorhang in het parlement beschreven. In de tweede paragraaf wordt een aantal centrale onderwerpen uit de formele consultatie uitgelicht. De wijze waarop de consultatie-reacties zijn verwerkt wordt nader toegelicht in de derde paragraaf. Vervolgens wordt in de vierde paragraaf toegelicht op welke wijze de inbreng van het parlement tijdens de voorhang is verwerkt in dit besluit en de toelichting.

Informele consultatie

Bij de totstandkoming van dit besluit is veelvuldig overleg gevoerd en afstemming gezocht met de koepelorganisaties en met de geluiddeskundigen van medeoverheden, het bedrijfsleven en andere partijen uit de praktijk, waaronder Rijkswaterstaat, ProRail en de Inspectie Leefomgeving en Transport. Voor een zo groot mogelijk draagvlak en een goede beleids- en wetgevingskwaliteit zijn kennis en ervaringen uit de praktijk op veel manieren betrokken bij de ontwikkeling van de ontwerpversie van dit besluit. Naar aanleiding van de reacties van VNG en IPO zijn op 9 en 18 juli 2019 zogenoemde 'botsproeven' georganiseerd waaraan vertegenwoordigers van VNG, IPO, UvW en

geluiddeskundigen uit de praktijk van gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, waterschappen en bedrijfsleven hebben deelgenomen. In deze botsproeven zijn onderdelen van het ontwerpbesluit, waarover bij VNG en IPO specifieke zorgen bestonden, doorgenomen in praktijksituaties. Deze botsproeven hebben tot een aantal aandachtspunten geleid, die deels bestaan uit accenten in de uitgebrachte adviezen, en deels daar concreter invulling aan geven of aanvullend op zijn.

Dit gehele proces heeft veel verbetervoorstellen opgeleverd. Het ontwerpbesluit is tussentijds regelmatig aangescherpt met resultaten van deze overleggen, botsproeven en commentaarrondes.

Internetconsultatie en bestuurlijke consultatie

In de periode van 25 februari 2019 tot en met 8 april 2019 heeft de internetconsultatie op het ontwerpbesluit plaatsgevonden. In totaal hebben circa 75 organisaties en individuen gebruik gemaakt van de consultatiemogelijkheid, waaronder diverse gemeenten en omgevingsdiensten, havenbedrijven, GGD GHOR Nederland, de Nederlandse Stichting Geluidhinder, adviesburo's en de Stichting Laagfrequentgeluid.

Gelijktijdig met de internetconsultatie is het ontwerpbesluit, gelet op de code Interbestuurlijke Verhoudingen, voorgelegd aan het IPO, de VNG en de UvW. Ook VNO-NCW en MKB-Nederland zijn gevraagd om te reageren op het ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is onderworpen aan een toets op administratieve en bestuurlijke lasten door het Adviescollege toetsing regeldruk, en op gevolgen voor de rechtspraak door de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het ontwerpbesluit is voorts voorgelegd aan de Integrale Adviescommissie Omgevingswet. De Inspectie Leefomgeving en Transport is gevraagd het ontwerpbesluit te beoordelen op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Tenslotte is het ontwerpbesluit op de uitvoerbaarheid getoetst door ProRail en Rijkswaterstaat.

Parlementaire betrokkenheid

p.m.

15.2 Centrale thema's in de internetconsultatie en bestuurlijke consultatie

Inleiding

De toetsversie van het besluit is overwegend positief ontvangen. De indruk is dat de systeemwijziging overeenkomt met de uitgangspunten van Swung-2 zoals deze in de 'Position Paper Swung-2' uiteen zijn gezet en dat het besluit onder andere burgers beschermt tegen ongecontroleerde toename van geluid. Ook ziet men diverse voordelen in het systeem van geluidproductieplafonds voor industrieterreinen waarbij het beheer van die industrieterreinen en de omgeving juridisch gescheiden zijn.

Hoewel de meeste punten uit de internet- en bestuurlijke consultatie gingen over specifieke en veelal technische aspecten, is er ook een aantal centrale thema's uit de consultatiereacties te destilleren. Voor zover deze centrale thema's ook voor dit besluit relevant zijn, worden ze hieronder toegelicht.

Bestuurlijke afwegingsruimte en bijdrage aan verbeterdoelen stelselherziening

Zowel de VNG als het IPO zijn van mening dat het besluit een groot aantal instructieregels bevat dat de bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten en provincies verkleint. Zij zien het principe 'decentraal, tenzij' te weinig terug en zijn van mening dat het besluit onvoldoende bijdraagt aan de verbeterdoelen van de stelselherziening.

DCMR Milieudienst Rijnmond is van mening dat in het besluit veel instructieregels zijn opgenomen die de beleidsvrijheid van de decentrale bestuursorganen inperken. Ook een aantal gemeenten in het Rijnmondgebied is deze mening toegedaan. Hierbij wordt onder andere gewezen op de eis van een geluidluwe gevel voor nieuwbouw in hoog belaste situaties en het voorschrijven van een kwalificatie van gecumuleerd geluid.

GGD GHOR Nederland wijst daarentegen op de verbrede afwegingsruimte voor decentrale overheden die er in de praktijk toe zal leiden tot de geluidbelasting van inwoners zal toenemen, omdat zij verwachten dat de toegestane bovengrens veelal als de echte grens zal worden gehanteerd. Ook de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord wijst hierop.

De Netherlands Maritime Technology Association vindt het niet wenselijk dat gemeenten de bevoegdheid hebben om eigen regels en methoden te hanteren. Men vindt het onwenselijk dat er voor een gevoelig onderwerp als geluid de mogelijkheid bestaat dat gemeenten verschillende eisen gaan stellen in soortgelijke situaties. Ook TenneT meent dat de aan gemeenten geboden flexibiliteit onwerkbaar is.

Het Adviescollege toetsing regeldruk adviseert in de toelichting nader te verduidelijken in hoeverre het aanvullingsspoor geluid extra (decentrale) afwegingsruimte biedt voor decentrale overheden.

De Integrale Adviescommissie Omgevingswet ziet als een positief punt van het besluit dat op een aantal punten een meer integrale benadering mogelijk wordt gemaakt. Geadviseerd wordt om beter inzichtelijk te maken hoe regels in de praktijk werken en waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Ook heeft deze commissie aangegeven dat het niet wenselijk is om voor de bestuurlijke afwegingsruimte binnen de daarvoor geboden bandbreedte tussen standaardwaarde en grenswaarde aanvullende instructieregels op te nemen, aangezien de afweging binnen de Omgevingswet bij voorkeur decentraal belegd moet worden.

De regering meent dat dit besluit een passende uitwerking geeft aan het verbeterdoel van de stelselherziening om de bestuurlijke afwegingsruimte te vergroten en de gebruiksmogelijkheden daarvan te verbeteren. In de Omgevingswet (zie de artikelen 2.27, onder f, en 2.28, onder d) is bepaald dat op rijksniveau instructieregels moeten worden gesteld met het oog op het beschermen van de gezondheid, met betrekking tot de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Bij de parlementaire behandeling van de Omgevingswet en de bijbehorende AMvB's is steeds aangegeven dat het Rijk voor onderwerpen als geluid en externe veiligheid een basisbeschermingsniveau borgt. Dit besluit bevat die borging.

De regering is aan voornoemde zorgen deels tegemoet gekomen door het aantal instructieregels te verminderen en een aantal instructieregels zodanig te wijzigen dat deze meer beleidsruimte bieden aan bestuursorganen. Zo zijn in de paragraaf over het geluid van industrieterreinen diverse zogenaamde 'servicebepalingen' geschrapt en zijn de instructieregels ten aanzien van cumulatie en de geluidluwe gevel aangepast. Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

Beleidsneutrale omzetting geluidnormen en WHO-advies

De Nederlandse Stichting Geluidshinder vindt het een goede ontwikkeling dat in het besluit een behoorlijke vereenvoudiging van het normenhuis wordt voorgesteld. De nieuwe waarden geven volgens deze stichting te veel geluidruimte en het voorstel zou dan ook niet normneutraal zijn. Ook de gemeente Amersfoort, het Havenbedrijf Rotterdam en de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord stellen zich op dit standpunt.

Het Adviescollege toetsing regeldruk adviseert in de toelichting duidelijk te maken wat de 'geldigheidstermijn' is van de geluidsnormen en op welke termijn eventuele wijzigingen, volgend op het WHO-advies, zijn te verwachten.

De regering is van mening dat het in dit besluit opgenomen normenkader over het geheel genomen, mede gelet op de algehele verandering van het systeem van geluidregulering, ten minste een gelijkwaardig beschermingsniveau biedt in vergelijking met de huidige regelgeving. In paragraaf 16.1 van deze toelichting is hier uitgebreid nader op ingegaan.

In de motie van het Tweede Kamerlid Schonis²² is gevraagd om een onafhankelijk onderzoek om in kaart te brengen hoe het WHO-rapport zich verhoudt tot de huidige (inter)nationale wet- en regelgeving en naar de mogelijkheden om het WHO-rapport te gebruiken ter versterking van het (inter)nationaal beleid en de mogelijke gevolgen daarvan voor de Nederlandse situatie. Na afronding van dat onderzoek kan worden beoordeeld of en zo ja, in hoeverre het WHO-rapport invloed zal hebben op de nationale normstelling en regelgeving voor geluid. Uiterlijk eind 2019 zal hier meer informatie over beschikbaar zijn.

Gezondheid

De Nederlandse Stichting Geluidshinder wijst erop dat het aspect gezondheid van de mens centraal staat in de Omgevingswet en zou graag zien dat dit aspect in het besluit wordt genoemd als een belang dat moet worden afgewogen. Ook de gemeente Amersfoort wijst hierop. De VNG vraagt voor het aspect gezondheid de aansluiting met het WHO-advies duidelijker toe te lichten.

Met de in dit besluit opgenomen instructieregels en beoordelingsregels worden doelen voor en grenzen gesteld aan de maximale blootstelling aan geluid. Deze regels bieden een basisbeschermingsniveau voor de gezondheid door geluidproductieplafonds vast te stellen en eisen te stellen aan omgevingsplannen en projectbesluiten. De Omgevingswet voorziet daarnaast in verschillende instrumenten om belangen, waaronder die van gezondheid, integraal af te wegen met andere belangen. Verwezen wordt naar paragraaf 1.4 van deze toelichting.

²² Kamerstukken II 2018/19, 35000 A, nr. 60.

Monitoring geluid decentrale infrastructuur (basisgeluidemissie)

Veel respondenten zijn blij met de betere bescherming van burgers tegen een oncontroleerbare toename van geluid. De VNG, DCMR, de gemeenten Maassluis en Vlaardingen en de Omgevingsdiensten Midden-Holland en Zuid-Holland Zuid merken daarbij op dat onduidelijk is wat de juridische status is van een basisgeluidemissie en welke procedure moet worden doorlopen om deze vast te stellen. De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied voorziet grote knelpunten bij het vaststellen van de basisgeluidemissie en bij het monitoren van het geluid van gemeentewegen.

De regering meent dat de juridische status van de basisgeluidemissie duidelijk is: een op grond van artikel 20.1, derde lid, van de Omgevingswet aangewezen parameter die door monitoring wordt bewaakt en dient als referentiepunt voor de beoordeling daarvan. Om verder tegemoet te komen aan de consultatiereacties is in het besluit de mogelijkheid geboden om de systematiek van monitoring van de basisgeluidemissie gefaseerd in te voeren. In de volgende paragraaf is dit verder toegelicht.

Industrieterreinen van regionaal belang

De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, de aan de Branche Organisatie Zeehavens verbonden zeehavens, de gemeente Amsterdam, CSP B.V. en Sitech Services B.V. pleiten ervoor de bevoegdheid voor vaststelling van geluidproductieplafonds bij bestaande industrieterreinen van regionaal belang bij de provincie te laten. Ook het IPO pleit hiervoor.

De bevoegdheidsverdeling ten aanzien van industrieterreinen is vastgelegd in de Aanvullingswet geluid Omgevingswet. De regering van mening dat die bevoegdheidsverdeling goed past binnen het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' en dat de bijzondere positie van de onder de Wet geluidhinder ingestelde industrieterreinen van regionaal belang voldoende tot uitdrukking komt in het overgangsrecht van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet.

Geluidproductieplafonds als resultaatsverplichting

Rijkswaterstaat heeft als zorg geuit dat de resultaatsverplichting van het geluidproductieplafond een zwaarder karakter heeft dan de zorgplicht voor de naleving uit hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. ProRail heeft gevraagd om in de toelichting te verduidelijken dat de kwalificatie van geluidproductieplafonds als resultaatsverplichting geen inhoudelijke wijziging beoogt aan te brengen in de huidige systematiek van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. De ILT vraagt in zijn reactie ook aandacht voor de werking van de resultaatsverplichting in vergelijking tot de zorgplicht van hoofdstuk 11 Wet milieubeheer en geeft daarnaast aan dat het wenselijk is om de toelichting op dit punt aan te vullen zodat er in de uitvoeringspraktijk geen onnodige discussies ontstaan over de interpretatie van de resultaatsverplichting.

Ten aanzien van geluidproductieplafonds heeft het IPO nog opgemerkt dat dit instrument zich niet leent voor een kwalificatie als omgevingswaarde.

In paragraaf 3.5 van deze toelichting is verder verduidelijkt dat de resultaatsverplichting van het geluidproductieplafond als omgevingswaarde geen zwaardere verplichting inhoudt dan de huidige verplichting tot het zorgdragen voor naleving van geluidproductieplafonds uit hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer.

Ten aanzien van de kwalificatie als omgevingswaarde merkt de regering op dat dit is vastgelegd in de Aanvullingswet geluid Omgevingswet; de regering is, in navolging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, tot het nadere oordeel gekomen dat een geluidproductieplafond het beste kan worden vormgegeven als een omgevingswaarde als bedoeld in de Omgevingswet.

Sanering geluid decentrale infrastructuur

VNG, DCMR, meerdere gemeenten in het Rijnmondgebied en de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord wijzen op financiële risico's die voortvloeien uit de in het besluit voorgestelde verdeling van de saneringsvoorraad van geluidgevoelige gebouwen nabij decentrale infrastructuur. Deze partijen, alsmede de gemeente Amersfoort, zijn van oordeel dat geluidgevoelige gebouwen met een geluidbelasting van meer dan 60 dB maar minder dan 70 dB ook in aanmerking zouden moeten komen voor sanering op kosten van het Rijk. Ook het Bureau Sanering Verkeerslawaaï vindt een saneringsdrempel van 70 dB erg hoog.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk vraagt aandacht voor het integraal benaderen van geluid/sanering in relatie met andere vraagstukken als renovatie, groot onderhoud en thermische isolatie.

De regering voert voor de decentrale infrastructuur (gemeentewegen, waterschapswegen, provinciale wegen en lokale spoorwegen) een actualisering van de saneringsregels van de Wet geluidhinder door,

die in grote lijnen gelijk is aan de actualisering die in 2012 al voor rijkswegen en hoofdspoorwegen is doorgevoerd. De nieuwe saneringsregels zijn vastgesteld in samenhang met de invoering van de nieuwe geluidsregels. Daarbij hoort een nieuwe saneringsdrempel.

Het vaststellen van een nieuwe saneringsdrempel leidt tot een verandering van de saneringsvoorraad. Enerzijds worden gebouwen toegevoegd, namelijk die met hoge geluidbelastingen die na de peildatum van de Wet geluidhinder (1986 of 1987) zijn ontstaan. Anderzijds vallen er gebouwen af, namelijk gebouwen die een actuele geluidbelasting hebben onder de nieuwe saneringsdrempel. Gemeenten kunnen op vrijwillige basis gebouwen saneren met een geluidbelasting die maximaal 5 dB onder de saneringsdrempel ligt, met gedeeltelijke bekostiging door het Rijk. Nog lagere (actuele) geluidbelastingen komen in het geheel niet meer in aanmerking voor sanering met (gedeeltelijke) bekostiging door het rijk.

De saneringsmaatregelen worden vastgelegd in een programma. In het programma kan ook worden aangegeven welke mogelijkheden er zijn om met het toepassen van geluidwerende maatregelen ook maatregelen te treffen ten aanzien van renovatie, groot onderhoud en thermische isolatie van woningen. Het bevoegd gezag kan zo meerdere werkzaamheden aan een geluidgevoelig gebouw betrekken bij de planning van de sanering.

Spoorwegemplacements

VNG, IPO, DCMR, Nederlandse Spoorwegen, de gemeenten Rotterdam, Vlaardingen, Amersfoort en Den Bosch en de Omgevingsdiensten Noordzeekanaalgebied, Midden-Holland, Midden en West-Brabant en Zuidoost-Brabant zijn van mening dat het geluid van treinen op spoorwegemplacements moet worden gezien als industrielaawaai en niet zou moeten worden betrokken bij het geluid van hoofdspoorwegen daar dit mogelijk leidt tot een verslechtering van het beschermingsniveau. Men ziet graag dat eerst het bestuurlijke traject rondom spoorwegemplacements wordt afgerond.

ProRail geeft aan voorstander te zijn van het integreren van het geluid van treinen op de hoofdspoorweginfrastructuur in één gecumuleerd systeem, aangezien dit tot een eenduidig systeem voor naleving van geluidnormen leidt, dat uitlegbaar is aan de omgeving, beter handhaafbaar en daarom beter na te leven door de spoorsector. DB Cargo Nederland N.V. wijst erop dat de in het besluit voorgestelde regeling leidt tot een landelijk uniforme bescherming tegen geluid van hoofdspoorwegen.

De regering heeft ervoor gekozen om het geluid van treinen op emplacementen toe te voegen aan het geluid van de hoofdspoorweginfrastructuur en dit te reguleren met geluidproductieplafonds als omgevingswaarden. De achtergrond en bestuurlijke context van deze keuze is nader toegelicht in paragraaf 4.2 van deze toelichting.

Laagfrequent geluid

De Stichting Laagfrequentgeluid vraagt aandacht voor de gezondheidsproblematiek als gevolg van blootstelling aan laagfrequent geluid en is van mening dat laagfrequent geluid als onderwerp in het besluit zou moeten worden opgenomen. Meerdere particulieren hebben zich bij dit standpunt aangesloten.

De in het besluit opgenomen standaard- en grenswaarden voor geluid beperken de totale geluidbelasting die afkomstig is van transport- en industriebronnen, inclusief laagfrequent geluid. De huidige regelgeving kent geen specifieke normen voor laagfrequent geluid en ook het aanvullingsspoor geluid voorziet daar niet in. De problematiek van laagfrequent geluid heeft echter wel de aandacht van de regering, het Expertise Centrum Geluid en gezondheid van het RIVM doet onderzoek op dit thema en informeert en adviseert desgevraagd.

Digitaal stelsel

Het Adviescollege toetsing regeldruk adviseert in de toelichting bij het besluit te verduidelijken op welke termijn de centrale voorziening geluidgegevens gereed is voor gebruik en in hoeverre die termijn voldoende voorbereidingstijd biedt voor een goed gebruik ervan. Ook VNO-NCW en MKB-Nederland wijzen onder meer op het belang van het tijdig beschikbaar komen van een digitaal informatiesysteem. De VNG wijst erop dat voor de implementatie en de uitvoering van de nieuwe geluidregels de digitale ontsluiting van gegevens over geluidproductieplafonds, basisgeluidemissie en monitoring een noodzakelijke randvoorwaarde is.

In paragraaf 11 van deze toelichting is uiteengezet dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de ontwikkeling van een centrale voorziening geluidgegevens heeft geïnitieerd, waarbij overleg met de bestuursorganen en instanties die de geluidbronnen beheren zal plaatsvinden. De voorziening zal bij

inwerkingtreding van de Omgevingswet gereed zijn voor het ontvangen van gegevens. Voor het aanleveren van gegevens geldt dat dit pas kan als geluidproductieplafonds en basisgeluidemissies zijn bepaald, en dit zal niet meteen bij inwerkingtreding van dit besluit het geval zijn.

Rechtspraak en werklust

De Raad voor de rechtspraak verwijst in haar advies naar het eerdere advies van de Raad bij de Invoeringswet Omgevingswet. In dat advies is aangegeven dat verwacht wordt dat de Omgevingswet, de aanvullingswetten, de AMvB's en de Invoeringswet Omgevingswet substantiële werklustgevolgen hebben voor de rechtspraak.

De regering verwacht op de langere termijn geen structurele werklustverzwaring als gevolg van de invoering van de Omgevingswet. In de overgangperiode wordt een tijdelijke stijging van het aantal zaken in verband met jurisprudentievorming verwacht. De regering onderzoekt samen met de Raad wat een reële inschatting van deze kosten is. In het prijsakkoord met de Raad voor de rechtspraak voor de periode 2020-2022 is voorzien in dekking van deze ingeschatte werklustgevolgen. Vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet zal monitoring van de effecten voor de rechtspraak plaatsvinden. Op die manier kunnen de eventuele extra werklustgevolgen voor de rechtspraak goed in beeld komen. Wanneer uit de monitoring substantiële extra kosten blijken, zal het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenspraak met het ministerie van Justitie en Veiligheid en met andere betrokken beleidsdepartementen afspraken maken over de verdeling van deze kosten.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geen integrale reactie gegeven, maar is ingegaan op een aantal aspecten van rechtsbescherming, waarbij tevens is aangegeven dat de reactie niet vooruit loopt op de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State.

15.3 Wijzigingen naar aanleiding van de bestuurlijke en internetconsultatie

Naar aanleiding van de bestuurlijke en internetconsultatie zijn vele wijzigingen aangebracht in het besluit. De belangrijkste wijzigingen worden hierna opgesomd.

- De terminologieën en definities zijn aangepast en verduidelijkt in de artikelen, artikelsgewijze toelichting en het algemeen deel van de nota van toelichting. Ook zijn redactionele wijzigingen doorgevoerd en is de aansluiting op de structuur van de algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet, met name het Besluit kwaliteit leefomgeving, verbeterd.
- De regels voor de geluidluwe gevels zijn gewijzigd. In het besluit wordt niet meer ingevuld wat als een geluidluwe gevel moet worden gezien, en de formulering van de afwegingsruimte op dit punt is geüniformeerd met het Besluit kwaliteit leefomgeving door te kiezen voor een 'rekening houden met'-constructie. Dat laat alle ruimte aan de gemeente voor een bestuurlijke afweging en voor ongewijzigde voortzetting van het eventueel al geldende geluidbeleid op dit punt. De instructieregel bevat geen verplichting om waar mogelijk in alle gevallen een geluidluwe gevel te realiseren. De instructieregel blijft alleen gelden voor alle gevallen waarin meer geluid wordt toegelaten dan de grenswaarde. Dat is niet gewijzigd.
- Om een niet-geluidgevoelige gevel bestand te laten zijn tegen het toenemen van geluid (door wijziging aan de geluidbron, maar ook door geleidelijke verkeersgroei op weg of spoor) werd in het ontwerpbesluit een extra geluidwering van 5 dB vereist. Dat is verlaagd naar 3 dB om beter aan te sluiten op de regels voor het naleven van de binnenwaarde bij bestaande geluidgevoelige gebouwen. De uitvoering zal worden geïntegreerd in het Besluit bouwwerken leefomgeving, waarin de eisen aan de geluidwering uitputtend zijn geregeld.
- Dove gevels die onder de Wet geluidhinder zijn toegelaten met een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan, alsmede gevels waarvoor met toepassing van de Interimwet stad-en-milieubenadering is afgeweken van de wettelijke normen voor geluid, worden via het nieuwe artikel 10a.9 van het Besluit kwaliteit leefomgeving aangemerkt als 'niet-geluidgevoelige gevel'. De onder het oude recht voor deze gevels gemaakte bestuurlijke afweging wordt daarmee gerespecteerd.
- De instructieregels voor het toelaten van nieuwe gebouwen in een geluidaanachtsgebied sluiten beter aan op de structuur van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De instructieregels voor nieuwe gebouwen lopen nu via een koppelbepaling die voorschrijft dat in een omgevingsplan rekening wordt gehouden met het geluid van een weg, spoorweg of industrieterrein op geluidgevoelige gebouwen in een geluidaanachtsgebied en dat een omgevingsplan erin voorziet dat het geluid van een weg, spoorweg of industrieterrein op geluidgevoelige gebouwen in een geluidaanachtsgebied aanvaardbaar is. Met de formulering "het omgevingsplan voorziet erin" die ook in het Besluit

kwaliteit leefomgeving wordt gebruikt is ook verduidelijkt dat zowel directe functietoedelingen als globale, nader uit te werken, omgevingsplannen mogelijk zijn.

- De constructie dat het gecumuleerde geluid aanvaardbaar moet zijn, is gehandhaafd, de tabel met kwalificaties voor verschillende waarden van het gecumuleerde geluid is verplaatst naar de nota van toelichting. Ook is deze aangepast aan de tabel met kwalificaties die al tientallen jaren wordt gebruikt in veel toelichtingen bij bestemmingsplannen en milieueffectrapporten en welk gebruik ook in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanvaard is.
- In de Omgevingswet en in dit besluit staat de zorg van de gemeenten voor de fysieke leefomgeving centraal. De gemeenten spelen een centrale rol bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving: ze zorgen voor de openbare ruimte, ze zorgen ervoor dat de schaarse ruimte efficiënt wordt verdeeld, gelet op de maatschappelijke behoeften, en zijn het bevoegd gezag voor veruit de meeste activiteiten van burgers en bedrijven. De gemeenten spelen ook de hoofdrol bij nieuw te realiseren geluidgevoelige gebouwen en locaties. Deze taak ligt al besloten in de Omgevingswet en hoeft daarom niet met dit besluit gespecificeerd te worden. Zolang op grond van de Omgevingswet niet een specifiek afwegingskader is aangegeven, geldt voor besluiten op grond van die wet een brede belangenafweging. Dit is nader verduidelijkt in de toelichting.
- In het ontwerpbesluit waren in paragraaf 5.1.4.2a.2 (Geluid afkomstig van industrieterreinen met geluidproductieplafonds) enkele artikelen opgenomen met mogelijke geluidregels voor activiteiten op een industrieterrein. Deze zogenoemde servicebepalingen zijn op verzoek van de VNG geschrapt en de nota van toelichting bij deze paragraaf is verbeterd. Ook verder zijn in deze paragraaf meerdere verduidelijkingen aangebracht.
- Een geluidproductieplafond is het resultaat van de afweging tussen het benutten van een (spoor)weg of industrieterrein en het beschermen van de omgeving tegen het geluid van die (spoor)weg of dat industrieterrein. Onderzocht is of voor industrieterreinen de grenswaarden van de Wet geluidhinder zodanig kunnen worden omgerekend dat de eerste geluidproductieplafonds kunnen worden vastgesteld zonder dat sprake is van een nadere afweging door het bevoegd gezag. Dit is echter niet mogelijk gebleken. Daarom zijn de besluiten waarmee de eerste geluidproductieplafonds voor industrieterreinen worden vastgesteld gericht op rechtsgevolg en dus vatbaar voor beroep. Dit is nader toegelicht in het algemeen deel van de toelichting.
- De hoofdregel voor de eerste vaststelling van geluidproductieplafonds voor provinciale wegen is anders dan voor industrieterreinen en kan voor een deel plaatsvinden zonder dat sprake is van een voor beroep vatbaar besluit. Dat geldt voor de geluidproductieplafonds voor wegen die worden gebaseerd op de historische geluidproductie, vermeerderd met 1,5 dB. Daartegen is geen beroep mogelijk²³. Basisjaar voor vaststelling van de historische geluidproductie is één van de vijf kalenderjaren voorafgaande aan inwerkingtreding van dit besluit, waarbij het voor de hand ligt van betrouwbare en zo actueel mogelijke gegevens uit te gaan. De invoeringsbepalingen zijn aangevuld met de mogelijkheid om de geluidproductieplafonds voor een bestaande provinciale weg – in plaats van op de historische geluidproductie – te baseren op eerder genomen besluiten over aanpassing van die weg of over ruimtelijke ontwikkelingen die invloed hebben op het verkeer op die weg. Dit is analoog aan het betrekken van tracébesluiten bij de eerste invoering van geluidproductieplafonds voor de rijksinfrastructuur in 2012. Omdat bij dergelijke besluiten niet in alle gevallen de aanvaardbaarheid van de eventuele geluidtoename al is beoordeeld, vergt dit een oordeel van provinciale staten over de aanvaardbaarheid en is het desbetreffende besluit gericht op rechtsgevolg. Waar geluid bij het nemen van het besluit al getoetst is, kan daar voor de onderbouwing eenvoudig naar worden verwezen; anders moet de aanvaardbaarheid worden beoordeeld, maar geregeld is dat daarbij het normenkader niet van toepassing is. Tot slot wordt dezelfde mogelijkheid geboden voor wegen waar al een stil wegdek is aangelegd zonder dat daartoe een verplichting vanuit de Wet geluidhinder bestond.
- Het toevoegen van referentiepunten op grote afstand is niet nodig en voegt niets toe. Dat is in deze toelichting nader toegelicht. Het besluit biedt wel een zekere flexibiliteit met betrekking tot extra referentiepunten. Een referentiepunt afhankelijk maken van de omgeving is niet wenselijk met het oog op de gewenste scheiding tussen bron en omgeving in de beheersfase.
- Het besluit is zodanig aangepast dat de uitgebreide monitoring over geluidproductieplafonds eens per 5 jaar verplicht is. Waar het overheden betreft die ook actieplannen moeten maken op grond van de richtlijn omgevingslawaaï, is deze verslagverplichting daaraan gekoppeld. Een generieke jaarlijkse verplichting wordt – in samenspraak met de desbetreffende beheerders – alleen

²³ Zie artikel 2.3, onder 1, onder b, van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet.

gehandhaafd voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. In plaats van ook een generieke verplichting voor decentrale overheden wordt de jaarlijkse verplichting daar beperkt tot situaties waarin gebruik gemaakt is van de mogelijkheid om te bepalen dat gedurende een beperkte termijn niet aan het geluidproductieplafond hoeft te worden voldaan (het huidige 'ontheffingsbesluit' uit hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer).

- Om de uitvoeringslasten voor gemeenten en waterschappen beheersbaar te houden, is in het besluit de mogelijkheid geboden om de monitoringssystematiek met de basisgeluidemissie gefaseerd in te voeren. Voor gemeente- en waterschapswegen met een verkeersintensiteit van meer dan 4.500 motorvoertuigen per etmaal geldt 2021 als basisjaar. Voor wegen met een verkeersintensiteit van minder dan 4.500 maar wel meer dan 1.000 motorvoertuigen per etmaal mag een ander basisjaar worden gekozen, waarbij dat basisjaar uiterlijk 2026 is. Voor deze tweede categorie wegen is monitoring dan ook pas na dat jaar verplicht. Gemeenten en waterschappen kunnen er desgewenst wel voor kiezen om alle wegen vanaf 2021 te monitoren. Als drempel voor de eerste fase is gekozen voor een verkeersintensiteit van 4.500 motorvoertuigen per etmaal omdat gemeenten in het kader van het lastenonderzoek aangaven dat die drempel op korte termijn goed hanteerbaar is. Omdat de basisgeluidemissie ook de basis vormt om de saneringsopgave te bepalen, is wel bezien of de drempel van 4.500 motorvoertuigen per etmaal hiervoor voldoende robuust is. Dat bleek het geval: zelfs in de hoogst belaste situaties met gebouwen dicht op de weg, zullen de geluidbelastingen bij die intensiteit nog ruim onder de saneringsdrempel van 70 dB voor gemeente- en waterschapswegen liggen.
- Het tijdstip waarop de gegevens voor de basisgeluidemissie uiterlijk verzameld moeten zijn, wordt bij koninklijk besluit nader bepaald. Dit is in lijn met de termijn voor de eerste invoering van geluidproductieplafonds voor bestaande provinciale wegen en industrieterreinen, die ook in een koninklijk besluit wordt opgenomen. Bij het bepalen van de termijnen is de uitvoerbaarheid een belangrijk aandachtspunt.
- In de toelichting is gemotiveerd wat de achtergrond is van de drempel van 1.000 motorvoertuigen per etmaal voor de aanwijzing van wegen in de provinciale omgevingsverordening voor de vaststelling van geluidproductieplafonds, en waarom het niet doelmatig en doeltreffend is om provincies of het Rijk voor wegen die boven de drempel liggen ruimte te geven om geen geluidproductieplafonds vast te stellen.
- De redactie en de toelichting van de saneringsartikelen en het overgangsrecht is verduidelijkt. Onder meer is uitgelegd dat een termijn voor het saneringsprogramma van 2038 niet betekent dat de sanering zo lang kan wachten. Ook is aangegeven dat de voornemens van het bestuur kunnen worden aangegeven in een omgevingsvisie of actieplan omgevingslawaaai.
- Aan de bruidsschat zijn artikelen toegevoegd ter opvolging van de bepalingen in de Wet geluidhinder en het Besluit geluidhinder voor reconstructies en andere wijzigingen die passen binnen het geldende omgevingsplan. Het besluit op aanvraag door het college van burgemeester en wethouders uit de Wet geluidhinder wordt in de bruidsschat een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit.
- In de Omgevingswet is het begrip 'inrichting' als aanknopingspunt voor juridische regulering verlaten en vervangen door 'activiteit'. Het verlaten van het begrip inrichting laat voor geluid over het algemeen geen grote verschuivingen zien. Een uitzondering daarop is het geluid van afgemeerde zeeschepen dat onder de Wet geluidhinder niet altijd is toegerekend aan een inrichting. Daarom is een artikel toegevoegd aan de invoeringsregels voor industrieterreinen dat het mogelijk maakt om dat geluid bij de invoering toe te voegen.
- Verduidelijkt is dat het mogelijk is om bij omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit een activiteit uit bijlage XII bij het Besluit kwaliteit leefomgeving – in beginsel een 'grote lawaaimaker' – op een locatie toe te laten zonder dat geluidproductieplafonds voor industrieterreinen hoeven te worden vastgesteld, als via die omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit gewaarborgd is dat het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau L_{Ar},L_T van het geluid op 50 m afstand van de begrenzing van de locatie waar de activiteit wordt verricht, niet meer bedraagt dan de standaardwaarden, bedoeld in tabel 5.65.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
- Artikel 8.18a van het Besluit kwaliteit leefomgeving over de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit kon worden geschrapt omdat in het Besluit kwaliteit leefomgeving al is bepaald dat bij het verlenen van omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten rekening moet worden gehouden met de geluidregels die de gemeente in het omgevingsplan heeft vastgelegd. Daartoe behoren ook de geluidproductieplafonds.

- In het Besluit bouwwerken leefomgeving is de binnenwaarde voor nieuwe geluidgevoelige gebouwen die door transformatie van een niet-geluidgevoelig gebouw ontstaan, verlaagd van 41 dB naar 38 dB. Voor bestaande getransformeerde gebouwen blijft de binnenwaarde 41 dB. Bij overschrijding van die binnenwaarde moeten maatregelen worden getroffen om het geluid te verlagen tot 38 dB. Hiermee wordt aangesloten op de systematiek die geldt voor toepassing van de binnenwaarde bij alle andere bestaande geluidgevoelige gebouwen.
- Een aantal reacties heeft betrekking op onderwerpen die in de Aanvullingsregeling geluid Omgevingswet aan de orde komen. Dat betreft bijvoorbeeld de wijze waarop het gecumuleerde geluid moet worden bepaald. Dat is ter verduidelijking in de deze toelichting opgenomen.
- In de toelichting bij dit besluit is verduidelijkt hoe de wisselwerking is tussen een projectbesluit en een besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond, ook in relatie met de uitwerkingsbevoegdheid.
- In het eerste lid van artikel 3.44 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is meer ruimte gegeven voor het vaststellen van een tijdstip waarop aan het geluidproductieplafond voldaan moet zijn, zodat een heel projectgebied van een infrastructuurproject hiervoor in aanmerking komt.
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving is zodanig gewijzigd dat een bouwwerk, geen gebouw zijnde, voor de beperking van geluid van een weg of spoorweg ter uitvoering van een besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond als omgevingswaarde voor een weg of spoorweg (zoals bijvoorbeeld een geluidscherm) vergunningvrij is.

Niet alle opmerkingen in de consultatie hebben tot aanpassingen van het besluit geleid. De belangrijkste punten waar geen verandering is doorgevoerd, zijn:

- In lijn met wat in de vorige paragraaf is opgemerkt over de bestuurlijke afwegingsruimte bevatten de instructieregels van dit besluit geen extra voorwaarden voor gebruik van de afwegingsruimte tussen standaardwaarde en grenswaarde: er moeten alleen maatregelen worden overwogen en de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid moet worden beoordeeld. Versterking van de regels voor omgaan met gecumuleerd geluid betreft een nadrukkelijke wens van de Tweede Kamer.
- De normering van nieuwe woningen bij spoorlijnen is niet aangepast. De eerder bestuurlijk overeengekomen grenswaarde van 65 dB is gehandhaafd (in combinatie met de eveneens overeengekomen verruiming van de grenswaarde voor woningbouw nabij rijkswegen).
- Gemeenten hebben verzocht om in het geluidaandachtsgebied van industrieterreinen vervangende nieuwbouw mogelijk te maken tot 65 dB in plaats van 60 dB. Dat is niet overgenomen. De regeling voor vervangende nieuwbouw is in het besluit al verbreed naar alle geluidbronsoorten (anders dan onder de Wet geluidhinder ook spoorwegen) en voor alle bronsoorten geüniformeerd tot 5 dB boven de grenswaarde. Een verruiming voor industrielawaai naar 10 dB zou die structuur doorbreken. Nieuwbouw bij waarden hoger dan de grenswaarde voor industrieterreinen blijft overigens mogelijk met de met dit besluit ingevoegde artikelen 5.78y (dove gevel/bouwkundige constructie) en 5.78aa (zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen) van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

15.4 Wijzigingen naar aanleiding van de parlementaire behandeling

p.m.

16. Effecten van de nieuwe geluidregels

16.1 Gelijkwaardig beschermingsniveau

Een gelijkwaardig beschermingsniveau is een generiek uitgangspunt bij de Omgevingswet. Voor geluid moet daarnaast rekening gehouden worden met de uitwerking van een beleidsvernieuwing, die voortvloeit uit het al eerder gestarte beleidsvernieuwingstraject Swung (Samen werken aan de uitvoering van een nieuw geluidbeleid). Als eerste fase van de beleidsvernieuwing zijn in 2012 al de geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen ingevoerd (opgenomen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer). De daarmee uitgezette hoofdlijnen worden in de tweede fase van de beleidsvernieuwing zoveel als mogelijk doorgetrokken voor de decentrale infrastructuur en industrieterreinen. Dit krijgt vorm in het kader van de Omgevingswet.

De huidige Wet geluidhinder kent een omvangrijk en complex normenkader. Naast verschillende normen voor wegen, spoorwegen en industrieterreinen (vanwege verschillen in hinderbeleving) zijn er verschillende normen voor verschillende typen geluidgevoelige objecten (woningen, andere geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige terreinen zoals woonwagendplaatsen), voor wegen binnen respectievelijk buiten de bebouwde kom en afhankelijk van de toegestane snelheid, en ook voor enkele specifieke situaties zoals vervangende nieuwbouw en woningbouw nabij zeehavens. Deze differentiatie in normen is in de loop der jaren gegroeid als gevolg van maatschappelijke en politieke wensen. Hoewel er redenen waren voor deze differentiatie, bemoeilijkt de complexiteit van dit normenkader de toepassing ervan in de praktijk en belemmert deze de effectiviteit van de huidige geluidregels.

Als onderdeel van het Swung-traject is daarom afgesproken om te streven naar een sterke vereenvoudiging van het normenkader. Dit sluit ook goed aan bij het denken in het kader van de Omgevingswet. Deze vereenvoudiging wordt in dit besluit nader uitgewerkt.

Ondanks het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau is het onmogelijk om een sterke vereenvoudiging van het normenkader te bereiken zonder dat op onderdelen een aantal verschuivingen optreedt. Om te kunnen beoordelen of er over het geheel genomen sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau moeten niet alleen de normen zelf, maar het totale systeem van regulering in ogenschouw genomen worden. Ook in dat systeem worden verschillende verbeteringen doorgevoerd in vergelijking met de Wet geluidhinder.

Zo wordt een belangrijke tekortkoming van de Wet geluidhinder weggenomen, die bekend staat als het 'handhavinggat'. Deze tekortkoming bestond eruit dat de regels van de Wet geluidhinder niet permanent golden, 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. Werkte 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, waarmee de bescherming verbetert ten opzichte van de situatie onder de Wet geluidhinder.

Ook wordt de bescherming bevorderd door betere regels over optelling en cumulatie van geluid. Zo wordt, anders dan onder de Wet geluidhinder, het geluid van alle bronnen die relevant zijn bij de cumulatie ook meegenomen bij de toepassing van de binnenwaarde voor het geluid in gevoelige ruimten van geluidgevoelige gebouwen. Ook wordt voor de toepassing van het normenkader het geluid van alle gelijksoortige geluidbronnen van dezelfde beheerder bij elkaar opgeteld. Dat verbetert de bescherming met name waar bijvoorbeeld twee wegen elkaar kruisen en een woning of ander geluidgevoelig gebouw door het geluid van die beide wegen wordt belast. Voorheen werd alleen gekeken naar het geluid van de weg waarover besluitvorming plaatsvond.

Deze en andere verbeteringen leiden er al met al toe dat door het vereenvoudigde normenkader in combinatie met een verbeterde werking van de regels voor de toepassing van dat normenkader over het geheel genomen sprake is van een ten minste als gelijkwaardig aan te merken beschermingsniveau als onder de Wet geluidhinder. Aan het RIVM is gevraagd of de nieuwe geluidregels in de Aanvullingswet geluid en het Aanvullingsbesluit geluid leiden tot een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van de bestaande geluidregelgeving. De conclusie van het RIVM is dat deze regels in het algemeen een gelijkwaardig beschermingsniveau bieden.

16.2 Financiële effecten

SIRA consulting heeft onderzoek gedaan naar de financiële effecten van het Aanvullingsbesluit geluid. Het gaat daarbij om de regeldruk voor bedrijven en om bestuurlijke lasten voor overheden. Bij regeldruk gaat om het kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen (administratieve lasten) en inhoudelijke verplichtingen (nalevingskosten). Er is sprake van structurele effecten en van eenmalige effecten (16.2.1 en 16.2.2). In het 'Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht' van 2016 zijn afspraken gemaakt tussen het Rijk, IPO, VNG en UvW over de bekostiging van de stelselherziening (16.2.3).

16.2.1 Structurele effecten

Regeldruk

Uit het onderzoek blijkt dat de regeldruk effecten van het Aanvullingsbesluit zeer beperkt zijn. Dit komt omdat de regels vooral gericht zijn op het bevoegd gezag. Van inhoudelijke aanpassingen van de verplichtingen aan het bedrijfsleven is niet of nauwelijks sprake. Uit het financieel onderzoek blijkt dat het Aanvullingsbesluit kan leiden tot een lichte afname van de regeldruk van ongeveer 0,5 miljoen euro per jaar. Dit effect ontstaat doordat naar verwachting de onderzoeken die gedaan moeten worden bij een aanvraag van geluidsruimte, wat eenvoudiger worden indien deze past binnen de geluidproductieplafonds.

Bestuurlijke lasten

Als het gaat om het effect van het Aanvullingsbesluit op de bestuurlijke lasten van gemeenten, provincies en waterschappen dan gaat dit vooral om een effect op de bestuurlijke lasten van gemeenten.

De bestuurlijke lasten bij gemeenten kunnen door het Aanvullingsbesluit met ongeveer 1,6 miljoen à 8,3 miljoen euro per jaar dalen. Het veruit belangrijkste effect ontstaat wanneer gemeenten ervoor kiezen in het Omgevingsplan voor geluid te werken met maatwerkregels in plaats van afzonderlijke maatwerkvoorschriften. Daarnaast zijn onder meer het vervallen van het hogere waarde besluit (besparing) en de introductie van een vijfjaarlijkse monitoring (extra kosten) belangrijk.

Het effect op de bestuurlijke lasten voor waterschappen zou volgens het onderzoek beperkt blijven tot in het ongunstigste geval ongeveer 0,2 miljoen euro aan jaarlijkse extra kosten. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat waterschappen meer beleidsverantwoordelijkheid ten aanzien van geluid hebben gekregen.

Het effect op de bestuurlijke lasten voor provincies zou volgens het onderzoek beperkt blijven tot een besparing van minder dan 0,1 miljoen euro per jaar. Dit effect ontstaat doordat de aparte procedure voor hogere waarde besluiten vervalt.

16.2.2 Eenmalige effecten

Regeldruk

Ook de eenmalige effecten voor het bedrijfsleven van het Aanvullingsbesluit zijn beperkt: 0,3 à 0,6 miljoen euro. Deze kosten ontstaan doordat het bevoegd gezag bij het toetsen van het geluidsaspect van een vergunningaanvraag voortaan rekening houdt met wisselingen in activiteiten gedurende een jaar. Bedrijven met sterk wisselende bedrijfssituaties zoals seizoensgebonden bedrijven zullen bij de eerstvolgende vergunningaanvraag daarom de geluidsemisatie voor verschillende situaties (eenmalig) opnieuw in beeld moeten brengen.

Bestuurlijke lasten

Gemeenten (en waterschappen) dienen de basisgeluidemissies van hun wegenareaal te bepalen. Dit vraagt een eenmalige inspanning waarmee 3,9 à 14,0 miljoen euro gemoeid is. Hiernaast is er sprake van zogenoemde kennisname kosten en kosten voor implementatie van de nieuwe regelgeving en dienen gemeenten rond sommige industriegebieden geluidproductieplafonds vast te leggen. In totaal zouden de eenmalige kosten voor gemeenten op kunnen lopen tot een bedrag van 7,2 miljoen euro tot 20,2 miljoen euro.

De eenmalige lasten voor waterschappen omvatten een bedrag van 0,1 miljoen à 0,8 miljoen euro. Dit bedrag ontstaat door de kosten die ook waterschappen moeten maken voor het vaststellen van de basisgeluidemissies en voor kennisname en implementatie van de nieuwe regelgeving.

Omdat de systematiek van de geluidproductieplafonds ook gaat gelden voor provinciale wegen dienen provincies deze plafonds eenmalig vast te stellen. De hiermee gemoeid zijnde kosten bedragen 4,7 miljoen à 7,0 miljoen euro. Daarnaast zullen ook de provincies kosten maken voor kennisname en implementatie van de nieuwe regelgeving waardoor het totale bedrag uit komt op 4,8 miljoen à 7,2 miljoen euro.

16.2.3 Bekostigingswijze

Er zijn geen financiële effecten voor de rijksbegroting en het gemeente- en provinciefonds. Het Aanvullingsbesluit geluid vormt onderdeel van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Voor deze stelselherziening gelden aparte financiële afspraken. In het Financiële Akkoord (2016) is tussen Rijk en bestuurlijke koepels afgesproken dat de eenmalige invoeringskosten van de stelselherziening voor rekening komen van de overheden, maar dat de structurele effecten (die betreffen per saldo besparingen) niet gekort worden bij de overheden.

16.3 Effecten voor woningbouwplannen

Voor het realiseren van woningbouwplannen is veelal een vaststelling van een omgevingsplan nodig. De geluidregels en normen die dan gelden zijn op hoofdlijnen gelijk aan de huidige regels uit de Wet geluidhinder, mede om te zorgen dat het beschermingsniveau niet verslechtert. De verschillen die er zijn, hebben te maken met vereenvoudiging en verbetering van normen en uitzonderingsregels en uniformering tussen geluidbronsoorten. Deze belangrijkste verschillen staan in onderstaande tabel. Vrijwel alle woningbouwplannen betreffen woningen binnen de bebouwde kom. Daarom heeft de tabel betrekking op deze situaties. Buiten de bebouwde kom blijft de grenswaarde gelijk of wordt hoger. In algemene zin geldt dat de wijzigingen woningbouwplannen nooit onmogelijk maken omdat met toepassing van artikel 5.78aa altijd geluid op geluidgevoelige gebouwen dat hoger is dan de grenswaarde, kan worden toegelaten als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dat rechtvaardigen. Datzelfde geldt als wordt gebouwd met een dove gevel of een geluidwerende bouwkundige voorziening aan de gevel (artikel 5.78y).

onderwerp	wat wijzigt	toelichting	effect
Rijkswegen	Grenswaarde gaat van 55 dB naar 60 dB	Dit betreft een bestuurlijke afspraak waardoor het normenstelsel beter in balans komt.	Bouwen boven grenswaarde blijft mogelijk maar kan bij spoor extra kosten opleveren en bij rijkswegen juist minder. Verwacht wordt dat de effecten beperkt zijn en elkaar bij weg en spoor compenseren.
Hoofdspoorwegen	Grenswaarde gaat van 68 naar 65 dB		
	Geluid van treinen op emplacementen wordt in de geluidproductieplafonds van het doorgaande spoor meegenomen.	Als vervolg op ontwikkelingen bij regulering van omgevingsveiligheid wenst het Rijk treinen op emplacementen ook voor geluid als integraal onderdeel van het hoofdspoorwegnet te beoordelen. Dit betekent dat deze treinen in de geluidproductieplafonds worden ondergebracht.	Voor beoordeling van de woningbouw wordt het geluid van het emplacement minder en dat van het hoofdspoorwegnet (de geluidproductieplafonds) hoger. Verwacht wordt dat deze effecten geen extra belemmeringen geven voor bouwplannen.
Vervangende nieuwbouw bij spoorwegen tot en met 5 dB boven de grenswaarde is toegestaan	Nieuwe mogelijkheid bij spoor, in Wet geluidhinder alleen bij wegen en industrieterreinen.	Uniformering van regels voor de verschillende geluidbronsoorten leidt ertoe de regels voor vervangende nieuwbouw ook voor spoor in te voeren.	Meer beleidsruimte om langs het spoor boven de grenswaarde nieuwe geluidgevoelige gebouwen toe te staan als die dienen ter vervanging van bestaande geluidgevoelige gebouwen als daarvoor een ruimtelijk besluit nodig is. Nieuwbouw binnen de kaders van het geldende omgevingsplan kan altijd, zonder toetsing.
Provinciale wegen	Grenswaarde voor woningbouw binnen de bebouwde kom gaat van 68 dB naar 60 dB, buiten de bebouwde kom bij snelheid 70 km/uur of hoger van 63 dB naar 60 dB	Door regulering met geluidproductieplafonds is een marge tussen de grenswaarden voor de bron en voor woningbouw noodzakelijk, omdat anders de provinciale weg op slot kan worden gezet.	Effect binnen bebouwde kom is beperkt: voornamelijk bestaande situaties en in grotere plaatsen gaat provinciale weg over in gemeentelijke weg bij gemeentegrens. Woningbouw boven de grenswaarde blijft mogelijk met toepassing van 5.78y of 5.78aa Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 2.2 van de Omgevingswet borgt hierbij een goede afstemming tussen gemeente en provincie.

onderwerp	wat wijzigt	toelichting	effect
Gemeentewegen	Grenswaarde voor woningbouw gaat van 68 naar 70 dB binnen de bebouwde kom	De optelling leidt tot een betere relatie met gezondheidseffecten. De verhoging van grenswaarde geeft extra beleidsruimte om het effect van de optelling te betrekken in de afweging tussen standaardwaarde en grenswaarde.	De hogere grenswaarde vormt voldoende compensatie voor het effect van de optelling, gaat niet ten koste van de afwegingsruimte. Verwacht wordt daarom een zeer gering effect.
	Optellen van geluid van verschillende wegen		
Vervangende nieuwbouw tot en met 5 dB boven de grenswaarde is toegestaan	Voor spoor is dit nieuwe mogelijkheid	Zie boven.	Zie boven.
	Voor industrieterreinen betreft dit een verlaging met 5 dB voor vervangende nieuwbouw	Uniformering van de regels voor verschillende geluidbronsoorten leidt tot de keuze van 5 dB boven de grenswaarde; bij 10 dB boven grenswaarde kan industrieterrein op slot worden gezet (dan direct ook normoverschrijding voor bron).	Minder beleidsruimte om bij industrieterreinen geluidgevoelige gebouwen toe te staan in situaties waarin die dienen ter vervanging van bestaande geluidgevoelige gebouwen als daarvoor een ruimtelijk besluit nodig is. Nieuwbouw binnen de kaders van het geldende omgevingsplan kan altijd, zonder toetsing.
Boven de grenswaarde is nieuw geluidgevoelig gebouw toegestaan als de gevel als "dove gevel" wordt uitgevoerd	De eisen aan de "dove gevel" worden soepeler want in combinatie met bouwkundige voorzieningen mag die gevel ook te openen delen bevatten als die voorzieningen ervoor zorgen dat het geluid op die te openen delen wel voldoet aan de grenswaarde (5.78y Besluit kwaliteit leefomgeving).	Dit komt tegemoet aan de wens van ontwikkelaars voor meer mogelijkheden om geluidgevoelige gebouwen te realiseren op hoog belaste locaties.	Het wordt eenvoudiger om met bouwkundige maatregelen geluidgevoelige gebouwen te realiseren op locatie waar het geluid hoger is dan de grenswaarde. Mogelijkheden en flexibiliteit voor uitvoeringspraktijk worden vergroot.
Algemene flexibiliteit boven de grenswaarde	Naast bepalingen voor specifieke situaties, zoals vervangende nieuwbouw, "de dove gevel", transformatie en de zeehavennorm bevatten de regels een algemene mogelijkheid voor het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen boven de grenswaarde bij zwaarwegende belangen (artikel 5.78aa Besluit kwaliteit leefomgeving).	De mogelijkheid om nieuwe geluidgevoelige gebouwen boven de grenswaarde toe te staan met artikel 5.78aa Besluit kwaliteit leefomgeving komt in de plaats van de huidige mogelijkheid met de Interimwet stad-en-milieubenadering af te wijken van geluidnormen.	Artikel 5.78aa Besluit kwaliteit leefomgeving vereist geen aparte procedures naast het omgevingsplan en leidt daardoor tot minder lasten en risico's dan de huidige procedures.

onderwerp	wat wijzigt	toelichting	effect
Geluidluwe gevel	Voor de situaties boven de grenswaarde geldt een verplichting om rekening te houden met het belang van het beperken van geluidhinder door een geluidluwe gevel.	Uit recent onderzoek blijkt dat een geluidluwe gevel een positief effect heeft op de gezondheid. Een dergelijke gevel compenseert het hoge geluid op de andere gevels en is in het stadium van voorbereiding van plannen vaak eenvoudig te realiseren.	De formulering "rekening houden met" biedt het bevoegd gezag de in het Besluit kwaliteit leefomgeving gebruikelijke afwegingsruimte om in een concrete situatie af te zien van de geluidluwe gevel. Bovendien wordt de geluidluwe gevel niet gedefinieerd zodat bestaand gemeentelijk beleid op dit punt kan worden voortgezet. Daarom levert deze bepaling geen extra belemmeringen voor de woningbouw.
Geluidisolatie	De toetsing aan de norm vindt voortaan plaats na het optellen van het geluid van alle geluidbronsoorten.	De optelling leidt tot een betere relatie met gezondheidseffecten.	Het opgetelde geluid is hoger waardoor er meer gevelisolatie nodig kan zijn. Dat is alleen aan de orde als er twee of meer geluidbronsoorten in vrijwel gelijke mate bijdragen aan het geluid; in veel situaties is echter één geluidbron dominant. Bij nieuwbouw zijn eventuele kosten voor extra gevelisolatie laag.
	3 dB extra gevelisolatie bij gebruik algemene flexibiliteitsbepaling (artikel 5.78aa Besluit kwaliteit leefomgeving) en bij de "dove gevel".	Bij toepassing van de algemene flexibiliteitsbepaling en de dove gevel wordt de gevel als "niet geluidgevoelig" in het omgevingsplan opgenomen. Dit betekent dat bij latere toename van geluid, bijvoorbeeld door verkeersgroei, er geen bescherming is voor de betreffende gevel. Dit was ook al zo onder de Wet geluidhinder en de Interimwet stad-en-milieubenadering. Om te voorkomen dat hierdoor de geluidnorm voor het geluid binnen wordt overschreden, geldt een 3 dB strengere isolatie-eis bij de nieuwbouw.	Bij nieuwbouw zijn de kosten voor extra gevelisolatie relatief laag. Anticipeert op verwachte aanzienlijke groei van het (spoor)verkeer op bestaande infrastructuur en beschermt ook op lange termijn beter tegen die groei.