

35054

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

Nota naar aanleiding van het verslag

Algemene vraag vooraf van de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving

1

Voorafgaand aan de vragen van de individuele fracties vragen de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving wanneer de gesprekken met de koepelorganisaties over de laatste uitvoeringstechnische punten inzake het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zijn afgerond. Zij vragen bovendien of de regering bereid is de resultaten hiervan aan de Kamer aan te bieden omdat zij veel waarde aan deze informatie hechten bij de verdere behandeling van het ontwerpbesluit.

De regering is verheugd te kunnen meedelen dat dit traject tot gezamenlijke afspraken op bestuurlijk niveau heeft geleid over inhoudelijke aspecten en het ambtelijke vervolgproces. Met de koepels is afgesproken dat dit op 4 februari tijdens het bestuurlijk overleg wordt herbevestigd.

Vanzelfsprekend is de regering bereid het resultaat hiervan te delen. De met deze afspraken gemoeide wijzigingen in teksten van artikelen of nota van toelichting zullen nader afgestemd worden met de koepelorganisaties voordat het ontwerpbesluit voor advies wordt voorgelegd aan de Raad van State.

Op bestuurlijk niveau is de intentie om de ontwikkelingen van het geluidstelsel nauw te volgen. Er zullen nadere afspraken worden gemaakt hoe dit vorm te geven, allereerst door nauwkeurig de werking van de geluidregels van het aanvullingsspoor geluid in de beleidspraktijk te volgen, met name voor onderdelen die wezenlijk anders zijn dan de huidige regelgeving, zoals de geluidproductieplafonds voor industrieterreinen en provinciale wegen en de basigeluidemissie voor gemeentewegen en waterschapswegen. Relevante aandachtspunten hierbij zijn in ieder geval de bestuurslasten en de uitvoeringslasten van gemeenten, waterschappen en provincies, de kosten en de effecten voor de woningbouw. Daarnaast zullen, door los van de formele evaluatiemomenten uit de Omgevingswet regelmatig nauw contact te houden, signalen van gemeenten, waterschappen, provincies en omgevingsdiensten over de werking van de regels in de praktijk tijdig worden opgepikt. Ook zal nader worden beschouwd of vergelijking van enkele concrete situaties uit de huidige praktijk met de voorgestelde regelgeving al tot nadere verbeteringen aanleiding geeft.

Nadere duiding van de belangrijkste afspraken:

- Het helderder vorm geven aan de ondergrens van de systematiek van de basisgeluidemissie (BGE). Hierbij wordt gestreefd naar een uitwerking die recht doet zowel aan het doel van de BGE – het monitoren van de geluidontwikkeling bij niveaus boven de standaardwaarde teneinde toekomstige knelpunten zoveel mogelijk te voorkomen – als aan de bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten en waterschappen om de lokale omstandigheden te kunnen betrekken bij het selecteren van wegen waarvoor de BGE wordt bepaald. In dit kader zullen de bestaande verplichtingen voor 90 grote gemeenten tot het maken van een geluidbelastingkaart en actieplan geluid op grond van de EU-richtlijn omgevingslawaai als vertrekpunt worden gehanteerd, aan de hand waarvan gezien kan worden wat daar bovenop nodig is om de bestuurlijke afspraken uit SWUNG-2 te realiseren. De uitvoeringslasten zullen hierbij een belangrijk aandachtspunt zijn.
- Het creëren van meer flexibiliteit in de hoogteligging van extra referentiepunten rond industrieterreinen om geluidgevoelige gebouwen – met name hoogbouw – op korte afstand van een industrieterrein beter tegen geluid te kunnen beschermen.
- Het bieden van een ruime invoeringstermijn voor de eerste vaststelling van geluidproductieplafonds rond industrieterreinen, namelijk dezelfde termijn als de transitieperiode voor omgevingsplannen die tot 2029 loopt in plaats van de aanvankelijk beoogde invoeringstermijn van maximaal 2 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze eerste vaststelling is primair een technische exercitie om de huidige geluidzone uit de Wet geluidhinder te ‘vertalen’ naar geluidproductieplafonds, maar een langere invoeringstermijn biedt gemeenten ruimere mogelijkheden om de vaststelling van de eerste geluidproductieplafonds desgewenst meteen te combineren met de inhoudelijke actualisering van de geluidregels voor activiteiten op dat industrieterrein in het omgevingsplan. Dit gaat niet ten koste van de bescherming, maar creëert wel een langere overgangssituatie waarin oud en nieuw recht naast elkaar bestaan.
- Het anticiperen op het toekomstige gebruik van innovatieve technieken voor het bepalen van verkeersintensiteiten – zoals gsm-data en floating car data – die gebruikt worden bij de monitoring van de geluidontwikkeling op wegen, zodat deze technieken toegepast kunnen worden zodra zijn voldoende kwaliteit hebben en voldoende betrouwbaar zijn. Dit faciliteert de uitvoeringspraktijk.
- Het opnemen van een overgangsbepaling voor ruimtelijke ontwikkelingen nabij hoofdspoorwegen waarvoor het akoestisch onderzoek reeds is afgerond op basis van de Wet geluidhinder en de daarbij behorende normering. Dit voorkomt dat deze ontwikkelingen vertraging oplopen of alsnog aangepast moeten worden vanwege de verlaging van de grenswaarde voor woningbouw nabij hoofdspoorwegen zoals eerder in SWUNG-2 bestuurlijk afgesproken.¹ Een soortgelijke overgangsbepaling wordt verkend voor enkele rijkswegen binnen de bebouwde kom waar als gevolg van vereenvoudiging van het normenkader eveneens een aanscherping van de grenswaarde zal optreden.

¹ Zie de beleidsbrief SWUNG-2 d.d. 28 maart 2013, Kamerstukken II 2012/13, 32252, nr. 52, blz. 3-4.

35054

- Het verduidelijken van het onderscheid tussen het bepalen van de saneringsopgave voor woningen die bij invoering van de Omgevingswet een geluidbelasting boven de grenswaarde ondervinden, waarvan de sanering door het Rijk wordt gesubsidieerd, en de later te bepalen 'facultatieve' saneringsopgave voor bepaalde situaties onder de grenswaarde, waarvoor cofinanciering door het Rijk mogelijk is. Hiermee kunnen gemeenten beter inschatten wat de financiële consequenties van de 'facultatieve' sanering zullen zijn.

Naast deze inhoudelijke afspraken zijn ook enkele procesafspraken gemaakt:

- Het overleg over het bevoegd gezag voor geluidproductieplafonds rond industrieterreinen van regionaal belang tussen VNG en IPO is nog niet afgerond. Nadere informatie hierover is opgenomen in het antwoord op een vraag hierover van de leden van de CDA-fractie [6].
- De consequenties van de voorgestelde verschuiving van bevoegdheden voor het geluid van treinen op spoorwegemplacements wordt in een systeembeschrijving nader verduidelijkt en alsnog besproken op de Bestuurlijke tafel van het emplacementenproject. Nadere informatie hierover is opgenomen in het antwoord op een vraag hierover van de fractieleden van GroenLinks, PvdA, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF [10].

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

2

De leden van de CDA-fractie informeren naar het traject om de laatste uitvoeringstechnische punten op het aanvullingsspoor geluid met de koepels uit te werken. De regering verwachtte in november 2019 samen met de koepels een conclusie te kunnen formuleren over deze laatste uitvoeringstechnische punten. De leden vragen of de regering deze conclusie kan delen.

Inderdaad was de verwachting dat dit traject in november 2019 afgerond zou kunnen worden, maar het zorgvuldig doorlopen daarvan vergde meer tijd. Zoals aangegeven in het antwoord op voorgaande algemene vraag van de vaste commissie van Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving [1] is de regering verheugd te kunnen melden dat dit traject recent tot gezamenlijke afspraken heeft geleid. Deze zijn hiervoor beschreven.

3

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat de bouwproductie in de steden op de hoogbelaste locaties niet lijdt onder deze Aanvullingswet geluid en aanverwante regelgeving.

De regering is dat met deze leden eens. Het vereenvoudigde normenhuis dat is opgenomen in het ontwerp-Aanvullingsbesluit kent zowel aanscherpingen als versoepelingen ten opzichte van de Wet geluidhinder. In paragraaf 16.3 van de nota van toelichting is per wijziging beschreven wat de verwachte effecten voor woningbouwplannen zijn. Ook recente botsproeven hebben laten zien dat er geen belemmeringen voor de nieuwbouwproductie worden verwacht. Voor individuele locaties waar net wel aan de oude grenswaarden werd voldaan, maar net niet aan de nieuwe, kunnen er wel gevolgen zijn. Die projecten kunnen nog wel doorgaan, maar door de nieuwe normering zouden bijvoorbeeld wel extra

35054

maatregelen aan de buitenzijde van de gevel nodig zijn, zodat het geluid op de ramen en deuren aan de nieuwe normen voldoet. Dit kan lastig zijn voor bouwprojecten die op dit moment al in een vergevorderd stadium van voorbereiding zijn, maar die pas na inwerkingtreding van de Omgevingswet in procedure gaan. Gezien de urgentie van de huidige woningbouwopgave wordt, om vertraging bij dergelijke locaties te voorkomen, in overleg met de VNG gewerkt aan een aanvullende overgangsrechtelijke bepaling, waardoor voor dergelijke projecten in bepaalde gevallen nog met de oude grenswaarden voor het geluid op de gevel mag worden gewerkt.

4

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer een integraal financieel beeld van het nieuwe stelsel zal zijn opgesteld.

Naar verwachting zal dit de tweede helft van dit jaar het geval zijn. Afgesproken is dat dit integrale beeld de eerste input zal zijn voor de financiële monitoring die gebruikt zal worden bij de eerste financiële evaluatie die voor 2022 met de bestuurlijke koepels is afgesproken.

5

De leden van de CDA-fractie vragen naar de eenmalige kosten voor gemeenten die het gevolg zijn van het Aanvullingsbesluit geluid en of hierover een akkoord is met de VNG en of de gemeenten deze kosten kunnen dragen.

Het Aanvullingsbesluit geluid is onderdeel van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Over de financiële gevolgen van de stelselherziening heeft het Rijk in 2016 afspraken gemaakt met de VNG, het IPO en de UvW. De kern daarvan voor gemeenten is dat de gemeenten zelf de eenmalige invoeringskosten van het nieuwe stelsel financieren maar dat de structurele besparingen die per saldo verwacht worden van het nieuwe stelsel niet gekort worden op het gemeentefonds. De partijen zijn er bij deze afspraak van uit gegaan dat er een goede balans is tussen de eenmalige invoeringskosten en de structurele besparingen. Deze afspraak is eind 2018 nog eens bevestigd in het Beheerakkoord. Daarin is ook afgesproken dat in 2022 een eerste financiële evaluatie plaatsvindt van de invoering van het nieuwe stelsel.

6

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer een wetswijziging wordt verwacht die provincies de bevoegdheid geeft om de besluitvorming over industrieterreinen over te nemen.

IPO en VNG inventariseren op dit moment onder hun achterban de situatie bij de bestaande industrieterreinen van regionaal belang. De koepels kunnen dit onderwerp na afronding van deze verkenning opnieuw agenderen in bestuurlijk overleg. Als interbestuurlijk ingezet wordt op een wetswijziging, zal worden gezocht naar een geschikt wetsvoorstel waar deze wijziging in kan worden ondergebracht. Dit is niet urgent en kan ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden doorgevoerd. Volgens het overgangsrecht in het wetsvoorstel (artikel 3.6, derde lid) worden de eerste geluidproductieplafonds voor deze terreinen immers toch al door de provincies vastgesteld. Pas na die

eerste vaststelling moet duidelijk zijn of de provincie de geluidbeheersing van het terrein behoudt of dat de gemeente bevoegd gezag wordt.

Vragen en opmerkingen van de fractieleden van GroenLinks, PvdA, Fractie-Otten, 50PLUS en OSF

7

De leden van de gezamenlijke fracties vragen de regering om de nieuwe reconstructieregel uit te breiden met een vast toetsmoment (zoals de BGE) en 'hard' te normeren vanaf een effect van 1,5 dB. Hierbij verwijzen zij naar paragraaf 7.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Modernisering instrumentarium geluidbeleid, eerste fase² en menen zij dat aan het daar vastgelegde beleid voorbij wordt gegaan. Zij vragen of de regering in verband daarmee bereid is tot aanpassing over te gaan.

Verder vragen deze leden of de regering het met hen eens is dat monitoring/naleving met decentrale afwegingsruimte een passend instrument is voor de gezondheidsbescherming, waar de Wet geluidhinder daarin nu niet voorziet. Zij zijn van mening dat in de gevallen waarin de Wet geluidhinder wel een stringente afweging vereist, zoals bij de reconstructie, het 'handhavingsgat' alleen kan worden dichtgelegd door borging via de BGE en vragen een reactie van de regering hierop.

Tot slot zijn de gezamenlijke fractieleden van mening dat in de memorie van antwoord niet afdoende is ingegaan op hun opmerking over de instrumentele uitvoerbaarheid van de nieuwe geluidregels, gegeven de onnauwkeurigheid van de verkeersmodellen (groter dan 12% (bij een toename van 0,5 dB)), en vragen zij de regering hierop te reageren.

Met de uitwerking van de SWUNG-2-afspraken onder de Omgevingswet krijgt de reconstructie zoals die nu in de Wet geluidhinder zit, een andere positie in de regelgeving. Onder de Wet geluidhinder heeft de reconstructie een tweeledig karakter. Niet alleen wordt daarmee beoogd een toekomstige toename van het geluid bij wijziging van een weg te ondervangen – de preventieve werking – maar ook voorziet deze regel in maatregelen om in het verleden toegenomen geluid te mitigeren – de correctieve werking. Daartoe kent de Wet geluidhinder een vast toetspunt: niet het geluidniveau op het moment van besluitvorming vormde het uitgangspunt, maar het geluidniveau waarover op een eerder moment was besloten, het zogenoemde hogere waardebesluit.

In de SWUNG-2-afspraken is het werken met hogere waardebesluiten als vast toetspunt verlaten, wat mede leidt tot een andere verdeling ('knip') tussen preventie en correctie in de nieuwe geluidregels. De nieuwe geluidregels voor wijziging van een gemeenteweg als opvolger van de reconstructie uit de Wet geluidhinder kennen de bestaande situatie als uitgangspunt, als referentie voor de geluideffecten van een te nemen besluit over zo'n wijziging. Daardoor worden relatief kleine wijzigingen aan een weg – anders dan onder de Wet geluidhinder – niet langer onevenredig belast met een maatregelplicht om ook de effecten van de autonome groei uit het verleden – sinds het hogere waardebesluit – weg te nemen. De geluidregels voor wijziging van een gemeenteweg hebben hiermee

² Kamerstukken II 2004/05, 29879, nr. 3, blz. 19-20.

35054

een preventief karakter waar het gaat om het akoestisch effect waar de wijziging van de weg toe leidt. Door de toets uit te voeren aan de hand van een prognose voor een tijdstip dat ten minste tien jaar ligt na het vaststellen van het omgevingsplan dat de wijziging mogelijk maakt, wordt de voorzienbare autonome groei in de toekomst hierbij wel betrokken.

Anders dan het ontwerpbesluit kent de Wet geluidhinder geen regel die los van besluitvorming voorziet in de correctieve aanpak van een geluidstoename als gevolg van autonome groei van het verkeer. Daarin voorziet het ontwerp-Aanvullingsbesluit wel met de monitoring van de basisgeluidemissie (BGE).

Onder de huidige Wet geluidhinder beginnen preventieve werking en correctieve werking van de geluidregels dus bij het hogere waardebesluit. In het ontwerpbesluit zorgt de BGE voor de correctieve werking en begint de preventieve werking op het moment van besluitvorming over een wijziging van een weg. In de uitvoeringspraktijk kan de gemeente ervoor kiezen de aanpak van het geluid voor correctie en preventie te combineren en voor beide doelen gezamenlijk geluidmaatregelen te treffen.³

Waar de leden van de gezamenlijke fracties verwijzen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Modernisering instrumentarium geluidbeleid, eerste fase wordt opgemerkt dat deze dateert uit 2004. Logischerwijs was de Wet geluidhinder destijds het vertrekpunt van denken en beschreef deze memorie van toelichting opties voor verbetering van de bescherming binnen het raamwerk van die wet. Pas nadien ging het beleidstraject SWUNG van start – waarin de verschillende bestuurslagen gezamenlijk de beleidsuitgangspunten voor verbetering en vereenvoudiging van de geluidregels hebben ontwikkeld – en dat heeft geleid tot afspraken die op onderdelen anders zijn. De hoofdlijnen van deze afspraken zijn vastgelegd in de brief d.d. 28 maart 2013 aan de Tweede Kamer.⁴ Deels parallel aan het SWUNG-traject is bovendien vanaf 2011 de Omgevingswet ontwikkeld, wat ertoe leidt dat de nieuwe geluidregels niet in de Wet geluidhinder maar onder de Omgevingswet worden uitgewerkt. De SWUNG-2-afspraken zijn binnen het raamwerk van de Omgevingswet beleidsneutraal uitgewerkt in het concept-Aanvullingsbesluit geluid. Zoals hiervoor beschreven is de reconstructie daarbij niet losgelaten, maar de nu voorgestelde regels met een andere verdeling tussen de monitoring van de geluidontwikkeling met behulp van de BGE (correctie) en besluitvorming over wijziging van wegen (preventie), passen wel beter bij de uitgangspunten van de Omgevingswet dan de gedetailleerde omschrijving in paragraaf 7.2 van de aangehaalde memorie van toelichting. Gelet op het voorgaande ziet de regering dan ook geen aanleiding voor aanpassing de regels door de BGE alsnog als vast toetsmoment in de regelgeving vast te leggen. De regering is van mening dat met de nu voorgestelde regels afdoende wordt voorzien in voldoende instrumenten om een belangrijk doel van de SWUNG-2-afspraken, het ontstaan van een nieuw 'handhavingsgat', te kunnen voorkomen.

Tot slot hebben deze leden een vervolgvraag over de onnauwkeurigheid van verkeersmodellen. Dat verkeersmodellen die – mede ter onderbouwing van ruimtelijke besluiten – worden gebruikt om de verkeersontwikkeling in te

³ Zie in dit verband ook Kamerstukken I 2019/20, 35054, E, blz. 24-25 (vraag 25).

⁴ Kamerstukken II 2012/13, 32252, nr. 52.

35054

schatten een zekere onnauwkeurigheid kennen, is inherent aan de aard van die modellen en aan het inschatten van de toekomst. Het aanvullingsspoor geluid brengt hierin geen verandering ten opzichte van het huidige recht. Wel wordt verduidelijkt dat een berekende toename van minder dan een 0,5 dB als gevolg van de afrondingsregels, net als onder de huidige regelgeving, niet als toename beschouwd hoeft te worden.

8

De leden van de gezamenlijke fracties vragen de regering hoe de 'sympathieke houding' tegenover een rol voor de BGE in het correctieve deel van de nieuwe geluidregels zich verhoudt tot de huidige vormgeving van die regels.

Inderdaad is in de memorie van antwoord de intentie achter de gedachte van deze fractieleden om de BGE een rol te geven in de onderbouwing van ruimtelijke besluiten over wijziging van wegen positief gewaardeerd. Deze intentie beoogt immers verdere verbetering van de bescherming.

In het antwoord op de vorige vraag [7] is toegelicht waarom de verdeling tussen monitoring (correctie) en besluitvorming (preventie) onder de Omgevingswet anders komt te liggen dan onder de Wet geluidhinder. De BGE is in dat verband alleen de startwaarde van de monitoring van de geluidontwikkeling, een 'andere parameter' als bedoeld in artikel 20.1, derde lid, van de Omgevingswet. Op deze wijze wordt binnen het stelsel van de Omgevingswet beleidsneutraal invulling gegeven aan de afspraken uit SWUNG-2 op dit punt. Net als in de regels in het concept-Aanvullingsbesluit was ook in die afspraken geen directe relatie gelegd tussen enerzijds de monitoring van de geluidontwikkeling (het correctieve deel van de geluidregels) en de toetsing van geluideffecten bij ruimtelijke besluitvorming (het preventieve deel van de geluidregels). Tijdens het nadere afstemmingstraject dat de afgelopen periode met de koepels is doorlopen, waarop in het antwoord op de algemene vraag van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving nader is ingegaan [1], is nadrukkelijk bevestigd om de BGE als onderdeel van de monitoringsystematiek niet ook een rol in de ruimtelijke besluitvorming te geven omdat dit de complexiteit van de nieuwe geluidregels zou vergroten en daarmee de uitvoerbaarheid bemoeilijken.⁵

9

De gezamenlijke fractieleden vragen naar de vormgeving van het geluidproductieplafond als resultaatverplichtende omgevingswaarde. Zij stellen dat de uitvoerbaarheid in het geding is omdat mogelijkheden voor wegen grotendeels uitgeput zijn na aanleg van stil asfalt en/of geluidschermen. Ze noemen ook dat maatregelen vereist zijn bij weidegronden en bossen als daar de overschrijding geconstateerd wordt. De gezamenlijke fractieleden vragen waarom gemeenten wel flexibiliteit wordt geboden bij BGE bij gemeentelijke wegen en waarom dat niet geldt voor provinciale wegen.

Voor de provinciale wegen wordt in lijn met de bestuurlijke afspraken over SWUNG-2 dezelfde systematiek gehanteerd als voor de rijkswegen. De resultaatsverplichting die in het ontwerpbesluit voor het geluidproductieplafond

⁵ Zie ook Kamerstukken I 2019/20, 35054, E, blz. 28 (vraag 28).

als omgevingswaarde geldt, komt overeen met het 'zorgdragen voor de naleving van de geluidproductieplafonds' zoals opgenomen in het huidige artikel 11.20 van de Wet milieubeheer. Het Rijk hanteert inmiddels zeven jaar geluidproductieplafonds met deze resultaatsverplichting als systeem voor het beheersen van het geluid van rijkswegen en hoofdspoorwegen. Anders dan onder de huidige Wet geluidhinder wordt een sluipende toename van het geluid als gevolg van de verkeersgroei daarmee effectief beheerst. De systematiek met geluidproductieplafonds werkt in de praktijk goed, zoals onder andere blijkt uit de jaarlijkse nalevingsrapportages van Rijkswaterstaat en ProRail.

Het systeem houdt in dat vastgestelde geluidproductieplafonds een duidelijk maximum kennen waarmee vaste milieugebruiksruimte wordt toegekend aan een bepaalde bron, zoals een weg. Daarmee geeft een vastgesteld geluidproductieplafond zekerheid voor andere overheden, voor omwonenden en voor de beheerder van de bron. De beheerder van de bron heeft zekerheid over zijn geluidruimte en wat daarbinnen wel en niet kan. Gemeenten hebben zekerheid over het geluid dat de bron maximaal kan produceren als zij nieuwe woningen willen toelaten in de omgeving. En omwonenden hebben de zekerheid van een heldere grens aan de hoeveelheid geluid en een adequate rechtsbescherming als die grens aangepast wordt. Als het geluidproductieplafond geen resultaatsverplichting zou zijn, maar slechts een inspanningsverplichting, zou de hiervoor beschreven transparantie en rechtszekerheid niet geboden worden.

Binnen dat uitgangspunt is er echter voldoende ruimte ingebouwd die de uitvoerbaarheid en betaalbaarheid waarborgen:

- De eerste geluidproductieplafonds worden – net als destijds de geluidproductieplafonds voor rijkswegen – vastgesteld op 1,5 dB boven het heersende geluidniveau in het basisjaar.⁶ Daarmee is er ruimte voor een verkeersgroei van ca. 40%.
- Bij een (dreigende) overschrijding is er in beginsel een verplichting tot het nemen van geluidbeperkende maatregelen zoals stil asfalt of geluidschermen.⁷ Veel provinciale wegen zijn nog niet voorzien van geluidschermen en stille wegdekken. Ook staat de ontwikkeling niet stil en komen nieuwe typen nog stillere wegdekken en innovatieve maatregelen zoals de diffractor beschikbaar.
- De provincie heeft echter ook de optie om de geluidproductieplafonds te verruimen. Daarbij moet voldaan worden aan een aantal regels:
 - Zolang aan de standaardwaarde op de gevel van geluidgevoelige gebouwen wordt voldaan kan een geluidproductieplafond worden verhoogd zonder verdere maatregelen.⁸ Dit doet zich voor bij delen van een weg waar zich pas op grote afstand van de weg geluidgevoelige gebouwen bevinden. Gedacht moet worden aan 250 m bij een rustige provinciale weg tot wel 1 km bij een drukke provinciale weg. Dit kan soms aan de orde zijn als de weg door bossen, velden of industrieterreinen loopt.

⁶ Artikel XIII van het Aanvullingsbesluit geluid.

⁷ Artikel 3.43 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid.

⁸ Artikel 3.32 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid.

- Zolang aan de grenswaarde op de gevel van geluidgevoelige gebouwen wordt voldaan worden alleen geluidbeperkende maatregelen in aanmerking genomen "als die financieel doelmatig zijn en daartegen geen overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard bestaan".⁹ Criteria voor financiële doelmatigheid zijn voor de provincies niet in de regelgeving opgenomen. De provincie kan wel zelf in beleidsregels vastleggen hoe zij met deze criteria omgaat.
- Een geluidproductieplafond waarmee niet aan de grenswaarde op de gevel van geluidgevoelige gebouwen wordt voldaan is slechts in uitzonderingsgevallen mogelijk. Zo is dit alleen toegestaan als het geluid op de gevel niet toeneemt of als het niet mogelijk is om geluidbeperkende maatregelen te treffen noch om het geluidgevoelige gebouw aan zijn functie te onttrekken.¹⁰

Door de mogelijkheid tot verruiming van de plafonds is er ook voor de provincies voldoende afwegingsruimte als zich aanzienlijke verkeersgroei voordoet. Een belangrijk verschil met de gemeenten is dat de toegelaten (extra) geluidruimte wordt vastgelegd in een expliciet besluit van provinciale staten, waardoor de provincie duidelijkheid biedt aan andere partijen zoals gemeenten, omwonenden en projectontwikkelaars over het geluid van haar weg. Het door provincies vast te stellen geluidproductieplafond kan daardoor een rol spelen bij het nemen van besluiten over het toelaten van geluidgevoelige gebouwen, anders dan de door gemeenten te bepalen en te monitoren BGE. Een ander belangrijk verschil is dat voor gemeentewegen specifieke regels zijn voor de beheersing van geluid bij wijzigingen van wegen¹¹, bij verkeersbesluiten¹² en bij grote ruimtelijke plannen die kunnen leiden tot toename van verkeer¹³. Dergelijke regels zijn niet nodig voor provinciale wegen omdat de regulering met geluidproductieplafonds met een resultaatplicht voldoende borgt dat het bevoegd gezag het geluid beheerst zodat altijd sprake is van een aanvaardbare situatie.

10

Met betrekking tot emplacementen vragen de gezamenlijke fractieleden om geen wijziging door te voeren ten opzichte van de huidige regelgeving omdat zij van mening zijn dat piekgeluid beter kan worden gereguleerd via het vergunningenspoor met meer gezondheidsbescherming. Hierbij verwijzen zij naar het advies van het RIVM van 2 september 2019.

Onder de huidige regelgeving gaan gemeenten verschillend om met de beoordeling en regulering van piekgeluiden als onderdeel van de vergunning. Een deel van de gemeenten past de zogenoemde Circulaire piekgeluiden

⁹ Artikel 3.33 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid.

¹⁰ Artikel 3.35 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid.

¹¹ Artikel 5.78m van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid.

¹² Artikel 21a van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer, zoals opgenomen in artikel VII van het Aanvullingsbesluit geluid.

¹³ Artikel 5.78ad van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid.

spoorwegemplacements¹⁴ toe. In die Circulaire adviseerde het toenmalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gemeenten over de beoordeling van activiteiten die piekgeluiden veroorzaken bij de vergunningverlening aan emplacements. Kern van deze circulaire is dat er geen waarde in dB is voor het maximale geluidniveau, maar dat het geluid beoordeeld wordt in de mate waarin het geluid schrikreacties en slaapverstoring veroorzaakt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft eerder kritisch geoordeeld over de toepassing van de Circulaire.¹⁵ Andere gemeenten nemen als resultante van een bestuurlijke afweging een waarde in dB voor een maximaal geluidniveau (L_{Amax}) als grens in de vergunning op. Maar omdat in de praktijk geen maatregelen beschikbaar zijn om het geluid van bijvoorbeeld het koppelen van treinen – dat ook het RIVM benoemt – op doelmatige wijze te verminderen, is ook bij vergunningverlening het toestaan van hoge waarden voor het maximale geluidniveau vaak onvermijdelijk. De mogelijkheden om met de huidige Wabo-vergunning bescherming te bieden tegen piekgeluiden op emplacements zijn dus begrensd.

Een belangrijk piekgeluid dat op emplacements optrad, was het geluid van treinen die bogen en wissels passeren. Dat heeft ertoe geleid dat op emplacements spoorstaafconditioneringssystemen zijn geplaatst om dat geluid te mitigeren. Daarmee is het aantal piekgeluiden door emplacements met meer dan 90% verminderd. Het nu voorliggende Aanvullingsbesluit geluid regelt in artikel 3.27, tweede lid, onder b, het behoud van die spoorstaafconditioneringssystemen of – als in de toekomst een andere techniek beschikbaar komt – het toepassen van een techniek met een akoestisch ten minste gelijkwaardig effect. Op deze wijze voorziet het Aanvullingsbesluit erin dat de belangrijkste maatregel uit vergunningen ter bescherming tegen piekgeluiden van emplacements ook blijft bestaan als het geluid van treinen op emplacements wordt gereguleerd met geluidproductieplafonds in plaats van vergunningen.

Daarnaast wordt benadrukt dat de wijziging in de bevoegdheidsverdeling die met het Aanvullingsbesluit wordt voorgelegd, uitsluitend betrekking heeft op het geluid van rijdende en stilstaande treinen op emplacements. Het gebruik van treinen op emplacements houdt namelijk rechtstreeks verband met het functioneren van de hoofdspoorweginfrastructuur en is daarmee een nationaal belang. Het geluid van die hoofdspoorweginfrastructuur wordt al sinds 1 juli 2012 gereguleerd met geluidproductieplafonds waarbij piekgeluiden niet afzonderlijk worden beoordeeld.

Voor regulering van het geluid – equivalent of piek – van alle overige activiteiten die op een emplacement worden verricht, blijft de gemeente bevoegd gezag. Hierbij kan worden gedacht aan het geluid van was- en werkplaatsen, maar bijvoorbeeld ook van de omroepinstallatie of het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden. Een door het Rijk voorgeschreven vergunningplicht is hiervoor onder de Omgevingswet echter niet meer noodzakelijk. Met toepassing van paragraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving¹⁶

¹⁴ Staatscourant 2004, 17, blz. 14.

¹⁵ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 2 juli 2008, nr. 200704793/1, overweging 2.7.

¹⁶ Staatsblad 2018, 292.

35054

kunnen hiervoor geluidregels in het gemeentelijke omgevingsplan worden opgenomen. Als de gemeente het noodzakelijk vindt, kan zij er zelf voor kiezen om hiervoor in het omgevingsplan alsnog een vergunningplicht op te nemen.

Al met al is de regering van mening dat er met de gewijzigde bevoegdheidsverdeling rond emplacementen in vergelijkbare mate kan worden voorzien in bescherming tegen piekgeluiden als met de huidige Wabo-vergunning mogelijk is.

Wel is in het bovengenoemde afstemmingstraject met de VNG afgesproken dat Rijk en gemeenten samen de voorgestelde bevoegdheidsverdeling nog nader doorspreken, mede om een beter beeld te krijgen van de rol die het omgevingsplan op dit punt kan vervullen. VNG en Rijk hebben gezamenlijk geconcludeerd dat het de voorkeur heeft om de resultaten hiervan nader af te stemmen met de Bestuurlijke tafel van het emplacementenproject. Mocht dit alsnog leiden tot nadere afspraken die juridisch verankerd dienen te worden, dan zal worden bezien of dat nog direct in het Aanvullingsbesluit of de Aanvullingsregeling mogelijk is of dat hiervoor een ander wijzigingstraject benut kan worden.¹⁷

11

De leden van de gezamenlijke fracties vragen of het onderbrengen van emplacementen in het stelsel van geluidproductieplafonds voor hoofdspoorwegen gevolgen heeft voor de hoogte van de geluidproductieplafonds en daarmee voor de woningbouwmogelijkheden, en zo ja, waar dat het geval zal zijn. Ook informeren deze leden of de regering bereid is bij invoering van het Aanvullingsbesluit voor heel Nederland de geluidproductieplafonds te verlagen als sprake is van een onevenredige geluidruimte (van meer dan 1,5 dB). Zij informeren in dat verband naar de benodigde maatregelen en naar de emplacementen waar dit speelt. Tot slot vragen zij de regering voor zowel bestaande als toekomstige omwonenden van emplacementen hoe wordt voorzien in een gelijksoortig beschermingsniveau tegen piekgeluiden.

Of en in hoeverre het onderbrengen van het geluid van treinen op emplacementen in de geluidproductieplafonds voor hoofdspoorwegen consequenties heeft voor de hoogte van de geluidproductieplafonds en voor de woningbouwmogelijkheden zal van geval tot geval verschillen. In antwoord op eerdere vragen is aangegeven dat verhoging nodig is als het geluid van het emplacement niet blijkt te passen binnen de geldende geluidproductieplafonds, maar dat zal zeker niet overal het geval zijn.¹⁸

In hoeverre dit consequenties heeft voor de bouw van nieuwe woningen is mede afhankelijk van de huidige juridische situatie, maar ook sterk afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het concrete geval. In de eerste plaats zijn er alleen gevolgen als er woningbouwplannen zijn in de directe omgeving van het emplacement, waarbij dan vaak ook omgevingsveiligheid een relevante factor in de bestuurlijke afweging zal vormen. Waar emplacementen zich op industrieterreinen bevinden, zijn woningen relatief veraf gelegen.

¹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35054, nr. 15, blz. 15-16.

¹⁸ Kamerstukken I 2019/20, E, blz. 32-33.

35054

Los van de precieze bevoegdheidsverdeling is voor het toelaten van woningen of andere geluidgevoelige gebouwen al het geluid van een emplacement relevant: niet alleen het geluid van de spoorweg, maar ook het geluid van andere activiteiten op het emplacement. In de huidige situatie wordt het geluid van doorgaande treinen op het emplacement gereguleerd met geluidproductieplafonds en het geluid van rangerende treinen en overige activiteiten op emplacementen via de vergunning, en onder de voorgestelde regelgeving het geluid van alle – doorgaande en rangerende – treinen op een emplacement via geluidproductieplafonds en overige activiteiten op het emplacement via geluidregels in het gemeentelijke omgevingsplan.

Ongeacht hoe dit precies uitpakt voor een concreet emplacement is hierbij van wezenlijk belang dat het gaat om geluid dat daadwerkelijk al geproduceerd wordt, bestaand geluid van reeds aanwezige activiteiten. Als het geluidproductieplafond wordt verhoogd met het geluid van rangerende treinen betekent dat niet dat meer geluid wordt toegestaan, alleen dat het geluid met een andere systematiek gereguleerd wordt en dat de verdeling van de bevoegdheden in de regulering van geluid op een andere manier gemaakt wordt.

In hoeverre aanvullende maatregelen nodig zijn als woningbouw nabij een emplacement wordt toegelaten, wordt ook per concrete situatie bepaald en is mede afhankelijk van de precieze vormgeving van het bouwplan. Maar ook onder de nieuwe geluidregels blijft het bouwen van woningen op korte afstand van de hoofdspoorweginfrastructuur (waaronder emplacementen) mogelijk.

Het antwoord op de vraag of de regering bereid is bij inwerkingtreding van het Aanvullingsbesluit geluid voor heel Nederland de geluidproductieplafonds te verlagen als sprake is van een relatief grote geluidruimte (van meer dan 1,5 dB) binnen die geluidproductieplafonds luidt ontkenkend. Het generiek 'afromen' van geluidproductieplafonds is in dit verband niet aan de orde. Als op een concreet baanvak sprake is van veel geluidruimte onder de geluidproductieplafonds kan voor dat concrete baanvak worden bezien of verlaging van de geluidproductieplafonds mogelijk en verstandig is. Bij die beoordeling wordt vanzelfsprekend ook de voorziene toekomstige ontwikkeling van het treinverkeer op dat baanvak betrokken, een ontwikkeling die mede kan worden beïnvloed door de gezamenlijke wens van VNG en Rijk om de woningbouwopgave zoveel mogelijk te realiseren op locaties die via het spoor zijn ontsloten. Het verlagen van geluidproductieplafonds voor baanvakken waar groei van het spoorverkeer voorzien is, bijvoorbeeld als onderdeel van het Programma Hoogfrequent Spoor, zou leiden tot toekomstige geluidknelpunten die eenvoudig voorkomen hadden kunnen worden.

Waar de gezamenlijke fractieleden tot slot hebben geïnformeerd naar het bieden van een gelijkwaardige bescherming van omwonenden tegen piekgeluiden wordt verwezen naar het antwoord op de voorgaande vraag [10].

12

In relatie tot het effect van het opnemen van emplacementsgeluid in de geluidproductieplafonds en daarmee samenhangend de ontwikkelingsmogelijkheden voor woningbouw, vragen de leden van de gezamenlijke fracties of de geluidproductieplafonds in het nieuwe systeem nog

35054

toereikend zijn, en zo nee, waar dat hier het geval is. Gevraagd wordt of hier onderzoek naar gedaan is.

Zoals aangegeven in het antwoord op de voorgaande vraag [11] verschillen de effecten van het toevoegen van het geluid van treinen op emplacementen aan de geluidproductieplafonds voor hoofdspoorwegen van geval tot geval. Dat geldt zowel voor de vraag of de geluidproductieplafonds daar al voldoende ruimte voor bieden als voor de vraag welk effect dit kan hebben voor de woningbouwmogelijkheden. Het effect voor de woningbouw zal ook mede worden beïnvloed door de wijze waarop gemeenten onder de Omgevingswet het geluid van overige activiteiten op emplacementen zullen reguleren als onderdeel van hun omgevingsplan. Het geheel van geluidregels voor emplacementen – en niet alleen de geluidproductieplafonds – zal mede de ontwikkelingsmogelijkheden voor woningbouw bepalen. Gelet op het voorgaande kan niet per situatie vooraf precies gezegd worden wat het effect zal zijn en is het dus ook niet zinvol noch mogelijk om daar per emplacement onderzoek naar te doen.

13

De gezamenlijke fracties vragen naar de verhouding tussen het overhevelen van bevoegdheden ten aanzien van het geluid van emplacementen naar het Rijk en het standpunt van de VNG en gemeenten over “decentraal, tenzij”. Zij informeren waarom de overheid ervoor kiest om bijvoorbeeld zaken als het vergunnen van bedrijfsmatige activiteiten centraal te regelen. Daarnaast vragen zij of een gelijkwaardige bescherming tegen piekgeluid kan worden gegarandeerd vanuit een centralistisch model. Tot slot vragen deze leden of de regering bereid is voorlichting te vragen bij de Raad van State over zowel centrale als decentrale scenario’s inclusief impactanalyse.

Eén van de uitgangspunten van de Omgevingswet is het principe “decentraal, tenzij”. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is helder beschreven dat de gemeenten en – waar het waterbeheer betreft – de waterschappen de bestuurlijke hoofdrolspelers in het omgevingsrecht zijn. Toch spelen ook het Rijk en de provincies belangrijke rollen in de zorg voor de fysieke leefomgeving.¹⁹ Zo liggen er op nationaal niveau taken om een duurzame, veilige en gezonde fysieke leefomgeving te bewerkstelligen. Die komen het zichtbaarst tot uitdrukking bij onder meer de zorg voor de nationale infrastructuurnetwerken.²⁰

De Aanvullingswet geluid en de uitwerking daarvan in het Aanvullingsbesluit geluid volgen deze lijn. Ook hier is uitgangspunt dat de gemeente primair verantwoordelijk is en blijft voor de zorg van de fysieke leefomgeving (“decentraal tenzij”). Uitzondering zijn geluidbronnen die in beheer zijn bij andere overheden.²¹

Het verschuiven van de bevoegdheid voor de regulering van geluid van treinen op emplacementen van gemeente naar het Rijk past binnen dit uitgangspunt. Het gebruik van emplacementen is immers van direct belang voor het functioneren van de hoofdspoorweginfrastructuur waarvoor de Minister van

¹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 76.

²⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 79.

²¹ Kamerstukken II 2018/19, 35054, nr. 3, blz. 7.

35054

Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk is op grond van de Spoorwegwet. Dit ook in antwoord op de vraag waarom dit anders wordt geregeld dan als een reguliere bedrijfsmatige activiteit. Tegelijk is tegen die achtergrond de verschuiving van bevoegdheden ook beperkt tot alleen het geluid van treinen op emplacementen. Voor de overige activiteiten die een minder rechtsreeks verband hebben met het functioneren van de hoofdspoorweginfrastructuur – zoals werkplaatsen en wasplaatsen – blijft de gemeente bevoegd gezag en kan zij met toepassing van paragraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving geluidregels in het omgevingsplan opnemen. Dit soort bedrijfsmatige activiteiten blijft dus gereguleerd door de gemeenten.

Voor het antwoord op de vraag of het centralistische model een gelijkwaardige bescherming tegen piekgeluid kan garanderen, wordt korthedshalve verwezen naar het antwoord op de eerdere vraag [10] van deze leden.

Tot slot vragen deze leden of de regering bereid is voorlichting te vragen bij de Raad van State over zowel centrale als decentrale scenario's inclusief impactanalyse. In het antwoord op de voorafgaande vraag [12] is uiteengezet dat de impact van deze wijziging van geval tot geval zal verschillen, mede in relatie tot keuzes die gemeenten maken voor de geluidregels in hun omgevingsplan. De verschuiving in bevoegdheden is bovendien strikt beperkt tot dat deel van het emplacementsgeluid dat een rechtstreeks verband heeft met het functioneren van de hoofdspoorweginfrastructuur. Zoals in de eerdere antwoorden op vragen is aangegeven, is dat een keuze die aansluit bij de vergelijkbare keuze die is gemaakt voor omgevingsveiligheid. Ook in dat kader is gekozen om omgevingsveiligheid van emplacementen in de toekomst te reguleren als onderdeel van het Basisnet Vervoer Gevaarlijke Stoffen, waarvoor het primaat bij het Rijk berust. Ook daarbij was de overweging dat de emplacementen een integraal onderdeel zijn van de hoofdspoorweginfrastructuur en daarmee van wezenlijk belang voor het functioneren daarvan.²² Bij de voorbereiding van het ontwerpbesluit is een uitgebreid en gedegen adviestraject gevolgd. De Integrale Adviescommissie Omgevingswet heeft over dit onderwerp geen vragen gesteld of opmerkingen geplaatst. Na afronding van de voorhang wordt het ontwerp-Aanvullingsbesluit volgens het reguliere proces voor advies voorgelegd aan de Raad van State.

14

De gezamenlijke fractieleden reageren op de uitspraak in de memorie van antwoord dat het beginsel 'decentraal, tenzij' zich verzet tegen een generieke eis tot een geluidluwe gevel. Zij stellen dat het opportuun zou zijn vanuit het oogpunt van bescherming van de gezondheid de regeling voor de geluidluwe gevel om te keren. Zij stellen dat het goede de norm zou moeten zijn en het afwijken een incident. Zij vragen om een reactie van de regering hierop.

De regering is net als deze leden van mening dat het goede – een geluidluwe gevel – de norm moet zijn en het afwijken een incident. Dat is precies de werking van de instructieregel zoals die nu is opgenomen: bij overschrijding van de grenswaarden wordt "rekening gehouden met het belang van het

²² Kamerstukken I 2019/20, 35054, E, blz. 9 (vraag 6).

beschermen van de gezondheid door een geluidluwe gevel".²³ Zoals beschreven in de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving²⁴ stuurt een bepaling die gebruik maakt van de juridische doorwerkingsconstructie "rekening houden met" inhoudelijk de belangenafweging. Deze formulering betekent dat het bestuursorgaan beoordelingsvrijheid heeft. Een instructieregel die 'rekening houden met' bevat brengt de zwaarwegende positie van een belang bij de belangenafweging tot uitdrukking, zonder echter dwingend te sturen op de uitkomst daarvan. Andere belangen dan het belang van het beschermen van de gezondheid, dat gediend wordt met een geluidluwe gevel, kunnen de doorslag geven. Het bestuursorgaan moet daar dan wel goede redenen voor hebben en dit moet deugdelijk gemotiveerd worden (artikel 3:46 Awb). Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat mitigerende of compenserende maatregelen worden vastgelegd in het besluit.

De regering heeft aanvankelijk vanuit het oogpunt 'decentraal, tenzij' niet willen voorschrijven dat gemeenten in situaties tussen standaardwaarde en grenswaarde ook rekening houden met het belang van het beschermen van de gezondheid door een geluidluwe gevel. Hoewel het ook in dergelijke situaties wenselijk is dat een woning een geluidluwe gevel heeft, werd het maken van beleid hierover overgelaten aan de gemeenten. De gemeente kan in beleid voorwaarden stellen waaronder zij gebruik zal maken van de beleidsruimte tussen standaardwaarde en grenswaarde. Daarbij kan worden gedacht aan voorwaarden die onder de Wet geluidhinder waren verbonden aan de vaststelling van de zogenoemde hogere waarden. Een voorbeeld daarvan is het eisen van een geluidluwe buitenruimte die grenst aan een geluidluwe gevel, of kwantitatieve eisen aan het geluid op een geluidluwe gevel. In de gesprekken over de laatste uitvoeringspunten [1] is met de VNG besproken dat het ter verduidelijking wenselijk is om dit alsnog tot uitdrukking te brengen in het Aanvullingsbesluit door te bepalen dat het belang van het beschermen van de gezondheid door een geluidluwe gevel ook in situaties tussen standaardwaarde en grenswaarde wordt betrokken in de overwegingen.

15

De gezamenlijke fractieleden vragen of de snelheidsverhoging ontbreekt in artikel 5.78j van het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet waar bepaald is wat onder een wijziging wordt verstaan.

Net als de huidige Wet geluidhinder zien de instructieregels van het Aanvullingsbesluit geluid ook op snelheidsverhoging. Voor verhoging van de maximumsnelheid is een verkeersbesluit vereist. Door middel van artikel VII van het Aanvullingsbesluit geluid wordt het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer aangevuld met een instructieregel over het nemen van een verkeersbesluit dat leidt tot een toename van het geluid met meer dan 1,5 dB. Dat omvat bijvoorbeeld snelheidsverhogingen, maar ook andere besluiten die leiden tot meer gemotoriseerd verkeer op een weg. Bij dergelijke

²³ Artikel 5.78v, tweede lid; artikel 5.78w, tweede lid; artikel 5.78x, tweede lid; artikel 5.78y, derde lid en artikel 5.78aa, derde lid van het Besluit kwaliteit leefomgeving zoals opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid.

²⁴ Stb. 2018, 292, blz. 218-219.

35054

verkeersbesluiten zijn de geluidregels over aanleg of wijziging van een gemeenteweg of waterschapsweg van overeenkomstige toepassing.

Regeling van snelheidsverhoging via paragraaf 5.1.4.2a van het Besluit kwaliteit leefomgeving, waar artikel 5.78j onderdeel van is, ligt niet voor de hand omdat die paragraaf ziet op wijziging van het omgevingsplan en snelheidsverhoging in beginsel geen wijziging van het omgevingsplan vereist.

16

Tot slot vragen deze leden wanneer en op welke wijze de regering voornemens is de evaluatie van het onderdeel 'geluid' vorm te geven.

De evaluatie van de Omgevingswet en daarmee ook van de verschillende regels over geluid is conform artikel 23.9 voorzien op twee momenten. Het eerste evaluatieverslag moet binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet worden toegezonden aan beide Kamers, het tweede vijf jaar later. Zoals vermeld in het nader rapport over de Invoeringswet Omgevingswet²⁵ zal ook sprake zijn van een onafhankelijke evaluatie van de wetgeving. Aan de hand van de eerste ervaringen met de wet, de AMvB's en de Omgevingsregeling zal na inwerkingtreding van de wet bekeken worden in welke vorm en samenstelling de evaluatie wordt uitgevoerd. Daarbij kan per onderwerp een andere keuze worden gemaakt. De aanpak van de evaluatie zal in het verlengde liggen van het totstandkomingsproces van het stelsel zelf, waarbij relevante partijen zoveel mogelijk worden betrokken in het kader van een open proces.

Maar ook in de tussentijd zal er nauw contact zijn tussen gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk over hoe de Omgevingswet wordt uitgevoerd en dat geldt des te meer voor onderdelen die wezenlijk anders zijn dan de huidige regelgeving, zoals de geluidproductieplafonds voor industrieterreinen en provinciale wegen en de basisgeluidemissie voor gemeentewegen en waterschapswegen. Dit is in lijn met de wijze waarop de stelselherziening tot stand is gekomen, in goed overleg met alle betrokken stakeholders en uitvoerders. Dit zorgt ervoor dat er de komende jaren goed zicht blijft op de uitvoering van de nieuwe regelgeving en dat eventuele knelpunten snel bestuurlijk op het juiste niveau geadresseerd kunnen worden. De regering verwijst hierbij ook naar het antwoord op de algemene vraag van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving over de gesprekken met de koepelorganisaties [1].

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

17

De leden van de D66-fractie verwijzen naar het artikel "De schuifruimte voor geluid in het Besluit kwaliteit leefomgeving" in het Tijdschrift voor Bouwrecht.²⁶ Zij vragen hoe wordt voorkomen dat de balans bij geluid maximaal doorslaat naar benutten. Ook vragen zij naar de gevolgen voor de gezondheid van mensen.

²⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 4, blz. 16.

²⁶ TBR 2019/166.

Omdat de leden verwijzen naar een artikel dat betrekking heeft op paragraaf 5.1.4.2 van het in 2018 gepubliceerde Besluit kwaliteit leefomgeving²⁷, veronderstelt de regering dat de vraag ook betrekking heeft op de regels in dat besluit. Het gepubliceerde Besluit kwaliteit leefomgeving zorgt samen met het gepubliceerde Besluit activiteiten leefomgeving voor een verschuiving van geluidregels van het landelijke naar lokale regelgeving.

Zoals blijkt uit het nader rapport dat onder meer handelt over het Besluit kwaliteit leefomgeving verwacht de regering dat het risico dat de balans doorslaat naar benutten beperkt is.²⁸ Juist regionale en lokale besturen zijn in staat om een weloverwogen afweging te maken over de balans tussen beschermen en benutten die rekening houdt met de regionale en lokale omstandigheden. Dat doen zij al tientallen jaren, zowel bij hun taken op gebied van de ruimtelijke ordening als bij hun milieutaken. Ook het huidige recht laat in veel gevallen ruimte voor een afweging. De ervaring leert dat decentrale overheden die afwegingsruimte zowel inzetten ten gunste van de bescherming van de fysieke leefomgeving als ten gunste van de benutting van de fysieke leefomgeving. Zij weten dus een goed evenwicht te vinden tussen beschermen en benutten, waarbij de lokale democratie ook een belangrijke waarborg biedt. Daarnaast borgt het Rijk een basisbeschermingsniveau van veiligheid en gezondheid. Zo kennen de instructieregels voor geluid waarover het artikel handelt grenswaarden waar niet of slechts in uitzonderlijke gevallen van kan worden afgeweken (nl. de binnenwaarde in geluidgevoelige ruimten van een geluidgevoelig gebouw).

De gevolgen voor de gezondheid van de extra afwegingsruimte worden uiteindelijk bepaald door de wijze waarop gemeenten hiermee omgaan. Ten opzichte van de Wet ruimtelijke ordening geeft het nieuwe wettelijk stelsel de gemeenten een extra stimulans om de gezondheid te betrekken bij hun besluitvorming. Zo dwingt de eis om geluidregels over activiteiten op te nemen in het omgevingsplan gemeenten om bij ruimtelijke keuzes al over geluid na te denken. Daarbij is de in de jurisprudentie ontwikkelde norm dat er sprake moet zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor geluid gecodificeerd in het Besluit kwaliteit leefomgeving.²⁹ In meer abstracte zin wordt het belang van gezondheid beklemtoond in artikel 2.1, vierde lid, van de wet dat bepaalt dat bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in ieder geval rekening wordt gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid.

Al met al ziet de regering voldoende grenzen en stimuli voor gemeenten om op een verstandige wijze om te gaan met geluid van activiteiten. Zoals toegezegd aan de Tweede Kamer zal gemonitord worden of het gewenste evenwicht tussen beschermen en benutten in de praktijk inderdaad gevonden wordt. Naar aanleiding van de door het kabinet gesteunde motie-Çegerek/Veldman³⁰ zullen de gevolgen van de toepassing van de afwegingsruimte van de decentrale overheden voor het beschermingsniveau en de regeldruk voor bedrijven onderdeel zijn van de implementatiemonitor.

²⁷ Stb. 2018, 292.

²⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 4, blz. 10–14.

²⁹ Artikel 5.59 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

³⁰ Kamerstukken 2016/17, 33118, nr. 75.

In relatie tot het onder de vorige vraag [17] genoemde artikel vragen de D66-fractieleden verder of gemeenten voldoende zijn toegerust om de afwegingen te kunnen maken over de gevolgen van geluid voor volksgezondheid.

Het maken van dit soort afwegingen over geluid is niet nieuw voor gemeenten. Op dit moment maken gemeenten al diverse keuzes over geluid, bijvoorbeeld bij het maken van bestemmingsplannen, als bevoegd gezag voor omgevingsvergunningen en maatwerkvoorschriften en bij het maken van keuzes over bijvoorbeeld horecaconcentratiegebieden. Kleinere gemeentes maken daarbij waar nodig gebruik van de kennis van omgevingsdiensten en GGD's.

Gemeenten worden in het kader van de implementatie actief ondersteund en breed geïnformeerd over het nieuwe stelsel. Opdoen van kennis over de nieuwe geluidregelgeving in paragraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving vergt wel bijzondere aandacht van gemeenten, omdat het opnemen van geluidregels een nieuwe taak is. Op de website [Aandeslagmetdeomgevingswet.nl](https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl) is toegesneden informatie over geluid in het omgevingsplan beschikbaar.³¹ Deze wordt nog aangevuld met informatie over de bruidsschat en informatie over het Aanvullingsbesluit geluid. De VNG heeft een staalkaart laten ontwikkelen die gemeenten als inspiratiebron kunnen gebruiken bij het ontwikkelen van hun omgevingsplan.³² Maar ook private initiatieven, zoals het door de leden genoemde artikel, dragen bij aan de aandacht voor dit thema.

19

Artikel 5.67 van het Bkl biedt een expliciete grondslag om in het omgevingsplan waarden op te nemen voor piekgeluiden in de dagperiode. De WHO heeft aangetoond dat piekgeluiden gezondheidsschade opleveren. De leden van de D66-fractie vragen waarom er voor piekgeluiden niet expliciet iets geregeld is in deze Aanvullingswet.

Het door de leden bedoelde artikel 5.67 van het Bkl heeft, net als de andere geluidregels in paragraaf 5.1.4.2 van dat Bkl, geen betrekking op het geluid door activiteiten op een industrieterrein, op het geluid van treinen op emplacementen en spoorwegen en op doorgaand verkeer op wegen³³. In artikel 5.59 is bepaald dat de geluidregels van het omgevingsplan erin moeten voorzien dat het geluid op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar is. Waar relevant heeft de aanvaardbaarheidseis ook betrekking op piekgeluiden. Er is dus een rechtstreeks verband tussen de geluidregels van het omgevingsplan en – de aanvaardbaarheid van – het geluid op geluidgevoelige gebouwen. De aanvaardbaarheid wordt getoetst bij het stellen van geluidregels voor activiteiten en bij het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen.

Het Aanvullingsbesluit geluid heeft betrekking op de hiervoor genoemde activiteiten die buiten het toepassingsbereik van paragraaf 5.1.4.2 van het Bkl vallen, zijnde het geluid van activiteiten die op een industrieterrein worden

³¹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/geluid/>

³² <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/praktijk/pilots-experimenten/staalkaarten-casco/>

³³ Zie artikel 5.55, tweede lid, onder d en e, van het Besluit kwaliteit leefomgeving zoals gewijzigd door het Aanvullingsbesluit geluid (onderdeel G).

35054

verricht, het geluid van treinen op spoorwegen en emplacementen en het geluid van doorgaand verkeer op wegen. Het geluid van wegen, spoorwegen en de gezamenlijke activiteiten op een industrieterrein als geheel wordt gereguleerd met geluidproductieplafonds. Bij geluidproductieplafonds wordt de dosismaat L_{den} gehanteerd. Dit is een Europees geharmoniseerde geluidmaat die betrekking heeft op het gemiddelde geluid over een jaar waarbij geluid in de avondperiode en nachtperiode respectievelijk 5 en 10 dB zwaarder meetelt dan geluid overdag. Bij het vaststellen van die geluidproductieplafonds in L_{den} wordt het geluid op geluidgevoelige gebouwen getoetst aan voorgeschreven standaardwaarden (art. 3.32) en grenswaarden (art. 3.33). Bij het vaststellen van de geluidproductieplafonds vindt de afweging tussen beschermen (van de omgeving) en benutten (van de weg, de spoorweg of het industrieterrein) plaats. Dat is anders dan bij toepassing van paragraaf 5.1.4.2 van het Bkl, waar de aanvaardbaarheidsafweging plaatsvindt bij het toelaten van activiteiten.

Voor industrieterreinen is in artikel 5.78f van het Bkl zoals opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid daarnaast bepaald dat de gemeente in het omgevingsplan regels moet stellen voor het geluid door activiteiten die op een industrieterrein worden uitgevoerd. Dit zorgt ervoor dat voor individuele bedrijven kenbaar is welke geluidregels gelden voor de activiteiten die zij verrichten. De geluidregels in het omgevingsplan moeten zijn gericht op het voldoen aan de geluidproductieplafonds. De geluidregels voor activiteiten op het industrieterrein hoeven er, in tegenstelling tot de in artikel 5.59 bedoelde geluidregels, niet in te voorzien dat het geluid op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar is. Dat is immers al afgewogen bij het vaststellen van de geluidproductieplafonds voor het geluid van het industrieterrein als geheel en het is niet nodig voor te schrijven de aanvaardbaarheid opnieuw af te wegen bij de vestiging van een concreet bedrijf.

Artikel 5.78f bevat – anders dan paragraaf 5.1.4.2 van het Bkl – geen standaardmethode die gemeenten hanteren bij het invullen van hun omgevingsplan en daarom komen piekgeluiden ook niet expliciet aan de orde. Wel beschrijft de toelichting een mogelijke invulling. De geluidregels die in het omgevingsplan worden opgenomen voor activiteiten op een industrieterrein met geluidproductieplafonds kunnen ook betrekking hebben op piekgeluiden die bij het uitvoeren van toegelaten activiteiten ontstaan. Het feit dat artikel 5.78f generieker geformuleerd is dan het door deze leden aangehaalde artikel 5.67 in paragraaf 5.1.4.2 van het Bkl staat daaraan niet in de weg. Ook kan de gemeente in haar omgevingsplan een bevoegdheid opnemen tot het stellen van maatwerkvoorschriften voor piekgeluiden. Het is aan het oordeel van de gemeente of het nodig is in het omgevingsplan geluidregels voor piekgeluiden op te nemen.

Op piekgeluiden specifiek van railverkeer wordt in het antwoord op een volgende vraag [21] nader ingegaan.

20

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van antwoord dat bij gevelisolatie in het kader van de geluidsanering bij rijksinfrastructuur geen rekening gehouden hoeft te worden met cumulatie en vragen wat dat betekent voor spooromwonenden.

Bij de beantwoording van een eerdere vraag hierover [38] van de gezamenlijke fractieleden³⁴ is toegelicht dat veel saneringsplannen al vergaand zijn voorbereid en dat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet veel plannen al in uitvoering zullen zijn. Daarom wordt de lopende sanering onder het bestaande recht van de Wet milieubeheer afgewikkeld. Dit betekent dat Rijkswaterstaat en ProRail bij het bepalen van de benodigde gevelisolatie alleen uit hoeven te gaan van de geluidbelasting van de rijksweg of hoofdspoorweg. Bij het bepalen van de saneringsmaatregelen wordt geen rekening gehouden met het geluid van andere bronsoorten en daardoor worden de spooromwonenden in theorie ook minder goed beschermd tegen het geluid van die andere bronsoorten.

Voor saneringswoningen langs hoofdspoorwegen zullen de gevolgen echter beperkt zijn. Rijkswaterstaat en ProRail gaan bij samenloop van weg- en spoorsanering al vrijwillig uit van de gezamenlijke geluidbelasting van alle rijksbronnen. Dus bij rijkswegen wordt het hoofdspoor meegenomen en andersom. Bovendien gaat het bij de sanering langs het hoofdspoor om woningen die een zeer hoge geluidbelasting door dat hoofdspoor ondervinden. Het zal niet vaak voorkomen dat andere, niet saneringsplichtige, bronsoorten op dezelfde woningen een geluidbelasting veroorzaken die hoger is dan de voor de sanering maatgevende geluidbelasting.

21

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat het typisch voor spoorwegen is dat zij juist door dorpen en woonwijken lopen. En in die dorpen en woonwijken langs die eeuwenoude spoorwegen staan zeer veel oudere woningen van de tijd voor de geluidwetgeving. De D66-fractieleden vernemen nauwelijks welke voorschriften er zijn om geen geluidsoverlast van meer dan 41 dB binnen te hebben. Zij vragen verder hoe de binnenwaarde wordt gegarandeerd als de spoorweg gemiddeld 70 dB geeft en een snelweg of een windturbine ook nog gemiddeld 70 dB geven, welke gecumuleerd een gemiddelde van 75 dB geven. De leden merken op dat mensen niet wakker worden van gemiddeld 70 dB, maar wel van het piekgeluid als die trein voorbij komt.

Spoorwegen lopen inderdaad ook door dorpen en steden. Daardoor hebben onder andere oudere woningen soms een relatief hoge belasting van geluid door railverkeer. De geluidnorm voor de binnenwaarde, dat is het geluid in een geluidgevoelig gebouw, is 41 dB voor oudere woningen langs hoofdspoorwegen. Die norm in L_{den} heeft, zoals beschreven in het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [19], betrekking op het gemiddelde geluid over een jaar waarbij het geluid in de avondperiode en de nachtperiode respectievelijk 5 en 10 dB zwaarder meetellen dan de dagperiode. Als de binnenwaarde van 41 dB in het gebouw wordt overschreden moet het geluid binnen worden teruggebracht naar 38 dB met maatregelen aan de gevel van het gebouw. Bij het bepalen van de benodigde geluidwering moet worden uitgegaan van de geluidbelasting door alle relevante geluidbronsoorten en geluidbronnen gezamenlijk, dus bij elkaar opgeteld.³⁵ De voorschriften voor het bepalen van de benodigde geluidwering van gevels van woningen zijn gebaseerd op een NEN-norm³⁶, namelijk de NEN

³⁴ Kamerstukken I 2019/20, 35054, E, blz. 33-34.

³⁵ Artikelen 4.103 en 5.23 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, zoals te wijzigen door het Aanvullingsbesluit geluid.

³⁶ Norm van de Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut.

5077³⁷. Toepassing van deze NEN-norm leidt ertoe dat ook bij een hoge belasting van de gevel, zoals bijvoorbeeld 75 dB door de combinatie van verschillende geluidbronnen, binnen voldaan zal worden aan de norm van 41 dB. In veel gevallen volgen hieruit geluidwerende maatregelen zoals geluidisolierend glas, geluiddemping in ventilatie zoals suskasten en geluidisolatie van daken.

Bij railverkeersgeluid is sprake van pieken in het geluid, namelijk op het moment dat de trein voorbij komt, en perioden van stilte daartussen. Ook voor dit geluid blijkt dat de op het gemiddelde geluid gebaseerde geluidmaat L_{den} het beste correleert met schade aan de gezondheid. Dit is te verklaren omdat in de L_{den} zowel de hoogte van de geluidpieken doorwerkt als het aantal pieken per tijdsperiode. Oftewel het geluid uitgedrukt in L_{den} wordt hoger als de trein zelf meer geluid maakt, dus als pieken hoger worden, maar ook als er meer treinen per uur langs komen. Als de geluidnorm alleen op de hoogte van de geluidpieken gebaseerd zou zijn, dan speelt het aantal treinen dat per uur langs komt geen rol terwijl dit wel een wezenlijke invloed heeft op de hinder en gezondheid. Vandaar dat de geluidnormen gebaseerd zijn op de geluidmaat L_{den} en niet op de hoogte van het geluid gedurende pieken zoals het passeren van een trein. Dat is ook al het geval in de Wet geluidhinder en in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, dat de regels voor geluidproductieplafonds van hoofdspoorwegen en rijkswegen bevat.

22

De D66-fractieleden vragen hoe men aan de data komt die aangeven welke gebouwen meer dan 70 dB geluid hebben op de gevel, en wie de lokale metingen, die TNO van belang acht, bekostigt om te kunnen voldoen aan een verplichting welke feitelijk bij het Rijk zou horen. Verder wordt gevraagd wie de kosten van de monitoring betaalt.

De saneringslijst wordt bepaald op basis van berekeningen. Daarbij zijn gegevens nodig over verkeersintensiteiten, wegdekken en snelheden. Gemeenten beschikken als wegbeheerders over deze gegevens; ze verzamelen deze ook voor het bepalen van de basisgeluidemissie. Met het wettelijke rekenvoorschrift wordt vervolgens de geluidbelasting op woningen berekend. In het rekenvoorschrift zijn metingen verwerkt, bijvoorbeeld van voertuigemissies en geluidreducties van wegdekken.

Het bepalen van de saneringslijst moeten gemeenten zelf bekostigen. Het Rijk bekostigt wel de concrete saneringsmaatregelen aan de gebouwen en het voorbereidend onderzoek naar de meest doelmatige mix van maatregelen. Ook de monitoring bekostigen gemeenten zelf. 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 naar verwachting per saldo besparingen) niet gekort worden bij de overheden.

³⁷ Artikel 3.49 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid.

De leden van de D66-fractie constateren dat de landelijke grenswaarden overschreden mogen worden indien daar goede argumenten voor zijn. Bijvoorbeeld een kantoorgebouw dat omgevormd wordt of al omgevormd is tot een woningcomplex mag een geluidbelasting hebben hoger dan de grenswaarde van 70 dB. Deze leden vinden dat alleen tijdelijk (bijvoorbeeld 3 jaar) aanvaardbaar en er moet voldaan worden aan de binnenwaarde.

Het overschrijden van de grenswaarde is bij transformatie of bij het gebruik van andere flexibiliteitsmogelijkheden uit het Aanvullingsbesluit niet zonder meer mogelijk. Op de eerste plaats geldt de algemene voorwaarde dat het geluid aanvaardbaar moet zijn.³⁸ Verder geldt ook bij transformatie dat primair gestreefd moet worden naar het voldoen aan de standaardwaarde.³⁹ Overschrijding van die standaardwaarde is alleen toegestaan als dat niet kan worden voorkomen en de overschrijding door het treffen van maatregelen zoveel mogelijk wordt beperkt.⁴⁰ Alleen in uitzonderlijke gevallen kan dus de grenswaarde worden overschreden. Vaak wordt bij de transformatie van een bestaand gebouw de gevel geheel vernieuwd. In de bouwregelgeving wordt bepaald dat de geluidwering in dat geval moet voldoen aan de eisen van reguliere nieuwbouw.⁴¹ De bouwregelgeving borgt hiermee dat de vereiste binnenwaarde wordt gerealiseerd. De regering is van mening dat hiermee een goede balans is gevonden tussen beschermen en benutten voor het toelaten van woningen die door de transformatie van een bestaand gebouw ontstaan. Het verbinden van een beperking tot bijvoorbeeld 3 jaar zoals de fractieleden van D66 voorstellen zou het transformeren van bestaande hoogbelaste gebouwen om economische redenen op voorhand onmogelijk maken.

24

Tot slot vragen de D66-fractieleden wat wordt verstaan onder 'zwaarwegende economische' of 'andere zwaarwegende belangen'. Zij noemen het voorbeeld dat een gemeente een hoog bedrag kan verdienen met de verkoop van een stuk grond.

Het criterium "als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen" dat in enkele artikelen van het Aanvullingsbesluit wordt gehanteerd is ontleend aan het al gepubliceerde Besluit kwaliteit leefomgeving. In de toelichting op dat besluit is uitgebreid ingegaan op dit criterium.⁴² Daar wordt het volgende gesteld over de vraag of een belang als zwaarwegend economisch of zwaarwegend ander maatschappelijk belang kan worden gekwalificeerd:

³⁸ Art. 5.78s van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid.

³⁹ Art. 5.78t van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid.

⁴⁰ Art. 5.78u van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid.

⁴¹ Art. 5.23 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, zoals gewijzigd door het Aanvullingsbesluit geluid.

⁴² Stb. 2018, 292, blz. 321-324.

35054

"Op voorhand is niet sluitend aan te geven wanneer een belang gekwalificeerd kan worden als een zwaarwegend economisch belang of zwaarwegend ander maatschappelijk belang. Die kwalificatie is immers afhankelijk van de omstandigheden van het geval, de lokale context en het moment waarop deze vraag zich voordoet. In zijn algemeenheid kan gezegd worden dat er sprake is van een zwaarwegend economisch belang als een bepaalde ontwikkeling aanmerkelijke economische voordelen heeft die het belang van een beperkte groep mensen overstijgt. Het begrip zwaarwegend economisch belang is immers een verbijzondering van het begrip zwaarwegend maatschappelijk belang. Gedacht kan hierbij worden aan ontwikkelingen die in sterke mate bijdragen aan de werkgelegenheid of aan de economische ontwikkeling of structuur van een gebied. Voor andere dan economische zwaarwegende maatschappelijke belangen die het afwijken van het basisbeschermingsniveau rechtvaardigen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan ontwikkelingen die het niveau van de maatschappelijke voorzieningen in een gebied verhogen, het realiseren van sociaal beleid ondersteunen of als ontwikkelingen het behoud of de ontwikkeling van kwetsbare functies of delen van de fysieke leefomgeving ondersteunen."

Een financieel belang van de gemeente bij de verkoop van een perceel grond laat zich dus niet kwalificeren als zwaarwegend economisch belang. Overigens is het niet voldoende als een belang zich kwalificeert als zwaarwegend economisch belang. Het bestuursorgaan dat dit criterium wil toepassen moet niet alleen motiveren dat er sprake is van een zwaarwegend economisch belang, maar ook dat dit belang het overschrijden van de grenswaarden rechtvaardigt.

DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN,

S. van Veldhoven - Van der Meer