

Kenmerk	W08.04.0002/V
Datum advies	5 april 2004
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 10 augustus 2004, nr 151

Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot de weergave en de beheersing van omgevingslawaaï (Besluit omgevingslawaaï), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 7 januari 2004, no.03.005415, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot de weergave en de beheersing van omgevingslawaaï (Besluit omgevingslawaaï), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit bevat regels ter uitwerking van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet geluidhinder, de Wet luchtvaart en de Spoorwegwet in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï, PbEG L 189 (geluidsbelastingkaarten en actieplannen). (zie *noot 1*) In aansluiting op dat wetsvoorstel wordt in het ontwerpbesluit bovengenoemde EG-richtlijn (hierna: EG-omgevingsrichtlijn) verder geïmplementeerd. Daarbij gaat het vooral om de regeling van de geluidsbelastingkaarten en de actieplannen. De Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt een aantal opmerkingen over de wijze waarop de EG-omgevingsrichtlijn is geïmplementeerd. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. In punt 8 van bijlage IV van de EG-omgevingsrichtlijn, dat minimumeisen voor de strategische geluidsbelastingkaarten bevat, is bepaald dat voor agglomeraties afzonderlijke geluidsbelastingkaarten worden opgemaakt voor wegverkeerslawaaï, spoorweglawaaï, vliegtuiglawaaï en industrielawaaï. In artikel 9 van het ontwerpbesluit wordt voorgeschreven dat burgemeester en wethouders van een tot een agglomeratie behorende gemeente voor deze categorieën van geluidsbronnen een of meer afzonderlijke geluidsbelastingkaarten (zie *noot 2*) vast stellen. In de toelichting op dit artikel wordt opgemerkt dat voor meer geluidsbelastingkaarten aanleiding kan zijn in gemeenten met een groot wegennet. De Raad adviseert in de nota van toelichting aan te geven hoe de gecumuleerde geluidsbelasting per afzonderlijke categorie geluidsbron wordt vastgelegd. Volgens bijlage IV, punt 1, vierde streepje, van de EG-omgevingsrichtlijn en artikel 22, eerste lid, onderdeel b, dienen de geluidsbelastingkaarten immers ook de basis te vormen voor de actieplannen.
2. In de regeling van de geluidsbelastingkaarten en geografische kaarten wordt in de artikelen 15 en 16 onderscheid gemaakt tussen inrichtingen en inrichtingen op gezoneerde

industrieterreinen: voor inrichtingen die zich op een gezoneerd industrieterrein bevinden bevat artikel 16 de verplichting de geluidsbelasting van die categorie geluidsbronnen gecumuleerd weer te geven, namelijk de geluidsbelasting "vanwege de gezamenlijke inrichtingen". Voor de andere industriële inrichtingen niet: artikel 15 spreekt van geluidsbelasting "vanwege de inrichting".

De Raad adviseert dit verschil in benadering van gecumuleerde geluidsbelasting van industriële inrichtingen bij de implementatie van punt 8 van bijlage IV van de EG-omgevingsrichtlijn nader te verklaren.

3. De omgevingsrichtlijn schrijft, waar het gaat om de aan de Europese Commissie te verstrekken gegevens, voor agglomeraties en belangrijke wegen, spoorwegen en luchthavens, indien mogelijk en van toepassing, specificatie van de geluidsbelastingkaarten voor met betrekking tot speciale isolatievoorzieningen en stille gevels van woningen (bijlage IV, punt 5 juncto bijlage VI, punt 1.5 (agglomeraties) en bijlage IV, punt 5 juncto bijlage VI, punt 2.5 (belangrijke wegen etc.). Artikel 10, eerste lid, onderdeel b, bevat slechts voor woningen in agglomeraties met een extra geluidswering een specifieke registratieverplichting. De Raad adviseert in de nota van toelichting die beperking toe te lichten.

4. In de toelichting op artikel 13 wordt erop gewezen dat voor luchtvaartterreinen naast de contouren de zone rond het terrein wordt aangegeven. Anders dan de contouren worden die zones niet in Lden omgerekend ten behoeve van de geluidsbelastingkaart. De Raad beveelt aan in de toelichting uiteen te zetten hoe zonder die omrekening zal worden voldaan aan de in artikel 5, vierde lid, van de EG-omgevingsrichtlijn neergelegde verplichting van de lidstaten de Europese Commissie uiterlijk op 18 juli 2005 informatie te verstrekken over de relevante op hun grondgebied geldende of geplande grenswaarden uitgedrukt in Lden en Lnight en eventueel Lday en Levening.

5. In artikel 14 wordt voor de luchthaven Schiphol voorgeschreven dat de geluidsbelasting op punten buiten de luchthaven moet worden bepaald en vastgelegd op de geografische kaart of kaarten van een geluidsbelastingkaart van de betrokken gemeente(n). In de toelichting op dit artikel wordt uitgelegd dat voor deze luchthaven ingevolge de Wet luchtvaart wordt gewerkt met een "beperkingengebied". Voor Schiphol geldt geen zone en wordt ook niet gewerkt met contouren. Bij de Raad is de vraag is gerezen hoe desondanks bij het verstrekken van gegevens aan de Europese Commissie uitvoering wordt gegeven aan punt 2.7, laatste zin, van bijlage VI van de EG-omgevingsrichtlijn. Daarin is met betrekking tot die informatieplicht ook ten aanzien van belangrijke luchthavens voorgeschreven dat op één of meer kaarten ook de 55 en 65 dB-contourlijnen zijn opgenomen met informatie over de locatie van de dorpen, gemeenten en agglomeraties die binnen die contourlijnen liggen.

6. Het ontwerpbesluit schrijft niet de vermelding voor van overschrijding van grenswaarden op kaarten, hoewel artikel 7, derde lid, jo bijlage IV, punt 6, tweede streepje, van de EG-omgevingsrichtlijn daartoe wel verplicht. Ook omdat deze gegevens van belang zijn voor het in een actieplan te beschrijven beleid, adviseert de Raad het ontwerpbesluit op dit punt aan te vullen.

7. In de regeling van actieplannen ontbreken de volgende eisen van bijlage V van de omgevingsrichtlijn: beschrijving van de agglomeratie, van belangrijke wegen, belangrijke spoorwegen of belangrijke luchthavens en andere lawaaibronnen waar rekening mee

gehouden moet worden, de vermelding van de bevoegde instantie en een uitwerking van de financiële informatie. Het laatste staat wel in de toelichting op artikel 22, eerste lid, onderdeel i. Artikel 22 zal moeten worden aangevuld.

8. Ingevolge artikel 25 wordt het percentage bewoners van woningen per geluidsbelastingklasse dat door een of meer geluidsbronnen wordt gehinderd of ernstig gehinderd dan wel van wie daardoor de slaap wordt verstoord, bepaald aan de hand van de in een ministeriële regeling opgenomen dosis-effectrelaties. Dit artikel wordt in het geheel niet toegelicht. Gelet op de betekenis van de vast te stellen dosis-effectrelaties voor de aanpak van de hier aan de orde zijnde problematiek beveelt de Raad aan die op het niveau van een algemene maatregel van bestuur te regelen.

9. Het stelsel van geluidsbelastingkaarten, zoals ter omzetting van de EG-omgevingsrichtlijn is voorzien in Hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder en het ontwerpbesluit, sluit niet geheel aan bij de bestaande regelingen uit de wet voor de vaststelling van hogere waarden en zonodig te treffen saneringsmaatregelen. Dit betreft zowel de hoogte van de normstelling als de methodiek. De toelichting op artikel 8, eerste lid, onderdeel b, vermeldt dan ook dat de geluidsbelastingkaarten niet geschikt zijn voor het toetsen aan grenswaarden uit de Wet geluidhinder en het dimensioneren van maatregelen. Dit roept de vraag op of niet het gevaar bestaat dat er in het kader van de bestrijding van geluidhinder twee administratieve systemen zullen ontstaan, waarvan het onderhavige primair bedoeld is om informatie te verschaffen aan de Europese Commissie en het bestaande blijft functioneren als grondslag voor het vaststellen van hogere waarden en het treffen van (sanerings)maatregelen in concrete gevallen. Op termijn levert dit naar het oordeel van de Raad een onwenselijke situatie op. De Raad adviseert de regering dan ook om in de nota van toelichting een visie te geven op de gewenste toekomstige ontwikkeling van een stelsel voor informatievoorziening over geluidsbelasting en de in verband daarmee te treffen maatregelen.

10. Ingevolge artikel 108, derde lid, Gemeentewet en artikel 105, derde lid, Provinciewet worden de kosten die zijn verbonden aan de uitvoering van medebewindstaken, voorzover zij ten laste van de betrokken gemeenten respectievelijk de betrokken provincies blijven, door het Rijk aan hen vergoed.

In paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is een voorlopige inschatting gemaakt van de vergoeding door het Rijk van de bestuurslasten die de decentrale overheden met name bij het opstellen van geluidsbelastingkaarten en actieplannen zullen maken. De Raad adviseert deze gegevens in de toelichting bij dit besluit actualiseren.

11. Aan de toelichting is geen transponeringstabel toegevoegd aan de hand waarvan de implementatie van de EG-omgevingsrichtlijn in dit ontwerpbesluit kan worden nagegaan. Hierin zal alsnog moeten worden voorzien.

12. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 5 april 2004, no.W08.04.0002/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de toelichting op artikel 10 het kopje "Onderdelen a - c" wijzigen in: onderdelen a - b. Het kopje "Onderdeel d" moet zijn: onderdeel c.
 - In de toelichting op artikel 20 verduidelijken wat met "Harmonoise" wordt bedoeld.
- De zin in de toelichting op artikel 22, onderdeel f, volledig maken.

Nader rapport (reactie op het advies) van 2 juli 2004

De Raad van State geeft u in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het advies rekening zal zijn gehouden.

1. Het advies van de Raad is overgenomen.
2. Artikel 9 van het ontwerpbesluit schrijft, ter uitvoering van punt 8 van bijlage IV van de EG-richtlijn omgevingslawaaï (verder: de richtlijn), voor dat bij de geluidsbelastingkaarten voor gemeenten voor de verschillende geluidsbronnen afzonderlijke kaarten worden vastgesteld. Per bronsoort gaat het daarbij om kaarten waarbij de geluidsbelasting van de bronsoort volgens de reken- en meetvoorschriften is gecumuleerd. Bij die cumulatie moet voor de geluidsbelasting van gezoneerde industrieterreinen gebruik worden gemaakt van reeds gecumuleerde gegevens. Voor de geluidsbelasting van inrichtingen buiten een dergelijk terrein is dat niet het geval. In de nota van toelichting is hieraan nader aandacht besteed.
3. Het advies van de Raad op dit punt is overgenomen voorzover het betreft de beperking tot de vermelding in de tabellen van een geluidsbelastingkaart van een gemeente van het aantal woningen, dat uit hoofde van de Wet geluidhinder, de Woningwet, de Luchtvaartwet of de Wet luchtvaart van extra geluidwering is voorzien. Naar aanleiding van het advies is aan artikel 7 van het ontwerpbesluit een onderdeel c toegevoegd waardoor, indien beschikbaar, in de tabellen van een geluidsbelastingkaart voor een belangrijke weg of een belangrijke spoorweg, het aantal woningen, dat uit hoofde van de Wet geluidhinder, de Woningwet, de Luchtvaartwet of de Wet luchtvaart van extra geluidwering is voorzien, moet worden vermeld.
4. De aanbeveling van de Raad heeft geleid tot een aanpassing van de toelichting op artikel 13.
5. De opmerking van de Raad heeft geleid tot een verduidelijking van de toelichting op artikel 14. Overigens wordt opgemerkt dat artikel 14 niet is bedoeld om te kunnen voldoen aan de in bijlage VI, punt 2.7, van de richtlijn bedoelde verplichting. Aan die verplichting kan worden voldaan met behulp de geluidsbelastingkaart van de luchthaven Schiphol die de Minister van Verkeer en Waterstaat op grond van artikel 8.30a, eerste lid, van de Wet luchtvaart vaststelt. Bij ministeriële regeling worden door de Minister van Verkeer en Waterstaat op grond van

artikel 8.30a, vierde lid, van de Wet luchtvaart nadere regels gesteld aan, onder andere, de inhoud van die geluidsbelastingkaart. Deze regels zullen dusdanig zijn dat aan bedoelde verplichting kan worden voldaan.

6. Op grond van artikel 7, derde lid, in samenhang met bijlage IV, punt 6, van de richtlijn is voor de informatie aan de burger en voor de opstelling van actieplannen aanvullende en meer gedetailleerde informatie in de geluidsbelastingkaarten vereist. Het woord "zoals" duidt erop dat hetgeen dat volgt voorbeelden zijn waarmee aan deze verplichting kan worden voldaan. Nederland voldoet aan bijlage IV, punt 6, van de richtlijn door in artikel 120 van de wet uitgebreide informatievoorziening aan de burger voor te schrijven en door in artikel 6, eerste lid, van het ontwerpbesluit bij de geluidsbelastingkaart een of meer geografische kaarten voor te schrijven. Hoe de opstellers van geluidsbelastingkaarten verder met de burger willen communiceren wordt zo min mogelijk geregeld, maar aan hun eigen verantwoordelijkheid overgelaten. Het spreekt voor zich dat opstellers van geluidsbelastingkaarten die dit op een inzichtelijke wijze willen doen, zich hierbij kunnen laten inspireren door de voorbeelden die de richtlijn hiervoor geeft. Ik zie dan ook geen reden het advies van de Raad op dit punt over te nemen.

7. Artikel 22, eerste lid, van het ontwerpbesluit met de vereisten voor actieplannen is, overeenkomstig het advies van de Raad, aangevuld met een vermelding van de bevoegde instantie. Het vereiste van beschrijving van de agglomeratie is in een voor de Nederlandse situatie aangepaste vorm in artikel 22, derde lid, van het ontwerpbesluit opgenomen. Het vereiste van een beschrijving van belangrijke wegen, belangrijke spoorwegen of belangrijke luchthavens en andere lawaaibronnen waar rekening mee moet worden gehouden, was reeds met een beknoptere formulering opgenomen in artikel 22, derde lid, dat vereisten aan actieplannen van gemeenten stelt. Het is verplaatst naar het eerste lid van dat artikel, waardoor het voor alle actieplannen zal gelden. Daarentegen is het begrip financiële informatie in het ontwerpbesluit niet uitgewerkt. Aangezien het begrip "financiële informatie" zaken als begrotingen, kosteneffectiviteits- en kosten-batenanalyses omvat, is het voldoende om dit in de nota van toelichting toe te lichten. Terecht merkt de Raad op dat dit reeds is geschied.

8. Deze aanbeveling van de Raad is niet overgenomen. Terecht wijst hij op de betekenis van de vast te stellen dosis-effectrelaties voor de aanpak van de hier aan de orde zijnde problematiek. De te hanteren dosis-effectrelaties worden echter door de Europese Commissie vastgesteld en dienen integraal door de lidstaten te worden overgenomen. Eventuele wijzigingen zullen waarschijnlijk binnen een relatief korte termijn moeten worden verwerkt, hetgeen het belang van regeling op het niveau van ministeriële regeling onderstreept. Hierdoor zijn dosis-effectrelaties een (technische) uitwerking die zich bij uitstek lenen voor regeling in (de bijlage van) een ministeriële regeling. Wel is naar aanleiding van het advies van de Raad artikel 25 van het ontwerpbesluit alsnog van een toelichting voorzien.

9. De opvatting van de Raad op dit punt deel ik niet. Naar mijn mening zijn zowel de geluidsbelastingkaarten als de regeling uit de wet voor de vaststelling van hogere waarden en zonodig te treffen saneringsmaatregelen gebaseerd op vergelijkbare methoden van akoestisch onderzoek. Het verschil is echter dat akoestisch onderzoek voor geluidsbelastingkaarten globaler van aard is, terwijl akoestisch onderzoek voor toetsing aan normen voor concrete situaties gedetailleerder is. Daarmee samenhangend is er een groot verschil in de kosten. Indien het akoestisch onderzoek voor geluidsbelastingkaarten op

hetzelfde detailniveau zou moeten geschieden als nu voor de toetsing aan de normen in concrete situaties, zouden de kosten van dat akoestisch onderzoek buitenproportioneel toenemen. Dit zou naar mijn mening een onwenselijke situatie opleveren. Temeer daar het voorgeschreven systeem voor de geluidsbelastingkaarten voldoet om er actieplannen op te baseren en om te voldoen aan de informatieplicht aan de Europese Commissie. De regeling van de geluidsbelastingkaarten en die voor de vaststelling van hogere waarden en zonodig te treffen saneringsmaatregelen zijn complementair. Beide zijn gericht op bestrijding van geluidhinder; echter elk op zijn eigen niveau, elk geschikt voor het specifieke doel waarvoor het in het leven is geroepen. In dit licht bezien zie ik thans geen redenen een aanvullende visie over dit onderwerp voor te stellen.

10. In paragraaf 5.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting bij het wetsontwerp wijziging van de Wet geluidhinder in verband met de uitvoering van de richtlijn is aangegeven dat voor de jaren 2004 tot 2008 € 3,9 miljoen per jaar is gereserveerd voor vergoedingen aan de decentrale overheden voor het opstellen van geluidsbelastingkaarten en actieplannen. Dit bedrag is sindsdien niet gewijzigd. De uiteindelijke vergoedingen die de verschillende decentrale overheden zullen ontvangen, worden opgenomen in het VROM-gedeelte van de rijksbegroting voor 2005. Daarmee kan een actualisering van die gegevens in de nota van toelichting bij dit besluit, zoals de Raad heeft geadviseerd, naar mijn oordeel achterwege blijven.

11. De nota van toelichting is alsnog van een transponeringstabel voorzien.

12. Aan de redactionele kanttekeningen is gevolg gegeven.

13. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele technische verbeteringen in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting aan te brengen. Het ontwerpbesluit en de toelichting zijn hierdoor echter niet ingrijpend gewijzigd. Het betreft de volgende punten.

- De nota van toelichting op artikel 10 is op twee punten verbeterd.
- De mogelijkheid op grond van artikel 19, onderdelen a en b, van het ontwerpbesluit bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de legenda bij de geografische kaarten en over de weergave van contouren op een geografische kaart is geschrapt.
- In artikel 27 is de inwerkingtreding van het Besluit omgevingslawaaï, alsmede van de Wet van 30 juni tot wijziging van de Wet geluidhinder, de Wet luchtvaart en de Spoorwegwet in verband met de implementatie van de richtlijn bepaald op 18 juli 2004, zijnde de datum waarop de richtlijn moet zijn geïmplementeerd. Het opschrift van het ontwerpbesluit is dienovereenkomstig aangepast.

Ik moge U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

(1) Kamerstukken II 2002/03, 29 021, nrs. 1-2.

(2) In paragraaf 2.7 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is reeds opgemerkt

dat de term "geluidsbelastingkaart" qua betekenis gelijk is aan het Europese begrip "strategische geluidsbelastingkaart".