

# Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

**W 14**  
**De bestrijding van geluidhinder**

Sietske van der Veen

's-Gravenhage, maart 1986

Verkoopprijs f 10,--. Exemplaren van deze uitgave zijn uitsluitend te bestellen door vooruitbetaling op giro 751, ten name van Distributiecentrum Overheidspublikaties DOP, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, onder vermelding van het ISBN-nummer en het aantal gewenste exemplaren.

ISBN: 90 346 0788 7

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

	VOORWOORD	
	INLEIDING	1
	DEEL I: DE WET GELUIDHINDER	6
1.	INLEIDING	7
	NOTEN	10
2.	BESTRIJDING VAN GELUIDHINDER AAN DE BRON	11
2.1	<u>Toestellen en geluidwerende voorzieningen (hoofdstuk II Wqh)</u>	11
2.2	<u>Recreatie-inrichtingen (hoofdstuk III Wqh)</u>	12
2.3	<u>Inrichtingen (hoofdstuk IV Wqh)</u>	13
	NOTEN	15
3.	BESTRIJDING VAN GELUIDHINDER TIJDENS DE OVERDRACHT	16
3.1	<u>Zones rond industrieterreinen (hoofdstuk V Wqh)</u>	17
3.1.1	Nieuwe situaties	17
3.1.2	Bestaande situaties	18
3.2	<u>Zones langs wegen (hoofdstuk VI Wqh)</u>	22
3.2.1	De omvang van geluidzones	23
3.2.2	Nieuwe situaties	24
3.2.3	Bestaande situaties	27
3.3	<u>Zones langs spoor-, tram,- en metrowegen (hoofdstuk VII Wqh)</u>	32
3.4	<u>Andere zones (hoofdstuk VIII Wqh)</u>	32
3.5	<u>Stiltegebieden (hoofdstuk IX Wqh)</u>	33
	NOTEN	35
4.	AFSCHERMING VAN DE ONTVANGER VAN GELUID (HOOFDSTUK XVII Wqh)	36

5.	FINANCIËLE BEPALINGEN (HOOFDSTUK X Wgh)	37
5.1	<u>Schadevergoedingen</u>	37
5.2	<u>Kosten van saneringsmaatregelen in geluidzones</u>	37
5.3	<u>Heffingen</u>	39
6.	INDICATIEF MEERJARENPROGRAMMA GELUIDHINDER (HOOFDSTUK XI Wgh)	41
7.	BEROEP, TOEZICHT EN BEVOEGDHEDEN MET BETREKKING TOT DE INVOERING VAN DE WET (HOOFDSTUK XI t/m XV Wgh)	42
8.	STRAFBEPALINGEN	45
9.	ANDERE WETTEN DIE VAN BELANG ZIJN VOOR DE BESTRIJDING VAN GELUIDHINDER	46
	DEEL II: BELEID TEN AANZIEN VAN DE BESTRIJDING VAN GELUIDHINDER	48
1.	BELEIDSINSTRUMENTEN	49
1.1	<u>Omschrijving van de instrumenten en aard van het hiermee te voeren beleid</u>	49
1.1.1	Bestrijding aan de bron	49
1.1.2	Bestrijding tijdens de overdracht	54
1.1.3	Afscherming van de ontvanger	59
1.1.4	Planning	59
1.2	<u>Praktijkproblemen</u>	60
1.2.1	Bestrijding aan de bron	60
1.2.2	Bestrijding tijdens de overdracht	64
1.2.3	Afscherming van de ontvanger	68
1.2.4	Planning	68
	NOTEN	71
2.	BESTUURLIJKE CONSEQUENTIES	72
2.1	<u>Bevoegdhedenverdeling</u>	73
2.2	<u>Interne beleidslasten; Horizontale en verticale coördinatie</u>	78

2.2.1	Bestrijding aan de bron	79
2.2.2	Bestrijding tijdens de overdracht	83
2.2.3	Afscherming van de ontvanger	101
2.2.4	Planning	102
	NOTEN	103
3.	AFSTEMMING MET DE RUIMTELIJKE ORDENING	104
3.1	<u>Inleiding</u>	104
3.2	<u>Karakter en consequenties van de coördi- natieregeling</u>	105
	NOTEN	124
4.	HANDHAVING	125
5.	CONCLUSIES	130
	NOTEN	143
	BIJLAGE 1: <u>Een mogelijke wijziging van de Wet geluidhinder</u>	144
	NOTEN	147
	LITERATUUROPGAVE	148

## VOORWOORD

Dit verslag komt voort uit een stage-opdracht. Het kan beschouwd worden als een inventariserende voorstudie voor een deel van het WRR-project "Marges voor overheidsbeleid". Doel van het verslag is het geven van inzicht in knelpunten die zich voordoen bij de uitvoering van de Wet geluidhinder, en in het bijzonder in die knelpunten die samenhangen met de afstemmingsproblematiek tussen het beleid ter bestrijding van geluidhinder en dat ten aanzien van de ruimtelijke ordening.

Voor een goed begrip van genoemde problemen leek een uiteenzetting van de inhoud van de Wet geluidhinder een eerste vereiste. Deze treft men, als een soort naslagwerk, aan in het eerste gedeelte van het verslag. Pas in deel II komt duidelijk de boven omschreven doelstelling aan bod; wie enigszins in de geluidhinderregelgeving is ingevoerd kan het eerste gedeelte gevoeglijk overslaan.

Het verslag is in hoofdzaak tot stand gekomen op basis van literatuurstudie. Hiernaast zijn gesprekken met enkele deskundigen op het terrein van geluidhinderbestrijding en op dat van de ruimtelijke ordening van belang geweest, en vooral ook het regelmatige overleg met leden van de WRR-werkgroep "Marges voor overheidsbeleid".

Ondanks nuttige ondersteuning van verschillende kanten laten de werkzaamheden die hebben plaatsgevonden ten behoeve van dit eindresultaat zich kenmerken door het woord ploeteren. De geluidhinderregelgeving is bijzonder ingewikkeld van aard, terwijl tal van factoren een beschrijving van de praktische toepassing hiervan bemoeilijken. De Wet geluidhinder is niet alleen een jonge wet waarmee relatief weinig ervaring is opgedaan, ze vormt bovendien het middelpunt van een felle belangenstrijd, die in bepaalde gevallen zo op de spits is gedreven dat het achterhalen van de werkelijke oorzaken van meningsverschillen een ondoenlijk karwei is. Verkeert men in kringen van milieudeskundigen, dan kan men soms een schijn van heiligheid rond de wet ontwaren; bevindt men zich temidden van

planologen, dan lijkt de wet des duivels. Een conclusie dringt zich zo bij voorbaat nadrukkelijk op: het is dringend noodzakelijk dat men, al ploeterend, doordringt tot de kern van de problematiek. In tegenstelling tot wat sommigen menen, dient dit te gebeuren zonder voorwaarden vooraf. Met het navolgende betoog wordt wellicht een kleine stap in de goede richting gezet.

Tot slot moet hier benadrukt worden dat dit werkstuk op persoonlijke titel tot stand is gekomen. Naast de leden van de werkgroep MOB en de werkneemsters van het bureau van de WRR in het algemeen, wil ik speciaal Willem Salet bedanken voor zijn intensieve begeleiding.

## INLEIDING

De toenemende maatschappelijke en politieke belangstelling voor de kwaliteit van het milieu heeft in het begin van de jaren zeventig geleid tot een welhaast explosieve groei van het milieubeleid. Zijn aanvankelijk de beleidsinspanningen vooral gericht geweest op sanering, allengs heeft het milieubeleid als zelfstandig beleids-terrein ook gestalte gekregen in preventieve maatregelen en planning. Het stellen van randvoorwaarden aan de kwaliteit van het milieu en de milieuhygiënische toetsing van het beleid ten aanzien van industrie, energie, bouw, recreatie en verkeer en vervoer zijn hierbij tot de belangrijkste uitgangspunten van het milieubeleid gaan behoren. Dit is gebeurd in een tijd waarin sprake was van een toenemende arbitrerende functie van de Nederlandse staat.

De gedachtenvorming met betrekking tot de bestrijding van geluidhinder, en uiteindelijk de vaststelling van de Wet geluidhinder in februari 1979, weerspiegelt deze ontwikkelingen. Uitgaande van de idee dat iedere burger, waar dan ook in Nederland, recht heeft op duurzame bescherming tegen geluidsoverlast, is de verankering voor een hierop gericht beleid gezocht in een wet, waarin rechtstreeks randvoorwaarden worden gesteld aan het geluidniveau in een grote verscheidenheid van nieuwe en reeds bestaande situaties, waarin koppelingen tot stand worden gebracht met andere beleidsvelden, en waarin bepalingen zijn opgenomen ten behoeve van een voortschrijdende meerjarenplanning. Zonder twijfel kan hier gesproken worden van een unieke gebeurtenis in de geschiedenis van het Nederlandse milieubeleid. Met hoeveel pretenties men het beleid ter bestrijding van geluidhinder ter hand heeft willen nemen blijkt wel uit de grote omvang van de wet (186 artikelen), de hoge mate van gedetailleerdheid en de grote reikwijdte van de diverse bepalingen, de talrijke uitvoeringsbesluiten en circulaires die reeds ter aanvulling van deze bepalingen verschenen zijn (in totaal maar liefst 102), de keuze voor een zeer breed beleidsinstrumentarium, en de veelheid van bestuursorganen en normadressaten waarop de wet een beroep doet ten behoeve van de uitvoering van het beleid.



Zoals uit de beschrijving van de Wet geluidhinder (Wgh) in deel I zal blijken, beoogt deze wet de grondslag te vormen voor een daadkrachtig beleid ter bestrijding van geluidhinder op drie fronten. De prioriteit van dit beleid ligt bij de bestrijding van geluidhinder aan de bron, gevolgd door respectievelijk bestrijding tijdens de overdracht en afscherming van de ontvanger. Om dit beleid zo efficiënt mogelijk uit te voeren, is er in de systematiek van de wet, en in de systematiek van haar gefaseerde inwerkingtreding, rekening mee gehouden dat in eerste instantie voorkomen dient te worden dat in de toekomst nieuwe hinderlijke situaties zullen ontstaan. Hiertoe is een belangrijk onderscheid aangebracht tussen maatregelen ter bestrijding van geluidhinder in reeds bestaande situaties en de eerder in werking getreden maatregelen ter voorkoming van nieuwe hinderlijke situaties. De wetsbepalingen ten aanzien van bestaande situaties leveren de basis voor gerichte sanering.

Een belangrijke pijler van het beleid ter bestrijding van geluidhinder wordt gevormd door de in de wet vastgelegde materiële normen. Deze gaan voornamelijk terug op medische gegevens betreffende de mate waarin geluid gehoorschade zou kunnen aanrichten en moeten veelal geïnterpreteerd worden als voorschriften aan lagere overheidsorganen. De in de wet opgenomen normen zijn uitworp- en blootstellingsnormen (emissie- en immissienormen); voor beide categorieën wordt zowel een streefwaarde als een maximaal toelaatbare waarde aangegeven. De wet kent talrijke afwijkingsmogelijkheden van de streefwaarden. Het ligt in de bedoeling van de wetgever dat slechts bij wijze van uitzondering de maximaal toelaatbare waarde als maatstaf voor het geluidniveau gehanteerd wordt. Voorts biedt de wet een basis voor het vaststellen van produkt- en procedénormen; deze maken echter geen deel uit van de wet zelf.

Ondanks het feit dat in diverse bepalingen van de Wgh normstelling plaatsvindt, kan ze gekarakteriseerd worden als raamwet; tal van regelingen worden gedelegeerd naar nader vast te stellen uitvoeringsregelingen, met name naar Algemene maatregelen van bestuur.

Het tweede en tevens centrale deel van dit verslag zal een problematiserend inzicht geven in een aantal algemene aspecten van het beleid dat op basis van de Wgh gevoerd wordt.

Zoals vermeld heeft de wetgever met de toebedeling van instrumenten ten behoeve van de uitvoering van dit beleid niet zuinig willen zijn. Waar het gaat om de bestrijding van geluidhinder aan de bron, is een centrale rol toebedacht aan het, aan immissiewaarden gekoppelde, vergunningenstelsel, dat tevens haar invloed doet gelden in andere milieusectoren. Hiernaast wordt gebruik gemaakt van beleidsmiddelen als heffingen en subsidies, die duidelijk zouden moeten weergeven dat bij de formulering van de Wgh is uitgegaan van het principe "de vervuiler betaalt". In het kader van de bestrijding tijdens de overdracht bevat de wet omvangrijke zoneringshoofdstukken, die een belangrijke doorwerking hebben in de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting. Beleidsmiddelen die typerend zijn voor deze laatste beleidsterreinen, zoals het bestemmingsplan, het streekplan en de bouw- en aanlegvergunning, zijn met de vaststelling van de Wgh tevens deel uit gaan maken van het instrumentarium van het beleid ter bestrijding van geluidhinder. Ook ten behoeve van de afscherming van de ontvanger van geluid wordt een beroep gedaan op het instrumentarium dat wordt gehanteerd in de sfeer van de ruimtelijke ordening; voor de uitvoering van dit aspect van het beleid zijn instrumenten als bouwverordening en bouwvoorschrift van centrale betekenis.

De Wgh blinkt niet enkel uit in de brede omvang van het beleidsinstrumentarium dat ten behoeve van haar uitvoering is geselecteerd; ze brengt ook omvangrijke bestuurslasten met zich mee. In sterk gebonden medebewind geven provinciale en gemeentelijke organen uitvoering aan op centraal niveau tot in detail vastgestelde bepalingen. Horizontale en verticale coördinatieregelingen vergen hierbij niet het minst van hun bestuurlijke capaciteiten. Komen bestuurslasten ten gevolge van horizontale coördinatie met name voort uit de afstemmingsregeling tussen de uitvoering van de Wgh en die van andere wetten (vooral in de sfeer van de ruimtelijke ordening), verticale beleidslasten worden

voor het merendeel veroorzaakt door de grote intensiteit van verticale beïnvloeding van de besluitvorming van het uitvoerende lagere bestuur, en de procedurele omkleding hiervan. Het zijn met name de provinciale besturen waarop in dit laatste opzicht een beroep gedaan wordt; ze dragen niet alleen zorg voor de coördinatie van het toezicht op de naleving van de Wgh en voor de onderlinge afstemming van saneringsmaatregelen, maar vervullen tevens taken in het goedkeuringsbeleid ter zake van bijvoorbeeld de vergunningverlening en taken die samenhangen met het feit dat door gemeenten veelvuldig gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden tot afwijking van de streefwaarden. Een opvallende trek in de bevoegdhedenverdeling die de wet behelst, is voorts de verplichte uitrusting van provinciale (en facultatief van gemeentelijke) overheden met een eigen geluidshinderdienst.

De Wgh staat aldus model voor een type van wetgeving dat het bestuur een zo ruim mogelijk instrumentarium verschaft ten einde een veelheid van bestaande en toekomstige maatschappelijke situaties optimaal te beïnvloeden. In lijn met de pretentieuze geformuleerde doelstellingen schept de wet hoge beleidslasten voor het uitvoerend bestuur, en doet zij een beroep op diverse categorieën van normadressaten.

In samenhang hiermee dringt zich een aantal vragen op omtrent de praktische consequenties van de Wgh. Gaat het geheel aan voorschriften bij of krachtens deze wet gesteld het absorptievermogen van het uitvoerend bestuur niet te boven, worden de capaciteiten van de uitvoerende organen niet overschat? Zijn de talloze uitvoeringsregelingen van de wet wel hanteerbaar voor de verschillende categorieën van normadressaten: geeft de wet aanleiding tot "spontane" gedragswijzigingen in het maatschappelijk verkeer? Een hiermee verbonden thema is de bestuurlijke en justitiële handhaving van de bepalingen van de Wgh: levert de wet voldoende basis voor een doeltreffend handhavingsbeleid?

Het is van groot belang om in het kader van het probleem van de doelmatigheid van het beleid ter bestrijding van geluidhinder ook de kern van dit beleid, de

normstellingen, te bezien. Juist in deze kern zullen mogelijk de oorzaken voor structurele knelpunten in de huidige en toekomstige uitvoeringspraktijk gezocht moeten worden. In dit licht is het tevens van belang inzicht te verwerven in de plaats die het beleid ter bestrijding van geluidhinder inneemt binnen het ruimtelijk beleid en binnen het gehele milieubeleid. Wat het eerste betreft kan men zich afvragen of de uitgangspunten van het geluidhinderbeleid zich verdragen met de uitgangspunten van het ruimtelijk beleid; wanneer binnen twee nauw verweven beleidsterreinen reeds op dit punt fricties bestaan mag niet volstaan worden met een louter instrumentele benadering van de problemen die zich in de uitvoeringspraktijk voordoen. Aangaande de plaats van de geluidhinderbestrijding binnen het totale milieubeleid is het wellicht van belang stil te staan bij de prioriteitstelling die binnen dit gehele beleidsveld plaatsvindt, zowel wat betreft de verschillende milieusectoren ten opzichte van elkaar, als wat betreft de aard van het beleid dat men wil voeren. Hoewel het te ver zou gaan om in deze verhandeling de uitgangspunten van het milieubeleid als geheel ter discussie te stellen, kan het wellicht zinnig zijn de toedeling van beleidsinstrumenten en financiële middelen, alsmede de verhouding van de bestuurlijke lasten binnen de verschillende milieusectoren te betrekken bij een beschouwing van het beleid ter bestrijding van geluidhinder. Dit laatste kan dan gebeuren tegen de achtergrond van de onder meer door minister Winsemius geponeerde wens om het beleid in alle milieusectoren vorm te geven naar voorbeeld van de Wgh. Hoe zou de toekomst eruit zien wanneer deze wens in vervulling zou gaan?

DEEL I: DE WET GELUIDHINDER

## 1. INLEIDING

Bij geluidhinder gaat het, in tegenstelling tot bij de meeste andere vormen van milieuverontreiniging, om een fysisch verschijnsel. Schadelijke of nadelige effecten van geluid kunnen zich uiten in verstoring van rust en slaap, beïnvloeding van het vegetatieve zenuwstelsel, beïnvloeding van de werkprestatie, verstoring van de communicatie en beschadiging van het gehoororgaan. Geluidhinder doet zich voor in verschillende vormen. Naar ontstaansbron kan onderscheid worden gemaakt tussen industrielawaai, verkeerslawaai, woonlawaai en eventueel recreatielawaai.

Op advies van de Gezondheidsraad en tegen de achtergrond van gedachtenvorming in EEG-verband is men in de eerste helft van de jaren zeventig in Nederland begonnen met de formulering van het ontwerp voor een afzonderlijke wet, die de geluidskwaliteit van het milieu zou moeten beschermen en het integrale kader zou moeten vormen voor voorkoming en bestrijding van geluidhinder. Op 30 september 1975 is dit ontwerp van de Wet geluidhinder (Wgh) aan de Tweede Kamer aangeboden. Op 16 februari 1979 is deze wet vastgesteld en in februari 1980 zijn de eerste fasen hiervan in werking getreden.

Het gaat hier om een ingewikkelde wet met 186 artikelen, waarbij reeds drieëndertig ministeriële besluiten zijn genomen. In wezen kan niet strikt van een integrale aanpak van de geluidhinderproblematiek middels deze wet gesproken worden; bepalingen en procedures die geluidhinderbestrijding mogelijk maken zijn onder meer ook te vinden in de Hinderwet, de Veiligheidswet van 1934, de wegenverkeerswetgeving, het Wetboek van Strafrecht, de Zondagswet, de Luchtvaartwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en verschillende gemeentelijke verordeningen.

De Wet geluidhinder onderscheidt zich in twee opzichten van de meeste andere milieuhygiënische wetten. In de eerste plaats zijn in de wet zelf immissienormen opgenomen; bij de meeste andere wetten vindt men deze gewoonlijk in uitvoeringsbesluiten. Deze immissienormen geven de hoeveelheid geluid aan waaraan een bepaalde omgeving of bestemming gedurende een bepaalde tijd maximaal

mag worden blootgesteld (1). Het feit dat immissiewaarden zijn vastgelegd heeft directe gevolgen voor de emissie; de immissiewaarden bepalen het kader waarbinnen de emissies moeten blijven.

In de tweede plaats is in de wet een duidelijke koppeling tot stand gebracht met de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening. Deze koppeling heeft haar beslag gekregen in de zoneringsbepalingen van verschillende hoofdstukken van de wet.

Ondanks het feit dat immissienormen deel uitmaken van de wet zelf, kan de Wet geluidhinder in zijn algemeenheid getypeerd worden als een raamwet. Hoofddoel is de bescherming van de mens tegen geluidhinder. Ter verwezenlijking van dit doel kent de wet een omvangrijke en gedetailleerde regelgeving met sterk technische inslag (de immissienormen!) en een grote verscheidenheid in beleidsinstrumentarium. Nadere invulling van de wettelijke voorschriften vindt plaats door middel van uitvoeringsvoorschriften, in dit geval bij Algemene maatregelen van bestuur (AMvB). De competenties voor de uitvoering van de wet zijn, al naar gelang de aard van de emissiebronnen, toebedeeld aan gemeente, provincie of rijk.

Het grootste gedeelte van de wet is gewijd aan bepalingen betreffende de geluidhinderbestrijding op drie fronten; er wordt onderscheid gemaakt tussen maatregelen ter bestrijding van geluid aan de bron, maatregelen ter beperking van de overdracht van geluid naar de omgeving en maatregelen ter afscherming van de ontvanger van geluid. Omdat de bestrijding van geluid aan de bron in het beleid ten aanzien van geluidhinder de hoogste prioriteit geniet, volgt direct na de inleiding van de wet een cluster van drie hoofdstukken met betrekking tot dit onderwerp (de hoofdstukken II, III en IV). Aansluitend hierop treft men een viertal hoofdstukken aan met bepalingen betreffende de overdracht van geluid naar de omgeving (hoofdstuk V t/m IX). In laatste instantie is het geluidhinderbeleid gericht op afscherming van de ontvanger van geluid; bepalingen ten aanzien hiervan komen in het zeventiende hoofdstuk aan de orde.

Naast de zo karakteristieke hoofdstukken met bepalingen betreffende de bestrijding van geluidhinder op drie fronten, bevat de Wet geluidhinder de meer gebruikelijke bepalingen inzake financiering, planning, beroep, toezicht, onderzoek en meting, geheimhouding, strafbaarstelling, aanpassing aan andere wetten en citeertitel.

In het eerste deel van dit verslag zal in de hoofdstukken twee, drie en vier achtereenvolgens aandacht besteed worden aan de wettelijke bepalingen ter bestrijding van geluidhinder aan de bron, tijdens de overdracht en bij de ontvanger. De verschillende hoofdstukken van de wet zullen daarbij afzonderlijk de revue passeren. De laatste hoofdstukken van dit deel beogen inzicht te geven in die aspecten van de overige bepalingen van de wet, die het meest van belang zijn voor haar uitvoeringspraktijk. Voor het gehele deel I geldt, dat de verschillende onderdelen van de wetstekst zoveel mogelijk in chronologische volgorde aan de orde worden gesteld.



NOTEN

- (1) Geluidsterkte wordt uitgedrukt in decibels (dB). De decibel is een logaritmische grootte: verdubbeling van het lawaai betekent geen verdubbeling van het aantal decibels, maar een toename van het geluidniveau met ongeveer drie decibel. De immis-sienormen in de Wet geluidhinder zijn geformuleerd op basis van gecorrigeerde metingen, ze worden uitgedrukt in dB(A). De correctie wordt bereikt door de toepassing van een zogenaamd A-filter bij het meten van geluidsterkte. Het aldus gemeten geluidniveau komt bij benadering overeen met de registratie van geluid door het menselijk gehoor.

## 2. BESTRIJDING VAN GELUIDHINDER AAN DE BRON (1)

In de Wet geluidhinder wordt onderscheid gemaakt tussen mobiele bronnen, samengevat onder het begrip toestel, en stationaire bronnen, uiteenvallend in inrichtingen en recreatie-inrichtingen. Bepalingen ten aanzien van de bestrijding van geluidhinder aan de bron zijn opgenomen in de hoofdstukken II, III en IV van de wet. De inhoud van deze hoofdstukken wordt hieronder beknopt beschreven.

### 2.1 Toestellen en geluidwerende voorzieningen (hoofdstuk II Wgh)

Toestellen zijn in de Wet geluidhinder gedefinieerd als apparaten die, anders dan door menselijke energie aangedreven, geluidhinder kunnen veroorzaken. Luchtvaartuigen vormen een uitzondering op deze definitie; maatregelen tegen de geluidsoverlast die deze kunnen veroorzaken, zijn opgenomen in de Luchtvaartwet.

In het belang van het voorkomen of beperken van geluidhinder biedt de wet de mogelijkheid om bij AMVB-en regels te stellen omtrent het vervaardigen, invoeren, in voorraad hebben, te koop aanbieden, afleveren of vervoeren van toestellen, alsmede omtrent het gebruiken van toestellen anders dan in particuliere huishoudens.

In de eerste plaats kunnen deze bij AMVB-en te stellen regels een verbod inhouden ten aanzien van bovengenoemde handelingen, dan wel ten aanzien van het verrichten van deze handelingen zonder de daartoe geëigende vergunning. Dit kan indien de geluidproduktie van een toestel een hogere waarde heeft dan bij of krachtens de maatregel is vastgesteld, wanneer een toestel niet voldoet aan bij de maatregel gestelde nadere eisen, of wanneer een toestel niet is goedgekeurd volgens de in de maatregel vastgestelde richtlijnen. De overheidsorganen die verplicht zijn tot het stellen van nadere eisen aan het gebruik van bepaalde toestellen worden eveneens in deze regels aangewezen, bovendien worden daarin de eventuele termijnen vastgesteld waarin regels ten aanzien van het gebruik van bepaalde toestellen van toepassing zijn.

In de tweede plaats kan in de bij AMvB te stellen regels worden aangegeven op welke wijze de aanvraag om een vergunning dient te geschieden, en welke voorschriften eventueel aan een verleende vergunning zijn verbonden. Hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) is van toepassing waar het gaat om de totstandkoming van een beschikking op de aanvraag om een vergunning.

Tot slot kunnen de bij AMvB te stellen regels een verbod inhouden op het gebruik van bepaalde uitlaatsystemen en op het gebruik van bepaalde materialen als geluidwerende voorziening.

## 2.2 Recreatie-inrichtingen (hoofdstuk III Wqh)

Onder een recreatie-inrichting wordt in de wet een inrichting verstaan die bestemd of mede bestemd is voor recreatiedoeleinden, en ten aanzien waarvan de Hinderwet niet van toepassing is.

De wet bepaalt dat de gemeenteraad verplicht is om bij verordening regels te stellen ter zake van het gebruik van geluidsapparaten in inrichtingen waarin een bedrijf of werkzaamheid in de zin van de Drank- en Horecawet wordt uitgeoefend, alsmede met betrekking tot de wijze van inrichten en drijven van een recreatie-inrichting die behoort tot een bij AMvB aangewezen categorie. Deze verordening dient in het belang te zijn van het voorkomen of beperken van geluidhinder voor zowel omwonenden als bezoekers van een recreatie-inrichting.

Op grond van een dergelijke gemeentelijke verordening kunnen burgemeester en wethouders (B&W) een vergunning verlenen voor het gebruik van geluidsapparaten in recreatie-inrichtingen en daaraan eventueel nadere voorschriften verbinden. De bepalingen die in een gemeentelijke verordening worden vastgelegd behoeven goedkeuring van Gedeputeerde Staten (GS), die de inspecteur horen alvorens tot goedkeuring over te gaan.

Ten behoeve van de eenheid van gemeentelijke verordeningen kunnen bij AMvB voorschriften worden gegeven omtrent de inhoud. Ook de waarde, die het maximaal toelaatbaar binnengeluidsniveau voor een recreatie-inrichting aangeeft, wordt bij AMvB voorgeschreven.

### 2.3 Inrichtingen (hoofdstuk IV Wgh)

Bij AMvB worden categorieën van inrichtingen aangewezen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken (2). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen categorieën van inrichtingen die onder alle omstandigheden onder de wet vallen, en categorieën die slechts inrichtingen bevatten die zijn gevestigd op een industrieterrein, binnen een zone als bedoeld in artikel 41, 53, 74 of 108 van de Wgh of in artikel 25 van de Luchtvaartwet. In het eerste geval gaat het om de grote lawaaiveroorzakende bedrijven, zoals die zijn opgenomen in het Besluit categorie A-inrichtingen Wgh (stb. 1981, 671), in het laatste geval om de middelgrote lawaaiveroorzakende inrichtingen (3).

Het is verboden om een inrichting behorende tot een boven omschreven categorie op te richten, in werking te hebben of te wijzigen zonder een daartoe door GS verleende vergunning.

Bij AMvB kunnen aan een verleende vergunning nadere eisen of voorschriften worden verbonden die zowel op emissie- als immissiewaarden betrekking kunnen hebben. Bij AMvB worden tevens de termijnen vastgelegd waarin deze van toepassing zijn, en worden regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop de aanvraag om een vergunning moet geschieden.

Hoofdstuk 3 van de Wabm is van toepassing waar het gaat om de totstandkoming van een beschikking op de aanvraag om een vergunning. Wanneer sprake is van wijziging, intrekking of het vervallen van de voorschriften die verbonden zijn aan een vergunning, geldt hoofdstuk 4 van deze wet.

Een vergunning kan slechts in het belang van het voorkomen of beperken van geluidhinder buiten de inrichting worden geweigerd. GS dienen derhalve bij het verlenen van een vergunning rekening te houden met de op basis van de Wgh geldende grenswaarden voor de geluidbelasting van woningen en andere geluidgevoelige objecten. Ook de in de toekomst te verwachten geluidhinder in het gebied van de inrichting moet daarbij meegewogen worden. Voordat GS beschikken over het al dan niet verlenen van een vergunning, dan wel over wijziging, intrekking of het vervallen van

daarbij behorende voorschriften, stellen zij B&W, de inspecteur, het districtshoofd en eventueel andere overheidsorganen in de gelegenheid hen van advies te dienen.

De vergunningplicht geldt niet voor alle lawaaiproducerende inrichtingen. Bij AMvB wordt bepaald welke inrichtingen, of categorieën van inrichtingen, hiervan zijn vrijgesteld. Degene die een dergelijke inrichting drijft is verplicht om van wijziging of uitbreiding, dan wel van verandering in de werkwijze, opgave te doen aan GS, de inspecteur en het districtshoofd.

Ten slotte is het van belang hier te vermelden dat de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne (VROM), eventueel samen met bij AMvB aan te wijzen andere ministers, ter zake van een besluit krachtens dit hoofdstuk van de Wgh een bindende aanwijzing kan geven aan GS. De Staten-Generaal dienen van een voornemen tot het geven van een aanwijzing tijdig in kennis te worden gesteld, een aanwijzing moet bovendien altijd met redenen omkleed zijn.

NOTEN

- (1) De hoofdstukken I t/m IV van de wet zijn in werking getreden op 1 februari 1980.
- (2) Het begrip "inrichtingen" wordt in de wet niet nader uitgewerkt.
- (3) De Wgh is niet van toepassing op inrichtingen waarvoor een vergunning is vereist op grond van de Afvalstoffenwet of de Kernenergiewet. Hoofdstuk IV van de Wgh geldt niet wanneer voldoende bescherming tegen geluidhinder wordt gewaarborgd op basis van hoofdstuk II van dezelfde wet, de Hinderwet of artikel 9 van de Mijwet 1903.

### 3. BESTRIJDING VAN GELUIDHINDER TIJDENS DE OVERDRACHT

Bepaalde geluidbronnen kunnen een dusdanig ernstige hinder veroorzaken dat bestrijding aan de bron van het geluid onvoldoende is. Om deze hinder effectief te kunnen bestrijden voorziet de Wgh in de mogelijkheid om geluidszones in te stellen. Buiten deze zones mag de geluidbelasting niet hoger zijn dan een bepaalde, in de wet vastgelegde, immissiewaarde.

De hoofdstukken V t/m IX worden ook wel de zoneringshoofdstukken van de Wgh genoemd. Ze hebben betrekking op verschillende typen van zones; er wordt onderscheid gemaakt tussen zones rond industrieterreinen, zones langs wegen, zones langs spoor-, tram- en metrobanen, stiltegebieden en "andere geluidszones". Binnen deze typen van zones kunnen zones in "bestaande situaties" en zones in "nieuwe situaties" onderscheiden worden.

In de zoneringshoofdstukken wordt een relatie gelegd tussen de wetgeving ten aanzien van de geluidhinderbestrijding en die ten aanzien van de ruimtelijke ordening (1). In de hoofdstukken V t/m VIII van de Wgh vindt deze haar beslag in de verbinding die gelegd wordt met het bestemmingsplan, in hoofdstuk IX komt zij tot uiting in de koppeling die tot stand is gebracht met het streekplan. De relatie tussen beide beleidsterreinen wordt gekarakteriseerd door het feit dat de wet het mogelijk maakt om kwaliteitsdoelstellingen voor een akoestisch goed leefklimaat als randvoorwaarden op te leggen aan de ruimtelijke planning. Dit betekent niet dat de wet altijd op gespannen voet met de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening staat, maar dat aan de toepassing van de laatste beperkingen worden opgelegd. Zo stelt de Wgh in feite drie eisen aan een bestemmingsplan waarin een zone met geluidgevoelige bestemmingen voorkomt: er moet een akoestisch onderzoek worden verricht, de inspecteur milieuhygiëne moet worden gehoord en de in de wet vastgelegde grenswaarden moeten in acht genomen worden.

In dit hoofdstuk komen de zoneringshoofdstukken elk afzonderlijk aan de orde.

### 3.1 Zones rond industrieterreinen (hoofdstuk V Wgh)

Behalve artikel 73 zijn alle artikelen van hoofdstuk V van de Wgh in werking getreden op 1 september 1982. Deze datum is van belang voor twee centrale begrippen die de titels vormen van twee van de drie afdelingen van dit hoofdstuk van de wet: "nieuwe situaties" en "bestaande situaties". In onderstaande beschrijving komt dit onderscheid eveneens tot uitdrukking, en worden de begrippen toegelicht.

Artikel 73 trad reeds op 1 februari 1980 in werking, het is het enige artikel van de afdeling "Wijze van uitvoering akoestisch onderzoek" van hoofdstuk V. Het bepaalt dat de minister regels kan stellen omtrent alles wat betrekking heeft op de wijze waarop akoestische onderzoeken worden uitgevoerd, en komt in de navolgende beschrijving niet nader aan de orde.

#### 3.1.1 Nieuwe situaties

Van een nieuwe situatie is sprake wanneer na 31 augustus 1982 door de gemeenteraad een bestemmingsplan wordt vastgesteld, dat aan gronden een bestemming geeft die de mogelijkheid insluit van vestiging van een of meerdere zogenaamde categorie A-inrichtingen. Voor alle nieuwe situaties geldt de verplichting om rond de betrokken terreinen zones vast te stellen, waarbuiten de geluidbelasting afkomstig van die terreinen niet hoger mag zijn dan 50 dB(A) (2). Deze zones, die door de gemeenteraad worden vastgesteld in het bestemmingsplan, kunnen te allen tijde herzien worden, mits gebieden met een geluidbelasting van meer dan 50 dB(A) niet buiten de zonegrenzen gaan vallen.

Wanneer de gemeenteraad een zone wil vaststellen, wijzigen of opheffen moeten B&W eerst een akoestisch onderzoek instellen. Dit moet gegevens opleveren omtrent de geluidbelasting van bestemmingen binnen de zone zonder dat geluidbeperkende maatregelen in de overdrachtsfeer zijn genomen, en een beeld geven van de doeltreffendheid van de geluidbeperkende maatregelen die eventueel voor gebruik in aanmerking komen (3). Als het akoestisch onderzoek verricht is, wordt de inspecteur verzocht advies uit te brengen over het te nemen besluit. Doet deze dat niet binnen twee maanden, dan wordt hij geacht hiertegen geen bezwaar te



hebben. De gemeenteraad stelt het besluit houdende vaststelling, wijziging of opheffing van een zone vast en geeft de inspecteur hiervan zo spoedig mogelijk kennis.

Voor woningen binnen een vastgestelde zone geldt dat de maximaal toelaatbare geluidbelasting aan de gevel 50 dB(A) bedraagt. Het is echter mogelijk dat GS, op grond van een AMvB, een hogere geluidbelasting toelaten. Deze mag in geval van nieuw te bouwen woningen de waarde van 55 dB(A) niet overschrijden; gaat het om aanwezige woningen of woningen in aanbouw, dan geldt een maximumwaarde van 60 dB(A). De voordracht voor een AMvB die het mogelijk maakt om, binnen bovengenoemde marges, af te wijken van de norm van 50 dB(A), wordt gedaan door de ministers van VROM en van Economische Zaken. Een besluit van GS tot het verlenen van een hogere waarde kan niet worden vastgesteld voordat de inspecteur gehoord is. Bovendien is zo'n besluit onverwijld onderworpen aan goedkeuring van de minister die er binnen drie maanden over beslist.

Ten aanzien van de maximaal toelaatbare geluidbelasting van andere gebouwen dan woningen en van andere geluidgevoelige objecten binnen een zone, kunnen bij AMvB waarden worden vastgesteld (4). Ook hier kunnen GS in bepaalde, eveneens bij AMvB aangegeven, gevallen hogere waarden toelaten volgens de boven beschreven procedure. In de wet is ten behoeve van dergelijke situaties de eis opgenomen dat de geluidbelasting binnen een woning met gesloten ramen maximaal 35 dB(A) mag bedragen. Aan eventueel verleende hogere waarden ten aanzien van het geluidniveau buiten gebouwen en objecten kunnen door GS voorwaarden worden verbonden.

Bij de vaststelling of herziening van alle bestemmingsplannen die betrekking hebben op gronden die behoren tot een zone, of daartoe gaan behoren, moeten de grenswaarden in acht worden genomen.

### 3.1.2 Bestaande situaties

Van een bestaande situatie is sprake wanneer een terrein reeds voor 1 september 1982 een bestemming heeft, die er de vestiging van een categorie A-inrichting mogelijk maakt, of mogelijk heeft gemaakt. Binnen twee jaar

na inwerkingtreding van dit hoofdstuk van de wet moet de gemeenteraad, mede op basis van akoestisch onderzoek, rond bovengenoemde terreinen een zone vaststellen, waarbuiten de geluidbelasting niet hoger mag zijn dan 50 dB(A). Ligt een terrein dat in aanmerking komt voor zonering in het gebied van meerdere gemeenten, dan stellen Provinciale Staten in plaats van de gemeenteraad een zone vast. De termijn van twee jaar kan door GS eenmaal met ten hoogste twee jaar verlengd worden.

Vaststelling van een zone in een bestaande situatie kan deel uitmaken van de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan, maar kan ook plaatsvinden bij een afzonderlijk zonebesluit dat dezelfde procedure doorloopt als het bestemmingsplan. In het laatste geval kunnen bij AMvB nadere voorschriften worden gegeven omtrent de voorbereiding en inrichting van een besluit.

Op GS rust de taak om een besluit tot vaststelling van een zone goed te keuren, en hiervan mededeling te doen aan de inspecteur milieuhygiëne, de gemeenteraad, hen die bezwaren hebben ingediend, de provinciale planologische commissie en de inspecteur van de ruimtelijke ordening. Ook wanneer de gemeenteraad niet binnen de voorgeschreven termijn een zone heeft vastgesteld worden GS ingeschakeld: zij zijn dan in plaats van de gemeenteraad belast met het nemen van een zonebesluit. Een besluit dat op dergelijke wijze tot stand komt, dient ter goedkeuring aan de Koning te worden overlegd. Indien deze niet tot goedkeuring kan overgaan, dan legt de minister een ontwerp voor een besluit tot weigering, met redenen omkleed, voor aan de Raad van State. Laten ook GS na een zone vast te stellen, dan wordt hierin door de Koning voorzien.

Een zone die eenmaal, op een van de boven beschreven wijzen, tot stand is gekomen, kan uitsluitend worden gewijzigd of opgeheven bij de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan. Wijziging of opheffing van een zone mag er niet toe leiden dat gebieden waar een hogere geluidbelasting dan 50 dB(A) optreedt buiten haar grenzen vallen. Bij AMvB kunnen, met het oog op inachtneming van de geldende grenswaarden, nadere voorschriften worden gegeven omtrent de voorbereiding van bestemmingsplannen.

De waarden voor de maximaal toelaatbare geluidbelasting binnen zones in bestaande situaties wijken af van de grenswaarden binnen zones in nieuwe situaties.

Woningen die in een zone aanwezig, in aanbouw of geprojecteerd zijn, mogen in principe niet blootstaan aan een geluidniveau dat de 55 dB(A) overschrijdt. Uitzondering op deze regel vormen die woningen die op het moment van zonevaststelling een geluidbelasting ondervinden van minder dan 50 dB(A) of van meer dan 55 dB(A). In het eerste geval wordt de grenswaarde op 50 dB(A) gesteld, het laatste geval zal later nog ter sprake komen.

GS kunnen in bij AMvB bepaalde gevallen en volgens bij AMvB gestelde regels hogere grenswaarden vaststellen dan bovengenoemde. Zij zijn daarbij voor wat betreft geprojecteerde woningen gebonden aan een maximum van 55 dB(A), en voor wat betreft aanwezige woningen of woningen in aanbouw aan een uiterste van 60 dB(A). Bij AMvB worden grenswaarden gesteld voor andere gebouwen dan woningen en andere geluidgevoelige objecten. De gemeenteraad dient aan de gevels van woningen ten aanzien waarvan een hogere geluidbelasting wordt toegelaten maatregelen te treffen, opdat het geluidniveau binnen die woningen niet hoger zal zijn dan 35 dB(A).

Wanneer een bestemmingsplan herzien wordt en een zone daarvan na de herziening deel uit blijft maken, mogen de grenswaarden niet gewijzigd worden. Op een dergelijke herziening zijn met betrekking tot de geluidbelasting van alle woningen de regels van toepassing die gelden voor zones in nieuwe situaties.

Voor zover het de verplichting tot inachtneming van de grenswaarden, tot het verrichten van akoestisch onderzoek en tot het horen van de inspecteur betreft, komen de consequenties van zonevaststelling in nieuwe en bestaande situaties overeen. Zonevaststelling brengt in bestaande situaties echter veel meer met zich mee.

Zo geldt voor een zone die niet door middel van een bestemmingsplan maar bij afzonderlijk besluit tot stand komt, dat in dat besluit maatregelen moeten worden

vastgesteld ten behoeve van het in acht nemen van de grenswaarden. Wanneer deze maatregelen door middel van een bestemmingsplan tot stand moeten worden gebracht, dient de gemeenteraad daartoe zo snel mogelijk een voorbereidingsbesluit te nemen.

Vergaander zijn de gevolgen van zonevaststelling in situaties waarin woningen een geluidbelasting onder vinden die de norm van 55 dB(A) te boven gaat. Ten behoeve van dergelijke gevallen is in hoofdstuk V van de wet een paragraaf "Saneringsmaatregelen" opgenomen. Deze behelst allereerst de verplichting voor B&W om na afloop van het akoestisch onderzoek alle gevallen waarin de waarde van 55 dB(A) wordt overschreden te melden aan GS en een afschrift van deze melding aan de minister toe te zenden. Naar aanleiding hiervan stellen GS, in overleg met de gemeenteraad, een programma op van maatregelen die naar hun oordeel in aanmerking komen voor beperking van de geluidbelasting van de betreffende woningen tot 55 dB(A). Voor die woningen waarvoor inmiddels een hogere grenswaarde verleend is, wordt een programma van maatregelen opgesteld dat ertoe moet leiden dat de geluidbelasting binnen de woningen de 40 dB(A) niet te boven gaat. Bij AMvB kan in dit verband worden bepaald dat bovendien programma's moeten worden opgesteld ter beperking van de geluidbelasting aan de gevel van deze woningen tot bij de maatregel aangegeven hogere waarden. Bij AMvB worden bovendien regels gegeven omtrent de aard van de maatregelen die onder bepaalde omstandigheden getroffen kunnen worden, en met betrekking tot de opzet van een saneringsprogramma.

Een saneringsprogramma kan niet worden vastgesteld voordat de inspecteur hierover advies heeft uitgebracht, dan wel twee maanden zijn verlopen sinds het tijdstip waarop deze het programma heeft ontvangen. Een eenmaal vastgesteld programma wordt onverwijld aan de minister voorgelegd, die voor de daarin vermelde woningen binnen zes maanden de waarden van de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting vaststelt. Deze grenswaarden, die maximaal 65 dB(A) mogen bedragen, legt de minister vast in een besluit. Na overleg van de minister met de minister van Economische Zaken worden in datzelfde besluit termijnen

gesteld aan de gelding van deze grenswaarden en kunnen maatregelen worden opgenomen die geschikt worden geacht voor het terugbrengen van de geluidbelasting. GS en B&W worden ten slotte van dit besluit in kennis gesteld, zodat zij tot uitvoering van de saneringsmaatregelen kunnen overgaan (5).

### 3.2 Zones langs wegen (Hoofdstuk VI Wgh)

Het hoofdstuk "Zones langs wegen" van de Wgh is nog niet geheel in werking getreden. Op 1 februari 1980 werden de artikelen van kracht waarin bepaald wordt op welke wijze een akoestisch onderzoek moet worden verricht, op 1 januari 1982 gevolgd door de artikelen met betrekking tot de omvang van zones en die ten aanzien van zones in nieuwe situaties. Niet eerder dan in de loop van 1985 wordt inwerkingtreding van de afdelingen met betrekking tot bestaande situaties voorzien. Evenals het geval was bij zones rond industrieterreinen, zijn deze data van belang voor de afbakening van de centrale begrippen "nieuwe situatie" en "bestaande situatie".

De opzet van dit tekstgedeelte komt in grote mate overeen met de opzet van het onderdeel "Zones rond industrieterreinen"; de beschrijving van bepalingen met betrekking tot zones in nieuwe situaties enerzijds en ten aanzien van bestaande situaties anderzijds vormt ook hier het hoofdbestanddeel. Ze wordt echter voorafgegaan door een weergave van de regels die bepalend zijn voor de omvang van geluidszones langs wegen. Anders dan bij industrieterreinen is deze omvang, afhankelijk van het aantal rijstroken en de ligging van een weg al dan niet in stroken, een wettelijk gegeven. Een beschrijving van de wijze waarop een akoestisch onderzoek moet worden uitgevoerd is hier opnieuw achterwege gelaten; de twee artikelen, die met betrekking tot dit onderwerp in hoofdstuk zes van de wet zijn opgenomen, bepalen dat de minister regels kan stellen aan de wijze van uitvoering, en dat deze in overeenstemming met de minister van Verkeer en Waterstaat telkens voor een bepaalde periode een aftrek van 5 dB(A) mag toepassen op het gemeten geluidniveau (6).

3.2.1 De omvang van geluidszones

Voor zowel nieuwe als bestaande situaties is bij wet voorgeschreven welke breedte een zone aan weerszijden van een weg moet hebben. Deze hangt samen met het aantal rijstroken van de betreffende weg, en met haar ligging in stedelijk dan wel buitenstedelijk gebied. De tabellen 1 en 2 geven de bij de wet voorgeschreven zonebreedtes weer.

Tabel 1 Breedte van zones langs wegen in nieuwe situaties

	aantal rijstroken	zonebreedte aan weerszijden van de weg in meters
stedelijk gebied	3 of meer	350
	2	200
	2 (binnen 10 jaar minder dan 5000 motorvoertuigen per etmaal)	100
buitenstedelijk gebied	5 of meer	600
	3 of 4	400
	2	250

Tabel 2 Breedte van zones langs wegen in bestaande situaties

	aantal rijstroken	zonebreedte aan weerszijden van de weg in meters
stedelijk gebied	3 of meer	150
	2	100
buitenstedelijk gebied	5 of meer	400
	3 of 4	200
	2	150

De minister kan categorieën van wegen aanwijzen waarvoor hij de noodzaak tot het treffen van maatregelen ten behoeve van de bestrijding van geluidhinder niet aanwezig acht; ten aanzien van deze categorieën gelden de in de tabellen 1 en 2 weergegeven afmetingen niet, maar kunnen bij AMVB andere regels worden gesteld. Afwijken van deze afmetingen is bovendien mogelijk, als de gemeenteraad heeft verklaard dat van een bepaalde weg gedurende een periode van

tien jaar minder motorvoertuigen gebruik zullen maken dan een bij AMvB vastgesteld aantal, dat overigens altijd kleiner is dan 2500. Een dergelijke verklaring van de gemeenteraad moet gebaseerd zijn op een redelijke schatting en overleg met de wegbeheerder of -aanlegger, ze heeft in principe een geldingsduur van tien jaar. Wanneer een bestemmingsplan wordt vastgesteld of herzien waarvan de betrokken weg deel uitmaakt, of wanneer overschrijding van het bij AMvB vastgestelde aantal motorvoertuigen blijkt, kan deze verklaring vroegtijdig vervallen.

Met betrekking tot de wijze waarop schattingen worden gemaakt, tellingen worden verricht en de resultaten hiervan bekend worden gemaakt, stelt de minister regels. Ook ten behoeve van het bepalen van de grenslijn aan weerszijden van de weg, waarop de zone begint, worden door de minister regels gesteld.

### 3.2.2 Nieuwe situaties

Een duidelijke afbakening van het begrip nieuwe situatie geeft de afdeling "Maatregelen met betrekking tot nieuwe situaties in zones" niet. Omdat alle bestaande situaties wel limitatief in de wet vermeld zijn, worden deze hieronder opgesomd; situaties die niet onder deze opsomming vallen moeten worden beschouwd als nieuwe situaties. Een bestaande situatie is iedere situatie waarin op het tijdstip van inwerkingtreding van hoofdstuk VI Wgh een weg aanwezig, in aanbouw of geprojecteerd is, terwijl binnen de zone van die weg woningen aanwezig, in aanbouw of geprojecteerd zijn. Bij nieuwe situaties zou het derhalve gaan om nog aan te leggen wegen, woningen of beide, die op dat tijdstip nog niet geprojecteerd zijn. Toch zijn de bepalingen van de afdeling nieuwe situaties niet alleen in deze gevallen van toepassing, zoals uit de volgende beschrijving zal blijken.

Wanneer een bestemmingsplan wordt vastgesteld of herzien dat geheel of gedeeltelijk behoort tot een zone, dienen ter zake van gebouwen en andere objecten de grenswaarden van deze afdeling in acht te worden genomen. Tenzij bij de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan

wordt voorzien in een reconstructie van een weg, geldt deze verplichting niet ten aanzien van bebouwing en geluidgevoelige objecten die reeds aanwezig of in aanbouw zijn langs een weg die eveneens reeds aanwezig of in aanbouw is (ze geldt dus wel ten aanzien van geprojecteerde objecten en wegen!). Met het oog op inachtneming van de grenswaarden kunnen tevens voorschriften worden gegeven op grond van artikel 36 WRO, dat bepaalt dat bij AMVB regels gesteld kunnen worden omtrent de voorbereiding van structuur- en bestemmingsplannen.

B&W stellen bij de voorbereiding van vaststelling of herziening van een bestemmingsplan een akoestisch onderzoek in, dat dezelfde gegevens moet opleveren en dezelfde procedure volgt als bij zones rond industrieterreinen het geval is (zie blz. 17-18). Wanneer in het bestemmingsplan een reconstructie van een weg wordt voorzien die het aantal rijstroken zal vergroten, moet het akoestisch onderzoek verricht worden binnen de toekomstige zone.

Ook buiten de toepassing van de bestemmingsplanprocedure om kan worden overgegaan tot aanleg of reconstructie van een weg. Als in een zone gebouwen of objecten aanwezig, in aanbouw of geprojecteerd zijn, moet de gemeenteraad hiertoe vooraf een onherroepelijk besluit hebben genomen. Ten behoeve van dit besluit dient de wegaanlegger in de eerste plaats mededeling van zijn voornemen tot aanleg of reconstructie aan B&W te doen, en in de tweede plaats aan B&W de resultaten van een door hem verricht akoestisch onderzoek en een beschrijving van de noodzakelijke geluidbeperkende maatregelen te overleggen. Op basis hiervan neemt de gemeenteraad binnen zes maanden een besluit dat bepaalt welke maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat de grenswaarden overschreden worden. Nadat de inspecteur op gebruikelijke wijze omtrent dit besluit gehoord is, stuurt de gemeenteraad een afschrift van het besluit aan de wegaanlegger en de inspecteur.

De ten hoogste toelaatbare geluidbelasting aan de gevel van woningen in zones langs wegen bedraagt in principe 50 dB(A). Afwijken van deze voorkeursgrenswaarde is



echter in veel gevallen mogelijk; een ingewikkeld stelsel van uitzonderingsbepalingen geeft aan welke gevallen dat zijn en welke grenzen gesteld zijn aan de afwijkingsmogelijkheden.

In de eerste plaats kunnen GS. in bij AMvB aan te geven gevallen en volgens bij AMvB te stellen regels, op verzoek een hogere waarde verlenen. Zij zijn daarbij voor wat betreft woningen in buitenstedelijk gebied gebonden aan een maximum van 55 dB(A) en voor woningen in binnenstedelijk gebied aan de uiterste waarde van 60 dB(A).

Ook van deze grenswaarden kan echter afgeweken worden. Voor woningen die nog gebouwd gaan worden in stedelijk gebied, maar nog niet geprojecteerd zijn, kan, indien ze zich zullen bevinden binnen een zone langs een aanwezige of te reconstrueren weg, een hogere waarde worden vastgesteld tot maximaal 65 dB(A). Zijn de woningen in de bovenbeschreven situatie al wel geprojecteerd, dan mag een te verlenen hogere waarde in stedelijk gebied de 65 dB(A) en in buitenstedelijk gebied de 60 dB(A) niet overschrijden. Deze laatste grenswaarden gelden ook in die gevallen waarin de woningen reeds aanwezig of in aanbouw zijn terwijl de weg nog niet geprojecteerd is.

Een andere uitzonderingsbepaling geldt woningen, in aanbouw of aanwezig, die op het tijdstip waarop begonnen wordt met de reconstructie van een weg een geluidbelasting ondervinden die lager is dan de voorkeursgrenswaarde. De maximaal toelaatbare geluidbelasting van deze woningen wordt gesteld op het geluidniveau dat zij op dat moment ondervinden. GS kunnen ook in een dergelijke situatie in bij AMvB aangegeven gevallen en volgens bij AMvB te stellen regels op verzoek een hogere waarde vaststellen, zij het dat de verhoging niet meer dan 5 dB(A) mag bedragen.

Voor andere gebouwen dan woningen en andere geluidgevoelige objecten worden bij AMvB waarden vastgesteld voor de maximaal toelaatbare geluidbelasting. GS kunnen ook hier weer hogere waarden verlenen, dit gebeurt op grond van een andere AMvB die tevens grenzen stelt aan de verhoging. De voordracht voor een AMvB wordt gedaan door de minister, in overeenstemming met de minister van Verkeer en Waterstaat.

Aan de gelding van de grenswaarden kunnen voorwaarden worden verbonden. Zo moet de gemeenteraad, wanneer voor aanwezige woningen of woningen in aanbouw een hogere waarde dan 50 dB(A) als toelaatbaar is aangemerkt, maatregelen treffen met betrekking tot de geluidwering van de gevels, opdat het geluidniveau binnen de woning de 35 dB(A) niet zal overschrijden.

Elk besluit tot het verlenen van een hogere waarde behoeft advies van de inspecteur, die binnen een maand nadat het besluit hem is toegezonden zijn advies kenbaar maakt. Daarna is het besluit onverwijld aan de goedkeuring van de minister onderworpen. Deze beslist er binnen drie maanden na ontvangst over, en geeft kennis van zijn besluit aan GS en de verzoeker. Weigering van een verzoek om hogere waarden is met redenen omkleed.

### 3.2.3 Bestaande situaties

Zoals reeds werd uiteengezet dekt het begrip bestaande situaties die situaties waarin, op het tijdstip van inwerkingtreding van het hoofdstuk "Zones langs wegen" van de Wgh, een weg aanwezig is, in aanleg of geprojecteerd is, terwijl binnen de zone van die weg woningen aanwezig, in aanbouw of geprojecteerd zijn. De bepalingen ten aanzien van zones in bestaande situaties zijn niet uniform gericht op alle situaties die onder dit begrip vallen; er wordt onderscheid gemaakt tussen een zevental categorieën, die elk een andere combinatie vormen van de mogelijkheden die in de begripsomschrijving zijn aangeduid. In deze beschrijving worden deze categorieën niet benoemd; ten behoeve van de duidelijkheid wordt telkens omschreven om welke gevallen het precies gaat.

Een eerste reeks van bepalingen ten aanzien van bestaande situaties heeft betrekking op die gevallen, waarin een weg in aanleg of aanwezig is, terwijl ook de woningen binnen de zone van die weg in aanbouw of aanwezig zijn. Wanneer de gevelbelasting van woningen in dergelijke gevallen hoger is of zal zijn dan 55 dB(A), dienen B&W dit, nadat een akoestisch onderzoek is verricht, te melden aan de

minister. B&W stellen tevens een programma op van maatregelen die in aanmerking komen voor het terugdringen van de geluidbelasting tot deze voorkeursgrenswaarde. Bij AMvB kan worden bepaald dat hiernaast één of meerdere programma's moeten worden opgesteld ten behoeve van beperking van het geluidniveau tot bij deze maatregel vastgestelde hogere waarden. Gaat het om situaties waarin de weg nog in aanleg is, dan dienen B&W binnen drie maanden aan beide verplichtingen (melding aan de minister en opstellen van een programma) gehoor te geven. Ten aanzien van situaties waarin de weg reeds aanwezig is, kunnen bij AMvB nadere regels worden gegeven omtrent de aard van de maatregelen die in aanmerking komen voor het terugdringen van het geluidsniveau en omtrent de opzet van het programma.

Het besluit tot vaststelling van een programma van maatregelen wordt voor advies aan de inspecteur toegezonden, waarna het, door tussenkomst van GS, onverwijld aan de minister wordt voorgelegd. Deze beslist binnen zes maanden over het programma en stelt binnen dezelfde termijn de waarden voor de ten hoogste toelaatbare gevelbelasting van de daarin voorkomende woningen vast. Gaat het om gevallen waarin de weg reeds aanwezig is, dan geeft hij B&W kennis van dit besluit, en deelt hij hen, na overleg met de minister van Verkeer en Waterstaat, tevens mee in hoeverre en op welke termijnen hij toepassing denkt te geven aan de maatregelen ten behoeve van het terugdringen van het geluidniveau zowel aan de gevel als binnen de woningen. Van dit laatste wordt ook de wegaanlegger in kennis gesteld. Wanneer situaties waarin de weg nog in aanleg is onderwerp vormen van het besluit, zendt de minister hiervan een afschrift naar B&W en de wegaanlegger. Een weg mag in deze situatie niet eerder worden opengesteld dan nadat in overeenstemming met het besluit is gehandeld. Uit een besluit, waarin de minister een hogere gevelbelasting dan 50 dB(A) als toelaatbaar heeft aangemerkt, vloeit voor de gemeenteraad de verplichting voort om maatregelen te treffen ten behoeve van het terugdringen van het binnengeluidniveau tot 45 dB(A) wanneer zowel weg als woningen reeds aanwezig zijn, en tot 40 dB(A) in de andere gevallen.

Tot slot moet hier worden opgemerkt dat de minister niet willekeurig de ten hoogste toelaatbare gevelbelasting kan vaststellen. Wanneer woningen en weg reeds aanwezig zijn, is hij gebonden aan een maximum van 60 dB(A), in andere gevallen aan een uiterste waarde van 55 dB(A). Op basis van een AMVB kan echter ook van deze waarden weer afgeweken worden; zijn woningen reeds aanwezig dan kan de waarde in stedelijk gebied tot 70 dB(A) verhoogd kan worden, en in buitenstedelijk gebied tot 65 dB(A). Wanneer woningen binnen een zone langs een weg nog in aanbouw zijn, dan mag hun gevelbelasting nergens de waarde van 65 dB(A) te boven gaan.

De tweede reeks van bepalingen is opgesteld ten aanzien van die situaties waarin een weg, de woningen of beide nog geprojecteerd zijn.

Allereerst wordt met betrekking tot deze situaties teruggegrepen naar de bepalingen die, in het kader van de afdeling nieuwe situaties van dit hoofdstuk, gelden ten aanzien van vaststelling of herziening van een bestemmingsplan (zie blz. 24-25). Een geprojecteerde weg mag namelijk niet worden aangelegd, en voor geprojecteerde woningen mag geen bouwvergunning worden verleend, wanneer dit niet in overeenstemming is met een ter inzage gelegd ontwerp-bestemmingsplan, dat volgens die bepalingen is opgesteld. Biedt de Woningwet geen grond om een vergunning te weigeren, dan dienen B&W de aanvraag om een vergunning aan te houden totdat het bovengenoemde ontwerp-bestemmingsplan ter inzage is gelegd.

Er zijn gevallen waarin de verlening van bouw- en aanlegvergunningen niet gekoppeld is aan het bestemmingsplan of de Woningwet, maar aan een besluit van de gemeenteraad. Voordat zo'n besluit tot stand komt wordt allereerst door B&W of, wanneer het gaat om situaties waarin de weg geprojecteerd is terwijl daarlangs woningen in aanbouw zijn, door de wegaanlegger op de gebruikelijke wijze een akoestisch onderzoek verricht. Binnen zes maanden nadat de resultaten van dit onderzoek bekend zijn neemt de gemeenteraad een besluit, waarin ofwel maatregelen worden vastgesteld ten behoeve van het terugdringen van de gevelbelasting tot 50 dB(A), ofwel wordt verklaard dat hiertoe

geen maatregelen vereist zijn. Dit besluit wordt pas genomen als de inspecteur hierover advies heeft uitgebracht. Een eenmaal vastgesteld besluit wordt ter kennis van de wegaanlegger en de inspecteur gebracht.

Als de gemeenteraad van oordeel is dat de norm van 50 dB(A) ook door het treffen van maatregelen niet nageleefd kan worden, dan legt hij deze zienswijze binnen zes maanden vast in een ander besluit. Dit komt tot stand volgens dezelfde procedure als het bovenomschreven besluit, zij het dat het, onder overlegging van de uitkomsten van het akoestisch onderzoek en het advies van de inspecteur, ter kennis van GS gebracht wordt. GS beslissen dan of zij een verklaring van geen bezwaar tegen het verlenen van de bouw- of aanlegvergunning afgeven, dan wel verbieden om tot het verlenen van zo'n vergunning over te gaan. In het besluit van GS wordt aangegeven welke waarden voor de gevelbelasting van de betrokken woningen als ten hoogste toelaatbaar worden aangemerkt, en welke maatregelen dienen te worden genomen om de geluidbelasting tot die waarden te beperken. Wanneer GS een hogere waarde dan 50 dB(A) als toelaatbaar hebben aangemerkt voor woningen die reeds in aanbouw zijn langs een geprojecteerde weg, treft de gemeenteraad maatregelen om te waarborgen dat de geluidbelasting binnen de woningen de 40 dB(A) niet overschrijdt. Een besluit van GS wordt per aangetekende brief aan de gemeenteraad, de wegbeheerder of -aanlegger en aan de inspecteur gezonden. Wanneer het besluit onherroepelijk is geworden, en een verklaring van geen bezwaar is afgelegd, kan tot de aanleg van een weg of de bouw van woningen worden overgegaan. Van belang is het hier te vermelden dat GS voor wat betreft het verlenen van een verklaring van geen bezwaar tegen een bouw- of aanlegvergunning ook weer aan normen gebonden zijn. Zo'n verklaring mag niet worden afgegeven wanneer geprojecteerde woningen langs een geprojecteerde weg een hogere geluidbelasting dan 60 dB(A) zullen ondervinden. Wanneer alléén de woningen geprojecteerd zijn terwijl de weg in aanleg of aanwezig is, of omgekeerd, dan mag een verklaring van geen bezwaar slechts verleend worden wanneer de gevelbelasting van de woningen de 65 dB(A) niet overschrijdt. Moeten GS op deze gronden de afgifte van een

bouw- of aanlegvergunning verbieden, dan wordt alsnog de bepaling van toepassing dat de vergunningverlening dient te geschieden in overeenstemming met een ter inzage gelegd ontwerp-bestemmingsplan.

Wanneer na inwerkingtreding van dit hoofdstuk een reconstructie van een weg in overweging wordt genomen in een bepaalde situatie, waarin de gevelbelasting van de woningen langs die weg hoger is dan 55 dB(A) (een zgn. saneringssituatie) en derhalve melding aan de minister moet worden gedaan, brengt de wegbeheerder dit ter kennis van B&W en de minister. Zal in de reconstructie voorzien worden door vaststelling van een bestemmingsplan, dan delen B&W dit mee aan de minister. Ten aanzien van een dergelijke reconstructie gelden dezelfde bepalingen als omschreven zijn voor bestaande situaties zonder dat daarbij een reconstructie in het geding was; B&W stellen binnen drie maanden een programma op van geluidbeperkende maatregelen dat wordt toegezonden aan de minister, die de maximaal toelaatbare geluidbelasting vaststelt alsmede, na overleg met de minister van Verkeer en Waterstaat, het uiteindelijke saneringsprogramma. Van de laatste handelingen kan de minister echter ook afzien als hij ze overbodig acht omdat ze al eerder zijn verricht. Ook wanneer door middel van de bestemmingsplanprocedure of een gemeentelijk besluit als omschreven voor nieuwe situaties wordt voorzien in een reconstructie, gelden de bovengenoemde bepalingen.

Tot besluit van deze tekst over zones langs wegen dient hier vermeld te worden dat bij AMvB grenswaarden en nadere regels (overeenkomstig de bepalingen ten aanzien van bestaande situaties) worden vastgesteld met betrekking tot andere gebouwen dan woningen en andere geluidgevoelige objecten. De voordracht voor zo'n AMvB wordt aan de koning gedaan door de minister, in overeenstemming met de minister van Verkeer en Waterstaat.

3.3 Zones langs spoor-, tram- en metrowegen (Hoofdstuk VII Wgh)

Dit hoofdstuk van de wet is in werking getreden op 1 februari 1980, en bevat slechts drie artikelen. Deze artikelen bepalen dat bij AMvB eisen kunnen worden gesteld met betrekking tot de aard, samenstelling of wijze van aanleg van een spoor-, tram-, of metrobaan en dat de bepalingen van het hoofdstuk "Zones langs wegen" van toepassing kunnen worden verklaard op spoor-, tram- en metrobanen. De voordracht voor een AMvB wordt hier gedaan door de minister, in overeenstemming met de minister van Verkeer en Waterstaat, en dient, zoals alle AMvB-en die in het kader van de Wgh worden uitgevaardigd, in het belang te zijn van de voorkoming of beperking van geluidhinder.

3.4 Andere geluidszones (Hoofdstuk VIII Wgh)

Ook dit hoofdstuk is op 1 februari 1980 in werking getreden. De bepalingen van dit hoofdstuk strekken tot het voorkomen of beperken van geluidhinder in die gebieden, waarin de regels van voorgaande hoofdstukken onvoldoende soelaas bieden. Men kan daarbij denken aan schietterreinen, militaire oefenterreinen en dergelijke. Bij AMvB kunnen dergelijke gebieden worden aangewezen als geluidzone, mits dit twee jaar tevoren bekend wordt gemaakt in het Indicatief Meerjaren Programma Geluidhinder, de betrokken gemeenteraden en provinciale staten gehoord zijn, en de aanwijzing geen betrekking heeft op een zone die vastgesteld dient te worden bij de Luchtvaartwet. Bij boven beschreven AMvB worden voor woningen en andere geluidgevoelige objecten in het betrokken gebied de maximaal toelaatbare grenswaarden vastgesteld, alsmede wanneer een hogere gevelbelasting dan 50 dB(A) wordt toegelaten, de waarden van de geluidwering die de gevels van de woningen tenminste moeten bieden.

Wanneer een bestemmingsplan wordt vastgesteld of herzien dat geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op gronden die behoren tot een krachtens dit hoofdstuk aangewezen gebied, dienen altijd de grenswaarden in acht genomen te worden. B&W stellen bij deze gelegenheid een akoestisch onderzoek in naar de doeltreffendheid van de

geluidwerende maatregelen. De procedure voor vaststelling of herziening van een bestemmingsplan is hier dezelfde als in de andere hoofdstukken. In gebieden waarvoor geen bestemmingsplan is vastgesteld, nemen B&W, nadat zij al onderzoek verricht hebben, een besluit omtrent de maatregelen die vereist zijn om te voorkomen dat de geluidbelasting van reeds aanwezige gebouwen en objecten de grenswaarden te boven gaat. Ook dit besluit doorloopt de bestemmingsplan-procedure.

De minister stelt regels omtrent de wijze waarop akoestische onderzoeken verricht dienen te worden en doet persoonlijk, in overeenstemming met de minister van Verkeer & Waterstaat, de voordracht voor een AMvB. De hier bedoelde AMvB kan te allen tijde worden ingetrokken of herzien.

### 3.5 Stiltegebieden (Hoofdstuk IX Wgh)

Het grootste gedeelte van dit hoofdstuk is in werking getreden op 1 september 1981. Het laatste en tevens het meest omstreden artikel werd van kracht op 1 februari 1983. Onder een stiltegebied wordt een gebied van enige vierkante kilometers of meer verstaan, waarin de geluidbelasting door toedoen van menselijke activiteiten zo laag is, dat de in dat gebied heersende natuurlijke geluiden niet of nauwelijks worden verstoord. De Wgh bepaalt dat in elke provincie door GS een onderzoek wordt ingesteld naar de aanwezigheid van stiltegebieden. Op grond van de resultaten hiervan stellen zij, na overleg met de betrokken gemeentebesturen, voor bepaalde gebieden een intentieprogramma op, met maatregelen ter beperking van het geluidniveau of ter voorkoming van toename van het geluidniveau. Dit intentieprogramma wordt voorgelegd aan Provinciale Staten die het vast kunnen stellen, en het, wanneer het eenmaal is vastgesteld, incorporeren in het streekplan. Met betrekking tot bij het streekplan aangegeven stiltegebieden, moeten Provinciale Staten een verordening vaststellen waarin maatregelen zijn geformuleerd ter voorkoming en beperking van geluidhinder in die gebieden. Een dergelijke verordening is, evenals het intentieprogramma zelf, onderworpen aan goedkeuring door de Kroon.



Is het aanwijzen van stiltegebieden volgens bovengenoemde bepalingen het resultaat van een afwegingsproces op provinciaal niveau, er zijn gevallen waarbij afweging niet mogelijk is. Het omstreden (7) laatste artikel van hoofdstuk IX van de Wgh geeft namelijk situaties aan waarin gebieden hoe dan ook in het streekplan moeten worden aangemerkt als stiltegebied. Het gaat hierbij om beschermde- of staatsnatuurmonumenten, gebieden die zijn aangewezen ter uitvoering van de Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis (Conventie van Ramsar), en gebieden die op grond van een planologische kernbeslissing zijn aangewezen als nationale parken. De minister kan, in overeenstemming met de minister van Landbouw en Visserij, wel een lijst van uitzonderingen op deze regel vaststellen, die telkens een geldingsduur heeft van ten hoogste drie jaar, en inzicht geeft in de redenen van plaatsing van bepaalde gebieden op deze lijst.

NOTEN

- (1) Het begrip zone heeft in de Wgh overigens een andere betekenis dan in de ruimtelijke ordening. Het heeft betrekking op een aandachtsgebied waarin voor bepaalde bestemmingen rekening moet worden gehouden met de in de wet vermelde grenswaarden, terwijl zonering in de ruimtelijke ordening duidt op het geven van een specifieke bestemming aan bepaalde aangewezen gronden.
- (2) Hierbij is het van belang aan te tekenen dat GS de aanvraag voor een vergunning voor een categorie A-inrichting moeten aanhouden indien nog geen zone tot stand is gekomen voor een terrein waar wel de verplichting tot zonevaststelling bestaat. Deze aanhouding is verplicht tot het tijdstip waarop de zone is vastgesteld.
- (3) Zie Besluit Meet- en Rekenvoorschrift hoofdstuk V Wgh, 20 augustus 1982 (Stcrt. 1982, 161).
- (4) Zie Besluit grenswaarden binnen zones rond industrieterreinen, 24 juli 1982 (Stb. 1982, 465).
- (5) Financiering van de uitvoering van saneringsprogramma's komt aan de orde in hoofdstuk 5 van deel I van dit verslag.
- (6) Deze aftrek mag worden toegepast in verband met de verwachting dat de geluidproductie van motorvoertuigen in de toekomst zal afnemen.
- (7) Met name door de ARP-, KVP- en CHU-fracties is tegen vaststelling van dit artikel oppositie gevoerd.

4. AFSCHERMING VAN DE ONTVANGER VAN GELUID (HOOFD-STUK XVII Wgh)

Wanneer noch maatregelen ter bestrijding van geluidhinder aan de bron, noch maatregelen in de overdrachtsfeer voldoende zijn voor het waarborgen van een goed akoestisch leefklimaat binnen gebouwen, kan worden overgegaan tot maatregelen ter afscherming van de ontvanger van geluid. In dit verband wordt in de wet onderscheid gemaakt tussen geluidsisolatie tegen externe geluidsbronnen, geluidsisolatie tussen gebouwen onderling en tussen bepaalde ruimten binnen eenzelfde gebouw.

In het belang van de geluidsisolatie van gebouwen is de Woningwet gewijzigd. Sinds de wijziging bepaalt deze wet dat op voordracht van de minister bij AMvB regels gesteld kunnen worden met betrekking tot de waarden waaraan de geluidwering van gebouwen dient te voldoen, en omtrent de inhoud van de voorschriften die ertoe moeten leiden dat deze waarden in acht genomen worden. De waarden voor het maximaal toelaatbare binnengeluidniveau kunnen variëren al naar gelang de ligging en indeling van de gebouwen, en in de wet bepaalde hoogst toelaatbare geluidbelasting aan hun gevels. Gemeenteraden zijn verplicht de geluidsisolatiënormen in hun bouwverordening op te nemen. Zolang dit niet is gebeurd hebben de bij AMvB gestelde normen rechtstreekse werking; wordt hieraan niet voldaan dan kan een bouwvergunning geweigerd worden. De Woningwet bepaalt bovendien dat de minister bij AMvB regels kan stellen omtrent de uitoefening van het toezicht op de naleving van de geluidhinderbepalingen van deze wet. De gemeentelijke diensten van bouw- en woningtoezicht zijn momenteel met deze controlerende taak belast.

De hiervoor beschreven bepalingen met betrekking tot afscherming van de ontvanger van geluid hebben betrekking op nieuwe gebouwen. Bestaande gebouwen of gebouwen die nog in aanbouw zijn, kunnen, voorzover het gaat om geluidsisolatie tegen externe geluidsbronnen, in aanmerking komen voor geluidwerende voorzieningen in het kader van saneringsmaatregelen.

## 5. FINANCIËLE BEPALINGEN (HOOFDSTUK X Wgh)

Ten aanzien van het kostenaspect wordt in de Wgh gewerkt volgens het principe "de vervuiler betaalt". Daartoe kent de wet heffingen, alsmede regelen met betrekking tot de toedeling van de kosten van saneringsmaatregelen. Het is echter ook mogelijk om op basis van de Wgh onder bepaalde omstandigheden in aanmerking te komen voor een schadevergoeding. Alleen waar het gaat om de paragrafen met betrekking tot schadevergoedingen en heffingen is het hoofdstuk Financiële bepalingen reeds in werking getreden. Toch vormen alle paragrafen onderdeel van deze beschrijving, ze zullen van groot belang zijn voor de (toekomstige) uitvoering van de Wgh.

### 5.1 Schadevergoedingen

Iedereen die een inrichting drijft met een daartoe in het kader van de Wgh verleende vergunning, komt in aanmerking voor een schadevergoeding wanneer zij of hij voor kosten gesteld wordt die redelijkerwijs niet geheel te harer of zijner laste behoren te blijven. Het gezag dat de vergunning verleend heeft, kent op verzoek deze schadevergoeding toe. Ook indien de vergunning verleend is op grond van de Hinderwet of Mijwet 1903 kan een schadevergoeding worden toegekend, zij het dat deze alleen betrekking kan hebben op kosten die gemaakt zijn of worden in het belang van de bestrijding van geluidhinder. Een besluit inzake het toekennen van een schadevergoeding is met redenen omkleed, omtrent de maatstaven van toekenning dan wel weigering van de vergoeding kunnen bij AMvB regels gesteld worden.

### 5.2 Kosten van saneringsmaatregelen in geluidszones

Wanneer niet op andere wijze in de kosten van saneringsmaatregelen binnen zones rond industrieterreinen wordt voorzien, komen deze kosten alleen ten laste van het Rijk als het gaat om maatregelen ten behoeve van reeds aanwezige of in aanbouw zijnde gebouwen of geluidgevoelige objecten. Gaat het om saneringsmaatregelen ten behoeve van nog geprojecteerde gebouwen of objecten, dan worden de

kosten gedeeld door de exploitanten van de op het industrie-terrein aanwezige inrichtingen en de betrokken gemeente, die ieder voor de helft de kosten dragen, ook wanneer deze voortvloeien uit isolatiewerkzaamheden die plaatsvinden op grond van de Woningwet.

De toerekening van de kosten van saneringsmaatregelen is, wanneer het gaat om zones langs wegen, wat gecompliceerder. Wanneer deze kosten gemaakt worden in een situatie waarin de weg reeds aanwezig is, terwijl langs die weg de woningen aanwezig of in aanbouw zijn, komen ze ten laste van het Rijk. Is de weg nog in aanleg of slechts geprojecteerd langs aanwezige of in aanbouw zijnde woningen, dan is de wegaanlegger aansprakelijk voor de kosten. In die gevallen waarin de woningen nog geprojecteerd zijn, worden de kosten, wanneer de weg reeds aanwezig is, gedeeld door het Rijk en de betrokken gemeente, en wanneer de weg nog in aanleg of geprojecteerd is, door de wegaanlegger en de betrokken gemeente.

In de meeste gevallen komen de kosten van saneringsmaatregelen die nodig zijn in verband met de reconstructie van een weg ten laste van de wegaanlegger. Alleen wanneer de reconstructie betrekking heeft op een aanwezige weg en in overweging is genomen na inwerking-treding van Hoofdstuk VI Wgh, komen de kosten van saneringsmaatregelen ten laste van het Rijk.

Tot slot kan de minister, na overleg met de andere betrokken ministers, een vergoeding toekennen aan de wegaanlegger of -beheerder of een gemeente, wanneer hij van mening is dat deze voor onredelijke kosten is gesteld. Omtrent de maatstaven die bij de toekenning van vergoedingen gehanteerd worden kunnen bij AMvB nadere regels worden gesteld.

Bij AMvB wordt bepaald hoe de kostenvergoeding plaatsvindt wanneer saneringsmaatregelen getroffen worden in zones langs spoor-, tram- of metrowegen en andere geluids-zones.

### 5.3 Heffingen

De grondslag voor heffingen is in de Wgh gezocht in de geluidsemissie van de bron. Er is niet voor immissieheffingen gekozen omdat deze zeer hoge eisen aan de metingen zouden stellen en omdat deze belangrijke verschillen in heffingslasten voor overigens gelijkwaardige bronnen zouden doen ontstaan. Voor een doelmatige bestrijding van geluidhinder aan de bron en voor een billijke kostenverdeling vormen emissieheffingen de meest geëigende grondslag.

In het belang van het voorkomen of beperken van geluidhinder afkomstig van toestellen, kunnen bij AMvB heffingen worden ingesteld. Deze kunnen worden opgelegd aan degenen die een toestel gebruiken, vervaardigen, invoeren, in voorraad hebben, te koop aanbieden, afleveren of vervoeren, dat behoort tot een bij de maatregel aangewezen categorie. De opbrengst van de heffingen wordt gebruikt voor de bekostiging van maatregelen die het gebruik van minder lawaaiige toestellen bevorderen. De voordracht voor een AMvB wordt gedaan door de minister, in overeenstemming met de minister van Economische Zaken of andere betrokken ministers.

Bij AMvB worden tevens heffingen ingesteld ter bestrijding van de kosten van schadevergoedingen, zoals in de vorige paragraaf aan de orde kwamen. Aan deze heffingen kunnen de houders van vergunningen ex Wgh, Hinderwet en Mijwet 1903 worden onderworpen, alsmede de bezitters van motorvoertuigen of bromfietsen die behoren tot een bij AMvB aangewezen categorie, en de gebruikers van brandstoffen behorende tot zo'n categorie.

Voor zover de heffingen niet worden geheven van de gebruikers van brandstoffen, vormt, zoals reeds vermeld, het geluidsvermogen van de categorie van toestellen of inrichtingen hiervoor de grondslag. Daarnaast kunnen de tijdsduur van de geluidsproduktie en de hoedanigheid van het uitgestraalde geluid een rol spelen. Bij de heffingen op brandstoffen wordt uitgegaan van de hoeveelheid daarvan. Heffingen worden steeds voor een bepaald tijdvak vastgesteld, dat bij Amvb wordt bepaald, zodat de hoogte kan worden afgestemd op de omvang van de in dat tijdvak vallende kosten die met die heffingen bestreden moeten worden. Uit de opbrengst van de heffingen worden onder meer de saneringsbijdragen van het Rijk, schadevergoedingen en kosten die

voor provincies, gemeenten en andere openbare lichamen aan de uitvoering van de Wgh verbonden zijn, betaald. Wanneer het vanwege ernstige economische verstoringen als gevolg van de toepassing van zeer dwingende normen nodig is heffingen te voorkomen, kan uit 's Rijks kas een bijdrage worden verleend.

6. INDICATIEF MEERJARENPROGRAMMA GELUIDHINDER (Hoofdstuk XI Wgh)

De minister overlegt de Staten-Generaal ieder jaar, tegelijk met zijn begrotingshoofdstuk, een programma van geluidwerende maatregelen. Dit programma, het Indicatief meerjarenprogramma (IMP) geluidhinder, strekt zich uit over een periode van vijf jaar. Het heeft tot doel een integraal overzicht te geven van de ontwikkelingen van de bestrijding van de geluidhinder, en van de financieel-economische gevolgen hiervan.

Het IMP-geluidhinder kent een aantal verplichte onderdelen. In de eerste plaats bevat het een overzicht van de stand van zaken bij de uitvoering van de maatregelen die in het voorafgaande programma werden aangekondigd, en van de door B&W en Gedeputeerde Staten bij de minister aangemelde saneringssituaties. Voor wat betreft dit laatste geeft de minister, in overleg met andere betrokken ministers, aan in hoeverre en op welke termijnen hij het startsein tot daadwerkelijke sanering zal geven. Hiernaast is in het programma een indicatieve raming opgenomen van de kosten die, gedurende de vijf jaar waarop het betrekking heeft, ten laste van de heffingen zullen komen. Op basis hiervan wordt inzicht gegeven in de jaarlijks benodigde heffingopbrengsten.

Bij de voorbereiding van het IMP-geluidhinder zijn ook de provinciale- en de gemeentebesturen betrokken. Het behoort tot hun taken de minister jaarlijks een overzicht te verstrekken van de maatregelen die zij in de komende vijf jaar nodig achten ter bestrijding van geluidhinder. Dit overzicht dient een raming te bevatten van de uitgaven die deze maatregelen vereisen, voor zover deze ten laste komen van het Rijk.



7. BEROEP, TOEZICHT EN BEVOEGDHEDEN MET BETREKKING TOT DE UITVOERING VAN DE WET (Hoofdstuk XII t/m XV Wgh)

Het twaalfde hoofdstuk van de Wgh, getiteld "Beroep", telt slechts vijf artikelen. Deze bepalen in welke gevallen beroep mogelijk is, en dat in vrijwel al deze gevallen de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne van toepassing is.

Het is van belang op deze plaats het feit te benadrukken dat de Wgh voor haar uitvoering met name een beroep doet op bestuurders. Alleen daar waar het gaat om bestrijding van geluidhinder aan de bron, worden particulieren direct aangesproken. Zij kunnen dan ook tegen bijvoorbeeld een besluit op een vergunningaanvraag, of tegen wijziging van de aan een vergunning verbonden voorschriften, rechtstreeks beroep aantekenen. Omdat maatregelen in de overdrachtssfeer en ter afscherming van de ontvanger van geluid bijna altijd onder de verantwoordelijkheid van de overheid vallen, zullen burgers met bezwaren tegen dergelijke maatregelen zich moeten verlaten op een AROB-procedure.

Met betrekking tot de uitoefening van toezicht op de naleving van de wet kan de minister, in overeenstemming met bij AMvB aangewezen ambtgenoten, ambtenaren aanwijzen. Ook Gedeputeerde Staten en B&W zijn hiertoe bevoegd. Aan deze ambtenaren worden regels gesteld betreffende de vervulling van hun taak, regels die altijd worden opgesteld in overeenstemming met de minister.

De wet kent de toezichthoudende ambtenaren een aantal bevoegdheden toe die de uitoefening van hun taak vergemakkelijken. Deze komen er kortweg op neer dat een ieder die betrokken is bij aangelegenheden waarop de bepalingen van de Wet geluidhinder van toepassing zijn, hen volledige medewerking moet verlenen. Desnoods kan hiertoe hulp van de sterke arm worden ingeroepen.

Aan de provincie is een coördinerende taak toebedacht in de toezichtsuitoefening. Gedeputeerde Staten van elke provincie dienen te bevorderen dat er regelmatig overleg plaatsvindt tussen de provinciale, de gemeentelijke en de rijksambtenaren die belast zijn met het toezicht. Ook hun ambtsinstructies houden regels in tot bevordering van

een goede onderlinge samenwerking. De coördinerende taak van de provincie vindt hiernaast haar beslag in de rol van Gedeputeerde Staten bij de afstemming van saneringsmaatregelen. De voorstellen voor sanering, die zij aan de minister voorleggen, gaan altijd vergezeld van hun advies betreffende de noodzakelijke onderlinge samenhang en afstemming van de werkzaamheden. Slechts wanneer voor een gebied, zowel door Gedeputeerde Staten als van Rijksweg een saneringsprogramma wordt opgesteld, draagt de minister zorg voor deze coördinerende taak.

In het kader van de aan hen opgedragen taken bepaalt de Wgh dat Gedeputeerde Staten zelf de hiervoor noodzakelijke geluidmetingen verrichten en klachten behandelen. Met het oog op deze bepaling, dienen Provinciale Staten zorg te dragen voor het functioneren van een Provinciale Geluidhinderdienst, die behalve door het provinciaal bestuur ook door andere overheden kan worden ingeschakeld. De Provinciale Geluidhinderdienst omvat in elk geval een meet- en klachtendienst, ze kan eventueel bestaan uit regionaal werkende onderdelen. Provinciale Staten hebben de taak om bij verordening regels te stellen omtrent de organisatie en de uitvoering van de aan het provinciaal bestuur opgedragen taken. Het gaat hierbij onder meer om regelmatige openbaarmaking van de verkregen gegevens, en de advisering van andere bestuursorganen ter zake van ingekomen klachten.

Voor zover de gemeente geen gebruik wil maken van de provinciale geluidhinderdienst, kan zij zelf een meetdienst opzetten. De noodzakelijke metingen worden in dit geval verricht vanwege B&W, de Gemeenteraad draagt zorg voor het functioneren van de dienst en stelt ten dezen bij verordening regels.

Omtrent de technische kant van de van overheidsweg te verrichten geluidmetingen, en omtrent het voor iedereen bereikbaar maken van de uitkomsten hiervan kunnen bij AMvB regels worden gesteld.

Voorts kunnen zowel de minister als Gedeputeerde Staten gegevens over geluidsuitstraling verlangen van houders van vergunningen en beheerders van bepaalde verplaatsbare inrichtingen en categorieën van

toestellen. B&W kunnen Gedeputeerde Staten verzoeken van deze bevoegdheid gebruik te maken. Bovendien kan bij AMvB bepaald worden dat de bij deze maatregel aangewezen besturen van gemeenten, provincies of andere openbare lichamen de geluidbelastingen binnen hun eigen gebied moeten vaststellen. Deze maatregelen hebben tot doel het verkrijgen van een goed overzicht van de over het gehele land voorkomende geluidbelastingen.

Tot besluit van deze paragraaf kan worden opgemerkt dat de Wgh een hoofdstuk "Verdere bepalingen" bevat. Hierin komen de meer algemene zaken als geheimhoudingsplicht, handelingswijze in tijd van oorlog, en de procedure voor het vaststellen van een AMvB aan de orde. Het laatste artikel van dit hoofdstuk bepaalt dat alle publicaties die krachtens de Wgh aan belanghebbenden worden toegezonden, vergezeld moeten gaan van een samenvatting in de Nederlandse taal, die toegankelijk is voor een breed publiek.

8. STRAFBEPALINGEN

Gedragingen die in strijd zijn met de Wet geluidhinder en die als zodanig als strafbare feiten zijn aangemerkt, vallen onder het regiem van de Wet op de economische delicten. Deze wet is hiertoe aangepast.

Wanneer men opzettelijk handelt in strijd met de bepalingen van de wet, pleegt men een misdrijf, in andere gevallen is sprake van een overtreding.

9.           ANDERE WETTEN DIE VAN BELANG ZIJN VOOR DE  
              BESTRIJDING VAN GELUIDHINDER

              Hiervoor kwam reeds ter sprake dat voor de bestrijding van geluidhinder niet alleen de Wgh ter zake doet; ook in andere wetten is hiervoor een basis te vinden.

              Voor wat betreft de bestrijding van geluidhinder aan de bron zijn de bepalingen van een veelheid aan andere wetten van belang. Ten aanzien van toestellen springt de Luchtvaartwet hier het meest in het oog; op geluid afkomstig van luchtvaartuigen is deze wet, en niet de Wgh, van toepassing. Ook de Arbeidsomstandighedenwet, de Veiligheidswet 1934 en de Wegenverkeerswetgeving spelen in dit verband een rol. Waar het gaat om bepalingen ten aanzien van de geluidproduktie van inrichtingen zijn deze, behalve in de Wgh, te vinden in de Hinderwet, de Afvalstoffenwet, de Kernenergiewet en de Mijnwet 1903; ze vervullen met name een functie in de vergunningverlening.

              In het beleid ter bestrijding van geluidhinder tijdens de overdracht dat tot nog toe in de praktijk de meeste aandacht kreeg, is de wetgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening van het grootste belang. Er wordt zelfs gebruik gemaakt van het instrumentarium van de ruimtelijke ordening; vooral het bestemmingsplan en het streekplan zijn van betekenis. Niet alleen op de bepalingen van de Wet op de ruimtelijke ordening en die van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing, maar ook op die van het toekomstige Besluit op de Ruimtelijke Ordening kan een beroep gedaan worden in het kader van de geluidhinderbestrijding tijdens de overdracht. Hiervoor zijn tevens de Zondagswet, het Wetboek van Strafrecht, de Gemeentewet en, opnieuw, de Luchtvaartwet van belang.

              Ook ten behoeve van de afscherming van de ontvanger van geluid wordt een beroep gedaan op de wetgeving in de sfeer van de ruimtelijke ordening. In het belang van de geluidsisolatie van woningen is de Woningwet op een aantal punten ingrijpend gewijzigd. De Bouwverordening en de bouwvergunning hebben hiermee een functie gekregen in het beleid ter bestrijding van de geluidhinder.

Tot slot moet opgemerkt worden dat uiteraard de Wabm van belang is voor doeltreffende uitvoering van de bepalingen van de Wgh, vooral waar het gaat om de procedurele kanten van de uitvoeringspraktijk. Voorts is de Wet op de economische delicten van toepassing, wanneer een bepaling van de Wgh overtreden wordt.

DEEL II: BELEID TEN AANZIEN VAN DE BESTRIJDING VAN  
GELUIDHINDER

## 1. BELEIDSINSTRUMENTEN

Zoals vermeld wordt de Wgh onder meer gekenmerkt door het uitgebreide beleidsinstrumentarium waarvoor zij de basis legt. De wetgever heeft middels de uitrusting van het uitvoerend bestuur met dit uitgebreide instrumentarium recht willen doen aan de complexiteit van het geluidhinderprobleem, en aangrijpingspunten voor het beleid gezocht in een veelheid van maatschappelijke situaties.

In de navolgende beschrijving komen de belangrijkste instrumenten en de aard van het hiermee te voeren beleid aan de orde, alsmede praktijkproblemen die met de toepassing hiervan gepaard gaan. Hierbij gaat het niet alleen om een inventarisatie; er is tevens gepoogd globaal aan te geven welke aanwijzingen in de keuze en vormgeving van de beleidsinstrumenten te vinden zijn voor mogelijke oorzaken van teleurstellingen in het huidige beleid ter bestrijding van geluidhinder.

Hoewel men de Wgh, en de hierin verankerde normen, ook als beleidsinstrument zou kunnen typeren, gebeurt dit in deze beschrijving niet. Het gaat hier om die instrumenten waarmee men meer direct in de praktijk beoogt in te grijpen, zoals bijvoorbeeld vergunningverlening en bestemmingsplan; de Wgh en haar normen worden beschouwd als grondslag voor het toepassen van dergelijke instrumenten.

In de opzet van zowel 1.1 als 1.2 wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan beleidsinstrumenten ten behoeve van de bestrijding van geluidhinder aan de bron, tijdens de overdracht, ter afscherming van de ontvanger en met betrekking tot planning. Deze indeling is gemaakt ten behoeve van de overzichtelijkheid, ze houdt niet in dat afstemmingsregelingen tussen het beleid op de verschillende "sporen" van de geluidhinderbestrijding onbesproken blijven.

De handhaving van de bepalingen van de Wgh zal hier niet aan de orde komen; hieraan is hoofdstuk 4 gewijd.

### 1.1 Omschrijving van de instrumenten en aard van het hiermee te voeren beleid

#### 1.1.1 Bestrijding aan de bron

In de hoofdstukken van de Wgh die strekken tot de bestrijding van geluidhinder aan de bron, wordt onderscheid gemaakt tussen een drietal categorieën van geluidbronnen: toestellen en geluidwerende voorzieningen.



recreatie-inrichtingen, en inrichtingen. Dit onderscheid wordt ook in de navolgende beschrijving aangehouden.

Het belangrijkste beleidsinstrument ter voorkoming of beperking van de geluidhinder afkomstig van elk van deze bronnen is de vergunningverlening.

De basis is, waar het gaat om toestellen en geluidwerende voorzieningen, gelegd bij de uitstoot van het geluid; wanneer een bij AMvB bepaalde emissiewaarde wordt overschreden kan een vergunning worden geweigerd. In principe is voor het vervaardigen, invoeren, in voorraad hebben, te koop aanbieden, afleveren, vervoeren en gebruiken van toestellen anders dan in particuliere huishoudens altijd een vergunning ex Wgh nodig. (Alleen luchtvaartuigen zijn hiervan vrijgesteld, zij vallen, ook waar het hun geluidsuitstraling betreft, onder het regime van de Luchtvaartwet.) Bovendien stelt de Wgh nog andere regels aan het gebruik van toestellen, van bepaalde uitlaatsystemen en van bepaalde materialen als geluidwerende voorziening. Dit gebeurt op basis van de zogenaamde produktnormen, die kunnen worden en in een aantal gevallen reeds zijn vastgelegd in uitvoeringsbesluiten. Om consumenten van een en ander op de hoogte te houden vindt informatieve etikettering van bepaalde toestellen, uitlaatsystemen en geluidwerende voorzieningen plaats. Periodiek kunnen de geluidseisen die in dit verband van toepassing zijn worden aangescherpt ter aanpassing aan de stand der techniek.

Een vergunning kan worden geweigerd wanneer de geluidsuitstraling hoger ligt dan een vastgestelde emissiewaarde, maar ook wanneer niet voldaan wordt aan, bij AMvB gestelde, nadere eisen of geen goedkeuring van het betreffende produkt heeft plaatsgevonden volgens bepaalde richtlijnen.

De wet biedt hiernaast de mogelijkheid om aan een eenmaal verleende vergunning voorschriften te verbinden. Wanneer uitlaatsystemen of geluidwerende maatregelen niet voldoen aan de bij wet gestelde regels, kan het gebruik hiervan verboden worden. Aan de normstelling voor motorvoertuigen en bromfietsen is uitvoering gegeven in het Besluit Geluid-  
produktie motorvoertuigen (Stb. 1981, 741). Ten aanzien van deze voertuigen geldt de vergunningplicht niet.

Ter zake van het gebruik van geluidapparaten binnen recreatie-inrichtingen worden bij gemeenteverordening regels gesteld. Het gaat hierbij om recreatie-inrichtingen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder a of e, van de Drank- en Horecawet, en om recreatie-inrichtingen die behoren tot een bij AMVB aangewezen categorie. Deze regels, die bij gemeenteverordening gesteld worden, dienen het belang van zowel omwonenden als bezoekers. Op grond van de verordening kunnen B&W een vergunning verlenen voor het gebruik van geluidapparaten in recreatie-inrichtingen, waaraan ook hier voorschriften kunnen worden verbonden. De grondslag voor de vergunningverlening is vooral gezocht in emissiewaarden. Gemeenteverordeningen kunnen aanzetten tot het terugdraaien van het geluidniveau, ze kunnen ook isolatievoorschriften bevatten. Geluid buiten een recreatie-inrichting wordt via de Algemene Politieverordening bestreden.

De regelgeving die geldt voor inrichtingen die niet voor recreatiedoeleinden worden gebruikt, is onderverdeeld in regels ten aanzien van inrichtingen die onder alle omstandigheden onder de wet vallen enerzijds, en regels ten aanzien van bepaalde bijzondere categorieën van inrichtingen anderzijds. In het eerste geval gaat het om de grote lawaaiveroorzakende bedrijven, zoals die zijn opgenomen in het Besluit Categorie A-inrichtingen Wet geluidhinder (Stb. 1981, 671). In het tweede geval gaat het om de middelgrote lawaaiveroorzakende bedrijven, voor zover hiervoor geen vergunning vereist is op grond van de Hinderwet, Afvalstoffenwet, Kernenergiewet of Mijnwet 1903. Voor beide groepen van inrichtingen geldt op grond van de Wgh de vergunningplicht. Noch het oprichten, noch het in werking hebben, noch het wijzigen van dergelijke inrichtingen is toegestaan zonder een hiertoe verleende vergunning. Aan een eenmaal verleende vergunning kunnen nadere eisen of middel- en/of doelvoorschriften worden verbonden. Het weigeren of het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning is alleen mogelijk in het belang van het voorkomen of beperken van geluidhinder buiten de inrichting; immissienormen vormen een belangrijke grondslag. Bij de beoordeling van vergunningaanvragen dient echter ook

toetsing aan het principe van de "best practicable means" plaats te vinden; ook procedénormen spelen een rol. Over het meten van de immissiewaarden kan overigens nog worden opgemerkt, dat hiervoor zowel de zonegrenzen als de grenswaarden voor de geluidsbelasting van bestemmingen binnen én buiten de zone bepalend zijn. Ook de zoneringsbepalingen van de Wgh zijn derhalve van belang in verband met de vergunningverlening. Bovendien dient rekening gehouden te worden met het cumulatieve effect van reeds aanwezige inrichtingen, en moet het geluidniveau van in de toekomst te vestigen of te wijzigen inrichtingen worden meegewogen.

Ten aanzien van de grote lawaaiveroorzakende bedrijven is een aantal regels nader uitgewerkt in het Vergunningenbesluit Categorie A-inrichtingen Wet geluidhinder (1 september 1982, Stb. 1982, 474). Dit besluit bepaalt onder meer dat voor dergelijke inrichtingen vergunningen, ex Wgh in de plaats treden van Hinderwetvergunningen. De middelgrote lawaaiveroorzakende bedrijven blijven onder de Hinderwet vallen.

Uit het boven geschetste blijkt dat in het beleid ten behoeve van de bestrijding van geluidhinder in ruime mate gebruik gemaakt kan worden van het vergunningsinstrument; een veelheid van normadressaten wordt met de vergunningplicht geconfronteerd. Het gaat hierbij niet alleen om vergunningen ex Wgh, maar ook om vergunningen ex Hinderwet, Afvalstoffenwet, Kernenergiewet en Mijnwet 1903, waarin geluidhinderaspecten een rol spelen. De vergunningverlening heeft in hoofdzaak een regulerende werking, ze kan zowel een sanctiemiddel als een middel voor sanering zijn. Tot deze laatste functie draagt niet in het minst de mogelijkheid tot het (tijdelijk) intrekken van een vergunning en tot het verbinden van nadere eisen en voorschriften aan een vergunning bij.

In het tiende hoofdstuk van de Wgh is de basis gelegd voor financiële beleidsmiddelen. Het heffingsinstrument en, in mindere mate, de mogelijkheid tot het uitkeren van schadevergoedingen zijn eveneens van belang voor de bestrijding van geluidhinder aan de bron. Ten aanzien van het kostenaspect is in de Wgh uitgegaan van het principe "de vervuiler betaalt".

Heffingen kunnen worden opgelegd aan houders van vergunningen ex Wgh, Hinderwet en Mijwet 1903, aan hen die omgaan met bepaalde toestellen anders dan in particuliere huishoudens, alsmede aan de bezitters van motorvoertuigen en bromfietsen en de gebruikers van bepaalde brandstoffen. Waar het gaat om de grote lawaaiveroorzakende bedrijven is op 1 oktober 1982 een afzonderlijke wet in werking getreden: "Wet houdende regelen inzake het instellen van een heffing ten aanzien van categorie A-inrichtingen als bedoeld in het Besluit Categorie A-inrichtingen Wgh" (1 oktober 1982, Stb. 1982, 546). De opbrengst van de heffingen wordt over het algemeen zo besteed, dat de heffing op het gebruik van toestellen wordt gebruikt voor de bekostiging van maatregelen die het gebruik van minder lawaaiige toestellen bevorderen, dat uitgaven ter bestrijding van wegverkeerslawaaï ten laste komen van de heffingen op het wegverkeerslawaaï enzovoort. Hetzelfde principe geldt ter zake van categorie A-inrichtingen. Meer in het bijzonder worden heffingen hiervan besteed aan schadevergoedingen voor inrichtingen, uitgaven ter financiering van apparaatskosten van gemeenten en provincies en van de door hen uitgevoerde akoestische onderzoeken, alsmede aan uitgaven van het Rijk ten behoeve van onderzoek naar de ontwikkeling van stillere apparaten en installaties en andere methoden ter bestrijding van geluidhinder.

Ten behoeve van een doelmatige bestrijding van geluidhinder aan de bron en een billijke kostenverdeling heeft de wetgever bepaald dat emissiewaarden de meest geëigende heffingsgrondslag vormen. Immissieheffingen zouden ongelijke heffingslasten kunnen veroorzaken voor bronnen met een gelijkwaardige geluidsuitstraling, en bovendien zeer hoge eisen hebben gesteld aan de noodzakelijke geluidmetingen. Aan het stelsel van heffingen is op zodanige wijze vormgegeven, dat een zeer flexibel beleidsinstrument werd gecreëerd. Heffingen worden telkens voor een bepaald tijdvak vastgesteld, zodat de hoogte tevens kan worden afgestemd op de omvang van de in dat tijdvak vallende kosten die ermee bestreden moeten worden. Het feit dat de hoogte van een heffing zoveel mogelijk overeen zal stemmen met de sterkte, de duur en de frequentie van de lawaaiproduktie stimuleert de toepassing van stillere toestellen en technieken.

De Wgh kent twee categorieën van heffingen: bestemmingsheffingen en regulerende heffingen. De eerste categorie heeft ten doel het bestrijden van de kosten die verbonden zijn met de uitvoering van de Wgh. De tweede categorie strekt ertoe consumenten en producenten via het marktmechanisme te stimuleren tot aanschaf en gebruik, respectievelijk ontwikkeling en fabricage van stillere toestellen.

Zoals hiervoor al aan de orde kwam, legt de Wgh tevens een basis voor het uitkeren van schadevergoedingen. Iedereen die een inrichting drijft met een hiertoe in het kader van de Wgh, Hinderwet of Mijnewet 1903 verleende vergunning, komt hiervoor in principe in aanmerking, wanneer zij of hij voor kosten gesteld wordt die redelijkerwijs niet geheel te harer of zijner laste behoren te blijven. Deze kosten dienen uiteraard voort te vloeien uit inspanningen ter bestrijding van geluidhinder. Bij AMvB zijn regels gesteld omtrent de maatstaven voor toekenning dan wel weigering van een verzoek om schadevergoeding.

Tot besluit van deze beknopte omschrijving van de voornaamste beleidsmiddelen ter bestrijding van geluidhinder aan de bron, kan worden opgemerkt dat de minister in het uiterste geval kan grijpen naar het middel van de ministeriële aanwijzing. Hij kan, eventueel samen met bepaalde ambtgenoten, een bindende aanwijzing geven met betrekking tot het verlenen van vergunningen aan inrichtingen.

#### 1.1.2 Bestrijding tijdens de overdracht

De belangrijkste beleidsmiddelen ten behoeve van de bestrijding van geluidhinder tijdens de overdracht worden hier beschreven voor zover ze verband houden met industrielawaai, wegverkeerslawaai en de zogenaamde stiltegebieden. Hoe alomvattend de Wgh ook mag zijn, regelingen ten aanzien van spoor-, tram- en metrowegen, vliegtuigen en zaken als schietterreinen en militaire oefenterreinen delegeert zij volledig.

Ten behoeve van een daadkrachtige bestrijding van geluidhinder tijdens de overdracht bevat de Wgh een omvangrijk en ingewikkeld zoneringsstelsel, waarin een

verbinding wordt gelegd met aspecten van het ruimtelijk beleid. Het maakt deel uit van een afstemmingsregeling die, vanuit het terrein van de ruimtelijke ordening bezien, voorwaardenstellend van aard is: kwaliteitsdoelstellingen voor een akoestisch goed leefklimaat worden dwingend voorgeschreven aan, en kunnen geïncorporeerd worden in het ruimtelijk beleid. Van centrale betekenis is in dit opzicht de verplichting die de Wgh met zich meebrengt om bij de vaststelling of herziening van ruimtelijke plannen de wettelijk vastgelegde immissienormen in acht te nemen. Hoe vergaand de wetgever de afstemming tussen beide terreinen heeft willen regelen blijkt tevens uit het feit dat de Wgh (!) bepaalt dat zelfs op grond van de WRO (art. 36) enkel en alleen in het belang van de geluidhinderbestrijding regels kunnen worden gesteld aan de voorbereiding van bestemmings- en structuurplannen.

In de opzet van het zoneringsstelsel is het bestemmingsplan een uiterst belangrijk instrument voor de bestrijding van industrie- en verkeerslawaai. Het is de bedoeling dat bij de vaststelling of herziening van alle bestemmingsplannen de in de Wgh vastgelegde blootstellingsnormen in acht genomen worden, waarbij het verrichten van akoestische onderzoeken en het horen van de inspecteur milieuhygiëne ten behoeve van het vaststellen van geluidszones tot verplichte onderdelen van de bestemmingsplanprocedure (zijn) gaan behoren. In geval van een bestaande situatie waarin industrielawaai optreedt, kan ook zonevaststelling plaatsvinden door middel van een afzonderlijk zonebesluit, dat een soortgelijke functie vervult als het bestemmingsplan en dezelfde procedure doorloopt. Deze mogelijkheid is geschapen om te bevorderen dat een zone binnen een wettelijk termijn tot stand komt. Voor wijziging of herziening van een eenmaal vastgestelde zone is altijd wijziging of herziening van het bestemmingsplan noodzakelijk.

Het feit dat in het kader van de geluidhinderbestrijding gebruik gemaakt wordt van het bestemmingsplan past in de algemene doelstellingen van deze sector van het milieubeleid. Het bestemmingsplan vindt aangrijpingspunten in tal van maatschappelijke situaties, die, juist ook voor wat betreft hun toekomstige ontwikkelingen, met behulp

hiervan beïnvloed kunnen worden. Het bestemmingsplan biedt mogelijkheden om het geluidhinderaspect zo vroeg mogelijk mee te wegen in ruimtelijk relevante beslissingen, zodat geluidhinder in toekomstige situaties op effectieve wijze voorkomen, en in bestaande situaties beperkt kan worden.

Het doel van de inzet van dit instrument in het beleid ter bestrijding van geluidhinder mag weliswaar eenduidig zijn, toepassing ervan met inachtneming van de bepalingen van de Wgh is veelal een gecompliceerde zaak. Het wettelijk stelsel van blootstellingsnormen bijvoorbeeld, dat hiervoor de grondslag vormt, is zeer gedifferentieerd. De hierin aangegeven grenswaarden lopen niet alleen uiteen naar de aard van de bron van het geluid (verschillende categorieën van inrichtingen, gemotoriseerd wegverkeer e.a.), maar ook naar de aard van de situatie waarin het geluid voorkomt: er wordt onderscheid gemaakt tussen nieuwe en reeds bestaande situaties, die weer verschillend genormeerd worden wanneer ze in stedelijk dan wel buitenstedelijk gebied liggen. Bovendien kent het stelsel niet alleen streefnormen, die aldus uiteenlopen al naar gelang de aard van de situatie, maar ook uiterste grenswaarden, die in tal van uitzonderingsgevallen de streefnormen kunnen vervangen wanneer hiertoe omslachtige procedures worden doorlopen (zie deel I, par. 2.1 en 2.2, alsmede deel II, par. 2.2). Het zijn niet alleen de wettelijk vastgelegde normen die bijdragen tot het uiterst ingewikkelde normenstelsel, ook diverse uitvoeringsbesluiten dragen hiertoe bij.

Wanneer een gemeente middels de bestemmingsplanprocedure of langs de weg van het afzonderlijk zonebesluit over gaat tot zonevaststelling, is zij verplicht akoestisch onderzoek te verrichten naar de omvang van het equivalente geluidsniveau, dat in bepaalde situaties heerst en in de toekomst zal heersen. De uitkomsten hiervan zijn bepalend voor de ligging van de zonegrenzen. Rond industrie-terreinen wordt de gehele "dB(A)-contour" op deze wijze bepaald, voor zones langs wegen geven de uitkomsten aan welke wettelijk vastgelegde zonebreedte in de betreffende situatie van toepassing is. De wijze waarop het akoestisch onderzoek moet worden uitgevoerd is opnieuw aan regels onderworpen. Ten behoeve van adequate uitvoering zijn

diverse uitvoeringsbesluiten vastgesteld, zoals het Meet- en Rekenvoorschrift hoofdstuk V Wgh (1 september 1982, Stcrt. 1982, 161), het Meet- en Rekenvoorschrift Geluidbelasting binnen gebouwen (26 november 1982, Stcrt. 1982, 228), het Meet- en Rekenvoorschrift Verkeerslawaaï (11 juni 1981, Stcrt. 1981, 107) en het ministeriële besluit "bepaling aftrek op resultaat berekening en meting geluidbelasting vanwege een weg" (24 juni 1981, Stcrt. 1981, 116). Ook de uitvoering van akoestische onderzoeken lijkt geen eenvoudige zaak te zijn.

Zowel het afzonderlijk zonebesluit als het bestemmingsplan ontleent zijn daadkracht mede aan de betekenis die het krijgt in samenhang met andere beleidsinstrumenten. Zo is onder meer een duidelijke verbinding gelegd tussen geluidszones en de vergunningverlening. De verlening van vergunningen aan inrichtingen, alsmede voor de bouw van geluidgevoelige bestemmingen en de aanleg van wegen, zou, in lijn met de Wgh, idealiter dienen te geschieden op basis van reeds bij bestemmingsplan of afzonderlijk besluit vastgestelde zonegrenzen en blootstellingsnormen. Laatstgenoemde besluiten kunnen dan ook weigeringsgronden bieden voor de verlening van vergunningen voor activiteiten die overschrijding van de immissiewaarden binnen of buiten de zonegrenzen tot gevolg hebben. Een vergunningaanvraag moet in vele gevallen worden aangehouden wanneer voor een bepaald gebied nog geen zone is vastgesteld. Aldus is een wisselwerking gecreëerd die enerzijds zonevaststelling moet stimuleren, en anderzijds de handhaving van zonegrenzen door middel van de vergunningverlening mogelijk maakt. Opgemerkt moet worden dat het hier niet alleen de vergunningverlening, zoals eerder besproken, aangaat, maar dat ook de bouw- en aanlegvergunning, een "ruimtelijk" instrument, in het spel is.

Een ander belangrijk instrument ter beperking van geluidhinder in de overdrachtssfeer, dat haar doelmatigheid zelfs uitsluitend kan bewijzen in relatie met zonevaststelling (middels bestemmingsplan dan wel afzonderlijk besluit), is het saneringsprogramma. Dit programma wordt opgesteld naar aanleiding van door gemeenten aangemelde situaties, waarin blootstellingsnormen worden overschreden.



Het saneringsprogramma heeft tot doel het uit de weg ruimen van bestaande geluidhinderlijke situaties. Het kan de uitvoering behelzen van ingrijpende en kostbare maatregelen; in het ernstigste geval kan het aanzetten tot sloop van bepaalde geluidgevoelige bestemmingen als woningen. Wanneer voor het ten uitvoer brengen van saneringsmaatregelen bestemmingsplanwijziging nodig is, dient hiertoe zo snel mogelijk een voorbereidingsbesluit genomen te worden.

Doordat zonevaststelling door gemeente of provincie in een veelheid van situaties verplicht is, wordt de mogelijkheid geschapen om een goed overzicht te krijgen van de in den lande aanwezige saneringssituaties. Op basis hiervan wordt het saneringsprogramma industrielawaai dan wel verkeerslawaai samengesteld, en kan op nationaal niveau bepaald worden welke prioriteiten gesteld zullen worden bij de sanering, hetgeen tevens van belang is bij de toebedeling van rijksbijdragen.

Ook het saneringsprogramma bevat geluidhinder-normen, die van verschillende aard kunnen zijn, en geeft aan op welke wijze deze nageleefd kunnen worden (zie deel I, par. 4.2). Aangaande industrielawaai zijn de bepalingen van de Wgh die sanering tot gevolg zouden moeten hebben in werking getreden op 1 september 1982, ten aanzien van verkeerslawaai wordt inwerkingtreding in de loop van 1985 voorzien.

Wordt het bestemmingsplan ingezet in het kader van de geluidhinderbestrijding op gemeentelijk niveau, op provinciaal niveau wordt gebruik gemaakt van een ander ruimtelijk instrument: het streekplan. In het streekplan dienen de zogenaamde intentieprogramma's stiltegebieden te worden geïncorporeerd. Deze programma's beogen de geluidbelasting te beperken of laag te houden in gebieden waarin deze reeds zo laag is, dat natuurlijke geluiden er nauwelijks worden verstoord. Bepaalde natuurgebieden moeten op grond van de Wgh verplicht als stiltegebied worden aange-merkt. Door verplichte incorporatie van de stiltegebieden in het streekplan, wordt gewaarborgd dat binnen de ruimtelijke ordening ook met dit aspect van de geluidhinderbestrijding rekening wordt gehouden.

### 1.1.3 Afscherming van de ontvanger

Ook ten behoeve van de afscherming van de ontvanger van geluid wordt een beroep gedaan op de wetgeving in de sfeer van de ruimtelijke ordening. Afscherming van de ontvanger van geluid houdt isolatie tegen externe geluidbronnen, tussen gebouwen onderling ofwel tussen bepaalde ruimten binnen eenzelfde gebouw in.

In het belang van de geluidsisolatie van gebouwen is de Woningwet gewijzigd, op zodanige wijze dat deze verplicht tot het opnemen van geluidsisolatiënormen in bouwverordeningen en bouwvoorschriften. De Woningwet bepaalt dat hiertoe bij AMvB regels gesteld kunnen worden met betrekking tot de voorwaarden waaraan de geluidwering van gebouwen moet voldoen, en omtrent de wijze waarop aan deze voorwaarden voldaan kan worden. Deze bepaling heeft inmiddels onder meer gestalte gekregen in het Besluit Geluidwering Gebouwen (15 februari 1983, Stb. 1982, 755). Wanneer niet voldaan wordt aan de eisen die zijn neergelegd in bouwverordening of bouwvoorschrift, kan een bouw- of aanlegvergunning geweigerd worden. Dit instrument is derhalve van groot belang voor zowel het voorkomen van nieuwe als het oplossen van bestaande geluidhinderknelpunten.

Waar isolatie van bestaande of reeds in aanbouw zijnde gebouwen noodzakelijk geacht wordt, is opnieuw het saneringsprogramma het aangewezen instrument. Aan materialen die gebruikt worden voor geluidwerende voorzieningen kunnen eisen worden gesteld op grond van hoofdstuk II Wgh.

### 1.1.4 Planning

Het belangrijkste planningsinstrument in het kader van de geluidhinderbestrijding is het, vanaf 1980, jaarlijks uit te brengen IMP-geluid (zie deel I, hoofdstuk 5). Dit programma heeft tot doel een integraal overzicht te geven van de ontwikkelingen van de geluidhinderbestrijding in ruime zin, van de op korte termijn te realiseren maatregelen, en van de financieel-economische gevolgen hiervan. Het strekt zich uit over een periode van vijf jaar. Omdat het IMP-geluid een belangrijke functie vervult bij de financiering van saneringsmaatregelen, zal

het in de voorziene wijzigingen in de planningstructuur van het milieubeleid als geheel voorlopig niet komen te vervallen, zoals dit met andere sectorale IMP's het geval is (1).

Andere instrumenten die een rol spelen bij de planning van het geluidhinderbeleid zijn het bestemmingsplan, het streekplan, het saneringsprogramma en het intentieprogramma stiltegebieden. Gemeenten en provincies, die nauw betrokken zijn bij de voorbereiding en vaststelling van deze plannen en programma's, dienen overzichten te verstrekken van de in de toekomst uit te voeren maatregelen en van de hiervoor benodigde rijksuitgaven. Met hen wordt overleg gevoerd gedurende de voorbereidingsperiode van het IMP-geluid.

In de vaststellingsprocedure van het IMP wordt de volksvertegenwoordiging bij het beleid ter bestrijding van geluidhinder betrokken. Het wordt jaarlijks tegelijk met de begroting aan de Staten Generaal overlegd. Evenals het IMP-milieubeheer is het IMP-geluid van invloed op deze begroting van de financiële middelen die voor de diverse aspecten van de geluidhinderbestrijding beschikbaar zijn.

## 1.2 Praktijkproblemen

### 1.2.1 Bestrijding aan de bron

Sinds inwerkingtreding van de Wgh zijn op het terrein van de bronbestrijding slechts zeer weinig resultaten geboekt (2). Ondanks het feit dat effectieve lawaai-vermindering aan de bron pas op langere termijn bereikt kan worden, moet men de huidige stand van zaken beslist teleurstellend noemen. Het is niet alleen het effect van het gehanteerde instrumentarium dat tegenvalt, het zijn wellicht juist de beleidsinspanningen op dit spoor van de geluidhinderbestrijding die achterblijven bij de oorspronkelijke bedoelingen van de wetgever. De bestrijding van geluidhinder tijdens de overdracht en de afscherming van de ontvanger van geluid zijn in meerdere mate het onderwerp van bestuurlijke inspanningen geweest: een tendens die het gevaar in zich draagt zich zelf voort te zetten; waar bestrijding aan de bron niet slaagt, moet men zijn toevlucht nemen tot lawaai-vermindering tijdens de overdracht of afscherming van de ontvanger.

Het belangrijkste instrument voor de bestrijding van geluidhinder aan de bron is de vergunningverlening. De basis hiervoor is gelegd in een stelsel van emissie- en immissienormen, waarnaast in bepaalde gevallen ook produkt- en procedénormen van belang zijn. Ten aanzien van de vergunningverlening zijn of worden normen veelal bij AMvB vastgesteld.

Waar het gaat om de bestrijding van geluidhinder afkomstig van toestellen door middel van vergunningverlening, kunnen vooral vragen gesteld worden omtrent de doelmatigheid van de wettelijke regeling met betrekking tot deze geluidbronnen. Deze regeling behelst dat per toestel bij AMvB bepaalde normen en eisen gesteld kunnen worden. Voor bepaalde toestellen is dit reeds gebeurd, voor het merendeel laat regeling echter nog op zich wachten. Gezien het huidige dereguleringsstreven en de grote tijdsspanne die met de opstelling van dergelijke AMvB-en gemoeid kan zijn, is het aannemelijk dat zij ook zeker nog geruime tijd op zich zullen laten wachten. Waar dergelijke AMvB-en wél tot stand gekomen zijn en waar derhalve in verband met de vergunningverlening wel eisen gesteld worden aan bepaalde toestellen, kunnen eveneens vraagtekens gesteld worden bij de doeltreffendheid en de doelmatigheid van dit instrument. Dit gebeurde reeds in het actieprogramma DROM, waarin onder meer werd aanbevolen om eisen aan toestellen zoveel mogelijk te beperken tot algemene regels (3). Van de mogelijkheid om dergelijke eisen periodiek aan te scherpen, zodat ze in overeenstemming worden gebracht met de stand der techniek, is tot op heden nog geen gebruik gemaakt.

De vergunningverlening aan inrichtingen en recreatie-inrichtingen vindt eveneens plaats op basis van op centraal niveau vastgestelde regelingen, die deels gedelegeerd worden naar AMvB-en. Het meeste belang moet gehecht worden aan de regelgeving ten aanzien van categorie A-inrichtingen; te zamen met het verkeer worden deze grote lawaaiveroorzakende bedrijven gezien als de belangrijkste oorzaak voor geluidhinder.

De vergunningverlening aan deze categorie van inrichtingen vindt haar grondslag in het stelsel van immissienormen, en is gekoppeld aan de zoneringsbepalingen.

Een gevolg hiervan is, dat toepassing van dit instrument een ingewikkelde aangelegenheid is, die bijzonder veel tijd in beslag kan nemen. Aan deze praktische problemen zal in het volgende hoofdstuk uitvoerig aandacht besteed worden; het betreft met name bestuurlijke consequenties van de Wgh.

De doelstelling van de vergunningverlening is, zoals gezegd, bestrijding aan de bron. In dit verband dringt zich de vraag op of de koppeling van dit instrument aan juist immissiewaarden optimaal bijdraagt tot het bereiken van deze doelstelling. Door de koppeling aan immissiewaarden wordt het in de praktijk immers mogelijk gemaakt om middels maatregelen in de overdrachtssfeer aan de normen te voldoen. Met name bedrijven zullen uit verschillende overwegingen de voorkeur geven aan een brede zone rond hun inrichting boven het uitrusten van hun apparaten met geluiddichte omkastingen en dergelijke. Het lijkt tegenstrijdig dat de wetgever bronbestrijding eerste prioriteit geeft en tevens het belangrijkste instrument ten behoeve hiervan zo vormgeeft dat het in veel gevallen eerder bestrijding tijdens de overdracht tot gevolg heeft. Het blijft de vraag of het heffingsinstrument, waarvoor de basis wél gelegd is bij de uitstoot van geluid, voldoende krachtig is om exploitanten tot daadwerkelijke bronbestrijding aan te zetten.

Waar het centralistische karakter van de regelgeving ten aanzien van inrichtingen in de meeste literatuur niet aan kritiek onderhevig is, is dit met betrekking tot recreatie-inrichtingen wel het geval. Er wordt in dit verband wel gesproken van overdreven bevoogding van de gemeentelijke overheden (4). Van rijkswege worden gemeenten verplichtingen opgelegd op een terrein dat ze, zonder inmenging van de centrale overheid en zonder extra bestuurlijke inspanningen, zelf reeds voldoende onder controle kunnen houden met behulp van de APV. De bepalingen van de Wgh omtrent dit onderwerp zijn niet alleen strijdig met het streven naar de decentralisatie van bevoegdheden, maar ook met het dereguleringsstreven.

Hoewel aan de vergunningverlening een zekere regulerende werking kan worden toegeschreven, is de wetgever zich bewust geweest van het feit dat hier niet gesproken kan

worden van een instrument dat afdoende is voor de bestrijding van geluidhinder aan de bron. Hij heeft aan dit instrument weliswaar een centrale rol toebedeeld, maar in haar algemeenheid heeft het niet specifiek tot doel het ontwikkelen van stillere toestellen en apparaten te bevorderen. Bovendien geldt de vergunningplicht niet ten aanzien van een belangrijke categorie van lawaaiveroorzakers: de motorvoertuigen. Het wegverkeerslawaai en het geluid afkomstig van spoor-, tram- en metrowegen dient met behulp van andere middelen bestreden te worden. Derhalve biedt de wet tevens de mogelijkheid tot het opleggen van bepaalde produktnormen, op basis waarvan typekeuringen plaatsvinden, en kan door middel van financiële stimulansen als de WIR-milieutoeslag de vraag naar stillere produkten bevorderd worden.

Aan het eerste is hiervoor reeds de nodige aandacht besteed; produktnormen dienen voor verschillende toestellen in verschillende AMvB-en te worden vastgelegd, hetgeen een langdurige en ingewikkelde zaak is, die nog amper van de grond komt.

In verband met het verstrekken van subsidies wordt in het IMP-geluid 1985-1989 opgemerkt dat deze op zich niet voldoende zijn voor het stimuleren van de vraag naar stillere produkten: in de toekomst zal over aanvullende middelen nagedacht moeten worden. Waar het de lawaai-productie in individuele huishoudens betreft is de wettelijke etiketteringsverplichting tot op heden het enige instrument waarmee men geluidhinder aan de bron probeert te bestrijden.

Aangaande de stimulering van het aanbod van stillere produkten, is de minister van mening dat de marktsector, ook wanneer geen wettelijke eisen gesteld worden, in zou moeten spelen op het beleid ter bestrijding van geluidhinder: op eigen gelegenheid moeten producenten en fabrikanten overgaan tot de productie van stillere toestellen. Of het motief van verbetering van de internationale concurrentiepositie hen hiertoe inderdaad zal aanzetten, zoals de minister oppert, mag op zijn minst betwijfeld worden; als het gaat om het stellen van randvoorwaarden aan de akoestische kwaliteit van het milieu, kan men gerust stellen dat Nederland een vooraanstaande positie bekleedt in de Europese

Gemeenschap. Wellicht zouden eerder maatregelen die de invoer en de afzet van lawaaiige toestellen vanuit het buitenland op de Nederlandse markt belemmeren, de moeite van het overwegen waard zijn. Ten behoeve van innovatieve ontwikkelingen op het terrein van de produktie van stillere apparaten zal het subsidie-instrument overigens voorlopig nog niet in onbruik raken.

Met de heffingen is een flexibel beleidsinstrument geïntroduceerd in het beleid ter bestrijding van geluidhinder aan de bron. Bezwaren tegen de heffingenregeling van de Wgh concentreren zich met name op de ingewikkeldheid van de heffingsbesluiten die momenteel in werking zijn. Met name het Heffingenbesluit Industrielawaai zou aanleiding hebben gegeven tot interpretatieproblemen. In de toekomst wordt van rijkswege geprobeerd tot vereenvoudiging van de heffingenregeling te komen, onder meer door middel van een nieuw hoofdstuk Financiële Bepalingen binnen de Wabm. Een kanttekening die voorts bij de huidige regeling gemaakt kan worden, is dat een betrekkelijk belangrijke nevensdoelstelling ervan voorlopig niet gerealiseerd zal worden. Deze nevensdoelstelling is dat de omvang van de heffingopbrengsten op den duur kostendekkend zou moeten zijn. De komende vijftien jaar (wellicht zelfs de komende dertig jaar) zullen flinke bijdragen uit 's Rijks kas noodzakelijk blijven, zelfs wanneer ze alleen worden gebruikt in het kader van de bestrijding van geluidhinder aan de bron. Niettemin is onlangs de heffing op benzine en diesel verlaagd tegen de achtergrond van het feit dat de geluidproduktie van motorvoertuigen enigszins is afgenomen.

De totale opbrengst van de heffingen wordt voor 1985 op ongeveer 90 miljoen gulden geraamd; dit zou om en nabij 60% van de totale uitgaven van het rijk in het kader van de geluidhinderbestrijding belopen.

#### 1.2.2 Bestrijding tijdens de overdracht

Niet alleen omtrent het resultaat van de bestrijding van geluidhinder aan de bron bestaan klachten, ook de gevolgen van de huidige bestrijding van geluidhinder tijdens de overdracht laten te wensen over. Het IMP-Geluid

1985-1989 meldt in dit verband zelfs dat nauwelijks vooruitgang is geboekt op de belangrijke terreinen van het industrie- en wegverkeerslawaai. Dit terwijl toch het gros van de beleidsinspanningen zich juist op dit spoor van het geluidhinderbeleid heeft afgespeeld.

De basis voor de toepassing van beleidsinstrumenten ter bestrijding van geluidhinder tijdens de overdracht wordt gevormd door het zoneringsstelsel.

Dit stelsel wordt gekarakteriseerd door een hoge mate van ingewikkeldheid, zowel waar het wettekst als wetsinhoud betreft (5). Door de omslachtige definiëring van tal van uiteenlopende situaties en uitzonderingssituaties, en door de complexe vormgeving van het normenstelsel dat voor elk van deze situaties verschillende consequenties heeft, is het zoneringsstelsel zeer ondoorzichtig: de tekst ervan is bijzonder moeilijk leesbaar (zie deel I, hoofdstuk 3). Een belangrijker oorzaak voor het uitblijven van het gewenste resultaat in de beleidspraktijk ligt echter wellicht in het feit dat ook de inhoud van de bepalingen zeer moeilijk kenbaar is; niet alleen de formulering is omslachtig, ook de bedoeling ervan blijft, zelfs na correcte lezing, in zeker opzicht vaag. Dit heeft onder meer de volgende volkomen onbedoelde, ontwikkeling in de beleidspraktijk mogelijk gemaakt: de uiterste grenswaarden worden niet geïnterpreteerd als normen waarnaar slechts bij uitzondering gehandeld zou mogen worden, ze hebben veeleer de functie van streefnormen gekregen. Door haar vele nauwe omschreven uitzonderingsbepalingen lokt de Wgh als het ware uit dat verboden behoudens ontheffing worden geïnterpreteerd als weinig meer dan afwijkingsmogelijkheden; de nadruk is verschoven van het woord "verbod" naar "behoudens ontheffing". Dit brengt niet alleen met zich mee dat de geluidreductie in de praktijk reeds in den beginne achter zal blijven bij de bedoelingen van de wetgever: zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken geeft het ook aanleiding tot onvoorziene omvangrijke bestuurlijke consequenties.

Zo kunnen reeds in de fundamenteën van de regelgeving met betrekking tot de bestrijding van geluidhinder tijdens de overdracht aspecten worden onderscheiden



die het bereiken van de doelstellingen ernstig bemoeilijken. Ze hebben niet alleen gevolgen voor de bestrijding tijdens de overdracht, maar spelen ook door in de andere sporen van het geluidhinderbeleid, onder meer door de koppeling tussen de vergunningverlening en de zoneringsbepalingen. Het gaat om problemen die zowel consequenties hebben voor de doelmatigheid van de beleidsinstrumenten op zich, als voor de praktische toepassing hiervan. Met name in de volgende hoofdstukken zal hier nog uitvoerig aandacht aan besteed worden.

Door middel van het aanbrengen van de zogenaamde bandbreedte in de normstelling, heeft de wetgever gepoogd flexibiliteit in het normenstelsel te brengen. Hieraan wordt door de boven beschreven ontwikkeling afbreuk gedaan (er wordt vooral naar de uiterste grenswaarden gehandeld), er past echter nog een kanttekening bij dit streven naar flexibiliteit. Het gaat om een normenstelsel dat in detail bij wet is vastgelegd, de Wgh bevat tal van technische normen. Hierdoor moet men in principe juist spreken van een star stelsel, waarbij het woord flexibiliteit enigszins misstaat. Bijstellingen van het normenstelsel die nodig zouden kunnen blijken op grond van praktijkervaringen, of aanpassingen van het stelsel aan de stand der techniek, zijn moeilijk te verwezenlijken; ze kunnen slechts plaatsvinden door middel van wetswijziging. In dit verband dringt zich de vraag op of een daadkrachtige geluidhinderbestrijding wellicht niet beter gediend is met een minder star normenstelsel, waarbij materiële normen bijvoorbeeld net als in de Luchtvaartwet gedelegeerd worden naar AMVB-en.

Het feit dat de wetgever ten behoeve van de bestrijding van geluidhinder tijdens de overdracht aansluiting heeft gezocht bij het ruimtelijke beleid getuigt, zoals gezegd, van strategisch inzicht. Binnen het ruimtelijk beleid wordt beschikt over de locatie van zowel lawaai-bronnen als geluidgevoelige bestemmingen. Het feit dat ook het instrumentarium van dit beleidsterrein wordt ingeschakeld bij de geluidhinderbestrijding kan in principe bewerkstelligen dat geluidhinderaspecten zo vroeg mogelijk de vereiste aandacht krijgen in een maximum aan verschillende maatschappelijke situaties.

Dat de afstemming tussen geluidhinderbeleid en ruimtelijke ordening niet vlekkeloos verloopt, is voornamelijk een onderwerp voor de volgende hoofdstukken. Problemen die inherent zijn aan de vormgeving van het instrumentarium, onafhankelijk van de aard van de afstemmingsregeling, doen zich weinig voor. In dit verband zou eventueel het feit genoemd kunnen worden dat in de zoneringsbepalingen zo'n nadrukkelijke koppeling wordt gelegd met het bestemmingsplan, dat het gevaar bestaat dat ze niet doorspelen in die gebieden waarvoor geen bestemmingsplan geldt. Een soortgelijk probleem is gelegen in het feit dat zonegrenzen in bepaalde gevallen niet samenvallen met de grenzen van een bestemmingsplan. Waar sprake is van gemeentegrens-overschrijdende zones kan, overigens voornamelijk ten gevolge van weinig soepele inter-gemeentelijke samenwerking, het geluidhinderaspect in de verdrukking komen. Men kan in beide gevallen niet spreken van problemen die zich onvermijdelijk voordoen vanwege ontoereikend instrumentarium, ze hangen wel degelijk samen met de wijze waarop het uitvoerend bestuur dit instrumentarium hanteert.

Ook wat betreft de stiltegebieden kan hier op een vooralsnog teleurstellend resultaat van de Wgh gewezen worden. Ten gevolge van de economische recessie en een weerstand tegen regulering gaan provincies weinig voortvarend te werk. Niettemin worden potentiële stiltegebieden geïnventariseerd en wordt in de loop van 1987 de opname van diverse stiltegebieden in streekplannen verwacht.

Wat betreft de beleidsmiddelen waarmee de Wgh de provinciale overheden uitrust ten behoeve van de uitvoering hun taak inzake de stiltegebieden, bestaat een aantal kanttekeningen. Zo wijzen bestuurders op het belangrijke feit dat in het intentieprogramma stiltegebieden veelal onvoldoende rekening gehouden kan worden met de behoefte aan recreatie; de in de Wgh gehanteerde benadering is exclusief op natuurbehoud gericht. Hiernaast blijkt het instrumentarium onvoldoende te zijn toegerust op het feit dat de grenzen van stiltegebieden die van de provincie nogal eens kunnen overschrijden, terwijl ook onvoldoende kan worden overgegaan tot sanering van verstorende situaties binnen stiltegebieden. Als hiaat in de regelgeving wordt

soms gezien dat het vliegtuiglawaai erbuiten valt, en dat ze niet van toepassing is op watergebieden.

Op deze plaats gaat het aan nogmaals te benadrukken dat reeds bij de vaststelling van de Wgh oppositie gevoerd werd tegen het feit dat juist deze wet voorziet in instrumenten om bepaalde gebieden tot verplicht stiltegebied te verklaren. De Wgh zou hiervoor niet het geëigende kader zijn; bovendien zijn bestuurders van mening dat de grenswaarden van deze gebieden moeilijk of zelfs onmogelijk nageleefd kunnen worden (6).

Mede tegen de achtergrond van boven beschreven bezwaren doet de nota "Meer dan de som der delen" interessante aanbevelingen met betrekking tot de regeling inzake stiltegebieden. Voorgesteld wordt de bepalingen van de Wgh op dit punt te doen vervallen, waarbij de noodzakelijk geachte bepalingen ter bestrijding van geluidhinder kunnen worden geïncorporeerd in het (toekomstige) provinciale milieubeleidsplan of uitvoeringsprogramma milieubeleid. Het intentieprogramma stiltegebieden zou zo derhalve geschrapt worden uit het instrumentarium van de Wgh. De afstemmingsregeling met de ruimtelijke ordening kan staande blijven, doordat ook het provinciale milieubeleidsplan doorwerkt in het streekplan. Of deze aanpassing daadwerkelijk doorgang zal vinden, en op welke termijnen, is nog onduidelijk. Doordat het provinciaal milieubeleidsplan als facetplan gekenschetst kan worden, zou de bovengenoemde wijziging een aantal van de bezwaren tegen de huidige sectorale regeling weg kunnen nemen. Zo kunnen vliegverkeer en watergebieden eenvoudiger in de belangenafweging betrokken worden.

#### 1.2.3 Afscherming van de ontvanger

Maatregelen ter afscherming van de ontvanger van geluid worden met name getroffen in het kader van de afstemmingsregeling tussen geluidhinderbeleid en ruimtelijke ordening. Ze zullen derhalve in een later stadium aan de orde komen.

#### 1.2.4 Planning

Met betrekking tot het instrumentarium waarvan gebruik gemaakt wordt ten behoeve van de planning van het geluidhinderbeleid hebben zich in de praktijk tot nog toe

weinig problemen voorgedaan. Toch bestaat er reden voor twijfel omtrent de haalbaarheid van de termijnen die gepland worden met betrekking tot de realisering van bijvoorbeeld saneringsmaatregelen. Hoewel veel gemeenten de voorbereiding van zonevaststelling rond die industrieterreinen, waar in de toekomst saneringsmaatregelen getroffen moeten worden, ter hand hebben genomen, verlopen hun activiteiten niet geheel, of zo men wil: in het geheel niet, naar wens. Toen in september 1982 de afdeling "bestaande situaties" van het hoofdstuk "Zones rond industrieterreinen" in werking trad, lag het in de bedoeling dat twee jaar later de procedures tot zonevaststelling zouden zijn afgerond. Dit is nergens daadwerkelijk het geval geweest; op 1 september 1984 had nog geen enkele gemeente aan deze eis voldaan. Hoewel deze vertraging het ministerie van VROM destijds wellicht "goed uitkwam", doordat slechts de helft van de benodigde 25 miljoen gulden aan heffingopbrengsten binnenkwam, is ze zeker niet in lijn met de doelstellingen van het geluidhinderbeleid. Vooral nu ook niet verwacht kan worden dat de zoneringsprojecten op 1 september 1986 wel voltooid zullen zijn, blijft de sanering van bestaande geluidhinderknelpunten voorlopig nog uit. Deze gang van zaken heeft als neveneffect gehad dat een modificatie is aangebracht op de regeling voor de kostenvergoeding van akoestische onderzoeken die gemeenten ten behoeve van de zonering uitvoeren. Hoewel de tijdslimiet voor de uitvoering van deze onderzoeken in feite verstreken is, waarmee het recht op centrale financiering zou vervallen, vergoedt het ministerie van VROM alsnog de kosten.

Waar het gaat om sanering van geluidhinderknelpunten ten gevolge van verkeerslawaaï, laat zelfs de inwerkingtreding van het betreffende hoofdstuk van de Wgh nog op zich wachten. Hoewel het uit de weg ruimen van bestaande hinderlijke situaties in het gehele geluidhinderbeleid minder prioriteit geniet dan het voorkomen van nieuwe, is het nooit de bedoeling van de wetgever geweest om de sanering ter hand te nemen op dermate lange termijnen.

Voor de planning van de financiële aspecten van het geluidhinderbeleid is de begroting van belang.

Binnen het gehele milieubeleid wordt relatief veel geld uitgetrokken voor het geluidhinderbeleid; alleen de post voor bodemsanering overtreft die voor het geluidhinderbeleid. Vanaf 1982 is het beschikbare uitgavenniveau voor de bestrijding van geluidhinder gestegen. Hoewel zich in dit jaar "onderuitputting" voordeed door de lange tijdsduur die gemoeid bleek te zijn met de voorbereiding van projecten, is hiervan in de navolgende jaren geen sprake meer geweest. De begroting voor het jaar 1985 laat een zekere daling van de kosten voor bronbestrijding zien, waarbij overigens het financiële instrument van de WIR-milieutoeslag (25 mln. per jaar) buiten beschouwing is gebleven. In de planperiode 1985-1989 wordt het grootste gedeelte van de rijksbijdragen besteed aan de sanering van bestaande geluidhinderlijke situaties langs wegen. In het IMP-geluid 1985-1989 wordt er overigens op gewezen dat de totale uitgaven voor preventie de komende jaren niet zullen dalen, zoals de begroting zou kunnen doen vermoeden.

In het kader van de wijziging van de planning van het totale milieubeleid, wordt in de nota "Meer dan de som der delen" aanbevolgen de sectorale IMP's te zijner tijd te laten vervallen (7). Het IMP-geluid zal, in tegenstelling tot andere meerjarenprogramma's, nog jaarlijks worden uitgebracht totdat het eerste nationale uitvoeringsprogramma milieubeleid verschijnt. Deze regeling is getroffen vanwege de functie van het IMP voor de financiering van de saneringsmaatregelen.

NOTEN

- (1) Meer dan de som der delen, Ministerie van VROM, 1984.
- (2) IMP-Geluid 1985-1989, Ministerie van VROM, 18 september 1984.
- (3) Actieprogramma DROM, ministeries van VROM en van EZ, 27 juni 1983.
- (4) Van Poelje in Bouwrecht, jrg. 13, nr. 6, mei/juni 1976.
- (5) Zie voor dit onderscheid ook prof.mr. D.W.P. Ruiter in: Burger en overheid, opstellen bij het afscheid van prof.mr. J.G. Steenbeek; 's-Gravenhage, VUGA, 1984.
- (6) Zo zou de Waddenzee, een beschermd watergebied, ook tot de verplichte stiltegebieden moeten behoren. In dit gebied ligt de Eemshaven, waar de geluidhinder-normen in ruime mate overschreden worden.
- (7) Meer dan de som der delen, Ministerie van VROM, 1984.

## 2. BESTUURLIJKE CONSEQUENTIES

Het kwam reeds aan de orde dat de Wgh een jonge wet is: in 1979 trad zij gefaseerd in werking, momenteel is deze gefaseerde inwerkingtreding nog niet geheel voltooid. Waar op grond van nauwkeurige lezing van de wet de beleidsinstrumenten die ten behoeve van haar uitvoering geselecteerd zijn relatief eenvoudig in kaart gebracht kunnen worden, is dit met de bestuurlijke consequenties van de wetsbepalingen veel minder het geval. Dit is niet enkel een gevolg van het feit dat de wet nog jong is, maar ook van het feit dat de bestuurspraktijk die zich rond een wet ontwikkelt over het algemeen door meer aspecten bepaald wordt dan door wetsbepalingen alleen. Zo kunnen zich bij de toepassing van het instrumentarium neveneffecten voordoen, die noch voorzien, noch bedoeld zijn, terwijl ook de taakopvatting van het uitvoerend bestuur kan afwijken van de verwachtingen van de wetgever.

In deze tekst worden de belangrijkste bestuurlijke consequenties van de Wgh zoveel mogelijk in kaart gebracht. In 2.1 wordt hiertoe de bevoegdhedenverdeling schematisch weergegeven, waarna in 2.2 en 2.3 achtereenvolgens de interne en externe beleidslasten worden besproken. Waar het gaat om interne beleidslasten wordt teruggegrepen naar het vorige hoofdstuk; analoog aan de behandeling van de beleidsinstrumenten wordt nagegaan welke inspanningen hun toepassing vergt. Voor deze "instrumentsgewijze" benadering is gekozen tegen de achtergrond van de gedachte dat instrumenten hun nut pas kunnen bewijzen wanneer zij adequaat worden toegepast: de wisselwerking tussen instrumentarium en bestuurspraktijk komt derhalve aan de orde, waarbij tevens in bescheiden mate een verband wordt gelegd met het tot nog toe in de praktijk behaalde resultaat. Een belangrijk aandachtspunt in de tekst bestaat in de horizontale en verticale coördinatieconstructies tussen en binnen de verschillende bestuurslagen. De Wgh voorziet hier in ruime mate in; haar regelgeving heeft een sterk centralistische inslag, en zoekt aansluiting met andere beleids terreinen.

Externe beleidslasten die de uitvoering van de Wgh met zich meebrengt, komen als neveneffecten van de geluidhinderregelgeving aan de orde, in samenhang met de diverse categorieën van normadressaten waarop de wet een beroep doet. Om deze beleidslasten te achterhalen is gebruik gemaakt van de jurisprudentie die momenteel voorhanden is.

## 2.1 Bevoegdhedenverdeling

Bestuurs- niveau	Orgaan/ persoon <sup>1</sup>	Taken en bevoegdheden
Rijk	Minister van VROM, eventueel in overleg of overeenstemming met ambtgenoten	<ul style="list-style-type: none"><li>. Voordracht voor Algemene Maatregelen van Bestuur (art. 6, 47.3, 86.1, 89, 104.2, 107, 108.2, 131).</li><li>. Stellen van nadere eisen en voorschriften/regels (art. 1, 73, 74.3, 75.2, 75.3, 102, 116, 121, 137, 163, 166, 167, 176).</li><li>. Aanwijzingsbevoegdheid (art. 40, 108, 148).</li><li>. Vaststelling en invordering van heffingen.</li><li>. Toekennen van schadevergoedingen.</li><li>. Vaststellen van uiterste grenswaarden (art. 72.2, 90.2).</li><li>. Goedkeuring zonebesluiten.</li><li>. Besluit ten aanzien van verzoek om het verlenen van hogere waarden (zones langs wegen).</li><li>. Vaststellen van maatregelen ten behoeve van het terugdringen van de geluidbelasting in zones langs wegen en zones rond industrieterreinen (art. 72.4, 90.6, 90.7).</li><li>. Zorg dragen voor de onderlinge afstemming van saneringsmaatregelen.</li></ul>



- . Goedkeuring intentieprogramma's stiltegebieden.
- . Vaststelling lijst van uitzonderingen stiltegebieden.
- . Aanwijzen van ambtenaren belast met toezicht op de naleving van de wet.
- . Voor ieder bereikbaar maken van vastgestelde grenswaarden en resultaten van geluidmetingen (en: eventueel opstellen van leesbare samenvattingen).

---

Provincie

---

P.B.

- . Aan minister overleggen van een overzicht van noodzakelijk geachte maatregelen (en rijksbijdragen) voor de komende vijf jaar.
- . Leveren van een bijdrage in saneringskosten.

---

P.S.

- . Vaststelling intentieprogramma stiltegebieden.
- . Incorporatie intentieprogramma in streekplan.
- . Vaststelling van provinciale verordeningen met betrekking tot in het streekplan aangegeven stiltegebieden.
- . Zorg dragen voor het functioneren van de provinciale geluidhinderdienst en een goede taakvervulling door G.S.
- . Bij verordening regels stellen met betrekking tot uitvoering en organisatie van de taken van de provinciale geluidhinderdienst.
- . Door andere organen laten verrichten van geluidmetingen en regelen van geldelijke tegemoetkomingen hiervoor.

---

G.S.

- . Vergunningverlening met betrekking tot inrichtingen.
- . Stellen van eisen aan een vergunning die een eerdere vervangt.

- . Wijziging, aanvulling of intrekking van aan een vergunning verbonden voorschriften.
- . Intrekken van een vergunning.
- . Goedkeuren van gemeentelijke verordeningen met betrekking tot recreatie-inrichtingen, alsmede bouwverordening.
- . Afgeven van een verklaring van geen bezwaar tegen het verlenen van bouw- en aanlegvergunningen.
- . Beoordelen van beroepen tegen aan een vergunning verbonden nadere eisen of voorschriften.
- . Innen van heffingen van houders van door G.S. verleende vergunningen.
- . Toekennen van schadevergoedingen.
- . Goedkeuring van zonebesluiten, al dan niet geïntegreerd in een bestemmingsplan (zones rond industrieterreinen).
- . Vaststelling zonebesluit met betrekking tot industrielawaai bij nalatigheid van de Gemeenteraad.
- . Verlengen van termijn waarbinnen zonevaststelling rond industrieterreinen moet plaatsvinden.
- . Vaststellen van hogere waarden (in de procedure ten behoeve van zonevaststelling) en eventueel voorwaarden aan toegekende hogere waarden verbinden (art. 47, 50.1, 66.1, 83.1, 84.2, 85).
- . Opstelling van programma van saneringsmaatregelen en voorleggen van dit programma aan de minister (zones rond industrieterreinen).
- . Onderzoek naar de aanwezigheid van stiltegebieden.

- . Opstellen van het intentieprogramma stiltegebieden na overleg met de betrokken gemeentebesturen.
- . Aanwijzen van toezichthoudende ambtenaren.
- . Kennisnemen van de uitvoering van geluidbeperkende maatregelen.
- . Bevorderen van overleg tussen hen die op de verschillende bestuursniveaus zijn belast met de uitoefening van toezicht.
- . Ambtsinstructie aan toezichthoudende ambtenaren ter kennis van P.S. brengen.
- . Doen van verslag van de bevindingen van toezichthoudende ambtenaren aan diverse instanties.
- . Verrichten van geluidmetingen en behandelen van klachten.
- . Op verzoek van B&W verzamelen en bekend maken van nader te bepalen geluidgegevens.

---

Gemeente

---

G.B.

- . Aan de minister overleggen van een overzicht van de noodzakelijk geachte maatregelen (en rijksbijdragen) voor de komende vijf jaar.
- . Leveren van een bijdrage in saneringskosten.
- . Voeren van overleg met G.S. over opstelling van het intentieprogramma stiltegebieden.
- . Zorg dragen voor het functioneren van de gemeentelijke meetdienst.

---

G.R.

- . Opstellen van een verordening met betrekking tot de geluidbelasting binnen, en afkomstig van, recreatie-inrichtingen.

- . Vaststellen van zones rond industrieterreinen en langs wegen, bij afzonderlijk besluit, c.g. via opname in het bestemmingsplan.
- . Wijzigen of opheffen van een zone bij vaststelling dan wel herziening van het bestemmingsplan.
- . Vaststellen van maatregelen ter voorkoming van overschrijding van de maximaal toelaatbare geluidsbelasting van woningen van 50 dB(A), of verklaren dat geen maatregelen vereist zijn (art. 93.3, 94.2).
- . Treffen van maatregelen met betrekking tot de geluidwering van woningen (art. 51.2, 66.2, 96.3).
- . Bepalen welke maatregelen nodig zijn ten behoeve van het terugdringen van de geluidbelasting vanwege wegen.
- . Vaststellen van verordening met betrekking tot de organisatie en uitvoering van geluidmetingen door of vanwege B&W.

---

B&W

- . Verlenen van vergunningen voor het gebruik van geluidapparaten in recreatie-inrichtingen, en hieraan eventueel nadere voorschriften verbinden.
- . Verlenen van bouw- en aanlegvergunningen.
- . Aanhouden van de aanvraag om een bouwvergunning.
- . G.S. adviseren omtrent de aanvraag van vergunningen met betrekking tot inrichtingen en de beschikking hierop, alsmede met betrekking tot het intrekken van een vergunning en wijziging van hieraan verbonden voorschriften.

- . Instellen van akoestische onderzoeken (zones rond industrieterreinen, zones langs wegen, naar aanleiding van een aanvraag om een bouwvergunning).
  - . Melding doen aan G.S. van situaties waarin blootstellingsnormen ten gevolge van verkeers- of industrielawaai worden overschreden.
  - . Opstellen van saneringsprogramma's wegverkeerslawaai.
  - . Aanwijzen van toezichthoudende ambtenaren, hun ambtsinstructie ter kennis brengen van het provinciaal bestuur.
  - . Verslag doen van bevindingen van de toezichthoudende ambtenaren aan diverse instanties (met name G.S.).
  - . Verrichten van geluidmetingen.
- Dienst Bouw- en Woningtoezicht . Controle op de naleving van de geluidhindervoorschriften ex Woningwet.

- 
1. P.S.: Provinciale Staten.  
G.S.: Gedeputeerde Staten.  
G.R.: Gemeenteraad.  
G.B.: Gemeentebestuur.  
B&W : Burgemeester en wethouders.

## 2.2 Interne beleidslasten

### Horizontale en verticale coördinatie

Voorgaand overzicht laat zien dat de Wgh een uitgebreid takenpakket aan het uitvoerend bestuur verschaft, met name de lagere overheden zijn rijk bedeed. Het is dan ook voornamelijk hun beleid waarin de wetgever de geluidhinderbestrijding gestalte heeft willen geven; door juist lagere overheden uit te rusten met bevoegdheden kan het beleid aangrijpingspunten vinden in een maximum aan verschillende maatschappelijke situaties.

De Wgh en haar uitvoeringsbesluiten bevatten vele tot in detail vastgestelde bepalingen, het gaat om regelgeving met een sterk centralistische inslag. Voor het uitvoerend lager bestuur heeft dit met zich mee gebracht dat

het niet alleen een groot aantal taken is gaan vervullen in het kader van de geluidhinderbestrijding, maar dat deze taakvervulling tevens in essentie kan worden gekarakteriseerd met de term "sterk gebonden medebewind". De Wgh is uitgerust met tal van bestuurlijke beïnvloedingsmechanismen, de besluitvorming van de lagere overheden is met sterke procedurele waarborgen omkleed. De bestuurslasten die de Wgh met zich meebrengt bestaan dan ook voor een aanzienlijk deel uit horizontale en verticale coördinatielasten.

In de navolgende beschrijving wordt een inventarisatie gegeven van de belangrijkste bestuurslasten die de Wgh met zich meebrengt. Hierbij wordt waar mogelijk aangegeven waar ze als "lasten" in de figuurlijke betekenis des woords gevoeld worden. Dit gebeurt expliciet; waar de term bestuurslasten in de tekst gebruikt wordt, zou ook kunnen staan bestuurlijke inspanningen of bestuurstaken, zodat deze term op zich niet per definitie een negatieve lading heeft.

#### 2.2.1 Bestrijding aan de bron Vergunningverlening

Zoals gezegd is de vergunningverlening het belangrijkste instrument ten behoeve van de bestrijding aan de bron. Waar het om inrichtingen gaat is deze een aangelegenheid van GS met betrekking tot recreatie-inrichtingen en in geval van de bouw of aanleg van bepaalde bestemmingen zijn B&W de bevoegde instantie. Het toepassen van dit instrument is met procedurele waarborgen omkleed.

Wanneer bij GS een aanvraag om een vergunning voor het in bedrijf hebben van een inrichting wordt ingediend, moet allereerst een akoestisch onderzoek gestart worden naar de geluidbelasting van de geluidgevoelige bestemmingen rondom de betreffende inrichting. Op basis van de resultaten hiervan kunnen GS beschikken over de vergunningaanvraag, echter niet dan nadat zij de inspecteur milieuhygiëne, het districtshoofd (horizontale coördinatie), eventueel andere overheidsorganen en B&W (verticale coördinatie) in de procedure hebben betrokken (1). Aan een verleende vergunning kunnen door GS nadere eisen of voorschriften verbonden worden, bovendien kunnen zij, opnieuw

door het volgen van een nauw omschreven procedure, een vergunning of hieraan verbonden eisen of voorschriften wijzigen dan wel intrekken. Ook het beoordelen van beroepen samenhangend met de vergunningverlening behoort tot de taken van GS. In het uiterste geval kan de minister middels het hanteren van zijn aanwijzingsbevoegdheid de besluitvorming inzake de vergunningverlening aan categorie A-inrichtingen beïnvloeden.

Klachten tegen de praktische gang van zaken rond de verlening van vergunning aan inrichtingen richten zich met name op het trage verloop van de besluitvormingsprocedures. De wettelijke termijnen die de Wgh stelt aan de verschillende stappen in deze procedures zijn laag, Daarnaast wordt de besluitvorming bemoeilijkt door het feit dat de Wgh, hoe gedetailleerd zij ook zijn mag, geen standaardvoorschriften voor de beoordeling van een vergunningaanvraag bevat. In het actieprogramma DROM is aan deze problematiek reeds aandacht besteed; het werken met standaardvoorschriften werd hierin aanbevolen als remedie tegen zowel het moeizame verloop van de besluitvorming als de lange duur van de vergunningverlening. De Memorie van Toelichting bij de begroting van maart 1984 kondigt in dit verband aan dat op grote schaal standaardvoorschriften zullen worden ontwikkeld met betrekking tot artikel 2a Hinderwet en artikel 18 Wgh. Deze zullen worden neergelegd in een nieuw hoofdstuk "Algemene regels en vergunningen" binnen de Wabm, op basis waarvan een nieuw Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wgh ontworpen zal worden. Wellicht kan een dergelijke aanpassing een beperkte lastenverlichting voor GS opleveren.

Door sommigen wordt gepleit voor het integreren van verschillende milieuvergunningen die momenteel reeds door één bevoegd gezag verleend worden, ten einde de confrontatie van bedrijven met verschillende langdurige vergunningsprocedures te doen afnemen en tegelijkertijd de bestuurstaak van GS te verlichten (2). Bedrijven zowel als milieu-organisaties hebben te kennen gegeven niet onverdeeld gelukkig te zijn met dit streven.

Meer dan welke inrichtingen ook betreft de klacht van de lange duur van de vergunningverlening de categorie A-inrichtingen. Zoals in de vorige paragraaf

nadrukkelijk aan de orde kwam, vindt deze haar grondslag in het stelsel van immissienormen; de bestrijding van geluidhinder afkomstig van deze inrichtingen wordt zowel gezocht in zonering als in de vergunningverlening. Beide methoden zijn zo op elkaar afgestemd dat de vergunningverlening handhaving van de zonegrenzen moet bewerkstelligen. Vaststelling van een zone middels bestemmingsplan of afzonderlijk zonebesluit gaat aldus vooraf aan de verlening van een vergunning. Het gevolg hiervan is dat de vergunningverlening aan categorie A-inrichtingen een uiterst langdurige aangelegenheid kan zijn: in bepaalde gevallen nemen de procedures maar liefst zes jaar in beslag (3)! In een later stadium van dit rapport zal hier meer aandacht aan besteed worden; het gaat voornamelijk om bestuurlijke consequenties van de bepalingen ter bestrijding van geluidhinder tijdens de overdracht.

Een technisch probleem dat zich voorts voordoeet inzake de vergunningverlening aan categorie A-inrichtingen betreft het feit dat gedurende het akoestisch onderzoek rekening dient te worden gehouden met het cumulatieve effect van geluid afkomstig van andere gebouwen, inrichtingen en eventueel wegen. Bij het uitvoerend bestuur bestaan twijfels omtrent de wijze waarop deze regeling gehanteerd dient te worden, in de praktijk heeft men moeite met het meten van "gecumuleerd geluid". Ook hiermee is een probleem aangesneden dat terug zal keren bij de bespreking van de zoneringshoofdstukken.

De verlening van vergunningen aan recreatie-inrichtingen is vooral een zaak van de gemeenten. Aanvragen voor dergelijke vergunningen worden in behandeling genomen door B&W, die uiteindelijk kunnen overgaan tot verlening al dan niet onder het verbinden van nadere voorschriften. De beschikking op een aanvraag komt tot stand op basis van een door de gemeenteraad vastgestelde verordening, die is vormgegeven naar nauwkeurige richtlijnen van de Wgh en is goedgekeurd door GS. Alvorens B&W tot een beschikking kunnen komen dient door henzelf, of door GS een akoestisch onderzoek te zijn verricht. In geval van beroepsprocedures worden GS ingeschakeld.



Waar het gaat om recreatie-inrichtingen die een functie vervullen als omschreven in de Drank- en Horecawet is bovengenoemde regeling onderhevig aan gereede kritiek. Van oudsher werd de geluidhinder die in dergelijke inrichtingen veroorzaakt wordt bestreden met behulp van de Algemene Politieverordening, hetgeen bevredigende resultaten opleverde, terwijl het minder bestuurlijke inspanningen vergde. De huidige regeling zou derhalve onevenredige bestuurslasten met zich meebrengen, en feitelijk overbodig zijn. Bovendien zou ze een onnodige aantasting van de bestuurlijke autonomie van de gemeentelijke overheden betekenen, zoals in het vorige hoofdstuk werd opgemerkt.

Ook omtrent aanvragen om bouw- en aanlegvergunningen beschikken B&W. Hierbij dienen het bestemmingsplan, de gemeentelijke bouwverordening, en eventueel het Besluit geluidwering gebouwen als toetsingspunt: de procedure tot het verlenen van bouw- en aanlegvergunningen weerspiegelt duidelijk een horizontale en verticale afstemmingsregeling tussen geluidhinderbestrijding en het beleid op het terrein van de ruimtelijke ordening. Op nationaal niveau ziet men de horizontale coördinatie weerspiegeld in het feit dat geluidhindervoorschriften zijn opgenomen in de Woningwet. Op lokaal niveau vindt de horizontale coördinatie-regeling onder meer gestalte in de bepaling dat de aanvraag om een bouw- of aanlegvergunning door B&W dient te worden aangehouden wanneer nog geen bestemmingsplan voor het betreffende gebied ter inzage is gelegd en de Woningwet geen weigeringsgrond biedt, en in het feit dat aan een verleende vergunning isolatievoorschriften kunnen worden verbonden. Voorts vindt de horizontale coördinatieregeling haar beslag in de belasting van de Gemeentelijke Dienst Bouw- en Woningtoezicht met de controle op de naleving van de geluidhinderbepalingen ex Woningwet.

Verticale coördinatiemechanismen bestaan in het feit dat goedkeuring van de gemeentelijke bouwverordening door GS vereist is. Op basis van deze verordening wordt door B&W beschikt om aanvragen voor bouw- en aanlegvergunningen, indien zij positief beschikken is als extra waarborg een verklaring van geen bezwaar van GS vereist. GS zijn

tevens het verantwoordelijke orgaan in geval van beroeps-procedures.

In het volgende hoofdstuk zal aandacht besteed worden aan de wijze waarop deze regeling in de praktijk gehanteerd wordt, en aan bezwaren die ertegen bestaan.

### Heffingen

Vaststelling en invordering van heffingen vindt voornamelijk plaats op nationaal niveau. GS zijn het enige lagere overheidsorgaan dat heffingen invordert, en wel voor zover het gaat om heffingen van houders van door GS verleende vergunningen. Het heffingsinstrument vereist relatief weinig coördinatie, zij het dat wellicht de plicht voor het provinciaal en het gemeentelijk bestuur om jaarlijks, naast een overzicht van maatregelen voor de komende vijf jaar, een overzicht van de hiervoor benodigde rijksbijdragen aan de minister te overleggen, indirect als coördinatiemechanisme ten behoeve van de vaststelling van de hoogte van de heffingen gezien kan worden.

Zoals in het vorige hoofdstuk reeds aan de orde kwam, doen zich interpretatieproblemen voor met betrekking tot diverse heffingenbesluiten. Men hoort bovendien klachten van industrieën, omtrent de hoogte van de heffingen. Belangrijker is het op deze plaats nogmaals in zijn algemeenheid te benadrukken dat de heffingopbrengsten voorlopig niet kostendekkend zullen zijn. Los van andere oorzaken hiervoor kan men zich afvragen of het principe "de vervuiler betaalt" stringent genoeg wordt toegepast. Een tekort aan heffingsopbrengsten heeft wellicht tot gevolg dat niet optimaal gewerkt kan worden aan de ontwikkeling van stillere technologie, alsmede aan andere geluidbeperkende maatregelen. Vooral voor het eerste moet streng gewaakt worden; het zou betekenen dat de onterechte accentverschuiving van bronbestrijding naar geluidhinderbestrijding op de andere twee sporen eens te meer kracht wordt bijgezet.

#### 2.2.2 Bestrijding tijdens de overdracht

In het vorige hoofdstuk werd reeds vermeld dat, een tegenvallend resultaat ten spijt, de meeste bestuurlijke inspanningen in het kader van de geluidhinderbestrijding tot nog toe gericht zijn geweest op bestrijding

tijdens de overdracht. Hierbij is voornamelijk gehandeld op basis van die hoofdstukken van de Wgh die strekken tot het voorkomen van nieuwe geluidhinderlijke situaties. Pas in 1984 zijn de bepalingen met betrekking tot het uit de weg ruimen van bestaande knelpunten ten gevolge van industrielawaai in werking getreden, inwerkingtreding van de afdeling bestaande situaties van het hoofdstuk "Zones langs wegen" wordt in de loop van 1985 verwacht. Bepalen de bestuurlijke inspanningen ter bestrijding van geluidhinder in de overdrachtsfeer nu reeds grotendeels het gezicht van het geluidhinderbeleid, in de toekomst zullen deze inspanningen nog in belangrijke mate toenemen.

De omvangrijke zoneringshoofdstukken van de Wgh zijn van centraal belang voor dit spoor van het geluidhinderbeleid. Ze bevatten het uitgebreide en bijzonder gedetailleerde normenstelsel dat de Wgh tot zo'n unieke milieuwet maakt. Ze bevatten bovendien tal van procedurele bepalingen, die opgevat moeten worden als richtlijnen voor het lager uitvoerend bestuur. Dit bestuur ziet zich, zoals in de navolgende beschrijving zal blijken, geconfronteerd met een ware vloedgolf aan gecompliceerde uitvoeringsbepalingen, die niet alleen een enorme bestuurlijke lastenverzwaring met zich meebrengt, maar tevens haar autonome bevoegdheden inperkt. De vraag dringt zich op of de indringendheid van het gehanteerde instrumentarium dit rechtvaardigt. Deze vraag brandt des te meer wanneer men in het IMP-Geluid 1985-1989 leest, dat ook de resultaten van het beleid ter bestrijding van geluidhinder tijdens de overdracht gering zijn (4). Een kwestie die het zoeken naar een antwoord op deze vraag bemoeilijkt, werd reeds in het vorige hoofdstuk aangekaart: tegen de bedoelingen van de wetgever in interpreteren bestuurders de uiterste grenswaarden veelal als streefwaarden. Dat hiermee, vanuit geluidhinderrooipunt, het in de praktijk behaalde resultaat in theorie afneemt, behoeft geen betoog. Het lijkt echter tegenstrijdig dat het uitvoerend bestuur zich de "extra" bestuurlijke inspanningen getroost die nodig zijn om dit "verminderde resultaat" te bereiken.

De navolgende beschrijving beoogt hoofdzakelijk een inzicht te geven in de bestuurlijke lasten die gepaard gaan met de uitvoering van de zoneringshoofdstukken, en in problemen die zich in de uitvoeringspraktijk voordoen. De boven omschreven vraag kan men hierbij als leidraad zien, die terug zal keren in het volgende hoofdstuk. Daar het gros van de wetsbepalingen is uitgevaardigd ten behoeve van de bestrijding van wegverkeers- en industrielawaai, zal hierop in deze beschrijving de nadruk liggen. Waar het gaat om coördinatielasten die nadrukkelijk samenhangen met de afstemming tussen geluidhinderbestrijding en ruimtelijke ordening, wordt verwezen naar het volgende hoofdstuk.

### Zonering rond industrieterreinen

Vanaf 31 augustus 1982 dienen gemeenten bij de vaststelling van alle bestemmingsplannen de regels van het hoofdstuk "Zones rond industrieterreinen" van de Wgh in acht te nemen, en hiermee tevens het "Besluit Categorie A-inrichtingen Wgh". Dit betekent allereerst dat zij zones dienen vast te stellen in alle gebieden waar het bestemmingsplan de vestiging van een of meerdere categorie A-inrichtingen toelaat, of deze inrichtingen reeds gevestigd zijn (zie deel I, blz. 17). De gemeenteraad schakelt hiertoe in eerste instantie B&W in, die, volgens in meet- en rekenvoorschriften nauw omschreven richtlijnen, een akoestisch onderzoek starten. Zij verrichten metingen op diverse plaatsen rond het betreffende industrieterrein, die gegevens moeten opleveren omtrent de heersende en/of toekomstige geluidbelasting van de geluidgevoelige bestemmingen rond dit terrein. Eventueel reeds verleende vergunningen moeten hierbij in acht genomen worden. De uitkomsten van dit onderzoek komen ter beschikking van de gemeenteraad, en worden voor advies aan de inspecteur milieuhygiëne overlegd. Ze liggen bovendien gedurende één maand ter visie. Wanneer inspecteur noch particulieren bezwaren kenbaar maken, stelt de gemeenteraad op basis van de resultaten van het akoestisch onderzoek bij bestemmingsplan of afzonderlijk besluit een zone vast. Hiertoe dient het besluit eerst door GS goedgekeurd te zijn. GS doen mededeling van hun goedkeuring aan de Gemeenteraad, de inspecteurs milieuhygiëne en ruimtelijke

ordering, de Provinciale Planologische Commissie (PPC) en aan hen die bezwaren indienden. Vanaf het tijdstip waarop de zone vastgesteld is, dient in de ruimtelijke planning en in verband met de vergunningverlening altijd het zonebesluit in acht genomen te worden.

Wanneer op 1 september 1982 reeds een bestemming aan terreinen gegeven was, die er de vestiging van een categorie A-inrichting mogelijk maakt, is sprake van een bestaande situatie. De wetgever heeft met betrekking tot deze situaties bepaald dat in principe zonevaststelling plaats dient te vinden voor 1 september 1984. Hij heeft GS echter de mogelijkheid gegeven deze termijn met maximaal twee jaar te verlengen; een mogelijkheid waarvan in iedere provincie gebruik gemaakt is, zoals in 1.2.4 uitvoerig aan de orde kwam. Zelfs de inventarisatie van bestaande situaties waar zonering dient plaats te vinden verloopt in veel gemeenten ook nu nog traag (5). Gemeenten zien domweg vooralsnog van "de intensieve zoneringsarbeid" af, ondanks het feit dat in de Wgh de mogelijkheid is geschapen om zonevaststelling in bestaande situaties te doen plaatsvinden middels afzonderlijk besluit (hetgeen een tijdrovende algehele herziening van het bestemmingsplan voorkomt). De redenen hiervoor zijn divers en veelal niet eenvoudig te achterhalen, het verloop van deze tekst verschaft er wellicht inzicht in.

De boven beschreven procedure tot zonevaststelling wordt doorlopen in "het simpelste geval". In de meeste gevallen is echter sprake van een ingewikkelder besluitvormingsproces; gemeenten zien zich, zowel aangaande nieuwe als bestaande situaties, veelvuldig geconfronteerd met situaties waarin zij het naleven van de streefnormen onmogelijk of onwenselijk achten. Wanneer het akoestisch onderzoek dat vanwege B&W verricht wordt dergelijke situaties aan het licht brengt, ziet de procedure tot zonevaststelling er als volgt uit:

1. B&W overleggen de resultaten van het akoestisch onderzoek aan de Gemeenteraad: de streefnormen worden overschreden.

2. Het ontwerp-verzoek om hogere waarden wordt voor advies aan de inspecteur milieuhygiëne voorgelegd, en komt ter visie te liggen.
3. Het verzoek tot het verlenen van hogere waarden wordt door B&W of andere bevoegden ingediend bij GS (6).
4. GS stellen bij besluit hogere waarden vast en verbinden aan de gelding hiervan eventueel nadere voorwaarden.
5. GS leggen hun besluit ter goedkeuring aan de minister voor.
6. De minister doet mededeling van zijn beslissing aan GS en de verzoeker.
7. GS brengen de inspecteurs milieuhygiëne en ruimtelijke ordening, de PPC en degenen die bezwaren ingediend hebben op de hoogte.
8. De Gemeenteraad stelt de zone vast.

De hier omschreven gang van zaken geeft duidelijk aan hoe zwaar de procedurele omkleiding van de besluitvorming is aangezet. Alvorens de Gemeenteraad uiteindelijk tot zonevaststelling kan overgaan, is er op alle bestuursniveaus aandacht besteed aan het ontwerp-zonebesluit. Los van het akoestisch onderzoek, dat een aanzienlijke tijdsinvestering vergt (er dient op diverse plaatsen, en op diverse tijdstippen gemeten te worden), duurt de gehele procedure tot zonevaststelling op zijn minst tien maanden, terwijl het bij de "eenvoudiger procedure" om minimaal vijf maanden gaat. Zoals al aan de orde kwam heeft de wetgever bewust voor een dergelijke opzet gekozen, hij heeft hiermee willen bewerkstelligen dat slechts bij uitzondering de uiterste grenswaarden in het geding zouden komen. Zijn uitgangspunt was dat het bestuur eenvoudige procedures zou verkiezen boven ingewikkelde en meer tijd-rovende, en zo als vanzelf in het gros van de gevallen de streefwaarden in acht zou nemen.

In de praktijk blijkt deze ingebouwde waarborg voor het handhaven van de streefwaarden tot nog toe echter niet het gewenste resultaat op te leveren; het aantal procedures dat wordt aangespannen ten einde hogere waarden in acht te kunnen nemen is veel groter dan verwacht werd.

Opmerkelijk genoeg worden in nagenoeg alle gevallen deze hogere waarden ook verleend. Daar het hier een probleem betreft dat zich in nog grotere omvang voordoet met betrekking tot zonering langs wegen, en het nauw samenhangen met de afstemmingsregeling tussen geluidhinderbestrijding en ruimtelijke ordening, zal het hierna nog een belangrijk onderwerp van de beschrijving vormen.

Ten overvloede kan hier nogmaals gewezen worden op het feit dat voor alle gebieden waarin het bestemmingsplan vestiging van categorie A-inrichtingen toelaat, procedures tot zonevaststelling moeten worden afgewikkeld (7). Wanneer de Gemeenteraad dit nalaat, of wanneer een vast te stellen zone het gebied van meerdere gemeenten omvat, dan voorziet de wet in mogelijkheden tot zonevaststelling op een hoger bestuursniveau. Hierbij worden andere procedures doorlopen die hier niet nader aan de orde komen, omdat ze zich in de praktijk (nog?) weinig voordoen.

Wijziging of opheffing van een eenmaal vastgestelde zone is alleen mogelijk door middel van wijziging of vaststelling van een bestemmingsplan: wil men de zonegrenzen wijzigen dan zal derhalve opnieuw een van de boven beschreven procedures doorlopen moeten worden; er vindt opnieuw belangenafweging plaats.

De zoneringsplicht heeft consequenties voor de vergunningverlening aan categorie A-inrichtingen. Omdat de wetgever de vergunningverlening een functie heeft willen geven als middel tot handhaving van de zonegrenzen dient zonevaststelling hieraan vooraf te gaan. De Wgh voorziet dan ook in de aanhoudingsplicht van een vergunningaanvraag door GS. Aldus is de zoneringsplicht met nog eens extra procedurele waarborgen omkleed en draagt de tijdspanne die gemoeid is met zonevaststelling bij tot de lange duur van de vergunningverlening.

Als belangrijk gevolg van de trage inventarisatie van en zonering rond industrieterreinen in bestaande situaties moet hier tot besluit gewezen worden op de enorme toename van het aantal gevolgde procedures in de komende jaren. Het gaat hierbij zowel om procedures tot zonevaststelling, ten behoeve van het verkrijgen van hogere waarden

als saneringsprocedures. Ook in het aantal vergunningen-procedures en het tijdstip waarop deze uiteindelijk verleend worden vindt dit opnieuw weerslag.

### Zonering langs wegen

Het zoneringsstelsel ten aanzien van wegverkeerslawaaï wijkt in zekere mate af van de bepalingen van het hoofdstuk Zones rond industrieterreinen. De omvang van de geluidzones langs wegen is bij wet gegeven, zodat een akoestisch onderzoek in bepaalde gevallen eenvoudiger kan worden uitgevoerd. Het stelsel van immissienormen, de definiëring van de verschillende situaties waarin uiteenlopende normen van toepassing zijn, en vooral de talrijke uitzonderingsbepalingen van het hoofdstuk Zones langs wegen zijn echter beduidend ingewikkelder.

Wanneer in de loop van 1985 de afdeling bestaande situaties van het hoofdstuk Zones langs wegen in werking zal treden, geldt ten aanzien van vaststelling en herziening van alle bestemmingsplannen dat de grenswaarden die in of op basis van dit hoofdstuk zijn gesteld, in acht genomen moeten worden. Vanwege B&W of door de wegaanlegger wordt een akoestisch onderzoek verricht. Op basis van de resultaten hiervan kan de Gemeenteraad volgens de gebruikelijke procedure het bestemmingsplan vaststellen, nadat de inspecteur advies heeft uitgebracht omtrent deze resultaten. Het principe lijkt eenvoudig, naar dit principe handelen is echter een uiterst arbeidsintensieve en ingewikkelde zaak vanwege de vele verschillende randvoorwaarden die de Wgh stelt en haar vele uitzonderingsbepalingen.

In de eerste plaats hebben de bepalingen ten aanzien van wegverkeerslawaaï tot gevolg dat in een onschatbaar aantal situaties akoestische onderzoeken verricht moeten worden; er zijn in Nederland nogal wat wegen aanwezig, in aanleg, geprojecteerd en te reconstrueren, en de Wgh bepaalt dat langs iedere weg een zone ligt. Door de vergaande afstemmingsregeling met de ruimtelijke ordening dient zelfs in geval van kleine ruimtelijke aanpassingen de Wgh in acht genomen te worden, hetgeen in ieder geval de verplichting tot het verrichten van een akoestisch onderzoek inhoudt. Ook wanneer het akoestisch onderzoek uitwijst dat



het treffen van geluidwerende maatregelen niet noodzakelijk is, treden aldus reeds vertragingen op voor bijvoorbeeld de bestemmingsplanprocedure en de besluitvorming omtrent concrete bouwplannen.

Hiernaast is er de grote verscheidenheid aan normen, geldend voor uiteenlopende situaties, en het niet te onderschatten aantal uitzonderingsbepalingen waarvan gemeenten op de hoogte moeten zijn om de wet volgens de regels uit te voeren.

Uitzonderingsmogelijkheden zijn reeds aanwezig in de eerste afdeling van het hoofdstuk Zones langs wegen, waarin de zonebreedte in verschillende situaties wordt aangegeven. De breedtes die in dit hoofdstuk zijn vastgelegd blijken niet te gelden in bij AMvB bepaalde situaties, en in situaties met betrekking waartoe de Gemeenteraad na overleg met de wegbeheerder of -aanlegger verklaart dat van een weg gedurende tien jaar minder motorvoertuigen gebruik zullen maken dan een bij AMvB vastgesteld aantal. Ingewikkelder worden de uitzonderingsbepalingen wanneer het gaat om situaties waarin van de streefnorm voor de geluidbelasting van de gevel van woningen van 50 dB(A) afgeweken kan worden. Onderstaand schema mag hiervan blijk geven:

Schema 1 Grenswaarden voor de geluidbelasting van woningen binnen zones langs wegen

Situatie		Grenswaarde	Hoogst toelaatbare geluidbelasting van de weg op de gevel van woningen +5dB(A) <sup>1</sup>		Hoogst toelaatbare geluidbelasting binnenshuis
Weg	Woning	+5dB(A) <sup>1</sup>	Buitenstedelijk	Stedelijk	
Weg nog niet geprojecteerd	Woning nog niet geprojecteerd	50dB(A)	55dB(A)	60dB(A)	35dB(A)
	reeds geprojecteerd	50	55	60	35
	in aanbouw	50	60	65	35
	aanwezig	50	50	65	35
Weg reeds geprojecteerd	Woning nog niet geprojecteerd	50dB(A)	55dB(A)	60dB(A)	35dB(A)
	reeds geprojecteerd	50	60	60	35
	in aanbouw	50	65	65	40
	aanwezig	50	65	65	40
Weg in aanleg	Woning nog niet geprojecteerd	50dB(A)	55dB(A)	60dB(A)	35dB(A)
	reeds geprojecteerd	50	65	65	35
	in aanbouw	55	65	65	40
	aanwezig	55	65	70	40
Weg wordt in reconstructie genomen	Woning nog niet geprojecteerd	50dB(A)	55dB(A)	65dB(A)	35dB(A)
	reeds geprojecteerd	50	60	65	35
	in aanbouw	heersende belasting of 50 <sup>2</sup>	heersende belasting +5 <sup>2</sup>	heersende belasting +5 <sup>2</sup>	35
	aanwezig	heersende belasting of 50 <sup>2</sup>	heersende belasting +5 <sup>2</sup>	heersende belasting +5 <sup>2</sup>	35
Weg aanwezig al dan niet in reconstructie	Woning nog niet geprojecteerd	50dB(A)	55dB(A)	65dB(A)	35dB(A)
	reeds geprojecteerd	50	65	65	35
	in aanbouw	55	65	65	40
	aanwezig	55	70	70	45

Bron: Brochure Stedebouw en Geluid, uitgave van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

1) Volgens artikel 103 Wgh mag een (tijdelijke) correctiefactor van 5dB(A) worden toegepast ten opzichte van het

Ter aanvulling van dit schema moet erop gewezen worden dat het slechts betrekking heeft op de normen ten aanzien van woningen gelegen in zones langs wegen; voor andere gebouwen dan woningen en andere geluidgevoelige objecten worden bij AMvB streefnormen en uiterste grenswaarden vastgesteld (8).

Afwijking van de streefnormen is onder meer mogelijk door middel van het doorlopen van de procedure hogere waarden, zoals deze omschreven werd voor zones rond industrieterreinen. Een nieuw element in de coördinatieconstructie is hierbij het overleg dat op gemeentelijk niveau gevoerd wordt met de wegaanlegger of wegbeheerder, die in bepaalde gevallen een verzoek om hogere waarden in kan dienen, en belast is met de uitvoering van het akoestisch onderzoek. In het besluit Grenswaarden binnen zones langs wegen wordt aangegeven dat een verzoek om hogere waarden "alleen" gehonoreerd mag worden wanneer geluidwerende maatregelen niet tot de gewenste geluidreductie kunnen leiden, of wanneer overwegingen van stedenbouwkundige, verkeerskundige, landschappelijke en financiële aard hiertoe voldoende aanleiding geven; dit geeft een indicatie van de in de afstemmingsregeling betrokken belangenafweging (9). Zoals vermeld beslist uiteindelijk de minister omtrent een verzoek om hogere waarden, zodat in de verticale coördinatieregeling een weg van gemeentelijke overheid via provincie naar Rijk doorlopen wordt, en vice versa.

Ook aan de gelding van grenswaarden met betrekking tot zones langs wegen kunnen voorwaarden gekoppeld worden zoals de plicht voor de Gemeenteraad om maatregelen te treffen ten behoeve van de handhaving van een binnen-geluidniveau van, in principe, minder dan 35dB(A).

De wet geeft niet alleen mogelijkheden, maar bevat ook verplichtingen tot afwijkingen van de streefnormen: wanneer een weg gereconstrueerd wordt, terwijl binnen de zone langs die weg reeds woningen aanwezig of in aanbouw zijn die een geluidbelasting ondervinden die lager is dan de geldende streefnorm, geeft de waarde van het geluidniveau dat heerst voor de reconstructie tevens de waarde aan van de streefnorm die gehanteerd dient te worden. In een eventuele procedure hogere waarden mogen GS deze norm met maximaal 5dB(A) verhogen.

Hoewel ook buiten de bestemmingsplanprocedure om kan worden overgegaan tot de aanleg of reconstructie van een weg en de bouw van nog geprojecteerde woningen, is de bestemmingsplanprocedure hiervoor veelal van groot belang. Dit vloeit onder meer voort uit de koppeling die tot stand is gebracht tussen de bouw- en aanlegvergunning en dit ruimtelijke plan. Bouw- en aanlegvergunningen worden, wanneer de Woningwet geen weigeringsgrond biedt, in principe alleen verleend wanneer zij overeenstemmen met een ter inzage gelegd ontwerp-bestemmingsplan (waarin de geluid-hindernormen uiteraard in acht genomen dienen te worden). Bij wijze van uitzondering is in de Wgh de mogelijkheid geschapen om op basis van een onherroepelijk besluit van de Gemeenteraad over te gaan tot bouw of aanleg van woningen of een weg. Hiertoe dient de volgende procedure te worden doorlopen:

- (0. In geval van aanleg of reconstructie van een weg: de wegaanlegger doet mededeling van zijn voornemen aan B&W.)
1. De wegaanlegger (in geval van aaleg of reconstructie van een weg) of B&W (in geval van de bouw van geprojecteerde woningen) verrichten een akoestisch onderzoek, en geven hierin maatregelen aan die nodig zijn voor het terugdringen van de gevelbelasting.
2. De Gemeenteraad stelt op basis hiervan een ontwerpbesluit op.
3. De Gemeenteraad hoort de inspecteur over dit ontwerpbesluit en legt het ter visie.
4. De Gemeenteraad stelt, wanneer de inspecteur en burgers geen bezwaren maken, het besluit vast en stuurt hiervan een afschrift naar de wegaanlegger, B&W, de inspecteur en hen die bezwaren indienden.

Een variant op deze procedure kan gevolgd worden wanneer de Gemeenteraad meent dat de norm van 50dB(A) ook door middel van het treffen van geluidwerende maatregelen niet nageleefd zal kunnen worden, maar de situatie overigens overeenkomt. Nadat de inspecteur gehoord is, brengt de Gemeenteraad haar besluit in dit geval ter kennis van GS, onder overlegging van de uitkomsten van het akoestisch onderzoek en het advies van de inspecteur. GS beslissen of zij al dan geen verklaring van geen bezwaar

afgeven voor het verlenen van een bouw- of aanlegvergunning, en geven in een besluit aan welke grenswaarden in de betreffende situatie gelden en welke maatregelen hieraan verbonden zijn. Dit besluit behoeft goedkeuring van de minister alvorens het onherroepelijk wordt en een afschrift wordt toegezonden aan de Gemeenteraad, de inspecteurs milieuhygiëne en volkshuisvesting, de wegaanlegger en degenen die bezwaren maakten. Wanneer GS in het kader van deze procedure de verlening van een bouw- of aanlegvergunning verbieden, rest de Gemeenteraad niets dan het alsnog starten van de bestemmingsplanprocedure.

Net als dit gold met betrekking tot industrielawaai, wordt ook in verband met de zonering langs wegen veelvuldig van ontheffingsmogelijkheden gebruik gemaakt. Niet alleen de besturen van grote steden menen met de streefwaarden slecht uit de voeten te kunnen, zoals zij reeds voor de vaststelling van de Wgh aankondigden, ook in kleine gemeenten bestaan dergelijke problemen. Een belangrijk neveneffect van veelvuldig doorlopen van ontheffingsprocedures dat op deze plaats, vooruitlopend op het volgende hoofdstuk, reeds vermeld kan worden, is de zware belasting van het ambtelijk apparaat op provinciaal niveau. Met name de taak van GS kan in dit verband gekenschetst worden als die van een zwaar belaste grensrechter die onder zware tijdsdruk opereert. Zowel GS als de minister gaan overigens met de nodige soepelheid te werk: het komt zelden voor dat een verzoek om hogere waarden worden afgewezen. Ondanks het fatale karakter van de termijnen in deze procedures (wanneer niet op tijd beslist wordt, is een verzoek automatisch afgewezen) kan bijna steeds aan de verzoeken van lagere overheden voldaan worden.

Bij het feit dat ministeriële goedkeuring vereist is in de procedure hogere waarden kan op deze plaats een vraagteken geplaatst worden. Ook in het Actieprogramma DROM werd gewezen op het feit dat bij AMvB reeds nauwkeurig de criteria voor ontheffing zijn vastgelegd. Hieraan wordt de conclusie verbonden dat een goedkeuringsprocedure, die dermate zwaar is aangezet als in de Wgh overbodig is. Het programma draagt twee verschillende suggesties aan voor

wijziging van de regelgeving op dit punt. De eerste houdt in dat de beslissing omtrent het toelaten van een hogere geluidbelasting geheel en al in handen wordt gelegd van degene die de zone vaststelt; zowel GS als de minister worden van hun taak in de procedure hogere waarden ontheven. Welhaast alle procedurele waarborgen ten behoeve van naleving van de streefnormen zouden zo komen te vervallen, het lager bestuur zou in alle vrijheid de uiterste grenswaarden als streefnormen kunnen hanteren, tenzij vanuit de bevolking bezwaren kenbaar zouden worden gemaakt. De andere variant, die in het Actieprogramma DROM hoger wordt aangeschreven, behelst het schrappen van de ministeriële goedkeuring alleen. De vaststellingsprocedure voor GS blijft zo staande, waarbij de ontheffingsprocedure in de bestemmingsplanprocedure ofwel die van het afzonderlijk zonebesluit kan worden opgenomen. Een dergelijke werkwijze zou een aanzienlijke tijdsbesparing en lastenverlichting opleveren, zonder de normstelling in de kern aan te tasten. Bovendien opent ze de mogelijkheid inspraakprocedures te beperken; omdat de bevolking bij de vaststelling van het bestemmingsplan en het afzonderlijk zonebesluit reeds voldoende de kans krijgt zich uit te spreken, zou de aanvraag om een hogere waarde niet nog eens extra ter visie gelegd hoeven worden.

Met doorvoering van de laatst omschreven wijziging wordt de kern van de huidige regelgeving intact gelaten, hetgeen past in de beleidslijn die op centraal niveau wordt voorgestaan. De wijziging betekent dat het uiterst ingewikkelde zoneringsstelsel onverkort gehandhaafd wordt, dat het lager bestuur amper aan bestuurlijke autonomie terugwint, en dat, ondanks procedurebekorting, weinig veranderingen optreden in de omvang van de bestuurslasten van de gemeentelijke overheden. Ze geeft zo bijvoorbeeld ook geen directe aanleiding tot vermindering van het aantal aanvragen om hogere waarden, noch tot andersoortige beslissingen hieromtrent. De vraag naar de evenredigheid tussen de indringendheid van het gehanteerde instrumentarium en de met de toepassing hiervan gemoeide lasten blijft derhalve ook na zo'n wijziging legitiem.

Aan de hand van deze vraag zal in het volgende hoofdstuk, dat betrekking heeft op de afstemming tussen geluidhinderbeleid en ruimtelijke ordening, meer aandacht besteed worden aan de gevolgen van incorporatie van de procedure hogere waarden in de bestemmingsplanprocedure. Dit gebeurt in het kader van een diepgaander bestudering van het geluidhinderbeleid op gemeentelijk niveau.

### Sanering

Hoewel de bestuurlijke inspanningen ten behoeve van sanering naast maatregelen in de overdrachts-sfeer in veel gevallen zullen leiden tot afscherming van de ontvanger van geluid, worden ze hier toch behandeld in samenhang met bestrijding van geluidhinder tijdens de overdracht. De interne beleidslasten ten behoeve van de vaststelling van een saneringsprogramma komen namelijk voor een groot deel voort uit de procedurele omkleding van de besluitvorming die plaatsvindt ten behoeve van zonevaststelling in bestaande situaties.

Zoals vermeld gaan de activiteiten die zouden moeten strekken tot sanering van bestaande geluidhinderknelpunten pas sinds september 1982 zeer traag van start. In alle gevallen wordt sanering voorafgegaan door de vaststelling van zones. Ook in die bestaande situaties waar niet tot sanering hoeft te worden overgegaan dient de zonevaststelling te zijn afgerond, ten einde een betrouwbare inventaris van saneringssituaties op te maken, en over te kunnen gaan tot prioriteitstelling bij de uitvoering van, veelal kostbare, saneringsmaatregelen. Het is deze inventarisatie die nog in een pril beginstadium verkeert; akoestische onderzoeken worden nog op veel te kleine schaal verricht, met de zonevaststelling die hierop zou moeten volgen is het nog slechter gesteld. Dit geldt met betrekking tot industrielawaai, waarvoor de bepalingen inzake bestaande situaties reeds in 1982 in werking zijn getreden, en sterker nog met betrekking tot verkeerslawaai, wellicht juist doordat de zoneringsbepalingen ten aanzien van bestaande situaties op dit onderdeel nog steeds niet in werking getreden zijn.

In verband met dit trage verloop van de inventarisatie wijzen gemeenten geregeld op de enorme bestuurslasten waarmee zij zich geconfronteerd zien. De

uitvoering van de akoestische onderzoeken alleen al vergt erg veel van hun bestuurlijke capaciteiten. Het feit dat de plicht tot uitvoering van deze onderzoeken in een dermate grote hoeveelheid van situaties geldt, wordt in veel gemeenten als onnodig gekenschetst. Men is van mening dat de ernstigste geluidhinderknelpunten sowieso wel bij gemeente-ambtenaren bekend zijn, zodat ook voordat de akoestische onderzoeken van start gaan prioriteitstelling zou kunnen plaatsvinden. In de huidige regeling vindt deze plaats op basis van dergelijke onderzoeken, hetgeen uiteraard meer garantie biedt voor een volledige inventaris en een eerlijke afweging over de prioriteiten die bij daadwerkelijke sanering gesteld zullen worden. Het is daarentegen niet onvoorstelbaar dat, indien de voorgestelde werkwijze van bovengenoemde gemeenten gevolgd zou worden in een eerder stadium aan de sanering van bestaande geluidhinderknelpunten begonnen kan worden. Wellicht kan er een methode gevonden worden om een dergelijke werkwijze te volgen, zonder dat hierbij eisen van rechtszekerheid in het geding komen, en zonder dat de waarborgende functie van zonevaststelling voor het toekomstige akoestisch milieu wordt aangetast.

De procedures tot vaststelling van saneringsprogramma's verschillen van elkaar voor industrielawaai en wegverkeerslawaai. Aangaande industrielawaai ziet deze procedure er als volgt uit:

1. In het kader van zonevaststelling wordt vanwege B&W een akoestisch onderzoek verricht.
2. B&W overleggen de resultaten hiervan aan de Gemeenteraad: de geluidbelasting van bepaalde woningen overschrijdt de waarde van 55dB(A), er is sprake van een saneringssituatie.
3. a. B&W melden alle gevallen waarin deze waarde wordt overschreden aan GS.  
b. B&W zenden een afschrift van deze melding naar de minister.  
c. De Gemeenteraad start de procedure hogere waarden (zie blz. 86 e.v.).



4. a. GS stellen, in overleg met de Gemeenteraad en eventueel vergunninghouders, een programma op van maatregelen die in aanmerking komen voor beperking van de gevelbelasting van de betreffende woningen.
- b. Voor die woningen waarvoor inmiddels een hogere waarde verleend is, bevat dit programma maatregelen ten behoeve van handhaving van een binnengeluidniveau van ten hoogste 40dB(A).
5. De inspecteur brengt advies uit over het saneringsprogramma; het wordt ter visie gelegd.
6. GS stellen, indien geen bezwaren worden ingediend, het programma vast.
7. GS leggen het programma ter goedkeuring aan de minister voor.
8. De minister stelt per geval (!) de maximaal toelaatbare geluidbelasting voor de hierin vermelde woningen vast in een besluit (10).
9. De minister pleegt overleg met de minister van Economische Zaken; naar aanleiding hiervan stelt hij bij besluit termijnen aan de gelding van de grenswaarden en neemt hij in dit besluit eventueel saneringsmaatregelen op.
10. De minister stelt GS en B&W van dit besluit in kennis.
11. a. GS en B&W kunnen tot uitvoering van de saneringsmaatregelen overgaan.
- b. Wanneer nodig treft de Gemeenteraad maatregelen met betrekking tot de geluidwering van gevels van woningen, zodat het binnengeluidniveau de norm niet overschrijdt.
- c. Wanneer uitvoering van de saneringsmaatregelen een bestemmingsplanwijziging vereist, neemt de Gemeenteraad hiertoe zo snel mogelijk een voorbereidingsbesluit (en volgt opnieuw een procedure).

De voornaamste afwijkingen ten opzichte van deze procedure liggen, wanneer het gaat om wegverkeerslawaai, in het feit dat B&W in dezen belast zijn met de opstelling van een of meerdere programma's van saneringsmaatregelen, en in het feit dat de wegaanlegger in de procedure betrokken wordt. Op deze laatste rust in bepaalde gevallen de taak tot het verrichten van akoestische onderzoeken; bovendien kan hij geconfronteerd worden met het feit

dat een weg niet eerder mag worden opengesteld dan nadat saneringsmaatregelen verricht zijn. Nogmaals kan hier gewezen worden op het feit dat, wanneer met betrekking tot activiteiten binnen een zone langs een weg niet door middel van de bestemmingsplanprocedure te werk wordt gegaan, geen bouw- en aanlegvergunningen verleend kunnen worden wanneer bepaalde grenswaarden overschreden worden. In sanerings-situaties wordt de boven beschreven procedure zo alsnog de geëigende weg.

Waar met betrekking tot zonevaststelling reeds sprake was van vergaande verticale beïnvloeding van de besluitvorming, en alle hiermee samenhangende bestuurslasten van dien, geldt dit ten aanzien van het saneringsprogramma nog sterker. Opnieuw is in de procedure het takenpakket van GS opvallend; naast de rol die zij spelen bij zonevaststelling en de verlening van hogere waarden, zijn zij ten behoeve van de vaststelling van saneringsprogramma's belast met de opstelling, en deels ook de uitvoering, van een programma van maatregelen. Aan GS is tevens een coördinerende rol toebedacht in de onderlinge afstemming van saneringsmaatregelen. De voorstellen voor sanering die zij aan de minister voorleggen, gaan vergezeld van hun advies betreffende de noodzakelijke onderlinge samenhang van de werkzaamheden. Deze rol past in de coördinerende taak van GS in de toezichtsuitoefening, die met zich meebrengt dat zij regelmatig overleg voeren met andere overheidsorganen. In die gevallen waarin naast GS ook het Rijk een saneringsprogramma voor een bepaald gebied opstelt, neemt de minister overigens de coördinerende taak van GS over.

Evenals de procedure hogere waarden doorloopt zo ook de procedure ten behoeve van sanering een weg van locale via provinciale naar centrale overheid. Waar in verband met de eerste twijfels bestonden omtrent de toegevoegde waarde van de ministeriële goedkeuring, lijkt inmenging van de centrale overheid in de saneringsprocedure vooralsnog niet meer dan noodzakelijk: op centraal niveau kan het best beschikt worden over saneringsbudgetten en de tijdsplanning van saneringsoperaties die in het gehele land uitgevoerd zullen worden, vooral daar waar het om grote projecten gaat.

Tot besluit moet hier nogmaals benadrukt worden dat tot op heden nog veel te weinig gedaan wordt aan effectieve sanering. Dat, ten gevolge van de verlate inwerkingtreding zowel als de trage start met de uitvoering van de geluidhinderbepalingen op dit punt, praktische bestuursproblemen nog niet volledig te traceren zijn, mag duidelijk zijn. Veel ernstiger is het, dat belangrijke geluidhinderknelpunten die reeds voor inwerkingtreding van de Wgh menigeen last bezorgden, nu nog steeds bestaan. Ieder voorstel voor bespoediging van de saneringsoperaties moet hierom serieus genomen worden. Ook prioriteitstelling voorafgaand aan de uitvoering van akoestische onderzoeken verdient hierbij overweging; zoals de wetgever terecht stelde is geluidhinder niet alleen een medisch probleem dat met behulp van meting empirisch kan worden vastgesteld, het is ook een kwestie van beleving.

#### Stiltegebieden

In het vorige hoofdstuk, waar het intentieprogramma stiltegebieden als beleidsinstrument behandeld werd, kwam aan de orde dat de nota "Meer dan de som der delen" aanbevelingen doet voor wijziging van de regeling ten aanzien van stiltegebieden. Deze wijziging, die opname van stiltegebieden in het provinciaal milieubeleidsplan behelst, kan wellicht belangwekkende gevolgen hebben voor de bestuurstaak op provinciaal niveau.

In de huidige regeling verrichten GS van iedere provincie onderzoek naar de aanwezigheid van stiltegebieden, op grond waarvan zij, na overleg met de betreffende gemeenteraden, het intentieprogramma opstellen. Dit programma wordt aan PS voorgelegd, die het na goedkeuring van de Kroon kunnen vaststellen. Een eenmaal vastgesteld intentieprogramma wordt geïncorporeerd in het streekplan, zodat het een harde status binnen de ruimtelijke ordening krijgt. Met betrekking tot de stiltegebieden die in het streekplan worden aangegeven dienen PS vervolgens een verordening vast te stellen, die ook weer goedkeuring van de Kroon behoeft.

De op handen zijnde wijziging van de milieu-beleidsplanning maakt opname mogelijk van het sectorale intentieprogramma stiltegebieden in het provinciaal milieu-beleidsplan, dat als facetplan gekarakteriseerd kan worden. Dit zou niet alleen consequenties hebben voor de huidige procedure inzake stiltegebieden, maar ook voor de aard en omvang van de provinciale bestuurstaak in het algemeen.

Wat betreft de inventarisatie die GS verrichten met betrekking tot de aanwezigheid van stiltegebieden treden wellicht weinig veranderingen op ten opzichte van de huidige werkwijze, zij het dat akoestische onderzoeken verricht zouden kunnen worden in het kader van een breder onderzoek naar de kwaliteit van het milieu. Aangaande de procedures die op het akoestisch onderzoek volgen zullen de wijzigingen echter veel verstrekkender kunnen zijn. Zo wordt de mogelijkheid gecreëerd van een vergaander en meer efficiënte belangenafweging, doordat in het kader van vaststelling van het provinciaal milieu-beleidsplan tegelijkertijd het beleid ten aanzien van verschillende milieusectoren ter sprake komt. In aansluiting hierop doet zich tevens de gelegenheid voor tot een doeltreffender en meer efficiënte afstemming tussen milieubeleid en ruimtelijke ordening, zeker wanneer de mogelijkheid te baat genomen wordt van gezamenlijke voorbereiding en gelijktijdige vaststelling van het streekplan en het provinciaal milieubeleidsplan.

### 2.2.3 Afscherming van de ontvanger

Tot maatregelen ter afscherming van de ontvanger van geluid wordt in principe pas overgegaan wanneer zowel maatregelen aan de bron als maatregelen in de overdrachtssfeer onvoldoende zijn.

Zoals vermeld is in het belang van afscherming van de ontvanger van geluid de Woningwet gewijzigd, waarmee bouwverordening en bouwvoorschrift tot het instrumentarium van de Wgh zijn gaan behoren, en bij AMvB regels gesteld kunnen worden met betrekking tot de waarden waaraan de geluidwering van gebouwen dient te voldoen (11). De bestuurlijke lasten die de regeling met zich meebrengt drukken voornamelijk op het gemeentebestuur. Ze vloeien met name voort uit de

verplichting voor de Gemeenteraad om geluidsisolatiënormen op te nemen in hun bouwverordening, en de taak die de gemeentelijke dienst Bouw- en Woningtoezicht is toebedeeld in het toezicht op de naleving van de geluidhinderbepalingen ex Woningwet.

Omdat afscherming van de ontvanger van geluid gestalte krijgt binnen een nauwgezette afstemmingsregeling tussen geluidhinderbestrijding en het beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, komt dit onderwerp hier niet nader aan de orde.

#### 2.2.4 Planning

De interne beleidslasten die gemoeid zijn met het jaarlijks vast te stellen IMP-geluid strekken zich uit over het gemeentebestuur, het provinciaal bestuur, het ministerie van VROM en de Staten Generaal. In het kader van vaststelling van het IMP wordt het parlement bij het geluidhinderbeleid betrokken. Voor opstelling van dit programma is de verticale coördinatieconstructie van groot belang, er klinken dan ook nauwelijks praktische bezwaren tegen de wijze waarop het tot stand komt. Ook horizontale coördinatieconstructies, als de overlegplicht van de minister met zijn ambtgenoten van met name Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat, vormen geen punt van kritiek.

In de diverse bestuurstaken die in verband met de planning van het geluidhinderbeleid verricht worden, zullen, ondanks de wijziging van de milieubeleidsplanning die wordt doorgevoerd, vooralsnog weinig veranderingen optreden. Voorlopig zal het sectorale IMP-geluid nog gehandhaafd worden in verband met haar functie voor de financiering van saneringsmaatregelen. Wanneer dit IMP eenmaal komt te vervallen, kunnen wellicht toch aanpassingen plaatsvinden van de huidige planningstaken, hoewel deze nu nog moeilijk te overzien zijn. Het is niet ondenkbaar dat, zoals in de bespreking van de stiltegebieden in 2.2.2 werd aangegeven, een nieuwe planningstructuur van het milieubeleid de afstemming tussen ruimtelijke ordening en geluidhinderbestrijding ten goede kan komen.

NOTEN

- (1) Hoofdstuk 3 van de Wabm is van toepassing op het tot stand komen van een beschikking omtrent een vergunningaanvraag.
- (2) Het gaat hier om vergunning ex Wgh, Hinderwet, Afvalstoffenwet en Grondwaterwet.
- (3) Claassen-Dales, in: Milieu en recht, 1984/3.
- (4) IMP-Geluid 1985-1989, Tweede Kamer, 18 604. In de inleiding wordt reeds vermeld dat zowel het verkeers- als het industrielawaai sinds 1976 nauwelijks verminderd zijn.
- (5) Met name in de provincie Brabant werd door gemeenten "en-bloc" geweigerd om de zonering rond industrieterreinen in bestaande situaties ter hand te nemen. In andere provincies was dit minder uitgesproken het geval, hoewel ook daar veel gemeenten zo lang mogelijk wachten met de uitvoering van hun taken op dit punt.
- (6) Andere bevoegden tot het indienen van een verzoek om hogere waarden zijn de beheerder van het betreffende industrieterrein, het bestuur van de Kamer van Koophandel en Fabrieken van het gebied waarin het industrieterrein gelegen is, en de directeur van de Rijksdienst voor IJsselmeerpolders.
- (7) Voor een opsomming van inrichtingen die als categorie A-inrichting worden aangemerkt zie: Besluit Categorie A-inrichtingen Wgh, 1 september 1982, Stb. 1982, 671.
- (8) Zie: Besluit Grenswaarden binnen zones langs wegen, 1 januari 1982, Stb. 1981, 688.
- (9) Ibid.
- (10) Zoals afgelezen kan worden uit schema 1, is ook de minister bij het vaststellen van grenswaarden gebonden aan wettelijke normen.
- (11) Dit is gebeurd in: Besluit Geluidwering gebouwen, 15 februari 1983, Stb. 1982, 755.

### 3. AFSTEMMING MET DE RUIMTELIJKE ORDENING

#### 3.1 Inleiding

Een van de belangrijkste karakteristieken van de Wgh is haar verstrekkende afstemmingsregeling met het beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Zoals aan de orde kwam heeft de wetgever onder meer in deze afstemmingsregeling voorzien ten einde met het geluidhinderbeleid te kunnen inspelen op het geluidniveau in een maximum aan bestaande en toekomstige maatschappelijke situaties. Aan de regeling ligt echter in de eerste plaats de belangrijke gedachtengang ten grondslag dat een optimale ruimtelijke inrichting en een daadkrachtige geluidhinderbestrijding hand in hand gaan, zij zijn complementair. Tegen de achtergrond van dit principe heeft de afstemmingsregeling haar huidige vorm gekregen, waarbij bestuurstaken in het kader van de geluidhinderbestrijding zijn toebedeeld aan die uitvoerende organen die tevens belangrijke bevoegdheden hebben op het terrein van de ruimtelijke ordening, en waarbij als het ware een "uitwisseling" van beleidsinstrumenten heeft plaatsgevonden. Met andere woorden: de wetgever heeft beoogd geluidhinder als zelfstandig en "hard" element in te brengen in de belangenafweging omtrent ruimtelijke relevante beslissingen, op zodanige wijze dat zowel de kwaliteit van het ruimtelijke beleid als de geluidhinderbestrijding hiermee gediend zijn. De afstemmingsregeling is dan ook ontworpen in een samenwerkingsverband tussen vertegenwoordigers van beide beleidsterreinen.

Discussies die heden ten dage over het geluidhinderbeleid gevoerd worden, laten zich niet alleen geregeld vertroebelen door een gebrek aan ervaring met de uitvoeringsbepalingen van de Wgh, maar tevens door een polarisatie die lijkt te zijn ontstaan tussen "voorstanders van een schoon akoestisch milieu" en "voorstanders van een optimale ruimtelijke ordening". Als toehoorder kan men zich soms moeilijk aan de indruk onttrekken dat de doelstellingen van beide groepen voorstanders principieel strijdig zijn: naar het schijnt vormt de Wgh een obstakel voor optimale ruimtelijke ordening, terwijl anderzijds het ruimtelijk beleid een effectieve geluidhinderbestrijding in de weg zou staan.

In dit hoofdstuk wordt zonder een duidelijke stellingname in boven omschreven discussie gepoogd inzicht te verschaffen in de aard en de praktische consequenties van de afstemmingsregeling. Aan deze regeling is voornamelijk gestalte gegeven in de zoneringshoofdstukken van de Wgh, die ook in de voorgaande tekst reeds veelduldig aan de orde kwamen. Zoals daar werd beschreven vormen ze in menig opzicht een heet hangijzer: ze zijn bijzonder ingewikkeld en omvangrijk, en geven aanleiding tot grote interne beleidslasten, al gaat het alleen al om het feit dat de procedurele omkleding van de besluitvorming zo zwaar is aangezet. Omdat dergelijke problemen zich voor een belangrijk deel juist doen voelen bij die organen die tevens verantwoordelijkheden hebben in het kader van de ruimtelijke ordening, is een zekere mate van overlap met de vorige hoofdstukken in dit tekstgedeelte onvermijdelijk. Bepaalde zaken komen hier opnieuw aan de orde, zij het vanuit een iets andere invalshoek; de nadruk ligt op de consequenties van de Wgh voor het ruimtelijk beleid. Hierbij wordt ruime aandacht geschonken aan praktische problemen die zich voordoen op het snijvlak van beide beleidsterreinen. Gezien het feit dat vooral het takenpakket van de gemeentelijke overheden uitgebreid is met de vaststelling van de Wgh, neemt hun beleid in deze beschrijving van praktijkproblemen een centrale plaats in.

Terugkoppelend naar het vorige hoofdstuk kan men ook in het volgende als leidraad door de beschouwing de vraag herkennen naar de evenredigheid tussen de indringendheid van het toe te passen instrumentarium enerzijds, en de hiermee gemoeide lasten en het doel van het optreden anderzijds.

### 3.2 Karakter en consequenties van de coördinatieregeling

Blijkens de vormgeving van de Wgh heeft de wetgever de noodzaak van een coördinatieregeling tussen geluidhinderbeleid en ruimtelijke ordening hoog opgenomen. De regeling laat zich kenmerken door de grote mate van dwingendheid van de geluidhindervoorschriften voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Op de verschillende bestuursniveaus worden randvoorwaarden opgelegd aan de ruimtelijke ordening, die vooral, met als grondslag de



stringente immissienormen, zijn verankerd in de zoneringshoofdstukken. Deze randvoorwaarden hebben niet alleen gevolgen voor de belangenafweging die plaatsvindt wanneer ruimtelijk relevante beslissingen worden genomen, ze vergroten tevens de bestuurlijke en financiële lasten die gemoeid zijn met de uitvoering van het beleid.

Van oudsher wordt de ruimtelijke ordening gezien als kader voor integrale belangenafweging omtrent het ruimtegebruik. Men kan stellen dat deze functie met de vaststelling van de Wgh in zekere mate is ondermijnd; omwille van puur akoestische belangen is het vestigen of wijzigen van geluidgevoelige of juist geluidhinderlijke bestemmingen op bepaalde plaatsen verboden, dan wel slechts onder voorwaarden toegestaan. Men kan ook stellen dat aan de belangenafweging die plaatsvindt in het kader van het ruimtelijk beleid belangrijke nieuwe elementen zijn toegevoegd, waarmee deze een vollediger karakter krijgt.

Op centraal niveau heeft de afstemmingsregeling tussen beide beleidsterreinen, die in den beginne haar grondslag slechts vindt in de bepalingen van de Wgh, zelfs consequenties gehad voor de wetgeving in de sfeer van de ruimtelijke ordening. Zo zijn, met het oog op inachtneming van de in de Wgh vastgestelde geluidnormen, op grond van artikel 36 WRO eisen gesteld aan de voorbereiding van streek- en bestemmingsplannen. Hiernaast is overeengekomen dat het BRO zodanig zal worden gewijzigd, dat hierin aanvullende voorschriften zullen worden opgenomen voor de inrichting van bestemmingsplannen die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op gronden gelegen binnen geluidszones. De bedoeling is dat hiermee de voorschriften met betrekking tot de vormgeving en voorbereiding van bestemmingsplannen bij elkaar worden ondergebracht in dit besluit.

De wijziging van het BRO staat momenteel, in het verlengde van de wijziging van de WRO die al geruime tijd op handen is, volop in de belangstelling. De reden hiervoor ligt vooral in het feit dat het toekomstige besluit van groot belang zal zijn in het streven naar globalisering van het bestemmingsplan ten einde dit plan tot een flexibeler instrument te maken, met een kortere proceduregang dan

momenteel het geval is. Het programmatische karakter van het bestemmingsplan zal duidelijker geaccentueerd worden wanneer gewerkt kan worden met globale bestemmingsplannen, op basis waarvan in uitvoeringsplannen voor deelgebieden meer gedetailleerde uitwerking kan plaatsvinden. Dit streven naar globalisering is van belang in deze beschrijving van de afstemmingsregeling tussen ruimtelijke ordening en geluidhinderbestrijding. Het staat in feite lijnrecht tegenover het zeer gedetailleerde en weinig flexibele karakter van de Wgh, waarin allerm minst onderscheid gemaakt wordt tussen globale plannen en de meer gedetailleerde uitvoeringsplannen. Merkw aardig genoeg wordt in het toekomstig BRO mogelijk rekening gehouden met de eisen van de Wgh, ondanks het feit dat het streven naar globalisering dat in het overige gedeelte van het plan wordt uitgewerkt, hiermee in feite doorkruist zou worden (1). Een zuivere interpretatie van de bepalingen van de Wgh kan immers slechts leiden tot de conclusie dat bij de vaststelling of herziening van alle bestemmingsplannen de Wgh in acht genomen moet worden. Dit betekent dat ook in het kader van de vaststelling van globale plannen akoestische onderzoeken dienen te worden verricht en zonevaststelling volgens de gebruikelijke procedure moet plaatsvinden, zodat de wettelijke normen in de praktijk zullen worden nageleefd. In een circulaire van het Directoraat-generaal Milieuhygiëne van 27 januari 1984 wordt er in dit verband overigens op gewezen, dat in de fase van de opstelling van een globaal plan volstaan kan worden met het verrichten van een globaal akoestisch onderzoek. Aangepast aan dit globale karakter zou dan ook de onthefgingenprocedure gestalte kunnen krijgen. In het globale plan zou in dit geval dan wel reeds in uitwerkingsregels bepaald moeten worden dat gedetailleerd akoestisch onderzoek noodzakelijk is, alsmede nader advies van de inspecteur milieuhygiëne.

Heeft de poging om voorschriften met betrekking tot de vormgeving en voorbereiding van bestemmingsplannen gezamenlijk onder te brengen in het BRO tot nu toe nog weinig vrucht afgeworpen, met de wijziging van de Woningwet is een dergelijke poging tot het groeperen van een aantal geluidhinderbepalingen binnen een "ruimtelijke" wet reeds in een vroeg stadium gelukt. Hierbij gaat het om

bepalingen die strekken tot afscherming van de ontvanger van geluid door middel van geluidsisolatie van bepaalde bestemmingen. De sleutelbepaling van de gewijzigde Woningwet is in dit opzicht het artikel dat bepaalt dat bij AMvB regels gesteld kunnen worden met betrekking tot de geluidwering van gebouwen. Deze AMvB heeft inmiddels gestalte gekregen in het Besluit geluidwering gebouwen (20 december 1982, Stb. 1982, 755), waarin regels worden gesteld omtrent de waarden waaraan de geluidwering van gebouwen tegen geluid afkomstig uit de buitenlucht, uit aangrenzende gebouwen of uit andere vertrekken van hetzelfde gebouw moet voldoen. Bovendien worden bij deze AMvB regels gegeven omtrent de inhoud van de gemeentelijke bouwvoorschriften, die opgenomen dienen te worden in hun bouwverordeningen. Zolang deze bouwverordeningen nog niet tot stand gekomen zijn, heeft de AMvB een rechtstreekse werking; wordt niet aan de hierin gestelde eisen voldaan, dan zal een bouwvergunning geweigerd moeten worden.

Net als het geval is met de zoneringsbepalingen, hebben ook de geluidhinderbepalingen die in het kader van de Woningwet tot stand zijn gekomen een sterk dwingend karakter; ook hier worden op centraal niveau vastgestelde randvoorwaarden opgelegd aan de uitvoering van het beleid door lagere overheden. In beide gevallen zijn zo precedentes geschapen voor de incorporatie van dwingende elementen in het systeem van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, die zich in principe niet verdragen met een opvatting van dit systeem als kader voor integrale belangenafweging, die zoveel mogelijk op decentraal niveau moet plaatsvinden.

Tot slot kan over de afstemmingsregeling op centraal niveau worden opgemerkt, dat op het punt van de anticipatiebevoegdheid belangen van efficiënte en snelle uitvoering van het ruimtelijk beleid op decentraal niveau de overhand hebben gehouden boven de meer gecontroleerde beleidsuitoefening die de Wgh voorstaat. Ten tijde van vaststelling van de Wgh was men van mening dat de WRO zodanig gewijzigd zou worden, dat anticipatie nog slechts mogelijk zou zijn op basis van een ter inzage gelegd ontwerp-bestemmingsplan. Deze wijziging heeft niet plaatsgevonden; anticipatie blijft vooralsnog mogelijk op basis van een voorbereidingsbesluit alleen. Ten gevolge hiervan kunnen

bepaalde ruimtelijke aanpassingen doorgang vinden zonder dat geluidhinderaspecten die aandacht krijgen, die volgens de Wgh vereist is. Gezien de doelstellingen van deze wet een hiaat in de geluidhinderregelgeving. Zoals later aan de orde zal komen voor lagere overheden echter een welkome mogelijkheid tot versnelde en efficiënte realisering van ruimtelijke maatregelen.

Op provinciaal niveau liggen de verantwoordelijkheden in het kader van de afstemmingsregeling grotendeels bij GS. Zij vervullen belangrijke taken in de procedures tot zonevaststelling, maar ook in samenhang met de vergunningverlening. Doordat GS betrokken zijn in verschillende goedkeuringsprocedures en belast zijn met het verlenen van hogere waarden, spelen zij een belangrijke arbitrerende rol in de afstemming tussen ruimtelijke ordening en geluidhinderbestrijding. Dat deze rol omvangrijke procedurele lasten met zich meebrengt die in aanzienlijke mate beslag leggen op tijd, en dat ook aan de taakvervulling van GS randvoorwaarden gesteld zijn, is in de voorgaande hoofdstukken voldoende aan de orde gekomen. Hierna zal het belang van deze rol van GS voor het gemeentelijk beleid nog nader aan de orde komen.

De afstemming van beide beleidsterreinen op provinciaal niveau is tevens van belang in samenhang met de vaststelling van streekplannen. Ook hieraan stelt de Wgh, direct, maar ook indirect via artikel 36 WRO, randvoorwaarden. Alvorens dit ruimtelijke plan kan worden vastgesteld dienen GS een akoestisch onderzoek te verrichten, overleg te voeren met betrokken gemeentebesturen en dient de inspecteur milieuhygiëne te worden gehoord. Te allen tijde dient gehandeld te worden met inachtneming van de lijst van verplicht in het streekplan op te nemen stiltegebieden, en van de regels in de provinciale verordeningen met betrekking tot in het streekplan aangegeven stiltegebieden. De verplichting tot incorporatie van dergelijke gebieden in het streekplan is een ander voorbeeld van de vergaande verwechting tussen ruimtelijke ordening en geluidhinderbestrijding. Hoewel ten tijde van vaststelling van de Wgh stemmen opgingen voor het geven van een harde formele status aan het

intentieprogramma in de ruimtelijke ordening (2), is door de toenmalige minister van VoMil terecht benadrukt dat slechts in het streekplan het belang van het instellen van stiltegebieden wordt afgewogen tegenover andere ruimtelijke belangen. Dit afwegingskader diende naar zijn mening in ere te worden gehouden.

Ondanks deze opvatting van de minister hoort men in samenhang met de regeling ten aanzien van stiltegebieden vanuit de praktijk het bezwaar dat ze te omvangrijke beperkingen oplegt aan de ruimtelijke ordening. De voortgang van dit onderdeel van de wet is tot nog toe beperkt geweest; de doorwerking van geluidhindereisen in het streekplan is niet naar wens verlopen. Provinciale overheden zijn de mening toegedaan dat deze eisen een te bepalende rol spelen in de belangenafweging: zoals in het vorige hoofdstuk aan de orde kwam komt bijvoorbeeld de mogelijke recreatieve functie van stiltegebieden in de verdrukking. Hiernaast bestaan problemen met de handhaving van de geluidnormen ten gevolge van onder meer grote autoverkeerswegen en vliegroutes. Vooral in de gebieden die door de minister als verplicht stiltegebied zijn aangemerkt, zou sprake zijn van al te grote problemen met de naleving van grenswaarden. Zo wordt bijvoorbeeld in de Eemshaven, die deel uitmaakt van de Waddenzee als verplicht stiltegebied, veel te veel geluid geproduceerd. In dit gebied wordt het terugdringen van het geluidniveau zo niet onmogelijk dan wel uitermate onwenselijk geacht.

In verband met de opname van het intentieprogramma stiltegebieden in het provinciaal milieubeleidsplan, die in de toekomst mogelijk zal zijn, kan hier nogmaals gewezen worden op de gelegenheid van gelijktijdige voorbereiding en vaststelling van dit plan en het streekplan. In theorie levert een dergelijke werkwijze een aanzienlijke procedurele lastenverlichting op, terwijl tevens meer sprake zal kunnen zijn van een daadwerkelijke belangenafweging. Ze zal op zich echter geen invloed hebben op de mate van dwingendheid van de milieuregelgeving, noch op de hoogte van de normen. Wil men deze mogelijkheid vruchtbaar benutten dan zal tevens op z'n minst een

oplossing gevonden moeten worden voor de problemen die zich voordoen binnen verplichte stiltegebieden, terwijl wellicht ook bezinning op de normstelling ten aanzien van stiltegebieden in het algemeen zou kunnen leiden tot de zo noodzakelijke versoepeling van de afstemmingsregeling op het punt van de stiltegebieden. Voorkomen moet worden dat geluidhinderbelangen onevenredig veel aandacht krijgen.

Op gemeentelijk niveau zijn de consequenties van de coördinatieregeling tussen geluidhinderbestrijding en ruimtelijke ordening het meest vergaand. De zoneringsvereisten, die deze regeling als het ware belichaamt, spelen in op talloze aspecten van het gemeentelijk ruimtelijk beleid. In de Wgh is hiermee een strategisch aanknopingspunt gevonden voor het beïnvloeden van de besluitvorming ten behoeve van de akoestische kwaliteit van het milieu; op gemeentelijke overheden rust voor een zeer groot deel zowel de verantwoordelijkheid voor de situering van geluidgevoelige bestemmingen als voor de situering van geluidbronnen.

Met de vaststelling van de Wgh zijn de gemeenten duidelijk op dit aspect van hun verantwoordelijkheden aangesproken. Hun autonome bevoegdheden zijn deels aan banden gelegd doordat strenge bepalingen in acht genomen moeten worden die van Rijksweg tot in detail zijn vastgesteld. Hun uitvoerende taken hebben zich uitgebreid, zowel wat betreft planvoorbereiding, -vaststelling, -herziening en -uitvoering, als wat betreft de vergunningverlening. Gemeentelijke uitvoerende organen zien zich geconfronteerd met een ware vloedgolf aan nieuwe bepalingen en voorschriften, die sterk verplichtende elementen toevoegen aan het door hen te voeren ruimtelijk beleid.

Wat betreft het gemeentelijk vergunningenbeleid zijn in het kader van de afstemmingsregeling met name wijzigingen opgetreden inzake de verlening van bouw- en aanlegvergunningen. Op grond van de gewijzigde Woningwet zijn gemeenteraden verplicht geluidsisolatiënormen op te nemen in hun bouwverordeningen, die bepalend zijn voor hun beslissingen inzake de verlening van bouw- en aanlegvergunningen. Hiervoor zijn bovendien de zoneringsbepalingen van

het grootste belang. Zo bepaalt de afdeling nieuwe situaties van het hoofdstuk Zones langs wegen, dat een geprojecteerde weg of geprojecteerde woningen niet gerealiseerd mogen worden, wanneer dit niet in overeenstemming is met een ter inzage gelegd ontwerp-bestemmingsplan. Een ontwerp-bestemmingsplan dient uiteraard te zijn opgesteld met inachtneming van de regels van het hoofdstuk Zones lang wegen. De Wgh gaat zelfs zover dat zij voorziet in een aanhoudingsplicht van de aanvraag om bovengenoemde vergunning wanneer geen ontwerp-bestemmingsplan ter inzage ligt, en ook de Woningwet geen weigeringsgrond biedt. Zo heeft de bouw- en aanlegvergunning met vaststelling van de Wgh een sterk gebonden karakter gekregen, en kan zij wel aangemerkt worden als een vreemde eend in de bijt van het Nederlandse "toelatingsplanologie" (3).

Zoals eerder werd aangestipt is de WRO op het punt van de anticipatiebevoegdheid niet gewijzigd. Gemeenten maken gretig gebruik van de mogelijkheid tot het aanvragen van een verklaring van geen bezwaar ex artikel 19 WRO jo. artikel 50, lid 8, Woningwet, ten einde versneld tot de uitvoering van bouwplannen te kunnen overgaan. Wanneer op basis van deze bevoegdheid gehandeld wordt, laten gemeenten, en GS, nogal eens na hun plannen te toetsen aan de eisen van de Wgh. Ondanks de circulaire van 27 januari 1984 die de minister van VROM uitbracht om deze ontwikkeling aan banden te leggen, geniet deze mogelijkheid in de gemeentelijke beleidspraktijk nog steeds veel belangstelling. De afstemmingsregeling tussen geluidhinderbestrijding en het beleid ten aanzien van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting wordt hierdoor nu en dan zwaar op de proef gesteld. Het gaat hier in feite om een vorm van ontduiking van de geluidhinderbepalingen, waartegen de Wgh overigens geen sancties bevat, en waarin, zoals vermeld, ook de rechtsbescherming voor de burger zeer twijfelachtig geregeld is daar AROB-procedures weinig kans van slagen hebben.

Ook inzake de vergunningverlening aan categorie A-inrichtingen, een taak van GS, spelen de gemeenten een belangrijke rol. Zij zijn verantwoordelijk voor de zonering rond industrieterreinen, de zonegrenzen zijn bepalend voor de beschikking omtrent een vergunningaanvraag. De constructie is zodanig vormgegeven dat zonering

bijdraagt tot de bescherming van exploitanten van industrieterreinen tegen oprukkende woonbebouwing, en anderzijds van bewoners tegen toenemend industrielawaai. Wanneer de gemeente een eenmaal vastgestelde zone wil verkleinen, lijkt herziening van het bestemmingsplan hiervoor de enige methode. Bij een eventuele herziening dient rekening te worden gehouden met eventueel reeds verleende vergunningen. De bedoelingen van de wetgever gaan hier uit naar zware planherzieningsmethoden, de anticipatiebevoegdheid biedt op dit punt amper soelaas. Zo vergt de realisering van een bouwplan in de nabijheid van een gezoneerd industrieterrein veel meer procedurele inspanningen dan de realisering van zo'n plan bij een verkeersweg. In verband hiermee kan gewezen worden op een praktische ontwikkeling die welhaast tegengesteld is aan die ten gevolge van de anticipatiebevoegdheid: in geval van zonerings rond industrieterreinen werkt het principe van zonevaststelling en handhaving van de zonegrenzen door middel van de vergunning verstarrend. Zelfs relatief kleine ruimtelijke aanpassingen kunnen pas tot stand gebracht worden wanneer hiertoe uitgebreide procedures doorlopen worden, die verscheidene jaren kunnen duren. In bepaalde gevallen moet men hierbij beslist twijfelen aan de evenredigheid tussen de indringendheid van het instrumentarium en de met de toepassing hiervan gemoeide lasten.

Zoals opgemerkt doen problemen met de taakuitvoering op gemeentelijk niveau zich voornamelijk voor in samenhang met de zoneringsbepalingen. Hoewel zij hierin voor een belangrijk deel gestuurd worden door hogere bestuursorganen, en in grote mate afhankelijk zijn van het goedkeuringsbeleid dat daar gevoerd wordt, is hun taakuitvoering van fundamenteel belang.

Over de taakopvatting en -uitvoering van de gemeentelijke overheden zijn nogal eens klachten te beluisteren die zich concentreren rond het gebrek aan aandacht dat gemeenten zouden besteden aan geluidhinderaspecten, het late tijdstip waarop ze deze in de belangenafweging betrekken, en de geringe doorwerking die zij de Wgh geven in hun stedenbouwkundig- en verkeersbeleid.



Ook van de kant van de gemeenten klinken echter bezwaren: de Wgh zou te veel beperkingen opleggen aan bestemmingsplannen en de uitvoering van concrete bouwplannen, de grenswaarden zouden te streng geformuleerd zijn, zodat ze in binnen- zowel als buitenstedelijk gebied als knellend ervaren worden, en ook de vergaande inmenging van de centrale overheden, in het bijzonder de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid, wordt als knelpunt gezien. Hiernaast zien veel gemeenten zich overspoeld met zo'n veelheid aan uitvoeringsbepalingen, dat hun bestuurlijke capaciteiten overspannen zouden worden (4).

Een eerste plicht die de zoneringsbepalingen met zich meebrengen is de uitvoering van akoestische onderzoeken in een enorme veelheid van situaties. De uitvoering van deze onderzoeken vergt de nodige deskundigheid, maar vooral veel tijd en werk. Gemeenten blijken, vooral waar het gaat om bestaande situaties, niet op tijd tot afronding van de onderzoeken te komen, waardoor ook gerichte sanering op de lange baan moet worden geschoven (zie hoofdstuk 2). In het vorige hoofdstuk werd in dit verband reeds gewezen op de overweging van prioriteitsstelling voorafgaand aan de onderzoeksplicht. Ook in geval van nieuwe situaties blijkt de uitvoering van akoestische onderzoeken echter tot aanzienlijke vertragingen te leiden. Hier gaat het om vertragingen voor de bestemmingsplanprocedure en de besluitvorming over concrete bouwplannen. In samenhang hiermee wordt wel geopperd dat bespoediging mogelijk is wanneer betreffende onderzoeken in een eerder stadium gestart worden, zodat de resultaten ook eerder in de bestemmingsplanprocedure betrokken kunnen worden. Geen van beide suggesties neemt overigens de klacht tegen het grote aantal te verrichten onderzoeken op zich weg, ze hebben slechts betrekking op de fasering. De kritiek dat de onderzoeksplicht in een te groot aantal situaties geldt blijft staande: zo zal een gemeente die bijvoorbeeld de bestemming van een enkel pand wil wijzigen van een kantoorfunctie in een woonfunctie hiertoe beslist een akoestisch onderzoek moeten starten, en de in de Wgh omschreven procedures moeten afwickelen. Dit voorbeeld heeft geen betrekking op een uitzonderlijk geval; het illustreert wel degelijk een veel voorkomende situatie, die

onder bestuurders veel ergernis wekt. In een later stadium wordt hierover nader uitgeweid.

Niet alleen tegen het aantal te verrichten onderzoeken bestaan aldus bezwaren, ook de wijze waarop ze uitgevoerd (moeten) worden levert problemen op. In de eerste plaats moet in dit verband gewezen worden op een gebrek aan deskundigheid in met name de kleine gemeenten, en op de onzekerheid die bestaat over de wijze waarop men "gecumuleerd" geluid, dit wil zeggen geluid afkomstig van verschillende bronnen, kan meten. Gaat het hier om problemen waarvoor wellicht spoedig een technische oplossing gevonden kan worden, er doen zich ook kwesties voor die minder eenvoudig, en zeker niet in technische zin, kunnen worden opgelost. Zo is het inmiddels een bekend gegeven dat verschillende akoestische onderzoeken, die op dezelfde plaats verricht worden, voor wat betreft hun eindresultaat een marge kunnen opleveren van 2 à 3 dB(A) (hetgeen maar liefst een verdubbeling van het geluidniveau inhoudt!). Een soortgelijk handhavingsprobleem doet zich voor waar gemeenten op basis van "redelijke schattingen" bepaalde wegen zonevrij kunnen verklaren. Het gaat hier om problemen waarbij de wettelijk geregelde relatie tussen de Wgh en de ruimtelijke ordening zwaar op de proef gesteld wordt.

In verband met de herziening van het BRO ten behoeve van globalisering van het bestemmingsplan werd gewezen op de mogelijkheid om ten behoeve van de vaststelling van dit globale plan te volstaan met de uitvoering van een globaal akoestisch onderzoek. Dit zou inderdaad een tijdsbesparing kunnen opleveren voor de bestemmingsplanprocedure, en het globale karakter van het plan intact laten. Globale akoestische onderzoeken kunnen sneller worden afgerond, terwijl ook de uitwerkingsregels die in het bestemmingsplan zouden moeten worden opgenomen ten behoeve van nader gedetailleerd akoestisch onderzoek in zekere mate gestandaardiseerd kunnen worden. Niettemin blijft de omvang van de akoestische onderzoeksplicht uiteindelijk gelijk, en is het zelfs niet ondenkbaar dat zij wordt uitgebreid: op diverse plaatsen zal naast het gedetailleerde onderzoek, zoals dat nu reeds veelvuldig verricht wordt, tevens een globaal onderzoek gaan plaatsvinden. De verwachting dat deze

extra belasting zal opwegen tegen de nadelen ervan lijkt vooralsnog gegrond; met name in die gevallen waarin ook de hogere waardenprocedure doorlopen moet worden ten einde tot vaststelling van het bestemmingsplan te kunnen komen, is de consequentie van de voorgestelde werkwijze dat de uitwerkingsplannen sneller kunnen worden gerealiseerd. Geluidhinderaspecten worden in een dergelijke werkwijze kortom in een soort voorstadium in de besluitvorming betrokken, zodat op meer effectieve wijze tot uitvoering van diverse maatregelen kan worden overgegaan. Nogmaals moet hier ter afsluiting echter benadrukt worden, dat de inspanningen die gemoeid zijn met de uitvoering van akoestische onderzoeken in de ogen van velen maar al te vaak niet opwegen tegen het doel dat op basis hiervan bereikt zou moeten worden. Waar maatregelen ter bestrijding van geluidhinder niet nodig blijken of slechts een beperkte geluidreductie tot gevolg hebben, wordt het akoestisch onderzoek nog altijd vaak als overbodig en onnodig arbeids- en tijdsintensief gekenschetst.

Op basis van de resultaten van akoestische onderzoeken zijn vele gemeenten tot de conclusie gekomen dat het naleven van de normen ex Wgh zowel in binnen- als buitenstedelijk gebied zeer problematisch is. In talloze situaties blijkt overschrijding van de streefwaarden, en in mindere mate zelfs van de uiterste grenswaarden.

Zo heeft de Wgh er in den beginne reeds toe geleid dat ruimtelijke plannen, die voor haar vaststelling voorbereid waren, achterhaald bleken en niet meer realiseerbaar. De normen hebben vaststelling van deze plannen onmogelijk gemaakt, doordat hierin domweg geen rekening was gehouden met geluidhinderaspecten. Ook in een later stadium werd een aantal van deze plannen niet alsnog realiseerbaar: de kosten voor aanpassing ervan zowel als de kosten van geluidwerende maatregelen drukten er te zwaar op.

De wetgever heeft voorzien dat naleving van de streefnormen problemen op zou kunnen leveren, en in de normstelling onderscheid gemaakt tussen nieuwe en bestaande situaties. Hij heeft bovendien een bandbreedte in de normstelling aangebracht, zodat in geval van al te grote

problemen ontheffing van de streefnormen verkregen kan worden en uiterste grenswaarden het criterium voor het geluidniveau gaan vormen. In het vorige hoofdstuk kwam al aan de orde dat van deze ontheffingsmogelijkheid veelvuldig gebruik wordt gemaakt, ondanks de extra bestuurlijke inspanningen die hiermee gepaard gaan. Aanvragen om ontheffing worden ook in nagenoeg alle gevallen gehonoreerd, zodat, ondanks vertragingen die optreden in de besluitvorming rond ruimtelijke plannen, meer ruimte gecreëerd wordt voor een minder door geluidhinderbelangen gedomineerde belangenafweging. Het bestuur kiest zo voor een meer intensieve vorm van beleidsvorming; het acht de streefnormen in vele situaties te stringent voor de uitvoering van een evenwichtig ruimtelijk beleid.

Problemen met naleving van de geluidhinder-normen ex Wgh doen zich wel zeer nadrukkelijk voor in verband met de stadsvernieuwing. Reeds tijdens de parlementaire behandeling van de Wgh werd in dit verband aandacht besteed aan de problemen die met name in de grote steden werden voorzien bij het naleven van de immissienormen van het hoofdstuk "Zones langs wegen". Het naleven van deze normen zou de stadsvernieuwing de das om doen; de normen zouden op zoveel plaatsen overschreden worden, dat nieuwbouw en zelfs handhaving van bestaande woningen in stadsvernieuwingsgebieden amper mogelijk zou zijn, ook met toepassing van de correctiefactor van 5 dB(A). Een onderzoek dat kort na de vaststelling van de Wgh werd uitgevoerd wees weliswaar uit dat tot sloop van bestaande woningen zelden hoeft te worden overgegaan (wanneer GS tenminste bereid zijn tot het verlenen van hogere waarden), maar dat diverse nieuwbouwplannen geen doorgang meer kunnen vinden. Alleen al in Amsterdam bleken minstens 3500 woningen een geluidbelasting te ondervinden van meer dan 70 dB(A) en bleek aan de gevel van maar liefst 30.965 woningen de waarde van 65 dB(A) overschreden te worden (5). Sanering kan aan deze overschrijdingen van de grenswaarden lang niet altijd een einde maken, in de praktijk betekent dit dat bepaalde woningen na bijvoorbeeld een brand niet meer mogen worden herbouwd, de wet biedt overigens geen basis voor sloop.

Dergelijke gegevens illustreren duidelijk het stringente karakter van de normstelling van de Wgh, en geven tevens de cruciale betekenis aan van beslissingen die GS nemen in ontheffingenprocedures.

Problemen als boven beschreven doen zich niet alleen voor in de grote steden, en met name de stads- vernieuwingsgebieden. Ze bestaan op veel grotere schaal, zoals wellicht ook al uit de grote veelheid van ontheffingenprocedures kan worden afgeleid (zie hoofdstuk 2). Aan voldoende nauwkeurige documentatie hierover ontbreekt het vooralsnog. Toch kan men ook uit een onderzoek naar de toepassing van de Wgh in woningbouwplannen die op basis van anticipatie tot stand komen het een en ander concluderen. Zoals aan de orde kwam werd er ten tijde van de vaststelling van de Wgh vanuit gegaan dat de WRO zodanig gewijzigd zou worden dat anticipatie nog slechts mogelijk zou zijn op grond van een ter inzage gelegd ontwerp-bestemmingsplan. Deze wijziging heeft niet plaatsgevonden; GS kunnen een verklaring van geen bezwaar verlenen voor de realisering van bouwplannen op basis van enkel een voorbereidingsbesluit. De regel dat de procedure hogere grenswaarden vooraf dient te gaan aan de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan geldt derhalve niet in geval van toepassing van artikel 19 WRO jo. artikel 50, lid 8, Woningwet. Men kan in bepaalde gevallen zelfs betwijfelen of geluidhinderaspecten überhaupt aandacht krijgen, daar op grond van de Wgh slechts aanbevolen is om bij toetsing van dergelijke plannen "rekening te houden met" de eisen van deze wet. Het systeem van de Wgh is op dit punt niet waterdicht: andere dan geluidhinderbelangen kunnen gemakkelijk de overhand krijgen, waarna het geluidhinderbelang alleen dan alsnog aandacht krijgt wanneer betrokkenen een beroep kunnen doen op rechtsbescherming. Van de mogelijkheid om op basis van anticipatie vervroegd tot de uitvoering van bouwplannen over te gaan, wordt veelvuldig gebruik gemaakt. Ook de mogelijkheid om op deze wijze geluidhindernormen te ontduiken is weinig gemeenten vreemd. Zo wijst bovengenoemd, door het ministerie van VROM uitgevoerd, onderzoek uit, dat in 49% van de ruim 150 onderzochte gevallen van anticipatie zelfs geen akoestisch onderzoek verricht is. In meer dan de helft van

deze plannen vindt overschrijding van de voorkeursgrenswaarde plaats, hetgeen overigens opmerkelijk genoeg nog vaker het geval is in plannen waar wel akoestisch onderzoek verricht werd. Nog opmerkelijker is het wellicht dat overschrijding van de grenswaarden het meest voorkomt bij de grotere plannen, dat wil zeggen bij plannen van meer dan vijftig woningen. Bij dergelijke plannen wordt in maar liefst 90% van de gevallen de voorkeursgrenswaarde overschreden, en vinden tevens de hoogste overschrijdingen plaats (6). Hogere-waarden-procedures worden zelden aangevraagd; men hoeft immers slechts "rekening te houden met ...". Los van het feit dat hier een belangrijke mogelijkheid tot ontduiking van de geluidhindernormen ex Wgh wordt beschreven, vormt dit voorbeeld een uitstekende indicatie voor het strenge karakter van de normstelling, vooral wanneer het gaat om de grotere plannen. Men kan naar aanleiding van dit voorbeeld concluderen dat gemeenten "handig" overgaan tot anticipatie nadat akoestisch onderzoek heeft uitgewezen dat het geluidniveau de norm overschrijdt. Maar men kan uit het voorbeeld anderzijds ook eens te meer concluderen dat de strenge normstelling (gekoppeld aan beleidsintensieve procedures) wel degelijk op heel veel plaatsen problematisch is. Dit laatste lijkt van veel groter belang voor het opsporen van structurele oorzaken voor tegenvallende resultaten van het geluidhinderbeleid.

Gemeenten hebben in de loop der jaren, naast gebruikmaking van de anticipatiebevoegdheid, nog andere manieren gevonden om voor bepaalde situaties binnen hun grondgebied een zo soepel mogelijke normstelling te verkrijgen. Zo hanteren zij een zeer soepele interpretatie van het begrip "bestaande situatie", die met name in samenhang met wegverkeerslawaaï belangrijke gevolgen kan hebben voor het bepalen van de na te leven norm. Omdat gemeenten zich in hun stedenbouwkundig beleid beknot voelen door onder meer de afdeling nieuwe situaties van het hoofdstuk "Zones langs wegen", proberen zij waar mogelijk gebruik, of zo men wil: misbruik, te maken van het onderscheid tussen nieuwe en bestaande situaties, zoals dit in de wet gedefinieerd wordt. Deze definiëring maakt het mogelijk om van een bestaande situatie te spreken wanneer een gebouw aanwezig is dat

eertijds gebouwd werd ten behoeve van een geluidgevoelige bestemming, ongeacht het huidige gebruik. Wanneer dus de ene geluidgevoelige bestemming wordt omgezet in een andere, wordt dit beschouwd als bestaande situatie, ook al moet er verbouwing plaatsvinden. Dit verschijnsel wordt wel gekenschetst met de term "vervangende nieuwbouw", terwijl het zich ook voordoet wanneer bijvoorbeeld een kantoorfunctie wordt gewijzigd in een woonfunctie. L. Jonker merkte er over op: "... het is wellicht zelfs denkbaar dat een voormalige nederzetting van Kaninefaten ter plekke van een stadsuitbreiding op deze manier het predikaat "bestaand" zou kunnen krijgen; een nieuwe impuls voor archeologisch onderzoek" (7)! Wanneer gemeenten erin slagen een situatie gemotiveerd als "bestaand" te typeren, geldt hier een hogere geluidnorm dan wanneer het om een nieuwe situatie gaat. Zij kunnen op dergelijke wijze, wanneer de afdeling bestaande situaties eenmaal in werking getreden is, bovendien aanspraak maken op overheidsgelden ten einde eventuele kosten van geluidsisolatie te dekken. Een sterk voorbeeld van een praktische ontwikkeling waarbij het bedoelde resultaat uitblijft, terwijl er grote bestuurslasten zijn en de centrale overheid ten behoeve van het bereiken van "verminderd resultaat" financieel hoger wordt aangeslagen. De mogelijkheden om een dergelijke ontwikkeling te bestrijden zijn gering: het (ver)bouwen in strijd met een geldende grenswaarde is als zodanig niet verboden. Alleen een bestemmingsplan waarin de geluidnormen van de Wgh geheel volgens de regels van die wet doorwerken, kan weigeringsgrond bieden voor een bouwvergunning.

In dergelijke voorbeelden blijkt duidelijk hoe belangrijk de functie van GS is voor de gemeentelijke bestuurspraktijk. Hun goedkeuringsbeleid en de rol die zij spelen in de handhaving van de geluidhinderbepalingen is van cruciaal belang. Met betrekking hiertoe kwam reeds aan de orde dat GS de gemeenten over het algemeen "gunstig gezind" zijn: verzoeken om hogere waarden worden vrijwel altijd positief gehonoreerd, en ook in bijvoorbeeld anticipatieprocedures worden gemeenten niet vaak terecht gewezen wanneer zij geluidhinderaspecten veronachtzamen. Het gaat niet aan om deze wijze van taakopvatting van GS simpelweg te

wijten aan de tijdsdruk waaronder zij moeten werken ten gevolge van het grote aantal procedures dat afgewikkeld moet worden en het fatale karakter van de termijnen die hierin gesteld zijn, zoals maar al te vaak gebeurt. Dergelijke aspecten kunnen weliswaar een rol spelen in mate van aandacht die aan ieder afzonderlijk geval besteed wordt, ze zijn allerm minst bepalend voor de wijze waarop beschikt wordt: GS zouden immers ten gevolge van tijdsdruk gemakkelijk verzoeken om hogere waarden kunnen laten liggen, zodat ze automatisch afgekeurd zijn. Het lijkt derhalve eerder aannemelijk dat ook het goedkeuringsbeleid van GS weerspiegelt dat in bepaalde situaties sprake is van onevenredig stringente normstelling in de Wgh, die een evenwichtige belangenafweging omtrent ruimtelijk relevante beslissingen in de weg staat.

In het vorige hoofdstuk is reeds voldoende aandacht besteed aan de bestuurlijke consequenties van de geluidhinderbepalingen ten aanzien van bestaande situaties. Feitelijk zijn deze nog bijzonder klein, in principe zouden ze, zeker wanneer ook de afdeling bestaande situaties van het hoofdstuk wegverkeerslawaaï in werking is getreden, groot moeten zijn. Bestaande geluidhinderknelpunten schreeuwen in bepaalde gevallen om een oplossing, terwijl gemeenten er nog steeds te weinig aandacht aan besteden. Ten dele kan de oorzaak hiervoor gezocht worden in de grote omvang van de werkzaamheden die op grond van de Wgh verricht moeten worden ten behoeve van inventarisatie, en in bewerkelijke en tijdrovende procedures. Er doen zich situaties voor waarbij gemeenten bevreesd zijn voor de consequenties van de afdelingen bestaande situaties voor hun ruimtelijk beleid, zoals ook met betrekking tot stadsvernieuwing werd aangegeven. Het IMP-Geluid 1985-1989 maakte in verband met de gevolgen voor de woningbouw melding van het feit dat een geluidreductie van 5 dB(A) voor bijna 80% van alle betrokken woningen een einde zal maken aan de saneringssituatie. Dit geeft weliswaar aan dat naleving van de uiterste grenswaarden in veel situaties binnen bereik ligt, het doet echter niet af aan het feit dat nog vele inspanningen ten behoeve van sanering verricht moeten worden, dat het geluidhinderbeleid nog grote kosten met zich mee zal brengen, en



dat met sanering nog veel tijd gemoeid zal zijn. Het kan ook niet de vrees wegnemen die gemeenten koesteren ten aanzien van de overige 20% van de woningen die zich in een saneringssituatie bevinden. Deze vrees mag er, zoals gezegd, overigens niet toe leiden dat gemeenten afweging van het geluidhinderaspect in dergelijke situaties voor zich uit blijven schuiven.

Over de consequenties van de afdelingen bestaande situaties voor andere geluidgevoelige bestemmingen dan woningen is weinig bekend. In het algemeen blijken gemeenten hiermee weinig rekening te houden; zo worden kantoren en andere openbare gebouwen amper als geluidgevoelige bestemming gezien. Er is discussie gaande over de vraag of het ten aanzien van dergelijke gebouwen wel terecht is een zo stringente normstelling te hanteren als momenteel het geval is. Het Actieprogramma DROM beveelt in dit verband uitdunning van de lijst van geluidgevoelige bestemmingen aan, zodat hierop naast woningen alleen nog bejaardenoorden en gebouwen met een para-medische functie voorkomen.

In tegenstelling tot geluidwerende maatregelen in nieuwe situaties, worden dergelijke maatregelen in bestaande situaties van Rijksweg vergoed. In relatie met het begrip "vervangende nieuwbouw" werd dit al even aangestipt. Waar het in nieuwe situaties niet zelden problematisch is dat kosten van isolatie of maatregelen in de overdrachtssfeer drukken op het plan, is dit in bestaande situaties welhaast onmogelijk. De Wgh bood weliswaar de mogelijkheid om vertragingen in de uitvoering van de bepalingen ten aanzien van bestaande situaties met industrielawaai te sanctioneren met stopzetting van de financiële steun, de minister heeft de regelgeving echter zo gewijzigd dat deze steun voorlopig nog beschikbaar blijft. Met betrekking tot het stadsvernieuwingsbeleid heeft de RARO aangedrongen op een minder centralistische organisatie van de financiering van de sanering. Deze raad beveelt aan om de provincies jaarlijks een saneringsbudget toe te kennen, zodat, in het verlengde van de budgetregeling grotere steden, een betere aansluiting bij het stadsvernieuwingsbeleid bewerkstelligd kan worden. Voor een dergelijke aanpassing lijkt het echter in eerste instantie noodzakelijk

dat een globale inventarisatie van bestaande geluidhinderknelpunten afgerond is, hetzij op de wijze die de wet momenteel voorschrijft, hetzij op basis van onderzoeken waaraan prioriteitstelling vooraf is gegaan.

Tot besluit van dit hoofdstuk moet er op gewezen worden dat men in het ruimtelijk beleid niet alleen veel te maken heeft met de bepalingen van de Wgh ten aanzien van wegverkeers- en industrielawaai, maar ook met regeling ten aanzien van andere geluidbronnen. Van deze andere geluidbronnen is het vliegverkeer wel het meest problematisch. Hoewel geluidhinder afkomstig van vliegtuigen geen onderwerp vormt van de bepalingen van de Wgh, wordt er hier toch enige aandacht aan geschonken. De afstemming tussen de Luchtvaartwet (en met name het Besluit Grote Luchtvaartterreinen) en de ruimtelijke ordening verloopt veelal moeizaam. Ook rond vliegvelden dienen zones te worden vastgesteld, waarmee bestemmingsplannen en woningbouwplannen geregeld worden doorkruist. Er zijn in de praktijk gevallen bekend van zeer ernstige overschrijdingen van het geluidniveau in met name woonwijken, zodat ingrijpen uitermate noodzakelijk is. Er doen zich echter ook situaties voor waarin zowel gemeenten als bewoners menen dat het lawaai overschat wordt, en er te sterke beperkingen worden opgelegd aan het ruimtelijk beleid (8). Ook in samenhang met de geluidhinderbepalingen ex Luchtvaartwet zou derhalve overweging omtrent de afstemming met de ruimtelijke ordening, belangenbehartiging voor de burger, en omtrent de normstelling op zijn plaats zijn.

NOTEN

- (1) Artikel 16 van het ontwerp-BRO 1985 bepaalt dat in het kader van de vaststelling van een globaal bestemmingsplan de maximum bouwhoogte van geluidgevoelige bestemmingen binnen zones moet worden vastgelegd dat van de belangrijkste wegen de functie en het dwarsprofiel dan wel het aantal rijstroken worden vastgelegd, en dat, wanneer een bestemmingsplan niet behoeft te worden uitgewerkt, hierin de situering en afmetingen van geluidgevoelige bestemmingen moeten worden aangegeven.
- (2) Onder meer de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne toonde zich hiervan voorstander.
- (3) Claassen-Dales, in: Milieu en Recht, 1984/3.
- (4) Als symptomen hiervan zou men het feit kunnen aanmerken dat vele gemeenten uitvoeringsbesluiten met betrekking tot de geluidhinderbestrijding domweg ongelezen in een kast leggen, omdat zij het tempo waarin deze besluiten worden uitgevaardigd niet bij kunnen houden.
- (5) G. van der Sterre, R. Dijkmeester, in: Geluid en omgeving, juni 1981.
- (6) Ministerie van VROM (RBOJ), "Onderzoek toepassing Wgh in artikel 19 WRO-woningbouwplannen", juli 1984.
- (7) L. Jonker, "De Wgh, een nieuwe impuls voor archeologie?", in: Bouwrecht, maart 1984, nr. 3.
- (8) Dit is onder meer het geval in het dorp Boekel, waar de bouw van nieuwe woningen is uitgesloten op grond van de Luchtvaartwet, en in de gemeente Oldenzaal waar in feite 1900 woningen aan de bestaande woningvoorraad onttrokken zouden moeten worden.

#### 4. HANDHAVING

De Wgh doet voor haar uitvoering met name een beroep op bestuurders; in veel mindere mate worden burgers direct aangesproken. Het zijn dan ook de activiteiten van deze bestuurders die primair het onderwerp zijn van de handhavingsregeling. Om deze reden wordt hier niet alleen aandacht besteed aan de bepalingen van de Wgh waarin de toezichtsuitoefening met zoveel woorden is geregeld, maar komen ook elementen van het handhavingssysteem aan de orde die besloten liggen in besluitvormingsprocedures. Vooraf kan hierbij worden gewezen op het belangrijke gegeven dat het handhavingssysteem van de Wgh nagenoeg geen sancties kent.

De wetsbepalingen waarin de toezichtsuitoefening geregeld wordt, houden in dat de minister, in overeenstemming met ambtgenoten, alsmede GS en B&W bevoegd zijn tot het aanwijzen van toezichthoudende ambtenaren. Aan hun taakvervulling worden, slechts in overeenstemming met de minister, regels gesteld. GS vervullen een coördinerende taak in de toezichtsuitoefening; in het kader hiervan bevorderen zij regelmatig overleg tussen de toezichthoudende ambtenaren van de verschillende bestuursniveaus.

De handhavingssystematiek van de Wgh houdt echter niet op bij de mogelijkheid tot het uitoefenen van toezicht op de naleving van de geluidhinderbepalingen.

Waar het gaat om de handhaving van het beleid ter bestrijding van geluidhinder aan de bron kent de wet slechts enkele mogelijkheden die iets toevoegen aan de toezichtsuitoefening. Ten aanzien van inrichtingen geldt de vergunningplicht; zoals later nog aan de orde zal komen is de vergunningverlening met enige procedurele waarborgen omkleed. Hiernaast kan in het kader van de handhavingssystematiek gewezen worden op het middel van de subsidiëring van het gebruik van stillere toestellen en installaties. Een feit is, dat in de praktijk nauwelijks van dit middel gebruik gemaakt wordt. Waar het gaat om de bronbestrijding van geluidhinder afkomstig van wegverkeer bestaat geen vergunningensysteem. Bij de bestrijding hiervan staat de benadering van de individuele geluidbron voorop. Primair worden dan ook eisen worden gesteld aan de geluidsemis-

van de toestellen, die eventueel op termijn aangescherpt kunnen worden. Als element van het handhavingssysteem kan hierbij gewezen worden op de mogelijkheid tot het inbouwen van een extra drijfveer voor de consument, door het verbinden van financiële voordelen aan het gebruik van stillere toestellen. Ook van deze mogelijkheid wordt tot nu toe geen gebruik gemaakt.

In de procedurele omkleding van de besluitvorming omtrent maatregelen die van belang zijn voor de bestrijding van geluidhinder tijdens de overdracht en voor afscherming van de ontvanger, kan men veel meer plaatsen aanwijzen die van belang zijn in het kader van de handhaving. Hierbij kan men denken aan het feit dat, naast de inspecteur milieuhygiëne, ook GS taken hebben in onder meer de procedures tot zonevaststelling. Door middel van hun goedkeuringsbeleid inzake vaststelling, wijziging of uitwerking van bestemmingsplannen kunnen zij naleving van de Wgh bevorderen. Hierbij moet worden aangetekend dat het naleven van de bepalingen van de Wgh slechts kan worden afgedwongen wanneer de regels van een geldend bestemmingsplan hiervoor de mogelijkheid bieden. Dit is in de praktijk niet altijd het geval.

Taken van GS in verband met de vergunningverlening kunnen een soortgelijke functie vervullen. In samenhang hiermee kan onder meer genoemd worden dat gemeentelijke bouwverordeningen en verordeningen ten aanzien van het gebruik van geluidapparaten in recreatie-inrichtingen pas kunnen worden vastgesteld nadat GS hiertoe toestemming verleend heeft.

Een van de belangrijkste vergunningen die op basis van de Wgh verstrekt kunnen worden, is de vergunning voor het exploiteren van een categorie A-inrichting. Bij de verlening van een dergelijke vergunning houden GS de zonering rond industrieterreinen in het oog. De koppeling die aldus tot stand gebracht is tussen zonering en vergunningverlening, stelt GS in staat een duidelijke taak in de handhaving te vervullen: de constructie maakt handhaving van de zonegrenzen door middel van de vergunningverlening mogelijk. Juist in deze constructie kan ook de minister zijn invloed doen gelden; hij kan gebruik maken van zijn

aanwijzingsbevoegdheid, die inhoudt dat het laatste woord omtrent het afgeven van een vergunning voor het drijven van een categorie A-inrichting bij hem ligt.

Een andere vergunning die van groot belang kan zijn voor de bestrijding van geluidhinder, is de bouw- en aanlegvergunning. Alvorens deze vergunning verleend kan worden door de betreffende gemeente, is een verklaring van geen bezwaar van GS vereist, en dient toetsing aan het Besluit geluidwering gebouwen plaats te vinden. Wanneer de Woningwet geen weigeringsgrond biedt voor het verlenen van een bouw- en aanlegvergunning, dient de aanvraag hierom te worden aangehouden totdat een ontwerp-bestemmingsplan ter inzage is gelegd. Hoewel in deze procedure de mogelijkheid van toezichtsuitoefening door GS (doch niet door de inspecteur milieuhygiëne!) besloten ligt, wordt in verband hiermee wel opgemerkt dat het (ver)bouwen in strijd met geluidhindernormen als zodanig niet verboden is. GS kunnen slechts dan een vergunning om geluidhinderredenen weigeren, wanneer het bestemmingsplan hiertoe voldoende basis biedt. De vraag die aldus onbeantwoord blijft is wat er zal gebeuren wanneer een bestemmingsplan onvoldoende weigeringsgrond biedt, terwijl het een gebied beslaat waar wel sprake is van aanzienlijke geluidhinder. Een ander addertje onder het gras van de geluidhinderbestrijding kan worden aangetroffen in artikel 19 WRO, dat anticipatie op basis van een voorbereidingsbesluit mogelijk maakt. Wanneer van deze bevoegdheid gebruik gemaakt wordt kan het streven naar geluidhinderbestrijding doorkruist worden. Dit "lek" is in de geluidhinderbestrijding ingeslopen doordat er tijdens de opstelling van de Wgh vanuit gegaan werd dat de WRO zodanig gewijzigd zou worden, dat anticipatie nog slechts mogelijk zou zijn op basis van een ter inzage gelegd ontwerp-bestemmingsplan.

Ook in de procedure hogere waarden zijn, naast de verplichting tot het horen van de inspecteur, momenten voor nadere "toetsing" te onderkennen. GS plegen overleg over het verzoek alvorens zij hogere waarden kunnen verlenen, bovendien is goedkeuring van de minister vereist. Tot op heden leert de ervaring overigens dat verzoeken om hogere waarden in bijna alle gevallen gehonoreerd worden.

Al met al kan over de handhavingssystematiek van de Wgh opgemerkt worden, dat het overleg dat in het kader van tal van procedures gevoerd wordt, welhaast het belangrijkste middel voor handhaving genoemd kan worden.

Praktische problemen die zich voordoen met betrekking tot de handhaving:

1. er vinden pogingen plaats om waar mogelijk vooral de streefnormen te ontlopen. Dit gebeurt door middel van:
  - a. het in zeer veel gevallen aanspannen van onthef-fingenprocedures;
  - b. gebruikmaking van de anticipatiebevoegdheid ex artikel 19 WRO jo. artikel 50, lid 8, Woningwet;
  - c. een ruime interpretatie van het begrip "bestaande situatie" (deze levert niet alleen een soepeler normstelling op, maar brengt tevens geld in het laatje);
2. dergelijke methoden kunnen in de praktijk gemakkelijk gehanteerd worden, omdat ze of wel wetmatig zijn, of wel plaatsvinden waar de wet een hiaat vertoont (zoals in geval van anticipatie);
3. in bepaalde situaties vinden onregelmatigheden plaats die de wet formeel verbiedt:
  - a. er wordt niet altijd "te goeder trouw" akoestisch onderzoek verricht. De resultaten kunnen wisselen al naar gelang de wensen van de opdrachtgever. Marges van 2 à 3 dB(A) komen veelvuldig voor, maar soms is ook sprake van grotere verschillen in het resultaat van akoestische onderzoeken die op een zelfde plaats uitgevoerd worden;
  - b. de rol van de inspecteur Milieuhygiëne belemmert deze gang van zaken meestal niet. De inspecteur is echter wel van dergelijke praktijken op de hoogte. Hij wordt veelal betrokken bij het overleg dat plaatsvindt ten behoeve van zonevaststelling en schijnt aan den lijve te ondervinden hoe moeilijk de belangenafweging is. Oogluikend laat hij afwijkingen van de wet toe;
  - c. de inventaris van bestaande geluidhinderknelpunten vindt te traag doorgang. Gemeenten menen dat te omvangrijke claims op hun bestuurscapaciteit worden

gelegd. Dit argument is niet geheel van realiteit ontbloot. Op dit punt had men in het kader van de Wgh stopzetting van financiële steun als sanctiemiddel kunnen gebruiken. Dit is gelukkig niet gebeurd; de vraag is of hiermee de handhaving van de Wgh wel gediend zou zijn;

4. de handhaving van de rust in verplichte stiltegebieden is soms onmogelijk. Bijvoorbeeld in de Eemhaven is deze rust er zelfs nooit geweest.

Concluderend kan worden opgemerkt dat handhavingsproblemen zich met name voordoen in verband met de strenge normstelling, en dat aan onjuiste praktische ontwikkelingen nauwelijks een einde kan worden gemaakt.



## 5. CONCLUSIES

"De geschiedenis heeft het bewezen, de techniek staat voor niets", aldus minister Winsemius in een toespraak van oktober 1984 (1). Voor breed publiek benadrukte hij "de bijna onbegrensde mogelijkheden voor lawaaivermindering aan de bron" in samenhang met het terugdringen van industrielawaai.

Hoe het ook zij, in de Nederlandse geschiedenis heeft men de vruchten van dergelijke technische successen niet mogen plukken. Ondanks het bestaan van een omvangrijke wet, die de bestrijding van geluidhinder aan de bron hoog in het vaandel heeft staan, is op dit terrein nauwelijks enige vooruitgang geboekt. Dit geldt niet alleen de bestrijding van industrielawaai, maar ook de lawaaivermindering afkomstig van andere bronnen, waaronder het verkeer. Deze blanco bladzijde in de Nederlandse geschiedschrijving moet gezien worden als een van de belangrijkste, zo niet het allerbelangrijkste knelpunt in de geluidhinderbestrijding.

Het feit dat nauwelijks sprake is van lawaaivermindering aan de bron, betekent niet alleen dat een van de hoofddoelstellingen van het geluidhinderbeleid niet gerealiseerd wordt, het betekent tevens dat voor de bestrijding van geluidhinder meer gezocht zal worden naar instrumenten die hun doelmatigheid in de overdrachtsfeer of in de sfeer van de afscherming van de ontvanger zullen moeten bewijzen. Dit laatste is precies hetgeen in de praktijk gebeurt: tegen de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen in zijn tot op heden de meeste bestuurlijke inspanningen verricht binnen deze laatste twee sporen van het geluidhinderbeleid. Dit zal men zich steeds moeten blijven realiseren bij lezing van de navolgende tekst; een groot aantal knelpunten dat zich voordoet bij de toepassing van de beleidsinstrumenten die niet gericht zijn op bestrijding aan de bron, zou zich in veel mindere mate voordoen wanneer sprake zou zijn van gerichte bronbestrijding.

Zoals in de voorgaande hoofdstukken duidelijk werd gemaakt, kunnen de Wgh en haar talrijke uitvoeringsbesluiten gezien worden als een uiterst pretentievolle

poging van de centrale overheid om geluidhinderaspecten in tal van situaties in haar greep te krijgen. De wetgeving op het gebied van de geluidhinderbestrijding is niet alleen bijzonder omvangrijk, zij doet bovendien een beroep op een veelheid van bestuursorganen, die met behulp van een breed scala aan beleidsinstrumenten uitvoering moeten geven aan op centraal niveau tot in detail vastgestelde bepalingen. In de selectie van het beleidsinstrumentarium zijn kosten nog moeite gespaard; ook instrumenten die in andere sectoren van het overheidsbeleid worden toegepast, zijn ingeschakeld ten behoeve van de geluidhinderbestrijding. Doordat binnen het geluidhinderbeleid altijd de normen in acht genomen moeten worden, zoals deze in of op grond van de wet zijn vastgelegd, en door uitrusting van de wet met talrijke bepalingen die een sterke verticale beïnvloeding van de besluitvorming tot gevolg hebben, poogt de centrale overheid haar invloed op het geluidhinderbeleid te maximaliseren. Lagere overheden worden geconfronteerd met oprukkende rijkswetgeving die hun autonome bevoegdheden inperkt, en hen overspoelt met uitvoeringsvoorschriften en pseudowetgeving in de vorm van richtlijnen en circulaires (2).

De grondslag voor de toepassing van het beleidsinstrumentarium is gelegd in een wettelijk stelsel van uitworp- en blootstellingsnormen. Doordat in tal van maatschappelijke situaties verschillende normen van toepassing zijn (er wordt onder meer onderscheid gemaakt naar de aard van de lawaaibron, nieuwe en bestaande situaties gelegen in binnen- dan wel buitenstedelijk gebied) en doordat onderscheid gemaakt wordt tussen streefnormen en uiterste grenswaarden (de laatste zijn van toepassing in talrijke uitzonderingssituaties), is dit normenstelsel zeer ingewikkeld.

Alleen al om deze reden is het niet verwonderlijk dat toepassing van het beleidsinstrumentarium grote bestuurlijke lasten met zich meebrengt, hetgeen van invloed is op de doeltreffendheid van de afzonderlijke beleidsinstrumenten. In het kader van de bestrijding van geluidhinder aan de bron kan in dit verband in de eerste plaats gewezen worden op de vergunningverlening met betrekking tot toestellen. Zoals in paragraaf 1.2 van deel II aan de orde

kwam dient normstelling voor deze categorie van lawaai-veroorzakers plaats te vinden bij AMvB-en die per toestel ontworpen dienen te worden. In veel gevallen heeft de tijds-spanne die gemeoid is met het ontwerpen van dergelijke AMvB-en en het huidige dereguleringsstreven de totstand-koming hiervan belemmerd.

Van groter belang is echter wellicht de vergunningverlening aan categorie A-inrichtingen, de grote lawaai-veroorzakende bedrijven. Het vergunninginstrument is in dit geval gekoppeld aan de zoneringsvereisten, zodat bij toepassing ervan de zoneringsbepalingen in het geding komen. Deze maken de vergunningverlening tot een bijzonder beleids-intensieve en uiterst tijdrovende aangelegenheid, die niet in het minst wordt ingegeven door de vergaande verticale beïnvloeding van de besluitvorming.

In verschillende opzichten moet in verband met de categorie A-inrichtingen dan ook getwijfeld worden aan de evenredigheid tussen de indringendheid van het instrumen-tarium, en de met de toepassing hiervan gemoeide lasten. In de eerste plaats vallen de resultaten van de bestrijding van geluidhinder aan de bron van deze inrichtingen, maar ook die van maatregelen in de overdrachtssfeer, tot nog toe tegen; met het huidige instrumentarium worden de beoogde doel-stellingen vooralsnog niet geheel bereikt. Voorts moet een kanttekening geplaatst worden bij de ministeriële goed-keuring die vereist is in de vergunningprocedure; GS en de inspecteur Milieuhygiëne toetsen de aanvraag immers al aan bij AMvB gestelde normen en eisen. Een ander punt van kritiek betreft het feit dat het principe van handhaving van de zonegrenzen door een vergunning in samenhang met de bepalingen ten aanzien van categorie A-inrichtingen verstar-rend werkt. Wanneer eenmaal een zone is vastgesteld, zijn ruimtelijke aanpassingen die de zonegrenzen overschrijden nog slechts mogelijk bij herziening van het bestemmingsplan. Met name wanneer het gaat om kleine ruimtelijke aanpassingen moet hier beslist gesproken worden van al te omvangrijke bestuurslasten in relatie tot het doel van het optreden. In de ruimtelijke ordening ziet men zich op dit punt al te zeer beknot in het voeren van een soepel beleid.

Wat betreft de regeling die in de Wgh is opgenomen met betrekking tot recreatie-inrichtingen, zoals omschreven in de Drank- en Horecawet kan men spreken van overdreven bevoogding van de gemeentelijke overheden. Reeds voordat deze regeling in werking trad, waren gemeenten voldoende in staat het geluid afkomstig uit dergelijke inrichtingen met behulp van de APV in de hand te houden. Uitbreiding van de regelgeving op dit punt was niet strikt noodzakelijk.

Ten aanzien van de heffingenregeling van de Wgh moet opgemerkt worden dat het hier gaat om een flexibele regeling, die terecht haar grondslag vindt in het principe "de vervuiler betaalt". De belangrijkste problemen die zich in verband met de regeling voordoen, moeten worden gezocht in het feit dat de heffingen niet kostendekkend zijn. Vooral waar het gaat om bestemmingsheffingen moet gevreesd worden voor de stimulerende werking die besteding van de opbrengsten zou kunnen hebben op de bestrijding aan de bron. Men mag zich wellicht afvragen of het principe "de vervuiler betaalt" stringent genoeg wordt toegepast in het toch al zo teleurstellende beleid ter bestrijding van geluidhinder aan de bron.

Net als dit het geval was met de bestrijding van geluidhinder aan de bron, laat ook de doeltreffendheid van het beleid ter bestrijding van geluidhinder tijdens de overdracht te wensen over. Verkeers- en industrielawaai zijn sinds inwerkingtreding van de Wgh nauwelijke verminderd. Dit geldt niet alleen waar het gaat om het voorkomen van nieuwe geluidhinderlijke situaties; met maatregelen ten behoeve van oplossing van bestaande geluidhinderkelpunten is pas sinds 1984 zeer traag een begin gemaakt.

Ten behoeve van de bestrijding van geluidhinder tijdens de overdracht is in de Wgh het omvangrijke zoneringsstelsel opgenomen, dat belangrijke koppelingen legt met de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Wat hiervoor beschreven werd voor het normenstelsel, dat overigens deel uitmaakt van de zoneringsbepalingen, geldt ook voor de zoneringshoofdstukken in het algemeen: ze zijn uitermate ingewikkeld, omvangrijk en ondoorzichtig, niet in

het minst ten gevolge van de enorme hoeveelheid uitzonderingsbepalingen. Ten einde het beleid ter bestrijding van geluidhinder tijdens de overdracht te laten aangrijpen in een maximum aan maatschappelijke situaties, zijn met name de lagere overheden uitgerust met een omvangrijk takenpakket. Door een vergaande afstemmingsregeling met de ruimtelijke ordening heeft de wetgever gepoogd hier strategische aangrijpingspunten te vinden; hij heeft daar bestuurstaken toebedeeld waar afweging plaatsvindt omtrent de locatie van geluidgevoelige bestemming, zowel als geluidbron. Lagere overheden voeren hun taken uit in sterk gebonden medebewind. Zij hebben te maken met regelgeving met sterk centralistische inslag, terwijl hun besluitvorming onderhevig is aan een sterke procedurele omkleding. Zij zien zich daadwerkelijk geconfronteerd met oprukkende rijkswetgeving die hun autonome bevoegdheden inperkt, en hen overspoelt met uitvoeringsvoorschriften. Ten tijde van vaststelling van de Wgh werd dit gezien als belangrijke stap in de groei naar volwaardigheid van het milieubeleid. Steeds meer echter klinken bezwaren op tegen fundamentele karaktertrekken van de Wgh. Haar regelgeving is niet alleen strijdig met het huidige streven naar decentralisatie van bevoegdheden en het dereguleringsstreven, zij staat tevens in schril contrast tot beleidsopvattingen die heersen binnen de ruimtelijke ordening, bij diegenen dus die in belangrijke mate verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het geluidhinderbeleid. Met name de hoge mate van dwingendheid van de geluidhindervoorschriften voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid is onderhevig aan kritiek, terwijl ook de omvang van de toename van de bestuurstaken van de lagere overheden niet buiten schot blijft. De randvoorwaarden die aan het ruimtelijk beleid worden opgelegd hebben niet alleen gevolgen voor de belangenafweging die daar plaatsvindt, ze vergroten tevens de bestuurlijke en financiële lasten die gemoeid zijn met de uitvoering van het beleid. Dit laatste gebeurt soms op zodanige wijze dat men zich af kan vragen of het geluidhinderbelang dermate grote bestuursinspanningen rechtvaardigt. Het zoeken naar een antwoord op een dergelijke vraag is een gecompliceerde zaak, die nog lange tijd een punt van discussie zal vormen.

Zoals aan de orde kwam vinden in het kader van de bestrijding van geluidhinder tijdens de overdracht verreweg de meeste bestuurlijke inspanningen plaats, terwijl toch ook op dit spoor van het beleid de resultaten nogal tegenvallen: op de terreinen van industrie- en wegverkeerslawaaï is sinds inwerkingtreding van de Wgh nauwelijks vooruitgang geboekt. Ook het zoeken naar oorzaken voor deze paradoxale ontwikkeling is niet eenvoudig.

Als belangrijkste knelpunt in de uitvoering van het geluidhinderbeleid moet gewezen worden op het centrale element van de Wgh: de normstelling. De vormgeving van het normenstelsel op zich heeft al problemen opgeleverd, het hierin gehanteerde onderscheid tussen streefnormen en uiterste grenswaarden wordt in de praktijk foutief geïnterpreteerd. Waar de wetgever, onder meer door het inbouwen van extra bestuurslasten, gepoogd heeft het hanteren van uiterste grenswaarden te minimaliseren, richt men zich in de praktijk juist bijzonder vaak naar deze normen. Gemeentelijke overheden nemen extra inspanningen graag voor lief wanneer zij hiermee meer ruimte kunnen creëren in hun belangenafweging omtrent ruimtelijke relevante beslissingen. Paradoxaal genoeg, vanuit geluidhinderroogpunt bekeken, verrichten zij meer inspanningen ten einde een verminderd resultaat te bewerkstelligen. Hogere-waardenprocedures, waarbij alle bestuursniveaus betrokken worden, worden zeer vaak aangespannen en blijken opmerkelijk genoeg ook vrijwel altijd gehonoreerd te worden. Niet alleen gemeenten blijken van de streefnormen aldus te vinden dat ze leiden tot ongewenste of zelfs onmogelijke beperkingen, het goedkeuringsbeleid van GS en van de minister weerspiegelt dat voldoende gronden bestaan om aanvragen om hogere waarden te honoreren. Een kanttekening kan hier overigens geplaatst worden bij de ministeriële goedkeuringsvereiste, die na toetsing door GS overbodig lijkt.

Niet alleen het aantal hogere-waardenprocedures dat doorlopen wordt weerspiegelt de moeite die het uitvoerend bestuur heeft met de stringente normstelling. Ook manieren die men gevonden heeft om de wet "soepel te interpreteren" dan wel te ontduiken, geven aan hoe graag men onder de streefnormen uit wil komen. In dit verband moet

gewezen worden op gebruikmaking van de anticipatiebevoegdheid ex artikel 19 WRO jo. artikel 50, lid 8, Woningwet en op het hanteren van het begrip "vervangende nieuwbouw". In verscheidene situaties blijken zich daadwerkelijk grote problemen voor te doen met naleving van de immissienormen, soms zelfs met de uiterste grenswaarden. Het is geen loos gegeven dat in Amsterdam voor maar liefst 30.965 woningen in stadsvernieuwingsgebieden de waarde van 65 dB(A) overschreden wordt, en dat op vele plaatsen de normen ook in buitenstedelijk gebied als knellend worden ervaren.

Het ontrafelen van weerstanden tegen de te stringente normstelling, tegen al te omvangrijke bestuurslasten en tegen vergaande overheidsbemoeienis is een zeer complexe, en soms onuitvoerbare, zaak.

In samenhang met de plicht tot het uitvoeren van akoestische onderzoeken in een enorme veelheid van situaties, doen problemen zich met name voor ten gevolge van de omvang van de onderzoeksplicht. Echter ook de verdragingen die akoestische onderzoeken met zich meebrengen voor de vaststelling of herziening van bestemmingsplannen en concrete bouwplannen vormen een belangrijk punt van kritiek. In samenhang met dit laatste moet opgemerkt worden dat akoestische onderzoeken veelal in een te laat stadium gestart worden, hetgeen bovengenoemde verdragingen bijzonder in de hand werkt. Bij de omvang van de onderzoeksplicht kunnen enige kanttekeningen geplaatst worden, met name waar het gaat om bestaande situaties. Omdat de plicht tot inventarisatie van het geluidniveau in een enorme veelheid van situaties, en de hierop volgende zoneringsarbeid, met zich meebrengen dat ook de meest schrijnende geluidhinderknelpunten niet op korte termijn uit de weg geruimd kunnen worden, kan wellicht prioriteitstelling voorafgaand aan de onderzoeken worden overwogen. In geval van nieuwe situaties lijken de eisen van de Wgh, en de bestuurslasten die met de uitvoering hiervan gepaard gaan, voor wat betreft kleine ruimtelijke aanpassingen onevenredig te zijn met het te bereiken doel. Dit betekent overigens niet dat op deze plaats zonder meer aanbevolen wordt om uitzonderingen op de onderzoeksplicht te overdenken; de uitkomsten van dergelijke onderzoeken vormen vooralsnog de enige basis voor het nemen van concrete maatregelen ter bestrijding van geluidhinder.

Zoneringsprocedures zijn zeer zwaar aangezet, de wetgever heeft de besluitvorming van lagere overheden met sterke procedurele waarborgen omkleed. Dit heeft belangrijke consequenties voor de bestuurslasten op de verschillende overheidsniveaus en voor de tijdsspanne die gemoeid is met de totstandkoming van ruimtelijke plannen. Op verschillende plaatsen is het zoneringsvereiste gekoppeld aan de vergunningplicht, zodat ook de lange duur van de vergunningverlening voor een belangrijk deel wordt ingegeven door de zoneringshoofdstukken. In geval van zonering langs wegen is afstemming gezocht met de bouw- en aanlegvergunning, die ook in de Woningwet gestalte heeft gekregen. Een hiaat in de regeling waarvan in de praktijk dankbaar gebruik wordt gemaakt, ligt in het feit dat op vrij eenvoudige wijze gebruik gemaakt kan worden van de anticipatiebevoegdheid, op zodanige wijze dat slechts "rekening gehouden moet worden met" geluidhinderaspecten. "Rekening houden met" wordt noch door gemeentebesturen, noch door GS geïnterpreteerd als: "in eerste instantie dient men naleving van de streefnormen na te streven, is dit onmogelijk dan dient men ontheffing aan te vragen". Bouw- en aanlegvergunningen worden niet zelden verleend voor projecten waar de grenswaarden overschreden worden, terwijl soms niet eens akoestisch onderzoek verricht wordt. Overigens is het sterk gebonden karakter van de bouwvergunning dat de Wgh hieraan wil toekennen, principieel strijdig met doelstellingen als het voeren van een soepel ruimtelijk beleid, met grote autonome bevoegdheden op decentraal niveau. Wanneer de Wgh op dit punt strikt geïnterpreteerd zou worden, zou op sommige plaatsen omwille van puur akoestische belangen nog amper ruimtelijke belangenafweging kunnen plaatsvinden.

De consequenties van de koppeling van zonering rond industrieterreinen met de vergunningverlening aan categorie A-inrichtingen werken verstarrend voor het ruimtelijk beleid. Een eenmaal vastgestelde zone, waarvoor dus reeds omvangrijke bestuurslasten zijn verricht, kan slechts gewijzigd worden bij herziening van het bestemmingsplan. Zo is met kleine ruimtelijke aanpassingen al snel een tijdsspanne van enige jaren gemoeid, een last die veelal niet opweegt tegen het gewicht van de beslissing.



Op provinciaal niveau ziet men soortgelijke problemen in de regeling ten aanzien van de stiltegebieden. Er bestaan van meet af aan problemen met het feit dat de Wgh bepaalde natuurgebieden tot verplicht stiltegebied verklaart, terwijl ook de normen in dergelijke gebieden soms onmogelijk nageleefd kunnen worden. Met betrekking tot de door provincies aan te wijzen stiltegebieden blijkt het moeilijk elementen als recreatie in de belangenafweging te betrekken. De bestuursinspanningen die plaatsvinden in verband met de regeling ten aanzien van stiltegebieden kunnen wellicht verminderen wanneer het intentieprogramma geïncorporeerd zal worden in het provinciale milieubeleidsplan. Gelijktijdige voorbereiding en vaststelling van dit plan en het streekplan ligt binnen bereik. Een dergelijke werkwijze lijkt vooral vruchtbaar wanneer de mogelijkheid wordt geschapen om de ruimtelijke belangenafweging een meer volwaardig karakter te geven, zodat geluidhinderbelangen hierin geen al te dominerende rol zullen spelen. Gezocht zal moeten worden naar een constructie die tevens basis biedt voor sanering.

Op centraal niveau heeft in het kader van de zoneringshoofdstukken ex Wgh wijziging van de Woningwet plaatsgevonden. De doelstelling van deze wijziging is belangrijk, de wijziging op zich brengt in feite geen onoverkomelijke en al te omvangrijke claims met zich mee voor de ruimtelijke ordening. In de wijziging van het BRO die op handen is, geven de eisen van de Wgh echter wel weer aanleiding tot welhaast stereotype problemen. In het toekomstig BRO wordt globalisering van het bestemmingsplan voorgestaan, ten einde dit plan tot een meer flexibel instrument te maken. De zeer gedetailleerde en sterk verplichtende geluidhindervoorschriften, die bovendien vertragingen in de besluitvorming met zich meebrengen, gaan hier lijnrecht tegenin.

Gesteld mag worden dat het instrumentarium van de Wgh haar doelmatigheid in de praktijk (nog) niet duidelijk heeft bewezen. Op de terreinen van industrielawaai en verkeerslawaai - de belangrijkste lawaaibronnen - is weinig vooruitgang geboekt. Bij de vormgeving van dit beleidsinstrumentarium is allerminst soberheid betracht in het

uitvaardigen van procedurele voorschriften, met de invoering en toepassing van bestuurlijke beïnvloedingsmechanismen is bepaald geen terughoudendheid betracht. Dit brengt neven-effecten met zich mee in de vorm van interne en externe beleidslasten, het perkt de autonome bevoegdheden van de lagere overheden in belangrijke mate in en legt bovendien een groot beslag op tijd. De doeltreffendheid van de beleidsinstrumenten ondervindt echter ook weinig positieve invloeden van het handhavingssysteem van de Wgh. Ten dele is dit een gevolg van het feit dat het geheel aan voorschriften die bij of krachtens de Wgh zijn gesteld, het absorptievermogen van het uitvoerend bestuur te boven gaat. Omdat de Wgh voor haar uitvoering vooral een beroep doet op bestuursorganen, zijn elementen van de handhavingssystematiek terug te vinden in de procedurele omkleiding van de besluitvorming. GS vervullen een functie van "zwaar belaste politie-agent", zij opereren onder een dermate grote tijdsdruk dat een daadwerkelijk controlerende functie sterk bemoeilijkt wordt. Ook de inspecteurs milieuhygiëne, die veelal nauw betrokken zijn bij procedures tot zonevaststelling, kunnen lang niet altijd strikte naleving van de geluidhinderbepalingen bewerkstelligen. Er bestaan voorbeelden van situaties waarin deze toezichthoudende ambtenaren oogluikend overschrijding van de geluidnormen toelaten. Een belangrijk probleem waarmee toezichthoudende ambtenaren, maar evenzeer belanghebbenden, te kampen hebben, is het feit dat akoestische onderzoeken kunnen worden uitgevoerd, "al naar gelang de wensen van de opdrachtgever". Marges tot 5dB(A) treden op in akoestische onderzoeken die door verschillende instanties op dezelfde plaats verricht worden. Hierbij moet in herinnering gebracht worden dat de decibel een logaritmische grootte is, en dat uiteraard zelden een akoestisch onderzoek ter controle een tweede maal verricht wordt. Andere methoden om de bepalingen van de Wgh te ontduiken, als bijvoorbeeld de anticipatie op voorbereidingsbesluiten en de "truc" van gemeenten om voor bepaalde gebieden geen bestemmingsplan, maar bijvoorbeeld een binnenstads- of centrumplan te maken zonder hierbij een uitwerkingsgebied aan te wijzen, kunnen met het handhavingssysteem eveneens nauwelijks bestreden worden. Een belangrijk kenmerk van het handhavingssysteem, dat hierop wellicht

invloed heeft, is het feit dat het nauwelijks sancties kent. Zo is bijvoorbeeld de financieringsregeling voor de sanering aangepast aan het feit dat gemeenten lange tijd domweg niet zijn overgegaan tot het maken van een inventaris van de saneringssituaties.

Over de maatschappelijke acceptatie van de Wgh is weinig meer bekend dan het feit dat een enquête, uitgevoerd in het kader van de evaluatie van de Wgh, uitwees dat "veel mensen deze wet matig of bevredigend" noemen. Hoe ze tot deze mening komen vermeldt de historie niet. Een feit is wel, dat klachten van burgers in het kader van de geluidshinderbestrijding, zich veelal niet richten op het feit dat zij geluidhinder ondervinden, maar op het feit dat zij geen prijs stellen op een geluidscherm pal voor hun woning.

Tot besluit van deze conclusie kan opgemerkt worden dat op tal van punten geen evenredigheid bestaat tussen enerzijds de indringendheid van het beleidsinstrumentarium van de Wgh en de met de toepassing hiervan gemoeide lasten en anderzijds de doelstellingen van deze toepassing. In algemene zin kan men stellen dat instrumenten ten behoeve van de bestrijding van geluidhinder aan de bron onvoldoende indringend zijn. Wanneer meer resultaten geboekt zouden worden op het gebied van de bronbestrijding, zou het beleid effectiever gevoerd kunnen worden. De enorme bestuurlijke lasten die voortvloeien uit de toepassing van instrumenten ter bestrijding van geluidhinder tijdens de overdracht zouden aanzienlijk verminderd kunnen worden, terwijl de kwaliteit van het akoestische milieu ook in de toekomst beter gewaarborgd zou zijn. Dit neemt niet weg dat de vergunningverlening bijvoorbeeld onevenredige bestuurslasten met zich meebrengt; het vereiste van goedkeuring van de minister lijkt een onnodig vertragende verplichting; hiernaast zou het formuleren van standaardvoorschriften vereenvoudiging van de besluitvormingsprocedures kunnen opleveren.

De bestrijding van geluidhinder tijdens de overdracht levert tal van voorbeelden van het feit dat geen evenredigheid bestaat tussen de indringendheid van het instrumentarium en de met toepassing hiervan gemoeide

lasten. De zoneringsbepalingen zijn veel te ingewikkeld van aard, de procedurele omkleding van de besluitvorming perkt de autonome bevoegdheden van de lagere overheden geregeld op onaanvaardbare wijze in. De handhaving van deze bepalingen levert grote problemen op. Ook los van de principieel onaanvaardbare inbreuk die gemaakt wordt op de functie van het ruimtelijk beleid als kader voor integrale belangenafweging, gaan deze argumenten op (3).

Tot besluit kan worden opgemerkt dat het saneringsinstrument en de handhavingssystematiek te weinig indringend genoemd mogen worden. De doelstellingen van beide worden in onvoldoende mate bereikt. Dit heeft tot gevolg dat belangrijke geluidhinderknelpunten de kans krijgen langdurig te blijven bestaan, en dat in de toekomst wellicht weinig verbetering verwacht kan worden in de maatschappelijke effecten die de Wgh sorteert. Met name op het terrein van de bronbestrijding blijven belangrijke taken onaangeroerd liggen; daarnaast wordt weinig vooruitgang geboekt in de sanering van de echte noodsituaties. Ondertussen overspannen omvangrijke en ingewikkelde bepalingen de bestuurlijke capaciteiten van de lagere overheden ten behoeve van het treffen van maatregelen in de overdrachtsfeer, die met gerichte bronbestrijding veelal voorkomen hadden worden; "de geschiedenis leert het, de techniek staat voor niets"!

Wanneer, naar de wens van de minister, de vormgeving van andere wetten plaats zou vinden naar voorbeeld van de Wgh, moet gevreesd worden voor een milieuwetgeving die een al te centralistisch karakter zal hebben, en wellicht alle kenmerken van overregulering zal dragen. Het blijft ten zeerste de vraag of de capaciteiten van de lagere overheden nu al niet overbelast zijn, waardoor de geluidhinderbestrijding vergeleken met het beleid in andere sectoren van het milieubeleid onevenredig veel aandacht krijgt, ten koste van het bereiken van andere, op zijn minst even belangrijke, doelstellingen van het milieubeleid. In wellicht nog belangrijker mate moet gevreesd worden voor de consequenties van een dergelijke ontwikkeling voor het ruimtelijk beleid. Wanneer de normstelling binnen andere sectoren van het milieubeleid op vergelijkbaar stringente

wijze gestalte krijgt als in het kader van de geluidhinderbestrijding het geval is, moet gevreesd worden voor onvoldoende behartiging van andere dan milieubelangen. Weliswaar is de stelling dat een doelstreffend milieubeleid en een evenwichtige ruimtelijke ordening hand in hand gaan steekhoudend, maar zij gaan allerminst hand in hand wanneer de doelstellingen van het ene beleidsterrein het bereiken van die op het andere beleidsterrein onmogelijk maken. Over de omvang van het bestuursapparaat dat nodig zal zijn voor doorvoering van deze wijziging kan slechts gespeculeerd worden; ze zal zeer groot moeten zijn, en uitgerust met zeer veel toezichthoudende ambtenaren.

NOTEN

- (1) NSG-studiedag, oktober 1984.
- (2) Menninga, Smit, maart 1984).
- (3) Wellicht zou het aanbeveling verdienen om het zoneringsstelsel zo te wijzigen dat de hierin opgenomen normen slechts een basisbeschermingsniveau aangeven (er is te werken met slechts uiterste grenswaarden, die bijvoorbeeld in alle situaties 70dB(A), buitenstedelijk 65dB(A) zouden bedragen), waarbij de gemeenten de vrijheid zouden hebben hiervan alleen naar beneden af te wijken. Dit zou doorzichtigheid en handhaafbaarheid van het stelsel belangrijk vergemakkelijken. Een andere, veel minder ingrijpende, wijziging zou kunnen plaatsvinden in de procedurele omkleding van de besluitvorming. De procedure hogere waarden zou opgenomen kunnen worden in de bestemmingsplan-procedure, waarbij de ministeriële goedkeuring zou komen te vervallen.

BIJLAGE 1: Een mogelijke wijziging van de Wet geluidhinder

Wanneer tot wijziging van de Wgh overgegaan zou worden, moet men rekening houden met de knelpunten van het huidige beleid ter bestrijding van geluidhinder. Een van de belangrijkste knelpunten is gelegen in het feit dat de bestrijding van geluidhinder aan de bron (nog?) veel te weinig van de grond komt. Mogelijkheden tot het inbouwen van grotere financiële impulsen in dit facet van het beleid zouden zeker de moeite van het overwegen waard zijn. Hierbij kan niet alleen gedacht worden aan stringentere toepassing van het heffingeninstrument, maar vooral ook aan het op grotere schaal verbinden van financiële voordelen aan produktie en consumptie van "akoestisch-milieuvriendelijke" toestellen en apparaten. Problemen die momenteel bestaan in verband met het stellen van normen aan de geluidproduktie van toestellen, dienen overwonnen te worden; duidelijke normstelling is van groot belang voor een daadkrachtige bronbestrijding. De financiële lasten die gemoeid zullen zijn met dergelijke maatregelen moeten voor lief worden genomen; ze verdienen zich zelf als het ware terug, doordat maatregelen tijdens de overdracht en ter afscherming van de ontvanger in mindere mate noodzakelijk zullen zijn: bestrijding aan de bron biedt meer waarborgen voor een stillere toekomst dan bestrijding van geluidhinder op de andere twee sporen.

De bepalingen van de Wgh die zouden moeten leiden tot bestrijding van geluidhinder tijdens de overdracht, worden gekenmerkt door hun enorme ingewikkeldheid. Toepassing van het beleidsinstrumentarium brengt onevenredig grote bestuurslasten met zich mee, en geschiedt bovendien in wel zeer sterk gebonden medebewind door de lagere overheden. De regelingen zijn strijdig met het dereguleringsstreven en met het streven naar decentralisatie van bevoegdheden. Bovendien leggen ze strenge randvoorwaarden op aan het beleid in de sfeer van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, hetgeen zich niet verdraagt met de functie van dit beleidsterrein als kader voor integrale belangenafweging.

Een mogelijke wetswijziging die op veel van deze tekortkomingen inspeelt is de navolgende wijziging in de vormgeving van het zoneringsstelsel. Stel in de plaats van het ingewikkelde normenstelsel met al haar uitzonderingsbepalingen een en dezelfde uiterste grenswaarde vast, die van toepassing is in alle situaties. Hierbij kan gedacht worden aan de norm van 70dB(A). Deze norm heeft weliswaar consequenties voor de vrijblijvendheid van de ruimtelijke belangenafweging met name in de grote steden, de ernstige geluidhinderknelpunten zouden er echter mee uit de weg geruimd kunnen worden, en van overmatige inbreuk op deze functie van de ruimtelijke ordening kan nog nauwelijks gesproken worden. Een dergelijke "vormgeving" van het zoneringsstelsel verbetert haar verstaanbaarheid, zorgt voor belangrijke beperkingen in de procedurele lasten: provinciale en gemeentelijke overheden worden in belangrijke mate ontlast. Omdat toch al in zeer veel situaties gewerkt wordt met de uiterste grenswaarden - zij hebben in de praktijk min of meer de functie van streefwaarden gekregen - zou een dergelijke wijziging niet tot onoverkomelijke bezwaren leiden. Wat betreft de procedurele omkleding van de besluitvorming omtrent zoneringsvereisten die gekoppeld wordt aan deze nieuwe manier van normstelling, wordt hier bepleit de ministeriële goedkeuring te laten vervallen, ook in de vergunningenprocedures voor categorie A-inrichtingen. De inspecteur milieuhygiëne zou kunnen worden uitgerust met uitgebreider bevoegdheden. De handhaving zou meer aandacht kunnen krijgen, en doelgerichter kunnen plaatsvinden. Bovendien zouden sancties in de handhavingssystematiek niet misstaan.

Aan een vaste uiterste grenswaarde die op nationaal niveau vastgesteld wordt, kan de bevoegdheid voor lagere overheden worden verbonden om de grenswaarden aan te scherpen. Zo vormt het structuurplan een geschikte plaats om een en ander vast te leggen, zeker wanneer de voorgestane wijzigingen in de milieubeleidsplanning gerealiseerd zijn. Doorwerking van het provinciaal milieubeleidsplan, en eventueel het provinciaal uitwerkingsprogramma milieubeleid, in het structuurplan biedt goede mogelijkheden voor een meer bevredigende afstemmingsregeling tussen geluidhinderbeleid



en ruimtelijke ordening. Provinciale overheden zouden in een dergelijke regeling taken op zich moeten nemen, zoals zij die nu in het kader van de regeling met betrekking tot stiltegebieden vervullen (1).

Ter aanvulling op de hier voorgestane regeling zullen ook de regels met betrekking tot het verplicht uit te voeren akoestisch onderzoek in bescheiden mate gewijzigd moeten worden. Zo zal het artikel dat bepaalt dat op basis van redelijke schattingen vrijstelling van nader akoestisch onderzoek mogelijk is, meer nadruk verdienen, en wellicht aanvulling kunnen krijgen op het terrein van inrichtingen. Nogmaals kan hier benadrukt worden dat het handhavingssysteem van de huidige Wgh verbetering verdient. Zoals opgemerkt kan hier gedacht worden aan een systeem dat duidelijker sancties kent.

Wat betreft de maatregelen van de Wgh ter afscherming van de ontvanger van geluid dringen zich momenteel geen dringende redenen tot wijziging op, hoewel het gewenst is dat de geluidhinderbepalingen meer door zullen spelen in het stedenbouwkundig en verkeersbeleid. Door wijziging van het zoneringsstelsel zullen automatisch ook vereenvoudigingen optreden in de saneringsprocedures.

NOTEN

- (1) Zie ook: Van Geest, "Bescheidenheid in stelsels",  
Milieu en recht.

LITERATUUR

W.P. Adriaanse: "Herreguleringsvoorstellen op basis van het Plan Integratie Milieubeleid"; Syllabus Post Academisch Onderwijs-Rechtsgeleerdheid, najaar 1984. Nijmegen, september 1984.

J.P. Bos: "Vernieuwing van het bestemmingsplan"; Bouwrecht, december 1984.

W.J.B. Claassen-Dales: "Zonering als schakel tussen ruimtelijke ordening en milieuhygiëne"; Tijdschrift voor Milieu en Recht, 1984/3.

Commissie Evaluatie Wet geluidhinder: Activiteitenprogramma voor de Evaluatie van de Wet geluidhinder. 's-Gravenhage, september 1984.

Commissie Evaluatie Wet geluidhinder: Probleemverkenning I: de totstandkoming en de ontwikkeling van het beleid. Probleemverkenning II: de inhoud en het instrumentarium. Probleemverkenning III: de praktijk. Probleemverkenning IV: methoden en technieken. 's-Gravenhage, februari 1985.

Th. G. Drupsteen: Milieubeleidsplanning in relatie tot het recht (inaugurele rede); Tjeenk Willink, 1982.

Th. G. Drupsteen: "Het milieubeleid geïntegreerd?"; Tijdschrift voor Milieu en Recht, 1983/11.

F.W.R. Evers: "De geluidszones van het wetsontwerp geluidhinder"; Stedebouw en Volkshuisvesting, april 1976.

H. Flier, R. Kathman, C. Quarles van Ufford: Marktconform milieubeleid. Leiden, Centrum voor Milieukunde, juli 1984.

J. Fokkens: "Stiltegebieden"; Tijdschrift voor Milieu en Recht, 1983/5.

H.J.A.M. van Geest: "Bescheidenheid in stelsels, enkele opmerkingen over ruimtelijke ordening en milieubeleid"; Tijdschrift voor Milieu en Recht, 1983/7.

P.C. Gilhuis: "Herreguleringsvoorstellen op basis van de evaluatie van de Wabm"; Syllabus Post Academisch Onderwijs-Rechtsgeleerdheid, najaar 1984. Nijmegen, september 1984.

P.C. Gilhuis: "Verscholen tussen de scheepvaartberichten op pagina acht, de Wabm geëvalueerd"; Tijdschrift voor Milieu en Recht, 1983/11.

T.C.M. Jager, J. Derksen: "Onderzoek stadsvernieuwing en Wet geluidhinder"; Geluid en Omgeving, juni 1981.

L. Jonker: "De Wet geluidhinder, een nieuwe impuls voor archeologie?"; Bouwrecht, maart 1984, nr. 3.

H. Menninga: "Herreguleringsvoorstellen op basis van het Actieprogramma DROM, in het bijzonder de vergunningen-problematiek"; Syllabus Post Academisch Onderwijs-Rechtsgeleerdheid, najaar 1984, Nijmegen, september 1984.

H. Menninga, H.A. Smit: "Het Actieprogramma DROM"; Tijdschrift voor Milieu en Recht, 1984/3.

Ministerie van VROM, Actieprogramma Deregulering (woning)bouwregelgeving; Tweede Kamer, zitting 1983-1984, nr. 17 931, vlgnr. 7.

Ministerie van VROM, Indicatief Meerjarenprogramma Geluid 1985-1989; Tweede Kamer, zitting 1984-1985, nr. 18 604.

Ministerie van VROM, Indicatief Meerjarenprogramma Milieubeheer 1985-1989; Tweede Kamer, zitting 1984-1985, nr. 18 602.

Ministerie van VROM, Meer dan de som der delen, eerste nota over de planning van het milieubeleid; 's-Gravenhage, 1984.

Ministerie van VROM, Notitie Project Herregulering Milieubeleid, uitwerking van de conclusies van PIM, DROM, ACE en Uniser; Tweede Kamer, zitting 1983-1984, nr. 17 931, volgnr. 43.

Ministerie van VROM (RBOI), Onderzoek toepassing Wet geluidhinder in artikel 19 WRO-Woningbouwplannen; 's-Gravenhage, juli 1984.

Ministerie van VROM, Plan Integratie Milieubeleid; Tweede Kamer, zitting 1982-1983, nr. 17 931, volgnr. 6.

Ministeries van VROM en EZ, Actieprogramma Deregulering Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; 's-Gravenhage, 27 juni 1983.

Nederlandse Stichting Geluidhinder, Verslag van de NSG-studiedag over industrielawaai, dd. 23 oktober 1984.

ONRI, "Milieu, technologie en kosten in balans?"; Verslag van de ONRI-dag 1984, dd. 7 november 1984; 's-Gravenhage, november 1984.

F.P.J.M. Otten: "De Wet geluidhinder in de praktijk"; Bestuur, september 1984, 3e jaargang, nr. 8.

B. Paanakker: "De Wet geluidhinder met betrekking tot nieuwe en bestaande situaties"; Geluid en Omgeving, september 1984.

A.J.N. Peels-van Woerden: "Een geluid over industrielawaai"; Geluid en Omgeving, maart 1982.

S.O. van Poelje: "De wetgeving op het gebied van de bestrijding van geluidhinder, Verslag van de eerste kwartaalvergadering 1976 van de Vereniging voor Bouwrecht, dd. 30 maart 1976"; Bouwrecht, mei/juni 1976, 13e jaargang, nr. 6.

Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, Advies over het Plan Integratie Milieubeleid; 's-Gravenhage, 29 november 1983.

Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, Advies over ruimtelijke ordening en milieubeleid, deel I: Planning en normstelling; 's-Gravenhage, 25 augustus 1982.

Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, Advies over ruimtelijke ordening en milieubeleid, deel II: Coördinatie vergunningverlening en projectmatige besluitvorming; 's-Gravenhage, 19 juni 1983.

N.R. van Ravesteyn, A.A. Zijdeveld: "Toepassing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet geluidhinder"; Geluid en Omgeving, juni 1981.

J. Rothuizen: "Rondom de leefmilieuverordening"; Bouwrecht, september 1984.

D.W.P. Ruiter; in: Burger en Overheid, opstellen bij het afscheid van prof. mr. J.G. Steenbeek, 's-Gravenhage, VUGA, 1984.

J.W. Schuurhuizen: "De Wet Geluidhinder en artikel 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening"; Tijdschrift voor Milieu en Recht, 1983/5.

G. van der Sterre MSc, R. Dijkmeester: "Wet geluidhinder geen obstakel voor stadsvernieuwing"; Geluid en Omgeving, juni 1981.

Stichting Natuur en Milieu, Reactie op het Actieprogramma DROM.

Th. van der Tak: "Tijd is geld, de duur van de vergunningverlening"; Bestuurswetenschappen, juni/juli 1982, nr. 5.

J. Tesink: "Deregulering en de bestrijding van geluidhinder, gebrek aan kennis of doorgestoken kaart"; Tijdschrift voor Openbaar Bestuur, 25 augustus 1983, 9e jaargang, nr. 15.

Vereniging van Gemeentesecretarissen, kring Oost-Achterhoek: Wet geluidhinder, noodzaak of bureaucratie? (interne notitie), januari 1983.

P. Verfaillie: "Een beschouwing naar aanleiding van het ontwerp van Wet geluidhinder"; Tijdschrift voor Milieu en Recht, 1976/1.

VNO/NCW: Werkgeversvisie op het milieu- en ruimtelijk ordeningsbeleid; VNO/NCW, oktober 1983.

P. de Vries: "Wijziging van geluidszones"; Tijdschrift voor Openbaar Bestuur, 19 januari 1984, 10e jaargang, nr. 2.

H. Waller: "De Wet geluidhinder, een overzicht van een aantal bijzondere aspecten"; Tijdschrift voor Milieu en Recht, 1979/10.

H. Waller: "Vergunning op rijksniveau: het DROM-voorstel en een ervaring uit Nieuw-Zeeland"; Tijdschrift voor Milieu en Recht, 1984/10.

N. Wijma: "Deregulering in de praktijk. Wet geluidhinder in bouwwetgeving"; Bestuursforum, april 1983.