

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw S.A.M. Dijkma
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum
3 oktober 2017

Onderwerp
Consultatie Wijziging
Wet milieubeheer

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/JT/RS/
ATR0060/2017-U044

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Dijkma,

Op 13 september 2017 hebben wij het voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer ter toetsing ontvangen. Het wijzigingsvoorstel biedt een wettelijke grondslag om een prioritering van geluidsanering mogelijk te maken binnen het Meerjarenprogramma Geluidsanering (MJPG).

Per 1 juli 2012 zijn met de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer (hoofdstuk 11) geluid-productieplafonds geïntroduceerd om de toename van geluidhinder in de toekomst te beheersen. Daarnaast is ook een nieuwe saneringsaanpak voor bestaande hoge geluidbelastingen langs rijkswegen en hoofdspoorwegen opgenomen. De MJPG werkt deze aanpak uit. Het programma heeft een budget van € 888 miljoen.

Rijkswaterstaat en Prorail hebben de MJPG-opgave verder uitgewerkt. Hierdoor is beter inzicht ontstaan in de daadwerkelijke geluidbelastingen en in de middelen die nodig zijn om de saneringsmaatregelen uit te voeren. Eind 2014 werd duidelijk dat, met de uitgangspunten van dat moment, het MJPG zou resulteren in meer en duurdere geluidsmaatregelen dan bij de start was voorzien. In totaal is het benodigde budget voor sanering conform het MJPG circa € 1,6 miljard.

Doel van de voorliggende wijziging van de Wet Milieubeheer is dat saneringsmaatregelen kunnen worden geprioriteerd, zodanig dat het beschikbaar gestelde budget niet wordt overschreden. De prioritering maakt het mogelijk dat er bij het uitvoeren van het MJPG alternatieve maatregelen worden getroffen om geluidhinder te beperken, bijvoorbeeld gevelisolatie bij woningen in plaats van aanleg van stille wegdekken of raildempers bij spoorwegen. Deze alternatieve maatregelen zijn over het algemeen goedkoper. Ze hebben echter ook een beperkter effect op de vermindering van geluidshinder, met name in de buitenruimte (zoals tuinen en balkons).

Het wetsvoorstel voorziet in de wettelijke grondslag voor de prioritering. Uitwerking van de criteria voor prioritering vindt plaats in een algemene maatregel van bestuur, die op een later moment in consultatie wordt gebracht.

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk van voorgenomen wet- en regelgeving aan de hand van het volgende toetsingskader:

- 1 Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
- 2 Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
- 3 Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
- 4 Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Gezien de aard en de strekking van het voorstel is ons advies gericht op de eerste, tweede en vierde toetsvraag.

1. Nut en noodzaak

De toelichting bij het wijzigingsvoorstel maakt duidelijk dat de verwachte budgetoverschrijding aanleiding vormt voor heroverweging van de voorgenomen (geluid)saneringsoperatie. Via twee brieven aan de Tweede Kamer is het parlement geïnformeerd over de voorgenomen keuze van het kabinet om te kiezen voor herziening van de kaders, zodanig dat het MJPG binnen het budget kan worden gerealiseerd.

In 2016 is al een eerste stap gezet om aanpassingen te realiseren en voorziene maatregelen zodanig in te perken dat het uitvoeren van het MJPG met een beperkter budget mogelijk is. Zo is het doelmatigheids criterium via een aanpassing van de Regeling geluid milieubeheer herzien. Hierdoor werden geluidschermen die zeer kostbaar zijn en verhoudingsgewijs weinig geluidreductie opleveren, niet langer als doelmatig aangemerkt. Dit betekent een besparing van circa € 290 miljoen. Daarmee is echter de te verwachten overschrijding van het MJPG-budget nog niet volledig weg genomen.

De toelichting bij het onderhavige voorstel maakt duidelijk dat op dit moment geen specifiek inzicht bestaat in de mate waarin en de wijze waarop de beschikbare € 888 miljoen voor het MJPG wordt besteed. Uit ambtelijk overleg met uw departement en uit de toelichting bij de consultatieversie van het voorstel is gebleken dat naar verwachting later in 2017 hier meer duidelijkheid over zal ontstaan. Deze stand van zaken lijkt medebepalend voor de urgentie en de (nog bestaande) omvang van de saneringsopgave waar het onderhavige voorstel maatregelen voor treft.

Inzicht in de reeds uitgegeven middelen is nodig om te kunnen bepalen in welke mate een prioritering nodig is. Die prioritering kan generiek van aard zijn, maar kan ook bestaan uit een meer gerichte en daarmee minder ingrijpende aanpak. Het inzicht in welke mate prioritering nodig is, maakt het ook mogelijk om te beoordelen of de regeldruk die het gevolg zal zijn van het voorliggende wetsvoorstel, proportioneel is. Dit geldt in het bijzonder voor de regeldruk die het gevolg is van het vaker toepassen van gevelisolatie in plaats van het nemen van geluidshinder beperkende bron- of overdrachtsmaatregelen.

1.1 Het college adviseert om de onderbouwing van de noodzaak en urgentie tot prioritering te verduidelijken door inzicht te bieden in het reeds bestede (deel van het) budget van het MJPG.

1.2 Het college adviseert om aan te geven in welke mate en op welke wijze de (geluid)-saneringsopgave reeds is gerealiseerd.

1.3 Het college adviseert verder om inzichtelijk te maken welk budget nog nodig is voor het afronden van de (geluid)sanering bij ongewijzigde kaders en in welke mate saneringsmaatregelen zullen afvallen bij de prioritering.

2. Minder belastende alternatieven

Overwogen beleidsalternatieven

De verwachte budgetoverschrijding die eind 2014 aan het licht kwam, vormde aanleiding voor een onderzoek naar mogelijke besparingen en naar opties om een betere balans te vinden tussen enerzijds de effectiviteit van geluidsmaatregelen en anderzijds een doelmatige inzet van de beschikbare middelen. Dit onderzoek is in november 2015 aan de Tweede Kamer verzonden. Het benoemt varianten van “versoberde interpretatie van de huidige regelgeving” en wijst op mogelijke “wijzigingen van de huidige (lagere) regelgeving”. Tevens maakt het onderzoeksrapport melding van enkele geopperde “out-of-the-box opties” om te komen tot een oplossing. De toelichting bij het onderhavige voorstel besteedt geen expliciete aandacht aan de verkende en overwogen beleidsalternatieven. Het onderbouwt ook niet waarom niet voor deze alternatieven is gekozen.

2.1 Het college adviseert om in de toelichting bij het voorstel te vermelden welke mogelijk minder belastende beleidsalternatieven zijn verkend en overwogen, en aan te geven waarom niet voor deze alternatieven is gekozen.

Integrale benadering en afstemming met andere regelingen

Isolatie van woningen en andere gebouwen zoals scholen en ziekenhuizen heeft in de afgelopen jaren de nodige aandacht gekregen. Zo zijn er vele nationale, regionale en lokale (subsidie)-regelingen die bewoners, eigenaren en/of beheerders van woningen en andere gebouwen stimuleren om energiebesparende maatregelen te nemen. Enkele voorbeelden van deze regelingen zijn:

- De *Subsidieregeling energiebesparing eigen huis* (RVO). Deze subsidieregeling stimuleert energiebesparende maatregelen in bestaande woningen in de particuliere koopsector.¹
- De *Greendeal Groene daken* stimuleert nieuwe verdienmodellen voor het vergroenen van daken.²
- De *Subsidie Groene daken en gevels* van de gemeente Amsterdam is een voorbeeld van een *gemeentelijke* subsidie die eigenaren kunnen aanvragen voor het aanleggen van groene daken en gevels³.

¹ Zie <https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/subsidie-energiebesparing-eigen-huis>

² Zie <http://www.greendealgroenedaken.nl/index.php/over/>

³ Toelichting bij de subsidieregeling van de gemeente Amsterdam is beschikbaar via [de website van de gemeente](#).

Het beleidsdoel van deze regelingen is hoofdzakelijk energiebesparing in en rondom woningen. Tegelijkertijd dragen concrete besparingsmaatregelen in sommige gevallen ook bij aan geluidisolatie. Dit geldt bijvoorbeeld voor vormen van glasisolatie, gevelisolatie en dakisolatie. Deze maatregelen dragen daarmee ook bij aan het beleidsdoel van het MJPG. De aanpak van de geluidsanering (in het kader van MJPG) neemt het effect van deze energiebesparende maatregelen echter niet mee.

Door de verschillende (subsidie)instrumenten beter op elkaar af te stemmen kunnen energiebesparende maatregelen en maatregelen gericht op geluidisolatie sneller hun doel bereiken. Ook kunnen daardoor kosten worden verlaagd. Een dergelijke samenloop van regelingen en subsidiekansen kan ook voor bewoners en eigenaren gunstig uitvallen. Zij kunnen in een dergelijke situatie namelijk gebruik maken van één regeling, en hoeven dan niet te zoeken naar welke regeling vanuit welke overheid de meest gunstige uitkomst voor hen heeft. Eerder heeft u in een Kamerbrief over de MJPG aangegeven ook de mogelijkheden voor gevelisolatie te verkennen in de combinatie met vormen van thermische isolatie. Deze ambitie is niet opgenomen en uitgewerkt in de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel.

2.2 Het college adviseert om de samenloop van maatregelen gericht op energiebesparing en (geluid)isolatie te bevorderen, en hiervoor afstemming te zoeken met andere departementen en decentrale overheden.

2.3 Het college adviseert om ook de effecten van de maatregelen gericht op energiebesparing mee te nemen bij het bepalen van de resterende opgave om de geluidshinder te beperken.

In het verlengde van het laatstgenoemde adviespunt constateert het college dat geluidshinderbeperkende (isolatie)maatregelen een bijdrage kunnen leveren aan een lager energieverbruik. Het college geeft u ter overweging mee om deze bijdrage te betrekken bij het bepalen van de beleidsopgave met betrekking tot energiebesparing.

4. Regeldrukgevolgen

De toelichting bij het voorstel geeft aan dat er geen administratieve lasten voor burgers en bedrijven zullen optreden als gevolg van de wetswijziging. De toelichting maakt geen melding van inhoudelijke nalevingskosten als gevolg van het voorstel.

Hoewel het creëren van de wettelijke grondslag voor de prioritering en de maximering van het budget voor MJPG niet direct leidt tot lasten, kan het voorstel wel leiden tot minder overdrachtsmaatregelen (geluidshinderbeperking via bijvoorbeeld geluidsschermen) en ook tot meer maatregelen gericht op gevelisolatie bij woningen. Om de gevelisolatie bij woningen te realiseren, dienen bewoners enkele handelingen te verrichten. Zo moeten zij toestemming verlenen voor het onderzoek naar de geluidbelasting van de woning en de te nemen isolatiemaatregelen (door de aannemer). Hoewel deze stappen vrijwillig zijn, moeten de bewoners en/of eigenaren wel de voorgeschreven procedures volgen. Deze procedures bevatten verplichtingen die maken dat er bij het wijzigingsvoorstel sprake is van regeldruk. Bewoners en/of eigenaren zullen deze regeldruk waarschijnlijk wel accepteren, aangezien de betreffende handelingen

resulteren in de (gewenste) gevelisolatie. Maar het is desalniettemin van belang om de regeldrukgevolgen in beeld te brengen. Het College onderkent dat het wetsvoorstel nog geen exacte werkwijze bevat voor de prioritering en dat daarmee nog niet precies kan worden vastgesteld wat de regeldrukgevolgen zijn. Het is echter mogelijk om de gevolgen in beeld te brengen met behulp van scenario's of bandbreedtes.

Naast de structurele regeldruk die voortvloeit uit de handelingen die burgers moeten verrichten voor het verlenen van toestemming voor de gevelisolatie, is er bij het voorstel ook sprake van eenmalige kennisnamekosten. Deze kosten zijn nog niet in beeld gebracht.

4.1 Het college adviseert om in de toelichting bij het voorstel de regeldrukeffecten van de wijzigingen kwalitatief en kwantitatief in beeld te brengen. Indien nodig kan dit aan de hand van scenario's of met behulp van bandbreedtes.

Dictum

Gelet op de inhoud van het wijzigingsvoorstel en de adviespunten is het eindoordeel ten aanzien van het Wijzigingsvoorstel voor de Wet milieubeheer:

Het voorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Uit overleg met uw departement en uit de toelichting bij de consultatieversie van het voorstel is gebleken dat de toelichting ter onderbouwing van de noodzaak van het onderhavige voorstel na de consultatieversie nog zal worden aangevuld. Deze informatie is naar het oordeel van het college van cruciaal belang om het voorstel te kunnen indienen voor besluitvorming.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden. Het college verzoekt u het aangepaste en definitieve wetsvoorstel toe te sturen, opdat het kan beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris