Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2001–2002

28 327 Wijziging van de Wet geluidhinder en de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (begripsbepaling opvangcentrum)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

In de geluidregelgeving worden in het belang van de bescherming van het milieu en van de volksgezondheid regels gesteld inzake het voorkomen of beperken van geluidhinder. De strekking van deze regels is dat mensen worden beschermd tegen gevaar, schade of hinder als gevolg van geluid. Met het oog hierop zijn de regels toegespitst op de bescherming van objecten waarin mensen verblijven. Hoewel deze objecten zelf geen waarnemingsvermogen hebben, spreekt men in de regelgeving over geluidsgevoelige objecten.
Het belangrijkste geluidsgevoelige object is uiteraard de woning. De artikelen van de Wet geluidhinder zijn daarom vooral toegesneden op de bescherming van woningen. Andere geluidsgevoelige objecten dan woningen zijn aangewezen in de artikelen 87b en 106 van de Wet geluidhinder en in het Besluit grenswaarden binnen zones rond industrieterreinen (artikelen 4 en 4a), het Besluit grenswaarden binnen zones langs wegen (artikelen 4 en 7) en het Besluit geluidhinder spoorwegen (artikel 2).
De verkenningen voor het benoemen van andere geluidsgevoelige objecten dan woningen hebben plaatsgevonden in de periode 1977 tot 1981. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de limitatieve aanwijzing van de volgende geluidsgevoelige objecten:

1. basisscholen;
2. scholen voor voortgezet onderwijs als bedoeld in deel I van de Wet op het voortgezet onderwijs;
3. instellingen voor hoger beroepsonderwijs;
4. algemene, categorale en academische ziekenhuizen, alsmede verpleeghuizen;
5. andere gezondheidszorggebouwen dan bedoeld onder 4;
6. geluidsgevoelige terreinen die behoren bij gebouwen als bedoeld onder 5, voor zover deze bestemd zijn of worden gebruikt voor de in die gebouwen verleende zorg, en
7. woonwagenstandplaatsen.

KST61052
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2002

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Het begrip «woning» wordt in artikel 1, eerste lid van de Wet geluidhinder, gedefinieerd als «een gebouw dat voor bewoning gebruikt wordt of daartoe bestemd is». Uitgangspunt bij de hantering van het begrip «woning» is dat de woning wordt gebruikt voor *permanente bewoning* door één gezin, daaronder begrepen samenwonende partners en alleenstaanden. Recreatiewoningen, zijnde woningen die niet zijn bestemd voor permanente bewoning, vallen bijvoorbeeld dus niet onder dit begrip. Dit uitgangspunt wordt door de jurisprudentie bevestigd[1].
Behalve recreatiewoningen zijn in de categorie «tijdelijke verblijven» nog te onderscheiden hotels, gevangenissen, huizen van bewaring en kazernes. Deze tijdelijke verblijven vallen evenmin onder het begrip «woning».

De aanleiding tot het wetsvoorstel

Bedacht moet worden dat er in de periode 1977 tot 1981 nog geen sprake was van opvangcentra voor asielzoekers, zodat deze centra destijds in de besluitvorming geen rol hebben gespeeld. In de praktijk bij de voorbereiding van verwerving van deze opvangcentra is evenwel gebleken dat onduidelijkheid kan bestaan over de status van een opvangcentrum. Hoewel, naar het oordeel van het Kabinet, bij de locatiekeuze voor een opvangcentrum wel degelijk zoveel mogelijk rekening moet worden gehouden met milieuaspecten, wordt een opvangcentrum voor asielzoekers niet beschouwd als een woning in de zin van de geluidregelgeving. Om onduidelijkheid op dit gebied uit te sluiten, bevat het onderhavige voorstel van wet dan ook een aanpassing van de Wet geluidhinder. Beoogd wordt expliciet te bepalen dat opvangcentra voor asielzoekers geen woning zijn in de zin van deze wet.

Redenen om opvangcentra niet als woning te beschouwen

De redenen om opvangcentra niet als woning in de zin van de Wet geluidhinder te beschouwen zijn drieledig en gelegen in een combinatie van een aantal factoren, te weten het gegeven dat het verblijf van asielzoekers in het opvangcentrum tijdelijk van aard is, opvangcentra in het kader van de geluidregelgeving kunnen worden vergeleken met tijdelijke verblijven zoals recreatiewoningen, hotels, gevangenissen, huizen van bewaring en kazernes en de verwerving van de benodigde (structurele) opvangcentra voor asielzoekers nog altijd noodzakelijk is.

Met betrekking tot het tijdelijke karakter van het verblijf van asielzoekers in opvangcentra is van belang de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000. Artikel 42, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000[2] bepaalt dat op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning (asielverzoek) binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag wordt beslist. Dit is de hoofdregel. Deze termijn kan ingevolge artikel 43 van de Vreemdelingenwet 2000 – bij wijze van uitzondering – onder bepaalde voorwaarden door de Minister van Justitie met ten hoogste één jaar worden verlengd. Gedurende de behandeling van het asielverzoek verblijven de asielzoekers in een opvangcentrum. Ingevolge artikel 82, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 heeft het beroep tegen de afwijzing van de asielverzoek schorsende werking, dat in de opvang mag

[1] Bijvoorbeeld ABRS 30 mei 2000, No. 199901166/1 (Circuit van Drenthe).
[2] Stb. 2000, 495.

worden afgewacht. Overeenkomstig hetgeen is gesteld in de brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 juni 2000 (kamerstukken II 1999–2000, 19 637, nr. 533), zullen de proceduretijden onder het regime van de Vreemdelingenwet 2000 naar verwachting worden teruggebracht tot gemiddeld een jaar, waardoor ook het verblijf in de opvang op termijn wordt verkort. Na het tijdelijke verblijf in een opvangcentrum zal, afhankelijk van de beslissing op de asielaanvraag, ofwel doorplaatsing naar reguliere huisvesting in een gemeente, dan wel beëindiging van de opvang in het opvangcentrum aan de orde zijn.

Gegeven het tijdelijke verblijf van asielzoekers in een opvangcentrum, dat in vergelijking met de thans bestaande situatie onder het regime van de Vreemdelingenwet 2000 verder wordt verkort, is een opvangcentrum per definitie bestemd voor tijdelijk verblijf. Als gezegd wordt in de geluidregelgeving onder woningen verstaan gebouwen die worden gebruikt voor permanente bewoning. Gezien het bovenstaande is een opvangcentrum dus geen woning in de zin van deze regelgeving. Onderhavig voorstel van wet beoogt misverstanden op dit gebied te voorkomen. Om die reden wordt expliciet bepaald dat opvangcentra geen woningen zijn in de zin van de Wet geluidhinder.

Voor wat betreft de verwerving van de benodigde (structurele) opvangcentra voor asielzoekers zij eveneens gewezen op eerder genoemde brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 juni 2000. In die brief is aangegeven dat opvangvoorzieningen met een permanent karakter zullen worden ingericht voor de opvang van asielzoekers. Uiteraard zal ook het verblijf van asielzoekers in procedure in de permanente voorzieningen tijdelijk van aard zijn. In de eerste jaren na de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 zijn echter extra opvangvoorzieningen noodzakelijk, voornamelijk in verband met de geleidelijke afname van het aantal onder het regime van de oude Vreemdelingenwet nog te behandelen zaken. Om te kunnen voorzien in de behoefte aan extra opvangcapaciteit zal naast de permanente capaciteit tijdelijk aanvullende capaciteit worden geworven. Van groot belang is dat de inrichting van permanente opvangcentra alsmede de verwerving van tijdelijke aanvullende opvangcentra gelijk tred houdt met de behoefte aan opvangcapaciteit. In dat verband is van belang dat de mogelijkheden om te komen tot de inrichting van permanente en tijdelijke opvangcentra in voldoende mate en tijdig aanwezig zijn. Daarbij komt dat de behoefte aan opvangcapaciteit afhankelijk is van factoren waarvan de ontwikkeling niet op voorhand met zekerheid is in te schatten. Een en ander brengt met zich mee dat in tijden van bijvoorbeeld een stijgende instroom van asielzoekers tijdig in een extra opvangbehoefte moet kunnen worden voorzien. Discussies over de vraag of een opvangcentrum al dan niet gezien moet worden als een woning in de zin van de geluidregelgeving kunnen vertragend werken en zijn dan ook onwenselijk. Door eenduidig vast te leggen dat opvangcentra geen woningen zijn in de zin van de geluidregelgeving worden deze discussies in de toekomst voorkomen.

Het onderhavige voorstel van wet voorziet in een wijziging van Wet geluidhinder, alsmede in een wijziging van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers. De wijziging van de Wet Centraal Orgaanopvang asielzoekers heeft betrekking op de toevoeging van de definitie van het begrip opvangcentrum, dat gebruikt is in artikel I van dit voorstel van wet. De definitie van het begrip opvangcentrum is als onderdeel d toegevoegd aan artikel 1 van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers. Het begrip opvangcentrum komt echter niet voor in de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, doch uitsluitend in de op die wet berustende bepalingen, zoals in het Faciliteitenbesluit opvangcentra. Er is niet gekozen voor een

verwijzing naar het begrip opvangvoorziening, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, aangezien dit begrip een ruimere betekenis kent en naast opvangcentra tevens aanvullende opvangvoorzieningen in bijvoorbeeld pensions en hotels, alsmede woningen voor het gebruik van de opvang van asielzoekers omvat. Dit wordt expliciet duidelijk gemaakt door deze aanvullende opvangvoorzieningen uit te zonderen van het begrip opvangcentrum.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

De Staatssecretaris van Justitie,
N. A. Kalsbeek