

T.a.v. de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
mevrouw S. van Veldhoven
Postbus 20901
2500 EX 'S - GRAVENHAGE

Parallelweg 1
Postbus 843
3100 AV Schiedam
T 010 - 246 80 00
F 010 - 246 82 83
E info@dcmr.nl
W www.dcmr.nl

Ons kenmerk
22255039

Uw kenmerk

Bijlagen

Datum
- 5 APR. 2019

Contactpersoon
A.M. van Wijk en L.H.J.
Baars

Doorkiesnr.
010 – 246 8607

Afdeling
Account en Omgeving

Onderwerp
Reactie Aanvullingsbesluit geluid

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Met deze brief maak ik graag van de gelegenheid gebruik om te reageren op het Aanvullingsbesluit geluid (Abg) dat tot 8 april ter consultatie voor ligt. De DCMR Milieudienst Rijnmond waardeert de door uw ministerie verrichte inspanningen ten aanzien van de stelselherziening voor de Omgevingswet.

De algemene indruk van het Abg is dat de systeemwijziging overeenkomt met de uitgangspunten van SWUNG-2 zoals deze in "Position Paper Swung-2"¹ uiteen zijn gezet. Het Abg beschermt onder andere de burgers tegen ongecontroleerde toename van geluid. Nieuwe situaties met een te hoge geluidbelasting worden voorkomen. Hiermee is een mooi resultaat neergezet.

Er zijn echter ook enkele punten die ik graag onder uw aandacht wil brengen. Deze punten richten zich vooral op de financiële risico's, de effecten van de regeldruk en beleidswijzigingen.

Concreet gaat het om de volgende aandachtspunten:

1. Afwegingsruimte versus aantal instructies;
2. Effecten regeldruk gemeenten;
3. Financiële risico's sanering wegverkeerslawaaï in relatie tot de verplichte monitoring;
4. Financiële risico's beleidswijzigingen;
5. Beleidswijziging beschermingsniveau van het geluid vanwege rangeren en raccorderen op spoorwegemplacements;
6. Nestgeluid van (zee)schepen; mobiele bronnen;
7. Eerste vaststelling van de geluidproductieplafonds rondom een industrieterrein;
8. Geluidgevoelig gebouw gelegen in het aandachtsgebied van meerdere gezonde industrieterreinen;
9. Basisgeluidemissie;
10. Wettteksten van het Aanvullingsbesluit geluid.

¹ Beheersing van geluidsoverlast door wegverkeer, spoorverkeer en industrieterreinen overzicht stand van zaken t.b.v. SG mei 2014.

Hieronder zijn deze aandachtspunten nader toegelicht. Een artikelsgewijze reactie op het Abg zal separaat digitaal worden toegezonden in een door u beschikbaar gesteld excelbestand.

1. Afwegingsruimte versus aantal instructies

In het Abg zijn instructies opgenomen die de beleidsvrijheid van de decentrale bestuursorganen beperken. Deze instructies getuigen niet van vertrouwen in de decentrale bestuursorganen. Zo wordt bijvoorbeeld de eis voor een geluidluwe gevel als instructie meegegeven voor nieuwbouw in hoog geluid belast gebied. Tevens is de kwalificatie van de gecumuleerde geluidbelasting voorgeschreven.

Advies: ik adviseer u om de instructies die de beleidsvrijheid van de decentrale bestuursorganen beperken uit het Abg te verwijderen. Natuurlijk ben ik bereid met u mee te denken welke instructies verwijderd kunnen worden.

2. Effecten regeldruk gemeenten

In het Abg is een aantal (extra) taken vervat die een gemeente straks, bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet, moet uitvoeren. Het gaat onder andere om de volgende taken:

- Vijfjaarlijks zal er een monitoringsrapportage moeten worden opgesteld en gepubliceerd. Dit rapport heeft een gedetailleerder niveau dan nu gebruikelijk en vergt meer inspanning;
- Er zal een zogenoemde basisgeluidemissie moeten worden bijgehouden voor nagenoeg alle gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen;
- Er zal gedetailleerder en met een hogere frequentie dan in de huidige praktijk moeten worden geteld;
- De zogenoemde basisgeluidemissie moet met een hogere frequentie dan in de huidige praktijk worden bijgesteld;
- Het Abg vraagt een hoge mate van detailniveau voor het toewijzen van functies aan locatie in het omgevingsplan;
- Het Abg vraagt verder om een hoge mate van detailniveau van de geluidgegevens voor registratie in het digitale stelsel²;
- Het Abg vraagt ten slotte om een hoge mate van monitoring van de fysieke leefomgeving vanwege het vergunningvrij bouwen. Met enige frequentie moet worden getoetst of de vergunningvrij gerealiseerde wijzigingen in de fysieke leefomgeving moet worden verwerkt in het digitale stelsel in verband met de monitoring van de geluidbelasting (het up-to-date houden van de relevante geluidgegevens).

Het onderzoek naar de financiële effecten van het Abg voor bedrijven, burgers en overheden van SIRA consulting is nog niet afgerond. Het is derhalve niet duidelijk wat de financiële effecten van het Abg zullen zijn.

² Bijvoorbeeld in artikel 3.21 lid 2 is voorgeschreven dat er geen sprake is van een geluidgevoelige ruimte als het omgevingsplan in dat gedeelte van het gebouw geen geluidgevoelige ruimten toelaat. Ik maak hier uit op dat in het omgevingsplan zal moeten worden aangegeven dat bijvoorbeeld een garage of een schuur geen geluidgevoelige ruimte is.

Advies: gezien de extra taken die op de gemeenten af komen en de mate van het detailniveau van het omgevingsplan en van de digitale informatie die beschikbaar en actueel moet zijn, adviseer ik u om enkele botsproeven te organiseren om gevoel te krijgen van de administratieve lasten van uitvoering van dit Abg. Tevens kan uit de botsproeven naar voren komen welke initiële kosten gemoeid zijn bij de invoering.

3. Financiële risico's sanering wegverkeerslawaaai in relatie tot de verplichte monitoring

De in artikel 10a.1 van het Abg voorgestelde verdeling van de saneringsvoorraad kan voor enkele gemeenten en provincies betekenen dat zij voor een groot financieel risico kunnen komen te staan. Deze financiële risico's zijn hieronder nader toegelicht.

Geluidgevoelige gebouwen van de Eindmeldingslijst (sanering wegverkeerslawaaai)

- a) *Geluidgevoelige gebouwen met een geluidbelasting tussen de 60 en 70 dB Lden die niet op de lijst komen te staan.*

Niet alle geluidgevoelige gebouwen met een hoge geluidbelasting kunnen op de lijst worden gezet. Onbekend is wat het geluidniveau is binnen deze geluidgevoelige gebouwen. Hierdoor is onduidelijk hoe groot het financieel risico zou kunnen zijn voor een gemeente of provincie.

- b) *"Gesaneerde" geluidgevoelige gebouwen met een binnenwaarde hoger dan 41 dB Lden en lager dan 43 dB Lden*

Geluidgevoelige gebouwen die op de Eindmeldingslijst hebben gestaan zijn "juridisch" gesaneerd als het geluidniveau binnen het geluidgevoelig gebouw lager is dan 43 dB Lden. Deze 43 dB Lden is hoger dan de grenswaarde van 41 dB Lden zoals opgenomen in het Abg. Onbekend is welke geluidgevoelige gebouwen "juridisch" zijn gesaneerd waarvan het geluidniveau binnen het geluidgevoelige gebouw hoger is dan 41 dB Lden.

- c) *30 km/uur wegen*

De 30 km/uur wegen waren uitgezonderd onder de huidige regelgeving, maar die uitzondering vervalt. Geluidgevoelige gebouwen met een geluidbelasting hoger dan 70 dB Lden zullen op de lijst van uw ministerie komen te staan. Geluidgevoelige gebouwen met een hoge geluidbelasting maar lager dan 70 dB Lden kunnen echter niet op de lijst worden geplaatst. Onbekend is welke geluidgevoelig gebouwen met een geluidbelasting tussen de 60 en 65 dB Lden voldoen aan het geluidniveau van 41 dB Lden.

- d) *Monitoring*

Het Abg legt de gemeenten de verplichting op om eens in de vijf jaar een monitoringsverslag (actieplan Geluid) op te stellen. Uit dit verslag kan blijken dat het verkeer op één of meerdere wegen met meer dan 40%³ is toegenomen. Als bij deze afweging blijkt dat de geluidbelasting op geluidgevoelige gebouwen hoger is dan 70 dB Lden, dan is de gemeente verplicht een besluit te nemen over het treffen van maatregelen. Dit besluit over het al dan niet treffen van maatregelen is appellabel.

Als uit dit monitoringsverslag blijkt dat het verkeer op één of meerdere wegen met meer dan 40% is toegenomen maar de geluidbelasting op geluidgevoelige gebouwen blijft onder de 70 dB Lden, dan is de gemeente niet verplicht een besluit te nemen over het treffen van maatregelen. Er kunnen echter geluidgevoelige gebouwen zijn gelegen langs die weg die op de Eindmeldingslijst hebben gestaan. Van deze geluidgevoelige gebouwen is onbekend of voor die geluidgevoelige gebouwen wordt voldaan aan de binnenwaarde van 41 dB Lden. De vraag is hoe dan gemotiveerd kan worden dat er geen sanering plaatsvindt zonder kostbaar nader onderzoek naar de binnenwaarden? Ook kan de vraag worden gesteld of

³ Dit komt overeen met een toename van het geluid met 1,5 dB.

een dergelijke afweging politiek houdbaar is. De Omgevingswet is immers een gezondheidswet

Advies: ik verzoek u vriendelijk te overwegen om op kosten van het rijk de geluidgevoelige gebouwen met een geluidbelasting tussen de 60 en 70 dB Lden, die niet gemeld kunnen worden, te laten onderzoeken of deze geluidgevoelige gebouwen voldoen aan het geluidniveau van 41 dB Lden. Ook zie ik graag dat u de kosten van de inventarisatie van de "juridisch" gesaneerde geluidgevoelige gebouwen die voldoen aan het geluidniveau van 41 dB Lden voor uw rekening neemt. Na uitvoering van dit onderzoek is helder welke geluidgevoelige gebouwen op kosten van de gemeente of provincie moeten worden gesaneerd en welke geluidgevoelig gebouwen op kosten van het rijk zullen worden gesaneerd.

4. Financiële risico's beleidswijzigingen

In het Abg zijn enkele beleidswijzigingen doorgevoerd. De financiële risico's van die beleidswijzigingen zijn echter onbekend. Zo zijn bijvoorbeeld onder andere voor de volgende punten een beleidswijziging doorgevoerd:

- i. Het begrip geluidgevoelige ruimten⁴;
- ii. Het berekenen van de binnenwaarde op basis van de gezamenlijke geluidbelasting op de gevel;
- iii. De eis van een geluidluwe gevel bij een geluidbelasting boven de grenswaarde;
- iv. De aanscherping van de norm voor vervangende nieuwbouw met 5 dB waardoor stadsvernieuwing nabij industrieterreinen beperkt wordt;
- v. Het detailniveau van het gemeentelijke en provinciale (spoor)wegennet;
- vi. De monitoring en de daaraan gekoppelde wettelijke regels in plaats van gemeentelijke beleidsvrijheid over de afweging voor het treffen van maatregelen.

De beleidswijzigingen i t/m v brengen een mogelijk financieel risico met zich mee voor gemeenten en provincies. Op dit moment is niet in te schatten hoe groot dat financieel risico kan worden. De financiële risico's van het systeem van monitoring (vi) en de wettelijke verplichtingen die aan de monitoringsrapportage zijn gekoppeld, staan beschreven onder 'Financiële risico's sanering wegverkeerslawaaï in relatie tot de verplichte monitoring'.

Advies: gezien de vele beleidswijzigingen die het Abg doorvoert, adviseer ik u om enkele botsproeven te organiseren om inzicht te krijgen welke financiële risico's en mogelijke belemmeringen bij de uitvoering van de Omgevingswet bij de gemeenten en provincies komen te liggen.

5. Beleidswijziging beschermingsniveau van het geluid vanwege rangeren en raccorderen op spoorwegemplacements

In de consultatieversie van het Abg dat nu voorligt, is het geluid vanwege rangeren en raccorderen op spoorwegemplacements onderdeel van de systematiek van geluidproductieplafonds van het doorgaande spoor. Door de beleidswijziging wordt het beschermingsniveau vanwege het geluid van spooremplacements verslechterd als geen extra maatregelen worden getroffen om geluid in de avond- en nachtperiode te beperken. Ook zullen mogelijk extra maatregelen moeten worden getroffen om de overlast van piekgeluiden te voorkomen of te beperken. Mij is bekend dat voor het milieuaspect externe veiligheid een emplacementenproject is afgerond met een advies aan de Staatssecretaris. In dit advies is opgenomen dat het onderwerp geluid geen onderdeel (meer) is van de scope van het emplacementenproject. De leden van de Bestuurlijke Tafel hebben in dit advies opgenomen dat zij er belang aan hechten de systematiek die is ontwikkeld voor externe veiligheid in beeld te houden bij de ontwikkeling van de systematiek voor geluid. Het onderdeel geluid van het emplacementenproject zal worden ontwikkeld binnen de Directie Duurzame Leefomgeving &

⁴ Onder dit begrip gaan meer ruimten vallen, zoals keukens kleiner dan 11 m², praktijklokalen en gymzalen van scholen.

Circulaire Economie (DLCE) van het ministerie van IenW. Zo ver mij bekend is dit emplacementenproject met onderdeel geluid nog niet afgerond.

Advies: ik adviseer u hetgeen is opgenomen over emplacementen uit het Abg te halen en de huidige wetgeving voorsnog te behouden. Het emplacementen project "geluid" zal worden afgerond met een advies van de Bestuurlijke Tafel aan u. Op basis van dit advies kunt u beoordelen op welke wijze de milieubelastende activiteiten, uitgevoerd door ProRail op een spoorwegemplacement, kunnen worden verwerkt in het Abg. Het belang is dat het beschermingsniveau gelijk blijft voor de omwonenden van de spoorwegemplacementen.

6. Nestgeluid van (zee)schepen; mobiele bronnen

Het zogenoemde nestgeluid⁵ van afgemeerde schepen is in de Rijnmond niet beschouwd als industriegeluid bij de vaststelling van maximaal toelaatbare geluidbelasting (MTG's) op geluidgevoelig gebouwen. Dit op basis van het advies van de Minister opgenomen in het Handboek Sanering Industrielawaai. Dit geluid van schepen is weliswaar "hoorbaar" maar heeft een laag frequent karakter. Het geluid wordt daardoor anders waargenomen dan industrielawaai, wegverkeerslawaai, spoorweglawaai of het geluid van windturbines.

Tot op heden is bij het bepalen van het geluid van het industrieterrein het geluid van afgemeerde schepen niet getoetst aan de grenswaarden voor de geluidbelasting vanwege activiteiten op dat industrieterrein.

Het is gewenst dat er wetgeving komt die aan een bestuursorgaan de mogelijkheid biedt tot het opleggen van maatregelen en tegelijkertijd de mogelijkheid biedt te kunnen sturen naar stillere technieken vanwege het nestgeluid. Gezien de nu voorliggende consultatie van het Abg is er een mogelijkheid voor de wetgever om deze gewenste duidelijkheid te verschaffen. Een landelijke regeling heeft als voordeel dat sturen op stiller een prikkel is voor rederijen en scheepsbouwers daadwerkelijk stillere schepen aan te schaffen of te bouwen.

Er zijn mijn inziens twee opties:

- a) Het nestgeluid toerekenen aan de inrichting (direct geluid). Hiermee wordt het nestgeluid getoetst aan de grenswaarden en kunnen in de vergunning voorschriften ten aanzien van dat geluid worden opgenomen en maatregelen worden opgelegd. Als de wetgever de voorkeur heeft voor deze optie, dan is het van belang om de impact op de beschikbare geluidruimte voor de industrie te laten onderzoeken. Op dit moment loopt er bij de DCMR Milieudienst Rijnmond een onderzoek naar de impact van dit geluid op de beschikbare geluidruimte van de zeehavens binnen haar werkgebied. Het kiezen van deze optie kan ook consequenties hebben voor Externe Veiligheid en Luchtemissies van scheepsmotoren. Ook dit moet worden onderzocht.
- b) Het nestgeluid als een aparte "geluidbronsort" beschouwen waarvoor een apart toetsings- en handhavingsregime gaat gelden. Indien voor deze optie wordt gekozen, is het gewenst dat ook het nestgeluid moeten worden meegenomen (gelijk aan windturbines) bij het bepalen van de gecumuleerde en gezamenlijke geluidbelasting op geluidgevoelige gebouwen. Dit aparte toetsings- en handhavingsregime voor nestgeluid zou kunnen worden meegenomen in de Omgevingswet en de daaronder liggende regelgeving. Als u kiest voor deze optie, dan kan specifiek aandacht worden besteed aan het laag frequente karakter van het geluid.

Advies: ik adviseer u het geluid van afgemeerde schepen, het nestgeluid, via wetgeving te reguleren en beide opties te laten onderzoeken op de voor- en nadelen. Natuurlijk ben ik bereid hierbij de opgebouwde expertise binnen de DCMR Milieudienst Rijnmond met u te delen.

⁵ In het Handboek Sanering Industrielawaai is dit geluid van schepen afgemeerd aan de kade "mobiele bronnen" genoemd. Sommigen gebruiken voor ditzelfde geluid het begrip 'hotelfunctie van een schip' of 'overig geluid'.

7. Eerste vaststelling van de geluidproductieplafonds rondom een industrieterrein

Risico beroepsprocedures bij eerste vaststelling

Bij eerste vaststelling van geluidproductieplafonds dienen de grenswaarden uit de Wet geluidhinder 'maximaal benut' te worden. In de toelichting van het Abg is aangegeven dat onder andere de opvulling van latente geluidruimte, die ontstaat bij overgang van Letmaal naar Lden, een punt van aandacht is. Omdat hierin afwegingsruimte zit voor het bevoegd gezag, is de invoering van geluidproductieplafonds voor de industrie van rechtswege niet mogelijk.

Aangezien de geluidproductie van de meeste industrieterreinen in de Rijnmond onder de Wet geluidhinder al tegen grenswaarden aan zitten, zal elke afwijking naar boven of beneden (hoe klein ook) aanleiding zijn voor een reactie van bedrijven en omgeving. Het doorlopen van een beroepsprocedure vanwege de eerste vaststelling verhoogt de invoeringslasten voor een gemeente. Dit is niet gewenst.

Beschermen geluidgevoelige gebouwen nabij de grens van een industrieterrein en dubbele toetsing
Om geluidgevoelige gebouwen gelegen dicht bij de rand van een industrieterrein te beschermen, kan het noodzakelijk zijn extra geluidreferentiepunten toe te voegen aan het wettelijk vastgestelde cordon van geluidreferentiepunten. Onduidelijk is of voor deze extra geluidreferentiepunten een omgevingstoets moet worden uitgevoerd bij eerste vaststelling.

Doordat het Abg geen mogelijkheid biedt de wettelijk vastgestelde geluidreferentiepunten te verwijderen, ontstaat de kans dat een "dubbele toetsing" wordt geïntroduceerd. Dit is niet gewenst.

Een industrieterrein gelegen binnen verschillende gemeenten

In het Abg is geen aandacht besteed aan de wijze waarop de eerste vaststelling van een industrieterrein, waarvan de gronden binnen verschillende gemeentegrenzen liggen, moet worden uitgevoerd.

Advies: ik adviseer u in het Abg te waarborgen dat de procedurele risico's worden verkleind en (financiële) lasten worden geminimaliseerd bij eerste vaststelling van de waarden op de geluidreferentiepunten rondom een industrieterrein. Dit kan bijvoorbeeld door in een handreiking voor te schrijven op welke wijze een omzetting zou kunnen worden doorlopen.

Tevens wil ik u vragen te overwegen om bij eerste vaststelling de extra toegevoegde geluidreferentiepunten te mogen vaststellen zonder dat voor deze geluidreferentiepunten een omgevingstoets moet worden uitgevoerd. Ook wil ik uw aandacht vragen om een oplossing te zoeken om "dubbele toetsing" vanwege extra toegevoegde geluidreferentiepunten te voorkomen.

Ik wil u verder vragen te overwegen voor een industrieterrein gelegen binnen verschillende gemeenten de bevoegdheid voor de eerste vaststelling van de geluidproductieplafonds bij de huidige wettelijke zonebeheerder te beleggen (gelijk aan de procedure van industrieterreinen van regionaal belang).

8. Geluidgevoelig gebouw gelegen in het aandachtsgebied van meerdere gezoneerde industrieterreinen

In Rijnmond zijn vele overlappende geluidzones van gezoneerde industrieterreinen. Vooral de grote industrieterreinen aan de zuidkant van de rivier (linker Maasoever) overlappen de geluidzones aan de noordzijde van de rivier (rechter Maasoever). Van de grote industrieterreinen aan de linker Maasoever is de gemeente Rotterdam de wettelijke zonebeheerder. Van de kleinere industrieterreinen aan de rechter Maasoever zijn de gemeente Maassluis, Vlaardingen en Schiedam de wettelijke zonebeheerders. Bij een verhoging van een geluidproductieplafond moet rekening worden gehouden met de gezamenlijke geluidbelasting van alle industrieterreinen op geluidgevoelige gebouwen die liggen binnen de aandachtsgebieden van die industrieterreinen.

Op dit moment geldt dat de geluidbelasting op die geluidgevoelige gebouwen per industrieterrein wordt bepaald. In het Abg is bepaald dat als een geluidgevoelig gebouw ligt in meerdere aandachtsgebieden van verschillende industrieterreinen, de grenswaarde op die geluidgevoelige gebouwen geldt voor al die industrieterreinen samen. Dit is aanscherping van het normenhuys voor deze industrieterreinen. In de Nota van Toelichting wordt deze "aanscherping" weggeschreven door de aannahme dat in de regel bestaande industrieterreinen, waarvan de aandachtsgebieden elkaar overlappen, onder de Wet geluidhinder in de regel als één industrieterrein zijn gezoneerd. Deze veronderstelling in de Nota van Toelichting gaat niet op voor de industrieterreinen in het Rijnmondgebied.

Advies: ik adviseer u de Nota van Toelichting op het Abg aan te passen. Tevens adviseer ik de aanscherping van het normenhuys voor industrie ten aanzien van overlappende aandachtsgebieden ongedaan te maken.

9. Basisgeluidemissie

Onduidelijk is wat de juridische status van een basisgeluidemissie is. Ook is onduidelijk welke procedure een gemeente moet doorlopen om de basisgeluidemissie vast te stellen dan wel aan te passen. Tevens kan de vraag worden gesteld hoe een aanpassing of wijziging van de basisgeluidemissie zich verhoudt ten opzichte van een aanpassing, wijziging, van het omgevingsplan.

Advies: ik adviseer u om meer duidelijkheid te verschaffen over de basisgeluidemissie en de juridische status daarvan.

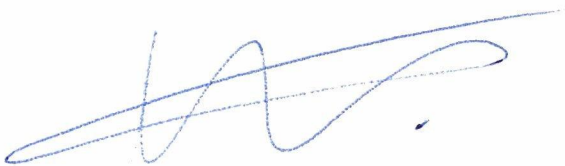
10. Wettteksten van het Aanvullingsbesluit geluid

Ik begrijp dat de grootste zorg is besteed aan het zo goed mogelijk formuleren van het Abg en de Nota van Toelichting. Over het algemeen is dat ook zeker gelukt. Helaas zijn teksten van artikelen in het Aanvullingsbesluit geluid soms onduidelijk opgesteld. Hierdoor zijn de artikelen op meerdere manieren te interpreteren. Ook verwijzingen naar artikelen onderling kloppen niet altijd. Tot slot sluit de artikelsgewijze toelichting niet altijd aan bij het artikel. Hierdoor is het lastig om de werking van de Omgevingswet goed te kunnen beoordelen.

Advies: ik adviseer u om samen met de decentrale bestuursorganen botsproeven te organiseren om de werking van het Abg als onderdeel van de Omgevingswet te testen en mogelijk hierop de artikelen uit het Abg aan te passen.

Ik vertrouw erop u een passende reactie te hebben gegeven op het Aanvullingsbesluit geluid dat ter consultatie voorligt. Indien u naar aanleiding van deze brief nog vragen heeft, dan kunt u contact opnemen met mevrouw ir. A. van Wijk of de heer mr. L.H.J. Baars.

Hoogachtend,



drs. M.M. de Hoog
wnd. directeur DCMR Milieudienst Rijnmond