

Aan : Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Minister Ollongren en Staatssecretaris van Veldhoven
Van : Ing. R.J. Moerkerken
Telefoon : 06 – 33 16 42 46
Onderwerp : Internet consultatie Aanvullingsbesluit geluid
Datum advies : 8 april 2019

Geachte mevrouw Ollongren en mevrouw van Veldhoven,

Door middel van deze brief stuur ik u de reactie van het team geluid, lucht(kwaliteit) & licht(hinder) van de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord op het Aanvullingsbesluit geluid (Abg) dat tot en met 8 april 2019 ter consultatie ligt.

De publicatie van het Aanvullingsbesluit geluid is in het team uitgebreid bestudeerd, besproken en beoordeeld en dit heeft geleid tot onderstaande op- en aanmerkingen.

Algemeen

Het is goed dat de wetgeving op het gebied van geluid en geluidhinder wordt gemoderniseerd en zo veel als mogelijk is wordt gebundeld op één plaats. Een betere integratie met én de ruimtelijke ordening én de bouw regelgeving is dan ook een prima uitgangspunt. Ook het daadwerkelijk implementeren van een aantal doelstellingen die eerder zijn geformuleerd in het project Swung is een pluspunt.

Wel zijn wij van mening dat de algehele complexiteit van de wetgeving, samengevat in de slogan 'Eenvoudig, beter', gezien de enorme omvang van de algehele wetgeving en de complexiteit hiervan, niet op zijn plaats lijkt.

Naast deze algemene opmerkingen en de hierna volgende meer specifieke opmerkingen zijn er ons een aantal zowel positieve als negatieve punten opgevallen in het nu voorliggende Abg.

De belangrijkste positieve punten zijn:

- De geluidbelasting wordt nu niet meer per wegvak beoordeeld, maar vanwege alle wegen behorende tot één bronbeheerder gezamenlijk. Richting bewoners is dit beter uit te leggen en geeft ook een veel reëler beeld van de heersende of de te verwachten geluidbelasting;
- Voortaan vallen alle wegen weer onder de wetgeving en zijn 30 km/uur wegen niet langer uitgezonderd. In de oude regelgeving gebruikten gemeenten regelmatig de uitzondering op een oneigenlijke manier om wegen aan de regelgeving op het gebied van geluid te onttrekken en dit terwijl uit berekeningen is gebleken dat toch regelmatig de geluidnormen werden overschreden. Het is dan ook niet meer dan logisch dat voortaan alle wegen moeten worden onderzocht bij het bepalen van de geluidbelasting;
- Bij de bepaling van de benodigde geluidwering van de gevels dient voortaan het totale gezamenlijke geluidniveau van alle bronsoorten op de gevel te worden bepaald. Hiermee wordt in elk geval een grotere effectiviteit van de aan te brengen geluidwerende voorzieningen bereikt. Wel is belangrijk om in het rekenmodel geluidwering gevels duidelijk aan te geven met welk spectrum dan rekening moet worden gehouden;

- De verplichte monitoring van het geluid van gemeentelijke wegen door middel van een basiskaart geluid en een vijfjaarlijkse actualisatie met rapportage verplichting. Met dit instrument kunnen de effecten van een ongebreidelde autonome groei van het wegverkeer en onbedoelde effecten van reconstructies van wegen beter worden beheerst.

De belangrijkste negatieve punten zijn:

- Er wordt bij de geluidnormering wel uitgegaan van een standaard waarde, maar daarna is iedere wijziging naar boven mogelijk in de vorm van een grenswaarde, die daarnaast ook nog eens met 5 dB kan worden verhoogd. Onze verwachting is dat de grenswaarde, net zo als de oude maximale ontheffingswaarde, de norm zal gaan worden en dat er geen enkele ambitie is om te streven naar een geluidniveau niet hoger dan de standaardwaarde;
- De normen voor geluid nemen toe. De aftrek vanwege het stiller worden van het verkeer in de toekomst wordt afgeschaft. Dit op zich is een positief punt, maar het volledig toerekenen van deze aftrek aan de (nieuwe) geluidnormen is naar onze mening geen goede zaak;
- De geluidnorm (grenswaarde) langs gemeentelijke wegen voor zowel binnen als buiten de bebouwde kom worden gelijkgesteld op een waarde van 70 dB. In de oude regelgeving was dit een waarde (hogere grenswaarde) van 53 dB. Naar onze mening wordt met een dergelijke verruiming volledig voorbijgeschoten aan het doel van de geluidwetgeving, het beperken van te hoge geluidbelastingen en het zorgdragen voor een goede woon- en leefomgeving;
- Er is op geen enkele wijze aansluiting gezocht bij de recente WHO advies van 10 oktober 2018 waarin veel strengere geluidnormen worden geadviseerd. Wel wordt dit advies aangehaald in de algemene nota van toelichting maar direct wordt aangegeven dat dit geen aanleiding is om dit besluit aan te houden. Ook hiermee geeft de overheid aan geen enkele ambitie te hebben op het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, terwijl eerder is aangegeven dat dit wel het doel van de nieuwe regelgeving is;
- Naar onze mening is het (wederom) opnemen van de definitie dat tijdelijkheid een periode is van 10 jaar een zeer ongewenste situatie. Een dusdanig lange periode wonen in een hoge geluidbelasting, zonder enige bescherming is niet wenselijk. Tijdelijk zou dan ook tijdelijk moeten zijn en niet langer moeten duren dan 1 tot ten hoogste 3 jaar;
- In het gehele document wordt niets gezegd met betrekking tot het begrip 'hogere grenswaarde'. Er zijn veel woningen waarvoor ooit een hogere waarde besluit is genomen. De bewoners van deze woningen hebben in principe recht op een bepaalde mate van geluid bescherming, de eerder vastgestelde hogere waarde, volgens de oude regelgeving. Nu dit geheel wordt losgelaten bestaat de mogelijkheid dat een betrokken bewoner van de gemeente gaat eisen dat het geluidniveau dat in het omgevingsplan, ter plaatse van zijn woning, wordt opgenomen niet hoger wordt dan de eerder verleende hogere waarde en dat hij dat desnoods via de rechter zal gaan afdwingen;

Specifieke op- en aanmerkingen Artikel 5.78n (toepassingsbereik)

Een ondergrens van de verkeersintensiteit van 1.000 motorvoertuigen (mvt) per etmaal, zoals dat nu wordt voorgesteld, lijkt ons aan de lage kant. Een verkeersmodel kan in zijn algemeenheid niet uit de voeten met dergelijke lage intensiteiten, of het verkeersmodel zal veel kleinere en meer specifieke zones c.q. voedingspunten moeten krijgen. Naar onze mening zou deze grens moeten worden verhoogd naar 2.000 mvt per etmaal. Indien blijkt dat een weg met een lagere verkeersintensiteit wel degelijk akoestisch relevant is, dan is het de verantwoordelijkheid van de desbetreffende bronbeheerder hier op een verantwoorde wijze mee om te gaan.

Door een verhoging van de verkeersintensiteit naar 2.000 mvt per etmaal kan tevens de monitoring van geluid van gemeentewegen, zoals vermeld in artikel 10.21b naar beneden worden bijgesteld van de nu genoemde 2.500 naar de wenselijke 2.000 mvt/etmaal. Een schatting van de gemiddelde geluidemissie behoeft dan voor een kleiner aantal wegvakken plaats te vinden en wordt, gezien de lage intensiteit, ook minder relevant.

Artikel 5.78t e.v. (geluidluwe gevel)

De invoering van geluidluwe gevel is een positief punt. Echter ons inziens zou er sprake moeten zijn van tenminste één geluidluwe gevel zodra de standaardwaarde wordt overschreden en niet pas als de grenswaarde wordt overschreden. De definitie van een geluidluwe zijde dient te worden aangevuld met: 'Er is sprake van een geluidluwe gevel indien het geluidniveau op de minst geluid belaste gevel tenminste 10 dB lager is dan de geluidbelasting op de meest geluid belaste gevel'.

Artikel 5.78w t/m artikel 5.78aa (overschrijding grenswaarde)

Naar onze mening dient de grenswaarde, die reeds een flinke verhoging is ten opzichte van de standaardwaarde, ook daadwerkelijk de grenswaarde te zijn. Een nog eens 5 dB hogere geluidbelasting, die onder voorwaarden kan worden toegestaan, is een volstrekt onwenselijke situatie die zeker niet bijdraagt aan een gezonde woon- en leefomgeving. Naar onze mening dienen deze artikelen dan ook te worden geschrapt.

Industrieterreinen, van L_{etmaal} naar L_{den} en L_{night}

De bestaande gezoneerde industrieterreinen hebben een berekende geluidbelasting die is gebaseerd op een etmaalwaarde. De bestaande akoestische rekenmodellen van deze terreinen zullen moeten worden omgebouwd naar een geluidbelasting L_{den} en L_{night} . Onduidelijk is op welke wijze dit zal moeten gaan plaatsvinden. Naar onze mening is dat, mede afhankelijk van het soort bedrijven en hun activiteiten in de verschillende periodes van het etmaal. Daarmee is dit niet een zaak van eenvoudig omrekenen. Wij verwachten dat dit voor een aantal van de gezoneerde industrieterreinen een flinke hoeveelheid extra werk betekend. Belangrijk is dat het rijk duidelijke (instructie)regels geeft hoe dit te bewerkstelligen.

Industrieterreinen, maximaal toegestane geluidbelasting (MTG)

In de nu voorliggende documenten wordt in het geheel niet gesproken over wat te doen met de vastgestelde MTG's bij gezoneerde industrieterreinen. Naar onze mening hebben de bewoners van een woning met een eerder vastgestelde MTG recht op de (geluid)bescherming die een degelijk punt binnen de oude wetgeving, voor ogen had.

Naar onze mening en inherent aan de eerder genoemde hogere waarden kan ook hier de desbetreffende bewoner eisen stellen aan de geluidbelasting zoals deze ter plaatse van zijn woning binnen het omgevingsplan dient te worden vastgesteld.

Ons inziens dienen de eerder verleende MTG punten in de nieuwe situatie in elk geval als GPP punten te worden opgenomen.

Artikel 10.42a (Industrieterreinen, jaarlijkse monitoring)

Naar onze mening is het doen van een jaarlijkse publicatie van het verslag van de monitoring van de GPP's wederom een extra taak voor de desbetreffende gemeenten, ook de hoge frequentie van de verslaglegging lijkt ons niet zinvol. Het uitvoeren van de verslaglegging eens in de vijf jaar zou beter passen en daarmee samengevoegd kunnen worden met de vijfjaarlijkse verslaglegging m.b.t. de monitoring van het geluid van wegen.

Basisgeluidemissie kaart, verzamelen verkeersgegevens

Het vervaardigen van een basiskaart geluid is ons inziens een prima instrument om enige grip te krijgen op de geluidbelasting vanwege wegverkeer binnen de gemeenten en de oncontroleerbare groei hiervan met steeds hogere geluidbelastingen tot gevolg.

Echter voordat deze geluidkaarten kunnen worden vervaardigd zien wij nog wel enkele lastig te nemen hobbels. Er zijn binnen de regio kop van Noord-Holland een flink aantal gemeenten die niet of nauwelijks beschikken over verkeersgegevens, laat staan een verkeersmodel. Slechts de gemeenten binnen de agglomeratie Alkmaar, aangevuld met de gemeente Castricum, beschikken over een goed onderhouden en actueel regionaal verkeersmodel met zowel cijfers voor de huidige situatie alsmede een verkeersprognose model.

De overige gemeenten beschikken hier in het geheel niet over. Waarmee niet gezegd is dat dit uiteraard wel het geval had moeten zijn in het kader van een juiste uitvoering van de Wet geluidhinder. Het binnen een relatief korte tijd verzamelen van representatieve verkeersintensiteiten (telcijfers), inclusief verdeling over de verschillende periodes van het etmaal en over de verschillende voertuig categorieën is een enorme inspanning. Daarnaast zal voor de desbetreffende gemeenten ook een inventarisatie van wegvaksnelheid en wegdektype moeten gaan plaatsvinden.

Om inzicht te houden en te blijven houden in de ontwikkeling van de verkeersintensiteiten zullen alle gemeenten op een of andere manier een verkeersmodel moeten gaan beheren, inclusief regelmatige verkeerstellingen en actualisaties van het verkeersmodel. Dat hier extra kosten mee gemoeid zijn is evident.

Basisgeluidemissiekaart, monitoring, sanctiemogelijkheid bij niet uitvoeren

Nergens blijkt dat het niet vervaardigen van de basiskaart geluid, de vijfjaarlijkse actualisatie én de bijbehorende vijf jaarlijkse monitoringsrapportage kan leiden tot sancties. De kans daarop is vrij reëel, de afgelopen jaren hebben wij maar al te vaak gezien dat de gemeenten de regelgeving van de Wet geluidhinder, zoals bijvoorbeeld de reconstructieregels simpelweg niet uitvoeren. Bij de geluidbelastingsskaarten en het actieplan welke in het kader van de EU-richtlijn omgevingslawaaai door de agglomeratie gemeenten dienen te worden opgesteld, is er in elk geval sprake van enige vorm van sanctie, bijvoorbeeld door het (laten) uitvoeren van de werkzaamheden door het ministerie op kosten van de in gebreke blijvende gemeente. Een dergelijke sanctiemogelijkheid zien wij ook graag terug bij de basiskaart geluid, al is het maar dat dit specifiek wordt genoemd in de nota van toelichting.

Basisgeluidemissiekaart, vijfjaarlijkse verslaglegging, relatie met het actieplan geluid

Het is op zich een goede zaak dat voor wat betreft de verplichte verslaglegging met betrekking tot de resultaten van de basiskaart geluid en de monitoring van de geluidemissie, aansluiting is gezocht bij de verplichtingen in het kader van de richtlijn omgevingslawaaai. In dat kader worden toch al elke vijf jaar geluidemissiekaarten en een actieplan gemaakt en de extra werkzaamheden tot het vervaardigen van een basiskaart geluid en de verslaglegging is dan nauwelijks extra werk. Echter dit gaat alleen maar op voor de reeds aangewezen agglomeratiegemeenten. Voor de overige gemeenten is het gewoon een extra, steeds terugkerende, taak die zal moeten worden uitgevoerd.

Registratie en gegevensbeheer (DSO)

Naar onze mening is het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) een uitstekend instrument om alle gegevens die noodzakelijk zijn voor een goede en consequente uitvoering van de geluidregels centraal te organiseren. Echter het zal nog een behoorlijke inspanning van de gemeenten vergen om de noodzakelijke gegevens te verzamelen, te digitaliseren, in het DSO beschikbaar te stellen én actueel te houden.

De gegevens die tenminste in het DSO moeten worden opgenomen zijn:

- De resultaten van de basiskaart geluid, inclusief de aan de resultaten ten grondslag liggende data, zoals verkeersintensiteiten, verdeling over dag-, avond- en nachtperiode, verdeling over de voertuigcategorieën, de wegvaksnelheid en het type wegdek;
- De resultaten van de vijfjaarlijkse monitoring van de basiskaart geluid;
- De (actuele) gezoneerde industrieterreinen, inclusief de onderliggende data;
- De (eerder) verleende hogere waarden en MTG's;
- De gerealiseerde geluidwering van de gevel(s) van geluidgevoelige gebouwen, bijvoorbeeld de geluidwering na saneringsmaatregelen, de geluidwering bij een verleende hogere waarde of de geluidwering bij een overschrijding van de standaardwaarde;
- Een aanduiding indien een eigenaar heeft geweigerd mee te werken aan het treffen van maatregelen bij sanering;
- Een disclaimer, zodat iedereen die gegevens vanuit het DSO wil gebruiken voor (eigen) onderzoek, in elk geval contact dient op te nemen met de verantwoordelijke broneigenaar om er zorg voor te dragen dat abusievelijk onjuiste informatie wordt gebruikt;

Het DSO kan nooit de toekomstige geluidbelastingen bevatten, mede omdat gemeenten geen verkeersprognoses structureel aan het DSO zullen gaan toevoegen. Deze cijfers zijn zo afhankelijk van alle huidige en toekomstige beleidsontwikkelingen in een groot gebied rondom de desbetreffende wegvakken, dat deze cijfers nooit zonder meer betrouwbaar kunnen zijn. Indien een ontwikkelaar een akoestisch onderzoek naar de toekomstige situatie wil gaan uitvoeren dient over de toekomstige verkeerscijfers (prognose cijfers) altijd contact te moeten worden opgenomen met de beheerder(s) van het desbetreffende verkeersmodel.

Artikel 14a.2 (Sanering)

Het verhogen van de saneringsgrens naar 70 dB heeft als effect dat de woningen met een geluidbelasting tussen de 60 en 70 dB, die nu op de eindmeldingslijst staan vermeld, niet (zondermeer) meer in aanmerking komen voor geluidsanering en dat terwijl veel van deze woningen al jaren op de lijst staan en waarvan de bewoners ook veelal op de hoogte zijn. Dat scheidt ook bepaalde verwachtingen in de richting van de bewoners. Om nu te zeggen dat als gevolg van gewijzigde regelgeving de woning ineens niet meer in aanmerking komt voor sanering (lees gevelmaatregelen) is naar onze mening niet uit te leggen. Daarnaast zou een bewoner de gemeente aansprakelijk kunnen stellen voor het feit dat al die jaren er geen start is gemaakt met de daadwerkelijk sanering van zijn of haar woning. Naar onze mening dienen alle woningen die nu reeds op de saneringslijst staan vermeld in elk geval onderzocht en beoordeeld moeten worden in hoeverre de betrokken woning(en) ook daadwerkelijk in aanmerking komen voor saneringsmaatregelen.

Financiële risico's - sanering

Er bestaat een reëel risico dat gemeenten een groot financieel risico lopen als gevolg van de beleidswijzigingen t.a.v. de sanering verkeerslawaaai

Het gaat hier bijvoorbeeld om geluidgevoelige gebouwen met een geluidbelasting tussen de 60 en 70 dB niet (meer) op de saneringslijst komen. Op dit moment is het onduidelijk wat het binnen (geluid)niveau bij deze gebouwen is.

Geluidgevoelige gebouwen die op de huidige eindmeldingslijst staan zijn "juridisch" gesaneerd als het geluidniveau binnen lager is dan 43 dB. Dit geluidniveau is hoger dan de grenswaarde van 41 dB zoals deze nu is opgenomen in het Abg. Onbekend is welke geluidgevoelige gebouwen "juridisch" zijn gesaneerd en waarvan het geluidniveau hoger is dan 41 dB.

De wegen met een snelheid van 30 km/uur zijn uitgezonderd binnen de huidige regelgeving. Onder de Omgevingswet zal deze uitzondering vervallen. Daardoor kunnen geluidgevoelige gebouwen met een geluidbelasting die hoger is dan 70 dB op de (sanerings)lijst komen te staan. Echter geluidgevoelige gebouwen met een hoge geluidbelasting (lees meer dan 60 dB) maar lager dan 70 dB kunnen echter niet op deze lijst worden geplaatst.

Naar onze mening dient het rijk in elk geval financiële middelen beschikbaar te stellen zodat voor de bovengenoemde situaties er in elk geval (sanerings)onderzoek plaatsvindt en zo nodig (sanerings)maatregelen kunnen worden getroffen.

Financiële risico's - beleidswijzigingen

Door de invoering van het Aanvullingsbesluit geluid c.q. de Omgevingswet worden beleidswijzigingen doorgevoerd. Het gaat hier bijvoorbeeld om het begrip geluidgevoelige ruimten, het berekenen van de binnenwaarde op basis van de gezamenlijke geluidbelasting op de gevel, het noodzakelijke detailniveau van het gemeentelijke wegennet.

Deze beleidswijzigingen brengen een mogelijk financieel risico met zich mee. Op dit moment is niet in te schatten hoe groot dat financieel risico is.

Financiële lasten

Onze verwachting is dat uiteindelijk, echter pas na een flinke aanloop periode, de financiële lasten voor de gemeenten zullen afnemen. Echter tot die tijd zal er aanzienlijk geïnvesteerd moeten worden in het verzamelen van data en het inrichten van een systeem om de verzamelde data ter beschikking te stellen van het DSO én de data actueel te houden.

In het Aanvullingsbesluit geluid zijn meerdere werkzaamheden vervat die alle gemeenten straks, bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet, zullen moeten gaan uitvoeren. Het gaat hierbij onder meer om de volgende taken:

- Er dient een basiskaart geluid te worden opgesteld, waarvoor allerlei data dient te worden verzameld;
- Daarvoor zal veel gedetailleerder en met een veel hogere frequentie verkeerstellingen moeten worden uitgevoerd;
- Om inzicht te krijgen in de verkeersintensiteiten van de gemeentelijke wegen én om dit inzicht te behouden zijn de gemeenten welhaast verplicht een verkeersmodel in te richten;
- Het Abg vraagt om een hoge mate van detailniveau van de geluid gegevens zoals deze zullen moeten worden opgenomen in het DSO.
- Ook in het kader van de monitoring van de geluidbelasting, zullen de hiervoor benodigde geluidgegevens vrijwel constant up-to-date moeten worden gehouden;
- Jaarlijkse monitoring gezoneerde industrieterreinen én de vijfjaarlijkse monitoring gemeentelijke wegen;

Welke precieze financiële en personele effecten er zullen gaan optreden is op dit moment nog moeilijk te bepalen, maar dat dit consequenties heeft lijkt ons wel duidelijk.

Ik vertrouw erop u hiermee 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 ondergetekende.

Namens het team geluid, lucht(kwaliteit) & licht(hinder) van de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord,
Hoogachtend,

Ing. R.J. (Rob) Moerkerken
Adviseur Milieu & Ruimte
Omgevingswet – geluid, lucht en licht