

Aanvullingsregeling geluid Omgevingswet (Staatscourant 2021, nr. 15868)

Internetconsultatie en bestuurlijke consultatie

In de periode van 8 juni 2020 tot en met 20 juli 2020 heeft de internetconsultatie op de ontwerpregeling plaatsgevonden. In totaal hebben circa 65 organisaties en individuen gebruik gemaakt van de consultatiemogelijkheid, waaronder diverse gemeenten en omgevingsdiensten, havenbedrijven, (lokale) spoorvervoerders en de Nederlandse Stichting Geluidhinder.

Gelijktijdig met de internetconsultatie is de ontwerpregeling, gelet op de code Interbestuurlijke Verhoudingen, voorgelegd aan het IPO, de VNG en de UvW. Ook VNO-NCW en MKB-Nederland zijn gevraagd om te reageren op de ontwerpregeling. De ontwerpregeling is onderworpen aan een toets op administratieve en bestuurlijke lasten door het Adviescollege toetsing regeldruk, en op gevolgen voor de rechtspraak door de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Inspectie Leefomgeving en Transport is gevraagd het ontwerpbesluit te beoordelen op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Ten slotte is de ontwerpregeling op de uitvoerbaarheid getoetst door ProRail en Rijkswaterstaat. De resultaten van deze toetsen zijn kort weergegeven in hoofdstuk 5 van de toelichting bij de Aanvullingsregeling geluid Omgevingswet (Stcrt. 2021, nr. 15868).

De ontvangen reacties en toetsen zijn samen met de consultatiereacties bestudeerd. Een deel van de reacties heeft geen betrekking op de Aanvullingsregeling geluid Omgevingswet, maar op het Aanvullingsbesluit geluid of de uitwerking van de sanering (relevant voor de nog op te stellen Subsidieregeling sanering verkeerslawaaai Omgevingswet) of het nieuwe stelsel als geheel. Deze punten zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Centrale thema's in de internetconsultatie en bestuurlijke consultatie

Inleiding

De ontwerpregeling is overwegend positief ontvangen, ook omdat via de regeling een aantal zaken van het aanvullingsspoor nu concreet is ingevuld, wat de gebruikers inzicht geeft in de praktische kant van het aanvullingsspoor. De meeste punten uit de internet- en bestuurlijke consultatie gaan over specifieke en veelal technische aspecten, maar is er ook een aantal centrale thema's uit de consultatiereacties te destilleren. Voor zover deze centrale thema's ook voor de regeling relevant zijn, worden ze hieronder toegelicht.

Aanwijzing industriegebieden met zeehavengebonden activiteiten

De VNG en enkele andere partijen geven aan dat of op een industrieterrein zeehavengebonden activiteiten plaats kunnen vinden vooral een lokale afweging vraagt. De aanwijzing van deze gebieden kan volgens de VNG het beste in het omgevingsplan plaatsvinden. Diverse gemeenten en omgevingsdiensten, waaronder de Omgevingsdienst Zuidoost Brabant geven aan dat de gebieden op de kaarten niet duidelijk weergegeven zijn. Daarnaast geeft de gemeente Den Haag aan dat Scheveningen Haven ontbreekt en dat vanwege continuering van het bestemmingsplan deze toegevoegd moet worden.

Berekenen van het gecumuleerde geluid

De geactualiseerde dosis-effect relatie voor luchtvaart is gebaseerd op de zogenaamde Schipholcurve uit 2002. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat luchtvaartlawaaai als hinderlijker wordt ervaren dan eerder werd aangenomen. De geactualiseerde rekenregel leidt in die gebieden waar luchtvaartlawaaai relevant is tot een hoger berekend gecumuleerd geluidniveau dan de oude rekenregel. Naar aanleiding hiervan vraagt de Omgevingsdienst Midden- en West Brabant of deze relatie representatief is voor alle luchthavens omdat er bij andere luchthavens kleinere vliegtuigen vliegen dan bij Schiphol. Veel gemeenten en omgevingsdiensten geven aan de aangepaste formules voor cumulatie gevolgen hebben voor de woningbouwopgave. Daarnaast wordt meermaals de vraag gesteld welke ruimte een gemeente nog heeft om te motiveren dat woningbouw aanvaardbaar is bij een kwalificatie van 'tamelijk slecht', 'slecht' of 'zeer slecht'.

Diverse gemeenten en ook de VNG stellen dan ook voor de huidige cumulatierregels beleidsneutraal over te nemen en op dit moment geen actualisering voor de hinderlijkheid van luchtvaartlawaai door te voeren.

Ook VNO-NCW maakt zich zorgen over de mogelijkheden van woningbouw in de buurt van vliegvelden en vindt het noodzakelijk om die zorgen weg te nemen en zo de bouwers perspectief te bieden.

Verder benadrukt het IPO in het kader van consistentie en wederkerigheid in wet- en regelgeving, dat de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid ook door het Rijk moet worden afgewogen bij de ontwikkeling van de luchtvaartterreinen. Mede in deze context moet er voor worden gezorgd dat lopende voorbereidingen op ruimtelijke ontwikkelingen nabij luchtvaartterreinen via overgangsrecht veilig worden gesteld. Daarnaast vindt het IPO het zorgelijk dat voor een groot aantal luchthavens het inzicht in de huidige L_{den} contouren ontbreekt waardoor de impact van de regeling in de omgeving van deze luchthavens nog ongewis is.

Correctie voor stille banden en wegdektype

De zogenaamde 'stille banden aftrek' van artikel 3.5 uit het Reken- en Meetvoorschrift geluid 2012 is in de Omgevingsregeling gecontinueerd. Dit artikel is destijds opgenomen vanwege de verwachting dat het wegverkeer stiller zal worden. Het IPO geeft aan dat recente vergelijkingen tussen metingen en berekeningen laten zien dat de gemeten waarden 1 tot 2 dB hoger zijn dan de berekende waarden. Dit betekent volgens het IPO dat de bescherming van de burger onvoldoende gewaarborgd is.

Mede ten behoeve van de aanpassingen in de geluidwetgeving is aan het RIVM advies gevraagd over het behoud van de stille banden aftrek. Gebleken is namelijk dat de geluidemissie van vrachtwagens enigszins is afgenomen en die van personenwagens ongeveer gelijk is gebleven, waarmee de feitelijke reductie lager is dan de verwachte reductie waarop de aftrek is gebaseerd.¹ Het voortzetten van de verwachting dat voertuigen stiller worden lijkt volgens het IPO onhoudbaar en daarom geeft het IPO het advies om de aftrek uit de berekeningen te halen. Het RIVM geeft in het advies aan geen reden te zien om de aftrek te behouden, onder meer omdat er een trend is naar bredere en daardoor lawaaiiger banden.

Ook de Nederlandse Stichting Geluidshinder (NSG) en verschillende omgevingsdiensten vragen om de correctie voor stille banden uit de regeling te halen.

De VNG en de gemeente Utrecht hebben daarnaast specifieke vragen gesteld over de praktijk van het gebruik van specifieke wegdekproducten en de werking van de verschillende instrumenten in het nieuwe stelsel. Leidt wijziging van een product met iets andere eigenschappen niet heel snel tot een verplichting om geluidonderzoek te doen?

Waar het geluid wordt bepaald

Artikel 3.2 schrijft voor waar op de gevel van een geluidgevoelig gebouw het geluid moet worden bepaald. Rijkswaterstaat geeft aan dat het precies situeren van een waarneempunt op twee derde hoogte van de bouwlaag vaak lastig en tijdrovend is. ProRail geeft hierover aan dat dit niet is vast te stellen als de bouwlaag niet bekend is. De verwachting is dan ook dat door dit artikel de onderzoekslast zal toenemen. In de huidige praktijk worden waarneempunten op vaste hoogtes gelegd. De vraag wordt gesteld of dit straks nog steeds zou mogen. ProRail stelt daarnaast de vraag wat er wordt bedoeld met de term representatief.

Rijkswaterstaat benoemt nog een tweede nadeel met de bepaling uit artikel 3.2: voor woonwagens en ligplaatsen voor woonschepen is dezelfde waarneemhoogte voorgeschreven, terwijl in de praktijk in een Omgevingsplan zelden of nooit is aangegeven uit hoeveel bouwlagen een woonwagen of woonschip op een daarvoor bestemde standplaats of ligplaats mag bestaan.

¹Geluidmonitor 2018 – Nader onderzoek¹, RIVM 2019-0080.

Daarnaast zal de hoogte van een bouwlaag van een woonschip ten opzichte van het maaiveld fluctueren, als gevolg van variaties in het waterpeil.

Herberekening geluidproductieplafonds

Rijkswaterstaat geeft aan dat voor het herberekenen van de geluidproductieplafonds de consequenties dusdanig hoog zijn dat voor Rijkswaterstaat het op een transparante en zorgvuldige manier beheren van het geluidregister niet zonder meer mogelijk is. Daarnaast voorziet ook ProRail voor projecten onder overgangsrecht uitvoerbaarheidsknelpunten in samenhang met de herberekening van de geluidproductieplafonds.

ProRail geeft verder aan dat bij het herberekenen de waarden van de geluidproductieplafonds kunnen wijzigen. Daarmee kan het zo zijn dat een geluidproductieplafond dat tot nu toe een waarde hoger dan 52,0 had, waar sinds 2012 de GPP niet is gewijzigd, na herberekening toch onder de 52,0 uitkomt. ProRail zou graag borgen dat het voor deze geluidproductieplafonds ook mogelijk wordt om de waarde op 52,0 te zetten, volgens de oorspronkelijke doelstelling van Wet milieubeheer, artikel 11.45, derde lid.

Voorzieningen voor trams in rekenmethode geluid spoorwegen

In bijlage IVf van deze regeling zijn voorzieningen getroffen voor het opnemen van trams en metro onder de rekenmethode geluid spoorwegen. Onder andere HTM en de gemeente Rotterdam geven aan dat volgens hen deze voorzieningen nog niet volledig zijn en dat uitbreiding noodzakelijk is. Zo stellen ze onder andere voor om de indeling in voertuigcategorieën, de type bovenbouw en het type wissels verder uit te breiden. Daarnaast wordt onder meer vanuit het IPO werkgroep geluid de vraag gesteld wie het initiatief gaan nemen om de emissiekentallen voor de nieuwe categorie trams vast te stellen.

Muziekgeluid

De Nederlands Stichting Geluidshinder geeft aan dat het schrappen van het niet toepassen van de bedrijfsduurcorrectie voor muziekgeluid leidt tot een sterke toename van de hinder voor burgers. Ook DCMR en meerdere omgevingsdiensten, waaronder de Omgevingsdienst Noord Holland Noord en de Omgevingsdienst Midden en West Brabant geven aan dat deze beleidswijziging zal leiden tot een lager beschermingsniveau en tot hogere lasten voor de handhaving.

Kruispuntcorrectie

Het IPO geeft in zijn reactie aan dat de bescherming van burgers langs provinciale wegen onvoldoende wordt gewaarborgd: bij bepaling van de GPP-waarden wordt namelijk geen rekening gehouden met hinderlijk optrekken bij kruisingen en rotondes. Hierdoor wordt de werkelijk ervaren hinder niet goed weergegeven. Het verzoek is om deze toeslagen wel mee te nemen.

Toepassingsbereik standaardmeetmethode voor geluid door wegen en spoorwegen

Bijlage IVe en bijlage IVf van de regeling bevatten een nieuwe methode voor het bepalen van de geluidbelasting met behulp van metingen. Voor ProRail, het Bureau Sanering Verkeerslawaai en de VNG is niet duidelijk wat het exacte toepassingsbereik is van de meetmethoden. DGMR is benieuwd hoe toepassing van de meetmethode en het traject voor goedkeuring van het gebruik in de praktijk er uit zal zien.

Begrenzing onderzoeksgebied

Op grond van artikel 3.24, derde lid, Bkl wordt bij het bepalen van het geluid door een weg of spoorweg het geluid door alle tot die geluidbronsort behorende wegen of spoorwegen betrokken. Uit de reacties blijkt dat er zorgen bestaan of het onderzoeksgebied niet te groot wordt op deze wijze en hoe dit beperkt kan worden. Zo geeft de Omgevingsdienst Haaglanden het advies om een methode op te nemen hoe bepaald kan worden op welke geluidgevoelige gebouwen, waar de

standaardwaarde verminderd met 10 dB, naar redelijke verwachting wordt overschreden bij wijziging van of aanleg van een gemeenteweg, waterschapsweg of lokale spoorweg.

Spoorwegemplacements

Om te voorkomen dat het onduidelijk is welke sporen tot een spoorwegemplacement behoren, stellen ProRail en de Inspectie Leefomgeving en Transport voor dat spoorwegemplacements worden aangewezen in deze regeling. Daarnaast blijkt uit diverse reacties dat het niet altijd duidelijk is welke rekenmethode gebruikt moet worden voor stilstaande treinen en voor overige activiteiten die op een emplacement plaatsvinden.

Laagfrequent geluid

De Stichting Laagfrequent geluid vraagt aandacht voor de gezondheidsproblematiek als gevolg van blootstelling aan laagfrequent geluid en is van mening dat laagfrequent geluid als onderwerp in de regeling zou moeten worden opgenomen. Meerdere particulieren hebben zich bij dit standpunt aangesloten.

Sanering geluid decentrale infrastructuur

Uit meerdere reacties blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over de rekenmethode die gebruikt moet worden voor het in kaart brengen van de (nieuwe) saneringsvoorraad. Daarnaast zijn er diverse vragen gesteld die te maken met het traject tot de subsidieregeling, o.a. over het formulier dat daarvoor gebruikt moet worden.

Definities geluidbrongegevens

Een aantal reacties heeft betrekking op de definitie van de geluidbrongegevens in relatie met het DSO en de CVGG. Zo doet de Omgevingsdienst Haaglanden de suggestie om in de regeling op te nemen dat relevante gegevens van gebouwen, zoals het geluidniveau op de gevel dat hoort bij de waarde van het geluidproductieplafond, worden opgeslagen. Ook zijn er vragen om de informatie van 'transformatiewoningen' in het register op te nemen.

Reken- en meetmethode geluid industrie

In een aantal reacties wordt aandacht gevraagd voor verschillen tussen de (huidige) Handreiking Meten en Rekenen Industrielawaai en de nieuwe reken- en meetmethode geluid industrie. Hierbij wordt onder andere genoemd het wel of niet toepassen van een bedrijfsduurcorrectie voor muziekgeluid en de onduidelijkheid wanneer toeslagen voor bijzonder geluid (tonaal geluid en muziekgeluid) zouden moeten worden toegepast bij de bepaling van het geluid van een industrieterrein. Daarnaast waren er vragen over de omzetting van de onder de Wet geluidhinder vergunde geluidruimte naar een geluidproductieplafond (GPP) op de referentiepunten van een industrieterrein. Tevens wordt gevraagd om rapportageverplichtingen en ongeschreven regels die tot stand zijn gekomen op basis van jarenlange jurisprudentie op te nemen in de nieuwe reken- en meetmethode.

Wijzigingen naar aanleiding van de bestuurlijke en internetconsultatie

Naar aanleiding van de bestuurlijke en internetconsultatie is een groot aantal wijzigingen aangebracht in de regeling. De belangrijkste wijzigingen worden hierna samengevat.

Gelet op de consultatiereacties, adviezen en het nadere overleg met de genoemde stakeholders over hun adviezen, zijn de volgende aanpassingen in de Arg aangebracht:

- Op verzoek van het IPO wordt het effect van kruisingen en rotondes voor de bepaling van GPP's voor provinciale wegen meegenomen om betere bescherming te bieden voor woningen dichtbij de weg bij wijzigingen aan bijvoorbeeld kruisingen van wegen binnen de geluidruimte die de GPP's bieden;
- Een aanpassing en verduidelijking voor het omgaan met toeslagen voor muziekgeluid en tonaal geluid in berekeningen en bij de toetsing van het geluid van een industrieterrein (het was niet

de bedoeling om hier een beleidswijziging door te voeren), voor het GPP's wordt er (behoudens de mogelijkheid voor specifieke situaties die in de toelichting vermeld zijn) geen toeslag vanwege bijzondere geluiden toegepast;

- Voor het geluid van activiteiten waarbij sprake is van duidelijk hoorbaar muziekgeluid wordt geen bedrijfsduurcorrectie toegepast;
- Aanvulling met betrekking tot de bepaling van de geluidwerendheid van gevels, behalve meten (NEN 5077) is er ook de mogelijkheid om te berekenen (NEN-EN 12354-3);
- Opname van een lijst met hoofdspoorwegen in de regeling zelf, in plaats van verwijzing naar het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen (omdat anders het vaststellen van een GPP pas mogelijk is na wijziging van het genoemde Besluit);
- Aanpassing van de 'dunne lijn correctie', deze wordt niet alleen gebruikt voor GPP's die nu een waarde van 52,0 dB hebben, maar ook voor GPP's die bij herberekening voor het eerst lager zijn dan 52,0 dB;
- Voor trams is de methode voor het bepalen van de emissie iets aangepast; in principe wordt er met een bestaande categorie spoorvoertuigen gerekend; de specifieke tramemissie eigenschappen volgen dan uit een viertal nieuwe bovenbouwcorrecties voor tramsporen;
- Het vervallen van de aanwijzing van industrieterreinen met zeehavengebonden activiteiten, waartoe ook het Aanvullingsbesluit geluid is aangepast;
- Regels ten aanzien van de afbakening van het onderzoeksgebied om onderzoeks- en uitvoeringslasten te beperken: de afbakening voor GPP-besluiten is aangepast (artikel 3.15) en in de toelichting is verduidelijkt hoe omgegaan kan worden met delen van een geluidbronsort die een verwaarloosbaar effect hebben op de geluidbelasting van de te onderzoeken geluidgevoelige gebouwen;
- Meer duidelijkheid ten aanzien van het in rekening brengen van het effect van het wegdek op het geluid: voor de instrumenten in het stelsel van de Omgevingswet worden in principe de gegevens gebruikt van (standaard) wegdektypen, de kentallen van deze wegdektypen zijn ook in de rekenmethode zelf opgenomen (voorheen alleen op een afzonderlijke website), er is een werkwijze opgenomen om specifieke wegdekproducten toe te delen aan de wegdektypen;
- Het opnemen van een overgangsbepaling voor de geactualiseerde rekenregel voor luchtvaartlawaai bij het berekenen van gecumuleerd geluid: met de mogelijkheid om de geactualiseerde dosis-effect relatie voor luchtvaart op een later moment in werking te laten treden, wordt ruimte geboden om eerst een nadere impactanalyse uit te voeren en de resultaten hiervan samen met de bestuurlijke partners te wegen voordat hierover een definitief besluit wordt genomen;
- Meerdere aanpassingen in de artikelen en de toelichting op punten waar vanuit de consultatiereactie of de diverse toetsen duidelijk werd dat de bedoeling onvoldoende helder was, de leesbaarheid verbetering behoefde en verbeteringen vanwege consistentie met andere delen van de regelgeving.

Verder zijn terminologieën en definities aangepast en verduidelijkt in de artikelen, artikelsgewijze toelichting en het algemeen deel van de nota van toelichting. Ook zijn redactionele wijzigingen doorgevoerd en is de aansluiting op de structuur van de algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet, met name het Besluit kwaliteit leefomgeving, verbeterd.

Niet alle opmerkingen in de consultatie hebben tot aanpassingen van de regeling geleid. De belangrijkste punten waar geen verandering is doorgevoerd, zijn:

- Onduidelijkheden ten aanzien van het specifieke proces bij de herberekening van GPP's en het overgangsrecht voor RWS en ProRail voor (spoor)wegvakken waar projecten zijn. De basisregel is dat bij het inwerking treden van de Omgevingswet alle GPP's herberekend worden en dat bij besluiten voor projecten onder overgangsrecht de GPP's opnieuw berekend worden volgens het nieuwe recht na vaststelling van het GPP;
- Het Aanvullingsbesluit geluid regelt dat het geluid van rijdende en stilstaande treinen op emplacementen wordt meegenomen in de GPP's van hoofdspoorwegen en dat bogen en wissels op emplacementen worden voorzien van een spoorstaafconditioneringssysteem, waarbij in de toelichting bij het Aanvullingsbesluit ter verduidelijking een verwijzing is opgenomen naar de lijst met emplacementen in bijlage 6, behorende bij artikel 38 van de Regeling spoorverkeer;
- De wens om in de regeling de 'aftrek stille banden' te schrappen is niet ingewilligd, er loopt wel onderzoek vanuit het ministerie naar de impact die dit zou hebben. Daarnaast loopt er een onderzoek naar de emissie (en de emissiekentallen) van wegvoertuigen in de rekenmethode.

Op basis van de resultaten van de impactanalyse wordt een besluit genomen over de aftrek, in samenhang met eventuele aanpassing van emissiekentallen;

- In het aanvullingsspoor geluid Omgevingswet zijn de inzichten uit de nieuwe WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid (2018) en een daarover nog te bepalen kabinetsstandpunt niet verwerkt, dus ook niet in de Aanvullingsregeling geluid. Om de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet te beïnvloeden en ten behoeve van de beleidsneutrale implementatie van de doelen en uitgangspunten van het beleidsvernieuwingstraject SWUNG-2, is ervoor gekozen om het aanvullingsspoor geluid en de standpuntbepaling over het WHO-advies als twee losse trajecten te behandelen;
- De huidige regelgeving kent geen specifieke normen voor laagfrequent geluid en ook het aanvullingsspoor geluid voorziet daar niet in. De problematiek van laagfrequent geluid heeft echter wel de aandacht van de regering; het Expertise Centrum Geluid van het RIVM doet onderzoek, op basis waarvan in een later stadium op dit thema besluiten genomen kunnen worden.