

## Aanvullingswet geluid Omgevingswet

<i>datum</i>	17 mei 2016	<i>project</i>	Aanvullingswet geluid Omgevingswet
<i>vestiging</i>	Arnhem	<i>betreft</i>	DGMR-inspraakreactie
<i>uw kenmerk</i>	-	<i>versie</i>	001
<i>ons kenmerk</i>	-	<i>contactpersoon</i>	ing. M.H.M. (Michel) van Kesteren
<i>verwerkt door</i>	KS BR	<i>e-mail/telefoon</i>	ks@dgm.nl/088 346 78 00

### DGMR-inspraakreactie Aanvullingswet geluid

L.S.,

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de op 22 maart jl. gepubliceerde ontwerpversie van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet. Hierbij treft u onze consultatiebijdrage aan.

De samenhang op de hoofdlijnen tussen de Aanvullingswet geluid en de kaders van de rest van Omgevingswet is ons helder. De verdere invulling voor het thema “geluid” zal natuurlijk pas duidelijk zijn op het moment dat de vier AMvB’s voor consultatie openbaar worden gemaakt. Onze inspraakreactie zal daarom met name gericht zijn op de uitleg van de systematiek en de intenties zoals beschreven in de Memorie van Toelichting.

#### Versterken motivatie voor beleidsvernieuwing industrielawaai

De beoordelings- en beheersystematiek voor gezoneerde industrieterreinen is nu voor het eerst beschreven. De keuze voor de samenhang met de systematiek voor de Rijksinfrastructuur is naar onze inzichten een juiste. De beoogde kaders voor provinciale en gemeentelijke infrastructuur bevatten voor ons (en wij nemen aan: ook voor de rest van ons werkveld) geen nieuwe hoofdlijnen. Deze zijn in het kader van SWUNG 2 al uitvoerig onder de aandacht gebracht.

In het eerste deel van de MvT beschrijft u de inhoudelijke doelstellingen die ten grondslag liggen aan de beleidsvernieuwing voor geluid. Dit betreft een drieluik: het tegengaan van de onbeheerste groei van de geluidsbelasting, het reduceren van hoge geluidsbelastingen en het bevorderen van bronbeleid. Deze doelstellingen zijn passend voor de Rijksinfrastructuur: voor verkeersgeluid bevatte de Wet geluidhinder namelijk onvoldoende instrumenten om dit drieluik van doelstellingen te vervullen. Voor industrielawaai en met name voor gezoneerde industrieterreinen biedt dit onderliggende drieluik geen passende basis voor de beleidsvernieuwing. Van een onbeheerste groei van de geluidsbelastingen vanwege industrieterreinen is geen sprake omdat de huidige systematiek van zonering - vergunningverlening - maatwerkvoorschriften voldoende waarborg daartegen biedt. Ook het reduceren van hoge geluidsbelastingen is voor industrieterreinen al een gepasseerd station. In de jaren '90, met een uitloop in het huidige millennium, zijn bijna alle industrieterreinen met vanuit de historie onaanvaardbaar hoge geluidsbelastingen, gesaneerd. Het bronbeleid is voor industrielawaai reeds in (volle) gang gezet, mede door Europese regelgeving (o.a. BBT), MVO-beleid bij de bedrijven, innovatieve productontwikkelingen, en de zoneringssystematiek en normstelling bij vergunningverlening.

Kortom: het drieluik aan doelstellingen behoeft voor industrielawaai een aanpassing. Wij adviseren u de motivatie voor de beleidsvernieuwing voor gezoneerde industrieterreinen specifiek en passend te maken.

### Normenkader en beschermingsniveau

Het nieuwe normenkader is een vereenvoudiging van de huidige normenkaders; de vereenvoudiging daarvan is geënt op het principe van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

Centraal in de Omgevingswet staan de omgevingswaarden. De MvT beschrijft het doel van de omgevingswaarde geluid als: *het beschermen van de gezondheid*. En voor wat betreft de afweging staat in de MvT dat: *bij geluidsniveaus boven de voorkeurswaarde een gemotiveerde afweging is te maken tussen de verschillende betrokken belangen waaronder gezondheid, maar ook economie, woningbouw en mobiliteit, waarbij tevens in ogenschouw wordt genomen of maatregelen ter beperking van de geluidsbelasting op de gevel mogelijk en doelmatig zijn*. Uitgangspunt is volgens de MvT: *het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit onder het nieuwe stelsel gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau* [onder 2.2, gelijkwaardige bescherming].

Wij verwachten dat het beschermingsniveau dat de Aanvullingswet geluid biedt op onderdelen niet gelijkwaardig is aan het huidige niveau uit de Wgh.

Wij adviseren u nog eens goed te analyseren welke onderdelen van de Aanvullingswet leiden tot een lager beschermingsniveau (door het toestaan van hogere geluidsbelastingen en/of door de wijziging van de dosismaat) en welke onderdelen leiden tot een inperking van de huidige ontwikkelmogelijkheden (bijvoorbeeld voor gezoneerde industrieterreinen).

### Aanvullen gezondheidskundige onderbouwing

Belangrijker dan het bovenstaande over gelijkwaardigheid, vinden wij het ontbreken van een gezondheidskundig oordeel in de (MvT van de) Aanvullingswet geluid. Daarmee sluit de systematiek van de Aanvullingswet onvoldoende aan op de definitie van *omgevingswaarde* in de Omgevingswet. Een omgevingswaarde moet immers de gewenste staat of kwaliteit weergeven.

- Wat is de gewenste staat of kwaliteit in termen van gezondheid?
- Welke gezondheidsschade treedt op bij de voorkeurswaarde?
- En bij de maximale waarde?

Overigens is het naar onze mening nog maar de vraag of er bij de maximaal toelaatbare gevelbelasting gezondheidsschade (door geluid) zal optreden.

Voor het beperken van gezondheidsschade en hinder is de binnenwaarde aangevuld met een eis voor een geluidsluwe/stille zijde (met buitenruimte) naar onze mening passend. In tegenstelling tot de maximale waarde beïnvloeden deze eisen de gezondheid en beleving direct. Door nadrukkelijk eisen te stellen aan de binnenwaarde en aan het geluidsniveau aan de geluidsluwe/stille zijde kan de maximale waarde vervallen. Dit biedt flexibiliteit voor ontwikkeling nabij infrastructuur én daagt uit tot het creëren van een goede woon- een leefklimaat.

De Memorie van Toelichting zou, naar onze mening, een antwoord op deze vragen moeten bevatten. Dat antwoord is nodig voor een inzichtelijke én voor de bestuurder en de burger begrijpelijke afweging over geluid. Dat kan als duidelijk is op welk meetbaar gezondheidsdoel de omgevingswaarde is gebaseerd.

Het RIVM gaat in het rapport *Omgaan met normen in de Omgevingswet (2013)* bijvoorbeeld in op instrumenten en manieren om gezondheid te kwantificeren. Ook de European Noise Directive (END) en de Nederlandse vertaling daarvan bevatten een op gezondheidseffecten gebaseerde dosis-effectrelatie. De relatie tussen gezondheid en geluid vormt wat ons betreft de basis voor het normenkader. Juist bij de integrale stelselherziening die een integrale besluitvorming met participatie beoogt is dat nodig en mogelijk. Een getal in dB's zegt zowel bestuurder als burger weinig of niets. Het gaat immers om het woon- en leefklimaat, waarvoor gezondheid een goede indicator is.

Ook comfort is een goede indicator (of vanuit de uitleg: het ontbreken van (ernstige) hinder) voor woonkwaliteit die slechts zijdelings genoemd in de MvT. Comfort is een begrip dat in de huidige ontwerppraktijk een prominente rol speelt en aansluit bij de taal van stedenbouwkundigen en architecten. De vertaling van geluid naar gezondheid en comfort biedt daarnaast perspectief voor het vergelijken van de geluidskwaliteit met andere aspecten. Juist appels met peren vergelijken is bij de integrale afweging over de omgevingskwaliteit nodig.

Het uitdrukken van geluid in gezondheid en comfort draagt daarmee in belangrijke mate bij aan het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, regelgeving en besluitvorming.

Huidige wetenschappelijke inzichten bieden voldoende inzicht in gezondheidkundige effecten van (langdurige) blootstelling aan geluid. Wij zijn van mening dat het aan het Rijk is om te duiden op welke wijze deze inzichten hebben geleid tot het beoogde normenkader. Daarmee kan met name de lokale afwegingsruimte die centraal staat in de Omgevingswet, handen en voeten worden gegeven.

#### Gewijzigde aanpak industrielawaai vraagt uitleg

Bij industrielawaai stelt u een verandering van de systematiek voor. De huidige systematiek van geluidzone en de maximaal toelaatbare geluidsbelasting en hogere waarden maakt plaats voor een systematiek van aandachtsgebied met geluidproductieplafonds (GPP's). Deze geluidproductieplafonds zijn gelegen op een keten van punten rondom een gezonde industrieterrein. Wij vragen extra aandacht voor de volgende praktische punten:

Deze systeemwijziging stelt bijzondere eisen aan de combinatie van akoestisch rekenmodel, ligging van geluidsbronnen en de afstand van de GPP-punten tot het industrieterrein. Het akoestisch rekenmodel moet voldoende gedetailleerd zijn om een betrouwbare berekening op een GPP-punt te kunnen maken (zgn. nabijheidsproblematiek). De praktijk leert dat akoestische rekenmodellen hier niet altijd op zijn ingericht. Dit geldt ook bij hooggelegen installaties nabij de grens van het industrieterrein (geluidschaduw effecten door afschermdende dakranden). Zeker bij binnenstedelijke gezonde industrieterreinen met soms woningbouw aan de overzijde van de weg (denk hierbij aan de zuivelindustrie en veevoederindustrie) is dit aspect relevant. Vervolgens kunnen afschermingen nabij de grens van een industrieterrein voor lokale geluidschaduw effecten zorgdragen. Hierdoor wordt de geluidsbelasting van een industrieterrein op een omgeving niet goed gerepresenteerd en kan de getalswaarde op een GPP-punt te laag worden vastgesteld. Wij vragen u nader onderzoek te doen naar deze effecten en richtlijnen te geven voor de keuze van de ligging van een GPP-punt.

Ook is voorzien in de mogelijkheid om de getalswaarde van de geluidproductieplafonds te wijzigen. Met een wijziging van deze getalswaarde wijzigt tegelijkertijd de omvang van het aandachtsgebied. Wij vragen u om hiervoor ook een regeling op te nemen.

#### Transformatie van functies baseren op gedegen locatie-afweging

Bij de transformatie van kantoren zou, volgens de MvT, sturen op locatie beperkt of niet meer mogelijk zijn. Wat ons betreft is ook bij transformatie sturen op locatie mogelijk en nodig. Sturen op locatie bij transformatie gebeurt nu ook al, veelal vanuit een ander perspectief dan geluid. Wij vinden dat geluid een onderdeel moet zijn van de locatiekeuze. Dat kan op een vergelijkbare wijze als bij transformatie van andere gebouwen en gebieden. Daarbij vragen wij ons af welk gezondheidkundig oordeel ten grondslag ligt aan de binnenwaarde van 41 dB. Ons komt deze waarde als hoog over, waarbij de trend is dat een steeds grotere groep mensen in getransformeerde kantoren gaan wonen. Juist de binnenwaarde (en de stille zijde) bepalen, naar onze inzichten en ondersteund door wetenschappelijke inzichten, de gezondheid en het comfort van de bewoner. Met de binnenwaarde van 41 dB als 'ondergrens', zonder gezondheidkundig oordeel, biedt het Rijk ontwikkelruimte die mogelijk tot ongewenste gezondheidseffecten en hinder leidt.

Daarbij vragen wij ons af welk probleem wordt opgelost met deze 'ondergrens'. Stagneert de transformatie werkelijk als een binnenwaarde van 33 dB wordt gehanteerd? Uit de MvT blijkt dit niet en andere overtuigende publicaties op dit punt zijn ons niet bekend. Wat ons betreft moet juist worden ingezet op zijn minst een goede binnenwaarde, een stille zijde is in veel gevallen waarschijnlijk wel lastiger.

### Vooruitblik op Besluit kwaliteit leefomgeving

Tot slot willen wij nog even vooruitblikken naar de Bkl, en daarmee samenhangend de discrepantie tussen het detailniveau van de huidige Wet ruimtelijke ordening en de Wet geluidhinder.

Bij het toelaten van geluidsgevoelige bestemmingen als woningen nabij geluidsbronnen vindt binnen de huidige beoordelingskaders een afweging plaats op basis van lokaal (hogere waarden-) beleid. Straks zal dit beleid een plek krijgen in de gemeentelijke omgevingsplannen. Het omgevingsplan zal daarmee dus de ontwerp-kaders en ontwerpruimte bieden waarbinnen de (ontwikkeling van) geluidsgevoelige bestemmingen moet passen. Logischerwijs gaat de Aanvullingswet hier nog nauwelijks op in, daar het Bkl deze ruimte zal bieden. De hoofdlijnen in de Aanvullingswet en de DGMR-ervaringen in de ruimtelijke ordeningspraktijk geven ons aanleiding om alvast vooruit te kijken naar het Bkl.

Op dit moment bestaat een discrepantie tussen het detailniveau van de afwegingseisen uit de Wgh (en het hogere waarden beleid) en de Wro. Het proces van afwegen en vastleggen van bron- en overdrachtsmaatregelen vindt doorgaans plaats op het ruimtelijk schaalniveau van een wijk of stadsdeel. Het afwegen van maatregelen aan de ontvanger kan enkel op hoofdlijnen op wijkniveau, een definitieve afweging en het vastleggen van de maatregelen kan pas op het gebouwniveau (omgevingsvergunning bouwen). Dit probleem is evenzeer aan de orde bij externe veiligheid en is mede ingegeven door de gewenste flexibiliteit in bestemmingsplannen én de (ervaren) onmogelijkheid van regels in het bestemmingsplan voor gebouwen.

Het omgevingsplan bevat straks eerder meer als minder flexibiliteit dan het huidige bestemmingsplan. Wij achten het daarom noodzakelijk dat het omgevingsplan bouwregels kan of zelfs moet bevatten die hun beslag krijgen in de omgevingsvergunning bouwen. Bijvoorbeeld een regel van de volgende strekking: "elke verblijfsruimte heeft een te openen raam waarop de geluidsbelasting ten hoogste de voorkeurswaarde is. Via dit raam kan de betreffende verblijfsruimte conform het Bbl worden gespuid." Vanuit het geluidsperspectief passen de gemeenten Amsterdam en Rotterdam iets vergelijkbaars nu al toe in bestemmingsplannen (gekoppeld aan besluit hogere waarde). Vanzelfsprekend staat een lokale overheid vrij dergelijke randvoorwaarden gebiedsgericht toe te passen, en compensatie/salderingsmogelijkheden in de regels op te nemen. Bij de invoering is voorlichting over deze mogelijkheden die de Omgevingswet (met Bbl en Bkl) waarschijnlijk zal bieden, wat ons betreft onmisbaar.

Beslissing over functionele indeling en maatregelen kunnen daarmee plaatsvinden op het juiste schaalniveau. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat vanuit het geluidsperspectief negatieve keuzes op een hoger schaalniveau afgewenteld worden op het gebouwniveau. Bijvoorbeeld de keuze voor een locatie voor een nieuwe woonwijk naast een snelweg betekent nu eenmaal een andere indeling van het plangebied, en als dat onvoldoende oplevert een andere indeling van het gebouw, en als dat onvoldoende oplevert maatregelen aan het gebouw. Problemen vooruitschuiven is menselijk en in onze adviespraktijk komen we maar al te vaak tegen dat de kosten van geluidsmaatregelen geen of een te beperkte rol spelen bij de locatiekeuze. Hierdoor moet uiteindelijk in het bestemmingsplan gebruikgemaakt worden van de 'bijzondere situaties' paragraaf in het hogere waarden beleid. Dat betekent veelal dat woningen dan geen geluidluwe gevel hoeven te hebben.

Wij adviseren u het sturingsmechanisme waarvoor het Bkl het raamwerk bevat, zo te ontwerpen dat de afweging op het juiste schaalniveau plaatsvindt en dat de kosten van geluidsmaatregelen daarin worden betrokken.

Wij helpen u graag met de verdere uitwerking van de systematiek voor “geluid”. Vanuit onze decennialange ervaring in advies, toegepast onderzoek en softwareontwikkeling, kunnen wij u behulpzaam zijn bij het uitdenken en maken van toepassingsgerichte beoordelingstools. Hierbij zien wij als voorbeeld de ontwikkeling van een landelijk dekkende geluidskaart en een daarop geënt passende en praktische milieubeoordelingstool voor ruimtelijke plannen en bedrijfsinitiatieven.

Het staat u vrij onze inspraakreactie, dan wel delen daaruit, publiekelijk kenbaar te maken.

Mede namens mijn collega's Gerard van Kempen, Hans van Leeuwen en Raymond Kockx,

met vriendelijke groeten,



ing. M.H.M. (Michel) van Kesteren  
DGMR Industrie, Verkeer en Milieu B.V.