

"Klik hier...."

Uw brief van
5 juni 2020

uw kenmerk
IENW/BSK-2020/104061

ons kenmerk

datum
17 september 2020

onderwerp
Bestuurlijke consultatie aanvullingsregeling geluid

Geachte 5.1.2e,

De ontwikkeling van de stelselherziening Omgevingswet nadert zijn einde. De Omgevingswet, de Invoeringswet en de vier AMvB's zijn inmiddels in het Staatsblad gepubliceerd, alle aanvullingssporen zijn door het parlement aangenomen en ondermeer het aanvullingsbesluit geluid is voorzien van advies door de Raad van State. We willen een compliment geven voor de wijze waarop u de vele informatie zoals deze onder de Wet geluidhinder beschikbaar was, tot één geheel heeft kunnen maken. Wij betreuren het dat de ambtelijke inbreng van onze geluidsexperts bij de totstandkoming van de Aanvullingsregeling beperkt is gebleven tot een paar bijeenkomsten waarbij we met teksten van de regeling zijn geconfronteerd.

Wij streven naar een reactie die uw ministerie verder helpt met de opbouw en uitwerking van de stelselherziening Omgevingsrecht; ook omdat afgesproken is met uw ministerie dat zwaarwegende punten uit de aanvullingsregeling wellicht tot aanpassing zou kunnen leiden van het aanvullingsbesluit. Het IPO blijft daarom graag nauw betrokken bij de verdere ontwikkeling van het hiervanl. Uiteraard zijn we bereid tot een nader gesprek om onze punten toe te lichten.

Ons oordeel over de ontwerp-Aanvullingsregeling Geluid is gebaseerd op:

1. de mate waarin de uitvoeringsregelgeving de provinciale uitvoeringspraktijk ondersteunt om het doel van de wet te realiseren;
2. de bijdrage aan de vier verbeterdoelen van de wet (vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak, bewerkstelligen van een samenhangende benadering, vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte, versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving)

Deze brief bevat ons bestuurlijk oordeel op hoofdlijnen, waarbij we onze punten toelichten. Technische detailpunten zijn in bijlage 1, in een excell-tabel, opgenomen.

Inlichtingen bij :
Doorkiesnummer :
Bijlagen :

Ons oordeel

Wij hebben het voorstel voor de Aanvullingsregeling Geluid beoordeeld. We hebben drie belangrijke punten die om verbetering vragen in deze regeling:

1. bescherming van burgers is niet gewaarborgd;
2. er is sprake van onnodige administratieve en bestuurlijke lasten verzwaring;
3. cumulatie vliegtuiggeluid moet wederkerig zijn.

1. Bescherming burgers niet gewaarborgd

Door nog steeds een aftrek voor het stiller worden van banden mee te nemen in de berekening zijn de berekende waarden lager dan de daadwerkelijke geluidbelastingen. De burger krijgt op deze wijze geen eerlijk beeld van de situatie en hierdoor wordt de hinderbeleving onderschat. Door daarnaast in sommige berekeningen ook nog eens geen rekening te houden met bepaalde correcties wordt de burger een eerlijke beoordeling van de ondervonden geluidssituatie onthouden.

Aftrek stille banden maakt verschil in berekende en werkelijke waarden (art. 3.5 ARG)

Met ingang van 2012 is een aftrek in de berekening meegenomen (RMV 2012 art 3.5) in de verwachting dat de banden stiller zouden worden, in rekening bracht. Gezien de destijds op handen zijnde Europese wetgeving welke voorschrijft dat met ingang van 2016 stille banden moeten worden gebruikt en het feit dat voor diverse berekeningen naar geluidbelastingen in de toekomst moet worden gekeken, mogelijk een logische stap. Recente vergelijkingen tussen metingen en berekeningen laten echter standaard zien dat gemeten waarden 1-2 dB hoger zijn dan de berekende waarden. Ondanks het feit dat te veel geluid ongezond is, krijgt de burger op basis van de berekeningen dus niet de werkelijke geluidbelasting te horen maar een 2 dB lagere geluidbelasting. Hierdoor wordt ook de aanwezige hinder onderschat.

Mede ten behoeve van de aanpassingen in de geluidwetgeving is een onderzoek uitgevoerd waarom de verwachting niet is uitgekomen. Gebleken is dat de geluidemissie van vrachtwagens enigszins is afgenomen en die van personenwagens enigszins is toegenomen als gevolg van de toepassing van een andere compound van de banden (winterbanden) en bredere banden (uiterlijk en zwaarder worden van personenwagens). Dit geldt ook voor elektrische personenwagens die vanwege de vele accu's zwaarder worden.

Aangezien het bandengeluid voor provinciale wegen veelal de maatgevende geluidbron van het voertuig zijn, is het van belang uit te gaan van de daadwerkelijke emissiegegevens om zodoende het juiste inzicht te hebben in de optredende geluidsproblematiek die in de huidige situatie wordt ondervonden. Zeker nu met de voorgenomen systematiek van GPP's, wordt gekeken naar de huidige situatie is het meenemen van een verwachting in de toekomst niet meer logisch. Met het weglaten van de aftrek wordt recht gedaan aan de burger en de hem daadwerkelijk ondervonden hinder.

Geadviseerd wordt de aftrek uit de berekeningen te halen nu het voortzetten van de verwachting dat de voertuigen stiller worden onhoudbaar lijkt. Nu steeds meer metingen naar verkeerslawaaï worden uitgevoerd (controle monitoring) ligt het meer voor de hand met enige regelmaat het spectrum van de verschillende voertuigcategorieën te bepalen en zo nodig de rekensystematiek hierop aan te passen.

Met de komende aanpassing van de geluidwetgeving is het nu een logisch moment om deze aftrek uit de berekeningen te halen. Provinciale GPP's en BGE moeten nog voor de eerste maal worden toegepast en RWS heeft vanuit het Aanvullingsbesluit de mogelijkheid gekregen de rijks-GPP-waarden aan te passen zonder dat hiertegen bezwaar kan worden

ingebracht. Op basis van de nu uitgevoerde evaluatie in het kader van de komende aanpassing van de geluidwetgeving, kan aanpassing worden verklaard. Het is de vraag of een dergelijk natuurlijk moment zich nog zal voordoen in de toekomst.

Bij bepaling GPP waarden wordt geen rekening gehouden met hinderlijk optrekken bij kruisingen: werkelijk ervaren hinder wordt niet goed weergegeven (Bijlage IVg ARG)

De GPP-waarden weerspiegelen in beginsel de geluidemissie van de weg. Volgens deze bijlage worden correcties zoals bedoeld voor kruisingen, rotondes, enz. niet bij de bepaling/toetsing van de GPP-waarden betrokken. Deze correcties zijn juist in de berekeningen opgenomen om de extra overlast (optrekken/afremmen) die bij dergelijke situaties optreedt, te verdisconteren en zijn daarmee een bepalend onderdeel van de geluidemissie. Door deze correcties niet mee te nemen bij de toetsing kan te voorkomen dat een weg wordt gewijzigd zonder dat als gevolg daarvan de GPP-waarde niet wordt overschreden en daardoor de gevolgen voor de woning niet meer in beeld hoeven te worden gebracht. De bewoner ervaart de extra overlast echter wel.

Voorbeeld: een aanwezige kruising wordt gewijzigd door een extra afslag aan te leggen dicht bij de woning en een Verkeersregelinstallatie (VRI) te realiseren. Het realiseren van een VRI is reden om een kruispunt correctie toe te passen. Zonder correctie wordt de GPP-waarde niet overschreden maar de burger ervaart wel de extra overlast. Met correctie zou deze wel worden overschreden waardoor aandacht zou moeten worden besteed om de toename (de extra overlast) weg te nemen.

Het niet meenemen van de correcties levert ook discussie op bij het saneren van woningen. De saneringslijst wordt opgesteld gebaseerd op een situatie bij vol GPP en dus bepaald zonder correcties (en inclusief enkele versimpelde modelleringsregels). De geluidbelasting waarop de sanering wordt gebaseerd wordt berekend met correcties (en de normale modelleringsregels). Deze laatste berekening is een betere weerspiegeling van de daadwerkelijke geluidbelasting (mits de aftrek conform art. 3.5 AREG niet wordt meegenomen (zie boven)) en kan als gevolg van de correctie zeker een hogere waarde tot gevolg hebben. Naast het feit dat voor de sanering 2 berekeningen moeten worden uitgevoerd, is dus niet uit te sluiten dat woningen ten onrechte niet op de nieuwe saneringslijst komen omdat niet wordt uitgegaan van de daadwerkelijke geluidbelasting bij het samenstellen van de nieuwe saneringslijst. Aangezien het bij provinciale wegen veelvuldig voorkomt dat woningen op korte afstand tot een kruising/rotonde staan, zullen een aantal woningen ten onrechte niet in aanmerking komen voor geluidsanering waardoor bewoners geluidhinder zullen blijven ervaren.

2. Administratieve en bestuurlijke lastenverzwaring

Nu voor elk onderdeel voor een aparte berekeningssystematiek is gekozen houdt dit in dat telkens meerdere berekeningen moeten worden uitgevoerd. Niet alleen elke aanpassing van de weg moet dus meerdere malen worden verwerkt maar ook op verschillende wijze. De kans op fouten is niet alleen sterk aanwezig maar dit vraagt ook de nodige inzet. De provincies hebben altijd ingestemd met het deels overhevelen van de sanering. Omdat deze werkzaamheden nieuw zijn, moet hierin worden geïnvesteerd. Nu blijkt echter dat niet alleen de uitvoering het nodige werk gaat kosten maar ook de bijbehorende administratieve last. Doordat voor elk onderdeel een separate berekeningssystematiek op te zetten, zullen verschillen ontstaan hetgeen niet meer uitlegbaar is naar de burger.

Opstellen van saneringslijst vereist veel gedetailleerde informatie (art. 17.2 ARG)

Ten behoeve van de geluidsanering moet op basis van art 14a.2 van het Omgevingsbesluit een nieuwe saneringslijst worden opgesteld. Voor de opzet van deze lijst wordt verwezen naar een website. Naar verwachting wordt de website van Bureau Sanering Verkeerslawaaï bedoeld, aangezien op deze site een voorbeeld opgenomen van de op te stellen saneringslijst. Op basis van dit voorbeeld zou naast een lijst met woningen ook voor elke woning een apart formulier moeten worden ingevuld waarin zeer veel data betreffende de woning wordt gevraagd. Het gaat dan om ca 15.000 woningen. Voor de provincie Noord-Brabant betekent dit 2000-3000 woningen (gemiddeld per provincie 1500 woningen). Met het van kracht worden van de Omgevingswet worden provincies voor de eerste maal bevoegd voor de geluidsanering van woningen langs provinciale wegen. Om deze reden is veel van deze data niet bij de provincies bekend. Inventarisatie van al deze data vooraf zal veel tijd vragen en de nodige kosten met zich meebrengen. Het invullen van alle data bij het opstellen van deze lijst zal derhalve naast het uitvoeren van de sanering als nieuwe taak zelf, een forse verzwarend van de administratieve last en bestuurslast opleveren. Het invullen van een formulier per woning lijkt ons inziens veel logischer bij de afronding en verantwoording van de sanering.

een eenduidigheid van rekenmethode voor verschillende doelen worden verschillende rekenmethoden geïntroduceerd. (Bijlagen algemeen)

Voor wat betreft geluid langs wegen zijn 3 aspecten van belang, te weten:

1. Het aandachtsgebied
2. geluid op woningen
3. geluid op GPP-punten

Hoewel de basis voor de berekeningen is beschreven in bijlage IVd is er sprake van 3 verschillende berekeningsmethoden.

In beginsel wordt voor de bepaling van het aandachtsgebied en de waarden op de GPP-punten ten opzichte van de bepaling van het geluid op de woningen, de omgeving niet meegenomen. Op zich is dit verklaarbaar omdat zowel het aandachtsgebied als de waarden op de GPP-punten gebaseerd is op de geluidemissie van de weg zonder dat andere elementen hier invloed op hebben.

Daarnaast wordt voor de bepaling van het aandachtsgebied en de waarden op de GPP-punten met een vereenvoudiging van de schermmodellering gewerkt. Omdat dit niet gebeurt bij de berekening op woningen, kan hierdoor het effect van het scherm worden onder- of overschat hetgeen de praktijk niet ten goede komt. Hierbij de vraag of deze vereenvoudiging middels modellering of rekenregels wordt doorgevoerd. Als dit middels modellering gebeurt, moet de adviseur een andere model toepassen. Het is de vraag of men wil dat in de emissierelevante gegevens wordt ingegrepen. Daarbij is de vraag wat hier leidend is. Het effect of de juiste modellering van het scherm. Als het middels rekenregels gebeurt, is het de vraag waarom er extra rekenregels moeten worden opgenomen. Het scherm is toch juist gemodelleerd en kan dus met de juiste regels worden doorgerekend.

Ten opzichte van de bepaling van het aandachtsgebied wordt bij de berekening van de waarden op de GPP-punten ook nog diverse correcties niet meegenomen en zijn een aantal versimpelingen in de modellering meegenomen. Het is de vraag waarom dergelijke verschillen zijn ingebracht aangezien de berekeningen toch middels een computer zullen worden uitgevoerd en de meeste rekentijd in beslag wordt genomen door het berekenen van afschermingen/reflecties.

Voor de eerste vaststelling moeten provincies dus 4 berekeningen uitvoeren terwijl er maar 1 werkelijkheid is.

1. Bepalen waarden GPP-punten
2. Bepalen aandachtsgebied
3. Bepalen geluid op woningen op basis van vol GPP voor plaatsing op saneringslijst
4. Bepalen geluid op woningen ten behoeve van saneringswaarde
5. Daarnaast zal de methode Cnossos ook de komende jaren in beeld komen.

Hiertoe moeten dus ook 5 modellen worden opgesteld omdat ze allemaal een afwijkende systematiek hebben. Elke wijziging moet dan ook in 4 modellen worden doorgevoerd met fouten tot gevolg. Waarom kan dit niet worden teruggebracht tot 1 model (2 modellen) waarbij de omgeving kan worden uitgeschakeld voor de berekening van de bepaling van het aandachtsgebied en de waarde op het GPP-punt (eventueel inclusief hoogteligging weg) en de omgeving wordt ingeschakeld voor de bepaling van de geluidbelasting op (sanerings-)woningen (inclusief hoogteligging (omgeving)). Hierdoor wordt de werkdruk/bestuurslast fors omlaag gebracht en een beter uitlegbare situatie ontstaat.

3. Cumulatieregeling vliegtuiggeluid moet wederkerig zijn

In art. 3.36 van het Aanvullingsbesluit zijn regels opgenomen over de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluidniveau. In de Aanvullingsregeling geluid zijn de rekenregels uitgewerkt. De doorwerking van luchtvaartgeluid op de totale gecumuleerde geluidbelasting is door de nieuwe rekenregels aanzienlijk groter geworden. Wij bestrijden niet de aanpassingen die zijn gedaan in de rekensystematiek, noch de achterliggende overwegingen, maar het is wel goed om te beseffen dat deze nieuwe rekenregels de facto tot een bouwstop in een groot gebied rondom de luchtvaartterreinen leiden (veel groter dan de nu gehanteerde Ke-contouren). De woningbouwopgave (specifiek rondom Schiphol) kan hierdoor in de knel komen. We onderschrijven inhoudelijk de beide brieven van BRS en de Woningbouwalliantie (dd. 16 juli 2020), die recentelijk zijn verstuurd naar uw ministerie.

Wij willen benadrukken dat wij grote waarde hechten aan een hoogwaardig woonmilieu en dat bewoners en gebruikers van een gebied beschermd dienen te worden tegen te hoge geluidsbelasting, want dat kan een ernstige verstoring van het woongenot met zich mee brengen en potentieel tot gezondheidsschade leiden. De Aanvullingsregeling geluid Omgevingswet dreigt er echter toe te leiden dat gebieden in de nabijheid van luchthavens, waaronder regio Schiphol, vanaf 1 januari 2022 geheel op slot gaan. In gebieden met de kwalificaties 'slecht' en 'zeer slecht' wordt het voor gemeenten nagenoeg onmogelijk om te motiveren dat de gecumuleerde geluidsbelasting aanvaardbaar is, waardoor woningontwikkeling niet meer plaats kan vinden.

We vragen ons af of het Rijk de consequenties van de aangescherpte rekenregels op de woningbouwopgave vooraf voldoende helder had. Het belang van een goede bescherming van omwonenden van luchthavens versus de grote woningbehoefte en woningvraag (die met name rondom Schiphol speelt) lijken niet tegen elkaar afgewogen te zijn.

Verder vinden wij het van belang dat, in het kader van consistentie en wederkerigheid in wet- en regelgeving, de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid ook door het Rijk wordt 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.

Naast deze punten hebben we in het bijgevoegde Excel-bestand "Consultatie Aanvullingsregeling geluid Inspreekbestand_IPO geluid" onze overige technische punten kenbaar gemaakt. Graag willen wij met u in overleg treden om met name bovenstaande kanttekeningen aan te pakken.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG,

5.1.2e