

Gedeputeerde Staten

De voorzitter van Provinciale Staten
T.a.v. Statengriffie

onderwerp

Veranderende wetgeving geluid provinciale
wegen en gezoneerde industrieterreinen in de
Omgevingswet

kenmerk

18017296



behandeld door

M.L. van der Aa
+31 118 631071

verzonden

Middelburg, 3 juli 2018

Geachte voorzitter,

Met deze brief wil ik u informeren over de stand van zaken omtrent de Aanvullingswet Geluid, met name voor het onderdeel de provinciale wegen en gezoneerde industrieterreinen.

De Aanvullingswet Geluid zal worden geïntegreerd in de Omgevingswet, die naar verwachting op 1 januari 2021 in werking treedt. De uitwerking van de Aanvullingswet Geluid nog moet plaatsvinden in AMvB's en ministeriële regelingen, die op dit moment worden opgesteld. Uit bijgevoegde toelichting blijkt dat er op dit moment nog veel onduidelijkheden zijn over de exacte werkwijze voor de nieuwe aanpak. De provincie Zeeland volgt de landelijke ontwikkelingen door deelname aan diverse IPO overleggen en trekt samen met de andere provincies op in de planning, voorbereiding en uitvoering hiervan.

Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

1. Algemeen/wetgevingstraject Aanvullingswet Geluid en Omgevingswet

Medio 2012 zijn voor het beheersen van de geluidsproductie van rijkswegen en hoofdspoorwegen zogenaamde geluidproductieplafonds (hierna gpp) ingevoerd. De gpp zijn ingevoerd omdat de Wet geluidhinder (Wgh) onvoldoende bescherming bood tegen de gevolgen van de groei van het verkeer. De Wgh werkt namelijk alleen bij fysieke aanpassing van wegen of spoorwegen en biedt geen bescherming tegen de toename van geluidhinder als gevolg van geleidelijke autonome groei van het verkeer. Het opstellen van deze regels stond bekend onder de werknaam SWUNG-1 (Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid).

In samenspraak met onder meer IPO, VNG, UvW en VNO-NCW worden in navolging van rijkswegen en hoofdspoorwegen onder de werknaam SWUNG-2 geluidsregels voor onder andere de decentrale infrastructuur (waaronder provinciale wegen) en gezoneerde industrieterreinen opgesteld. De hoofdlijnen van deze regels wordt vorm gegeven in de Aanvullingswet geluid Omgevingswet (hierna Aanvullingswet). Het gaat daarbij onder andere om het invoeren van gpp voor provinciale wegen en gezoneerde industrieterreinen. Door middel van de Aanvullingswet worden de geluidsregels geïntegreerd in de Omgevingswet en komt de Wet geluidhinder te vervallen. De Aanvullingswet zal naar verwachting in de loop van 2018 ter behandeling aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

De uitwerking van de Aanvullingswet vindt plaats in AMvB's en ministeriele regelingen die op dit moment worden opgesteld. Over de concrete invulling van de AMvB's en ministeriele regelingen wordt door de eerder aangegeven partijen overleg wordt gevoerd met het ministerie van I&W. In deze nota wordt in hoofdzaak ingegaan op het vaststellen van gpp voor provinciale wegen omdat de (voorbereidende) werkzaamheden die noodzakelijk zijn voor het vaststellen van de gpp nu al hun weerslag beginnen te krijgen op de provinciale organisatie. Voor de gpp bij industrieterreinen wordt alleen ingegaan op de hoofdzaken die gelden voor deze gpp.

2. Geluidproductieplafonds

Algemeen

Geluidproductieplafonds zijn maximaal toegelaten geluidniveaus die worden berekend in vaste "referentiepunten" op korte afstand van de bron (de weg). De gpp zorgen voor een scheiding tussen de geluidsbron en de omgeving. De reeks van gpp langs een weg of industrieterrein limiteert op deze wijze de maximale geluidproductie van de weg/industrieterrein en biedt daarmee bescherming aan de fysieke leefomgeving, meer specifiek aan geluidgevoelige objecten, in de nabijheid van de geluidsbron. De gpp moeten door de beheerder van de infrastructuur/het industrieterrein permanent worden nageleefd. De geluidproductie vanwege de betrokken bron mag de gpp dus niet overschrijden. Bij een (dreigende) overschrijding moet de beheerder van de geluidbron maatregelen treffen, tenzij maatregelen niet mogelijk of doelmatig zijn en een verhoging van de betrokken plafonds kan worden verkregen. Zolang binnen de plafonds wordt gebleven, is voor het geluidaspect voor een verandering van de geluidbron in principe geen verdere procedure nodig.

Bij het vaststellen van gpp worden de in de omgeving aanwezige en planologisch toegelaten geluidgevoelige objecten niet betrokken. Door het niet meenemen van in de omgeving aanwezige objecten hebben veranderingen in de omgeving geen invloed op het naleven van de gpp.

Op dit moment wordt zoals eerder aangegeven nog gewerkt aan het opstellen van de regelgeving in AMvB's en ministeriele regelingen. Dit betekent dat over een aantal van de hierna genoemde onderdelen nog discussie plaatsvindt. De meest waarschijnlijke uitkomst van deze discussie is in deze nota opgenomen.

Gpp bij provinciale wegen

De wegen waarvoor gpp gaan gelden worden binnen twee jaar na het inwerking treden van de Omgevingswet (verwachte inwerkingtreding 1 januari 2021) door provinciale staten aangewezen. Het gaat daarbij naar verwachting om wegen aan met een verkeersintensiteit die gemiddeld over een kalenderjaar groter is dan 1000 motorvoertuigen per etmaal. Bij het aanwijzen van wegen kunnen provincies uitzonderingen maken maar de uitzonderingen moeten nog in een AMvB worden uitgewerkt. Voor het vaststellen en wijzigen van gpp voor provinciale wegen worden Gedeputeerde Staten waarschijnlijk het bevoegde gezag.

De gpp worden bij de eerste invoering van rechtswege, uiterlijk 2 jaar na het in werking treden van de Omgevingswet, vastgelegd. Dit betekent een plafondwaarde gebaseerd op de heersende geluidsproductie (in het basis-/referentiejaar, resp. het jaar voorafgaand aan de invoering) vermeerderd met een werkruimte van 1,5 dB. Op dit moment is nog niet duidelijk welk jaar het basis-/referentiejaar wordt. De verwachting is dat dit 2018 of 2019 wordt of een gemiddelde over drie nog nader te bepalen jaren. Zeeland geeft de voorkeur aan een gemiddelde over drie jaren, omdat de verkeersintensiteit hier

afhankelijk van het weer en het aantal toeristen dat de provincie bezoekt. De werkruimte van 1,5 dB is overgenomen van het systeem zoals dat geldt voor rijkswegen en laat een bepaalde groei van het autoverkeer (met ca 40%) toe. De werkruimte is de geluidsruimte die wordt gereserveerd voor de verwachte groei van het verkeer, zonder dat er maatregelen nodig zijn om het geluidsniveau van de weg te reduceren. Zolang het geluidsniveau van de weg binnen deze werkruimte blijft zijn er geen maatregelen/procedures nodig. De wegbeheerder kan een grotere groei van het verkeer dan ca. 40% faciliteren door bijvoorbeeld een stil wegdek aan te leggen. Er komt dan binnen de gpp ruimte voor verdere groei van het verkeer.

Op dit moment wordt nog gesproken over eventuele uitzonderingen op de hiervoor beschreven systematiek b.v. het hanteren van een ander basis-/referentiejaar voor bepaalde wegen of het hanteren van een grotere werkruimte dan 1,5 dB. Een dergelijke uitzondering zou dan in elk geval goed gemotiveerd moeten worden.

Gpp bij gezoneerde industrieterreinen

Voor het vaststellen en wijzigen van geluidproductieplafonds voor industrieterreinen wordt de gemeenteraad het bevoegd gezag. In de nieuwe geluidregels voor industrieterreinen blijft de mogelijkheid aanwezig dat het provinciebestuur de besluitvorming voor industrieterreinen van regionaal belang die bij provinciale verordening als zodanig zijn aangewezen naar zich toe trekt, door middel van een instructieregel, gelden. Op dit moment zijn in de provinciale milieuverordening acht industrieterreinen van regionaal belang aangewezen.

Voor industrieterreinen is het minder eenvoudig om de huidige situatie één op één te vertalen naar gpp. Niet alleen is de geluidproductie van activiteiten op een industrieterrein veel minder eenvormig van karakter dan het geluid afkomstig van wegen, maar de invoering van de nieuwe geluidregels voor industrieterreinen gaat tevens gepaard met de invoering van de Europees geharmoniseerde dosismaat L_{den} . In de op de Aanvullingswet gebaseerde AMvB's zal worden vastgelegd hoe de geluidruimte uit de huidige geluidzoning van industrieterreinen op grond van de Wet geluidhinder om te rekenen is naar geluidproductieplafonds. Uitgangspunt daarbij is dat de omzetting naar het nieuwe stelsel in beginsel beleidsneutraal kan plaatsvinden. Over de wijze waarop dit moet gebeuren en de overgangstermijn die daarvoor na inwerkingtreding van de nieuwe geluidregels zal worden geboden vindt nog overleg plaats. Het streven is om de invoering van het nieuwe stelsel beleidsneutraal vorm te geven, op zodanige wijze dat deze invoering kan geschieden zonder toepassing van rechtsbeschermingsprocedures. De op dit moment rond de industrieterreinen aanwezige geluidzone krijgt waarschijnlijk de functie van aandachtsgebied in het kader van goede ruimtelijke ordening.

Monitoring/verslaglegging/naleving

In de Aanvullingswet wordt ook de monitoring van de naleving van de geluidproductieplafonds geregeld. Voor elk vastgesteld gpp geldt de verplichting om via monitoring bij te houden en te beoordelen of dat plafond daadwerkelijk wordt nageleefd. De beheerder van gpp zorgt ook voor de monitoring van de gpp en voor de verslaglegging van de resultaten van deze monitoring. Op deze wijze weet de beheerder tijdig waar geluidproductieplafonds dreigen te worden overschreden, zodat hij tijdig geluid beperkende maatregelen (b.v. stil asfalt bij wegen) kan treffen, of eventueel een verzoek tot plafondwijziging kan doen. Uitgangspunt is dat de beheerder van de geluidbron er voor verantwoordelijk is dat de geluidproductieplafonds niet worden overschreden.

Op dit moment wordt voor provinciale wegen uitgegaan van een monitoringsverslag elke vijf jaar waarin ook de naleving wordt opgenomen. Waarschijnlijk zullen provincies er voor kiezen hun wegen jaarlijks te monitoren zonder daarvan verslag te leggen om op de hoogte te blijven van actuele de stand van zaken van de gpp om tijdig te kunnen reageren op een (dreigende) overschrijding.

Geluidsregister

Gegevens van geldende gpp moeten zijn opgenomen in een daartoe ingesteld geluidregister. Dit geluidregister is elektronisch toegankelijk voor een ieder. Het bevat in elk geval de volgende gegevens met betrekking tot de geldende geluidproductieplafonds: de meest recente besluiten tot vaststelling of wijziging van de gpp, de ligging van de referentiepunten, de brongegevens die behoren bij de geldende plafonds (feitelijke gegevens omtrent ligging en configuratie van de weg/industrieterrein, aantallen voertuigen die passeren op een weg, representatieve snelheden etc.) en de eventueel van toepassing zijnde vrijstellingen of ontheffingen. Het geluidsregister is noodzakelijk om de gegevens toegankelijk te maken zodat zij door derden gebruikt kunnen worden als basis voor akoestische onderzoeken voor ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van provinciale wegen of industrieterreinen met gpp. De wijze waarop het geluidsregister vorm wordt gegeven is nog niet bekend. Er wordt binnen het IPO gesproken over één landelijk register waar elke provincie haar gegevens aanlevert maar het kan ook zijn dat elke provincie haar eigen register gaat maken volgens een landelijk af te spreken blauwdruk.

3. Noodzakelijke data voor het berekenen gpp van wegen

Het werken met gpp vereist dat de provincies een geluidsmodel gaan bouwen voor het vaststellen en handhaven van de gpp. Hiervoor is het essentieel dat de invoergegevens voor het berekenen van de gpp accuraat en gedetailleerd beschikbaar zijn. Ook dient het proces voor het verkrijgen van de data geborgd te zijn. Afwijkingen in de gebruikte data kunnen immers leiden tot het ongewenst opvullen van de werkruimte van maximaal 1,5 dB en het moeten treffen van geluid reducerende maatregelen. Om inzicht te krijgen hoe het bij de provincies met deze data is gesteld is daarnaar in de periode 2013-2015 onder begeleiding van de IPO werkgroep geluid onderzoek gedaan. Uit de per provincie uitgebrachte rapportage bleek dat veel provincies 1) de data niet beschikbaar hadden of 2) de data niet de voor het berekenen van gpp noodzakelijke kwaliteit had. Op grond van deze onderzoeken heeft de werkgroep geluid eind 2015 een notitie vastgesteld met de kwaliteitseisen voor gegevens, niet zijnde verkeersgegevens, noodzakelijk voor het correct uitvoeren van geluidsberekeningen voor het vaststellen van de gpp. Tevens is besloten de 'Handreiking SWUNG' (hierna Handreiking) op te stellen voor provincies en te starten met het op orde brengen van verkeersgegevens dit in verband met eventuele investeringen in het uitbreiden van telsystemen. De Handreiking was voor het onderdeel de verkeersgegevens was in het tweede kwartaal van 2017 gereed. De andere onderdelen van de Handreiking die ingaan op de andere voor de berekeningen noodzakelijke data worden nu voorbereid. Voor het verkrijgen van een deel van deze data (ligging van de weg, type asfalt, snelheid e.d.) wordt op dit moment een pilot SWUNG2 uitgevoerd. IPO werkt daarbij samen met onder meer Rijkswaterstaat als beheerder van het Nationaal Wegen Bestand (NWB), de Unie van Waterschappen en enkele centrum gemeenten. In de pilot wordt onderzocht of en op welke wijze de voor de geluidsberekeningen noodzakelijke gegevens centraal door of via het NWB ontsloten kunnen worden. De resultaten van de pilot zullen naar verwachting eind 2018 bekend zijn.

4. Stand van zaken in Zeeland

Gpp bij provinciale voor wegen

Op basis van de Handreiking worden in Zeeland in het derde kwartaal van 2018 de laatste telpunten toegevoegd. De beschikbare telgegevens bieden dan een goede basis voor het vaststellen van de gpp. De meeste andere data van provinciale wegen zijn bekend maar moeten worden getoetst op actualiteit en bruikbaarheid. Deze toets en het eventueel aanpassen van de data kan echter pas plaatsvinden nadat de resultaten van nu in uitvoering zijnde de pilot bekend zijn. Afhankelijk van de uitkomst van de pilot kan het verkrijgen van data die voldoet aan de kwaliteitseisen en het borgen van het proces voor het verkrijgen van deze data leiden tot een extra belasting van het onderdeel van de provinciale organisatie die deze data in 2019/2020 moet genereren.

Gpp bij gezoneerde industrieterreinen

Hiervan is op dit moment nog niet precies bekend wat de effecten zijn van de voorgenomen wijzigingen voor de in Zeeland aanwezige gezoneerde industrieterreinen.