



Programma geluid onder de Omgevingswet

Startnotitie

Colofon

Opdrachtnemer	Omgevingsdienst regio Utrecht
Opdrachtgever	Gemeente De Bilt
Opdrachtnummer	--
Titel	Programma geluid onder de Omgevingswet - Startnotitie
Kenmerk	--
Revisie	1
Datum	november 2020
Aantal Pagina's	7
ODRU	Archimedeslaan 6, 3584 BA Utrecht
Copyright	© Omgevingsdienst regio Utrecht

Inhoudsopgave

1.	Aanleiding	3
2.	Achtergrondinformatie	4
2.1	De Omgevingswet.....	4
2.2	Actieplan geluid	5
3.	Programma geluid	6
3.1	Verplichte programma's.....	6
3.1.1	Actieplan geluid	6
3.1.2	Overschrijding omgevingswaarde	6
3.2	Vrijwillige programma's.....	6
4.	Wat kan de ODRU doen?	7

1. Aanleiding

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet in januari 2022, verandert de algehele wetgeving met betrekking tot milieu, en daarmee ook de wetgeving voor geluid. Vanuit de gemeente De Bilt zijn vragen gesteld over het toepassen van één van de nieuwe instrumenten onder de Omgevingswet; het programma. Specifiek zijn vragen gesteld over één van de verplichte programma's onder de Omgevingswet, het actieplan geluid. In deze startnotitie geven wij meer achtergrondinformatie over verplichte en vrijwillige programma's geluid, en geven wij aan wat de ODRU kan betekenen voor gemeenten bij het opstellen van dergelijke programma's.

2. Achtergrondinformatie

2.1 De Omgevingswet

Met de Omgevingswet komen alle onderwerpen uit de fysieke leefomgeving samen. Thema's als gezondheid, veiligheid, geluid, natuur, bouw en water maken integraal onderdeel uit van visies en beleid. Bijna alle functies in de fysieke leefomgeving hebben te maken met geluid. De Omgevingswet staat voor een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Het effect van geluid op mensen en natuur is daarbij één van de belangen. De Omgevingswet bevat regels en instrumenten voor het bereiken en/of in stand houden van de gewenste geluidkwaliteit, in samenhang met andere belangen. Hiervoor zijn er verschillende instrumenten beschikbaar. Voor gemeenten zijn de omgevingsvisie, het omgevingsplan (met omgevingswaarden), het programma en de omgevingsvergunning de vier instrumenten waarmee geluid geregeld gaat worden. Hieronder wordt de omgevingsvisie, het omgevingsplan, de omgevingswaarde en de omgevingsvergunning kort toegelicht. In het volgende hoofdstuk wordt het instrument programma uitgebreid besproken.

- **Omgevingsvisie:** In de omgevingsvisie legt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. Geluid is een van de belangen in de afwegingen bij het opstellen van de omgevingsvisie. Geluid betrekken in beleidskeuzes kan alleen in samenhang met andere aspecten en onderdelen van de fysieke leefomgeving. De uiteindelijke beleidskeuzes in een omgevingsvisie zijn het kader voor een verdere doorwerking in specifiek geluidbeleid, maatregelen in een programma of regels in een omgevingsplan.
- **Omgevingsplan:** De meeste direct werkende regels over geluid staan in het omgevingsplan. Deze regels zijn nodig voor de gewenste geluidkwaliteit. De instructieregels van het Rijk geven aan waar deze regels aan moeten voldoen. Voor geluid van bedrijven zorgt de gemeente ervoor dat in het omgevingsplan in ieder geval de regels staan die nodig zijn voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 Omgevingswet). Deze regels aan activiteiten op een locatie in het omgevingsplan moeten voldoen aan de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). In het Bkl staan standaardwaarden die gemeenten kunnen overnemen in het omgevingsplan. Gemeenten kunnen er voor kiezen om (gedeeltelijk) af te wijken van de standaardwaarden.
De regels voor geluid van (spoor)wegen en industrieterreinen met geluidproductieplafonds (voormalige gezoneerde industrieterreinen) staan in het aanvullingsspoor geluid. Een nieuwe ontwikkeling onder de Omgevingswet is dat gemeenten de geluidemissie van gemeentelijke wegen moeten monitoren met als doel om de onbeheerste groei van geluidbelasting te beheersen.
- **Omgevingswaarden:** Een omgevingswaarde is één van de instrumenten waarmee overheden het beleid van een omgevingsvisie kunnen uitvoeren. Hiermee kan de gemeente, provincie of het Rijk de kwaliteit vastleggen die ze voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Deze kwaliteit moet objectief vast te stellen en meetbaar zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om waarden voor de luchtkwaliteit of de waterkwaliteit. Een voorbeeld hiervan is een omgevingswaarde van $20\mu\text{g}/\text{m}^3$ als gemiddelde per kalenderjaar voor zwaveldioxide. Omgevingswaarden worden vastgelegd in het omgevingsplan. Voor geluid zijn gemeenten verplicht om omgevingswaarden vast te stellen voor wat nu nog gezoneerde industrieterreinen heet. Deze omgevingswaarde heeft de vorm van een geluidproductieplafond. Wanneer een omgevingswaarde (zoals een geluidproductieplafond) wordt overschreden of dreigt te worden overschreden, moet een programma worden vastgesteld. Hierin staan maatregelen om de overschrijding te beperken.
- **Omgevingsvergunning:** Voor een aantal milieubelastende activiteiten geldt een vergunningplicht op basis van hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Hierin kunnen voor bepaalde bedrijven specifieke geluidvoorschriften worden opgenomen.

2.2 Actieplan geluid

In 2002 heeft het Europees parlement de EU Richtlijn Omgevingslawaai vastgesteld. De Europese Richtlijn Omgevingslawaai is een richtlijn waarmee de EU wil bereiken dat omgeving slawaai in alle lidstaten op een uniforme wijze wordt behandeld. Als eerste stap zijn de verschillende dosismaten voor geluid in de verschillende Europese landen geharmoniseerd. Bovendien worden de landen verplicht om over de geluidsbelasting in hun land te rapporteren, en dit ook aan het publiek openbaar te maken. Lidstaten moeten dan ook actieplannen maken, om te hoge geluidbelastingen terug te dringen. Elke vijf jaar moet over de voortgang gerapporteerd worden

De regels over geluidsbelastingkaarten en actieplannen die volgen uit de Europese richtlijn omgevingslawaai staan in hoofdstuk 11 Geluid Wet milieubeheer, het Besluit geluid milieubeheer en enkele regelingen. Geluidsbelastingkaarten en actieplannen worden vastgesteld door het Rijk en de provincie, en door Burgemeester en wethouders van door de minister als agglomeratie aangewezen verstedelijkte gebieden met ten minste 100.000 inwoners. In het werkgebied van de ODRU hebben alleen gemeente IJsselstein en gemeente Stichtse Vecht de verplichting tot het opstellen van actieplannen en geluidsbelastingkaarten. Deze twee gemeenten vallen namelijk onder de agglomeratie Utrecht.

Geluidsbelastingkaarten worden ten minste elke vijf jaar vóór 30 juni, te rekenen vanaf 2012, vastgesteld. De geluidsbelastingkaarten geven ten minste een weergave van:

- de geluidsbelasting en de geluidsbelasting L_{night} van de geluidsbronnen in het kalenderjaar voorafgaand aan de vaststelling van de geluidsbelastingkaart.
- het aantal geluidsgevoelige objecten en bewoners van woningen die aan bepaalde waarden van de geluidsbelasting of de geluidsbelasting L_{night} worden blootgesteld.

In hoofdstuk 3 Besluit geluid milieubeheer zijn nadere regels gesteld over de inhoud, vormgeving en inrichting van de geluidsbelastingkaarten.

Actieplannen worden vóór 18 juli 2013 vastgesteld en ten minste elke vijf jaar na de vaststelling opnieuw overwogen en zonodig aangepast. Een actieplan bevat ten minste een beschrijving van:

- het te voeren beleid om de geluidsbelasting en de geluidsbelasting L_{night} te beperken
- de voorgenomen in de eerstvolgende 5 jaar te treffen maatregelen om overschrijding van de per AMvB vastgestelde waarde te voorkomen of ongedaan te maken en de te verwachten effecten van de maatregelen.

In hoofdstuk 4 Besluit geluid milieubeheer zijn nadere regels gesteld over de inhoud, vormgeving en inrichting van de actieplannen.

Afdeling 3.4 Awb is van toepassing op de voorbereiding van het actieplan. Zienwijzen kunnen naar voren worden gebracht door iedereen.

3. Programma geluid

Het programma is een flexibel instrument dat de overheid kan toepassen in verschillende fasen van de beleidscyclus. Het instrument programma is, evenals de omgevingsvisie, een beleidsdocument.

3.1 Verplichte programma's

Voor geluid zijn er twee programma's die verplicht zouden kunnen zijn: het Actieplan geluid en het programma bij overschrijding van een omgevingswaarde.

3.1.1 Actieplan geluid

Het actieplan geluid is een verplicht programma voor het Rijk (artikel 3.9 Ow), de provincies (artikel 3.8 Ow) en een aantal gemeenten (artikel 3.6 Ow). Deze verplichting volgt uit de Europese richtlijn omgevingslawaaier. In Afdeling 4.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan de instructieregels voor de gemeente, de provincie en het Rijk. Voor gemeenten komen deze regels grotendeels overeen met de regels die nu zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van het Besluit geluid milieubeheer.

Instructieregel 2 is nieuw en heeft betrekking op de monitoring van wegverkeer en de geluidproductieplafonds voor industrieterreinen die verplicht worden vanaf de Omgevingswet. Het opstellen van de actieplannen zal dus, onder de Omgevingswet, op ongeveer dezelfde manier gebeuren als nu. Zoals in paragraaf 2.2 al is aangegeven, is het actieplan geluid alleen verplicht voor door de minister als agglomeratie aangewezen verstedelijkte gebieden met ten minste 100.000 inwoners.

3.1.2 Overschrijding omgevingswaarde

De omgevingswaarde is de aanleiding voor het inzetten van een verplicht programma. Voor gemeenten geldt dat voor industrieterreinen met geluidproductieplafonds (gpp's) een programma moet worden opgesteld bij een (dreigende) overschrijding van de gpp's.

Daarnaast kan een gemeente kiezen voor het vrijwillig vaststellen van een omgevingswaarde voor geluid. Wanneer de gemeente er voor kiest om in het omgevingsplan een omgevingswaarde vast te stellen dan moeten deze omgevingswaarden gemonitord worden en moet er bij een (dreigende) overschrijding ook een programma worden opgesteld. Een voorbeeld van een omgevingswaarde is het gecumuleerd geluid. De geluidskwaliteit van de fysieke leefomgeving kan worden uitgedrukt in decibels, maar dit hoeft niet. Het kan ook worden uitgedrukt in een aantal woningen dat is blootgesteld aan een bepaald geluidniveau.

Let op: de immissie- en emissiewaarden die in de instructieregels van het BKL en het aanvullingsspoor geluid staan (en dus moeten worden opgenomen in het omgevingsplan), zijn geen omgevingswaarden. Hier hoeft dus geen programma voor worden opgericht. Voor meer informatie over het verschil tussen emissie-, immissie- en omgevingswaarden zie:

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingswaarde/verschil-omgevingswaarde-immisiewaarde/>

3.2 Vrijwillige programma's

Het bevoegd gezag kan zelf besluiten om het beleid uit de omgevingsvisie verder uit te werken in een programma.

Gezien de doelstellingen van de Omgevingswet en de beoogde samenhang ligt een vrijwillig programma specifiek voor geluid niet voor de hand. Geluid zal eerder een onderdeel zijn van een gebiedsgericht programma of van een thematisch programma. Geluid kan bijvoorbeeld relevant zijn bij een thematisch programma voor gezondheid, (een deel van de) leefomgevingskwaliteit, mobiliteit of horeca.

4. Wat kan de ODRU doen?

De afgelopen jaren heeft de ODRU de geluidsbelastingskaarten en actieplannen opgesteld voor de twee gemeenten waar dit verplicht voor is. Dit kunnen wij onder de Omgevingswet ook doen.

De monitoring van de geluidproductieplafonds van industrieterreinen is ook een taak die door de ODRU wordt opgepakt. Onder de huidige regelgeving zijn dit de gezonde industrieterreinen. Op dit moment doen wij hiervoor ook al het zonebeheer. Dit zal onder de Omgevingswet worden voortgezet in de vorm van vaststelling en monitoring van gpp's. Wanneer de gpp's dreigen overschreden te worden, is de gemeente verplicht om een programma op te stellen. Ook dit is iets wat de ODRU op zou kunnen pakken, in samenwerking met de gemeente.

Indien de gemeente er voor kiest om een vrijwillige omgevingswaarde vast te stellen voor geluid (bijvoorbeeld voor gecumuleerd geluid zoals beschreven in paragraaf 3.1.2) kan de ODRU deze omgevingswaarde monitoren en, indien er een overschrijding plaatsvindt, een programma opstellen.

Wanneer de gemeente een vrijwillig programma opstelt om beleid uit de visie uit te werken, zal dit waarschijnlijk niet specifiek voor geluid zijn. Als de gemeente hier al voor kiest, zal dit een gebiedsgericht of thematisch programma zijn waarin geluid een rol zou kunnen spelen. De geluidspecialisten van de ODRU kunnen hier een adviserende rol hebben.