

29 383 Regelgeving Ruimtelijke Ordening en Milieu

Nr. 404 Brief van de staatssecretaris en minister van Infrastructuur en
Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2023

Geluidhinder is van grote invloed op hoe bewoners de kwaliteit van hun leefomgeving ervaren en kan op den duur tot negatieve gezondheidseffecten leiden. In oktober 2018 heeft de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) het rapport “Environmental Noise Guidelines for the European Region” over geluid en gezondheid gepubliceerd¹. In reactie daarop en naar aanleiding van een adviesrapport van het RIVM is aan de Kamer toegezegd om de opties voor de doorwerking in het geluidbeleid verder uit te werken². Met deze brief wordt daar invulling aan gegeven.

Status van de WHO-richtlijnen

De WHO-richtlijnen zijn bedoeld als hulpmiddel voor beleidsmakers en andere (lokale) professionals om ervoor te zorgen dat gezondheid beter wordt meegenomen in het geluidbeleid. Het zijn geen normen of wettelijke waarden; het betreft gezondheidskundige adviezen, zonder dwingende juridische status. De mate waarin, en de manier waarop, die aanbevelingen doorwerken in het geluidbeleid is dus een politieke keuze, waarin niet alleen het gezondheidsbelang wordt meegewogen, maar ook alle andere belangen die hierdoor geraakt worden.

De huidige situatie

Zoals geschetst in het rapport van het RIVM worden in ons land veel mensen in hun woonomgeving blootgesteld aan geluid van transport, bedrijvigheid en andere geluidbronnen zoals windturbines. In veel gevallen betreft het geluidniveaus die door de WHO schadelijk worden geacht voor de gezondheid en kunnen leiden tot ernstige hinder en slaapverstoring, wat weer kan leiden tot verhoogde bloeddruk, verhoogde kans op hart- en vaatziekten en verminderde leerprestaties. Het gaat dan om geluidniveaus boven de zogeheten WHO-advieswaarden. Die situatie is verklaarbaar door het feit dat we in een dichtbevolkt land leven met een hoge economische standaard en de daaraan gekoppelde mobiliteit en bedrijvigheid.

¹ World Health Organization Regional Office for Europe, Environmental noise guidelines for the European region. 2018, WHO Regional Office for Europe: Copenhagen, Denmark.

² Kamerstuk 29 383, nr. 343.

Die context is niet nieuw, en daarom is in de afgelopen decennia in Nederland geïnvesteerd in een goed functionerend stelsel van geluidregelgeving. Dit heeft sterk bijgedragen aan het beperken van de blootstelling aan hoge geluidbelastingen en heeft in de praktijk ook tot omvangrijke investeringen in geluidmaatregelen geleid. Het stelsel van geluidregelgeving is gericht op het volgen en indammen van geluid in bestaande situaties (volgens het 'stand still' principe), de aanpak van hoogbelaste locaties met saneringsprogramma's en preventie bij nieuwe ontwikkelingen.

Weging van verschillende belangen

Met ons uitgebreide stelsel voor de regulering van omgevingslawaai als uitgangspunt is het belangrijk om verder in te zetten op vermindering van de negatieve gezondheidseffecten door geluid, zoals geadviseerd door het RIVM. Dat zal op een verstandige manier moeten gebeuren, om belemmeringen voor de woningbouw te beperken en om ruimte te houden voor mobiliteit en economische ontwikkeling. Voor de beheerders van infrastructuur moet het geluidbeleid uitvoerbaar blijven. De financiële ruimte voor investeringen in extra geluidmaatregelen, waarmee naar vermindering van gezondheidseffecten wordt toegewerkt, speelt daar uiteraard een grote rol bij.

Het geluidvraagstuk rond wegen, spoorwegen, luchthavens en andere soorten geluidbronnen verschilt van elkaar, zowel wat betreft de aard en omvang als wat betreft de beschikbare handelingsopties. Dat maakt het noodzakelijk om de opgave voor deze sectoren afzonderlijk te benaderen.

Luchtvaart

Het RIVM adviseert in zijn rapport om het geluidbeleid nadrukkelijker te richten op vermindering van de negatieve gezondheidseffecten, waarbij de nieuwe inzichten van de WHO worden betrokken.

In de Luchtvaartnota 2020-2050³ en opnieuw in de Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022⁴ is aangekondigd dat de negatieve gezondheidseffecten van vliegverkeer moeten afnemen en dat een nieuw stelsel wordt ontwikkeld dat dit mogelijk moet maken. Daarmee wordt aangesloten bij de aanbevelingen van de WHO en de waardering die het RIVM daaraan geeft. Concreet betekent dit dat gezondheidswinst als doelstelling nader wordt uitgewerkt in een toekomstig

³ Kamerstuk 31 936, nr. 820

⁴ Kamerstuk 29 665, nr. 432

normenstelsel. Dit normenstelsel is van toepassing op alle luchthavens waarvoor het Rijk het bevoegd gezag is. Afgelopen maanden zijn de eerste gesprekken over het normenstelsel gevoerd met vertegenwoordigers van omwonenden en de sector. In 2023 wordt het nieuwe normenstelsel verder ontwikkeld en worden de gesprekken met stakeholders voortgezet.

Om de beoogde gezondheidswinst te bereiken moet onder andere de gemiddelde geluidbelasting omlaag worden gebracht. Dit zal leiden tot minder ernstig gehinderden, zowel binnen als buiten de 48 dB L_{den} -contour. Voor Schiphol is een maatregel die hieraan op korte termijn substantieel bijdraagt het terugbrengen van het maximum aantal vliegtuigbewegingen tot 440.000 per jaar. Voor Eindhoven Airport wordt n.a.v. de Proefcasus Eindhoven ook gewerkt aan de uitwerking van een nieuw sturingsmodel voor geluid, waarmee gestuurd wordt op een substantiële afname van de geluidbelasting. Voor de vaststelling van de luchthavenbesluiten rond de regionale luchthavens van nationale betekenis speelt het verminderen van de hinder een centrale rol in de regionale verkenningen en de daaruit volgende totstandkoming van de luchthavenbesluiten.

Onderschreven wordt dat ook mensen buiten de huidige 'gebieden van beleidsmatige betekenis' (bij geluidbelastingen lager dan 48 dB L_{den}) ernstige hinder kunnen ervaren. Bij wijzigingen rondom een luchthaven kan, wanneer de situatie hierom vraagt, een gebied buiten de 48 dB L_{den} worden betrokken. Dit is een kwestie van maatwerk, als uitkomst van een analyse van de complexiteit van de opgave, de geschiedenis in het gebied en de stakeholders en belanghebbenden.

Tegelijkertijd moet er oog blijven voor de mensen die de hoogste geluidbelasting ervaren. Dit betreft weliswaar een kleine groep mensen, maar deze groep ervaart de grootste overlast en gezondheidseffecten door vliegtuiggeluid. Het vergroten van de geluidwering van de gevel bij woningen die meer dan 60 dB L_{den} aan geluidbelasting ondervinden, is een maatregel die rond Schiphol wordt toegepast. De regeling die hiertoe is opgesteld lag voor ter consultatie en momenteel worden de ontvangen reacties gewogen voordat een definitieve regeling wordt vastgesteld. Bij regionale luchthavens loopt in het kader van de totstandkoming van de luchthavenbesluiten een verkenning naar de actualisatie van het isolatiebeleid.

Voor de uitvoering van de verschillende maatregelen wordt stapsgewijs gekeken wat mogelijk is om tot vermindering van de negatieve gezondheidseffecten van geluid te komen. Hierbij moet behalve met de gezondheidseffecten ook rekening worden gehouden met consequenties voor mobiliteit en woningbouw. Het is, tegen die achtergrond, niet realistisch om de geluidbelasting door vliegverkeer voor alle woningen te reduceren tot onder de WHO-advieswaarde van 45 dB L_{den} .

Het RIVM wijst er tenslotte op dat wanneer ruimte, die ontstaat door verminderde geluidbelasting, vervolgens wordt benut voor woningbouw, de gezondheidswinst weer wordt beperkt. Flankerend beleid zal noodzakelijk zijn om dit effect deels toe te staan vanwege de woningbouwbehoefte en deels te voorkomen om gezondheidswinst te boeken. Overigens wordt dit beleid in belangrijke mate al gevoerd in de beperkingengebieden rondom luchthavens.

Weg- en spoorverkeer

Op landelijke schaal beschouwd vormt wegverkeer de grootste bron van blootstelling aan omgevingslawaai. Transport en mobiliteit over de weg vormen een belangrijk onderdeel van onze maatschappij. Dit verklaart de grote mate van blootstelling, maar ook dat deze nooit volledig kan worden weggenomen. Elektrificering van het wagenpark en slimme en duurzame oplossingen voor de stadslogistiek hebben binnenstedelijk vanwege de lage snelheid een gunstig effect, maar die omschakeling zal nog jaren vergen. Omdat het bandenlawaai bij hogere snelheden een belangrijk deel van het totale geluid zal blijven vormen, is het bereiken van de WHO-advieswaarde van 53 dB L_{den} in veel situaties niet realistisch.

Op het spoor zijn de laatste decennia belangrijke stappen gezet door de vervanging van ouder materieel door stillere treintypen. Dit geldt zowel voor passagierstreinen als voor goederenwagons. Het betekent ook dat verdere reducties aan de bron steeds moeilijker zullen zijn.

Het treffen van geluidmaatregelen bij wegen en spoorwegen, zoals de toepassing van een stillere wegdeksoort, een stillere spoorconstructie of afscherpende voorzieningen, vergt investeringen en kosten voor beheer en onderhoud die voor rekening van de beheerder van de infrastructuur komen. Stand still geldt hierbij als uitgangspunt. De geluidniveaus in de regelgeving waarboven maatregelen moeten worden overwogen bij nieuwe ontwikkelingen komen in grote lijnen overeen met de WHO-advieswaarden. De nieuwe inzichten van de WHO geven wel aanleiding om specifiek voor spoorwegen het geluidniveau waarboven maatregelen moeten worden overwogen te verlagen, om betere bescherming te bieden tegen slaapverstoring. Een dergelijke aanpassing heeft geen gevolgen voor de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen langs spoorwegen. De meerkosten die hiermee voor de spoorbeheerder zijn gemoeid, worden opgevangen binnen het budget van nieuwe spoorprojecten.

Voor andere aanvullende geluidmaatregelen om op termijn te kunnen sturen op verminderde blootstelling door rijkswegen en hoofdspoorwegen, is de beschikbaarheid van daarvoor passende middelen een randvoorwaarde.

Uit onderzoek blijkt dat het terugdringen van de geluidemissie van voertuigen de meest kosteneffectieve manier is om de blootstelling aan omgevingslawaai te verminderen⁵. Het past bovendien het beste bij het principe van een aanpak bij de bron. Voor de langere termijn wordt daarom ook blijvend ingezet op sturing via de internationale regelgeving die er op dit gebied bestaat. Dit is een traject waarvoor internationale steun en een lange adem nodig zijn.

Naast sturing op de gezondheidseffecten van langdurige blootstelling, is het ook belangrijk om oog te hebben voor de situaties van geluidhinder die niet tot uitdrukking komt in de jaargemiddelde geluidbelasting. Zo is er sprake van overlast door het piekgeluid van voertuigen waarvan het geluid de emissienormen ruimschoots overstijgt, hetzij door illegale aanpassingen aan het voertuig, hetzij door het gedrag van de bestuurder. Een belangrijke oplossing daarvan ligt bij de handhaving door het lokaal bevoegd gezag. Momenteel werkt IenW samen met gemeentes en de RDW aan het ondersteunen van decentrale overheden bij de aanpak.

Windturbines

De WHO doet ook aanbevelingen voor het geluid dat door windturbines wordt veroorzaakt. In vergelijking tot wegverkeer, spoor en luchtvaart is dit een relatief nieuwe bron van omgevingslawaai die de laatste tijd om begrijpelijke redenen veel aandacht heeft gekregen. De locaties die aangewezen worden voor de plaatsing van windturbines liggen vaak in gebieden waar de impact op de bestaande leefomgeving extra groot is zonder de aanwezigheid van andere geluidbronnen.

Nadat met een uitspraak van de Raad van State⁶ de algemene milieuregels voor windturbineparken buiten toepassing werden verklaard, is er een tweede reden ontstaan om de normering voor windturbinegeluid tegen het licht te houden. Hiervoor loopt momenteel een plan-mer procedure. In het voorjaar van 2023 zal het plan-MER (rapport) en de ontwerp-AMvB voor het publiek ter inzage worden

⁵ European Commission, Directorate-General for Environment, Kantor, E., Klebba, M., Richer, C., et al., *Assessment of potential health benefits of noise abatement measures in the EU : Phenomena project*, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/24566>

⁶ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 30 juni 2021 geoordeeld dat de verplichtingen om een plan-mer (milieu-effect rapportage) uit te voeren op grond van de plan-mer-richtlijn ook gelden voor de voorbereiding van algemene milieuregels voor windturbineparken.

gelegd. Naar verwachting wordt rond het zomerreces van 2023 het plan-MER en de ontwerp-AMvB aan de Kamer gestuurd.

Overigens kan de uitspraak ertoe leiden dat ook bij de voorbereiding van nieuwe algemene milieuregels over andere onderwerpen dan windturbines er aanleiding kan zijn om een plan-mer uit te voeren. Na deze uitspraak is nog geen nieuwe jurisprudentie over de mogelijk bredere werking tot stand gekomen. Bij regelgeving die gehanteerd wordt bij de besluitvorming over vergunningen voor mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten zal daarom per geval een afweging moeten worden gemaakt. Vooralsnog wordt daarbij gewerkt vanuit de ervaringen die zijn opgedaan bij de plan-mer voor nieuwe milieuregels voor windturbines en bestaande jurisprudentie.

Het is en blijft de ambitie om de negatieve gezondheidseffecten door omgevingslawaai te beperken en zo mogelijk terug te dringen. Het gaat uiteindelijk om de kwaliteit van onze leefomgeving. Het is van belang om dit op verstandige manier te doen, waarbij de uitvoerbaarheid van het geluidbeleid een noodzakelijke voorwaarde is.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers