

Notitie geluidbeleid onder de Omgevingswet

Aan	:	Partners ODRA
Van	:	ODRA (Peter de Gooijer, Niek Wisselink)
Onderwerp	:	Notitie geluidbeleid onder de Omgevingswet
Datum	:	20 september 2023
Status	:	Definitief, versie 1.0



Bestuurlijke samenvatting

Deze notitie is een voorstel voor een technisch-juridische aanpassing van de normen in het bestaande gebiedsgerichte geluidbeleid van ODRA gemeenten in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024.

De streef- en grenswaarden uit het huidige geluidbeleid zijn gebaseerd op de geluidnormering uit de Wet geluidhinder. Het gaat hierbij om geluid afkomstig van (spoor)wegen en industrieterreinen. Onder de Omgevingswet wijzigt de geluidnormering als gevolg van vereenvoudiging van de normering in combinatie met een andere werking van de geluidregels. Hierdoor sluiten de streef- en grenswaarden uit het huidige geluidbeleid niet aan bij de nieuwe geluidnormering uit de Omgevingswet. In deze notitie doen wij een voorstel voor het aanpassen van de streef- en grenswaarden uit het huidige geluidbeleid, zodat deze aansluiten op de geluidnormering van de Omgevingswet (zie hoofdstuk 3 van deze notitie). Uitgangspunt hierbij is dat zo veel als mogelijk hetzelfde beschermingsniveau wordt geboden. Waar dit niet mogelijk is kiezen wij ervoor om aan te sluiten bij het kader dat de Omgevingswet biedt.

Met het geluidbeleid wordt mede invulling gegeven aan de afwegingsruimte die gemeenten hebben binnen de bandbreedte die de Wet geluidhinder en ook de Omgevingswet daarvoor biedt. Het gebiedsgerichte geluidbeleid is rond 2010 vastgesteld. ODRA adviseert om, bij het opstellen van een omgevingsvisie en/of het vaststellen van het omgevingsplan, het gebiedsgerichte geluidbeleid te evalueren, actualiseren en integraal af te stemmen op de totale leefomgevingsvisie van de gemeente. In de overgangperiode kan het huidige gebiedsgerichte geluidbeleid worden voortgezet met de gewijzigde streef- en grenswaarden zoals die in deze notitie worden voorgesteld.

Waarom aandacht voor geluid bij het toelaten van nieuwe woningen in het omgevingsplan?

Geluid kan hinder veroorzaken bij mensen die in de nabijheid van een geluidbron leven en heeft daarmee een negatieve invloed op de leefomgeving. Op de lange termijn treden bij te hoge geluidniveaus ook negatieve gezondheidseffecten op. Wegverkeer is de belangrijkste oorzaak van geluidhinder. In 2018 ondervond ruim 9% van de volwassenen ernstige hinder door geluid van verkeer (bron: [RIVM](#)). Naast wegverkeer richt het geluidbeleid zich ook op geluid van spoorwegen en industrieterreinen.

Gezondheid

Geluid in de leefomgeving heeft invloed op de gezondheid. Zo kan blootstelling aan geluid leiden tot hinder, verstoring van de slaap, verstoring van de dagelijkse activiteiten en stressreacties. Langdurige blootstelling aan te veel geluid kan aanleiding geven tot chronische effecten zoals verhoogde bloeddruk en verhoogde niveaus van het stresshormoon cortisol, waardoor het risico op hart- en vaatziekten en psychische aandoeningen wordt verhoogd.

Dit proces is lang niet altijd bewust, bijvoorbeeld bij blootstelling aan geluid tijdens de slaap. Maar ook overdag is men zich vaak niet bewust van de negatieve effecten die geluid kan hebben. Ook kan geluid een negatieve invloed hebben op de leerprestaties van kinderen.

Het RIVM heeft berekend dat geluid van wegverkeer elk jaar bij ongeveer 750 mensen hart- en vaatziekten veroorzaakt. Ongeveer 65 mensen overlijden daar elk jaar aan. (Bron RIVM /GGD-leefomgeving)

Nieuwe geluidgevoelige functies op geluidbelaste locaties

Het toelaten van nieuwe woningen of andere geluidgevoelige functies op geluidbelaste locaties is een complex proces wat onder druk staat door de grote vraag naar nieuwe (betaalbare) woningen. Om de kwaliteit van de woon- en leefomgeving te bevorderen is het van belang dat regels voor geluid helder zijn en dat er zo snel mogelijk duidelijkheid is in het planproces. ODRA wil haar partners hier graag bij ondersteunen door kennis over het optimaliseren van geluidaspecten in het planproces zo efficiënt en helder mogelijk in te zetten. Het vertrekpunt is daarbij om samen te werken aan een gezonde balans in de kwalitatieve en kwantitatieve woningbouwopgaven binnen de ODRA-gemeente.

Kansen om praktisch en efficiënt rekening te houden met geluid in het omgevingsplan:

Het huidige geluidbeleid biedt kansen om bij ontwikkelingen op geluidbelaste locaties rekening te houden met het geluid. Bijvoorbeeld door akoestisch intelligent te ontwerpen en het afwegen van doelmatige maatregelen. Hierbij is het van belang om zo vroeg mogelijk in het proces rekening te houden met geluid, zodat nog voldoende flexibiliteit mogelijk is om diverse ontwerpkeuzes te maken.

Woningen met een hogere geluidbelasting kunnen gecompenseerd worden door andere akoestische factoren, zoals een geluidsluwe zijde en buitenruimte (dit aandachtspunt heeft een prominente plek in het Bkl) en voldoende gevelisolatie. Daarnaast spelen ook niet akoestische factoren een rol. Vegetatie of groen kan aangenaam geluid produceren, zowel direct (ruisen) als indirect (vogels). Ook de nabijheid van speelvoorzieningen voor kinderen of goed openbaar vervoer draagt bij aan een goede omgevingskwaliteit.

Een hoge geluidbelasting hoeft geen probleem te zijn als de totale leefomgevingskwaliteit voldoende is. Dit moet wel concreet gemaakt worden. Het beleid helpt om hier aan bij te dragen.

1. Inleiding

Met de komst van de Omgevingswet veranderen de regels voor het toelaten van nieuwe woningen¹ nabij wegen, het spoor en industrieterreinen voor 'grote lawaaimakers'. De regels uit de Wet geluidhinder zijn onder de omgevingswet, in aangepaste vorm, opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (verder Bkl). Het in de periode 2005-2010 vastgestelde gemeentelijke geluidbeleid van de ODRA gemeenten, heeft de Wet geluidhinder als grondslag. Om het geluidbeleid onder de Omgevingswet voort te kunnen zetten is een afstemming op de nieuwe regels noodzakelijk. Deze notitie geeft inzicht in wat de grootste veranderingen zijn voor geluid, bij het toelaten van nieuwe woningen in het omgevingsplan, en hoe gemeenten hier mee om kunnen gaan.

Deze notitie heeft als doel:

1. *De bestaande lokale beleidsregels geluid voor het toelaten van nieuwe woningen in een bestemmingsplan onder de Omgevingswet voort te zetten voor het toelaten van nieuwe woningen in het omgevingsplan;*
2. *Te informeren over de wijzigingen onder de Omgevingswet over geluid (wegen, spoor en industrieterreinen) in relatie tot toelaten van nieuwe woningen in het omgevingsplan.*

Om het doel onder punt 1 te bereiken doen wij het onderstaande voorstel.

Voorstel

Het onder de Wet geluidhinder vastgestelde gebiedsgerichte geluidbeleid van ODRA gemeenten zo veel mogelijk beleidsneutraal voort te zetten onder de Omgevingswet, waarbij de tabel met geluidsklassen wordt aangepast aan de normering van de Omgevingswet zoals weergegeven in figuur 4 van deze notitie.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt dieper ingegaan op de achtergrond van het geluidbeleid, aanleiding en doel van deze notitie en de afbakening hiervan. In hoofdstuk 3 is een voorstel gedaan voor het wijzigen van de indeling van de geluidsklassen, zodat deze aansluiten op de Omgevingswet. In hoofdstuk 4 is een overzicht gegeven van de overige onderdelen uit paragraaf 5.1.4.2a.4 (Bkl) waarover de gemeentes beleidsvrijheid hebben. Het is aan de gemeente om met betrekking tot deze onderdelen keuzes te maken over hoe men met deze afwegingsruimte om wil gaan.

¹ Wanneer wij in deze notitie over woningen spreken worden ook overige geluidgevoelige gebouwen bedoeld zoals beschreven in artikel 3.21 Bkl. Hieronder vallen onder andere gebouwen met onderwijs- en gezondheidszorgfuncties.

2. Achtergrond

Alle ODRA-gemeenten beschikken over een lokaal geluidbeleid voor het toestaan van nieuwe woningen in een ruimtelijke procedure in de buurt van wegen, het spoor en bij industrieterreinen met grote lawaaimakers. De hoofdlijnen van dit beleid zijn in de periode 2005-2010 ontwikkeld en opgesteld op initiatief van de Milieu Regio Arnhem (voorloper van ODRA). Hiervoor is een gebiedsgerichte aanpak, die door de gemeente Arnhem en DHV was ontwikkeld, door adviesbureau DGMR uitgewerkt naar de lokale context van de aangesloten gemeenten. De gemeente Rheden heeft de gebiedsgerichte aanpak niet overgenomen en alleen een hogere grenswaarde beleid vastgesteld.

De doelstelling van het geluidbeleid is het behouden van de goede kwaliteit van de leefomgeving en het benutten van kansen om, daar waar het mogelijk en noodzakelijk is, de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Een belangrijke subdoelstelling is het realiseren van een passende geluidskwaliteit in elk gebied.

Voor verschillende gebiedstypen binnen de gemeenten is een ambitiewaarde voor geluid vastgesteld. Hiervoor is de gemeente ingedeeld in gebiedstypen. Hiervoor is de landelijke MILO-systematiek als basis gebruikt. Voor de verschillende gebiedstypen is de geluidsambitie bepaald en is aangegeven tot welke bovengrens, bij (hoge) uitzondering, daarvan mag worden afgeweken.

De Omgevingswet geeft meer ruimte voor de lokale overheid voor het maken van een lokale integrale afwegingen over de totale kwaliteit van de fysieke leefomgeving en gezondheid. Het gebiedsgerichte geluidbeleid kan daarbij een belangrijke bijdrage leveren voor het maken van een integrale (gebiedsgerichte) afweging door kansen en mogelijkheden te benutten voor een gezonde en prettige leefomgeving door hogere geluidbelastingen zoveel mogelijk te voorkomen. Bijvoorbeeld door een slimme afscherming met gebouwen, een geluidluwe gevel en voldoende rust in de woonomgeving. In bijlage 2 is achtergrondinformatie opgenomen over het effect van geluid op de gezondheid van mensen.

Waarom deze notitie?

Het bestaande gemeentelijke gebiedsgerichte geluidbeleid is afgestemd op het toetsingskader van de Wet geluidhinder en op ruimtelijke procedures op grond van de Wabo/Wro. Het gebiedsgerichte geluidbeleid is gericht op het toestaan van nieuwe geluidgevoelige functies nabij geluidbronnen zoals wegen, het spoor en bedrijven. Hiervoor zijn gebiedsgerichte ambitiewaarden en bovengrenzen vastgesteld, afgestemd op de lokale omstandigheden. Deze waarden uit het geluidbeleid zijn afgestemd op het normenstelsel van de Wet geluidhinder.

Onder de Omgevingswet gaan de regels en het toetsingskader veranderen. De volgende aspecten geven aanleiding om het bestaande gebiedsgerichte geluidbeleid voort te zetten en met deze notitie af te stemmen op de te wijzigen geluidregels en mogelijkheden verbonden aan de Omgevingswet:

1. Op een groot aantal onderdelen worden de geluidregels gewijzigd, o.a.;
- a. geluidnormen zijn meer gestroomlijnd en vereenvoudigd;
- b. meer afwegingsruimte en meer integrale besluitvorming (geen aparte hogere grenswaarde procedures voor nieuwe situaties);
- c. nieuwe instrumenten (bv een monitoringsplicht voor gemeentelijke wegen om de totale ontwikkeling van geluidhinder in een gemeente te beheersen)
- d. Geluidnormen voor bedrijfsmatige activiteiten moeten opgenomen worden in het Omgevingsplan (voor 2029, tot die tijd zijn de landelijke standaard geluidvoorschriften voor bedrijven opgenomen in de Bruidsschat).

2. Er zijn meer mogelijkheden tot het maken van een integrale afwegingen op lokaal niveau, waarbij geluid niet leidend hoeft te zijn.
3. Gezondheid maakt onderdeel uit van de belangenafweging, het belang van een geluidluwe zijde aan de woning moet meegewogen worden boven de standaardwaarde.
4. Afwegingen op lokaal niveau zijn daarom van groter belang voor het beschermingsniveau voor geluid boven de standaardwaarde.

Doel notitie

Deze notitie heeft als doel inzicht te geven hoe het bestaande gemeentelijk gebiedsgericht geluidbeleid en bijhorende nota hogere grenswaarde aangepast kan worden aan de systematiek van de Omgevingswet, zodat dit beleid zo veel als mogelijk beleidsneutraal kan worden voortgezet.

In de Nota van toelichting van het Aanvullingsbesluit geluid (pag. 117 Stb 2020 557) wordt over het aanpassen van beleidsregels het volgende aangegeven:

Het bevoegd gezag kan bij elk besluit een ad hoc afweging maken. Het verdient echter de voorkeur dat het bevoegd gezag het voorgenomen handelen vastlegt in beleidsregels zodat initiatieven op gelijke wijze getoetst kunnen worden en voor een initiatiefnemer vooraf duidelijk is hoe de gemeente omgaat met de bestuurlijke afwegingsruimte. Dat draagt bij aan de rechtszekerheid bij het beoordelen van particuliere initiatieven. Een beleidsnota, bijvoorbeeld de omgevingsvisie of het actieplan geluid, kan overigens ook inzicht geven in het beleid van de gemeente met betrekking tot geluid. Veel gemeenten hebben onder de Wet geluidhinder in beleidsregels vastgelegd onder welke voorwaarden zij willen instemmen met het projecteren van nieuwe woningen die meer geluid gaan ondervinden dan de standaardwaarde. Dat zogenoemde hogere-waardenbeleid kan materieel worden voortgezet onder de Omgevingswet, wel moeten de beleidsregels ten minste technisch worden aangepast aan de Omgevingswet. Het kan voor decentrale overheden ook zinvol zijn de toepassing van het doelmatigheidscriterium in beleidsregels vast te leggen (voor het Rijk zijn de regels hierover opgenomen in dit besluit).

Het beleid wordt gebruikt om invulling te geven aan de afwegingsruimte die de instructieregels uit paragraaf 5.1.4.2a.4 van het Bkl. In bijlage 1 zijn de regels uit deze paragraaf samengevat weergegeven. Concreet betekent dit dat het bestuur moet besluiten in te stemmen met onderstaand voorstel.

Voorstel

Het onder de Wet geluidhinder vastgestelde gebiedsgerichte geluidbeleid van ODRA gemeenten zo veel mogelijk beleidsneutraal voort te zetten onder de Omgevingswet, waarbij de tabel met geluidsklassen wordt aangepast aan de normering van de Omgevingswet zoals weergegeven in figuur 4 van deze notitie.

Daarnaast wordt inzichtelijk gemaakt over welke aspecten binnen paragraaf 5.1.4.2a.4 van het Bkl de gemeente beleidsvrijheid hebben en een afweging moeten maken.

Afbakening van deze notitie

Onder de Omgevingswet zijn veel regels over geluid opgenomen. In deze notitie gaat het alleen over de regels zoals die zijn vermeld in paragraaf 5.1.4.2a.4 van het Bkl en de relatie van deze regels met

het vigerend gemeentelijk geluidbeleid. Het gaat om het mogelijk maken van geluidgevoelige gebouwen binnen geluidsaaandachtsgebieden van gemeentelijke-, provinciale- en rijkswegen, spoorwegen en industrieterreinen met geluidproductieplafonds (dit zijn de gezoneerde industrieterreinen onder de huidige Wet geluidhinder).

Overige regels met betrekking tot geluid vallen buiten het toepassingsbereik van deze notitie. In hoofdstuk 4 wordt hier een korte opsomming van gegeven.

Status bestaand gemeentelijk geluidbeleid onder de Omgevingswet (informatief)

Op basis van informatie op IPLO (zie [hier](#) en in Bijlage VI) kan bestaand gemeentelijk beleid blijven gelden. Er wordt hiervoor een onderscheidt gemaakt in categorieën beleid. Op grond van de beschrijvingen op IPLO is het gemeentelijk geluidbeleid voor deze notitie getypeerd als:

“Status niet-strategisch beleid zonder wettelijke grondslag onder oud recht”

Het geluidbeleid is niet strategisch omdat het zich direct richt op het toepassen van wettelijke regels in concrete projecten. Er is geen wettelijke grondslag omdat het gebiedsgerichte geluidbeleid niet is opgenomen onder oud recht.

Op IPLO is hierover het volgende opgenomen:

Tabel: Status niet-strategisch beleid zonder wettelijke grondslag onder oud recht

De tabel 'Status niet-strategisch beleid zonder wettelijke grondslag onder oud recht' geeft aan wat de status van deze beleidsdocumenten onder de Omgevingswet is en welke acties de gemeente moet ondernemen.

Status niet-strategisch beleid zonder wettelijke grondslag onder oud recht

Overgangsrecht	Status na inwerkingtreding Omgevingswet	Actie na inwerkingtreding Omgevingswet
Geen overgangsrecht.	Blijft gelden. Het is gemeentelijk beleid zonder wettelijke grondslag. Dit beleid blijft gelden. Totdat de gemeente beslist dat het niet meer geldt.	De gemeente geeft in omgevingsvisie aan hoe dit beleid zich verhoudt tot de hoofdzaken van het beleid in de omgevingsvisie.

Noot:

Het is primair aan de gemeente hoe het gemeentelijk geluidbeleid en deze notitie, met technische aanpassingen zoals opgenomen in deze notitie i.v.m. de Omgevingswet, voort te zetten en vast te leggen.

3. Voorstel actualisatie geluidbeleid

Inleiding

Het doel van het huidige gemeentelijke geluidbeleid is het behouden van de goede kwaliteit van gebieden en het benutten van kansen om voor deze gebieden de geluidskwaliteit te verbeteren. Hiervoor zijn diverse gebiedstypen aangewezen. Een belangrijke subdoelstelling is daarnaast het realiseren van een per gebied passende geluidskwaliteit. Hiervoor zijn in het geluidbeleid diverse geluidsklassen benoemd. Deze zijn weergegeven in figuur 2.

Het functioneel ruimtelijk gebruik van de betreffende gebieden is bepalend geweest voor de indeling van de gebiedstypen en leidend voor het benoemen van algemeen geformuleerde geluidskwaliteiten. De functies in een gebied bepalen immers welke kwaliteiten gewenst, maar ook mogelijk zijn.

Het doel van deze notitie is om het gemeentelijk geluidbeleid, voor zover mogelijk, beleidsneutraal aan te passen aan de systematiek van de Omgevingswet. Hiervoor is een wijziging van de gebiedstypen en de aangewezen gebieden niet noodzakelijk. De Omgevingswet heeft hier geen invloed op. Wel merken wij op dat de indeling van de gebieden gebaseerd is op beleid dat in 2010 is vastgesteld en dat het wenselijk is om deze te evalueren en indien nodig te actualiseren.

De keuze van de geluidsklassen in het huidige beleid sluit aan op het systeem en de normen van de Wet geluidhinder. Aangezien deze systematiek en normen onder de Omgevingswet wijzigen is het noodzakelijk om de geluidsklassen met bijhorende normering aan te passen aan de systematiek van de Omgevingswet. Dit wordt in de volgende paragraaf toegelicht.

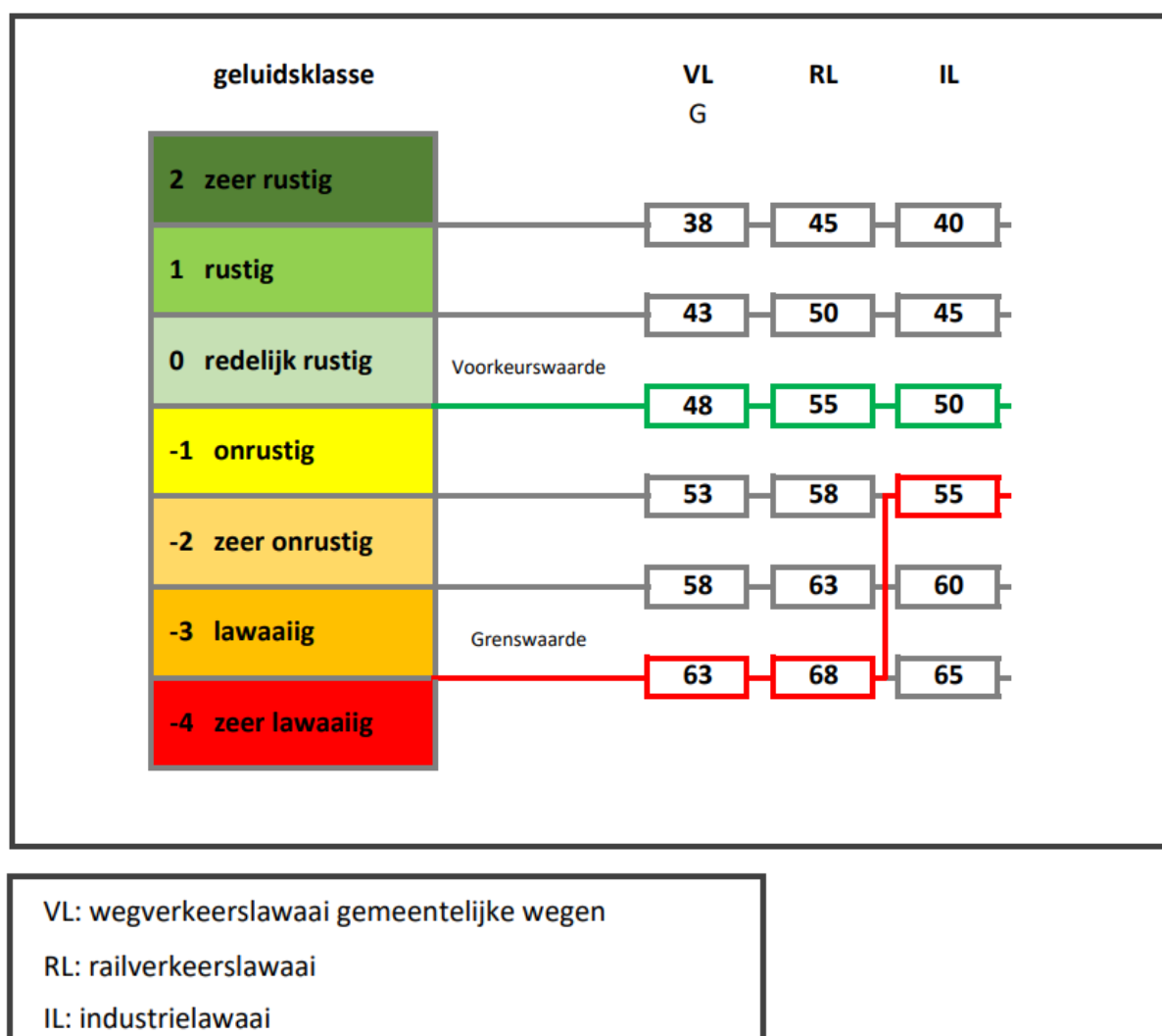
Aanpassen geluidsklassen

Zoals gezegd sluiten de geluidsklassen uit het gemeentelijk geluidbeleid aan op de systematiek en normen van de Wet geluidhinder. Dit is in de figuren 1 en 2 weergegeven (oud recht).

Figuur 1: overzicht voorkeurswaarden en grenswaarden voor geluidgevoelige gebouwen in zones onder de Wet geluidhinder

Geluidbronsort	Voorkeurswaarde	Grenswaarde
Wegen (buitenstedelijk gebied)	48 L _{den}	53 L _{den}
Wegen (stedelijk gebied)	48 L _{den}	63 L _{den}
Spoorwegen	55 L _{den}	68 L _{den}
Industrieterreinen	50 L _{etmaal}	55 L _{etmaal}

Figuur 2: geluidsklassen gemeentelijk geluidbeleid onder de Wet geluidhinder



Er zijn zeven verschillende geluidsklassen weergegeven met een eigen classificatie (van zeer rustig tot en met zeer lawaaiig). Aan deze geluidsklassen zijn geluidsbelastingen gekoppeld die overeenkomen met het normenstelsel van de Wet geluidhinder. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de drie typen geluidsbronnen uit deze wet, namelijk wegverkeerslawaai, railverkeerslawaai en industrielawaai. Voor deze bronnen valt de scheiding tussen de geluidsklassen 'redelijk rustig' en 'onrustig' samen met de voorkeurswaarde uit de Wet geluidhinder van 48 en 55 dB en 50 dB(A) voor respectievelijk wegverkeerslawaai, railverkeerslawaai en industrielawaai. Voor weg- en railverkeerslawaai valt de scheiding tussen de geluidsklassen 'lawaaiig' en 'zeer lawaaiig' samen met de grenswaarden van respectievelijk 63 en 68 dB. Voor industrielawaai ligt deze grenswaarde tussen de geluidsklassen 'onrustig' en 'zeer onrustig' (55 dB(A)).

Onder de Omgevingswet wijzigt het normenstelsel voor de geluidbronnen die onder de huidige wetgeving vallen onder de systematiek van de Wet geluidhinder. Het nieuwe normenstelsel onder de Omgevingswet is in figuur 3 weergegeven. Deze figuur is een samenvatting van de tabellen 5.78t en 5.78 uit het Bkl.

Figuur 3: overzicht standaardwaarden en grenswaarden voor geluidgevoelige gebouwen in geluidaandachtsgebieden onder de Omgevingswet

Geluidbronssoort	Standaardwaarde	Grenswaarde
Rijkswegen en provinciale wegen	50 L_{den}	60 L_{den}
Gemeentewegen en waterschapswegen	53 L_{den}	70 L_{den}
Lokale spoorwegen en hoofdspoorwegen	55 L_{den}	65 L_{den}
Industrieterreinen	50 L_{den}	55 L_{den}
	40 L_{night}	45 L_{night}

Er zijn een aantal relevante wijzigingen onder het nieuwe normenstelsel die van invloed zijn op de geluidsklassen en de bijhorende geluidbelastingen zoals weergegeven in figuur 1.

1. De standaardwaarde voor gemeentelijke wegen wijzigt van 48 dB naar 53 dB².
2. De standaardwaarde voor rijkswegen en provinciale wegen wijzigt van 48 dB naar 50 dB³
3. Er wordt in de normering onderscheid gemaakt tussen rijkswegen en provinciale wegen enerzijds en gemeentewegen anderzijds.
4. De grenswaarden voor gemeentelijke wegen wordt verhoogd van 63 dB naar 70 dB.
5. De grenswaarden voor rijkswegen en provinciale wegen wordt verhoogd van 53 dB naar 60 dB.
6. De grenswaarden voor spoorwegen wordt verlaagd van 68 naar 65 dB.
7. Het geluid wordt niet meer per weg getoetst, maar per geluidbronssoort. Het geluid van alle gemeentelijke wegen samen wordt bij elkaar opgeteld en beoordeeld. Dit geldt ook voor de provinciale wegen. Voor rijkswegen en spoorwegen was dit al het geval.

Deze wijzigingen leiden tot een aanpassing van de geluidsklassen en de bijhorende geluidbelastingen. Zie figuur 4. Het gaat om de volgende wijzigingen:

- Voor rijkswegen en provinciale wegen is een kolom toegevoegd met bijhorende geluidbelastingen⁴;
- De geluidbelastingen bij de geluidsklassen zijn aangepast, waarbij:
 - a. Tussen de geluidsklassen ‘redelijk rustig’ en ‘onrustig’ de standaardwaarde is opgenomen. Dit was onder het regime van de Wet geluidhinder de voorkeurswaarde.
 - b. De grenswaarden voor rijks- en provinciale wegen en railverkeer komen overeen met de bovengrens van de geluidsklasse ‘zeer onrustig’. Dit is onder het huidige beleid ‘lawaaig’.

² De aftrek conform artikel 110g Wet geluidhinder komt onder de Omgevingswet te vervallen, waardoor volgens het verantwoordelijke ministerie sprake is van een beleid neutrale wijziging van de standaardwaarde. De aftrek voor wegen waarvoor de representatief te achten snelheid van lichte motorvoertuigen minder dan 70 km/uur bedraagt is 5 dB. Dit is bij gemeentelijke wegen meestal het geval.

³ De aftrek voor wegen waarvoor de representatief te achten snelheid van lichte motorvoertuigen 70 km/uur of meer bedraagt is 2 dB. Dit is bij rijks- en provinciale wegen meestal het geval.

⁴ Onder de Wet geluidhinder wordt voor de hoogte van de grenswaarde onderscheid gemaakt tussen stedelijk en buitenstedelijk gebied. Dit onderscheid is echter niet verwerkt in het huidige geluidbeleid. Met de Omgevingswet vervalt het onderscheid tussen stedelijk en buitenstedelijk gebied, maar wordt in plaats daarvan onderscheid gemaakt tussen rijks- en provinciale wegen en gemeentelijke wegen. In deze notitie is dit onderscheid wel verwerkt.

- c. De grenswaarde voor gemeentelijke wegen komt overeen met de bovengrens van de geluidsklasse 'lawaaig'. Dit wijzigt niet ten opzichte van het huidige beleid. Echter, de geluidbelasting die bij deze bovengrens hoort bedraagt 70 dB, conform de grenswaarde uit de Omgevingswet. Aangezien de grenswaarde voor gemeentelijke wegen onder de Omgevingswet wordt verhoogd, wordt de geluidsklasse 'lawaaig' hier overeenkomstig op aangepast.⁵

Figuur 4: aangepaste geluidsklassen gemeentelijk geluidbeleid onder de Omgevingswet

geluidsklasse	VL G	VL R+P	RL	IL
2 zeer rustig	43	40	45	40
1 rustig	48	45	50	45
0 redelijk rustig	53	50	55	50
-1 onrustig	58	55	60	55
-2 zeer onrustig	63	60	65	60
-3 lawaaig	70	65	70	65
-4 zeer lawaaig				

Standaardwaarde

Grenswaarde

VL G: wegverkeerslawaai gemeentelijke wegen

VL R+P: wegverkeerslawaai rijkswegen en provinciale wegen

RL: railverkeerslawaai

IL: industrielawaai

Door de gewijzigde normen onder de Omgevingswet kan het geluidbeleid niet 100% beleidsneutraal worden voortgezet. Gemeenten moeten hierin keuzes maken. De belangrijkste keuze hierin is hierboven onder punt c beschreven. De extra geluidruimte die voor gemeentelijke wegen beschikbaar komt (verhoging van de geluidnorm van 2 dB na het verdisconteren van de aftrek conform artikel 110g Wgh) wordt toegekend aan de geluidsklasse 'lawaaig', waardoor deze geluidsklasse ook 2 dB meer geluidruimte krijgt en de bandbreedte wordt verruimd van 5 naar 7 dB.

⁵ Dit betreft een beleidskeuze die door de betreffende gemeenten gemaakt moet worden. Dit geldt in principe voor de hele tabel in figuur 3 omdat hierin ook andere keuzes te maken zijn. De keuzes die nu gemaakt zijn om tot deze tabel te komen zijn er op gericht om zo veel als mogelijk beleidsneutraal over te gaan naar de Omgevingswet.

Hiermee volgt het voorstel voor aanpassing van het geluidbeleid in deze notitie de normering van de Omgevingswet en wordt hiermee het meest recht gedaan aan een beleidsneutrale voortzetting van het geluidbeleid. Onder het regime van de Wet geluidhinder zijn de geluidsklassen immers ook afgestemd op de normering van deze wet.

Wij adviseren de aangepaste geluidsklassen zoals weergegeven in figuur 3 over te nemen onder de Omgevingswet en deze keuze door het bestuur te laten vaststellen. Deze aangepaste geluidsklassen kunnen gebruikt worden om te beoordelen of het geluid bij geluidgevoelige gebouwen in geluidaanbachtgebieden aanvaardbaar wordt geacht. Op deze manier kan het bestaande geluidbeleid onder de Omgevingswet worden voortgezet.

4. Aandachtspunten geluidbeleid en de Omgevingswet

Afwegingsruimte bij toelaten geluidgevoelige gebouwen in een geluidsaandachtsgebied

Onder de huidige wetgeving wordt bij het toelaten van een geluidgevoelig gebouw in de zone van een weg, spoorweg of industrieterrein getoetst aan de Wet geluidhinder, het gemeentelijk geluidbeleid en hiervan onderdeel uitmakende Nota hogere grenswaarde. Wanneer niet aan de voorkeurswaarde uit de Wet geluidhinder wordt voldaan moet een hogere grenswaarde worden vastgesteld. Hiervoor wordt een aparte procedure doorlopen die parallel loopt aan het ruimtelijke procedure die de betreffende ontwikkeling mogelijk maakt. Onder de Omgevingswet vervalt de procedure voor de hogere waarde. Inhoudelijk moet onder de Omgevingswet echter nog steeds een toets en een afweging plaats vinden, welke onderdeel uitmaakt van het Omgevingsplan. Deze toets en afweging lijkt in hoofdlijnen op de systematiek onder de Wet geluidhinder. Er zijn echter ook verschillen. Onder de Omgevingswet wordt bijvoorbeeld voor specifieke gevallen meer ruimte geboden door onder voorwaarden ook geluidbelastingen boven de grenswaarde toe te staan. Door deze verschillen ontstaan ook nieuwe situaties waarin het bevoegd gezag een afweging moet maken hoe zij met deze extra geluidruimte om willen gaan.

Om in het omgevingsplan een geluidgevoelig gebouw binnen een geluidsaandachtsgebied mogelijk te maken moet worden voldaan aan de artikelen in paragraaf 5.1.4.2a.4 van het Bkl. Deze zijn beschreven in bijlage 1 van deze notitie. In dit hoofdstuk beschrijven wij kort welke stappen moeten worden genomen en welke afwegingsruimte het Bkl daarin biedt.

Twee algemeen geformuleerde normen vormen de basis voor het toelaten van geluidgevoelige gebouwen in geluidsaandachtsgebieden.

1. Ten eerste moet in een omgevingsplan rekening gehouden worden met het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen op geluidgevoelige gebouwen. Ter uitvoering van die regel wordt in ieder geval de cumulatie van geluid gezien in gevallen dat een geluidgevoelig gebouw in meerdere geluidsaandachtsgebieden ligt.
2. Ten tweede moet het omgevingsplan erin voorzien dat het geluid van een weg, spoorweg of industrieterrein op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar is. Aan die norm wordt in ieder geval voldaan als het geluid voldoet aan de standaardwaarde, maar het besluit laat ruimte om gemotiveerd ook hogere geluidsniveaus aanvaardbaar te achten.

Wanneer aan de tweede norm wordt voldaan, wordt automatisch rekening gehouden met geluid en in principe dus ook aan de eerste norm voldaan, eventueel, indien van toepassing, aangevuld met een beoordeling van de aanvaardbaarheid van gecumuleerd geluid.

Voor beide normen geldt dat het geluid in kaart moet worden gebracht. Het geluid kan met een akoestisch onderzoek berekend worden. In de Omgevingsregeling zijn hiervoor regels opgenomen.

Uit de tweede norm blijkt dat wanneer het geluid voldoet aan de standaardwaarde deze aanvaardbaar is. Er hoeft dan geen verdere afweging plaats te vinden. Zoals gezegd biedt het Bkl ook ruimte om gemotiveerd hogere geluidsniveaus aanvaardbaar te achten. Het gaat dan om geluidsniveaus die hoger zijn dan de standaardwaarden, maar wel voldoen aan de grenswaarden. Voor de motivatie hierbij maken de gemeenten gebruik van het bestaande geluidbeleid, waarbij de geluidsklassen zijn aangepast aan het normenstelsel van de Omgevingswet zoals weergegeven in figuur 3 van deze notitie.

Aanvullend biedt het Bkl ook de mogelijkheid om in specifieke gevallen geluid boven de grenswaarde toe te staan en niet-geluidgevoelige gevels (met bouwkundige maatregelen of vanwege zwaarwegende belangen) op te nemen in het omgevingsplan. Hierbij spelen het afwegen van maatregelen om het geluid te verlagen een belangrijke rol alsmede het rekening houden met het belang van het beschermen van de gezondheid door de aanwezigheid van een geluidluwe gevel.

Met het rekening houden met het belang van het beschermen van de gezondheid door een geluidluwe gevel kan het huidige beleid worden voortgezet, waarbij de eis voor het realiseren van een geluidluwe gevel is gekoppeld aan de geluidsklassen waarbinnen het geluidniveau valt.

Voor de overige onderdelen waarin de gemeente afwegingsruimte heeft wordt in deze notitie geen concreet voorstel gedaan over hoe hier mee om te gaan. Hier worden in het bestaande beleid meestal ook geen concrete uitspraken over gedaan. Voor nu achten wij het voldoende om er bewust van te zijn dat deze afwegingsruimte er is.

In onderstaand overzicht is weergegeven voor welke onderdelen de gemeente afwegingsruimte heeft met betrekking tot het toestaan van geluidgevoelige gebouwen binnen een geluids aandachtsgebied. Het overzicht is gegenereerd op basis van paragraaf 5.1.4.2a.4 van het Bkl. Tevens is aangegeven of dit onderdeel nieuw is onder de Omgevingswet en of het huidige beleid reeds voorziet in een beleidsregel over hoe met dit onderdeel wordt omgegaan. Het overzicht is bedoeld ter bewustwording van de afwegingsruimte die deze paragraaf biedt.

Tabel 1: afwegingsruimte paragraaf 5.1.4.2a.4 van het Bkl

Afwegingsruimte	Artikel Bkl	Nieuw onder de omgevingswet?	Opgenomen in bestaand beleid?	Opgenomen in notitie?
Overschrijding standaardwaarde	5.78u	Nee	Ja	Ja
Overschrijding grenswaarde bij vervangende nieuwbouw	5.78v	Nee	Nee	Nee
Overschrijding grenswaarde bij functiewijziging	5.78w	Ja	Nee	Nee
Overschrijding grenswaarde d.m.v. niet-geluidgevoelige gevel met bouwkundige maatregelen	5.78y	Gewijzigd	Deels	Nee
overschrijding grenswaarde vanwege zwaarwegende belangen dmv een niet-geluidgevoelige gevel zonder bouwkundige maatregelen	5.78aa	Gewijzigd	Deels	Nee
belang van een geluidluwe gevel, betrekken* bij afweging	5.78ab, lid 1	Ja	Ja	Nee
belang van een geluidluwe gevel, rekening houden met* bij afweging	5.78ab, lid 2	Ja	Ja	Nee
beoordelen aanvaardbaarheid gecumuleerd geluid	5.78ac	Nee	Nee	Nee

*: In de memorie van toelichting van het Bkl wordt een toelichting gegeven over de wijze waarop een bevoegdheid door middel van instructieregels mag of moet worden uitgeoefend. Deze zijn onder te verdelen in drie basistypen: betrekken bij, rekening houden met en in acht nemen. In bijlage 3 wordt dit nader toegelicht.

Evaluatie en actualiseren geluidbeleid

Het huidige geluidbeleid van de gemeenten binnen de regio Arnhem is ongeveer 15 jaar oud. Onderdelen van het beleid zijn daarmee verouderd. Evaluatie en actualisering is daarom noodzakelijk. De komst van de Omgevingswet geeft extra aanleiding om het huidige beleid te actualiseren, omdat het huidige geluidbeleid is gebaseerd op de systematiek van de Wet geluidhinder en niet op die van de Omgevingswet. ODRA heeft ruime ervaring met het toepassen van het geluidbeleid binnen de regio. Hierdoor zijn wij ook goed op de hoogte van de knelpunten die het huidige geluidbeleid soms oplevert. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om niet passende grenswaarden, statische gebiedsindelingen en het ontbreken van een duidelijke procedure wanneer en hoe kan worden afgeweken van het beleid. Wij zijn dan ook zeer bereid om mee te denken over hoe het geluidbeleid het beste geactualiseerd kan worden en welke keuzes hierin zijn te maken.

Overige aandachtspunten geluid onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet vinden voor het onderwerp geluid diverse wijzingen plaats. Daarnaast is het onderwerp in meerdere onderdelen in te delen. Deze notitie gaat alleen in op het beleid om geluidgevoelige gebouwen in geluidaandachtsgebieden mogelijk te maken. Hieronder geven wij ter informatie een korte opsomming van de overige onderdelen over het onderwerp geluid waarvoor voor gemeenten in de Omgevingswet regels zijn opgenomen en waarvoor de gemeenten (op termijn) actie moeten ondernemen. In bijlage 4 is als achtergrondinformatie een presentatie van het ministerie van IenW opgenomen over geluid op hoofdlijnen in de Omgevingswet (19 april 2023).

Omgevingsplan

- Geluid door activiteiten;
- Geluid door specifieke activiteiten;
- Geluid door industrieterreinen met GPP's⁶;
- Geluid door wegen zonder GPP's;
- Indirecte effecten van veranderend verkeer;
- Indirecte effecten van wijzing in de geluidoverdracht;
- Overgang geluidregels van de Bruidsschat naar het Omgevingsplan;

Monitoring

- Monitoringsplicht gemeentelijke wegen (inclusief vaststellen basis geluidemissie (BGE));
- Monitoringsplicht industrieterreinen met GPP's (inclusief vaststellen van GPP's op referentiepunten)

Overig

- Wijzigingen reken- en meetvoorschriften geluid;
- Saneringsregeling weg- en railverkeerslawaaï.

⁶ Geluidproductieplafonds

Bijlagen

Bijlage I	Bkl regels voor het toelaten van nieuwe woningen en andere geluidgevoelige gebouwen in een geluidaandachtsgebied van een weg, spoor of een industrieterrein;
Bijlage II	Geluid en gezondheid;
Bijlage III	Type instructieregels;
Bijlage IV	Presentatie Geluid in de Omgevingswet, d.d. 19 april 2023, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Bijlage V	Bestaand gemeentelijk beleid onder de Omgevingswet (IPLO)