

Consequenties 'Aanvullingsbesluit geluid' voor industrieterreinen

Van zonegrens naar geluidproductieplafonds, van lijnen naar punten

Dit artikel behandelt inhoud, gevolgen en discussiepunten van de wijziging van de huidige zonering van industrieterreinen.

Door: Jan Granneman

Over de auteur:

Ir. J.H. Granneman, Peutz Zoetermeer, afdeling industrie.

INLEIDING

Onder de Omgevingswet (Ow) wordt geluid inhoudelijk geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en vooral ook in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Via een apart besluit, het Aanvullingsbesluit geluid (Abg), worden de nieuwe geluidregels voor de bronsoorten industrieterreinen, wegen en spoorwegen uitgewerkt. Deze worden dan vervolgens via een wijziging ingevoegd in het Bkl.

Disclaimer

Dit artikel is gebaseerd op versie van stukken die ten tijde van het schrijven ervan beschikbaar waren. Uit overleg met het Ministerie is gebleken dat voor industrieterreinen geen wezenlijke verschillen worden verwacht in de internetconsultatieversie.

ALGEMEEN

Met de beleidsvernieuwing beoogt het Rijk onbeheerste groei van geluidbelastingen tegen te gaan, alsmede het reduceren van geluidbelastingen en het bevorderen van bronbeleid.

Bij rijkswegen en hoofdspoorwegen wordt al gewerkt met geluidproductieplafonds (gpp's). Dat wordt in het Abg ook geïntroduceerd voor provinciale wegen en industrieterreinen. De gpp's leggen de bovengrens vast van de geluidproductie van deze bronsoorten, met als grootheid L_{den} (en voor industrie ook L_{night}). Kenmerkend voor het gpp-systeem is dat het beheer van industrieterreinen (de huidige gezonde terreinen ex Wgh) en de omgeving juridisch gescheiden zijn.

"Geluidproductie" betreft de geluidbelasting in L_{den} op een referentiepunt op korte afstand van de bron. Het begrip "geluidemissie" wordt gehanteerd voor de bronsterkte van een geluidbron.

In plaats van het begrip "woning" wordt in het Abg het begrip "geluidgevoelige gebouwen" gehanteerd, zoals gedefinieerd in het Bkl. Dit betreft woningen, verzorgingshuizen, woonwagens en woonschepen, scholen, diverse zorginstellingen en kinderdagverblijven. Daarmee gelden de regels ook voor locaties waar "wonen" is toegestaan maar nog geen woning is gebouwd.

Het begrip "gevel" dient beschouwd te worden als "de zijde" van een woning. Het begrip "uitwendige scheidingsconstructie" wordt alleen nog gebruikt ter bepaling van geluidwerende voorzieningen om aan geluidgrenswaarden in geluidgevoelige ruimten te voldoen. Het geluid wordt op alle relevante zijden van een geluidgevoelig gebouw getoetst. De indeling van een geluidgevoelig gebouw is geen onderdeel van de ruimtelijke beoordeling. Die indeling is wel van belang bij het voldoen aan binnenniveau-grenswaarden, zoals ook in de huidige regels.

Ten aanzien van geluidnormen gelden alleen de volgende twee begrippen:

- standaardwaarde (voorheen "voorkeurswaarde") waarvan gemotiveerd kan worden afgeweken;
- grenswaarde (voorheen "maximale waarde") als harde bovengrens waarvan alleen bij uitzondering, in zwaarwegende gevallen, kan worden afgeweken.

Een verruiming van gpp-waarden is mogelijk indien:

- geen of onvoldoende geluidbeperkende maatregelen kunnen worden getroffen;
- de overschrijding van de eerst vastgestelde gpp-waarden zoveel mogelijk wordt beperkt;
- de geluidbelasting op geluidgevoelige gebouwen niet meer bedraagt dan 60 dB-L_{den} en 50 dB-L_{night} .

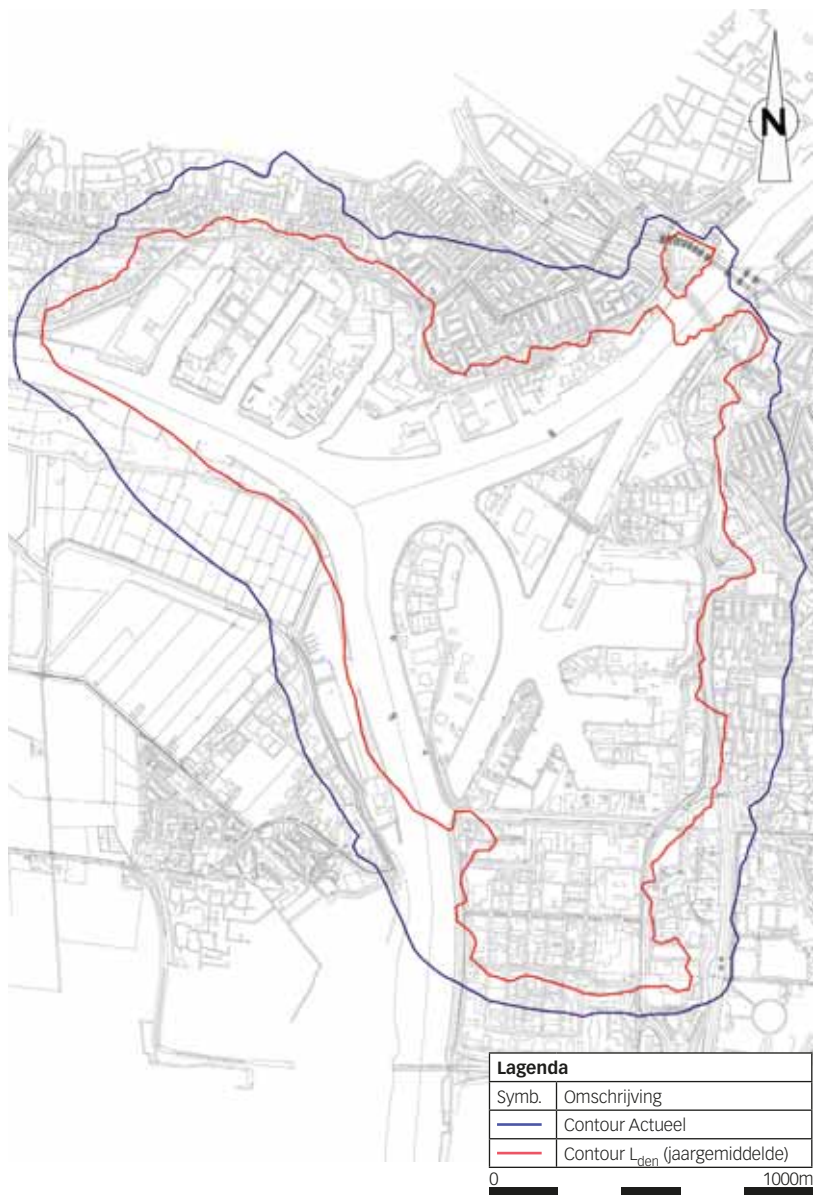
In het Abg is tevens aangegeven dat geluidbeperkende maatregelen niet behoeven te worden getroffen indien deze financieel niet doelmatig zijn of zwaarwegende bezwaren ontmoeten van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard.

Een overschrijding van de grenswaarde van 60 dB-L_{den} en 50 dB-L_{night} kan worden toegelaten als dat onvermijdelijk is en als de volgende maatregelen niet kunnen worden getroffen:

- wegnemen van de geluidgevoelige bestemming (functiewijziging);
- minnelijke overeenkomst over het nemen van bouwkundige maatregelen tegen een vergoeding van de kosten daarvan;
- andere geluidbeperkende maatregelen dan maatregelen aan de bron.

INVOERING L_{DEN}

In het nieuwe systeem wordt voor industrieterreinen de dosismaat L_{den} geïntroduceerd, een jaargemiddelde, A-gewogen waarde, uitgedrukt in dB. Daarbij worden de geldende grenswaarden



FIGUUR 1: EFFECT INVOERING L_{DEN} OP GELUIDCONTOUREN.

in L_{etmaal} omgezet in L_{den} met gelijke getalsgrootte. Bij gezoneerde industrieterreinen is veelal de geluidbelasting in de nachtperiode bepalend voor L_{etmaal} . Bij gelijkblijvende grenswaarde maar dan in L_{den} zou de geluidemissie in de nachtperiode kunnen worden verhoogd, zonder dat daardoor de geluidbelasting in L_{den} verandert. Dit is ongewenst geacht. Daarom is additioneel de grenswaarde L_{nacht} ingevoerd, ook een jaargemiddelde waarde.

Het effect van de invoering van L_{den} is afhankelijk van specifieke kenmerken van het industrieterrein, met name de grenswaarden die aan bedrijven zijn opgelegd. Indien bedrijven vooral "standaard" grenswaarden van 50, 45 en 40 dB(A) voor respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode hebben (of andere waarden maar met dezelfde onderlinge verschillen), is het effect van een gewijzigde etmaalmiddeling beperkt. Indien (vrijwel) geen akoestisch relevante avond- en nachtactiviteiten optreden is het effect van de gewijzigde etmaalmiddeling 3 dB geluidruimte. Door de omzetting van de huidige dosismaat L_{etmaal} naar de nieuwe dosismaat L_{den} ontstaat in het algemeen getalsmatig circa 3 à 4 dB geluidruimte. Figuur 1 geeft een illustratie van dit effect. Ontstane geluidruimte kan gebruikt worden voor extra geluidemissie bij bestaande bedrijven of de ontwikkeling van lege kavels. Voor L_{nacht} is - uitsluitend door jaarmiddeling - sprake van additionele geluidruimte van ten hoogste 1 dB. Daarmee zijn de ontwikkel-

mogelijkheden in de nachtperiode beperkt, en daardoor voor volcontinue bedrijven ook in de rest van het etmaal.

De berekening (conform de European Noise Directive) van L_{den} en L_{day} wordt opgenomen in de Omgevingsregeling. De berekening van L_{de} ($L_{day-evening}$) wordt daaraan toegevoegd.

Een bedrijf kan/mag meer geluid produceren dan in de representatieve bedrijfssituatie bij een vergunde incidentele bedrijfssituatie (maximaal 12 dagen per jaar). Dit moet met de invoering van L_{den} worden meegenomen in de jaargemiddelde geluidemissie. De geluidemissie van het industrieterrein als geheel zal naar verwachting hierdoor slechts beperkt toenemen.

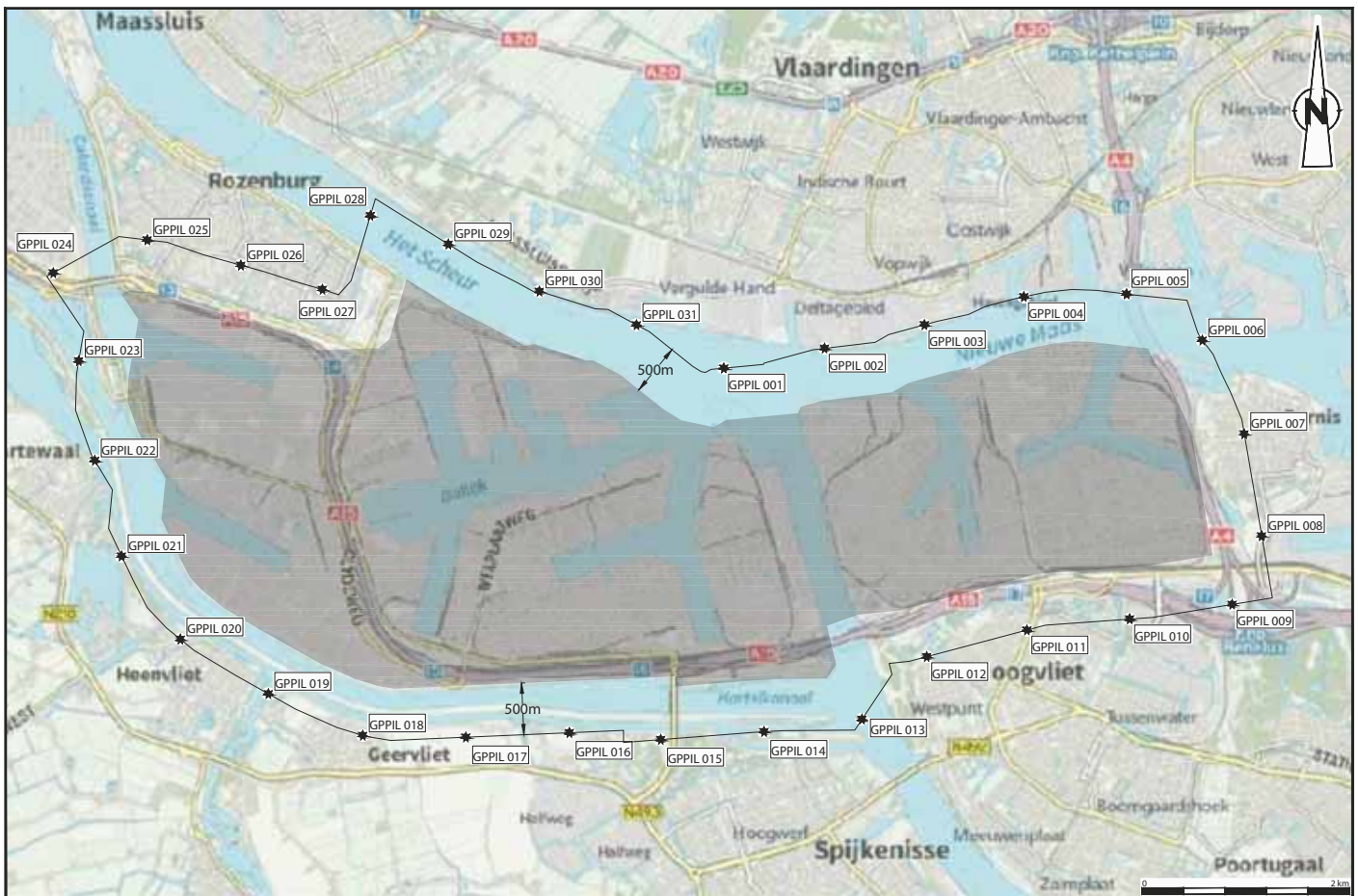
KEUZE GPP-POSITIES

Voor het Ministerie is uitgangspunt dat de bestaande rechten van industrieterreinen gewaarborgd worden. Onbenutte geluidruimte op industrieterreinen wordt verdisconteerd in de gpp-waarden door, uitgaande van bestaande rekenmodellen, geluidbronnen toe te voegen die deze geluidreserve representeren. De locatie van gpp-posities bepaalt mede de "akoestische ruimte" voor deze toe te voegen bronnen alsmede de mogelijkheid om bronnen op het industrieterrein te verplaatsen ("akoestische flexibiliteit"). Gpp-posities op te korte afstand geven uitkomsten die niet overeen hoeven te komen met uitkomsten op grote afstand indien het akoestisch zwaartepunt van "opvulbronnen" aan de rand van het industrieterrein ligt. Daarmee kan geluidruimte verloren gaan. Dit vereist zorgvuldige gpp-locatiekeuzes.

Vanuit de doelstelling "eenvoudig beter" is eertijds door het Ministerie uitgegaan van de systeemomzetting zonder de beroepsmogelijkheid ("omzetting van rechtswege"). Toen is uitgebreid nagedacht over hoe de bestaande geluidrechten in de gpp-waarden worden vertaald, op basis van MTG-waarden en de zonegrens, op representatief te achten posities. Dit is achterhaald door "voortschrijdend inzicht": de overgang van rechtswege is niet haalbaar omdat bij de systeemomzetting onvermijdelijk keuzes gemaakt worden.

Daarnaast streeft het Ministerie uniformiteit na overeenkomstig de systematiek voor rijksinfrastructuur, met grenswaarden gebaseerd op de geluidproductie van wegen op uniform vastgestelde gpp-posities. De wegbeheerder is alleen verantwoordelijk voor de geluidproductie van die weg, los van wat andere partijen nabij die weg ondernemen. Dat principe wenst het Ministerie ook voor industrieterreinen met gpp-posities rondom een "gezoneerd" industrieterrein op vaste afstand tot de grens van het industrieterrein en met vaste onderlinge afstanden. De veelal onderling verschillende geluidgrenswaarden op deze gpp-posities worden gebaseerd op het actuele geluidmodel, rekening houdend met lege kavels maar ook met beschikbare geluidruimte bij een fysiek "vol" industrieterrein (en die door bestaande bedrijven kan worden benut).

Scheiding van verantwoordelijkheden tussen bron en omgeving biedt evidente voordelen ook voor industrieterreinen. Discutabel is of daarvoor een vergelijkbaar systeem als bij wegen noodzakelijk c.q. wenselijk is. Industrieterreinen zijn wezenlijk minder uniform in karakter dan wegen. Wegen hebben goed definieerbare rijlijnen; industrieterreinen hebben echter grillige uitwendige grenzen waarvoor het aanhouden van vaste afstanden complex is. De geluidemissie van wegen heeft een relatief eenvoudige relatie met de geluidbronnen (aantallen, rijsnelheid, type motorvoertuig). De geluidemissie van industrieterreinen is divers en sterk afhankelijk van de aanwezige fabrieken en is in alle richtingen verschillend.



FIGUUR 2: VOORBEELD VAN GPP-POSITIES

Door het bedrijfsleven is voorgesteld de gpp-afstand te relateren aan de industrieterrein-grootte. De gevoeligheid voor de posities van “opvulbronnen” is daarmee kleiner en de akoestische flexibiliteit wordt minder beperkt. De afstand (R) van de gpp-posities ten opzichte van de grens van het industrieterrein is vastgesteld op $R = \sqrt{S}$ m, waarbij S de oppervlakte van het industrieterrein in m² betreft. De minimale en maximale afstand bedraagt respectievelijk 50 en 500 m. De onderlinge afstand van de gpp-posities $2 \times R$. In figuur 2 zijn gpp-posities weergegeven voor een industrieterrein.

Evenwel, welk belang wordt gediend met de maximale afstand van 500 m als er op grotere afstand geen geluidgevoelige gebouwen aanwezig zijn, zoals bij grote industrieterreinen (zie bijvoorbeeld figuur 2). Het bedrijfsleven heeft maximaal 2.000 m voorgesteld, dan wel 500 m met de mogelijkheid om daar in specifieke gevallen van af te wijken (zoals gemeenten ook voor een kortere afstand dan 50 m mogen kiezen).

Het Ministerie acht het echter onwenselijk om de referentiepunten afhankelijk te maken van geluidgevoelige gebouwen in de omgeving. Dan leiden veranderingen in de omgeving (bijvoorbeeld het projecteren van nieuwe woningen) tot discussie over de situering van de referentiepunten. Daarnaast zorgt in het gpp-systeem de zogenoemde werkruimte voor flexibiliteit. Als een industrieterrein de toegestane geluidproductie op één of meerdere gpp-posities geheel opvult, zal er inderdaad geen flexibiliteit meer zijn.

Herindeling van de geluidemissie van activiteiten of het toevoegen van geluidemissie aan de rand van het industrieterrein blijkt beperkt te worden door de afstand van gpp-posities te maximaliseren op 500 m afstand, daar waar beoordelingsposities (MTG- of zoneposities) op grotere afstand zijn gelegen. Dit geldt met name voor hele grote industrieterreinen. Deze beperking geldt

onder het huidige regime niet en is dan ook niet gewenst. Bij kleinere industrieterrein is deze beperking van de flexibiliteit minder groot. Daar kan er zelfs sprake zijn van een beperking van flexibiliteit als er grotere afstanden dan 500 m worden gekozen, omdat de afscherming door gebouwen op het industrieterrein voor gpp-posities op grotere afstand geringer is.

Vooralsnog wordt verwacht dat “water” (denk aan havenbekkens) meegenomen wordt bij de bepaling van het oppervlak S van het industrieterrein (bepalend voor de afstand van gpp-posities). E.e.a. wordt geregeld in de rekenregels.

VERWAARLOZINGEN

De wens bestond om akoestisch niet-relevante bedrijven bij toetsing buiten beschouwing te mogen laten. Voorgesteld is het verwaarlozen van type A-bedrijven conform het Activiteitenbesluit c.q. B30-bedrijven, d.w.z. bedrijven die conform de VNG-publicatie “Bedrijven en milieuzonering” voor geluid een richtafstand kennen van 30 m. Het effect van dergelijke verwaarlozingen is onderzocht bij zes qua verschillen in verschijningsvorm representatief te achten gezoneerde industrieterreinen. Het verwaarlozen van type A-bedrijven bleek nagenoeg geen invloed heeft op de ligging van de 50- en 55 dB(A)-etmaalcontouren of de geluidbelasting op gpp-posities. Hetzelfde geldt voor B30-bedrijven, behalve indien dergelijke bedrijven zijn geconcentreerd aan de rand van het industrieterrein.

In het Abg is opgenomen dat in het omgevingsplan kan worden bepaald dat een activiteit zo wordt verricht dat het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{Ar,LT}$ van geluid en het maximale geluidniveau L_{Amax} door die activiteit, op 30 meter afstand van de begrenzing van de locatie waar de activiteit wordt verricht, niet meer bedraagt dan de standaardwaarden uit de desbetreffende

tabel, verminderd met 5 dB. Deze niet-geluidrelevante activiteiten kunnen buiten beschouwing blijven bij de vaststelling en naleving van gpp's.

ZONEBEHEERSPLAN

De status van het (voorheen) zonebeheersplan als grond voor vergunningweigerings is impliciet geregeld, evenwel met de mogelijkheid om gedurende 5 jaar te mogen afwijken. Onder de Omgevingswet moeten activiteiten altijd voldoen aan de geluidregels van het Omgevingsplan. Gemeenten zijn verplicht om bij het stellen van die geluidregels de gpp's in acht te nemen omdat geluidregels en gpp's onderdeel zijn van het Omgevingsplan. Een vergunning wordt geweigerd als gpp's niet worden gerespecteerd.

LIGPLAATSEN VOOR WOONSCHEPEN

De problemen door het geluidgevoelig worden van ligplaatsen voor woonschepen ("drijvende woonfuncties") is tussentijds in het kader van het Activiteitenbesluit opgelost door 5 dB ruimere grenswaarden voor type A- en B-bedrijven. De problematiek van ligplaatsen in geluidzones ex Wgh is destijds vooruitgeschoven naar de Omgevingswet. Dat is met het Abg opgelost door de scheiding van bron en omgeving. Het respecteren van bestaande rechten bij de vaststelling van gpp-waarden kan leiden tot relatief hoge geluidbelastingen bij ligplaatsen, hetgeen kan leiden tot saneringsdruk bij opvolgende gpp-besluiten. De scheiding van bron en ontvanger borgt evenwel de rechten van het bedrijfsleven. Bij een nieuw gpp-besluit worden bij verhoging van gpp-waarde(n) deze locaties wel beschouwd. Een uitzondering van de regels voor ligplaatsen is niet mogelijk.

CUMULATIE

De geluidseisen aan bedrijven kunnen strenger worden vanwege cumulatie, echter alleen waar het binnenniveaus betreft. In tegenstelling tot de huidige beoordelingssystematiek met toetsing aan grenswaarden per bronsoort wordt namelijk in het nieuwe systeem het gecumuleerde binnenniveau beoordeeld. Voorgescreven is welke bronsoorten tenminste beschouwd dienen te worden. De gemeente besluit zelf welke bronsoorten nog meer meegenomen moeten worden (denk aan scheepvaartlawaai, menselijk stemgeluid). De binnenniveau-grenswaarden worden niet gewijzigd, maar door cumulatie kan de gezamenlijke geluidbelasting hoger uitvallen, met als mogelijk gevolg extra geluidwederende maatregelen. Verbetering van de regels voor cumulatie van geluid gebeurt op dringend verzoek van de Tweede Kamer. Het bedrijfsleven bepleit menselijk stemgeluid formeel buiten beschouwing te laten. De bepaling ervan is lastig met grote verschillen in uitkomsten, en de beheersing ervan vereist primair gedragsvoorschriften, waarvoor een akoestische inventarisatie niet strikt noodzakelijk is.

OVERLAPPENDE INDUSTRIETERREINEN

Nieuw is ook dat de standaardwaarden en grenswaarden gelden per bronsoort als geheel, dus voor alle industrieterreinen gezamenlijk. Dit is van belang waar thans geluidzones elkaar overlappen. Bij de eerste vaststelling heeft het optellen van het geluid van industrieterreinen geen gevolgen. Bij nieuwe woningen in "overlap-gebieden" geeft dit een iets hoger beoordelingsniveau.

WINDTURBINES

Het geluid van windturbines is expliciet uitgesloten van het geluid van een industrieterrein. Daarmee kunnen windturbines overal op een industrieterrein geplaatst worden. (Het Bkl stelt overigens wel geluidregels aan windturbines.) De geluidemissie van windturbines moet wel worden meegenomen in de bepaling van de gecumuleerde geluidbelasting ter beoordeling van optredende binnenniveaus van geluidgevoelige gebouwen. Als, zoals bij grote industrieterreinen, op korte afstand van de grens van het

industrieterrein geen geluidgevoelige gebouwen zijn gelegen, zal de geluidemissie van (solitaire) windturbines niet relevant zijn voor de optredende geluidbelasting vanwege het industrieterrein als geheel. Het geluid van windturbines heeft ook een andere dosis-effect-relatie dan industriellawaai. Alleen bij grote windturbineparken aan de rand van een industrieterrein kan sprake zijn van een relevante geluidbijdrage.

REDELIJKE SOMMATIE

Daar waar niet alle bedrijven iedere dag een maximale geluidemissie kennen volgens de representatieve bedrijfssituatie, is de gesommeerde geluidbelasting van alle bedrijven tezamen lager dan op basis van die maximale representatieve bedrijfssituatie. De huidige correctie voor dit effect heet "redelijke sommatie", met een mogelijke aftrek tussen 0 dB en 3 dB op de geluidbelasting op beoordelingsposities. Dit vervalt vanwege de jaargemiddelde beoordeling in L_{den} , maar bij de eerste vaststelling van gpp's wordt er nog wel rekening mee gehouden.

GELUIDKARAKTERISTIEKEN

De mogelijkheid blijft om bij het vaststellen van (en toetsen aan) gpp's rekening te houden met een impulsachtig of tonaal karakter van het geluid. Dit speelt vooral bij solitaire bedrijven zoals transformatorstations, waar het tonale karakter duidelijk waarneembaar is in de omgeving.

BEHEER

Het beheer van industrieterreinen ligt bij de gemeente waarin dat terrein ligt. Bij gemeentegrensoverschrijdende industrieterreinen voert elke gemeente het beheer over het eigen gedeelte van het industrieterrein. De geluidproductieplafonds gelden evenwel voor het industrieterrein als geheel, waardoor gemeenten beheerstaten veelal gezamenlijk zullen (moeten) uitvoeren.

INFORMATIEPLICHT

Het bevoegd gezag kan gegevens opvragen van degenen die bedrijfsmatige activiteiten verrichten op dat industrieterrein over de geluidemissie van die activiteiten (ter vaststelling van geluidproductieplafonds en/of van te nemen geluidreducerende maatregelen). Die informatieplicht zal niet gelden voor voornoemde akoestisch niet-relevante activiteiten.

MONITORING

Vanwege de nalevingsverplichting zal jaarlijks een stand van zaken worden opgemaakt. De uitvoerigere openbare verslaglegging zal vijfjaarlijks plaatsvinden.

REKENREGELS

Er komen rekenregels in een aparte Aanvullingsregeling geluid, die de Omgevingsregeling zal aanvullen. Daaraan wordt de HMRI toegevoegd. Nieuwe Europese rekenregels (Cnossos) worden wellicht geïmplementeerd. De rekenregels voor de bepaling van de gecumuleerde geluidbelasting wijzigen o.b.v. Europees onderzoek.

DIVERSEN

Het verzoek van het bedrijfsleven om voor scholen e.d. voor de avondperiode dezelfde grenswaarde te hanteren als voor de dagperiode (vanuit functionele eisen verdedigbaar) is vooralsnog niet gehonoreerd.

Voor andere bedrijventerreinen dan de "formele" industrieterreinen kunnen gemeenten vrijwillig geluidproductieplafond vaststellen.

REFERENTIES

- Concept-aanvullingsbesluit geluid omgevingswet
- Concept-aanvullingsbesluit geluid omgevingswet – Nota van toelichting
- Concept-aanvullingsbesluit geluid omgevingswet – Nota van toelichting – artikelsgewijs