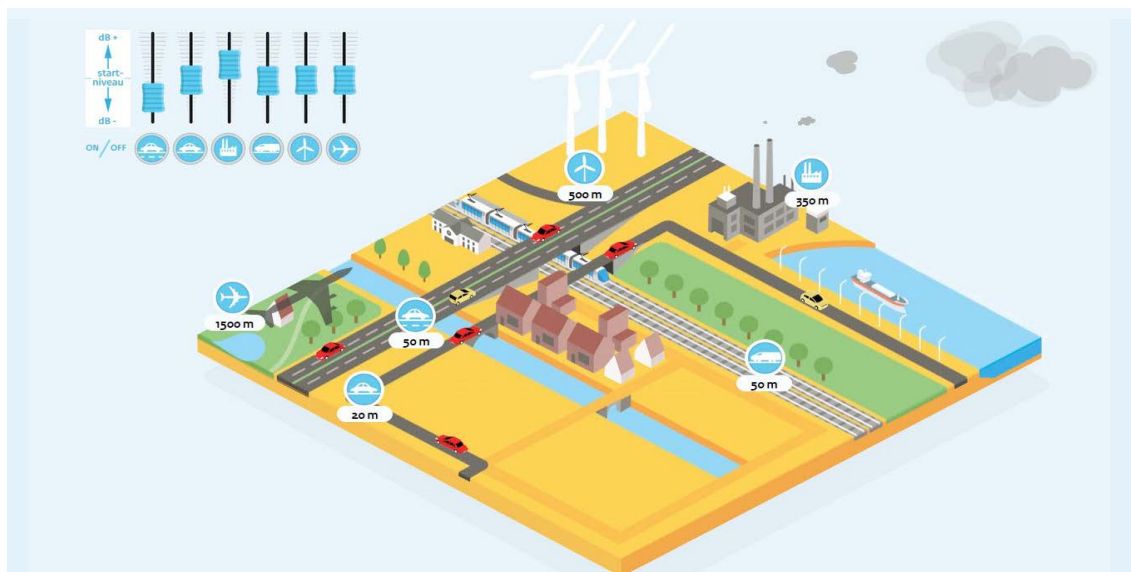


Geluid in de Omgevingswet, gevolgen voor bedrijven

Dit artikel behandelt gevolgen en aandachtspunten voor bedrijven inzake het milieuaspectet geluid in Omgevingsplannen. Specifiek wordt ingegaan op de gewijzigde aanpak van industrieterreinen.

Door Jan Granneman



Over de auteur: Ir. Jan H. Granneman, voorheen werkzaam bij Peutz, is redactielid van het blad Geluid en voorzitter van de expertcommissie geluid van VNO-NCW / MKB-Nederland.

Inleiding

De Omgevingswet (Ow) wijzigt de wijze waarop planologisch met geluid ten gevolge van industriële activiteiten wordt omgegaan. De gemeente als opsteller van Omgevingsplannen krijgt meer beleidsmatige vrijheid voor het hanteren van geluidnormen voor activiteiten op bedrijventerreinen. Ook voor - conform de voormalige Wet geluidhinder (Wgh) gezoneerde - industrieterreinen is een ingrijpende verandering aan de orde. Beide veranderingen vragen om gepaste aandacht van het bedrijfsleven teneinde bestaande rechten en ontwikkelingsmogelijkheden te behouden. Bij de ontwikkeling van de Omgevingswet is over het aspect geluid veelvuldig constructief overleg gevoerd tussen de overheid en het georganiseerde bedrijfsleven. Belangrijke gesprekstema's waren o.a. het beheersen van de risico's van oprukkende woningbouw, het veilig stellen van bestaande rechten, adequaat overgangsbeleid, (waar opportuun) nadeelcompensatie en optimale procedures. Dit artikel licht een en ander toe, met aandachtspunten voor het bedrijfsleven.

Omgevingswet, algemeen

De Omgevingswet beoogt balans te brengen tussen diverse milieuaspecten. Figuur 1 geeft dat weer met "schuiven" van een mengpaneel: als een bepaald milieuaspectet minder "scoort", kan dat gecompenseerd worden door een ander milieuaspectet of omgevingsfactor beter te laten scoren.

Figuur 1. Omgevingsfactoren in onderlinge balans

Ook voor geluid is daarmee de beleidsmatige vrijheid toegenomen om lokaal tot een optimale afweging te komen. Geluid betreft een lokaal aspect en kan dus lokaal geregeld worden. Bedrijven zijn gebaat bij continuïteit en consistentie in geluidbeleid, op basis waarvan zij investeringen kunnen doen die ook op langere termijn hun waarde behouden. Wisselingen in beleid zijn in dat licht een risico, maar bieden wellicht ook kansen.

De Ow maakt ten aanzien van omgevingsgeluid onderscheid tussen de volgende typen milieubelastende activiteiten:

- Activiteiten niet op een industrieterrein (bedrijventerrein en gemengd gebied)
- Activiteiten op een (voorheen gezoneerd) industrieterrein

Het volgende gaat op beide typen in.

Activiteiten niet op een industrieterrein (bedrijventerrein en gemengd gebied)

Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) kent voor dit type bedrijven

- standaardwaarden; als in het Omgevingsplan (Op) daaraan wordt voldaan, is volgens het Rijk sprake van een aanvaardbare situatie, en;
- grenswaarden, die alleen bij uitzondering overschreden mogen worden, mits zorgvuldig gemotiveerd.

De bijbehorende waarden zijn samengevat in tabel 1.

Tabel 1. Standaardwaarden voor geluid op een geluidgevoelig gebouw c.q. grenswaarden voor geluid in geluidgevoelige ruimten in geluidgevoelige gebouwen conform het Bkl

Standaardwaarde toelaatbaar geluid op een geluidgevoelig gebouw			
	07.00-19.00 uur	19.00-23.00 uur	23.00-07.00 uur
Langtijdgemiddeld beoordelingsniveau $L_{A,r,LT}$ als gevolg van activiteiten	50 dB(A)	45 dB(A)	40 dB(A)
Maximaal geluidniveau $L_{A,max}$ veroorzaakt door aandrijfgeluid van transportmiddelen	--	70 dB(A)	70 dB(A)
Maximaal geluidniveau $L_{A,max}$ veroorzaakt door andere piekgeluiden	--	65 dB(A))	65 dB(A)

Grenswaarde toelaatbaar geluid in geluidgevoelige ruimten binnen (in- en aanpandige) geluidgevoelige gebouwen			
	07.00-19.00 uur	19.00-23.00 uur	23.00-07.00 uur
Langtijdgemiddeld beoordelingsniveau $L_{A,r,LT}$ als gevolg van activiteiten	35 dB(A)	30 dB(A)	25 dB(A)
Maximaal geluidniveau $L_{A,max}$ veroorzaakt door aandrijfgeluid van transportmiddelen	--	55 dB(A)	55 dB(A)
Maximaal geluidniveau $L_{A,max}$ veroorzaakt door andere piekgeluiden	--	45 dB(A))	45 dB(A)

De waarden in tabel 1 zijn advieswaarden en geen wettelijk geldende geluidnormen, behoudens de grenswaarden in geluidgevoelige ruimten.

Maximale geluidniveaus

Blijkens tabel 1 adviseert het Bkl qua maximale geluidniveaus (piekgeluiden) geen standaard- en grenswaarden voor de dagperiode. E.e.a. is gebaseerd op wetenschappelijke onderzoeken van o.a. het RIVM, TNO en de Gezondheidsraad, die zijn samengevat in een adviesrapport van Peutz [1], zie ook het artikel in dit blad [2]. Het Bkl geeft gemeenten evenwel de gelegenheid om in het Op toch "grenswaarden" voor piekgeluiden in de dagperiode op te nemen. Daarvoor moeten gegronde motieven bestaan, en niet traditionele of andere minder doorslaggevende overwegingen, gezien de extra beperkingen die dit voor bedrijven oplevert.

Toch kan het zinvol zijn in bepaalde gevallen grenswaarden te stellen aan piekgeluiden in de dagperiode. Denk aan binnenstedelijke stille hofjes die ook qua piekgeluiden rustig zouden moeten blijven. Maar ook om in specifieke gevallen hinder te vermijden. Ter illustratie daarvan het volgende. In het kader van de transitie ("verkleuring") van een (gezoneerd) industrieterrein werd op korte afstand van een constructiewerkplaats – ter vervanging van een ander bedrijf - een appartementencomplex op dat industrieterrein geprojecteerd. Onder het regime van de toen nog geldende Wet geluidhinder was dat qua equivalente geluidniveaus toelaatbaar; aan piekgeluiden werden formeel geen eisen gesteld. Echter, bij dit bedrijf is sprake van laad- en losactiviteiten, ook aan het einde van de nachtperiode, en deels op de openbare weg. Dit soort activiteiten gaat gepaard met relatief hoge piekgeluiden, die ontegenzeggelijk tot klachten zouden leiden bij de nieuwe bewoners. Uiteindelijk is, om het woningbouwproject toch door te laten gaan als deel van de algehele gebiedstransformatie, het bedrijf uitgekocht. Kortom, hanteer voor piekgeluiden in principe de waarden in tabel 1, en wijk daarvan alleen op goede gronden af.

Overgang Bestemmingsplan naar Omgevingsplan

Elk vigerend bestemmingsplan is van rechtswege per 1 januari

2024 tezamen met de zogenaamde "bruidsschat" overgegaan in een tijdelijk Op. De zogenaamde "bruidsschat" vult het Op aan met rijksregels voor die aspecten die nog niet in een bestemmingsplan waren opgenomen. In de bruidsschat zijn voor geluid regels opgenomen die zijn gebaseerd op de regels in bijvoorbeeld het Activiteitenbesluit.

Het geluidbeleid in het definitieve Op zal verschillen per gemeente, en kan zelfs per gebied verschillen binnen een gemeente. Dit verandert de wijze van behartiging van bedrijfsbelangen vanuit centrale bedrijfsorganisaties; daarover later meer.

Activiteiten op een (voorheen gezoneerd) industrieterrein

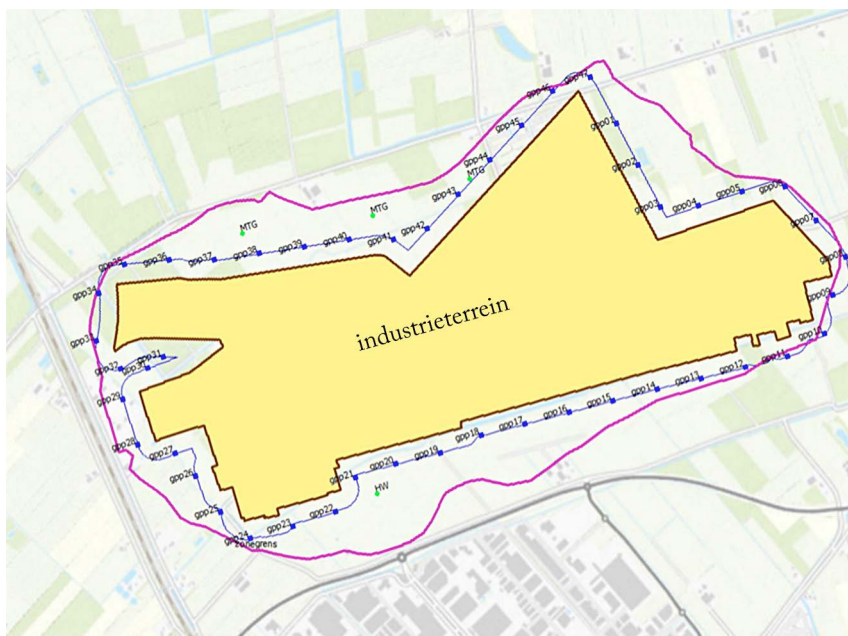
Geluidproductieplafond (GPP)

De Omgevingswet beoogt een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de geluidbron en de omgeving. De bronbeheerder is verantwoordelijk voor het beheersen van de geluidemissie. Het instrument daarvoor is het geluidproductieplafond (GPP): op referentieposities rond deze bronsoort gelden omgevingswaarden – de GPP-waarden – die niet overschreden mogen worden. De Wgh-systematiek met een geluidzone en zonegrens vervalt daarmee. Het geluid van een industrieterrein moet altijd binnen de GPP-waarden blijven. Bij (planologische) ontwikkelingen in het aandachtsgebied rond het industrieterrein moet de "omgeving" altijd rekening houden met GPP-waarden. GPP-waarden kunnen alleen gewijzigd worden na uitgebreid omgevingsonderzoek, waarbij het geluid op alle aanwezige geluidgevoelige gebouwen binnen het geluidaanachtsgebied moet worden beoordeeld.

De toelaatbare geluidemissie van een industrieterrein is hiermee niet meer afhankelijk van de geluidoverdracht buiten het industrieterrein (bijvoorbeeld geluidafschermende objecten); dit is uiteraard een voordeel voor bedrijven. In het desbetreffende GPP-besluit zijn opgenomen:

- de GPP-waarden en locaties van de referentiepunten waarop die waarden gelden
- geluidbrongegevens
- het geluidaanachtsgebied

Figuur 2 geeft een voorbeeld van referentiepunten en het geluidaanachtsgebied van een industrieterrein.



Figuur 2. Referentiepunten rondom industrieterrein (afstand tot grens industrieterrein: $0,5 \cdot \sqrt{S}$ en tussen 50 en 500 m, met S = oppervlakte industrieterrein; de onderlinge afstand tussen posities is gelijk)

Geluidaanachtsgebied

Het geluidaanachtsgebied betreft een locatie rond een industrieterrein waarbinnen het geluid hoger kan zijn dan de standaardwaarde van 50 dB voor L_{den} en 40 dB voor L_{night} . Figuur 3 geeft daarvan een voorbeeld.

De extra eis aan L_{night} beoogt te vermijden dat de geluidemissie van bedrijven significant naar de nachtperiode kan verschuiven met extra kans op geluidhinder. Zo'n verschuiving is bij weg en spoorweg minder waarschijnlijk; die L_{night} -eis geldt dus alleen voor industrieterreinen.



Figuur 3. Geluidaanachtsgebied rond een industrieterrein

Handleiding meten en rekenen industrielawaai

De "Handleiding meten en rekenen industrielawaai" (nu bijlage IVh Omgevingsregeling) is enigszins gewijzigd, o.a. omdat het geluid vanwege industrieterreinen in de jaargemiddelde waarde L_{den} en L_{night} wordt vastgelegd. Voor het overige is weinig veranderd qua berekeningsmethodiek; zie ook [3]. Daarmee is beoogd om zo min mogelijk andere rekenresultaten in fysiek ongewijzigde situaties te krijgen, om te vermijden dat bedrijven niet meer aan de geldende geluidgrenswaarden zouden voldoen door verandering van rekenregels. Wel is een methodiek opgenomen om tonaal geluid "objectief" vast te stellen. Voorts kan voor tonaal geluid een toeslag worden toegepast waar dit bij gezoneerde industrieterrein veelal niet is gebeurd. Met name bij solitaire bedrijven, denk aan trafostations, kan dit een verschil opleveren, hetgeen gepaste aandacht vraagt voor bestaande rechten.

Aandachtspunten voor het bedrijfsleven

Algemeen

Het geluidbeleid dat op termijn in de Omgevingsplannen wordt opgenomen, kan er toe leiden dat voor bedrijven in het desbetreffende gebied strengere geluidgrenswaarden gaan gelden dan onder het oude regime. Dat kan onnodig en/of onaantvaardbaar beperkend zijn voor de bedrijfsvoering. Om die reden is van belang dat bedrijven, al dan niet vertegenwoordigd door een bedrijvenvereniging, gebruik maken van de geldende inspraakmogelijkheden bij het opstellen van (definitieve) Omgevingsplannen.

GPP's rond industrieterreinen

De bestaande geluidruimte van (voorheen) gezoneerde industrieterreinen blijft bij de systeemwijziging behouden. Dit is de geluidproductie van het industrieterrein die is toegestaan bij maximale benutting van de grenswaarden in de Wgh. Die Wgh-grenswaarden betreffen zowel de 50 dB(A)-etmaalwaarde op de zonegrens als de Maximaal Toelaatbare Geluidbelastingen (MTG's) of hogere waarden ter plaatse van geluidgevoelige bestemmingen binnen de zone. De maximaal toelaatbare geluidproductie varieert in het algemeen sterk in verschillende richtingen, waarmee de vaststelling van die maximale benutting van de Wgh-grenswaarden een complexe aangelegenheid is. De bepaling van GPP-waarden zal – gebruik makend van een akoestisch rekenmodel – noodzakelijkerwijs door een iteratief proces plaats vinden. Inmiddels is er een hybride oplossing ontwikkeld waarbij akoestische rekenmodellen zijn gekoppeld aan een AI-optimalisatiealgoritme [4]. Vanuit bedrijfsbelang dient bewaakt te worden dat die rekenexercitie de bestaande rechten daadwerkelijk respecteert. Overigens is er een overgangperiode tot 1 januari 2032; op die datum dienen alle Omgevingsplannen definitief vastgesteld te zijn

en alle Wgh-grenswaarden te zijn omgezet naar GPP-waarden. Onder de Wgh bestond de mogelijkheid om een ruimere grenswaarde op de zonegrens te hanteren indien niet alle bedrijven gelijktijdig de maximale geluidproductie veroorzaken. Deze zogenaamde “redelijke sommatie” is voor diverse industrieterreinen gehanteerd. Die forfaitaire aftrek vanwege redelijke sommatie bij geluidzoning vervalt onder de Ow. Na vaststelling van GPP's heeft gedurende ten hoogste vijf jaar niet aan die geluidproductieplafonds te worden voldaan. Bij het toetsen aan het geluidproductieplafond dient zorgvuldig rekening te worden gehouden met de aldus geldende ruimere grenswaarden. Bij de overgang van Wgh-zoning naar Ow-GPP's worden de Wgh-grenswaarden (etmaalwaarden) getalsmatig ongewijzigd als L_{den} -waarden gehanteerd. Bij de meeste industrieterreinen zal sprake zijn van latente geluidruimte vanwege de jaarmiddeling in plaats van de representatieve bedrijfssituatie en een andere middeling over het etmaal. Bij de verdere uitwerking van GPP's op basis van de vast te stellen daadwerkelijke bedrijfssituatie zal die geluidruimte zichtbaar worden. De vraag ontstaat vervolgens wie die geluidruimte mag benutten: bedrijven voor de verdere ontwikkelingen met meer geluid of gemeenten om woningbouw te laten oprukken richting industrieterrein (of wellicht beide). Die discussie vereist gepaste aandacht van het bedrijfsleven, ook omdat verruiming van GPP-waarden in de toekomst niet erg waarschijnlijk is dan wel een complexe procedure kent.

Toekomstige ontwikkelingen

Om voor planologische ontwikkelingen het geluidbeleid in een Op respectievelijk de GPP-waarden bij een industrieterrein te wijzigen, gelden specifieke regels. Inspraak door alle betrokken partijen is daarbij essentieel.

Diversiteit en (dis-)continuïteit in gemeentelijk beleid, variëteit in belangenbehartiging

Het geluidbeleid transformeert van landelijk naar lokaal. Dat gemeenten eigen beleid mogen ontwikkelen, kan leiden tot grote diversiteit. Bedrijven die in meerdere plaatsen gevestigd zijn, kunnen per locatie dus met een andere aanpak te maken krijgen, hetgeen de taak van een bedrijfsmilieucoördinator complexer maakt.

Daarnaast kunnen politieke wisselingen in een gemeente tot veranderingen in beleid leiden, hetgeen een risico kan inhouden voor de continuïteit van de bedrijfsvoering.

De belangenbehartiging vanuit landelijk opererende bedrijfsverenigingen is niet meer landelijk “uniform”, en vraagt dus meer inspanning van dergelijke verenigingen.

Per gemeente kan ook het kennisniveau en ervaring van betrokken ambtenaren verschillen, mede afhankelijk van de grootte van de gemeente. Een ter zake deskundige aanpak van het geluiddossier is evenwel vereist voor een juiste afweging van belangen.

De noodzakelijk participatie kan in veel gevallen door bedrijvenverenigingen gebeuren, enerzijds om meer overtuigingskracht te tonen, maar ook om tijd en kosten te kunnen delen.

Overgangsrecht

Per 1 januari 2024 blijven vigerende geluidregels ongewijzigd, zoals geregeld in de “bruidsschat”. Alle bestemmingsplannen zitten dan per definitie in één Op. Daarna zullen gemeenten specifiek geluidbeleid in het Op opnemen. Bedrijven zullen daaraan gepaste aandacht moeten geven.

Ook kan een gemeente overwegen een industrieterrein te “dezoneren”, dat wil zeggen dat er geen GPP's en aandachtsgebied vastgesteld behoeven te worden. Dit kan ernstige gevolgen hebben voor de vestiging van specifieke bedrijven die een relevante geluidemissie hebben en de formele geluidruimte van bestaande bedrijven op dat industrieterrein. Het “dezoneren” van een industrieterrein heeft ook tot gevolg dat het geluid van de bedrijven niet meer gezamenlijk wordt beoordeeld ter hoogte van de geluidgevoelige gebouwen, maar per individueel bedrijf. Hierdoor wordt “oprukkende” woonbebouwing mogelijk gemaakt, hetgeen tot meer geluidklachten kan leiden.

Correcte procedure

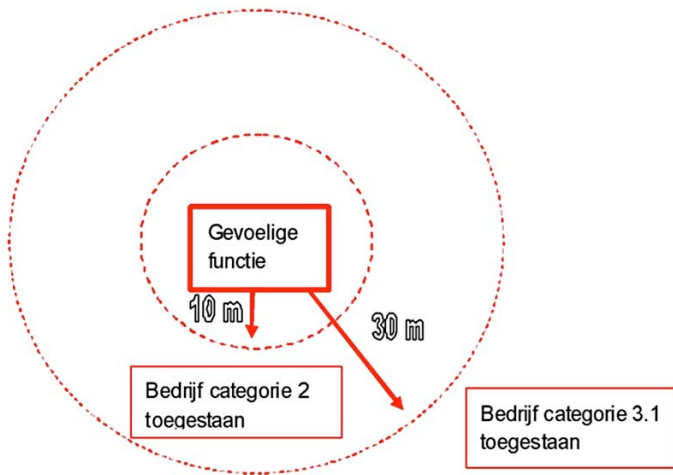
De gemeente kan voor wijzigingen bij bedrijven verschillende procedures volgen. Of met een melding dan wel met een vergunningprocedure gewerkt moet worden, kan grote gevolgen hebben voor bedrijven in tijd (termijn van procedures) en kosten (zoals leges bij milieuvergunningen, het (doen) opstellen van vergunningaanvragen). Ook dit vraagt een alerte houding van bedrijven.



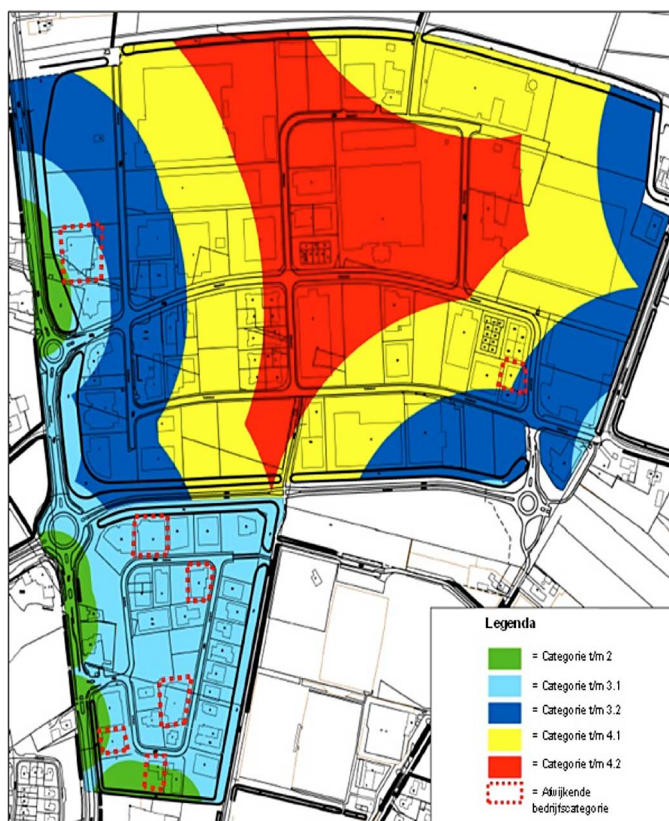
Figuur 4. Verschillende uitgaven van “Bedrijven en milieuzonering” (het zogenaamde “groene boekje”)

Activiteiten en milieuzonering

Bij het ontwerp of wijziging van bestemmingsplannen werd veelal geredeneerd vanuit de bescherming van geluidgevoelige bestemmingen. Richtafstanden werden aangehouden vanuit die bestemmingen, waarmee werd bepaald op welke afstand bedrijven met een bepaalde milieucategorie waren toegelaten. Milieucategorieën en richtafstanden werden ontleend aan de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering"; zie figuur 4. Figuur 5 geeft schematisch het principe daarvan weer. Figuur 6 toont daarvan een grafische uitwerking.



Figuur 5. Principe van milieuzonering ter bescherming van een geluidgevoelige bestemming (bron: Haaksbergen.nl)



Figuur 6. Praktische uitwerking van milieuzonering in een bestemmingsplan (bron: Haaksbergen.nl)

Het principe van de Ow is om scheiding aan te brengen tussen geluidemissie en -immissie dus tussen bron en ontvanger. Een sprekend voorbeeld daarvan is de introductie van GPP's bij industrieterreinen. Een generieke aanpak van geluid in Omgevingsplannen kan wenselijk zijn. De VNG is doende een Handleiding "Activiteiten en milieuzonering" op te stellen, als vervanger van "Bedrijven en milieuzonering". Discussie daarover is nog gaande.

De gedachte kan ontstaan om dat principe van scheiding tussen bron en ontvanger in het Op vorm te geven door de geluidemissie van bedrijven in nader te bepalen richtingen te beperken, met mogelijk anderszins richtafstanden op basis van soortgelijke milieucategorieën. Als een gemeente al deze aanpak wenst, is het van belang dat daarbij die geluidemissiebeperking alleen geldt in richtingen waarin geluidgevoelige bestemmingen zijn gelegen of in de toekomst kunnen worden gevestigd. Ook zou die aanpak alleen toegepast moeten kunnen worden in nieuwe situaties (nieuwe bedrijventerreinen). Voor bestaande situaties kan zo'n aanpak tot onterechte en onnodige beperking van de geluidemissie van bedrijven leiden, in strijd met bestaande rechten en/of gewenste uitbreidingsmogelijkheden.

Planschade/ nadeelcompensatie

Het bedrijfsleven heeft regelmatig gepleit voor een adequate compensatieregeling bij schade door planologische veranderingen. Op dit onderwerp wordt in een ander artikel in dit blad ingegaan [5].

Conclusie

De onder de Ow gewijzigde benadering van geluid vereist gepaste aandacht van bedrijven, met name (ook) door de beleidsmatige vrijheid van gemeenten bij het verwerken van geluiddoelstellingen in het Op. Voor een correcte vertaling van bestaande rechten bij industrieterreinen in GPP-waarden dienen bedrijven alert te zijn.

Referenties

- [1] "Grenswaarden piekniveaus", Peutz-rapport RC 913-1-RA-002 d.d. 17mei 2016
- [2] "Piekniveaus vanwege bedrijfsactiviteiten", J. H. Granneman en E.H.A. de Beer, Blad geluid nr 1, 2018
- [3] "Van Handleiding naar reken- en meetmethode geluid industrie", E. de Beer, Blad Geluid nr 4, 2020
- [4] R.J. Dikken, E. de Beer, Peutz, mondelinge communicatie (zie ook de Peutz-website)
- [5] "Verminderde onderzoekslasten onder de Omgevingswet: een mythe?", Daniëlla Nijman, Blad Geluid nr 1, 2024