

Bestuursdienst

Afdeling **Beleid & Advies**
Onderwerp **Vorbereiding wijziging Wet geluidhinder**



Bezoekadres
Waagstraat 1

Postadres
Postbus 20001
9700 PB Groningen

In uw antwoord
graag datum en
kenmerk vermelden

Wij zijn met het
openbaar vervoer
bereikbaar,
buslijnen
1, 2, 3, 5, 6, 11, 13, 16

Aan de leden van de raad van de gemeente Groningen
Postbus 20001
9700 PB GRONINGEN

Telefoon (050) 367 10 89 Bijlage(n) 01

Ons kenmerk MD 10.2150399

Datum **1 8 FEB 2010** Uw brief van --

Uw kenmerk --

Informatie over
vertrektijden krijgt u
via telefoon 0900-92 92

Geachte dames en heren,

Bij de bespreking van het 'Jaarprogramma Duurzaamste Stad 2010' is er vanuit uw raad gevraagd om informatie over de voorbereiding van gemeentelijk geluidbeleid in relatie tot een wijziging van de Wet geluidhinder. Wij willen graag gehoor geven aan dit verzoek. In deze brief geven wij aan wat de stand van zaken is bij de wijziging van de Wet geluidhinder én wat deze (op termijn) kan gaan betekenen voor onze gemeente. Tevens zullen we aangeven hoe we hiermee omgaan, bijvoorbeeld bij de voorbereiding van gemeentelijk geluidbeleid.

Samenvatting

Het kabinet heeft in december 2009 een voorstel naar de Tweede Kamer gestuurd voor de invoering van zogenoemde Geluid Productie Plafonds (GPP's) voor rijkswegen. De bedoeling is, dat er te zijner tijd ook GPP's komen voor provinciale wegen. Omdat zo'n systeem praktisch niet haalbaar is voor gemeentelijke wegen hebben Rijk, VNG en IPO hiervoor een andere aanpak op het oog. Hoewel deze aanpak nog globaal van aard is en nog op uitvoerbaarheid wordt getoetst, is wel duidelijk dat een gemeente bij deze aanpak méér beleidsruimte kan krijgen mits zij een eigen gemeentelijk geluidbeleid vaststelt.

Om zinvol te kunnen starten met de voorbereiding van een gemeentelijk geluidbeleid zal er eerst meer zekerheid en duidelijkheid moeten komen over het nieuwe wettelijke kader voor gemeentelijke wegen. Als de contouren van zo'n wetsvoorstel zichtbaar worden, gaan wij starten met het voorbereiden van een toekomstig gemeentelijk geluidbeleid. Wij willen dit proces dan graag beginnen met een oriënterende bespreking in uw raad over de te kiezen hoofdlijnen van het gemeentelijke geluidbeleid.

Belangrijke discussiepunten hierbij zullen bijvoorbeeld zijn hoe moet worden omgegaan met woningbouw nabij drukke wegen en/of met de bereikbaarheid in relatie tot de lokale leefomgevingskwaliteit. Omdat de kosten van het gemeentelijk geluidbeleid voor onze rekening komen, zal de ambitie van dit beleid moeten sporen met de financiële mogelijkheden van de gemeente.



Aanleiding wijziging Wet geluidhinder

De huidige Wet geluidhinder dateert van 1979 en bestaat dus al langer dan 30 jaar. Dat deze wet zolang meegaat, is niet zonder reden. Het sterke punt van de Wet geluidhinder is namelijk de preventieve werking ervan. De wet en de daarin opgenomen geluidnormen zorgen ervoor, dat het geluidaspect goed wordt meegewogen bij het reguleren van nieuwe ontwikkelingen (zoals woningbouw nabij drukke wegen of de aanleg of reconstructie van wegen).

Maar de Wet geluidhinder heeft ook een grote tekortkoming. De wet biedt onvoldoende bescherming tegen de gevolgen van de autonome groei van het verkeer. Zolang er geen fysieke aanpassingen worden gedaan aan een weg, kan de Wet geluidhinder niet voorkomen dat de geluidbelasting gaandeweg toeneemt als gevolg van de autonome verkeersgroei. Het gevolg hiervan is, dat veel woningen in Nederland inmiddels blootstaan aan een hogere geluidbelasting dan indertijd was toegestaan op basis van de Wet geluidhinder. Dit verschil wordt aangeduid als het 'handhavingsgat' van de Wet geluidhinder. Het oplossen van het landelijke 'handhavingsgat' (door bijvoorbeeld extra geluidschermen of het aanbrengen van extra gevelisolatie) is een zeer kostbare zaak.

De belangrijkste aanleiding om de Wet geluidhinder op de schop te nemen, is dan ook te voorkomen dat het 'handhavingsgat' nog groter kan worden. Daarnaast is een sterke vereenvoudiging van de geluidregelgeving wenselijk omdat de Wet geluidhinder in de loop der jaren (mede door de inbouw van allerlei uitzonderingen en maatwerkoplossingen) erg ingewikkeld is geworden.

Wijzigingen in de wetgeving en de mogelijke betekenis hiervan

Het kabinet heeft op 14 december 2009 het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd voor de invoering van Geluid Productie Plafonds (GPP's) voor rijkswegen. Een GPP bestaat uit denkbeeldige rekenpunten langs een rijksweg op een afstand van 50 meter van de weg. Op zo'n rekenpunt mag de geluidbelasting vanwege die weg niet hoger zijn dan de vastgestelde plafondwaarde, bijvoorbeeld xx dB. De wegbeheerder moet ervoor zorgen dat de geluidbelasting niet hoger wordt dan de plafondwaarde. De GPP's maken het niet stiller, maar leggen wel een verdere (autonome) toename van de geluidbelasting vanwege rijkswegen aan banden. De bedoeling is, dat er te zijner tijd ook GPP's komen voor provinciale wegen. Voor gemeentelijke wegen is zo'n systeem praktisch niet haalbaar. Daarom hebben Rijk, VNG en IPO hiervoor een andere aanpak op het oog. Hoewel deze aanpak nog globaal van aard is, is wel duidelijk dat een gemeente méér beleidsruimte kan krijgen mits zij een eigen gemeentelijk geluidbeleid vaststelt. Uitgangspunt hierbij is, dat een gemeente met een eigen geluidbeleid dezelfde mogelijkheden krijgt (als nu het geval is onder de Wet geluidhinder) voor de nieuwbouw van woningen langs drukke wegen.

De beoogde aanpak voor gemeentelijke wegen wordt momenteel getoetst op uitvoerbaarheid. Na afronding van deze toets gaat het ministerie van VROM beginnen met het 'vertalen' van de aanpak voor gemeentelijke wegen in een concreet wetsvoorstel. Pas dan zal duidelijk worden wat die aanpak precies gaat betekenen voor de gemeentelijke praktijk. Het valt op dit moment niet in te schatten wanneer een wetsvoorstel op tafel zal liggen.



Om zinvol te kunnen starten met de voorbereiding van een gemeentelijk geluidbeleid zal er eerst meer zekerheid en duidelijkheid moeten komen over het nieuwe wettelijke kader. Tot dan kunnen we bij woningbouw goed uit de voeten met de huidige Wet geluidhinder.

Een politiek heikel punt is de sanering van situaties waarin woningen langs gemeentelijke wegen blootstaan aan een geluidbelasting > 65 dB (onderdeel van het 'handhavingsgat' van de Wet geluidhinder). Hoewel dit probleem juist in sterke mate speelt bij gemeentelijke wegen (doordat woningen dan vaak dichtbij de weg liggen), stelt het kabinet hiervoor geen extra middelen beschikbaar. De VNG heeft zich tot nu toe op het standpunt gesteld, dat het Rijk verantwoordelijk is voor de aanpak van het totale 'handhavingsgat', óók bij gemeentelijke wegen, omdat dit ontstaan is door een tekortkoming in de wetgeving.

In de bijgevoegde notitie is meer informatie te vinden over de voorbereiding van de wijziging van de Wet geluidhinder en de mogelijke betekenis hiervan voor onze gemeente.

Onze inzet en werkwijze

Op basis van het voorgaande is onze inzet en werkwijze de komende tijd als volgt:

- a. Zolang de Wet geluidhinder bestaat, blijven wij deze zorgvuldig uitvoeren. Deze wet zorgt ervoor dat het geluidaspect goed wordt meegewogen bij het reguleren van nieuwe ontwikkelingen, zoals woningbouw nabij drukke wegen.
- b. Waar mogelijk blijven wij ons inzetten voor het beperken van wegverkeerslawaaai. Het belangrijkste aangrijpingspunt hiervoor is ons verkeersbeleid. Het beschermen of verbeteren van de leefomgevingskwaliteit (geluid en lucht) blijft daarom onverminderd een belangrijk aandachtspunt in dit beleid. Voorbeelden van verkeersmaatregelen zijn het beperken of geleiden van verkeersstromen en doorstromingsmaatregelen.
Een andere maatregel om het wegverkeerslawaaai daadwerkelijk te beperken, is het toepassen van stil asfalt. Onze inzet is en blijft, dat in het kader van groot wegonderhoud en projecten stil asfalt wordt toegepast indien dat effectief en technisch mogelijk is.
- c. Wij zullen nagaan welke woningen in onze gemeente mogelijk in aanmerking komen voor de nieuwe, uitgebreide saneringsregeling voor hoogbelaste woningen nabij rijkswegen. Onze verwachting is trouwens, dat dit er maar heel weinig zullen zijn gezien de hoge saneringsdrempel van 65 dB.
- d. Mede als uitvloeisel van Europese wetgeving gaan wij binnenkort aan de slag met de voorbereidingen voor het maken van een transparante Geluidkaart voor gemeentelijke wegen. Het ministerie van VROM geeft hiervoor subsidie en heeft hiervoor een begeleidingstraject uitgezet.
Toelichting: de EU-richtlijn Omgevingslawaaai schrijft voor, dat grote gemeenten eens in de vijf jaar een Geluidkaart en een Geluid Actie Plan (GAP) moeten vaststellen. Voor gemeenten met 100.000-250.000 inwoners gaat deze verplichting in 2012 (Geluidkaart) en 2013 (GAP) in.

Doel van het GAP is om de geluidbelasting binnen de gemeente te beperken, maar de EU-richtlijn laat de gemeente nadrukkelijk vrij in het kiezen van het ambitieniveau van het GAP.

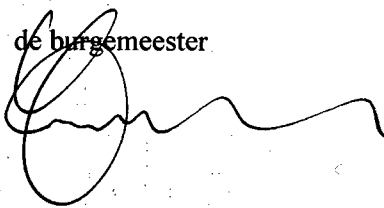
De kosten om het GAP uit te voeren, komen voor rekening van de gemeente. Bij het vaststellen van het ambitieniveau spelen daarom niet alleen inhoudelijke afwegingen een rol maar ook de financiële mogelijkheden van de gemeente.

- e. Wij blijven de voortgang van de wijziging van de Wet geluidhinder nauwlettend volgen. Waar mogelijk zullen wij in VNG-verband invloed uitoefenen op de verdere invulling en uitwerking ervan, waarbij de aanpak en financiering van het 'handhavingsgat' vanwege gemeentelijke wegen een hoofdpunt is. Wij zullen er via de VNG met klem op blijven wijzen, dat het Rijk de rekening hiervan niet mag afwentelen op gemeenten.
- f. Als de contouren van het wetsvoorstel voor gemeentelijke wegen zichtbaar worden, gaan wij starten met het voorbereiden van een toekomstig gemeentelijk geluidbeleid. Wij willen dit proces dan graag beginnen met een oriënterende bespreking in uw raad over de te kiezen hoofdlijnen van het gemeentelijke geluidbeleid. Een belangrijk discussiepunt hierbij zal bijvoorbeeld zijn hoe moet worden omgegaan met woningbouw nabij drukke wegen in relatie tot de lokale leefomgevingskwaliteit.
- g. Wij zullen u (onder meer via het jaarlijkse Duurzaamheidsprogramma en –verslag) op de hoogte houden van de verdere ontwikkelingen omtrent dit onderwerp.

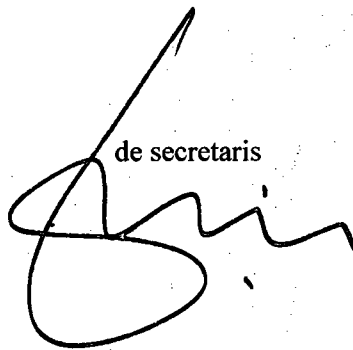
Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester



de secretaris



Bijlage:

“Voorbereiding wijziging Wet geluidhinder en de mogelijke betekenis hiervan voor de gemeente Groningen”

Vorbereiding wijziging Wet geluidhinder en de mogelijke betekenis hiervan voor de gemeente Groningen

Inleiding

Het kabinet is bezig met de voorbereiding van een fundamentele wijziging van de Wet geluidhinder. In deze notitie zal op hoofdlijnen worden aangegeven wat de wijzigingen inhouden (zie I) en wat die op termijn kunnen gaan betekenen voor de gemeente Groningen (zie II).

I. Voorgestelde wijzigingen op hoofdlijnen

De voorbereiding van een fundamentele wijziging van de Wet geluidhinder is gestart in 2002 en heeft de naam 'Swung' meegekregen. Deze afkorting staat voor 'Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid'. Swung-I gaat over de rijksinfrastructuur, ofwel de rijkswegen en hoofdspoorwegen. Swung-II gaat over onder meer de provinciale en gemeentelijke wegen en de overige spoorwegen.

Swung-I: Geluid Productie Plafonds (GPP's) voor rijkswegen en hoofdspoorwegen

Medio december 2009 heeft het kabinet het wetsvoorstel voor Swung-I naar de Tweede Kamer gestuurd. Kern van dit wetsvoorstel is de invoering van Geluid Productie Plafonds (GPP's) voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. Het systeem van GPP's moet een verdere toename van het 'handhavingsgat'¹ vanwege de rijksinfrastructuur voorkomen. De beheerders (Rijkswaterstaat en ProRail) moeten in principe maatregelen treffen als de geluidbelasting vanwege de (spoor)weg hoger dreigt te worden dan het vastgestelde GPP. Door de invoering van de GPP's wordt het **niet stiller**: de GPP's worden in eerste instantie vastgesteld op het niveau van de heersende geluidbelasting in 2008 + 1,5 dB (om voldoende flexibiliteit in te bouwen voor de beheerders). De ministers van V&W en VROM krijgen de bevoegdheid om een GPP te wijzigen.

Burgemeester en wethouders van een gemeente krijgen de mogelijkheid in bepaalde gevallen een verzoek tot verlaging van een GPP in te dienen. Daarnaast voorziet Swung-I in een (nieuwe, uitgebreide) saneringsregeling voor woningen die blootstaan aan een te hoge geluidbelasting vanwege rijkswegen (> 65 dB) of hoofdspoorwegen (> 70 dB). Het kabinet heeft hiervoor een budget van € 941 mln. gereserveerd, waarvan € 650 mln. in het kader van de Nota Mobiliteit.

Geluid Productie Plafonds

Een GPP bestaat uit denkbeeldige rekenpunten op 50 meter van de wegrand, om de 100 meter en op 5 meter hoog.

Stel: huidige geluidbelasting = xx dB.
Plafondwaarde is dan: xx + 1,5 = yy dB.
RWS moet maatregelen treffen als geluidbelasting > yy dB dreigt te worden

¹ Door de autonome verkeersgroei staan veel woningen in Nederland bloot aan een hogere geluidbelasting dan indertijd was toegestaan op basis van de Wet geluidhinder. Dit verschil wordt aangeduid als het 'handhavingsgat' van de Wet geluidhinder.

Swung-II: voorstellen voor provinciale en gemeentelijke wegen²

De drie overheden (Rijk, VNG en IPO) hebben bestuurlijk overeenstemming bereikt over de hoofdlijnen van Swung-II. Deze (voor een deel nog globale) beleidsvoornemens moeten nog worden uitgewerkt in wetsvoorstellen.

Uitgangspunt voor Swung-II was om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het systeem van Swung-I. Daarom is ervoor gekozen om ook voor provinciale wegen een systeem van GPP's in te voeren. Bij nader inzien is gebleken, dat zo'n systeem praktisch niet haalbaar is voor gemeentelijke wegen.

Daarom is hiervoor een andere benadering gekozen. Kort gezegd komt deze op het volgende neer:

- voor gemeentelijke wegen wordt de preventieve werking van de huidige Wet geluidhinder verder versterkt;
- gemeenten kunnen extra beleidsruimte krijgen voor woningbouw nabij drukke wegen indien ze een eigen gemeentelijk geluidbeleid vaststellen;
- gemeenten krijgen de verplichting eens in de vijf jaar een Geluidkaart te maken en een Geluid Actie Plan (GAP) vast te stellen voor de gemeentelijke wegen. De Geluidkaart moet tevens aangeven in hoeverre de geluidbelasting is af- of toegenomen. In het laatste geval moet de gemeente maatregelen overwegen om de geluidbelasting te beperken, maar het treffen van maatregelen is **niet** verplicht: gemeenten mogen zelf het ambitieniveau van het GAP bepalen.

Momenteel vindt nog een nadere toetsing plaats van de uitvoerbaarheid van Swung-II. Na afronding van deze toets gaat het ministerie van VROM beginnen met het 'vertalen' van de beleidsvoornemens van Swung-II in een wetsvoorstel. Naast diverse juridische en/of inhoudelijke vraagpunten speelt hierbij ook nog het politiek belangrijke punt van het 'handhavingsgat'. Uit onderzoeken blijkt, dat dit probleem vooral speelt bij drukke gemeentelijke wegen (doordat de verkeersintensiteit hier vaak sterk is toegenomen en de woningen vaak dichtbij de weg zijn gelegen). Voor een adequate aanpak van dit 'handhavingsgat' is veel geld nodig. In tegenstelling tot Swung-I stelt het Rijk geen extra saneringsbudget beschikbaar voor Swung-II. De VNG heeft zich tot nu toe op het standpunt gesteld, dat het Rijk verantwoordelijk is voor de aanpak van het 'handhavingsgat' omdat dit ontstaan is door een tekortkoming in de wetgeving.

Het kabinet heeft in zijn brief dd. 14 december 2009 aan de Tweede Kamer de volgende lijn gekozen:

- de inzet is het aantal saneringswoningen te verminderen door zwaar in te zetten op (Europees) bronbeleid, zoals stillere banden, stillere wegdekken en vermindering van het aandrijfgeluid;
- de sanering zal worden gefaseerd en in eerste instantie worden gericht op woningen met de hoogste geluidbelasting (> 68 dB).

Aanpak voor gemeentelijke wegen: twee stopkranen en een spons

Stopkraan 1 reguleert woningbouw nabij drukke wegen. Met gemeentelijk geluidbeleid krijgt de gemeente 5 dB extra beleidsruimte.

Stopkraan 2 reguleert de geluidbelasting bij de aanleg of reconstructie van een weg. De aanpak hiervoor lijkt veel op die van de huidige Wet geluidhinder.

Spons: omdat de twee stopkranen niet waterdicht zijn, vangt de spons de 'geluiddruppels' op, ofwel de (autonome) toename van de geluidbelasting. Deze toename moet zichtbaar worden op de Geluidkaart. Let wel: de gemeente mag zelf bepalen in hoeverre ze de spons eens in de vijf jaar met het GAP wil leeg wringen.

II. Mogelijke betekenis voor de gemeente Groningen

De voorstellen voor de wijziging van de geluidregelgeving zijn nog maar voor een deel concreet uitgewerkt. Daarom kan de betekenis voor Groningen op dit moment slechts in voorlopige en algemene zin worden aangegeven.

² De wijziging van de Wet geluidhinder i.c. Swung-II heeft ook betrekking op regionale spoorwegen en op industrielawaai door bedrijven die zijn gevestigd op gezonde industrieterreinen. Korthedshalve worden deze onderdelen hier buiten beschouwing gelaten, omdat wegverkeerslawaai voor Groningen het meest relevant is.

Gevolgen van Swung-I:

- a. De invoering van GPP's brengt ook voor onze stad het voordeel met zich mee, dat een verdere (autonome) toename van de geluidbelasting vanwege de rijksinfrastructuur aan banden wordt gelegd.
- b. De invoering van GPP's brengt naar verwachting voor Groningen voorlopig geen wezenlijke veranderingen met zich mee voor de mogelijkheden om nieuwe woningen te bouwen nabij rijkswegen en hoofdspoorwegen.
- c. Onze inschatting is, dat er in Groningen maar heel weinig woningen in aanmerking zullen komen voor de toekomstige saneringsregeling in Swung-I gezien de hoge saneringsdrempel van 65 dB.

De Wet geluidhinder (en het daarin opgenomen normenstelsel) zal pas echt op de schop gaan bij de invoering van Swung-II. De (beleidsmatige) gevolgen hiervan zullen daarom ingrijpender zijn dan bij Swung-I.

Gevolgen van Swung-II:

- d. Zoals gezegd kan de gemeente extra beleidsruimte krijgen voor woningbouw nabij drukke wegen als zij een eigen gemeentelijk geluidbeleid vaststelt.
Mét zo'n eigen gemeentelijk geluidbeleid zal de mogelijkheid van nieuwbouw nabij drukke wegen grosso modo gelijk zijn als nu bij de Wet geluidhinder het geval is.
Zónder gemeentelijk geluidbeleid zal deze mogelijkheid aanzienlijk beperkter zijn dan nu het geval is.
- e. De gemeente wordt mogelijk mede verantwoordelijk voor de aanpak van saneringsgevallen. Hierover bestaat op dit moment echter nog geen enkele duidelijkheid.
- f. De gemeente krijgt de verplichting om eens in de vijf jaar een Geluidkaart en Geluid Actie Plan (GAP) vast te stellen. Voor Groningen betekent dit echter niks 'extra's'. Als uitvloeisel van de EU-richtlijn Omgevingslawaaai worden gemeenten met meer dan 100.000 inwoners hiertoe namelijk al verplicht. Dit betekent in concreto, dat Groningen in 2012 een Geluidkaart moet vaststellen en publiek moet maken en in 2013 een GAP. Doel van het GAP is om de geluidbelasting binnen de gemeente te beperken, maar de gemeente is nadrukkelijk vrij in het kiezen van het ambitieniveau van het GAP.
Het ministerie van VROM stelt subsidie beschikbaar aan gemeenten die voor de eerste keer een Geluidkaart en GAP moeten maken.

Meer informatie over dit onderwerp is te vinden in de brief dd. 14 december 2009 van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mevrouw dr. J. Cramer, aan de Tweede Kamer over het 'wetsvoorstel modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds'. Deze brief is voor de raad ter inzage gelegd.

Burgemeester en wethouders van Groningen

16 februari 2010