

Handboek geluid

Regelgeving binnen het omgevingsdomein

Daniëlla Nijman
Rick Huizinga
Judith Doorschot

Daniëlla Nijman
Rick Huizinga
Judith Doorschot

© Berghauser Pont Publishing, Amsterdam,
1^e druk december 2020

ISBN: 978-94-92952-49-3

NUR: 823

www.berghauserpont.nl

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever

No parts of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher

Voorwoord

“Noise is the most forgotten environmental issue” zei Jo Leinen, voorzitter van het milieucomit  van de Europese Commissie eens. Dat deze schoen Nederland niet past zou moge blijken uit de waaier aan geluidregelgeving, het mag zich in Europa en ook wereldwijd tot de koplopers rekenen. Niet alleen qua veelheid maar ook qua gedetailleerdheid. Geluid van allerlei aard, industrielawaai, verkeerslawaai, luchtvaart, bouwwerkzaamheden, recreatie enzovoorts wordt daarmee aan banden gelegd en gereguleerd. Nederland heeft een bevolkingsdichtheid waarmee het zich ook aan de top bevindt wereldwijd, slechts 26 landen hebben een hogere bevolkingsdichtheid. Wonen, werken en recreëren vindt plaats op een relatief klein stukje land. Daar komt bij, dat vanwege haar geografische ligging aan de Noordzee, Nederland een strategische positie heeft ten opzichte van het Europese achterland. Vele goederen worden via de Nederlandse zeehavens aangevoerd en verder getransporteerd naar het achterland. Door middel van binnenvaart, spoor en wegvervoer wordt een groot deel van de binnenkomende goederen naar de ons omringende landen vervoerd. In de afgelopen jaren bleek meer dan 30% van het BBP te worden verdiend door de export van goederen en diensten. En weer een derde deel van dat percentage bestaat uit de doorvoer van goederen vanuit de genoemde zeehavens en overige invoerlocaties zoals Schiphol. Dat maakt Nederland naast haar bekendheid als handelsland ook exportland maar vooral in de context van dit handboek een distributieland.

Vanwege haar handelsgeest en haar strategische ligging in de Rijndelta is Nederland een logistiek knooppunt met alle voordelen en nadelen van dien. Het brengt welvaart, Nederland staat volgens de Rijksbegroting 2020, op de 14e plaats van de welvarendste landen ter wereld en in Europa behoort het ook tot de koplopers. Alle hiervoor genoemde factoren, welvaart, wonen, werken en recreëren gaan gepaard met een zekere milieudruk. Geluid is daar een van, en in de tachtiger jaren rees het besef dat na eerst te hebben de enorme luchtvervuiling onder andere in Rijnmond, ook de geluidvervuiling een halt toegeroepen moest worden. De politieke constellatie van dat moment vormde een accelerator waardoor de geluidregelgeving in Nederland vorm kreeg. Meer hierover in dit handboek.

Naast welvaart kreeg ook het welzijn van de Nederlander nu aandacht. Met welzijn wordt bedoeld het lichamelijk, geestelijk en sociaal welbevinden. In de economie gaat welzijn meer over de mate waarin de mensen hun materiële en immateriële behoeften bevredigd achten. De aanvankelijke regelgeving bestond voornamelijk uit pseudowetgeving. Pas in 1979 verscheen de Wet geluidhinder. Die wet leek een goed instrument te zijn om geluid van toestellen, bedrijven, weg- en treinverkeer aan banden te leggen. Zelfs de geluidzone op Nederlands grondgebied in de gemeenten Onderbanken en Brunssum vanwege buitenlandse luchtvaartterreinen kreeg een plaats in de wet. Jarenlang was aan de totstandkoming van de wet gewerkt door diverse interdepartementale commissies die vele onderzoeken publiceerden. Al snel, na inwerkingtreding van de verschillende hoofdstukken van de wet geluidhinder merkten bestuurders en geluid emittenten dat de wet te veel als een keurslijf werd ervaren en werden wijzigingen doorgevoerd die het regiem wat ruimer maakten. Onder andere vervangende nieuwbouw, Zeehavennorm, dove gevel vonden hun plaats in de wet. Ook het onderdeel van de geluidheffing verdween in de integrale brandstofheffing.

Voor andere geluidsoorten zoals windturbines kwam een separate normering. De Crisis en Herstelwet en de Interimwet Stad en Milieu reikten instrumenten aan om in knellende situaties aan het strikte regiem van de wetgeving te ontkomen. Voor de een waren dat tekenen dat de oorspronkelijke wet de economische groei, in sommige opzichten, in de weg stond. Voor de ander dat er sprake was van non-acceptatie waardoor via vele lobbycircuits de wet aan erosie onderhevig bleek. Velen zagen de latere versies van de Wet geluidhinder als polderwetgeving. Het totaal aan geluidregelgeving is nogal versnipperd en gedetailleerd; zij onderscheidt vele situaties, indicatoren, normen en grenswaarden en is verdeeld over vele wetten, besluiten en regelingen. Voor de doorsnee burger is de geluidregelgeving nauwelijks meer toegankelijk, alleen juridisch geschoolden en deskundigen in de akoestiek weten nog hun weg te vinden in de brij van geluidwetgeving. Dat ook zij niet af en toe de plank mislaan of bewust of onbewust de regelgeving onjuist interpreteren moge blijken uit de vele jurisprudentie die in de afgelopen decennia verscheen over geluid. Of de eerder vermelde koploper positie van Nederland ook heeft bijgedragen tot minder geluid belaste personen blijft de vraag. Uit een rapport van het Europees Milieu Agentschap van 2020, blijkt dat Nederland Europees gezien slechts tot de middenmoot behoort met een percentage dat ongeveer overeenkomt met het Europees gemiddelde.

Om de lieden werkzaam in de geluidsector behulpzaam te zijn en de weg te wijzen in de krochten van de Nederlandse geluidregelgeving is dit boek een uitstekend hulpmiddel.

Henk Wolfert

Adviseur Europa, Nederlandse Stichting Geluidshinder

Senior Adviseur DGMR

Voormalig voorzitter congres Geluid, Trillingen en Luchtkwaliteit

Voormalig voorzitter Eurocities werkgroep Geluid

Voormalig hoofd Bureau Geluid DCMR Milieudienst Rijnmond

Inhoud

Voorwoord	V
1 Inleiding	1
1.1 Inkadering.....	1
1.2 Voor wie?	3
1.3 Opzet van het boek	5
2 Geluid	9
2.1 Inleiding.....	9
2.2 Wat is geluid?.....	9
2.3 Overdracht van geluid	13
2.4 Het menselijk gehoor.....	20
2.5 Geluidhinder.....	23
3 Geluidbegrippen	27
3.1 Inleiding.....	27
3.2 Basisbegrippen geluid	31
3.3 Brongeluid	33
3.4 Geluidoverdracht.....	34
3.5 Ontvanger	38
3.6 Begrippen en regelgeving	40
4 Wet- en regelgeving	47
4.1 Inleiding.....	47
4.2 Europese richtlijn omgevingslawaaï	50
4.3 Wet geluidhinder	50
4.3.1 Inleiding.....	50
4.3.2 Besluit geluidhinder	52
4.3.3 Regeling doelmatigheid geluidmaatregelen Wet geluidhinder.....	53
4.3.4 Regeling zonekaart spoorwegen geluidhinder.....	54
4.4 Wet milieubeheer.....	54
4.4.1 Inleiding.....	54
4.4.2 Hoofdstuk 11 Wm: geluidproductieplafonds	54
4.4.3 Besluit geluid milieubeheer.....	55
4.4.4 Regeling geluid milieubeheer	55
4.4.5 Regeling geluidplafondkaart milieubeheer.....	55
4.4.6 Reken- en meetvoorschrift geluid 2012	56
4.4.7 Provinciale milieuverordening	56
4.4.8 Grondslag algemene regels.....	57
4.4.9 Activiteitenbesluit / Besluit algemene regels milieubeheer (Barim)...	57
4.4.9.1 Inleiding.....	57
4.4.9.2 Normstelling.....	58
4.4.9.3 Activiteitenbesluit niet uitputtend	58

4.4.9.4	Omgekeerde werking voor nieuwe gevoelige objecten	59
4.5	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	59
4.5.1	Inleiding	59
4.5.2	Omgevingsvergunning milieu	59
4.5.3	Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)	60
4.5.4	Besluit omgevingsrecht	61
4.6	Wet ruimtelijke ordening	62
4.6.1	Inleiding	62
4.6.2	Besluit ruimtelijke ordening	62
4.6.3	Provinciale Verordening Ruimte	63
4.7	Tracéwet	63
4.8	Bouwbesluit 2012	64
4.8.1	Inleiding	64
4.8.2	Toetsingskader omgevingsvergunning bouwen	64
4.8.3	Binnenwaarde	64
4.8.4	Bouwlawaai	65
4.8.5	Vangnetbepaling ernstige geluidhinder	65
4.9	Crisis- en Herstelwet	66
4.9.1	Inleiding	66
4.9.2	Wijzigingen Wet geluidhinder	66
4.9.3	Introductie gebiedsontwikkelingsplan	67
4.10	Interimwet Stad en Milieubenadering	68
4.11	Provinciale regelgeving	70
4.11.1	Inleiding	70
4.11.2	Milieuverordening	70
4.11.3	Verordening Ruimte	71
4.11.4	Aanwijzing industrieterreinen van regionaal belang	71
4.11.5	Provinciale Geluidhinderdienst	71
4.12	Gemeentelijke regelgeving en beleid	71
4.12.1	Geluidbeleid	71
4.12.2	APV	72

5 Weg- en railverkeerslawaai in de Wet geluidhinder 73

5.1	Weg- en railverkeerslawaai: algemene inleiding	73
5.1.1	Inleiding	73
5.1.2	Historie	73
5.1.3	Werking van de Wet geluidhinder	74
5.1.4	Werking van de Wet milieubeheer	75
5.1.5	Wet geluidhinder en Wet milieubeheer: verschillen, overeenkomsten en kruisbestuiving	77
5.1.6	Wanneer welke wet?	77
5.2	Weg- en railverkeerslawaai in de Wet geluidhinder	78
5.2.1	Wet geluidhinder: introductie en basisbegrippen	78
5.2.2	Toetsing voor welke bron	80
5.2.3	Stedelijk en buitenstedelijk gebied	80
5.2.4	Objecten met een tijdelijke bestemming	80
5.2.5	Zonering	80

5.2.5.1	Wegverkeer	80
5.2.5.2	Railverkeer.....	82
5.2.6	Hogere waarden.....	83
5.2.7	Bouwen langs een weg of spoorweg.....	84
5.2.7.1	Inleiding.....	84
5.2.7.2	Wegverkeer	84
5.2.7.3	Railverkeer.....	85
5.2.7.4	Bouwen langs een plafond(spoor)weg.....	86
5.2.8	Aanleg van een nieuwe weg.....	86
5.2.9	Reconstructie van een weg.....	87
5.2.10	Sanering.....	90
5.2.11	Doelmatigheid van geluidmaatregelen	91
5.2.12	Overwegende bezwaren	95
5.2.13	Bevoegd gezag	96
5.2.14	Correcties op de geluidbelasting.....	96
5.2.15	Binnenwaarde.....	98
5.2.16	Aanleg of wijziging van spoorwegen onder de Wet geluidhinder	99
5.2.17	Reken- en meetvoorschrift	100
5.2.18	De wegdekcorrectie	102

6 Weg- en railverkeerslawaai in de Wet milieubeheer 105

6.1	De invoering van een nieuw wettelijk kader: 'SWUNG'	105
6.2	Een plafond voor verkeersgeluid: introductie en basisbegrippen.....	105
6.3	Geluidplafondkaart	106
6.4	Geluidregister	107
6.5	Referentiepunten.....	108
6.6	Toetsing voor welke bron?.....	109
6.7	Naleving van geluidproductieplafonds	109
6.8	Het treffen van maatregelen vanwege de naleving.....	111
6.9	Van referentiepunten naar woningniveau	113
6.10	Vaststelling van geluidproductieplafonds	113
6.11	Wijziging van geluidproductieplafonds	114
6.12	GPP-verlaging op verzoek van de gemeente.....	116
6.13	Geluidnormen op woningniveau	117
6.14	Financiële doelmatigheid	118
6.15	Overwegende bezwaren	122
6.16	Geluidbeperkende maatregelen en overige geluidreducerende maatregelen.....	123
6.17	Geluidnormen bij vaststelling of wijziging van een geluidproduc- tieplafond	124
6.18	Geluidnormen voor saneringsobjecten	125
6.19	Autonome sanering en gekoppelde sanering.....	126
6.20	Doelmatigheidsafweging voor autonome sanering	128
6.21	Doelmatigheidsafweging voor gekoppelde sanering	131
6.22	Afbakening van het onderzoeksgebied	131
6.23	Ontheffing, vrijstelling en opschortende werking	132
6.23.1	Inleiding.....	132

6.23.2	Ontheffing.....	132
6.23.3	Vrijstelling.....	132
6.23.4	Opschortende werking.....	133
6.24	Fouterstel.....	134
6.25	Procedures.....	135
6.25.1	Inleiding.....	135
6.25.2	Wijziging van GPP's.....	136
6.25.3	Tijdelijke ontheffing.....	136
6.25.4	Overschrijdingsbesluit.....	137
6.26	Binnenwaarde.....	138
6.27	Reken- en meetvoorschrift.....	139
6.28	Geluidbelastingkaarten en actieplannen.....	140
7	Wet geluidhinder industrielawaai	141
7.1	Inleiding.....	141
7.2	Historie.....	142
7.3	Werking van de Wet geluidhinder.....	142
7.4	Indeling van hoofdstuk V Wet geluidhinder.....	149
7.5	De Wet geluidhinder in detail.....	151
7.6	Relatie Wet geluidhinder en overige (milieu)wetten.....	165
8	Industrielawaai in de milieuwetten	167
8.1	Omgevingsvergunning.....	167
8.1.1	Inleiding.....	167
8.1.2	Handreiking industrielawaai en vergunningverlening.....	169
8.1.3	Hoofdstukken 2 en 3.....	170
8.1.4	Hoofdstuk 4.....	173
8.1.5	Hoofdstuk 5 Het opstellen van geluidvoorschriften.....	176
8.1.5.1	Paragraaf 5.1.....	176
8.1.5.2	Paragraaf 5.2 Geluidvoorschriften.....	176
8.1.5.3	Paragraaf 5.3 Representatieve bedrijfssituatie (RBS).....	177
8.1.5.4	Bijzondere bedrijfssituaties.....	178
8.1.5.5	Maximale geluidniveaus.....	178
8.1.5.6	Het beoordelingspunt.....	179
8.1.5.7	Beoordelingsperioden.....	180
8.1.5.8	Bestaande en nieuwe situaties.....	180
8.1.5.9	Bedrijfswoningen en burgerwoningen.....	180
8.1.5.10	Indirecte hinder.....	181
8.1.5.11	ALARA / Beste beschikbare technieken.....	181
8.1.6	Hoofdstuk 6 Specifieke situaties.....	183
8.1.6.1	Inleiding.....	183
8.1.6.2	Bijzondere geluiden.....	183
8.1.6.3	Meer bijzonder geluid.....	185
8.1.7	Hoofdstuk 7 Handhaving.....	186
8.1.8	Handhavingsmetingen.....	187
8.1.8.1	Het instrument.....	187
8.1.8.2	Vorbereiding meting.....	189

8.1.8.3	Uitvoering.....	190
8.1.8.4	Meetrapport	190
8.1.8.5	Metingen binnen woningen.....	191
8.2	Activiteitenbesluit.....	192
8.2.1	Inleiding.....	192
8.2.2	Reikwijdte Activiteitenbesluit	195
8.2.3	Indeling Activiteitenbesluit	196
8.2.4	Maatwerk.....	197
8.2.5	De geluidartikelen van het besluit	197
8.2.6	Type inrichting	198
8.2.7	Melding	200
8.2.8	Zorgplicht	203
8.2.9	Geluidvoorschriften.....	205

9 Geluid in ruimtelijke ordening 229

9.1	Inleiding.....	229
9.2	Ruimtelijke ordening: reikwijdte en afbakening	232
9.2.1	Toetsingskader goede ruimtelijke ordening	232
9.2.2	Verhouding tot sectorale geluidnormen.....	234
9.2.3	Ruimtelijk relevante geluidbronnen	236
9.2.3.1	Inleiding.....	236
9.2.3.2	Stemgeluid.....	236
9.2.3.3	Laden en lossen	237
9.2.3.4	Cumulatie	238
9.2.3.5	Indirecte hinder.....	238
9.2.3.6	Verkeerslawaaai 30km-wegen.....	239
9.2.4	Ruimtelijk relevante gevoelige objecten	239
9.2.4.1	Inleiding.....	239
9.2.4.2	Bedrijfsruimten en kantoren.....	240
9.2.4.3	Recreatie.....	240
9.2.4.4	Woningen op gezoneerd industrieterrein	242
9.2.4.5	Ligplaatsen voor woonschepen	243
9.2.4.6	Tuinen.....	244
9.2.4.7	Plattelandswoning.....	245
9.3	Aanvaardbaar woon- en leefklimaat	247
9.3.1	Algemeen	247
9.3.2	VNG-brochure Bedrijven en Milieuzonering.....	248
9.3.3	Afwijken richtafstand VNG-brochure	250
9.3.3.1	Inleiding.....	250
9.3.3.2	Maatregelen ter beperking van geluidhinder.....	251
9.3.3.3	Relatie Activiteitenbesluit	252
9.3.3.4	Relatie omgevingsvergunning milieu	254
9.3.3.5	Aansluiten bij Handreiking industrielawaai en vergunningverle- ning.....	255
9.3.3.6	Aanwezigheid bestaande woningen.....	256
9.3.3.7	Toepassing VNG-brochure bij bestaande situaties	257
9.3.4	Geringe toename of overschrijding.....	258

9.3.5	Beoordeling stemgeluid.....	260
9.3.6	Beoordeling laden en lossen.....	262
9.3.7	Beoordeling cumulatieve geluidbelasting	263
9.3.8	Verkeer.....	266
9.4	Beperking bedrijfsvoering en uitbreidingsmogelijkheden	267
9.4.1	Algemeen	267
9.4.2	Beperking bestaande geluidruimte	268
9.4.3	Beperking uitbreidingsruimte.....	271
9.5	Scope akoestische onderbouwing.....	275
9.5.1	Algemeen kader	275
9.5.2	Maximale invulling planologische mogelijkheden	278
9.5.3	Representatieve invulling	280
9.5.4	Flexibiliteitsinstrumenten	282
9.5.4.1	Inleiding.....	282
9.5.4.2	Beoordeling aanvaardbaarheid	284
9.5.4.3	Tijdstip vaststellen hogere grenswaarde	286
9.5.5	Relatie met milieuregelgeving.....	288
9.5.6	Relatie met geluidwerende voorzieningen.....	288
9.5.7	Belang deugdelijk akoestisch rapport	289
9.6	Bestemmingsplan: geluidrelevante planregels en voorschriften	289
9.6.1	Algemeen	289
9.6.2	Bouwvoorschriften	290
9.6.2.1	Dove gevel.....	290
9.6.2.2	Overige bouwvoorschriften	294
9.6.3	Immissienormen.....	294
9.6.4	Emissienormen.....	295
9.6.5	Voorwaardelijke verplichting	296
9.6.5.1	Inleiding.....	296
9.6.5.2	Noodzaak opnemen voorwaardelijke verplichting	297
9.6.5.3	Uitzondering: overheid als initiatiefnemer	299
9.6.5.4	Fysieke maatregelen.....	300
9.6.5.5	Juridische maatregelen.....	301
9.6.5.6	Locatie maatregel betrekken in plangebied	302
9.6.5.7	Uitgestelde realisatie maatregelen	303
9.7	Borging.....	303
9.7.1	Algemeen	303
9.7.2	Vooruitlopen op vaststelling maatwerkvoorschrift	304
9.7.3	Vooruitlopen op aanvullend voorschrift omgevingsvergunning milieu	308
9.7.4	Relatie overige regelgeving	308
9.7.4.1	Relatie gemeentelijke verordeningen	308
9.7.4.2	Relatie andere vergunningstelsels	308
9.7.4.3	Relatie strafrechtelijke handhaving.....	310
9.7.5	Civielrechtelijke afspraken	310
9.8	Transformatie en tijdelijke projecten	311
9.8.1	Inleiding.....	311
9.8.2	Kruimelgevallenregeling	312

9.8.3	Toets tijdelijk gebruik aan Wet geluidhinder	314
9.8.4	Beoordeling ruimtelijke aanvaardbaarheid	314
9.8.5	Bouwbesluit	315
9.8.5.1	Inleiding	315
9.8.5.2	Functiewijziging bestaand bouwwerk	315
9.8.5.3	Tijdelijke bouwwerken	317
9.9	Planschade	318
10	Thema: Geluidruimteverdeling	321
10.1	Achtergrond	321
10.2	Verdeling geluidruimte niet mogelijk via omgevingsvergunning milieu	322
10.3	Verdeling geluidruimte via bestemmingsplan	322
10.4	Systematiek geluidverdeling	323
10.5	Immissie vastleggen in bestemmingsplan	325
10.6	Emissie vastleggen in bestemmingsplan	326
10.7	Hybride systeem	327
10.8	Afwijken en wijzigen van het bestemmingsplan	329
10.9	Planregels	329
10.10	Kenbaarheid en beschikbaarheid rekenmodellen	332
10.11	Flexibiliteit geluidverdeelpunten	333
10.12	Interne zonering door geluidverdeelpunten	333
10.13	Omgevingswet	334
11	Thema: Evenementen met een luidruchtig karakter	335
11.1	Inleiding	335
11.2	Juridisch kader evenementen	335
11.3	APV en evenementenvergunning	336
11.4	Milieu	345
11.5	Ruimtelijke ordening	348
11.5.1	Inleiding	348
11.5.2	Kortdurend en incidenteel gebruik	348
11.5.3	Kruimelonthefving	349
11.5.4	Bestemmingsplan	350
11.5.5	Voorbeelden uit de jurisprudentie	353
11.6	Omgevingswet	357
12	Thema: Procederen	359
12.1	Inleiding	359
12.2	Belanghebbende en ontvankelijkheid	359
12.3	Relativiteitsvereiste	362
12.4	Belanghebbendheid en relativiteit bij vaststellen hogere grens- waarde	364
13	Geluid in de Omgevingswet	369
13.1	Hoofdlijnen Omgevingswet	369
13.2	Wegen, spoorwegen en industrieterreinen	370

13.2.1	Inleiding.....	370
13.2.2	Bredere toepassing geluidproductieplafonds	371
13.2.3	Gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen: monitoring	374
13.2.4	Normenkader.....	375
13.2.5	Toepassing van het normenkader in de GPP-systematiek	376
13.2.6	Sanering	377
13.2.7	Overgangsrecht	377
13.3	Overig industrielawaai: bedrijfsmatige activiteiten.....	378
13.3.1	Inleiding.....	378
13.3.2	Geluidregels in het omgevingsplan (Besluit kwaliteit leefomgeving).....	379
13.3.3	Vergelijking huidig en toekomstig normenstelsel	382
13.3.4	Lokale afwegingsruimte	385
13.3.5	Verbreiding regeling plattelandswoningen.....	387
13.3.6	Geluidruimteverdeling	388
13.3.7	Omgevingsvergunning milieubelastende activiteit.....	390
13.3.8	Algemene regels voor bedrijven	392
13.4	Bouwregels Besluit bouwwerken leefomgeving	393
13.4.1	Inleiding.....	393
13.4.2	Wijziging gebruiksfunctie	393
13.4.3	Onderscheid verblijfsgebied en bedgebied verdwijnt	394

Jurisprudentieregister **395**

Trefwoordenregister **407**