

Beoordeling en normering van (gecumuleerd) geluid: bron voor discussie

M en R 2020/74



De huidige regelgeving over geluidhinder is erg versnipperd. Voor vrijwel iedere geluidbron (wegen, spoorwegen, industrieterreinen, luchtvaart) gelden afzonderlijke regels met eigen geluidnormen waaraan per bron getoetst wordt. In de praktijk ervaren bewoners van woningen en andere geluidgevoelige gebouwen in veel gevallen uiteraard het geluid van twee of meer verschillende bronnen gezamenlijk. Dat gecumuleerde geluid is echter niet genormeerd. Bij het vaststellen van een zogenaamde hogere waarde voor de geluidsbelasting van een specifieke geluidbron moeten burgemeester en wethouders slechts beoordelen of de gecumuleerde geluidsbelastingen, gecorrigeerd voor hinderlijkheid van de betreffende bron, niet leiden tot een naar hun oordeel onaanvaardbare geluidsbelasting (zie art. 110a, lid 6 Wgh).

Onder de Omgevingswet wordt de geluidregelgeving aanzienlijk gestroomlijnd, maar nog steeds vindt de normering per bronsoort plaats, terwijl de regels voor de luchtvaart (voorlopig) niet geïntegreerd worden. Wat blijft is dat het bevoegd gezag in een aantal gevallen (zie bijvoorbeeld art. 3.36 Bkl) de aanvaardbaarheid van het, voor hinderlijkheid gecorrigeerde, gecumuleerde geluid (inclusief luchtvaart) moet beoordelen. Hoe dat gecumuleerde geluid moet worden berekend volgt uit art. 3.7 Omgevingsregeling dat via de Aanvullingsregeling geluid Omgevingswet zal worden ingevoegd. Op 8 juni 2020 is de eerste versie van deze Aanvullingsregeling vrijgegeven voor internetconsultatie. Daaruit blijkt dat er voor luchtvaartgeluid na 20 jaar eindelijk gebruik gemaakt zal gaan worden van een geactualiseerde dosis-effectrelatie, de Schiphol-curve uit 2002, waaruit volgt dat de hinderlijkheid van dat geluid, met name bij hogere geluidniveaus, aanzienlijk groter is dan waarmee tot nu toe werd gerekend. De consequentie daarvan is dat het luchtvaartgeluid zwaarder zal meewegen in het gecumuleerde geluid en dat de kwalificatie daarvan in gebieden rondom luchthavens sneller 'slecht' of 'zeer slecht' zal zijn. Dit leidde al snel tot een aantal brandbrieven van diverse overheden en brancheorganisaties aan de regering. Daarin werd de vrees uitgesproken dat dit ertoe zal leiden dat een groot aantal nieuwe woningen niet gebouwd zal kunnen worden. Vanuit een oogpunt van deugdelijke besluitvorming lijkt dat een merkwaardige reactie, omdat er met de nieuwe berekeningswijze slechts

voor gezorgd wordt dat alsnog rekening gehouden wordt met de naar huidige inzichten werkelijk bestaande effecten voor de volksgezondheid en leefbaarheid in plaats van met verouderde zienswijzen daarover. Zeker nu het beschermen van de gezondheid een uitdrukkelijke doelstelling van de Omgevingswet is, is het aangewezen dat ook in zoverre van de juiste feiten en meest recente wetenschappelijke inzichten wordt uitgegaan.

Wat dat betreft is tevens van belang dat ongeveer tegelijkertijd (bij brief van 5 juni 2020) de resultaten van het RIVM-onderzoek naar aanleiding van het WHO-advies over geluid en gezondheid (*Environmental Noise Guidelines for the European Region*) uit 2018 aan de Tweede Kamer werden aangeboden. Een van de vier algemene aanbevelingen van het RIVM voor versterking van het beleid voor omgevingsgeluid is om zoveel mogelijk de nieuwste inzichten in dosis-effectrelaties voor gezondheidseffecten te hanteren. Die nieuwe inzichten duiden erop dat de ernstigere gezondheidseffecten van geluid, zoals coronaire hartziekten, al bij lagere geluidniveaus optreden dan in het verleden werd aangenomen. Uit het WHO-advies volgt ook dat geluid van het spoor bij meer mensen hinder veroorzaakt dan eerder werd aangenomen. Mogelijk zijn er dus nog meer aanpassingen van de dosis-effectrelaties nodig dan nu in art. 3.7 Omgevingsregeling wordt voorzien.

Het RIVM onderschrijft daarnaast de WHO-aanbeveling om gezondheid een groter gewicht te geven in de beleidsafwegingen over omgevingsgeluid. In Nederland vereist dit volgens het RIVM een 'omdenken' van een 'stand still'-uitgangspunt naar beleid dat in beginsel gericht is op het verminderen van negatieve gezondheidseffecten door geluid. De huidige praktijk is vooral gericht op het voorkomen en bestrijden van de effecten van hoge geluidsbelastingen, terwijl een veel grotere groep mensen ook bij lagere geluidsbelastingen al negatieve gezondheidseffecten ondervindt. Daarom beveelt het RIVM ook aan om bij besluiten de relevante groep personen te beschouwen. Ten slotte beveelt het RIVM in algemene zin aan om te onderzoeken welke doelen voor gezondheidsverbetering de overheid wil bereiken en daarop vervolgens het beleid en de normering aan te passen.

De gevolgen van deze aanbevelingen moeten nog nader in kaart gebracht worden, maar de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu geeft in haar brief al wel aan dat het uitgangspunt voor de verdere uitwerking is dat het Nederlandse geluidbeleid een voldoende mate van bescherming biedt tegen hinder en slaapverstoring, aangezien langdurige blootstelling aan hoge geluidniveaus tot gezondheidseffecten kan leiden. Zij zal de inzichten en aanbevelingen uit de WHO-richtlijnen benutten als handvatten voor het lange termijn geluidbeleid. Eind dit jaar verwacht zij de resultaten van deze uitwerking bekend te kunnen maken. Dat zal ongetwijfeld opnieuw een bron voor discussie opleveren.