

Wijzigingen eisen geluidswering gevel: zijn de eisen nog wel helder?

De wet- en regelgeving is aangepast aan SWUNG-1. Parallel daaraan zijn wijzigingen doorgevoerd in het Bouwbesluit. De geluidswering van de gevel lijkt daarmee tussen wal en schip te zijn geraakt.

Door: Ing. Suzanne Dijs M+P

Het beschermingsniveau tegen geluid op de buitengevel is verhoogd door de invoering van de geluidsproductieplafonds voor Rijkswegen en hoofdspoorwegen (SWUNG-1). Voor provinciale en gemeentelijke wegen en gezoneerde industrieterreinen staat ook een dergelijke actie op het programma. Samen met de benodigde wetwijzigingen in de Wet geluidhinder en Wet milieubeheer voor SWUNG-1 is ook het Bouwbesluit 2012 aangepast. Deze wijzigingen zijn ingegaan d.d. 1 juli 2012. De aandacht in de Wet milieubeheer en Wet geluidhinder gaat uit naar het beperken van de geluidstoename vanwege de groei van het weg- en spoorwegverkeer. Het ziet er echter naar uit dat de geluidskwaliteit binnen in nieuwe woningen (wettelijk) in veel gevallen voorlopig niet verbetert. Ook zijn er situaties te bedenken waarbij de Wet geluidhinder, de Wet milieubeheer en het Bouwbesluit (Woningwet) onjuist in elkaar grijpen. Op dat moment zal de toetsende instantie (veelal de gemeente) een keuze moeten maken over hoe daarmee om te gaan.

In dit artikel bekijken we een aantal verschillende gevallen waarin de geluidsweringeisen aan nieuwe woningen juridisch zijn gewijzigd, en waarin onduidelijkheid is ontstaan. We belichten de geluidswering van nieuwe woningbouw algemeen, nieuwe woningen in een bestaand gebouw en nieuwe woningbouw binnen de zones van hoofd(spoor)wegen.

NIEUWE WONINGBOUW

In het nieuwe Bouwbesluit (Bouwbesluit 2012) lijkt in de artikeltekst in eerste instantie niet zoveel gewijzigd te zijn. Er is in de tekst nu echter opgenomen dat verzwaarde geluidswerende maatregelen, bij nieuwe woningbouw alleen van toepassing zijn op een woning, waarvoor een hogere waarde besluit¹ is genomen. Als er dus geen hogere waarde aanwezig is geldt de minimum eis GA;K = 20 dB. Deze minimumeis is overigens laag: een gewoon gesprek buiten voor de gevel is letterlijk verstaanbaar binnen in de woning. (Een geluidsniveau van 65 dB(A) tijdens een gesprek buiten resulteert in een 45 dB(A) geluidsniveau binnen, afhankelijk van het achtergrondniveau, is dit niveau hoorbaar en/of verstaanbaar).

Voorheen (voor de inwerkingtreding van het Bouwbesluit 2012) stond in het Bouwbesluit, in de plaats van hogere waarde, “de

geluidsbelasting” genoemd. Door deze bredere definitie van wat “de geluidsbelasting” is, kon iedere gemeente een eigen beleid vaststellen om deze te definiëren.

Zo werd er in veel gemeenten uitgegaan van de gecumuleerde geluidsbelasting² als er door meer dan één geluidsbron (bijvoorbeeld een weg, spoorweg of industrie) een hogere geluidsbelasting³ op de gevel aanwezig was. Tevens was het gebruikelijker om ook geluidswerende maatregelen te treffen als er een relevante geluidsbelasting aanwezig was vanwege een niet-gezoneerde⁴ 30 km/uur weg. Mede om deze reden zijn er ontwikkelingen in de rekenmethodiek ontstaan om de gecumuleerde geluidsbelasting, en de geluidsbelasting bij een lage (30 km/uur) verkeerssnelheid, te kunnen bepalen.

Door de nieuwe definitie in het Bouwbesluit 2012 lijkt het erop dat landelijk de verschillende manieren waarop het geluidsbelastingsniveau op de gevel wordt bepaald, verdwijnen. Om de benodigde geluidswerende maatregelen aan de woning te berekenen, is nu namelijk nog maar één uitgangsgeluidsbelasting mogelijk, namelijk de hogere waarde. De wijze waarop gemeenten eisen kunnen stellen aan geluidswerende maatregelen bij nieuwe woningbouw, is door de nieuwe definitie, landelijk eenduidig geworden. Echter of dit ten goede komt aan de kwaliteit van de geluidswering van de nieuwe woningbouw is de vraag.

Als we uitgaan van een binnenwaarde⁵ van 33 dB zoals vereist in de Wet geluidhinder, zijn er verschillende situaties denkbaar waarin er een hogere geluidswering nodig, maar juridisch niet vereist is. Hieronder vier voorbeelden:

Voorbeeld 1: 30 km/u weg

Een 30 km/u weg heeft juridisch geen zone waardoor er geen hogere waarden kunnen worden vastgesteld. De geluidsbelasting kan echter, zeker als het om drukke wegen met een klinker bestrating gaat, relatief hoog zijn. In dit geval geldt de minimum geluidsweringseis (GA;K = 20 dB) voor de nieuwe woning. De gewenste maximale binnenwaarde van 33 dB volgens het Bouwbesluit 2012 wordt daarmee vaak fors overschreden.

Voorbeeld 2: meerdere bronnen

De belasting door meerdere geluidsbronnen komt veel voor, bijvoorbeeld bij kruisingen of parallel aan het spoor gelegen wegen. Indien er door meer dan één bron hogere geluidsbelastingen op de gevel aanwezig zijn, wordt voor al die bronnen voldaan aan de binnenwaarde van 33 dB. De optelling van de binnenwaarden van de verschillende bronnen is hoger dan 33 dB. Bij gelijkwaardige geluidsbelastingen is de binnenwaarde zo 3 dB hoger.

Voorbeeld 3: bestemming zonder hogere waarde

Verder zijn er nieuwe woningbouw situaties mogelijk waarbij in het ruimtelijk spoor (passend binnen bestemmingsplan, binnenplanse of tijdelijke afwijking omgevingsvergunning) geen hogere waarde procedures kunnen (of hoeven) te worden gevoerd. Een veel voorkomende is de vervanging van bestaande woningen in een stedelijke omgeving door nieuwbouw. Veelal zijn de bestaande woningen van voor het ontstaan van Wet geluidhinder en is er nooit een reden geweest om een hogere waarde vast te stellen. Er is in deze gevallen geen hogere waarde aanwezig bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning en is weer de minimum geluidsweringseis (GA;K = 20 dB) volgens het bouwbesluit van kracht. Er kan in deze gevallen echter wel sprake zijn van een verhoogde geluidsbelasting waardoor aan de gewenste binnenwaarde van 33 dB niet wordt voldaan met de minimum geluidsweringseis.

Voorbeeld 4: dove gevel

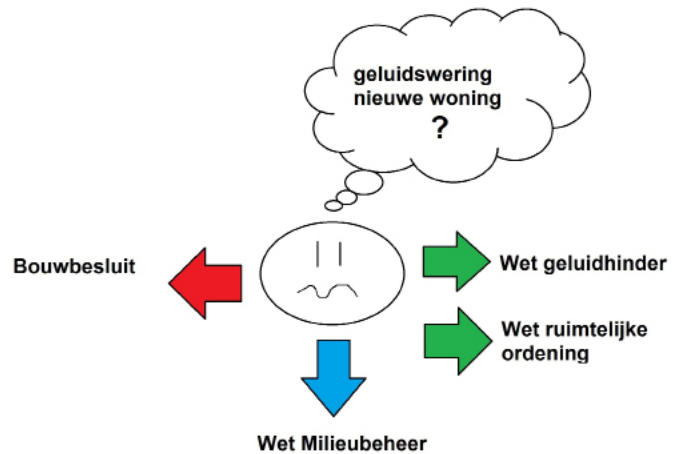
Een apart geval met vaak bijzonder hoge geluidsbelastingen ontstaat, als een nieuw woningbouwplan in het ruimtelijk spoor mogelijk wordt gemaakt, onder voorwaarde dat er een "dove" gevel wordt toegepast. Op een "dove" gevel (gevel zonder te openen delen) wordt namelijk geen hogere waarde afgegeven, omdat de maximale ontheffingswaarde wordt overschreden. Volgens het Bouwbesluit is hier dan (vanwege het ontbreken van een hogere waarde) een minimum geluidsweringseis (GA;K = 20 dB) van kracht, terwijl juist deze gevel doof is uitgevoerd vanwege de hoge geluidsbelasting.

In de nota van toelichting van het Bouwbesluit 2012 wordt opgemerkt: *als de geluidsbelasting bij een woning hoger is dan 33 dB + 20 dB (minimumeis), en de woning is niet gelegen binnen een geluidzone of er is geen zone vastgesteld dan ligt de oplossing van het probleem niet bij de aanvrager van de omgevingsvergunning voor de bouw van de woning maar bij de veroorzaker van het geluid.*

Als veroorzaker van het geluid is dan veelal de gemeente aan te wijzen. Het Bouwbesluit 2012 (verlengde Woningwet) geeft hiermee aan dat de geluidsbelasting buiten of te wel in het ruimtelijk spoor (Wet ruimtelijke ordening) moet worden opgelost. Dit is uiteraard ook de gedachtegang van SWUNG-1 en 2, echter in de voorlopig geldende wetgeving gaat dit vooralsnog ten koste van het binnengeluidsklimaat van de nieuwe woningen. Als gemeenten deze situaties in hun beleid niet willen toestaan, kan dit gevolgen hebben voor nieuwe woningbouwplannen. De gemeente kan in het kader van een goede ruimtelijke ordening woningbouw op geluidsbelaste locaties afwijzen. Het is namelijk niet ondenkbaar dat bij een rechtelijke procedure de gemeente in dit geval kan opdraaien voor de kosten van de geluidswerende voorzieningen aan de gevels. Het toestaan van vervangende nieuwe woningbouw met een hogere geluidsbelasting kan de gemeente dus geld kosten.

NIEUWE WONING IN BESTAAND GEBOUW (FUNCTIEWIJZIGING)

Als we de wettelijke situatie bekijken, als er nieuwe woningen worden gerealiseerd in een bestaand gebouw (voormalig kantoor of bedrijfspand), is er geen of een slechte aansluiting tussen de betreffende wetten.

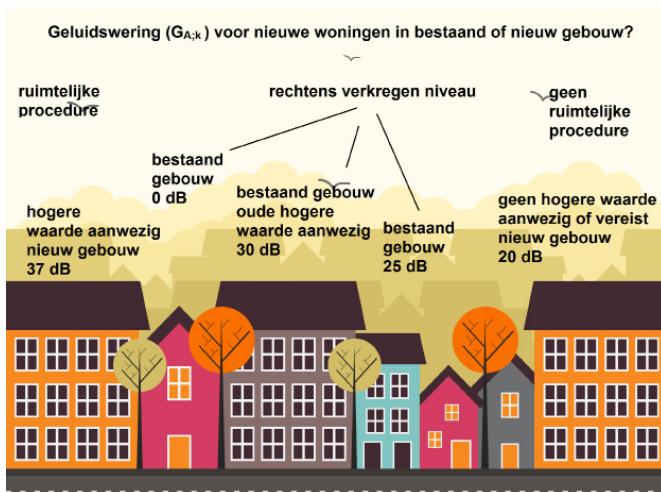


Bij het mogelijk maken van woningbouw in een bestaand kantoor in het ruimtelijk spoor (bestemmingsplan) is er een koppeling vanuit de Wet ruimtelijke ordening naar de Wet geluidhinder. Er kunnen vanwege het vaststellen van een nieuwe woonfunctie dus hogere waarden worden verleend. Het betreft hier een 'nieuwe situatie'.

Het Bouwbesluit 2012 merkt deze "nieuwe functie" niet aan als nieuw gebouw. In het Bouwbesluit 2012 gelden dan de geluidsweringseisen voor verbouw. Er zijn dan geen eisen aan de geluidswering van de gevels, anders dan het rechtens verkregen niveau.⁶ Dit is dan het geluidsweringsniveau dat in eerdere bouwvergunningen is vastgesteld ten behoeve van de bouw van bijvoorbeeld een kantoor. Deze geluidsweringseis kan nagenoeg nihil zijn en is dus afhankelijk van het jaartal en de geldende voorschriften van de toen gerealiseerde bouw en het niveau van de toen heersende geluidsbelasting. Voor bestaande bouw geldt dit "rechtens verkregen niveau" namelijk als minimum eis, aangezien er geen minimum eis voor de geluidswering bestaat bij bestaande bouw in het Bouwbesluit 2012 (zie ook de artikelen over transformatie in Geluid no. 2 en 4 van 2013).

Nu is hier sprake van een tegenstrijdigheid (of geen aansluiting) tussen de Wet ruimtelijke ordening / Wet geluidhinder en Bouwbesluit 2012. Vanwege de ruimtelijke ordening is er afgewogen dat er een hogere waarde verleend is om een geluidsgevoelige bestemming zoals wonen toe te staan. Daarmee is ook de voorwaarde van kracht dat er geluidswerende maatregelen, voor het bereiken van een toelaatbaar binnengeluidsniveau (Wet geluidhinder) worden toegepast. Echter het Bouwbesluit 2012 (verlengde Woningwet) stelt dat er geen aanvullende eisen gesteld mogen worden die zwaarder zijn dan de wettelijke eis. In jurisprudentie d.d. 17 juni 2011 betreffende het afdwingen door de gemeente van het hanteren van een GIW-model heeft de Hoge Raad zich hierover uitgesproken. Uit de parlementaire geschiedenis bij artikel 122 van de Woningwet blijkt dat dit alleen mag als er sprake is van gelijkwaardigheid tussen bouwer/ontwikkelaar en gemeente. In een aantal gevallen is het juridisch regelen van een zwaardere geluidsweringseis dan het gestelde in het Bouwbesluit 2012, in een bestemmingsplan mogelijk, in de overige (meeste) gevallen dus niet. De gemeente heeft zodoende geen middelen om de kwaliteit te controleren of te waarborgen. Dit zal bij de gemeenten klachten kunnen opleveren van bewoners die denken goed beschermd te zijn. Ook in dit geval zou het de gemeente een hoop geld kunnen kosten indien het uitloopt op een rechtszaak.

Bij vergunningverlening zal de gemeente een afweging moeten maken over hoe hiermee om te gaan. Welke keuze de gemeente ook maakt, aan één van de twee wettelijke verplichtingen kan niet worden voldaan. Of de geluidsweringseisen volgens de Wet



geluidhinder zijn strijdig met het Bouwbesluit 2012 inzake verbouw, of andersom.

We zijn nu ruim een jaar verder sinds de nieuwe wetwijzigingen (1 juli 2012) van kracht zijn geworden. Het is wachten op het eerste grote verbouwplan naar woningbouw waarin deze wettelijke tegenstrijdigheid in een rechtelijke uitspraak wordt belicht.

NIEUWE WONINGBOUW NABIJ BESTAANDE HOOFD(SPOOR) WEGEN

In de nieuwe wetgeving met inpassing van SWUNG 1 blijft de mogelijkheid bestaan om binnen de zones van hoofdwegen (Rijkswegen) en de hoofdspoorwegen (Prorail / Rijk) nieuwe woningbouw te realiseren. De ruimtelijke procedures zoals het vaststellen van bestemmingsplannen met de daarin opgenomen nieuwe woningbouw veranderen vanwege deze wijziging niet. Voor het bepalen van de hogere waarden bij de nieuwbouw woningen wordt de geluidsbelasting bij de nieuwe woning nu alleen met andere uitgangspunten bepaald. In plaats van een geprognosticeerde verkeersgroei wordt nu een gereserveerde groei ruimte (geluidproductieplafond) van het betreffende hoofdweg- of hoofdspoorweg verkeer als uitgangspunt voor de geluidsbelasting aangehouden. Als er een hogere waarde is vastgesteld gelden ten aanzien van die vastgestelde waarden de geluidsweringseisen voor nieuwbouw volgens Wet geluidhinder en Bouwbesluit 2012. Vereist is wederom een minimale binnenwaarde van 33 dB. Indien de geluidproductieplafonds in de toekomst worden verhoogd, zal bij toepassing van gevelmaatregelen ook in de Wet milieubeheer (hierin is de wetgeving betreffende de geluidproductieplafonds per 1 juli 2012 opgenomen) weer een binnenwaarde van 33 dB bij deze woningen worden vereist. Echter deze maatregelen worden pas door het Rijk genomen als de binnenwaarde van 36 dB bij een volledige benutting van het geluidproductieplafond wordt overschreden.

De toekomstige nieuwbouw woningen aan de hoofd(spoor)wegen zijn nu wel voor de rest van hun levensduur (ca. 50 jaar) verzekerd van een binnenwaarde tussen de 33-36 dB. Voor de wetwijziging van SWUNG-1 was deze garantie er niet. Met de oude wetgeving was het namelijk mogelijk de geluidsbelasting op de woning vanwege het hoofdweg- en spoorwegverkeer te laten toenemen zonder dat altijd geluidswerende voorzieningen aan de gevels van woningen juridisch afdwingbaar waren. Echter de geluidswering van de nieuwe woning binnen de zones van hoofdwegen- en hoofdspoorwegen is door de nieuwe wetgeving, op de korte termijn, eigenlijk 3 dB omlaag gegaan, aangezien de binnenwaarde juridisch kan toenemen tot 36 dB alvorens er maatregelen door de weg- of spoorwegbeheerder (het Rijk) worden genomen.

CONCLUSIES

Als er een woning nieuw wordt gebouwd of in een bestaand gebouw een nieuwe woning wordt gecreëerd, kan je als gemeente volgens de gewijzigde wetgeving, in genoemde gevallen alleen adviseren aan de initiatiefnemer om een binnenwaarde van maximaal 33 dB na te streven. Over het algemeen zal de initiatiefnemer hieraan willen voldoen, omdat deze ook een goede woonkwaliteit voor zijn woonconsument wil waarborgen. Echter als er hoge kosten mee gemoeid zijn, is het niet ondenkbaar dat er in de toekomst meer nieuwe woningen op de markt komen met een hoger binnengeluidsniveau dan de gewenste binnenwaarde van 33 dB.

Met betrekking tot nieuwe woningbouw langs de hoofd(spoor)wegen is het gewenst een 3 dB betere geluidswering toe te passen dan vereist conform de Wet geluidhinder / Bouwbesluit 2012, aangezien de binnenwaarde in de woning kan oplopen tot 36 dB bij toekomstige wijzigingen aan weg of spoor.

TOT SLOT

De Woningwet (Bouwbesluit 2012) is gebaseerd op het uitgangspunt dat de opdrachtgever/ontwerper/bouwer van een bouwwerk primair zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit daarvan. De voorschriften van dit besluit mogen de uitoefening van die eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en instellingen niet verder beperken dan met het oog op het maatschappelijk belang strikt noodzakelijk is.

Door het onderbrengen van de eisen voor de binnenwaarde nieuwe woning in het Bouwbesluit, is de bedoeling van de Wet geluidhinder: "het beschermen van de burger tegen geluidhinder", binnen de nieuwe woning in het gedrang gekomen. Is het wellicht een beter idee om het beschermen van de burger tegen geluidhinder binnen één (beschermings)wet te regelen?

REFERENTIES

- 1 hogere waarde besluit: wettelijk besluit (Wet geluidhinder en Wet milieubeheer) waarin er in ruimtelijk spoor wordt toegestaan dat een hogere geluidsbelasting toelaatbaar is dan de grenswaarde op een geluidsgevoelige bestemming (zoals woning), aan dit besluit zijn voorwaarden (geluidswerende maatregelen) verbonden om aan een acceptabel binnengeluidsniveau (binnenwaarde) te voldoen
- 2 gecumuleerde geluidsbelasting: optelling van geluidsbelastingen vanwege meer dan één geluidsbron op het zelfde punt (gevel)
- 3 hogere geluidsbelasting: hiermee wordt in dit artikel een geluidsbelasting bedoeld die hoger is dan de wettelijke grenswaarde van de betreffende geluidsbron (zoals weg-, spoorweg-, of industrielaawaai)
- 4 niet-gezoneerde weg: een weg waarvoor geen zone geldt volgens de Wet geluidhinder, en waarvoor dus ook geen hogere waarde procedure wordt gevoerd
- 5 binnenwaarde (binnengeluidsniveau): het resulterende geluidsniveau in de woning of te wel het buitengeluid minus de geluidswering van de gevel
- 6 van rechtens verkregen niveau: het actuele kwaliteitsniveau van (het betreffende constructieonderdeel van) het bouwwerk voor zover dat niveau rechtmatig is en niet ligt onder het voor zo'n bestaand bouwwerk op grond van dit besluit geldend minimum niveau.