

SWUNG en MER, hoe pakt het in de praktijk uit?

Sinds de invoering van geluidproductieplafonds is de werkwijze voor akoestische onderzoeken aan rijkswegen en spoorwegen drastisch gewijzigd. Dit artikel onderzoekt hoe de wijzigingen in de wetgeving doorwerken in de milieu effect rapportage (MER).

Door: Judith Doorschot en Gijsjan van Blokland

Over de auteurs:

Dr. ir. J. Doorschot is senior adviseur bij M+P. Dr. G. van Blokland is senior adviseur bij M+P en lid van de Commissie voor de m.e.r.

INLEIDING

Op 1 januari 2012 is een wijziging van de Tracéwet in werking getreden. Vervolgens is op 1 juli 2012 het toetsingssysteem voor verkeersgeluid van rijkswegen en spoorwegen ingrijpend gewijzigd door de invoering van geluidproductieplafonds (GPP's). De geluidwetgeving voor deze rijksinfrastructuur is uit de Wet geluidhinder gehaald en is nu ondergebracht in de Wet milieubeheer. Dit artikel verkent hoe de wijzigingen in deze wetten doorwerken bij MER-onderzoeken voor grote infrastructurele projecten.

TRACÉWET EN MER VOOR WEGEN OF SPOORWEGEN

Alles begint met de Verkenning. Wat is het probleem en wat zijn de mogelijke oplossingsrichtingen? Houdt de mogelijke oplossing in een nieuwe weg of spoorweg (de weg met vier of meer rijstroken) of een uitbreiding van een spoorweg of een weg met twee of meer rijstroken, dan dienen de effecten op het milieu in kaart gebracht te worden met een MER-onderzoek. Het opstellen van een MER is ook noodzakelijk wanneer er Natura 2000 gebieden zijn. Omdat de oplossingen, indachtig de Elverding aanpak, nog globaal zijn kan het zogenaamde plan-MER ook een globale vergelijking van de effecten van de verschillende varianten inhouden. Er kan daarbij gedacht worden aan bijvoorbeeld verschillende tracés voor de weg of spoorweg of aan een keuze tussen wel of geen verdiepte ligging of overkapping. Het resultaat van de m.e.r. wordt tegelijkertijd met de structuurvisie uitgebracht. In de structuurvisie wordt de voorkeursvariant gepresenteerd. Daarna wordt deze variant verder uitgewerkt in het project-MER. Het is niet altijd nodig om een project-MER op te stellen. In de praktijk zijn het met name de interacties met Natura-2000 en de mogelijke Passende beoordeling die het opstellen van een project-MER noodzakelijk maken. De procedure voor een plan-MER loopt gelijktijdig met de procedure voor de structuurvisie. Beiden komen tegelijkertijd uit en zijn (hopelijk) niet met elkaar in tegenspraak. De procedure voor een project-MER loopt parallel aan de procedure voor het Tracébesluit. Het project-MER komt tegelijkertijd uit met het Ontwerp Tracébesluit en ook hier zijn beide documenten (hopelijk) consistent met elkaar.

Sinds 1 juli 2012 is de wijze waarop de geluidsbelasting in de omgeving van de rijks infrastructuur beheerst wordt door de invoering

van SWUNG grondig gewijzigd (SWUNG= Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid). De vraag is welke consequenties dit heeft op de beoordeling van het thema geluid in het kader van m.e.r. onderzoeken. Daartoe is een inzicht in de SWUNG methode noodzakelijk.

N.B.: Gemakshalve wordt het nieuwe regime met de term 'SWUNG' aangeduid. SWUNG was feitelijk de werktitel van het project dat de overgang van de rijksinfrastructuur vanuit de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer regelde.



FIGUUR 1: BIJ EEN COMBINATIE VAN WEG EN SPOORWEG KUNNEN DE REFERENTIEPUNTEN VOOR WEG IN DE SPOORLIJN VALLEN, EN VICE VERSA

SWUNG EN GELUIDPRODUCTIEPLAFONDS IN HET KORT

Langs rijkswegen en spoorwegen geldt sinds 1 juli 2012 een toetsingssysteem waarin de continue naleving van geluidsnormen een grote rol speelt. Daarvoor is langs de rijksinfrastructuur, zowel wegen als spoorwegen, een zeer groot aantal referentiepunten neergelegd. Om de 100 m ligt zo'n punt aan weerszijde van de (spoor)weg. Voor het 3.000 km lange wegennet betekent dat in totaal zo'n 60.000 punten en voor de 2.500 km spoorwegen zo'n 30.000. Voor elk van deze punten is een maximaal geluidsniveau gedefinieerd (het zogenaamde GeluidsProductiePlafond of GPP) dat in principe niet overschreden mag worden. De beheerder van de weg of de spoorweg (Rijkswaterstaat en ProRail) moet er voor zorgen dat het geluid op ieder referentiepunt niet hoger wordt dan dit vastgestelde plafond. Jaarlijks wordt voor elk referentiepunt de waarde van de Lden getoetst aan de plafondwaarde. De wegen en spoorwegen waarvoor dit systeem geldt zijn eenduidig vastgelegd op een kaart, de geluidplafondkaart. Staat een weg eenmaal op die kaart, dan zal, ongeacht de werkelijke beheerder, de handhavingsverplichting bestaan. Dus ook voor wegen die naar de provincie of gemeente worden overgedragen, blijft de handhavingsplicht bestaan.

Dit systeem is volstrekt anders dan de oude Wet geluidhinder waar de toets slechts plaatsvond bij de uitvoering van een project

dat leidde tot een verwachte toename met meer dan 1 dB bij de geluidgevoelige bestemmingen. Was het project eenmaal door de Wgh toets heen, dan bestond er geen rem op de autonome groei van de geluidbelasting.

De Wet geluidhinder is nog steeds van toepassing op alle wegen die niet op de geluidplafondkaart staan. Ook wanneer de ombouw van een rijksweg wijzigingen aan het onderliggende wegennet veroorzaakt, worden deze wijzigingen beoordeeld met de Wgh.

De GPP's lijken keiharde grenzen te zijn, maar wanneer de grens overschreden dreigt te worden en er maatregelen genomen moeten worden, wordt er eerst op basis van het Doelmatigheids-Criterium (DMC) gekeken of deze maatregelen doelmatig zijn. Oftewel, staan de kosten van de maatregel (wegdek of scherm) in relatie tot de effecten bij de woningen (en andere geluidgevoelige objecten). Zo niet, dan worden de plafondwaarden opgehoogd en wordt, indien noodzakelijk, het binnenniveau van de woning beschermd met gevelmaatregelen.

GELUIDONDERZOEKEN VOOR (SPOOR)WEGEN OP DE GELUIDPLAFONDKAART

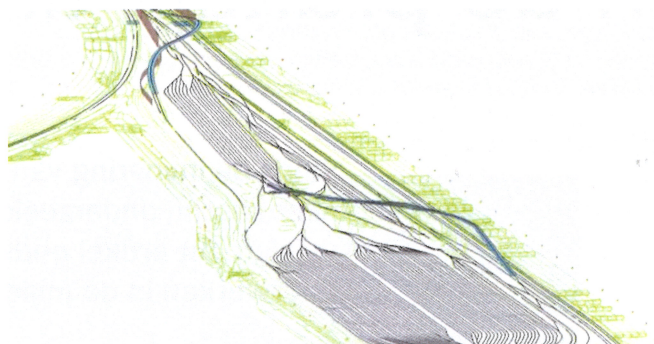
Het SWUNG-systeem vereist een nieuwe aanpak voor geluidonderzoeken. Waar voorheen altijd een toetsing van de geluidnormen voor iedere woning plaatsvond, is dit nu niet altijd meer nodig. In eerste instantie wordt nagegaan of de GPP's al dan niet worden overschreden. Als een project zonder maatregelen binnen de geluidproductieplafonds past, is een toetsing op woningniveau dus niet meer nodig. Worden de GPP's wel overschreden, maar kan dit met een bronmaatregel (een stil wegdek) ongedaan gemaakt worden, dan is er eveneens geen verder onderzoek nodig. Pas wanneer er ook na toepassing van een bronmaatregel nog steeds sprake is van een overschrijding, zijn geluidberekeningen op de woningen verplicht. Er wordt dan gekeken of een geluidscherm de overschrijding kan wegnemen. In het onderzoek worden de maatregelen bepaald waarmee per woning aan de norm wordt voldaan en wordt nagegaan of deze maatregelen vallen binnen de normen voor doelmatigheid. De afbakening van het onderzoeksgebied gebeurt op basis van de projectgrenzen. Binnen dit onderzoeksgebied worden zo nodig de GPP's gewijzigd naar aanleiding van het project.

Natuurlijk is het mogelijk dat er vanwege een uitbreiding van het (spoor)wegennet ook buiten de projectgrenzen het verkeer zal toenemen, het zogenoemde uitstralingseffect. Dit wordt in een Tracébesluit echter niet onderzocht. De achterliggende gedachte hierbij is dat uitstralingseffecten vanzelf worden opgemerkt bij de jaarlijkse controle of de GPP's worden nageleefd. Wanneer buiten de projectgrenzen het verkeer zo veel groeit dat de plafonds worden overschreden, moet de beheerder maatregelen treffen in het kader van de naleving. Er mag ook voor gekozen worden om in het Tracébesluit al een groter gebied te onderzoeken dan wat strikt is voorgeschreven. Het effect daarvan is dat een dreigende overschrijding opgemerkt wordt en de kosten van de maatregelen door het project gedragen worden, in plaats van te vallen binnen de beheerskosten.

Opmerkelijk is dat de uitstralingseffecten van wijzigingen aan een rijksweg naar het onderliggende wegennet ook niet onderzocht hoeven te worden, terwijl daar geen GPP systeem aanwezig is dat een grote geluidsgroei detecteert en eventueel mitigeert.

In plan-MER-onderzoeken is het niet gebruikelijk om per woning te toetsen aan een geluidnorm. Het doel van een MER-onderzoek is te zorgen dat in een project de effecten op het milieu in kaart zijn gebracht en meegewogen bij de beslissing hoe het project wordt uitgevoerd. Voor geluid wordt hiervoor meestal gekeken

naar het geluidbelast oppervlak, de aantallen geluidbelaste woningen en de aantallen (ernstig) gehinderden voor elk van de alternatieven om voor het bevoegd gezag de milieueffecten van de keuze voor een bepaalde variant inzichtelijk te hebben.



FIGUUR 2: REFERENTIEPUNTEN RONDOM EEN EMPLACEMENT. DE INTENSITEITEN VAN HET DOORGAANDE SPOORVERKEER OP HET EMPLACEMENT WORDEN MEEGETELD BIJ DE BEPALING VAN DE GPP'S; HET OVERIGE GELUID VAN HET EMPLACEMENT VALT ONDER HET WETTELIJK KADER VOOR INDUSTRIELAWAAI.

GPP'S EN MER

De vraag is in hoeverre MER-onderzoeken beïnvloed worden door het systeem van geluidproductieplafonds. We maken daarbij onderscheid tussen de aanpak voor een plan-MER en een project-MER.

In een plan-MER wordt een aantal alternatieven onderzocht om de milieueffecten per variant na te gaan. Voor geluid kan dit veel breder geïnterpreteerd worden dan alleen de toets aan de GPP's en effecten bij de geluidgevoelige bestemmingen. Vanzelfsprekend worden de effecten op de instandhoudingsdoelstellingen binnen Natura-2000 beoordeeld. Afhankelijk van de specifieke situatie en de mate waarin in een Reikwijdte en Detailniveau notitie daar aandacht aan is gegeven, worden ook effecten in EHS, in provinciale stiltegebieden, op gezondheid en op belevingswaarde in de omgeving onderzocht. Maar ook kan (of liever dient) het onderzoek de uitstralingseffecten op de aanliggende wegen in kaart te brengen, zowel de rijkswegen als de onderliggende wegen. Op deze manier kunnen eventuele uitstralingseffecten betrokken worden bij de besluitvorming en de keuze voor de voorkeursvariant. De effecten van mitigerende maatregelen kunnen hierbij wel meegenomen worden, maar strikt genomen is de beheerder niet verplicht deze feitelijk uit te voeren.

Het SWUNG systeem maakt het onderzoek in zoverre eenvoudiger, omdat de aan de GPP's ten grondslag liggende verkeerssituatie gebruikt kan worden als referentiesituatie en autonome ontwikkeling. De referentiesituatie kan worden gezien als de (toekomstige) situatie waarin het project niet zou worden uitgevoerd. Het systeem garandeert immers dat het verkeersgeluid niet boven dit plafond uit mag komen. De situatie met volledig benut plafond kan dus worden gezien als de 'vergunde' situatie. De gegevens waarop de GPP's zijn gebaseerd, zoals verkeersintensiteiten en verkeerssnelheden, zijn openbaar beschikbaar via het Geluidregister. Hierbij zijn echter twee kanttekeningen te maken. Ten eerste zal ook als het project niet uitgevoerd wordt er mogelijk wel een saneringssituatie aangepakt worden die zal leiden tot bron, overdrachts- en/of gevelmaatregelen. Immers SWUNG beoogt ook de bestaande saneringsproblemen op afzienbare termijn op te lossen. Ten tweede moet geconstateerd worden dat het GPP in dunbevolkte gebieden "boterzacht" is. Wanneer maatregelen volgens het DMC ondoelmatig zijn, zullen GPP's langs deze wegen zonder veel problemen opgehoogd kunnen worden en is er dus ongebreidelde verkeersgroei mogelijk.

Het project-MER hoeft niet altijd te worden opgesteld. Dit gebeurt alleen als het gaat om een m.e.r.-plichtige activiteit waarbij er nadelige effecten voor het milieu zijn te verwachten. Het project-MER loopt parallel met het OTB en heeft daardoor ook een zekere overlap. De vaststelling of wijziging van GPP's maken onderdeel uit van het tracébesluit. Bij wijziging van GPP's is bovendien het oplossen van eventuele saneringssituaties verplicht. Deze maatregelen hebben uiteraard ook effect op het geluidbelaste oppervlak en de aantallen geluidbelaste woningen die in het project-MER worden bepaald. Ook hier geldt dat de saneringsmaatregelen betrokken moeten worden in de referentiesituatie.

OPLEVERINGSTOETS

Nieuw opgenomen in de Tracéwet is de opleveringstoets. Deze is bedoeld om te zorgen dat ook nadat de (spoor)weg in gebruik is genomen voldaan wordt aan de verschillende normen op het gebied van milieu. Per project wordt bepaald welke milieuaspecten onderdeel zijn van de opleveringstoets. Geluidhinder is één van de aspecten die daarbij aan bod kan komen. De resultaten van de opleveringstoets gaan naar de Tweede Kamer. Bij een geconstateerde overschrijding dienen passende maatregelen te worden getroffen. Voor het aspect 'geluid' ligt het voor de hand om de GPP's te betrekken bij de opleveringstoets. Met dit systeem wordt immers direct gemonitord of de geluidbelasting na uitvoering van de maatregelen wordt nageleefd.

TOT SLOT

Nu de eerste studies onder het regime van de Wet milieubeheer van start gaan, zal zichtbaar worden of de wetswijziging discussiepunten of knelpunten voor de MER-studies oplevert. Ook kunnen bepaalde zaken onder de nieuwe wet juist eenvoudiger worden. We denken aan de volgende zaken om rekening mee te houden:

- De nieuwe Wm maakt de definitie van de referentie (waarmee het project wordt vergeleken) in MER onderzoeken eenvoudiger. Het ligt hierbij voor de hand om de GPP's als referentie te kiezen. In dat geval is geen aparte verkeersprognose voor de referentie meer nodig. Echter, hou er rekening mee dat in de autonome situatie de sanering kan worden opgelost en dat GPP's in dun bebouwde gebieden relatief gemakkelijk kunnen worden opgehoogd.
- Het pakket met mitigerende maatregelen dat in een plan-MER wordt voorgesteld, kan afwijken van het uiteindelijk gekozen pakket. Dit komt doordat bij de uiteindelijke keuze van maatregelen het gebruik van het doelmatigheids criterium is voorgeschreven. Binnen het globale plan-MER is er geen plaats voor de voor het DMC noodzakelijke geluidberekeningen per woning.
- Vergelijking van alternatieven is in bestaande plannen vaak met het oude reken- en meetvoorschrift gedaan. Voor de huidige plannen wordt het Tracébesluit vastgesteld ingevolge de nieuwe Wm en vindt de besluitvorming plaats op basis van het nieuwe reken- en meetvoorschrift. Daardoor moet in het Tracébesluit niet alleen rekenwerk opnieuw worden gedaan, maar kan ook een heroverweging van de keuze van het voorkeursalternatief van de structuurvisie aan de orde zijn.
- Er is geen verplichting om de verkeersaantrekkende werking op rijkswegen vanwege een project te verwerken in een Tracébesluit. Wanneer een wegbreiding leidt tot extra verkeer, zullen er versneld GPP- overschrijdingen zijn. Dit effect kan enerzijds worden meegewogen in een plan-MER. Anderzijds is er de mogelijkheid om ruimere werk grenzen te kiezen in het Tracébesluit. Wanneer de verkeersaantrekkende werking niet wordt betrokken in de maatregelen vanwege het project, komt deze aan het licht bij de jaarlijkse controle of de GPP's worden nageleefd. Omwonenden van rijkswegen zijn daardoor, beter dan voorheen, beschermd tegen toename van geluid vanwege verkeersgroei.