

Lokaal spoor Omgevingswet

Meer of minder duidelijkheid?

Met de invoering van de Omgevingswet is het de bedoeling dat geluidregelgeving rond lokaal spoor eenduidig wordt. Maar is dat wel het geval?

Door: Erik Olink

Over de auteur:

Erik Olink werkt sinds 2008 als adviseur geluid, luchtkwaliteit en leefomgeving bij M+P. Daar is hij vooral betrokken bij adviestrajecten in het kader van spoor en wegverkeer.

HOE ZIT HET NU?

In de huidige regelgeving zijn de juridische kaders voor geluid van lokaal spoor niet eenduidig geregeld. Lokaal spoor wordt beoordeeld onder het regime van de Wet geluidhinder en het daarbij horende Besluit geluidhinder. Het geluid vanwege lokale spoorwegen kan daarmee getoetst worden in het kader van spoorweglawaai of in het kader van wegverkeerslawaai, maar dit hangt af van hoe de verschillende lokale spoorwegen zijn ingedeeld.

Hoofdspoorwegen en lokale spoorwegen

Wanneer is een spoor een hoofdspoor en wanneer een lokaal spoor?

Hoofdspoorwegen zijn spoorwegen die zijn aangewezen in het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen. Deze spoorwegen worden beheerd door de Staat en

gebruikt voor personen- en goederenvervoer. Hoofdspoorwegen worden altijd beheerd middels geluidproductieplafonds.

Lokale spoorwegen zijn spoorwegen die bestemd zijn voor openbaar personenvervoer met stads-, voorstads- of regionale vervoersdiensten of regionaal goederenvervoer, en geen hoofdspoorweg zijn. In sommige gevallen kan de Staat middels ProRail beheerder zijn, maar dit betreft vooral uitzonderingen. Voor lokale spoorwegen kunnen geluidproductieplafonds of een basisgeluidemissie vastgesteld worden.

Bepalend voor het toetsingskader is of lokale spoorwegen zijn opgenomen op de kaarten uit de Regeling zonekaart spoorwegen geluidhinder. Op deze kaart is bij invoering van de SWUNG-geluidregelgeving een aantal lokale spoorwegen vermeld die niet op de hoofdspoorwegenkaart staan. Voor die lokale spoorwegen geldt dat ze onder het beoordelingskader railverkeer vallen. Voor alle andere lokale spoorwegen geldt dat ze onder het beoordelingskader voor wegverkeer vallen. En als ze onder wegverkeer vallen, kan op basis van de ligging beoordeling plaatsvinden als afzonderlijke weg of wordt het geluid van het lokale spoor meegenomen met het andere wegverkeersgeluid. In alle gevallen wordt de geluidbelasting bepaald conform bijlage



FIGUUR 1: VOORBEELD VAN LOKAAL SPOOR DAT ONLOSMAKELIJK VERWEVEN IS MET EEN LOKALE WEG – BRON ISTOCK



FIGUUR 2: VOORBEELD VAN LOKAAL SPOOR DAT 'VRIJLIGGEND' IS – BRON ISTOCK

IV (spoorweglawaai) van het Reken en meetvoorschrift geluid 2012.

Over de reikwijdte van de kaarten in de Regeling zonekaart spoorwegen geluidhinder kan in de praktijk onduidelijkheid bestaan. Sommige sporen zijn slechts voor een gedeelte opgenomen in de kaarten en vanwege de lage resolutie van de kaarten is niet altijd duidelijk waar welk toetsingskader begint of eindigt.

INVOERING OMGEVINGSWET

Bij de invoering van de Omgevingswet wijzigt de systematiek voor het berekenen en beoordelen van geluid voor de bronnen die momenteel onder de Wet geluidhinder of de Wet milieubeheer vallen. Dit geldt vooral voor lokale (spoor)wegen, waterschapswegen, provinciale wegen, gezoneerde industrieterreinen en emplacementen doorgaand spoor. Zo is er afhankelijk van de bron sprake van de invoering van basisgeluidemissie (BGE), geluidproductieplafonds (GPP's) en monitoring.

De geluidregelgeving omtrent lokaal spoor is verder uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit geluid en de Aanvullingsregeling geluid. Daaruit blijkt niet meteen hoe de situatie onder de nieuwe wetgeving gaat worden. De systematiek rondom lokale spoorwegen leidt dus mogelijk nog steeds tot verwarring.

NIEUWE INSTRUMENTEN

De WDe Wet geluidhinder kent een systeem van geluidzones voor lokaal spoor en heeft buiten de reconstructietoets geen systeem van emissiebewaking om de negatieve geluideffecten van verkeersgroei tegen te gaan. In de Wet milieubeheer wordt middels de Europese END-karteringsmethode inzicht gegeven in emissies van het spoor, maar deze ziet alleen toe op de hogere geluidbelastingen. Onder de Omgevingswet wijzigt dit en is er sprake van emissiebewaking door middel van monitoring van de BGE of GPP's. Daarnaast is bij wijzigingen aan een lokale (spoor)weg geen groei meer toegestaan. Dit betekent dat een toename niet

meer mag bedragen dan 0,5 dB. Bij een toename die groter is, dient de wegbeheerder maatregelen af te wegen en daar een besluit over te nemen.

Beoogd is om de groei en de daarmee verband houdende toename van het geluid binnen de perken te houden met een systeem van monitoring. Voor de frequentie van de monitoring en de consequenties die aan de monitoring hangen, is het belangrijk te weten welk systeem wordt toegepast. De monitoring verschilt namelijk tussen bronnen met een BGE en bronnen met GPP's. Op sommige locaties in Nederland kan het bevoegd gezag zelf deze keuze maken, op de meeste locaties is er echter geen keuzevrijheid en ligt de methode van emissiebewaking vooraf al vast.

WANNEER EEN BGE OF GPP'S?

Welke lokale sporen krijgen GPP's en welke een BGE? In onderstaande lijst is per situatie opgenomen welk type emissiebewaking gehanteerd gaat worden onder de Omgevingswet:

1. Lokaal spoor aangewezen in een omgevingsverordening krijgt GPP's, behalve wanneer het (onlosmakelijk) verweven is met een lokale weg – zie punt 2.
2. Lokaal spoor dat onlosmakelijk verweven is met een lokale weg krijgt een BGE, denk bijvoorbeeld aan een tramspoor in een stedelijk wegprofiel.
3. Lokaal spoor dat niet per omgevingsverordening is aangewezen krijgt een BGE.
4. Lokaal spoor gelegen in een op grond van de Wet personenvervoer 2000 aangewezen vervoerregio krijgt een BGE.

Op dit moment zijn er twee vervoerregio's aangewezen in Nederland, namelijk de Vervoerregio Amsterdam en de Metropoolregio Rotterdam/Den Haag. De emissie van het lokale spoor zal daar dus door middel van BGE's bewaakt worden (zie punt 4). Voor het lokale spoor in bijvoorbeeld Utrecht kunnen

afhankelijk van de keuze voor vastlegging in een omgevingsverordening (punt 1) of verweven zijn met een lokale weg (punt 2) of BGE's of GPP's worden vastgesteld.

CONSEQUENTIES OP HET GEBIED VAN MONITORING

Zoals al aangegeven hangt er aan de emissiebewakingsmethoden van GPP's en de BGE een monitoringsverplichting. De frequentie en de manier waarop verschilt echter wel. GPP's moeten elke 5 jaar gemonitord worden, maar bij tijdelijk afwijken van de GPP's is de monitoring wel jaarlijks nodig. Voor een BGE geldt dat de monitoring in alle gevallen eens per vijf jaar moet plaatsvinden.

De monitoring van GPP's vindt dus grotendeels eens per vijf jaar plaats. De methodiek zal ongeveer hetzelfde zijn als in de Wet milieubeheer bij rijks- en hoofdspoorwegen: de gerealiseerde geluidproductie wordt vergeleken met het volledig opgevlude plafond. Waar sprake is van een (dreigende) overschrijding moet de geluidproductie worden teruggedrongen tot een waarde die in ieder geval gelijk is aan het volledig opgevlude plafond. Daarvoor moeten berekeningen plaatsvinden met een prognose voor de toekomst, en is onderzoek op geluidgevoelige gebouwen noodzakelijk als niet kan worden voldaan met een bronmaatregel. De beheerder is verplicht bron- en overdrachtsmaatregelen af te wegen, en maatregelen te treffen indien deze doelmatig blijken en indien er geen sprake is van overwegende bezwaren. Mocht dit niet voldoende zijn of mochten bron- en overdrachtsmaatregelen niet mogelijk zijn, dan is onderzoek naar de geluidwering van de gevel van de geluidgevoelige objecten nodig om aan de eisen van de binnenwaarde te voldoen.

Monitoring van een BGE vindt eens per vijf jaar plaats. Wanneer er sprake is van een (dreigende) overschrijding van de BGE van meer dan 1,5 dB dan zijn de acties die de bronbeheerder moet uitvoeren vrijblijvender dan onder de GPP-systematiek. Ook in

dit geval wordt de monitoring uitgevoerd met realisatiecijfers. De toetsing kan ook kwalitatief uitgevoerd worden wanneer er bijvoorbeeld alleen sprake is van een wijziging in de etmaalintensiteiten zonder dat sprake is van een andere verdeling van het verkeer. Wanneer vervolgens een knelpunt in de monitoring optreedt dan is de beheerder niet verplicht bron- en of overdrachtsmaatregelen te nemen. Dit moet dan wel worden bekrachtigd met het nemen van een besluit, waarbij ook de maatregelafweging wordt opgenomen en toegelicht. Overschrijdingen bij woningen zullen altijd opgelost moeten worden wanneer er sprake is van een te hoog binnenniveau. Daarmee zullen gevelmaatregelen dus wel aan de orde zijn bij monitoringsknelpunten met een significante overschrijding.

Waar sprake is van keuzevrijheid is het dus aan te raden goed na te denken over de consequenties van de keuze voor GPP's of een BGE. Ook heeft het aanwezige type emissiebewaking consequenties binnen een aantal specifieke situaties. De volgende paragrafen behandelen kort een aantal punten waar bijvoorbeeld ontwikkelaars, gemeenten en bronbeheerders tegenaan kunnen lopen.

SITUATIE BIJ NIEUWBOUW

Voor ontwikkelende partijen, maar ook voor bijvoorbeeld gemeentes die in het kader van een bestemmingsplan geluidberekeningen willen uitvoeren is het nodig gegevens op te vragen. Bij een bron met GPP's zijn deze verkeersgegevens gekoppeld aan de plafondwaarden en kunnen deze gegevens uit een register gedownload worden. Bij een BGE is dit niet het geval. De BGE wordt alleen gebruikt voor het vaststellen van het geluidaanvalgebied. Voor ontwikkelingen zal, zoals nu, met prognoses gerekend moeten worden. Die zullen bij de bronbeheerder opgevraagd moeten worden.



FIGUUR 3: REGIOTRAM UTRECHT – BRON ISTOCK



FIGUUR 4: LOKAAL SPOOR BIJ NIEUWE ONTWIKKELING – BRON M+P

SITUATIE BIJ WIJZIGING VAN EEN BRON

Wanneer een bron gewijzigd wordt, dient te worden afgewogen of de situatie binnen de gestelde kaders past. Voor bronnen met een GPP houdt dit meestal in dat er, op het moment van de eerste vaststelling van GPP's, 1,5 dB werkruimte is op locaties waar niet eerder projecten zijn uitgevoerd. Er is daar dus groei toegestaan. Door een ander spoorgebruik of ander materieel kan de werkruimte groter of kleiner worden in de loop van de tijd. Wanneer de wijziging van de bron binnen de plafondwaarden past dan is er geen aanpassing van de GPP's nodig en ook geen onderzoek bij geluidgevoelige gebouwen.

Bij een wijziging van een BGE-bron geldt dat er geen sprake mag zijn van groei bij geluidgevoelige gebouwen. De groei mag dan praktisch gezien niet meer dan 0,5 dB zijn. Als dat wel het geval is, moeten maatregelen worden onderzocht en als dat niet mogelijk is, moet een nieuwe BGE worden vastgesteld. In de praktijk houdt dit in dat er bij wijzigingen aan een BGE bron dus vaker onderzoek op woningniveau nodig zal zijn en zal er een nieuwe BGE vastgesteld moeten worden.

SITUATIE VOOR GEMEENTEN

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het monitoren van de geluidbelasting. In dat kader zijn ze afhankelijk van bronbeheerders bij het aanleveren van gegevens. Mochten er voor lokale spoorwegen GPP's zijn vastgesteld en als er sprake is van tijdelijke afwijking van de vastgestelde GPP's, dan moet er jaarlijks afgestemd worden met de bronbeheerder. Het is daarom van belang dat gemeenten nauw en goed contact houden met bronbeheer-

ders om het proces van monitoring zo goed mogelijk te kunnen uitvoeren.

SITUATIE VOOR BRONBEHEERDERS

Bronbeheerders zijn verantwoordelijk voor het paraat hebben van realisatiecijfers van het gepasseerde jaar, dit in het kader van de monitoring. Voor een bronbeheerder is het beheren van GPP's om die reden arbeidsintensiever dan het beheren van een BGE. Bij toepassing van GPP's zijn er mogelijk elk jaar realisatiecijfers nodig om de monitoring in het geval van tijdelijk afwijken te kunnen uitvoeren. Bij een BGE is dit altijd slechts eens per vijf jaar.

CONCLUSIE

Geconcludeerd kan worden dat de manier waarop lokaal spoor in de huidige wetgeving is vastgelegd voor verwarrende situaties kan zorgen. Onder de Omgevingswet wijzigt de manier waarop met geluid afkomstig van lokaal spoor wordt omgegaan. De belangrijkste wijziging is het invoeren van GPP's en het BGE. Welk regime van emissiebewaking en monitoring van toepassing is op een bepaald stuk lokaal spoor is niet meteen duidelijk, hiervoor moet goed naar de Omgevingswet met bijbehorende besluiten en regelingen gekeken worden.

Maar er ontstaat met de invoering van de Omgevingswet wel een meer duidelijke situatie wat betreft het beoordelingskader en de status van lokaal spoor. Het is nu aan de lokale overheden om goed vast te leggen waar welk beheersysteem wordt gebruikt, zodat onder andere burgers, bedrijven en akoestisch adviseurs weten waar ze aan toe zijn. Daar ligt nog een uitdaging.