

BGE, wat moet je ermee?

Met de invoering van de Omgevingswet is een nieuw instrument geïntroduceerd: de basisgeluidemissie (BGE). Weten we al voldoende over wat we hiermee aan moeten?

Door: Reinier Balkema en Theodoor Høngens

Over de auteurs:

Drs. Reinier Balkema is werkzaam bij de Gemeente Utrecht als senior beleidsadviseur geluid en adviseert bij ruimtelijke plannen en beleid. Ir. Theodoor Høngens is senior adviseur / directeur bij M+P en adviseert ontwikkelaars bij bouwplannen en overheden bij beleid.

Inleiding

Eén van de doelen van de Omgevingswet is het reguleren van onbeheerste groei; het dichten van het zogeheten 'handhavingsgat'. Dit 'handhavingsgat' verwijst naar de toename van geluid(-hinder), als gevolg van een geleidelijke toename van verkeer, die in de Wet geluidhinder niet kon worden beheerst. De wet biedt preventieve instrumenten; bijvoorbeeld bij de aanleg/wijziging van wegen of het toestaan van nieuwe geluidgevoelige functies. Als correctief instrument tegen autonome groei is het systeem van de basisgeluidemissie in het leven geroepen. De basisgeluidemissie heeft voorts een rol bij de bepaling van de saneringsvoorraad en de omvang van het aandachtsgebied.

Wat eist het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en welke vrijheden zijn er aanvullend nog? Welke mogelijkheden bieden de softwaremakers en hoe gaat een en ander straks communiceren met de Centrale voorziening geluidgegevens (Cvvg)? Hoe gaat de monitoring werken als er in de tussentijd allerlei zaken in de infrastructuur wijzigen?

Om wat dieper in deze materie te duiken heeft de gemeente Utrecht in september en november 2024 expertsessies belegd met inhoudelijk deskundigen van gemeenten, omgevingsdiensten, ministerie, RIVM, adviesbureaus en softwareontwikkelaars. Daaruit kwam naar voren dat het duidelijk is dat er nog heel veel niet duidelijk is.

In dit artikel laten we enkele misverstanden de revue passeren en gaan we ook in op wat nog niet helder, duidelijk of compleet is in de wet- en regelgeving.

Aan de slag

Moet je nu al aan de slag? In de Staatscourant 29133 van 6 september 2024 [1] is de volgende tekst opgenomen: De gegevens worden uiterlijk op een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip verzameld voor de basisgeluidemissie over een kalenderjaar, maar

uiterlijk het jaar 2026. Dus het basisjaar dat wordt vastgelegd is uiterlijk 2026, hetgeen voor agglomeratie-gemeenten handig is, omdat dit samenvalt met de vanuit Europa verplichte geluidskartering. Maar wanneer de BGE uiterlijk moet zijn vastgelegd, weten we pas als hierover een Koninklijk Besluit (KB) is genomen.

Dezelfde Staatscourant geeft ook aan dat de ondergrens van het aantal motorvoertuigen van 1.000 naar 2.500 mvt/etm gaat. Daarmee verdwijnt ook de getrapte invoering (eerst de wegen met meer dan 4.500 mvt/etm en later de rest). Dit scheelt enorm veel uitzoekwerk en maakt ook de verkeerscollega's wat geruster omdat zij vaak geen idee hebben of er op een weg nu 800 of 1.400 motorvoertuigen rijden. Zoveel gedetailleerde tellingen worden er niet gedaan en de verkeersmodellen bevatten vaak de "kleinere" wegen niet en hebben aan de onderkant een vrij ruime marge.

Het is al met al dus verstandig om nog even dat KB af te wachten.

Wat is eigenlijk een BGE?

Het is in feite de emissie-term die in geluidsberekeningen wordt gebruikt. Alleen dan zonder optrektoeslag. De enige parameters die van belang zijn voor de waarde van de BGE zijn verkeersintensiteit en -verdeling (voertuigcategorieën en etmaalperioden), wegdekverharding en maximumsnelheid. De hoogte van de BGE zal zo tussen de 97 - 122 dB liggen. De BGE wordt aangeleverd aan de Cvvg.

Met de beschikbare geluidsoftware zoals Geomilieu en Winhavik kan eenvoudig een BGE per wegvak worden bepaald. In de regel zal voor een wegvak waar alle parameters constant zijn één BGE worden bepaald. Maar er kunnen natuurlijk ook meerdere deelwegvakken worden aangemaakt. En dat kan best wel eens slim zijn zoals we hierna zullen zien.

Monitoring

In vervolg op de eerste vastlegging is er een vijfjaarlijkse monitoring; deze moet zorgen voor het 'dichten' van het handhavingsgat. De gemeente of het waterschap maakt een nieuwe berekening van de geluidsemisssie (L_{den}) en bepaalt het verschil met de eerder vastgestelde BGE. Deze verschilwaarde gaat weer de Cvvg in. Naast deze verschiltabel bevat de aanlevering ook een verwijzing naar het verslag van de monitoring.

Bij de monitoring wordt beoordeeld of het geluid van een weg of

wegdeel aanzienlijk is toegenomen. Daar waar de waarde met meer dan 1,5 dB is toegenomen, beziet het bevoegde bestuursorgaan of geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen worden getroffen. Voor de monitoring zijn opnieuw actuele gegevens nodig van de wegverharding, rijsnelheid, voertuigintensiteit en -verdeling. Deze monitoringsmomenten vallen ook weer samen met de vanuit Europa verplichte momenten van geluidskartering waardoor voor een deel van de gemeenten een efficiënte informatieverzameling en onderzoek mogelijk is. Deze informatiebehoefte vraagt om coördinatie tussen verschillende afdelingen van de gemeente. Voor rustige wegen (met minder dan 4.500 mvt/etm) kan e.e.a. ook aan de hand van een schatting worden uitgevoerd. Omdat deze monitoring steeds terugkomt, verdient het zeer de aanbeveling om de wijze waarop de monitoring uitgevoerd wordt te betrekken in de wijze waarop de eerste BGE wordt bepaald.

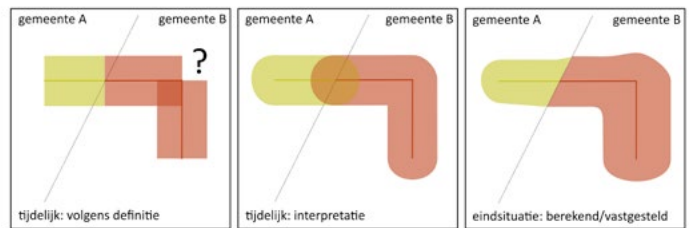
Buiten dat het verstandig is om te wachten met het vaststellen van een BGE kost ook het beschrijven en invoeren van het proces om te komen tot een BGE en consistente monitoring de nodige tijd.

Bij een overschrijding van de BGE met meer dan 1,5 dB schrijft artikel 3.28 van het Bkl voor dat het bevoegd gezag (college van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van een waterschap) onderzoekt of dit ook het geval is bij geluidgevoelige gebouwen. Als dat zo is, dan wordt bezien of er geluidbeperkende maatregelen, zoals een stiller wegdek of geluidsscherm, worden getroffen om de overschrijding ongedaan te maken. Als maatregelen niet haalbaar of niet wenselijk zijn, moet dit worden gemotiveerd (afweging, met keuzevrijheid). Wanneer er dan nog wel een geluidbelasting boven de grenswaarde van 70 dB over blijft, dan bepaalt het bevoegd gezag bij besluit (verplichting) of en zo ja welke geluidwerende maatregelen aan dat gebouw worden getroffen om te kunnen voldoen aan de wettelijke binnenwaarde. Die is afhankelijk van de situatie 36 of 41 dB. Paragraaf 3.5.5 van het Bkl beschrijft daarbij welke randvoorwaarden er van toepassing zijn.

Geluidaanachtsgebied

Het geluidaanachtsgebied is het gebied langs de weg waar het geluid door de weg hoger kan zijn dan de standaardwaarde. In bijlage IVc van de Omgevingsregeling wordt aangegeven hoe het geluidaanachtsgebied kan worden bepaald aan de hand van een contourberekening op basis van de informatie van de verkeersgegevens behorende bij de BGE. Er zijn ook contouraanwijzingen wanneer er geen verkeersgegevens bekend zijn. Verder is het ook mogelijk om een eigen schatting te maken; bijvoorbeeld de gehele bebouwde kom aanwijzen als geluidaanachtsgebied. Via het overgangsrecht (artikel 17.5 Omgevingsregeling) geldt er nu nog een andere regeling met vaste breedtes langs de weg (hetgeen erg veel lijkt op de oude geluidszones langs wegen). Dit geldt zowel voor een situatie met als zonder BGE. Indien begonnen wordt met het vaststellen van een BGE, mag de contourbepaling nog niet toegepast worden en moet een aandachtsgebied met vaste zonebreedtes aangehouden worden. Nog een reden om eerst het KB af te wachten.

Conform artikel 17.5 Or bestaat het geluidaanachtsgebied uit het gebied dat zich aan weerszijden van de as van de weg uitstrekt tot de volgende afstand, gemeten vanaf de rand van de weg. De formulering "aan weerszijden" heeft een onbedoeld gevolg omdat er zo geen geluidaanachtsgebied in het verlengde van de weg ligt (wat bij een contour geen probleem oplevert). Bij twee haaks op elkaar gelegen wegen kan een 'gat' ontstaan. E.e.a. vraagt om een logische interpretatie van dit wetsartikel (zie figuur 1).



Figuur 1 Geluidaanachtsgebied

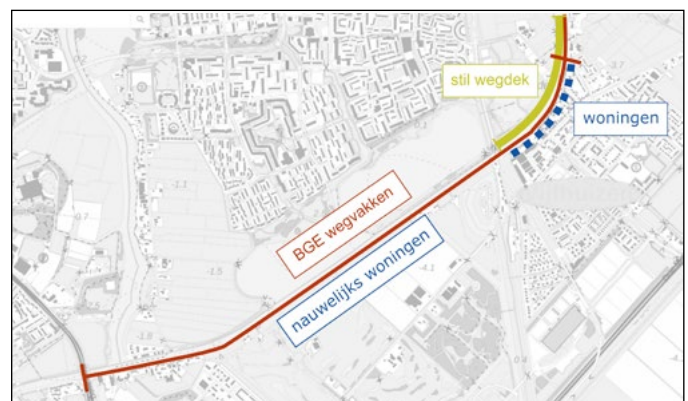
Geluid stopt niet bij de grens van een gemeente. Een geluidaanachtsgebied kan zich uitstrekken tot over de gemeentegrens. Dat is met name het geval voor wegen aan de rand van een gemeente, waarvan het aandachtsgebied zich uitstrekt tot over de grens. Bij wegen die bij de gemeentegrens doorlopen sluiten de aandachtsgebieden voorsnog op elkaar aan, aangezien het overgangsrecht voor het gebied een strook loodrecht op de weg aanwijst. Bij definitieve vaststelling op basis van berekeningen (voorzien in de Omgevingsregeling maar niet in werking gesteld) worden contourberekeningen gemaakt die reiken tot aan de standaardwaarde (figuur 1, derde plaatje). Daarmee strekken geluidaanachtsgebieden zich uit in het verlengde van het einde van de gemeenteweg. Aangezien er maar één geluidbronsoort 'gemeentelijke wegen' bestaat, heeft de weg in de buurgemeente ook een bijdrage bij de bepaling van de omvang van het geluidaanachtsgebied in de eigen gemeente. Bij de overgang van gemeenteweg naar provinciale weg is dat niet het geval en ontstaan er twee overlappende geluidaanachtsgebieden met een insnoering. In alle gevallen is het raadzaam om de te hanteren verkeersintensiteiten van aansluitende wegen op elkaar af te stemmen of in ieder geval een goede verklaring te hebben voor afwijkingen. Dit in verband met de uitlegbaarheid, consistentie van data en om risico's in planprocedures te voorkomen.

Wat als ...

Bij betrokkenen van het proces om te komen tot een BGE zijn er veel vragen. Onderstaande zijn enkele daarvan opgenomen.

Vraag 1. ... er over enkele jaren op een deel van een weg een maatregel wordt getroffen, zoals een stil wegdek, zie je dat dan terug in de monitoring?

Voor het wegvak is één BGE bepaald. Bij monitoring blijkt dat het geluid is toegenomen en er wordt een maatregel getroffen. Langs een deel van de weg liggen woningen. Alleen daar wordt een stil wegdek aangelegd. Voor de rest van de weg blijft het wegdek gelijk, daar liggen geen of nauwelijks woningen. Een maatregel was daar niet doelmatig. Ter verduidelijking is de situatie weergegeven in figuur 2.



Figuur 2 Maatregelen bij deel van een weg

Bij monitoring zie je de maatregel vooralsnog niet terug. Er is één emissie per wegvak. De maatgevende emissie (dus zonder maatregel) is bepalend bij de monitoring. De toename zal dus telkenmale moeten worden verklaard.

Wenselijk is dat een eerder bepaald BGE-wegvak later kan worden gesplitst om dit te voorkomen. Mogelijk wordt dit later aangepast in de regelgeving. Of als een maatregel is voorzien of als er clusters woningen zijn, zou bij bepaling van de BGE een splitsing in meerdere BGE-wegvakken vooraf kunnen worden aangebracht.

Vraag 2. ... er een nieuwe wijk komt met een nieuwe ontsluitingsweg (zie figuur 3).

De BGE van de ontsluitingsweg zelf moet binnen 4 weken na vaststelling van het ruimtelijke besluit worden opgenomen in de Cvvg. De emissie wordt bepaald aan de hand van de toekomstige wegverharding en verkeersintensiteit. Dit leidt er overigens toe dat de gegevens van alle BGE-wegen in een gemeente in zijn geheel opnieuw moeten worden verstrekt als gevolg van de indieningsvereisten van de Cvvg. Met het nieuwe BGE-wegvak is het nodig het geluidaanachtsgebied tevens opnieuw te bepalen en te verstrekken aan de Cvvg.

De aansluitende wegen krijgen meer verkeer door de nieuwe wijk. De gevolgen daarvan zullen vooralsnog later, als de wijk is gebouwd en het verkeer is toegenomen, bij monitoring zichtbaar worden. Als dat leidt tot een grote toename moeten maatregelen worden overwogen (bron, overdracht en ontvanger) en kan daarmee een gewijzigde BGE (van de gehele gemeente) worden vastgelegd in de Cvvg.

Wenselijk is dat de BGE van de aansluitende wegen waar geen sprake is van wijziging van een weg gelijktijdig wordt aangepast bij de planvorming en besluitvorming daaromtrent. Dit om te voorkomen dat alsnog een sluimerende toename een handhavingsgat introduceert. Er is voorgesteld door de experts in de sessie dat dit alleen gebeurt als daadwerkelijk fysieke maatregelen worden getroffen aan die wegen. Dit vraagt om een wijziging van artikel 3.27 Bkl. In het algemeen is het wenselijk dat er een efficiëntere, goed uitlegbare, methode van beheer en onderhoud van de BGE mogelijk is. Dit lijkt zeker iets om mee te nemen bij een eerste evaluatie van het Bkl.



Figuur 3 Nieuwe wijk met nieuwe ontsluiting en gevolgen

Vraag 3 ... als de rekenmethode wijzigt?

Een wijziging in de rekenmethode kan natuurlijk direct effect hebben op de hoogte van de BGE. Denk bijvoorbeeld aan een wijziging van de geluidemissie van verkeer of van de Cwegdek. Gelukkig voorziet de regelgeving daarin. In artikel 3.27 lid 6

onder c staat de waarde van de BGE kan worden aangepast als de regels wijzigen. Het is daarmee een mogelijkheid die door de BGE-beheerder kan worden gebruikt, geen verplichting.

Vraag 4 ... er kwalitatief wordt gemonitord. Hoe wordt dat verwerkt in de monitoringsgegevens voor de Cvvg?

Voor wegen waar geen geluidrelevante wijziging (lees toename) plaatsvindt, kan worden volstaan met een kwalitatieve beschouwing. Maar er moet wel verplicht een verschiltabel worden aangeleverd. Wat lever je dan aan? Gewoon een '0' bij elke weg zonder wijziging. In het verslag, dat ook verplicht (als verwijzing) moet worden aangeleverd, staat de onderbouwing.

Vraag 5 ... er in de eigen gemeente 30 km/u wordt ingevoerd op een bestaande weg na het bepalen van BGE. Moet dit worden verwerkt in de Cvvg?

De initiële BGE is de basiswaarde die van toepassing is en blijft en (na inwerkingtreding art. 11. 46 Bkl via KB) tevens de minimale omvang bepaalt voor het geluidaanachtsgebied. Dit verandert niet. Wat van belang is of de aanpassing leidt tot wijzigingen van wegverharding. Als een wegverharding bijvoorbeeld van asfalt naar klinkers verandert, moet het geluid worden beoordeeld en zal er een besluit worden genomen in het kader van de wijziging van een weg. De aanpassing van de BGE en eventueel het geluidaanachtsgebied vindt plaats na of gelijktijdig met het publiceren van de monitoringsgegevens in Cvvg.

Vaak blijven er enkele doorgaande wegen zonder snelheidsaanpassing, wat kan leiden tot (wat) meer verkeer en een gewijzigde verkeerssamenstelling. Dit eventuele effect is een indirect gevolg van het besluit tot 30 km/u op andere wegen en dient in het kader van het besluit onderzocht te worden. Als het indirecte effect onder de 1,5 dB blijft is het aanvaardbaar. Als dat niet zo is moet deze toename worden afgewogen. Dit leidt niet direct tot aanpassing van de BGE, maar blijkt bij de monitoring en kan dan alsnog op basis van actuele gegevens worden aangepast na het treffen van maatregelen.

De wens is om bij afgewogen besluiten en als maatregelen bij de bron worden getroffen deze direct te kunnen verwerken in de BGE. Zodat niet een toename moet worden afgewacht en BGE-gegevens en aandachtsgebieden een actueel beeld geven.

En nu verder

Duidelijk is dat de vastlegging van de BGE op korte termijn actie vraagt van gemeente. De verplichte invoering laat echter nog even op zich wachten (KB). Het proces om een BGE goed vast te leggen en daarmee gelijk een consistente basis te hebben voor monitoring zal tijd vragen. Hetzelfde geldt voor de gegevensverzameling zelf. Daar zijn meerdere afdelingen binnen gemeenten bij betrokken. In de tussentijd kan de wijziging van de ondergrens van kracht worden, waarmee de basis voor de BGE wat lichter wordt en de inspanningen voor gegevensverzameling wat eenvoudiger. Voor de daadwerkelijke invoering kan het beste worden gewacht tot er duidelijkheid is over hoe het geluidaanachtsgebied in de toekomst bepaald moet worden.

En lopende de periode tot invoering is er nog wat tijd om verbeteringen in de regelgeving aan te brengen.

Referenties

[1] zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-29133.html