

Dimmen geluidplafonds verkeerslawaai?

Annemarie van Beek en Hans Nijland

Om de geluidsoverlast die het groeiende verkeer veroorzaakt aan banden te leggen wil het Rijk vanaf 2011 geluidplafonds langs rijkswegen en hoofdspoorwegen instellen. Eén miljoen huizen moeten zo beter beschermd worden tegen verkeerslawaai. Vooruitlopend op de kamerbehandeling van het wetsvoorstel heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in 2009 onderzocht wat er van de instelling van de geluidproductieplafonds in het nieuwe beleid te verwachten valt. Uit deze studie komen verschillende handelingsopties naar voren.

Inleiding

In dit artikel willen we aan de hand van de PBL-studie de handelingsopties voor het beleid bekijken. Daar zullen we ook andere evaluerende studies bij betrekken. Zo heeft de Raad van State advies uitgebracht over het wetsvoorstel en heeft de Algemene Rekenkamer het bestaande geluidbeleid in algemene zin geëvalueerd, waarbij ook gekeken is naar het voorgenomen beleid. Ten tijde van de onderzoeken waren nog niet alle details van de nieuwe wetgeving bekend. Het advies van De Raad van State is uitgebracht in 2008 en heeft geleid tot enkele aanpassingen in het wetsvoorstel dat in december 2009 is aangeboden aan de Tweede Kamer.

Wij zullen ons uitsluitend richten op de beoordeling van geluidproductieplafonds langs rijkswegen. De afbakening is ingegeven door de actualiteit: de geluidproductieplafonds (GPP's) zullen gefaseerd worden ingevoerd voor de verschillende bronnen en daarbij zijn de rijkswegen en spoorwegen het eerst aan de beurt. De grootste problemen met verkeerslawaai liggen niet bij de rijkswegen, maar bij binnenstedelijke wegen. Het geluidbeleid voor binnenstedelijke wegverkeer blijft voorlopig onveranderd, dus daarover gaat dit artikel niet. Ook zullen wij ons, gelet op de te verwachten kamerbehandeling van het wetsvoorstel, meer richten op de politiek bestuurlijke consequenties van het nieuwe geluidbeleid en iets minder op bijvoorbeeld de technische wijzigingen die dit nieuwe beleid met zich meebrengt.

Het oude geluidbeleid

Het Nederlandse geluidbeleid heeft dertig jaar geleden een stevige juridische basis gekregen met het in werking treden van de Wet Geluidhinder (1979). Deze wet diende de bevolking te beschermen tegen te hoge geluidbelastingen van met name verkeer en industrie, onder meer door normen te stellen aan de geluidniveaus bij zogenoemde geluidgevoelige bestemmingen, zoals woningen,

scholen en gebouwen van gezondheidszorg. Het geluidbeleid heeft ervoor gezorgd dat de ergste geluidkelpunten zijn opgelost, ondanks de sterke verkeersgroei.

Er is echter ook al geruime tijd kritiek op de wet. Ten eerste worden er voor woningen die door jarenlange groei van het wegverkeer nu blootgesteld zijn aan te hoge geluidbelastingen geen maatregelen genomen. Toetsing van de geluidniveaus gebeurt immers niet zolang er geen reconstructie van de weg (of nieuwbouw van woningen) plaatsvindt. Hierdoor is er een zogenaamd handhavingsgat ontstaan. Ten tweede is de regelgeving ingewikkeld en worden ogenschijnlijk gelijke situaties zeer verschillend behandeld. Zo maakt het voor het treffen van maatregelen nogal wat uit of een woning voor of na 1986 is gebouwd (het jaar waarop de zogenaamde saneringsregeling betrekking heeft), of de woning net binnen of net buiten de administratieve geluidzone van een (spoor)weg ligt, of er wel of geen 'hogere waarde' is vastgesteld, enzovoorts.

Het nieuwe geluidbeleid

Om aan deze bezwaren tegemoet te komen wordt het geluidbeleid grondig gereviseerd. Een van de belangrijkste elementen van het nieuwe geluidbeleid vormt de instelling van zogenaamde GPP's. De geluidproductieplafonds geven de maximale jaargemiddelde geluidproductie aan van een weg of spoorweg op referentiepunten aan weerszijden en moeten - behoudens een besluit tot verhoging of verlaging - permanent worden nageleefd. De plafonds worden jaarlijks gemonitord en bij (dreigende) overschrijding wordt onderzocht of er op kosteneffectieve wijze maatregelen mogelijk zijn. Om fluctuaties in de verkeersomvang op te vangen en enige verkeersgroei mogelijk te maken worden de plafonds in eerste instantie vastgesteld op de huidige niveaus, vermeerderd met 1,5 dB. Daarmee wordt beoogd de geluidbelasting door (spoor)wegverkeer op een eenvoudige en efficiënte wijze te beheersen. De marge van 1,5 dB op de heersende geluidbelasting biedt voor het verkeer in principe de ruimte om met 40 procent te groeien voordat het plafond wordt bereikt. Bij het bereiken van het plafond moeten maatregelen genomen worden. De verwachting is dat die maatregelen leiden tot een verlaging van de geluidbelasting met enkele dB's, zodat de werkelijke geluidbelasting in de loop der tijd zal schommelen rond het huidige niveau. Plafondverhoging (of verlaging) kan pas na het doorlopen van een relatief zware

OVER DE AUTEURS

Annemarie van Beek en **Hans Nijland** (030-2743626, Hans.Nijland@pbl.nl) zijn beide werkzaam bij het Planbureau voor de Leefomgeving.



Foto: Hans Nijland

procedure. Andere elementen van het nieuwe geluidbeleid zijn de ook nu al bestaande sanering (zij het in gewijzigde vorm) en de stimulering van bronbeleid.

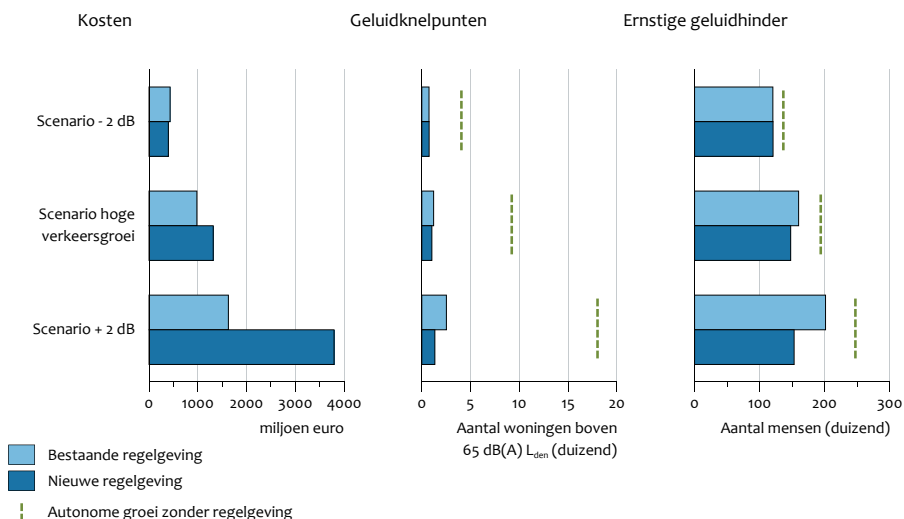
De planbureau-evaluatie

In de evaluatie van het PBL wordt de aangekondigde geluidregelgeving vertaald naar de uiteindelijke kosten en baten. Hierdoor kan worden bekeken of gestelde doelen worden gehaald en kan ook de effectiviteit van het beleid worden beoordeeld. De evaluatie van de Algemene Rekenkamer is vooral een ex-post evaluatie van de bestaande geluidregelgeving. Hierbij betreft de Rekenkamer ook

de interactie en verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuurslagen. Dit is een belangrijk aspect, want het kan van invloed zijn op de uiteindelijke doelbereiking van het beleid. Ook de Raad van State heeft op dit punt enkele kanttekeningen geplaatst; deze hebben geleid tot aanpassingen in het uiteindelijke wetsvoorstel.

De planbureaustudie (zie figuur 1) laat zien dat als Europees bronbeleid tot stiller verkeer leidt (het - 2dB scenario), dit zowel in het oude als in het nieuwe regime zal leiden tot minder geluidhinder bij lagere kosten. Is dat echter niet het geval en blijft het verkeer groeien, dan zal invoering van GPP's naar verwachting leiden tot hogere kosten en minder hinder dan bij uitvoering van de bestaande wet Geluidhinder. Uitgaande van een scenario met fors hogere verkeersgroei (het + 2 dB scenario) zullen GPP's zelfs kunnen leiden tot 4 miljard euro aan noodzakelijke geluidmaatregelen tegen 1,5 miljard euro bij het huidige beleid. Dit komt vooral omdat bij invoering van GPP's op meer locaties stille wegdekken worden aangelegd. De PBL-studie laat verder zien wat de invloed is van de keuze van plafondhoogte en van de eisen die aan maatregelen worden gesteld (de streefwaarde voor maatregelen). De ministeries hebben aangegeven dat het streven is om de geluidbelasting gemiddeld op het huidige niveau te handhaven (Cramer, 2009). Dit uitgangspunt is in onderstaande tabel blauw weergegeven en vormt ook de basis voor figuur 1.

Kosten en effecten per verkeersscenario



Figuur 1: kosten en effecten oud en nieuw beleid bij verschillende scenario's (bron: PBL)

streef-waarde	0	0,5	1	1,5
1,5				€ 930 1036 151692
1			€ 1174 852 139984	€ 1006 1036 150943
0,5		€ 1359 762 133196	€ 1272 850 139123	€ 1097 1034 150101
0	€ 1614 736 129133	€ 1603 759 130764	€ 1511 847 136717	€ 1316 1031 147849
-0,5	€ 1930 724 126125	€ 1919 746 127759	€ 1809 834 133825	€ 1606 1018 145010

Investeringskosten (miljoen)
resterende knelpunten
aantal ernstig gehinderden

Tabel 1: kosten en baten bij verschillende combinaties van plafondhoogten en streefwaarden

Tabel 1 laat zien dat de nieuwe regelgeving enkele 'knoppen' bevat waarmee de kosten en baten van de regelgeving kunnen worden 'ingesteld'. Door een soepeler streefwaarde zullen de kosten verminderen doordat er minder geluidschermen gebouwd hoeven te worden. Het aantal knelpunten en ernstig gehinderden verandert daarbij beperkt ten opzichte van de referentiecombinatie uit de studie (in blauw). Een lager GPP gecombineerd met een soepelere streefwaarde kan ongeveer hetzelfde kosten als de referentiecombinatie, maar vermindert de hinder meer. Het wetsvoorstel gaat uit van een GPP van 1,5 dB boven het huidige niveau en stelt geen eisen aan de geluidreductie (rechtsboven in de tabel).

Enkele andere belangrijke punten in het wetsontwerp zullen meer in detail worden uitgewerkt in ministeriële regelingen. De Eerste en Tweede Kamer komen daar niet aan te pas (behoudens wellicht via zogenaamde voor- of nahangprocedures, waarbij het parlement de ministeriële regeling nog ter commentaar te zien krijgt voordat deze naar de Raad van State gaat c.q. nadat het de Raad van State gepasseerd is). De kosten en baten kunnen sterk afhankelijk zijn van de exacte invulling van deze regelingen. Heel belangrijk is bijvoorbeeld het doelmatigheids criterium. Daarmee wordt gezorgd dat verschillende lokale geluidssituaties bij woningen op uniforme wijze beoordeeld, waarbij de verhouding tussen kosten (van maatregelen) en baten (door minder geluidbelasting) de maatstaf is. De invulling van het doelmatigheids criterium (welke kosten/baten verhouding is nog doelmatig?) bepaalt welke situaties wel en welke niet bij overschrijding van GPP's voor geluidmaatregelen in aanmerking komen. Daarmee is het een belangrijke knop in het beleid waarmee de totale uitgave aan geluidmaatregelen kan worden ingesteld.

Conclusie en discussie

De instelling van geluidproductieplafonds langs rijkswegen zorgt in de meeste gevallen voor minder (ernstige) hinder dan onder het huidige beleid het geval zou zijn geweest. Bij ongunstige ontwikkeling van het verkeerslawaaai nemen de kosten van het geluidbeleid wel sterk toe (ten opzichte van de kosten onder voortgezet huidig beleid). Het nieuwe geluidbeleid lijkt de omwonenden dus meer zekerheid te bieden dat de geluidhinder niet sterk zal toenemen. Er worden in het nieuwe beleid op meer plaatsen geluidmaatregelen getroffen. Doordat streefwaarden in de nieuwe regeling veranderen

(lees: versoepelen), zijn de geluidmaatregelen die zullen worden getroffen soms minder zwaar dan in de huidige wetgeving. Per saldo worden vaker maatregelen getroffen, maar zijn de maatregelen lichter.

Daarnaast is het effect van het nieuwe geluidbeleid sterk afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt ten aanzien van doelmatigheid. Ook in de huidige regelgeving worden doelmatigheids criteria toegepast. Opmerkelijk is wel dat deze keuze wordt uitgewerkt in ministeriële regelingen en zich daarmee onttrekt aan de invloed van het parlement (behoudens eventuele voor- en nahangprocedures). De Raad van State raadt op dit punt meer parlementaire controle aan en adviseert daarom om het criterium niet in een ministeriële regeling af te handelen. Een eenvoudige en in tijden van economische crisis wellicht aantrekkelijke bezuinigingsmaatregel voor de overheid is het beperken van de noodzakelijke maatregelen door het verhogen van de plafonds (of het veranderen van het doelmatigheids criterium). Voor een evenwichtige besluitvorming over eventuele plafondverhoging bevelen zowel de Algemene Rekenkamer als de Raad van State daarom aan om voldoende waarborgen in te bouwen om ervoor te zorgen dat de verschillende rollen van de overheid (wetgever, bevoegd gezag, wegbeheerder) voldoende gescheiden zijn.

Een heel andere vraag is of bij sterke verkeersgroei daadwerkelijk vastgehouden zal worden aan handhaving van de huidige plafondhoogtes (tegen hoge kosten), of dat de plafondhoogtes alsnog zullen worden aangepast om de kosten te reduceren. En andersom geredeneerd is het de vraag of bij minder verkeerslawaaai (bijvoorbeeld door succesvolle introductie van stille banden) de geluidplafonds worden verlaagd.

Hoewel GPP's de burger op het eerste gezicht meer zekerheid lijken te bieden dat het verkeerslawaaai begrensd blijft, zal deze zich terecht kunnen afvragen hoe de regelgeving stand houdt onder veranderende omstandigheden. De vaste Kamercommissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Tweede Kamer, 2010) heeft voorafgaand aan de plenaire kamerbehandeling al om meer duidelijkheid gevraagd over de precieze invulling en de uiteindelijke uitwerking van de regelgeving, bij zowel gunstige als ongunstige ontwikkeling van het verkeerslawaaai.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2009), Milieueffecten wegverkeer, Haalbaarheid van de beleidsdoelstellingen voor een schoon, zuinig en stil wegverkeer, Den Haag.
- Van Beek A., Dassen T.(2009), Herziening regelgeving verkeersgeluid snelwegen - een ex-ante-evaluatie, Planbureau voor de Leefomgeving, rapportnr. 500310001, Bilthoven
- Cramer J. (2009), Brief aan Voorzitter Tweede Kamer, kenmerk DGR/LOK 2009058145, 14 december 2009, Den Haag.
- Wet Geluidhinder (1979), Staatsblad 99, 1979, Den Haag.
- Raad van State (2009), Advies wijziging Wet Milieubeheer i.v.m. instelling geluidproductieplafonds, kamerstuk 32252 nr. 4.
- Tweede Kamer (2010), Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van geluidproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds), vergaderjaar 2009-2010, kamerstuk 32 252 nr. 6, Den Haag.