

↖ Ring-noord 4 km file  
Ring-zuid 4 km file ↗

## VERANDERINGEN BELEID EN WETGEVING GELUID

# SWUNG-1: WEINIG EFFECT OP M.E.R..

Op 1 juli 2012 is SWUNG-1 in werking getreden. In dit artikel worden de consequenties geschetst van deze wijziging van de geluidwetgeving in relatie tot m.e.r. Eerst wordt een korte schets gegeven van de historie en achtergrond van de veranderingen in geluidbeleid en geluidwetgeving. Daarna gaat het artikel in op de gevolgen die de nieuwe wetgeving kan hebben voor m.e.r. Tot slot volgen enkele conclusies.

Nico Faber

### Historie en achtergrond wetwijziging

Sinds het midden van de jaren 90 wordt gewerkt aan de modernisering van de geluidwetgeving. Eerst door middel van de ambitieuze Nota Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid (MIG), waarvan uiteindelijk slechts een deel (MIG-2) in de Wet geluidhinder is geïmplementeerd (fase 2 op 1 januari 2007). Daarna werd een nieuw verbetertraject ingezet met SWUNG: Samen Werken in de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid. SWUNG is gebaseerd op 3 pijlers:

- voorkomen van een onbeheerste toename van de geluidsbelasting;
- terugdringen van (te) hoge geluidsbelastingen;
- bevorderen van bronmaatregelen.

Het was oorspronkelijk de bedoeling om de SWUNG-wetgeving voor alle

geluidsbronnen tegelijkertijd in te voeren, door de gehele Wet geluidhinder onder te brengen in de Wet milieubeheer (Wm) waarbij tegelijkertijd vereenvoudiging, decentralisatie en deregulering plaats zou vinden. Geleidelijk werd duidelijk dat dit vanwege de complexiteit van de materie niet ging lukken, SWUNG is daarom gesplitst in SWUNG-1 en SWUNG-2.

SWUNG-1 betreft de rijksinfrastructuur (rijkswegen en hoofdspoorwegen)

### DE AUTEUR

Nico Faber (0162 487309, nico.faber@oranjewoud.nl) is senior consultant geluid bij Oranjewoud.

en is op 1 juli 2012 in werking getreden. Aan SWUNG-2 (geluidregelgeving voor provinciale en gemeentelijke wegen, de relatie met ruimtelijke ordening (woningbouw) en industrielawaai) wordt nog volop gesleuteld. De geplande inwerkingtreding is medio 2014.

## SWUNG-1 in kort bestek

SWUNG-1 is vastgelegd in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer (Wm), het Besluit geluid milieubeheer en in enkele ministeriële regelingen. De wijziging van de Wm is geregeld in het “Modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds” (Staatsblad 2012, nr. 266). De inwerkingtreding is geregeld via een “Besluit tot inwerkingtreding van de invoering geluidproductieplafonds” (Staatsblad 2012, nr. 268). Daarmee is ook de Wet geluidhinder aangepast: Hoofdstuk 2A (geluidnormering voor Tracébesluiten en “toetsingskader” voor m.e.r.-studies voor (Ontwerp)Tracébesluiten) is vervallen. Tegelijkertijd met SWUNG-1 is ook een nieuw Reken- en meetvoorschrift geluid (RMG 2012) in werking getreden. Dit voorschrift regelt de wijze waarop geluidberekeningen en geluidsmetingen uitgevoerd moeten worden. Dit zijn de belangrijkste wetswijzigingen; meer informatie is te vinden op [www.infomil.nl](http://www.infomil.nl).

Tot aan de invoering van SWUNG-2 blijft de geluidwetgeving voor de bouw van geluidsgevoelige objecten langs wegen en spoorwegen met geluidproductieplafonds ongewijzigd. Daarop blijven vooralsnog de bestaande regels van de Wet geluidhinder, met enkele noodzakelijke aanpassingen, van toepassing. Ook op de provinciale en gemeentelijke wegen alsmede lokale spoorwegen blijft de Wet geluidhinder (Wgh) van toepassing. In afbeelding 1 is een overzicht opgenomen van de verschillende onderdelen van de wetgeving. Zoals uit het plaatje blijkt is voor beide sporen (Wgh en Wm) wel het nieuwe Reken- en Meetvoorschrift Geluid van toepassing.<sup>1</sup>

## Gevolgen van SWUNG-1

### Hoofdwegen en spoorlijnen

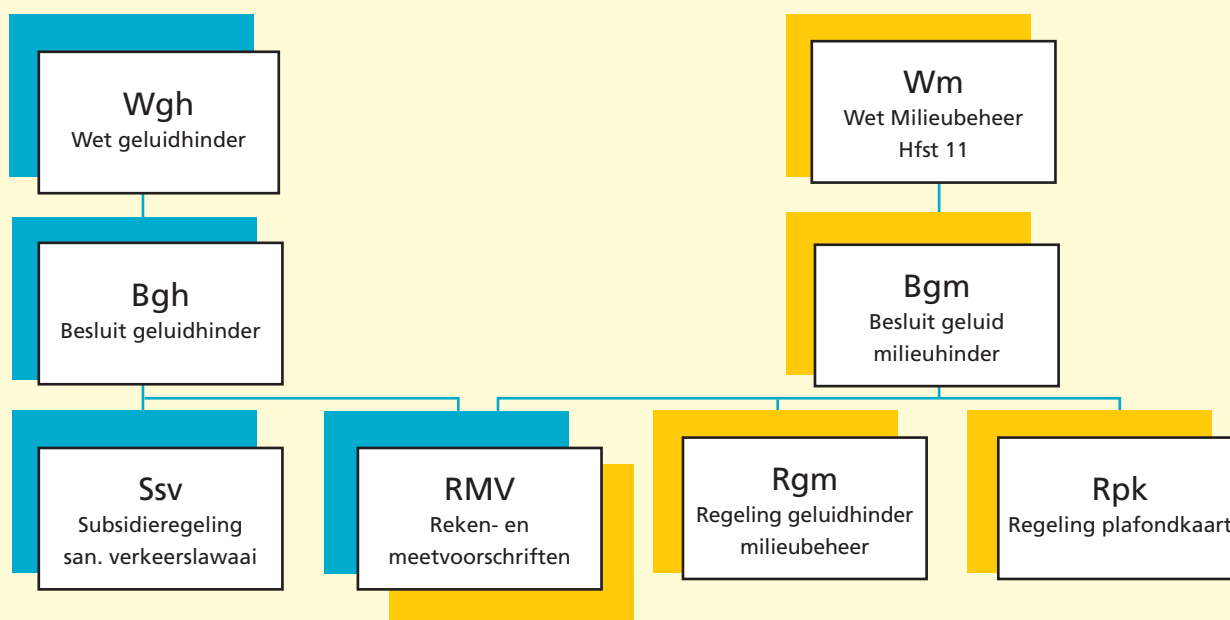
Het meest in het oog springende onderdeel van SWUNG is de invoering van geluidproductieplafonds (GPP's) voor de gehele hoofdinfrastructuur. Het betreft punten op 50 m aan weerszijde van de weg of spoorlijn met een onderlinge afstand van 100 meter, 4 meter boven lokaal maaiveld. Op al deze punten (voor wegverkeer al zo'n 60.000) wordt een initieel geluidproductieplafond berekend. Voor wegverkeer is de geluidsbelasting in 2008 + 1,5 dB of een geluidsbelasting die ingevolge een recent Tracébesluit is bepaald. De berekende geluidsbelasting is de gecumuleerde waarde van alle hoofdwegen van één beheerder tezamen. Voor het spoor is een vergelijkbaar systeem van toepassing. De aldus bepaalde geluidsbelasting (het “geluidproductieplafond”) in de GPP-punten ligt in principe vast en de wegbeheerders (Rijkswaterstaat en ProRail) dragen er zorg voor dat de geluidsbelasting ook in de toekomst niet boven het geluidproductieplafond uitstijgt.<sup>2</sup>

De wegbeheerder monitort jaarlijks of de geluidsbelasting nog voldoet aan de geluidproductieplafonds. Omdat de geluidproductieplafonds initieel zijn vastgesteld met een zogenaamde werkruimte van 1,5 dB of op basis van een toekomstige verkeersgroei volgens een recent Tracébesluit is ruimte gecreëerd om enige verkeersgroei mogelijk te maken. Als uit de jaarlijkse monitoring blijkt dat de verkeersgroei zodanig is dat het geluidproductieplafond overschreden dreigt te worden dan treft de wegbeheerder maatregelen om dit te voorkomen. Na het treffen van de maatregelen daalt de actuele geluidsbelasting en kan verdere groei van het verkeer weer worden opgevangen. Afbeelding 3 illustreert de werking van het plafondsysteem.

1. Behoudens gevallen die vallen onder het overgangsrecht.

2. Verhoging van het geluidproductieplafond is onder voorwaarden mogelijk (art. 11.28 Wm)

Afbeelding 1: Overzicht wetsonderdelen Wgh en Wm SWUNG (Bron: AgentschapNL).



Hierdoor behoort het zogenaamde “handhavingsgat”, wat betekent dat autonome verkeersgroei kan leiden tot onbegrensde toename van geluidsbelasting, tot het verleden.

Voor (spoor)wegen waar (fysieke) wijzigingen optreden is de systematiek van de GPP's eveneens van toepassing. De effecten van een wijziging moeten los van de monitoring onderzocht worden om de effecten op de geluidproductieplafonds te kunnen bepalen. Bij kleine wijzigingen (verandering van bijvoorbeeld snelheid of geringe verschuiving rijlijnen) volstaat een eenvoudig onderzoek op de GPP-punten. Als geen overschrijding plaatsvindt kan het project doorgang vinden, toetsing op omliggende geluidgevoelige bestemmingen is dan niet meer nodig. Bij ingrijpender wijzigingen (zoals omlegging van wegen of aanpassing van knooppunten) volstaat een eenvoudig onderzoek niet en is een gedetailleerd akoestisch onderzoek (vergelijkbaar met een gedetailleerd onderzoek zoals vóór de wetswijziging) noodzakelijk. In een geheel nieuwe situatie (aanleg nieuw spoor of weg) is in ieder geval een gedetailleerd onderzoek noodzakelijk en moeten ook nieuwe GPP-punten worden vastgesteld. Naast de invoering van de geluidproductieplafonds is de aanpassing van het ‘normenhuis’ een ander in het oog springend element van SWUNG-1. Het normenhuis van de Wet geluidhinder was zeer complex en bevatte diverse uitzonderingen voor verschillende situaties zoals bestaande of nieuwe situaties of reconstructie van wegen of spoorlijnen. Gelet op de wens tot vereenvoudiging is het normenhuis drastisch ingeperkt door geen onderscheid tussen nieuw, bestaand en reconstructies meer te maken en een eenduidige normering aan te houden.

### Provinciale en gemeentelijke wegen en RO-plannen

SWUNG-1 heeft weinig invloed op de provinciale en gemeentelijke wegen. De enige belangrijke wijziging is dat het nieuwe Reken- en Meetvoorschrift

Geluid moet worden toegepast. Voor het overige verloopt de effectbepaling en -beoordeling volgens de Wet geluidhinder. Voor bestemmingsplannen verandert weinig (alleen RMG 2012 toepassen) als het gaat om ontwikkelingen buiten de zone van de hoofd(spoor)wegenstructuur (HSW). Bij bouwplannen (van geluidsgevoelige objecten) langs de (spoor)wegen die onder SWUNG-1 vallen blijft de Wet geluidhinder gelden met de bijhorende normering. In deze gevallen moet bij de berekening van de geluidsbelasting gebruik gemaakt worden van de (bron)gegevens uit het landelijk geluidregister. In alle andere situaties waarbij de Wet geluidhinder al van toepassing was (bijvoorbeeld voor gezoneerde industrieterreinen) verandert SWUNG-1 niets.

### SWUNG en m.e.r.

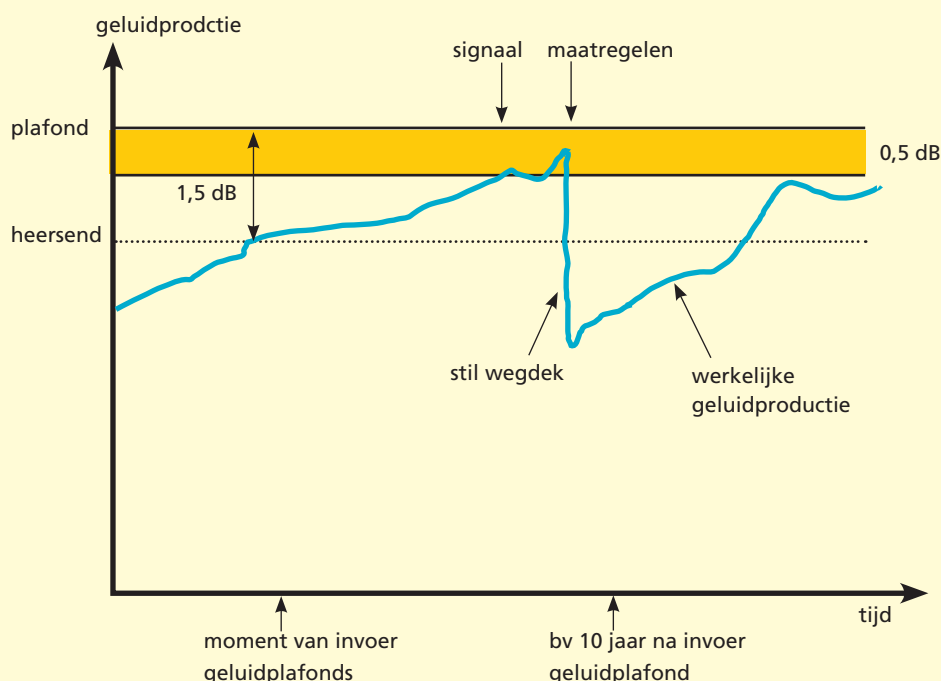
De impact van SWUNG-1 op m.e.r. is beperkt. De doelstelling van m.e.r., ‘het milieubelang een volwaardige rol laten spelen in de besluitvorming’, verandert niet. Alleen de wijze waarop aan die doelstelling inhoud wordt gegeven verandert in enkele gevallen door SWUNG-1. Hierna wordt voor plan-m.e.r., project-m.e.r. en m.e.r.-beoordeling ingegaan op de veranderingen als gevolg van de invoering van de SWUNG-1-wetgeving.

### Plan-m.e.r. voor ruimtelijke plannen

Plan-m.e.r. is strategisch van aard en wordt vooral uitgevoerd voor kaderstellende structuurvisies en bestemmingsplannen. In gevallen waar dit ruimtelijke plannen betreft die gelegen zijn buiten de zone van de hoofdinfrastructuur of waarbinnen geen geluidgevoelige bestemmingen worden opgenomen blijft de bestaande aanpak en werkwijze gehandhaafd. SWUNG-1 is hierop immers niet van toepassing.

Bij een ruimtelijke ontwikkeling met geluidgevoelige bestemmingen gelegen

Afbeelding 2 Plafondsystematiek monitoring en naleving GPP (Bron : Memorie van toelichting Invoeringswet).





binnen de zone van de hoofdinfrastructuur verandert de aanpak enigszins. Voor de beschrijving van de effecten van de hoofdinfrastructuur kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van het online geluidregister. De GPP-waarden maken het mogelijk eenvoudig te schatten in welke mate de gekozen locatie door de hoofdinfrastructuur wordt belast. De geluidsbelasting door de weg is immers bekend op 50 meter afstand en de geometrische uitbreiding van geluid kan worden geschat met de vuistregel van 3 dB afname per afstandsverdubbeling. Bijvoorbeeld: een geluidproductieplafond van 67 dB op 50 meter betekent 64dB op 100 meter en nog 61 dB op 200 meter. Dit geeft een eerste inzicht van de geluidsbelasting in een plangebied. Dit kan helpen bij het situeren van concentraties van geluidgevoelige bestemmingen in een plangebied. In de huidige praktijk worden hiervoor de EU-geluidkaarten gebruikt. Deze geven echter een onderschatting van de geluidsbelasting omdat de eerder genoemde werkruimte van 1,5 dB niet is opgenomen.

Een andere, meer bewerkelijke maar ook nauwkeurigere methode is het overnemen van gegevens uit het geluidregister in een geluidberekeningsprogramma. Het geluidregister bevat enkel de geluidsbrongegevens (rijlijnen met bijhorende verkeersdata en bestaande geluidschermen). Voor een eerste indicatieve berekening (ligging geluidcontouren) is dit echter voldoende. Deze methode kan ook gebruikt worden voor plan-m.e.r. die betrekking heeft op aanpassingen van bestaande hoofdinfrastructuur. Bij de plannen voor de aanleg van nieuwe (spoor)wegen of verkenningen met nieuwe tracés is het gebruik van de online registerdata niet mogelijk, daar nieuwe tracés hierin niet zijn opgenomen.

### Project-m.e.r.

Project-m.e.r. wordt uitgevoerd voor veel projecten (bijvoorbeeld vergunningen) waarop SWUNG-1 niet of nauwelijks invloed heeft. Bij project-m.e.r. kan de verkeersaantrekkende werking één van de effecten zijn: verkeerstoename op omliggende wegen. In de meeste gevallen betreft dit niet het hoofdwegennet en voor zover dit wel het hoofdwegennet betreft, zijn de effecten meestal (relatief) gering. In gevallen waar op basis van de inschatting van de verkeerstoename relevante effecten op hoofdwegen wor-

Knooppunt Empel.

den verwacht kan eventueel getoetst worden of de geluidproductieplafonds als gevolg hiervan worden overschreden. Deze toets dient uitgevoerd te worden via de wegbeheerder, zijnde Rijkswaterstaat of ProRail.

SWUNG-1 heeft meer invloed op m.e.r.-projecten voor de aanleg of wijziging van hoofdwegen en spoorwegen. Die activiteiten vallen onder SWUNG-1 en daarmee ook onder het nieuwe normenhuis. Zoals aangegeven kan bij relatief kleine wijzigingen aan hoofd(spoor)wegen worden volstaan met een eenvoudige toets aan de geluidproductieplafonds. In die gevallen zal echter veelal geen sprake zijn van een m.e.r.-plicht.

De aanleg van (spoor)wegen of grote wijzigingen zijn m.e.r.-plichtig. In deze projecten is de huidige werkwijze dat alternatieven worden doorgerekend op effecten voor geluid, gekwantificeerd in aantallen geluidsbelaste woningen of gehinderden, hetgeen een objectieve maat is om de effecten te vergelijken. De noodzaak en doelmatigheid van de mitigerende maatregelen wordt daarbij gebaseerd op het normenhuis van de Wet geluidhinder en de Regeling Doelmatigheid Geluidmaatregelen. Deze laatste regeling is vooruitlopend op SWUNG-1 al in werking getreden en wordt al enige tijd gehanteerd. Voor deze projecten blijft een klassiek gedetailleerd geluidberekeningsmodel (Standaard Rekenmethode II), waarmee geluidcontouren worden vervaardigd en de geluidsbelaste woningen en gehinderden bepaald, nodig.

SWUNG-1 heeft geen effect op het basisprincipe voor de effectbepaling: aantallen geluidsbelaste woningen en gehinderden als goede objectieve maat om alternatieven onderling te vergelijken. Bij m.e.r. gaat het immers om het beoordelen van de (nadelige) milieugevolgen van de voorgenomen activiteit en niet om een toets aan normen.

Onder SWUNG zou een voor de hand liggende optie zijn om de effecten alleen te bepalen op de GPP-punten. De geluidsbelasting van de woningen in de nabijheid van de GPP-punten is immers direct gekoppeld aan de plafondwaarde in die GPP-punten. Dit heeft echter de volgende nadelen:

- voor nieuwe tracés zijn geen GPP-punten beschikbaar;
- de geluidsbelasting in GPP-punten zegt in feite niets over de ondervonden hinder. Er kunnen 2 of 200 woningen in de nabijheid van een GPP-punt liggen;

- voor nieuwe tracés moet ingevolge SWUNG-1 in ieder geval een beoordeling op woningniveau plaatsvinden (toets aan normering), binnen het MER moeten de mitigerende maatregelen (bronmaatregelen en geluidschermen) afgestemd zijn op deze normering per woning of woningcluster.

Het bovenstaande duidt er op dat bij meer complexe en grotere projecten voor infrastructuur door SWUNG geen vereenvoudiging optreedt. Dit is niet helemaal correct omdat de volgende voordelen optreden:

- Beschikbaarheid gegevens in het geluidregister:  
Het geluidregister bevat basisbestanden die goed bruikbaar zijn voor het bouwen van een geluidberekeningsmodel. De brongegevens kunnen direct overgenomen worden, aparte input van verkeersprognoses blijft echter nodig.
- Afweging maatregelen:  
Bij overschrijding van de geluidproductieplafonds en bij overschrijding van de grenswaarden moeten maatregelen afgewogen worden volgens het doelmatigheids criterium. Dit is niet anders dan voor SWUNG-1. De vereenvoudiging van het normenhuis (zie tabel 1) maakt deze afweging wel gemakkelijker.
- Cumulatie van wegen:  
Onder de SWUNG-1 worden zowel de GPP-waarden als de geluidsnormering op de geluidgevoelige bestemmingen berekend van alle wegen óf spoorlijnen samen. De afweging van de maatregelen geschiedt derhalve ook op basis van de gecumuleerde waarden. Onder de huidige wetgeving gebeurde dit per weg of spoorweg.

## M.e.r.- beoordeling

Een m.e.r.-beoordeling is nodig voor activiteiten uit de D-lijst. Dit zijn voor een groot deel activiteiten die niet of nauwelijks invloed ondervinden van SWUNG-1. Voor projecten die betrekking hebben op hoofdinfrastructuur in beheer bij Rijkswaterstaat of ProRail geldt in feite hetzelfde als in dit artikel is beschreven. Als de activiteit het onderliggende wegennet betreft dan is de SWUNG-1-wetgeving niet van toepassing en vindt de m.e.r.-beoordeling plaats zoals in de huidige praktijk.

Tabel 2. Overzicht impact SWUNG-1 op MER

Categorie m.e.r.	Impact	Voordelen	Nadelen
<b>Plan-m.e.r.</b> - Ruimtelijke plannen (binnen invloedssfeer HSW) - Ruimtelijke plannen (buiten invloedssfeer HSW) - Plannen (spoor)wegaanleg/aanpassingen	- Gering - Geen - Gering	- Gebruik van GPP gegevens mogelijk in eerste afweging - nvt - Registerdata bruikbaar in 1e afweging (verkenningen)	- EU geluidkaarten niet goed bruikbaar - nvt - EU geluidkaarten niet goed bruikbaar
<b>Project-m.e.r.</b> - Activiteiten C1.2/C1.3/C2  - Overig	- relatief groot  - geen	- Registerdata beschikbaar voor modelopbouw - Eenvoudiger normenhuis maakt afweging mitigerende maatregelen eenvoudiger - Cumulatie van bronnen van 1 bronbeheerder is reeds in SWUNG verwerkt  - nvt	- De bestaande praktijk van gedetailleerde berekening met geluidberekeningsmodellen en beoordeling op geluidbelaste woningen en gehinderden blijft nodig. - Toetsen op alleen GPP punten niet mogelijk, beschrijft de hinder onvoldoende - nvt
<b>M.e.r.-beoordeling</b>	idem project-m.e.r.	idem project-m.e.r.	idem project-m.e.r.

Tabel 1. Voorkeursgrenswaarden, maximale waarden en binnenwaarden.

	Voorkeursgrenswaarde (dB)	Maximale waarde (dB)	Binnenwaarde A (dB)	Binnenwaarde B (dB)
wegen	50	65	36	41
spoorwegen	55	70	36	41

Bron: Wet Milieubeheer artikel 11.2.

## Conclusies

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de impact van SWUNG-1 op het gehele spectrum van m.e.r. gering is. Dit is ook niet verwonderlijk gezien de duidelijk verschillende doelen van SWUNG-1 (vooral gericht op beheer en beheersen van geluidproductie) en m.e.r. (afwegen van milieubelasting). SWUNG-1 heeft alleen betrekking op de hoofd(spoor)wegen die in beheer zijn van Rijkswaterstaat en ProRail. Voor de overige wegen, ruimtelijke ontwikkelingen in de vorm van nieuwbouw van woon- en bedrijventerreinen en voor bedrijfsactiviteiten is de impact van SWUNG-1 zeer gering of niet aanwezig. Alleen als deze activiteiten liggen binnen de invloedssfeer van de hoofd(spoor)wegenstructuur (HSW) kan sprake zijn van enige impact. Dit zal overigens na inwerkingtreding van SWUNG-2 medio 2014 veranderen, omdat dan de geluidwetgeving voor deze activiteiten eveneens wordt aangepast.

Voor m.e.r. gerelateerd aan aanleg of wijziging van de hoofd(spoor)wegen is wel impact te verwachten van SWUNG-1, met name door de (betere en eenduidige) beschikbaarheid van gegevens om geluidmodellen en een eenvoudiger beoordelingskader te bouwen. In de samenvattende tabel zijn de belangrijkste invloeden in de vorm van voor- en nadelen beschreven. ■