

GELUIDBELEID KRIJGT SWUNG

Regelgeving oogt transparant maar blijft complex

Samen Werken in de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid, kortweg Swung, is de noemer voor ingrijpende wijziging van de Wet geluidhinder. De nieuwe geluidregels voor snel- en spoorwegen moeten een beter wapen zijn tegen de onbeheerste groei van verkeerslawaaï. Maar er is kritiek betreffende het ambitieniveau en de duidelijkheid voor de burger.

PIETER VAN DEN BRAND

Voor de duidelijkheid: de nieuwe geluidregeling komt niet uit de koker van Rutte en consorten. Het politieke gesternte waar onder Swung tot stand is gekomen ademt bepaald niet de ambitie uit om de groeiende geluiddeken over ons land aan te pakken. Kabinet-Rutte trekt méér geld uit voor asfalt en minder geld voor inpassingsmaatregelen. Bovendien gaat de maximumsnelheid omhoog en krijgen burgers nauwelijks nog juridische mogelijkheden aangereikt om tegen al die plannen in beroep te gaan. De gang naar Swung werd tien jaar terug reeds ingezet door het laatste kabinet-Kok. Ondanks zijn doorwrochte technisch-wetenschappelijke basis bleek de Wet geluidhinder (Wgh) onmachtig om iets te doen tegen de wilde toename van het geluid rond snelwegen en spoorlijnen. Er was geen wettelijke dwang voor beheerders om maatregelen te treffen bij bestaande stukken spoor- en snelweg, ook al was daar het aantal decibellen toegenomen. Burgers die onder de groeiende geluidhinder leden, ontbeerden daardoor juridische middelen. Een span-

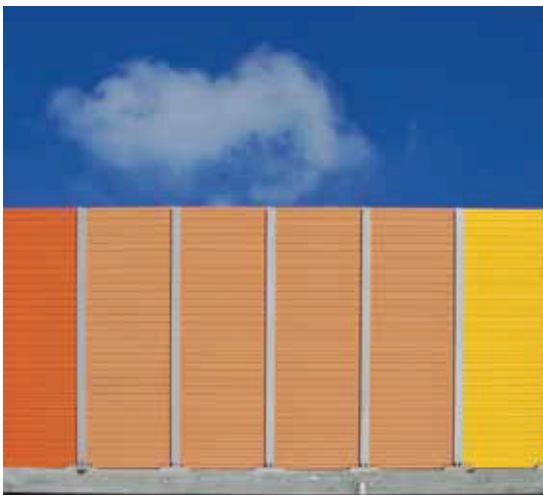
ningsveld dat steeds groter werd, alsmede de roep richting politiek om actie te ondernemen.

“De echte en de juridische werkelijkheid liepen steeds verder uit elkaar”, verklaren milieuadviseur Frank Elbers van dBvision en Willem-Jan Langenbach van De Vries Juristen de gang naar Swung. Deze twee be-

Om de industrie tot milieumaatregelen te dwingen, leggen we de best beschikbare technieken op. Voor de overheid zelf, als beheerder van wegen, blijkt dat opeens niet meer te gelden

drijven zitten achter de website swungspecialisten.nl. Niet alleen de overheden in het land, ook de beleidsmakers zelf in Den Haag doen regelmatig een beroep op de kennis van het duo bedrijven. “Milieuregels zijn complex, geluidregels nog een tikje complexer. Daar zijn specialisten voor nodig”, zegt Elbers.

Ook de nieuwe Swung-regels (eigenlijk gaat het om een aanpassing van de Wet milieubeheer) zijn nog redelijk abstract. De behandeling van de wet in de Tweede Kamer dreigde om die reden te stagneren. ‘Veel technische regels, maar geen lange-termijnkoers naar minder geluidsoverlast’, twitterde PvdA-kamerlid Samsom tijdens de kamerdebat juni vorig jaar ontvreden. Het CDA wilde de behandeling zelfs opschorten. Om de systematiek van Swung veel concreter te maken, werkte dBvision in opdracht van het ministerie van IenM mee aan een brochure met praktijkvoorbeelden. “Hierin worden enkele woningen door de jaren gevolgd. Dit boekje bracht weer vaart in het behandlingsproces”, blikt Elbers terug. Uiteindelijk werd het wetsvoorstel unaniem aangenomen door de Tweede Kamer. De wet, die in april van kracht wordt, passeerde ook vlekkeloos de Eerste Kamer.





NSG

Wonen met uitzicht op de spoorlijn Deventer-Enschede. De galerij is afgeschermd met een voorzetgevel.

Geluidplafonds

Kern van Swung vormen de geluidproductieplafonds (GPP's). Voor zo'n 6000 kilometer aan verkeersinfrastructuur worden twee registers aangelegd (weg en spoor). Aan weerszijden van snel- en spoorwegen worden op vijftig meter afstand telkens om de honderd meter, dus in totaal op ruim 120 duizend punten, maximale waarden voor de uitstoot van geluid bepaald. Dat lijkt op een monnikenklus, maar hiervoor geldt voor wegen het geluidniveau uit 2008 en voor spoorwegen het gemiddelde geluidniveau uit 2006, 2007 en 2008, plus 1,5 dB aan werkruimte. "Zonder deze extra ruimte zou Swung meteen vastlopen", zegt Elbers. "Beheerders zouden direct maatregelen moeten treffen." Wel moeten Rijkswaterstaat en ProRail voor al die stukken snelweg en spoor jaarlijks de actuele geluidproductie berekenen. Dreigt een overschrijding van de plafondwaarden, dan komt het normenkader (Lden) uit de Wet geluidhinder in actie. "De beheerder is dan verplicht om de noodzakelijke maatregelen te treffen om de geluidemissies verder onder het plafond terug te brengen. De geluidproductieplafonds zijn daarmee een soort milieuvergunning." De extra ruimte van 1,5 dB staat volgens deskundigen overigens gelijk aan een verkeerstoename van veertig procent.

Met de geluidplafonds biedt de nieuwe wet een nieuw systeem om de geluidsbelastingen van geluidsgevoelige objecten te bewaken; dat varieert van woningen, zorginstellingen en kinderdagverblijven tot - voortaan

ook - ligplaatsen voor woonboten. Naast deze nalevings-systematiek die continu geldt - dus voortaan ook buiten wijzigingen aan de spoor- en snelweginfrastructuur - worden nog twee doelen bereikt: het geluid van spoor- en wegverkeer kan niet meer onbeperkt groeien en te hoge geluidniveaus worden terugschroefd door het toepassen van stille technieken (denk aan dubbel-laa's ZOAB en raildempers). De Swung-systematiek is dynamisch: als de geluidproductie op de referentiepunten afneemt, doordat er voldoende geluidbeper-

Pluspunt is dat Swung het probleem bij de bron legt en niet bij de ontvanger, zoals de Wet geluidhinder doet

kende maatregelen zijn getroffen, kan men het geluidplafond verlagen. Gemeenten die bijvoorbeeld in de buurt van snelwegen en spoorlijnen willen bouwen, kunnen een plafondverlaging aanvragen. Zij draaien dan echter wel zelf op voor de saneringsmaatregelen, niet de beheerder.

Swung komt het huidige kabinet trouwens toch wel van pas. De nieuwe regels bieden minister Schultz (IenM) de mogelijkheid zonder langdurige procedures en onderzoek naar mogelijke geluidsoverlast haar plannen te realiseren om op een aantal snelwegtrajec-

ten de maximumsnelheid te verhogen. De plafondsysteematiek maakt dat alles overbodig, zolang de iets hogere geluidemissies maar binnen de plafondwaarden blijven. De hogere snelheid kan bijvoorbeeld ten koste gaan van (een deel van) de extra werkruimte van 1,5 dB. Met de verhoging van 120 naar 130 km/uur is circa 0,5 dB gemoeid, met die van 80 naar 100 km/uur circa 1 dB. Feit is wel dat Schultz de werkruimte dus eerder aansnijdt. In de praktijk betekent dit dat het treffen van geluidmaatregelen eerder zal moeten worden overwogen dan zonder snelheidsverhoging, om zo aan het geluidplafond te blijven voldoen.

Probleem

Swung lijkt een passende oplossing om het geluidbeleid een impuls te geven. "Het systeem is helder. Middels plafonds grenzen aan de geluidsbelasting stellen is logisch. Dat juichen we toe," zegt directeur Erik Roelofsen van de Nederlandse Stichting Geluidshinder (NSG), tevens manager/consultant bij milieuadviesbureau Schoonderbeek en Partners. "Pluspunt is dat Swung het probleem bij de bron legt en niet bij de ontvanger, zoals de Wet geluidhinder doet. Het probleem is echter dat de Wgh met zijn grenswaarden nog steeds van kracht is. Het *matchen* van die twee kan tot allerlei conflicten leiden. Voor de burger wordt het er in elk geval niet helderder op."

De wetgever had pas echt lef gehad als er een werkruimte van 0,5 dB was vastgesteld. Dan zouden er pas prikkels worden uitgedeeld om Nederland stiller te maken.

Het ambitieniveau van de nieuwe wet is daarnaast bedroevend laag, vindt Roelofsen. "Om de industrie in ons land tot milieumaatregelen te dwingen, leggen we de best beschikbare technieken op. Voor de overheid zelf, als beheerder van wegen, blijkt dat opeens niet meer te gelden. Dubbellaags ZOAB is de stand der techniek en levert een aanzienlijke geluidsreductie op, maar stil asfalt wordt niet automatisch aangelegd." Wellicht omdat dit type asfalt, voert hij als reden aan, anderhalf keer duurder is dan enkellaags ZOAB en ook minder slijtvast is, dus minder lang meegaat. "De belangen van de wegbeheerder wegen zichtbaar zwaarder dan die van omwonenden." De wetgever had pas echt lef gehad, stelt de NSG-directeur, als er een werkruimte van 0,5 dB was vastgesteld. "Dan zouden er pas prikkels worden uitgedeeld om Nederland stiller te maken."

Stap vooruit

Toch is Swung in de Tweede Kamer met algemene stemmen aangenomen. SP-parlementariër Paulus Jansen heeft daar wel een verklaring voor. "Dat geeft aan dat het parlement, inclusief de oppositie, van mening is dat de wet per saldo een goede stap vooruit is." Maar we moeten wel realistisch blijven, vindt de SP-milieuwoordvoerder die goed in het geluidbeleid is ingevoerd. "Als het zou lukken de overschrijdingen van



Op punten aan weerszijden van snel- en spoorwegen worden maximale waarden voor de uitstoot vastgelegd.

de geluidplafonds binnen tien jaar weg te werken, zou dat een topprestatie zijn. Het beschikbare saneringsbudget is immers in de verste verte niet toereikend om alle knelpunten uit de weg te ruimen. Dan heb ik het nog niet over de noodzakelijke investeringen om de verkeersgroei en de verhoging van de maximumsnelheid te compenseren." Volgens staatssecretaris Atsma is het beschikbare budget daarentegen voldoende en een kamermeerderheid – de coalitiepartijen – is dat met hem eens.

Ook Jansen zet vraagtekens bij de ambitie van Swung. "De geluidplafonds zijn gebaseerd op een te groot percentage ernstig gehinderden. Ook de bescherming van stille gebieden wordt niet bevorderd. Binnen Swung is het mogelijk dat ons land straks bedekt wordt onder één grote grijze geluiddeken, op een niveau net onder het wettelijk maximum." Volgens Jansen gaan partijen die belang hebben bij de aanleg van infrastructuur nogal creatief om met het berekenen van de geluidsbelasting. "Op een studiedag van de NSG constateerde ik dat bij drie van de gepresenteerde projecten de uiteindelijk gemeten waarden zo'n 2 dB hoger waren dan de vooraf berekende."

Geluidspecialist Frank Elbers van dBvision is het niet met de SP-politicus eens. "Ik herken het getal van 2 dB niet in andere monitoringsrapporten, zoals die van het RIVM. Bovendien is in Swung opgenomen dat met daadwerkelijke geluidmetingen beoordeeld zal worden of de rekenmodellen nog valide zijn. Over het ambitieniveau kun je twisten. Swung zoekt het evenwicht tussen milieu en economie. Dat is een politieke belangenafweging geweest."

Voor het saneren van de geluidsbelasting van snel- en spoorwegverkeer is één miljard euro beschikbaar. Dat dit budget ontoereikend zou zijn, wat Paulus Jansen beweert, bestrijdt Elbers eveneens. dBvision heeft daar in opdracht van IenM onderzoek naar gedaan. "De middelen zijn voldoende. Ook is alles in de gestelde termijn van tien jaar te behappen. De beheerders staan in de startblokken. Ook de markt is er klaar voor." Dat laatste kunnen de Swungspecialisten vanuit hun eigen praktijk beamen. "De interesse in cursussen en *in-company* trainingen is groot. Dat begint flink te lopen", zegt Langenbach. "Swung zet druk op de ketel. Gemeenten met woningbouwplannen moeten alert zijn. Ze zullen de registers moeten raadplegen en vinger aan de pols houden."